თემატური მოკვლევის ჯგუფი – ნოვაცია ქართულ პარლამენტარიზმში

2018 წლის რეგლამენტმა კონტროლის მექანიზმებში სრულიად ახალი, თემატური

მოკვლევის ინსტიტუტი დაამკვიდრა. მას კომიტეტი ან პარლამენტის მუდმივმოქმედი საბჭო ქმნის.[1] მისი დასკვნის საფუძველზე კომიტეტი ან პარლამენტი შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ან/და გარკვეულ დავალებებს, რომლებიც ეგზავნება შესაბამის ორგანოებს და ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე.[2]

კონტროლის ამ ფორმამ ფეხი მარტივად მოიკიდა. 2019 წლის საგაზაფხულო სესიაზე შეიქმნა თემატური მოკვლევის 7 ჯგუფი როგორც კომიტეტების (4 ჯგუფი),[3] ისე მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ინიციატივით (3 ჯგუფი), საშემოდგომო სესიაზე კი 3 ჯგუფი მხოლოდ კომიტეტების მიერ.[4] ძირითად შემთხვევებში ისინი შესაბამისმა კომიტეტებმა[5] თუ საბჭოებმა[6] პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე ჩამოაყალიბეს.[7]

წევრთა რაოდენობა

თემატური მოკვლევის არსებული ჯგუფები ერთმანეთისგან წევრთა რაოდენობის მიხედვით განსხვავდებიან. ოთხ მათგანში 4-5 წევრია, ორში 6-8, სამში 10-11, ხოლო ერთში 15. ოდენობის განსაზღვრა თავად კომიტეტის/საბჭოს კომპეტენციაა და ის ყველა ინდივიდუალურ შემთხვევაში საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე უნდა გადაწყდეს. მეორე მხრივ, ჯგუფის წევრთა რიცხვი კომიტეტის/საბჭოს წევრებისას არ უნდა უტოლდებოდეს. თემატურ მოკვლევას უნდა ახორციელებდეს პატარა, მოქნილი გუნდი, ხოლო, თუ საკითხის შესწავლაში ჩართვის სურვილს კომიტეტის შემადგენლობის დიდი ნაწილი გამოთქვამს, ამისთვის საკომიტეტო განხილვის ფორმატი უნდა გამოიყენონ. ასეთ შემთხვევაში ცალკე მექანიზმის შექმნის საჭიროება არ არსებობს.

კომპოზიცია

რეგლამენტი თემატური მოკვლევის ჯგუფის წევრთა წარმომადგენლობის შესახებ პირდაპირ არაფერს ამბობს. 10 ჯგუფიდან ოპოზიცია, პრაქტიკულად, მხოლოდ 8-შია ჩართული.[8] თუმცა, ეს არ ასახავს პარლამენტში ოპოზიციისა და უმრავლესობის თანაფარდობას. აღნიშნული პრინციპი დარღვეულია ზოგჯერ ოპოზიციის სასარგებლოდ,[9] ზოგჯერ მის საზიანოდ,[10] ზოგ შემთხვევაში ოპოზიციის წარმომადგენლობა მიზერულია.[11] როგორც აღინიშნა, დაკომპლექტების ლოგიკა პირდაპირ განსაზღვრული არ არის. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ საპარლამენტო მექანიზმები, ძირითადად, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპზე დაყრდნობით იქმნება, აქაც იგივე წესი უნდა ვრცელდებოდეს.

შემადგენლობა

თემატური მოკვლევის ჯგუფი მოქმედებს კომიტეტის ან საბჭოს უფლებამოსილების

ფარგლებში. ამის გათვალისწინებით, ჯგუფის შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ მისი შემქმნელი სუბიექტის წევრები. არსებული პრაქტიკა განსხვავებულია. 10 ჯგუფში ეს პრინციპი 12-ჯერ დაირღვა.[12]

იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული საკითხით რამდენიმე კომიტეტი დაინტერესდება, რეგლამენტი ითვალისწინებს გაერთიანებული ჯგუფის შექმნის შესაძლებლობას. ბიურომ გააერთიანა საგარეო ურთიერთობათა და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტებში შექმნილი ჯგუფები, თუმცა, ამ გაერთიანებული ჯგუფის ზოგიერთი წევრი ზემოაღნიშნული კომიტეტების შემადგენლობაში არ შედიოდა.[13] მეორე კომბინირებული ჯგუფის წევრები მისი შექმნისას შესაბამის კომიტეტებს წარმოადგენდნენ, თუმცა, შემდგომ 3-მა მათგანმა კომიტეტი შეიცვალა.[14] რეგლამენტმა მკაფიოდ უნდა განსაზღვროს **თემატური მოკვლევის ჯგუფის წევრობის საკითხი და ასეთად მხოლოდ შესაბამისი კომიტეტის/საბჭოს წევრი მიიჩნიოს.**

ფრაქციებსა და კომიტეტებში განხორციელებული ცვლილებების გავლენა

ფრაქციებსა და კომიტეტებში განხორციელებული ცვლილებები ავტომატურად უნდა აისახებოდეს თემატური მოკვლევის ჯგუფის წევრობაზე. 10 ჯგუფის შემადგენლობაზე ჯამში 8-ჯერ იქონია გავლენა ფრაქციებსა თუ კომიტეტებში მიმდინარე ცვლილებებმა,[15] თუმცა, ეს ჯგუფის წევრებზე არ ასახულა.

ჯგუფის ღიაობა

მას შემდეგ, რაც თემატური მოკვლევის ჯგუფი დაკომპლექტდება, იგი ვალდებულია, მოკვლევის დაწყების შესახებ ინფორმაცია პარლამენტის ვებგვერდზე განათავსოს.[16] ეს მოთხოვნა ათივე შემთხვევაში შესრულდა.[17] ინფორმაცია მოიცავდა ყველა იმ რეკვიზიტს, რომელსაც რეგლამენტი ითვალისწინებს.[18]

სამუშაოს ორგანიზება

რეგლამენტის მიხედვით, ინფორმაციის გამოქვეყნების შემდგომ თემატური მოკვლევის ჯგუფი ვალდებულია, შეიმუშაოს საკითხის შესწავლის გეგმა, გრაფიკი და განსაზღვროს მონაწილე სპეციალისტები.[19] ეს მოთხოვნა 10 ჯგუფიდან 9-მ დააკმაყოფილა,[20] თუმცა, გამოქვეყნებულია მხოლოდ 4. ასევე, ჯგუფმა პარლამენტის ვებგვერდზე უნდა განათავსოს მოკვლევის ფარგლებში მიღებული დოკუმენტები,[21] რაც 9-მ შეასრულა.[22]

თემატური მოკვლევის ჯგუფი ვალდებულია, გამართოს საკითხის მოსმენა, რომლის თაობაზეც ინფორმაცია უნდა გამოაქვეყნოს მოსმენამდე 1 კვირით ადრე.[23] ეს ვადა 6-მა ჯგუფმა დაიცვა.[24] ორმა ინფორმაცია ვადის დარღვევით გამოაქვეყნა,[25] ერთს

საკითხის მოსმენა არ ჩაუტარებია,[26] ერთ შემთხვევაში კი, ჯგუფი წინასწარ ატყობინებდა წევრებსა და მედიის წარმომადგენლებს,[27] რასაც რეგლამენტი საერთოდ არ იცნობს. 10-მა ჯგუფმა, საერთო ჯამში, 58 საკითხის განხილვა გამართა.[28]

ვადები

თემატური მოკვლევის ჯგუფმა დასკვნა უნდა მოამზადოს 2 თვის ვადაში, რომელიც შეიძლება კიდევ ერთი თვით გაგრძელდეს.[29] პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ეს დრო არასაკმარისია. დეპუტატები საკითხის შესწავლას ვერ ასწრებენ და ვადები, ძირითადად, ირღვევა. 10 ჯგუფიდან ვერცერთმა ვერ მოახერხა 2 თვეში დასკვნის წარდგენა. მხოლოდ 1-მა შეძლო სამუშაოს დასრულება დამატებითი თვის გამოყენებით.[30] 5-მა ჯგუფმა ვადას გადააცილა.[31] საბოლოო ჯამში, დასკვნა 6-მა მათგანმა შეიმუშავა, თუმცა, შესაბამის სუბიექტებს მხოლოდ 5 წარედგინა.[32] ამ ეტაპზე, 4 ჯგუფი მოკვლევას განაგრძობს.[33]

ზოგადად, საყურადღებოა, რომ სხვადასხვა საკითხის შესწავლა განსხვავებული მოცულობის სამუშაოს საჭიროებს. ზოგისთვის საკმარისია რეგლამენტით განსაზღვრული დრო, ზოგისთვის არა. აქედან გამომდინარე**გონივრული იქნება, კომიტეტმა/საბჭომ თემატური მოკვლევის ჯგუფს ვადები ინდივიდუალურად, შექმნის დროს განუსაზღვროს.**

თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა

თემატური მოკვლევის ჯგუფი დასკვნას წარუდგენს კომიტეტს ან ბიუროს.[34] ეს უკანასკნელი უფლებამოსილია (და არა ვალდებული), დოკუმენტი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შეიტანოს ან მასზე მსჯელობს შესაბამისი კომიტეტი.[35] 6-დან 2 დასკვნა გადაეცა კომიტეტს, ხოლო 4 ბიუროს, პლენარულ სხდომაზე განხილვის უზრუნველსაყოფად.[36]

საპარლამენტო საბჭოებში შექმნილმა ჯგუფებმა დასკვნები ბიუროს წარუდგინეს. Ḍ□□□□□□□□□□ ეკონომიკურ პროგრამებში ქალთა მონაწილეობის შესახებ და Ḍ□□□□□ ეკონომიკური განვითარების პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის შესახებ ჯგუფების მიერ მომზადებული დოკუმენტები პლენარული სხდომების დღის წესრიგში 2019 წლის 17-20 სექტემბრის[37] სასესიო კვირიდან შევიდა, ხოლო Ḍ□□□□□□□□□□ უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტებისა და პრაქტიკების შესახებ ჯგუფის დასკვნა 12-15 ნოემბრის[38] სასესიო კვირიდან. პარლამენტმა ანგარიშები, შესაბამისად, 2020 წლის 4 და 19 თებერვლის სხდომებზე მოისმინა.[39]

1 შემთხვევაში თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა ბიუროს გადაეცა.[40] რეგლამენტის

მიხედვით, ვინაიდან ეს ჯგუფი კომიტეტის მიერ შეიქმნა, მასზე სწორედ ამ უკანასკნელს უნდა ემსჯელა და შესაბამისი რეკომენდაციები შეემუშავებინა. ბიურომ აღნიშნული დასკვნა 2020 წლის 4-7 თებერვლის პლენარული სხდომების დღის წესრიგში შეიტანა.[41] ანგარიში პარლამენტის სხდომაზე იმავე კვირაში მოისმინეს.[42]

1 შემთხვევაში კომიტეტმა ცნობად მიიღო ინფორმაცია თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნის შესახებ და ამის თაობაზე ბიუროს შეატყობინა.[43] რეგლამენტი ამგვარ პროცედურას არ იცნობს. კომიტეტს უნდა შეემუშავებინა რეკომენდაციები, რომლებიც უნდა გაეგზავნა შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის და აეტვირთა პარლამენტის ვებგვერდზე.[44]

1-მა ჯგუფმა დასკვნის გამოქვეყნება საერთაშორისო ექსპერტების მიერ რეკომენდაციებისა და მოსაზრებების წარმოდგენამდე შეაჩერა.[45] რეგლამენტით მსგავსი შემთხვევა არ არის გათვალისწინებული.

1 ჯგუფს[46] დასკვნა ბიუროსთვის უნდა წარედგინა, ვინაიდან ის ბიუროს მიერ ორი ჯგუფის გაერთიანების შედეგად წარმოიშვა, თუმცა, ასე არ მოხდა. ბიუროს ნაცვლად, დოკუმენტი განსახილველად კომიტეტს გადაეცა.[47]

დასკვნა

როგორც იმპლემენტაცია აჩვენებს, აუცილებელია თემატური მოკვლევის ჯგუფის მარეგულირებელ ნორმათა დახვეწა. მოქმედი რედაქცია გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავს, კერძოდ, პრობლემურია ჯგუფში წევრთა წარმომადგენლობის პროპორციის არარსებობა, ასევე, მათი დიდი რაოდენობა. ზოგ შემთხვევაში, ჯგუფის წევრი არ არის შემქმნელი სუბიექტის წევრი. პრობლემები იკვეთება ვადების დაცვასა და დასკვნების დროულად განხილვასთან დაკავშირებითაც.

იხილეთ **ცხრილები**

გიორგი ალავერდაშვილი

საია-ს დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის ანალიტიკოსი

ბლოგპოსტი მომზადებულია პროექტის - „უსაფრთხოების სექტორში საიდუმლო შესყიდვებზე საპარლამენტო ზედამხედველების ხელშეწყობა“ - ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების საელჩოს მიერ.

---

[1] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[2] იქვე, მე-8 პუნქტი.

[3] საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2019 წლის 17 ივნისის N271/24 გადაწყვეტილება, https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/224361?, განახლებულია: 05.09.19.

[4] იხ. ცხრილი N3.

[5] იქვე.

[6] იქვე.

[7] იქვე.

[8] იქვე.

[9] იქვე.

[10] იქვე.

[11] იქვე.

[12] იქვე.

[13] იქვე.

[14] იქვე.

[15] იქვე.

[16] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

[17] იხ. ცხრილი N1.

[18] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 155-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით: ეს ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს საკითხის დასახელებასა და მოკლე აღწერას, ინფორმაციას საკითხზე მომუშავე პარლამენტის წევრის/წევრების შესახებ, აგრეთვე, დაინტერესებული პირების მიერ საკუთარი მოსაზრებებისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის წარდგენის წესსა და ვადებს.

[19] იქვე. მე-6 პუნქტი.

[20] იხ. ცხრილი N1.

[21] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

[22] იხ. ცხრილი N1.

[23] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

[24] იხ. ცხრილი N1.

[25] იქვე.

[26] იქვე.

[27] ეს არის ჯგუფი Ḍ□□□□□□□□□□□□□□ და პროპაგანდის საკითხებზე არსებული გამოწვევების შესწავლის თაობაზე □□ საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 26 ოქტომბრის N1-190501/19 წერილით მოწოდებული ინფორმაცია.

[28] იხ. ცხრილი N1.

[29] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

[30] Ḍ□□□□□□□□□□ ეკონომიკურ პროგრამებში ქალთა მონაწილეობის შესახებ თემატური მოკვლევის ჯგუფმა დასკვნა წარადგინა 2019 წლის 11 ივნისს. საპარლამენტო მოკვლევა სახელმწიფო ეკონომიკურ პროგრამებში ქალთა მონაწილეობის შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/223862?, განახლებულია: 30.09.19.

[31] იხ. ცხრილი N2.

[32] იქვე.

[33] იქვე.

[34] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის მე-8 პუნქტი. პარლამენტის ბიუროს თემატური მოკვლევის ჯგუფი დასკვნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში წარუდგენს, თუ იგი შექმნილია პარლამენტის მუდმივმოქმედი საბჭოს მიერ.

[35] იქვე.

[36] იხ. ცხრილი N2.

[37] საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2019 წლის 17-20 სექტემბრის პლენარული სხდომების დღის წესრიგი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/ujy6cse, განახლებულია 24.12.19.

[38] საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2019 წლის 12-15 ნოემბრის პლენარული სხდომების დღის წესრიგი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/vbghnpr, განახლებულია: 24.12.19.

[39] საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2020 წლის 4-7 თებერვლის პლენარული სხდომების დღის წესრიგი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/u2ymeoh, განახლებულია: 22.04.20. საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2020 წლის 19-21 თებერვლის პლენარული სხდომების დღის წესრიგი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/y8bchgk9 , განახლებულია: 22.04.20.

[40] იხ. ცხრილი N2.

[41] საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2020 წლის 4-7 თებერვლის პლენარული სხდომების დღის წესრიგი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/u2ymeoh, განახლებულია: 22.04.20.

[42] საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის ფარგლებში შექმნილი თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა Ḍ□□□□□□□□□ შესაძლებლობის მქონე ქალებისთვის ჯანდაცვის სერვისების მისაწვდომობის საკითხებზე □□ საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/19680, განახლებულია: 22.04.20.

[43] იხ. ცხრილი N2.

[44] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

[45] იხ. ცხრილი N2.

[46] ეს არის თემატური მოკვლევის ჯგუფი დეზინფორმაციის და პროპაგანდის საკითხებზე არსებული გამოწვევების შესწავლის თაობაზე.

[47] ახალი ამბები, საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის სხდომა, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/vlu3xnz, განახლებულია: 01.04.20.