



ევროკავშირი
საქართველოსთვის



საპარტეზოლს
ბნლბზრდბ
იურისტბ
ბსოზბსბ

ნდობის ჯგუფის ისტორიული და ორგანიზაციული მიმოსილვბ



ევროკავშირი
საქართველოსთვის



საქართველოს
ახალგაზრდა
ეურისებრა
ასოციაცია



სოციალური
საზოგადოებრივი
ცენტრი



ნდობის ჯგუფის ისტორიული და ორგანიზაციული მიმოხილვა

თბილისი
2024

პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით, პროექტის „ანგარიშვალდებული და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული უსაფრთხოების სექტორის მხარდაჭერა კვლევების, ადვოკატირებისა და ინკლუზიური დიალოგის გზით“ ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და, შესაძლოა, იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

კვლევის ხელმძღვანელები: ნანუკა ყრუსაშვილი
სალომე საღარაძე

ავტორი: ბიორგი ალავერდიაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სმანიძე

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2024, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

შინაარსი

შესავალი	4
მეთოდოლოგია	5
ნდობის ჯგუფის საწყისებთან	6
ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების დინამიკა	9
ნდობის ჯგუფის სხდომები	13
ნდობის ჯგუფის საკონტროლო ბერკეტები	15
ნდობის ჯგუფის აპარატი	19
შეჯამება	21

შესავალი

ნდობის ჯგუფი ქართული საპარლამენტო ცხოვრების დამახასიათებელი სუბიექტია. ის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის შემადგენლობაშია და უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობას ზედამხედველობს. მის მუშაობასთან დაკავშირებით ყოველთვის არსებობდა გარკვეული კითხვის ნიშნები.¹ მაგალითად, საიას კვლევებში პრობლემურ საკითხებადაა გამოყოფილი ჯგუფის სხდომების დაკომპლექტება, ფუნქციების კონცენტრაცია, მოწვევის რეგულაციები, გასვლითი ვიზიტები და ინფორმაციის გამოთხოვნის უფლებამოსილება.²

დოკუმენტში განხილულია ნდობის ჯგუფის შექმნის აუცილებლობა, აგრეთვე, მისი დაკომპლექტების ასპექტები და მასთან დაკავშირებული პრობლემები. გარდა ამისა, გაანალიზებულია ნდობის ჯგუფის საქმიანობის სპეციფიკა, მისი სხდომების მოწვევის, უფლებამოსილებების და ორგანიზაციული მოწყობის საკითხები. თითოეულთან მიმართებით შეფასებულია ნორმატიული ჩარჩო და შემოთავაზებულია სხვადასხვა ექსპერტის დამოკიდებულება. ნაშრომში მოცემული ზოგიერთი ინფორმაცია სამართლებრივ ლიტერატურაში თითქმის არ არის განხილული. მასში წარმოდგენილია ინსტიტუტის როგორც ისტორიული, ისე სამართლებრივი ანალიზი. ამიტომ, მისი დანიშნულებაა, შეავსოს იურიდიულ ლიტერატურაში არსებული სივრცე და წვლილი შეიტანოს ამ ინსტიტუტის შემდგომ დახვეწაში.

¹ ვ. მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020, 60-67.

² გ. ალავერდაშვილი, ნ. კაპანაძე, „საპარლამენტო კონტროლი მეათე მოწვევის პარლამენტში“, პირველი ნაწილი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2023, 62-66.

მეთოდოლოგია

ამ დოკუმენტის მიზანია, შეისწავლოს ნდობის ჯგუფის გენეზისი და მისი ევოლუციური გზა. ნაშრომი ეფუძნება კვლევის ისტორიულ, დესკრიფციულ და ანალიტიკურ მეთოდებს. მათი გამოყენებით და ნორმატიულ მასალაზე დაყრდნობით, გაანალიზდა ნდობის ჯგუფის ინსტიტუციური მოწყობისა და განვითარების საკითხები. ამასთანავე, კვლევა მიმართავს ინტერვიუს ფორმატს, როგორც ინფორმაციის მიღების ერთ-ერთ წყაროს. ჯამში, ჩატარდა 7 ინტერვიუ სხვადასხვა სუბიექტთან, რომლებსაც განსხვავებული კუთხიდან აქვთ შეხება ამ ინსტიტუტთან.³ ნაშრომი ეყრდნობა როგორც რესპონდენტთა შეფასებებს, ასევე მათ მიერ მონათხრობ ფაქტებს ნდობის ჯგუფის შექმნასა და განვითარებაზე.

³ ინტერვიუებში მონაწილეობდნენ: კონსტიტუციონალისტები - ლევან ალაფიშვილი, ვახუშტი მენაბდე და ზურაბ ჯიბლაძე, უსაფრთხოების თემატიკაზე ექსპერტები - ირაკლი ფორჩხიძე და სოფო ვერძეული, პარლამენტის ყოფილი წევრი ეკა ბესელია და პარლამენტის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი ალექსანდრე ტაბატაძე.

ნდობის ჯგუფის საწყისებთან

ნდობის ჯგუფი თანამედროვე საქართველოს საპარლამენტო ცხოვრებაში უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის ერთ-ერთი ინსტიტუტია.⁴ მისი შემუშავება განაპირობა 1995 წელს კონსტიტუციის მიღების შემდგომმა პროცესებმა, როდესაც არაერთი საკითხის მოწესრიგება გახდა აუცილებელი. საბჭოთა კავშირში არსებული ტოტალური კონტროლის და უშიშროების სამსახურების ფარული საქმიანობის ისტორიიდან გამომდინარე, გაჩნდა ახალი მექანიზმების შექმნის საჭიროება.⁵ იმ პერიოდში პარლამენტის ყველა წევრს არ მიუწვდებოდა ხელი გრიფირებულ დოკუმენტებზე/საქმიანობაზე.⁶ ასევე, უსაფრთხოების სექტორში შემავალ საკითხებთან დაშვებას პარლამენტის წევრს თავად აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სუბიექტი აძლევდა, რაც სრულად მის ნებაზე იყო დამოკიდებული.⁷ აქედან გამომდინარე, აუცილებელი გახდა გარკვეული მექანიზმის შემუშავება, რომელიც უფრო ეფექტიანს გახდიდა პარლამენტის საქმიანობას ამ მიმართულებით. ამისთვის გადაწყდა ნდობის ჯგუფის შექმნა. თავდაპირველად, ამ ინსტიტუტზე მომუშავე ჯგუფმა ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესში უსაფრთხოების სექტორის მიმართულებით არსებული ქვეკომიტეტის და, ასევე, გერმანიის მაგალითი აიღო.⁸ ამერიკის მაგალითი რეგულაციური იყო, რადგან იმ პერიოდში საქართველო საპრეზიდენტო მოდელის სახელმწიფოს განეკუთვნებოდა.⁹ გერმანიის მაგალითზე კი ჯგუფი სამხედრო ომბუდსმენის და მისი უფლებამოსილებების თავისებურებებს სწავლობდა.¹⁰ საბოლოო ჯამში, შეიქმნა სტრუქტურა „ნდობის ჯგუფის“ სახელწოდებით. საყურადღებოა თავად სახელიც, რადგან მის ამერიკულ ვარიანტს Select Intelligence Committee ეწოდება. ქართულ რეალობაში ამ სუბიექტის სახელში ფიგურირებს სიტყვა „ნდობა“, რადგან ჯგუფის დანიშნულება სწორედ ნდობის განმტკიცებაა.¹¹

იმ პერიოდში საპარლამენტო ცხოვრებაში არსებობდა ქვეკომიტეტების ინსტიტუტი.¹² ნდობის ჯგუფი ქვეკომიტეტის მსგავსი სუბიექტი

⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 156-ე მუხლი.

⁵ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

⁶ იქვე.

⁷ იქვე.

⁸ იქვე.

⁹ იქვე.

¹⁰ იქვე.

¹¹ იქვე.

¹² „საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 002, 09/03/1996, ძალადაკარგულია 06/12/2005-იდან, პირველი მუხლი.

იყო, თუმცა უფრო ძლიერი უფლებამოსილებებით.¹³ მისი მანდატი, თავდაპირველად, საკმაოდ განსხვავებული იყო. ეს სტრუქტურა 1998 წელს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლის მიზნით შეიქმნა.¹⁴ კანონის სამუშაო ვარიანტში საბიუჯეტო კონტროლზე ყურადღება გამახვილებული არ ყოფილა და უფრო ფართო ჩანაწერი არსებობდა. თუმცა, მაშინდელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და უშიშროების სამსახურების წარმომადგენლები მიიჩნევდნენ, რომ ნდობის ჯგუფს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები ექნებოდა და დათანხმდნენ მხოლოდ საბიუჯეტო კონტროლის ფორმულირებას.¹⁵ მიუხედავად ამისა, რეალურად, ამით ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილება არ შემცირებულა, არამედ იგივე დარჩა, რადგან ნებისმიერ აქტივობას სჭირდება შესაბამისი ფინანსები, ეს კი ბიუჯეტით არის გაწერილი.¹⁶ შემდგომში, პოლიტიკურ წრეებში მიდგომა შეიცვალა.¹⁷ მათ მიიჩნიეს, რომ ჯგუფის საქმიანობა მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების ზედამხედველობით არ უნდა შემოფარგლულიყო, ვინაიდან თავდაცვისა და უშიშროების სექტორი პარლამენტის მხრიდან სხვა მიმართულებით კონტროლსაც საჭიროებდა.¹⁸

წლების შემდეგ, ცვლილებების შედეგად, ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილება გასცდა მხოლოდ საბიუჯეტო სფეროს. ამჟამად ის უსაფრთხოების სექტორში შემავალ სუბიექტებს აკონტროლებს, მათ შორის, არაფინანსურ ნაწილსაც.¹⁹ აღსანიშნავია, რომ მისი მანდატი 1998 წლის შემდეგ პირველად მხოლოდ 2017 წელს გაფართოვდა, როდესაც მან იმ პერიოდისთვის ახალშექმნილი უწყების - საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობის ზედამხედველობაც მოიცვა.²⁰ დღესდღეობით ნდობის ჯგუფის მუშაობას სრულად პარლამენტის რეგლამენტი არეგულირებს. შედეგად, გაუქმდა „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ სპეციალური კანონი და გაფართოვდა მისი მანდატიც.

¹³ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

¹⁴ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, პირველი მუხლი.

¹⁵ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

¹⁶ იქვე.

¹⁷ 2023 წლის 21 აგვისტოს ინტერვიუ პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის უფროს ალექსანდრე ტაბატაძესთან.

¹⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 156-ე მუხლი.

¹⁹ იქვე.

²⁰ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2017 წლის 22 მარტის რედაქცია, პირველი მუხლი.

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუს ერთ-ერთი რესპონდენტი ნდობის ჯგუფის არსებობის საჭიროებას ხსნის იმ გარემოებით, რომ არ შეიძლება აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ფარული ნაწილი კონტროლის მიღმა რჩებოდეს.²¹ ეს ბუნებრივიცაა. რაც უფრო მაღალია სამთავრობო უწყებების საქმიანობის გასაიდუმლოების ხარისხი, მით უფრო იზრდება მასზე ლეგიტიმური კონტროლის განხორციელების აუცილებლობა. მსგავსი პოზიცია გამოხატა კიდევ ერთმა რესპონდენტმა და აღნიშნა, რომ მოქმედი რეგულაციების გათვალისწინებით, ნდობის ჯგუფი ერთ-ერთი საზედამხედველო ერთეულია, რომელიც აღჭურვილია მაკონტროლებელი საქმიანობისთვის აუცილებელი უფლებამოსილებებით.²²

გარდა ამისა, პარლამენტის ერთ-ერთმა ყოფილმა წევრმა ინტერვიუს დროს ისაუბრა მისი დეპუტატობის დროს ნდობის ჯგუფის შემდგომი გაძლიერების მიზნით ჩატარებული სამუშაოების შესახებ. მისი თქმით, ბრიტანელი ექსპერტებისა და ვესტმინსტერის ფონდის მხარდაჭერით, გაანალიზდა კონტროლის მექანიზმები, დაინერგა ახალი ინსტრუმენტები და დაიხვეწა ნდობის ჯგუფთან დაკავშირებული საკითხები.²³ მისი აზრით, ბრიტანული მოდელი ერთ-ერთი საუკეთესოა.²⁴ დეპუტატს ჰქონდა ვიზიტები სხვადასხვა ქვეყანაში (ბელგია, შვედეთი, საფრანგეთი, გერმანია), სადაც სპეციალიზებული კომიტეტები ფუნქციონირებს. მისი თქმით, საქართველოში სწორედ მსგავსი მოდელის შექმნა სურდა, რომელსაც საგამოძიებო მანდატი ექნებოდა.²⁵ თუმცა, საბოლოოდ, როგორც ისტორია აჩვენებს, ამ იდეამ მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა.

²¹ 2023 წლის 25 ივლისის ინტერვიუ ზურაბ ჯიბლაშვილთან.

²² 2023 წლის 8 აგვისტოს ინტერვიუ ირაკლი ფორჩხიძესთან.

²³ 2023 წლის 24 ივლისის ინტერვიუ ეკა ბესელიასთან.

²⁴ იქვე.

²⁵ იქვე.

ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების დინამიკა

ნდობის ჯგუფის შემადგენლობა და დაკომპლექტების წესი რამდენჯერმე შეიცვალა. თავდაპირველად ის 3 წევრისგან შედგებოდა, რომელთაგან ერთი, როგორც წესი, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე იყო, ხოლო თითო-თითო წარმომადგენელი საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის რიგებიდან ინიშნებოდა.²⁶ შემდგომ ვითარება შეიცვალა და, ამ სუბიექტებთან ერთად, პარლამენტის ფრაქციებსა და მინიმუმ 10-კაციან ჯგუფს მიეცა კანდიდატთა წარდგენის უფლება.²⁷ როგორც განმარტებით ბარათშია აღნიშნული, ეს გამოწვეული იყო 2002 წელს უმრავლესობისა და უმცირესობის არარსებობით, ხოლო წევრების რაოდენობა ფრაქციის წევრთა მინიმალური რაოდენობის ეკვივალენტურად განისაზღვრებოდა.²⁸ საყურადღებოა ჩანაწერი თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარის წევრობაზეც. როგორც ზემოთ აღინიშნა, „ჩვეულებრივ“, ისიც შედიოდა ნდობის ჯგუფის შემადგენლობაში და, ზოგადად, ის იყო ამ ჯგუფის თავმჯდომარე.²⁹ თუმცა, თუ პარლამენტი ნდობის ჯგუფში არ აირჩევდა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარეს, მაშინ ჯგუფი თავისი შემადგენლობიდან თავად ირჩევდა ხელმძღვანელს.³⁰

ამ ცვლილებიდან 2 თვეში ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების პრინციპი კვლავ შეიცვალა. ამჯერად, პოლიტიკურ წრეებში მიიჩნიეს, რომ წევრთა რაოდენობა უნდა გაზრდილიყო და ის 5-ით განისაზღვრა.³¹ ზუსტად 6 თვეში კანონმდებელმა კიდევ შეიტანა ცვლილებები დაკომპლექტების წესში. ახალი რეგულირებით, საპარლამენტო ოპოზიციიდან ნდობის ჯგუფის შემადგენლობაში შეიძლებოდა არჩეულიყო თითო წარმომადგენელი იმ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის პარტიული სიიდან, რომელმაც საარჩევნო ბარიერი გადალახა. ამასთანავე, ისინი არ უნდა ყოფილიყვნენ საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები. თუ ასეთი პარტია/საარჩევნო ბლოკი ერთი იყო, ორივე ადგილი მას ეკუთვნოდა, ხოლო ორზე მეტის შემთხვევაში,

²⁶ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, მე-2 მუხლი.

²⁷ იქვე, მე-2 პუნქტი.

²⁸ განმარტებითი ბარათი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტის თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/157758>, განახლებულია: 16.09.23.

²⁹ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

³⁰ იქვე, მე-2 პუნქტი.

³¹ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2002 წლის 4 ივლისის რედაქცია, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

თითო-თითო ადგილი გადანაწილდებოდა მათგან უკეთესი შედეგის მქონეებზე.³² რაც შეეხება დანარჩენ 4 წევრს (თავმჯდომარის გარდა), ისინი აირჩეოდნენ იმ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის პარტიულ სიაში შესულ პირთაგან, რომელმაც საარჩევნო ბარიერი გადალახა.³³ თუ ასეთი პარტიების/საარჩევნო ბლოკების რაოდენობა ოთხზე მეტი იყო, მაშინ თითო ადგილი მიეკუთვნებოდა მათგან უკეთესი შედეგის მქონეთ (მიღებული ხმების რაოდენობის მიხედვით), ხოლო თუ მათი რაოდენობა ოთხზე ნაკლები იყო, დამატებით თითო ადგილი (ოთხამდე შესავსებად) მიეკუთვნებოდა მათგან უკეთესი შედეგის მქონეთ.³⁴

2004 წელს, ახალი ხელისუფლების მოსვლის შემდეგ, სხვა საკითხებთან ერთად, კვლავ შეიცვალა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი. ახალი მიდგომის მიხედვით, 5-წევრიან ნდობის ჯგუფში კვოტები შემდეგი ფორმით გადანაწილდა: თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე სავალდებულო პრინციპით გახდა ჯგუფის წევრი და ჩანაწერი „როგორც წესი“ გაქრა კანონიდან, ორი წევრი განისაზღვრა უმრავლესობიდან, ერთი იყო პარლამენტის მაჟორიტარ წევრთა შეთანხმებით დასახელებული მაჟორიტარი დეპუტატი, რომელიც, დიდი ალბათობით, იქნებოდა უმრავლესობის წევრი, ხოლო ერთი - იმ ფრაქციის წარმომადგენელი, რომელიც დაკომპლექტებული იყო საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო ზღურბლგადალახული პარტიის/საარჩევნო ბლოკის პარტიული სიით არჩეული დეპუტატებით და არ იყო უმრავლესობის შემადგენლობაში.³⁵ ორი ან მეტი ასეთი სუბიექტის არსებობის შემთხვევაში, კანდიდატის დასახელების უფლება ჰქონდა არჩევნებში უკეთესი შედეგის მქონე ბლოკის/პარტიის მიერ შექმნილ ფრაქციას.³⁶

2008 წლის 12 სექტემბრის ცვლილებებით, მაშინდელმა უმრავლესობამ გადაწყვიტა, რომ ჯგუფში უნდა გაზრდილიყო ოპოზიციის და იმ ფრაქციების ხვედრითი წილი, რომლებიც უმრავლესობაში არ შედიოდნენ.³⁷ შედეგად, ახალი რედაქციით, 5-წევრიან ნდობის ჯგუფში 1 ადგილი კვლავ მიეკუთვნა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარეს, 1 – უმრავლესობის წევრს, 1 – მაჟორიტარული წესით

³² „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2002 წლის 3 დეკემბრის რედაქცია, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

³³ იქვე, მე-4 პუნქტი.

³⁴ იქვე.

³⁵ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2004 წლის 10 აგვისტოს რედაქცია, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

³⁶ იქვე, მე-2 პუნქტი.

³⁷ განმარტებითი ბარათი კანონის პროექტზე „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/56471>, განახლებულია: 23.09.23.

არჩეულ შეთანხმებულ კანდიდატს, ხოლო 2 ადგილი განისაზღვრა უმცირესობის ან იმ ფრაქციის წევრისთვის, რომელიც არ შედიოდა უმრავლესობაში.³⁸ შესაბამისად, ცვლილებების შედეგად, ოპოზიციას, ნაცვლად ერთისა, ორი დეპუტატის ყოლის შესაძლებლობა მიეცა.

2014 წლის 6 თებერვლის ცვლილებით, უმცირესობისთვის განსაზღვრული 2 კვოტიდან 1 დარჩა უმცირესობასთან, ხოლო მეორე განისაზღვრა უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილი პარლამენტის წევრებისთვის, რომელთაგანაც მეტი მხარდაჭერის მქონე დეპუტატი ხდებოდა ჯგუფის წევრი.³⁹

ეს წესი უცვლელად შენარჩუნდა 2019 წლის 29 მაისის ცვლილებამდე. ამ პერიოდისთვის უმცირესობა დაშლილი იყო და ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტება ვერ ხერხდებოდა. პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით,⁴⁰ პარლამენტის რეგლამენტში შევიდა ცვლილებები, რომლის თანახმადაც, უმცირესობის არარსებობის შემთხვევაში, მისი 1 კვოტა გადაეცემოდა უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრებს და მათ მიერ მეტი მხარდაჭერის მქონე 2 პარლამენტის წევრი დაინიშნებოდა ნდობის ჯგუფში.⁴¹

2020 წლის 1-ლი ივლისის ცვლილებებით განისაზღვრა, რომ ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტებაში მონაწილეობას, უმცირესობის ნაცვლად, ოპოზიცია მიიღებდა (ტერმინოლოგიური ცვლილება).⁴² ეს გამოიწვია კონსტიტუციაში სიტყვა „ოპოზიციის“ ჩაწერამ. ამასთანავე, გაუქმდა მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატის კვოტა, ხოლო უმრავლესობის კვოტა 1-იდან 2-მდე გაიზარდა.⁴³ ამის მიზნად დასახელდა საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ახლებურად ჩამოყალიბებულ კონსტიტუციურ ნორმებთან შესაბამისობა.⁴⁴ დღემდე ეს მოდელია შენარჩუნებული.

³⁸ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2008 წლის 12 სექტემბრის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

³⁹ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2014 წლის 6 თებერვლის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

⁴⁰ განმარტებითი ბარათი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტზე „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, ხელმისაწვდომია:

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/218180>, განახლებულია: 23.09.23.

⁴¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018, 2019 წლის 29 მაისის რედაქციით, 157-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018, 2020 წლის 1-ლი ივლისის რედაქციით, 157-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴³ იქვე.

⁴⁴ განმარტებითი ბარათი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტზე „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249861>, განახლებულია: 23.09.23.

აღსანიშნავია, რომ წინა მოწვევის პარლამენტში ნდობის ჯგუფი არასრულად იყო დაკომპლექტებული, რაც უმრავლესობიდან დეპუტატის გასვლამ და უმცირესობის დაშლამ განაპირობა.⁴⁵ ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების პრობლემები არსებობდა მე-8 და მე-9 მოწვევის პარლამენტებშიც.⁴⁶ ხშირ შემთხვევაში, უმრავლესობა ბლოკავდა ოპოზიციის წარმომადგენელს, მხარს არ უჭერდა მის დანიშვნას და ოპოზიციის მიერ საკუთარი კვოტის შევსებას.⁴⁷ როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, ეს იყო არა ოპოზიციის, არამედ მთლიანად ამ ინსტიტუტის დაბლოკვა და, საბოლოოდ, პარლამენტის როლის დაკნინება.⁴⁸ დღევანდელი მდგომარეობით, ნდობის ჯგუფი არასრულად არის დაკომპლექტებული. უმრავლესობისა და ოპოზიციის კვოტებიდან თითო-თითო თავისუფალია.⁴⁹

⁴⁵ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020, 61.

⁴⁶ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, მეორე გადამუშავებული გამოცემა, ღია საზოგადოების ფონდი, 2019, 95, სქოლიო N507.

⁴⁷ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

⁴⁸ იქვე.

⁴⁹ ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობა ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/supervision/security-defense-sector/trust-groups>, განახლებულია: 18.04.24.

ნდობის ჯგუფის სხდომები

კანონის პირველადი ვერსიის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის სხდომები არანაკლებ თვეში ერთხელ უნდა ჩატარებულიყო.⁵⁰ პრაქტიკაში ისინი დახურულ ფორმატში იმართებოდა.⁵¹ წევრთა უმრავლესობით მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე, შესაძლებელი იყო, სხდომას დასრუბოდა საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოს წარმომადგენელი ან სხვა პირი.⁵² 2008 წლის 12 სექტემბრის ცვლილების შედეგად, სხდომის ჩატარების წესი შეიცვალა. ნდობის ჯგუფს წელიწადში 2 სხდომა უნდა ჩაეტარებინა, თუმცა შესაძლებელი იყო, საჭიროებისამებრ, მისი დამატებით გამართო.⁵³ ასეთ შემთხვევაში, საკითხის ინიციატორი შეიძლებოდა ყოფილიყო 1 წევრიც კი, თუმცა გადაწყვეტილება მიიღებოდა უმრავლესობით.⁵⁴ მოქმედი რედაქციით, აღარ არსებობს 2 სხდომის ჩატარების ვალდებულება. სხდომა იმართება საჭიროებიდან გამომდინარე. მას იწვევს და თავმჯდომარეობს ჯგუფის თავმჯდომარე,⁵⁵ რომელიც არის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე.⁵⁶ სხდომის მოწვევის შესახებ საკითხის წამოჭრა შეუძლია 1 წევრსაც, თუმცა გადაწყვეტილება მიიღება უმრავლესობით.⁵⁷ ეს, ერთი შეხედვით, აჩენს განცდას, რომ ოპოზიცია ვერასდროს მოიწვევს სხდომას, რადგან ის უმრავლესობაში არ არის. ამ საკითხთან დაკავშირებით გამოკითხული რესპონდენტების უმრავლესობა⁵⁸ მიიჩნევს, რომ 1 წევრსაც უნდა ჰქონდეს სხდომის მოწვევის შესაძლებლობა. ერთ-ერთი რესპონდენტი კი მიიჩნევს, რომ უკეთესი იქნება, თუ რეგლამენტი განისაზღვრება სხდომის ჩატარების აუცილებლობა თვეში ერთხელ მაინც,⁵⁹ როგორც ეს პირველი რედაქციით იყო გათვალისწინებული. მეორის აზრით კი, უმჯობესია, ნდობის ჯგუფის ხელმძღვანელი იყოს უმცირესობის წარმომადგენელი.⁶⁰ ამ კუთხით ოპოზიციის შეზღუდული

⁵⁰ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 1998 წლის 4 მარტის რედაქცია, მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵¹ იქვე, მე-2 პუნქტი.

⁵² იქვე, მე-3 და მე-4 პუნქტები.

⁵³ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2008 წლის 12 სექტემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵⁴ იქვე.

⁵⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018, 2023 წლის 3 ივლისის რედაქციით, 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵⁶ იქვე, 157-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

⁵⁷ იქვე, 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵⁸ კონკრეტულად: ეკა ბესელია, ზურაბ ჯიბლაძე, ლევან ალაფიშვილი, ვახუშტი მენაბდე და სოფო ვერძელი.

⁵⁹ 2023 წლის 24 ივლისის ინტერვიუ ეკა ბესელიასთან.

⁶⁰ 2023 წლის 25 ივლისის ინტერვიუ ზურაბ ჯიბლაძე მკითხველთან.

როლზე საუბრობს კიდევ ერთი რესპონდენტი, რომელიც მიიჩნევს, რომ ოპოზიციის როლი არა ქმედითი, არამედ ფორმალურია.⁶¹

ამ თემაზე განსხვავებული მოსაზრება აქვს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსს. მისი აზრით, პოლიტიკური გუნდებიდან საკითხის განხილვის ინტერესი ორმხრივია, თუმცა აუცილებელია, რომ ეს საჭიროება უმრავლესობამ დაინახოს.⁶² როგორც მან აღნიშნა, ნდობის ჯგუფი საერთო მანდატის ირგვლივ უნდა გაერთიანდეს, ამასთანავე, რომელიმე წევრის უფლებების ხარისხზე აპელირება არ არის სწორი, რადგან ის სპეციფიკურია და სხვა საპარლამენტო სუბიექტს არ ჰგავს.⁶³

⁶¹ 2023 წლის 8 აგვისტოს ინტერვიუ ირაკლი ფორჩხიძესთან.

⁶² 2023 წლის 21 აგვისტოს ინტერვიუ ალექსანდრე ტაბატაძესთან.

⁶³ იქვე.

ნდობის ჯგუფის საკონტროლო ბერკეტები

ნდობის ჯგუფს არსებობის პირველ წლებში მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები წარუდგენდნენ სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო ნაწილის ფარგლებში მოხსენებას გაწეული და მიმდინარე საქმიანობის შესახებ.⁶⁴ გარდა ამისა, მას თავადაც შეეძლო შესაბამისი სუბიექტებისთვის მოეთხოვა ინფორმაციის მიწოდება დადგენილ ვადაში.⁶⁵ 2013 წლის 12 ივნისის ცვლილებებით, მისი უფლებამოსილება კონტროლის ნაწილში გაფართოვდა. თავდაცვის სამინისტროს გაუჩნდა ვალდებულება, ჯგუფისთვის წარედგინა ინფორმაცია განსახორციელებელი საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, თუ შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატებოდა 2 000 000 (ორ მილიონ) ლარს, ხოლო შესასყიდი სამშენებლო სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება – 4 000 000 (ოთხ მილიონ) ლარს.⁶⁶ მოგვიანებით, მსგავსი ვალდებულება გაუჩნდა შინაგან საქმეთა სამინისტროსაც.⁶⁷ საყურადღებოა, რომ ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება მხოლოდ ცალმხრივია და ნდობის ჯგუფის მხრიდან რაიმე თანხმობის გაცემას შესასყიდი საქონელზე/მომსახურებაზე არ გულისხმობს.

2017 წლის 22 მარტის ცვლილების შედეგად, გაფართოვდა ნდობის ჯგუფის საკონტროლო სფერო და ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოს დაევალა, ყოველწლიურად წარედგინა მისთვის გაწეული საქმიანობის სტატისტიკური და განზოგადებული ანგარიში.⁶⁸ ერთ-ერთი რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე, ნდობის ჯგუფი ვერ მიაღწევს მიზანს, გააკონტროლოს საბიუჯეტო ხარჯები.⁶⁹ თუმცა, სხვა რესპონდენტი, ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, რეგლამენტის ამ დათქმას ეთანხმება.⁷⁰ ერთ-ერთი რესპონდენტისთვის კი ასეთი ჩანაწერი გაუგებარია.⁷¹

⁶⁴ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 1998 წლის 4 მარტის რედაქცია, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶⁵ იქვე, მე-2 პუნქტი.

⁶⁶ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2013 წლის 12 ივნისის რედაქცია, მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁶⁷ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2015 წლის 23 დეკემბრის რედაქცია, მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁶⁸ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2017 წლის 22 მარტის რედაქცია, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶⁹ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

⁷⁰ 2024 წლის 13 თებერვლის ინტერვიუ ვახუშტი მენაბდესთან.

⁷¹ 2024 წლის 13 თებერვლის ინტერვიუ სოფო ვერძულთან.

საყურადღებოა, რომ ნდობის ჯგუფს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემოწმების შესაძლებლობა აქვს წელიწადში არაუმეტეს 2-ჯერ.⁷² რესპონდენტის (ყოფილი დეპუტატი) თქმით, ეს ნორმა რეგლამენტში გაიწერა შესაბამის უწყებებთან მჭიდრო კოორდინაციის შედეგად.⁷³ თავად შესვლის ჯერადობასთან დაკავშირებით მან განმარტა, რომ შეუზღუდავი შესვლის უფლების პირობებშიც კი, იქ მისვლისას, რთულია სისტემის გაგება, თუ იქ მომუშავე პირები არ დაეხმარებიან დეპუტატს და არ აუხსნიან, რა როგორ მუშაობს. სპეციალური ცოდნის გარეშე იმ სისტემაში გარკვევა შეუძლებელია.⁷⁴ ჯერადობის დაწესების საკითხი გაუგებარია სხვა რესპონდენტებისთვის. ერთ-ერთის თქმით, კონტროლის მექანიზმის მქონე სუბიექტებს უნდა შეეძლოთ შეუზღუდავად შესვლა და ვიზიტების ჯერადობა არ უნდა იყოს განმსაზღვრელი.⁷⁵ გარდა ამისა, ის პრობლემად მიიჩნევს, რომ ვიზიტები ვერ ჩატარდება თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე.⁷⁶ ერთ-ერთი რესპონდენტი ამ ნაწილში პოლიტიკურ ინტერესს ხედავს და ფიქრობს, რომ აქ იკვეთება, რამდენად მნიშვნელოვანია ამ ორგანოს საქმიანობა ხელისუფლებისთვის.⁷⁷ მისი თქმით, იკითხება პოლიტიკური ნება, რომ ეს ორგანო არ იყოს ღია და ხელისუფლებას ჰქონდეს შესაძლებლობა, პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოიყენოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობა, რასაც აზღვევს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ინფორმაციის დაცულობა.⁷⁸ რესპონდენტი ასევე განმარტავს, რომ ვინაიდან საკითხები თემატურია, ჯგუფი გარკვეული დროით არ უნდა იყოს შეზღუდული.⁷⁹ ერთ-ერთი რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ ვიზიტების რაოდენობა არ არის განმსაზღვრელი, რადგან ვიზიტისას დეპუტატი დამოუკიდებლად ვერ შეძლებს საკითხის სიღრმისეულად შესწავლას.⁸⁰ მისი აზრით, ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოში ვიზიტების ჯერადობის შემოღება უსაფრთხოების სამსახურების სურვილის შესაბამისად ჩაიწერა.⁸¹ ამ ჩანაწერთან დაკავშირებით მსგავსი პოზიცია აქვს კიდევ 1 რესპონდენტს.⁸² ერთ-ერთი მათგანი კი ამ საკითხს განსხვავებულად ხსნის.

⁷² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018, 2023 წლის 3 ივლისის რედაქციით, 159-ე მუხლის მე-12 პუნქტი.

⁷³ 2023 წლის 24 ივლისის ინტერვიუ ეკა ბესელიასთან.

⁷⁴ იქვე.

⁷⁵ 2023 წლის 8 აგვისტოს ინტერვიუ ირაკლი ფორჩხიძესთან.

⁷⁶ იქვე.

⁷⁷ 2023 წლის 25 ივლისის ინტერვიუ ზურაბ ჯიბლაშვილთან.

⁷⁸ იქვე.

⁷⁹ იქვე.

⁸⁰ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

⁸¹ იქვე.

⁸² 2024 წლის 13 თებერვლის ინტერვიუ სოფო ვერძულთან.

მისი თქმით, ამ სუბიექტის საქმიანობამ გამოიწვია მისთვის განსხვავებული რეჟიმის დაწესება. კონტროლის თვალსაზრისითაც, საჭიროა გარკვეული სპეციფიკის გათვალისწინება. სამსახურის საქმიანობა გახდა საპარლამენტო კონტროლის ფარგლების დადგენის განმაპირობებელი.⁸³ რესპონდენტის აზრით, კონტროლის არსი ის არის, რომ უნდა არსებობდეს ინსტრუმენტები, რათა ყველამ იცოდეს - საქმიანობა არ არის კონსტიტუციური კონტროლის მიღმა. პარლამენტს, თავისთავად, უნდა ჰქონდეს ამ სამსახურის საქმიანობის ეფექტიანობაზე ზოგადი ინფორმაცია, თუმცა ის არ შეიძლება შევიდეს სიღრმეებსა და დეტალებში, რადგან თავად ამ სუბიექტის ბუნება განსხვავებულია.⁸⁴

2018 წლის რეგლამენტის რეფორმის შედეგად, ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებები თვისობრივად გადაისინჯა და გაფართოვდა. პირველ ყოვლისა, მას შესაძლებლობა მიეცა, გაეკონტროლებინა არა მხოლოდ საბიუჯეტო ნაწილი, არამედ, ზოგადად, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში შემავალი საიღუმლო საქმიანობა და სპეციალური პროგრამები, გარდა იმ ნაწილისა, რომელიც დაკავშირებულია საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებთან.⁸⁵ მოქმედი რედაქციით, მას უფლება აქვს, გამოითხოვოს ინფორმაცია, სხდომაზე დაიბაროს თანამდებობის პირი, მიიღოს ყოველწლიური ანგარიშები საიღუმლო საქმიანობისა და სპეციალური პროგრამების შესახებ, ასევე, მიიღოს მონაცემები საიღუმლო შესყიდვების თაობაზე, გაცნოს უწყების ძირითადი ამოცანების შემცველ საიღუმლო ნორმატიულ აქტებს, ვიზიტით ეწვიოს სხვადასხვა სუბიექტს, დასვას ინფორმაციისთვის საიღუმლო გრიფის მოხსნის საკითხი.⁸⁶

ამ უფლებამოსილება ებმის ნდობის ჯგუფის წევრთა ზოგადი უფლებამოსილება, ვიზიტებით ეწვიონ სხვადასხვა სუბიექტს, თავად ამ ჯგუფის თავმჯდომარის თანხმობით.⁸⁷ ამასთანავე, ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარის გადაწყვეტილება შესაბამის უწყებას ეგზავნება ვიზიტის დაწყებამდე.⁸⁸ ამ ნაწილს პოზიტიურად აფასებს ერთ-ერთი რესპონდენტი. მისი აზრით, ნდობის ჯგუფის ვიზიტის თაობაზე ინფორმირების ჩანაწერი მართებულია, რათა აღრესატმა ეფექტიანად

⁸³ 2023 წლის 21 აგვისტოს ინტერვიუ ალექსანდრე ტაბატაძესთან.

⁸⁴ იქვე.

⁸⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018, 2023 წლის 3 ივლისის რედაქციით, 159-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁸⁶ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020, 62-66.

⁸⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018, 2023 წლის 3 ივლისის რედაქციით, 159-ე მუხლის მე-11 პუნქტი.

⁸⁸ იქვე.

უზრუნველყოს პასუხის გაცემა. თუმცა, ამ შემთხვევაში, აუცილებელია, დროში შეზღუდული იყოს, ერთი მხრივ, გაფრთხილება და, მეორე მხრივ, ვიზიტი.⁸⁹ ამ საკითხს შეეხო იურიდიული დეპარტამენტის უფროსიც. მისი თქმით, „საპარლამენტო კონტროლი არ უნდა გაიგივდეს კვების ობიექტების კონტროლთან, სადაც სანიტარიული ინსპექცია შედის. ამ შემთხვევაში მოულოდნელობის ეფექტი გამართლებულია“. მისი პოზიციით, პარლამენტარების ამოცანა არ არის, მივიდნენ და შეამოწმონ, რა როგორ კეთდება. ვიზიტის მიზანია საკითხის ადგილზე შესწავლა, რაც ამართლებს წინასწარ შეტყობინებას. ამ შემთხვევაში, ვიზიტის მეშვეობით, დეპუტატი ადგილზე იღებს ინფორმაციას, რომელიც ნდობის ჯგუფს ისედაც შეუძლია გამოითხოვოს. საკითხის ადგილზე შესწავლის არსი ის არის, რომ ჯგუფმა ამით შეიძლება სხვა დამატებითი ინფორმაციაც მოიპოვოს“.⁹⁰ ერთ-ერთი რესპონდენტი განსხვავებულ პოზიციას აფიქსირებს და მიიჩნევს, რომ ნდობის ჯგუფის მანდატის შესასრულებლად ერთ-ერთ მექანიზმად ვიზიტის გამოყენება იქნება არაეფექტიანი, რადგან მას კომპეტენტური პირი არ ჰყავს.⁹¹ მისი აზრით, ვიზიტით ადგილზე შემოწმება პარლამენტის ფუნქცია არ არის.⁹²

⁸⁹ 2023 წლის 25 ივლისის ინტერვიუ ზურაბ ჯიბლაშვილთან.

⁹⁰ 2023 წლის 21 აგვისტოს ინტერვიუ ალექსანდრე ტაბატაძესთან.

⁹¹ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

⁹² იქვე.

ნდობის ჯგუფის აპარატი

ისევე, როგორც პარლამენტის სხვა სტრუქტურებს, ნდობის ჯგუფს საქმიანობის ორგანიზებისთვის თანამშრომლები სჭირდება. თავდაპირველი რედაქციით, ამ ჯგუფის თავმჯდომარის წარდგინებით, საქართველოს პარლამენტის აპარატის უფროსი ნდობის ჯგუფის მოწვეულ ექსპერტებსა და სპეციალისტებთან აფორმებდა შრომით ხელშეკრულებას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.⁹³ შემდგომ ამ სუბიექტს საკუთარი მუდმივმოქმედი აპარატი მიეცა. კანონმდებლობით დაზუსტდა, რომ ნდობის ჯგუფის აპარატი, როგორც წესი, შედგებოდა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატის თანამშრომლებისგან.⁹⁴ მოგვიანებით, კანონში შევიდა ცვლილება და ეს ჩანაწერიც გაუქმდა.⁹⁵ შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის აპარატი გახდა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატისგან დამოუკიდებელი. ის იყო ნდობის ჯგუფისადმი დაქვემდებარებული, პარლამენტის აპარატის მუდმივმოქმედი სტრუქტურული ერთეული.⁹⁶ დღესდღეობით ნდობის ჯგუფს ცალკე აპარატი არ ჰყავს. მას ემსახურება თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატი. ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ, ამ აპარატის დამსახურებით, პირველ წლებში ნდობის ჯგუფის მუშაობა პოზიტიურად არის შეფასებული.⁹⁷ იმ პერიოდში აპარატი დაკომპლექტებული იყო არა მხოლოდ საბიუჯეტო ნაწილის სპეციალისტებით, არამედ ჰყავდა სპეცსამსახურების სპეციფიკის ცოდნით აღჭურვილი თანამშრომლებიც.⁹⁸ სწორედ იმ წლებში ნდობის ჯგუფი, შექმნიდან დაახლოებით 2 წლის განმავლობაში, მუშაობდა თავდაპირველი მიზნის შესაბამისად.⁹⁹ დღესდღეობით არსებული აპარატის 1 თანამშრომელი ასრულებს მდივნის ფუნქციას, წევრებს ურიგებს დოკუმენტებს და ატყობინებს მათ სხდომების შესახებ.¹⁰⁰ ინტერვიუს რესპონდენტი, პარლამენტის ყოფილი წევრი, მიიჩნევს, რომ „მხოლოდ რაოდენობაზე ყურადღების გამახვილება არ იქნება ეფექტიანი. ბრიტანეთში, შვედეთსა და ფი-

⁹³ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, მე-11 მუხლი.

⁹⁴ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2004 წლის 10 აგვისტოს მდგომარეობით, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁵ „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 13-14, 05/03/1998, 2014 წლის 6 თებერვლის მდგომარეობით, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁶ იქვე, პირველი პუნქტი.

⁹⁷ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

⁹⁸ იქვე.

⁹⁹ იქვე.

¹⁰⁰ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატის სია, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია:

<https://info.parliament.ge/file/1/OpenFile/6932>, განახლებულია: 13.12.23.

ნეთში მოქმედებს სპეციალური კომიტეტები, სადაც მუშაობენ სპეციალისტები, პროფესიონალები, რომლებიც უკეთ გაიგებენ, რა და როგორ მუშაობს. მათ ამოწმებენ დაშვების იმავე სტანდარტით, როგორც იტა - დეპუტატს.¹⁰¹ მისი აზრით, საქართველოშიც „სპეციალისტებს უნდა ჰქონდეთ ცოდნა საიდუმლო შესყიდვების თაობაზე, ასევე, იმ სპეცტექნიკის შესახებ, რომლის შესყიდვაც ხდება, რათა გამოიკვეთოს, რამდენად საჭიროა კონკრეტული ტექნიკა და შეესაბამება თუ არა სხვადასხვა სტანდარტს. როდესაც ასეთი თანამშრომლები იმუშავენ, აღარ იარსებებს წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა ნდობის ჯგუფის ვიზიტებისას“.¹⁰²

დაახლოებით იგივე პოზიცია გამონატა კიდევ ერთმა რესპონდენტმა, რომელიც პრობლემას ხედავს ნდობის ჯგუფის ინსტიტუციურ განსაზღვრებაში. იგი მიიჩნევს, რომ ნდობის ჯგუფი ავტონომიური სუბიექტია, ამიტომაც მას სჭირდება საქმიანობის ორგანიზება ავტონომიურად, ხოლო თანამშრომელთა რაოდენობა დადგინდება სამუშაოს მოცულობის საფუძველზე.¹⁰³ კიდევ ერთი რესპონდენტი საუბრობს სპეციფიკური პერსონალის საჭიროებაზე, რომელიც ნდობის ჯგუფს მოემსახურება.¹⁰⁴ ერთ-ერთი რესპონდენტი ასევე ფიქრობს, რომ ნდობის ჯგუფის დატოვება, მისთვის აპარატის შექმნა და თავდაპირველი იდეის გაგრძელება უფრო მისაღებია.¹⁰⁵ ამ შემთხვევაში, ნდობის ჯგუფი იქნებოდა ქვეკომიტეტის მსგავსი და სპეციფიკური უფლებამოსილებით აღჭურვილი სუბიექტი.¹⁰⁶ ერთ-ერთი რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ, ნდობის ჯგუფის ნაცვლად, სასურველია, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი გაიყოს და ჩამოყალიბდეს 2 კომიტეტად.¹⁰⁷ მისი მოსაზრებით, ეს გამოიწვევს მთლიანად საკომიტეტო სისტემის გადაწყობას.¹⁰⁸ თუმცა, ის ასევე ფიქრობს, რომ, თუ ნდობის ჯგუფი დარჩება, უმჯობესია, ის ქვეკომიტეტად ჩამოყალიბდეს და გაძლიერდეს მისი აპარატი, რითაც მის მიმართ კრიტიკაც შეწყდება.¹⁰⁹

არსებობს განსხვავებული პოზიციაც, რომლის მიხედვითაც, მოქმედი რედაქცია მისაღებია, რადგან ერთი და იგივე აპარატი ემსახურება ერთსა და იმავე სეგმენტში მომუშავე ადამიანებს.¹¹⁰ თუმცა, მისი აზრით,

¹⁰¹ 2023 წლის 24 ივლისის ინტერვიუ ეკა ბესელიასთან.

¹⁰² იქვე.

¹⁰³ 2023 წლის 25 ივლისის ინტერვიუ ზურაბ ჯიბღამვილთან.

¹⁰⁴ 2023 წლის 8 აგვისტოს ინტერვიუ ირაკლი ფორჩხიძესთან.

¹⁰⁵ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

¹⁰⁶ იქვე.

¹⁰⁷ 2024 წლის 13 თებერვლის ინტერვიუ ვახუშტი მენაბდესთან.

¹⁰⁸ იქვე.

¹⁰⁹ იქვე.

¹¹⁰ 2023 წლის 21 აგვისტოს ინტერვიუ ალექსანდრე ტაბატაძესთან.

შიდა მენეჯმენტის გადასაწყვეტია, საშტატო რესურსიდან რამდენი უნდა მუშაობდეს უშუალოდ ნდობის ჯგუფისთვის.¹¹¹

შეჯამება

ნდობის ჯგუფის სახელწოდებით შექმნილი საპარლამენტო სუბიექტი ქართული ნოვაციაა. თუმცა, ინსტიტუტის შინაარსი მეტწილად ამერიკის კონგრესში არსებული ქვეკომიტეტიდანაა გადმოტანილი. იმ პერიოდისთვის ეს მიდგომა გამართლებული იყო ორი არგუმენტით. ერთი მხრივ, საქართველოში საპრეზიდენტო მმართველობის არსებობით და, მეორე მხრივ, ქვეკომიტეტების დამკვიდრებით საპარლამენტო ცხოვრებაში. ამ საზედამხედველო მექანიზმის თავდაპირველი მანდატი იყო უსაფრთხოების სექტორში საფინანსო ნაწილის კონტროლი, როგორც დღეს გერმანიის ბუნდესტაგში.¹¹² თუმცა, როგორც კვლევაშია ასახული, ზოგი რესპონდენტი ამას ნაკლად არ მიიჩნევს. პირიქით, ამ გზით ნდობის ჯგუფს უსაფრთხოების ნაწილში ნებისმიერი აქტივობის კონტროლის საშუალება მიეცა, რადგან ყველა მათგანს შესაბამისი ფინანსური მხარდაჭერა სჭირდება. დღევანდელი მოცემულობით, პარლამენტის რეგლამენტში აქცენტი აღარ კეთდება მხოლოდ ფინანსებზე და ამ ინსტიტუტის მანდატი, ზოგადად, უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობაა. ამასთანავე, რეგლამენტით განსაზღვრულია იმ სუბიექტთა ჩამონათვალი, რომლებიც კონტროლდება.¹¹³

პოლიტიკური შეხედულებების ცვლილებებთან ერთად, იცვლებოდა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი და უფლებამოსილებების ხარისხი. ხშირ შემთხვევაში, სხვადასხვა პარლამენტის მუშაობის პერიოდში, უმრავლესობა ბლოკავდა ოპოზიციონერ დეპუტატებს ჯგუფის წევრებად არჩევის პროცესში.¹¹⁴ აღსანიშნავია წელიწადში 2-ჯერ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემოწმების უფლებამოსილება. როგორც კვლევაშია ასახული, ზოგი რესპონდენტი ამას აკრიტიკებს და მიიჩნევს, რომ ჯერადობა უნდა გაუქმდეს, ხოლო ზოგიერთის თქმით, მთავარია არა ჯერადობა, არამედ საკითხის დამოუკიდებლად შესწავლის შესაძლებლობა. ნდობის ჯგუფს აქვს ზოგადი მანდატიც, ვიზიტით ეწვიოს სხვადასხვა სუბიექტს. ამ კუთხით, მთავარია, ჯგუფი აღი-

¹¹¹ იქვე.

¹¹² Vertrauensgremium, გერმანიის ბუნდესტაგის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/vertrauensgremium, განახლებულია: 01.04.2024.

¹¹³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 156-ე მუხლი.

¹¹⁴ 2024 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

ჭურვოს შესაბამისი ცოდნისა და კვალიფიკაციის აპარატი, რათა ვინაობისა შეძლოს ცალკეული საკითხის სიღრმისეულად შესწავლა.

ისტორიულად, ნდობის ჯგუფს საკუთარი აპარატი ჰყავდა. თუმცა, დროთა განმავლობაში, საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, ის გაუქმდა. დღეს ამ სუბიექტს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატის თანამშრომელი ემსახურება. იმისთვის, რომ ნდობის ჯგუფმა მასზე დაკისრებული ვალდებულებები შეასრულოს, აუცილებელია, ჰყავდეს საკუთარი, ძლიერი აპარატი.

ნდობის ჯგუფი შეიქმნა, როგორც ქვეკომიტეტი. იმ პერიოდისთვის კანონმდებლობა ამის საშუალებას იძლეოდა. დღეს იგი სპეციფიკური სუბიექტია, რომელიც დანარჩენ საპარლამენტო სუბიექტებს არ ჰგავს. კვლევაში ასახულია 2 მოსაზრება. ერთი მხრივ, შესაძლებელია საპარლამენტო კომიტეტების სისტემის გადახედვა და სპეციალური კომიტეტების შექმნა უშუალოდ უსაფრთხოების სექტორის სხვადასხვა თემატიკაზე. შედეგად, ნდობის ჯგუფი გაუქმდება და მისი ფუნქციები რომელიმე ახლად შექმნილ კომიტეტს გადაეცემა. მეორე მოსაზრების მიხედვით კი, შეიძლება ნდობის ჯგუფის შენარჩუნება, თუმცა, ასეთ შემთხვევაში, რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, მისთვის უნდა ჩამოყალიბდეს ცალკე ძლიერი აპარატი. ორი რესპონდენტი, იმავედროულად, ქვეკომიტეტების შექმნის შესაძლებლობაზეც საუბრობს. მათი აზრით, ნდობის ჯგუფი უნდა ჩამოყალიბდეს, როგორც სპეციალური ძალაუფლებით აღჭურვილი ქვეკომიტეტი.

ნდობის ჯგუფი, როგორც კონტროლის მექანიზმი, სრულფასოვნად მუშაობდა მისი შექმნიდან 2 წლის განმავლობაში.¹¹⁵ დაკომპლექტებასთან დაკავშირებულმა პრობლემებმა შემდგომში მისი ხარვეზიანი ფუნქციონირება გამოიწვია. როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, ამ ინსტიტუტს გამართულად თითქმის არ უმუშავია.¹¹⁶ ნდობის ჯგუფი, პირველ ყოვლისა, ნდობასთან არის დაკავშირებული. ამიტომ, აუცილებელია, უსაფრთხოების სექტორის გასაკონტროლებლად იმგვარი სუბიექტი არსებობდეს, რომელიც საზოგადოების ნდობით იქნება აღჭურვილი და რომლის საქმიანობასაც პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ფაქტორები არ შეაფერხებს.

¹¹⁵ იქვე.

¹¹⁶ იქვე.