

კანონების დაჩქარებული წესით მიღება



საპარლამენტო
მსახურის ცენტრი
საპარლამენტო მსახური

3

პარლამენტი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

**კანონების
დაჩქარებული წესით
მიღება**

თბილისი
2022

კვლევის ხელმძღვანელი: ნანუკა ყრუაშვილი

ავტორები: ნინო კახანაძე
გიორგი ალავერდაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

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

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

© 2022, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

*„თავისუფლების ისტორია ყოველთვის იყო
პროცედურებზე დაკვირვების ისტორია...“
ფელიქს ფრანკფურტერი¹*

1. შესავალი

პარლამენტის ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქცია - კანონშემოქმედება - გარკვეულ პროცედურულ წესებს ექვემდებარება.² მათ ძირითად ნაწილს უმეტესად კონსტიტუციები გაწერენ, დეტალური მოწესრიგება კი თავად ამ ორგანოს საქმიანობის შიდა მარეგულირებელ აქტებზეა მინდობილი. კანონშემოქმედების პროცესი გარკვეულ ვადებს უკავშირდება. მისი მიზანია, სხვადასხვა დარგობრივი პრიზმიდან საკანონმდებლო ინიციატივების სათანადოდ შესწავლა, შედეგად კი, იმის გადაწყვეტა, კარგ და სწორ კანონს იღებს თუ არა კანონმდებელი. საკანონმდებლო პროცესი უმაღლესი პოლიტიკის დონეზე ყველაზე გახსნილი და გამჭვირვალე საქმიანობაა, სადაც მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობას უდიდესი როლი ენიჭება. სწორედ საკანონმდებლო წესების არსებობა უზრუნველყოფს საჯარო პოლიტიკის ღია, დაბალანსებული და ეფექტიანი გზით ფორმირებას.³

პარლამენტში ინიცირებული პროექტების დეტალიზებულ განხილვას და მასზე მსჯელობას შეუძლია დაგეგმილი პოლიტიკის შეცვლა და გადაწყვეტის უკეთესი კურსის არჩევა.⁴ განხილვებისთვის დადგენილი ვადები უზრუნველყოფს საკითხის გარშემო ფოკუსირებულ მსჯელობას, დებატებს, დაინტერესებული პირების ფართო ჩართულობას, საბოლოოდ კი მოქალაქეთა შესაძლებლობას, არსებითი გავლენა მოახდინონ კანონის შინაარსზე.⁵

¹ აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს ყოფილი მოსამართლე. იხ. BrainyQuote, Felix Frankfurter Quote, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3HXOwYu>, განახლებულია: 20.07.2022.

² Parliamentary Procedure: A Legislator’s Guide, National Conference of State Legislatures, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3R42VGO>, განახლებულია: 20.07.2022.

³ იქვე.

⁴ Bernard Jenkin, “Why parliamentary scrutiny matters”, PoliticsHome, The House, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3HUsXII>, განახლებულია: 20.07.2022.

⁵ “Transparency in Law Making: Pre-Legislative Scrutiny, Accountability Initiative”, RTI Briefs, Vol.1, No.4, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3B4Zj1A>, განახლებულია: 20.07.2022.

ის მაქსიმალურად აზღვევს კანონმდებელს, თავიდან აირიდოს კონსტიტუციის საწინააღმდეგო რეგულაციებიც.⁶ გრძელვადიან პერსპექტივაში ამგვარი გამართული პროცესი კანონმდებლობის ხარისხზე დადებითად აისახება.⁷ ის აგრეთვე ზრდის ანგარიშვალდებულების სტანდარტს.⁸ ეს მექანიზმი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამთავრობო ინიციატივებთან დაკავშირებით (scrutiny of government),⁹ ვინაიდან ამ გზით პარლამენტი მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის ხარისხს აუმჯობესებს.¹⁰

რეგულაციები, რომლებიც კანონების მიღების პროცედურებს ადგენს, პირდაპირ უკავშირდება კანონის უზენაესობასა და სამართლებრივ უსაფრთხოებას.¹¹ მათ საბოლოო დამტკიცებამდე მიმდინარე განხილვებისა და ჩართულობის დონე კი დემოკრატიული დელიბერაციის ხარისხს განსაზღვრავს პარლამენტში.¹² თუმცა, ხშირად გარდაუვალი ხდება საკანონმდებლო პროცესში გამონაკლისი პროცედურების დაშვება, რასაც არსებული მრავალფეროვანი საზოგადოებრივი თუ სამართლებრივი ურთიერთობების სწრაფი მოწესრიგების საჭიროება განაპირობებს. ეს, თავისთავად, არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს, ზოგჯერ - პირიქით, ხელსაც უწყობს მის დროულ იმპლემენტაციას, თუმცა პრაქტიკაში მსგავსი საგამონაკლისო რეგულაციების ჩვეულ წესებად ქცევა პოტენციურ საფრთხეს შეიცავს დასახელებული პრინციპებისთვის.

⁶ Scrutiny of Legal Provisions and Scrutiny of Legal Provisions and Consolidation of Legislation Consolidation of Legislation - Contribution of the Federal Contribution of the Federal Ministry of Justice to Better Ministry of Justice to Better Regulation, 5. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3NFPcmJ>, განახლებულია: 20.07.2022.

⁷ Transparency in Law Making: Pre-Legislative Scrutiny.

⁸ David Judge, "Walking the Dark Side: Evading Parliamentary Scrutiny", The Political Quarterly, Vol. 92, No. 2, April-June 2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3NrsSrR>, განახლებულია: 20.07.2022.

⁹ Hannah White, "Parliamentary Scrutiny of Government", Institute for Government, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3buiwiu>, განახლებულია: 20.07.2022.

¹⁰ Felicity Matthews, "Parliamentary scrutiny of executive patronage: The relationship between institutional norms, reputation and accountability", Public Administration, 98(3), 2019.

¹¹ Avis sur le Projet de Loi sur les actes normatifs de Bulgarie adopté par la Commission de Venise lors de sa 81e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009), CDL-AD(2009)053, para. 8, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3A6eHtZ>, განახლებულია: 20.07.2022.

¹² Philip Pettit, "Depoliticizing Democracy", Ratio Juris. Vol. 17, No. 1, March 2004, 52–65.

საქართველოში კანონშემოქმედებასთან დაკავშირებული პროცედურული წესების ერთობლიობა პარლამენტის რეგლამენტის სახით არის მიღებული. ის ადგენს საკანონმდებლო ორგანოს თითოეული ფუნქციის განხორციელების პროცესს, საფეხურებს, ვადებს. ასევე განსაზღვრულია საკანონმდებლო ინიციატივათა მიღების როგორც ორდინარული, ისე საგამონაკლისო წესები.

ამ ნაშრომის მიზანია, გამოიკვლიოს, რა შინაარსის კანონპროექტებს იღებდა პარლამენტი დაჩქარებული პროცედურებით და ეს შინაარსი ამართლებდა თუ არა ასეთ შემჭიდროებულ ვადებში მათ დამტკიცებას. დოკუმენტი აღწერს, რას გულისხმობს კანონპროექტთა მიღების დაჩქარებული წესი ნორმატიულ დონეზე, აგრეთვე, როგორი პრაქტიკაა საქართველოში ამ მხრივ. ის მიმოიხილავს, ბოლო სამი მოწვევის პარლამენტში¹³ რამდენ საკანონმდებლო ინიციატივაზე მოითხოვეს შესაბამისმა სუბიექტებმა¹⁴ დაჩქარებული წესით განხილვა, დაკმაყოფილდა თუ არა ეს მოთხოვნები, საბოლოოდ, რამდენი პროექტი მიიღეს ამ წესით და რამდენი დასრულდა ორდინარული პროცედურით.

2. მეთოდოლოგია

კანონმდებლობაში არსებული საგამონაკლისო წესები განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს იმის გასარკვევად, რამდენად სწორად იყენებს ამ წესებს შესაბამისი ორგანო და, პრაქტიკაში მათი ხშირად გამოყენებით, ეს წესები ორდინარულში ხომ არ გადაიზრდება. ასევე მნიშვნელოვანია გამონაკლისი პროცედურების ბოროტად გამოყენებისგან პრევენცია, რათა ამგვარმა პრაქტიკამ მთლიანი საკანონმდებლო პროცესი არ დააზიანოს.

საია დაინტერესდა, საკანონმდებლო ინიციატივის წარმდგენი სუბიექტები რა მიზეზით ითხოვდნენ დაჩქარებული წესით მათ

¹³ 2012, 2016 და 2020 წლები.

¹⁴ საქართველოში საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტები არიან: პარლამენტის წევრი, ფრაქცია, კომიტეტი, მთავრობა, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები და 25 ათასი (2018 წლამდე - 30 ათასი) ამომრჩეველი. პირველი სამი ინიციატორი წინამდებარე დოკუმენტში ერთობლივად მოხსენიებული იქნება, როგორც საპარლამენტო სუბიექტები.

განხილვას და რა შემთხვევებში (როგორი ტიპის კანონპროექტებთან დაკავშირებით) არ აკმაყოფილებდა ბიურო/პლენარული სხდომა ამგვარ მოთხოვნებს. ორგანიზაციამ შეისწავლა მე-8, მე-9 და მე-10 მოწვევის¹⁵ პარლამენტებში დაჩქარებული წესით კანონპროექტთა განხილვის ტენდენციები. მთლიანობაში, დოკუმენტი მოიცავს დაახლოებით 10-წლიან პერიოდს.

ნაშრომში გამოყენებულია შერეული კვლევის მეთოდი. რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში წარმოდგენილია სხვადასხვა მონაცემის რაოდენობრივი ანალიზი, ხოლო მის საფუძველზე - შესაბამისი სტატისტიკური ინფორმაცია. თვისებრივი მეთოდის მეშვეობით კი გაანალიზებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო ინიციატივა. შედეგად, იდენტიფიცირებულია თითოეული მოწვევიდან, პირობითად, 10-10 ყველაზე მნიშვნელოვანი ინიციატივა, რომლებიც, ავტორების აზრით, მათი შინაარსიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული დატვირთვის მატარებელი იყო, რაც ვერ ამართლებდა შეზღუდულ ვადებში მათ მიღებას. საიამ აგრეთვე შეისწავლა, რომელ კანონპროექტებს რა სახის შენიშვნები და წინააღმდეგობა შეხვდა საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობისას. ამის მიზანია, გამოიკვეთოს დაჩქარებული წესით განხილვის მიზანშეწონილობა. საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული საუკეთესო რეგულირებისა თუ პრაქტიკის გამოსავლენად დოკუმენტში აღწერილია ევროპის რამდენიმე ქვეყნის კანონმდებლობაც კანონპროექტთა დაჩქარებული წესით განხილვის პროცედურების კუთხით.

ნაშრომში მოყვანილი მონაცემები ეყრდნობა პარლამენტის აპარატიდან გამოთხოვილ ინფორმაციასა და საკანონმდებლო ორგანოს ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოქვეყნებულ წყაროებს.

3. ძირითადი მიგნებები

რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის შედეგად, გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი მიგნებები:

- ბოლო სამ მოწვევაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტებმა პარლამენტში შეტანილი კანონპროექტე-

¹⁵ მეთუე მოწვევის პარლამენტში შესწავლილია 2020 წლის დეკემბრიდან 2022 წლის ივლისამდე პერიოდი (საგაზაფხულო სესიის ჩათვლით).

ბის დაახლოებით 21%-ზე მოითხოვეს დაჩქარებული წესით განხილვა. საბოლოოდ, ღეპუტატებმა მთლიანობაში წარდგენილი ინიციატივების 13% მიიღეს ამ პროცედურით (რაც ინიციატორთა შუამდგომლობების 63%-ს შეადგენს);

- 2012 წლის მოწვევაში თითქმის 2-ჯერ მეტ საკანონმდებლო ინიციატივაზე მოითხოვეს დაჩქარებული წესით განხილვა, ვიდრე, ერთიანად, 2016 და 2020 წლების მოწვევებში;
- დაჩქარებული წესით განხილვის შუამდგომლობით წარდგენილი ინიციატივების დაახლოებით 80%, მათი შინაარსიდან გამომდინარე, რეალურად, არ საჭიროებდა შემჭიდროებულ ვალებში განხილვას;
- დაჩქარებული წესით განხილვის პროცედურა 50-მდე შემთხვევაში პარლამენტმა რეფორმის ან მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტებთან მიმართებით გამოიყენა;
- 2012 წლის მოწვევაში კანონპროექტების ნახევარზე მეტის დაჩქარებული წესით განხილვა განპირობებული იყო 2013 წელს ასამოქმედებელ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან შესაბამისობის აუცილებლობით. თუმცა, ამ მაღალი მაჩვენებლის ძირითადი მიზეზი ის იყო, რომ თითოეული კანონპროექტი დამოუკიდებელ ინიციატივად დარეგისტრირდა და ისინი, შინაარსობრივი კავშირის მიუხედავად, ინიციატორს პაკეტის სახით არ წარმოუდგენია;
- მერვე მოწვევაში გამოვლინდა 24 შემთხვევა, როცა ბიურომ არ დააკმაყოფილა ინიციატორის მოთხოვნა. ასეთი მაჩვენებელი მე-9 მოწვევაში იყო 5, მე-10-ში კი - მხოლოდ 1;
- 8 ინიციატივის დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა დასაბუთდა ევროკავშირის დირექტივებსა ან ასოცირების შეთანხმებასთან შესაბამისობის მიზნით;
- 182 ინიციატივა, დაჩქარებული წესით განხილვის გადაწყვეტილების მიუხედავად, არ იყო მიღებული 1 კვირის ვადაში (უმეტესობის განხილვა ორდინარული წესით გაგრძელდა, ნაწილი კი ჩავარდა ან ინიციატორმა უკან გაიწვია);
- მიუხედავად იმისა, რომ დაჩქარებული წესით ფორმალურად

ვერ მოხერხდა კანონპროექტთა მიღება 1 კვირის ვადაში, ასეთ საკანონმდებლო ინიციატივათა დიდი ნაწილი დაახლოებით 10 დღეში მაინც დაამტკიცა პარლამენტმა;

- 2016 წლის მოწვევაში შემცირდა დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნათა რაოდენობა, რაც პირდაპირ უკავშირდება 2018 წლის ბოლოს ახალი რეგლამენტის რეგულაციას შესაბამისი დასაბუთების წარმოდგენის თაობაზე. თუმცა, წინა მოწვევასთან შედარებით, ორივე ტიპის ინიციატორებთან გაზრდილია იმ კანონპროექტების პროცენტული წილი, რომლებიც საბოლოოდ მართლაც მიიღეს დაჩქარებული წესით;
- პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებებში არ არის ასახული მიზეზები, რატომ არ აკმაყოფილებდა ის დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნებს; ამგვარი დასაბუთება არც ზეპირი მოთხოვნის შემთხვევებში ფიქსირდება;
- 2020 წლის მოწვევაში გამოვლინდა 10-მდე ინიციატივა, რომლებზეც დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა არა ინიცირებისას, არამედ შემდგომში, ბიუროს სხვა სხდომებზე გახმოვანდა. ამით, რეალურად, ინიციატორმა თავი აარიდა განმარტებით ბარათში შესაბამისი დასაბუთების სავალდებულო წარდგენას.

4. დაჩქარებული წესით განხილვის არსი და საკანონმდებლო წესი საქართველოში

პარლამენტი ორდინარული პროცედურით საკანონმდებლო ინიციატივას განიხილავს და ამტკიცებს 3 დღიდან 5 კვირამდე ვადაში.¹⁶ შესაძლებელია ვადის გაგრძელებაც.¹⁷ ამ წესის მიღმა არსებობს საგამონაკლისო, არაორდინარული წესებიც. ერთ-ერთი ასეთია დაჩქარებული პროცედურა, რომელიც გულისხმობს კანონპროექტის სამივე მოსმენით განხილვას და მიღებას პლენარული სხდომების 1 კვირის განმავლობაში.¹⁸ მის ფარგლებში

¹⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 107-ე მუხლი.

¹⁷ იქვე, 112-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁸ იქვე, 117-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

შესაძლებელია აგრეთვე საკანონმდებლო ორგანოს პლენარული სხდომის 1 დღეს კანონპროექტის 2 მოსმენით განხილვა და მიღება, თუმცა ეს მხოლოდ მეორე და მესამე მოსმენებს ეხება.¹⁹ აქვე აღსანიშნავია, რომ მოსმენებთან დაკავშირებული შეზღუდვა 2012 წლის რეგლამენტში არ არსებობდა.²⁰ გარდა ამისა, როგორც ძველი, ისე დღეს მოქმედი რეგლამენტი განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდის არ დაიშვება დაჩქარებული პროცედურის გამოყენება: ამ პროცედურით აკრძალულია ახალი კანონის პროექტის,²¹ აგრეთვე კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა და მიღება.²² ძველი წესისგან განსხვავებით, მხოლოდ ინიციატორს შეუძლია, მოითხოვოს კანონპროექტის 1 კვირის ვადაში განხილვა.²³ წამყვან კომიტეტს ამგვარი უფლებამოსილება აღარ აქვს.²⁴

დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება პარლამენტის ბიუროს დისკრეციაა.²⁵ მან ეს შეიძლება გააკეთოს როგორც კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყებისას (ამ კანონპროექტისთვის პირველ ბიუროზე), ისე პირველი მოსმენით მის განხილვამდე (რომელიმე მომდევნო ბიუროზე).²⁶ რაც შეეხება საფუძვლებს, 2012 წლის რეგლამენტისგან განსხვავებით, მოქმედი რედაქციით, კანონპროექტის ინიციატორი ვალდებულია, საკანონმდებლო პროცესის დაჩქარების აუცილებლობა დაასაბუთოს განმარტებით ბარათში.²⁷ 2018 წლამდე ამგვარი ვალდებულება არ არსებობდა. ერთადერთი, შესაძლოა, ბიუროს სხდომაზე ინიციატორს ეს დასაბუთება ზეპირად წარედგინა.

¹⁹ იქვე.

²⁰ საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 3 ივლისის N6533-ს რეგლამენტი.

²¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 117-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²² იქვე, 126-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

²³ იქვე, 117-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁴ იქვე.

²⁵ იქვე. 2012 წლის რეგლამენტის მიხედვით, ამ გადაწყვეტილების მიღება პლენარულ სხდომაზე შეიძლებოდა. იხ. საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის რეგლამენტი, 163-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 117-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁷ საქართველოს ორგანული კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 117-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

გარდა საკანონმდებლო პროცესის ხანგრძლივობის შეკვეცისა, დაჩქარებული წესით განსახილველ კანონპროექტებთან მიმართებით რეგლამენტი სხვა გამონაკლისებსაც ითვალისწინებს. კერძოდ, ასეთ ინიციატივებზე არ ვრცელდება წამყვანი კომიტეტის მიერ სხდომის გამართვის სავალდებულო პერიოდულობა, რომელიც კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ 3 დღიდან 5 კვირამდე პერიოდს შეადგენს.²⁸ გარდა ამისა, კომიტეტი ასეთ კანონპროექტებთან მიმართებით არ არის ვალდებული, სხდომის გამართვის თარიღი და დღის წესრიგი გამოაქვეყნოს სხდომამდე არაუგვიანეს 3 კალენდარული დღისა, როგორც ეს ჩვეულებრივ შემთხვევაში მოეთხოვება.²⁹ სხვა ინიციატივებისგან განსხვავებით, კომიტეტის სხდომის მიმდინარეობისას ასევე ნებადართულია სხდომის დღის წესრიგში დაჩქარებული წესით განსახილველი კანონპროექტის შეტანა.³⁰ დაშვებულია აგრეთვე მათი საკომიტეტო განხილვა პარლამენტის მორიგი სესიის პლენარული სხდომების დღეებში.³¹

მიუხედავად სწრაფი პროცედურისა, რეგლამენტით განსაზღვრული სუბიექტები მაინც ვალდებული არიან, პარლამენტის ბიუროს მიერ დადგენილ ვადაში გადასცენ წამყვან კომიტეტს კანონპროექტის თაობაზე თავიანთი შენიშვნები,³² ხოლო პლენარულ სხდომაზე განხილვისას ამ პროექტებს თან უნდა ერთოდეს რეგლამენტით გათვალისწინებული შესაბამისი დასკვნებიც.³³ ამდენად, ამ სუბიექტების დატვირთვა იზრდება იმის მიხედვით, კონკრეტულ პერიოდში რამდენ ინიციატივაზე იქნება მოთხოვნილი დაჩქარებული წესით განხილვა.

რაც შეეხება პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვასა და კენჭისყრას, ამ მხრივ, მათზე, ზოგადად, საკანონმდებლო ინიციატივებისთვის გათვალისწინებული ორდინარული წესი ვრცელდება.³⁴ მესამე მოსმენით კენჭისყრაც

²⁸ იქვე, 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁹ იქვე, 34-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

³⁰ იქვე, 34-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

³¹ იქვე, მე-15 პუნქტი.

³² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 117-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

³³ იქვე, მე-6 პუნქტი.

³⁴ იქვე.

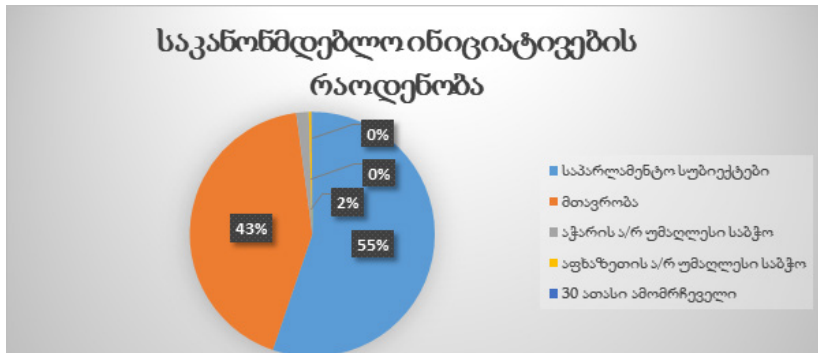
მხოლოდ საბოლოო რედაქტირებული ვარიანტის წარმოდგენის შემთხვევაში შეიძლება.³⁵

ამდენად, დაჩქარებული პროცედურის მიუხედავად, კანონპროექტების დამუშავება და შესაბამის სუბიექტთა ჩართულობა იმავე წესით ხდება და მათი ვალდებულებები ჩვეულებრივ მოქმედებს.

5. პრაქტიკა

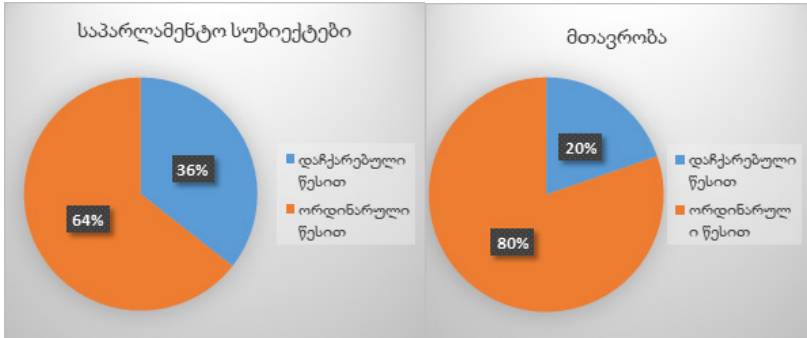
5.1. მერვე მოწვევის პარლამენტი (2012-2016 წლები)

2012 წლის მოწვევის პარლამენტს სულ 1099 საკანონმდებლო ინიციატივა წარედგინა, აქედან 607 - საპარლამენტო სუბიექტების, 469 - მთავრობის, 18 - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს, 4 კი - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ. ამ მოწვევაში 30 ათასი ამომრჩევლის მხოლოდ 1 ინიციატივა დარეგისტრირდა.

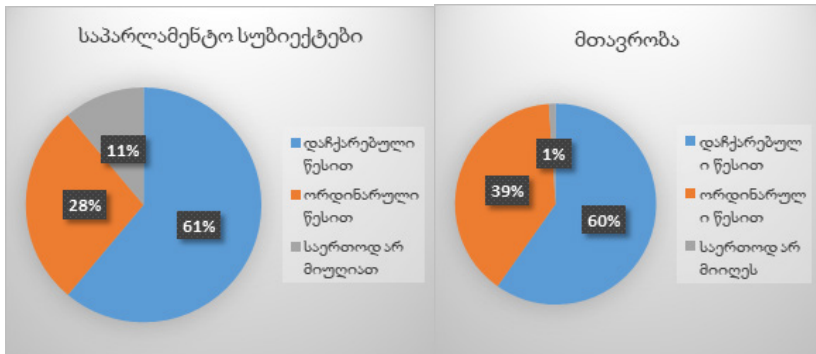


საპარლამენტო სუბიექტებმა 2012 წლის მოწვევაში ინიცირებული 607 საკანონმდებლო ინიციატივიდან 216-ზე მოითხოვეს დაჩქარებული წესით განხილვა (რაც წილობრივად 36%-ს შეადგენს), ხოლო მთავრობამ - 469-იდან 92 ინიციატივაზე (20%). აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ 18-იდან 2-ზე მოითხოვა დაჩქარებული წესით განხილვა (11%), აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ კი - მხოლოდ 1-ზე.

³⁵ იქვე, მე-7 პუნქტი.



საბოლოოდ, საპარლამენტო სუბიექტების მიერ დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნით ინიცირებული 216 პროექტიდან პარლამენტმა 132 ინიციატივა მიიღო დაჩქარებული წესით (61%), 60 - ჩვეულებრივი წესით (28%), 24 საერთოდ არ მიიღო (ზოგი ჩავარდა კენჭისყრაზე, ზოგი ინიციატორმა გაიწვია, ხოლო ნაწილის განხილვის ეტაპები არ ჩანს პარლამენტის ვებგვერდზე). მთავრობის 92 ინიციატივიდან დეპუტატებმა 55 მიიღეს დაჩქარებული წესით (60%), 36 - ორდინარული, 1 კი საერთოდ არ მიიღეს.



ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საპარლამენტო ინიციატორებს ბიურომ 216 პროექტიდან მხოლოდ 12-ზე არ დაუკმაყოფილა დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა. იგივე რაოდენობა დაფიქსირდა მთავრობის ინიციატივებზეც. აქვე აღსანიშნავია, რომ ოპოზიციონერი დეპუტატების მოთხოვნა დაჩქარებული წესით განხილვაზე ბიურომ 3 ინიციატივასთან მიმართებით დააყ-

მაყოფილა, უარი კი მხოლოდ 1 შემთხვევაში უთხრა იმ მიზეზით, რომ ამგვარი მოთხოვნა რეზოლუციის პროექტს მიემართებოდა, რომელზეც დაჩქარებული წესით განხილვის სპეციფიკა არ ვრცელდებოდა.

საპარლამენტო სუბიექტების შემთხვევაში თავად ინიციატორმა დაჩქარებული წესით განხილვა 187 პროექტთან მიმართებით მოითხოვა ინიცირებისთანავე, 24-მა კი - მოგვიანებით, პირველი მოსმენით განხილვამდე (მათ შორის, დაფიქსირდა ბიუროზე ზეპირად მოთხოვნის ფაქტებიც). 4 ინიციატივაზე დაჩქარებული წესით განხილვის შუამდგომლობის ავტორი წამყვანი კომიტეტი იყო, 1 შემთხვევაში კი - სავალდებულო წესით განმხილველი კომიტეტი (რაც არ შეესაბამებოდა კანონმდებლობას). მთავრობამ 78 პროექტზე დაჩქარებული წესი მოითხოვა ინიცირების წერილითვე, 9-ზე - მოგვიანებით, პირველი მოსმენით განხილვამდე (მათ შორის, ზეპირად, ბიუროს სხდომაზე), ხოლო წამყვანმა კომიტეტმა - 5 პროექტზე.

საპარლამენტო სუბიექტებთან მიმართებით პლენარულ სხდომაზე მხოლოდ ერთხელ მისცეს ხმა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას. დანარჩენ შემთხვევებში (მათ შორის, მთავრობის ინიცირებულ კანონპროექტებზე) ეს საკითხი ბიურომ გადაწყვიტა. 5 ინიციატივაზე ხელმისაწვდომი წყაროებიდან არ გამოიკვეთა, ვინ მოითხოვა დაჩქარებული წესით განხილვა და ვინ მიიღო ამის თაობაზე გადაწყვეტილება.

აღსანიშნავია ისიც, რომ საპარლამენტო სუბიექტების ინიციატივებიდან რამდენიმეს განხილვის პროცესში შენიშვნები და წინააღმდეგობა შეხვდა. ერთ შემთხვევაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახური იყო წინააღმდეგი იმ ცვლილებებისა, რომლებიც პარლამენტს უფართოებდა კონტროლის შესაძლებლობებს სამსახურის მიმართ. 8 ინიციატივას პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის ვრცელი სამართლებრივი შენიშვნები ახლდა, 1-ს - მობილური კომპანიების პროტესტი, ხოლო ვეტო გამოყენებული იყო 4 შემთხვევაში. მთავრობის ინიციატივებთან მიმართებით ასეთი წინააღმდეგობა სულ 5-ჯერ გამოვლინდა (როგორც კომიტეტებისა და იურიდიული დეპარტამენტის შენიშვნები, ისე საზოგადოების მოსაზრებები), 2 ინიციატივას კი პრეზიდენტმა ვეტო დაადო.

დასაბუთების არარსებობის მიუხედავად, თვისებრივი კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა ინიციატივების შინაარსი იმის გამოსავლენად, რეალურად იყო თუ არა აუცილებელი 1 კვირაში კონკრეტული საკანონმდებლო ინიციატივის მიღება. ამასთანავე, იდენტიფიცირებულია სხვადასხვა შესაძლო არგუმენტაცია, რომლებიც პროცედურის დაჩქარებას გაამართლებდა.

საპარლამენტო სუბიექტების საკანონმდებლო ინიციატივების კონტენტ-ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ 72 ინიციატივის დაჩქარებული წესით განხილვა ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე მოითხოვეს. ამ შემთხვევებში ინიციატორთა არგუმენტაცია, სავარაუდოდ, იყო ის, რომ „უმჯობესი იქნებოდა მათი ძალუ მიღება“. რაც შეეხება დანარჩენ ინიციატივებს, მათი დასაბუთების შინაარსობრივი ანალიზის შედეგად, შემდეგი კატეგორიები გამოიკვეთა:

- კონსტიტუციურ ცვლილებებთან შესაბამისობა³⁶ - 103 ინიციატივა;
- საგადასახადო შეღავათების გავრცელება მოქალაქეებზე - 1;
- სხვადასხვა ევროდირექტივასთან შესაბამისობის აუცილებლობა - 3;
- უვიზო მიმოსვლისა და ევროინტეგრაციის სურვილი და მისწრაფება - 2;
- ერთსა და იმავე კანონში შეტანილი ცვლილებების (რედაქციების) გადაფარვის აღმოფხვრა - 1;
- სოციალურ სფეროში ზედმეტად გადახდილი თანხების ლეგალიზება - 3;
- საარჩევნო საკითხები - 10;
- შესაბამისობა სხვა კანონთან, მათ შორის, ტექნიკური ცვლილებები - 4;
- კანონმდებლობის შესაბამისობა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან - 2;

³⁶ ამ ინიციატივებიდან 102 უშუალოდ უკავშირდებოდა 2013 წელში ასამოქმედებელ საკონსტიტუციო ცვლილებებს, რომლითაც შეიცვალა მმართველობის მოდელი და უფლებამოსილებები პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის გადანაწილდა.

- სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის გამკაცრება - 1;
- უძრავ ნივთებზე აღსრულების შეჩერების საკითხი - 2;
- სხვადასხვა ტიპის სამართალდარღვევის გახშირების მიზეზი - 3;
- კანონმდებლობაში არსებული დროებითი ვაკუუმის აღმოფხვრის საჭიროება - 4;
- კონკრეტული რეგულაციის ამოქმედებისთვის დადგენილი ვადის მოახლოება და მისი გაგრძელების აუცილებლობა³⁷ - 4.

კვლევის პროცესში გამოიკვეთა ისეთი ინიციატივებიც, რომლებიც, შინაარსიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი იყო კონკრეტული სფეროსთვის, მათ შორის ისეთებიც, რომლებიც რეფორმის ხასიათს ატარებდა. საპარლამენტო სუბიექტების მიერ ინიცირებულიდან ასეთი, სულ მცირე, 28 ინიციატივა დაიდენტიფიცირდა. მათი ნაწილი რეალურად მიიღეს კიდევ 1 კვირის პლენარული სხდომების ფარგლებში, ნაწილი კი - ჩვეულებრივი წესით.

მაგალითად, დაჩქარებული წესით განხილვა მოითხოვეს (თუმცა ისინი, საბოლოოდ, ორდინარული წესით მიიღო პარლამენტმა) ისეთ ინიციატივებთან მიმართებით, როგორცაა:

სასამართლო სხდომების გამჭვირვალობის მიზნით სხდომების გადაცემა პირდაპირი ჩართვის რეჟიმში, აგრეთვე ჩანაწერების გაკეთება;	იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის კანდიდატების პარლამენტისთვის წარდგენის, მათი საკითხის განხილვის, პლენარულ სხდომაზე გატანის წესი და ვადა;
დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის ახლებური წესი;	დაცული ტერიტორიის შექმნა;

³⁷ გარდა იმ შემთხვევისა, რომელიც გამარტივებული წესით განხილვის პროცედურაში არ მოიაზრებოდა.

<p>ისეთი დამატებითი პირობების განსაზღვრა, რომლებიც ეროვნულ ბანკს მისცემდა შესაძლებლობას, მიეღო გადაწყვეტილება საფინანსო სექტორის წარმომადგენლად პირის რეგისტრაციაზე ან მასზე ლიცენზიის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ;</p>	<p>სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პარტიებზე გასანაწილებელი თანხების მოპოვების შესაძლებლობა პარლამენტის არჩევნებში მონაწილე პარტიებისთვის 4%-იანი ბარიერის 3%-მდე დაწვეის გზით;</p>
<p>ადმინისტრაციული პატიმრობის შემცირება 15 დღემდე;</p>	<p>პრეზიდენტის შრომის ანაზღაურების ზრდა;</p>
<p>საპარლამენტო მონიტორინგის ახალი ფორმატების დანერგვა გაეროს სადამფუძნებლო ორგანოებთან მთავრობის ურთიერთობაზე, გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის ფორმატში მთავრობის მონაწილეობასა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე;</p>	<p>უვადოდ თავისუფლებაადკვეთილი პირის სასჯელის მოხდისგან გათავისუფლების საკითხის განხილვის ვადის, სასჯელის ფაქტობრივად მოხდის 25-იდან 20 წლამდე, ხოლო სასჯელის მოუხდელი ნაწილის უფრო მსუბუქი სასჯელით შეცვლის საკითხის განხილვის ვადის შემცირება 20-იდან 15 წლამდე.</p>

რაც შეეხება დანარჩენ კანონპროექტებს, მერვე მოწვევის პარლამენტში დაჩქარებული წესით მიღებული, საპარლამენტო სუბიექტების მიერ დარეგისტრირებული მნიშვნელოვანი ინიციატივების (პირობითი) ათეული შემდეგია:

1	<p>უზენაესი სასამართლოს წევრისთვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის უფლების პარლამენტისთვის დაბრუნება;</p>
2	<p>საღვთისმეტყველო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დაფუძნებისა და მართვის წესის, პროგრამების, სტუდენტთა ჩარიცხვის, აკადემიური პერსონალის მიღების, დაწესებულების ეონების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის წესების განსაზღვრა;</p>
3	<p>თვითმმართველი ერთეულისა და კერძო საკუთრების ტერიტორიებზე არსებული ხე-მცენარეებიდან მიღებული მერქნული რესურსის ტრანსპორტირებისა და პირველადი გადამამუშავების მიზნით ხე-ტყის წარმოშობის დოკუმენტის გაცემა სსიპ - ეროვნული სატყეო სააგენტოს, ხოლო აჭარის ა/რ-ის ფარგლებში - აჭარის მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულება აჭარის სატყეო სააგენტოს მიერ, ნაცვლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისა;</p>

4	ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესაზღვრდი ღონისძიებების შემოღება: გარკვეულ თანამდებობის პირებისთვის კამპანიაში მონაწილეობის აკრძალვა, წინასაარჩევნო პერიოდის გაფართოება, ასევე სუბიექტების მიერ შენობა-ნაგებობების გამოყენების ზუსტი წესების დადგენა, საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების მკაფიო შეზღუდვა;
5	სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირ პარტიებზე გასანაწილებელი თანხების გაზრდა; ზოგიერთი პოლიტიკური პარტიისთვის ერთჯერადი დაფინანსების გზით, წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების შესაძლებლობის მიცემა;
6	ორსულობის, მშობიარობის და ბავშვის მოვლის გამო შვებულების ხანგრძლივობის გაზრდა 730 კალენდარულ დღემდე (ანაზღაურებადი - 183 დღე);
7	თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის რეჟიმის განსაზღვრა;
8	პერსონალურ მონაცემების დაცვის ინსპექტორის მიერ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელებაზე ზედამხედველობის ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმის შექმნა;
9	მაჟორიტარული სისტემით პარლამენტის წევრად არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც არჩევნების პირველ ტურში მიიღებს არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტის ხმებს, ნაცვლად 30 პროცენტისა;
10	საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს დაკომპლექტების წესი.

არსებითად რეფორმის შინაარსს შეიცავდა მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებიც. ასეთი, სულ მცირე, 20 გამოიკვეთა. კონსტიტუციასთან შესაბამისობის მოტივით მთავრობამ ამ მოწვევაში 7 საკანონმდებლო ინიციატივა დაარეგისტრირა. სხვა მხრივ, დაფიქსირდა შემდეგი შინაარსის მნიშვნელოვანი კანონპროექტები: სტუდენტთა დაფინანსების საჭიროება; წლის ბოლოს საგადასახადო საკითხების მოწესრიგების აუცილებლობა; პროფესიულ საგანმანათლებლო პროგრამებზე სტუდენტთა ჩარიცხვის მოწესრიგება; ჯარიმებისა და საურავების გადახდის ახალი წესი და სხვა. ჩამოთვლილთაგან, რეალურად, საგადასახადო საკითხების გარდა, რომლებიც ახალი საგადასახადო წლის დაწყებასთან იყო დაკავშირებული, სხვა დანარჩენი ცვლილებები დაჩქარებული წესით განხილვის მიზნებისთვის დაუსაბუთებელი იყო და აქაც მხოლოდ იკვეთებოდა მოტივი, რომ „უმჯობესი იქნებოდა, თუ მალე მიიღებდა მათ პარლამენტი“.

მთავრობის ინიციატივებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებების ათეული კი ასე შეიძლება გაიწეროს:

1	ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს ფუნქციონირების ტერიტორიული საზღვრების დადგენა; მსაჯულთა შერჩევის პროცედურის დაზუსტება; შუთავსებლობის შემთხვევები; მიუკერძოებლობისა და უსაფრთხოებისთვის დამატებითი გარანტიები; აცილებისა და მათ მიერ კენჭისყრის ჩატარების წესები;
2	შპს-სა და სს-ში პარტნიორთა ან აქციონერთა საერთო კრების გადაწყვეტილებით წლიური და შუალედური მოგების დივიდენდების სახით განაწილების შესაძლებლობა; ასეთი ტიპის საწარმოებში დივიდენდის გაცემის წესი; შპს-ში წილის მფლობელის უფლება თავისი წილის საზოგადოების განახლებული კაპიტალის პროპორციულად გაზრდაზე;
3	ოფიციალური სტატისტიკის პრინციპების ცვლილება გაეროს სტატისტიკის ფუნქციონირების 10 პრინციპით; მეწარმე სუბიექტების მიერ საქსტატისთვის ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულების დადგენა; საქსტატის საბჭოს იმ წევრთა კონკურსით შერჩევის წესი, რომლებიც არ არიან საჯარო მოხელეები; საქსტატის მრჩეველთა საბჭოს შექმნის საკითხები;
4	ტექნიკური მდგომარეობის განსაზღვრის მიზნით, გზისთვის ვარგისობაზე სავალდებულო პერიოდულ ტესტირებას დაქვემდებარებული სატრანსპორტო საშუალებების და კრიტერიუმების განსაზღვრა;
5	დროებითი შეღავათიანი რეჟიმის დადგენა საქართველოში მყოფი ცალკეული კატეგორიის უცხოელებისთვის ბინადრობის ნებართვის მოსაპოვებლად;
6	პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების სფეროში საზედამხებელო ორგანოს შემოღება; განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემთა წრის გაფართოება; მათი დაცვის სტანდარტების ცვლილება;
7	მთავრობისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა გადანაწილება;
8	ზოგადი განათლების საფეხურზე სწავლის დაწყების ასაკის განსაზღვრა;
9	ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს მიერ განსახილველი საქმეებისთვის ახალი სისხლის სამართლის საქმეების დამატება; 2013 წლის 1-ლი იანვრიდან 2014 წლის 1-ელ ოქტომბრამდე თბილისისა და ქუთაისის საქალაქო სასამართლოებში ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით იმ დანაშაულთა საქმეების განხილვის ვალდებულება, რომელთა მიმართ არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი;
10	იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების ახალი წესი; სასამართლო სსდომების ვიდეო-აუდიო ჩაწერა.

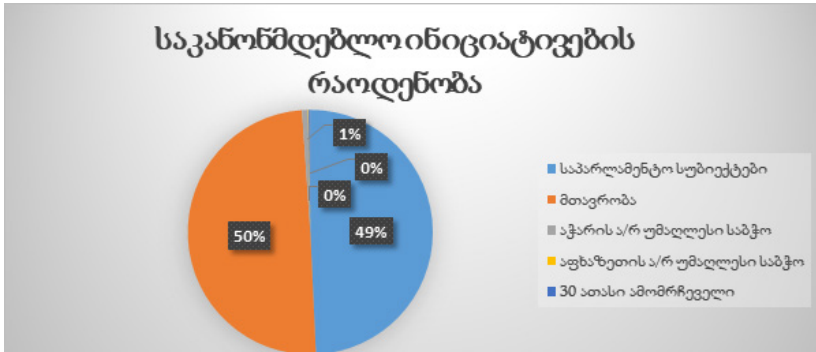
გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, როგორც საპარლამენტო სუბიექტების, ისე მთავრობის მიერ ინიცირებულ პროექტებთან დაკავშირებით გამოიკვეთა ზოგადი ტენდენცია - მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ინიციატივა ფორმალურად დაჩქარებული წესით ვერ მიიღეს დეპუტატებმა (ან ბიურომ არ დააკმაყოფილა მოთხოვნა), მათი დიდი ნაწილი 10 დღის ფარგლებში მაინც დაამტკიცა პარლამენტმა, რაც მნიშვნელოვან სხვაობას არ იძლევა 1 კვირაში მიღებულ პროექტებთან შედარებით.

რაც შეეხება აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების ინიციატივებს, პირველს მხოლოდ ორ ინიციატივაზე ჰქონდა დაჩქარებული წესით განხილვა მოთხოვნილი. აქედან 1 საბოლოოდ მიიღეს კიდეც ამ წესით, მეორეს განხილვები კი შეწყდა. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ერთი ინიციატივა, რომელიც ადგენდა საბჭოს ნორმატიული აქტების მიღების და გამოქვეყნების დროებით რეგულაციას, დაჩქარებულად მიიღო პარლამენტმა. თუმცა, მას პრეზიდენტმა ვეტო დაადო (რომელიც დაძლია პარლამენტმა), რის გამოც მისი ძალაში შესვლა დაახლოებით 1 თვით შეფერხდა.

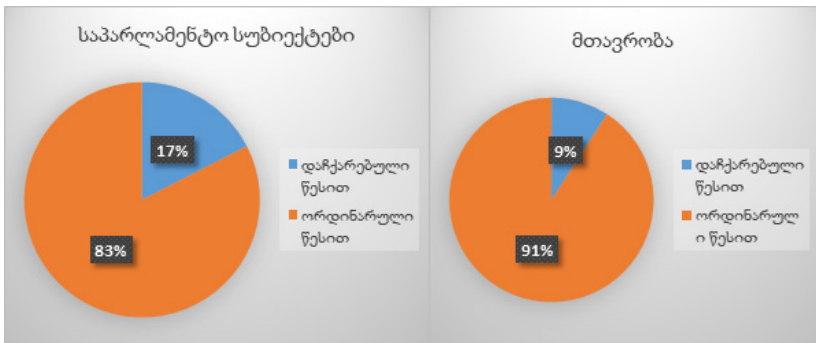
ამდენად, რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ 2012-2016 წლების პარლამენტში საკმაოდ დიდია დაჩქარებული წესით კანონპროექტთა განხილვისა და მიღების მაჩვენებელი. ინიცირებული პროექტებიდან (1099) შესაბამისმა სუბიექტებმა 28%-ზე მოითხოვეს დაჩქარებული წესით განხილვა, ხოლო ამ 308 ინიციატივის 61% საკანონმდებლო ორგანომ საბოლოოდ დაჩქარებული წესით დაამტკიცა. ყველაზე საყურადღებო ამ სტატისტიკაში არის დასაბუთების არარსებობა. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონმდებლობა არ ითხოვდა დაჩქარებული წესით განხილვის დასაბუთებას, მთლიანი სურათის შეფასებით, 80-90% რეალურად არ იყო იმდენად საჩქარო, რომ ის უკიდურესად შემჭიდროებულ ვალებში, 1 კვირაში (ხშირად 1 დღეს 2 მოსმენით) მიღებულიყო.

5.2. მეცხრე მოწვევის პარლამენტი (2016-2020 წლები)

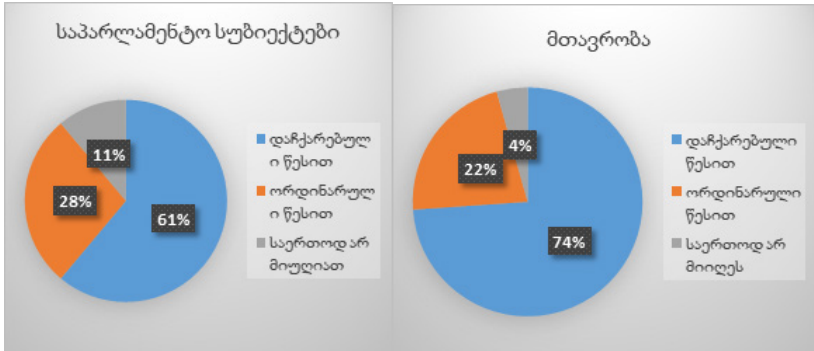
მეცხრე მოწვევის პარლამენტში, მთლიანობაში, 1011 საკანონმდებლო ინიციატივა დარეგისტრირდა. მათ შორის, საპარლამენტო სუბიექტებმა 498 ინიციატივა შეიტანეს, მთავრობამ - 502, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ - 8, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ - 1, ხოლო 30 ათასმა ამომრჩეველმა - 2.



საპარლამენტო სუბიექტებმა 498 საკანონმდებლო ინიციატივიდან 87-ზე მოითხოვეს დაჩქარებული წესით განხილვა, მთავრობამ 502 ინიციატივიდან - 46-ზე, ხოლო აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს საბჭოებს, ასევე 30 000 ამომრჩეველს ამ მოწვევაში წარდგენილი კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვა არ მოუთხოვიათ.



საპარლამენტო სუბიექტების მიერ მოთხოვნილი 87 ინიციატივიდან პარლამენტმა დაჩქარებული წესით საბოლოოდ დაამტკიცა 53 ინიციატივა (61%), ორდინარულით - 25, 9 კი საერთოდ არ მიუღია (ზოგი კენჭისყრაზე ჩავარდა, ზოგი გაიწვიეს, ხოლო ნაწილის განხილვის გაგრძელება მომდევნო მოწვევის პარლამენტმა არ მიიჩნია მიზანშეწონილად). მთავრობის 46 ინიციატივიდან დეპუტატებმა 34 მიიღეს დაჩქარებული (74%), 10 - ორდინარული წესით, 2 კი საერთოდ არ მიუღიათ.



როგორც რაოდენობრივი ანალიზიდან ჩანს, 2016 წლის მოწვევაში შემცირდა დაჩქარებული წესით განხილვების რაოდენობა, რაც პირდაპირ უკავშირდება 2018 წლის ბოლოს ახალი რეგლამენტის მოთხოვნას შესაბამისი დასაბუთების წარმოდგენის თაობაზე. თუმცა, წინა მოწვევასთან შედარებით, ორივე ტიპის ინიციატორებთან გაზრდილია იმ საკანონმდებლო ინიციატივების პროცენტული წილი, რომლებიც საბოლოოდ მართლაც მიიღეს დაჩქარებული წესით. ამავე დროს, მეცხრე მოწვევაშიც ნარჩუნდება ტენდენცია, რომ, თუ პარლამენტი 1 კვირის ვადაში, ფორმალურად, დაჩქარებული წესით ვერ იღებდა კანონპროექტებს, ამას 10 დღის ვადაში მაინც ახერხებდა (მათ შორის იყო ისეთი ინიციატივებიც, რომლებიც ერთ დღეს ორი მოსმენით მიიღეს).

ამ მოწვევაში შემცირდა ასევე იმ ინიციატივათა რიცხვი, რომლებზეც ბიურომ დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა: მან საპარლამენტო სუბიექტებს 4 შემთხვევაში უთხრა უარი, მთავრობას კი - მხოლოდ ერთხელ.

დაჩქარებული წესით განხილვა მეცხრე მოწვევაში წამყვან კომიტეტს არ მოუთხოვია, გადაწყვეტილება კი ყველა შემთხვევაში ბიურომ მიიღო. ახალი რეგლამენტის დამტკიცებამდე დაჩქარებული წესით განხილვაზე ზეპირი შუამდგომლობა ინიციატორებმა 6 პროექტთან მიმართებით (დეპუტატებმა - 5-ჯერ, მთავრობამ - ერთხელ) წარადგინეს.

ამ მოწვევაში პრეზიდენტმა დაჩქარებული წესით მიღებულ ერთ ინიციატივას დაადო ვეტო (მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საკანონმდებლო პაკეტი), ცალკეულ შემთხვევაში გამოიკვეთა იურიდიული დეპარტამენტისა და გარე აქტორების შენიშვნებიც.

დასაბუთების გარეშე წარდგინებები ჭარბობდა 2018 წლის ბოლომდე, სანამ ძალაში ახალი რეგლამენტის მოთხოვნა შევიდოდა. ამ მოწვევის საკანონმდებლო ინიციატივებში უმეტესად შემდეგი სახის ზოგადი დასაბუთება გამოიკვეთა:

- კონსტიტუციასთან შესაბამისობა;
- საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან შესაბამისობა;
- სასამართლოს განტვირთვის მიზანი;
- რეგულირების გარეშე არსებული საკითხის მოწესრიგება;
- დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანი მეთოდების დანერგვის საჭიროება;
- ახალ საგადასახადო წელთან დაკავშირებული ცვლილებები;
- საზღვარგარეთ თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ზრდის პროცესის დარეგულირება;
- სასწავლო პროცესთან დაკავშირებული ცვლილებები;
- კონკრეტული სახის სამართალდარღვევების განშირება;
- კორონავირუსის გავრცელების პრევენციასთან დაკავშირებული რეგულაციები;
- საარჩევნო საკითხები;
- ნდობის გამოცხადების პროცედურების დასაჩქარებლად სამინისტროების რეორგანიზაცია.

რაც შეეხება საკანონმდებლო ინიციატივების კონტენტ-ანალიზს,

ისინი ამ კუთხითაც შეფასდა, რათა გამოკვეთილიყო, ერთი მხრივ, შინაარსობრივად მნიშვნელოვანი ინიციატივები, რომლებზეც დაჩქარებული წესით განხილვა იყო მოთხოვნილი, მეორე მხრივ კი - შესაძლო რეალური მიზეზები თუ არგუმენტაცია, რომლებიც ამგვარ შემჭიდროებულ ვადებში მათ მიღებას გაამართლებდა.

მეცხრე მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოში საპარლამენტო სუბიექტების მიერ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის ან რეფორმის შინაარსის მქონე 30-მდე საკანონმდებლო ინიციატივა დარეგისტრირდა. ისინი ითვალისწინებდა, მათ შორის, ისეთ ცვლილებებს, როგორცაა:

<p>ჯანმრთელობის დაზღვევის რეგულირება და მისი მომწესრიგებელი ფუნდამენტური საკითხები;</p>	<p>ბუნებრივი გაზის განაწილების ლიცენზიანტებისთვის კომისიის საქმიანობის უფრო ეფექტიანი განხორციელების მიზნით დამატებითი ვალდებულებების დაკისრება;</p>
<p>მასწავლებლის საქმიანობის დაწყების, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის ახლებური წესი; მოწვეული და შემცვლელი მასწავლებლის ტერმინების შემოღება; მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის სისტემის დანერგვა; მასწავლებლის პროფესიაში შესვლის მრავალფეროვანი გზების განსაზღვრა;</p>	<p>მსჯავრდებულთა მიერ განათლების მიღების საკითხები; სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოში მოსამართლეობის კანდიდატის ასარჩევად წარდგენის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების დაზუსტება;</p>
<p>იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის უფლებამოსილების მინიჭება სააპელაციო სასამართლოში მოსამართლეთა უფრო ვიწრო სპეციალიზაციის შემოღებასთან დაკავშირებით;</p>	<p>იურიდიული დახმარების სამსახურისთვის 3 წლის ვადით მანდატის გაფართოება უძრავ ნივთთან დაკავშირებულ საკითხებზე, ასევე შრომით სამართლებრივ ურთიერთობებზე.</p>

წინა მოწვევის მსგავსად, მნიშვნელოვნების კრიტერიუმის მიხედვით, აქაც გამოიკვეთა დაჩქარებული წესით მიღებული საკანონმდებლო ინიციატივების პირველი ათეული:

1	საზღვარგარეთ აღიარებული ზოგადსაგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელებისთვის შესაბამისი საკანონმდებლო მექანიზმების შემოღება;
2	საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირის, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირის და საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიულ პირის საკუთრებაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის გადასვლის საკითხი;
3	არსებული მუნიციპალიტეტების გაერთიანება, რის შედეგადაც, ნაცვლად არსებული 12 თვითმმართველი ქალაქისა, რჩება 5 თვითმმართველი ქალაქი; ყველა მუნიციპალიტეტში აღმასრულებელ ორგანოდ და უმაღლეს თანამდებობის პირად მერის განსაზღვრა;
4	მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული რეფორმა: უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებსა და თავმჯდომარეს, ნაცვლად პრეზიდენტისა, პარლამენტს წარუდგენს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო; უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში იქნება არანაკლებ 28 მოსამართლე; უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე აირჩევა უზენაესი სასამართლოს წევრთაგან. ნაცვლად 10-წლიანი ვადისა, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები აირჩევიან უვადოდ;
5	ფილტრიანი და უფილტრო სიგარეტებისთვის გათვალისწინებული აქციზის დიფერენცირებული განაკვეთების გათანაბრება;
6	განსაკუთრებით მძიმე კატეგორიის დანაშაულისთვის პირის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების ხანდაზმულობის ვადის 30 წლით განსაზღვრა, ნაცვლად 25 წლისა;
7	ბრალდების მხარის მსგავსად, გამოძიების ეტაპზე გამოსაკითხი პირის მოწმედ დაკითხვის უფლების მინიჭება დაცვის მხარისთვის;
8	საგანგებო მდგომარეობის რეგულირებასთან დაკავშირებული ცვლილებები;
9	საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტება, მედია და საარჩევნო გარემო, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების პრევენცია, საარჩევნო დავების განხილვა, გენდერული კვოტები; ამომრჩევლის იძულების, დაშინებისა და ხმის მიცემის ფარულობის დარღვევის აკრძალვასთან დაკავშირებული საკითხი; პოლიტიკური პარტიების მიერ ცესკოს წევრების დანიშვნის წესი;
10	გზმ-ს და სგმ-ს პროცესში საჯარო განხილვების ჩატარების შესაძლებლობის დამკვეთა ონლაინ ფორმატში, ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის გათვალისწინებით.

მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივების ნაწილში კი რეფორმული ტიპის პროექტებად შეიძლება დასახელდეს შემდეგი შინაარსის რეგულაციები:

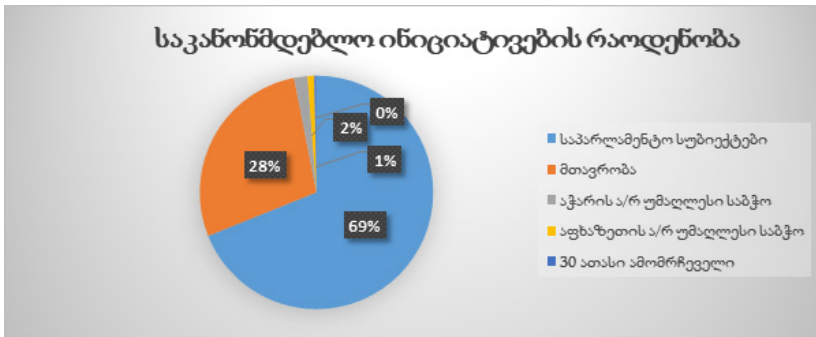
1	საქართველოს ტერიტორიაზე ქონების რეალიზაციის ან/და მომსახურების გაწევისას, ასევე ქონების რეალიზაციის ან მომსახურების გაწევის შეთავაზების ან/და რეკლამირებისას ფასი გამონატული იქნება მხოლოდ ლარით. უცხოური ვალუტით ფიზიკურ პირზე ფულის სესხად გაცემა დასაშვები იქნება, თუ ამ სესხის ოდენობა, მისი გაცემის მომენტისთვის ოფიციალური გაცვლითი კურსის მიხედვით, აღემატება 100 000 ლარს;
2	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებაში პარტნიორის მიერ წილის გაყიდვისას დანარჩენ პარტნიორებს მიენიჭებათ უპირატესი შესყიდვის უფლება;
3	დასჯად ქმედებად ცხადდება ალკოჰოლური, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში მოპედის მართვა ან მოპედის მართვისას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ალკოჰოლური, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის დასადგენად შემოწმებისთვის თავის არიდება;
4	მცირდება სამინისტროების რაოდენობა და ნაწილდება ფუნქციები (2 საკანონმდებლო პაკეტი, რომლებიც, შესაბამისად, 110 და 116 პროექტისგან შედგებოდა);
5	შეიცვლება ინკლუზიური განათლების მიწოდების წესები;
6	ქუთაისის საერთაშორისო უნივერსიტეტის დაფუძნება;
7	სასწრაფო სამედიცინო დახმარებით უზრუნველყოფა აღარ იქნება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიური უფლებამოსილება. სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი, რეორგანიზაციის გზით, შეუერთდება ჯანდაცვის სამინისტროს სსიპ – საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრს;
8	იზრდება ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა რაოდენობა;
9	დაინერგება დისტანციური სწავლება;
10	თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის გადაეცემა კანონმდებლობით განსაზღვრული საგამოძიებო ქვემდებარეობის ფარგლებში დანაშაულთა გამოძიებისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ფუნქცია.

ამდენად, რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ 2016-2020 წლების პარლამენტში, წინა მოწვევა-სთან შედარებით, მნიშვნელოვნად იკლო დაჩქარებული წესით კანონპროექტთა განხილვისა და მიღების მაჩვენებელმა. თუმცა, 2016 წლის მოწვევისგან განსხვავებით, აქ პროცენტულად მეტი იყო იმ პროექტების წილი, რომლებზეც ბიურომ დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა დააკმაყოფილა. ასევე ჭარბობდა საბოლოოდ მიღებულ ინიციატივათა ოდენობაც (მოთხოვნილი 133

ინიციატივიდან 87 მიიღეს დაჩქარებული წესით - დაახლოებით, 65%). ამ მოწვევაშიც მრავლად იყო რეფორმული ტიპის საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც 1 კვირის ვადაში დაამტკიცეს. უმეტესობა, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, არ საჭიროებდა შემჭიდროებულ ვადებში მიღებას.

5.3. მეათე მოწვევის პარლამენტი (2020-2024 წლები)³⁸

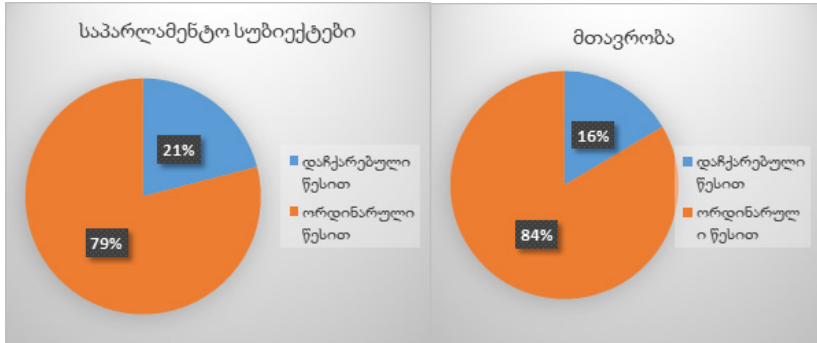
მეათე მოწვევაში, 2022 წლის საგაზაფხულო სესიის ჩათვლით, საპარლამენტო სუბიექტების მიერ ინიცირებულია 224 კანონპროექტი. მთავრობამ წარადგინა 91,³⁹ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ - 6, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ - 3, ხოლო 25 ათასმა ამომრჩეველმა - 1.



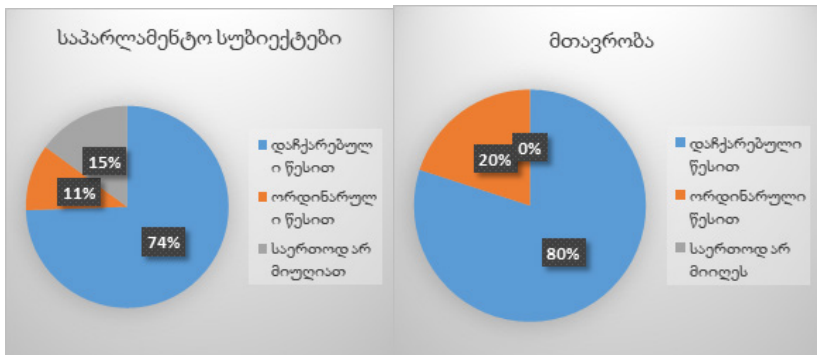
საპარლამენტო სუბიექტებმა 224 ინიციატივიდან 47-ზე მოითხოვეს დაჩქარებული წესით განხილვა (21%). მთავრობამ - 91-იდან 15-ზე (16%), ხოლო დანარჩენებს ასეთი მოთხოვნა არ წარუდგენიათ.

³⁸ ამ ქვეთავში მეათე მოწვევის პარლამენტში მონაცემები წარმოდგენილია 2022 წლის საგაზაფხულო სესიის ჩათვლით.

³⁹ ამ რაოდენობაში არ ითვლება საერთაშორისო ხელშეკრულებები და სხვა ინფორმაციული დოკუმენტები თუ წარდგინებები, რომელთა პარლამენტში ინიცირების უფლებაც აქვს მთავრობას.



საპარლამენტო სუბიექტების 47 ინიციატივიდან პარლამენტმა საბოლოოდ დაჩქარებული წესით 35 დაამტკიცა (74%), ორდინარული წესით - 5, ხოლო საერთოდ არ მიიღო - 7 მათგანი.⁴⁰ რაც შეეხება მთავრობის ინიციატივებს, 12 (80%) მიიღო დაჩქარებული, 3 კი - ორდინარული წესით.



ამ მოწვევაში მხოლოდ ერთ საკანონმდებლო ინიციატივაზე არ დააკმაყოფილა ბიურომ დაჩქარებული წესით განხილვის შუამდგომლობა. პრეზიდენტის ვეტო ამგვარ კანონპროექტებზე არ დაფიქსირებულა, სხვა აქტორების (მათ შორის, არასამთავრობო ორგანიზაციების) მხრიდან კი გამოიკვეთა კრიტიკული შენიშვნები.

მეთუ მოწვევის პარლამენტში გამოიკვეთა საპარლამენტო სუბი-

⁴⁰ გასათვალისწინებელია, რომ ამ პროექტებიდან 5 მიმდინარეა და ამ მოწვევამ, შესაძლოა, მომდევნო სესიებზე მიიღოს. 2 საკანონმდებლო ინიციატივა კი გაიწვიეს.

ექტების მიერ ინიცირებული შემდეგი მნიშვნელოვანი კანონპროექტები, რომლებიც დაჩქარებული წესით მიიღეს:

1	დასაშვები ხდება პრეზიდენტისა და სხვა კონსტიტუციურ ორგანოთა ქმედების არაკონსტიტუციურად ცნობა;
2	COVID-19-ის საწინააღმდეგო პროფილაქტიკური აცრისა ან მკურნალობისთვის განკუთვნილი ფარმაცევტული პროდუქტის შემოტანისას, როდესაც ამ პროდუქტს ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის ან მის მიერ აღიარებული მკაცრი მარეგულირებელი ორგანოების (SRAs) მხრიდან მინიჭებული აქვს გამოყენების (მათ შორის, გადაუდებელი გამოყენების) ავტორიზაცია ან პრეკვალიფიკაცია, მისი გამოყენების შედეგად შესაძლო ზიანზე პასუხისმგებელი იქნება სახელმწიფო;
3	დგინდება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა (ჯარიმა 20 ლარის ოდენობით) პანდემიის ან/და ეპიდემიის დროს ღია საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის. ასევე, 50-ლარიანი ჯარიმა წესდება პანდემიის ან/და ეპიდემიის დროს ღია ან დახურულ საჯარო სივრცეში, აგრეთვე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით ან ტაქსით (M1 კატეგორია) გადაადგილებისას პირბადის ტარების წესის განმეორებით დარღვევისთვის;
4	უქმდება ინსპექტორის სამსახური და მის ნაცვლად იქმნება ორი ახალი უწყება;
5	მოწესრიგდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევისა და პარლამენტისთვის წარდგენის პროცედურის ცალკეული საკითხები;
6	მკაცრდება პასუხისმგებლობა წვრილმანი ხულიგნობისთვის;
7	2024 წლის არჩევნებში შეკრებილი პარლამენტის უფლებამოსილებების ცნობამდე საარჩევნო ბლოკის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრს უფლება ექნება, განეკრიანდეს სხვა პოლიტიკური პარტიის/ პოლიტიკური პარტიების ან საარჩევნო ბლოკის მიერ შექმნილ ფრაქციაში, თუ ის საარჩევნო ბლოკში შემავალ შესაბამის პარტიას დატოვებს;
8	იზრდება პარლამენტის წევრის დაკავებასა ან დაპატიმრებაზე, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირად ჩხრეკაზე თანხმობის მიცემის შესახებ, ასევე დაკავებული ან დაპატიმრებული პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების შეჩერების (დაკავების ან დაპატიმრების პერიოდით) თაობაზე პარლამენტის დადგენილების მიღების კვორუმი (პარლამენტის სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედი);

9	ახლებურად წესრიგდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების წესი, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურა, დისციპლინური გადაცდომებისა და სახდელუბის სახეებისა და დისციპლინური წარმოების განხილვის ვადებთან დაკავშირებული საკითხები;
10	ახლებურად განისაზღვრება საქართველოს პარლამენტის მიერ ცესკოს წევრებისა და ცესკოს თავმჯდომარის არჩევის ძირითადი წესი. ზუსტდება, ვინ არ შეიძლება იყოს პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებათა წარმომადგენელი; არჩევნების მეორე ტურის ჩატარებისას საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ არჩეული საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას, აგრეთვე საჭიროების შემთხვევაში, კომისიის წევრთა რაოდენობის 12-მდე შევსების ნაცვლად, გათვალისწინებული იქნება 17-მდე შევსება; საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენლად არ შეიძლება დაინიშნოს ამავე საარჩევნო სუბიექტის მიერ არჩევნების პირველ ტურში წარდგენილი კანდიდატი.

მეთაე მოწვევის პარლამენტში დაფიქსირდა 10-მდე შემთხვევა, როდესაც ინიციატორებმა დაჩქარებული წესით განხილვა ინიცირებიდან მალევე, რამდენიმე დღეში მოითხოვეს ბიუროს სხდომაზე (ზოგიერთ შემთხვევაში დასაბუთება წერილობით გადმოსცეს). შეიძლება ითქვას, რომ მათ ამით თავი აარიდეს განმარტებით ბარათში დაჩქარებული წესით განხილვის არგუმენტირებას. მიუხედავად იმისა, რომ ინიცირების შემდეგ, პირველ მოსმენამდე, დასაშვებია დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა, ასეთი პრაქტიკა არ არის მისასალმებელი, ვინაიდან ასეთ დროს საზოგადოებისთვის ნაკლებად ხელმისაწვდომია ინფორმაცია, ბიუროს რომელ სხდომაზე წარადგინა ინიციატორმა ამგვარი მოთხოვნა (იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუროს სხდომის ოქმები წინასწარ არ ქვეყნდება). შესაბამისად, ინფორმაციის არარსებობის გამო, ხშირად კანონპროექტთა განხილვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა იკლებს, რაც აზიანებს საკანონმდებლო პროცესის არსს. ამის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს არგუმენტაცია, რომელზე დაყრდნობითაც ინიციატორმა მოგვიანებით დაჩქარებული წესით განხილვა მოითხოვა: კანონპროექტის ინიცირებიდან 3 დღის განმავლობაში მასზე არავის საწინააღმდეგო პოზიცია არ გამოუხატავს, რის გამოც, უმჯობესი იქნებოდა დაჩქარებული წესით მისი განხილვა.⁴¹

⁴¹ იხ. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ორგანული კანონის პროექტი (N07-3/177 15.03.22).

აღსანიშნავია კიდევ ერთი ინიციატივა, რომელთან მიმართებით ბოროტად იყო გამოყენებული კანონში ცვლილების შეტანის ინსტრუმენტი დაჩქარებული წესით განხილვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას და მის ბაზაზე ორი ორგანოს ჩამოყალიბებას, დეპუტატებმა კანონში ცვლილების სახით წარადგინეს,⁴² რაც მათ, ფორმალურად, შესაძლებლობას აძლევდა, მისი დაჩქარებული წესით განხილვა მოეთხოვათ (რეგლამენტის მიხედვით, დაჩქარებული წესით განხილვა არ არის დასაშვები ახალ კანონებთან მიმართებით, არამედ მხოლოდ ცვლილების კანონპროექტებზე). სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება და შესაბამისი მიმართულების სრულიად ახალი მოდელის ჩამოყალიბება მიეკუთვნება ახალი კანონის რეგულირების სფეროს. მხოლოდ კანონის სათაურის შეცვლით არ არის მიზანშეწონილი არსებული ინსტიტუტის გაუქმება და მის ნაცვლად ორი განსხვავებული ფუნქციების ორგანოს დაფუძნება. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე არ არის დადგენილი წესი, თუ რა შემთხვევაში უნდა მიიღოს პარლამენტმა ახალი კანონი და როდის შეუძლია, მხოლოდ ცვლილება შეიტანოს არსებულში, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება და ახალი დაწესებულებების შექმნა შინაარსობრივად მოითხოვს საკითხთა ახალი კანონით რეგულირებას (ისევე, როგორც ეს თავდაპირველად სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნისას მოხდა, რომელმაც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური ჩაანაცვლა). მოცემულ შემთხვევაში იკვეთება, რომ ინიციატორმა დეპუტატებმა თავი აარიდეს ახალი კანონის მიღებას, ვინაიდან მისი ინიცირება ფორმალურად არ მისცემდა მათ შესაძლებლობას, პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა მოეთხოვათ. ამდენად, ამგვარი პრაქტიკა მისასაღმებელი არ არის და ის დაჩქარებული პროცედურის ბოროტად გამოყენებას ემსახურება.

რაც შეეხება დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნის სხვა დასაბუთებებს, ანალიზის შედეგად შემდეგი არგუმენტები გამოიკვეთა:

⁴² „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ თანმდევი კანონპროექტებთან ერთად, N07-3/150; 22.12.2021, ხელმისაწვდომია: <https://info-parliament.ge/#law-drafting/23325>.

- საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან შესაბამისობა;
- სასწავლო პროცესის ვადების გათვალისწინება;
- ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები;
- არჩევნების მოახლოება;
- შესაბამისი სესიის დამთავრება;
- მაღალი საჯარო ინტერესი;
- კონკრეტული რეგულაციის ამოქმედების ვადის მოახლოება, შესაბამისად, მისი გაგრძელების აუცილებლობა.

გამოიკვეთა აგრეთვე 10-მდე საკანონმდებლო ინიციატივა, რომლებიც, წინა მოწვევების მსგავსად, ობიექტურად, არ საჭიროებდა ერთ კვირაში მიღებას და ხასიათდებოდა იგივე კრიტერიუმით: „უმჯობესი იქნება, თუ დაჩქარებული წესით მიიღებს პარლამენტი“.

რაც შეეხება მთავრობას, მისი მნიშვნელოვანი ინიციატივები ასე გამოიყურება:

1	გარემოსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს კომპეტენციები გარემოსდაცვითი შეფასების სფეროში გადავა სსიპ - გარემოს ეროვნულ სააგენტოზე;
2	ჩანაწერების დამატება ფარმაცევტული პროდუქტის საქართველოს ბაზარზე დამკვეთისას (როგორც აღიარებითი, ისე ეროვნული რეგისტრაციის რეჟიმით) GMP-ის (კარგი საწარმოო პრაქტიკის) სტანდარტით წარმოების დამადასტურებელი დოკუმენტის სავალდებულო წესით წარმოდგენის თაობაზე. კანონი საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს GMP-ის (კარგი საწარმოო პრაქტიკის) სტანდარტის დოკუმენტის სავალდებულო წესით წარმოდგენის ეტაპები და პირობები;
3	სსიპ - წიაღის ეროვნული სააგენტოს რეორგანიზაცია სსიპ - მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოდ;
4	კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს მუშაობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფასა და საქმიანობის ადმინისტრირებას განახორციელებს მთავრობის ადმინისტრაცია, ნაცვლად იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილი სტრუქტურული ქვედანაყოფისა;

5	გაიზრდება ელექტროენერჯის სისტემების ოპერატორების განცალკევების, ასევე, უნივერსალური მომსახურების მიმწოდებლის, ბოლო ალტერნატივის მიმწოდებლისა და საჯარო მომსახურების გამწვევი საწარმოების ავტორიზაციის კანონით დადგენილი ვადები.
---	---

ამგვარად, 2020 წლის მოწვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ერთ-ერთი სესია პოლიტიკური ბოიკოტის გამო თითქმის სრულად პარალიზებული იყო, ხოლო მოწვევის დასრულებამდე ჯერ კიდევ 4 სესიაა დარჩენილი, მაინც გამოიკვეთა საკანონმდებლო ინიციატივების დაჩქარებული წესით საბოლოოდ მიღების მაღალი მაჩვენებელი (მაგალითად, მთავრობის 15 ინიციატივიდან 12 ამ წესით დაამტკიცა პარლამენტმა). მათ შორის იყო რეფორმისა და მაღალი საჯარო ინტერესის მატარებელი პროექტები. განსაკუთრებით აღსანიშნავია მართლმსაჯულების რეფორმისა და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების შესახებ ინიციატივები, რომლებიც პარლამენტმა დეკემბრის ბოლოს, ორ დღეში მიიღო.

უცხო ქვეყნების გამოცდილება

დაჩქარებული წესით კანონპროექტის მიღება უცხო არ არის საზღვარგარეთის ქვეყნებისთვის. დოკუმენტი მიმოიხილავს ევროპის 6 ქვეყნის გამოცდილებას.⁴³ მათი შესწავლის შედეგად, დაჩქარებული წესით განხილვის 3 ტენდენცია გამოიკვეთა. პირველის მიხედვით, განხილვის ვადები მცირდება. ასეთი მოდელი არსებობს ლიეტუვაში,⁴⁴ ლატვიასა⁴⁵ და ესპანეთში.⁴⁶ მეორე მოდელში დაჩქარებული პროცედურა სპეციფიკურ თემას ან შემთხვევას უკავშირდება. მესამეში კი მისი ორი ფორმა - უბრალო და გაძლიერებული მოდელი მოქმედებს. ქვემოთ განხილულია თითოეული მოდელი შემდეგი პარამეტრების მიხედვით: ინიციატორი, ვადები, თემატიკა და წინაპირობები.

⁴³ ეს სახელმწიფოებია: ლიეტუვა, ლატვია, ესტონეთი, გერმანია, ესპანეთი და საბერძნეთი.

⁴⁴ Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 163, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yckra2wy>, განახლებულია: 19.07.22.

⁴⁵ Rules of Procedure of the Saeima, art. 114, cl. 2, sec. 1, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mp2ydk9>, განახლებულია: 19.07.22.

⁴⁶ Standing Orders of the Congress of Deputies, sec. 94, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2nh9syra>, განახლებულია: 19.07.22.

პირველი მოდელი გულისხმობს შეზღუდულ ვადებში პროექტის კანონად ქცევას. იგი მოქმედებს ლიეტუვაში, ლატვიასა და ესპანეთში. **ინიციატორთა წრე** ასეთ მოდელში საკმაოდ მრავალფეროვანია. მაგალითად, ლიეტუვაში ასეთი 7 სუბიექტია: სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტის თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე (როცა თავმჯდომარეობს), ასევე ოპოზიციის ლიდერი, წამყვანი კომიტეტი, ფრაქცია და მთავრობა.⁴⁷ ლატვიაში ინიციატორი არის წამყვანი კომიტეტი ან 10 დეპუტატი,⁴⁸ ესპანეთში კი - მთავრობა, ორი ფრაქცია ან კონგრესის 1/5.⁴⁹ როგორც ჩანს, ინიციატორად მთავრობა და ფრაქცია ერთდროულად გვხვდება ლიეტუვასა და ესპანეთში, დეპუტატთა გარკვეული რაოდენობა - ლატვიასა და ესპანეთში, ხოლო წამყვანი კომიტეტი - ლიეტუვასა და ლატვიაში. სახელმწიფო მეთაური, პარლამენტის თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე და ოპოზიციის ლიდერი მხოლოდ ლიეტუვაში გვხვდება ინიციატორის როლში. ამ მოდელის თავისებურება **ვადების შემცირებაა**. მაგალითად, ლიეტუვაში მას სეიმი განსაზღვრავს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში,⁵⁰ თუმცა იგი 24 საათზე ნაკლები არ შეიძლება იყოს.⁵¹ ლატვიაში ვადებზე საუბრისას არა დღეებზე, არამედ მოსმენების რაოდენობაზეა გამახვილებული ყურადღება. აქ კანონპროექტს 2 მოსმენით იღებენ.⁵² აღსანიშნავია, რომ ლატვიაში დაჩქარებული წესით მიღებული კანონპროექტის სტანდარტულ წესზე გადაყვანა შესაძლებელია ინიციატორთა იმავე წრის მოთხოვნის საფუძველზე,⁵³ რის თაობაზეც გადაწყვეტილებას სეიმი იღებს.⁵⁴ არცერთ სახელმწიფოში, სადაც ეს მოდელი მოქმედებს, არ არის დადგენილი იმ საკითხთა ჩამონათვალი, რომლებზეც

⁴⁷ Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 162, cl. 2, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yckra2wy>, განახლებულია: 19.07.22.

⁴⁸ Rules of Procedure of the Saeima, art. 92, cl. 1, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mp2ydk9>, განახლებულია: 19.07.22.

⁴⁹ Standing Orders of the Congress of Deputies, sec. 93, cl. 1, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2nh9syra>, განახლებულია: 19.07.22.

⁵⁰ Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 163 cl. 3, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yckra2wy>, განახლებულია: 19.07.22.

⁵¹ იქვე, art. 163 cl. 2.

⁵² Rules of Procedure of the Saeima, art. 114, cl. 2, sec. 1, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mp2ydk9>, განახლებულია: 19.07.22.

⁵³ იქვე, art. 93.

⁵⁴ იქვე.

დასაშვებია ან იკრძალება დაჩქარებული წესით კანონპროექტის მიღება. რაც შეეხება წინაპირობებს, ისინი მხოლოდ ლიეტუვაშია განსაზღვრული.⁵⁵ ამ წესის გამოყენება შეიძლება მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როცა მიმდინარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური ან სხვა სიტუაციიდან გამომდინარე, აუცილებელია ახალი კანონმდებლობის მიღება ან არსებულში ცვლილების შეტანა, რათა დაცული იყოს მნიშვნელოვანი საჯარო და ეროვნული ინტერესები ან სხვა კონსტიტუციური ღირებულებები.⁵⁶ ესპანეთში წინაპირობები არ არსებობს, თუმცა განხილვის ვადები მცირდება და შეადგენს სტანდარტული პროცედურისთვის განსაზღვრულის ნახევარს.⁵⁷

მეორე მიდგომით, დაჩქარებული წესით კანონპროექტის მიღება უკავშირდება სპეციფიკურ თემას ან შემთხვევას. ასეთი მიდგომა გვხვდება გერმანიასა და ესტონეთში. გერმანიაში, თუ ბუნდესტაგმა ნდობა არ გამოუცხადა მთავრობას და კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში და წესით პრეზიდენტმა ბუნდესტაგი არ დაითხოვა, მთავრობის წარდგინებით და ბუნდესრატის თანხმობით, პრეზიდენტი აცხადებს საკანონმდებლო საგანგებო მდგომარეობას (legislative emergency) იმ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც ბუნდესტაგმა არ მიიღო, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობამ მისი მიღება საჩქაროდ მიიჩნია.⁵⁸ საკანონმდებლო საგანგებო მდგომარეობისას მიღებული კანონი, რომელსაც მთავრობა დაიწუნებს, ძალაში შედის ბუნდესრატის თანხმობის შემდეგ.⁵⁹ საკანონმდებლო საგანგებო მდგომარეობის ვადა შეიძლება იყოს 6 თვე. ერთი და იმავე კანცლერის პირობებში ის მხოლოდ ერთხელ გამოიცემა.⁶⁰

ესტონეთში დაჩქარებული წესით კანონპროექტის მიღება კონკრე-

⁵⁵ Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 162, cl. 2, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yckra2wy>, განახლებულია: 19.07.22.

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ Standing Orders of the Congress of Deputies, sec. 94, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2nh9syra>, განახლებულია: 19.07.22.

⁵⁸ Basic Law of Germany, art. 81, cl. 1, ConstituteProject, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/ykudtmw>, განახლებულია: 19.07.22.

⁵⁹ იქვე, art. 81, cl. 2.

⁶⁰ იქვე, art. 81, cl. 3.

ტულ თემას უკავშირდება.⁶¹ რეგლამენტი დაჩქარებული წესით განხილვას ითვალისწინებს საფინანსო და საკონსტიტუციო საკითხებზე.⁶² კერძოდ, კანონპროექტს, რომელიც მიმართულია ევროზონის ან მასში შემავალი ქვეყნის ფინანსური სტაბილურობისკენ, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით განსაზღვრული ფინანსური კრიზისის პრევენციისა და მოგვარებისკენ, მთავრობის მოთხოვნით და ბიუროს გადაწყვეტილებით, პარლამენტი განიხილავს ერთი მოსმენით.⁶³ ესტონეთში დაჩქარებული წესით შეიძლება ასევე კონსტიტუციური კანონპროექტის მიღება.⁶⁴ თუმცა, დაჩქარებას აქ განსხვავებული კონოტაცია აქვს. ზოგადად, ძირითადი კანონის ცვლილება შესაძლებელია 3 სხვადასხვა წესით: რეფერენდუმით, ორი თანმიმდევრული მოწვევის პარლამენტით (რიიგიკოგუთი) და დაჩქარებული წესით.⁶⁵ ეს უკანასკნელი გულისხმობს ყველა კენჭისყრის ჩატარებას და ცვლილების მიღებას ერთი და იმავე მოწვევის პარლამენტის მიერ.⁶⁶

მესამე მიდგომა გულისხმობს ორი განსხვავებული ინტენსივობის მქონე - ე.წ. დაჩქარებული და ძალიან დაჩქარებული წესების არსებობას, რომლებიც საბერძნეთში გვხვდება.⁶⁷ ორივე შემთხვევაში **ინიციატორი** არის მთავრობა.⁶⁸ ძალიან დაჩქარებული პროცედურით განხილვისას კანონპროექტი გადაეცემა შესაბამის კომიტეტს და პარლამენტის თავმჯდომარე მას დასკვნის მოსამზადებლად დროს განუსაზღვრავს.⁶⁹ თუ კომიტეტი გადაწყვეტს, რომ კანონპ-

⁶¹ Constitution of Estonia, art. 166, ConstituteProject, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/y9mexsua>, განახლებულია: 19.07.22 და Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, art. 118², ხელმისაწვდომია: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>, განახლებულია: 19.07.22.

⁶² Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, art. 118², ხელმისაწვდომია: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>, განახლებულია: 19.07.22.

⁶³ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, art. 118², cl. 1, ხელმისაწვდომია: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>, განახლებულია: 19.07.22.

⁶⁴ Constitution of Estonia, art. 166, ConstituteProject, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/y9mexsua>, განახლებულია: 19.07.22.

⁶⁵ იქვე, art. 163.

⁶⁶ იქვე, art. 166.

⁶⁷ Constitution of Greece, art. 76, cl. 4 and 5, ConstituteProject, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/prdtjn9n>, განახლებულია: 19.07.22.

⁶⁸ იქვე.

⁶⁹ Standing Orders of Hellenic Parliament, art. 109, cl. 1, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2p98ctxe>, განახლებულია: 19.07.22.

როექტი ძალიან დაჩქარებული წესით განიხილოს, მაშინ მას ერთი მოსმენით დაამტკიცებს.⁷⁰ მას შემდეგ, რაც კომიტეტი მიიღებს დასკვნას, ან მისთვის განსაზღვრულ ვადაში ვერ ჩაეტევა, პროექტი შედის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში და მას სხვა საკითხებთან მიმართებით უპირატესობა მიეცემა.⁷¹ პლენარულ სხდომაზეც პროექტი ერთი მოსმენით განიხილება, რომელიც უნდა დასრულდეს არაუმეტეს 10 საათისა.⁷² ამ ვადის ამოწურვის შემდეგ მოსმენის პროცესი წყდება იმის მიუხედავად, დასრულდა თუ არა იგი და იწყება კენჭისყრა.⁷³ უბრალოდ დაჩქარებული პროცედურის შემთხვევაში კი პარლამენტი განსაზღვრავს კანონპროექტის მისაღებად საჭირო მოსმენების რაოდენობას.⁷⁴ კანონმდებელთა სრული შემადგენლობის 1/10-ის მოთხოვნის საფუძველზე, შესაძლებელია მოსმენათა რაოდენობის გაზრდის მოთხოვნა არაუმეტეს 2 მოსმენისა.⁷⁵ განხილვები, ნებისმიერ შემთხვევაში, მისი დაწყებიდან 6 საათში უნდა დასრულდეს.⁷⁶

შეჯამება

კვლევის შედეგად საქართველოს ბოლო 3 მოწვევის პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივების დაჩქარებული წესით განხილვისა და მიღების მაღალი მაჩვენებელი გამოვლინდა. ამ პერიოდში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტებმა პარლამენტში შეტანილი კანონპროექტების დაახლოებით 21%-ის განხილვა მოითხოვეს დაჩქარებული წესით. საბოლოოდ, დეპუტატებმა მთლიანობაში წარდგენილი ინიციატივების 13% მიიღეს ამ პროცედურით (რაც ინიციატორთა შუამდგომლობების 63%-ს შეადგენს).

2018 წლის დეკემბრამდე ამ წესით კანონპროექტთა მიღების შუამდგომლობები, ძირითადად, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე

⁷⁰ იქვე, art. 109, cl. 2.

⁷¹ იქვე, art. 109, cl. 3.

⁷² იქვე, art. 109, cl. 4.

⁷³ იქვე, art. 109, cl. 8.

⁷⁴ იქვე, art. 110, cl. 1.

⁷⁵ იქვე, art. 110, cl. 3.

⁷⁶ იქვე, art. 110, cl. 8.

წარედგინებოდა პარლამენტს, ხოლო ბიურო თითქმის ყველა შემთხვევაში აკმაყოფილებდა მათ. შედეგად, დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნით შეტანილი ინიციატივების დაახლოებით 80%, შინაარსიდან გამომდინარე, რეალურად არ საჭიროებდა ამ პროცედურის გამოყენებას. მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით მათი დასაბუთების ვალდებულება წარმოიშვა, კვლავ მაღალი რჩება 1 კვირის ვადაში ისეთი პროექტების მიღების რაოდენობა, რომლებიც რეფორმის შინაარსის ან განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელია. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ შემჭიდროებული ვადების მიუხედავად, კანონშემოქმედებაში მონაწილე სხვადასხვა აქტორის (მაგალითად, კომიტეტები, მთავრობა, იურიდიული დეპარტამენტი) ვალდებულება საკუთარი დასკვნების წარდგენის თაობაზე კვლავ ძალაშია. დაჩქარებული პროცედურის ხშირი გამოყენება კი მათ დატვირთვას არსებითად ზრდის, რამაც, საბოლოოდ, შესაძლოა, მათი საქმიანობის ეფექტიანობაზეც იქონიოს გავლენა.

აღსანიშნავია ასევე 2020 წლის მოწვევაში გამოვლენილი ტენდენცია, როდესაც საპარლამენტო სუბიექტები კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვას არა ინიცირებისას, არამედ მოგვიანებით, რომელიმე მომდევნო ბიუროზე ითხოვდნენ. რეალურად, ამით ისინი თავს არიდებდნენ განმარტებით ბარათში შესაბამისი დასაბუთების სავალდებულო წარდგენას. გარდა ამისა, ამის გამო, ასეთი მოთხოვნები და შესაბამისი გადაწყვეტილებები საზოგადოებისთვის ხშირად უცნობი რჩებოდა (იმის გათვალისწინებითაც, რომ ბიუროს სხდომების დღის წესრიგები არ ქვეყნდება), რაც საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობის, პროგნოზირებადობისა და კანონპროექტთა შინაარსის საფუძვლიანი დამუშავების კუთხით ნეგატიური პრაქტიკაა.

უარყოფითად უნდა შეფასდეს 2021 წლის დეკემბრის ბოლოს, 2 დღის ვადაში ისეთი საკანონმდებლო ცვლილებების დამტკიცება, რომლებიც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას, აგრეთვე მართლმსაჯულების რეფორმას ეხებოდა. ამ ინიციატივებს თან სდევდა გარე აქტორების მაღალი ინტერესი და პროტესტი, ხოლო დაჩქარებულ რეჟიმში მოცულობითი პროექტების განხილვამ მნიშვნელოვნად დააზარალა მათი სიღრმისეულად განხილვის სტანდარტი და საზოგადოების ჩართულობის დონე.

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, კარგი იქნება, თუ დაჩქარებული წესის გამოყენება კონკრეტულ წინაპირობებს ან თემებს მიეხმება და შესაძლებელი გახდება მხოლოდ მაშინ, როცა, მაგალითად, მიმდინარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური ან სხვა სიტუაციიდან გამომდინარე, აუცილებელი იქნება ახალი კანონმდებლობის მიღება ან არსებულში ცვლილების შეტანა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესში დაცული იყოს საჯარო, ეროვნული ინტერესები და სხვა კონსტიტუციური ღირებულებები. ეს თავიდან აგვაცილებს ზემოთ განხილულ მანკიერ პრაქტიკას სათანადო დასაბუთების გარეშე ინიციატორების მიერ ცალკეული პროექტების დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნასთან დაკავშირებით. ასევე შესაძლებელია პროცედურის შემოფარგვლა გარკვეული თემებით. ეს დაიცავს სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს და იურიდიულ ურთიერთობებს არასასურველი რყევებისგან დააზღვევს.

ბოლოს, შეიძლება ითქვას, რომ პროექტების დაჩქარებული წესით განხილვა კანონშემოქმედებითი პროცესის მხოლოდ პროცედურული დეტალი არ არის. ამ წესით საკანონმდებლო ინიციატივათა განხილვის როგორც რაოდენობრივი, ისე შინაარსობრივი მაჩვენებელი დელიბერაციული დემოკრატიის დონის არსებითი ინდიკატორია. დაგეგმილი საკანონმდებლო რეგულაციების სიღრმისეული განხილვა, მასში საზოგადოების მაღალი ჩართულობა და მათი მხრიდან კანონების შინაარსზე ზეგავლენის შესაძლებლობა პირდაპირ აისახება მათ ლეგიტიმაციასა და ხარისხზე. კანონშემოქმედებით პროცესში საგამონაკლისო პროცედურების არამიზნობრივად გამოყენება კი სამართლებრივი სახელმწიფოს და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპებს მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს.