

დამოუკიდებელ ინსტიტუტებთან
და მარეგულირებელ ორგანიზაციებთან
საქართველოს პარლამენტის
ურთიერთობის შეფასება

2022



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
Project funded by the European Union



დოკუმენტი შემუშავებულია სერგიუ გალიჩის (საერთაშორისო ექსპერტის) მიერ, კახაბერ ურიადმყოფელის (ეროვნული ექსპერტი) მხარდაჭერითა და ფრანკლინ დე ვრიზესთან (WFD-ის ანგარიშვალდებულების პრაქტიკის ხელმძღვანელი) თანამშრომლობით. დოკუმენტის შემუშავება დასრულდა 2022 წლის აპრილში.

კვლევა განხორციელდა ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდის მიერ (WFD) ევროკავშირისა (EU) და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელი არიან ავტორები და შესაძლოა, იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის შეხედულებებს.

შემოკლებანი	5
რეზიუმე	6
1. შესავალი	8
2. დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების კონცეპტუალური ჩარჩო.	11
I. დამოუკიდებლობის ინსტრუმენტები	12
1. ინსტიტუციური მოწყობა და მართვა	12
2. ფაქტობრივი ავტონომია	13
3. ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები	14
4. ადამიანური რესურსების პოლიტიკა	14
II. ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტები და ინდიკატორები	14
1. ანგარიშის წარდგენა	15
2. საქმიანობის შეფასება	15
3. კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა	15
4. ეთიკა და გამჭვირვალობა	16
3. საქართველოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების ანალიზი	17
3.1. საქართველოს სახალხო დამცველი (ომბუდსმენი)	17
3.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	25
3.3. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური	30
3.4. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	36
3.5. საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია	41
4. საქართველოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების მიერ დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტების გამოყენების შედეგებითი ანალიზი და მიმოხილვა	45
5. საქართველოს პარლამენტი და დამოუკიდებელი ორგანოები	50
6. რეკომენდაციები საქართველოს დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოებისთვის	54
1. რეკომენდაციები ინსტიტუციურ მოწყობაზე	54
2. რეკომენდაციები ფაქტობრივ ავტონომიაზე	55
3. რეკომენდაციები ბიუჯეტსა და ფინანსურ რესურსებზე	55
4. რეკომენდაციები ადამიანურ რესურსებზე	56
5. რეკომენდაციები ანგარიშების წარდგენაზე	56
6. რეკომენდაციები საქმიანობის შეფასებაზე	58
7. რეკომენდაციები ეთიკასა და გამჭვირვალობაზე	58
8. რეკომენდაციები პარლამენტის შესაძლებლობებზე	59
7. დანართები	60

ცხრილები და ჩანაწილები სია

ჩანაწილი 1: ომბუდსმენის შერჩევა და დანიშვნა ბელგიაში	18
ცხრილი 2: სახალხო დამცველის აპარატისთვის გარე პარტნიორების მიერ განუვლი ტექნიკური დახმარება	20
ცხრილი 1: სახალხო დამცველის წლიური ბიუჯეტი	20
დიაგრამა №1. პარლამენტში ანგარიშების განხილვის ზოგადი პროცედურები	23
ცხრილი 3: აუდიტის სამსახურის წლიური ბიუჯეტი	27
ცხრილი 4: აუდიტის სამსახურისთვის გარე პარტნიორების მიერ განუვლი ტექნიკური დახმარება	27
ცხრილი 5: 2019-2021 წლებში გასაჩივრებული აუდიტის ანგარიშების რაოდენობა	29
ცხრილი 6: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის წლიური ბიუჯეტი	32
ცხრილი 7: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისთვის გარე პარტნიორების მიერ განუვლი ტექნიკური დახმარება	33
ცხრილი 8: კომუნიკაციების კომისიის მიერ ბოლო 3 წლის განმავლობაში პარლამენტში წარდგენილი ანგარიშები	39
ცხრილი 9: სემეკის მიერ ბოლო 3 წლის განმავლობაში პარლამენტში წარდგენილი ანგარიშები	43
ცხრილი 10: საქართველოს დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების მიერ დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტების გამოყენების მიმოხილვის მატრიცა	47
ცხრილი 11: ევროპარლამენტების კომიტეტების დაკომპლექტების ანალიზი	51
დანაწილი 1: ინტერვიუებში მონაწილეთა სია	60
დანაწილი 2: ბიბლიოგრაფია	62
დანაწილი 3: კითხვარი საქართველოს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტებისთვის	63

შემაჯავებელი

ნააკ	ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი
CEER	ევროპის ენერჯეტიკის მარეგულირებელთა საბჭო
IMF	საერთაშორისო მონეტარული ფონდი
INTOSAI	უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო ორგანიზაცია
ISSAIs	უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო სტანდარტები
OECD	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
OGP	ღია მმართველობის პარტნიორობა
სემეკი	საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი კომისია
UNDP	გაეროს განვითარების პროგრამა
UPR	უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვა
WFD	ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდი

წინამდებარე კვლევა განხორციელდა ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდის (WFD) მიერ 2021 წლის ნოემბრიდან 2022 წლის თებერვლამდე პერიოდში. COVID-19-თან დაკავშირებული შეზღუდვების გამო, სამუშაოს უმეტესი ნაწილი მიმდინარეობდა ონლაინ რეჟიმში.

როგორ ახორციელებენ საქართველოს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტები თავიანთ ფუნქციებსა და ვალდებულებებს და როგორ ურთიერთობენ ისინი პარლამენტთან? როგორ შეიძლება გაძლიერდეს ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა და ანგარიშვალდებულება? რა ინიციატივების განხორციელება შეუძლია პარლამენტს ამ ინსტიტუტებთან ურთიერთობის ოპტიმიზაციისთვის?

ეს არის ის ძირითადი კითხვები, რომლებზე პასუხის გაცემასაც ეყარება კვლევის ავტორები. ანგარიშს აქვს ხუთი ძირითადი თავი, რომელთა ძირითადი მიგნებებიც შეჯამებულია ქვემოთ.

ანგარიშის **პირველ თავში** მოცემულია კონცეპტუალური ჩარჩო დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტების ფუნქციონირებისა და ძირითადი ინსტიტუციური მახასიათებლების გასაანალიზებლად. ჩარჩო ეფუძნება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ მარეგულირებელი ორგანოებისთვის შემუშავებულ სახელმძღვანელო პრინციპებს¹.

საქართველოში, ისევე როგორც ბევრ ევროპულ ქვეყანაში, ლიბერალიზაციამ და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლამ გამოიწვია მარეგულირებელი ორგანოების ზრდა. მარეგულირებელი ორგანოების ეფექტურობა, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია იმ ხარისხზე, რომლითაც მათი მანდატი ამყარებს ბალანსს ინდუსტრიისა და მთავრობისგან მათ „დამოუკიდებლობას“ და საზოგადოების წინაშე მათ „ანგარიშვალდებულებას“ შორის. ამ ბალანსის მთავარი მამოძრავებელი ძალა მდგომარეობს დამოუკიდებელ საზედამხედველო/მარეგულირებელ ორგანოებსა და პარლამენტს შორის ურთიერთქმედებაში. ძირითადი გამოწვევაა იმგვარი ურთიერთქმედების ჩამოყალიბება, რომელიც გააუმჯობესებს დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის წონასწორობას. ეს ნიშნავს, რომ დამოუკიდებელი საზედამხედველო/მარეგულირებელი ინსტიტუტები არ არიან მთავრობისა და პარლამენტისგან სრულიად დამოუკიდებელი და ამავდროულად, არც მთლიანად პარლამენტს დაქვემდებარებულნი არიან, არამედ მოქმედებენ შესაბამისი დისტანციის, ე.წ. „ხელის განვდენის“ მანძილზე (at arm’s length).

¹ <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

რამდენად აისახება დამოუკიდებლობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში ხუთი შერჩეული ინსტიტუტის ფუნქციონირებაზე, გაანალიზებულია **მეორე და მესამე თავებში**. OECD-ის სტანდარტების გათვალისწინებით, საქართველოში დამოუკიდებელი საზედამხედველო და მარეგულირებელი ინსტიტუტების ფუნქციონირება დიდწილად მიზანშეწონილია. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარხო, რომელიც ეფუძნება ამ ინსტიტუტების ფუნქციონირებას, არსებითად გაუმჯობესდა და ჰარმონიზდა საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტებთან. მიუხედავად ამისა, დამოუკიდებლობის (ინსტიტუციური მოწყობა, ფაქტობრივი დამოუკიდებლობა, ბიუჯეტი და პერსონალი) და ანგარიშვალდებულების (ანგარიშგება, ფინანსური და შესრულების აუდიტი, გასაჩივრების პროცედურები და კონსულტაციები) ინსტრუმენტების გამოყენების კუთხით კვლევისთვის შერჩეულ ხუთ ინსტიტუტში გარკვეული ნაკლოვანებები იკვეთება. ხელმძღვანელ თანამდებობებზე კანდიდატების წარდგენის უფლება, დასაშვებობის კრიტერიუმები/ცენზები, შერჩევის პროცედურა, იმუნიტეტი თანამდებობის ვადის პერიოდში და მის შემდეგ არათანმიმდევრულად გამოიყენება ხუთ ინსტიტუტში. მაგალითად, არ არსებობს კონკრეტული მოთხოვნები სახალხო დამცველისა და გენერალური აუდიტორის თანამდებობებზე, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურთან და იმ ორ მარეგულირებელ ორგანოებთან შედარებით, რომლებისთვისაც კანონი ითვალისწინებს შერჩევის მკაფიო და ობიექტურ კრიტერიუმებს. დაწესებულებების ბიუჯეტის დამტკიცების სხვადასხვა პრაქტიკა არსებობს. ზოგიერთი ინსტიტუტი თავად ამტკიცებს საკუთარ ბიუჯეტს (როდესაც მათ დამოუკიდებელი შემოსავალი გააჩნიათ); სხვა ორგანოების ბიუჯეტი კი მტკიცდება პარლამენტის მიერ (როდესაც სახელმწიფო დაფინანსებაზე არიან). ფინანსური და შესრულების (Performance) აუდიტის პრაქტიკა ასევე საკმაოდ მრავალფეროვანია. შესაბამისად, გამჭვირვალობა და საპარლამენტო კონტროლი არც თუ ისე ადვილად მიღწევადია. აქედან გამომდინარე, მეტი თანმიმდევრულობისთვის არსებული სიტუაცია აშკარად გაუმჯობესებას საჭიროებს.

ანგარიშვალდებულების კუთხით, პარლამენტის წინაშე წარდგენილი წლიური ანგარიშები მრავალფეროვანი და საკმაოდ არათანმიმდევრულია. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტების ანგარიშების განხილვა პარლამენტში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ამგვარი დისკუსიების ნებისმიერი გადადება ან გაუქმება ასუსტებს პარლამენტის წარმომადგენლობით როლს

და მის საზედამხედველო ფუნქციას. რეკომენდებულია პარლამენტის რეგლამენტში, ანგარიშგების მკაფიო შინაარსობრივი და ფორმალური მოთხოვნების დადგენის პარალელურად, უფრო დეტალურად განისაზღვროს წარდგენილი ანგარიშების მიმართ განსახორციელებელი პროცედურები, თუ ასეთი მოთხოვნები/პროცედურები ჯერ კიდევ არ არის მკაფიოდ გათვალისწინებული შესაბამის კანონმდებლობაში. ეს უნდა იყოს პარლამენტის ერთ-ერთი მთავარი სტრატეგიული პრიორიტეტი.

ჩვენი აზრით, პარლამენტმა უნდა გააძლიეროს თავისი საზედამხედველო ფუნქცია დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტების საქმიანობის გამოყენებით. საკანონმდებლო ორგანომ ასევე უნდა უზრუნველყოს ჩარხო, რომლის ფარგლებშიც განხორციელდება პოლიტიკისა და საკანონმდებლო ცვლილებების ადეკვატური გადამოწმება, მათ შორის, ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის (ნააკ) მეშვეობით, რათა შესაძლებელი გახდეს მთავრობისა და მისი უწყებების საქმიანობის შეფასება. ეს მოითხოვს პარლამენტის შიდა მოწყობის გაუმჯობესებას და პერსონალის კომპეტენციისა და უნარების გაზრდას.

პანდემიის შედეგად სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტი კიდევ უფრო გაიზარდა და როგორც პროგნოზირებული იყო, 2022 წლის ბოლოსთვის ის მშპ-ს 52.1 პროცენტს შეადგენს. პარლამენტს უნდა მიენოღებოდეს დეტალური ინფორმაცია ვალების სტრუქტურის, წყაროებისა და გრძელვადიანი სავარაუდო შედეგების, აგრეთვე კრედიტებისა და სესხების პირობების შესახებ. საქართველოში ამ ანალიზის გარკვეულ ნაწილს პარლამენტს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აწვდის. რეკომენდებულია, რომ სამომავლოდ პარლამენტი ვალებისა და ვალების მართვის საკითხს უფრო მეტად ჩართავს საბიუჯეტო ციკლის ოთხ ფაზაში (შემუშავება, დამტკიცება, შესრულება და ზედამხედველობა).

მეოთხე თავში ანგარიში მიმოიხილავს პარლამენტის შესაძლებლობებს გაზარდოს მისი ურთიერთქმედება საქართველოს დამოუკიდებელ მარეგულირებელ და საზედამხედველო ინსტიტუტებთან. **მეხუთე თავში** მოცემულია რეკომენდაციების ნაკრები დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის ბალანსის ოპტიმიზაციისა და საქართველოს პარლამენტთან ურთიერთობის დახვეწის მიზნით.

1. შესავალი

ცალკეული საჯარო დაწესებულებების საქმიანობა განსაზღვრავს მთლიანად საჯარო მმართველობის ხარისხს. პოლიტიკური აქტორების მიერ საჯარო დაწესებულებების შექმნის, საქმიანობისა და შესაძლო გაუქმების წესები აყალიბებს საჯარო მმართველობის არქიტექტურასა და ქმნის მის მთლიან ორგანიზაციულ ლანდშაფტს. ამ წესებში ასევე უნდა განისაზღვროს თითოეული ტიპის საჯარო დაწესებულების გამართულად ფუნქციონირებისთვის საჭირო დამოუკიდებლობის გარანტიები და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, რაც საჭიროა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ დაწესებულება პასუხისმგებლობით მოეკიდოს მის საქმიანობას და საჯარო სახსრები ეფექტურად და დანიშნულებისამებრ განკარგოს. თუმცა, ბევრი ქვეყანა აწყდება სხვადასხვა გამოწვევებს, როცა ცდილობენ იპოვონ სწორი ბალანსი ავტონომიასა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს შორის.

გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP) საქართველოს პარლამენტის დიდი ხნის პარტნიორია. საპარლამენტო პროექტის ფარგლებში UNDP მუშაობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის, კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა და საზედამხედველო ფუნქციის გაძლიერებაზე. ბრიტანულმა ორგანიზაცია „ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდმა“ (WFD), ევროკავშირისა და UNDP-ის მხარდაჭერით, მიმდინარე საპარლამენტო პროექტის ფარგლებში შეისწავლა საქართველოს პარლამენტის ურთიერთობა სამ დამოუკიდებელ საზედამხედველო ინსტიტუტთან (სახალხო დამცველი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური) და ორ მარეგულირებელ ორგანოსთან (ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია და კომუნიკაციების ეროვნული კომისია). კვლევა ორიენტირებულია პარლამენტისა და მოცემული ინსტიტუტების ურთიერთობის იმგვარად გაუმჯობესებაზე, რაც საბოლოო ჯამში გააძლიერებს როგორც პარლამენტს, ისე თავად ამ ინსტიტუტებს. კვლევა ეყრდნობა ეროვნულ საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალურ ჩარჩოს და ასევე მოიცავს შედარებით ანალიზს საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებთან და საუკეთესო პრაქტიკასთან. კვლევის ბოლოს შემოთავაზებულია ის მიდგომები, რამაც შესაძლოა პარლამენტსა და მარეგულირებელ/საზედამხედველო ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობის გაძლიერებას შეუწყოს ხელი.

ეს თემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიტიკის რიგ სექტორებში ევროკავშირის რეგულაციებთან დაახლოებაზე საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ჭრილშიც. პარლამენტიც და საქართველოს მთავრობაც მუშაობენ ბიზნესისა და ფიზიკური პირების მიმართ შეზღუდვების შემცირებაზე ან გამარტივებაზე, ბაზრების

ეფექტური ფუნქციონირების წახალისების მიზნით, რაც გაზრდის კონკურენციას, პროდუქტიულობას და ეფექტურობას, გააუმჯობესებს ხარისხს და შეამცირებს საქონლისა და მომსახურებას ფასებს. მეორე მხრივ, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები მუშაობენ დემოკრატიის ხარისხის გასაძლიერებლად, ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორცაა საჯარო ფინანსების მართვა, ადამიანის უფლებების დაცვა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა. სწორედ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის ძალაუფლების ეფექტური ბალანსის უზრუნველსაყოფად შეიქმნა დამოუკიდებელი საზედამხედველო და მარეგულირებელი ორგანოები.

ამ ბალანსის მთავარი მამოძრავებელი ძალა მდგომარეობს დამოუკიდებელ საზედამხედველო/მარეგულირებელ ორგანოებსა და პარლამენტს შორის ურთიერთქმედებაში. ძირითადი გამოწვევა იმგვარი ურთიერთქმედების შემუშავება, რაც გააუმჯობესებს დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის წონასწორობას. ეს ნიშნავს, რომ დამოუკიდებელი საზედამხედველო/მარეგულირებელი ინსტიტუტები არ არიან მთავრობისა და პარლამენტისგან სრულიად დამოუკიდებელნი და ამავდროულად, არც მთლიანად პარლამენტს დაქვემდებარებულნი არიან, არამედ მოქმედებენ შესაბამისი დისტანციის, ე.წ. „ხელის განვდენის“ მანძილზე (at arm's length). საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, სწორედ ასე უნდა გამოიყურებოდეს ეს სისტემა, თუმცა ბევრი ქვეყნის რეალობაში ხდება არასათანადო პოლიტიკური ჩარევა ინსტიტუტების საქმიანობაში და მათი მუშაობა ყოველთვის არ არის საკმარისად გამჭვირვალე.

საკონსტიტუციო რეფორმამ (2017) და პარლამენტის ახალმა რეგლამენტმა (2018) გააძლიერა საპარლამენტო კონტროლის როლი და დამოუკიდებელ საზედამხედველო ინსტიტუტებთან და მარეგულირებელ ორგანოებთან ურთიერთობის ახლებური მექანიზმები ჩამოაყალიბა. მიუხედავად საქართველოს პარლამენტის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის გასაუმჯობესებლად გადადგმული ნაბიჯებისა, შეიძლება ითქვას, რომ ეს ფუნქცია ჯერ კიდევ საჭიროებს დამატებით განვითარებას. საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების მიერ წარდგენილი ზოგიერთი ანგარიშის არასაკმარისად სიღრმისეული ანალიზი, პარლამენტის მიერ მიღებული რეკომენდაციების სათანადო მონიტორინგი, ინსტიტუტების საბიუჯეტო საჭიროებებისა და საკანონმდებლო წინადადებების განხილვების სიმცირე

არის ანგარიშში წარმოდგენილი საკითხების მხოლოდ რამდენიმე მაგალითი.

ანგარიშში მოცემული რეკომენდაციები მიზნად ისახავს დამოუკიდებელ ინსტიტუტებთან და მარეგულირებელ ორგანოებთან პარლამენტის ურთიერთობის გაძლიერებას, განსაკუთრებით ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორცაა: უწყებების მიერ წარდგენილი ანგარიშები და პარლამენტის მიერ მათი შემდგომი შესრულების მონიტორინგი; ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა შერჩევა; უწყებების ბიუჯეტი და ფინანსური პასუხისმგებლობა.

კვლევის ფარგლებში ექსპერტთა ჯგუფმა გამოიყენა OECD-ის „სახელმძღვანელო პრინციპები რეგულირების ხარისხისა და შესრულების შესახებ“,² ასევე WFD-ს ხელთ არსებული ინსტრუმენტები³ და პარლამენტის დამოუკიდებელ ინსტიტუტებთან ურთიერთობის შესახებ არსებული მსგავსი შეფასების ანგარიშები, რომლებიც განხორციელდა უკრაინაში, მოლდოვაში, სერბეთში, ლიეტუვაში. ასევე გაანალიზდა ვენეციის კომისიისა და ევროკავშირის რეგულაციები. აქედან გამომდინარე, კვლევის არეალი იყო ბევრად ფართო, რათა შემუშავებული რეკომენდაციები ყოფილიყო კომპეტენტური და რეალურ მხარდაჭერაზე ორიენტირებული, რაც საქართველოს პარლამენტს დამოუკიდებელ ინსტიტუტებთან ურთიერთობის გაუმჯობესებასთან ერთად შესაძლებლობას მისცემს იყოს ევროპისა და მსოფლიო საკანონმდებლო ორგანოების მონინავე რიგებში.

კვლევის მეთოდოლოგია მოიცავს:

- შესაბამისი წერილობითი დოკუმენტაციის მიმოხილვას (დანართი 2)
- კვლევისთვის შერჩეული დამოუკიდებელი ორგანოების წარმომადგენლებთან, პარლამენტის წევრებთან და კომიტეტების თანამშრომლებთან, სამოქალაქო

² ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, „სახელმძღვანელო პრინციპები რეგულირების ხარისხისა და შესრულების შესახებ“, <https://www.oecd.org/fr/reformer-eg/34976533.pdf>

³ ფრანკლინ დე ვრიზი, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები და მარეგულირებელი ორგანოები და მათი ურთიერთობა პარლამენტთან, WFD, 2019. დოკუმენტი შემუშავებული იყო, როგორც ინსტრუმენტი საპარლამენტო დახმარების პროგრამებისთვის შემდეგი სამი მიმართულებით: 1. დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების ფუნქციონირების შეფასება, 2. დამოუკიდებელ ინსტიტუტებთან პარლამენტების ურთიერთობის შეფასება, 3. პარლამენტისთვის საკონსულტაციო და ტექნიკური მხარდაჭერის შესაძლებლობების იდენტიფიცირება.

საზოგადოების წარმომადგენლებთან ინტერვიუებს (დანართი 1).

- საქართველოში დამოუკიდებელი ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების როლებისა და პასუხისმგებლობების კვლევას (დანართი 3).
- შერჩეული ინსტიტუტებისგან და პარლამენტისგან ანგარიშის სამუშაო ვერსიაზე უკუკავშირს.

2. დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების კონსტრუქციული ჩარჩო

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ბევრმა ქვეყანამ დააფუძნა დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები და მარეგულირებელი ორგანოები. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ასეთი უწყებების ბოლომდე ჩამოყალიბებული განმარტება, არსებობს რამდენიმე საერთო მახასიათებელი, რომელიც საშუალებას იძლევა განვასხვავოთ ეს ორი კატეგორია:

დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები – არიან ისეთი საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც ზედამხედველობას ახორციელებენ მმართველობისა და საჯარო სამსახურის გამართულ და დემოკრატიულ ფუნქციონირებაზე. ისინი უზრუნველყოფენ სპეციალიზებულ ზედამხედველობას მმართველობის ისეთ ძირეულ სფეროებში, როგორცაა საჯარო ფინანსების მართვა (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური), ადამიანის უფლებების დაცვა (სახალხო დამცველი) და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები – ეს არის ნახევრად ავტონომიური ორგანოები, რომლებსაც ისეთ კონკრეტულ ეკონომიკურ სექტორებზე აქვთ დელეგირებული ზედამხედველობისა და რეგულირების უფლებამოსილება, როგორცაა ენერჯეტიკა (საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია), კომუნიკაციები (კომუნიკაციების ეროვნული კომისია), სამოქალაქო ავიაცია ან ფინანსური მომსახურება. მარეგულირებელი ორგანოების უპირველესი ამოცანა მათი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი სექტორების ხარისხიანი რეგულირებაა.

მარეგულირებელი ორგანოების განვითარებას თან ახლავს სახელმწიფოს როლის ცვლილება – ინტერვენციული სახელმწიფოდან (რომელიც „ფლობს“ და „მართავს“ ინდუსტრიულ სექტორებს) „მარეგულირებელ სახელმწიფომდე“ (რომელიც აფუძნებს მთავრობისა და ინდუსტრიისგან დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებს).⁴

როგორ შეიძლება გაძლიერდეს დამოუკიდებელი საზედამხედველო და მარეგულირებელი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა და ანგარიშვალდებულება და რა როლი აქვს ამაში პარლამენტს?

სწორედ ამ კითხვებზე პასუხის გაცემას ცდილობდნენ კვლევის ავტორები საქართველოს პარლამენტისა და დამოუკიდებელი ორგანოების

⁴ Adrienne Héritier and Dirk Lehmkuhl, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, in: *Government and Opposition*, გამოქვეყნების ადგილი Blackwell Publishing (ოქსფორდი), ტ. 46, No. 1, გვ. 126-144, 2011. http://www.astrid-online.it/I-nuovi-pr/Studi--ric/H-ritier_Lehmkuhl_Gov-and-Oppos_1_2011.pdf

ურთიერთობის გაანალიზებისას. მოცემულ კითხვებზე პასუხის გასაცემად შემუშავდა ორგანოების დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის ბალანსის შესახებ მკაფიო კონცეპტუალური ჩარჩო, რომელიც ძირითადად ეყრდნობა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) დოკუმენტირებულ პრინციპებსა და საუკეთესო პრაქტიკას. OECD-ის „სახელმძღვანელო პრინციპები რეგულირების ხარისხისა და შესრულების შესახებ“⁵ მოითხოვს ადეკვატური ინსტიტუციური ჩარჩოს, ადამიანური და ფინანსური რესურსების არსებობას, რათა უზრუნველყოფილი იყოს დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, დამოუკიდებლობა და ეფექტურობა მათი ძირითადი ფუნქციების განხორციელებისას.

დამოუკიდებლობა და ანგარიშვალდებულება ორივე სასიცოცხლო პირობაა მარეგულირებელი ინსტიტუტების ეფექტურობისთვის, მაგრამ მათ არსებობას მხოლოდ მაშინ აქვს აზრი, როცა მათ შორის ბალანსი დაცულია: მთავრობისგან ძალიან დიდი დამოუკიდებლობა ზრდის ინდუსტრიის მიერ შესაბამისი რეგულირების სფეროს ხელში ჩაგდებას რისკებს (მაგალითად, ძლიერ ბიზნეს კარტელებს შეუძლიათ ისეთი გავლენა მოახდინონ რეგულაციებზე, რაც მხოლოდ მათ პირად მიზნებს მოემსახურება და საზოგადოებრივი ინტერესი უგულებელყოფილი იქნება), ხოლო ძალიან მცირე დამოუკიდებლობა აჩენს პოლიტიკური ხელისუფლების ჩარევის საფრთხეებს, რაც ასევე ეწინააღმდეგება ეკონომიკის ფუნდამენტურ პრინციპებს.

დამოუკიდებელი ორგანოების ფუნქციონირებისა და მათი პარლამენტთან ურთიერთობის შეფასების კონცეპტუალური ჩარჩოს შესამუშავებლად გამოყენებულ იქნა OECD სახელმძღვანელო პრინციპები, ასევე WFD-ს ხელთ არსებული ინსტრუმენტები,⁶ ვენეციის კომისიის ზოგიერთი გადანყვეტილება და ევროკავშირის მარეგულირებელი ჩარჩო. 2021 წლის განმავლობაში COVID-19-ით გამოწვეული შეზღუდვების გამო, შეფასება ჩატარდა მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით, რომელთა შესწავლაც კოლეგებთან ვირტუალური შეხვედრებისა და შესაბამისი ეროვნული პოლიტიკისა და სამართლებრივი დოკუმენტების მიმოხილვით იქნებოდა შესაძლებელი. ამ ყველაფრის გათვალისწინებით, შეიქმნა შეფასების საერთო ჩარჩო, რომელიც შედგებოდა

დამოუკიდებლობის 4 (19 ინდიკატორი) და ანგარიშვალდებულების 4 ინსტრუმენტისგან (18 ინდიკატორი). ინდიკატორების შედგენისას ასევე გათვალისწინებული იყო დამოუკიდებელი ორგანოების ორი განსხვავებული კატეგორიის თავისებურებები.

1. დამოუკიდებლობის ინსტრუმენტები

შეფასების ჩარჩო მოიცავს დამოუკიდებლობის 4 ინსტრუმენტს და 19 ინდიკატორს. ისინი აანალიზებენ თუ რამდენად აქვს დამოუკიდებელ საზედამხედველო ინსტიტუტს ან მარეგულირებელ ორგანოს დამოუკიდებლად ფუნქციონირებისთვის და ანგარიშვალდებულებისთვის საჭირო ყველა მახასიათებელი. ამ ფაქტორების დეტალური ანალიზი წარმოდგენილია ქვემოთ.

1. ინსტიტუციური მონყოლა და მართვა

დანესებულების ინსტიტუციური მონყოლა და მართვა დიდწილად განსაზღვრავს დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტის თუ მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობას. სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპებზე დაფუძნებული ინსტიტუტის შექმნა დამოუკიდებლობის პირველი ინდიკატორია. სამართლებრივმა მოწესრიგებამ უნდა გაითვალისწინოს ისეთი გარანტიები, რაც გამორიცხავს დანესებულების მარტივად გაუქმებას ან მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იოლად შეცვლას. ინსტიტუტისთვის უსაფრთხო სამართლებრივი საფუძვლების შექმნაში მთავარი პასუხისმგებლობა პარლამენტს ეკისრება.

მანდატისა და ინსტიტუციური მიზნების სიცხადე დამოუკიდებლობის მეორე ინდიკატორია. ვინაიდან სხვადასხვა ინსტიტუტს შეიძლება ჰქონდეს ძალიან განსხვავებული როლი და პასუხისმგებლობა, მანდატის სიცხადე აძლიერებს ინსტიტუტის დამოუკიდებლად მოქმედების უნარს. მანდატი, როლი და პასუხისმგებლობა შეიძლება განისაზღვროს დანესებულების დამფუძნებელი საკანონმდებლო აქტით, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, პროტოკოლით თუ სასამართლოს გადანყვეტილებით. მკაფიო მანდატისა და ძლიერი მიზნების მქონე ინსტიტუტის ჩამოყალიბებაში მთავარი პასუხისმგებლობა პარლამენტს ეკისრება.

კიდევ ერთი ინდიკატორია ორგანოს ხელმძღვანელის დამსახურებაზე დაფუძნებული და დროული შერჩევა. შერჩევის მკაფიო კრიტერიუმები და პროფესიული კომპეტენციის ტესტი წარმოადგენს ადამიანური რესურსების პოლიტიკის მინიმალურ საფუძველს. დამოუკიდებლობა

⁵ <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

⁶ ფრანკლინ დე ვრიზი, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები და მარეგულირებელი სააგენტოები და მათი ურთიერთობა პარლამენტთან, WFD, 2019 წ.

უფრო მაღალია, როდესაც კანდიდატურა პარლამენტის მიერ შეირჩევა, ან აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთობლივი მონაწილეობით, შესაბამისი პროფესიული კომპეტენციის ტესტის საფუძველზე. დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმებია აგრეთვე თანამდებობაზე ხელახლა დანიშვნისა და თანამდებობიდან გადაყენების პირობები.

ორგანოს ხელმძღვანელის გარანტირებული / ფიქსირებული უფლებამოსილების ვადა კიდევ ერთი საკვანძო ელემენტია დაწესებულების დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. გარანტირებული უფლებამოსილების ვადით და უფლებამოსილების ვადის განახლების შესაძლებლობით, დაწესებულების ხელმძღვანელს შეუძლია საკუთარი უფლებამოსილება მოკლევადიანი პოლიტიკური ინტერესების ზეგავლენის გარეშე განახორციელოს.

როდესაც დაწესებულების ხელმძღვანელი რგოლი კოლეგიურია (მაგალითად, მარეგულირებელი კომისიები), ბევრ ქვეყანაში მისი წევრების არჩევის ეტაპობრივი შერჩევის წესი (*staggering terms for board members*) არსებობს, რაც ხშირად ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს უწყების დამოუკიდებლობას. კოლეგიური ორგანოს წევრების სხვადასხვა პერიოდში შერჩევა ამცირებს მოულოდნელი გადაწყვეტილებების/ცვლილებების რისკს, რაც შეიძლება თან ახლდეს ორგანოს წევრთა ერთიანად განახლებას.

გადაწყვეტილებების მიღება კოლეგიურად – საბჭოებში/კომისიებში და სხვა მსგავს კოლეგიურ სუბიექტებში უზრუნველყოფილია გადაწყვეტილებების კოლეგიურად მიღების შესაძლებლობა, ეს კი ზრდის დამოუკიდებლობისა და კონსენსუსის დონეს. ამ დროს გადაწყვეტილების მიღებამდე არსებობს საკითხის განხილვის მეტი შესაძლებლობა, რაც ზრდის გადაწყვეტილების ლეგიტიმურობას და აძლიერებს დამოუკიდებლობას. კოლეგიური განხილვა მარეგულირებლებს ასევე ეხმარება რთული საკითხების გადაჭრაში, რა დროსაც პირიქით გამართლებული არა მხოლოდ რამდენიმე ადამიანის ჩართულობა, არამედ რამდენიმე სახის ექსპერტიზის წარმოდგენაც.

2. ფაქტობრივი ავტონომია

საჭიროა ინსტიტუტების რეალური პოლიტიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. განსაკუთრებით ყურადსაღებია, როდესაც მარეგულირებელი ორგანოს წევრად ან ხელმძღვანელად პოლიტიკოსები ინიშნებიან. ბოლო 20 წლის მანძილზე ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში,

როგორცაა გაერთიანებული სამეფო, საფრანგეთი და გერმანია, მსგავს თანამდებობებზე პარტიული აქტივისტების არჩევა სულ უფრო ნაკლებად ხდება და უპირატესობა დარგის პროფესიონალებს ენიჭებათ.⁷ თუ მარეგულირებელ ორგანოში წამყვან პოზიციაზე პოლიტიკურ პარტიებთან საჯაროდ კავშირში მყოფი პირი შეირჩევა, მან უნდა შეწყვიტოს ყოველგვარი ჩართულობა პოლიტიკურ პარტიასთან. ამ მიზნით პარტიული საქმიანობისა და თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხი შეიძლება აისახოს შესაბამის კანონმდებლობაში ან ორგანოს შინაგანანწესში.

დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის ინდიკატორია ასევე მათ გადაწყვეტილებებში მინისტრების/მთავრობის ჩარევის ხარისხი. ასეთი გავლენა თუ ჩარევა შეიძლება განხორციელდეს როგორც პირდაპირი, ისე ირიბი გზებითაც, მაგალითად, ორგანოში საკითხის გადაწყვეტის მიზნით გამართულ სხდომაზე მთავრობის წევრის დასწრებითა და მონაწილეობით.

მარეგულირებელი ორგანოს წევრის მიმართ არსებული შეზღუდვები – არ დაიწყოს რეგულირებულ კომპანიებში საქმიანობა უფლებამოსილების ვადის გასვლიდან რამდენიმე წლის განმავლობაში, ასევე აძლიერებს მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობას და ამცირებს ინტერესთა შეუთავსებლობის რისკებს. ასეთი შეზღუდვები პირდაპირი პასუხია ევროეთნოდეული „მბრუნავი კარის პრაქტიკაზე“, როდესაც მოხელეები სამსახურს იცვლიან მარეგულირებელ ორგანოსა და მათ მიერ რეგულირებული დარგებს შორის. უფრო ფართო გაგებით, „მბრუნავი კარის“ პრაქტიკა ასევე შეიძლება არსებობდეს, როდესაც პარლამენტარები და მარეგულირებელი ორგანოების ოფიციალური პირები ხდებიან ლობისტები და კონსულტანტები იმ დარგებისთვის, რომლებსაც ისინი ოდესღაც არეგულირებდნენ.⁸ რეგულირებადი ინდუს-

⁷ მარკ ტეტჩერი, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი სააგენტოები და არჩეული პოლიტიკოსები ევროპაში: OECD, დამოუკიდებელი და ანგარიშვალდებული მარეგულირებელი ორგანოების ფორმირება ხარისხიანი რეგულირებისთვის. ექსპერტთა შეხვედრის მასალები, ლონდონი, გაერთიანებული სამეფო, 2005 წლის 10-11 იანვარი, გვ. 207-208.

⁸ მბრუნავი კარის ფენომენი შეიძლება გამოვლინდეს სხვადასხვა ინდუსტრიასა და პოლიტიკურ რეალობაში. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დასაქმებულ პირთა მოძრაობა ჩვეულებრივი მოვლენაა, პოლიტიკაში ფულის მზარდმა გავლენამ მბრუნავი კარის ფენომენი ყურადღების ცენტრში მოაქცია. 1998-დან 2017 წლამდე შეერთებულ შტატებში ლობირებაზე დახარჯული თანხები გაორმაგდა და \$3,36 მილიარდი შეადგინა. ამან გამოიწვია შემფოთება, რომ კორპორაციებს და სპეციალურ ინტერესთა ჯგუფებს შეუძლიათ თავიანთი

ტრიისგან დამოუკიდებლობის ინდიკატორია, თუ რამდენად ხდება მბრუნავი კარის პრაქტიკის მიმართ დადგენილი შეზღუდვების რეალობაში განხორციელება.

3. ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები

საბიუჯეტო „ავტონომია“ დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი პრაქტიკული განზომილებაა. დაწესებულების ბიუჯეტს რამდენიმე წყარო შეიძლება ჰქონდეს, მათ შორის სახელმწიფო ან საჯარო სახსრები, რეგულირებადი ინდუსტრიისთვის დაწესებული მოსაკრებლები და რეგულირებადი საქონლის ან მომსახურების მოხმარების ტარიფები. საბიუჯეტო ავტონომია შეიძლება განპირობებული იყოს დაწესებულების ბუნებით, ან სექტორიდან საკმარისი გადასახადების დაკისრების შესაძლებლობით. ფინანსური მარეგულირებლები, როგორც წესი, ფინანსდებიან საკომისიოებით, რაც ასევე ასახავს სექტორის ძლიერ ეკონომიკურ შესაძლებლობებს. დამოუკიდებლობის კიდევ ერთი პრაქტიკული განზომილებაა *დამოუკიდებლად არის ბიუჯეტი მომზადებული და მიღებული* თუ მთავრობის ან პარლამენტის მიერ. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტი იღებს დაწესებულების ბიუჯეტის მხოლოდ ძირითად მიმართულებებს და დადგენილ ფარგლებში დეტალების განსაზღვრის შესაძლებლობას თავად უწყებებს უტოვებს. დაწესებულების დამოუკიდებლობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია *ბიუჯეტის პროგნოზირებადობა, უსაფრთხოება და სტაბილურობა*. ამ შედეგების გაზომვის გონივრული პერიოდი საში წელი.

4. ადამიანური რესურსების პოლიტიკა

საკანონმდებლო ბაზა და ადამიანური რესურსების პოლიტიკა არის კიდევ ერთი ინსტრუმენტი, რომელიც გავლენას ახდენს საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობაზე.⁹ დამოუკიდებელ ორგანოებს უნდა შეეძლოს *შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პერსონალის შერჩევა და დაქირავება*, რათა საკუთარი უფლებამოსილების ფარ-

ფული საკვანძო პოლიტიკოსებზე გავლენისა და წვდომის მისაღებად გამოიყენონ. მბრუნავმა კარმა შეიძლება მიგვიყვანოს ინტერესთა კონფლიქტამდეც, რადგან პოლიტიკოსების მიერ მიღებულმა მარეგულირებელმა და საკანონმდებლო გადაწყვეტილებებმა შეიძლება პირდაპირ სარგებელი მოუტანოს მათ თანამდებობის დატოვებისა და კერძო სექტორში კარიერის დაწყებისთანავე. შეერთებულ შტატებში არსებობს დეტალური წესები იმის შესახებ, თუ როგორ და რა დროის შემდეგ შეიძლება დასაქმდნენ ყოფილი სახელმწიფო მოხელეები კერძო სექტორში.

⁹ Wettenhall, R., Integrity Agencies: the significance of the parliamentary relationship, 2012, Policy Studies 33:1, გვ. 69.

გლებში სათანადოდ იმოქმედონ. დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია, თუ დაწესებულების ხელმძღვანელს აქვს პერსონალის შერჩევისა და დანიშვნის უფლებამოსილება, იმ პირობით, რომ მათ ექნებათ შესაბამისი კვალიფიკაცია და პროფესიული გამოცდილება. სამინისტროდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან მივლინებულმა კადრმა შეიძლება მნიშვნელოვნად შეარყიოს საზედამხედველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობა, რადგანაც ასეთ კადრებზე მათ მცირე გავლენა აქვთ.

დამოუკიდებელ საზედამხედველო ინსტიტუტებსა და მარეგულირებელ ორგანოებს ასევე უნდა ჰქონდეთ *უფლებამოსილება თავად გადაწყვიტონ პერსონალისა და ხელმძღვანელობის ანაზღაურების (ხელფასისა და შეღავათების) საკითხი*. ბევრი საზედამხედველო დაწესებულებისა და მარეგულირებელი ორგანოს პერსონალი, როგორც წესი, ექვემდებარება საჯარო სამსახურისთვის განკუთვნილ სახელფასო სკალებს. თუმცა, ანაზღაურების სქემების დანერგვაში გარკვეული მოქნილობა დამოუკიდებელ ორგანოებს შეიძლება დაეხმაროს ადეკვატური დონის კადრების შენარჩუნებაში და ნაკლებად იყოს ამ კუთხით ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებული. ხანდახან, საზედამხედველო დაწესებულებას თუ მარეგულირებელ ორგანოს ესაჭიროება ტექნიკური და სპეციალური ექსპერტიზა, რომლის მოძიებაც საჯარო სამსახურის ფარგლებში რთულია და მსგავსი კადრების ანაზღაურების მასშტაბიც ხშირად უფრო მაღალია. რამდენად აქვს საზედამხედველო ინსტიტუტს ან მარეგულირებელ ორგანოს თანამშრომელთა და ხელმძღვანელობის ანაზღაურების საკითხის გადაწყვეტის უფლებამოსილება, არის მისი დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი ინდიკატორი. შეთანხმებული ჩარჩოს ფარგლებში, პარლამენტმა ან მთავრობამ შეიძლება დაუშვას პერსონალის ანაზღაურების მოქნილობა, ან დაუშვას საჯარო სამსახურის ხელფასებზე „დანამატები“, მაგალითად, საერთაშორისო დონორთა პროგრამებიდან.

II. ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტები და ინდიკატორები

დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულება ხელს უწყობს ამ ორგანოების არა მხოლოდ შესაბამის, არამედ ეფექტურ საქმიანობას (როგორ შესრულდა მოვალეობები, როგორ განხორციელდა ფუნქციები და როგორ იქნა გამოყენებული რესურსები). ზოგადად, ეს ინსტიტუტები ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე (თავისი საქმიანობის შესახებ წლიური ანგარიშ-

ბის წარდგენით); დაინტერესებულ მხარეებს – აქვთ ინფორმაციაზე მარტივად წვდომის უფლება, უფლება რომ მოუსმინონ მათ და ასევე დაწესებულების გადაწყვეტილებების გასაჩივრების უფლება, რომლებიც მათზე გავლენას ახდენს; ხოლო საზოგადოებას – მოქალაქეებს/ მომხმარებლებს უფლება აქვთ გააკონტროლონ დაწესებულების მუშაობა.

1. ანგარიშის წარდგენა

ანგარიშების წარდგენის ორგანიზება ანგარიშვალდებულების პირველი ინსტრუმენტი, რომელიც ოთხ ინდიკატორს მოიცავს. პირველი ინდიკატორია – არსებობს არა პარლამენტისა და/ან მთავრობისთვის წლიური (ან ნახევარწლიური) საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება. ამასვე უკავშირდება საკითხი, წარდგენილია თუ არა ანგარიში პარლამენტში და წარუდგენლობის შემთხვევაში იქნა თუ არა რაიმე საპასუხო ზომა მიღებული.

მეორე ინდიკატორია, არის თუ არა მთავრობისა და პარლამენტისთვის წარდგენილი წლიური ანგარიშის სტრუქტურასა და შინაარსზე რაიმე მოთხოვნები დადგენილი. ანგარიშვალდებულება გაძლიერდება, თუ ანგარიშები მოიცავს არა მხოლოდ ფინანსურ საკითხებს, არამედ სამუშაოს შესრულებასა და მომავალი წლის სამუშაო გეგმას.

კიდევ ერთი საკითხია იმის დადგენა, აღნიშნული წლიური ანგარიშები პარლამენტს/მთავრობას ინფორმაციისთვის წარედგინება თუ დასამტკიცებლად. ეს დამოკიდებულია შესაბამისი დაწესებულების ბუნებასა და არსებულ საკანონმდებლო ბაზაზე. როდესაც ანგარიში დამტკიცებას საჭიროებს, ამ დროს ანგარიშვალდებულება გაცილებით მაღალია და ამით შესაძლოა ორგანოების დამოუკიდებლობა შეიზღუდოს. ზოგიერთ ქვეყანაში წლიური ანგარიშების დაუმტკიცებლობა გამოიყენება, როგორც ინსტიტუტზე ზეწოლის არაპირდაპირი მექანიზმი. თუმცა, პარლამენტის როლი არ არის დამოუკიდებელი ინსტიტუტების წლიური ანგარიშის დამტკიცება/ უარყოფა, არამედ საკუთარი საპარლამენტო შუამდგომლობის/რეზოლუციის/განცხადების შემუშავება, სადაც პარლამენტი მხარს უჭერს ანგარიშში წარმოდგენილ რეკომენდაციებს და შესაბამის უწყებებს მოუწოდებს რეაგირებისკენ. ანგარიშვალდებულება იზრდება, როდესაც დამოუკიდებელ ორგანოებს უფლება აქვთ საკუთარი ინიციატივითაც წარუდგინონ ანგარიშები მთავრობას ან პარლამენტს.

2. საქმიანობის შეფასება

საქმიანობის შეფასება მნიშვნელოვანია საზედამხებდველო თუ მარეგულირებელი ორგანოს მისიისა და არსებობის საჭიროებაში დასარწმუნებლად. ანგარიშვალდებულება უფრო ძლიერი იქნება, თუ საქმიანობის შემოწმებას სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტი ახორციელებს, რომელიც ვალდებულია რეგულარულად თვალყური ადევნოს შესაბამის ორგანოში მიმდინარე მოვლენებს. ანგარიშვალდებულება ასევე გაძლიერდება, თუ არსებობს საქმიანობის გარე შეფასების პროცედურა და პრაქტიკა. ზოგიერთ ქვეყანაში მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობის მიმოხილვა შეიძლება თავად ორგანოების მიერვე მომზადდეს, წლიური ანგარიშის ფარგლებში. თუმცა, ანგარიშვალდებულება უფრო ძლიერი იქნება, თუ შესრულებული სამუშაოს მიმოხილვა გარე აუდიტის შეფასების შედეგად იქნება შემუშავებული. სამოქალაქო საზოგადოების გამრდილმა ჩართულობამ და ზოგჯერ იძულებამ შეიძლება ხელი შეუწყოს დამოუკიდებელი საზედამხებდველო ინსტიტუტების მუშაობის გაუმჯობესებას.

ანგარიშვალდებულება უფრო ძლიერია, როდესაც დამოუკიდებელი ორგანო რეგულარულ ფინანსურ აუდიტს ექვემდებარება. ფინანსური აუდიტი შეიძლება ჩატარდეს ეროვნული აუდიტორული ინსტიტუტის ან – შესაბამისი კანონმდებლობის მიხედვით – კერძო ადგილობრივი თუ საერთაშორისო აუდიტორული კომპანიის მიერ. ანგარიშვალდებულება გაძლიერდება, თუ ამას საერთაშორისო აუდიტორული კომპანია განახორციელებს. ანგარიშვალდებულების დამატებითი ინდიკატორია ორგანოში ბიუჯეტის პროგნოზირების დამკვიდრებული პრაქტიკა. ვინაიდან ზოგიერთი მარეგულირებელი ორგანო მოსაგრებლებით ფინანსდება და მათი შემოსავლები არ არის გადასახადის გადამხდელის ფული, მოქმედი კანონმდებლობა შეიძლება მოითხოვდეს ანგარიშვალდებულები, გამჭვირვალე ბუღალტრული აღრიცხვის დამკვიდრებას.

3. კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა

საჯარო კონსულტაციები არის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი, რომელიც გამოიყენება რეგულირების გამჭვირვალობის, ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად. კონსულტაცია აუქმობსებს არსებული წესებისა და პროგრამების ხარისხს, ასევე შესაბამისობას და ამცირებს აღსრულების ხარჯებს როგორც ორგანოსთვის, ასევე დაინტერესებული პირებისთვის. საჯარო კონსულტაციებით იზრდება პოლიტიკის შემუშავების-

ვის საჭირო ინფორმაციის ოდენობაც. სხვა ინსტრუმენტების გამოყენებისას, განსაკუთრებით რეგულირების ზეგავლენის შეფასებისას (RIA) და პოლიტიკის ალტერნატიული ინსტრუმენტების ანონ-დანონვისას, კონსულტაციები კიდევ უფრო მეტად არის საჭირო ანალიტიკური მიზნებისთვის ემპირიული ინფორმაციის შეგროვების, მოლოდინების გაზომვისა და პოლიტიკის სხვა ალტერნატივების დასადგენად.

ქვეყნებმა შეიმუშავეს ხუთი ძირითადი ინსტრუმენტი ან სხვადასხვა ფორმა მარეგულირებელ სამუშაოზე საჯარო კონსულტაციების ჩასატარებლად: არაფორმალური კონსულტაციები, მარეგულირებელი წინადადებების მიმოქცევა საჯარო კომენტარისთვის, საჯარო შეტყობინება და კომენტარი, საჯარო მოსმენა ან საკონსულტაციო ორგანოების გამოყენება. თუ კონსულტაცია ეფუძნება წერილობით დოკუმენტებს და წინასწარი შეტყობინებით მიმდინარეობს, ეს ზრდის ანგარიშვალდებულებას.¹⁰

4. ეთიკა და გამჭვირვალობა

დანესებულების ანგარიშვალდებულება გაძლიერდება, თუ იგი პროაქტიულად აყალიბებს ეთიკურ ჩარჩოს თავისი პერსონალისა და მენეჯმენტისთვის. თუ კრიზისულ სიტუაციებში ცალკეული ინდივიდუალური ან კოლექტიური ქცევები შეიძლება აზიანებდნენ დანესებულების მთლიანობას, ამის საპირისპიროდ, დადგენილი ეთიკური ჩარჩო აძლიერებს ანგარიშვალდებულებას, იცავს ინსტიტუტს არასათანადო პოლიტიკური ჩარევისგან და ამყარებს მის დამოუკიდებლობას. *პერსონალისა და ხელმძღვანელი პირებისთვის საერთო ქცევის კოდექსის* არსებობა პირველი ნაბიჯია. ბევრ ორგანიზაციაში ქცევის კოდექსი არის შრომითი ხელშეკრულების ნაწილი ან მასზე თანდართული დოკუმენტი. მეორე ნაბიჯია დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ ისეთი *ეთიკური წესების* შემუშავება, როგორცაა, მაგალითად, სექსუალური შევიწროების, ბულინგის, კორუფციის, ინტერესთა შეუთავსებლობისა და დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის, თანაბარი შესაძლებლობების, გამჭვირვალობის, კონფიდენციალურობისა და მონაცემთა დაცვის წესები.

ინსტიტუციური გამჭვირვალობის ინდიკატორია *ყოველის-მომცველი და ხელმისაწვდომი ვებგვერდის არსებობა*. საზოგადოებისთვის წლიური ანგარიშების, საქმიანობის მიმოხილვის, აუდიტის დასკვნებისა და საჯარო კონსულტაციების შედეგების ხელმისაწვდომობა შეიძლება ჩაით-

ვალოს საჯარო გადანყვეტილების მიღებისას გამჭვირვალობისა და ეფექტურობის მნიშვნელოვანი ელემენტად. ანგარიშვალდებულება გაძლიერდება, თუ ეს დოკუმენტები გამოქვეყნდება როგორც დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტისა თუ მარეგულირებელი ორგანოს, ასევე პარლამენტის ვებგვერდზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დანესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს ყოველისმომცველი და ხელმისაწვდომი ვებგვერდის ფუნქციონირება.

¹⁰ იხ. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultationbest-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>

3. საქართველოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტებისა და მანაგერიალური ორგანიზაციის ანალიზი

დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინდიკატორებსა და ინსტრუმენტებზე დაყრდნობით, რომლებიც მოცემულია ამ ანგარიშის წინა თავში წარმოდგენილ კონცეპტუალურ ჩარჩოში, მიმდინარე თავში დეტალურად იქნება გაანალიზებული საქართველოში მოქმედი შემდეგი ხუთი ინსტიტუტი:

- სახალხო დამცველის/სახალხო დამცველის აპარატი
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
- სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური
- კომუნიკაციების ეროვნული კომისია
- ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

ამ თავში წარმოდგენილი მონაცემები და მტკიცებულებები შეგროვდა თითოეული დაწესებულების მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების მიმოხილვისა და ანალიზის, თითოეული ინსტიტუტის ხელმძღვანელობასთან სიღრმისეული ინტერვიუებისა და ვრცელი წერილობითი კითხვარის მეშვეობით (იხ. დანართი 3).

3.1. საქართველოს სახალხო დამცველი (ომბუდსმენი)

საქართველოს სახალხო დამცველი არის დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანო, რომელიც შეიქმნა 1997 წელს და აკონტროლებს ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას საქართველოს ტერიტორიაზე, გამოავლენს ადამიანის უფლებათა დარღვევის შემთხვევებსა და ეხმარება პირებს დარღვეული უფლებების აღდგენაში. ამჟამინდელი სახალხო დამცველი, ქალბატონი ნინო ლომჯარია თანამდებობას 2017 წლის დეკემბრიდან იკავებს და ინსტიტუტის შექმნის დღიდან საქართველოს მეექვსე ომბუდსმენია. საქმიანობა წარმოებს თბილისის ცენტრალური და ცხრა რეგიონული ოფისის მეშვეობით. რეგიონალური ოფისები განლაგებულია: ქუთაისში, გორში, ბათუმში, ზუგდიდში, ახალქალაქში, მარნეულში, ოზურგეთში, თელავსა და ზემო სვანეთში.

ქვემოთ მოცემულია სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება ამ ანგარიშის მეორე თავში წარმოდგენილი კონცეპტუალური ჩარჩოს საფუძველზე.

დამოუკიდებლობა

ინსტიტუციური მონეობა და მართვა

სახალხო დამცველის ძირითადი ფუნქციებია საქართველოში ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების იდენტიფიცირება და გამოვლენა, გაეროს წამების წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით (OPCAT) გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების შესრულება, ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის აღსრულებაზე ზედამხედველობა, გაეროს შემლუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციიდან (UNCRPD) გამომდინარე საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებაზე მონიტორინგი. ამ ფუნქციების შესრულების მიზნით, სახალხო დამცველი განიხილავს ინდივიდუალურ საჩივრებს და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში გასცემს შესაბამის რეკომენდაციებს. გარდა ამისა, სახალხო დამცველს შეუძლია გამოძიების დაწყების მოთხოვნით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს, სისტემურ საკითხებზე წარადგინოს საკანონმდებლო წინადადებები, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ან მოითხოვოს პარლამენტისგან დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა. სახალხო დამცველს ასევე შეუძლია ცალკეულ შემთხვევებში შეასრულოს სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) ფუნქცია საერთო სასამართლოებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოში ¹¹.

¹¹ 2020 წელს სახალხო დამცველმა საკონსტიტუციო სასამართლოში 6 სარჩელი შეიტანა, 11-ჯერ იყო სასამართლოს მეგობარი: საკონსტიტუციო სასამართლოში (2), თბილისის საქალაქო სასამართლოში (3), ბათუმის საქალაქო სასამართლოში (1) და თბილისის სააპელაციო სასამართლოში (3). იმავე წელს, სახალხო დამცველმა ასევე მიმართა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს და მონაწილეობდა ორ სასამართლო

საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ ფრაქციას ან პარლამენტის წევრთა არანაკლებ 7-კაციან ჯგუფს. საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად (2017 წ.) სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ვადა 5-დან 6 წლამდე გაიზარდა, რაც თავად დამნიშნავ ორგანოს მანდატზე უფრო მეტია. სახალხო დამცველი აირჩევა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მესუთედით ¹², ფარული კენჭისყრით. ეს არის სათანადოდ კვალიფიციური უმრავლესობის ბარიერი და შეესაბამება პარიზის პრინციპებს ¹³, რომელიც პარლამენტში ფართო კონსენსუსს მოითხოვს. საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის ხმები ომბუდსმენის ფაქტობრივ დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს და განამტკიცებს მის ავტორიტეტს, მიუკერძოებლობას, დამოუკიდებლობასა და ლეგიტიმურობას. სახალხო დამცველად ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევა დაუშვებელია. ამავდროულად, არჩეული სახალხო დამცველის პარლამენტის მიერ ვადაზე ადრე გათავისუფლებაც არ არის მარტივი და შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის: ზედიზედ ოთხი თვის განმავლობაში ვერ ასრულებდა თავის მოვალეობას; დაიკავა ან უკავია ომბუდსმენის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას. ¹⁴ სახალხო დამცველის გადაყენებისთვის საჭიროა პარლამენტის წევრთა სულ მცირე სამი მესუთედის ხმა.

პროცესში, როგორც მესამე მხარე. წყარო: სახალხო დამცველის 2020 წლის ანგარიში <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021070814020446986.pdf>

¹² დეპუტატების 3/5 150-დან

¹³ <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>

¹⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“, მე-10 მუხლი

ჩანართი 1: ომბუდსმენის შერჩევა და დანიშვნა ბელგიაში

ბელგიაში ომბუდსმენის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესთან დაკავშირებული ნორმები შექმნილია ამ ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის ხელშესაწყობად. ბელგიის ფედერალური ომბუდსმენის შესახებ კანონმდებლობა ადგენს, რომ ომბუდსმენს ნიშნავს ფედერალური წარმომადგენელთა პალატა, რასაც წინ უძღვის ღია მოწვევა კანდიდატების მიერ განაცხადების მისაღებად. სახალხო დამცველის თანამდებობაზე დასანიშნად კანდიდატი უნდა იყოს სანიმუშო ქცევის მქონე პირი, გააჩნდეს სახელმწიფო სამსახურის პირველი რანგის ფუნქციების შესრულებისთვის საჭირო დიპლომი და ჰქონდეს მინიმუმ 5 წლიანი შესაბამისი პროფესიული გამოცდილება იურიდიულ, ადმინისტრაციულ თუ სოციალური სფეროებში.

მიუხედავად ამისა, სახალხო დამცველის თანამდებობის შერჩევის პროცედურა საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას, კონკურენტული პროცესის გამოყენებით (ვენეციის კომისიის ერთ-ერთი რეკომენდაცია [\(ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის პრინციპები \(ვენეციის პრინციპები\). მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 118-ე პლენარულ სესიაზე \(ვენეცია, 15-16 მარტი 2019 წელი\). გვ. 7 და 8\)](#)). სახალხო დამცველის აპარატი მხარს უჭერს ამ მოსაზრებას და ამ კუთხით დადებით მაგალითებად დაგვისახელებს სახელმწიფო ინსპექტორისა და საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრის შერჩევის პროცედურა. კანდიდატების შერჩევის პროცედურა უნდა მოიცავდეს საჯარო მოწვევას და უზრუნველყოფდეს გამჭვირვალე, დამსახურებაზე დაფუძნებულ, ობიექტურ, პოლიტიკური დანიშნულების სანინააღმდეგოდ სათანადო შემონგების შესაძლებლობას.

უფრო მეტიც, ომბუდსმენად არჩევის კრიტერიუმები უნდა იყოს საკმარისად ფართო, რათა წაახალისოს შესაფერისი კანდიდატების ფართო სპექტრი¹⁵. „სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-6 მუხლი ითვალისწინებს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველად აირჩევა საქართველოს მოქალაქე. ეს კანონით დადგენილი ერთადერთი მოთხოვნაა. საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკა მოითხოვს ისეთი დამატებითი კრიტერიუმების დანერგვას, როგორცაა: მაღალი მორალური ხასიათი, კეთილსინდისიერება და შესაბამისი პროფესიული გამოცდილება, მათ შორის, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სფეროში. ამ საკითხთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველის ოფისმა მოამზადა ორი წერილობითი მოსაზრება პარლამენტის რეგლამენტის კანონპროექტთან დაკავშირებით (რეგლამენტის რეფორმა 2018 წელს) და წარუდგინა პარლამენტს. იგივე საკითხი პარლამენტთან 2020 და 2021 წლებში ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმის მომზადების ფარგლებშიც განიხილებოდა, თუმცა ამ მხრივ საკანონმდებლო ცვლილებები არ განხორციელებულა. ვენეციის კომისია ასევე რეკომენდაციას იძლევა, რომ უფლებამოსილების ერთიანი ვადა სასურველია არ იყოს შვიდ წელზე ნაკლები.

საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ ორგანული კანონის მე-8 მუხლი ადგენს ომბუდსმენის პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას – სახალხო დამცველი არ უნდა იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ პოლიტიკური პარტიის წევრობა და პოლიტიკურ საქმიანო-

ბაში მონაწილეობა სახალხო დამცველს ეზღუდება მხოლოდ მისი არჩევის შემდეგ. ომბუდსმენის ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის შემდგომი ხელშეწყობისთვის შექმნილი საერთო მოთხოვნაა, რომ მან უარი თქვას სხვა სამუშაოზე და ურთიერთსანააღმდეგო ინტერესებზე თანამდებობაზე დანიშნისას. მაგალითად, უნგრეთში, ფუნდამენტური უფლებების კომისიის შესახებ კანონმდებლობა ითვალისწინებს, რომ კომისარად არჩევამდე ოთხი წლის განმავლობაში, თანამდებობის მფლობელს არ შეიძლება ეკავ სხვადასხვა პოლიტიკური ან საჯარო თანამდებობა.

სახალხო დამცველი სარგებლობს პირადი იმუნიტეტით. დაუშვებელია მისი დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა. სახალხო დამცველს უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც სახალხო დამცველს და დაუშვებელია მისი პასუხისგებაში მიცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის.

ფაქტობრივი ავტონომია

სახალხო დამცველის აპარატი დამოუკიდებელი ინსტიტუტია საქართველოში. ბევრმა გამოკითხულმა ის მოიხსენია, როგორც მისაბაძი საზედამხედველო ინსტიტუტი. იგი დამოუკიდებლად მოქმედებს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების სავარაუდო დარღვევებზე, რომლებიც გავლენას ახდენენ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებზე. სახალხო დამცველის შესახებ ორგანული კანონი ხაზს უსვამს ომბუდსმენის დამოუკიდებლობას და ასევე კრძალავს მასზე ზემოქმედების მცდელობას. მიუხედავად იმისა, რომ სახალხო დამცველის რეკომენდაციები არ არის სავალდებულო, ის მაინც ძლიერი მექანიზმია და შესაბამის უწყებებს ფაქტიურად აიძულებს მათ გათვალისწინებას¹⁶. თუ დანესებულება არ პასუხობს ომბუდსმენის რეკომენდაციებს, შეიძლება ამის თაობაზე სპეციალური მოხსენება წარედგინოს პარლამენტს ან საქმე წავიდეს სასამართლოში (მაგ., დისკრიმინაციის შემთხვევაში).

ომბუდსმენს აქვს სათანადოდ მაღალი რანგი, რაც ასევე მის ანაზღაურებაშიც აისახება და ის უტოლდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის

¹⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)

¹⁶ საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ ორგანული კანონის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველზე ნებისმიერი ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით.

თანამდებობრივ სარგოს (სახალხო დამცველის შესახებ კანონის 25-ე მუხლი). საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობა შეუთავსებელია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების წევრობასთან, საჯარო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობასთან და სხვა ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, საექსპერტო ან სახელოვნებო საქმიანობისა.

ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები

სახალხო დამცველის აპარატი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება. იგი ამზადებს წლიური ბიუჯეტის პროექტს და უგზავნის ფინანსთა სამინისტროს. შემდგომში მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს. ამის შემდეგ კი სახალხო

დამცველს შეუძლია პარლამენტის მიერ დამტკიცებული სახსრების ფარგლებში განსაზღვროს თავისი ოფისის ბიუჯეტი (იხ. ცხრილი 1). ბოლო 3 წლის განმავლობაში სახალხო დამცველისთვის არცერთ საპარლამენტო კომიტეტს არ მოუთხოვია ახსნა-განმარტებები მის ბიუჯეტთან დაკავშირებით.

ცხრილი 1: სახალხო დამცველის წლიური ბიუჯეტი

წელი	ბიუჯეტი (ლარში)	ბიუჯეტი (ევროში)
2018	5,500,000	1,623,970
2019	6,400,000	1,889,695
2020	8,000,000	2,362,119

ცხრილი 2: სახალხო დამცველის აპარატისთვის გარე პარტნიორების მიერ განუული ტექნიკური დახმარება

პროექტები (2020 – 2022)	დაფინანსება	პერიოდი	ბიუჯეტი
მდგრადი ურბანული მობილობა სამხრეთ კავკასიაში	GIZ	2020-2021	77,520 GEL
ბავშვთა უფლებების გავლენის შეფასება კოვიდ-19-ის დროს საქართველოში	UNICEF	2021	66,160 GEL
კარგი მმართველობა გენდერული თანასწორობისთვის საქართველოში	UN Women	2019-2022	100,000 USD
ქალების სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის მონიტორინგი	UNFPA	2021	15,000 USD
გაეროს ერთობლივი გენდერული თანასწორობის პროგრამა	UN Women	2021	10,000 USD
წამებისა და არასათანადო მოპყრობისგან დაცვის გაძლიერება პენიტენციურ სისტემაში, პოლიციის განყოფილებებში, ფსიქიატრიულ და სხვა დაწესებულებებში	ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო	2020-2022	39,440 USD
წამებისა და არასათანადო მოპყრობისგან დაცვის გაძლიერება პენიტენციურ სისტემაში, პოლიციის განყოფილებებში, ფსიქიატრიულ და სხვა დაწესებულებებში	ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო	2020-2022	27,600 USD
სახალხო დამცველის ოფისის მხარდაჭერა უკიდურეს მემარჯვენე პოლიტიკასთან ბრძოლაში	ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო	2020-2022	40,800 USD
სომხეთისა და საქართველოს ომბუდსმენების შესაძლებლობების გაძლიერება საგანგებო სიტუაციებში სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების მონიტორინგში	საერთაშორისო ომბუდსმენის ინსტიტუტი	2021-2022	5,000 Euro
პატიმართა და ციხის პერსონალის ჯანმრთელობისა და ადამიანის უფლებების მდგომარეობის შეფასება	მონყვლადი ჯგუფების სარეაბილიტაციო ინიციატივა	2021-2022	25,750 GEL
სახალხო დამცველის ოფისის მხარდაჭერა საქართველოში პროექტის ბენეფიციარების მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად მისი შესაძლებლობების გაზრდის მიზნით	UNHCR	2021	40,500 GEL

ასევე, სახალხო დამცველის აპარატმა საქართველოში მყოფ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან შესანიშნავი თანამშრომლობის დამყარება შეძლო. ამ ორგანიზაციებმა, ტექნიკური დახმარების პროექტების დაფინანსებისა და განხორციელების გზით, წვლილი შეიტანეს სახალხო დამცველის აპარატის შესაძლებლობების შემდგომ გაძლიერებაში (იხ. ცხრილი 2).

სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებული შრომის ანაზღაურების ოდენობის შემცირება სახალხო დამცველის წინასწარი თანხმობის გარეშე შეუძლებელია. სახალხო დამცველის აპარატს შეუძლია მიიღოს საგრანტო დაფინანსება. სახალხო დამცველის აპარატის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა არის სათანადო შენობების არსებობა, რაც ასევე კანონით გათვალისწინებული გარანტია¹⁷. თბილისის ოფისის წინა შენობა 2018 წლის მინისძვრის გამო შეკეთებას საჭიროებდა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრობლემა წლების განმავლობაში იყო ცნობილი, შენობის საკითხი პარლამენტში არასოდეს განხილულა. სახალხო დამცველის აპარატმა 2018 წელს მიიღო დაფინანსება მთავრობის სარემეზო ფონდიდან სხვა ოფისის დასაქირავებლად, ხოლო 2019 წლიდან სახალხო დამცველის აპარატი ქირას საკუთარი ბიუჯეტიდან იხდის¹⁸. ამ ვითარებამ გავლენა მოახდინა სახალხო დამცველის შესაძლებლობებზე – თავისი საქმიანობა განხორციელოს ეფექტურად და დამოუკიდებლად.

ადამიანური რესურსები

ომბუდსმენის საქმიანობის მხარდასაჭერად იქმნება სახალხო დამცველის აპარატი. აპარატის სტრუქტურა, საქმიანობის წესი და ორგანიზება განისაზღვრება სახალხო დამცველის აპარატის დებულებით. ომბუდსმენი თანამშრომელს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საკუთარი შეხედულებისამებრ, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესაბამისად. აპარატს ხელმძღვანელობს სახალხო დამცველის პირველი მოადგილე. ამჟამად სახალხო დამცველის აპარატში 143 ანაზღაურებადი თანამშრომელია¹⁹. ჩვენმა ინტერვიუებმა ცხადყო, რომ დაწესებულებას სათანადოდ კვალიფიციური კადრები ჰყავს. სახალხო დამცველის აპარატში მუშაობა საკმაოდ მიმზიდველია, პერსონალის ბრუნვა კი ყოველწლიურად 10%-ზე ნაკლებია.

ანგარიშის წარდგენა

სახალხო დამცველი ანგარიშგაღმართულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე. მას შეუძლია დაესწროს პარლამენტის ბიუროს სხდომებს და წარმოადგინოს მოსაზრებები²⁰. მაგალითად, 2019 წელს სახალხო დამცველი ბიუროს სხდომას დაესწრო და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნის შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებები წარადგინა. აღნიშნული მოსაზრებები მოგვიანებით პლენარულ სხდომასაც წარედგინა.²¹

გარდა ამისა, სახალხო დამცველს აქვს უფლება, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულება, დაესწროს კომიტეტის სხდომებს და წარადგინოს განუვლი საქმიანობის ანგარიში (მაგ., 2019 წლის 23 იანვარს სახალხო დამცველმა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს მიმართა სახალხო დამცველის შენობის საკითხზე²²). სახალხო დამცველს უფლება აქვს დაესწროს პლენარულ სხდომასაც ან მოითხოვოს მასზე მოსმენა, რისთვისაც ვალდებულია პარლამენტი-სადმი მიმართვამდე არაუგვიანეს 3 დღისა პარლამენტის თავმჯდომარეს წერილობით წარუდგინოს ის საკითხები, რომლებზედაც მას სურს მიმართვა. პარლამენტის თავმჯდომარე უზრუნველყოფს წარმოდგენილი წერილობითი მიმართვის ფრაქციებისა და უფრაქციო პარლამენტის წევრებისათვის დაუყოვნებლივ გაგზავნას²³.

წელიწადში ერთხელ, მარტში, სახალხო დამცველი წარადგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ. წლიურ ანგარიშში მოცემულია დეტალები საქართველოში ადამიანის უფლებათა სხვადასხვა დარღვევების შესახებ, ასევე ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებულ გამოწვევებსა და მიღწეულ პროგრესზე, რეკომენდაციებსა და წინადადებებზე. პარლამენტი საგამაფხულო სესიაზე სახალხო დამცველის ანგარიშს/მოსხენების განხილვის საფუძველზე იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას. ანგარიშში უნდა მიეთითოს იმ სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის

²⁰ პარლამენტის რეგლამენტის 25-ე მუხლი

²¹ <https://parliament.ge/legislation/17833> წარდგენილი მოსაზრებები არ იქნა გათვალისწინებული პარლამენტის მიერ. შედეგად, კანონმდებლობა იქნება დამატებით შეცვლილი.

²² <https://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/otkhi-penitentsiuri-datsesebulebis-angarishis-tsardgena-parlamentshi>; <https://parliament.ge/media/news/human-rights-and-civil-integration-committee-hearing-public-defender-and-minister-of-justice>

²³ პარლამენტის რეგლამენტის 40-ე მუხლი, 92-ე და 154-ე მუხლი

¹⁷ სახალხო დამცველის შესახებ ორგანული კანონის მე-5 მუხლი

¹⁸ <https://www.ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/gantskha-deba-sakhalkho-damtsvelis-aparatis-shenobastan-dakavshir-ebit>

¹⁹ კანონით დადგენილი ფარგლების შესაბამისად

შესახებ ინფორმაცია, რომელიც არღვევდა ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს ან არ ითვალისწინებდა სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს. ანგარიში ქვეყნდება პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე. სახალხო დამცველი იმუშავებს სპეციალურ (თემატურ) ანგარიშებსაც. პარლამენტს ეგზავნება მხოლოდ ის ანგარიშები, რომლებიც საჭიროებს განსაკუთრებულ ყურადღებას და მუდმივმოქმედი კომიტეტების მიერ განხილვას²⁴. ეს ანგარიშები ქვეყნდება ომბუდსმენის გადაწყვეტილებით²⁵.

სახალხო დამცველის ანგარიშის მიგნებებისა და წინადადებების საფუძველზე, პარლამენტი აყალიბებს საკუთარ ამოცანებს სხვადასხვა საჯარო უწყებებისთვის და ადგენს მათი იმპლემენტაციის ვადებს, რაც კიდევ უფრო უწყობს ხელს ქვეყანაში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების გაძლიერებას. პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი პარლამენტის მიერ გაცემული დავალებების განხორციელების შესახებ ინფორმაციას ჯერ პარლამენტის ბიუროს, შემდეგ კი პლენარულ სხდომას წარუდგენს²⁶. ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი ასევე აკონტროლებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის (UPR) რეკომენდაციების შესრულებას²⁷. საკომიტეტო მოსმენის დროს კომიტეტი შეისწავლის ნებისმიერი დაინტერესებული პირის (პირების) აზრს და შეფასებას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების/განჩინებების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ. თუმცა მსგავსი ვალდებულებები არაა გათვალისწინებული UPR-ის რეკომენდაციების შესრულებაზე ზედამხედველობის ნაწილში. ვფიქრობთ, პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციაში წვლილის შეტანის კუთხით, ეს არის ხელიდან გაშვებული შესაძლებლობა არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ადამიანის უფლებათა საკითხებზე მომუშავე უწყებებისა და ნებისმიერი სხვა დაინტერესებული პირისთვის.

გასული წლის მაგალითზე, ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ ანგარიში საქართველოს პარლამენტს 2021 წლის 31 მარტს წარუდგინა²⁸. ადამიანის უფლებათა დაცვისა

და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატი დახმარებას უწევს დეპუტატებს ანგარიშის განხილვის პროცესში. ანგარიში პარლამენტის ყველა კომიტეტსა და პოლიტიკურ ჯგუფს დაეგზავნა. სახალხო დამცველმა ანგარიშთან დაკავშირებული მოხსენება პარლამენტს 23 ივნისს წარუდგინა²⁹. მეორე დღეს კი პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარემ პლენარულ სხდომას კომიტეტის დასკვნა წარუდგინა. ანგარიშის შესახებ პარლამენტმა დადგენილება 12 ივლისს³⁰ მიიღო (იხ. დიაგრამა #1 – პარლამენტში ანგარიშების განხილვის ზოგადი პროცედურები). დადგენილება ორი ნაწილისგან შედგება: 1. სახალხო დამცველის ანგარიშის ზოგადი შეფასება და 2. პარლამენტის ამოცანები ცალკეული საჯარო დაწესებულებებისთვის.

თუმცა, ომბუდსმენის ინსტიტუტი საქართველოში ეფექტურობისა და გავლენის გაძლიერების კუთხით ჯერ კიდევ დგას გარკვეული გამოწვევების წინაშე. 2019 წლის ანგარიშში სახალხო დამცველმა სახელმწიფო უწყებებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებზე გასცა 335 რეკომენდაცია. პარლამენტმა მხარი დაუჭირა მათი სრული რაოდენობის 78.5%-ს და გასცა 305 დავალება მათ განსახორციელებლად. შესაბამისი უწყებების მიერ პარლამენტის მიერ დამტკიცებული დავალებების მხოლოდ 20%-ზე ოდნავ მეტი შესრულდა სრულად³¹. ასეთია სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში პარლამენტის დადგენილებაში ასახული დავალებების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

მიუხედავად იმისა, რომ ომბუდსმენის ანგარიშები განხილვა პლენარულ სხდომაზე, მას არ გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება³². 2013-2021 წლებში სახალხო დამცველის აპარატმა მოამზადა და პარლამენტს წარუდგინა ოცდაერთი საკანონმდებლო წინადადება. არცერთი არ იქნა მიღებული პარლამენტის მიერ. პარლამენტთან უშუალოდ საკანონმდებლო ინიციატივებზე მუშაობის შესაძლებლობა ხელს შეუწყობს საქართველოში

²⁴ მაგალითად, იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში პანდემიის დროს დისტანციური სასამართლო სხდომების შესახებ.

²⁵ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი 22

²⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 163

²⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი. 173-175

²⁸ <https://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/sakartvelis-sakhalkho-damtsvelis-saparlamento-angarishi-2020>

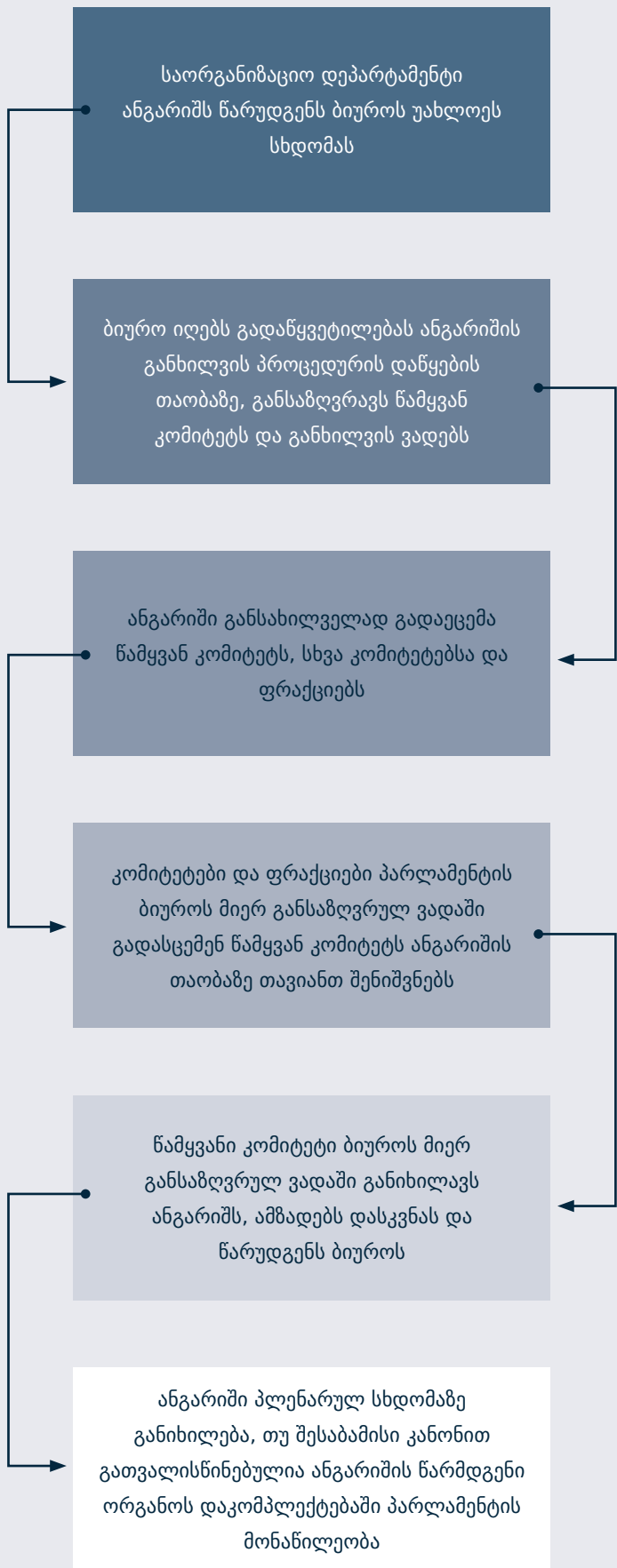
²⁹ <https://ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-sakartvelos-parlamentis-plenarul-skhdomez-tsluri-angarishi-tsaradgina>

³⁰ <https://parliament.ge/media/news/parlamentma-sakhalkho-damtsvelis-angarishis-shesakheb-dadgenileba-miigho>

³¹ <https://www.ombudsman.ge/geo/spetsialuri-angarishebi/spetsialuri-angarishi-sakartvelos-parlamentis-2020-tslis-29-ivnisis-dadgenilebashi-asakhuli-davalebebis-shesrulebis-mdg-omareobis-shesakheb>

³² სახალხო დამცველი შეიმუშავებს მოსაზრებებს საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ და საკანონმდებლო წინადადების სახით წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

დიაგრამა №1.
პარლამენტში ანგარიშების
განხილვის ზოგადი პროცედურები



ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლებრივი ბაზის გაუმჯობესების კუთხით სახალხო დამცველის საქმიანობას. ამ მიზნით, პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა 2021 წელს საკუთარ დებულებაში ცვლილებები შეიტანა, რომ სახალხო დამცველის წლიური ანგარიშის მეშვეობით პარლამენტში წარდგენილი ყველა წინადადება განიხილება კომიტეტთან შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ. მიგვაჩნია, რომ ეს შეიძლება იყოს ეფექტური მექანიზმი პრობლემის გადასაჭრელად. როგორც ალტერნატივა, საქართველოს პარლამენტს ასევე შეუძლია განიხილოს ქვეკომიტეტის შექმნის შესაძლებლობა, რომელიც განიხილავს სახალხო დამცველის საკანონმდებლო წინადადებებს. მაგალითად, ჩეხეთის პარლამენტის საკონსტიტუციო და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა დეპუტატთა პალატაში (ქვედა პალატა) 2015 წელს დააარსა ქვეკომიტეტი, რომელიც განიხილავს ომბუდსმენის საკანონმდებლო ინიციატივებს და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებს.

საქმიანობის შეფასება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს სახალხო დამცველის ბიუჯეტის დამოუკიდებელ ფინანსურ აუდიტს მხოლოდ ფინანსური კანონიერების და არა მანდატის შესრულებისას შერჩეული პრიორიტეტების მიზანშეწონილობის კუთხით. ბოლო აუდიტი 2018 წელს ჩატარდა. ანგარიში წარედგინება პარლამენტს, სადაც გადაეცემა საფინანსო-საბიუჯეტო (და მის აუდიტის ჯგუფს) და ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტებს. 2018 წლის აუდიტის ანგარიში პარლამენტს არ განუხილავს.

სახალხო დამცველის აპარატი ასევე ფინანსთა სამინისტროს აწვდის სტანდარტულ კვარტალურ, ნახევარწლიურ და წლიურ ანგარიშებს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

საჩივრები და მიმართვები

სახალხო დამცველი განიხილავს საქართველოს მოქალაქეთა, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა, აგრეთვე კერძო სამართლის იურიდიულ პირთა, პოლიტიკურ და რელიგიურ გაერთიანებათა განცხადებებსა და საჩივრებს, რომლებიც ეხება უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევებს.

განცხადებისა და საჩივრის მიღების შემდეგ სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემონგების დაწყების თაობაზე³³. სახალხო დამცველმა მომჩივანს უნდა აცნობოს როგორც შემონგების დაწყების,

³³ კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი 17

ასევე შემონახვის შედეგების შესახებ. სახალხო დამცველის კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები არ საჩივრდება, გარდა ადმინისტრაციული ხასიათის გადაწყვეტილებებისა (მაგ., პერსონალის მიღება-გათავისუფლება). გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება (საჩივრის დასაშვებობა, წარმოების შეწყვეტა და ა.შ.) გადაეცა შიდა ქვედანაყოფებსა და სახალხო დამცველის მოადგილეებს. სახალხო დამცველის აპარატში ცოტა ხნის წინ დაინერგა საჩივრების განხილვის შიდა პროცედურები³⁴.

კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა

სახალხო დამცველის აპარატმა თავისი ფუნქციების განხორციელების პროცესში ამოცანების შესრულების მიზნით შეიძლება ჩართოს გარე ექსპერტები და არასამთავრობო ორგანიზაციები. უფრო ფართო კონსულტაციების ჩასატარებლად, ოფისი აყალიბებს ოთხ საკონსულტაციო საბჭოს³⁵ (მაგ., ბავშვის უფლებების დაცვისა და მონიტორინგის; პრევენციის ეროვნული მექანიზმის), რომლებიც მონიტორინგის მექანიზმის ფარგლებში სხვადასხვა მოსაზრებების შეგროვებისა და დასკვნების დაზუსტების საშუალებას იძლევიან.

2005 წლიდან საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისის ფარგლებში დაარსდა ტოლერანტობის ცენტრი, რომლის მიზანი იყო საქართველოში ტოლერანტობის კულტურის განვითარება და თანაბარი გარემოს შექმნა. ცენტრის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულებაა სახალხო დამცველის რელიგიურ და ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭოების კოორდინაცია. საბჭოები არის სივრცე, სადაც რელიგიურ და ეთნიკურ უმცირესობებს აქვთ შესაძლებლობა განიხილონ და იმუშაონ მათთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე. ამჟამად ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭო აერთიანებს უმცირესობათა საკითხებზე მომუშავე 100-მდე ორგანიზაციას, ხოლო რელიგიათა საბჭო – 30-ზე მეტ რელიგიურ გაერთიანებას. აღნიშნული საბჭოები, დღესდღეობით, უმცირესობათა ყველაზე დიდ საკონსულტაციო ფორუმებს წარმოადგენენ³⁶.

ადამიანის უფლებათა დაცვის საუკეთესო პრაქტიკისა და სტანდარტების ხელშეწყობის, ასევე შესაბამისი ტენდენციების გაცნობის მიზნით, სახალხო დამცველის ოფისმა დაამყარა და გააფართოვა თანამშრომლობა შესაბამის უფლებადამცველ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. სა-

ხალხო დამცველის ოფისი არის შემდეგი საერთაშორისო ქსელების წევრი: ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების გლობალური ალიანსი (GANHRI); ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტების ევროპული ქსელი (ENNHRI); ომბუდსმენის საერთაშორისო ინსტიტუტი (IOI); თანასწორობის ორგანოების ევროპული ქსელი (Equinet); ბავშვთა ომბუდსმენების ევროპული ქსელი (ENOC); ხმელთაშუა ზღვის ომბუდსმენთა ასოციაცია (AOM); აზიის ომბუდსმენის ასოციაცია (AOA); ევროპის ომბუდსმენის ინსტიტუტი (EOI); შეიარაღებული ძალების ომბუდსმენთა საერთაშორისო კონფერენცია (ICOAF). ზოგიერთ ამ ქსელში (IOI, ENNHRI, ENOC) საქართველოს სახალხო დამცველს აქვს წამყვანი და მენეჯერული პოზიციები³⁷.

ეთიკა და გამჭვირვალობა

ომბუდსმენი თავისი უფლებამოსილების პერიოდში არ უნდა ეწეოდეს მის დამოუკიდებლობასთან ან მიუკერძოებლობასთან შეუთავსებელ პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ თუ პროფესიულ საქმიანობას. სახალხო დამცველი და მისი აპარატის თანამშრომლები პროფესიული საქმიანობის განხორციელებისას ემორჩილებიან ეთიკის საკანონმდებლო ნორმებს. სახალხო დამცველი, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები ვალდებული არიან წარადგინონ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები³⁸. სახალხო დამცველის ოფისმა ასევე შეიმუშავა და დაამტკიცა შინაგანანესი, რომელიც მოიცავს პროფესიულ ეთიკას (მიღებული 28.01.2019) და ასევე სახალხო დამცველის აპარატში სექსუალური შევიწროების პრევენციის პოლიტიკის დოკუმენტი (მიღებული 14.11.2017).

სახალხო დამცველს თავისი საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად აქვს განახლებული ვებგვერდი, სადაც ყველა შესაბამისი მასალა ადვილად ხელმისაწვდომია. მათ შორისაა, პარლამენტისთვის წარდგენილი ანგარიშები, სიახლეები და ნებისმიერი დოკუმენტი/ანგარიში, რომელიც ეხება სახალხო დამცველის უფლებამოსილებასა და საქმიანობას. სახალხო დამცველის აპარატს ასევე აქვს პროაქტიული მიდგომა გამჭვირვალობის მიმართ. ამ მიზნით, სახალხო დამცველმა დაამტკიცა საჯარო ინფორმაციის გაცემის, პროაქტიულად გამოქვეყნებისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის წესი³⁹.

³⁷ <https://ombudsman.ge/geo/saertashoriso-organizatsiebi>

³⁸ „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი, მუხლი 2

³⁹ სახალხო დამცველის 2019 წლის 7 ივნისს მიღებული #98 ბრძანება განსაზღვრავს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელ ინფორმაციას, რომელიც ასევე ეხება სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. <https://ombudsman.ge/res/docs/2020091012450981894.pdf>

³⁴ <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021041412580449009.pdf>

³⁵ <https://ombudsman.ge/geo/sakonsultatsio-sabchoebi>

³⁶ <https://ombudsman.ge/geo/tolerantobis-tsentr>

3.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტი საქართველოში. მისი საქმიანობა განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 თავის შესაბამისად. მისი მიზანია ხელი შეუწყოს საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობასა და ანგარიშვალდებულებას, შეაფასოს საჯარო ფინანსური რესურსების და საჯარო ქონების მართვის ლეგიტიმურობა, ეფექტურობა და ეფექტიანობა, მათ შორის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა ან მუნიციპალიტეტების ორგანოებში. ეს არის ერთადერთი სახელმწიფო ორგანო, რომელიც ახორციელებს ხარჯებისა და შემოსავლების გარე აუდიტს საჯარო სექტორში, რაც ხელს უწყობს საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შესახებ საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტების⁴⁰ დამკვიდრებას. მას ასევე აქვს პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის კომპეტენციაც.

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის უაღრესად სანდო, გამჭვირვალე და ეფექტური უმაღლესი აუდიტის დაწესებულება რეგიონში (იხ. მსოფლიო ბანკის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის ინდექსი 2021)⁴¹. ქვემოთ მოცემულია აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება ამ ანგარიშის მეორე თავში წარმოდგენილი კონცეპტუალური ჩარჩოს საფუძველზე.

დამოუკიდებლობა

ინსტიტუციური მონყოლა და მართვა

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად, აუდიტის სამსახურს აქვს უწყებრივი, ფინანსური, ფუნქციონალური და ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა⁴². გენერალური აუდიტორი ხელმძღვანელობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე ანგარიშებს, აგრეთვე აუდიტის სამსახურის საქმიანობის წლიურ ანგარიშებს.

გენერალურ აუდიტორს პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, ხუთი წლის ვადით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი⁴³. არც

კონსტიტუციაში და არც პარლამენტის რეგლამენტში არ არის მითითებული, რამდენჯერ შეიძლება აირჩეს ერთი და იგივე პირი გენერალურ აუდიტორად. ამის ნაცვლად, რეგლამენტი ითვალისწინებს, რომ თანამდებობაზე ასარჩევად ერთი და იმავე კანდიდატურის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ. გენერალურ აუდიტორს ჰყავს მოადგილეები, მათ შორის, ერთი პირველი მოადგილე, რომლებსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს გენერალური აუდიტორი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმი არის საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული დავა (მაგ. უწყებათა მიერ წარდგენილი საჩივრები) აუდიტის ანგარიშებთან დაკავშირებით. პრეზიდიუმის წევრები არიან გენერალური აუდიტორი, მისი მოადგილეები და დეპარტამენტების ხელმძღვანელები.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი არ აწესებს რაიმე განსაკუთრებულ მოთხოვნებს გენერალური აუდიტორის თანამდებობისთვის, გარდა მისი პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა – *გენერალური აუდიტორი თავისი უფლებამოსილების პერიოდში არ უნდა იყოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი ან ეწეოდეს პოლიტიკურ საქმიანობას*⁴⁴. ამასთან, გენერალური აუდიტორის თანამდებობა შეუთავსებელია სხვა ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური, სამეცნიერო ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისა.

გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველებია: პირადი განცხადება; თანამდებობიდან გადაყენება; სასამართლოს მიერ მხარდაჭერის მიმღებად⁴⁵ ცნობა, შებლუდულებად აღიარება ან უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება ან გარდაცვლილად გამოცხადება; სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობა; საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა; გარდაცვალება.

პარლამენტს საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის შესაბამისად შეუძლია გენერალური აუდიტორის

⁴⁴ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 9

⁴⁵ მხარდაჭერის მიმღები – პირი, რომელსაც აქვს მყარი ფსიქიკური, გონებრივი/ინტელექტუალური დარღვევები, რომელთა სხვადასხვა დაბრკოლებასთან ურთიერთქმედებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მის სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას სხვებთან თანაბარ პირობებში, ამასთანავე, აღნიშნული დაბრკოლებები სათანადო რჩევისა და დახმარების გარეშე მნიშვნელოვნად ართულებს პირის მიერ საკუთარი ნების თავისუფლად გამოხატვას და ინფორმირებული და გააზრებული არჩევანის გაკეთებას სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ სფეროში.

⁴⁰ უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო სტანდარტები (ISSAI)

⁴¹ უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის ინდექსის 2021 წლის გლობალური სინთეზის ანგარიში

⁴² „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 3

⁴³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69

იმპინმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენება, თუმცა ეს პროცედურა პარლამენტს არასდროს გამოუყენებია. პროცედურის დასაწყებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის ხმა. იმპინმენტისას მნიშვნელოვანია საკითხის შესახებ საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა, რომლის შესახებაც პარლამენტში მიღებისთანავე ეცნობება პარლამენტის თავმჯდომარეს, საკითხის აღძვრის ინიციატორებს, ფრაქციებსა და უფრაქციო პარლამენტის წევრებს⁴⁶.

აუდიტის სამსახურს არ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივების უფლება, მაგრამ აქვს საკანონმდებლო წინადადების უფლება. 2013-2021 წლებში აუდიტის სამსახურმა მოამზადა და პარლამენტს წარუდგინა 9 საკანონმდებლო წინადადება, აქედან შვიდი პარლამენტმა გაითვალისწინა. აუდიტის სამსახურთან კონსულტაციით პარლამენტმა შეცვალა შემდეგი კანონმდებლობა:

- 2017 წლიდან საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ კანონს ორგანული კანონის სტატუსი მიენიჭა და გენერალურ აუდიტორს მიეცა საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება.
- 2017 წლის 22 დეკემბერს მიღებული „საჯარო დაწესებულებებში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონის თანახმად, გენერალურ აუდიტორს უფლებას ეძლევა დამოუკიდებლად განსაზღვროს როგორც ხელმძღვანელი პირების, ისე აუდიტორებისა და ანალიტიკოსების ანაზღაურება.
- 2018 წლის 6 დეკემბერს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებები შევიდა, რომლის მიხედვითაც, აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტი უნდა ჩატარდეს პარლამენტის მიერ ტენდერით შერჩეული აუდიტორული ფირმის მიერ.
- 2020 წლის 2 ივლისს ცვლილებები შევიდა საარჩევნო კოდექსში, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანულ კანონში და სისხლის სამართლის კოდექსში. შედეგად, ამომრჩეველთა მოსყიდვის გამოძიების ფუნქცია ჩამოცილდა აუდიტის სამსახურს და სამართალდამცავ უწყებებს გადაეცა. პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის სისტემის ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად ასევე განხორციელდა მთელი რიგი ცვლილებები.

აუდიტის სამსახურმა ასევე წვლილი შეიტანა პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის შემუშავებაში (მიღებული 2018 წლის 6 დეკემბერს). შედეგად, შეიქმნა მუდმივ-

მოქმედი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც განიხილავს აუდიტის ანგარიშებს.

ფაქტობრივი აკტონომია

აუდიტის სამსახური აპოლიტიკური ინსტიტუტია და არც ერთ პოლიტიკურ პარტიას არ ეხმარება ან უჭერს მხარს. გენერალური აუდიტორი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის საფუძველზე გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს – ბრძანებებს, რითიც ანესრიგებს მთელ რიგ საკითხებს. გენერალურ აუდიტორს აქვს აუდიტის სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისა და გაუქმების უფლება, გარდა აუდიტის ანგარიშებისა, რომელსაც ამტკიცებს აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი და დავის განხილვის ფარგლებში აუქმებს პრეზიდენტს. კანონი ადგენს, რომ არავის არ შეუძლია ჩაერიოს ან გავლენა მოახდინოს გენერალური აუდიტორის გადაწყვეტილებაზე. აკრძალულია ნებისმიერი პოლიტიკური ზეწოლა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურზე ან ნებისმიერი სხვა ქმედება, რამაც შეიძლება შელახოს მისი დამოუკიდებლობა.

გენერალური აუდიტორი სარგებლობს იმუნიტეტით. სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულებზე წასწრების შემთხვევა⁴⁷.

აუდიტის სამსახური დამოუკიდებლად შეიმუშავებს თავის წლიურ აუდიტის სამოქმედო გეგმას. არცერთ სახელმწიფო ორგანოს არ შეუძლია მოსთხოვოს ან აიძულოს აუდიტის გეგმის შეცვლა, გარკვეული აუდიტორული საქმიანობის განხორციელება ან შეჩერება. არაგეგმური ფინანსური ან/და შესაბამისობის აუდიტი ტარდება პარლამენტისა და პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის საფუძველზე⁴⁸. ათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში პარლამენტს არ მოუთხოვია არაგეგმური აუდიტის ჩატარება. ბოლო მოთხოვნა იყო 2012 წელს⁴⁹, როდესაც პარლამენტმა მიიღო დადგენილება, რომლითაც აუდიტის სამსახურს სთხოვდა ჩატარებინა არაგეგმური აუდიტი ქუთაისში პარლამენტის სასახლის მშენებლობისათვის სახსრების მოპოვებისა და მიზნობრივი ხარჯვის შესწავლის მიზნით.

გენერალურ აუდიტორს აქვს სათანადო მაღალი რანგი, რაც ასევე აისახება მის ანაზღაურებაზე, რომელიც არ

⁴⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 178-180

⁴⁷ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 11

⁴⁸ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 18

⁴⁹ <https://parliament.ge/legislation/714>

უნდა იყოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის ხელფასზე ნაკლები (სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 32²-ე მუხლი). ამასთან, აუდიტორთა ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას გენერალური აუდიტორი ითვალისწინებს ქვეყანაში მოქმედ უმსხვილეს აუდიტორულ ფირმებში არსებულ ანაზღაურების ოდენობას. გენერალური აუდიტორის თანამდებობა შეუთავსებელია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების წევრობასთან, საჯარო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობასთან და სხვა ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური, სამეცნიერო ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისა.

ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები

აუდიტის სამსახური ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. საბიუჯეტო კოდექსისა⁵⁰ და პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით⁵¹, აუდიტის სამსახური ამზადებს წლიური ბიუჯეტის პროექტს და განსახილველად წარუდგენს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. კომიტეტი 3 კვირის ვადაში განიხილავს აღნიშნულ პროექტს და აკეთებს დასკვნას. ეს დასკვნა ეგზავნება პარლამენტს პლენარულ სხდომაზე განსახილველად. პარლამენტი მას მიმდინარე წლის 15 ივნისამდე ამტკიცებს. დამტკიცებული ბიუჯეტი გადაეცემა მთავრობას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ასახვის მიზნით. ამის შემდეგ აუდიტის სამსახურს შეუძლია განსაზღვროს თავისი ოფისის ბიუჯეტი პარლამენტის მიერ გამოყოფილი თანხების ფარგლებში. გარდა ამისა, აუდიტის სამსახური ამზადებს მრავალწლიურ საბიუჯეტო გეგმებს, მთავრობის ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვის (MTBF) ფარგლებში.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი და პარლამენტის რეგლამენტი დამატებით გარანტიას იძლევა აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობისთვის. კერძოდ, დამტკიცებული ბიუჯეტი არ უნდა იყოს წინა წლის შესაბამის მოცულობაზე ნაკლები. კანონიერი მოთხოვნა, რომ არ შემცირდეს აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტი მისი თანხმობის გარეშე, პრაქტიკაშიც სრულდება (იხ. ცხრილი 3).

აუდიტის სამსახური გეგმავს სხვადასხვა საჯარო ხელისუფლების შემოსავლების აუდიტის მიმართულებით გაძლიერებას, თუმცა ეს მოითხოვს დამატებით ადამიანურ რესურსებს. საკითხი დაისვა პარლამენტსა და მთავრობაში, მაგრამ საბოლოო გადაწყვეტილება ჯერ კიდევ არ არის მიღებული.

⁵⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 41
⁵¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 146

ცხრილი 3: აუდიტის სამსახურის წლიური ბიუჯეტი

წელი	ბიუჯეტი (ლარში)	ბიუჯეტი (ევროში)
2018	14,517,000	4,286,225
2019	15,831,000	4,674,333
2020	16,165,000	4,767,045

ცხრილი 4: აუდიტის სამსახურისთვის გარე პარტნიორების მიერ გაწეული ტექნიკური დახმარება

პროექტები (უახლესი და მიმდინარე)	დაფინანსება	პერიოდი
აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების უმაღლესი აუდიტორული დანესებულებების შესაძლებლობების გაძლიერება 2030 წლის დღის წესრიგის მიზნების მიღწევის მონიტორინგისთვის	GIZ	2019-2020
მთავრობათაშორისი პროგრამა (G2G)	USAID	2019-დღემდე

აუდიტის სამსახურმა სახელმწიფო ბიუჯეტის გარდა მოახერხა დამატებითი დაფინანსების მიღება სხვა წყაროებიდანაც. კერძოდ, ინსტიტუციური განვითარების საჭიროებების ნაწილი დაფარულია საუდის არაბეთის ფონდის, GiZ-ისა და USAID-ის მიერ დაფინანსებული პროექტების ფარგლებში (ცხრილი 4).

ადამიანური რესურსები

გენერალური აუდიტორი ამტკიცებს აუდიტის სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურას და მოსამსახურეთა ზღვრულ რიცხოვნობას, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს ოფისის თანამშრომლებს და თანამდებობის პირებს⁵². იგი ასევე ამტკიცებს საშტატო ნუსხას და ანაზღაურების ოდენობას აუდიტის სამსახურისთვის შექმნილი სახელფასო ფონდის ფარგლებში. სამსახურის თანამშრომლები არიან საჯარო მოხელეები.

„საჯარო დანესებულებებში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონი⁵³ და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აძლევს

⁵² „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 10
⁵³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3971683?publication=0>

უფლებამოსილებას დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს თანამშრომელთა ანაზღაურება. გენერალური აუდიტორი წყვეტს მისი, მისი მოადგილეების, პრეზიდენტის წევრების, აუდიტორების და ანალიტიკოსების ანაზღაურებას. დაწესებულებამ დაამტკიცა სხვადასხვა შიდა საკადრო პოლიტიკა და პროცედურები, რომლებიც არეგულირებს პერსონალის როტაციას, პროფესიულ განვითარებას და კარიერულ მართვას, სტაჟირებას და ა.შ.

ანგარიშვალდებულება

ანგარიშის წარდგენა

აუდიტის სამსახური ყოველწლიურ ანგარიშს პარლამენტს წარუდგენს არაუგვიანეს 1 ივნისისა. ანგარიშს თან უნდა ერთოდეს აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტის შედეგები. ანგარიშების რაიმე სტანდარტული ფორმა არ არის დადგენილი. ანგარიშს განიხილავს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი და შემდგომ პლენარული სხდომა. მისი განხილვისას პარლამენტი იღებს დადგენილებას, რომელშიც მოცემულია რეკომენდაციები და მათი შესრულების ვადები⁵⁴. აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შესახებ ბოლო ანგარიში პარლამენტს 2021 წლის 1 ივნისს წარუდგინა. ანგარიში საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში და პლენარულ სხდომაზე (2021 წლის 22 ივლისს) განიხილეს⁵⁵.

აუდიტის სამსახური ასევე ამზადებს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ (მთავრობის მიერ ანგარიშის მისთვის გადაცემიდან 50 დღის ვადაში). მოხსენებას ჯერ პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, ფრაქციები და დამოუკიდებელი დეპუტატები განიხილავენ, შემდეგ კი პლენარული სხდომა (პარლამენტის საგამაფხულო სესიის ბოლოს). სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენება მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა საშუალოვადიანი ბიუჯეტის დაგეგმვა, ბიუჯეტის მომზადება და დამტკიცება, სახელმწიფო ვალეები და სესხები, რესურსების მართვა, შიდა ფინანსური კონტროლი და ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება. ყურადღება გამახვილებულია კონკრეტული მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების განხორციელებაზე, დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებსა და ინდიკატორებზე. თუმცა, პლენარულ სხდომაზე ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენების სიღრმისეული განხილვა არ ხდება, ძირეული საკითხები უმეტესად საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში განიხილება.

⁵⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 165

⁵⁵ <https://parliament.ge/legislation/22338>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მთავარი ყურადღება გამახვილებულია მთავრობის სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტურობის შესწავლაზე. სახელმწიფო ვალის მართვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ფისკალური და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო ვალის მართვაზე შესრულებულმა აუდიტმა⁵⁶ დაადგინა, რომ 2014 წლიდან 2019 წლამდე საქართველოს სახელმწიფო ვალი გაორმაგდა, 2019 წლის ოქტომბრის ბოლოს პროგნოზირებული მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) 42 პროცენტამდე. იმ დროისთვის მთლიანი სახელმწიფო ვალის 78 პროცენტი იყო გარე, ანუ საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტებიდან ან ორმხრივი კრედიტორებისგან უცხოურ ვალუტაში ნასესხები. სახელმწიფო ვალის ეს ზრდა განპირობებული იყო გაზრდილი სესხებითა და ეროვნული ვალუტის გაუფასურებით⁵⁷. სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტი კიდევ უფრო გაიზარდა პანდემიის შედეგად და პროგნოზირებული იყო, რომ 2020 წლის ბოლოს ის მშპ-ს 57.9 პროცენტს შეადგენდა. 2020 წლის აუდიტმა ასევე დაადგინა, რომ მიუხედავად მთავრობის მიერ სახელმწიფო ვალის მართვისთვის გადადგმული გარკვეული დადებითი ნაბიჯებისა, მან აუდიტის სამსახურის ცხრა რეკომენდაციიდან მხოლოდ ოთხი შეასრულა. რეკომენდებულია თუკი სამომავლოდ პარლამენტი ვალეებისა და ვალეების მართვის საკითხს საბიუჯეტო ციკლის ოთხ ფაზაში (შემუშავება, დამტკიცება, შესრულება და ზედამხედველობა) ჩართავს⁵⁸.

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან არსებული აუდიტის ჯგუფი ეფექტურია. ის შეიმუშავებს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის გადაწყვეტილებების პროექტს, რომელიც შეიცავს შესაბამის რეკომენდაციებს და წარუდგენს კომიტეტს. აუდიტის სამსახური წელიწადში დაახლოებით 60-მდე აუდიტის ანგარიშს აწვდის პარლამენტს, რომელთა უმეტესობას აუდიტის ჯგუფი ამუშავებს. განხილული ანგარიშების რაოდენობა მუდმივად მზარდია, ამიტომ სხვადასხვა საჯარო უწყების მიერ შესრულებული რეკომენდაციების მაჩვენებელიც შესაბამისად იზრდება (აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების საშუალოდ 45-50% სრულდება⁵⁹).

⁵⁶ სახელმწიფო_ვალის_მართვა.pdf (sao.ge)

⁵⁷ იხილეთ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ანგარიში საქართველოს შესახებ, 2021 წლის აპრილი, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1GEOEA2021001.ashx>

⁵⁸ იხილეთ WFD-ს ანგარიში საჯარო ვალის მართვაში პარლამენტის როლზე, ჯეფ დუბროუს ავტორობით (2020) <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

⁵⁹ 2019 წელს აუდიტის სამსახურმა შექმნა რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა www.aris.sao.ge

ზემოთხსენებული მოხსენების გარდა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს ასევე წარუდგენს თავის მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის მოხსენებასთან დაკავშირებით. აგრეთვე, აუდიტის სამსახური 2 წელიწადში ერთხელ პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული აუდიტების შესახებ. აუდიტის სამსახურის მიერ განხორციელებული აუდიტის ანგარიშები პარლამენტს ეგზავნება დაუყოვნებლივ. ამასთანავე, წელიწადში ორჯერ – მიმდინარე წლის 10 სექტემბრამდე და მომდევნო წლის 10 თებერვლამდე – აუდიტის სამსახური წარმოადგენს აგრეთვე წერილობით ინფორმაციას ამ ანგარიშებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ანგარიშების თაობაზე. აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული აუდიტის ანგარიშები და მისი გადანყვებილებები ქვეყნდება მის ოფიციალურ ვებგვერდზე.

აუდიტის სამსახური ასევე ახორციელებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგს (მაგ., სახელმწიფო დაფინანსება, შემოწირულობები, სანევრო შენატანები), ამონებს მათ ხარჯებს და ადგენს გამოვლენილი დარღვევების შესახებ ანგარიშებს. პოლიტიკური პარტიები ვალდებული არიან პერიოდულად წარუდგინონ ანგარიში თავიანთი ფინანსების შესახებ. პოლიტიკური პარტიების მიერ შევსებული წლიური დეკლარაცია უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას პარტიის შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ, მათ შორის, საარჩევნო კამპანიისთვის გამოყენებული სახსრებისა და არსებული ქონების შესახებ. ეს ინფორმაცია უნდა იყოს საჯარო და გამჭვირვალეს ხდიდეს შემომწირველთა ვინაობას. არსებობს სანქციები ჯარიმების ან სახელმწიფო დაფინანსების დაკარგვის სახით. შესაძლებელია აგრეთვე ყადაღის გამოყენება შესაბამისი სამართალდარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციის პროპორციულად. თუმცა, აუდიტის სამსახურს არ გააჩნია საკმარისი ადამიანური რესურსი ამ როლის უფრო ეფექტურად შესასრულებლად⁶⁰.

საქმიანობის შეფასება

აუდიტის სამსახურის წლიური ფინანსური ანგარიშგება ექვემდებარება გარე აუდიტს. აუდიტს, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, ახორციელებს პარლამენტის მიერ ტენდერის საფუძველზე შერჩეული დამოუკიდებელი, ცნობადი და გამოცდილი გარე აუდიტორუ-

ლი ფირმა. 2018 და 2019 წლებში აუდიტი ჩაატარა Deloitte-მა, 2020 წელს PricewaterhouseCoopers-მა (PwC). აღნიშნული დასკვნები თან ერთვის აუდიტის სამსახურის საქმიანობის წლიურ ანგარიშს, რომელიც გამოქვეყნებულია სამსახურის ოფიციალურ ვებგვერდზე და ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისთვის.

აუდიტის სამსახურმა მოახერხა ფინანსური, შესაბამისობისა და შესრულების აუდიტის ISSAI სტანდარტების დაწესების დასრულება და ჩამოაყალიბა ხარისხის კონტროლისა და ხარისხის უზრუნველყოფის პროცედურები და პრაქტიკა.

საჩივრები და მიმართვები

აუდიტის ანგარიშების ძირითადი მიგნებების შესახებ აუდიტის სამსახური ატარებს სიღრმისეულ მოსმენებს შესაბამისი სუბიექტების მონაწილეობით. მოსმენები ტარდება საჯაროდ, გარდა ეროვნული უსაფრთხოების ან კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა მსგავსი საკითხების განხილვისა.

აუდიტის ობიექტებს (ადმინისტრაციული ორგანოებს), უფლება აქვთ აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივრონ მხოლოდ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში (პრეზიდენტში). აუდიტის სხვა ობიექტებს (რომლებიც არ არიან ადმინისტრაციული ორგანოები) აუდიტის ანგარიშს გასაჩივრება შეუძლიათ როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში, ასევე სასამართლოში⁶¹ (იხ. ცხრილი 5).

ცხრილი 5: 2019-2021 წლებში გასაჩივრებული აუდიტის ანგარიშების რაოდენობა

	2019	2020	2021
პრეზიდენტში წარდგენილი საჩივრები	4	1	3
სასამართლოში წარდგენილი საჩივრები	3	1	2

პრეზიდენტში ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს მისი წარდგენიდან 20 დღის ვადაში. საქმის სირთულის გათვალისწინებით, ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს.

⁶⁰ OSCE/ODIHR, საქართველო, საპრეზიდენტო არჩევნები, 2018 წლის 28 ოქტომბერი და 28 ნოემბერი: საბოლოო ანგარიში, 2019 წლის 28 თებერვალი <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724>

⁶¹ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 27

კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა

აუდიტის განხორციელებისას, შესაბამისი ამოცანების შესრულებაში დახმარების მიზნით, აუდიტის სამსახურს შეუძლია მოიწვიოს ან/და ჩართოს საქმეში კვალიფიციური სპეციალისტები, ასევე მიმართოს ზოგიერთ სპეციალიზებულ სახელმწიფო დაწესებულებას. აუდიტის სამსახური მართავს კონსულტაციებს საჯარო უწყებებთან, არასამთავრობო სექტორთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან, რათა მიიღოს უკუკავშირი და დამატებითი ინფორმაცია პარლამენტისთვის შეთავაზებულ საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით.

გარდა ამისა, აუდიტის სამსახური თავისი ფუნქციების შესრულებისას ითვალისწინებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასა და სტანდარტებს. აუდიტის სამსახური არის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) წევრი, სადაც წარმოდგენილია სხვადასხვა კომიტეტებში, ქვეკომიტეტებში და სამუშაო ჯგუფებში. ასევე არის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების ევროპული ორგანიზაციის (EUROSAI) წევრი, რომელიც წარმოადგენს უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) ერთ-ერთ რეგიონულ ჯგუფს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ასევე არის INTOSAI-ის კიდევ ერთი რეგიონალური სამუშაო ჯგუფის – უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების აზიური ორგანიზაციის (ASOSAI) წევრი, რომელიც შეიქმნა 1979 წელს და შედგება 45 უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტისგან (SAI)⁶².

ეთიკა და გამჭვირვალობა

გენერალური აუდიტორი, მისი მოადგილე, პრეზიდენტის წევრები, დეპარტამენტებისა და სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად⁶³ წარადგენენ ყოველწლიურ ქონებრივ დეკლარაციებს, რისი ორგანიზებაც საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ხდება⁶⁴. 2010 წლის 27 სექტემბერს აუდიტის სამსახურმა ასევე შეიმუშავა და დაამტკიცა თვითრეგულირების ეთიკის კოდექსი, რომელიც ვრცელდება აუდიტორებსა და სხვა მოსამსახურეებზე. ეთიკის კოდექსის შესწორებული ვერსია 2019 წლის 26 ნოემბრიდან დაინერგა⁶⁵.

⁶² <https://sao.ge/ka/about-us/international-partners-and-projects/>წევრობა-უმაღლეს-აუდიტორულ-გაერთიანებებში

⁶³ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის“ საქართველოს კანონი

⁶⁴ <https://declaration.gov.ge/>

⁶⁵ https://sao.ge/Uploads/2020/1/etikis_kodeksi.pdf

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აქვს განახლებული ვებგვერდი, რომელზეც ყველა შესაბამისი ინფორმაცია ადვილად ხელმისაწვდომია, კერძოდ, აუდიტის ანგარიშები, განცხადებები, სიახლეები და ნებისმიერი დოკუმენტი, რომელიც ეხება აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებასა და საქმიანობას.

3.3. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური

შენიშვნა: 2021 წლის დეკემბრის ბოლოს, მოცემული კვლევის მიმდინარეობისას, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების შესახებ, რომლის ნაცვლადაც ორი ახალი სახელმწიფო უწყება – სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური – შეიქმნა⁶⁶. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი გადაწყვეტილების ანალიზი წარმოდგენილი კვლევის ფარგლებს სცილდება, საქართველოს პარლამენტისთვის მნიშვნელოვანია, ორი ახალი სააგენტოს შექმნისას გაითვალისწინოს ამ ანგარიშში წარმოდგენილი მიგნებები და რეკომენდაციები დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან ერთად.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, როგორც დამოუკიდებელი ორგანო საქართველოში 2018 წლის ივლისში შეიქმნა. როგორც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის სამართალმემკვიდრე, ის ახორციელებს სახელმწიფო დაწესებულებებისა და კერძო კომპანიების მიერ პერსონალური მონაცემების დაცვაზე ზედამხედველობას და, ამასთანავე, შერწყმის შედეგად დაკისრებულ სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების ფუნქციას.

ქვემოთ მოცემულია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება ამ ანგარიშის მეორე თავში წარმოდგენილი კონცეპტუალური ჩარჩოს საფუძველზე.

დამოუკიდებლობა

ინსტიტუციური მონყობა და მართვა

ინსპექტორის სამსახური დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე. მისი ორ-

⁶⁶ <https://parliament.ge/media/news/parliamentma-sakhelmtsifo-inspektoris-samsakhuris-shesakheb-kanonshi-tsviliilebi-ganakhortsia>

განიზაცია სტრუქტურა დროთა განმავლობაში განვითარდა. 2020 წელს შეიქმნა სამი დამატებითი დეპარტამენტი (საჯარო სექტორის, კერძო სექტორისა და სამართალდამცავი ორგანოების ზედამხედველობისთვის), მონაცემთა დაცვის საკითხებზე სექტორების მიხედვით მუშაობისთვის. ასევე შეიქმნა ოპერატიული განყოფილება, როგორც ცალკე სტრუქტურული ერთეული, რომლის მთავარი ფუნქციაა დანაშაულის ეფექტიანი გამოძიების ხელშეწყობა.

როგორც ჩვენმა ინტერვიუებმა აჩვენა, ინსპექტორის სამსახურს აქვს საკმარისი უფლებამოსილება, რომ ეფექტურად განახორციელოს პერსონალური მონაცემების დაცვასთან დაკავშირებული ფუნქციები. სიტუაცია ნაკლებად თვალსაჩინოა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების კუთხით. მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სამსახურის ფუნქციონალური დამოუკიდებლობის საკმარის გარანტიებს. როგორც დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს, ინსპექტორის სამსახურს არ აქვს უფლება დამოუკიდებლად (პროკურატურის ჩართულობის გარეშე) მიიღოს გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი საგამოძიებო მოქმედებების (როგორცაა ჩხრეკა, ამოღება ან ფარული საგამოძიებო მოქმედებები) ჩატარების შესახებ. ამ საქმეებზე პროკურორი უფლებამოსილია გამოძიებელს მისცეს სავალდებულო მითითება საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების თაობაზე, მათ შორის ისეთ საკითხებზეც, რაც მოქმედი კანონმდებლობით, გამომძიებლის მიერ დამოუკიდებლად ხორციელდება⁶⁷. სხვა ინსტიტუტზე ასეთი დამოკიდებულება ვერ უზრუნველყოფს სამსახურის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას. ამრიგად, საგამოძიებო და პროკურატურის ფუნქციები გაყოფას მოითხოვს.

„სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, სახელმწიფო ინსპექტორს და სახელმწიფო ინსპექტორის მოადგილეს უფლება აქვთ გენერალურ პროკურატურას წარუდგინონ დასაბუთებული წინადადებები სხვადასხვა საკითხებზე (მაგ., სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება, საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელება). თუმცა, კანონი არ ითვალისწინებს პროკურორის უარის სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას. ინსპექტორის სამსახურისთვის ასეთი უფლების მინიჭება გაზრდის ნდობას მის მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილებების მიმართ. ამ მიზნით

⁶⁷ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის 2020 წლის საქმიანობის ანგარიში <https://personaldata.ge/cdn/2021/04/სახელმწიფო-ინსპექტორის-სამსახურის-საქმიანობის-ანგარიში-2020.pdf>

ინსპექტორის სამსახურმა შეიმუშავა საკანონმდებლო წინადადებები და განსახილველად წარუდგინა პარლამენტსა და მთავრობას. ეს და კიდევ სხვა ორი საკანონმდებლო წინადადება, რომლებიც ინსპექტორის სამსახურმა წინა წლებში წარადგინა, პარლამენტს არ გაუთვალისწინებია.

საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც არ არის ნასამართლევი, აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება და მართლმსაჯულების ან სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება და მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია, შეიძლება არჩეულ იქნეს სახელმწიფო ინსპექტორად. სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობაზე კვალიფიციური კანდიდატების შესარჩევად საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ შექმნილ შესარჩევ კომისიაში შედიან:

- ა) საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი;
- ბ) საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე;
- გ) საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე;
- დ) საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე;
- ე) საქართველოს გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე ან მოადგილე;
- ვ) საქართველოს სახალხო დამცველი ან საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელი;
- ზ) საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ იმ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრთაგან ღია კონკურსის წესით შერჩეული, სათანადო გამოცდილების მქონე პირი, რომელსაც აქვს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ან/და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში მუშაობის გამოცდილება.

სახელმწიფო ინსპექტორს ექვსი წლის ვადით, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი⁶⁸. მანდატი არ შეიძლება განახლდეს – ერთი და იგივე პირი არ შეიძლება აირჩეს ზედიზედ ორი ვადით⁶⁹. სახელმწიფო ინსპექტორს უფლებამოსილება ვადადმე შეუწყდება, თუ მან დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო ზედიზედ 4 თვის განმავლობაში

⁶⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 204

⁶⁹ „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონი, მუხლი 6

ვერ ახორციელებს სამსახურებრივ უფლებამოსილებას; მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; სასამართლომ ცნო მხარდაჭერის მიძღვებად, აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გამოაცხადა გარდაცვლილად; დაიკავა მის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ახორციელებს თანამდებობასთან შეუთავსებელ საქმიანობას; ნებაყოფლობით გადადგა თანამდებობიდან; გარდაიცვალა. როგორც კი პარლამენტის თავმჯდომარე აცნობებს პარლამენტს ასეთი გარემოებების დადგომის შესახებ, კენჭისყრის გარეშე, ინსპექტორის უფლებამოსილება შეწყვეტილად ითვლება.

სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა შეუთავსებელია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობასთან, სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობასთან და სხვა ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური და სახელოვნებო საქმიანობებისა. ამასთან, სახელმწიფო ინსპექტორი არ შეიძლება იყოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.

ფაქტობრივი ავტონომია

„სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონი მკაფიოდ ასახავს სახელმწიფო ინსპექტორის დამოუკიდებლობას და კრძალავს სხვათა მცდელობებს გავლენა მოახდინონ ინსპექტორის სამსახურის გადაწყვეტილებებზე⁷⁰. ინსპექტორს აქვს იმუნიტეტი სამართლებრივი დევნიდან თავის დასაცავად. არ შეიძლება მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი განხრეკა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა⁷¹. მას ასევე უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც სახელმწიფო ინსპექტორს. ეს უფლება ინსპექტორს უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც უნარჩუნდება⁷².

⁷⁰ „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლი ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მოსამსახურეებზე რაიმე ზემოქმედება და მათ საქმიანობაში უკანონო ჩარევა აკრძალულია და კანონით ისჯება.

⁷¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 181

⁷² „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონი, მუხლი. 11 (ამჟამინდელი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონი, მუხლი 40⁹)

ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს. სამსახურის წლიური ბიუჯეტის პროექტი მუშავდება მთავრობის მიერ წინასწარ განსაზღვრულ ზღვრულ მოცულობებში. ფინანსთა სამინისტრო ზედამხედველობს ინსპექტორის სამსახურის ბიუჯეტს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტის ნაწილს. ჩვენმა ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ ბოლო 3 წლის განმავლობაში, ინსპექტორის სამსახურისთვის არცერთ საპარლამენტო კომიტეტში არ მოუთხოვიათ ახსნა-განმარტება საბიუჯეტო განაცხადების თაობაზე. ამდენად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური თავისი საქმიანობისთვის თანხების გამოყოფისას დამოკიდებულია ფინანსთა სამინისტროს გადაწყვეტილებაზე.

ბიუჯეტი პარლამენტს სხვა აღმასრულებელი უწყებების ბიუჯეტებთან ერთად წარედგინება და განიხილება, როგორც მთლიანი ეროვნული ფინანსების ნაწილი. ფინანსთა სამინისტრო უწევს რეკომენდაციას საბოლოო ბიუჯეტის პროექტს და, ასევე, მისი ნებართვაა საჭირო დამტკიცებული ბიუჯეტის შიგნით უწყების მიერ გარკვეული გადანაცვლებების განსახორციელებლად. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური წარადგენს ნახევარწლიურ და წლიურ ფინანსურ ანგარიშებს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დამტკიცებული სტანდარტული ანგარიშების ფორმების შესაბამისად.

ცხრილი 6: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის წლიური ბიუჯეტი

წელი	ბიუჯეტი (ლარში)	ბიუჯეტი (ევროში)
2018	2,000,000	590,040
2019	5,000,000	1,475,100
2020	7,000,000	2,065,715

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა ასევე მოახერხა მჭიდრო თანამშრომლობის დამყარება დონორ ორგანიზაციებთან, როგორცაა: ევროპის საბჭო, ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, GiZ, UNDP, OHCHR, USAID და აშშ-ს საელჩო და სხვ. ქვემოთ მოცემული ცხრილი ასახავს ინსპექტორის სამსახურის მიერ მიღებულ ტექნიკურ დახმარებას:

ცხრილი 7: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისთვის გარე პარტნიორების მიერ გაწეული ტექნიკური დახმარება

პროექტები (უახლესი და მიმდინარე)	დაფინანსება	პერიოდი
არასრულწლოვან და ზრდასრულ თავისუფლებააღკვეთილ პირთა მხარდაჭერა (JADES) – დასრულებული	ევროპის საბჭო	2019-2021
მედიისა და ინტერნეტის თავისუფლების მხარდაჭერა საქართველოში – დასრულებული	ევროპის საბჭო	2019-2021
ადამიანის უფლებების დაცვით საპოლიციო ზომების გატარება საქართველოში (HRCPG) – მიმდინარე	ევროპის საბჭო	2021-2023
მედიის თავისუფლების, ინტერნეტ მმართველობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის გაძლიერება საქართველოში (SMIP-GE) – მიმდინარე	ევროპის საბჭო	2021-2023
სისხლის სამართლის პოლიტიკის, დევნისა და გამოძიების განვითარების ხელშეწყობა – დასრულებული	EU	2020-2021
უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის მხარდაჭერა საქართველოში – მიმდინარე	EU	2021-2024
ადამიანის უფლებები ყველასათვის (ფაზა 1), განხორციელებული UNDP და OHCHR-ის მიერ – დასრულებული	EU	2019-2020
ნორვეგიის საელჩოს დაფინანსებული პროექტი, განხორციელებული UNDP და OHCHR-ის მიერ	ნორვეგიის საელჩო	2020-2021
ადამიანის უფლებები ყველასათვის (ფაზა 2), განხორციელებული UNDP და OHCHR-ის მიერ – მიმდინარე	EU	2021-2023
კარგი მმართველობის ინიციატივა – დასრულებული	USAID	2020-2022
იუსტიციის დეპარტამენტი (DoJ)	აშშ-ს საელჩო	2020-2021
საერთაშორისო ანტინარკოტიკული და სამართალდამცავ ორგანოებთან თანამშრომლობის ბიურო	აშშ-ს საელჩო	2020-2021
პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ხელშეწყობა საქართველოში – პროექტი განხორციელდა არასამთავრობო ორგანიზაცია IDFI-ს მიერ	ნიდერლანდების საელჩო	2020-2021
საქართველოს გადაყვანა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფრო მაღალ საფეხურზე – პროექტი განხორციელდა არასამთავრობო ორგანიზაცია IRC-ის მიერ	UNDP	2021
OSGF პროექტი – განხორციელდა არასამთავრობო ორგანიზაციების IDFI და EMC მიერ	ღია საზოგადოების ფონდი (OSGF)	2020-2021
UN Women Georgia-ს პროექტი „კარგი მმართველობა გენდერული თანასწორობისთვის საქართველოში“	ნორვეგიის საგარეო საქმეთა სამინისტრო	2020-2021
“CyberEast”	ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის ერთობლივი პროექტი	2020-2022
EU4 უსაფრთხოება, ანგარიშვალდებულება და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოში (უსაფრთხო) – განხორციელებული UNOPS-ის მიერ	EU	2021-2022

წლიური დაფინანსება არ შეიძლება შემცირდეს სახელმწიფო ინსპექტორის წინასწარი თანხმობის გარეშე⁷³. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს 2019 წელს დავადასახალი საგამოძიებო უფლებამოსილება, რის შედეგადაც, წლიური ბიუჯეტი გაიზარდა დამატებითი პერსონალისა და მასთან დაკავშირებული სხვა ხარჯების დასაფარად. COVID-19-ის პანდემიის გამო, 2020 წელს ინსპექტორის სამსახურის ბიუჯეტი შემცირდა. საოფისე ფართის ნაკლებობა, კონკრეტულად რეგიონებში, არის ერთ-ერთი გამოწვევა, რომელიც აფერხებს სამსახურის მუშაობას.

ადამიანური რესურსები

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს მართავს სახელმწიფო ინსპექტორი, რომელიც ამტკიცებს ორგანიზაციულ სტრუქტურას, წყვეტს სამსახურის სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომელთა რაოდენობას, როლებსა და პასუხისმგებლობებს. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ყველა თანამშრომელი საჯარო მოსამსახურეა. მათი ნაწილი – გამომძიებლები⁷⁴ – დაქირავებულია და ანაზღაურდება ინსპექტორის სამსახურის მიერ შემუშავებული და დამტკიცებული ცალკე პროცედურების შესაბამისად⁷⁵. ინსპექტორი თავად წყვეტს საკუთარი ანაზღაურების საკითხსაც, კანონი რაიმე სპეციალურ ჩანაწერს მის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით არ ითვალისწინებს.

ამჟამად სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 125 თანამშრომელს ითვლის. ინტერვიუს დროს გაჟღერდა მოსაზრება, რომ ამჟამინდელი პერსონალი არ არის საკმარისი, კერძოდ, გამომძიებლების რაოდენობა მცირეა. 2020 წელს სამსახურმა საქართველოს მთავრობას თანამშრომელთა რაოდენობის გაზრდის წინადადება წარუდგინა, თუმცა მათი რაოდენობა უცვლელი დარჩა.

ანგარიშვალდებულება

ანგარიშის წარდგენა

ყოველწლიურად, არაუგვიანეს 31 მარტისა, სახელმწიფო ინსპექტორი პარლამენტს წარუდგენს სამსახურის საქმიანობის ანგარიშს ფინანსურ ანგარიშგებასთან ერთად. ანგარიში მოიცავს ინფორმაციას ქვეყანაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის, ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრ-

⁷³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 10

⁷⁴ საგამოძიებო დეპარტამენტისა და გენერალური ინსპექციის თანამშრომლები

⁷⁵ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურში შრომის ანაზღაურების წესები მიღებულია 2019 წლის 26 მაისს

ლურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლის, აგრეთვე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ქვემდებარე სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიების მდგომარეობისა და ამ მიმართულებებით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ წინა წელს განხორციელებული საქმიანობის შესახებ⁷⁶. ანგარიში განიხილება პარლამენტში, მაგრამ არ საჭიროებს პარლამენტისგან ოფიციალურ დამტკიცებას. ანგარიშის განხილვის დასრულების შემდეგ პარლამენტი ცნობად იღებს მას ან უფლებამოსილია მიიღოს დადგენილება. ანგარიშები რეგულარულად იგზავნება პარლამენტში, ხოლო მისი განხილვის კუთხით გამონაკლისი აღმოჩნდა 2020 წლის ანგარიში, რომელიც პარლამენტს 2021 წლის 31 მარტს წარუდგინა⁷⁷ და რომელიც არ განხილულა კომიტეტზე ან/და პლენარულ სხდომაზე. 2021 წლის დეკემბერში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური გააუქმდა მისი ანგარიშის განხილვის გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტი, როგორც წესი, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ანგარიშს განიხილავს საშემოდგომო სესიაზე, რაც არასაკმარის დროს უტოვებს ინსპექტორის სამსახურს პარლამენტის რეკომენდაციების შესასრულებლად. ამავე დროს, პარლამენტის დადგენილება დიდწილად მიმართულია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ მოხსენიებული გამოწვევების მოგვარებაზე და ნაკლებადაა ორიენტირებული ანგარიშში მოყვანილ სხვა საჯარო უწყებებზე. შესაბამისად, პარლამენტის მიერ სხვა უწყებების მიმართ მოთხოვნის გარეშე, რომ დაეხმარონ ინსპექტორის სამსახურს საკუთარი მოვალეობების შესრულებაში (მაგალითად, გამოძიების ჩასატარებლად საჭირო მტკიცებულებების მიწოდებით), პარლამენტი ამცირებს ინსპექტორის შესაძლებლობას, რომ ეფექტურად განახორციელოს საკუთარი ფუნქციები.

კანონი ითვალისწინებს ანგარიშგების ფორმის გარკვეულ სტანდარტებს. წლიური ანგარიში უნდა შეიცავდეს⁷⁸:

- ინფორმაციას საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ,
- საქართველოში მონაცემთა დაცვის მდგომარეობასთან დაკავშირებულ ზოგად შეფასებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს,

⁷⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 169

⁷⁷ საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი <https://parliament.ge/legislation/21860>

⁷⁸ კანონი „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 12

- ინფორმაციას წლის განმავლობაში გამოვლენილი მნიშვნელოვანი დარღვევებისა და განხორციელებული ღონისძიებების თაობაზე,
- ზოგად სტატისტიკურ ინფორმაციას ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კონტროლის სფეროში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ,
- ზოგად ინფორმაციას სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ქვემდებარე დანაშაულთა თაობაზე,
- სტატისტიკურ მონაცემებს მისი უფლებამოსილებების სფეროში მიმდინარე გამოძიების შესახებ,
- ზოგად ტენდენციებს, შეფასებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს და სხვა შესაბამის საკითხებს.

სამსახურის წლიური ანგარიში არ უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმის გამოძიებასთან ან/და საქმის ცალკეულ გარემოებებთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური წელიწადში ერთხელ ასევე წარადგენს ანგარიშს განხორციელებულ საგამოძიებო მოქმედებებზე და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კონტროლის შედეგების შესახებ. აღნიშნულ ანგარიშს პარლამენტის ბიურო გადასცემს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტს და ნდობის ჯგუფს⁷⁹. თუმცა, პარლამენტის რეგლამენტში არ არსებობს კონკრეტული დებულება, რომელიც დაკავშირებულია ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო საქმიანობის შესახებ ანგარიშის განხილვასთან, ეს კი საშუალებას აძლევს პარლამენტს სრულად ისარგებლოს მისი საზედამხებდევლო ფუნქციით.

საქმიანობის შეფასება

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საქმიანობის შეფასებასა და ფინანსურ კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

საჩივრები და მიმართვები

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური განიხილავს მოქალაქეთა საჩივრებს და შემონემების ჩატარების გზით აკონტროლებს პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერებას. სამსახურის გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლოში, კანონით დადგენილი სტანდარტული პროცედურებით⁸⁰. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტი განიხილავს სამსახურის თანამშ-

რომლებთან და მათ ქცევასთან დაკავშირებულ საჩივრებს.

კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა

სამსახური დაინტერესებულ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებზე უწევს კონსულტაციებს, რაც ხელს უწყობს საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას.

საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის მიზნით, ინსპექტორის სამსახურის წარმომადგენლები სახელმწიფოს სახელით მონაწილეობდნენ სხვადასხვა საერთაშორისო ფორმატებში, როგორცაა გლობალური კონფიდენციალურობის ასამბლეის (GPA) სხდომები და ევროპის საბჭოს ხელოვნური ინტელექტის დროებითი კომიტეტის (CAHAI) სამუშაო შეხვედრები. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა ასევე დაამყარა პროფესიული ურთიერთობა ონტარიოს სპეციალურ საგამოძიებო სააგენტოსთან (SIU) და ინგლისისა და უელსის პოლიციის ქცევის დამოუკიდებელ ოფისთან (IOPC). იგი აქტიურად თანამშრომლობდა წამების პრევენციის ევროპულ კომიტეტთან (CPT).

ეთიკა და გამჭვირვალობა

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს დამტკიცებული აქვს ეთიკის კოდექსი საგამოძიებო დეპარტამენტის თანამშრომლებისთვის. გამოძიებლების მიმართ დისციპლინური წარმოება ტარდება სახელმწიფო ინსპექტორის მიერ განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად⁸¹. ყველა სხვა თანამშრომელი ემორჩილება საჯარო მოსამსახურეებისთვის კანონმდებლობით დადგენილ ინტერესთა კონფლიქტისა და პროფესიული ეთიკის ზოგად წესებს. ინსპექტორმა პერსონალის დისციპლინური საკითხების მოსაგვარებლად შექმნა დისციპლინური საბჭო. მისი შემადგენლობა და პროცედურები საჯაროა.

2019 წელს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და კომუნიკაციის გაუმჯობესების მიზნით საკუთარი ვებგვერდი განაახლა. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ვებგვერდმა (www.personaldata.ge) შეინარჩუნა თავისი ხედავ და ინფორმაცია; ხოლო, საგამოძიებო ფუნქციის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიზნით, შეიქმნა ახალი ვებგვერდი – www.stateinspector.ge. ორივე გვერდი გაერთიანდა სამსახურის მთავარ ვებგვერდზე (www.sis.gov.ge).

⁷⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 169

⁸⁰ კანონი „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 16

⁸¹ კანონი „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 10

3.4. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია (კომუნიკაციების კომისია) არის მაუწყებლობისა და ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროების მთავარი მარეგულირებელი ორგანო. კომისია, როგორც იურიდიული პირი, 2000 წელს დაარსდა და სტრუქტურულად და იურიდიულად დამოუკიდებელია როგორც მთავრობისგან, ასევე ქსელის ან/და სერვისის მიმწოდებელი სექტორისგან. საქართველოს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს მედიაპლურალიზმისა და მასმედიაში გამომხატვის თავისუფლების დასაცავად შექმნილი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს ინსტიტუციურ და ფინანსურ დამოუკიდებლობას⁸².

კომუნიკაციების კომისია თავის ფუნქციებსა და მოვალეობებს ასრულებს „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონისა (#1514/2005) და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის (#780/2004) შესაბამისად. გარდა ამისა, „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი (#1666/2002) უზრუნველყოფს კომისიის დამოუკიდებელი ფუნქციონირების გარანტიებს, კრძალავს ყოველგვარ პოლიტიკურ ზეწოლასა და სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან უკანონო ჩარევას.

კომუნიკაციების კომისია ხელს უწყობს შიდა ელექტრონული კომუნიკაციების ბაზრის განვითარებას, ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და სერვისების მიწოდებაში კონკურენციას და ასრულებს თავის მარეგულირებელ მოვალეობებს ფართოზოლოვანი ქსელების განვითარების 2020-2025 წლების ეროვნული სტრატეგიის განხორციელების მიზნით, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2020 წელს დაამტკიცა⁸³. კომუნიკაციების კომისია ასევე პასუხისმგებელია მაუწყებლობის სფეროში სამართლებრივი დაცვის რეგულირებასა და ზედამხედველობაზე.

ქვემოთ მოცემულია კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება ამ ანგარიშის მეორე თავში წარმოდგენილი კონცეპტუალური ჩარჩოს საფუძველზე.

⁸² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 17

⁸³ <https://eufordigital.eu/geo/georgia-approves-broadband-development-strategy-2020-2025/>

დამოუკიდებლობა

ინსტიტუციური მოწყობა და მართვა

საქართველოს მარეგულირებელი სისტემა კარგად არის მორგებული ევროკავშირის მარეგულირებელ ჩარჩოსთან. ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის სამართლებრივი გარანტიები საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წლიდან დამკვიდრდა (2018 წელს ტექნიკურად რედაქტირდა)⁸⁴.

კომისია შედგება 5 წევრისაგან, რომლებსაც ექვსი წლის ვადით ხმათა უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი⁸⁵. კანდიდატებს წარადგენს საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის თანახემომხრით. კანდიდატების შერჩევის მიზნით მთავრობა განკარგულებით აცხადებს ღია კონკურსს, რომელიც ითვალისწინებს შერჩევის კრიტერიუმებს⁸⁶. კონკურსის შედეგად მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს შერჩეულ კანდიდატთა სიას – თითოეულ ვაკანტურ თანამდებობაზე შეირჩევა არანაკლებ სამი კანდიდატი.

კანდიდატებს აფასებს პარლამენტის შესაბამისი დარგობრივი კომიტეტი (როგორც წესი, ეს არის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი). კანდიდატების შესაფასებლად კომიტეტი ატარებს მოსმენებს და პლენარულ სხდომაზე წარდგენამდე თითოეულ კანდიდატს ცალ-ცალკე უყრის კენჭს. კომუნიკაციების კომისიის წევრებს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს.

კანდიდატებს უნდა ჰქონდეთ ეკონომიკის, საჯარო ადმინისტრირების, ბიზნეს ადმინისტრირების, სამართლის, ელექტრონული კომუნიკაციების, ან ჟურნალისტიკის მაგისტრის, ან მასთან გათანაბრებული აკადემიური ხარისხი და არანაკლებ 10 წლის მუშაობის გამოცდილება, მათ შორის, 3 წლის – მმართველ თანამდებობაზე. კომუნიკაციების კომისიის წევრები საქმიანობენ საკუთარი უფლებამოსილების ვადით და არ შეიძლება პირი არჩეულ იქნეს კომისიის წევრად 2-ზე მეტი ვადით. აღსანიშნავია, რომ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების ხელმძღვანელების ან

⁸⁴ იხილეთ საქართველოს მარეგულირებელი სისტემის ხარვეზების შეფასება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში, 2020 წლის ოქტომბერი, <https://eufordigital.eu/geo/library/gap-assessment-of-georgia-regulatory-system-in-the-field-of-electronic-communications/>

⁸⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 204

⁸⁶ https://www.gov.ge/index.php?lang_id=-&sec_id=288&info_id=79020

კომისიის წევრებისთვის სამ განსხვავებულ შერჩევის კრიტერიუმს ადგენს:

- სათანადო პირადი და პროფესიული კვალიფიკაცია (მაღალი მორალური სტანდარტები, კარგი რეპუტაცია);
- უმაღლესი განათლება შესაბამისი საუნივერსიტეტო ხარისხით (იურისპრუდენციის, ეკონომიკის ან ტექნოლოგიების დარგში);
- სათანადო პროფესიული სამუშაო გამოცდილება⁸⁷.

ამდენად, რეკომენდირებულია „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში კომისიის წევრობის მსურველთათვის პირად და პროფესიულ კვალიფიკაციასთან დაკავშირებული დამატებითი მოთხოვნების განსაზღვრა.

კომუნიკაციების კომისიის წევრები საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევენ კომისიის თავმჯდომარეს მოქმედი თავმჯდომარის უფლებამოსილების გასვლიდან ან შეწყვეტიდან 15 კალენდარული დღის ვადაში. კომისიის თავმჯდომარე აირჩევა ხმათა უბრალო უმრავლესობით, 3 წლის ვადით და მისი განმეორებით არჩევა არ არის შეზღუდული („მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში 2019 წელს შეტანილმა ცვლილებამ გააუქმა თავმჯდომარის ერთზე მეტი ვადით არჩევის აკრძალვა). კომისიის წევრებს აქვთ თავმჯდომარის გადაყენების უფლებამოსილება, რის გამოც თავმჯდომარეს მუდმივად მოუწევს კომისიის შიგნით უმრავლესობის შენარჩუნებაზე ფიქრი, რაც ხელს შეუშლის კომისიის ფუნქციონირებასა და დამოუკიდებლობას. რეკომენდირებულია, კომისიის თავმჯდომარე აირჩიოს პარლამენტმა, რითაც გაძლიერდება თავმჯდომარისა და ინსტიტუტის დამოუკიდებლობა.

კომუნიკაციების კომისიის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტა მხოლოდ პარლამენტს შეუძლია⁸⁸. კომისიის წევრი თანამდებობიდან გათავისუფლდება თუ მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი, რომელიც სასჯელის სახით ითვალისწინებს თავისუფლების შეზღუდვას, ვადიან თავისუფლების აღკვეთას ან უვადო თავისუფლების აღკვეთას, ან თუ სასამართლო მას უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარებს ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობს, ან თუ აღნიშნული კომისიის წევრი გადადგება თანამდებობიდან ან გარდაიცვლება. ასეთი გარემოებების დადგომისას კომისიის წევრს უფლებამოსილება უწყდება პლენარულ სხდომაზე დამსწრე დეპუტატების უმრავლესობით. ინტერესთა კონ-

⁸⁷ იხილეთ CEER-ის ანგარიში ევროპის ენერგეტიკული ეროვნული მარეგულირებლების ორგანიზაციული ჩარჩოს შესახებ, 2021 წლის 26 აპრილი <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/3daa9416-edc7-c741-6042-c71d4ed50bb0>

⁸⁸ კომუნიკაციების კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, <https://www.comcom.ge/ge/the-commission/about-commission>

ფლიქტის ნორმების დარღვევის ან ზედიზედ 15 დღეზე ან წლის განმავლობაში 2 თვეზე მეტი ხნით არასაპატიო მიზეზით კომისიის წევრის უფლებამოსილების განუხორციელებლობის შემთხვევაში, პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ს შეუძლია დაიწყოს თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურა. საკითხი პლენარულ სხდომაზე განიხილება. გადაყენების შესახებ საკითხს პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მესუთედით წყვეტს⁸⁹.

კომუნიკაციების კომისიის მიერ მიღებული დადგენილებები ქვეყნდება საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე (www.matsne.gov.ge).

ფაქტობრივი ავტონომია

კომუნიკაციების კომისიის წევრებს არ შეუძლიათ დაიკავონ სხვა საჯარო ან კერძო თანამდებობა. ისინი არ შეიძლება იყვნენ დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიებთან ან სტრუქტურებთან. არც კომისიის წევრებს და არც მათი ოჯახის წევრებს არ აქვთ უფლება, პირდაპირ თუ ირიბად, ფლობდნენ წილებს ისეთ საწარმოებში, რომლებმაც შეიძლება ინტერესთა კონფლიქტი წარმოშვას. იგივე ეხება კომუნიკაციების კომისიის ოფისის თანამშრომლებსაც. ნებისმიერი შეუთავსებლობა გამოიწვევს კომისიის წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლებას.

კომუნიკაციების კომისია არის ავტონომიური ორგანო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირისთვის აუცილებელი ყველა ატრიბუტით. ის შეიმუშავებს და ამტკიცებს საკუთარ შინაგანაწესს. ბაზრის განვითარებასთან ერთად, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას. ამ მიზნით, კომუნიკაციების კომისიამ 2014-2018 წლებში ცხრა საკანონმდებლო წინადადება მოამზადა, მათგან შვიდი პარლამენტმა გაითვალისწინა, ორი კი უარყო⁹⁰.

„ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონის 48-ე მუხლი მთავრობას (ეკონომიკის სამინისტროს) აძლევს უფლებას კომუნიკაციების კომისიასთან კონსულტაციით განავითაროს ნუმერაციის ეროვნული სისტემა⁹¹, რაც ასუსტებს კომისიის, როგორც დამოუკიდებელი მარეგუ-

⁸⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 185

⁹⁰ საკანონმდებლო წინადადებების უმრავლესობა ეხებოდა მაუწყებლობის, ელექტრონული კომუნიკაციების, ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებებს.

⁹¹ ნუმერაციის ეროვნული სისტემა – ციფრების და/ან სიმბოლოების კომბინაცია, რომელიც გამოიყენება ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურების მიწოდების პროცესში, ელექტრონული საკომუნიკაციო ოპერატორის ქსელის, ქსელის ფუნქციური რესურსების, მომხმარებლის ან მომხმარებლის ტერმინალური მოწყობილობის იდენტიფიცირებისათვის.

ლირებლის, პოზიციას (დამატებით იხილეთ საქართველოს მარეგულირებელი სისტემის ხარვეზების შეფასება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში⁹²). ნუმერაციის რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს კომუნიკაციების კომისია. კომისია ასევე გასცემს ნუმერაციის რესურსებით სარგებლობის ნებართვას და აბუსტებს სანებართვო პირობებს⁹³.

ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები

კომუნიკაციების კომისია დაფინანსებას იღებს რეგულირების საფასურიდან, რომელიც შეადგენს მაუწყებლების რეგულირებას დაქვემდებარებული საქმიანობის მთლიანი წლიური ბრუნვის 0.5%-ს (დღგ-ს გარეშე) და ელექტრონული კომუნიკაციების ავტორიზებული და ლიცენზირებული პროვიდერების მთლიანი წლიური ბრუნვის 0.75%-ს (დღგ-ს გარეშე). კომისიის დაფინანსების წყაროა აგრეთვე რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელის, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირის მიერ რადიოსიხშირული სპექტრით ან/და ნუმერაციის რესურსით სარგებლობის უფლების მოსაპოვებლად გადასახდელი თანხა (გარდა ლიცენზიის მისაღებად გადასახდელი ამონაწილი რესურსით სარგებლობის საფასურისა). ჩვენმა ინტერვიუებმა ცხადყო, რომ კომუნიკაციების კომისია კვალიფიციური კადრების შენარჩუნებისა და დაკომპლექტების კუთხით გარკვეული გამოწვევების წინაშე დგას. მიუხედავად იმისა, რომ დაწესებულების პერსონალის ანაზღაურება საქართველოს საჯარო სამსახურის მასშტაბით ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია, მათი ხელფასები რეგულირებად სექტორთან შედარებით საშუალო ან უფრო დაბალია.

კომუნიკაციების კომისიის წლიური ბიუჯეტი შედგება აუცილებელი მიმდინარე და კაპიტალური წლიური ხარჯებისგან. კომისიის ბიუჯეტით განსაზღვრული ხარჯების დაფარვის შემდეგ კომუნიკაციების კომისიას შეუძლია დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახელმწიფო ბიუჯეტში გადარიცხოს⁹⁴. თუმცა, ევროკავშირის მარეგულირებელი ჩარჩო მოითხოვს, რომ ნებისმიერი მსგავსი ნამეტი დაუბრუნდეს ბაზრის მონაწილეებს⁹⁵.

⁹² <https://eufordigital.eu/geo/library/gap-assessment-of-georgia-regulatory-system-in-the-field-of-electronic-communications/>

⁹³ იხილეთ საქართველოს მარეგულირებელი სისტემის ხარვეზების შეფასება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში, 2020 წლის ოქტომბერი, <https://eufordigital.eu/geo/library/gap-assessment-of-georgia-regulatory-system-in-the-field-of-electronic-communications/>

⁹⁴ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონი, მუხლი 12

⁹⁵ იხილეთ დირექტივა 2002/20/EC, მუხლი 13

ადამიანური რესურსები

კომისია დამოუკიდებლად აყალიბებს თავის ორგანიზაციულ სტრუქტურას. ის წევრებს თანამშრომელთა რაოდენობას და პერსონალის ანაზღაურებას. კომუნიკაციების კომისიას აქვს უფლებამოსილება დამტკიცებული შინაგანაწესის საფუძველზე დაიქირაოს და გაათავისუფლოს პერსონალი.

ანგარიშვალდებულება

ანგარიშის წარდგენა

კომუნიკაციების კომისია არაუგვიანეს ყოველი წლის 1 ივნისისა საქართველოს პარლამენტს, პრეზიდენტსა და მთავრობას წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშს და ფინანსური აუდიტის შედეგებს. საქმიანობის ანგარიშისთვის არ არსებობს რაიმე სტანდარტული ანგარიშგების ფორმა. პარლამენტი ანგარიშს რეგლამენტით დადგენილი ზოგადი წესების შესაბამისად განიხილავს⁹⁶. გასული წლის მაგალითზე, ანგარიში პარლამენტს 2021 წლის 31 მაისს წარუდგინა⁹⁷. 2021 წლის 28 დეკემბერს დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა ერთობლივად განიხილა კომისიის მიერ მოწოდებული 2019 და 2020 წლების საქმიანობის წლიური ანგარიშები⁹⁸ (იხ. ცხრილი 8).

საქმიანობის შეფასება

კომუნიკაციების კომისია ყოველწლიურ ფინანსურ აუდიტს ატარებს ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად⁹⁹. აუდიტს ახორციელებს დამოუკიდებელი, ცნობადი და გამოცდილი გარე აუდიტორული ფირმა. აუდიტის შედეგები ინტეგრირებულია საქმიანობის წლიურ ანგარიშში, რომელიც წარედგინება პარლამენტს და განიხილება შესაბამის კომიტეტებში. აუდიტის ანგარიშებს კომუნიკაციების კომისია თავის ოფიციალურ ვებგვერდზე აქვეყნებს. მეტიც, პარლამენტსაც აქვს უფლება თავად გადაწყვიტოს აუდიტის ჩატარება¹⁰⁰. თუმცა, ჩვენ ვერ ვიპოვეთ ამ უფლებამოსილების გამოყენების მტკიცებულება. საპირისპირო ვითარე-

⁹⁶ იხილეთ დიაგრამა #1

⁹⁷ საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი <https://parliament.ge/legislation/22152>

⁹⁸ საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი <https://parliament.ge/media/news/dargobrivi-ekonomikisa-daeconomikuri-politikis-komiteta-komunikatsiebis-erovnikomisiis-sakmianobis-2019-da-2020-tslebis-angarishebi-moismina>

⁹⁹ „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი, მუხლი 17

¹⁰⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 168

ცხრილი 8: კომუნიკაციების კომისიის მიერ ბოლო 3 წლის განმავლობაში პარლამენტში წარდგენილი ანგარიშები

No.	ნომერი და წარდგენის თარიღი	ანგარიშის დასახელება	სტატუსი
1	1-10641/19 29.05.2019	2018 წლის საქმიანობის წლიური ანგარიში	გადაეცა კომიტეტებსა და საპარლამენტო ფრაქციებს განსახილველად.
2	1-8205/20 23.06.2020	2019 წლის საქმიანობის წლიური ანგარიში	გადაეცა კომიტეტებსა და საპარლამენტო ფრაქციებს განსახილველად. 2019 და 2020 წლის ანგარიშები ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტებმა განიხილეს. პლენარულ სხდომაზე მსჯელობა ჯერ არ გამართულა ¹⁰¹ .
3	1-7095/21/10 31.05.2021	2020 წლის საქმიანობის წლიური ანგარიში	

ბაა სხვა დაწესებულებებთან მიმართებით, როგორცაა ეროვნული ბანკი და საპენსიო სააგენტო. პარლამენტის მიერ ამ ინსტიტუტების ყოველწლიური აუდიტის ჩატარება რეგლამენტის თანახმად სავალდებულოა.

საჩივრები და მიმართვები

კომუნიკაციების კომისიის გადაწყვეტილება განსჯადობის შესაბამისად შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში¹⁰². „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის საფუძველზე მიღებული კომისიის გადაწყვეტილებების მოქმედება გასაჩივრების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი წესების თანახმად, შეჩერდება. ხოლო „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონის მე-11 და 46¹ მუხლებით (პარლამენტის მიერ 2020 წლის 17 ივლისს განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად) დადგინდა გამონაკლისი, რომლითაც ამ კანონის საფუძველზე მიღებული კომისიის სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება არ გამოიწვევს აღნიშნული აქტის მოქმედების შეჩერებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სასამართლო სხვაგვარად გადაწყვეტს¹⁰³.

კომუნიკაციების კომისია ვალდებულია ხარჯების ანაზღაურებისა და ფასების დადგენის ისეთი მექანიზმები და

¹⁰¹ პარლამენტის რეგლამენტის 176.6 მუხლი ადგენს, რომ ანგარიშის პლენარულ სხდომაზე განხილვა სავალდებულოა, თუ შესაბამისი კანონით გათვალისწინებულია ანგარიშის წარმდგენი ორგანოს დაკომპლექტებაში პარლამენტის მონაწილეობა.

¹⁰² „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი, მუხლი 18

¹⁰³ იხილეთ ვენეციის კომისიის მოსაზრება, რომელიც პარლამენტისგან მოითხოვს ამ ცვლილების გაუქმებას და სათანადო რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ჩატარებას [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)011-e)

მეთოდოლოგია უზრუნველყოს, რომელიც მოემსახურება ეფექტურობას, მდგრად კონკურენციასა და მომხმარებელთა ინტერესებს. ამ მიზნით შეიქმნა მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური, რომელიც დამოუკიდებელია კომისიის ადმინისტრაციული პერსონალისაგან. საზოგადოებრივი დამცველის კანდიდატები შეირჩევა ღია კონკურსის წესით. პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი ქმნის შესარჩევ კომისიას, რომელიც შედგება დეპუტატების (საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის წარმომადგენლები), სახელმწიფო და არასამთავრობო სექტორის, მათ შორის, სახალხო დამცველისა და შესაბამისი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წარმომადგენლებისაგან. საზოგადოებრივი დამცველი განიხილავს მოქალაქეების მიერ წარდგენილ საჩივრებს და ყოველწლიურად პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს.

კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა

კომუნიკაციების კომისიის სხდომები ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. კომისიის დადგენილებები და გადაწყვეტილებები ხელმისაწვდომია საჯარო განხილვისთვის¹⁰⁴. მომხმარებლის განცხადება და საჩივარი განიხილება საჯარო მოსმენის წესით. შეხვედრის ოქმები გამოქვეყნებულია კომისიის ოფიციალურ ვებგვერდზე. ადმინისტრაციული კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზოგადი ჩანაწერების გარდა, სექტორის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში კონსულტაციების გამართვის პროცედურები დეტალურად განწერილი არ არის. 2021 წლის დეკემბერში კომუნიკა-

¹⁰⁴ კომუნიკაციების კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, <https://www.comcom.ge/ge/the-commission/about-commission>

ციების კომისიამ შეიმუშავა და დაამტკიცა საჯარო კონსულტაციების მარეგულირებელი წესი¹⁰⁵.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისა და სტანდარტების გაცნობის მიზნით, კომუნიკაციების კომისია თანამშრომლობს და მონაწილეობს საერთაშორისო სპეციალიზებული მარეგულირებელი ორგანიზაციების გადამწყვეტილების მიღების პროცესში. 2007 წლიდან საქართველო გახდა ევროპის სატელეკომუნიკაციო სტანდარტების ინსტიტუტის (ETSI) სრულუფლებიანი წევრი. 2005 წლის თებერვალში გახდა ინტერნეტ კორპორაციის მინიჭებული სახელებისა და ნომრების სამთავრობო მრჩეველთა კომიტეტში (ICANN GAC) მე-100 სამთავრობო წევრი. საგარეო საქმეთა სამინისტროს გადამწყვეტილებით, კომუნიკაციების კომისია კომიტეტში ეროვნულ ინტერესებს წარმოადგენს. გარდა ამისა, 2020 წელს კომუნიკაციების კომისიასა და ICANN-ს შორის ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმი გაფორმდა.

კომუნიკაციების კომისია ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს საერთაშორისო სატელეკომუნიკაციო კავშირთან (ITU) და საფოსტო და სატელეკომუნიკაციო ადმინისტრაციების ევროპულ კონფერენციასთან (CEPT). კომუნიკაციების კომისია ამ ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობას ინარჩუნებს. კომუნიკაციების კომისია ასევე არის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ელექტრონული კომუნიკაციების მარეგულირებელთა ქსელის (EaPeReg) წევრი, რომელიც წარმოადგენს ელექტრონული კომუნიკაციების ქსელებისა და სერვისების ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებელ პლატფორმას აღმოსავლეთ პარტნიორობიდან (სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელორუსია, საქართველო, მოლდოვას რესპუბლიკა და უკრაინა). კომუნიკაციების კომისია EaPeReg-ის ერთ-ერთი ყველაზე აქტიური წევრია 2015 და 2019 წლებში თავმჯდომარეობდა მას.

რაც შეეხება სამაუწყებლო სექტორს, საქართველო არის ევროპული აუდიოვიზუალური ობსერვატორიის წევრი, რომელიც ევროპის საბჭოს ნაწილია. ორგანიზაციის მიზანია აუდიოვიზუალურ ინდუსტრიასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება და გავრცელება. კომუნიკაციების კომისია ორგანიზაციაში წარმოადგენს საქართველოს. უფრო მეტიც, კომუნიკაციების კომისია არის მარეგულირებელი ორგანოების ევროპული პლატფორმის

(EPRA) წევრი და მჭიდროდ თანამშრომლობს მასთან. პლატფორმა ხელს უწყობს წევრი სახელმწიფოების მარეგულირებელ ორგანოებს შორის გაცვლით ღონისძიებებს და უზრუნველყოფს ღია პლატფორმას მარეგულირებლებისთვის მრავალფეროვან შესაბამის თემებზე დისკუსიებისთვის. კომუნიკაციების კომისია ასევე არის შავი ზღვის მაუწყებლობის მარეგულირებელი ორგანოების ფორუმის (BRAE) წევრი, რომელიც წარმოადგენს შავი ზღვის რეგიონში მაუწყებლობის სექტორის შესახებ ინფორმაციისა და გამოცდილების გაცვლის პლატფორმას.

ეთიკა და გამჭვირვალობა

კომუნიკაციების კომისიის წევრები მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად¹⁰⁶ წარადგენენ ყოველწლიურ ქონებრივ დეკლარაციებს. კომუნიკაციების კომისიის წევრებმა და თანამშრომლებმა უნდა დაიცვან ინტერესთა კონფლიქტისა და ეთიკის ზოგადი წესები და რეგულაციები, მათ შორის, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ კანონითა და მაუწყებლობის შესახებ კანონით გათვალისწინებული. ამის მიუხედავად, კომუნიკაციების კომისიამ უნდა განიხილოს თვითრეგულირებადი ქცევის კოდექსის შემუშავების შესაძლებლობა, რომელიც გავრცელდება კომისიის ყველა თანამშრომელზე და წევრზე და რომელიც ნათლად და ღიად ასახავს კომისიის მიერ სასურველ პროფესიულ სტანდარტებს. როგორც წესი, მსგავსი დოკუმენტი შეიძლება მოიცავდეს ისეთ საკითხებს, როგორცაა პირადი ინტერესები, ინტერესთა კონფლიქტი, კომისიის წევრის ან პერსონალის პასუხისმგებლობა, თანამშრომლების მიმართ პასუხისმგებლობა, სოციალური მედიის გამოყენება და ა.შ.

გამჭვირვალობის კუთხით, კომუნიკაციების კომისიის ვებგვერდზე მოცემულია შესაბამისი ინფორმაცია დაწესებულების ფუნქციონირების, წლიური საქმიანობის, ორგანიზაციული სტრუქტურისა და რეგულაციების შესახებ. კომისიის სხდომები საჯაროა და ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია დასწრება. სხდომები ასევე გადაიყვანა პირდაპირ ეთერში YouTube-ზე. მიუხედავად იმისა, რომ მოთხოვნის შემთხვევაში შესაძლებელია კომისიის სხდომის ოქმების ხილვა, რეკომენდებულია კომისიამ ისინი საკუთარ ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს, გარდა კონფიდენციალური მონაცემებისა. ეს კიდევ უფრო გაზრდის ინსტიტუციურ გამჭვირვალობას.

კომუნიკაციების კომისიამ 2021 წლის დეკემბერში დაამტკიცა საჯარო კონსულტაციების მარეგულირებელი წესი. ახალი წესები ითვალისწინებს კომისიის ვებგვერდზე ეროვნული

¹⁰⁵ ევროკავშირის მიერ დაფინანსებულ დამოხილვების პროექტში „საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მხარდაჭერა ელექტრონული კომუნიკაციების მარეგულირებელი ჩარჩოსა და ოპერატიული შესაძლებლობების განვითარებაში“ მოცემულ რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5304077?publication=0>

¹⁰⁶ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი

თიანი საინფორმაციო სივრცის შექმნას, სადაც რეგულარულად გამოქვეყნდება საჯარო კონსულტაციების დოკუმენტები, მათ შორის, გადაწყვეტილებების პროექტები, დაინტერესებული მხარეების წერილობითი მიმართვები და კომისიის პასუხები.

3.5. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ორგანო, როგორც დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ინსტიტუტი, შეიქმნა 1997 წელს. 2002 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი, რომლითაც საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია (დღევანდელი ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია, იგივე სემეკი) დამოუკიდებლად მოქმედ ერთ-ერთ მარეგულირებელ ორგანოდ განისაზღვრა.

კომისია შეიქმნა, როგორც იურიდიული პირი და საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი მუდმივმოქმედი ორგანო. ის შეიმუშავებს და ამტკიცებს ენერგეტიკისა და წყლის სექტორის ძირითად რეგულაციებს, პარლამენტის მიერ 2019 წლის 20 დეკემბერს მიღებული ახალი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონის შესაბამისად. მას შემდეგ სემეკმა უზარმაზარი სამუშაო ჩაატარა ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების სფეროებში სრულიად ახალი ნორმატიული ბაზის შემუშავების მიზნით, რომელიც შესაბამისობაშია ევროკავშირის სტანდარტებთან. ის შემდგომში ხელს უწყობს რეგულაციების შესრულების პროცესსა და 2021-2030 წლების ეროვნული ენერგეტიკის სტრატეგიის განხორციელებას.

ქვემოთ მოცემულია სემეკის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება ამ ანგარიშის მეორე თავში წარმოდგენილი კონცეპტუალური ჩარჩოს საფუძველზე.

დამოუკიდებლობა

ინსტიტუციური მოწყობა და მართვა

კომისია შედგება 5 წევრისაგან, რომლებსაც ექვსი წლის ვადით ხმათა უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი¹⁰⁷. ერთი და იგივე პირი კომისიის წევრად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ. საქართველოს მთავრობა კანდი-

დატა შესარჩევად ღია კონკურსს ატარებს¹⁰⁸. კანონი მოითხოვს, რომ მთავრობის მიერ შექმნილი შესარჩევი კომისიის 5 წევრიდან არანაკლებ 3 წევრისა უნდა იყოს დამოუკიდებელი, კერძოდ, არ უნდა წარმოადგენდეს საჯარო მოსამსახურეს, სახელმწიფო-პოლიტიკური ან პოლიტიკური თანამდებობის პირს ან რეგულირებულ სანარმოში დასაქმებულ ან სანარმოს მართვის ორგანოებში დანიშნულ პირს. სემეკის წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქე, რომელსაც აქვს კარგი რეპუტაცია და აკმაყოფილებს ეთიკისა და დამოუკიდებლობის მოთხოვნებს, აქვს უმაღლესი განათლება და „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული ამოცანების შესასრულებლად საკმარისი კვალიფიკაცია და გამოცდილება. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის მიერ ჩატარებული ბოლო კონკურსი უფრო კონკრეტულ მოთხოვნებს ითვალისწინებდა და კანდიდატებს სთხოვდა წარმოედგინათ არანაკლებ 10 წლის მუშაობის დამადასტურებელი დოკუმენტი¹⁰⁹.

პროცესის შედეგად შერჩეულ კანდიდატთა სიას მთავრობა გადასცემს პრეზიდენტს, რომელიც პრემიერ-მინისტრის თანახმად კანდიდატურებს პარლამენტში წარადგენს. კანდიდატებს აფასებს შესაბამისი თემატური საპარლამენტო კომიტეტი (როგორც წესი, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი). კომიტეტი ამზადებს ანგარიშს და კანდიდატების სიასთან ერთად გადასცემს პარლამენტს. სემეკის წევრები პარლამენტის გადაწყვეტილებით აირჩევიან.

სემეკ-ის წევრებს უფლებამოსილების ვადა სხვადასხვა პერიოდში ეწერებათ. კომისიის წევრს წევრობის ვადის გასვლის შემდეგ უფლებამოსილება ავტომატურად ერთჯერადად უგრძელდება მანამ, სანამ იგივე ან სხვა პირი არ იქნება არჩეული. ეს წესი არ მოქმედებს, თუ კომისიის შემადგენლობაში რჩება არანაკლებ 3 წევრი მაინც. კომისიის წევრის თანამდებობის ვადაზე ადრე გათავისუფლების შემთხვევაში, კომისიის ახალი წევრი აირჩევა დარჩენილი ვადით, თუ დარჩენილი ვადა აღემატება 1 წელს. კომისიის თითოეულ წევრს გადაწყვეტილების მიღებისას აქვს ერთი ხმა.

2019 წლიდან¹¹⁰ სემეკ-ის წევრები კომისიის თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვიდან ან უფ-

¹⁰⁸ https://www.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=288&info_id=79867

¹⁰⁹ იხილეთ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 26 ივლისის განცხადება, <https://gnerc.org/ge/media/presrelizebi-akhali-ambebi/gantskhadeba/124064>

¹¹⁰ „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონის 21-ე მუხლი არეგულირებს კომისიის საქმიანობის მართვას.

¹⁰⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 204

ლებამოსილების შეწყვეტიდან 15 კალენდარული დღის ვადაში საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევენ ახალ თავმჯდომარეს. თავმჯდომარე აირჩევა კომისიის არანაკლებ 2 წევრის წარდგინებითა და სრული შემადგენლობის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, 3 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი შეიძლება ხელახლა აირჩეს შეუზღუდავად.

კომისიის წევრის თანამდებობიდან გადაყენება შესაძლებელია კომისიის წევრის მიერ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის მოთხოვნების დარღვევის ან/და ზედმედ 4 თვის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში¹¹¹. კომისიის წევრის გადაყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს პარლამენტი. ყველა სხვა შემთხვევაში (მაგ., გადადგომა, სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა, გარდაცვალება და ა.შ.) კომისიის წევრს უფლებამოსილება უწყდება ავტომატურად, შესაბამისი იურიდიული ფაქტის დადგომისთანავე¹¹².

კომისია პასუხისმგებელია მისი გადაწყვეტილებებისა და დადგენილებების კანონიერებაზე. კომისიის სამართლებრივი აქტები გამოიცემა წერილობითი ფორმით, შესაბამისი დასაბუთებით და საჭიროების შემთხვევაში შეიცავს მათი აღსრულების თაობაზე განმარტებას. გადაწყვეტილებები და დადგენილებები მიიღება სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმების უმრავლესობით.

ფაქტობრივი ავტონომია

სემეკი არის დამოუკიდებელი თავის გადაწყვეტილებებში და არ იღებს მითითებებს მთავრობისგან. უფრო მეტიც, სემეკის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მთავრობის ან სამინისტროს მხრიდან არ შეიძლება დაექვემდებაროს გადასინჯვას, შეჩერებას ან ვეტოს. კომისია დამოუკიდებელია ენერგეტიკული ბაზრის ყველა მონაწილისგან, ასევე სხვა უწყებებისგან, კომპანიებისა თუ ფიზიკური პირებისგან. „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი სემეკს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების სექტორების რეგულირების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას ანიჭებს და სხვა მარეგულირებლის არსებობას არ ითვალისწინებს.

¹¹¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (მუხლი 186) და კანონი „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ (მუხლი 14.2) განსაზღვრავს კომისიის წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლებს.

¹¹² „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონი, მუხლი 20.11

მთავრობის ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ძალიან შეზღუდულია და ძირითადად ეხება სემეკ-ის გრძელვადიან სტრატეგიებს ან სამუშაო პროგრამებს, მაგრამ არ ახდენს გავლენას კომისიის ძირითად და ყოველდღიურ საქმიანობაზე.

ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები

სემეკს აქვს მაღალი ფინანსური ავტონომია. კომისიის ბიუჯეტის წყაროა რეგულირებად სექტორზე დაწესებული რეგულირების საფასური, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს რეგულირებას დაქვემდებარებული საქმიანობის მთლიანი წლიური ბრუნვის 0,75%-ს (დღგ-ს გარეშე)¹¹³.

სემეკის წლიური ბიუჯეტი შედგება აუცილებელი მიმდინარე და კაპიტალური წლიური ხარჯებისგან და მტკიცდება თავად კომისიის მიერ. იმ შემთხვევაში, როდესაც ორგანოს ბიუჯეტი სრულად არ გაიხარჯება, კომისიას შეუძლია გაუხარჯავი თანხები მომდევნო წელს გაანგარიშებული „შემოსავლის“ სახით გამოიყენოს¹¹⁴. კომისია ასევე უფლებამოსილია გამოიყენოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები და გრანტები თავისი საქმიანობისთვის, თუმცა ასეთი ასიგნებები საკმაოდ იშვიათია.

ადამიანური რესურსები

კომისია დამოუკიდებლად აყალიბებს თავის ორგანიზაციულ სტრუქტურას. იგი დამოუკიდებლად წყვეტს ადმინისტრაციული პერსონალის ფუნქციებსა და კომპეტენციებს, საშტატო ნუსხას და შრომის ანაზღაურებას. სემეკს აქვს უფლებამოსილება დამტკიცებული შინაგანაწესის საფუძველზე დაიქირაოს და გაათავისუფლოს პერსონალი. აპარატის თანამშრომლებს, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს თავმჯდომარე კომისიის წევრებთან შეთანხმებით. კომისიის წევრთა და აპარატის თანამშრომელთა ანაზღაურება კონკურენტუნარიანია რეგულირებადი სექტორის ხელფასებთან.

ანგარიშვალდებულება

ანგარიშის წარდგენა

კომისია ყოველი წლის 1 ივნისამდე ამზადებს საქმიანობის წლიურ ანგარიშს, რომელიც ეგზავნება საქართველოს პრემიერს, პარლამენტსა და მთავრობას, აგრეთვე ენერგეტიკული გაერთიანების მარეგულირებელ საბჭოს და ენერგეტიკული გაერთიანების სამდივნოს.

¹¹³ „რეგულირების საფასურის შესახებ“ კანონი, მუხლი 5

¹¹⁴ „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონი, მუხლი 26

ცხრილი 9: სემეკის მიერ ბოლო 3 წლის განმავლობაში პარლამენტში წარდგენილი ანგარიშები

No.	ნომერი და წარდგენის თარიღი	ანგარიშის დასახელება	სტატუსი
1	1-8477/19 30.04.2019	სემეკის 2018 წლის საქმიანობის წლიური ანგარიში	ცნობად იქნა მიღებული პარლამენტის 2019 წლის 27 ივნისის პლენარულ სხდომაზე, ამონაწერი №156 ოქმიდან
2	1-6997/20 01.06.2020	სემეკის 2019 წლის წლიური საქმიანობა და დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებებზე	ცნობად იქნა მიღებული პარლამენტის რიგგარეშე სესიაზე, 2020 წლის 14 ივლისის პლენარულ სხდომაზე, ამონაწერი №218 ოქმიდან
3	1-7154/21/10 01.06.2021	სემეკის 2020 წლის წლიური საქმიანობა და დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებებზე	ცნობად იქნა მიღებული პარლამენტის 2022 წლის 17 მარტის პლენარულ სხდომაზე

ანგარიში იმავე დღეს ქვეყნდება კომისიის ვებგვერდზე. ანგარიშგების რაიმე სტანდარტული ფორმა არ არის დადგენილი. კანონის თანახმად, ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას კომისიის მიერ განხორციელებული საქმიანობისა და შესრულებული ვალდებულებების შესახებ, მათ შორის, ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ თითოეულ მიზანთან, ვალდებულებასა და მარეგულირებელ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით მიღებული ზომებისა და დამდგარი შედეგების თაობაზე.

კომისია ასევე ამზადებს და აქვეყნებს წლიურ ფინანსურ ანგარიშს, რომელიც ასახავს მიღებული რეგულირების საფასურის ოდენობას და კომისიის მიერ წლის განმავლობაში გაწეულ ხარჯებს, აგრეთვე აღებულ სესხებს და კომისიის მიერ გამოყენებულ სხვა სახსრებს. კომისია არ აქვეყნებს ფინანსურ ანგარიშს ცალკე დოკუმენტად. ის ინტეგრირებულია კომისიის საქმიანობის წლიურ ანგარიშში, როგორც სპეციალური თავი, რომელიც ეძღვნება დაწესებულების ბიუჯეტს და მის შესრულებას. იგი მოიცავს შემოსავლების შესახებ ინფორმაციას სექტორების მიხედვით (წლიურად და კვარტალურად) და ხარჯებს სხვადასხვა პარამეტრის მიხედვით, მათ შორის, საქონლის შეძენას, მომსახურებას, დაზღვევას, საწვრო გადასახადს, ხელფასს, მივლინებას და ა.შ. ანგარიში ასევე აჩვენებს გასული წლების ხარჯების დინამიკას და განმარტავს ბალანსს წინა წლის ბიუჯეტთან შედარებით.

სემეკის საქმიანობის წლიურ ანგარიშს პარლამენტი ზოგადი წესების შესაბამისად განიხილავს¹¹⁵. ბოლო ანგარიში პარლამენტს 2021 წლის ივნისში წარედგინა¹¹⁶.

ანგარიში პლენარულ სხდომაზე 2022 წლის 16 მარტს განიხილეს.

საქმიანობის შეფასება

პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი აკონტროლებს ენერგეტიკის სექტორის განვითარებას რეგულარული ან თემატური მოსმენების გზით, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და სხვა დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი ენერგეტიკულ პროექტებს აანალიზებს გარემოზე ზემოქმედების კუთხით. ამასთან, პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი ასევე განიხილავს სემეკის წლიურ ანგარიშს მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ანგარიშთან ერთად.

„ელექტროენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონის თანახმად, კომისიაში ფინანსური საქმიანობის აუდიტი ხორციელდება ყოველწლიურად, მონვეული დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ. აუდიტის დასკვნა მზადდება და ქვეყნდება ფინანსურ ანგარიშთან ერთად. პარლამენტსაც აქვს უფლება თავადაც გადაწყვიტოს აუდიტის ჩატარება¹¹⁷. თუმცა, ჩვენ ვერ ვიპოვეთ სემეკის მიმართ ამ უფლებამოსილების გამოყენების მტკიცებულება.

საჩივრები და მიმართვები

კომისიის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით¹¹⁸.

¹¹⁵ იხილეთ ცხრილი #9

¹¹⁶ <https://parliament.ge/legislation/22165>

¹¹⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 168

¹¹⁸ „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ კანონი, მუხლი 156

სემეკი მონოდებულია დაიცვას მომხმარებელთა უფლებები. ელექტროენერჯის, ბუნებრივი აირისა და წყალმომარაგების მომხმარებლების ინტერესების დასაცავად შეიქმნა მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური.

კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა

კომისია მონიტორინგს უწევს მისი რეგულაციების შესრულებას და გავლენის შესაფასებლად დაინტერესებულ მხარეებთან მართავს კონსულტაციებს. სემეკი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებამდე დაინტერესებული მხარეებისგან იღებს მოსაზრებებს, რისთვისაც საჯარო კონსულტაციებამდე აქვეყნებს დოკუმენტებს და ორგანიზებას უწევს საჯარო მოსმენებს. მიუხედავად ამისა, რეკომენდირებულია, კონსულტაციების შემაჯამებელი დოკუმენტის გამოქვეყნება, სადაც მიმოხილული იქნება მიღებული მოსაზრებები.

სემეკი აქტიურად თანამშრომლობს ენერჯეტიკის სექტორის საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. კომისია არის ენერჯეტიკის მარეგულირებელთა რეგიონალური ასოციაციის (ERRA) ერთ-ერთი წევრი-დამფუძნებელი. საქართველოც შეუერთდა ენერჯეტიკულ საზოგადოებას და აქტიურად თანამშრომლობს მასთან. კომისიას ძალიან მჭიდრო ურთიერთობა აქვს რეგიონის მარეგულირებელ ორგანოებთან.

ეთიკა და გამჭვირვალობა

კომისიის წევრებს არ შეუძლიათ დაიკავონ სხვა საჯარო ან კერძო თანამდებობა. ისინი არ შეიძლება იყვნენ დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიებთან ან სტრუქტურებთან. არც კომისიის წევრებს და არც მათი ოჯახის წევრებს არ აქვთ უფლება, პირდაპირ თუ ირიბად, ფლობდნენ წილებს ისეთ საწარმოებში, რომლებმაც შეიძლება ინტერესთა კონფლიქტი წარმოშვას. იგივე ეხება სემეკის აპარატის თანამშრომლებსაც. უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის დღიდან ერთი წლის განმავლობაში კომისიის წევრებს არ შეუძლიათ დაიკავონ თანამდებობები სემეკის მიერ რეგულირებულ კომპანიებში. კომისიას აქვს ეთიკის კოდექსი, რომელიც დამტკიცებულია კომისიის 2020 წლის 12 ნოემბრის #57 დადგენილებით. ეთიკის კოდექსი ვრცელდება როგორც კომისიის წევრებზე, ასევე თანამშრომლებზე.

კომისია თავის ყველა ტიპის სამართლებრივ აქტს აქვეყნებს ვებგვერდზე, რაც მათ ხელმისაწვდომს ხდის საჯარო განხილვისთვის. როგორც ენერჯეტიკული გაერთიანების ხელშემკვრელი მხარე, სემეკ-მა გადმოიტანა

და დაამკვიდრა ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს №1227/2011 (EC) რეგულაციებით დამტკიცებული საბითუმო ენერჯეტიკული ბაზრის მთლიანობისა და გამჭვირვალობის (REMIT) მოთხოვნები და პრინციპები. ამ მიზნით, კომისიის ვებგვერდი უზრუნველყოფს ორგანიზაციული სტრუქტურისა და პროცედურების შესახებ ინფორმაციაზე წვდომას. სემეკიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის სტანდარტისა და მისი პროაქტიული გამოქვეყნების წესის შესახებ შიდა დებულება 2014 წელს დამტკიცდა. ბოლო 5 წლის განმავლობაში სემეკი აქვეყნებდა ყოველწლიურ ანგარიშებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თაობაზე (ბოლო ანგარიში მოიცავს 2020 წლის მონაცემებს). მიზანშეწონილია კომისიის მიერ ამ პოზიტიური პრაქტიკის გაგრძელება.

4. საქართველოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტებისა და მანაგერიალური ორგანიზაციების მიერ დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტების გამოყენების შედეგებით ანალიზი და პირობები

ანგარიშის მეორე თავში ასახული კონცეპტუალური ჩარჩოსა და ზემოთ მოცემული ხუთი დამოუკიდებელი საზედამხებველო და მარეგულირებელი ორგანოს ფუნქციონირებისა და სამართლებრივი ჩარჩოს სიღრმისეული მიმოხილვის საფუძველზე, ამ თავში წარმოდგენილია მათი შედეგებით ანალიზი. #10 ცხრილში (მომდევნო გვერდზე) მოცემულია 37 ინდიკატორი, რომელიც ეხება დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტებს. ეს ინდიკატორები შესწავლილია კვლევისთვის შერჩეული ხუთი დაწესებულებიდან თითოეულის ფარგლებში.

ცხრილიდან ჩანს, რომ 37 ინდიკატორიდან 22-ში არის სრული თანამიმდევრულობა ხუთივე დაწესებულებაში. ეს მაჩვენებლები ასახავს ამ ორგანოებში დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტების გამოყენების თანამიმდევრულობასა და სიმტკიცეს.

ზოგიერთი განსხვავება დებულებებში – მაგალითად, ხუთწლიანი ან ექვსწლიანი ვადა, მისი განახლების შესაძლებლობით ან მის გარეშე – როგორც ჩანს, განპირობებულია სექტორის სპეციფიკურობითა თუ საერთაშორისო მოთხოვნებით. მაგრამ სხვა შესაბამისებები არის არასისტემატიზირებული კანონშემოქმედების (suu generis) შედეგი და, შესაბამისად, შეიძლება მათი ჰარმონიზება.

ცხრილი ასევე აჩვენებს, რომ დამოუკიდებლობის ოთხი ინსტრუმენტი (ინსტიტუციური მოწყობა, ფაქტობრივი დამოუკიდებლობა, ბიუჯეტი და პერსონალი) შედარებით თანამიმდევრულად გამოიყენება ხუთივე ორგანოს შემთხვევაში:

1. დაწესებულების ხელმძღვანელს პარლამენტი ირჩევს სამივე საზედამხებველო ორგანოში, მაგრამ არა მარეგულირებლებში.

- **წარდგენა** – კანდიდატების წარდგენის უფლება ძალიან განსხვავებულია – სახალხო დამცველის კანდიდატის წარდგენა შეუძლიათ საპარლამენტო ფრაქციებს ან პარლამენტის არანაკლებ 7 კაციან ჯგუფს; გენერალური აუდიტორის თანამდებობაზე კანდიდატებს წარადგენს პარლამენტის თავმჯდომარე; სახელმწიფო ინსპექტორის კანდიდატებს – პრემიერ-მინისტრი; ხოლო პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებით მარეგულირებლების – კომუნიკაციების კომისიისა და სემეკის – წევრობის კანდიდატებს. კანდიდატებისთვის მინიმალური მოთხოვნების კუთხით განსხვავებაა ხუთივე ინსტიტუტში.

- *დასაშვებობის კრიტერიუმები* – სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და მარეგულირებელი ორგანოებისთვის კანონი ითვალისწინებს შერჩევის მკაფიო და ობიექტურ კრიტერიუმებს. ამათგან განსხვავებით, არ არსებობს კონკრეტული მოთხოვნები სახალხო დამცველისა და გენერალური აუდიტორის თანამდებობებზე.
 - *არჩევისთვის საჭირო კვორუმი* – კანდიდატების დამტკიცებისთვის საჭირო ხმების რაოდენობაც განსხვავებულია. სახალხო დამცველის ასარჩევად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 3/5-ის ხმა (კვალიფიციური უმრავლესობის ბარიერი); დანარჩენ ინსტიტუტებში კი პარლამენტი კანდიდატებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს.
 - *იმუნიტეტი* – სამივე დამოუკიდებელი საზედამხებველო ორგანოს ხელმძღვანელები სარგებლობენ პირადი იმუნიტეტით. თუმცა ჩვენების მიცემის ნაწილში სახალხო დამცველისა და სახელმწიფო ინსპექტორის იმუნიტეტი მოქმედებს მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. მარეგულირებელი ორგანოების წევრებს არ აქვთ სამართლებრივი დევნისგან დამცავი იმუნიტეტი.
2. ხუთივე დაწესებულებას აქვს საკადრო საკითხების გადანყვეტის უფლებამოსილება, კერძოდ, დასაქმებისა და ანაზღაურების კუთხით. თუმცა, პერსონალის ანაზღაურების შესახებ გადანყვეტილების მიღებისას, საზედამხებველო ორგანოებს მარეგულირებლებთან შედარებით ნაკლები მოქნილობა აქვთ, რადგანაც ისინი საჯარო სამსახურისთვის მოქმედ სახელფასო სკალებს ექვემდებარებიან. ამასთან, საკმარისად არ არის განსაზღვრული დაწესებულებების ხელმძღვანელთა ანაზღაურებასთან დაკავშირებული წესები. სახალხო დამცველის ანაზღაურება უტოლდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობრივ სარგოს; გენერალური აუდიტორის ანაზღაურება არ უნდა იყოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის ხელფასზე ნაკლები. სახელმწიფო ინსპექტორი და მარეგულირებელი ორგანოს წევრები საკუთარ ანაზღაურებას შესაბამისი კანონმდებლობის გათვალისწინებით თავადვე წყვეტენ.
 3. სახელმწიფო სახსრებით დაფინანსებულ სამივე საზედამხებველო ორგანოს ბიუჯეტს პარლამენტი ამტკიცებს, ხოლო მარეგულირებელი ორგანოების ბიუჯეტი მათ შიგნითვე ფორმირდება. სახალხო დამცველისა და სახელმწიფო ინსპექტორის შემთხვევაში, პარლამენტი მათ საბიუჯეტო განაცხადს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ფარგლებში იღებს. აუდიტის სამსახურის წლიური ბიუჯეტის განაცხადი კი ჯერ პარლამენტის მიერ დამტკიცებას მოითხოვს და მხოლოდ ამის შემდეგ შედის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში.
 4. ხუთივე დაწესებულებას აქვს საკუთარი წლიური ბიუჯეტის მომზადების უფლება და ყველა მათგანი სარგებლობდა ბიუჯეტის სტაბილურობით ბოლო 3 წლის განმავლობაში.
- ცხრილიდან ასევე ჩანს, რომ ანგარიშვალდებულების ოთხი ინსტრუმენტი (ანგარიშგება, ფინანსური და საქმიანობის აუდიტი, გასაჩივრების პროცედურები და კონსულტაციები) არათანმიმდევრულად გამოიყენება მოცემულ ორგანოებში:
5. ხუთივე დაწესებულება ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს ყოველწლიური ანგარიში, მაგრამ მხოლოდ სახალხო დამცველისა და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ანგარიშისთვის არის დეტალური სტრუქტურისა და შინაარსის მოთხოვნები განსაზღვრული.
 6. სამი დამოუკიდებელი საზედამხებველო ორგანოდან მხოლოდ ერთს ჰყავს კოლეგიური სუბიექტი – აუდიტის ანგარიშებთან დაკავშირებულ დავების შესახებ გადანყვეტილებას აუდიტის სამსახური პრეზიდენტის მეშვეობით იღებს.
 7. ხუთი დაწესებულებიდან მხოლოდ ერთი არ აწვდის ფინანსურ ანგარიშს პარლამენტს.
 8. ინსტიტუტების უმეტესობა გადანყვეტილების მიღების პროცესში ითვალისწინებს ფორმალურ და არაფორმალურ კონსულტაციებს. თუმცა ყველა მათგანი არ აქვეყნებს ამ კონსულტაციების შედეგებს.
 9. მარეგულირებელი ორგანოს წევრებს კანონი ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მიზნით ავალდებულებს ორგანოს მიერ რეგულირებულ სექტორებთან ურთიერთობის შეწყვეტას. თუმცა, სამსახურიდან გათავისუფლებისას, კანონი მხოლოდ სემკის შემთხვევაში განსაზღვრავს რეგულირებულ სანარმოში დასაქმების გარკვეული პერიოდით შეზღუდვას, რათა თავიდან იქნას აცილებული „მბრუნავი კარის პრაქტიკა“. შესაბამისად, ინტერესთა კონფლიქტის დებულებების არსებობის მიუხედავად, ისინი არათანმიმდევრულია და ზოგიერთ შემთხვევაში არასაკმარისად მკაცრი.

ცხრილი 10: საქართველოს დამოუკიდებელი სამედიცინო საბუნებისმეტყველო ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანიზაციების მიერ დამოუკიდებლობისა და ანგარიშგაღებულების ინსტიტუტების გამოყენების მიმოხილვის მატრიცა

დამოუკიდებლობა	ინსტიტუტები	ინდიკატორები	სახალხო დამცველი	აუდიტის სამსახური	ინსპექტორის სამსახური	კომუნიკაციების კომისია	სემკვი	
დამოუკიდებელი	ინსტიტუტური მოწყობა და მართვა	• სამართლებრივი უსაფრთხოება	კი	კი	კი	კი	კი	
		• მანდატის სიყვადე	კი	კი	კი	კი	კი	
		• პარლამენტის მიერ არჩეული ხელმძღვანელი	კი	კი	კი	კი	არა	
		• პარლამენტის მიერ დაკომპლექტებული მმართველი ორგანო	–	–	–	–	კი	კი
		• უფლებამოსილების ფიქსირებული ვადა	6 წ.	5 წ.	6 წ.	6 წ.	6 წ.	6 წ.
		• განმეორებით არჩევის შესაძლებლობა	არა	კი	არა	ორჯერ	ორჯერ	ორჯერ
		• ეტაპობრივი განახლების შესაძლებლობა	–	–	–	–	კი	კი
		• კოლეგიურად გადაწყვეტილების მიღება	–	კი ¹¹⁹	–	–	კი	კი
		• სხვა ფუნქციებთან შეთანხმებლობა	კი	კი	კი	კი	კი	კი
		• მთავრობის ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში	არა	არა	არა	არა	არა	არა
ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები	ფაქტობრივი ავტონომია	• „მბრუნავი კარის“ შემუდგები	–	–	–	კი	კი	
		• ფინანსური რესურსები: სახელმწიფო ბიუჯეტი	კი	კი	კი	არა	არა	
		• ფინანსური რესურსები: საკუთარი სახსრები	არა	არა	არა	არა	კი	კი
		• საკუთარი წლიური ბიუჯეტის მოზადების უფლება	კი	კი	კი	კი	კი	კი
		• პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცება	კი	კი	კი	კი	–	–
		• ბიუჯეტის სტაბილურობა ბოლო 3 წლის განმავლობაში	კი	კი	კი	კი	კი	კი

¹¹⁹ აუდიტის ანგარიშებთან დაკავშირებულ დავებზე გადაწყვეტილებას კოლეგიურად იღებს პრეზიდენტი.

ინსტრუმენტები	ინსტრუმენტები	ინდიკატორები	სასაღსო დამცველი	აუდიტის სამსახური	ინსპექტორის სამსახური	კომუნიკაციების კომისია	სემეკი
	ადამიანური რესურსების პოლიტიკა	<ul style="list-style-type: none"> პერსონალის დაქირავება – ორგანოს გადაწყვეტილებით პერსონალის ანაზღაურება – ორგანოს გადაწყვეტილებით ხელმძღვანელის ანაზღაურება – საკუთარი გადაწყვეტილებით 	კი	კი	კი	კი	კი
ანგარიშვალდებულება	ანგარიშის წარდგენა	<ul style="list-style-type: none"> წლიური ანგარიში წარედგინება პარლამენტს წლიური ანგარიში ასევე წარედგინება პრეზიდენტს და მთავრობას ანგარიშის სტრუქტურასა და შინაარსზე დადგენილია მოთხოვნები საკუთარი ინიციატივით ინფორმაციის პარლამენტისთვის წარდგენა წლიური ანგარიში საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებას საკუთარი ინიციატივით ანგარიშის პარლამენტისთვის წარდგენა ანგარიშებზე საპარლამენტო დებატები და შემდგომი ქმედებები ანგარიშის გამოქვეყნება ოფიციალურ ვებგვერდზე 	კი	კი	კი	კი	კი
			არა	არა	არა	კი	კი
			კი	კი	კი	კი	კი
			არა	არა	არა	კი	კი
			კი	არა	კი	არა	არა
			კი	კი	კი	კი	კი
			არა ¹²⁰	არა ¹²¹	არა ¹²²	არა ¹²³	არა ¹²⁴
			კი	კი	კი	კი	კი
			კი	კი	კი	კი	კი
			კი	კი	კი	კი	კი

¹²⁰ საგაყიდვებულთა პარლამენტში განხილვა, მაგრამ ანგარიში არ საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან ოფიციალურ დამტკიცებას. განხილვის ბოლოს პარლამენტი ცნობად იღებს ანგარიშს და უფლებამოსილია მიიღოს დადგენილება.

¹²¹ იქვე

¹²² იქვე

¹²³ იქვე

¹²⁴ იქვე

ინსტრუმენტები	ინდიკატორები	სახალხო დამცველი	აუდიტის სამსახური	ინსპექტორის სამსახური	კომუნიკაციების კომისია	სემეკი
საქმიანობის შეფასება	<ul style="list-style-type: none"> • დარღობრივი საპარლამენტო კომიტეტის არსებობა 	კი	კი	კი	კი	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • ფინანსური ანგარიშის წარდგენა პარლამენტისთვის 	არა	კი	კი	კი	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • ფინანსური აუდიტი 	კი	კი	კი	კი	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • ანგარიშების საჯაროდ ხელმისაწვდომობა 	კი	კი	კი	კი	კი
კონსულტაციები და ინსტიტუციონალური თანამშრომლობა	<ul style="list-style-type: none"> • ფორმალური და არაფორმალური კონსულტაციები 	კი	კი	კი	კი	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • კონსულტაციების შედეგების საჯაროდ გამოქვეყნება 	–	–	–	–	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • საერთაშორისო ქსელებში ჩართულობა 	კი	კი	კი	კი	კი
ეთიკა და გამჭვირვალობა	<ul style="list-style-type: none"> • პერსონალისა და ხელმძღვანელი პირებისთვის საერთო ქცევის კოდექსი 	არა	კი	კი	არა	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • ინსტიტუციური გამჭვირვალობა ყოვლისმომცველი და ხელმისაწვდომი ვებგვერდის მეშვეობით 	კი	კი	კი	კი	კი
	<ul style="list-style-type: none"> • გრძელდება ინფორმაციის თავისუფლების რეგულაციები 	კი	კი	კი	კი	კი

5. საქართველოს პარლამენტი და დამოუკიდებელი ორგანოები

წინამდებარე თავში მოცემულია საკანონმდებლო ბაზის მიმოხილვა (საქართველოს კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი), რომელიც მნიშვნელოვანია პარლამენტის დამოუკიდებელ და მარეგულირებელ უწყებებთან ურთიერთობისთვის. ამ თავში ასევე წარმოდგენილია რამდენიმე საჩვენებელი დაკვირვება პარლამენტის დამოუკიდებელ ორგანოებთან ურთიერთობის შესაძლებლობებზე.

საკონსტიტუციო რეფორმამ (2017) და პარლამენტის ახალმა რეგლამენტმა (2018) კიდევ უფრო გააძლიერა პარლამენტის საკანონმდებლო და საზედამხედველო ფუნქციები. კერძოდ, კონსტიტუცია პარლამენტის მუდმივმოქმედ კომიტეტებს უფლებამოსილებას აძლევს, გააკონტროლონ მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობა (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 41). პარლამენტის ახალ რეგლამენტში მოცემულია როგორც საზედამხედველო მექანიზმები, ისე დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოების დაკომპლექტების წესები. ამასთან, მოქმედი რეგლამენტი განსაზღვრავს ანგარიშებისა და მოხსენებების განხილვაში პლენარული სხდომის როლს.

კიდევ უფრო დაზუსტდა პარლამენტის მუდმივმოქმედი კომიტეტების მანდატი. რეგლამენტის 37-ე მუხლი განსაზღვრავს კომიტეტების უფლებამოსილებას ახალი კანონმდებლობის ინიცირებისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობის კუთხით. ზოგიერთი საპარლამენტო კომიტეტი კიდევ უფრო წინ წავიდა. ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი იყენებს სპეციალურ რეგულაციას სახალხო დამცველის მიერ მოწოდებული ანგარიშების განსახილველად, ხოლო საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში აუდიტის ანგარიშების განხილვის მიზნით შეიქმნა აუდიტის ჯგუფი. ამ პრაქტიკამ დაამტკიცა, რომ კომიტეტის საქმიანობაში ეფექტურობის მომტანია.

ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი, მინისტრის საათი, თემატური მოკვლევა არის რამდენიმე მაგალითი იმ სიახლეებიდან, რომლებიც ახალმა რეგლამენტმა დაამკვიდრა (მუხლი 38, 153, 155). ამასთან, საპარლამენტო კონტროლის თავში (XIII) საუბარია პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კითხვების დასმის ან წერილობითი კითხვების წარდგენის შესაძლებლობებზე. ეს კითხვები შეიძლება მოიცავდეს, მათ შორის, დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშებში განხილულ საკითხებს. კონსტიტუცია ასევე ადგენს, რომ მთავრობის წევრი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი და ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულია დაესწროს

პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომებზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს განუვლი საქმიანობის ანგარიში. პარლამენტმა, კომიტეტმა ან კომისიამ ასეთ თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინონ (მუხლი 44.6).

ამ მიზნით, პარლამენტის რეგლამენტი დეტალურად აღწერს სახალხო დამცველის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის, ასევე კომუნიკაციების კომისიისა და სემეკის მიერ მოწოდებული წლიური ანგარიშების განხილვის პროცესს. ანგარიშები პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება. დისკუსიის დასასრულს პარლამენტი ცნობად იღებს წარმოდგენილ ანგარიშს ან უფლებამოსილია მიიღოს დადგენილება (რეგლამენტის 176-ე მუხლი), რომელიც შეიცავს რეკომენდაციებს და დავალებებს შესაბამისი საჯარო უწყებებისთვის. საპარლამენტო კომიტეტები უნდა აკონტროლებდნენ ამ რეკომენდაციებისა და დავალებების შესრულებას და შედეგების შესახებ ინფორმაციას აწვდიდნენ ბიუროს ან პარლამენტს.

პარლამენტის სხვადასხვა კომიტეტები ურთიერთობენ დამოუკიდებელ და მარეგულირებელ ორგანოებთან. დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი აკვირდება სემეკისა და კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მუშაობას. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი ფარავს. საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი განიხილავს სახელმწი-

ფო აუდიტის სამსახურის მიერ მოწოდებულ ანგარიშებს, ხოლო ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი კი სახალხო დამცველის ანგარიშებს. საგაზაფხულო სესიის გახსნამდე არაუგვიანეს ორი კვირით ადრე, თითოეული კომიტეტი ადგენს ყოველწლიურ ანგარიშს განუვლი საქმიანობის შესახებ (რეგლამენტის 44-ე მუხლი). ანგარიშს განიხილავს პარლამენტი და აქვეყნებს პარლამენტის ვებგვერდზე.

როგორც უკვე აღინიშნა, დამოუკიდებელ და მარეგულირებელ ინსტიტუტებთან ურთიერთობისას პარლამენტის როლის შეფასება ახლო კავშირშია საზედამხედველო ინსტრუმენტების ხელმისაწვდომობასთან და ზოგადად პარლამენტის საზედამხედველო შესაძლებლობებსა და პრაქტიკასთან. საქართველოს პარლამენტი ზედამხედველობის ფუნქციას ახორციელებს მთელი რიგი პროცედურების გამოყენებით – კითხვების დასმის, ინფორმაციის მოთხოვნისა და ფინანსური ზედამხედველობის ჩათვლით. ბოლო წლების განმავლობაში არსებითად გაიზარდა დეპუტატების მიერ მთავრობისა და სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებისადმი მიმართული კითხვების რაოდენობა – ყოველი ახალი მონვევის შემდეგ წინასთან შედარებით ორჯერ მეტი კითხვა დაისვა¹²⁵. მოქმედმა პარლამენტის წევრებმა სულ რაღაც ორ წელიწადში,

¹²⁵ მერვე მონვევის პარლამენტში (2012-2016) პარლამენტის წევრებმა 817 შეკითხვა გაგზავნეს, ხოლო მომდევნო მონვევისას (2016-2020) ეს რიცხვი 2435 კითხვამდე გაიზარდა.

ცხრილი 11: ევროპარლამენტების კომიტეტების დაკომპლექტების ანალიზი

პარლამენტი	კომიტეტების რაოდენობა	პერსონალის ჯამური რაოდენობა	საშუალო რაოდენობა კომიტეტებში
სერბეთი	20	50	2.5
ჩეხეთის რესპუბლიკა	18	54	3.0
ლატვია	16	67	4.2
შოტლანდია	16	99	6.2
ლიეტუვა	15	98	6.5
დიდი ბრიტანეთი – თემთა პალატა	40	266	6.7
შვედეთი	15	119	7.9
გერმანია – ბუნდესტაგი	24	197	8.2
ნიდერლანდები	14	150	10.7
საქართველო	16	184	11.5
უკრაინა	23	353	15.3
		საშუალო	7.1

COVID-19-ის მიუხედავად, უკვე გაგზავნეს 2500-ზე მეტი შეკითხვა. თუმცა, საპარლამენტო ზედამხედველობის ეფექტიანად განხორციელებისთვის, სხვა საკონტროლო მექანიზმებიც (მაგ., ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი) უფრო რეგულარულად უნდა იყოს გამოყენებული. დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოების ანგარიშებს შესაბამისი კომიტეტების მხრიდან უფრო ქმედითი შემდგომი ნაბიჯები უნდა მოყვებოდეს.

იმის გათვალისწინებით, რომ კომიტეტებში ჯამში 184 თანამშრომელია დასაქმებული, ისინი აშკარად არ განიცდიან რესურსების ნაკლებობას. პირიქით, ევროპის სხვა პარლამენტებთან შედარებით, საქართველოს პარლამენტს ჰყავს უფრო მეტი პერსონალი, თითოეულ კომიტეტზე დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობით თითქმის ორჯერ მეტი:

თუმცა, ჩვენმა ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ კომიტეტების თანამშრომლებს სჭირდებათ უკეთესი სახელმძღვანელო მითითებები პარლამენტში წარდგენილი წლიური ანგარიშების სტრუქტურისა და შინაარსის მოთხოვნების შესახებ. ამჟამად ანგარიშების სტრუქტურა და შინაარსის ხარისხი არათანაბარია. სტანდარტული პროცედურების (SOP) შემოღება განხილვის პროცესს უკეთ ორგანიზებულსა და ფოკუსირებულს გახდის და შედეგად დეპუტატებს შეეძლება წარმოდგენილი ანგარიშების უფრო შინაარსიანი განხილვა. გარდა ამისა, კომიტეტების თანამშრომლები საჭიროებენ ტრენინგს, თუ როგორ უნდა მოიქცნენ დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოების მიერ მოწოდებულ აუდიტის ანგარიშებთან და ბიუჯეტთან. ამ მიზნით, პარლამენტის ადმინისტრაციამ შეიძლება განიხილოს საჯარო აუდიტის ინსტიტუტის ტრენინგების ჩართვის შესაძლებლობა, რომელიც ახორციელებს პროფესიული განვითარების პროგრამებს, ატარებს ინდივიდუალურ და კორპორატიულ ტრენინგებს, უზრუნველყოფს საჯარო აუდიტთან დაკავშირებული კვლევის, ანალიტიკურ, საქსპერტო და საკონსულტაციო მომსახურებას.

პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს მკაფიო წესებს იმის შესახებ, თუ როგორ აორგანიზებს პარლამენტი დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოებიდან მოწოდებული წლიური ანგარიშებისა და სხვა დოკუმენტების მიღებას, დამუშავებას, განხილვას, გადაწყვეტილების მიღებასა და კომუნიკაციას. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ორგანოების წლიური ანგარიშები პარლამენტმა პლენარულ სხდომაზე უნდა განიხილოს. თუმცა, გასული წლების განმავლობაში კომუნიკაციების კომისიის ანგარიშის განხილვა

რეგულარულად არ იმართებოდა. უფრო მეტიც, როდესაც საქმე ეხება პარლამენტის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შემუშავებასა და მონიტორინგს, ეს სფეროები საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას. პარლამენტმა უნდა გადახედოს კომიტეტების მიერ რეკომენდაციების მომზადების მეთოდოლოგიას და დაადგინოს შეფასების კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებულ იქნება პროგრესის მონიტორინგისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის უმეტესობა ხელმისაწვდომია პარლამენტის ვებგვერდზე, უწყებების მიერ მოწოდებული პასუხები დეპუტატების მიერ დასმულ საკითხებზე (რეკომენდაციებზე/დავალებებზე) არ ქვეყნდება. ეს ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს როგორც გამჭვირვალობის, ისე პროგრესისთვის უკეთ თვალყურის დევნების მიზნით.

ამასთან, დამოუკიდებელ ინსტიტუტებსა და მარეგულირებელ ორგანოებში თანამდებობებზე კანდიდატების დასახელებისა და არჩევის პროცესის გამჭვირვალობა კიდევ უფრო უნდა გაძლიერდეს. პარლამენტმა შეიძლება განიხილოს თანამდებობის პირთა კონსენსუსით ან წევრთა კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის შესაძლებლობები. საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის ერთობლივი ხმები უზრუნველყოფს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტების ფაქტობრივ დამოუკიდებლობას, მათი ავტორიტეტის, მიუკერძოებლობის, დამოუკიდებლობისა და ლეგიტიმურობის განმტკიცებას.

წლიური ანგარიშების გარდა, პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა დამოუკიდებელ და მარეგულირებელ უწყებებთან ურთიერთობა სხვა შემთხვევებშიც დაამყაროს, მაგალითად, ინსტიტუტების წლიურ სამუშაო გეგმებთან და ბიუჯეტებთან დაკავშირებით ან წლის განმავლობაში წამოჭრილ კონკრეტულ საკითხებზე. თუმცა, რიგმა ორგანომ აღნიშნა, რომ ისინი პარლამენტთან ურთიერთობენ მხოლოდ წელიწადში ერთხელ, ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის დღეს. ამასთან, პრობლემა დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ მომზადებული საკანონმდებლო წინადადებების განხილვის კუთხითაც. 2013-2021 წლებში სახალხო დამცველმა წარადგინა 21 წინადადება (არც ერთი არ იქნა მიღებული), აუდიტის სამსახურმა – 9 წინადადება (7 იქნა მიღებული), სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა – 2 (არც ერთი არ იქნა მიღებული), კომუნიკაციების კომისიამ – 9 (7 იქნა მიღებული)¹²⁶. ეს არის კიდევ ერთი საკვანძო სფერო,

¹²⁶ გამოყენებულია პარლამენტის საკანონმდებლო ბაზის მონაცემები: <https://parliament.ge/legislation/find-legislation>

რომელიც უნდა გაძლიერდეს პარლამენტსა და დამოუკიდებელ ორგანოებს შორის ეფექტური ურთიერთობის უზრუნველსაყოფად.

და ბოლოს, პარლამენტს შეუძლია ბევრად უფრო აქტიური მონაწილეობა მიიღოს უწყებების მიერ რეგულირებულ პოლიტიკის სფეროში მოქმედ სამინისტროზე ზედამხედველობის კუთხით, რომელიც ადგენს კონკრეტულ სექტორთან დაკავშირებულ ფართო პოლიტიკას (მაგ., ენერგეტიკის პოლიტიკა, ელექტრონული კომუნიკაცია და მანუწებლობა, და ა.შ.). კანონმდებლობის ფორმალური ამოქმედება აღარ არის კანონშემოქმედების წარმატების ძირითადი საზომი და არც პროცესის დასასრული. პარლამენტი პასუხისმგებელია ისეთი კანონმდებლობის მიღებაზე, რომელიც დამოუკიდებელი ორგანოებისთვის სათანადო მანდატსა და სამოქმედო ჩარჩოს უზრუნველყოფს. ამ კონტექსტში, პარლამენტმა შესაბამისი კანონმდებლობის მიმართ შეიძლება განიხილოს ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობა, რათა დარწმუნდეს, ნამდვილად შეესაბამება თუ არა ამ ორგანოთა საქმიანობა კანონმდებლობის მიზნებს და საჭიროებს თუ არა ის შემდგომ სრულყოფას¹²⁷.

¹²⁷ პარლამენტები და დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები (WFD), ჯონათან მერფი და ფრანკლინ დე ვრიზი, ლონდონი 2020 <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliaments-and-independent-oversight-institutions>

6. ნაკომენდაციო საქართველოს დამოუკიდებელი და მანუფაქტურული ორგანიზაციების

საქართველოში არსებული პრაქტიკის სიღრმისეული მიმოხილვის, დადგენილი პოლიტიკისა და ევროპის სხვა ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, მოცემულია რეკომენდაციების ნაკრები, რომელიც მიზნად ისახავს დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანიზაციების დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ბალანსის გაუმჯობესებას, დამოუკიდებელ ორგანიზაციებსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობის გამართლებას.

როგორც ამ ანგარიშის პირველ თავშია აღნიშნული, შეფასებისას და რეკომენდაციების მომზადებისას განხილული იქნა შემდეგი საკითხები – დამოუკიდებლობის ინსტრუმენტები: 1) ინსტიტუციური მონყოლა, 2) ფაქტობრივი ავტონომია, 3) ბიუჯეტი და ფინანსური რესურსები, 4) საკადრო საკითხები. ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტები: 1) ანგარიშგება, 2) საქმიანობის მიმოხილვა, 3) კონსულტაციები და ინსტიტუციური თანამშრომლობა, 4) ეთიკა და გამჭვირვალობა.

რეკომენდაციები ინსტრუმენტებზე, რომლებიც აძლიერებენ დამოუკიდებლობას

1. რეკომენდაციები ინსტიტუციურ მონყოლაზე

1.1. პარლამენტი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს დამოუკიდებელი ორგანიზაციების ხელმძღვანელ პირთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში. რეკომენდებულია, რომ პარლამენტმა გადასინჯოს შესაბამისი კანონმდებლობა, რითიც განისაზღვრავს **დასაშვებობის მკაფიო კრიტერიუმებს**, მათ შორის **მინიმალური კვალიფიკაციის მოთხოვნებს** (მაგ. 10 წლიანი შესაბამისი პროფესიული გამოცდილება), იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი მოთხოვნები ჯერ კიდევ არ არის მკაფიოდ დადგენილი. პარლამენტის წევრებს არ უნდა ჰქონდეთ უფლება არჩეულ იქნან დამოუკიდებელ საზედამხებელო ორგანიზაციებში საპარლამენტო მანდატის დასრულებიდან 5 წლის განმავლობაში.

1.2 მარეგულირებელ კომისიებში წამყვან ფუნქციებზე კანდიდატებმა უნდა გაიარონ **პროფესიული კომპეტენციის ტესტი** შესაბამის რეგულირების სფეროზე, რომელსაც გასაუბრების ფაზის წინ შეაფასებენ აპოლიტიკური, სექტორის ექსპერტები. ამით პარლამენტს ექნება დამატებითი გარანტია, რომ მის მიერ არჩეული კადრი მაღალკვალიფიციური და გამოცდილი იქნება.

1.3 საარჩევნო პროცედურა უნდა იყოს **გამჭვირვალე და ღია სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებებისა და რეკომენდაციებისთვის**. პარლამენტმა უნდა განიხილოს კანდიდატების პოლიტიკური მიუკერძოებლობის გაძლიერების შესაძლებლობა, რისთვისაც რეკომენ-

დებულება შესაბამისი კანონმდებლობის კორექტირება.

1.4 დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტების ნეიტრალიტეტის, მიუკერძოებლობისა და ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად, ხელმძღვანელობა უნდა **აირჩეს მრავალწლიანი პერიოდით და ხელშეორედ არჩევა იყოს შეზღუდული.**

1.5 ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ისევე როგორც საგამოძიებო ფუნქციების მქონე დაწესებულება (ინსპექტორის სამსახური) ზოგჯერ განიხილება თავდასხმებისა და მუქარის ობიექტად სხვადასხვა ფორმებში, როგორცაა ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულება, იმუნიტეტის საფრთხის შემცველი სამართლებრივი ქმედებები და ა.შ. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებს სახალხო დამცველის პირად იმუნიტეტს, რეკომენდებულია, რომ ასეთივე **ფუნქციონალური იმუნიტეტი გავრცელდეს მის მოადგილეებზეც, როგორც მათი უფლებამოსილების პერიოდში, ისე მის შემდეგაც.** მსგავსი ფუნქციონალური იმუნიტეტით უნდა ისარგებლოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შემკვიდრე დაწესებულების ხელმძღვანელობამაც.

1.6 კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და სემეკის თავმჯდომარეს მისი წევრები საკუთარი შემადგენლობიდან თავადვე ირჩევენ. კომისიის წევრებს ასევე აქვთ თავმჯდომარის გადაყენების უფლებამოსილებაც, რის გამოც თავმჯდომარეს მუდმივად მოუწევს კომისიის შიგნით უმრავლესობის შენარჩუნებაზე ფიქრი, რაც ხელს შეუშლის კომისიის ფუნქციონირებასა და დამოუკიდებლობას. რეკომენდებულია, კომისიის თავმჯდომარე აირჩიოს პარლამენტმა, რითაც გაძლიერდება თავმჯდომარისა და ინსტიტუტის დამოუკიდებლობა.

1.7 დამოუკიდებელ და მარეგულირებელ ინსტიტუტებს არ აქვთ **საკანონმდებლო ინიციატივის** უფლება. გასული წლების განმავლობაში, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო ინსტიტუტების მიერ მომზადებული წინადადებების დიდი ნაწილი პარლამენტმა არ განიხილა. **რეკომენდებულია პარლამენტის კომიტეტებმა შექმნან სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც გააანალიზებენ ამ წინადადებებს და აცნობებენ მუდმივმოქმედ კომიტეტებს შედეგების შესახებ.** საკანონმდებლო წინადადებებმა შეიძლება მიიღონ ე.წ. „თეთრი დოკუმენტის“ (White Paper) სახე, რაც საფუძველი გახდება დაინტერესებულ ჯგუფებთან შემდგომი კონსულტაციებისა და განხილვისთვის და შესაძლებელი იქნება მასში ცვლილებების ასახვა, სანამ ის ოფიციალურად წარედგინება პარლამენტს.

1.8 პარლამენტი პასუხისმგებელია დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოების უფლებამოსილებისა და საქმიანობის რეგულირებაზე. ამ კონტექსტში, პარლამენტმა შესაბამისი კანონმდებლობის მიმართ შეიძლება განიხილოს **ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობა**, რათა დარწმუნდეს, ნამდვილად შეესაბამება თუ არა ამ ორგანოთა საქმიანობა კანონმდებლობის მიზნებს და საჭიროებს თუ არა ის შემდგომ სრულყოფას

2. რეკომენდაციები ფაქტობრივ ავტონომიაზე

2.1 „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონი მთავრობას (ეკონომიკის სამინისტროს) უფლებას აძლევს კომუნიკაციების კომისიასთან კონსულტაციით განავითაროს ნუმერაციის ეროვნული სისტემა, რაც ასუსტებს კომისიის, როგორც დამოუკიდებელი მარეგულირებლის, პოზიციას. **ნუმერაციის რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხებს** არეგულირებს კომუნიკაციების კომისია. კომისია ასევე გასცემს ნუმერაციის რესურსებით სარგებლობის ნებართვას და აზუსტებს სანებართვო პირობებს.

2.2 მანდატის, როლისა და პასუხისმგებლობის სიცხადე განსაზღვრავს დაწესებულების დამოუკიდებლად ფუნქციონირების შესაძლებლობას. მისი ძალიან ხშირად შეცვლით (მაგ. ინსპექტორის სამსახურთან მიმართებით), პარლამენტი ამცირებს დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ქმედითუნარიანობას. რეკომენდებულია პარლამენტმა ჩაატაროს **პოტენციური ზემოქმედების შეფასებები**, რაც საქართველოში დამოუკიდებელი ორგანოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ გადანწყვტილებებს უფრო დასაბუთებულს გახდის.

3. რეკომენდაციები ბიუჯეტსა და ფინანსურ რესურსებზე

3.1 დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოების ბიუჯეტის განსაზღვრა სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში ხდება, სადაც პარლამენტი ამონებს მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტს, მათ შორის დამოუკიდებელი ორგანოების ნაწილშიც, ასევე განიხილავს და შემდგომ მსვლელობას აძლევს ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე აუდიტის სამსახურის მოხსენებას. პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ფინანსური ავტონომია მთავრობისგან, რათა მათ შეძლონ თავიანთი როლების ეფექტურად შესრულება შიშისა და კეთილგანწყობის გარეშე. **რეკომენდებულია შესაბამისმა მუდმივმოქმედმა კომიტეტებმა საზე-**

დამხედველო ორგანოებთან მათი წლიური ბიუჯეტის დამტკიცებამდე გამართონ დისკუსია.

3.2 დაწესებულებების ბიუჯეტის დამტკიცების სხვადასხვა პრაქტიკა არსებობს. ზოგიერთი ინსტიტუტი თავად ამტკიცებს საკუთარ ბიუჯეტს (როდესაც მათ დამოუკიდებელი შემოსავალი გააჩნიათ); სხვა ორგანოების ბიუჯეტი კი მტკიცდება პარლამენტის მიერ (როდესაც სახელმწიფო დაფინანსებაზე არიან). შეიძლება განისაზღვროს, რომ როდესაც პარლამენტი ამტკიცებს ბიუჯეტის მხოლოდ ზოგად პარამეტრებს, როგორცაა ტარიფებიდან და გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების პროცენტი ან იმ შემთხვევაში თუ ბიუჯეტი დამტკიცებულია თავად ორგანოების მიერ, ეს უნდა მოხდეს შემდეგი პირობით: (1.) ჩატარდეს ხარჯების ყოველწლიური ფინანსური აუდიტი (2.) საერთაშორისო, შესაბამისად, გარე აუდიტორის მიერ; (3.) დადგინდეს ხელმძღვანელობის ხელფასების მკაფიო და გამჭვირვალე წესები.

3.3 OECD-ისა და IMF-ის ცნობით, პანდემია იწვევს დრამატულ ეკონომიკურ ხარჯებს მთელ მსოფლიოში, მათ შორის საქართველოშიც. გაზრდილი სახელმწიფო ვალი და მნიშვნელოვანი პირობითი ვალდებულებები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანს ხდის ფისკალური წესების მკაცრ დაცვას სანდოობის შესანარჩუნებლად. ფისკალური რისკების პროაქტიული მონიტორინგი კვლავ არსებითია და სახელმწიფო სანარმოების რეფორმის გაგრძელება ხელს შეუწყობს ამ რისკების კონტროლსა და შერბილებას. რეკომენდებულია პარლამენტმა **ვალუბისა და ვალუბის მართვის საკითხები** საბიუჯეტო ციკლის ოთხ ფაზაში (შემუშავება, დამტკიცება, შესრულება და ზედამხედველობა) ჩართოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან და სხვა შესაბამის უწყებებთან უფრო ღრმა დისკუსიების გამართვით. შესაძლებელია პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მხარდაჭერის გათვალისწინებაც და რეკომენდირებულია ნებისმიერი ისეთი ინიციატივა, რაც გააძლიერებს პარლამენტის როლსა და შესაძლებლობებს სახელმწიფო ვალის მართვაში.

4. რეკომენდაციები ადამიანურ რესურსებზე

4.1 დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ხელმძღვანელობის ანაზღაურება განსხვავდება სექტორების მიხედვით. რეკომენდებულია, პარლამენტმა დაადგინოს **მკაფიო პრინციპები და წესები**, რომლებსაც ორგანოები ხელფასების დადგენისას გაითვალისწინებენ (ეხება მარეგულირებელ ორგანოებს, რომლებიც კონკრეტულ ეკონომიკურ სექტორს არეგულირებენ). ეს პრინციპები მოიცავს, მათ შორის, ხელფასის ჰორიზონ-

ტალურ და ვერტიკალურ კორექტირებასაც. ხელფასის ჰორიზონტალური კორექტირება ნიშნავს, რომ ორგანოს ხელმძღვანელს სჭირდება რეგულირებული სექტორის საშუალო ხელფასის შესაბამისი ანაზღაურება, გამრავლებული X ფაქტორზე. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს შეუძლია კონკრეტულ სექტორში 12 თვის განმავლობაში საშუალო ხელფასის განსაზღვრა, ანაზღაურების მაქსიმუმის მითითებით. ვერტიკალური კორექტირება ნიშნავს, რომ ხელმძღვანელობის ხელფასები დაკავშირებულია ამ ორგანოს პერსონალის საშუალო ხელფასთან. რეკომენდებულია, პარლამენტმა შექმნას სამუშაო ჯგუფი, რომელიც ამ პრინციპებზე დაყრდნობით სახელფასო სკალებსა და ქულებთან დაკავშირებულ კონკრეტულ წინადადებებს შემუშავებს. სამუშაო ჯგუფში შევლენ დეპუტატები, საჯარო მოხელეები და საერთაშორისო ექსპერტები ისეთი საერთაშორისო ინსტიტუტების სახელით, როგორცაა მსოფლიო ბანკი და OECD. ამ პრინციპების დადგენის შემდეგ, ხელმძღვანელ პირთა სახელფასო სკალების დეტალურ განხილვაში პარლამენტის მონაწილეობის ნაკლები საჭიროება იქნება და უწყებები სახელფასო პოლიტიკა მოცემული მკაფიო კრიტერიუმების ფარგლებში დაადგენენ. ხელფასში იგულისხმება როგორც თვიური ანაზღაურება, ისე დანამატებიც.

დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოების ხელმძღვანელობის ანაზღაურების კრიტერიუმი უფრო შედარებითი ხასიათისაა, საჯარო ადმინისტრაციაში სხვა მაღალი თანამდებობების პირთა ანაზღაურებასთან. დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ხელმძღვანელობას უნდა ჰქონდეს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისთვის და დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად საკმარისი უსაფრთხოების გარანტიები (მაგალითად, მათი ხელფასების თვითნებური ცვალებადობისგან დაცვა). მათი დანიშვნის შემდეგ, თავიდან უნდა იქნას აცილებული ამ კატეგორიის თანამდებობის პირთა ხელფასის ნებისმიერი ცვლილება, გარდა დანამატებისა.

რეკომენდაციები, რომლებიც აძლიერებენ ანგარიშვალდებულებას

5. რეკომენდაციები ანგარიშების წარდგენაზე

5.1 პარლამენტისთვის ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება ყველა დამოუკიდებელ და მარეგულირებელ ორგანოს აქვს. რეკომენდებულია, **შინაარსისა და ფორმატის კუთხით დაწესდეს ანგარიშგების მკაფიო მოთხოვნები**, თუ ასეთი მოთხოვნები ჯერ კიდევ არ არის მკაფიოდ გათვალისწინებული შესაბამის კანონმდებლობაში.

5.2 პარლამენტი იღებს ძალიან მრავალფეროვან და საკმაოდ არაერთგვაროვან ანგარიშებს. მიზანშეწონილი პარლამენტმა ორგანოების დამოუკიდებლობის სრული პატივისცემით, დაიწყო მათთან კონსულტაციები, ანგარიშის გამართვებისა და ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნით. ორგანოთა უფლებამოსილებებისა და საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, ანგარიშში წარმოსადგენ სავალდებულო კომპონენტებად შეიძლება განისაზღვროს: 1) ანგარიშის ძირითადი სტრუქტურა, როგორცაა რეზიუმე, დასკვნები და დანართები, 2) დაწესებულების გასული წლის საქმიანობის, პერსონალის და ბიუჯეტის შესახებ სტატისტიკური მონაცემები, 3) გასული წლის განმავლობაში მიღებული გადაწყვეტილებებისა და გამართული კონსულტაციების რაოდენობა, 4) საჯარო კონსულტაციების გამართვის შემთხვევაში, რამდენი რეკომენდაცია იქნა გათვალისწინებული და რამდენი უარყოფილი, 5) დაკისრებული სანქციების/ჯარიმების რაოდენობა, ასეთი უფლებამოსილების არსებობის შემთხვევაში, 6) სასამართლოში შეტანილი, დასრულებული და მიმდინარე საჩივრების რაოდენობა, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, 7) ინფორმაცია სამომავლო გეგმების შესახებ. წლიური ანგარიშით პარლამენტს ასევე უნდა ეცნობოს წინა ანგარიშის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების/დავალდებულების შესრულების სტატუსი.

კომიტეტის აპარატს შეიძლება დაევალოს, შესაბამის ორგანოებთან კონსულტაციით სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება. დაახლოებით ისეთის, როგორც ზემოთაა მოცემული. რაც შეეხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობას, ის შეესაბამება უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო სტანდარტებსა (ISSAI) და არსებულ კანონმდებლობას, რომლითაც განსაზღვრულია მისი უწყებრივი, ფინანსური, ფუნქციონალური და ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა. ის ასევე შეესაბამება ISSAI-ს ფუნდამენტურ სტანდარტებს, ლიმასა და მეხიკოს დეკლარაციებს (INTOSAI-P 1 და INTOSAI-P 10), რაც ადასტურებს, რომ აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია თავისი საქმიანობის დაგეგმვაში, განხორციელებაში და ანგარიშგებაში.

5.3 დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხებველო ინსტიტუტების ანგარიშების განხილვა პარლამენტში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ამგვარი დისკუსიების ნებისმიერი გადადება ან გაუქმება ასუსტებს პარლამენტის წარმომადგენლობით როლს და მის საზედამხებველო ფუნქციას. რეკომენდებულია პარლამენტის რეგლამენტ-

ში, **უფრო დეტალურად განისაზღვროს წარდგენილი ანგარიშების მიმართ განსახორციელებელი პროცედურები.** ამასთან, მიზანშეწონილია, რომ ეს საკითხი პარლამენტის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად იქცეს, და აისახოს პარლამენტის სტრატეგიულ გეგმაშიც. პარლამენტმა ანგარიშებთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია მოტივირებულ პერსონალს უნდა დაავალოს, რომელიც შეადგენს ანგარიშების მატრიცას, სადაც ასახული იქნება რეკომენდაციები და დავალებები, მათი შესრულების ვადები და უწყებების მიერ მოწოდებული პასუხები. ეს ინფორმაცია მუდმივად უნდა განახლდეს და გამოქვეყნდეს პარლამენტის ვებგვერდზე, რათა დაინტერესებულ მხარეებს შეეძლოთ მათზე მყისიერი წვდომა.

5.4 პარლამენტის ბიურომ უნდა შეადგინოს დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშების განხილვის კალენდარი, შესაბამისი კომიტეტების მითითებით. კალენდარი უნდა აისახოს პარლამენტის საქმიანობის წლიურ გეგმაში, რომელიც პლენარულ სხდომაზე მტკიცდება. ბიურომ ასევე უნდა მიიღოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტებისა და მარეგულირებელი ორგანოების **ანგარიშების შაბლონი** და მიაწოდოს ის შესაბამის ინსტიტუტებს.

5.5 პარლამენტმა უნდა გამოყოს დრო, **დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოების ანგარიშგების საფუძველზე შემუშავებულ რეკომენდაციებზე მიღებული მოსაზრებების გამოსაქვეყნებლად.** ამ მიზნის ეფექტურად განხორციელებისთვის, რეკომენდებულია, პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანა. ამასთან, აღნიშნული მოსაზრებები, ისევე როგორც საჯარო უწყებების ან სამოქალაქო სექტორის ჩართულობის შესახებ ინფორმაციები, აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე. საჭიროების შემთხვევაში, კომიტეტებმა უწყების მხრიდან მიღებული მოსაზრებების გარშემო უნდა გამართონ მოსმენა, იგივე პროცედურის დაცვით, როგორც დადგენილია წლიური ანგარიშისთვის.

5.6 პარლამენტის მიერ დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშების განხილვის შედეგად მიღებული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი არაერთგვაროვანია და შემდგომ გაუმჯობესებას საჭიროებს. პარლამენტმა უნდა შეიმუშაოს **მეთოდოლოგია, რომელიც გააძლიერებს კომიტეტების შესაძლებლობებს რეკომენდაციების მომზადებისა და მათი შესრულების პროგრესის შესაფასებლად.** ამ მიზნით რეკომენდებულია ე.წ. „შუქნიშნის სისტემის“ გამოყენება, რომელიც უნდა გადაიხედოს კვარტალურად ან ექვს თვეში ერთხელ:

ნითელი = არ არის გათვალისწინებული

ნარინჯისფერი = მიმდინარეა

მწვანე = გათვალისწინებულია სრულად

5.7 საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქციის ეფექტურობისთვის და მთავრობის ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, რეკომენდებულია **საპარლამენტო კომიტეტებმა მოაწიონ პარლამენტის მიერ დამტკიცებული რეკომენდაციების სიღრმისეული მოსმენა** და მათი შესრულების პროგრესის შემოწმება. ეს გაზრდის პარლამენტის ინფორმირებულობას პოლიტიკის შესაბამის სფეროში. ამასთან, რეკომენდებულია **პარლამენტმა საკუთარი რეკომენდაციების შესრულების შესახებ შეიმუშაოს ანგარიში**, რომელიც მისი ყოველწლიური საზედამხედველო საქმიანობის ანგარიშის ნაწილი იქნება.

5.8 პარლამენტის საგაზაფხულო სესიის დაწყებამდე დამოუკიდებელმა მარეგულირებელმა და საზედამხედველო **ორგანოებმა პარლამენტს უნდა გაუზიარონ მომავალი წლის სამუშაო გეგმა**. წლიური გეგმების პარლამენტთან გაზიარებას მხოლოდ საინფორმაციო დანიშნულება უნდა ჰქონდეს და პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებას არ უნდა საჭიროებდეს. დოკუმენტი შეიძლება მოიცავდეს საქმიანობის პროგნოზირებას, სამუშაო გეგმებს, მრავალწლიანი სტრატეგიების განხორციელების ნაბიჯებს და ა.შ. აღნიშნული გეგმები, აუდიტის სამსახურის გეგმების გარდა, უნდა იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი.

6. რეკომენდაციები საქმიანობის შეფასებაზე

6.1 იმისთვის, რომ საქმიანობის შეფასება სასარგებლო იყოს, მნიშვნელოვანია კარგად გვესმოდეს, თუ რა კონკრეტული კრიტერიუმებია გადამწყვეტი ორგანოს კარგი მუშაობისთვის. რეკომენდებულია, მარეგულირებელმა ორგანოებმა ჩაატარონ **მომხმარებელთა კმაყოფილების ან მოქალაქეთა აღქმის კვლევები** (საზედამხედველო ორგანოებისთვის), რაც სასარგებლო იქნება შეფასების პროცესში.

6.2 საქმიანობის (performance) აუდიტი შედარებით ახალი საკითხია. მისი სწორი გამოყენება მოითხოვს უფრო სიღრმისეულ გაგებას დამოუკიდებელ ორგანოებსა და პარლამენტარებს შორის. მიზანშეწონილია ამ კუთხით ცნობიერების ამაღლება.

6.3 რეკომენდებულია, რომ **საქმიანობის აუდიტი სავალდებულო გახდეს** ყველა დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოსთვის, გარდა სახელმწიფო

აუდიტის სამსახურისა. ასევე რეკომენდებულია, რომ პარლამენტმა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ დამოუკიდებელ ორგანოებში აუდიტის ჩატარების თხოვნით 3 წელიწადში ერთხელ მიმართოს აუდიტის სამსახურს, თუმცა ამ უკანასკნელს უნდა დარჩეს უფლება თავად გადაწყვიტოს აღნიშნული საკითხი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა შეფასებულია INTOSAI IDI-ის მიერ შემუშავებული უმაღლესი აუდიტორული დანესებულებების (SAI-PMF) შეფასების ჩარჩოს გამოყენებით, რომელიც შეიძლება ჩატარდეს რეფერენტი ორგანიზაციის ან შესაბამისი კვალიფიკაციისა და დამოწმებული ხარისხის მქონე დამოუკიდებელი საერთაშორისო ექსპერტების ჯგუფის მიერ. მარეგულირებელი ორგანოებისთვის, რომლებიც არ ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რეკომენდებულია, რომ საქმიანობის აუდიტი ჩატარდეს საერთაშორისო აუდიტორული კომპანიის მიერ.

7. რეკომენდაციები ეთიკასა და გამჭვირვალობაზე

7.1 კომუნიკაციების კომისიის წევრები მოქმედი კანონმდებლობით ვალდებული არიან გაასაჯაროონ შემოსავლები და ქონებრივი მდგომარეობა¹²⁸. კომისიის წევრებმა და თანამშრომლებმა უნდა დაიცვან ინტერესთა კონფლიქტისა და ეთიკის ზოგადი წესები და რეგულაციები. მიზანშეწონილია, რომ **შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის გამჟღავნების** მოთხოვნა გავრცელდეს კომუნიკაციების კომისიის თანამშრომლებზეც (იხ. სემეკის მაგალითი)

7.2 პროფესიული ეთიკის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის არსებობის მიუხედავად, რეკომენდებულია დამოუკიდებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ საკუთარი **ეთიკის კოდექსი**. როგორც წესი, მსგავსი დოკუმენტი შეიძლება მოიცავდეს ისეთ საკითხებს, როგორცაა პირადი ინტერესები, ინტერესთა კონფლიქტი, ხელმძღვანელობის ან პერსონალის პასუხისმგებლობა, თანამშრომლების მიმართ პასუხისმგებლობა, სოციალური მედიის გამოყენება და ა.შ. ეთიკის კოდექსი უნდა გავრცელდეს დანესებულების ხელმძღვანელობასა და პერსონალზე. ეს გაზრდის ანგარიშვალდებულებას და დაიცავს ორგანოს არასათანადო პოლიტიკური ჩარევისგან.

¹²⁸ „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი <https://matsne.gov.ge/en/document/download/33550/55/en/pdf>

8. რეკომენდაციები პარლამენტის შესაძლებლობებზე

8.1 კომიტეტების თანამშრომლებს სჭირდებათ უკეთესი სახელმძღვანელო მითითებები პარლამენტში წარდგენილი წლიური ანგარიშების სტრუქტურისა და შინაარსის მოთხოვნების შესახებ და მათი **განხილვების მიზნით სტანდარტული პროცედურების (SOP) შემოღება.**

8.2 იმისათვის, რომ დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშების განხილვის შემდგომი ნაბიჯები იყოს სრულყოფილი, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მიზანშეწონილი იქნება პარლამენტის წევრების **ახალი შესაძლებლობების განვითარება** და ადგილობრივი თუ საერთაშორისო პრაქტიკის კუთხით **ცნობიერების ამაღლება.** რეკომენდებულია, UNDP-მ და WFD-მ ამ მიმართულებით კონკრეტული პროგრამა შეიმუშაონ

8.3 კომიტეტების თანამშრომლები საჭიროებენ **ტრენინგს, თუ როგორ უნდა მოიქცნენ დამოუკიდებელი და მარეგულირებელი ორგანოების მიერ მონობეულ აუდიტის ანგარიშებთან** და ბიუჯეტთან. ამ მიზნით, პარლამენტის ადმინისტრაციამ შეიძლება განიხილოს საჯარო აუდიტის ინსტიტუტის ტრენინგების ჩართვის შესაძლებლობა, რომელიც ახორციელებს პროფესიული განვითარების პროგრამებს, ატარებს ინდივიდუალურ და კორპორატიულ ტრენინგებს, უზრუნველყოფს საჯარო აუდიტთან დაკავშირებული კვლევის, ანალიტიკურ, საექსპერტო და საკონსულტაციო მომსახურებას, ქმნის პროფესიულ ლიტერატურას და სასწავლო სახელმძღვანელოებს. საჯარო აუდიტი ან ნებისმიერი სხვა გარე სერტიფიცირებული ტრენინგი საჯარო აუდიტში.

8.4 სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური წელიწადში ერთხელ წარადგენს ანგარიშს განხორციელებულ საგამოძიებო მოქმედებებზე და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კონტროლის შედეგების შესახებ. აღნიშნულ ანგარიშს პარლამენტის ბიურო გადასცემს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტს და ნდობის ჯგუფს¹²⁹. თუმცა, პარლამენტის რეგლამენტში არ არსებობს კონკრეტული დებულება, რომელიც დაკავშირებულია ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო საქმიანობის შესახებ ანგარიშის განხილვასთან. რეკომენდებულია, **რეგლამენტში ეს ხარვეზი აღმოიფხვრას, რათა პარლამენტს შეეძლოს აღნიშნული შედეგების საზედამხებველო საქმიანობაში ჯერჯერობით გამოყენება.**

8.5. პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა კიდევ უფრო გააფართოვოს მის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია. გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტის მაგალითზე, საქართველოს პარლამენტმაც შესაძლოა განიხილოს დეპუტატების მიერ დასმულ საკითხებზე (რეკომენდაციებზე/დავალებებზე) უწყებებისგან მიღებული პასუხების ვებგვერდზე გამოქვეყნება. ეს გაზრდის გამჭვირვალობას და პროგრესისთვის თვალის მიდევნებას უფრო გამარტივდება.

8.6. პარლამენტის ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული ზოგიერთი დოკუმენტის არის არადადამუშავებად PDF ფორმატში. პარლამენტები ცდილობენ უფრო მარტივი ფორმატების გამოყენებას, ძირითადად ცხრილების სახით (39%), წარმოდგენილს ისეთ ფორმატებში, როგორიცაა CSV¹³⁰ ან XML¹³¹. მსგავსი ფორმატების გამოყენება რეკომენდებულია OGP-ის ფარგლებშიც.

¹²⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 169

¹³⁰ CSV არის ტექსტური ფაილი, რომელიც შეიცავს მონაცემებს ღია, წაკითხვად ცხრილების ფორმატში.

¹³¹ XML, არის დიდი მოცულობის მონაცემთა გამოქვეყნების ფორმატი, რომელიც გაზიარების საშუალებას იძლევა. ის შექმნილია სხვა პროგრამული უზრუნველყოფის მიერ წასაკითხად.

7. დანართები

დანართი 1: ინტერვიუებში მონაწილეთა სია

პარლამენტი

კახა კუჭავა – პარლამენტის ყოფილი თავმჯდომარე	12/08/2021
ლევან მახაშვილი – პარლამენტის თავმჯდომარის კაბინეტის უფროსი	18/03/2022

დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი

დავით სონღულაშვილი – კომიტეტის თავმჯდომარე	12/22/2021
თამილა შაბაშვილი – კომიტეტის აპარატის უფროსი	

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი

ირაკლი კოვზანაძე – კომიტეტის თავმჯდომარე	12/27/2021
--	------------

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი

ლევან კასრაძე – კომიტეტის აპარატის უფროსი	01/24/2022
---	------------

დამოუკიდებელი ინსტიტუტები და მარეგულირებელი ორგანოები

სახალხო დამცველის აპარატი

თათული თოდუა – სახალხო დამცველის საპარლამენტო მდივანი	12/17/2021
---	------------

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

ნატო ზაალიშვილი – იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი	
ცოტნე ქარქაშიძე – სახელმწიფო ბიუჯეტისა და სტრატეგიული ანალიზის დეპარტამენტის უფროსი	12/22/2021

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური

ლანა ხუნაშვილი – იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი	12/14/2021
---	------------

კომუნიკაციების კომისია

ვახტანგ აბაშიძე – კომისიის წევრი	
ნინო გრძელიშვილი – საერთაშორისო ურთიერთობებისა და პროექტების მართვის სამსახურის უფროსი	12/30/2021

სემეკი

გიორგი ფანგანი – სემეკის წევრი	12/22/2021
--------------------------------	------------

მთავრობა

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

ალექსანდრე სოხაძე – სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და ხელშეკრულებების ექსპერტიზის სამმართველოს უფროსი 12/27/2021

ეკა კუბუსიძე – კომუნიკაციების, საინფორმაციო და თანამედროვე ტექნოლოგიების დეპარტამენტის უფროსი 12/30/2021

ფინანსთა სამინისტრო

ნათია გულუა – საბიუჯეტო დეპარტამენტის უფროსი 01/20/2022

არასამთავრობო ორგანიზაციები

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია)

ვახუშტი მენაბდე – დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის დირექტორი 12/14/2021

გიორგი ალავერდაშვილი – ანალიტიკოსი

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო (TI)

ლიკა საჯაია – საპარლამენტო მდივანი 12/16/2021

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

გიორგი კლდიაშვილი – აღმასრულებელი დირექტორი 12/22/2021

დანართი 2: ბიბლიოგრაფია

სამართლებრივი აქტები

- საქართველოს კონსტიტუცია (1995, 2017 და 2018 წლების ცვლილებების ჩათვლით)
- პარლამენტის რეგლამენტი (2018)
- კანონი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ (2002)
- კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ (2008)
- კანონი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ (2018)
- კანონი მაუწყებლობის შესახებ (2004)
- კანონი ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ (2005)
- კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ (1997)
- კანონი ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ (2019)
- კანონი რეგულირების საფასურის შესახებ (2005)
- საბიუჯეტო კოდექსი (2009)
- დადგენილება საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წესდების დამტკიცების შესახებ (2014)
- დადგენილება ენერგეტიკული საქმიანობის შესახებ ლიცენზირებისა და ინფორმირების წესების დამტკიცების შესახებ (2020)
- დირექტივა 2010/13/EU: ეროვნული სააგენტოების დამოუკიდებლობის ზოგადი პრინციპი აუდიო-ვიზუალური მედია სერვისების სფეროში
- დირექტივა 2018/1808: NRA-ებისთვის ყოვლისმომცველი სტანდარტების დადგენა აუდიო-ვიზუალური მედია სერვისების სფეროში
- დირექტივა 2018/1972: NRA-ების დამოუკიდებლობის სტანდარტების განახლება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში
- დირექტივა 2019/944: დებულებების ცვლილება ელექტროენერჯის სფეროში მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის შესახებ

სხვა დოკუმენტები

- OECD-ის „სახელმძღვანელო პრინციპები რეგულირების ხარისხისა და შესრულების შესახებ, 2012 წ.
- ფრანკლინ დე ვრიზი, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები და მარეგულირებელი ორგანოები და მათი ურთიერთობა პარლამენტთან, WFD, 2019 წ.
- ჯონათან მერფი და ფრანკლინ დე ვრიზი, პარლამენტები და დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები. პარლამენტების ურთიერთობის გლობალური და ადგილობრივი ანალიზი უმაღლეს აუდიტორულ, ანტიკორუფციულ და ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტებთან, 2020 წ.
- ჯონათან მერფი და ფრანკლინ დე ვრიზი, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტები – გზამკვლევი პარლამენტებისთვის, 2020 წ.
- ფრანკლინ დე ვრიზი, ეროვნული ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების დანერგვა: პარლამენტის ურთიერთობა დამოუკიდებელ ზედამხედველობის ინსტიტუტებთან, ბლოგპოსტი, 2020 წ.
- ფრანკლინ დე ვრიზი და ლუკა გლუსაკი, კორუფციასთან ბრძოლის უნარი: პარლამენტის ანტიკორუფციულ სააგენტოებთან ურთიერთობის შეფასების ჩარჩო, 2020 წელი.
- ფრანკლინ დე ვრიზი და ლუკა გლუსაკი (2020), პარლამენტის ურთიერთობა ანტიკორუფციულ სააგენტოებთან – მტკიცებულებები ლიეტუვადან, სერბეთიდან და უკრაინიდან
- ჯეფ დუბროუ, პარლამენტის როლი საჯარო ვალის მართვაში, 2020 წ
- სახალხო დამცველის 2020 წლის წლიური ანგარიში
- სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის 2020 საქმიანობის ანგარიში
- ეროვნული ინსტიტუტების სტატუსთან დაკავშირებული პრინციპები (პარიზის პრინციპები), მიღებული გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 48/134, 1993 წლის 20 დეკემბერი.
- ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის პრინციპები („ვენეციის პრინციპები“), მიღებული ვენეციის კომისიის 118-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 15-16 მარტი 2019 წ.)
- უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის ინდექსი 2021 გლობალური სინთეზის ანგარიში
- საქართველოს მარეგულირებელი სისტემის ხარვეზების შეფასება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში, EU4digital, 2020 წლის 30 ოქტომბერი

დანართი 3 კითხვარი საქართველოს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხებველო ინსტიტუტებისთვის

უნწყების დასახელება: _____

დაფუძნების წელი: _____

1. გთხოვთ, ჩამოთვალოთ უწყების დაფუძნებასთან დაკავშირებული ძირითადი სამართლებრივი აქტები, რომელთა საფუძველზეც დაარსდა აღნიშნული უწყება და განესაზღვრა/მიენიჭა შესაბამისი უფლებამოსილებები მისი საქმიანობის განხორციელებისთვის:
2. გთხოვთ, მიუთითოთ უწყების საქმიანობის საერთო მიზნები:
3. რა უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული უწყებას? აირჩიეთ ერთი ან მეტი მოცემულ 6 კატეგორიაში:
 - რჩევითი/საკონსულტაციო უფლებამოსილება (რჩევის მიცემის უფლებამოსილება იმ დარგობრივი სამინისტროებისთვის, ან სხვა უწყებებისათვის, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან დარგობრივი ეკონომიკის სფეროში არსებული პოლიტიკის შემუშავებაზე და/ან მის რეგულირებაზე, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს აღნიშნული სფეროს მიმართ არსებული ფართომასშტაბიანი პოლიტიკა და/ან მისი რეგულირების გზები)
 - საზედამხებველო უფლებამოსილება (მითითებებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის კონტროლის უფლებამოსილება, სანქციების დაწესება და შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად მათი განხორციელება)
 - ლიცენზირება, ფასების დადგენა, ადმინისტრაციული უფლებამოსილება (ლიცენზიების გაცემის და გაუქმების უფლებამოსილება, ფასების დადგენა, რეგულირებად კომპანიებს შორის ხელშეკრულებების განხილვა და დამტკიცება)
 - დავის განხილვის უფლებამოსილება (რეგულაციების და გადაწყვეტილებების განხილვის უფლებამოსილება, ნებისმიერი დავის განხილვისა და გადაჭრის უფლებამოსილება, რომელიც დაკავშირებულია რეგულირებადი დარგობრივი ეკონომიკის სფეროს ფუნქციონირებასთან)
 - რეგულაციების/წესების დადგენის უფლებამოსილება (წესებისა და რეგულაციების შემოღებისა და დადგენის უფლებამოსილება, რომლებიც დაკავშირებულია რეგულირებადი დარგობრივი ეკონომიკური სფეროს ფუნქციონირებასთან)
 - აღსრულების უფლებამოსილება (კანონების აღსრულების უფლებამოსილება)
4. რომელ ორგანოს გააჩნია კომპეტენცია შესაბამის სფეროში რეგულირების განსახორციელებლად?
 - მხოლოდ უწყებას
 - უწყებას და სხვა დამოუკიდებელ ორგანოს
 - უწყებას და პარლამენტს
 - უწყებას და მთავრობას
 - უწყებას გააჩნია მხოლოდ კონსულტაციის (რჩევის) გაწევის კომპეტენცია
5. გთხოვთ, მიუთითოთ რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება აღნიშნული უწყება
 - სამინისტროს დეპარტამენტი (ორგანოები, რომლებიც შედიან ცენტრალური ხელისუფლების შემადგენლობაში და უშუალოდ ექვემდებარებიან მინისტრთა კაბინეტს. ისინი ძირითადად ფინანსდებიან საგადასახადო შემოსავლებიდან და წარმოადგენენ საჯარო სამსახურის ნაწილს. მათ შეიძლება ჰქონდეთ კანონით მინიჭებული დამოუკიდებლობა ზოგიერთი მარეგულირებელი ფუნქციის განსახორციელებლად)
 - სამინისტროს სააგენტო (აღმასრულებელი ორგანოები, რომლებიც შექმნილია ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, რომლებსაც შეიძლება ჰქონდეთ, ან არ ჰქონდეთ დამოუკიდებელი ბიუჯეტი და ავტონომიური მართვა. ისინი შეიძლება დაექვემდებარონ სხვადასხვა საკანონმდებლო ჩარჩოებს (სადაც სამოქალაქო სამსახურის რეგულაციები შეიძლება არ იყოს გამოყენებული). მათ შეიძლება ჰქონდეთ მთელი რიგი უფლებამოსილებები, მაგრამ საბოლოოდ ისინი მაინც არიან სამინისტროს დაქვემდებარებაში და წარმოადგენენ სამინისტროს მიერ რეგულირებად უწყებას)

- დამოუკიდებელი საზედამხედველო/საკონსულტაციო ორგანო (უწყებები, რომლებსაც აქვთ უფლებამოსილება განახორციელონ მთავრობისთვის, საკანონმდებლო ორგანოებისთვის და ორგანიზაციებისთვის ოფიციალური და საექსპერტო რჩევები, რომლებიც ეხება კონკრეტულ რეგულაციებსა და დარგობრივ ეკონომიკურ სფეროებთან დაკავშირებულ ასპექტებს. აღნიშნულ უწყებას შეიძლება ჰქონდეს უფლებამოსილება გამოაქვეყნოს თავისი რეკომენდაციები)
 - დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო (ადმინისტრაციული ორგანოები/საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან გარკვეული დარგობრივი ეკონომიკის სფეროს სპეციფიკური ასპექტების რეგულირებაზე. აღნიშნული ორგანოს საქმიანობაში არ არსებობს პოლიტიკური, ან სამინისტროების ჩარევის შესაძლებლობა, ან ამგვარი ჩარევა მინიმალურია და შემოიფარგლება მხოლოდ რჩევით არა კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით, არამედ ზოგადი პოლიტიკის საკითხებთან მიმართებით)
6. წარმოადგენს თუ არა აღნიშნული უწყების უმაღლეს მმართველ ორგანოს ერთი ცალკეული პირი, თუ საბჭო/გამგეობა/კომისია?
- ერთი პირი
 - საბჭო/გამგეობა/კომისია
7. როგორ ხდება გადაწყვეტილებების მიღება აღნიშნულ უწყებაში?
- უწყების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით
 - ხმათა უმრავლესობით
 - ხმათა უმრავლესობით და ხელმძღვანელის ვეტოს დადების უფლებით
 - კონსენსუსის საფუძველზე
 - სხვა (გთხოვთ, განმარტოთ)
8. აქვს თუ არა უწყების ხელმძღვანელს მისი უფლებამოსილების განხორციელების განსაზღვრული ვადა?
- დიახ
 - არა
9. იმ შემთხვევაში, თუ პასუხი დადებითია, როგორია აღნიშნული ვადის ხანგრძლივობა? (გთხოვთ, მიუთითოთ წლების რაოდენობა)
10. ვინ ნიშნავს უწყების ხელმძღვანელს?
- პარლამენტი
 - პრეზიდენტი
 - მთავრობა (ერთობლივად)
 - ერთი ან ორი მინისტრი
 - ერთობლივად, პარლამენტი და მთავრობა
 - მოქმედი საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრები
11. ვინ შეიძლება იყოს დანიშნული უწყების ხელმძღვანელად? გთხოვთ, აღწეროთ მის თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებული მოთხოვნები.
12. არის თუ არა აღნიშნული დანიშვნა განახლებადი?
- არა
 - დიახ, მხოლოდ ერთხელ
 - დიახ, რამდენჯერმე
13. წარმოადგენს თუ არა პოლიტიკური დამოუკიდებლობა (ნეიტრალურობა) უწყების ხელმძღვანელის დანიშვნის ფორმალურ მოთხოვნას?
- დიახ
 - არა

14. როგორია უწყების ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურა?
- თანამდებობიდან განთავისუფლება შეუძლებელია
 - თანამდებობიდან განთავისუფლება შესაძლებელია, მაგრამ გათავისუფლების საფუძველს
 - არ უნდა წარმოადგენდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილება
 - თანამდებობიდან გათავისუფლებისთვის არ არსებობს რაიმე განსაკუთრებული პროცედურა
 - თანამდებობიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მოხდეს თანამდებობაზე დამნიშვნელის მოთხოვნის საფუძველზე
15. შეიძლება თუ არა, რომ უწყების ხელმძღვანელს ეკავოს სხვა თანამდებობები მთავრობაში?
- დიახ
 - არა
16. იმ შემთხვევაში, თუ უწყებას განაგებს საბჭო/გამგეობა (ან კომისია), აქვთ თუ არა მის წევრებს მათი უფლებამოსილების განხორციელების განსაზღვრული ვადა?
- დიახ
 - არა
17. იმ შემთხვევაში, თუ პასუხი დადებითია, როგორია აღნიშნული ვადის ხანგრძლივობა? (გთხოვთ, მიუთითოთ წლების რაოდენობა და თუ აღნიშნული დამოკიდებულია დამნიშვნელის გადაწყვეტილებაზე)
18. ვინ ნიშნავს საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრებს?
- პარლამენტი
 - პრეზიდენტი
 - მთავრობა (ერთობლივად)
 - ერთი ან ორი მინისტრი
 - ერთობლივად, პარლამენტი და მთავრობა
 - მოქმედი საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრები
 - სხვა, გთხოვთ, განმარტოთ
19. არის თუ არა აღნიშნული დანიშნვა განახლებადი?
- არა
 - დიახ, მხოლოდ ერთხელ
 - დიახ, რამდენჯერმე
20. არის თუ არა საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრების უფლებამოსილების განხორციელების ვადა „მყარი“, რადგან მათი შეცვლა შეიძლება მხოლოდ ეტაპობრივად, ყოველი მომდევნო მთავრობის მიერ?
- დიახ
 - არა
21. არსებობს თუ არა რაიმე მოთხოვნები უწყების საბჭოს, გამგეობის ან კომისიის წევრების დანიშვნასთან დაკავშირებით? გთხოვთ, აღწეროთ მათი თანამდებობაზე დანიშვნის კრიტერიუმები.
22. არსებობს თუ არა კანონიერი მოთხოვნა, რომ უწყების ხელმძღვანელი და საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრები არ ფლობდნენ წილებს, ან არ ჰქონდეთ სხვა ინტერესები რეგულირებად დარგობრივ ეკონომიკის სფეროში?
- დიახ
 - არა
23. აქვს თუ არა უფლება აღმასრულებელ ხელისუფლებას გააუქმოს უწყების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება?
- დიახ
 - არა

24. არის თუ არა ფორმალურად კანონით ან წესდებით განსაზღვრული, რომ უწყება უფლებამოსილია მიიღოს მთავრობისგან ან სხვა ორგანოსგან „ინდივიდუალური მითითებები“ მის კონკრეტულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით?
- დიახ
 - არა
25. როგორია უწყების საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურა?
- თანამდებობიდან გათავისუფლება შეუძლებელია
 - თანამდებობიდან გათავისუფლება შესაძლებელია, მაგრამ განთავისუფლების მიზეზს არ უნდა წარმოადგენდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილება
 - თანამდებობიდან გათავისუფლებისთვის არ არსებობს რაიმე განსაკუთრებული პროცედურა
 - თანამდებობიდან გათავისუფლება შესაძლებელია თანამდებობაზე დამნიშვნელის მოთხოვნის საფუძველზე
26. აქვთ თუ არა საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრებს უფლება ეკავოთ სხვა თანამდებობები მთავრობაში?
- დიახ, ან არ არსებობს რაიმე შეზღუდვა
 - დიახ, მხოლოდ მთავრობის ნებართვის საფუძველზე
 - არა
27. არსებობს თუ არა რაიმე უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ რამდენიმე წლის განმავლობაში რეგულირებად კომპანიებში სამუშაოდ დაწესებული შეზღუდვები?
- დიახ
 - არა
28. რა არის უწყების შემოსავლების ან/და დაფინანსების წყაროები?
- რეგულირებადი დარგობრივი ეკონომიკის სფეროსთვის დაწესებული მოსაკრებლები. გთხოვთ დააკონკრეტოთ რა ფარგლებში
 - სახელმწიფო ბიუჯეტი და მოსაკრებლები. გთხოვთ, მიუთითოთ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული წილი
 - მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი. რა იყო უწყების დამტკიცებული ბიუჯეტი 2018, 2019, 2020 წლებში?
 - სხვა (გთხოვთ, მიუთითოთ)
29. იმ შემთხვევაში, თუ სახსრების მოზიდვა ხდება გადასახადების ან მოსაკრებლების მეშვეობით, რომლებიც დაწესებულია რეგულირებადი დარგობრივი ეკონომიკის სფეროზე, საქონელზე ან მომსახურებაზე, მაშინ მიუთითეთ, შესაძლებელია თუ არა გადასახადების რაოდენობის პირდაპირი განსაზღვრა უწყების მიერ, ან საჭიროა თუ არა აღნიშნული საკითხის დამტკიცება სამინისტროს მიერ.
- პირდაპირი განსაზღვრა უწყების მიერ
 - საჭიროებს სამინისტროს დამტკიცებას
30. უწყების ბიუჯეტის მომზადება ხორციელდება
- მხოლოდ უწყების მიერ
 - ერთობლივად უწყებისა და მთავრობის მიერ
 - მხოლოდ მთავრობის მიერ
 - მხოლოდ პარლამენტის მიერ
 - სხვა (გთხოვთ, განმარტოთ)
31. ვის მიერ ხორციელდება უწყების ბიუჯეტზე კონტროლი
- მხოლოდ თვით უწყების მიერ
 - აუდიტის სამსახურის მიერ
 - ერთობლივად უწყებისა და მთავრობის მიერ
 - მხოლოდ მთავრობის მიერ

- მხოლოდ პარლამენტის მიერ
 - სხვა (გთხოვთ, განმარტოთ)
32. მოხდა თუ არ უწყების ბიუჯეტის შემცირება ბოლო სამი წლის განმავლობაში?
- დიახ
 - არა
33. იყო თუ არა მოთხოვნა, რომ უწყებას მიეცა ახსნა-განმარტების შესაძლებლობა, ან გაეკეთებინა დასაბუთება მის მიერ მოთხოვნილ ბიუჯეტთან დაკავშირებით რომელიმე საპარლამენტო კომიტეტის (საბიუჯეტო კომიტეტის ან თემატური კომიტეტის) წინაშე ბოლო 3 წლის განმავლობაში?
- დიახ
 - არა
34. ვინ არის პასუხისმგებელი უწყების საკადრო პოლიტიკაზე (კადრების შერჩევა, შრომის ორგანიზაცია და უფლებამოსილების განაწილება)?
- მხოლოდ თვით უწყება
 - ერთობლივად უწყება და მთავრობა
 - მხოლოდ მთავრობა
 - სხვა (გთხოვთ, განმარტოთ)
35. გთხოვთ განმარტოთ, თუ უწყების პერსონალი:
- სრულად ექვემდებარება რეგულარულ საჯარო სამსახურში არსებულ ანაზღაურებას
 - ნაწილობრივ სარგებლობს გარკვეული გამონაკლისებით
 - სრულად სარგებლობს გარკვეული გამონაკლისებით
 - სხვა (გთხოვთ, განმარტოთ)
36. აქვს თუ არა უწყებას უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილება როგორც თანამშრომლების, ასევე საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრების ანაზღაურების თაობაზე?
- დიახ
 - არა
37. რა სახის ფორმალური ანგარიშვალდებულებები აკისრია უწყებას (კანონით ან წესდებით განსაზღვრული) მთავრობის წინაშე?
- არანაირი ფორმალური ვალდებულება
 - ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა, რომელიც განკუთვნილია მხოლოდ ინფორმაციისთვის
 - ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა და დამტკიცებული ანგარიში
 - სრული ანგარიშვალდებულება მთავრობის წინაშე
38. რა სახის ფორმალური ანგარიშვალდებულებები აკისრია უწყებას (კანონით ან წესდებით განსაზღვრული) პრეზიდენტის წინაშე?
- არანაირი ფორმალური ვალდებულება
 - ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა, რომელიც განკუთვნილია მხოლოდ ინფორმაციისთვის
 - ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა და დამტკიცებული ანგარიში
 - სრული ანგარიშვალდებულება მთავრობის წინაშე
39. რა სახის ფორმალური ანგარიშვალდებულებები აკისრია უწყებას (კანონით ან წესდებით განსაზღვრული) პარლამენტის წინაშე?
- არანაირი ფორმალური ვალდებულება
 - ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა, რომელიც განკუთვნილია მხოლოდ ინფორმაციისთვის

- ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა და დამტკიცებელი ანგარიში
 - სრული ანგარიშვალდებულება მთავრობის წინაშე
40. იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ანგარიშვალდებულება, რას უნდა მოიცავდეს იგი
- საქმიანობის ანგარიშს
 - ფინანსებს
 - ორივეს ერთად, საქმიანობას და ფინანსებს
41. როგორია ანგარიშის წარდგენის ვადები?
- წლიური
 - კვარტალური
 - ყოველთვიური
42. არსებობს თუ არა ანგარიშის შინაარსთან/ფორმასთან/ფორმატთან დაკავშირებული რაიმე ფორმალური მოთხოვნები?
- დიახ
 - არა
43. შეუძლია თუ არა უწყებას საკუთარი ინიციატივით წარუდგინოს მთავრობას ან პარლამენტს თავისი მოხსენებები, ან განცხადებები?
- დიახ
 - არა
44. წლიური ანგარიშის წარდგენა უწყების საქმიანობის შესახებ ხდება
- ინფორმაციის მიზნით
 - დამტკიცების მიზნით
45. რამდენად რეგულარულად ხდება უწყების ხელმძღვანელის წლიური ანგარიშის წარდგენა და განხილვა შესაბამისი კომიტეტის სხდომაზე, ან პარლამენტის პლენარულ სესიაზე
- რეგულარულად
 - არასდროს
46. არის თუ არა უწყება ვალდებული გამოაქვეყნოს თავისი ოფიციალური ანგარიშები, ან ნებისმიერი სხვა დოკუმენტი, რომელიც დაკავშირებულია მის საქმიანობასთან და რეგულაციებთან და რომლებიც წარდგენილია მთავრობის, პრეზიდენტის ან პარლამენტის წინაშე ?
- დიახ
 - არა
47. აქვს თუ არა თქვენს უწყებას ჩატარებული კონსულტაციები წელს ან შარშან დაინტერესებულ ჯგუფებთან და მათ შორის სამოქალაქო ასოციაციებთან?
- დიახ
 - არა
48. აქვთ თუ არა დაინტერესებულ მხარეებს განსახილველ საკითხებთან მიმართებით უწყებაში განაცხადის გაკეთების უფლება?
- დიახ
 - არა
49. ექვემდებარება თუ არა უწყება რეგულარულ გარე აუდიტს?
- დიახ
 - არა

50. თუ ასეა, არის თუ არა აღნიშნული აუდიტი:
- ფინანსური აუდიტი
 - საქმიანობის აუდიტი
 - ორივე ერთად
51. იმ შემთხვევაში თუ უწყება ექვემდებარება აუდიტს, ვინ ახორციელებს მის ჩატარებას:
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
 - კერძო საკონსულტაციო ფირმები
 - დამოუკიდებელი აკადემიური კვლევითი სააგენტო
 - სხვა (გთხოვთ, განმარტოთ)
52. ჩაუტარდა თუ არა უწყებას აუდიტი ბოლო 3 წლის განმავლობაში?
- დიახ
 - არა
53. იყო თუ არა აუდიტის დასკვნა შეტანილი დღის წესრიგში, ან განხილული პარლამენტის კომიტეტის მიერ ბოლო 3 წლის განმავლობაში?
- დიახ
 - არა
54. არის თუ არა კანონით განსაზღვრული, რომ უწყების გადაწყვეტილებები ექვემდებარება გამოქვეყნებას?
- დიახ
 - არა
55. არის თუ არა კანონით განსაზღვრული, რომ უწყებას ევალება კონსულტაციების ორგანიზება და ჩატარება?
- დიახ, ყველა საკითხთან დაკავშირებით (რომელიც პირდაპირ ან ირიბად ეხება ერთზე მეტ დაინტერესებულ მხარეს და რომელიც მასზე გავლენას ახდენს)
 - დიახ, მაგრამ მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში
 - არა
56. აქვს თუ არა უწყებას თანამშრომელთა და საბჭოს/გამგეობის/კომისიის წევრთა ქცევის კოდექსი?
- დიახ
 - არა
57. რომელი საერთაშორისო ორგანიზაციების წევრია თქვენი უწყება? გთხოვთ მოგვანოდოთ სია
58. რამდენად არის თქვენი ორგანიზაცია ჩართული ამ საერთაშორისო ქსელში?
- ხელმძღვანელობის არჩევაში მონაწილეობა
 - გაცვლითი თანამშრომლობა
 - არანაირი ჩართულობა
59. რა არის ამ ქსელების წევრობის საფასური?
60. როგორია ფორმალურად ამ ქსელებში თქვენი სტატუსი?
- წევრის სტატუსი
 - მონაწილის (დამკვირვებლის) სტატუსი
61. გთხოვთ, მოგვანოდოთ ნებისმიერი წინადადება, თუ როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს თანამშრომლობა თქვენს უწყებასა და პარლამენტს შორის.

