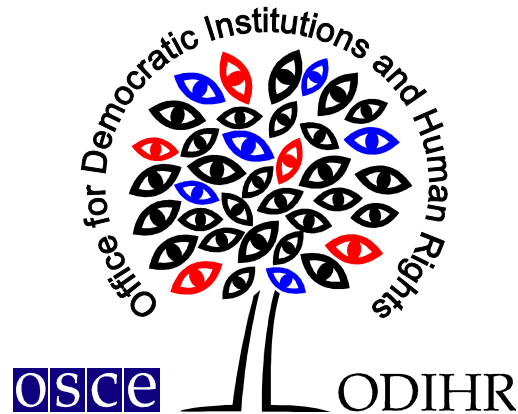


ვარშავა, იანვარი 2015

Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA]

www.legislationline.org



საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში

შეფასება მოამზადა ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიურომ, ბ-ნმა კრის მოლმა და დოქტორმა თიმეა დრინოჩიმ, საქართველოს პარლამენტის მხარდაჭერით. კრის მოლი, იურიდიულ მეცნიერებათა მაგისტრი წარმოადგენს დამოუკიდებელ კონსულტანტს. იგი არის Lexchange -ის დირექტორი (მმართველობისა და რეფორმირების ნორმატიულ-სამართლებრივი არაკომერციული საკონსულტაციო ორგანიზაცია, ჰააგა, ნიდერლანდები) და სამართლის სკოლების საერთაშორისო ასოციაციის მდივანი. დოქტორი თიმეა დრინოჩი, გახლავთ პეჩის უნივერსიტეტის (უნგრეთი) კონსტიტუციური სამართლის ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი, და სამართლის სკოლების საერთაშორისო ასოციაციის საკონსულტაციო საბჭოს წევრი. შეფასება განიხილა საქართველოს თავისუფალი უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორმა, ჩვენმა პარტნიორმა თამარ თომაშვილმა.

ეუთო/ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიურო

მიოდოვას ქ. N 10, პოლონეთი- 00-251 ვარშავა

ტელ.: +48 22 520 06 00 ფაქსი: +48 22 520 0605

სარჩევი

შესავალი	3	
წინაპირობები	3	
საქმიანობის შეფასების სფერო	3	
გაანალიზებული მასალები	4	
მოკლე მიმოხილვა	5	
თემატური ანალიზი	16	
შესავალი	16	
დაგეგმვა და კოორდინაცია	16	
პოლიტიკის შემუშავება	17	
კონსულტაციები	20	
საპარლამენტო ინიციატივა	26	
დაჩქარებული პროცედურა	27	
ინფორმაციის ნაკადის დაფიქსირება	29	
კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ხარისხი	30	
კანონპროექტების განხილვა პარლამენტში	32	
რეგულირების შემოქმედების შეფასება	35	
საპრეზიდენტო ვეტო	39	
საკანონმდებლო მაცნე	40	
დანართი 1	პროცედურებისა და ინსტრუმენტების მოკლე მიმოხილვა, რომელთა საფუძველზე ხდება კანონპროექტების შემუშავება, მიღება და გამოქვეყნება	43
დანართი 2	გამსაუბრებელთა სია	57
დანართი 3	საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებული კითხვარი	60
დანართი 4	დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) მეთოდოლოგია	69

შესავალი

წინაპირობები

1. 2014 წლის 27 იანვარს საქართველოს პარლამენტმა მიმართა ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანთა უფლებების ბიუროს წერილობითი თხოვნით ჩაეტრებინათ საკანონმდებლო ჩარჩოს, რომელიც მართავს საკანონმდებლო პროცესებს საქართველოში, ყოვლისმომცველი შეფასება (შემდგომში „შეფასება“). ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმის საფუძველზე, რომელიც გაფორმდა ეუთოს/ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისსა (OSCE/ODIHR) და საქართველოს პარლამენტს შორის 2014 წლის 24 თებერვალს, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა დაიწყო საქართველოში საკანონმდებლო პროცესების კომპლექსური შეფასების განხორციელება 2014 წლის მარტში.
2. ეუთოს/ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შემფასებელთა გუნდი, რომლის შემადგენლობაში შედიოდნენ ექსპერტები და სხვა თანამშრომლები, ეწვია თბილისსა და ქუთაისს 2014 წლის 31 მარტს-4 აპრილს მთავრობისა და პარლამენტის უმაღლესი აღმასრულებელი პირებისთვის და ასევე პროცესში სხვა მონაწილე პირთა გამოკითხვის ჩატარების მიზნით, მათ შორის იყვნენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, რომლებიც ეწვეიან პრაქტიკულ საქმიანობას კანონშემოქმედებით პროცესში (მეტი ინფორმაციისთვის, იხილეთ წინამდებარე დოკუმენტის დანართი 2).

საქმიანობის შეფასების სფერო და მეთოდოლოგია

3. წინამდებარე შეფასება აღწერს კონსტიტუციონალურ, სამართლებრივ და ორგანიზაციულ ჩარჩოებს, რომელთა ფარგლებშიც ხდება კანონშემოქმედებითი პროცესის მართვა საქართველოში. მისი მიზანია წარმოადგინოს სამართლებრივი პროცესის ზუსტი ანგარიში და შეფასება ქვეყანაში. იგი შეიცავს რეკომენდაციებს რეფორმების, კანონშემოქმედებითი პროცესის ეფექტურობის, ეფექტიანობის და გამჭვირვალობის გაუმჯობესების შესახებ.
4. წინამდებარე შეფასება ეფუძნება ქვეყნის შიდა საკანონმდებლო ჩარჩოს დეტალურ განხილვას, რომელიც მართავს საქართველოში კანონშემოქმედებით პროცესს, ასევე ადგილზე გამოკითხვებს, რომლებიც სხვებთან ერთად¹ ჩაატარა OSCE/ODIHR-ის შემფასებელთა გუნდმა და აგრეთვე წინასწარ შერჩეულმა პროცესში მონაწილე მთავრობის, პარლამენტის და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა. ადგილზე გამოკითხვის ჩატარების მიზანი იყო ინფორმაციის შეგროვება

¹ სრული სია პროცესში მონაწილე პირებისა იხილეთ დანართ 2-ში

კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მიმდინარე პრაქტიკის შესახებ საქართველოში და ასევე შესაბამის სფეროში საერთაშორისო დახმარების ძალისხმევის შესახებ.² გამოკითხვის ჩატარებამდე მთავრობისა და პარლამენტის წარმომადგენლებს დაურიგდათ კითხვარები³, რომლებიც შეიცავდა ინფორმაციას ვიზიტის მიზნისა და სასაქმიანობის სფეროს შესახებ. ამ გზით შეგროვილი ინფორმაცია შემდეგ გაანალიზდა საყოველთაოდ აღიარებული დემოკრატიული კანონშემოქმედების სტანდარტების ჭრილში.

5. წინამდებარე შეფასება აღწერს მთლიან საკანონმდებლო პროცესს საქართველოში და ანალიზებს კონკრეტულ მნიშვნელოვან ასპექტებს.⁴ შეფასება უმთავრესად ეფუძნება კონსტიტუციის, შესაბამისი შიდა საკანონმდებლო და სამართლებრივი დოკუმენტების ანალიზს. შეფასება არ ითვალისწინებს ყველა ქართული კანონისა და მეორადი კანონმდებლობის განხილვას, არამედ განიხილება მხოლოდ ის შერჩეული კანონები, რომლებიც მივიჩნით რელევანტურად წინამდებარე შეფასების მიზნებისთვის.
6. შეფასება ეფუძნება ძირითადი ქართული კანონმდებლობის მასალების არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანებს, რის გამოც შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს თარგმანით გამოწვეულ უზუსტობებს. შესაძლებელია აგრეთვე, რომ მთავარ კანონებში შესული უკანასკნელი შესწორებები არ იყოს გათვალისწინებული ინგლისურ თარგმანებში.
7. ეუთოს/ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ წინამდებარე შეფასება არ აკეთებს კანონმდებლობასა და კანონშემოქმედებით პროცესთან დაკავშირებულ რაიმე აღწერილობის, ანალიზის ან წერილობითი თუ ზეპირი რეკომენდაციების და კომენტარების საბოლოო რედაქტირებას, რაც ეუთოს/ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა შესაძლოა მომავალში გააკეთოს.

განალიზებული მასალები

8. შეფასება ეფუძნება შემდეგი იურიდიული ტექსტების არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანებს:
 - საქართველოს კონსტიტუცია
 - საქართველოს კანონი საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ

² საერთაშორისო დახმარების მიმოხილვა იხილეთ ამ დოკუმენტის დანართ 5-ში.

³ კითხვარები იხილეთ ამ დოკუმენტის დანართ 3-ში

⁴ სისტემის აღწერა იხილეთ ამ დოკუმენტის დანართ 1-ში

- ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ
- საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ
- საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი
- საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი
- ადმინისტრაციული კოდექსი (ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ნაწილები)

მოკლე მიმოხილვა

9. წინამდებარე შეფასება წარმოადგენს საქართველოში არსებული ოფიციალური პროცედურებისა და მიმდინარე პრაქტიკის სიტუაციურ ანალიზს, საკანონმდებლო საქმიანობაში კანონპროექტების მომზადების, შედგენის, კანონის ძალაში შესვლის, ინფორმაციის გავრცელების, გამოქვეყნების და შეფასების პრაქტიკასთან მიმართებაში. იგი განიხილავს კანონშემოქმედებითი პროცესის მნიშვნელოვან ასპექტებს ქვეყანაში და განსაზღვრავს არსებულ პრობლემებსა და რისკებს. იგი აგრეთვე განსაზღვრავს იმ მიზნებს, რომელთა მიღწევაც საჭიროა კანონშემოქმედებითი პროცესის ეფექტურად ფუნქციონირებისთვის და მაღალი ხარისხის სამართლებრივი შედეგების მისაღებად. თბილისში და ქუთაისში მთავრობისა და პარლამენტის, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და ანალიტიკოსებთან შეხვედრის შედეგების და ანალიზის, ასევე შესაბამისი ქართული კანონმდებლობის ყურადღებით შესწავლის საფუძველზე, წინამდებარე შეფასება იძლევა რეფორმის განხორციელებისთვის საჭირო რეკომენდაციებს, რომლებიც უმთავრესად მიმართულია კანონშემოქმედებითი პროცესის სასურველი ეფექტურობის, ეფექტიანობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების და მასში მონაწილეობის გაზრდაზე და ამასთანავე გვთავაზობს კანონშემოქმედებით სისტემაში შესაძლო რეფორმის გატარების სტრატეგიის მონახაზს ამ ძალისხმევაში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ოფისის მხარდაჭერით.
10. დადგინდა შემდეგი პრობლემები და რისკები, რომლებიც სასურველია საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებმა მიიღონ მხედველობაში:
- **პოლიტიკის შემუშავება.** ვარგისიანი კანონშემოქმედებითი პროცესის არსებობისთვის საჭიროა პოლიტიკის კარგად შემუშავების მნიშვნელობის უკეთ გაგება, რისი მიღწევაც შესაძლებელია პოლიტიკის შემუშავების თანამედროვე ტექნიკის უფრო მეტად გაცნობით. ამჟამად, პოლიტიკის შემუშავების პროცესისთვის

ხელსაყრელი იქნებოდა მისი შემდგომი განვითარება და სისტემატიზაცია. დღეს არსებული სამოქმედო გეგმები და კანონმდებლობის მიმართ პროფესიული ინტერესი თითქოს და ანაცვლებს სათანადო პოლიტიკის შემუშავებას. საერთაშორისო ვალდებულებები და ეროვნული პლიტიკის საჭიროებანი ხშირად განმსაზღვრელ ფაქტორებს წარმოადგენენ აუცილებელი პოლიტიკის შემუშავების ძალისხმევაში, მაგრამ ისინი არ ანაცვლებენ პოლიტიკის შემუშავებას, როგორც ასეთს. იმასთან ერთად რომ, საკანონმდებლო აქტისთვის პოლიტიკის სათანადო დონეზე შემუშავებას არასაკმარისი ყურადღება ექცევა, შესაბამისი კანონპროექტების შემუშავებელი ორგანოები უმთავრეს აქცენტს აკეთებენ კანონმდებლობაზე, როგორც პოლიტიკური მიზნების მიღწევის მთავარ და ერთადერთ საშუალებაზე.

- **კოორდინაცია და კონტროლი.** კანონმდებლობის გარკვეული დაგეგმვა და კოორდინაციის მექანიზმი არსებობს, თუმცა იგი ყოველთვის სათანადოდ არ ხორციელდება. მთავრობა იყენებს ელექტრონული მთავრობის სისტემას პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მხარდასაჭერად. ამ სისტემის ძირითადი ფუნქციები ხელს უწყობს დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციებს, მაგრამ ჩამოყალიბებული პოლიტიკის არარსებობა და ზოგადად სუსტი კოორდინაცია მთავრობის შიგნით ამცირებს სისტემის ეფექტურობას. ამდენად არსებული კანონმდებლობის დაგეგმვის და კოორდინაციის მექანიზმის გაუმჯობესება ხელსაყრელი იქნებოდა. მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის პოლიტიკის განხორციელების პროცესი ხშირად იწყება კანონპროექტის შემუშავებით. საკანონმდებლო ინიციატივის, როგორც მოსალოდნელი პრობლემების და გამოწვევების გადაჭრის უმთავრესი საშუალების წინასწარ შერჩევა ზღუდავს დებატების და სხვა (მათ-შორის არა საკანონმდებლო) იდენტიფიცირებული პრობლემის გადაჭრის ალტერნატივებიდან ამორჩევის შესაძლებლობებს. ამდენად სხვადასხვა მომხრე და საწინააღმდეგო არჩევანის აწონ-დაწონისთვის და შემდგომ ოპტიმალური და ყველაზე რენტაბელური მიდგომისთვის სივრცე თითქმის არ რჩება. სამინისტროები თითქმის არ ფლობენ შესაბამისი სტანდარტის კანონპროექტების შესადგენად საჭირო პოლიტიკის შემუშავების მეთოდოლოგიას. უფრო მეტიც, ის თუ რა სიხშირით ხდება კანონებში შესწორებების შეტანა გვაფიქრებინებს, რომ საკანონმდებლო წინადადებები ყოველთვის სათანადოდ არ არის გააზრებული. ყოველწლიურად მომზადებული კანონპროექტების დიდი რაოდენობა შესაძლოა იყოს წინასწარ არასაკმარისად გააზრებული კონცეფციის მიზეზიც და შედეგიც: კონცეფციაზე და ალტერნატივებზე მუშაობა დიდ დროს მოითხოვს და როგორც ჩანს, მიმდინარე პროცესი არ იძლევა ამის საშუალებას. შემდგომ, არსებული სავალდებულო საკონტროლო შემოწმებები, რომლებიც ხორციელდება კანონპროექტის

შემმუშავებლების მიერ ფოკუსირებულია უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე საკანონმდებლო ნორმებთან შესაბამისობის შეფასებაზე, მაგრამ ეს არ ვრცელდება კანონმდებლობის სამუშაო მახასიათებლებზე. ამგვარი დამატებითი შემოწმებები უნდა უზრუნველყოფდეს მაგალითად, კანონის ამოქმედებისა და მის ძალაში შესასვლელად საჭირო დებულებების შეტანას ან ისეთ ფორმულირებას, რაც შეამცირებდა კანონის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის ალბათობას და შემდგომ პოლემიკას.

➤ **დაინტერესებულ მხარეთა კონსულტაციები.** დაინტერესებულ მხარეთა კონსულტაციების მთავარი მახასიათებელი და მათი საჭიროება ხაზგასმულია კანონმდებლობაში, რომელიც არეგულირებს კანონშემოქმედებით პროცესს, მაგრამ პრაქტიკა ზოგადად სიტუაციურ ხასიათს ატარებს და ებჯინება მთავრობასა და პარლამენტში გადაწყვეტილების მიმღებთა ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას. უფრო მეტიც, თითქმის არ არსებობს კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან და საზოგადოებასთან კანონშემოქმედებითი საქმიანობის წინა ეტაპზე. არ არსებობს მარეგულირებელი ჩარჩო, რომელიც დეტალურად განაზღვრავს დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციის ჩატარების დეტალებს. მიდგომა, რომელიც სრულად მოიცავს სათანადო მეთოდოლოგიას, სახელმძღვანელო პრინციპებს ან სამუშაო გეგმას, ჯერჯერობით არ არის შემუშავებული. დროში შეზღუდულობა კანონშემოქმედებით პროცესში დამატებით გავლენას ახდენს მთავრობისა და პარლამენტის მიერ კონსულტაციის სათანადოდ ჩატარებაზე. მანძილი ქუთაისსა (სადაც პარლამენტი მდებარეობს) და დედაქალაქ თბილისს შორის, სადაც მთავრობა და სამოქალაქო საზოგადოების დიდი ნაწილი მოღვაწეობს, აშკარად დამატებით დაბრკოლებას უქმნის დაინტერესებული ორგანიზაციების ადვოკაციის საკითხებში ჩართვას პარლამენტს გარეთ და მის შიგნით. შესაბამისი ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის არარსებობა პარლამენტში კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად ზღუდავს რეალური კონსულტაციების ჩატარებას.

➤ **რეგულირების ზემოქმედების შეფასება.** მთავრობა და პარლამენტი აღიარებენ, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება სავალდებულო ნაწილია ფორმალური საკანონმდებლო პროცედურისა; თუმცა ასეთი შეფასება არ არის ჩადებული ინსტიტუციონალურ მექანიზმში და იგი არ ხორციელდება ეფექტურად. არ არსებობს სათანადო მტკიცებულებაზე დაფუძნებული მიდგომა რეგულირების ზემოქმედების შეფასების მიმართ, რომელიც ეყრდნობა გამოკვლევული მონაცემების გამოყენებას და აპრობირებულ სტრატეგიებს. შემდგომ, მთავრობასა და პარლამენტში აღინიშნება ადამიანური რესურსის ნაკლებობა, რომელიც სათანადოდ ჩაატარებს რეგულირების ზემოქმედების შეფასებას. კანონპროექტის წინასწარი შეფასების

ამჟამინდელი მეთოდი, რომელსაც სამინისტროები იყენებენ პრაქტიკაში, დღესდღეობით მერყეობს სტანდარტული ღირებულების მოდელსა და მეტ-ნაკლებად ამომწურავი რეგულირების ზემოქმედების შეფასების მოდელს შორის. განმარტებითი ბარათები, რომლებიც თან ერთვის კანონპროექტს საკმაოდ ზოგადია ხოლმე და ხშირად არ იძლევა სათანადო ინფორმაციას და მოტივაციას კანონპროექტის მოსამზადებლად ან ღირებულებისა და სხვა ზეგავლენის შესაფასებლად. ეს ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა როგორც მთავრობაში, ისე პარლამენტში რომელსაც უნდა მიექცეს ყურადღება.

- **კანონშემოქმედებაში მეთოდოლოგიური პრინციპების და იურიდიულ დოკუმენტაციზე მომუშავე კადრების უკმარისობა.** მთავრობასა და ცალკეულ სამინისტროებში საჭიროა სამართალშემოქმედებისთვის აუცილებელი პროფესიული უნარებისა და რესურსების მეტი კონცენტრაცია და მეტი მეთოდოლოგიური მითითებები კანონპროექტების შემუშავებისთვის, გარდა შესაბამისი კანონებით დაწესებული მინიმალური სტანდარტებისა. სამართალშემოქმედებაში ამჟამად არ არსებობს წერილობითი მეთოდოლოგიური პრინციპები ან სახელმძღვანელო, თუმცა, როგორც აღნიშნავენ, ადგილი აქვს გარკვეულ ძალისხმევას მეთოდოლოგიის შემუშავების კუთხით. მეთოდოლოგიური პრინციპების არარსებობამ შეიძლება გააუარესოს ცალკეული საკანონმდებლო აქტების ხარისხი. კანონპროექტების შესამუშავებელ სახელმძღვანელოზე ხელმიუწვდომლობა ამწვავებს პრობლემას, რომლის მოგვარებაც მხოლოდ საკანონმდებლო დებულებებით სათანადოდ ვერ ხერხდება. ამ დრომდე მხოლოდ მცირედი ძალისხმევაა გაღებული კანონმდებლობაში მეტი გარკვეულობის შეტანის, ორაზროვნების შემცირებისა და ჩვეულებრივი ადამიანისთვის გასაგები საკანონმდებლო ენის დანერგვის კუთხით.

კიდევ ერთი აქტუალური საკითხი ეხება კანონშემოქმედებით პროცესში არასასაკმარისი რესურსების ხელმისაწვდომობას. კანონპროექტზე მომუშავე კადრების უკმარისობასთან ერთად, როგორც ჩანს არსებული რესურსის განვითარების შესაძლებლობაც ნაკლებია. უნივერსიტეტის სამართლის დიპლომის მოთხოვნა პოტენციური დასაქმებულისთვის, რომელიც იმუშავებს კანონშემოქმედების სფეროში, როგორც აღმოჩნდა ერთადერთი კრიტერიუმია, რომელიც მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული (კოლეგებთან გასაუბრებიდან გამომდინარე), თუმცა რეალური განათლება კანონშემოქმედების სფეროში არ არსებობს. კადრები არ გადიან პროფესიულ მომზადებას კანონპროექტის წერის ტექნიკაში: სწავლის პროცესი კანონპროექტების შემდგენლებისთვის თითქმის მთლიანად შემოიფარგლება „პრაქტიკული სწავლებით“. მთავრობასა

(განსაკუთრებით იუსტიციის სამინისტროში) და პარლამენტში კანონშემოქმედებითი სამუშაოს განხორციელებისთვის არ მოიპოვება საკმარისი ადამიანური რესურსები, რაც საკანონმდებლო პროცედურაში ჩართულ დაინტერესებულ პირებს სათანადო ტექნიკურ მხარდაჭერას შეუქმნიდა. ეს, როგორც ჩანს, ზოგადი პრობლემაა. ადამიანური რესურსის ნაკლებობა, მეთოდოლოგიური პრინციპების, ცოდნისა და კანონპროექტის შედგენაზე მომუშავე კადრების ნაკლებობასთან ერთად, დიდ გავლენას ახდენს კანონპროექტების ხარისხზე და სასწრაფოდ მოითხოვს ყურადღების გამახვილებას.

➤ **საკანონმდებლო სისტემის ზედმეტად დატვირთვა.** საკანონმდებლო სისტემა გადატვირთულია ინიციატივებით, რომლებიც შემდეგ კანონებად უნდა ჩამოყალიბდნენ. ამგვარი გადატვირთვა გამომდინარეობს მრავალი სამართლებრივი რეფორმის უმოკლეს დროში განხორციელების ზეწოლისგან და მას ახლავს დაბალი ხარისხის კანონდებლობის მიღების რისკი. ეს სიტუაცია გარდაუვლად ახდენს უზარმაზარ ზეწოლას მთავრობისა და პარლამენტის ერთობლივ კანონშემოქმედებით რესურსებზე და მხოლოდ მცირე დროს ტოვებს კარგად ორგანიზებული კანონშემოქმედებითი პროცესის მნიშვნელოვანი ელემენტებისთვის, როგორც არის რეგულირების ზემოქმედების შეფასება ან სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციის ჩატარება სათანადო დონეზე. სხვა ნორმატიული აქტების (მაგ., კანონქვემდებარე აქტების) დამატებისას, პრობლემა კიდევ უფრო იზრდება. ამასთან ერთად, პარლამენტს არ გააჩნია სრულყოფილი ელექტრონული სისტემა მისი ფუნქციების სათანადო ხარისხით ხელშესაწყობად. ეს მთავარი ნაკლი პარლამენტის ყველა დაინტერესებულ მხარეზე ვრცელდება, მათ შორის ყველა ფრაქციის წევრსა და აპარატის თანამშრომელზე. ამდენად, პარლამენტის წევრებს, აპარატის თანამშრომლებსა და დაინტერესებულ მხარეებს ყოველთვის არ მიუწვდებათ ხელი განახლებული დოკუმენტის ელექტრონულ ვერსიაზე. სხვადასხვა ნაბეჭდი ვერსიების გავრცელების ამჟამინდელი პრაქტიკა არ აკმაყოფილებს საკანონმდებლო პროცედურებში ჩართული აქტორების ინფორმაციულ საჭიროებებს.

➤ **დაბალანსებული რეგლამენტი.** მთავრობასა და პარლამენტში საკანონმდებლო პროცედურები განხილვის, კომენტარებისა და გადახედვის მკაცრი ვადებით რეგულირდება. საკანონმდებლო პროცედურების ეფექტურობასა და ქმედითობას შორის სწორი ბალანსი ვლინდება განსაკუთრებით კანონპროექტის დაჩქარებული მიღების შემთხვევებში. კანონპროექტების უკეთესი ხარისხის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა შესაბამის რეგლამენტებში მიმდინარე კანონმდებლობის ყურადღებით გადახედვა.

- **პარლამენტში გადაცემული შესწორებების განხილვა.** ალტერნატიული კანონპროექტის ან შესწორებების ნუსხის წარდგენა, მაშინ როდესაც კანონპროექტი უკვე პარლამენტშია, პრობლემას წრმოადგენს, რადგან მუხლობრივი შესწორების პროცესი და განხილვები, როგორც ჩანს არ არის გათვალისწინებული პარლამენტში. ეს შესამჩნევად ზღუდავს უმცირესობათა პარტიების სამართლებრივ შესაძლებლობებს, მაგრამ მას შეუძლია პოტენციურად შეზღუდოს კოალიციის პარტნიორებიც, რომლებიც ასევე უმრავლესობის ნაწილს წარმოადგენენ. კერძოდ, სიტუაცია შეიძლება გამწვავდეს იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტს ეწინააღმდეგებიან ნაწილობრივ და არა მთლიანობაში.
- **საპრეზიდენტო ვეტო.** მიმდინარე საკანონმდებლო პროცედურის მიხედვით, პრეზიდენტს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ვეტო დაადოს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონპროექტს და წამოაყენოს წინადადება შესწორებების შესახებ. ამ შემთხვევაში პარლამენტი ან მთლიანად იღებს ან უარყოფს პრეზიდენტის შეთავაზებას შესწორების შესახებ. ამ პროცედურით, რომელიც არ ითვალისწინებს პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებული შესწორების განხილვას (ნაწილობრივ ან მთლიანად) შეიძლება აიხსნას პარლამენტის მიერ ვეტოს დაძლევის ტენდენცია წარსულში. პარლამენტის მხრიდან ასეთი რეაგირების თავიდან არიდება შესაძლებელი იქნებოდა თუ შესწორებების თაობაზე პრეზიდენტის წინადადებების განხილვა და მეორე და მესამე წაკითხვისას კენჭის ყრა. თუმცა, ეს მოითხოვდა პარლამენტის რეგლამენტის შეცვლასაც.
- **ელექტრონული საკანონმდებლო მონაცემთა ბაზა.** საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, რომელსაც აქვეყნებს იუსტიციის სამინისტრო, წარმოადგენს საქართველოში გამოშვებული ყველა ნორმატიული სამართლებრივი აქტების საცავს, რომელსაც გააჩნია ელექტრონული საკანონმდებლო მონაცემთა ბაზის მხარდაჭერა. ეს ელექტრონული სისტემა იძლევა კანონპროექტებისა და კანონთა კრებულების გამოქვეყნების საშუალებას და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის უფასოდ. ზოგი ნორმატიული აქტი აგრეთვე ხელმისაწვდომია სხვა ენაზეც (ინგლისურად და რუსულად); თუმცა თარგმანის პროცესი სათანადოდ არ რეგულირდება, არ არსებობს სტანდარტიზებული იურიდიული ტერმინოლოგია და ამდენად თარგმანი არ მიიჩნევა ოფიციალურ ვერსიად. არსებული ინფორმაციით, ჯერჯერობით სისტემა არ აწარმოებს მონაცემთა და ინფორმაციის ნაკადის სათანადოდ კოორდინირებას: თუმცა მაცნეს ვებგვერდის მოხმარება უფასოა, ინტერნეტი არ არის ერთნაირად ხელმისაწვდომი მთელს საქართველოში, ხოლო ამობეჭდვა კი ფასიანია (ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა). ამასთან ერთად, მაცნეს ამჟამად არ გააჩნია ბექოფისი (მონაცემთა ოპერატიული დამუშავების განყოფილება) სადაც მოხდებოდა მოქალაქეებისგან მიღებული კომენტარებისა და

შენიშვნების გაანალიზება და შეფასება. როგორც ჩანს იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომლები ამ შენიშვნებს მხოლოდ შიგადაშიგ, საკუთარი შთაგონებისთვის კითხულობენ. გარდა ამისა, კანონპროექტის განთავსების შემდეგ სისტემა არ აღნიშნავს ამ კანონპროექტის მიღებას. კიდევ ერთი ნაკლი ის არის, რომ მიღებული კანონი ყოველთვის არ არის მისი ელექტრონული ვერსიის იდენტური. მაცნე არ უკეთებს ახალ ნუმერაციას კანონპროექტის საბოლოო ვერსიას, რაც წარმოშობს ცდომილების რისკს სხვა კანონებთან შეპირისპირებისას.

➤ **განხორციელების პრობლემა.** როგორც ჩანს, არსებობს პრობლემა კანონების განხორციელებაში. ეს შესაძლოა მივაწეროთ თვით კანონში არსებულ ნაკლოვანებებსა და ხარვეზებს, რომლებიც გამოწვეულია იმ ზეწოლის შედეგად, რომლის ქვეშაც ეს კანონები მზადდება და შედის ძალაში. საჭიროა ისეთი სისტემის არსებობა, რომელიც რეგულარულად შეაფასებს კანონის ეფექტურობას.

11. რაც შეეხება რისკებს, წინამდებარე შეფასების მიდგომა აგრეთვე ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ ნებისმიერი რეფორმა უნდა წამოიწყოს საქართველოს ხელისუფლებამ, იმის მაგივრად, რომ საერთაშორისო თანამეგობრობამ მიაწოდოს ხელისუფლებას რეფორმის იდეა, და მხოლოდ ამის შემდგომ უნდა დაიწყოს კონსულტაციის სრული პროცესი; მხოლოდ ამ გზით შეიძლება ვირწმუნოთ, რომ რეფორმები მიესადაგება ადგილობრივ საკანონმდებლო და პოლიტიკური კულტურის თავისებურებებს.

12. კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, შეფასება იძლევა შემდეგ რეკომენდაციებს:

ა. მთავრობაში კანონშემოქმედებით პროცესთან დაკავშირებით, სამინისტროთაშორისო კოორდინაციის მექანიზმები მათი ზოგადი დაგეგმარების კუთხით უნდა გაუმჯობესდეს სამინისტროების მოქნილობის დაბალანსების გზით და უნდა მოხდეს საკანონმდებლო დაგეგმვის თანამიმდევრულობის უზრუნველყოფა მთავრობის შიგნით. ამ უკანასკნელის მიღწევა შესაძლებელია მთავრობის სხვადასხვა სტრუქტურების მიერ მსგავსი მიზნებისა და პრობლემების შემცველი ერთდროული ინიციატივების თავიდან არიდება. შეიძლება აგრეთვე მიზანშეწონილი იყოს კოორდინაციის ასეთი მექანიზმის წერილობითი განმარტება და პროცედურის განხორციელებასა და ვადებზე კოორდინაციისა და მონიტორინგის ერთ ინსტიტუციაზე (მაგ., პრემიერ მინისტრის აპარატი) პასუხისმგებლობის დაკისრება;

ბ. საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებს შესაძლოა გაუჩნდეთ სურვილი განავითარონ სამთავრობოთაშორისი პოლიტიკის შემუშავების

სტრატეგია, სტრატეგიული დაგეგმვის ხელშეწყობით. ასეთ სტრატეგიას თან უნდა ახლდეს ამ პროცესში ჩართული კადრების შესაბამისი მომზადება.

- გ. საქართველოს მთავრობას შეუძლია განიხილოს სისტემატური პროცედურის არსებობა, რომლის მეშვეობით სამინისტროები გამოაქვეყნებენ პოლიტიკის სტრატეგიას სამოქალაქო საზოგადოების საკონსულტაციოდ, სამინისტროების მიერ ამ პოლიტიკის საბოლოო სახით ჩამოაყალიბებამდე.
- დ. საქართველოს მთავრობას რეკომენდაციას ვუწევთ გამოიკვლიოს პროცედურული საშუალებები, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი იქნება სამინისტროებს შორის პოლიტიკის შემუშავების ეტაპების უფრო მკაფიოდ გაიმიჯვნა, რაც უნდა დაიწყოს პოლიტიკის საკითხების განხილვის ეტაპიდან და დასრულდეს საკანონმდებლო პროექტით და ამ პოლიტიკის განხორციელებით; აგრეთვე, მთავრობას შეუძლია მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს ინფორმაციის მიწოდებისა და კოორდინაციის წესები პოლიტიკის შემუშავებაში, როგორც სამინისტროთაშორის, ისე სამთავრობო დონეზე.
- ე. უნდა ჩამოყალიბდეს სახელმძღვანელო პრინციპები ფაქტებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისთვის, რაც გამყარებული იქნება გამოკვლევითი მონაცემებითა და აპრობირებული სტრატეგიებით იმ გაიდლაინების შესაბამისად, რომლებიც შეიცავენ რეგულაციის ზემოქმედების შეფასების ჩატარების პრინციპებს; უფრო დეტალური ინსტრუქციები, გაიდლაინებზე დაყრდნობით დაეხმარება პოლიტიკის შემუშავებელ პირს პრაქტიკული ნაბიჯების თანმიმდევრულად გადადგმაში.
- ვ. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა განიხილოს პროექტის წერის მეთოდოლოგიის შექმნა, სტანდარტიზებული პროცედურა და მკაფიო, კარგად აგებული დოკუმენტების შედგენის სახელმძღვანელო პრინციპები, რაც უნდა იქცეს სავალდებულოდ ყველასთვის, ვინც ამ პროცესში იქნება ჩართული. მთავრობასა და პარლამენტს ვურჩევთ მჭიდროდ ითანამშრომლონ ასეთი გაიდლაინების შემუშავებისას მათი განხორციელების ერთგვაროვნების უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე უნდა ჩატარდეს პროფესიული მომზადება ამ გაიდლაინების გამოყენების საკითხებში.
- ზ. საქართველოს მთავრობამ და პარლამენტმა შესაბამისობაში უნდა მოიყვანონ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ კანონპროექტების შედგენის მეთოდოლოგიასთან და დოკუმენტების შედგენის სტანდარტულ პროცედურებთან მათი შემუშავების შემდეგ, ყველა სამართლებრივი ნორმატიული აქტის ერთგვაროვნების და თანმიმდევრულობის უზრუნველსაყოფად.

- თ. საქართველოს მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა განიხილოს სამართლებრივი დოკუმენტების შემდგენელთათვის მოსამზადებელი პროგრამების შეთავაზება, რათა მათ შეიძინონ სათანადო ცოდნა და უნარები პროფესიული დონის ასამაღლებლად. მომსამზადებელი პროგრამები არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ დოკუმენტის შედგენის ტექნიკური ასპექტებით: მნიშვნელოვანია, რომ დოკუმენტის შემდგენები გაეცნონ სამართალშემოქმედებითი პროცესის ყველა ეტაპს და გარკვეულ ასპექტებს, როგორც არის კომპლექსური გენდერული მიდგომა ან ადამიანის უფლებების საკითხები და გაითვალისწინონ ისინი.
- ი. საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს სამთავრობოთაშორისი კონსენსუსის საკითხი და აიღოს ვალდებულება პოლიტიკისა და კანონშემოქმედების შემუშავების საკითხებში კონსულტაციების ჩატარების მარეგულირებელი ჩარჩოს შექმნაზე, რათა დაინტერესებულ მხარეებს შეუქმნას კანონშემოქმედებით პროცედურებში ჩართვის რეალური შესაძლებლობა, რაც დაეფუძნება მკაფიო და ლაკონურ პრაქტიკულ მითითებებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ დაინტერესებული ორგანიზაციების ფართო სპექტრის საკონსულტაციო პროცედურებზე ხელმისაწვდომობას.
- კ. საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს კომიტეტის სხდომების დღის წესრიგის წინასწარ გამოქვეყნების შესახებ არსებული წესების სათანადოდ განხორციელება პარლამენტში კონსულტაციების სათანადო დონეზე ჩასატარებლად; პარლამენტის ყველა კომიტეტის დღის წესრიგი და ოქმები უნდა განთავსდეს ვებგვერდზე სულ ცოტა ორი-სამი დღით ადრე, რათა ყველა მსურველს მიეცეს მონაწილეობის მიღების თანაბარი შესაძლებლობა, მაშინაც კი როდესაც არ იმყოფებიან ქუთაისში.
- ლ. მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა გადახედონ მათ რეგლამენტებს და შეიტანონ მათში წესები კანონპროექტების განახლებული ვერსიების თავიანთ ვებგვერდებზე განთავსების შესახებ მას შემდეგ, რაც ისინი გაივლიან საკანონმდებლო პროცესს. ეს შესაძლებლობას მისცემს ყველა დაინტერესებულ მხარეს დროულად ადვილად თვალყური კანონპროექტის მიმდინარეობას. ყურადღება უნდა მიექცეს კომპიუტერული პროგრამების გამოყენებას, რომელიც აფიქსირებს ტექსტში ცვლილებებს, და აჩვენებს როგორც თავდაპირველ, ისე შესწორებულ ტექსტს;
- მ. რეკომენდირებულია, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლებსა და პარლამენტის თანამშრომლებს ჩაუტარდეთ სათანადო მომზადება რეგულირების ზემოქმედების შეფასების მომზადების მეთოდოლოგიის გამოყენების შესახებ, მათი პრაქტიკაში სწორად გამოყენების უზრუნველსაყოფად: კომპეტენციის ამაღლებას უზარმაზარი მნიშვნელობა ენიჭება და იგი არის წარმატების წინაპირობა;

- ბ. რეკომენდირებულია შემუშავდეს რეგულაციის ზემოქმედების შეფასების ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩო. არსებული პრაქტიკა უნდა შეიცვალოს შეფასებისა და გაკონტროლების სრულყოფილი ახალი მეთოდოლოგიით რათა ხელი შეეწყოს კანონპროექტების ერთიანი მეთოდით შეფასებას მთავრობასა და პარლამენტში. ასეთი მეთოდოლოგია უნდა განხორციელდეს ეტაპობრივად, რასაც შედეგად მოყვება სამართალშემოქმედებითი პროცესის კოორდინაციის გაუმჯობესება და შესაბამისად შეიქმნება მეტ დრო და შესაძლებლობა რეგულაციის ზემოქმედების შეფასების სრულყოფილად ჩასატარებლად.
- ო. საქართველოს მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა უზრუნველყონ კანონშემოქმედებითი პროცესის ეფექტურობისა და კანონების ქმედითუნიანობის დაბალანსება და გადახედონ კანონპროექტებში შესწორებების შეტანის, მიმოხილვის, შენიშვნების და წინადადებების მიწოდების არსებულ ვადებს შესაბამის რეგლამენტებში; განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს „სასწრაფოდ მისაღები კანონების“ განხილვისა და მიღების დაჩქარებულ პროცედურას: მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა გადახედონ მათ რეგლამენტებს უფრო მკაფიო კრიტერიუმების დასადგენად, რათა განისაზღვროს თუ როდის ითვლება კანონპროექტი „სასწრაფოდ“ და მოითხოვონ დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების დასაბუთება.
- პ. საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უნდა განიხილონ მუხლობრივი განხილვის, შესწორებებისა და კენჭის ყრის შესაძლებლობა საპარლამენტო სხდომებზე, რაც შესაძლებელს გახდის წინადადებების წამოყენებას კანონპროექტში კონკრეტული მუხლების და/ან უფრო ვრცელი ნაწილების შესწორების შესახებ. ცვლილებების შეტანის ახალი პროცედურის დეტალური პროცესი უნდა იქნას შეთანხმებული პარლამენტში და შესაბამისად უნდა შეიცვალოს რეგლამენტი.
- ჟ. პარლამენტმა უნდა განიხილოს ისეთი პროცედურების დანერგვა, რომელიც საშუალებას მისცემს კომიტეტებს მიიღონ კანონპროექტების წერილობითი ან ზეპირი მტკიცებულებები, რათა გაიოლდეს სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციების უფრო ორგანიზებულად ჩატარება.
- რ. რეკომენდირებულია გადაიხედოს პრეზიდენტის ვეტოსთან დაკავშირებული პროცედურა: კანონპროექტზე ვეტოს დადების გადაწყვეტილება ან მოტივირებულ არგუმენტებს უნდა შეიცავდეს მთლიან კანონპროექტთან დაკავშირებით, ან როდესაც ვეტოს თან ახლავს შეთავაზება შესწორების შეტანის თაობაზე, ეს უკანასკნელი უნდა ჩაიწეროს პარლამენტის სხდომის დღის წესრიგში და შემდგომ მოხდეს მისი განხილვა.
- ს. საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს ელექტრონული მთავრობის სისტემის მოდიფიცირება და დაუმატოს მას ფუნქციები ისეთი

ხარვეზების გამოსასწორებლად, როგორცაა სუსტი კოორდინაცია, დადგენილი საკანონმდებლო გეგმებიდან გადახვევა და მათგან დამოუკიდებლად კანონპროექტების ინიცირება, გაწერილ პროცედურებთან შესაბამისად. ამასთან, სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს სამინისტროთაშორისო კოორდინაციის მომავალ მექანიზმს;

- ტ. მაცნეს სისტემა გამოიყენება ძალაში შესული კანონების და კანონპროექტების გამოსაქვეყნებლად. საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს მისი შემდგომი გაუმჯობესება ერთდროული მონაცემებისა და ინფორმაციის ნაკადის კოორდინაციის კუთხით. საჭიროა მიღებულ სამართლებრივ აქტებსა და მათ ელექტრონულ ვერსიებს შორის არსებული ხარვეზების ამოვსება, რაც შექმნის მათი შედარების შესაძლებლობას. იდეალურ შემთხვევაში, ყველა კანონქვემდებარე აქტს თავი უნდა მოეყაროს ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში. ძალზე მნიშვნელოვანია სისტემის თავისუფალი წვდომა ყველასათვის, რასაც შესაბამისი ყურადღება უნდა მიექცეს.
- უ. რეკომენდირებულია შეიქმნას მაცნეს ბეჟოფისი (მონაცემთა ოპერატიული დამუშავების განყოფილება), სადაც გაანალიზდება და შეფასდება გამოქვეყნებული კანონპროექტისა და ძალაში შესული კანონების შესახებ შემოსული შენიშვნები და უზრუნველყოფილი იქნას კომპეტენტური სარედაქციო შემადგენლობის არსებობა. საქართველოს მთავრობამ უნდა წახალისოს ყველა სამინისტრო და სხვა სამთავრობო ორგანიზაციები, რომ მათ ატვირთონ კანონპროექტები მაცნეს ვებგვერდზე სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციის მიზნით. საქართველოს მთავრობამ შემდგომში უნდა გაითვალისწინოს სტანდარტებისა და საჭიროებისამებრ, დოკუმენტების წყაროების სხვა ენებზე თარგმნის პროცედურის დანერგვა, რაც შემდგომში ჩაითვლება „ოფიციალურ“ თარგმანად.
- ფ. პარლამენტმა უნდა განიხილოს სრულყოფილი ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის შემუშავება მონაცემთა ბაზის საძიებო სისტემისა და დოკუმენტის გადახედვის ოფციებით. ელექტრონული სისტემა უნდა მოემსახუროს საკანონმდებლო პროცედურებში დაინტერესებულ ყველა პირს, მათ შორის საპარლამენტო ფრაქციებს, კომიტეტებს, პარლამენტის წევრებს, პარლამენტის აპარატს, პერსონალს, ისევე როგორც სამთავრობო ორგანიზაციებს, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს და ფართო საზოგადოებას.
- ქ. რეკომენდირებულია, საკანონმდებლო პროცედურებში ჩართულ დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების აქტიურად ჩატარება ზემოთ აღნიშნული ელექტრონული სისტემის საერთო მოთხოვნების შემუშავების მთელი პროცესის განმავლობაში.

თემატური ანალიზი

შესავალი

13. წინამდებარე შეფასება ლაკონურად აღწერს საქართველოს კანონშემოქმედებით პროცესს, რომელიც შედის კონსტიტუციურ სტრუქტურაში. მასში ყურადღება გამახვილებულია ნორმებზე, რომლებიც განსაზღვრავენ საკანონმდებლო პროცესის ფუნქციონირებას და მოკლედ მიმოიხილავს წესებს, რომლებიც განსაზღვრავენ საკანონმდებლო პროცესს მთლიანობაში.
14. შეფასება ემყარება დაწერილ კანონს, ისევე როგორც მთავარ დაინტერესებულ მხარეებთან ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად შეგროვილ ინფორმაციას. შემდგომ, შეფასებაში გამოკვლეულია გარკვეული შეუსაბამობები კანონსა და მის განხორციელებას შორის იმ კუთხით, თუ რამდენად ახდენენ ისინი გავლენას საქართველოში საკანონმდებლო პროცესის მრავალ დადებით ასპექტზე.
15. შეფასების მიზანია მოახდინოს საკანონმდებლო ჩარჩოსა და კანონშემოქმედებითი პროცესის ილუსტრირება, რათა ხელი შეეწყოს ეფექტიანობისა და ხარისხის გაზრდას კანონმდებლობის განხორციელების ყველა სფეროში. ამ მიზნის მისაღწევად, შეფასება იძლევა რეკომენდაციებს საკანონმდებლო პროცედურის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესების თაობაზე.

დაგეგმვა და კოორდინაცია

16. აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე, კანონმდებლობის დაგეგმვა ხორციელდება და კოორდინაციის მექანიზმი ფუნქციონირებს საქართველოს პარლამენტის მდივნის აპარატში, რაც თავისთავად იმედის მომცემი ფაქტია. თუმცა შეიძლებოდა ამ მექანიზმის უფრო მეტად დახვეწა, როგორც ეს აღწერილია ქვემოთ მოცემულ პუნქტებში.
17. კანონშემოქმედებაში სამინისტროთაშორისო კოორდინაციის დისციპლინა, რაც ავალდებულებს მინისტრთა კაბინეტის წევრებს იმოქმედონ მთავრობის ზოგადი კანონმდებლობის გეგმის მიხედვით, საკმაოდ სუსტად გამოიყურება. ამასთან, ცალკეულ მინისტრებს აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივების სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებასთან სათანადოდ და დროულად შესაბამისობაში მოყვანის შესაძლებლობა.
18. უნდა ითქვას, რომ გარკვეული მოქნილობა, რომელიც აძლევს ცალკეულ მინისტრებს შესაძლებლობას გადაუხვიონ ზოგადი კანონმდებლობის გეგმიდან, შესაძლოა ემსახურებოდეს საზოგადოებრივ ინტერესს. მეორეს მხრივ კი ამგვარმა მანევრირებამ შესაძლოა გამოიწვიოს საკანონმდებლო ინიციატივების სიმრავლე, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს ზოგადი

კანონმდებლობის გეგმის განხორციელებას. ამასთან ერთად, კანონების სიუხვემ შეიძლება გამოიწვიოს დაჩქარებული პროცედურების უფრო მეტად გამოყენება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში თუ საჭირო ხდება კანონპროექტის მიღება განსაზღვრულ ვადაში. ამის გამო შეიძლება პარლამენტი ზედმეტად დაიტვირთოს და შედეგად გაჩნდეს ხარვეზები კანონმდებლობის პროცედურებში, მაგალითად საკანონმდებლო პროცესში მოხდეს მთავარი ეტაპების გამოტოვება, როგორცაა კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან, ან რეგულირების ზემოქმედების შეფასებები.

19. ამ თვალსაზრისით, რეკომენდირებულია მთავრობათაშორისი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ზოგადი პროცესის გაძლიერება. საჭიროა სამინისტროებს შორის კოორდინაციის მექანიზმის გაუმჯობესება. ცალკეული სამინისტროების საჭიროებები გადაუხვიონ ზოგადი კანონმდებლობის გეგმას უნდა დაბალანსდეს სახელმწიფო გეგმის შესაბამისად. თავიდან უნდა იქნას აცილებული სხვადასხვა სამინისტროების ერთდროული ინიციატივები ერთი და იგივე მიზნისა და დოკუმენტთა პაკეტისთვის, ან შესაძლოა შეიცვალოს ისინი რამოდენიმე სამინისტროს ერთობლივი საკანონმდებლო წინადადებებით, მოცემული კანონის სხვადასხვა დებულებებთან მიმართებაში.
20. საქართველოს მთავრობას შეუძლია მოდიფიცირება გაუკეთოს ელექტრონული მთავრობის სისტემას და დაამატოს ფუნქციები ისეთი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, როგორც არის სამინისტროებს შორის სუსტი კოორდინაცია და სამინისტროთა შეუზღუდავი თავისუფლება გადაუხვიონ კანონმდებლობის გეგმას და მოახდინონ კანონპროექტების დამოუკიდებლად ინიცირება.

პოლიტიკის შემუშავება

21. მიუხედავად იმისა, რომ შეინიშნება გარკვეული ძალისხმევა გაუმჯობესების კუთხით, პოლიტიკის შემუშავების პროცესი მთავრობაში მოითხოვს შემდგომ დახვეწას. როგორც ჩანს დიდი დრო არ ეთმობა სხვადასხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების განხილვას მოცემული პრობლემის გადასაჭრელად. ამასთან, პოლიტიკური ამოცანები ხშირად ნაკარნახევია მიმდინარე პოლიტიკური დღის წესრიგით ან მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ვალდებულებებით და ყოველთვის არ ეფუძნება საჭიროებების სათანადოდ შეფასებასა და პრობლემის ანალიზს.
22. როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი კანონმდებლობის მომზადებისა საქართველოში არის მკაფიო განსხვავების არარსებობა კანონმდებლობით განსაზღვრული პოლიტიკის განხილვასა და ამ პოლიტიკის კანონად ქცევის პროცესს შორის, რასაც მთელი რიგი შედეგები მოყვება. ერთერთი შედეგი ის არის, რომ კანონპროექტის შედგენამდე პოლიტიკის სწორად შემუშავებას არასაკმარისად ესმება ხაზი. მეორე, ეს არის მიზნის მისაღწევად

კანონმდებლობის მთავარ ან მხოლოდ ერთადერთ საშუალებად გამოყენების ტენდენცია. ეს შესაძლოა გამომდინარეობდეს დასახული პოლიტიკური მიზნებიდან. თუ ამ მიზნების მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ სამართლებრივი გადაწყვეტის გზით, მაშინ იგი განსაზღვრავს პრობლემის გადაჭრის გზას უკვე პროცესის დასაწყისშივე.

23. კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ ითვალისწინებს, რომ ნორმატიული აქტის პროექტს თან ახლდეს განმარტებითი ბარათი, რომელიც წარმოადგენს დოკუმენტს, სადაც ახსნილია აქტის მიზანი და წინაპირობები. ეს არის ერთადერთი აშკარა აღიარება მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პოლიტიკური მიზნის საჭიროებისა, როგორც კანონის ინიცირების წინაპირობის. თუმცა, ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში განმარტებითი ბარათის დამატებით მოთხოვნაზე არაფერია აღნიშნული, მაგალითად, განმარტება იმის თაობაზე, თუ რითი სჯობს კანონის გამოყენება სხვა საშუალებებს პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. ამგვარი მოთხოვნების გარეშე, განმარტებითი ბარათების მომზადება წარმოშობს იმ რისკს, რომ ეს განმარტებები ძირითადად ფორმალურ სახეს მიიღებენ.
24. კანონპროექტები მზადდება ან შესაბამისი სამინისტროს, ან ამ მიზნისთვის შექმნილი ექსპერტთა ჯგუფის მიერ, ჩვეულებრივ წინასწარ შემუშავებული კონცეფციის საფუძველზე, რომელიც ზოგადად აღწერს, თუ რა უნდა იქნას მიღწეული ამ კანონით. თუმცა ხშირად ასეთი კონცეფცია-დოკუმენტი მხოლოდ ერთ შესაძლებლობაზეა ხოლმე ფოკუსირებული და არ განიხილავს პრობლემების გადაჭრის შესაძლო ალტერნატიულ გზებს. ძნელია იმის თქმა ეფუძნება თუ არა პრობლემის გადაჭრის გზები გადაწყვეტილების მიღების სათანადო პროცესს, რომელიც პრობლემის იდენტიფიცირებასთან ერთად, ასევე შეიცავს შედეგების მისაღწევად საჭირო კრიტერიუმების დადგენას ყველა შესაძლო გადაწყვეტილებების და მათი შედეგების გათვალისწინებით, შედეგის მიღწევის კრიტერიუმებზე დაყრდნობით საუკეთესო არჩევანის გაკეთების საპირისპიროდ. ამას გარდა, სამინისტროებში არსებულ ანალიტიკურ ჯგუფებს შეუძლიათ გააანალიზონ საერთაშორისო ვალდებულებები, მაგრამ ზოგჯერ მათ შესაძლოა აკლდეთ ამ ვალდებულებების განსახორციელებლად საჭირო პოლიტიკის შემუშავების უნარი. უმეტეს შემთხვევაში პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მიიღება სამთავრობო დონეზე, მაგრამ მათ შესახებ ინფორმაციის მიწოდება სამთავრობო ორგანოებში ყოველთვის სათანადო დონეზე არ ხერხდება.
25. შემდგომ, როგორც წესი, არ ხდება პროექტის კონცეფციის ფართოდ განხილვა სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან ან საზოგადოებასთან სანამ იგი გახდება სახელმძღვანელო დოკუმენტი პროექტზე მომუშავე გუნდისთვის. ამგვარი მიდგომა შესაძლოა ზოგავს დროს, მაგრამ იგი თავშივე აფერხებს უკვე დადგენილი გადაწყვეტილების გარდა სხვა შესაძლო ალტერნატივების განხილვას. უფრო ღია და გამჭვირვალე გზა პოლიტიკის შემუშავებისა ასეთ მიდგომას თავს აარიდებდა და აგრეთვე მოახდენდა იმის დემონსტრირებას,

რომ მთავრობა ღირებულად მიიჩნევს საზოგადოებრივ აზრს პრობლემის იდენტიფიკაციისა და მისი გადაჭრის გზების შემუშავებაში. სინამდვილეში კი საზოგადოებრივი აზრის მოხმობა პოლიტიკური გადაწყვეტილების არჩევანის გასაკეთებლად ხშირად არ ხდება, რაც შესაძლოა იმ ფაქტიდან გამომდინარეობს, რომ პოლიტიკის შემუშავება არ განიხილება როგორც მკაფიო ამოცანა, რისი მიზეზიც აგრეთვე შესაძლოა იყოს ის, რომ მთავარი დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის საზოგადოების ჩართულობის უპირატესობა არ არის გაცნობიერებული კანონშემოქმედებითი პროცესის ადრეულ ეტაპზე.

26. ამ კონტექსტში, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის სამოქმედო გეგმები და კანონმდებლობის დაგეგმვა, რაც უეჭველად ემსახურება თავის მიზანს, არ ცვლიან ერთმანეთს პოლიტიკის შემუშავებაში. საერთაშორისო ვალდებულებები და ქვეყნის პოლიტიკა უნდა წარმოადგენდეს მთავარ მამოძრავებელ ძალას სავალდებულო პოლიტიკის შემუშავების ძალისხმევაში, თუმცა არც ისინი არ ანაცვლებენ პოლიტიკას, როგორც ასეთს. სამინისტროთა შორის სუსტ კოორდინაციასთან ერთად, პოლიტიკის შემუშავების არასათანადო დონე კანონშემოქმედებითი პროცესის დასაწყისში შეიძლება იყოს ერთერთი მიზეზი რეგულარული საკანონმდებლო ცვლილებების ურიცხვი რაოდენობისა, რაც ტვირთავს პარლამენტის (განსაკუთრებით იურიდიული კომიტეტის) და ცალკეული პარლამენტის წევრების მუშაობას (მეტი ინფორმაციისთვის იხილეთ პარ. 58, თავი კანონპროექტების ხარისხიანად შედგენის შესახებ).
27. ამას გარდა, სხვადასხვა სამინისტროს ანალიტიკური ჯგუფები, რომლებსაც შეიძლება მოვუწოდოთ კოორდინირებულად იმოქმედონ, პოლიტიკის განხორციელების პროცესში არ მიყვებიან ფორმალურ პროცედურებს და შესაბამისდ არ გააჩნიათ ერთიანი მიდგომა. ეს განსაკუთრებული გამოწვევის წინაშე აყენებს მათ ევროკავშირის მთელ რიგ დირექტივებთან დაახლოების პროცესში ეროვნულ დონეზე, რაც წარმოადგენს 2014 წლის 18 ივლისს რატიფიცირებული ასოცირების ხელშეკრულების მოთხოვნას.
28. ამ მხრივ საჭიროა პოლიტიკის შემუშავების სტრატეგიის დახვეწა და სტრატეგიული დაგეგმვის უზრუნველყოფა. საჭიროა შემუშავდეს შიდა კომუნიკაციისა და კოორდინაციის წესები სამინისტროებისა და სამთავრობო დონეებზე და გაიდლაინები ფაქტობრივ მონაცემებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისთვის, რეგულირების ზემოქმედების შეფასების გაიდლაინების შესაბამისად. ამ გაიდლაინებზე დაფუძნებული უფრო დეტალური ინსტრუქციები დაეხმარება პოლიტიკის შემუშავებლებს თანამიმდევრულად გამოიყენონ ისინი პრაქტიკაში. ამ ინსტრუქციების მიღებას ხელი უნდა შეუწყოს მომავალში პრაქტიკულმა სასწავლო პროგრამებმა მათი გამოყენების შესახებ, რომლებიც რეგულარულად ჩაუტარდებათ შესაბამის კადრებს.

კონსულტაციები

29. დროული და შესაბამისი კონსულტაციების პროცესი ხელს უწყობს პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას, ამაღლებს ცნობიერებას და ზრდის ცოდნას პოლიტიკური სტრატეგიების შესახებ დაინტერესებულ მხარეებსა და საზოგადოებაში, აგრეთვე წახალისებს საზოგადოებას თვითონ გახდეს ამ პოლიტიკის მფლობელი, რითაც ზრდის მათი ვალდებულების ხარისხს. ODIHR-ის შემფასებელთა გუნდის დაკვირვებით პარლამენტისა და მთავრობის მხრიდან აღინიშნება ზოგადი განზრახვა ჩართონ დაინტერესებული ორგანიზაციები კანონშემოქმედებით პროცესში. კანონპროექტზე მუშაობის საწყის ეტაპზე, საზოგადოების წარმომადგენლებს, ექსპერტებს და ლობისტებს უნდა მიუწვდებოდეთ ხელი სამინისტროებისა და პარლამენტის მიერ მომზადებულ პროექტებზე. თუმცა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების ჩატარების განზრახვასა და მისი უმტკივნეულოდ განხორციელებას შორის აღინიშნება მთელი რიგი დაბრკოლებები.
30. რაც შეეხება ამგვარ პრაქტიკას, სამართლიანი იქნება ავლნიშნოთ, რომ კონსულტაციები ამჟამად მოცემული შემთხვევისთვის ტარდება და სიტუაციურ ხასიათს ატარებს, და უმეტესად ემთხვევა მთავრობასა და პარლამენტში გადაწყვეტილებების მიმღებთა დისკრეციულ უფლებამოსილებას. არ არსებობს ერთიანი რეგულირების ჩარჩო დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების ჩასატარებლად.⁵ ამიტომ, არ არსებობს სრულყოფილი მიდგომა კონსულტაციების ჩატარების მიმართ, რომელიც მოითხოვს სათანადო მეთოდოლოგიის, გაიდლაინების ან სამუშაო გეგმების არსებობას.
31. ყოველივე ეს წარმოადგენს საკმაოდ მრავალმხრივი კონსულტაციების ჩატარების პრაქტიკას მთავრობისა და პარლამენტის სხვადასხვა უწყებებში. პოტენციური დაინტერესებული მხარეების და ექსპერტების შერჩევა ხდება ექსპერტთა და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ნუსხიდან, რომლებიც ფუნქციონირებენ საქართველოში, იმის გათვალისწინებით, თუ ვინ ითვლება მოცემული საკითხისა თუ თემითვის შესაფერისად. ყოველ შემთხვევაში ამგვარ პრაქტიკას ადილი ჰქონდა იუსტიციის სამინისტროში.⁶

⁵ კონსულტაცია და კოორდინაცია ხორციელდება სხვადასხვა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოების და კომისიების მეშვეობით, როგორცაა სისხლის სამართლის რეფორმის საკოორდინაციო საბჭო, გენდერული თანასწორობის საბჭო, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების, ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთა, ადამიანის ტრეფიკინგისა და სხვა უწყებათაშორისი საბჭოები.

⁶ კონსულტაცია და კოორდინაცია ხორციელდება სხვადასხვა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოების და კომისიების მეშვეობით, როგორცაა სისხლის სამართლის რეფორმის საკოორდინაციო საბჭო, გენდერული თანასწორობის საბჭო, შეზღუდული შესაძლებლობების

არ შეიძლება იმის მტკიცება, წარმოადგენს თუ არა ეს მთავრობათაშორისი ორგანიზაციების პრაქტიკას, ან იყენებენ თუ არა მას პარლამენტში. შესაძინევი იყო, რომ ზოგჯერ არ არსებობდა მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმები სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შესარჩევად, რომლებიც უნდა წარმოადგენდნენ პროცესის ან სამოქალაქო საზოგადოებასა და საპარლამენტო კომიტეტს შორის ურთიერთობის პროცედურის ნაწილს.

32. პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში არსებობს სპეციალური განყოფილება, რომელსაც ევალება დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაციის დამყარება. თუმცა არ არსებობს ამგვარ ორგანიზაციებთან კონსულტაციების ჩატარების გაწერილი პროცედურა, ის საკითხი თუ როგორ უნდა მოხდეს პროცედურის ორგანიზება და ვინ უნდა იქნას მოწვეული კონსულტაციაზე, ღიად რჩება. აგრეთვე გაუგებარია თუ როგორ და რა დონეზე მიიღებს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია დაინტერესებული ორგანიზაციების მოსაზრებებს მხედველობაში, მაგალითად კანონპროექტის შესახებ შენიშვნების ფორმულირებისას. ეს ეხება პრეზიდენტის მიერ კანონპროექტზე პოლიტიკური ვეტოს დადების განხილვას. ხელსაყრელი იქნებოდა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის შესახებ წესების დანერგვა პრეზიდენტის ახალი კონსტიტუციური როლის შესაბამისად (საუბარია არა საკანონმდებლო ხელისუფლების, არამედ ვეტოს დადების შესაძლებლობის შესახებ).

33. ერთი უპირატესობა საზოგადოებასთან კონსულტაციების ჩატარებისა, როდესაც კანონპროექტი უკვე შემუშავებულია, არის ის, რომ მოქალაქეები და საზოგადოების ის ჯგუფები, ვისაც მოცემული საკითხი ეხებათ, ხშირად მხოლოდ ამ ეტაპზე იწყებენ შემოთავაზებული წინადადების გაცნობიერებას. ამავდროულად, შესაძლოა ღირდეს საზოგადოებასთან კონსულტაციების ჩატარება ადრეულ ეტაპზე, როდესაც პოლიტიკა ჯერ სრულად არ არის შემუშავებული იმისთვის, რომ იგი გადაითარგმნოს კანონპროექტის ენაზე, მაგრამ მთავრობის მიერ შეთავაზებული წინადადება უკვე იმ დონეზეა ჩამოყალიბებული, რომ აზრი ეძლევა კონსულტაციების ჩატარებას. სასურველია საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებმა განიხილონ საჯარო დისკუსიების პრაქტიკის დანერგვა საჭიროებისამებრ, პოლიტიკის მთავარ საკითხებზე უკვე ჩამოყალიბებული კონცეფციის დოკუმენტზე კონსულტაციების გასამართად, სანამ კანონპროექტის რეალურად მომზადება დაიწყება. ამასთანავე, კანონპროექტმა შემუშავების პროცესში შეიძლება მნიშვნელოვანი ცვლილებები გაიაროს. ასეთ შემთხვევებში, ასევე უპრიანი და მნიშვნელოვანი იქნება კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაზე კონსულტაციების ჩატარება უფრო მოგვიანებით სტადიაზე.

მქონე პირების, ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთა, ადამიანის ტრეფიკინგისა და სხვა უწყებათაშორისი საბჭოები.

34. კანონშემოქმედებითი პროცესის ცალკეულ ეტაპებზე კანონით დაწესებული დრო არ არის საკმარისი, რაც ძალზე მნიშვნელოვანია კონსულტაციების თვალსაზრისით. სხვა დაინტერესებული მხარეები ხშირად ვერ ახერხებენ კანონპროექტის შესახებ სათანადო აზრის ჩამოყალიბებას პარლამენტის შიგნით გამჭვირვალობისა და დღის წესრიგით გამოწვეული დროისა და ინფორმაციის უკმარისობის გამო. უფრო მეტიც, მანძილი თბილისსა (სადაც მთავრობა და ყველაზე მნიშვნელოვანი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, პროფესიული ასოციაციები და ანალიტიკოსები არიან კონცენტრირებული) ქუთაისს შორის (სადაც მდებარეობს პარლამენტი) ხშირად ხელს უშლის დაინტერესებულ მხარეებს კომიტეტის სხდომებზე დასწრებაში, განსაკუთრებით როდესაც მათ ინფორმაცია სხდომის შესახებ მის დაწყებამდე მხოლოდ ცოტა ხნით ადრე მიეწოდებათ.
35. საკონსტიტუციო ცვლილებების პარლამენტში გადაცემის შემთხვევებში, კონსულტაციის საკითხის ორგანიზება უნდა მოხდეს კანონით. სასურველი იქნება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა მიიღონ მოაწილეობა ცვლილებებზე მომუშავე ჯგუფებში (რაც კონსულტაციის კიდევ ერთ ფორმას წარმოადგენს) ღია და გამჭვირვალე შერჩევის პრცედურის გამოყენებით. სხვა საკანონმდებლო და სამართლებრივი რეფორმების განხორციელებაში ჩართვის შემთხვევაში, მთავრობასა და პარლამენტს არ გააჩნიათ კონსულტაციების ჩატარების ვალდებულება. თუმცა პარლამენტის წევრებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ არცერთი დაინტერესებული მხარე არ უნდა გამოეთიშოს კანონშემოქმედებით პროცესში მონაწილეობას, კომიტეტის წევრები დაინტერესებულ მხარეებს აქტიურად არ იწვევენ კომიტეტის სხდომებზე. ამგვარი მოწვევები, როგორც ჩანს მხოლოდ კომიტეტის თავმჯდომარის მიერ ხორციელდება.
36. გარკვეულ საპარლამენტო კომიტეტებთან არსებული მრჩეველთა საბჭოები ზოგადად პროაქტიულად არ ახდენენ კომუნიკაციას საზოგადოებასთან. მრჩეველთა საბჭოს დაარსების შემთხვევაში, მისი ფუნქციონირება ან წევრობა არ არის სრულად გამჭვირვალე: მაგალითად, ამგვარი ინფორმაცია არ ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე. ამასთანავე, პარლამენტს არ გააჩნია უახლესი ტექნოლოგიებით აღჭურვილი ელექტრონული სისტემა, რომელიც უმაღლვე ასახავდა კანონპროექტში შესულ ცვლილებებს. ეს დიდ დაბრკოლებას უქმნის დაინტერესებულ მხარეებს და უფრო ფართო საზოგადოებას, რომელთაც სურთ კანონშემოქმედებით პროცესში ჩართვა, ან უბრალოდ მოვლენების თვალყურის მიდევნება. კანონპროექტების შესახებ ზოგადი და დეტალური ინფორმაციის დროულად გამოქვეყნება ამგვარ სისტემაში სავარაუდოდ ხელს შეუწყობს უფრო მეტი შესაძლებლობების არსებობას საზოგადოებასთან, ლობისტებთან, პოლიტიკურ ორგანიზაციებთან და პარტიებთან, და ზოგადად სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციების ჩასატარებლად.

37. ამ კონტექსტში უკუკავშირის მექანიზმის არსებობა ძალზე მნიშვნელოვანია: თუ არ მოხდება კონსულტაციის შედეგების აღიარება, ჩნდება საკმაოდ მაღალი რისკი “კონსულტაციის მიმართ გულგრილობის“ ფენომენის წარმოშობისა. ამჟამად, არ არსებობს ინსტიტუციონალიზირებული უკუკავშირის მექანიზმი პოლიტიკისა და კნონონების შემუშავების პროცესში ჩართული დაინტერესებული მხარეებისთვის როგორც მთავრობაში, ისე პარლამენტში. ამის ერთერთი მიზეზი შეიძლება იყოს ისევე სათანადო ელექტრონული სისტემის არარსებობა, და აგრეთვე საკონსულტაციო შეხვედრების შესახებ დოკუმენტების უკმარისობა. ამდენად, უპირანი იქნებოდა საჯარო ჩანაწერების წარმოება, რათა დაფიქსირდეს თუ რამდენად იქნა გათვალისწინებული შემოთავაზებული ცვლილებები და ზოგიერთი ცვლილების მიღების ან უარყოფის მიზეზები. მსგავსი მოსაზრებები უნდა ეხებოდეს იმ შემთხვევებს, როდესაც ცალკეული მოქალაქეები საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში ან პირდაპირ საპარლამენტო კომიტეტში ტოვებენ თავიანთ შენიშვნებს კანონპროექტის შესახებ.
38. რადგან კანონპროექტის მხოლოდ ნაბეჭდი ვერსიაა ხელმისაწვდომი, და ისიც ერთი დღით ადრე კომიტეტის სხდომამდე, დაინტერესებული მხარეები და ასევე პარლამენტის წევრები ყოველთვის არ ფლობენ იმ უკანასკნელ ვარიანტს, რომელიც კომიტეტის სხდომაზე უნდა იქნას განხილული. აგრეთვე საკომიტეტო მოსმენის ოქმები არ საჯაროვდება, არამედ გაიცემა მხოლოდ მოთხოვნისამებრ. ეს პრაქტიკა აძნელებს კომიტეტებში მონიტორინგის წარმოებას და აფერხებს შემდგომ ქმედებებს. გარდა ამისა, გასაუბრებებში მონაწილე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები აღნიშნავენ პარლამენტის წევრთა მიერ შეთავაზებული საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ კომენტარებისა და სათანადოდ თვალყურის მიდევნების შესაძლებლობის არარსებობას მათ საპარლამენტო კომიტეტების სხდომაზე განხილვამდე.
39. თუმცა საზოგადოებისთვის კომიტეტის სხდომებზე დასწრება თავისუფალია, იგი ხშირად ფერხდება ქუთაისსა და თბილისს თუ სხვა რეგიონებს შორის ზემოთ ხსენებული მანძილისა და იმ ფაქტის გამო, რომ სხდომების დღის წესრიგი ხშირად წინასწარ არ ქვეყნდება. მრავალი პარლამენტარი აგრეთვე აღნიშნავს ქუთაისსა და თბილისს შორის მანძილით გამოწვეულ ორმაგ დაბრკოლებას. ერთი მხრივ, ეს აბრკოლებს პარლამენტის კანონშემოქმედებით საქმიანობას, და მეორეს მხრივ აფერხებს პარლამენტის, როგორც ზედამხედველის ფუნქციას, რომლის მეშვეობით ამ უკანასკნელს შეუძლია უზრუნველყოს ხელისუფლებაში წონასწორობის დაცვა და მისი, როგორც საზოგადოებრივი ინტერესის დამცველის როლის განმტკიცება. რადგანაც პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა აგრეთვე თბილისში ცხოვრობს და მხოლოდ სხდომებსა და შეხვედრებზე დასასწრებად მიდის ქუთაისში, საკანონმდებლო დღის წესრიგი ძალზე დატვირთულია, რაც ნიშნავს, რომ პარლამენტის წევრებს ნაკლები დრო რჩებათ კანონპროექტზე

მსჯელობისთვის საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე. უფრო მეტიც, თუმცა კანონპროექტები ელექტრონული სახით ბარდება, კომიტეტის სხდომების ოქმები, რომლებიც შეიცავენ დებატების შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებებს კანონპროექტის შესახებ, უნდა ჩაბარდეს ნაბეჭდი სახით, შესაბამისი ხელმოწერებით, რომელიც შეიძლება ძალაში შევიდეს მხოლოდ ხელმოწერთა ფიზიკურად დასწრების შემთხვევაში. ამგვარი პროცედურა იწვევს დაყოვნებებს, რადგან ხელის მოწერა შეიძლება გაჭიანურდეს ხელმოწერთა შემდეგ ჯერზე ჩამოსვლამდე ქუთაისში.

40. მანძილი ქუთაისსა და თბილისს შორის აგრეთვე მნიშვნელოვანი სიძნელის წინაშე აყენებს პარლამენტის წევრებს დაამყარონ ნაყოფიერი ურთიერთობა დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან. ეს უკანასკნელნი, თავის მხრივ ვერ ახერხებენ მიაწვდინონ მათ ხმა მანძილისა და დატვირთული დღის წესრიგის გამო.⁷
41. პარლამენტის ქალაქ ქუთაისში გადატანა დადგენილია კონსტიტუციის 48-ე მუხლით. პარლამენტის ადგილმდებარეობის დროებითი შეცვლა პლენარული სხდომის ან სესიის სხვაგან ჩატარების მიზნით შესაძლებელია, მაგრამ მხოლოდ ქვეყნაში საგანგებო ან საომარი ვითარების შემთხვევაში. კონსტიტუცია ამდენად მკაფიოდ ზღუდავს პარლამენტის ფიზიკურად და სამუდამოდ გადაადგილების თავისუფლებას ქუთაისის გარეთ. კონსტიტუციაში მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ დებულებაში ცვლილების შეტანა შესაძლებელია უმრავლესობის თანხმობით. ამავე დროს, ამგვარი კონსტიტუციური ცვლილებების შეტანა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ არსებობს ყველა შესაბამისი დანტერესებული მხარის მკაფიო პოლიტიკური ნება, რასაც შესაძლოა დრო დასჭირდეს. სიტუაციის გამოსწორების მეორე - უფრო ადვილი და სწრაფი არჩევანია პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შეტანა, სადაც დაფიქსირდება, სხდომებისა და საკომიტეტო კრებების დღის წესრიგის სულ ცოტა ორი-სამი დღით ადრე ხელმისაწვდომობა, რათა დაინტერესებულმა მხარეებმა, განსაკუთრებით სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა, რომლებიც არ იმყოფებიან ქუთაისში, შეძლონ თავიანთი წვლილის შეტანა კანონპროექტის განხილვაში.
42. გარდა ამისა, ჩვენი რჩევაა გამოიკვლიოთ თუ რამდენად შეიძლება ადგილმდებარეობის შეცვლის ელექტრონული ინსტრუმენტებით ჩანაცვლება ან ყოველ შემთხვევაში კონტაქტებისა და აზრთა გაცვლა-გამოცვლის შესაძლებლობის გაზრდა პარლამენტს, მთავრობასა და

⁷ იხ. საერთაშორისო გამჭვირვალობის 2014 წლის აპრილის შეფასება საქართველოს პარლამენტის პირველი წლის მუშაობის შესახებ: ზოგადი მოსაზრებით პარლამენტი უნდა იყოს თბილისში. რაც შეეხება ფართო აუდიტორიას, გამოკვლევაში აღნიშნულია, რომ გამოკითხულთა 66% იზიარებს ამ მოსაზრებას, ხოლო 20% ფიქრობს, რომ იგი უნდა დარჩეს ქუთაისში. დანარჩენი 13% -ს არ აქვს პრიორიტეტი, ან თავს იკავებს აზრის გამოთქმისგან. ანგარიშის ნახვა შესაძლებელია შემდეგ საიტზე: <http://transparency.ge/en/node/4147>.

დაინტერესებულ ორგანიზაციებს შორის. საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ორი მაგალითი: ვიდეოკონფერენცია ძლიერი საშუალებაა კონსულტაციების ჩასატარებლად დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან, რომლებიც არ იმყოფებიან ქუთაისში და ელექტრონული ხელმოწერის დანერგვას შეუძლია ჩაანაცვლოს ფიზიკური ხელმოწერა კანონპროექტებზე და ამით ხელმომწერის ფიზიკურად დასწრების აუცილებლობა.

43. საკონსულტაციო პროცედურებთან დაკავშირებულ ზემოთ აღნიშნულ სიძნელეებთან დაკავშირებით, რეკომენდირებულია კონსენსუსის და ზოგადი ვალდებულებების ჩამოყალიბება მთავრობის შიგნით სამთავრობოთაშორისო უწყებების პოლიტიკისა და კანონშემოქმედების საკითხებზე კონსულტაციების რეგულირების ჩარჩოს შესამუშავებლად. კონსულტაციების ჩატარების მარეგულირებელი ჩარჩო უნდა დაეფუძნოს საერთაშორისოდ აღიარებულ მეთოდოლოგიას და პრაქტიკას, საქართველოს ადმინისტრაციული და კულტურული თავისებურებების გათვალისწინებით. ამგვარი მარეგულირებელი ჩარჩო დაინტერესებულ მხარეებს მისცემს საკანონმდებლო პროცედურებში ჩართვის რეალურ შესაძლებლობას. მოცემულ კონტექსტში საჭიროა ამ პროცედურებზე ხელმისაწვდომობის, მთავრობის სხვადასხვა ნაწილებს შორის კოორდინაციის, კომპეტენტური კადრების არსებობის, კანონპროექტის განვითარების სხვადასხვა ეტაპებზე მისი მოიტორინგის და (ელექტრონული) უკუკავშირის მექანიზმების უზრუნველყოფა.

44. ამგვარ გარემოებებში მიზანშეწონილი იქნებოდა კონსულტაციის პროცედურის დაგეგმვისადმი ეტაპობრივი მიდგომა. ეს შექმნიდა მოქნილ, ყველაზე შესაფერის და ეფექტურ ფორმატს კონსულტაციისთვის (მაგალითად, მრგვალი მაგიდა, ფოკუს ჯგუფები, ონლაინ ფორუმები, ა.შ.) რომელიც მოერგებოდა თითოეულ შესაბამის სიტუაციას. ასეთი პროცედურა თანამიმდევრულად დააკავშირებს კონსულტაციის პროცესის ყველა ეტაპს ერთმანეთთან. მარეგულირებელ ჩარჩოზე დაყრდნობით, საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს მკაფიო და ლაკონური პრაქტიკული გაიდლაინების შედგენა და ინტერნეტში გამოქვეყნება დაინტერესებულ ორგანიზაციათა კონსულტაციის პროცედურებზე ადვილად ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, რაც შექმნიდა პროექტის წინადადებების მომზადებაში კონსტრუქციული წვლილის შეტანისა და მისი ანალიზის ხარისხის გაუმჯობესების საშუალებას. ეს შეიძლება მოიცავდეს მაგალითად, რეგულირების ზემოქმედების შეფასებას. ამ შემთხვევაში წვდომა არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ იმ ჯგუფებით, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზთა გამო სარგებლობენ პრივილეგიებით ან შერჩეულნი არიან თვით პროექტზე მომუშავეთა მიერ. შესაძლებელია გამოყენებული იქნას მრჩეველთა და უწყებათაშორისი საბჭოების ჩამოყალიბების მიმდინარე პრაქტიკა და გამოცდილება. შესაძლებელია ამგვარი შიდა პროცესის ინსტიტუციონალიზაცია და სავალდებულობა სამინისტროებსა და პარლამენტში.

45. კონსულტაციების სათანადოდ ჩატარების უზრუნველსაყოფად კონსულტაციების ჩატარების მარეგულირებელი ჩარჩო უნდა იყოს ერთიანი (გამონაკლისია უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები). კონსულტაციის ჩატარების არსებული პროცედურები საჭიროებენ სრულყოფილ ცვლილებებს. იდეალურ შემთხვევაში, ყველა არსებული პროცედურა უნდა შეიცვალოს ახლად შემუშავებული მეთოდოლოგიით ერთიანი საკონსულტაციო პროცედურის უზრუნველსაყოფად. ამგვარი პროცედურები, ყველაფერთან ერთად უნდა ითვალისწინებდნენ კონსულტაციის შეხვედრების ოქმებისა და შედეგების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობას, მათ შორის ინტერნეტის საშუალებით.
46. პარლამენტმა შესაძლოა მოისურვოს კონსულტაციის ჩატარებისთვის მარეგულირებელი ჩარჩოს შემუშავება, რომელიც სასურველი იქნება დაეფუძნოს იგივე პრინციპებს, რასაც სამთავრობო უწყებათაშორისი მარეგულირებელი ჩარჩო ეფუძნება. აქაც, პროცედურაზე ხელმისაწვდომობა, სხვადასხვა უწყებებთან და საპარლამენტო კომიტეტებთან კოორდინაცია, კომპეტენტური კადრები, მონიტორინგი და ელექტრონული უკუკავშირის მექანიზმების არსებობა ყველაზე მნიშვნელოვანი ასპექტებია. კონსულტაციის პროცედურა უნდა შევიდეს პარლამენტის რეგლამენტში.
47. პარლამენტში კონსულტაციის პროცედურის ხელშესაწყობად, საჭიროა კომიტეტის სხდომების დღის წესრიგის დროულად გამოქვეყნების წესების განხორციელება. ამასთან ერთად, რეკომენდირებულია რომ პარლამენტის ყველა კომიტეტის დღის წესრიგი და ოქმები გამოქვეყნდეს ვებგვერდზე; საჭიროებისამებრ, ნაბეჭდი ასლების მოპოვება შესაძლებელი უნდა იყოს უფასოდ.

საპარლამენტო ინიციატივა

48. პარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატივის შემთხვევაში, კანონპროექტის ინიციატორი ჩვეულებრივ პარლამენტის ან ფრაქციის წევრია ხოლმე. ის რომ კანონპროექტის ინიციატორებს შეიძლება ყოველთვის არ გააჩნდეთ საჭირო ცოდნა და უნარები, ან ადამიანურ რესურსთან ხელმისაწვდომობა, როგორცაა პარლამენტის ბიურო, რათა შეძლონ ფინანსური და ფისკალური ანალიზის ჩატარება, ზრდის იმის რისკს, რომ კანონპროექტის ხარისხი არ შეესაბამებოდეს საჭირო სტანდარტს. კერძოდ, ჩვეულებრივ არ ხდება კანონპროექტების საბიუჯეტო შედეგების სათანადოდ აღრიცხვა და კანონპროექტი არც რეგულირების ზემოქმედების შეფასებას არ გადის. თუ ასეთი შეფასებები არ გაკეთდება, კანონპროექტი ყოველთვის ვერ დააკმაყოფილებს ინიციატორის მიზნებსა და ამოცანებს და ვერც დაინტერესებულ მხარეთა მოლოდინებს. ეს გამოიწვევს კიდევ უფრო მეტ ჩარევას კანონმდებლობაში, რაც საკანონმდებლო ჰიპერაქტიულობამდე მიგვიყვანს.

49. მთავრობა ვალდებულია პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონპროექტი განიხილოს და გამოთქვას აზრი ათი დღის განმავლობაში. ეს ვადა, ყველა სტანდარტის მიხედვით, ძალზე მცირეა შესაფერისი მოსაზრების შესამუშავებლად, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების და რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩასატარებლად. ამიტომ, მიზანშეწონილი იქნებოდა ამ ვადის გაგრძელება, რათა შესაძლებელი გახდეს ხარისხიანი კანონპროექტების მომზადება, რომლებიც თავიანთი ფორმითა და შინაარსით დააკმაყოფილებდნენ ხარისხის მინიმალურ სტანდარტებს.⁸

დაჩქარებული პროცედურა

50. შეფასების მომზადების პერიოდში მრავალი გამოკითხული პირი იზიარებდა იმ აზრს, რომ დაჩქარებული პროცედურა „სასწრაფოდ“ მისაღები კანონის განსახილველად ძალზე ხშირად გამოიყენება და ზოგჯერ არასწორადაც. 2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე პერიოდში სტატისტიკური შეფასებით, მთავრობისა და პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების 32%-ის დამუშავება დაჩქარებული წესით ხდებოდა (4,2% მიღებული იქნა გამარტივებული პროცედურის მეშვეობით). ასეთი პროცედურის შედარებით ხშირი გამოყენება მნიშვნელოვან ზეწოლას ახდენს პარლამენტის აქტორებზე და სერიოზულად ზემოქმედებს შეთავაზებულ კანონპროექტის ხარისხზე.
51. პოზიტიურია ის, რომ დაჩქარებული პროცედურა არ დაიშვება ყველა კანონპროექტებთან მიმართებაში. აღსანიშნავია, რომ იგი დაიშვება მხოლოდ

⁸ მაგ., შოტლანდიის პარლამენტის პროცესუალური სამართლის ნორმებით ასეთი ვადები შემდეგნაირად არის დაწესებული: „ნორმა 9.5 პროექტის ეტაპები (...) 3 ა. მინიმალური პერიოდი პირველ ეტაპის დასრულებისა და მეორე ეტაპის დაწყებას შორის მინიმუმ 12 სხდომის დღეა. 3 ბ. მინიმალური პერიოდი მეორე ეტაპის დასრულების დღესა და მესამე ეტაპის დაწყების დღეს შორის არის 10 სხდომის დღე . 3 გ. როდესაც პროექტის ნაწილი ბრუნდება კომიტეტში ნორმა 9.8.6.-ის თანხმად, (შემდეგი მე- 2-ე ეტაპის განსახილველად), მინიმალური პერიოდია 4 სხდომის დღე, რაც უნდა გავიდეს -(ა) მე-3-ე ეტაპის პროცედურების გადადებიდან მეორე ეტაპის შემდგომი პროცედურის დაწყების დღემდე; (ბ) დღე როდესაც სრულდება მე-2-ე ეტაპი და დღე როდესაც განახლდება მე-3-ე ეტაპი (მაგრამ მხოლოდ თუ კანონპროექტის შესწორება ხდება შემდეგი მე-2-ე ეტაპის განხილვებისას).

როდესაც კანონპროექტი არ შეიცავს კონსტიტუციურ ცვლილებებს ან არ წარმოადგენს სრულიად ახალ კანონპროექტს (იგულისხმება, რომ იგი გვთავაზობს შესწორებების შეტანას არსებულ კანონებში) (იხ. მაგ., პარლამენტის რეგლამენტის მუხლი 163). ამავე დროს, რეგლამენტში არ არის მითითებული დაჩქარებული პროცედურის გამოყენებისთვის რაიმე დამატებითი მატერიალური კრიტერიუმები. პრაქტიკაში ეს პროცედურა ზოგჯერ გამოიყენება საკმაოდ კომპლექსურ კანონებთან მიმართებაში. კანონპროექტის დაჩქარებული წესით მიღების მოთხოვნა, ისევე როგორც მისი აუცილებლობის ხარისხი, პარლამენტის ბიუროს მიერ ფასდება წამყვანი კომიტეტისა ან კანონპროექტის ინიციატორის არგუმენტების საფუძველზე. პარლამენტის წარმომადგენლები, რომლებიც გამოკითხვაში მონაწილეობდნენ, აგრეთვე აღნიშნავენ, რომ კანონპროექტების უმეტესობა, რომელთა განხილვა ხდებოდა დაჩქარებული პროცედურით, შეტანილი იყო კანონთა მიღების წლიურ დღის წესრიგში წლის დასაწყისში. მათი თქმით, კანონპროექტის მიღების პროცესი ხშირად ჩქარდებოდა არა საკანონმდებლო პროცესის გადაუდებლობის გამო, არამედ უბრალოდ მოცემული წლის დღის წესრიგის შესრულების გამო. დაჩქარებული პროცედურის ინიცირება და გატარება არ მოითხოვს დიდ ძალისხმევას და დასაბუთებას, რაც შესაძლოა არის მისი ამგვარი სიხშირით გამოყენების მიზეზი.

52. დაჩქარებული პროცედურის ვადა ერთი კვირაა, რაც მნიშვნელოვან ზეწოლას ახდენს ყველა მასში მონაწილე მხარეზე: მთავრობაზე, საპარლამენტო კომიტეტებზე, დაინტერესებულ მხარეებზე, პარლამენტის ცალკეულ წევრებსა და აპარატის თანამშრომლებზე. მოკლე დროის გამო თითქმის შეუძლებელია პროცედურის შედეგების მთავრობისთვის გადაცემა მათ განსახილველად, თუ ეს პროცედურები ინიცირებულია პარლამენტის მიერ: მთავრობის ექსპერტთა ჯგუფს ნაკლებად ექნება მოსაზრებების ან დასკვნების კარგად ფორმულირების შესაძლებლობა მხოლოდ ერთ კვირაში. ასევე ნაკლებ სავარაუდოა მოხერხდეს კონსულტაციების ჩატარება დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან ასეთ შემთხვევებში. აქედან გამომდინარე, მთავრობის (და სხვა დაინტერესებული მხარეების) მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ შესაძლოა გადაცემულ იქნას განსახილველად გარკვეულ შემთხვევებში საპარლამენტო კომიტეტებში ან პლენარულ სხდომებზე მსჯელობის ან მისი დამთავრების შემდეგაც კი და ამკარაა, რომ მისი ზემოქმედება შეზღუდული იქნება.

53. ამავე დროს, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს თითქმის არ აქვთ შესაძლებლობა დაიცვან თავიანთი თვალსაზრისი პარლამენტის წევრებთან დაჩქარებული პროცედურის შემთხვევაში, რადგან მათთვის ფაქტიურად შეუძლებელი იქნება მოვლენების მიმდინარეობის თვალყურის მიდევნება. გარდა ამისა, პარლამენტის წევრებს თვითონ არ აქვთ დრო თვალყურის ადევნონ კანონპროექტთან დაკავშირებულ დისკუსიებს როგორც პარლამენტის კომიტეტებში, ისე პლენარულ სხდომებზე ინტერნეტის საშუალებით. პლენარული სხდომის დროს დაჩქარებული პროცედურა

ძალზე შეზღუდულ დროს აძლევს პარლამენტის ცალკეულ წევრებს სხდომაზე გამოსასვლელად; მათ მხოლოდ ეძლევათ ჩარევის შესაძლებლობა, ისიც მოკლედ.

54. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც ზემოქმედებას ახდენს ყველა მონაწილე მხარეზე დაჩქარებული პროცედურის შემთხვევაში არის ინფორმაციის დროულად არ მიწოდება კანონპროექტის შესახებ. დაჩქარებული პროცედურის შედეგად შესაბამის კომიტეტებსა და პლენარულ სხდომებზე გაუმჯობესებული და შესწორებული ვერსიები ცხადია რომ არ არის საბოლოო სახით გასწორებული და დროულად განთავსებული პარლამენტის ვებგვერდზე, და მათი მოპოვებაც არ არის შესაძლებელი პარლამენტის აპარატის მეშვეობით. პარლამენტის წევრებს, პერსონალს და დაინტერესებული მხარეებს არ მიუწვდებათ ხელი ამ დოკუმენტების ელექტრონულ ვერსიებზე. როგორც ჩანს, გადახედილი კანონპროექტის ნაბეჭდი ვერსიების მოპოვება შესაძლებელია პროცედურის განმავლობაში, თუმცა მათი სტატუსის შესახებ ზუსტ ინფორმაციას არ იძლევიან. უფრო მეტიც, პარლამენტის ბიურო ფიზიკურად არ (და ალბათ ყოველთვის ვერ) უზრუნველყოფს დაჩქარებულ პროცედურაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეებს ნაბეჭდი ვერსიებით რეგულარულად. შესაბამისად, პარლამენტის კომიტეტის სხდომებზე და შესაძლოა აგრეთვე პლენარულ სხდომებზე, ყველა პარლამენტის წევრი დროულად არ იღებს დოკუმენტის უახლეს ან თუნდაც ჩასწორებულ ვერსიას. ამ სიტუაციის გამოსწორება შესაძლებელია სათანადო ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის დაყენებით.

ინფორმაციის ნაკადის დაფიქსირება

55. როგორც ზემოთ უკვე ავლინებთ სრულყოფილი ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის არარსებობა პარლამენტში ართულებს კანონპროექტში შესული შესწორებების თვალყურის მიდევნებას, მათ შინაარსზე ხელმისაწვდომობას და არსებული კანონების ავტომატურ განახლებას პროექტში შესწორებების მიღების შემდეგ. ეს მთლიან პროცესს ძალზე მძიმეს ხდის კანონშემოქმედებით პროცესში დაინტერესებულ მხარეთათვის როგორც პარლამენტის შიგნით, ისე მის გარეთ. სრულყოფილი, მონაცემთა ბაზის საძიებო სისტემით აღჭურვილი ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის არარსებობა დოკუმენტების რევიზიის შესაძლებლობით, რაც მიმდინარე ცვლილებებს ასახავდა, განსაკუთრებით მწვავე პრობლემაა დაჩქარებული პროცედურის შემთხვევაში. ერთერთი გზა ამ სიტუაციის გამოსწორებისა იქნება ისეთი ელექტრონული სისტემის დანერგვა, რომელიც ორი დოკუმენტის შედარებისა და ცვლილებების ჩვენების საშუალებას იძლევა კიდევ მესამე ცალკე დოკუმენტში (როგორც მაიკროსოფტის პროგრამა, რომელიც აჩვენებს ორიგინალში ჩამატებულ შესწორებებს), შესადარებელ დოკუმენტში ცვლილებების შეტანის გარეშე. კიდევ ერთი გზაა ონლაინ სისტემის დაყენება, რომელიც გააკეთებს

სხვადასხვა ავტორების მიერ გადახედილი დოკუმენტების კომბინაციას ერთ დოკუმენტში.

56. კანონპროექტის დამატებითი დამხმარე დოკუმენტაცია (მაგ., განმარტებები ან საჯარო კონსულტაციები ან ზემოქმედების შეფასებები, თუ საჭიროა) აგრეთვე არ არის ყოველთვის ხელმისაწვდომი პარლამენტის ვებგვერდზე. გარდა ამისა, ინფორმაცია კომიტეტის, მათი მრჩეველთა საბჭოების შიდა წესების, ამ საბჭოების შემადგენლობის, კომიტეტის ოქმების, კანონპროექტზე მსაზრებების, და ა.შ. შესახებ აგრეთვე არ არსებობს. ჩვენი რჩევაა შემუშავდეს ვებგვერდზე მასალების განთავსების გაუმჯობესების გზები და მოხდეს მათი რეგულარულად განახლება.

კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ხარისხი

57. ზემოთ აღნიშნული ეფექტური პოლიტიკის შემუშავების არარსებობის გარდა, მთავრობასა და პარლამენტში აღინიშნება კანონპროექტის შემდგენელი სპეციალისტების, როგორც რესურსის ნაკლებობა და მათთვის პროფესიული განვითარების შესაძლებლობების თითქმის არარსებობა. ეს სიტუაცია მთავრობაში თითქოს უკეთესია ვიდრე პარლამენტში, განსაკუთრებით იუსტიციის სამინისტროში, სადაც მომუშავე პერსონალს ადგილზე და ზოგჯერ სამსახურს გარეთაც უტარდებათ ტრეინინგები. პარლამენტის მოსამსახურეებს არ გააჩნიათ ესეთი შესაძლებლობები. ამავ დროს, კონკრეტული მიზნისთვის შექმნილმა მოსამზადებელმა კურსმა შესაძლოა საკმაოდ შეზღუდული ზეგავლენა მოახდინოს შედეგზე, თუ იგი არ არის საყოველთაო შიდა პოლიტიკის ნაწილი იურიდიული განათლების საკითხებზე, როელიც სხვებთან ერთად მოიცავს კანონპროექტის შედგენის ტექნიკასაც.
58. ჩვეულებრივ, პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე ხარვეზებით მუშაობის შედეგად მიიღება არასრულყოფილად შემუშავებული კანონპროექტები. შემფასებელთა ჯგუფმა საქართველოში ვიზიტის დროს 2014 წელს, აღნიშნა, რომ 2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე (2.5 წელი) სულ გამოვიდა 638 კანონპროექტი. შემფასებელთა აზრით ეს საკმაოდ სოლიდური რაოდენობაა: დროის ამ პერიოდში, საკანონმდებლო ინიციატივების 97%-ზე მეტი, რაც იქნა მიღებული, ეხებოდა არსებულ კანონებში შეთავაზებულ შესწორებებს, და მხოლოდ 3% - ახალ კანონებს. თუ ეს პრაქტიკა რადიკალურად არ შეიცვლება 2014 წლის დარჩენილ პერიოდში, გამოვა, რომ მიღებული კანონების უდიდესი უმრავლესობა წარმოადგენს არსებული კანონების შესწორებულ ვარიანტებს. ხშირი და განმეორებითი შესწორებები კანონმდებლობაში ხშირად მიუთითებს ტექსტისა და ფორმულირების სისუსტეზე.
59. საქართველოში როგორც ჩანს არ არსებობს კონკრეტული ან ერთიანი გაიდლაინები კანონპროექტების შესდგენად. კანონპროექტის შემმუშავებლების სასწავლო პროცესი უმთავრესად ეყრდნობა პრაქტიკას და

თითქმის მთლიანად შემოიფარგლება „პრაქტიკული სწავლებით“. არსებული ინფორმაციით, საკმაოდ მცირე ძალისხმევა გაიღება მომზადების კუთხით და ისიც მხოლოდ სპეციალური მიზნისთვის ცალკეულ შემთხვევებში. როგორც ამბობენ, მრავალი ადამიანის მომზადება ხდება საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. სამინისტროებში არსებულ განყოფილებებში, რომლებიც მუშაობენ კანონპროექტების შედგენაზე, როგორც ჩანს არსებობს კოლეგების გუნდური მუშაობის პრაქტიკა, თუმცა ეს არ არის ორგანიზებული პროცესი, და ასეთი თანამშრომლობა კანონითაც არ მოითხოვება. კანონპროექტის შედგენაზე მომუშავე პერსონალი აგრეთვე თანამშრომლობს უწყებათაშორის გუნდებთან ან სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებთან, მაგრამ ამას არ აქვს სავალდებულო ხასიათი. კანონების შედგენა არ მოითხოვს სპეციალურ კვალიფიკაციას, რაც ალბათ იქიდან მომდინარეობს, რომ არ არსებობს კანონპროექტების შემუშავების გაიდლაინები და ამ მიმართულებით მომზადება.

60. ზოგჯერ, სამოქალაქო ორგანიზაციებიც ერთვებიან კანონპროექტის შედგენის პროცესში, მაგრამ მათი ჩართულობის დონე არ არის გამჭვირვალე და არც კანონით არის განსაზღვრული. ამასთან ერთად, გაურკვეველია როგორ ხდება და თუ საერთოდ ხდება კანონპროექტების ხარისხის შემოწმება. ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ არსებული სავალდებულო შემოწმებები ფოკუსირებულია უპირატესი ძალის მქონე ნორმებთან შესაბამისობის შეფასებაზე. თუმცა ისინი არ ვრცელდება კანონშემოქმედებითი პროცესის სამუშაო მახასიათებლებზე (როგორც არის დებულებების შეტანის გაკონტროლება, რომლებიც სქემას ხდიან ოპერატიულსა და მომქმედს, ან ისეთი ტერმინოლოგიის შერჩევა, რაც ნაკლებ კამათს გამოიწვევს), ან კანონის დაცვის სხვა ასპექტებზე.
61. სრულყოფილი მოსამზადებელი პროგრამების არარსებობისა და კვალიფიციური კადრების უკმარისობის გამო, მთავრობა (კონკრეტულად კი იუსტიციის სამინისტრო) და პარლამენტი განიცდიან ადამიანური რესურსების ნაკლებობას რომელთა არსებობა საჭიროა კანონპროექტების ინიციატორებისა და კანონშემოქმედების სათანადო ტექნიკური მხარდაჭერით უზრუნველსაყოფად. ეს პრობლემა ფართოდ არის გავრცელებული. ადამიანური რესურსების უკმარისობა სახელმძღვანელო პრინციპების, კანონპროექტების შემდგენლების ცოდნისა და უნარების არარსებობასთან ერთად მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს კანონპროექტების ხარისხზე და მას პირველ რიგში უნდა მიექცეს ყურადღება.
62. კონკრეტულად პარლამენტში, საპარლამენტო უმცირესობა არ სარგებლობს საპარლამენტო სექციების ისეთივე მხარდაჭერით, როგორც უმრავლესობის ფრაქციები. შედეგად, უმცირესობათა ფრაქციები უკმაყოფილებას გამოთქვავენ რომ მათი თანამშრომლები გადატვირთულნი არიან სხვა დავალებებით, თუმცა არც მათი ცოდნა და უნარებია ყოველთვის სათანადო დონეზე. გარდა ამისა, პარლამენტის იურიდიულ განყოფილებას, რომელიც

წინასწარ ამოწმებს კანონპროექტების ხარისხს არ გააჩნია სათანადო რესურსები და კადრები დამატებითი ტექნიკური მხარდაჭერისთვის კანონპროექტებზე მუშაობისას. რესურსების ნაკლებობის პრობლემას აღნიშნავენ როგორც კომიტეტები, ისე ფრაქციები და პარლამენტის წევრები.

63. კანონშემოქმედების ხარისხის გასაუმჯობესებლად, საქართველოს მთავრობას რეკომენდაციას ვაძლევთ შეიმუშაოს შესაბამისი მეთოდოლოგია, სტანდარტიზირებული პროცედურები და მკაფიო გაიდლაინები ამ მეთოდოლოგიისა და პროცედურების განხორციელების შესახებ. არსებული ინფორმაციით, შემფასებელთა გუნდის საქართველოში ყოფნისას (2014 წლის აპრილში) იუსტიციის სამინისტრომ დაიწყო კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო გაიდლაინების შემუშავება, რომელიც უმთავრესად გამიზნული იყო სამინისტროში მომუშავე კანონის შემდგენლებისთვის. ჩვენი რჩევა იქნება ამგვარი გაიდლაინების ჩამოყალიბება გახდეს სავალდებულო მთლიანად მთავრობისთვის, პარლამენტთან მჭიდრო თანამშრომლობით, მათი ერთიანი ფორმით განხორციელების უზრუნველსაყოფად. საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ აგრეთვე უნდა მოვიდეს შესაბამისობაში ყველა ახლად შემუშავებული კანონპროექტის შედგენის მეთოდოლოგიასთან და სტანდარტიზირებულ პროცედურასთან.
64. აგრეთვე რეკომენდირებულია ყველა პირისთვის, რომელიც პოტენციურად კანონშემოქმედებით საქმიანობაში იქნება დაკავებული, ტრენინგების ჩატარება, რათა მათ შეიძინონ შესაბამისი ცოდნა და უნარები მათი საქმიანობის უფრო პროფესიონალურ დონეზე შესასრულებლად. ტრენინგი არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ კანონის შედგენის ტექნიკური ასპექტებით: მნიშვნელოვანია, რომ კანონშემოქმედნი გაეცნონ სამართლებრივი ციკლის ყველა ეტაპს, ისევე როგორც კომპლექსური გენდერული მიდგომის სპეციფიკას, ადამიანის უფლებათა საკითხებს და სხვა შესაბამის სფეროებს. კანონის შემდგენელი თეორიულ ცოდნასთან ერთად აღჭურვილი უნდა იყოს პრაქტიკული უნარებითაც, მაგალითად, უნდა ჰქონდეს შესაბამისი ცოდნა საკანონმდებლო აქტის ლოგიკური სტრუქტურისა და სტილის შესახებ, თუ როგორ უნდა გააკეთოს მითითება საკანონმდებლო აქტში, როგორ გამოიყენოს გარკვეული ლექსიკა და ფრაზეოლოგია, როგორ გამოიყენოს მოქმედებითი და ვნებითი გვარი, ან როგორ განსაზღვროს ცნებები.

კანონპროექტების განხილვა პარლამენტში

65. 2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე პერიოდში პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონების მთლიანი რაოდენობა ითვლიდა 33-ს (2012-ში), 467-ს (2013-ში) და 138-ს (იანვრიდან 2014 წლის აპრილამდე). პარლამენტის მიერ გამოცემული საკანონმდებლო ცვლილებების (არსებული კანონების) რაოდენობა იყო 30 (2012-ში), 455 (2013-ში) და 131 (2014 წლის პირველ

კვარტალში), ხოლო სრულიად ახალი კანონების რაოდენობა, რომლებიც მიღებულ იქნა, იყო 3 (2012-ში), 12 (2013-ში) და 7 (2014 წლის პირველ კვარტალში). 2014 წლის ბოლომდე ასე გაგრძელების შემთხვევაში, ეს რაოდენობა აჩვენებს, რომ პარლამენტი უმთავრესად უკვე ძალაში შესული კანონების ხარვეზებს ასწორებს; ხშირად, ეს პროცესი ინიცირებულია მთავრობის მიერ, თუმცა გაუგებარია არის თუ არა ეს აღმასრულებელი შტოს მიერ განხორციელებული კანონმდებლობის რეგულარული რეტროსპექტული შეფასების შედეგი.

66. რაც შეეხება საპარლამენტო ფრაქციების საინიციატივო საქმიანობას, ციფრები გვიჩვენებენ, რომ უმრავლესობის ფრაქციების უმეტესობა ბევრად უფრო აქტიურები არიან ვიდრე უმცირესობის. შესაბამისი ციფრები 2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე პერიოდში ასე გამოიყურება: უმრავლესობის ფრაქციების მიერ ინიცირებული კანონპროექტების რაოდენობაა 71 (2012-ში), 331 (2013-ში) და 28 (2014 წლის პირველ კვარტალში), ხოლო უმცირესობის ფრაქციების მიერ ინიცირებული კანონპროექტების რაოდენობა იყო 0 (2012-ში), 15 (2013-ში) და 1 (2014 წლის პირველ კვარტალში). უნდა აღინიშნოს, რომ შვიდი საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც გატარდა 2012 წლიდან 2014 აპრილამდე უმრავლესობისა და უმცირესობის ერთობლივი საქმიანობის შედეგი იყო.
67. ალბათ გავრცელებული პრაქტიკაა, რომ უმრავლესობის ფრაქციები მეტი კანონპროექტების ინიცირებას ახდენენ პარლამენტში ვიდრე უმცირესობისა. თუმცა შთამბეჭდავი 99.5%- იანი წილი უნდა ნიშნავდეს, რომ უმცირესობის ფრაქციები მხოლოდ მარგინალურ როლს თამაშობენ პარლამენტის კანონშემოქმედებით პროცესში. ეს შესაძლოა იმ ფაქტის გამო ხდებოდეს, რომ როგორც უმცირესობის ფრაქციები იუწყებიან, პარლამენტისა და მისი წევრებისთვის სამსახურის გაწევასთან ერთად საპარლამენტო ორგანოები, განყოფილებები და პერსონალი ძირითადად მუშაობენ იმ პარლამენტარებისთვის, ვინც უმრავლესობის ფრაქციას ეკუთვნის. მიუხედავად ამისა, მაინც დაფიქსირდა უმრავლესობისა და უმცირესობის შვიდი ერთობლივი ინიციატივა 2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე პერიოდში.
68. დაკვირვების შედეგად აღინიშნება, რომ კანონშემოქმედებითი პროცედურა განხილვის, კომენტირებისა და კანონპროექტების გადახედვის მკაცრ ვადებს ექვემდებარება. მართალია მკაცრი ვადების დაცვა ხელს უწყობს პროცედურის ეფექტიანობას, მაინც საკითხავია ასეთივე წვლილი მიუძღვის თუ არა მას კანონპროექტის ხარისხის უზრუნველყოფაში და საბოლოოდ ძალაში შესული კანონების იმგვარად ჩამოყალიბებაში, რომ ამ კანონებმა/კანონპროექტებმა დააკმაყოფილონ არსებული მოთხოვნები. კანონშემოქმედებითი პროცესის ეფექტიანობასა და კანონების ეფექტურობას შორის წონასწორობის არსებობის საკითხი რელევანტური ხდება მეტადრე იმ შემთხვევებში, როდესაც გამოიყენება დაჩქარებული პროცედურა.

69. 2012 წლიდან 2014 წლის აპრილამდე პერიოდში დაჩქარებული პროცედურა გამოყენებული იყო მთავრობისა და პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების 32%-ში. დაჩქარებული პროცედურის შედარებით ხშირმა გამოყენებამ აჩვენა, რომ მან შეიძლება საზიანოდ იმოქმედოს კანონპროექტების ხარისხზე, რასაც მოწმობს ყოველწლიურად შესწორებული კანონების დიდი რაოდენობა.
70. მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღება საკმაოდ რთულ პროცედურას საჭიროებს. კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-3-ე ნაწილის თანახმად, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. ეს პროცედურა, რომელიც ყველაზე ფუნდამენტური და სენსიტიური ხასიათისაა საკანონმდებლო თვალსაზრისით, საკმაოდ ხისტია. იგი აღძრავს კითხვებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად უზრუნველყოფს ზემოთ ხსენებული კონსტიტუციის მუხლი პარლამენტის წევრთა და პრაქტიკულ მმართველობას შორის დაბალანსებული კონსენსუსის არსებობას: ნებისმიერმა გაუწონასწორებლობამ ამ სფეროში შესაძლოა გამოიწვიოს კონსტიტუციური დებატები. მეორეს მხრივ, კონსტიტუციაში ხშირი ცვლილებების შეტანის წინა წლების პრაქტიკა აგრეთვე ხსნის გარკვეული წინააღმდეგობის არსებობას ამ პროცესის ზედმეტად გაიოლებისა და უფრო მოქნილად წარმართვის მიმართ.
71. კანონპროექტების პარლამენტში განხილვის შემთხვევებში, დაინტერესებულ მხარეებს როგორც ჩანს უძნელდებათ ალტერნატიული კანონპროექტისა ან ცვლილებათა ნუსხის წარდგენა, რადგან მუხლობრივი განხილვა და მასზე კენჭისყრა არ არის კანონით გათვალისწინებული. მუხლობრივ განხილვას ადგილი აქვს საკომიტეტო სხდომებზე, მაგრამ ცალკეულ მუხლში ან კანონპროექტის ნაწილებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე წინადადების წამოყენება შეუძლებელია. შესაძლებელია მხოლოდ ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენა. შეთავაზებული ალტერნატიული კანონპროექტი არსებითად უნდა განსხვავდებოდეს ძირითადი კანონპროექტისგან (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 154, პარ.2)
72. ამ სირთულეებთან გასამკლავებლად, საქართველოს პარლამენტმა შესაძლოა გაითვალისწინოს კანონპროექტში ცვლილებების შეტანის პროცესში მუხლობრივი განხილვის საკითხის შემოღება, მსჯელობა და კენჭისყრა პლენარულ სხდომებზეც. ამჟამად ცალკეულ მუხლებზე და თავებზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ თუ ამ პროცედურას შესთავაზებს სპიკერი, წამყვანი კომიტეტის თავმჯდომარის წინადადებით და პარლამენტის წევრთა ურავლესობის მხარდაჭერით. პირველ საკომიტეტო შეხვედრამდე შესაძლებელი უნდა იყოს კანონპროექტის მუხლებში და სხვა უფრო დიდ სტრუქტურულ ნაწილებში შეთავაზებული ცვლილებების

წარდგენა. შემდგომ თითოეული ცვლილება უნდა იქნას განხილული და ცალცალკე ეყაროს კენჭი საკომიტეტო სხდომაზე, სადაც მსჯელობის შედეგად შემდგომი დამატებითი ცვლილებების წარდგენაც იქნება შესაძლებელი, ოღონდ კანონპროექტის მხოლოდ იმ ნაწილებისა, რომლებიც უკვე დაექვემდებარენ ცვლილებებს. ამის შემდგომ კომიტეტი მიიღებს გადაწყვეტილებას ცვლილებების შესახებ და დაავალებს მის თანამშრომლებს იმუშაონ კანონპროექტის ახალი კონსოლიდირებული ვერსიის მომზადებაზე პლენარულ სხდომაზე განსახილველად. საჭირო იქნება პარლამენტში ამგვარი პროცედურებისთვის უფრო დეტალური წესების განხილვა.

73. პარლამენტში მომუშავე კანონების შემმუშავებელა ჯგუფმა უნდა გაიაროს სათანადო მომზადება ცოდნისა და უნარების შესაძენად, მსგავსად იმ ტრეინინგისა, რომელსაც სთავაზობენ სამინისტროს თანამშრომლებს, რათა უფრო პროფესიონალურად შეასრულონ სამუშაო. ტრეინინგი არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ კანონპროექტის შედგენის ტექნიკური ასპექტით და უნდა მოიცავდეს, მაგალითად იურიდიულ ტერმინოლოგიას, კონცეფციის დოკუმენტის სტრუქტურასა და შემადგენლობას, კანონპროექტებსა და განმარტებით ბარათებს, სპეციალურ საკანონმდებლო მოთხოვნებსა და რეგულირების ზემოქმედების შეფასების მეთოდებს. ასოცირების ხელშეკრულება, რომელსაც საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან 2014 წლის ივნისში, გაზრდის პარლამენტში საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე მომუშავე პერსონალის დატვირთვას, რადგანაც ხელშეკრულება ითვალისწინებს ევროკავშირის მთელი რიგი დირექტივების მიახლოებას ეროვნულ დონეზე. ამრიგად, მიახლოების პროცესი აგრეთვე მოითხოვს შესაბამის სფეროში მომუშავე საჯარო მოხელეების დამატებით მომზადებას.

რეგულირების ზემოქმედების შეფასება

74. რეგულირების ზემოქმედების შეფასება მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია კანონმდებლობის კარგი ხარისხის უზრუნველსაყოფად პოლიტიკის შემმუშავების მთელი ციკლის განმავლობაში, დაწყებული პრობლემის გაანალიზებიდან და საკანონმდებლო აქტის მოსალოდნელი შედეგების მონახაზიდან თუ არასაკანონმდებლო გადაწყვეტილებებიდან ყველაზე სიცოცხლისუნარიანი გადაწყვეტილების განსასაზღვრად (წინასწარი შეფასება) და დამთავრებული მიღებული კანონებით (ფაქტიური შეფასება). მისი მიზანია ხელი შეუწყოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებებს ეფექტური და ქმედითი რეგულირების (მათ შორის არარეგულირების) არჩევანის მიღებაში, ფაქტებზე დაფუძნებული ტექნიკის გამოყენებით, რაც გაამართლებს საუკეთესო არჩევანს. ამიტომ ზემოქმედების შეფასების ჩატარება შესაძლოა უფრო ეფექტიანი და რენტაბელური იყოს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ადრეულ ეტაპზე : თუ დასაწყისშივე მცდარი პოლიტიკა იქნება არჩეული, მაშინ მომდევნო რეგულირების ზომები საბოლოოდ არაეფექტური აღმოჩნდება. რეგულირების ხარჯები საჭიროების

შემთხვევაში არ უნდა აღემატებოდეს მის სარგებელს და უნდა იქნას განხილული ალტერნატიული არჩევანიც: რეგულირების ზემოქმედების შეფასება ეხმარება ხელისუფლების წარმომადგენლებს, რომ ახლადმიღებული რეგულაციებიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულმა მოვალეობებმა არ გადაამეტონ არსებულს.

75. საქართველოში, სკანონმდებლო პროცესში ყველა მონაწილე მხარე აღიარებს სათანადო რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩატარების მართებულობას. მიუხედავად ამისა, ამ გავრცელებულ მოსაზრებას არ მოყოლია ამგვარი შეფასებების სათანადოდ და თანმიმდევრულად განხორციელება. ზოგადი დაკვირვებიდან გამომდინარე, თუმცა რეგულირების ზემოქმედების შეფასება ფორმალური სამართალშემოქმედებითი პროცესის იმპერატიული ნაწილია, იგი არ არის დანერგილი ინსტიტუციონალურ მექანიზმში და არ ხორციელდება ეფექტურად. ძირითადად, კანონმდებლობის დაგეგმვის პროცესს საქართველოში აკლია ფაქტებზე დაფუძნებული მიდგომა, რასაც ხელს უწყობს გამოკვლეული მონაცემებისა და აპრობირებული სტრატეგიების გამოყენება. სათანადო მეთოდოლოგიის არასებობის გარდა, მთავრობისა და პარლამენტის პერსონალს აკლია რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩასატარებლად საჭირო ცოდნა და უნარები.
76. კანონპროექტების პოტენციური შედეგების წინსწარი შეფასების ის მეთოდი, რომელსაც იყენებენ სამინისტროებში იცვლება „რუდიმენტულიდან“ უფრო „სრულყოფილამდე“ და მასში შესაძლოა იყენებდნენ სტანდარტული ხარჯების მოდელს ან რეგულირების ზემოქმედების შეფასების სხვა მეტ-ნაკლებად სრულყოფილ მოდელს. კანონპროექტის დამუშავების დროს ითვალისწინებენ ფინანსთა სამინისტროში შემოსულ საჩივრებს, სასამართლო და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებებს; თუმცა ეს პრაქტიკა არ ეფუძნება კონკრეტულ პროცედურას და ძნელია მისი კვალიფიცირება, როგორც რეგულირების ზემოქმედების შეფასება.
77. ზემოქმედების შეფასების შედეგები უნდა აისახოს განმარტებით ბარათში, რაც წარმოადგენს კანონპროექტზე დართულ დოკუმენტს და განმარტავს მის მიზანსა და წინაპირობას. ზემოქმედების შეფასების მეშვეობით აიხსნება თუ რატომ შეარჩიეს კანონპროექტი კონკრეტული პრობლემის ან სიძნელის საპასუხოდ. ძალზე მნიშვნელოვანია განმარტებითი ბარათის დართვა თითოეულ კანონპროექტზე, რადგან სხვაგვარად პარლამენტის წევრები და სამართალშემოქმედებითი პროცესის სხვა მონაწილეები ვერ მიიღებენ საკმარის ინფორმაციას კონკრეტული კანონპროექტის წინაპირობისა და იმ სარგებელისა და ცვლილებების შესახებ, რაც მას შედეგად მოყვება.
78. ამ კონტექსტში, აღინიშნება, რომ საქართველოში განმარტებითი ბარათების მომზადების მეთოდები ან პროცედურები ან არ არსებობს, ან, მაშინაც კი როდესაც სამინისტროები იღებენ რეგლამენტს დეტალური ინსტრუქციების

მითითებით საჭირო ინფორმაციის მიწოდების შესახებ, არსებული ინფორმაციის თანახმად, არ ხორციელდება. უფრო მეტიც, განმარტებითი ბარათების შესავსებად არსებული ფორმები სათანადოდ არ ივსება დროის სიმცირისა და ზოგადად რეგულირების ზემოქმედების შეფასების არასაკმარისი ცოდნის გამო. ამდენად, მრავალ შემთხვევაში, განმარტებითი ბარათები არ იძლევიან საკმარის დასაბუთებას და არგუმენტაციას კანონპროექტის ინიცირებისთვის. რეგულირების ზემოქმედების შეფასებები არ შეადგენენ მათ ნაწილს, თუმცა აღინიშნება გარკვეული მცდელობა მათი დანერგვისა.⁹

79. როდესაც კანონპროექტს განიხილავენ პარლამენტში, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისმა უნდა დადოს დასკვნა, რომელიც შეაფასებს კანონპროექტის შემოსავლებისა და ხარჯების ზეგავლენას სახელმწიფო ბიუჯეტზე. ამასთან ერთად, მან უნდა დაადგინოს პროექტიდან გამომდინარე რაიმე ახალი ფინანსური ვალდებულების არსებობა. შეფასების ამ ფუნქციას პარლამენტი ექსკლუზიურად აწერდა საბიუჯეტო ოფისს. პარლამენტის ზოგიერთმა წევრმა გამოთქვა ეჭვი იმის შესახებ, თუ რამდენად კომპეტენტურია საბიუჯეტო ოფისი ფინანსური და ფისკალური შეფასების სათანადოდ ჩატარებაში და გააჩნია თუ არა მის პერსონალს საჭირო ცოდნა და უნარები. შედეგად, გარკვეულმა კომიტეტებმა და ფრაქციებმა თვითონვე გაუკეთეს ორგანიზება სათანადო რესურსებს საკუთარი შეფასების ჩასატარებლად, როგორც ამას გვიჩვენებს ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის ფრაქციის მაგალითი; ამ უკანასკნელმა კონტრაქტით დაიქირავა ორი ეკონომისტი, რომლებიც ემსახურებიან ამ ფრაქციის ყველა წევრს.
80. უფრო მეტიც, განმარტებითი ბარათების ამჟამინდელი ფოკუსი ძალზე ვიწროა. მაგალითად, მათში არ მოიაზრება კანონპროექტის სპეციფიური გენდერული ან გარემოსდაცვითი ზეგავლენა. გარდა ამისა, რამოდენიმე გამსაუბრებელმა აღნიშნა დაკვირვების შედეგად, რომ ხშირად, კანონპროექტის შემუშავებლები ტოვებდნენ ხარჯებისა და ეფექტურობის ანალიზს და მოთხოვნილი საბიუჯეტო ასიგნირების შესახებ ანგარიშს განმარტებით ბარათებში, ნაწილობრივ იმის გამო, რომ არ ესმოდათ როგორ უნდა მომხდარიყო შესაბამის ინსტიტუციებს შორის ხარჯების შეფასება და როდენობრივი განსაზღვრა.
81. ზემოთაღნიშნული სიძნელეების დასაძლევად, საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს მეთოდოლოგიის შემუშავება უწყებათაშორისი ჩარჩოს მეშვეობით და გაზარდოს ამგვარი შეფასებების ჩატარების მასშტაბი. ეს შეფასება უნდა მოიცავდეს გარკვეული კანონპროექტების და ცვლილებების

⁹ მაგ., ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ეკონომიკური ანალიზისა და პოლიტიკის დეპარტამენტს ჰქონდა მცდელობა ჩატარებინა რეგულირების ზემოქმედების შეფასება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით. ყოველ შემთხვევაში, როგორც ჩანს მათ ბაზრის ზემოქმედების შეფასება უფრო სურთ, ვიდრე ადმინისტრაციული ხარჯებისა.

შესაძლო ფინანსურ შედეგებს და მათგან გამომდინარე პოტენციურ გავლენას ფუნდამენტურ უფლებებზე, ქალებზე და მამაკაცებზე ან გარემოზე. კანონპროექტები, რომლებიც მხოლოდ ტექნიკურ ხასიათს ატარებენ არ საჭიროებენ დაექვემდებარონ რეგულირების ზემოქმედების შეფასებას. რეგულირების ზემოქმედების ჩარჩოს შემუშავებისას, უნდა იქნას გათვალისწინებული ფინანსთა სამინისტროს რისკის შეფასების მექანიზმი (რომელიც ადგენს თუ რომელი რისკები წარმოადგენენ შესაძლებლობებს და რომელი საფრთხეებს), გამოცდილებიდან მიღებულ სხვა მაგალითებთან ერთად. რეგულირების ზემოქმედების შეფასების საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ეფუძნებოდეს საერთაშორისოდ აღიარებულ მეთოდოლოგიას და გამოცდილებას საქართველოს ადმინისტრაციული და კულტურული თავისებურებების გათვალისწინებით. ამ კონტექსტში, დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების ჩასატარებლად უპრიანი იქნება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციებზე დაყრდნობა.¹⁰ ამასთანავე, რეკომენდირებულია ღია მმართველობის დეკლარაციის პრინციპების გათვალისწინება (რომელიც გამოცემულია ღია მმართველობის პარტნიორობის მიერ).¹¹

82. მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლების ორგანოებისა და პარლამენტის წარმომადგენლებს ჩაუტარდეთ ტრეინინგი რათა მათ შეიძინონ სათანადო ცოდნა რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩატარების (ერთიან) მეთოდოლოგიაში ამ შეფასებების პრაქტიკაში სწორად გამოყენების უზრუნველსაყოფად. კომპეტენციის გაზრდა ამ სფეროში წარმატების წინაპირობაა.
83. მნიშვნელოვანია რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩარჩოს ეტაპობრივად და ერთიანი ფორმით განხორციელება. არსებული პრაქტიკა წინასწარი შეფასებისა უნდა შეიცვალოს ისეთი კრიტერიუმების გათვალისწინებით, როგორცაა მაგალითად, გამჭვირვალობა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულება, დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა, მოპოვებული ინფორმაციის სანდოობა, ხარჯები, და საჭირო უნარები. იდეალურ შემთხვევაში, არსებული პრაქტიკა უნდა ჩანაცვლდეს სრულიად ახალი სრულყოფილი ჩარჩოთი, რომელიც გამოიყენება ერთიანი ფორმით ყველა სამთავრობო სექტორში. სამართალზემოქმედებით პროცესში მონაწილე ყველა დაინტერესებულ მხარეთა შორის გაუმჯობესებული

¹⁰ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის „დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციების შესახებ“ იხ. საიტი <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

¹¹ ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივა წარმოადგენს მრავალმხრივ ინიციატივას, რომლის მიზანია უზრუნველყოს მთავრობის კონკრეტული ვალდებულებების გამჭვირვალობის, მოქალაქეთა ჩართულობის, კორუფციასთან ბრძოლის და ახალი ტექნოლოგიების გამოყენების გაზრდა მმართველობის გასაძლიერებლად. მეტი ინფორმაციისთვის იხ. <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>; საქართველო შეუერთდა ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივას 2011 წელს.

კოორდინაცია შექმნის მეტ დროის რესურსსა და შესაძლებლობას რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩასატარებლად.

84. ყურადღება უნდა მიექცეს აგრეთვე საკონსტიტუციო საამართლოს კომპეტენციის გაზრდას რათა მოხდეს ნორმატიული აქტების წინასწარ გადახედვა მათი კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოყვანასთან დაკავშირებით. ამაში აგრეთვე უნდა შევიდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მანდატი თანამდებობრივად განიხილოს გარკვეული კანონპროექტების შესაბამისობა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან .

საპრეზიდენტო ვეტო

85. კონსტიტუციის 68-ე მუხლით განსაზღვრული პროცედურის მიხედვით, კანონი შედის ძალაში პრეზიდენტის მიერ მისი გამოქვეყნების შემდეგ. თუმცა საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება არ მოაწეროს ხელი კანონპროექტს ნორმატიული აქტების კანონით დადგენილ ვადაში და დაუბრუნოს იგი პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები(რომლებიც ან უნდა იქნას მიღებული ან უარყოფილი მთლიანად), კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას.
86. 2012 წლის ოქტომბრიდან 2013 წლის ოქტომბრამდე, მაშინდელმა პრეზიდენტმა 20-ჯერ გამოიყენა ვეტოს უფლება და დაუბრუნა კანონები პარლამენტს შენიშვნებით. ამ პერიოდში პარლამენტმა არ გაითვალისწინა პრეზიდენტის არც ერთი შენიშვნა.¹² რეალური მიზეზი, რის გამოც პარლამენტმა უარი თქვა განეხილა პრეზიდენტის შენიშვნები ამ შემთხვევებში არ იყო მკაფოდ გამოთქმული და თითოეულ ამ შემთხვევაში გაურკვეველია იქნა თუ არა პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული წინადადებები შენიშვნებთან ან კანონპროექტის დამტკიცებასთან დაკავშირებით ყურადღებით აწონდაწონილი და მხოლოდ ამის შემდგომ უარყოფილი აზრთა სხვადასხვაობის საფუძველზე.¹³ პარლამენტის რეგლამენტის 168-ე მუხლი არ მოითხოვს, რომ პარლამენტმა დაასაბუთოს კანონპროექტის მიღება ან დამტკიცება, როდესაც მას კენჭი ეყრება. უფრო მეტიც, არც კომიტეტის სხდომებზე არ მოითხოვება პრეზიდენტის მიერ გამოთქმული საწინააღმდეგო აზრის განხილვა, თუმცა ეს სწორედ ის ადგილია სადაც უნდა ხდებოდეს მსჯელობა და პრეზიდენტის „შენიშვნებში“ ცვლილებების შეტანა.

12 იხ. „საქართველოს პარლამენტის მუშაობის შეფასება, 2012 წლის 21 ოქტომბერი- 2013 წლის 21 ოქტომბერი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“, 2014

13 „საქართველოს პარლამენტის მუშაობის შეფასება, 2012 წლის 21 ოქტომბერი- 2013 წლის 21 ოქტომბერი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“, 2014, გვ. 12

87. საპრეზიდენტო ვეტო უფრო სერიოზულ მოპყრობას საჭიროებს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე. ამჟამად შესაძლებელია ვეტოს უკუგდება ან მიღება. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში კანონპროექტი მიიღება პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული ცვლილებების გათვალისწინებით. რეალური მსჯელობისთვის უკეთესი შესაძლებლობა იქნებოდა რომ მოხდეს პარლამენტის რეგლამენტში დეტალურად გაწერილი საპრეზიდენტო ვეტოს პირობების მოდიფიკაცია, რითაც შესაძლებელი გახდებოდა ცვლილებების შესახებ მის წინადადებებზე მსჯელობა მუხლების მიხედვით. ამჟამად, ვეტოს დადებისა და პრეზიდენტის ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენის ტენდენცია შეესაბამება პარლამენტის მიერ ცვლილებების შეტანის პროცესს ზოგადად, რომელიც იძლევა მხოლოდ ალტერნატიული საკანონმდებლო წინადადებების წამოყენების საშუალებას და არა კანონპროექტის კონკრეტულ მუხლებში ცვლილებების შეტანისა, რაც ცალკე უნდა იქნას განხილული.
88. ამ საკითხის მოსაგვარებლად ორი არჩევანი უნდა განვიხილოთ. პირველი, ვეტოს დადებაზე გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს არგუმენტებს, რომელიც დაამტკიცებენ თუ რატომ ეწინააღმდეგება პრეზიდენტი კანონპროექტს შეცვლილი პროექტის წარმოდგენის გარეშე, ვინაიდან პრეზიდენტი, მისი შეცვლილი კონსტიტუციური სტატუსის გამო, აღარ იღებს პირდაპირ მონაწილეობას საკანონმდებლო პროცესში; ამ შემთხვევაში, ვეტოს დადებაზე გადაწყვეტილება უნდა ჩაიწეროს პარლამენტის დღის წესრიგში და პარლამენტმა უნდა იმსჯელოს მიიღოს თუ არა იგი. ან, ვეტოს გადაწყვეტილებას თან უნდა ახლდეს კონკრეტული წინადადებები კანონპროექტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, რაც შემდეგ ასევე უნდა შევიდეს დღის წესრიგში და შემდგომ მოხდეს მისი განხილვა.

საკანონმდებლო მაცნე

89. საკანონმდებლო მაცნე წარმოადგენს ოფიციალურ ორგანოს, რომელიც არეგისტრირებს, აქვეყნებს და სისტემატიზაციას უკეთებს ძალაში შესულ ნორმატიულ აქტებს მაცნეს ვებსაიტზე გამოქვეყნების შემდეგ. ეს საკანონმდებლო აქტები დაცულია იუსტიციის სამინისტროს მიერ. იგი იძლევა ძალაში შესული კანონების, მომქმედი კანონმდებლობის კრებულის და კანონპროექტების გამოქვეყნების შესაძლებლობას, რომლებიც საზოგადოებისთვის უფასოდ არის ხელმისაწვდომი. საკანონმდებლო მონაცემთა ელექტრონული ბაზა შესაძლებლობას აძლევს საზოგადოების წევრებს გამოაქვეყნონ შენიშვნები როგორც ძალაში შესული კანონების, ისე კანონპროექტების შესახებ მათი შედგენის პროცესში. ამჟამად, მხოლოდ იუსტიციის სამინისტრო აქვეყნებს ინიცირებულ კანონპროექტებს ამ ვებგვერდზე; როგორც ჩანს ეს სისტემა პროაქტიულად არ გამოიყენება სხვა ინსტიტუციების მიერ.

90. ინფორმაციული ტექნოლოგიების ინსტრუმენტები და მათი გამოყენება კანონების მომზადებისა და მიღების პროცესში ყველაზე სარწმუნო გზაა წინსვლისთვის, და ეს საქართველოსაც ეხება. თუმცა, მაცნეს სისტემის მთელ რიგ ფუნქციებს ესაჭიროება შემდგომი დახვეწა და განვითარება.
91. კანონები ფართოდ არის ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის მხოლოდ მაცნეს მეშვეობით, რომელიც ასევე აქვეყნებს კანონპროექტებს, მაგრამ ჩვეულებრივ არ აღნიშნავს შევიდა თუ არა კანონი ძალაში მისი მიღების შემდეგ. მაცნე, როგორც ასეთი, მხოლოდ ონლაინ მონაცემთა ბაზის სახით არსებობს (თუმცა იგი არ აქვეყნებს კანონთა ზოგიერთ კომპილაციას). ეს ართმევს უპირატესობას მათ, ვინც არ სარგებლობს ინტერნეტით; ამდენად მათ არ შეუძლიათ ადვილად მოიპოვონ შესაბამისი კანონმდებლობა, განსაკუთრებით, როდესაც ინტერნეტი არ არის სრულად ხელმისაწვდომი ქვეყნის მასშტაბით. კანონების ამობეჭდვა შესაძლებელია მოთხოვნისამებრ, მაგრამ ეს ფასიანია (თუმცა არსებობს გამონაკლისები, მაგალითად, პენსიონერებისთვის). მიუხედავად ამისა, კანონის ნაბეჭდი ვერსიების მოთხოვნა უფრო მათთვისაა ხელმისაწვდომი, ვინც დედაქალაქში ცხოვრობს. სხვაგან მაცხოვრებლებისთვის, განსაკუთრებით შეზღუდული ფინანსური შესაძლებლობის მქონეთათვის, ნაკლებად არის შესაძლებელი კანონებზე წვდომა.
92. მაცნეს არ გააჩნია ბექოფისი (მონაცემთა დამუშავების ოპერატიული განყოფილება) სადაც გაანალიზდება და გადამოწმდება საზოგადოების წევრთა ცალკეული შენიშვნები ვებსაიტზე გამოქვეყნებული კანონპროექტის შესახებ. აღმოჩნდა, რომ ზოგიერთი სამინისტროები ამგვარ კომენტარებს აქაიქ კითხულობენ, არა რეგულარულად. ამ შემთხვევებში მათ შეიძლება ვერ დაამყარონ უკუკავშირი ამ შენიშვნების ავტორებთან.
93. მაცნეს სისტემა მგრძნობიარეა ბაჭდვითი და სხვა სარედაქციო შეცდომების მიმართ, რაც იურიდიულ ტექსტებში შესაძლო შეცდომების აღმოჩენის საშუალებას იძლევა. ინფორმაციის თანახმად, არის შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო აქტის მიღებული და ელექტრონულ ვერსიები არ არის იდენტური. ეს შესაძლოა იმის გამო ხდებოდეს, რომ კანონთა კრებულის ვერსიები (ორიგინალში შესული ცვლილებებით) ზოგჯერ გამოიცემა ცვლილებების მიღებისა და საკანონმდებლო მაცნეში გამოქვეყნების შემდეგ. მაცნე სავარაუდოდ ასწორებს კანონების საბოლოო ვერსიების ნუმერაციას, მაგრამ როგორც ჩანს იგი არ ამოწმებს მათთან დაკავშირებული კანონების შედეგებს, რაც ცდომილებების არსებობის მნიშვნელოვან რისკს ქმნის მათი შესაბამისობის გადამოწმების დროს. აგრეთვე გაუგებარია რეალურად ვინ ასრულებს ამ სამუშაოს მაცნეში. ჩვენი რჩევაა დაინიშნოს ელექტრონული ვერსიების რედაქტორი ან თუ შესაძლებელია რედაქტორთა გუნდი კანონმდებლობაში თანამიმდევრულობის უზრუნველსაყოფად და უფრო რთული სარედაქციო სამუშაოების შესასრულებლად. იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლებმა უნდა გაითვალისწინონ ზოგიერთი

წესების მიღება მაცნესთან დაკავშირებით რაც ეხება უკვე ხელმოწერილი, მაგრამ ჯერ გამოუქვეყნებელი კანონების რედაქტირებას და კორექტირებას.

94. და ბოლოს, მაცნე იძლევა ზოგიერთი საკანონმდებლო აქტის ინგლისურ და რუსულ თარგმანებს. თუმცა, მთარგმნელობითი პროცესი არ არის სათანადოდ რეგულირებული და არ გამოიყენება სტანდარტული იურიდიული ტერმინოლოგია. გარდა ამისა, თარგმანი არ არის აღიარებული, როგორც ოფიციალური თარგმანი. უნდა შემუშავდეს მკაფიო რეკომენდაციები ლინგვისტურ სტანდარტებსა და პროცედურებზე, რათა მაცნეს მიერ შესრულებული იურიდიული დოკუმენტების თარგმანები წარმოადგენდნენ ოფიციალურ თარგმანს.

დანართი 1: პროცედურებისა და ინსტრუმენტების მოკლე მიმოხილვა, რომელთა საფუძველზე ხდება კანონპროექტების შემუშავება, მიღება და გამოქვეყნება

1. ნორმატიულ ჩარჩოს, რომლის ფარგლებში ხორციელდება სამართალშემოქმედებითი პროცესი საქართველოში უზრუნველყოფს : კონსტიტუცია, კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ და პარლამენტის რეგლამენტი. წინამდებარე მოკლე მიმოხილვა იძლევა ზოგად მონახაზს ძირითადი პოლიტიკური ინსტიტუტების ურთიერთქმედებას კანონშემოქმედებით პროცესთან.

მთავრობა

2. საქართველოს მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში. (კონსტიტუცია, მუხლი 78)
3. საქართველოს მთავრობა კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის შესაბამისად, საქართველოს სამინისტროებისა და მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების, საქართველოს მთავრობის კანცელარიის მეშვეობით უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 1). მთავრობის რეგლამენტის მე-2-ე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, მთავრობა თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას ხელმძღვანელობს სამთავრობო პროგრამით - სამოქმედო გეგმით, რომელიც შეთანხმებულია სამინისტროების მიერ, მიღებულია მთავრობის მიერ და ამტკიცებს და ნდობას უცხადებს პარლამენტი.
4. მთავრობის რეგლამენტის მე-3-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა ძირითადად ხორციელდება კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მოკლევადიანი და გრძელვადიანი გეგმების მიხედვით სამთავრობო პროგრამისა და საერთაშორისო ვალდებულებების საფუძველზე. მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მოკლევადიანი გეგმა დგება წელიწადში ორჯერ; პარლამენტის თითო სასესიო პერიოდისათვის. გრძელვადიანი გეგმის შემუშავება ხდება სამ- წლიანი პერიოდისთვის. კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმას ადგენს საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანი საქართველოს მთავრობის კანცელარიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის მეშვეობით, სამინისტროების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების მიერ წარმოდგენილ წინადადებათა საფუძველზე.

მთავრობის კანცელარიის მიმდინარე საქმიანობას სათავეში უდგას კანცელარიის უფროსი.

5. უწყებები, რომელთაც აქვთ კანონპროექტის ინიცირების უფლება - სამინისტროები, სახელმწიფო მინისტრების აპარატები, მთავრობის კანცელარია და პრეზიდენტის ადმინისტრაცია (სრული ჩამონათვალი მოცემულია მთავრობის რეგლამენტის მე-8-ე მუხლში), უგზავნიან მთავრობის წევრებს შესათანხმებლად რეგლამენტით დადგენილი წესით შემუშავებულ სამართლებრივი აქტის პროექტს ელექტრონული ფორმით ე.წ. „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამის მეშვეობით. ინფორმაცია საკითხის ინიცირების შესახებ შესაბამის პროექტთან ერთად ეგზავნება მთავრობის კანცელარიას.(იქვე, მუხლი 9)
6. კანონპროექტებმა ზოგადად უნდა დააკმაყოფილონ მთელი რიგი მოთხოვნები და დაეგზავნოს მთავრობის წევრებს შესათანხმებლად განმარტებით ბარათებთან ერთად. ეს არის დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს ძირითად ინფორმაციას შესაბამისი კანონპროექტის შესახებ. განმარტებით ბარათში აისახება წარდგენილი პროექტის არსი, ზოგადი ინფორმაცია პროექტის შესახებ, მისი მიღების მიზეზი და მიზანი, საჭიროების შემთხვევაში, სამართლებრივი აქტის მოკლე ვადებში მიღების (გამოცემის) დასაბუთება. ამ არგუმენტების საფუძველზე შესაძლებელია პარლამენტში დაჩქარებული პროცედურის მოთხოვნა პარლამენტის 160-ე მუხლის თანახმად. შემდგომ დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს მოსალოდნელ შედეგებს, იმ შედეგების საფინანსო-ეკონომიკურ გაანგარიშებას, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება. ამ არგუმენტების საფუძველზე ასევე შესაძლებელია პარლამენტში დაჩქარებული პროცედურის მოთხოვნა პარლამენტის რეგლამენტის 160-ე მუხლის თანახმად. ბოლოს, განმარტებით ბარათში აგრეთვე უნდა მიეთითოს კანონპროექტის ავტორების ვნაობა (იხ. მთავრობის რეგლამენტის მუხლი 10, პუნქტები 1 და 2).
7. მთავრობის წევრები ვალდებული არიან პროექტის ინიცირებიდან 5 დღის განმავლობაში სპეციალურ ველში დააფიქსირონ პროექტის თაობაზე მთავრობის წევრის პოზიცია: „ეთანხმება“ ან „არ ეთანხმება“. მთავრობის წევრები ვალდებული არიან „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამაში ატვირთონ პროექტის თაობაზე საკუთარი უწყების დასაბუთებული შენიშვნები. მთავრობის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს ამ წესიდან რაიმე გამონაკლისს. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის წევრი არ დააფიქსირებს პოზიციას, საკითხი არ ჩაითვლება მასთან შეთანხმებულად. (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 11).
8. შემდეგ, ინიციატორი აგზავნის კანონპროექტს (რომელშიც სავარაუდოდ უკვე ასახულია თავდაპირველი პროექტის შესახებ შენიშვნები) მთავრობის კანცელარიაში, სადაც იგი გაივლის ექსპერტიზას. თუ კანონპროექტი არ აკმაყოფილებს ჩაბარების ფორმალურ მოთხოვნებს,

9. ¹ დოკუმენტი უზრუნდება ინიციატორს კანცელარიაში მისი გადასინჯვის გარეშე. მთავრობის რეგლამენტის მე-12-ე მუხლის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის კანცელარიაში საკითხის შესწავლისას გამოიკვეთა პროექტის დამატებით, რომელიმე სხვა, დაინტერესებულ უწყებასთან (უწყებებთან) შეთანხმების საჭიროება და ინიციატორი უწყება ვერ უზრუნველყოფს ამგვარი შეთანხმების მიღწევას, საკითხის გარკვევის მიზნით მთავრობის კანცელარია უფლებამოსილია, მოახდინოს პოზიციების შეჯერება ინიციატორი და დაინტერესებული უწყებების უფლებამოსილი პირების მონაწილეობით, რის შედეგადაც მიიღება კანონპროექტის გადასინჯული ვერსია. ამის შემდგომ კანონპროექტის განხილვის საკითხი დგება მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში.
10. შემდგომ, მთავრობის კანცელარია შეთანხმებულ პროექტს სვამს „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამის ველში „სამართლებრივი აქტის მიღების რეჟიმი“. მთავრობის რეგლამენტის მე-19-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის წევრები ვალდებული არიან 24 საათში კენჭი უყარონ საკითხის მიღებას სისტემის მეშვეობით. მთავრობის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ მხარდაჭერის შემთხვევაში, პროექტი ითვლება მთავრობის წევრთა მიერ მიღებულად. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, გადაწყვეტია პრემიერ-მინისტრის ხმა. პროექტი მიღების შემდეგ ავტომატურად გადადის შემდეგ ველში „ხელმოსაწერი სამართლებრივი აქტები“. ამის შემდეგ პრემიერ-მინისტრი „ხელმოსაწერი სამართლებრივი აქტების“ ველში განთავსებულ მთავრობის სამართლებრივ აქტს ელექტრონული ხელმოწერის მეშვეობით ან მატერიალურ დოკუმენტს ხელს აწერს 3 დღეში. (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლები- 20-21).
11. პრემიერ-მინისტრის მიერ პროექტის ხელმოწერის შემდეგ, მთავრობის წევრები, ან სამინისტროს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საპარლამენტო მდივანი ვალდებულია, კანონპროექტის ინიცირებიდან არაუგვიანეს 10 დღისა სპეციალურ ველში დააფიქსიროს კანონპროექტის თაობაზე საკუთარი პოზიცია: „ეთანხმება“ ან „არეთანხმება“. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის წევრი ან სამინისტროს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საპარლამენტო მდივანი დადგენილ ვადაში არ დააფიქსირებს პოზიციას, საკითხი არ ჩაითვლება მასთან შეთანხმებულად. კანონპროექტი შეთანხმებულად ითვლება, ხოლო შეთანხმების პროცედურა – დასრულებულად, თუ „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამაში დაფიქსირდა არანაკლებ

¹ ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-17-ე მუხლის თანახმად, კანონპროექტს თან უნდა დაერთოს განმარტებითი ბარათი, რომელშიც აისახება ზოგადი ინფორმაცია, პროექტის მიზანი, ფინანსური დასაბუთება, საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან მიმართება, მიღებული კონსულტაციების შეჯამება, თუ ასეთი არსებობს. კანონპროექტს ასევე უნდა დაერთოს კანონპროექტი სხვა საკანონმდებლო აქტში იმ ცვლილებების შეტანის შესახებ, რომელსაც გამოიწვევს კანონპროექტის მიღება ან რომლითაც განისაზღვრება ამ ნორმატიული აქტის ნორმათა დარღვევისათვის დადგენილი პასუხისმგებლობა; აგრეთვე შესაბამისი სამთავრობო სხდომის ოქმის ასლი.

მთავრობის 13 წევრის ან სამინისტროს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საპარლამენტო მდივნის დადებითი პოზიცია („ეთანხმება“ ან „ეთანხმება შენიშვნებით“), მათ შორის, სავალდებულოა საქართველოს იუსტიციის მინისტრის, ფინანსთა მინისტრის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის, შინაგან საქმეთა მინისტრის ან აღნიშნული სამინისტროების საპარლამენტო მდივნების დადებითი პოზიცია. მთავრობის წევრების ან სამინისტროების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების საპარლამენტო მდივნების მხრიდან შენიშვნების არსებობისას ინიციატორი უწყება, ამ შენიშვნების გათვალისწინების შემთხვევაში, მთავრობის კანცელარიაში წარადგენს კანონპროექტის კორექტირებულ ვერსიას (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 26).

12. კანონპროექტის მთავრობის კანცელარიაში გადაგზავნისას, ინიციატორი უწყება სათანადო წესით შეთანხმებულ კანონპროექტს, მთავრობის წევრის ან სამინისტროს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საპარლამენტო მდივნის მიერ ხელმოწერილი კანონპროექტის წარდგენის თაობაზე წერილით წარუდგენს მთავრობის კანცელარიას მატერიალური ფორმით. კანონპროექტს ასევე უნდა დაერთოს მატერიალური ფორმით წარმოდგენილი კანონპროექტის იდენტური ელექტრონული ვერსია; კანონპროექტის შეთანხმების ფურცელი; სამინისტროების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების დასაბუთებული შენიშვნები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ელმთავრობის სისტემის მეშვეობით.
13. კანონპროექტის შეთანხმების ფურცელში, რომელიც მთავრობის წევრებს ურიგდებათ უნდა მიეთითოს: ნორმატიული აქტის სახელწოდება და მისი მიღების საფუძველი; ინიციატორი უწყების დასახელება; მინისტრების, ან სახელმწიფო მინისტრების აპარატების პოზიციები, ასევე სამინისტროების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების დასაბუთებული შენიშვნების მოკლე შინაარსი და კანონპროექტში მათი გაზიარება-არგაზიარების თაობაზე არგუმენტირებული კომენტარი. ამ რეგლამენტის მოთხოვნათა დაცვის გარეშე წარმოდგენილი კანონპროექტი ინიციატორ უწყებას უბრუნდება განხილვის გარეშე. ამ შემთხვევაში დაუშვებელია ამ მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის დაცვის გარეშე კანონპროექტის მთავრობის სხდომაზე განხილვა. (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 27).
14. მთავრობის საპარლამენტო მდივანი, კანონპროექტის მთავრობის კანცელარიაში წარმოდგენიდან 5 დღის ვადაში, უბრუნველყოფს კანონპროექტის შესწავლას როგორც მიზანშეწონილობის, ისე სამართლებრივი თვალსაზრისით. იმ შემთხვევაში, თუ საკითხის შესწავლისას გამოიკვეთა კანონპროექტის დამატებით რომელიმე სხვა, დაინტერესებულ უწყებასთან (უწყებებთან) შეთანხმების საჭიროება, მთავრობის საპარლამენტო მდივნის მოთხოვნით ინიციატორმა უწყებამ უნდა უბრუნველყოს დაინტერესებულ უწყებასთან (უწყებებთან) საკითხის შეთანხმება. კანონპროექტის გადასინჯვის შემდეგ მთავრობის საპარლამენტო

მდივანი იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის მთავრობის მომდევნო სხდომის დღის წესრიგში შეტანის თაობაზე; კანონპროექტის „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამის მეშვეობით მიღების თაობაზე; კანონპროექტის განხილვიდან მოხსნისა და ინიციატორი უწყებისათვის დაბრუნების თაობაზე. გადაწყვეტილების მიღება კანონპროექტის კონსოლიდირებული ვერსიის „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით დამტკიცების თაობაზე შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტი ეხება ტერმინოლოგიური ხასიათის ან სხვა სახის ტექნიკური ხასიათის ცვლილებას და არ ცვლის კანონის ზოგად პრინციპსა და ძირითად დებულებებს; ამასთანავე, კანონპროექტი შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე საქართველოს საკანონმდებლო აქტთან, საქართველოს კონსტიტუციურ შეთანხმებასთან ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებასა და შეთანხმებასთან; ელექტრონული მთავრობის სისტემის მიერ პროექტის მიღება აგრეთვე შესაძლებელია, როდესაც კანონპროექტის შეთავაზება ხდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან როდესაც იგი გამომდინარეობს სხვა კანონპროექტის მიღებიდან, რომელიც უკვე იქნა განხილული მთავრობის სხდომაზე, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება კანონპროექტის პრინციპებსა და ძირითად დებულებებს.

15. მთავრობის რეგლამენტის 28-ე მუხლის მე-6-ე პუნქტის თანახმად, ინიციატორი უწყების მიერ სამართლებრივი შენიშვნების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, მთავრობის სხდომაზე განსახილველ კანონპროექტს დაერთვის მთავრობის საპარლამენტო მდივნის სამართლებრივი დასკვნა. ამ უკანასკნელის პოზიცია აგრეთვე უნდა დაერთოს განსახილველი კანონპროექტს ელექტრონული მთავრობის სისტემაში.
16. მთავრობის სხდომა მიმდინარეობს პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით და იმართება თვეში ერთხელ. დღის წესრიგი შემოიფარგლება 30 საკითხით და თითოეულ საკითხს (მათ შორის კანონპროექტს) უნდა დაეთმოს არაუმეტეს ათი წუთისა. მთავრობის სხდომის მიმდინარეობისას დგება მთავრობის სხდომის ოქმი, რომელშიც აისახება განსახილველი პროექტის მიმართ მთავრობის სხდომაზე გამოთქმული წინადადებები, შენიშვნები, გაცემული დავალებების შინაარსი და საჭიროების შემთხვევაში, მათი შესრულების ვადა. (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 16, პუნქტები 4 და 5).
17. პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრე წევრთა უმრავლესობა. ამის შემდეგ პრემიერ-მინისტრი მთავრობის სხდომაზე მიღებულ სამართლებრივი აქტის პროექტს ხელს აწერს იმავე ან მეორე დღეს (იხ. მთავრობის რეგლამენტის მუხლები 17 და 18). ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტია სხდომის თავმჯდომარის ხმა.

18. პროცედურის დასრულების შემდეგ, მთავრობის კანცელარია თავიდან გადასცემს კანონპროექტს მთავრობის წევრებს ელექტრონული მთავრობის სისტემის მეშვეობით მათი თანხმობის მოსაპოვებლად. მთავრობის წევრები ვალდებული არიან 48 საათში მისცენ ხმა კანონპროექტის შეთანხმებას („მომხრე“, „წინააღმდეგი“). მთავრობის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ მხარდაჭერის შემთხვევაში, კანონპროექტი ითვლება მთავრობის წევრთა მიერ შეთანხმებულად. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, გადამწყვეტია პრემიერ-მინისტრის ხმა. ამ გზით შეთანხმებული კანონპროექტი შემდეგ გადაეცემა პარლამენტს (სავარაუდოდ პრემიერ-მინისტრის ხელმოწერის შემდეგ). პროცედურის დასრულების შემდეგ, დგება ელექტრონული მთავრობის სხდომის ოქმი, რომელშიც აისახება ელექტრონული მთავრობის მიერ კანონპროექტის შეთანხმების შედეგი და კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება. (იხ. მთავრობის რეგლამენტის მუხლი 28, პუნქტი 2).

პარლამენტი

19. საქართველოს კონსტიტუციის 48-მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას (კონსტიტუციის ჩარჩოს ფარგლებში) და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს. საქართველოს პარლამენტის ადგილსამყოფელია ქალაქი ქუთაისი. იგი შედგება ოთხი წლის ვადით არჩეული 150 დეპუტატისგან, პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან. (კონსტიტუცია, მუხლი 49, პუნქტი 1).
20. პარლამენტი ზედამხედველობას უწევს მთავრობის საქმიანობას და განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას კონსტიტუციით და სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და პარლამენტის რეგლამენტით (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 2). პარლამენტის შიდა სტრუქტურა და პროცედურები განისაზღვრება ამ რეგლამენტი დადგენილი წესით. კონსტიტუციის 57-ე მუხლის პუნქტი 1-ის მიხედვით, პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციისათვის იქმნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.
21. საკანონმდებლო პროცესი არის კანონპროექტის მომზადებისა და მიღების პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გულისხმობს: საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტის მიერ კანონპროექტის მომზადებას, პარლამენტისთვის წარდგენას, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის

განხილვას, მიღებას და საქართველოს პრეზიდენტისთვის ხელმოსაწერად გადაცემას. პროცესის დასასრულს, მიღებული კანონს ჩვეულებრივ ხელს აწერს პრეზიდენტი და ხდება მისი გამოქვეყნება (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 142). პრეზიდენტს გადაეცემა კანონპროექტი პარლამენტის მიერ მისი მიღებიდან შვიდ დღეში და შემდგომ, მას ეძლევა 10 დღე ხელის მოსაწერად და გამოსაქვეყნებლად ან მის პარლამენტში დასაბრუნებლად შესწორებების შეტანის თაობაზე დასაბუთებული შენიშვნებითა და წინადადებებით. თუ პარლამენტი მიიღებს პრეზიდენტის შენიშვნებს/წინადადებებს, ეს უკანასკნელი მოაწერს ხელს და გამოაქვეყნებს კანონს ჩაბარებიდან შვიდი დღის ვადაში. თუ პარლამენტი არ ეთანხმება პრეზიდენტის შენიშვნებს, იგი უარყოფს მას. ამ შემთხვევაში თავდაპირველად მიღებულ კანონპროექტს ხელს აწერს და აქვეყნებს სპიკერი არაუმეტეს 5 დღის ვადაში შვიდდღიანი ვადის ამოწურვიდან (კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 10, პუნქტი 8).

22. პარლამენტში კანონშემოქმედებითი პროცესი იწყება საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე უწყებების მიერ კანონპროექტის გადაცემიდან. კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, ეს უფლება გააჩნია მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს. თუმცა ეს წესი ექვემდებარება გარკვეულ შეზღუდვებს. საქართველოს პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში (იხ. კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვე-პუნქტი „ზ“ – „ი“ და „ლ“).
23. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე უწყებებს შეუძლიათ მოსთხოვონ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს და ინსტიტუტებს ან არასამთავრობო ორგანიზაციებს (მათ შორის უცხოურ ორგანიზაციებს), ექსპერტს ან ექსპერტთა ჯგუფს, მათ შორის უცხოელ მოქალაქეებს დახმარება კანონპროექტის შედგენაში. კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენის შემდეგ, იგი გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 147)
24. პარლამენტის ბიურო შეიმუშავებს და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პლენარული სხდომების კვირის დღის წესრიგის პროექტს, წინადადებებს სხვადასხვა საკითხების და პოლიტიკური დებატების სხდომაზე გამოსატანად, ისევე როგორც პარლამენტის სამთავრობო საათზე - კითხვა-პასუხის რეჟიმში ჩასატარებლად, სადაც პარლამენტარებს ეძლევათ მინისტრებისთვის (მათ შორის პრემიერ-მინისტრისთვის) შეკითხვების დასმის საშუალება რომლებზეც ეს უკანასკნელი ვალდებული არიან უპასუხონ. ბიურო აგრეთვე განიხილავს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველი კანონპროექტების შესახებ დასკვნებს, კომიტეტების,

საგამომიებო და სხვა დროებითი კომისიების დასკვნებს, რეზოლუციებისა და მიმართვების პროექტებს (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 117).

25. პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური უზრუნველყოფის მიზნით იქმნება პარლამენტის აპარატი, რომლის ფუნქციაა პარლამენტის ბიუროს, პარლამენტის თავმჯდომარისა და მისი მოადგილეების, პარლამენტის წევრების, კომიტეტების, ფრაქციების, უმრავლესობისა და უმცირესობის, საგამომიებო და სხვა დროებითი კომისიების საქმიანობის ორგანიზაციული, სამართლებრივი, დოკუმენტური, საინფორმაციო, საფინანსო, მატერიალურ-ტექნიკური და სოციალურ-საყოფაცხოვრებო მომსახურება (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 274, პუნქტი-1 და 2). საქმიანობას ორგანიზება ხდება სტრუქტურული ერთეულების მიერ. ესენია: სპიკერის აპარატი, სპიკერის მოადგილეების სამდივნოები, სპიკერის აპარატის სამდივნოს უფროსი, ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი, კვლევის დეპარტამენტი, საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, საერთაშორისო ურთიერთობათა დეპარტამენტი, ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი, ლოგისტიკის დეპარტამენტი, საპარლამენტო კომიტეტების აპარატები და პარლამენტის საიუჯეტო ოფისი.
26. როგორც ითქვა, კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის წევრებს აგრეთვე გააჩნიათ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება; პარლამენტის წევრები აგრეთვე გაერთიანებული არიან სულ ცოტა ერთ საპარლამენტო კომიტეტში, ესწრებიან პარლამენტის პლენარულ სხდომებს, კომიტეტის შეხვედრებს, ფრაქციის შეხვედრებს და მონაწილეობას იღებენ საგამომიებო ან სხვა დროებითი კომისიის სხდომებში (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 14, პუნქტი 2).
27. თავისი უფლებამოსილების ვადით პარლამენტი ქმნის კომიტეტებს საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, პარლამენტის გადაწყვეტილებათა ხელის შეწყობის, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და საქართველოს მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით. კომიტეტები თავის მხრივ ქმნიან სამუშაო ჯგუფებს პარლამენტისა და კომიტეტების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა განხორციელებაზე კონტროლის, საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადების მიზნით. სამუშაო ჯგუფების საქმიანობას უზრუნველყოფს კომიტეტის აპარატი (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 29, პუნქტები 1 და 2).
28. ამჟამად საქართველოს პარლამენტში 15 კომიტეტია; თითოეულ მათგანს ჰყავს სულ ცოტა თხუთმეტი წევრი, რომლებიც ირჩევენ თავმჯდომარეს მათივე წევრებიდან(იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები 30, 31, პუნქტი1 და მუხლი 32, პუნქტი 1).

29. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში კომიტეტი შეიმუშავებს, განიხილავს და პარლამენტის პლენარული სხდომისთვის ამზადებს საქართველოს კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების პროექტებს. საპარლამენტო კომიტეტის წევრები მონაწილეობენ პარლამენტისთვის წარდგენილი კანონპროექტებისა ან სხვა აქტების პროექტების განხილვასა და დამუშავებაში და კანონპროექტის თაობაზე წარმოდგენილი შენიშვნების კანონპროექტში გათვალისწინების მდგომარეობის ამსახველ ფურცელს გადასცემს შესაბამის ორგანოს და თითოეული შენიშვნის ავტორს. შემდგომ, კომიტეტი ახორციელებს კონტროლს საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოების (მაგ., სახალხო დამცველის აპარატი) საქმიანობაზე და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს. კომიტეტი აგრეთვე სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით. კომიტეტების კომპეტენციის სრული ჩამონათვალი მოცემულია პარლამენტის რეგლამენტის 43 -ე მუხლში.
30. კომიტეტებს შიგნით, გადაწყვეტილებების მიღება ხდება კომიტეტის სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, ღია ან ფარული კენჭისყრით.² კვორუმისთვის საჭიროა სხდომას ესწრებოდეს კომიტეტის წევრთა არანაკლებ ნახვარისა (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 49, პუნქტი 6). კომიტეტის სხდომა საჯაროა; განსაკუთრებულ შემთხვევებში კომიტეტს ხმათა უმრავლესობით შეუძლია სხდომა დახურულად გამოაცხადოს. პარლამენტის წევრები, მთავრობის წევრები და მოწვეული სტუმრები შეიძლება დაესწრონ სხდომას სათათბირო ხმის უფლებით (რაც ნიშნავს, რომ მათ შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება დებატებში, მაგრამ ვერ მიიღებენ მონაწილეობას კენჭისყრაში). კომიტეტის სხდომაზე დასასწრებად შეიძლება მოწვეულ იქნენ საზოგადოებრიობის დაინტერესებული წარმომადგენლები, რომელთაც სხდომის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით მიეცემათ სიტყვით გამოსვლის უფლება. კომიტეტის სხდომაზე დასასწრებად შეიძლება მოწვეულ იქნენ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლები რომელთაც შეუძლიათ რეპორტაჟის მოწყობა და სხდომის შედეგების შესახებ პრესაში ინფორმაციის გამოქვეყნება (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 49, პუნქტები 10-12).
31. კომიტეტის მუშაობის უზრუნველსაყოფად იქმნება პარლამენტის კომიტეტის აპარატი, რომელიც არის კომიტეტისადმი დაქვემდებარებული სტრუქტურული ერთეული. კომიტეტის აპარატი მონაწილეობს პარლამენტის დადგენილებების და სხვა გადაწყვეტილებების პროექტების, კომიტეტის გადაწყვეტილებათა პროექტების შემუშავებაში,

² პარლამენტის რეგლამენტი განსახილველი საკითხის ბუნებიდან გამომდინარე მიუთითებს, რომ „კენჭისყრა ღიად ტარდება, გარდა კონსტიტუციით და საქართველოს კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა“ და რომ [ბ] ფარული კენჭისყრის წინ პლენარული სხდომის თავმჯდომარე აცხადებს კენჭისყრი ფორმას“ (პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 140).

კანონპროექტებზე დასკვნების, შენიშვნებისა და წინადადებების მომზადებაში, კომიტეტის საკონტროლო, ორგანიზაციულ და სხვა საქმიანობაში. ამასთან ერთად, კომიტეტის აპარატი ასრულებს საკონსულტაციო და ანალიტიკურ ფუნქციებს და ახორციელებს ორგანიზაციულ-ტექნიკურ მომსახურებას. (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 52, ქვეპუნქტები „ა“ და „ბ“). კომიტეტის აპარატის სპეციალისტები მუშაობენ კომიტეტის რეგულაციებით განსაზღვრულ საკითხებზე.

32. პარლამენტის აპარატი ორგანიზაციულ დეპარტამენტში კანონპროექტის შემოსვლის შემდეგ გადასცემს მას პარლამენტის იურიდიული დეპარტამენტს ან საბიუჯეტო ოფისს, იმის მიხედვით, თუ რა სახის კანონპროექტია შემოსული (იხ. მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 147, პუნქტი 5) კანონპროექტისა და განმარტებითი ბარათების საკანონმდებლო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესაფასებლად. პარლამენტის რეგლამენტის 146-ე მუხლის თანახმად, იურიდიული დეპარტამენტი შეფასებასთან ერთად იძლევა დასკვნას კანონპროექტის საქართველოს კანონმდებლობასთან, საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებებთან და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესახებ. იურიდიული დეპარტამენტი ასევე განიხილავს ახალი კანონის მიღების საჭიროებას (განმარტებითი ბარათის საფუძველზე) და ამომწურავია თუ არა გასაუქმებელი ნორმატიული აქტების ნუსხა, რომლებშიც ცვლილებების შეტანა აუცილებელია. საბიუჯეტო ოფისი უმთავრესად აფასებს კანონპროექტის განსახორციელებლად გამოყოფილი ბიუჯეტის სიზუსტეს. პარლამენტის რეგლამენტის 145-ე მუხლში მოცემულია თუ რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს განმარტებითი ბარათი. ესენია: ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ, კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები, ინფორმაცია კანონპროექტის საერთაშორისო სამართლის სრტანდარტებთან და სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ გაწეულ რეკომენდაციებთან შესაბამისობა პროექტის შეუშავების პროცესში. განმარტებითი ბარათი უნდა გავრცელდეს კანონპროექტთან ერთად.
33. შესწავლის დასრულების შემდეგ, კანონპროექტი, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა ან საბიუჯეტო ოფისის დასკვნებთან ერთად უნდა შევიდეს პარლამენტის ბიუროს მომდევნო სხდომის დღის წესრიგში ორგანიზაციული დეპარტამენტის მიერ.
34. სხდომაზე, პარლამენტის ბიურო იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყებაზე პარლამენტში, პარლამენტის აპარატის ორგანიზაციული დეპარტამენტიდან მიღებული ინფორმაციის და პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნების საფუძველზე. თუ ზემოთ ჩამოთვლილი საკანონმდებლო მოთხოვნები არ იქნება დაცული, პარლამენტის ბიურო გადაწყვეტილებას იღებს არ დაიწყოს ზემოთ აღნიშნული პროცედურა პარლამენტში.

35. კანონპროექტის პროცედურის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, პარლამენტის ბიურო გადასცემს კანონპროექტს წამყვან კომიტეტ(ებ)ს, ფრაქციებს, უმრავლესობისა და უმცირესობის ფრაქციებს, პარლამენტის იურიდიულ დეპარტამენტს და ასევე საქართველოს მთავრობას (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 151). კანონპროექტები, რომლებიც არეგულირებენ ფინანსური სექტორის წარმომადგენლების მუშაობას აგრეთვე გადაეცემა საქართველოს ეროვნულ ბანკს.
36. წამყვანი კომიტეტი განიხილავს კანონპროექტს სხდომაზე მისი მიღებიდან 3 კვირის ვადაში სადაც მომზადდება დასკვნები პროექტის შესახებ. წამყვანი კომიტეტებისა და სხვა კომიტეტების მიერ განხილვის შემდეგ, კანონპროექტი და კომიტეტის(კომიტეტების) დასკვნები გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს უახლოესი სხდომის დღის წესრიგში შესატანად პირველ მოსმენამდე არაუგვიანეს ერთი კვირისა (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 152).
37. წამყვანი კომიტეტის სხდომის შემდეგ პარლამენტი განიხილავს კანონპროექტს სამი მოსმენით. კანონპროექტის პირველი მოსმენისას განიხილება მისი ზოგადი პრინციპები ძირითადი დებულებები. კანონპროექტის მეორე მოსმენისას იგი განიხილება ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით და კენჭი ეყრება ერთიანად. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის მეორე მოსმენისას მისი განხილვის ფორმის (ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით განხილვის შესახებ გადაწყვეტილებას წამყვანი კომიტეტის წინადადების საფუძველზე იღებს პარლამენტის სპიკერი მხოლოდ წამყვანი კომიტეტის მოთხოვნით. კანონპროექტის მესამე და საბოლოო მოსმენისას მასში შესაძლებელია მხოლოდ სარედაქციო ცვლილებების შეტანა (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 156).
38. რეგლამენტის 157-ე მუხლი დეტალურად აღწერს პირველი მოსმენის პროცედურას და განსაზღვრავს, თუ ვის შეიძლება მიეცეს სიტყვა, როდის და რა დროით. აგრეთვე მოცემულია განსაზღვრული დრო თითოეული გამომსვლელისთვის, რაც შეიძლება გაიზარდოს სხდომის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით და დამსწრე პარლამენტის წევრთა ხმების უმრავლესობით. კანონპროექტთან დაკავშირებით პარლამენტის თითოეულ წევრს შეუძლია მხოლოდ ერთი შეკითხვა დაუსვას გამომსვლელს. თუმცა ეს არ უკრძალავს პარლამენტის წევრებს კიდევ ერთხელ გამოვიდნენ და გამოთქვან მოსაზრებები კანონპროექტის შესახებ. მოსმენისას კანონპროექტის მოდიფიცირებული ვერსია მიღებულად ჩაითვლება, თუ გამომსვლელი მას ეთანხმება ან პარლამენტი ხმას მისცემს ამ ვერსიის სასარგებლოდ.

39. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვის შემდეგ, კანონპროექტი გადაეცემა წამყვან კომიტეტს, რომელსაც ამ მოსმენისას შემოსული შენიშვნები შეაქვს კანონპროექტში და ამზადებს კანონპროექტს პარლამენტის სხდომის მეორე მოსმენაზე გასატანად, სადაც მას კენჭი ეყრება (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 158).
40. კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღებიდან ორი კვირის მანძილზე, წამყვანი კომიტეტი განიხილავს კანონპროექტს მუხლების, კარების ან/და ნაწილების მიხედვით (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 159). ამის შემდგომ, კანონპროექტი, კომიტეტის შესაბამის დასკვნებთან და წინადადებებთან ერთად გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს, რომელიც შემდეგ შეიტანს მას პარლამენტის შემდეგი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში მეორე მოსმენაზე კენჭისყრისთვის. პარლამენტის სხდომაზე მეორე მოსმენაზე მისი მიღების შემდეგ, მიღებული კანონპროექტი, გადაეცემა წამყვან კომიტეტს მესამე მოსმენისთვის მოსამზადებლად.
41. კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ წამყვანი კომიტეტი 5 დღის ვადაში განიხილავს მას და შეიტანს გამოთქმულ შენიშვნებს და გადასცემს პარლამენტის ბიუროს პარლამენტის შემდეგ პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენისთვის დღის წესრიგში შესატანად. კანონპროექტის მესამე მოსმენისას შესაძლებელია მასში მხოლოდ რედაქციული ცვლილებების შეტანა. (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 160).
42. პარლამენტმა აგრეთვე შეიძლება განიხილოს და მიიღოს კანონპროექტი დაჩქარებული წესით (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 163). კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება მაინც ექვემდებარება სამივე მოსმენას, მხოლოდ პლენარული სხდომების 1 კვირის განმავლობაში. პლენარული სხდომის 1 დღეს კანონპროექტის ერთზე მეტი მოსმენით განხილვა და მიღება ასევე შესაძლებელია მხოლოდ პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით.
43. პარლამენტის ბიურო იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ კანონპროექტის ინიციატორის ან წამყვანი კომიტეტის წინადადების საფუძველზე. თუ პარლამენტის ბიურო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვისა და მიღების შესახებ, ამ საკითხს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის პლენარული სხდომა. პარლამენტის ბიუროს ან პლენარული სხდომის მიერ კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში ამ რეგლამენტით გათვალისწინებული სუბიექტები პარლამენტის ბიუროს ან პლენარული სხდომის მიერ განსაზღვრულ ვადაში გადასცემენ წამყვან კომიტეტს თავიანთ შენიშვნებს კანონპროექტის თაობაზე.
44. დაჩქარებული პროცედურის გამოყენებას გარკვეული შეზღუდვები გააჩნია:

მისი გამოყენება არ არის შესაძლებელი კონსტიტუციაში და საქართველოს კონსტიტუციურ კანონებში ცვლილებების შესატანად. გარდა ამისა, დაცქარებული წესით კანონპროექტი განიხილება იმ შემთხვევაში, თუ იგი ითვალისწინებს მხოლოდ არსებულ კანონში ცვლილებების შეტანას. პარლამენტის ბიუროს ან პლენარული სხდომის მიერ კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, ამ რეგლამენტით გათვალისწინებული სუბიექტები პარლამენტის ბიუროს ან პლენარული სხდომის მიერ განსაზღვრულ ვადაში გადასცემენ წამყვან კომიტეტს თავიანთ შენიშვნებს კანონპროექტის თაობაზე.

45. კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და კენჭისყრა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე ტარდება პარლამენტის რეგლამენტით დაწესებული პროცედურის შესაბამისად. დაჩქარებული წესით კანონპროექტის მიღებისას კენჭისყრა შესაძლებელია გაიმართოს მისი შესაბამისი მოსმენით განხილვის დამთავრების შემდეგ, იმავე დღეს. პარლამენტი კანონპროექტის მესამე მოსმენით კენჭს უყრის მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წარმოდგენილი იქნება მისი საბოლოო რედაქტირებული ვარიანტი.
46. კანონპროექტის მიღებიდან შვიდი დღის განმავლობაში, იგი წარედგინება საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად, რომელიც უნდა გამოქვეყნდეს 10 დღეში (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები 158 და 167).

პრეზიდენტი

47. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური. კონსტიტუციის 69-მუხლის თანახმად, იგი არის „ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი“ და „კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში იგი უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“.
48. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის როლი, გამონაკლისი გარემოებების გარდა, საკმაოდ შეზღუდულია საკანონმდებლო პროცედურების კუთხით, რაც შემოიფარგლება კანონების ხელმოწერითა და გამოქვეყნებით კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურის შესაბამისად. მთავრობასთან შეთანხმებით მას შეუძლია აწარმოოს მოლაპარაკებები და დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები; საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას პარლამენტთან შეთანხმებით. საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე. დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება;
49. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები (დეკრეტები ან ბრძანებულებები), გარდა საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა ან სხვა კონსტიტუციით პირდაპირ

გათვალისწინებული შემთხვევებისა საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. ეს ეხება მაგალითად კანონების ხელმოწერას და მათ გამოქვეყნებას, აგრეთვე პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნებას (იხ. კონსტიტუცია, მუხლი . 73¹, პუნქტ. 1,2, და 4).

50. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია ხელი მოაწეროს მიღებულ კანონს მოცემული ვადის განმავლობაში და შეუძლია დაუბრუნოს იგი პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით, რომელიც ცალკე კანონპროექტში იქნება ფორმულირებული. პარლამენტი ამის შემდგომ განიხილავს ალტერნატიულ კანონპროექტს, პრეზიდენტის დასაბუთებულ შენიშვნებთან ერთად, 15 დღის განმავლობაში. თუ პარლამენტი მიიღებს პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებულ კანონპროექტს მთლიანად, კანონპროექტი გადაეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად და გამისაქვეყნებლად, რასაც დასჭირდება შვიდი დღე. თუ პარლამენტი გადაწყვეტს არ მიიღოს პრეზიდენტის ალტერნატიული კანონპროექტი, კანონპროექტის წინა ვერსია კიდევ ერთხელ დადგება კენჭისყრაზე.
51. კანონპროექტი მიღებულად ითვლება თუ მას მხარს უჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამ მეოთხედზე მეტი აძლევს ხმას (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 168, პუნქტი 3).
52. თუ კანონპროექტი კენჭისყრისას ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, იგი უარყოფილად ითვლება. პარლამენტს შეუძლია მომდევნო მორიგ სესიაზე, საქართველოს პრეზიდენტთან კონსულტაციის შემდეგ დაუბრუნდეს დადგენილი წესით მის განხილვას. ამ შემთხვევაში კანონპროექტი განიხილება, როგორც ახალი კანონპროექტი (იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 171, პუნქტი 6).
53. იმ შემთხვევაში, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტი უარს ამბობს ან სხვა მიზეზით არ აქვეყნებს კანონპროექტს დროულად, კანონპროექტზე ხელმოწერა და მისი გამოქვეყნება საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში შეუძლია პარლამენტის თავმჯდომარეს ხუთი დღის განმავლობაში.³

³ ყველა ნორმატიული აქტი რეგისტრირებული და სისტემატიზირებულია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრის მეშვეობით, რომლებიც ინახება ელექტრონული ფორმით მაცნეს ვებგვერდზე. საკანონმდებლო მაცნე არეგისტრირებს მიღებულ ნორმატიულ აქტებს სახელმწიფო რეესტრში და ანიჭებს სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდს მისი გამოქვეყნებისთანავე.

დანართი 2: გამსაუბრებელთა სია

აღმასრულებელი ხელისუფლება

შალვა თადუმაძე, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი

დავით პატარია, პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი

ალექსანდრე ბარამიძე, იუსტიციის მინისტრის პირველი მოადგილე

ირინე წაქაძე, სამართალშემოქმედების დეპარტამენტის უფროსი, იუსტიციის სამინისტრო

რუსუდან მიხელიძე, ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი, იუსტიციის სამინისტრო

ნინო ქაჯაია, ხელშეკრულებათა ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსი

ზურაბ სანიკიძე, ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე, იუსტიციის სამინისტრო

ნუგზარ დუნდუა, ხელშეკრულებათა ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე

სერგო ბირკაძე, იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე, ფინანსთა სამინისტრო

ნინო ათუაშვილი, სამართალშემოქმედების სამმართველოს უფროსი, ფინანსთა სამინისტრო

ლალი დოღობერიძე, ეკონომიკური ანალიზისა და პოლიტიკის დეპარტამენტის უფროსი, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

სახალხო დამცველის ოფისი

პაატა ბელთაძე, საქართველოს სახალხო დამცველის მოადგილე

თამუნა ხიდაშელი, ევროკავშირის პროექტის გუნდის ხელმძღვანელი

იზაბელა ოსიპოვა, ეროვნულ უმცირესობათა საბჭოს აღმასრულებელი მდივანი

საქართველოს ეროვნული ბანკი

ნათია გვაზავა ეროვნული ბანკის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი

თამარ გოდერძიშვილ, იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე

პარლამენტი

ვახტანგ ხმალაძე, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი

პავლე კუბლაშვილი, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი

ვიქტორ დოლიძე, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი

გიორგი კანდელაკი, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი

გიორგი კახიანი, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი

ეკა ბესელია, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი

ჩიორა თაქთაქიშვილი, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი

გედევან ფოფხაძე, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი

გუგული მადრაძე, პარლამენტის წევრი, გენდერული თანასწორობის საბჭოს წევრი
შორენა კახიძე, საქართველოს პარლამენტი, საბიუჯეტო ოფისის უფროსი

დავით ობოლაძე, წამყვანი სპეციალისტი, საბიუჯეტო დეპარტამენტი

ზურაბ მარაქველიძე, საქართველოს პარლამენტის აპარატის უფროსი.

არჩილ ზანგურაშვილი, კანონპროექტთა სამართლებრივი ექსპერტიზისა და ვიზირების განყოფილების უფროსი

ეთერ სვიანაიძე, საქართველოს პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსი.

ეკატერინე სანაშვილი, საჯარო ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფის სამსახურის უფროსი

მანანა ელიაშვილი, წამყვანი სპეციალისტი, საჯარო ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფის სამსახური

საპარლამენტო ფრაქციები

რუსლან პოგოსიანი, ქართული ოცნება

თამარ კორძია, ქართული ოცნება

ზურაბ აბაშიძე, თავისუფალი დემოკრატები

მალხაზ ვახტანგიშვილი, ეროვნული ფორუმი

ანი მიროტაძე, ეროვნული ფორუმი

პაატა კიკნაველიძე, მრეწველები

გიორგი გოზალიშვილი, დამოუკიდებელი მაჟორიტარები

არასამთავრობო ორგანიზაციები

ლევან ნატროშვილი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

გია გვილავა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

ვაჟა სალამაძე, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი

ვახუშტი მენაბდე, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

ნინო ჯანაშია, სამართლიანი არჩევნები, ISFED

ნათია იმნაძე, საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა
თატული თოდუა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
ნათია შავლაყაძე, ძალადობისგან დაცვის ეროვნული ქსელი
ელისო ამირეჯიბი, ქალთა კლუბი „პეონი“

საერთაშორისო ორგანიზაციები

დავით სტოუნჰილი, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო , USAID
ნათია ხვიჩია, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო USAID
ლინა პანტელეევა, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო USAID
თამარ ხულორდავა, ევროსაბჭოს დელეგაცია
ლუის ნავარო, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, NDI
თამარ სართანია, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი, NDI
ჯენს დეპი, GIZ
თამარ ზოდელავა, GIZ

დანართი 3. საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებული კითხვარი

აღმასრულებელი ხელისუფლება

1. აქვს თუ არა თქვენს სამინისტროს სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მომუშავე სპეციალიზებული განყოფილება? თუ ჰყავს-რამდენი ადამიანი მუშაობს პროექტზე ამ განყოფილებაში და რა კვალიფიკაცია მოეთხოვებათ მათ? აქვთ თუ არა ამ ადამიანებს დანაწილებული საქმიანობა სამართლის სხვადასხვა სფეროდან გამომდინარე? თუ ასეთი განყოფილება არ არსებობს მაშინ ვინ ასრულებს კანონშემოქმედებით ფუნქციას? თუ ეს ფუნქცია ეკუთვნის სამინისტროს იურისტებს, აქვთ თუ არა მათ კონკრეტული სამსახურეობრივი ინსტრუქცია, რომელიც მათ ამ მოვალეობას მიაწერს? ამ თანამდებობაზე განაცხადის შემტანი პირებისთვის არის თუ არა კანონშემოქმედების პროცესში გამოცდილების ქონა უპირატესობა? გადიან თუ არა ისინი მიზანმიმართულ და რეგულარულ პროფესიულ ტრენინგს?
2. ჩვენ ვიცით, რომ ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი განსაზღვრავს კანონშემოქმედების ძირითად პრინციპებს. არსებობს თუ არა დამხმარე სამთავრობო დებულებები ან სხვა არასამართლებრივი დოკუმენტები მაგალითად, ინსტრუქციები, რომლებიც კანონშემოქმედების სტანდარტებს დეტალურად განიხილავს? აქვს თუ არა თქვენს სამინისტროს რაიმე სხვა ინსტრუმენტი რომელსაც იგი დამატებით სახელმძღვანელოდ იყენებს?
3. კანონშემოქმედების პროცესის პროექტებში თუ ჩართულან კონსულტანტები? თუ პასუხი დადებითია, ვინ მიიღო გადაწყვეტილებას ამის შესახებ და რა სახის კონსულტანტები იყვნენ ისინი პროექტის ძირითად ნაწილში? (მაგალითად, საერთაშორისო კონსულტანტი/დონორი სააგენტოები, სამეცნიერო დაწესებულებები, არასამთავრობო ორგანიზაციები) რა თანხა დაიხარჯა აღნიშნულ კონსულტანტებზე? სამართლებრივ აქტებში ცვლილებების შეტანისას მონაწილეობენ თუ არა იგივე ექსპერტები? და როგორია მათ მიერ გაწეული სამსახურის ხარისხი?
4. რამდენად ჩვეულებრივია გარკვეული სამართლებრივი აქტის შედგენის პროცესში მონაწილეობდეს ერთზე მეტი პირი? სამართლებრივ აქტებზე მომუშავე პირი არის თუ არა სამინისტროს პოლიტიკის განმსაზღვრელი ჯგუფის წევრი?
5. როგორ ხორციელდება კანონშემოქმედების პროცესის მონიტორინგი? (მად. ზედამხედველები) ამას ყურადღებას აქცევს თითოეული სამინისტრო ან რაიმე ცალკეული ორგანო, თუ მინისტრთა საბჭო ერთიანი ძალისხმევით უწევს ამას კოორდინაციას?
6. ვის ეკუთვნის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების პროექტებზე მუშაობის ფუნქცია? ახორციელებს მას იგივე პერსონალი, რომელიც კანონპროექტებზე მუშაობს?

7. როგორ ხდება წლიური საკანონმდებლო გეგმების მომზადება? ვინ წარუდგენს პრეზიდენტის აპარატს სამინისტროს სამუშაო ანგარიშს?
8. როგორ ხდება საკანონმდებლო პროექტის ინიციატივის გადაწყვეტილების მიღება? ეს ხდება სამინისტროს დონეზე თუ სამთავრობო დონეზე?
9. როგორ განსაზღვრავს პრიორიტეტებს მთავრობა კოლექტიურად ახალ საკანონმდებლო პროექტთან მიმართებაში?
10. არსებობს თუ არა რაიმე დროის განრიგი სამართლებრივი აქტის პროექტის შემუშავების პროცესში? ვინ ახორციელებს მასზე ზედამხედველობას და როგორ?
11. პარლამენტში წარდგენამდე უნდა დამტკიცდეს თუ არა სამართლებრივი აქტის პროექტი მთავრობის მიერ (იუსტიციის სამინისტროს მოსაზრებასთან ერთად)?
12. პოლიტიკური კურსის შემუშავების ეტაპზე, არსებობს თუ არა კურსის პროექტების და პარამეტრების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის პროცესი? თუ არსებობს, როგორია ეს პროცესი?
13. პოლიტიკური კურსის შემუშავების ეტაპზე, არსებობს თუ არა კურსის პროექტების და პარამეტრების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის პროცესი? თუ არსებობს, როგორია ეს პროცესი?
14. ხდება თუ არა იმის შემოწმება, საჭიროა თუ არა ამა თუ იმ კანონის მიღება საერთოდ, რადგანაც ახალი კანონით მოსაწესრიგებელი ურთიერთობა შეიძლება უკვე არსებული კანონებით ან სხვა ალტერნატიული ზომებით წესრიგდებოდეს (მაგ. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა, საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება და ა.შ.)? რა შემთხვევებში მოხდება საკითხი ამგვარი ალტერნატიული ზომების მოქმედების არეალში? როგორ მიიღება ამასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებები? რა ფაქტორებს ექცევა ყურადღება?
15. ხდება თუ არა პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესში მრჩევლების ჩართვა? თუ ხდება-რა შემთხვევებში და რა სტადიაში?
16. მიგაჩნიათ თუ არა, რომ დაინტერესებული მხარეების კონსულტაციები უნდა გაიმართოს პოლიტიკური კურსის საწყის განხილვით პროცესში?
17. არსებობს თუ არა განსხვავება პოლიტიკური კურსის განხილვის პროცესსა და კანონშემოქმედების პროცესს შორის? ამ განხილვებს აწარმოებს ერთი და იგივე თუ სხვადასხვა განყოფილებები? თუ სხვადასხვა განყოფილებები ახორციელებენ, რა მომენტში ხდება კანონშემოქმედების პროცესის მონაწილის ჩართვა? როგორ ხდება კანონშემოქმედების პროცესის მონაწილეთა პოლიტიკური კურსის შესახებ ინფორმირება?
18. როგორ ხორციელდება კანონშემოქმედების პროცესი? რა საფეხურებს გადის ამ პროცესის მონაწილე და არის თუ არა ეს საფეხურები და პროცესი მთლიანობაში გათვალისწინებული რაიმე დოკუმენტში? თქვენი აზრით

შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?

19. კანონშემოქმედების ეტაპებზე, არსებობს თუ არა სამართლებრივი აქტის პროექტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის პროცესი? თუ არსებობს, რა ეტაპზე და როგორ? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
20. კანონშემოქმედების ეტაპებზე, არსებობს თუ არა სამართლებრივი აქტის პროექტის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის პროცესი? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
21. როგორ ხორციელდება ხარჯთაღრიცხვა? ითვალისწინებს თუ არა ხარჯთაღრიცხვა სამართლებრივი აქტის პროექტის მიერ მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის ბიუჯეტზე გავლენას თუ აგრეთვე ხდება სხვა სამთავრობო ორგანოების (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ავტონომიური ნაწილები) ბიუჯეტებზე გავლენის შეფასებაც? ამ საკითხთა გარჩევასა მონაწილეობას თუ იღებენ ფისკალურ/ფინანსური ორგანოები? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
22. ხდება თუ არა სამართლებრივი აქტის პროექტის სხვაგვარი შეფასება/დამოწმება გარდა მისი იურიდიული შეფასებისა? შეიცავს თუ არა ეს სია გენდერულ, ადამიანის უფლებათა, გავლენის და/ან ანტიკორუფციულ შეფასებებს? გვთავაზობს თუ არა კანონმდებლობა და/ან პოლიტიკური კურსი საკმარის სახელმძღვანელო ინსტრუქციებს თუ როგორ უნდა ხორციელდებოდეს ასეთი შეფასება? თუ გვთავაზობს, გთხოვთ წარმოადგინოთ ასეთი წერილობითი ინსტრუქციის ასლი.
23. თუ არსებობს ისეთი პრაქტიკა, რომ რამდენიმე სამინისტროს პერსონალი რომელიმე სამართლებრივ აქტს? როგორ ხდება ამ პროცესის კოორდინაცია? ვინ ახორციელებს კანონშემოქმედების მონიტორინგს და როგორ?
24. კანონშემოქმედების პროცესში მიმდინარეობს თუ არა კონსულტაცია ყველა დაინტერესებულ მხარეებთან? თუ მიმდინარეობს - ასეთი კონსულტაციები ხორციელდება ყველა სამართლებრივი რეფორმის პროცესის დროს თუ მხოლოდ ზოგიერთ მათგანში? თუ ზოგიერთში - მაშინ რა შემთხვევებში? როგორ ხდება დაინტერესებული მხარის იდენტიფიცირება?
25. როგორ ხდება კონსულტაციების ორგანიზება? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
26. როგორ ხდება საჯარო კონსულტაციების პროცედურებთან შესაბამისობის მონიტორინგი? თუ ასეთი კონსულტაციები გათვალისწინებულია, მაშინ როგორ ხდება მათი განხორციელება? როგორ ხდება ამგვარი

კონსულტაციების ეფექტურობის, სამართლიანობის და საჯაროობის უზრუნველყოფა?

27. რა პროცედურებს გადის მთავრობას მას შემდეგ, რაც სამართლებრივი აქტის პროექტი წარედგინება მთავრობას დასამტკიცებლად?
28. რა ბერკეტები აქვს საჯარო საზოგადოებას საკანონმდებლო წინადადებაზე ან სამართლებრივ აქტზე კომენტარების გასაკეთებლად და რა სტადიაზე შეუძლია ამის გაკეთება? როგორ ხდება საზოგადოების ინფორმირება საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით და როგორ ხდება საზოგადოებრივი აზრის მოძიება, გამოხატვა და გათვალისწინება?
29. ვის პასუხისმგებლობაში შედის კონსულტაციების ჩატარების უზრუნველყოფა? როგორ ხდება ამგვარი კონსულტაციების წარმართვა - ფორმალური თუ არაფორმალური შეხვედრების გზით თუ წერილობით? რა ინფორმაცია მიეწოდება პირებს, რომლებთანაც მიმდინარეობს კონსულტაცია? როგორ და ძირითადად რა ფორმით ხდება პასუხების მიწოდება?
30. რა ეტაპზე მთავრდება სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მომუშავე პირის პასუხისმგებლობა სამართლებრივი აქტის პროექტთან მიმართებაში? არის თუ არა ეს პირი ვალდებული გრამატიკულად გაასწოროს სამართლებრივი აქტების პროექტის ყველა ვერსია?
31. რა საფეხურებია გასავლელი კანონქვემდებარე აქტების მომზადებისას? კანონქვემდებარე აქტების ტიპების მიხედვით თუ ხდება ამ საფეხურების განსხვავება?
32. ვინ წყვეტს იმას, რომ მოსამზადებელია კანონქვემდებარე აქტი კანონების განხორციელების მიზნით? არსებობს თუ არა შემთხვევები, როცა ამისათვის საჭიროა მთავრობის წინასწარი კოლექტიური თანხმობა?
33. მზადდება თუ არა კანონქვემდებარე აქტი იმ ძირითადი კანონის პაკეტში, რომლის იმპლემენტაციასაც იგი ემსახურება?
34. ვის ევალება პოლიტიკური კურსის შემუშავება კანონქვემდებარე აქტებთან მიმართებაში? ეს იგივე განყოფილება ხომ არა, რომელიც კანონების მიღების პროცესში მუშაობს პოლიტიკურ კურსზე?
35. კანონქვემდებარე აქტების შემუშავებისასაც თუ ხდება დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაცია?
36. რა დონეზე იქნებიან ჩართულნი თავდაპირველი სამართლებრივი აქტის პროექტზე მომუშავე პირები პარლამენტის მიერ შემოთავაზებულ ცვლილებების პროექტზე მუშაობაში?
37. როდესაც მომხსენებელი წარუდგენს კომიტეტს სამართლებრივი აქტის პროექტს, ასეთი წარდგენა ძირითადად რას მოიცავს? ვისი დანიშვნა ხდება ძირითადად სამართლებრივი აქტის პროექტის წარსადგენად? არის თუ არა ეს თვითონ ერთერთი სამართლებრივი აქტის პროექტზე მომუშავე პირი?

38. თუ ადევნებენ თვალყურს სამინისტროს თანამდებობის პირები სამართლებრივი აქტის პროექტზე მუშაობის პროგრესს პარლამენტში? თუ პასუხი დადებითია - მაშინ როგორ ხორციელდება ეს?
39. თუ მთავრობა დაადგენს, რომ სამართლებრივი აქტის პროექტი, რომელსაც პარლამენტი განიხილავს შესაცვლელია - შეუძლია თუ არა პროექტის შემდგენელ სამინისტროს შეადგინოს საჭირო ცვლილებები და წარუდგინოს იგი პარლამენტს? თუ შეუძლია - როგორ ხდება ეს? გულისხმობს თუ არა ეს ხანდახან დამატებითი კონსულტაციების მიღებას და გავლენის შედეგის შეფასებას?
40. სამინისტროს რომელი განყოფილება აწარმოებს კანონმდებლობის ცენტრალურ რეგისტრაციას? არის თუ არა ეს რეესტრი კომპიუტერიზებული?
41. შეუზღუდავად ხელი მიუწვდება თუ არა სამინისტროს იმ კანონმდებლობასთან რომელიც შეიძლება მას ეხებოდეს? თქვენს სამინისტროში სამართლებრივი აქტის პროექტზე მომუშავე პერსონალს სრულიად ხელი მიუწვდება თუ არა კანონმდებლობაზე მთლიანობაში. არსებობს თუ არა ელექტრონული სამართლებრივი ბაზა? როგორ ხდება მისი შენახვა? შესაბამის პერსონალს ხელი მიუწვდება თუ არა?
42. მიეწოდება თუ არა რომელიმე პირთა ჯგუფს კანონმდებლობის უფასო ასლები (მაგალითად - მოსამართლეებს, საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციას და ა.შ.)
43. რა შემთხვევებშია შესაძლებელი სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნება მისი, კანონმდებლობის ოფიციალურ ნაწილად გახდომამდე? ვინ წყვეტს სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნების საკითხს?
44. არსებობს თუ არა მოქმედი კანონების და/ან კანონქვემდებარე აქტების კონსოლიდირებული კრებული (გამოქვეყნებისას ძალაში მყოფი კანონმდებლობის ჩათვლით)? როგორ ხდება მათი გამოქვეყნება?
45. არსებობს თუ არა მოქმედი კანონმდებლობის ოფიციალური განახლებული ცნობარი, რომელიც აგრეთვე გაჩვენებთ თუ სად შევიდა ცვლილებები კანონმდებლობაში, რომელიც ჯერ კიდევ ძალაშია? საჯარო გამოყენებაში არსებული კანონმდებლობის სხვა რომელი საძიებო საშუალებები არსებობს?
46. საზოგადოების წევრებს და კერძო სექტორში მომუშავე იურისტებს როგორ მიუწვდებათ ხელი ძალაში მყოფი კანონმდებლობის აუთენტურ და სრულ კრებულზე ან ცალკეული სამართლებრივი აქტების ასლებზე? არის თუ არა ეს ტექსტები მზად ხელმისაწვდომი მთელი ქვეყნის მასშტაბით? ისინი უფასოა თუ რაიმე საფასურის გადახდაა საჭირო?
47. ახარია თუ არა რომელიმე ორგანოს მიმდინარე კანონმდებლობის მდგომარეობის მონიტორინგი (მაგ. წინადადების შეტანა რომელიმე მოძველებული ან ვადაგასული კანონმდებლობის გამოსახმობად) ან ძალაში მყოფი კანონების და/ან კანონქვემდებარე აქტების კონსოლიდირებული კრებულის მომზადების და გამოქვეყნების ვალდებულება?

48. არსებობს თუ არა რაიმე ფორმალური ინსტრუმენტი რაც ხელს შეუწყობს პოლიტიკური კურსის თუ სამართლებრივი აქტის პროექტის ზეგავლენის შეფასებას? თუ არსებობს, გთხოვთ აღნიშნეთ ინსტრუმენტების სახეები და მათი გამოყენების ძირითადი მიზნები და პირობები.
49. გამოიყენება თუ არა რაიმე ფორმალური ინსტრუმენტი რაც ხელს შეუწყობს სამართლებრივი აქტის პროექტის ზეგავლენის შეფასებას? თუ არსებობს, გთხოვთ აღნიშნეთ ინსტრუმენტების სახეები და მათი გამოყენების ძირითადი მიზნები და პირობები.
50. თუ ასეთი ფორმალური ინსტრუმენტი გამოიყენება ზეგავლენის შეფასებისას, ვინ აყალიბებს და ძირითადად ვინ იყენებს მას?
51. რა ხარისხით ხდება სხვა ქვეყნების კანონმდებლობის გამოყენება პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელთათვის მისაბამ მაგალითად, ხოლო სამართლებრივი აქტის პროექტზე მომუშავე პირთათვის საკანონმდებლო პრეცედენტად?
52. არის თუ არა ხარჯთაღრიცხვის წარმოება მიღებული პრაქტიკა ყველა ახალი კანონმდებლობისათვის? თუ არა, მაშინ როდის ხდება მისი წარმოება? არის თუ არა შემთხვევები, როცა ხარჯთაღრიცხვა სავალდებულოა? ვინ განსაზღვრავს მისი წარმოების აუცილებლობას? გამოიყენება თუ არა ასეთი აღრიცხვა პარლამენტის მიერ შემოთავაზებული საკანონმდებლო წინადადებების მიმართ ან კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების მიმართ, იქნება ეს მთავრობის თუ პარლამენტის წინადადება?
53. ხორციელდება თუ არა ასეთი ხარჯთაღრიცხვა პოლიტიკური პარამეტრების თავდაპირველი განხილვისას თუ, მას შემდეგ რაც ამორჩეულ იქნება რომელიმე პარამეტრი, თუ მას შემდეგ რაც დასრულდება სამართლებრივი აქტის პროექტი, თუ ამ ეტაპთან რამდენიმეზე ერთდროულად? თუ ერთდროულად - რა განსხვავებაა ხარჯთაღრიცხვებს შორის სხვადასხვა ეტაპზე? სამართლებრივ აქტებზე მომუშავე პირები თუ მონაწილეობენ ამ პროცესში?
54. რა პროცედურებს მისდევნ როდესაც ხდება სამთავრობო ბიუჯეტზე ახალი საკანონმდებლო ინიციატივის ზეგავლენის შეფასება კაპიტალსა და მიმდინარე ხარჯებთან მიმართებაში, განსაკუთრებით კი პერსონალისა და საორგანიზაციო მიმდინარე ხარჯებთან მიმართებაში? რა პროცედურებს მისდევნ ასეთი წინადადებების სხვა სამთავრობო ორგანოების ბიუჯეტებზე ზეგავლენის შეფასებისას (როგორებიცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ან სამხარეო ორგანოები)? რა პროცედურებია კერძო სექტორის ორგანოებზე ზეგავლენის შეფასებისას, რომლებზეც შეიძლება ახალმა საკანონმდებლო ინიციატივამ რაიმე გავლენა იქონიოს?
55. რა ინფორმაცია მიეწოდება პარლამენტს და რა ფორმით გეგმიური ხარჯების შესახებ? რამდენად მიუწვდება საზოგადოებას ხელი ამ ინფორმაციაზე?

პარლამენტი

1. ჩვენ ვიცით, რომ ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი განსაზღვრავს კანონშემოქმედების ძირითად პრინციპებს. არსებობს თუ არა დამხმარე სამთავრობო დებულებები ან სხვა არასამართლებრივი დოკუმენტები მაგალითად, ინსტრუქციები, რომლებიც კანონშემოქმედების სტანდარტებს დეტალურად განიხილავს?
2. როგორ ხდება საპარლამენტო საკანონმდებლო დღის წესრიგის შედგენა?
3. როგორ ხდება კომიტეტების სხდომების დღის წესრიგების მომზადება? თუ ხდება ამ დღის წესრიგების გარე დაინტერესებული პირებისთვის მიწოდება? ვის შეუძლია დაესწროს კომიტეტების სხდომებს?
4. როგორ ხდება მოსმენის, ინტერპელირების (საპარლამენტო წერილობითი შეკითხვა მთავრობისადმი), საპარლამენტო შეკითხვების ორგანიზება? როგორ ხდება (დროებითი საგამომიებო) კომიტეტების (კომისიების) ორგანიზება? როგორ ხდება კანონმდებლობის ხარისხიანობის უზრუნველყოფა? - არის ეს თითოეული კომიტეტის ვალდებულება თუ მხოლოდ ერთ კონკრეტულ კომიტეტს ევალება ამის უზრუნველყოფა?
5. რა საპარლამენტო ტექნიკას მიმართავენ პარლამენტის საზედამხედველო პუნქციის გამოყენებისას? რა საზედამხედველო ბერკეტებს ფლობენ პარლამენტის კომიტეტები და როგორ იყენებენ ისინი მათ?
6. როგორ ხორციელდება პარლამენტში კანონშემოქმედების პროცესი? რა საფეხურებს გადიან სამართლებრივი აქტის პროექტზე მომუშავე პირები? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
7. კანონშემოქმედების პროცესში თუ ჩართულან კონსულტანტები? თუ პასუხი დადებითია, ვინ იღებს გადაწყვეტილებას და რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით და რა სახის კონსულტანტები არიან? რა ხარისხის სამუშაოს ასრულებენ ისინი?
8. კანონშემოქმედების სხვადასხვა ეტაპზე, არსებობს თუ არა სამართლებრივი აქტის პროექტის კონსტიტუციის შემადგენლობასთან შესაბამისობის დადგენის პროცესი? თუ არსებობს, რა ეტაპზე და როგორ? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
9. კანონშემოქმედების ეტაპებზე, არსებობს თუ არა სამართლებრივი აქტის პროექტის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის პროცესი? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
10. როგორ ხორციელდება ხარჯთაღრიცხვა? ითვალისწინებს თუ არა ხარჯთაღრიცხვა სამართლებრივი აქტის პროექტის მიერ მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის ბიუჯეტზე გავლენას თუ აგრეთვე ხდება სხვა

სამთავრობო ორგანოების (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ავტონომიური ნაწილები) ბიუჯეტებზე გავლენის შეფასებაც? ამ საკითხთა გარჩევასა მონაწილეობას თუ იღებენ ფისკალურ/ფინანსური ორგანოები? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?

11. კანონშემოქმედების პროცესში მიმდინარეობს თუ არა კონსულტაცია ყველა დაინტერესებულ მხარეებთან? თუ მიმდინარეობს - ასეთი კონსულტაციები თუ ხორციელდება ყველა სამართლებრივი რეფორმის პროცესის დროს? თუ მხოლოდ ზოგიერთში ხორციელდება კონსულტაციები - მაშინ გთხოვთ დაასახელოთ რა შემთხვევებში? როგორ ხდება დაინტერესებული მხარის იდენტიფიცირება და თუ ხდება ამ პირთა შერჩევა-რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ხდება ეს? როგორ ხდება კონსულტაციების ორგანიზება? თქვენი აზრით შესაძლებელია თუ არა ამ პროცესის გაუმჯობესება? თუ შესაძლებელია, რა არის თქვენი რეკომენდაცია?
12. ვის პასუხისმგებლობაში შედის კონსულტაციების ჩატარების უზრუნველყოფა? ზოგადად როგორ ხორციელდება ასეთი კონსულტაციები - ფორმალური თუ არაფორმალური შეხვედრების გზით თუ წერილობითი ფორმით? ძირითადად, როგორ ხდება გამომხაურების (პასუხების) მიწოდება?
13. რა ეტაპზე მთავრდება სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მომუშავე პირის პასუხისმგებლობა სამართლებრივი აქტის პროექტთან მიმართებაში? არის თუ არა ეს პირი ვალდებული გრამატიკულად გაასწოროს სამართლებრივი აქტების პროექტის ყველა ვერსია?
14. ვინ ადგენს პარლამენტის განხილვაში მყოფ კანონპროექტში შესატანი ცვლილებების პროექტს? რამდენად არიან თავდაპირველი ტექსტის ავტორები ჩართულნი ამ პროცესში?
15. როდესაც მომხსენებელი წარუდგენს კომიტეტს სამართლებრივი აქტის პროექტს, ასეთი წარდგენა ძირითადად რას მოიცავს და რაზე ამახვილებს ყურადღებას? ვისი დანიშვნა ხდება ძირითადად სამართლებრივი აქტის პროექტის წარსადგენად? არის თუ არა ეს თვითონ ერთერთი სამართლებრივი აქტის პროექტზე მომუშავე პირი?
16. იმ შემთხვევებში, როცა სამართლებრივი აქტის პროექტი წარადგინა მთავრობამ - ადევნებენ თუ არა თვალყურს სამინისტროს თანამდებობის პირები სამართლებრივი აქტის პროექტზე მუშაობის პროგრესს პარლამენტში? როგორ ხორციელდება ეს?
17. თუ მთავრობა დაადგენს, რომ სამართლებრივი აქტის პროექტი, რომელსაც პარლამენტი განიხილავს შესაცვლელია - შეუძლია თუ არა პროექტის შემდგენელ სამინისტროს შეადგინოს საჭირო ცვლილებები და წარუდგინოს იგი პარლამენტს? თუ შეუძლია - როგორია ამ პროცესის პროცედურული მხარე?

18. რა შემთხვევებში მოითხოვს პარლამენტი ოფიციალური პირების, ექსპერტების ან საზოგადოების წევრთა პროფესიულ მოსაზრებებს სამართლებრივი აქტის პროექტის განხილვისას? რამდენად ხშირად ხდება ეს?
19. ახარია თუ არა პარლამენტის რომელიმე ორგანოს კანონპროექტების მომზადების მონიტორინგი, რათა უზრუნველყოფილ იქნას დადგენილი სტანდარტების დაცვა? თუ ახარია - მაშინ, როგორ ახორციელებს იგი თავის მოვალეობებს და არის თუ არა ეს ეფექტური?
20. არსებობს თუ არა კონსულტაციის პროცედურები? როგორ ხდება კონსულტაციებთან შესაბამისობის მონიტორინგი? თუ ასეთი პროცედურებია გათვალისწინებული - როგორ ხდება მათი განხორციელება? როგორ ხდება ამგვარი კონსულტაციების ეფექტურობის, სამართლიანობის და საჯაროობის უზრუნველყოფა?
21. რა ბერკეტები აქვს საჯარო საზოგადოებას საკანონმდებლო წინადადებაზე ან სამართლებრივ აქტზე კომენტარების გასაკეთებლად? როგორ ხდება საზოგადოების ინფორმირება საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით და როგორ ხდება საზოგადოებრივი აზრის მოძიება, მიწოდება და გათვალისწინება?
22. მიეწოდება თუ არა პარლამენტის რომელიმე პირთა ჯგუფს კანონმდებლობის უფასო ასლები?
23. არსებობს თუ არა მოქმედი კანონმდებლობის ოფიციალური განახლებული ცნობარი, რომელიც აგრეთვე გაჩვენებთ თუ სად შევიდა ცვლილებები კანონმდებლობაში, რომელიც ჯერ კიდევ ძალაშია?
24. საზოგადოების წევრებს და კერძო სექტორში მომუშავე იურისტებს როგორ მიუწვდებათ ხელი ძალაში მყოფი კანონმდებლობის აუთენტურ და სრულ კრებულზე ან ცალკეული სამართლებრივი აქტების ასლებზე? არის თუ არა ეს ტექსტები მზად ხელმისაწვდომი მთელი ქვეყნის მასშტაბით? ისინი უფასოა თუ რაიმე საფასურის გადახდაა საჭირო?
25. ახარია თუ არა რომელიმე ორგანოს მიმდინარე კანონმდებლობის მდგომარეობის მონიტორინგი (მაგ. წინადადების შეტანა რომელიმე მოძველებული ან ვადაგასული კანონმდებლობის გამოსახმობად) ან ძალაში მყოფი კანონების და/ან კანონქვემდებარე აქტების კონსოლიდირებული კრებულის მომზადების და გამოქვეყნების ვალდებულება?

დანართი 4: დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) მეთოდოლოგია

ცალკეული კანონების ყურადღებით შესწავლისას ხშირად ვლინდება ქვეყნის კანონშემოქმედებითი სისტემის ხარვეზები. მწვავე სოციალურ საჭიროებებზე რეაგირების გამო კანონების მიღება შესაძლოა არაეფექტური აღმოჩნდეს კანონშემოქმედებითი სისტემის არასრულყოფილების გამო. მნიშვნელოვანი კანონების მიღებისას ხშირად პოლიტიკური პრიორიტეტები უფრო დომინირებენ ვიდრე სხვა გასათვალისწინებელი ფაქტორები. სიტუაციის გამოსწორების ყველაზე ეფექტური გზაა არსებულ მიზეზებზე მუშაობა. ცოტა რამ კეთდება საკანონმდებლო პროცედურების გატარებისთვის საჭირო რაციონალური მეთოდების მისაგნებად, მაშინ როდესაც მნიშვნელოვანი რესურსი ეთმობა კანონშემოქმედებით პროცესში ჩართული ინსტიტუტების შექმნასა და მათ გაძლიერებას. ყველაზე სრულყოფილი მცდელობა კანონპროექტების შედგენის შესაფასებლად შერჩეულ ქვეყნებში და მათში არსებულ მწვავე პრობლემებზე ყურადღების გასამახვილებლად, რაც უნდა იქნას გათვალისწინებული კანონპროექტების შექმნის ან რეგულირების გადასახედად, განხორციელდა მართვისა და მმართველობის განვითარების მხარდაჭერის პროგრამა 17-ის (SIGMA)⁴ მიერ, რომელიც წარმოადგენს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) და ევროკავშირის ერთობლივ ინიციატივას.

წარმატებული კანონშემოქმედებითი პროცესის კომპონენტებია: პოლიტიკის ჯეროვნად განხილვა და გაანალიზება; შემოთავაზებული საკანონმდებლო წინადადებების ზემოქმედების შეფასება (მათ შორის შესაძლო ფინანსური შედეგების); საკანონმდებლო დღის წესრიგისა და განრიგის არსებობა; მკაფიო და სტანდარტიზებული კანონის შედგენის ტექნიკა; პროექტების ფართოდ გავრცელება მათ შორის, ვისაც შეიძლება შეეხოს შეთავაზებული კანონმდებლობა; და მათი ეფექტურად მუშაობისა და განხორციელების მუდმივი მონიტორინგის მექანიზმების გამოყენება რეალურ ცხოვრებაში. გარდა ამისა, ეფექტური და ქმედითი კანონშემოქმედებითი სისტემა მოითხოვს მთავრობასა და პარლამენტში გარკვეული ჩართულობისა და გამჭვირვალობის არსებობას. ეს გულისხმობს საზოგადოებისთვის, მათ შორის უმცირესობათა ჯგუფებისთვის მნიშვნელოვანი შესაძლებლობების მიცემას, რათა მათ შეიტანონ თავიანთი წვლილი კანონპროექტის მომზადების პროცესში და ანალიზში, მათ შორის რეგულირების ზემოქმედებისა და გენდერული ზეგავლენის შეფასებებში, რაც მოითხოვს ისეთი პოლიტიკისა და პრაქტიკის დანერგვას, რომელიც უზრუნველყოფს გენდერული დისკრიმინაციის აღმოფხვრას. შეთავაზებული კანონმდებლობა უნდა იყოს გასაგები და მკაფიო, რათა მხარეებმა ადვილად გაიგონ მათი უფლებები და ვალდებულებები. პრაქტიკაში კანონმდებლობის ეფექტიანობის მონიტორინგი უნდა ტარდებოდეს რეგულარულად.

⁴ SIGMA – მართვისა და მმართველობის განვითარების მხარდაჭერის პროგრამა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, <http://www.sigmaweb.org/>.

ეუთოს მონაწილე ქვეყნების მთელი რიგი კანონპროექტების გადასინჯვისას, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი მივიდა დასკვნამდე, რომ კანონშემოქმედებითი პროცესში ზოგიერთი ეტაპი ან არ არსებობს, ან არასათანადოდ რეგულირდება და ხორციელდება. გარდა ამისა, არასაკმარისი ყურადღება ექცევა კანონმდებლობის ეფექტურად განხორციელებისთვის საჭირო წინაპირობების უზრუნველყოფას, რაც გულისხმობს მძლავრ ადმინისტრაციულ ინფრასტრუქტურას, ადამიანურ ან ფინანსურ რესურსებს, და ა.შ. აგრეთვე საკმარისად არ ხდება ისეთი მეთოდების გამოყენება, როგორც არის ფართო კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან პარლამენტსა და მთავრობის გარეთ, რაც ხელს შეუწყობდა პრაქტიკულად მიზანშეუწონელი კანონების მიღების რისკის შემცირებას და გაზრდიდა მიღებული კანონების შეთანხმებულობის ალბათობას და შესაბამისად მათ ჯეროვნად განხორციელებას. შემდგომ, განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა „კანონმდებლობის გამჭვირვალობის“ კონცეფციას და რეკომენდაციების ან კონკრეტულად გამოვლენილი ინტერესების გათვალისწინებას, რაზეც კონკრეტულად მიუთითებს ეუთოს ორი ძირითადი დოკუმენტი⁵, 2008 წლის ნოემბერში ჩატარებული ეუთოს ადამიანური განზომილების დამატებითი შეხვედრა და აგრეთვე ქვეყნის შიდა კანონშემოქმედებითი პროცესების შეფასების სხვადასხვა ანგარიშები, რომლებსაც დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი აქვეყნებს 2006 წლიდან. ამ რეკომენდაციებს შორის აღსანიშნავია შემდეგი რეკომენდაციები⁶:

ა) საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება უნდა დაეფუძნოს ეფექტური პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შემუშავების პროცესს და მათ მომზადებას საკმარისი დრო უნდა დაეთმოს. უნდა ვაღიაროთ, რომ პოლიტიკის შემუშავება და კანონპროექტის მომზადება განსხვავებული პროცესებია და კანონპროექტის მომზადება პოლიტიკის ფორმირებიდან უნდა გამომდინარეობდეს და მან არ უნდა ჩაანაცვლოს იგი.

ბ) საჯარო კონსულტაციები უნდა იყოს საკანონმდებლო პროცესის აუცილებელი ნაწილი. უნდა არსებობდეს მკაფიო და კარგად ჩამოყალიბებული სტრატეგია სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ხელშესაწყობად, პოლიტიკის შემუშავებისა და კანონშემოქმედებით პროცესში მათი მონაწილეობის გათვალისწინებით: ამგვარი სტრატეგია უზრუნველყოფს საკანონმდებლო

⁵ მართლმსაჯულების ამ ელემენტებს შორის, რაც აუცილებელია ადამიანის ღირსებისა და თანაბარი უფლებების სრულად გამოსახატად, არიან (...) საჯარო პროცედურის შედეგად მიღებული კანონმდებლობა და რეგულაციები და მათი გამოყენების პირობები, რომელიც უნდა გამოქვეყნდეს. ეს ტექსტები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველასთვის „ (პუნქტი 5.8 ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ადამიანის განზომილებების კონფერენციის შეხვედრა კოპენჰაგენში, 1990). „კანონმდებლობის ფორმულირება და მიღება უნდა მოხდეს ღია პროცესის შედეგად, რომელიც ასახავს ხალხის ნებას, პირდაპირ ან მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით“ (პუნქტი 18.1, ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ადამიანის განზომილებების კონფერენციის შეხვედრა მოსკოვში, 1991).

⁶ ეს რეკომენდაციები ორიგინალური დოკუმენტებიდან მოპოვებულია.

პროცესის უკეთეს ხარისხს და მიღებული კანონების უფრო ეფექტურად განხორციელებას;

გ) უნდა დაინერგოს კანონმდებლობის კონტროლის განხორციელების ეფექტური სისტემა, რომელიც მოიცავს კანონმდებლობის მუშაობის მახასიათებლებს, ისევე როგორც საკანონმდებლო ნორმების დაცვას და უზრუნველყოფს იურიდიული დოკუმენტის სათანადოდ ფორმულირებას, სიცხადეს და კანონპროექტის ადვილად გაგების შესაძლებლობას. ზემოქმედების შეფასება, რომელიც მნიშვნელოვანი და ღირებული ინსტრუმენტია, როგორც პოლიტიკის შემუშავების ისე კანონშემოქმედებითი პროცესისთვის უნდა დაიგეგმოს, განხორციელდეს და გახდეს სავალდებულო, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საქმე გვაქვს რთულ კანონმდებლობასთან ან კანონებთან, რომლებიც სერიოზულ ზემოქმედებას ახდენენ მოსახლეობის დიდ ნაწილზე;

დ) უნდა მოხდეს საჭირო კანონქვემდებარე აქტების დროულად შემოტანა ძირითადი კანონმდებლობის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველსაყოფად;

ე) პარლამენტმა უნდა განახორციელოს ეფექტური და ქმედითი ზედამხედველობა კანონმდებლობის განხორციელებაზე;

ვ) სამთავრობო უწყებებმა უნდა ჩაატარონ მიღებული კანონების განხორციელების მონიტორინგი, შეაფასონ მათი ზემოქმედება და გაასაჯაროონ შედეგები, და საჭიროებისამებრ ჩამოაყალიბონ კონკრეტული რეკომენდაციები შესწორებებთან დაკავშირებით; კანონმდებლობის განხორციელების მონიტორინგი და მისი შედეგები უნდა გახდეს მიმდინარე პრაქტიკის ანალიზზე დაფუძნებული კანონშემოქმედების პროცედურის განუყოფელი ნაწილი.

ეთოს მონაწილე ქვეყნების ოფიციალური მოთხოვნის თანახმად, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა სახელმწიფო ოფიციალურ პირებთან მჭიდრო თანამშრომლობით შეიძლება ჩაატაროს ქვეყნის საკანონმდებლო სისტემის ყოვლისმომცველი შეფასება და ხელი შეუწყოს სახელმწიფო უწყებებს სრულყოფილი საკანონმდებლო რეფორმის სქემის შემუშავებაში. ეს სამუშაო შეიცავს სამ ძირითად ასპექტს:

1. სრულყოფილ შეფასებას, რომელიც მოიცავს კანონების მომზადების, შეფასების, განხილვის, კონსულტაციების, მიღების, გამოქვეყნების და ინფორმაციის გავრცელების მთლიან პროცესს.
2. შეფასება აღწერს მიმდინარე კანონშემოქმედებით სისტემას როგორც ქალაქში, ისე პრაქტიკაში;
3. შეფასებაში მოცემული იქნება საკმაოდ დეტალური ანგარიში ქვეყნის რეფორმის კონკრეტული საჭიროებებისთვის შექმნილი სარწმუნო რეკომენდაციების ხელშესაწყობად.

ამგვარი შეფასების მიზანია ინფორმაციის დეტალურად და ობიექტურად შეგროვება, სინთეზირება და გაანალიზება მოცემული რეფორმისთვის სარწმუნო რეკომენდაციების შესამუშავებლად. შეფასებისთვის საჭირო ინფორმაციის შეგროვება უნდა მოხდეს ნახევრად-სტრუქტურირებული ინტერვიუების მეშვეობით წინასწარ განსაზღვრული მოსაუბრეების შერჩევით, ისევე როგორც შესაბამისი შიდა კანონმდებლობისა და რეგულაციების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებით. ადგილზე გამოკითხვისა და შიდა კანონების შეგროვების საშუალებით მოპოვებული ინფორმაცია ანალიზდება კანონმდებლობაში არსებული საზოგადოდ მიღებული სართაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით. ხშირად, სრულყოფილ შეფასებას წინ უსწრებს წინასწარი შეფასება, რაც წარმოადგენს ქვეყანაში მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესის კონსტიტუციური, საკანონმდებლო, და ორგანიზაციული ჩარჩოს საკმაოდ დეტალურ აღწერას. ამგვარი შეფასება ანალიზებს საკანონმდებლო პროცესის განსაკუთრებით მნიშვნელოვან ასპექტებს და აყალიბებს რეკომენდაციებს შესაძლო გაუმჯობესებისთვის. წინასწარი ანგარიშის მიზანია საკანონმდებლო პროცესის მეთოდურად აღწერა ქვეყანაში და ანალიზის შეთავაზება დადგენილ ხარვეზებთან დაკავშირებით და მათი გამოსწორების გზების მითითება. წინასწარი ანგარიში არ ასახავს თუ როგორ გამოიყენება პროცედურები პრაქტიკაში, რადგანაც იგი ამახვილებს ყურადღებას საკანონმდებლო ჩარჩოზე, რომელიც არეგულირებს კანონშემოქმედებით პროცესს.

სრულყოფილი შეფასება განიხილავს კანონშემოქმედებითი პროცესის როგორც იურიდიულ, ისე პრაქტიკულ ასპექტებს და მან უნდა შეასრულოს რეფორმის კატალიზატორის ფუნქცია. მასში შესული რეკომენდაციები უნდა დაედოს საფუძვლად თემატური სემინარების ჩატარებას, რაც შექმნის სარბიელს ამ რეკომენდაციებზე დისკუსიების ჩასატარებლად და კიდევ უფრო კონკრეტული რეკომენდაციების შესამუშავებლად. სემინარების თემებს ერთობლივად ადგენს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი სახელმწიფო უწყებებთან ერთად. სემინარების მიზანია ქვეყნის ყველა დაინტერესებული მხარისთვის, მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ხელმისაწვდომი პლატფორმის შექმნა იმ მეთოდებზე სამსჯელოდ, რომელთა გამოყენებით კანონშემოქმედებითი პროცესი გახდება უფრო ეფექტური, გამჭვირვალე, ხელმისაწვდომი, ინკლუზიური და ანგარიშვალდებული. ამ შეფასებებიდან გამომდინარე რეკომენდაციები და თემატური სემინარები რეფორმის ერთ პაკეტში მოექცევა და ოფიციალურად გადაეცემა სახელმწიფო ორგანოებს დასამტკიცებლად და მისაღებად.