

კენა ურიადგყოფელი*

ახალი შესაძლებლობები საქარლამენტო კონტროლისთვის: ნორმატიული ექტების აღსრულების კონტროლი (ნააკ), თემატური მოკვლევა, თემატური მომხსენებელი

აბსტრაქტი

2018 წლის 6 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა ახალი რეგლამენტი მიიღო. რეფორმა შეეხო პარლამენტის როგორც საკანონმდებლო, ისე – საკონტროლო ფუნქციების გაძლიერებას.

რეფორმის ფარგლებში, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობას, ვინაიდან საქართველოს ამ მიმართულებით არც თუ ისე სახარბიელო პრაქტიკა ჰქონდა. სტანდარტული საზედამხედველო პროცედურების დახვეწის პარალელურად, რეგლამენტით დადგინდა ისეთი ინოვაციური მექანიზმები, როგორებიცაა: ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი (ნააკ), თემატური მოკვლევა და თემატური მომხსენებელი. წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, ამ მექანიზმების არსისა და მნიშვნელობის წარმოჩენა.

* დოქტორი, პროფესორი, ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტი. მოწვეული ლექტორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი და საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი.

შესავალი

პარლამენტის ახალი რეგლამენტის¹ მიღების ერთ-ერთ მიზნად დასახელებულია „პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციების გაუმჯობესება იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფო სტრუქტურების გამართული მუშაობა და არსებული ხარვეზების დროული და ეფექტური გამოვლენის შესაძლებლობა“².

საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები საქართველოში საკანონმდებლო დონეზე 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული არსებობს³. თუმცა მათი იმპლემენტაციის პრაქტიკა ძალზედ მწირი და ხშირად არათანმიმდევრული იყო.

პარლამენტის ახალმა რეგლამენტმა მოახდინა მანამდე არსებული მექანიზმების მოდიფიკაცია, ბუნდოვანი პროცედურების დაზუსტება და დაადგინა ახალი, აქამდე არარსებული ისეთი პროცედურები, რომელთა ფარგლებშიც პარლამენტს ეძლევა საშუალება განახორციელოს საკონტროლო ფუნქცია⁴. მათ შორისაა წინამდებარე სტატიაში განხილული სამი მნიშვნელოვანი მექანიზმი: ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი (ნააკ), თემატური მოკვლევა და თემატური მომხსენებელი.

ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი (ნააკ)

პარლამენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია მოქალაქეების ინტერესებზე მორგებული კანონმდებლობის შექმნაა. ასევე პარლამენტის ფუნქციაა იმის დადგენა, თუ როგორ იმუშავა მიღებულმა კანონმდებლობამ და მიაღწია თუ არა მან დასახულ მიზნებს⁵.

ნააკ-ი პარლამენტის ძირეული – საკანონმდებლო და საზედამხედველო – ფუნქციების მაკავშირებელი რგოლია. პოლიტიკური პროცესი გარკვეულ ციკლს გადის და ერთგვარად

1 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018).

2 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის (რეგისტრაციის № 07-3/187/9), ინიცირებული ვარიანტის განმარტებითი ბარათი, გვ. 1.

3 საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 20 სექტემბრის დადგენილება „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ“; საქართველოს პარლამენტის 1997 წლის 17 ოქტომბრის დადგენილება „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ“; 2004 წლის 17 თებერვლის საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი; 2012 წლის 22 ივნისის საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.

4 საპარლამენტო კონტროლის გზამკვლევი, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), 2019, გვ. 6.

5 Franklin De Vrieze, Post-Legislative Scrutiny – Guide for Parliaments, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, November 2017, გვ. 7.

წრეზე ტრიალებს⁶. კანონშემოქმედება და ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი ერთად ქმნიან ჯანსაღ პოლიტიკურ ციკლს, სადაც კანონის მიღება, მისი მონიტორინგი და ახალი ინიციატივების შემუშავება ერთმანეთს ენაცვლება⁷. გაეროს განვითარების 2030 წლის დღის წესრიგით განსაზღვრულია მთელი რიგი მიმართულებების მდგრადი განვითარება⁸, რაშიც ცალკეულ სახელმწიფოებს, შესაძლოა, სწორედ ნააკ-ის მექანიზმი დაეხმაროს⁹.

პარლამენტი დიდ დროსა და რესურსს დებს კანონმდებლობაში. თუმცა მიღებული კანონის იმპლემენტაცია იმდენად კომპლექსური საკითხია, რომ რთულია პარლამენტმა კანონის მიღებისთანავე ზედმიწევნით იწინასწარმეტყველოს ყველა მოსალოდნელი შედეგი. აღსრულების პროცესში შეიძლება გამოვლინდეს რიგი ხარვეზები, რომის ბუნდოვანება თუ ნაკლოვანებები. გარდა ამისა, დროთა განმავლობაში შესაძლოა საჭირო გახდეს სხვადასხვა ურთიერთობის ახლებურად მოწესრიგება¹⁰. ნორმებს, შესაძლოა, განსხვავებული მნიშვნელობა მიეცეთ, ხოლო ამ ცვლილების საფუძველი სოციალურ-ეთიკური წარმოდგენები თუ სხვადასხვა ფაქტობრივი გარემოების შეცვლა გახდეს¹¹.

ნააკ-ის მექანიზმი პარლამენტის რეგლამენტისთვის სიახლეს არ წარმოადგენს. ფორმალურად ის კანონმდებლობაში მანამდეც არსებობდა, თუმცა მის გამოყენებას პრაქტიკაში არ ჰქონია სათანადო და რეგულარული ხასიათი. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ეს მექანიზმი პარლამენტის ახალმა რეგლამენტმა გააცოცხლა. ამ მექანიზმის შესრულების გარანტიად კი კომიტეტების ვალდებულებად განისაზღვრა, რომ ყოველწლიური საქმიანობის სამოქმედო გეგმაში აუცილებლად მიუთითონ ნააკ-ის განხორციელების შესახებ¹². კომიტეტი ნააკ-ს ახორციელებს სამოქმედო გეგმის მიღმაც. მიმდინარე პოლიტიკურმა, სამართლებრივმა, სოციალურმა თუ სხვა პროცესებმა შეიძლება წარმოშვას ნააკ-ის მექანიზმის გამოყენების საჭიროება¹³.

ნააკ-ი ემსგავსება რეგულირების გავლენის შეფასებას (RIA), უფრო კონკრეტულად, არსებული გავლენის შეფასებას (Ex-post RIA). თუმცა, ამ უკანასკნელ მექანიზმს, როგორც

6 საპარლამენტო კონტროლის გზამკვლევი, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), 2019, გვ. 3.

7 გზამკვლევი საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების აპარატისთვის, ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), 2019 გვ. 34-35.

8 გაერთიანებული ერების მსგრადი განვითარების მიზნების ოფიციალური ვებგვერდი, Sustainable Development Goals, 01/06/2020, <https://sustainabledevelopment.un.org>

9 Fitsilis, Fotios and De Vrieze, Franklin, Parliamentary Oversight of Sustainable Development Goals and the Application of Post-Legislative Scrutiny Principles (July 27, 2019). 14th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxtton, UK, 27-28 July, 2019, გვ. 2.

10 ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი – გზამკვლევი პარლამენტისთვის, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდი (WFD), 2019, გვ. 4.

11 რაინჰოლდ ციპელიუსი, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), გვ. 31.

12 ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი – გზამკვლევი პარლამენტისთვის, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდი (WFD), 2019, გვ. 6.

13 იქვე, გვ. 13.

წესი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ, ხოლო ნააკ-ი კი მის საპარლამენტო ალტერნატივას წარმოადგენს¹⁴.

ნააკ-ის მარეგულირებელი ნორმა რეგლამენტში არ არის მკაცრი და არ შეიცავს დეტალურ პროცედურებს¹⁵. ეს კომიტეტს აძლევს ლავირებისა და ცალკეულ შემთხვევებში საჭიროებებზე მორგებული ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობას. საქართველოში საპარლამენტო ცხოვრების ისტორია ცხადყოფს, რომ კანონმდებლობაში საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების არსებობა სულაც არ ნიშნავს მათ რეალურად მოქმედებას¹⁶. საპარლამენტო კონტროლი დიდწილად დამოკიდებულია პოლიტიკურ ნებაზე, პარლამენტარიზმის ტრადიციებსა და პრაქტიკაზე. ასეთ ტრადიციებზე დგას ისეთი უძველესი საპარლამენტო გამოცდილების ქვეყანა, როგორცაა გაერთიანებული სამეფო, სადაც წესთა უმეტესობა ტრადიციებისა და ჩვეულებებისგან მომდინარეობს და წერილობითი რეგლამენტირების გარეშეც სრულდება¹⁷. ახალი რეგლამენტის მიღების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებისა და ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტებმა საერთაშორისო პარტნიორების მხარდაჭერით საპილოტედ განახორციელეს ნააკ-ის პროცედურა, რაც, შესაძლოა, ამ მიმართულებით საპარლამენტო ტრადიციის ჩამოყალიბების ერთგვარ მცდელობად ჩაითვალოს¹⁸.

ნააკ-ის ფარგლებში, შეიძლება შეირჩეს როგორც მთლიანი ნორმატიული აქტი, ისე - მისი გარკვეული ნაწილი. რეკომენდებულია, რომ ნორმატიული აქტის მიღებიდან მინიმუმ 3 წელი მაინც იყოს გასული, რათა გამოიკვეთოს ხელშესახები პრაქტიკა შესაბამისი დასკვნების გასაკეთებლად¹⁹.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის, ქართული საკანონმდებლო სივრცისა და რეალობის გათვალისწინებით, ნააკ-ის ფარგლებში შესაძლოა განხორციელდეს შემდეგი სახის ღონისძიებები: შერჩეულ ნორმატიულ აქტთან დაკავშირებული სამართლებრივი და სხვა დოკუმენტების მიმოხილვა (განმარტებითი ბარათი, რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტი, სახალხო დამცველისა თუ აუდიტის სამსახურის ანგარიშები, განცხადებები/წერილები/პეტიციები და ა.შ.), დაინტერესებული პირებისგან მოსაზრებების მიღება და გაანალიზება, საჯარო კონსულტაციების გამართვა, კანონქვემდებარე ნორმატიული

14 Expert seminar: Legislative ex-post evaluation, legislative impact assessment and Post- Legislative Scrutiny, Co-organised by the Centre for Legislative Studies of the University of Hull and the Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, 26 April 2019; ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი – გზამკვლევი პარლამენტისთვის, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდი (WFD), 2019, გვ. 9-10.

15 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 38.

16 დეტალურად იხ. ავტორთა ჯგუფი, რედ. ვახუშტი მენაბდე, ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, მეორე გადამუშავებული გამოცემა, თბილისი, 2019.

17 გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, Rules and traditions of Parliament, 01/06/2020, <https://www.parliament.uk/about/how/role/customs/>

18 საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი, 01/06/2020, <http://parliament.ge/ge/normatiuli-aqtების-agrulebis-kontroli>

19 Franklin De Vrieze, Post-Legislative Scrutiny – Guide for Parliaments, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, November 2017, გვ. 21; ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი – გზამკვლევი პარლამენტისთვის, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდი (WFD), 2019, გვ. 14, 17.

აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმება, ნორმატიული აქტის აღსრულების პროცესში ჩართული ორგანოების საქმიანობის შემოწმება, სასამართლოს გადაწყვეტილებების გაანალიზება²⁰.

ამ ღონისძიებათაგან აღსანიშნავია ახალი რეგლამენტის ნოვაციური ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, „კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აანალიზებს სასამართლო პრაქტიკას და საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოსაფხვრელად იღებს შესაბამის ზომებს“²¹. ნააკ-ის ფარგლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობის მატარებელია ის ფაქტი, თუ როგორ განმარტავენ ამა თუ იმ ნორმას სასამართლო, პრაქტიკოსი იურისტები თუ სხვა ადრესატები²².

ნააკ-ის ბოლო ეტაპზე კომიტეტი შეიმუშავებს დასკვნას ან რეკომენდაციას. კომიტეტივე ახორციელებს რეკომენდაციების შესრულებაზე მონიტორინგს. დღის წესრიგში შეიძლება დადგეს საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების საჭიროებაც. ნააკ-ი ძირეულად კომიტეტის ხელში არსებულ მექანიზმს წარმოადგენს, თუმცა, თუ კომიტეტი მიიჩნევს, რომ საკითხი თავისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე უნდა გახდეს პარლამენტის მსჯელობის საგანი, მაშინ კომიტეტი მიმართავს ბიუროს საკითხის პლენარულ სხდომაზე გასატანად²³.

თემატური მოკვლევა

საპარლამენტო თემატური მოკვლევის პრაქტიკა სათავეს იღებს ბრიტანეთის პარლამენტში და დღეისათვის გამოიყენება ბევრ ისეთ მოწინავე ქვეყანაში, როგორცაა აშშ, კანადა, ავსტრია, გერმანია, ნორვეგია, ავსტრალია, ახალი ზელანდია და ა.შ.²⁴

თემატური მოკვლევა საქართველოს პარლამენტისთვის ერთგვარ ნოვაციას წარმოადგენს. ეს მექანიზმი პარლამენტის კომიტეტსა და მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოს საშუალებას აძლევს შემოსული განცხადებების ანალიზის, მიმდინარე მოვლენების, საჯარო ინტერესისა და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორების გათვალისწინებით მიიღოს გადაწყვეტილება ამა თუ იმ მნიშვნელოვანი საკითხის გარშემო მოკვლევის დაწყების თაობაზე. მექანიზმი უზრუნველყოფს

20 დაწვრილებით იხ. ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი – გზამკვლევი პარლამენტისთვის, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდი (WFD), 2019; Franklin De Vrieze, Post-Legislative Scrutiny – Guide for Parliaments, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, November 2017.

21 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 38.4.

22 Crawford, Tayla, Post-Legislative Scrutiny in New Zealand: Is a More Formal Mechanism Necessary? (April 3, 2018). Victoria University of Wellington Legal Research Paper, Student/Alumni Paper No. 32/2018, გვ. 6-7.

23 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 38.

24 საპარლამენტო თემატური მოკვლევის გზამკვლევი, მომზადებული და გამოცემული საქართველოს პარლამენტის ინიციატივით, ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდის (WFD) მიერ, გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და შვედეთის მთავრობის ხელშეწყობით, 2019, გვ. 6, 8.

პროცესში დაინტერესებული პირების ჩართულობას, მათ შეუძლიათ დადგენილი წესით წარადგინონ მოსაზრებები და მონაწილეობა მიიღონ საკითხის მოსმენაში²⁵.

ნაკ-ისადათემატური მოკვლევის პროცესში დიდი როლადერთმანეთის მსგავსი ღონისძიებები ტარდება, თუმცა, თემატური მოკვლევისგან განსხვავებით, ნაკ-ს ვიწრო და კონკრეტული მიზანი აქვს – შეაფასოს, თუ რამდენად იმუშავა მიღებულმა ნორმატიულმა აქტმა. თემატური მოკვლევის ჩატარების მიზანი კი ბევრად უფრო ფართო და კომპლექსური შეიძლება იყოს. მისი ამოცანაა კომიტეტის საქმიანობის სფეროში პრობლემების იდენტიფიცირება, მათი შესწავლა და რეაგირების გზების ძიება²⁶.

ნაკ-ისგან განსხვავებით, პარლამენტის რეგლამენტი თემატური მოკვლევის უფრო კონკრეტულ პროცედურებს განსაზღვრავს. ამის მიზეზია ის, რომ თემატური მოკვლევა კონკრეტული შერჩეული თემის გარშემო მიმდინარეობს და შედარებით მარტივია მისი ერთიან სტანდარტში მოქცევა, ხოლო ნაკ-ი კი განსხვავებული ტიპისა და მოცულობის ნორმატიული აქტების აღსრულებას ეხება. ამიტომაც პირველ შემთხვევაში რეგლამენტი კონკრეტულ პროცედურებს ადგენს, მეორე შემთხვევაში კი კომიტეტს უფრო მეტი ლავირების საშუალება ეძლევა.

თემატური მოკვლევის რეგლამენტით გათვალისწინებული პროცედურებია: 1. თემატური მოკვლევის საკითხის შერჩევა; 2. თემატური მოკვლევის ჯგუფის ფორმირება; 3. თემატური მოკვლევის ტექნიკური მოთხოვნების შედგენა და გავრცელება; 4. მოსაზრებების მიღება და ანალიზი; 5. საკითხის მოსმენის ჩატარება; 6. დასკვნის მომზადება²⁷.

თემატური მოკვლევის საკითხის შერჩევა. მოკვლევის საკითხი შეიძლება შეირჩეს შემოსული განცხადებების ანალიზის, მიმდინარე მოვლენების, საჯარო ინტერესისა და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორების გათვალისწინებით²⁸. თემატური მოკვლევა ბევრ შემთხვევაში, შესაძლოა, საერთოდ არ უკავშირდებოდეს კანონით პირდაპირ მოწესრიგებულ საკითხებს და ამ მექანიზმის გამოყენების მიზეზი სწორედ საკითხის გარშემო არსებული ბუნდოვანება და პასუხგაუცემელი კითხვების არსებობა იყოს. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტში წარიმართა თემატური მოკვლევა ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: „თბილისში ატმოსფერული ჰაერის მდგომარეობის შესახებ“, „სახელმწიფო ეკონომიკურ პროგრამებში ქალთა მონაწილეობის შესახებ“, „სკოლის გარეთ და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სახელოვნებო განათლების მდგომარეობის შესწავლა“, „საქართველოში ადამიანების სათანადო საცხოვრისით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესწავლა“ და ა.შ.²⁹

25 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.

26 ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი – გზამკვლევი პარლამენტისთვის, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), ვესტმინისტერის დემოკრატიის ფონდი (WFD), 2019, გვ. 10.

27 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.

28 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.2.

29 საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, თემატური მოკვლევა, 01/06/2020, <http://www.parliament.ge/ge/tematuri-mokvleva>

მოკვლევის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება კომიტეტის მუდმივმოქმედი საბჭოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით³⁰.

თემატური მოკვლევის ჯგუფის ფორმირება. თემატური მოკვლევის ფარგლებში იქმნება თემატური მოკვლევის ჯგუფი. თუ აღმოჩნდება, რომ ერთსა და იმავე საკითხზე მოკვლევის სურვილი გამოითქვა სხვადასხვა კომიტეტში, პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით, მოკვლევაში მონაწილე პარლამენტის წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ³¹. ამავდროულად, რეგლამენტი არ უკრძალავს პარლამენტის წევრს იყოს სხვა კომიტეტის ფარგლებში შექმნილი თემატური მოკვლევის ჯგუფის შემადგენლობაში.

თემატური მოკვლევის ჯგუფი უნდა განვასხვავოთ პარლამენტის სხვა დროებითი კომისიისგან. თემატური მოკვლევები კომიტეტისა და მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ინსტრუმენტია, ხოლო დროებითი კომისია პარლამენტის მიერ იქმნება და შესაბამისად, უფრო მაღალი ლეგიტიმაციის მატარებელია. ამავდროულად, განსხვავებულია მათი მანდატიც. დროებითი კომისიის წინაშე კონკრეტული სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ამოცანა დგას, რომელიც ითხოვს გადაწყვეტას და სწორედ პარლამენტი არის ის ორგანო, რომელმაც უნდა ითავოს ამ ამოცანის გადაჭრა. თემატური მოკვლევის ჯგუფი კი იქმნება სხვადასხვა აქტუალური საკითხის შესწავლის მიზნით, რაც ხელს უწყობს ამ საკითხის გარშემო საზოგადოებრივი დისკუსიის განვითარებას, პრობლემების იდენტიფიცირებას, სიახლეების აღმოჩენასა და ახლებური მიდგომების შემუშავებას³².

თემატური მოკვლევის ჯგუფი, აგრეთვე, უნდა განვასხვავოთ კომიტეტის სამუშაო ჯგუფისგან. კომიტეტის სამუშაო ჯგუფი იქმნება კომიტეტის საქმიანობის ხელშეწყობისა და საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადების მიზნით, ასევე, სხვა მიმდინარე საკითხებთან დაკავშირებით. მისი მიზანია, უმეტესწილად, კომიტეტის საკანონმდებლო საქმიანობის ხელშეწყობა, თემატური მოკვლევის ჯგუფი კი ინიშნება აქტუალური საკითხის შესასწავლად და წარმოადგენს საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ მექანიზმს³³.

საკითხზე მომუშავე თემატური მოკვლევის ჯგუფი ადგენს საკითხის შესწავლის გეგმასა და გრაფიკს, განსაზღვრავს მის შესწავლაში მონაწილე სპეციალისტებს, ხელმძღვანელობს საკითხის შესწავლას, პასუხისმგებელია საკითხის დამუშავებისა და გადაწყვეტილების პროექტის მომზადებისთვის, სწავლობს დაინტერესებული პირების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციას, უფლება აქვს, ადმინისტრაციული ორგანოსაგან გამოითხოვოს და მიიღოს საკითხის შესასწავლად საჭირო ინფორმაცია და ახსნა-განმარტება. მოკვლევის ფარგლებში მიღებული დოკუმენტები ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე³⁴.

30 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.2, 155.3.

31 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.

32 საპარლამენტო კონტროლის გზამკვლევი, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), 2019, გვ. 48.

33 გზამკვლევი საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების აპარატისთვის, ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), 2019 გვ. 39.

34 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.6.

თემატური მოკვლევის ტექნიკური მოთხოვნების შედგენა და გავრცელება. თემატური მოკვლევის ჯგუფი ვალდებულია უზრუნველყოს მოკვლევის დაწყებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა მოკვლევის დაწყების შესახებ ინფორმაციის პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსება. 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 ვადებს³⁵.

საქართველოს პარლამენტში საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით ამ მოთხოვნების შემუშავების ერთიანი სტილი დამკვიდრდა³⁶. ტექნიკური მოთხოვნების მნიშვნელოვანი კომპონენტია მოკვლევის ჯგუფის მიერ შემუშავებული შეკითხვები, რომლებიც მოკვლევის თემიდან გამომდინარეობს და რომლებზეც პასუხის გაცემაც წარმოადგენს მოკვლევის მთავარ მიზანს. აქვე განისაზღვრება ამ შეკითხვების გარშემო დაინტერესებული პირების მიერ მოსაზრებების წარმოდგენის პირობა და ვადები.

მოსაზრებების მიღება და ანალიზი. დაინტერესებული პირები მოკვლევის ტექნიკური პირობებით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად წარადგენენ საკუთარ დასაბუთებულ მოსაზრებებს. აღსანიშნავია, რომ ბრიტანეთის პარლამენტში თემატური მოკვლევის ფარგლებში დაინტერესებული პირისა და დასაბუთებული მოსაზრების აღმნიშვნელად გამოიყენება ტერმინები witness და evidence³⁷. რადგანაც ქართულ რეალობაში ამ სიტყვების პირდაპირი თარგმანი – მოწმე და მტკიცებულება – სასამართლოში საქმისწარმოებასთან იწვევს ასოციაციას, ამიტომაც შეირჩა მათი ქართულ რეალობაზე მორგებული ალტერნატიული ტერმინები.

არ არის აუცილებელი დაინტერესებული პირების დასაბუთებული მოსაზრებები თემატური მოკვლევის ყველა შეკითხვას პასუხობდეს. წარმოდგენილი მოსაზრებები ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე³⁸.

საკითხის მოსმენის ჩატარება. თემატური მოკვლევის მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს საკითხის ზეპირი მოსმენა. თემატური მოკვლევის ჯგუფი იწვევს მოსაზრების ავტორებს, შესაბამისი ორგანოების წარმომადგენლებს და მოკვლევის თემის გარშემო იმართება დისკუსია. ზეპირი განხილვის დროს მოკვლევის ჯგუფის წევრები შეკითხვებს

35 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.5.

36 მაგალითისთვის იხ. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის თემატური მოკვლევის ტექნიკური პირობები თემაზე „გარემოს ტყვიით დაბინძურების შეფასება საქართველოში“: http://www.parliament.ge/ge/ajax/download-File/136792/TOR-კითხვარი_ტექნიკური_პირობები_დს

37 გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, Guidance on giving evidence to a Select Committee of the House of Commons, 01/06/2020, <https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/take-part-in-committee-inquiries/commons-witness-guide/>

38 მაგალითისთვის იხ. სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტის მოკვლევის (როგორ გავზარდოთ საქართველოს მოსახლეობის ფიზიკური და სპორტული აქტიურობის დონე) ფარგლებში წარმოდგენილი მოსაზრებები: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/sportisa-da-axalgazrdul-saqmeta-komiteti-1155/tematuri-mokvleva1/dasabutebuli-mosazrebebi>

უსვამენ მოსაზრების ავტორებს, რაც ბუნდოვანი საკითხების დაზუსტებისა და დამატებითი ინფორმაციის მიღების საშუალებას იძლევა³⁹.

დასკვნის მომზადება. თემატური მოკვლევის ჯგუფი საკითხის შესწავლის შედეგად ამზადებს დასკვნას. დასკვნა უნდა მომზადდეს მოკვლევის დაწყებიდან 2 თვის ვადაში. ეს ვადა საჭიროების შემთხვევაში შესაძლებელია გაგრძელდეს არაუმეტეს 1 თვით. დასკვნის საფუძველზე კომიტეტმა ან პარლამენტმა შეიძლება შეიმუშავოს რეკომენდაციები ან განახორციელოს რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილება (მაგალითად, მოამზადოს საკანონმდებლო ინიციატივა, გამოიყენოს საპარლამენტო კონტროლის სხვა მექანიზმები). შეიმუშავებული რეკომენდაციები ან/და დავალებები ეგზავნება შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებს და ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე⁴⁰.

პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა ჯერ კიდევ ახალი რეგლამენტის მიღებამდე ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდის მხარდაჭერით საპილოტედ განახორციელა ორი თემატური მოკვლევა თემებზე: „თბილისში ატმოსფერული ჰაერის მდგომარეობის შესახებ“ და „მუნიციპალური ნარჩენების სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ“⁴¹. ბრიტანული გამოცდილების გაზიარებამ და მათმა ჩართულობამ ამ მექანიზმის დანერგვის პროცესში თავისებური გავლენა იქონია. მაგალითისთვის, საქართველოს პარლამენტში შემუშავებული თემატური მოკვლევის ანგარიშები თითქმის ზედმიწევნით იმეორებს გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტის მოკვლევის ანგარიშების სტილსა და კომპონენტებს⁴².

თემატური მომხსენებელი

2018 წლის პარლამენტის რეფორმის ერთ-ერთ ნოვაციას წარმოადგენს თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტი. ეს არის გარკვეული ანალოგი ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეაში არსებული მომხსენებლების (Rapporteurs) ინსტიტუტისა⁴³.

39 საპარლამენტო თემატური მოკვლევის გზამკვლევი, მომზადებული და გამოცემული საქართველოს პარლამენტის ინიციატივით, ვესტმინსტერის დემოკრატიის ფონდის (WFD) მიერ, გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და შვედეთის მთავრობის ხელშეწყობით, 2019, გვ. 36-40.

40 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 155.8.

41 საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, 01/06/2020, <http://www.parliament.ge/ge/saparlameto-saqmiano-ba/komitetebi/garemos-dacvisa-da-bunebrivi-resursebis-komiteti/sakomiteto-mokvleva>

42 შედარებისთვის იხ. საქართველოს პარლამენტის თემატური მოკვლევის ანგარიში „თბილისში ატმოსფერული ჰაერის მდგომარეობის შესახებ“: http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/122514/ჰაერის_ანგარიში_საბოლოო_თგ_და_გაერთიანებული_სამეფოს_პარლამენტის_თემატური_მოკვლევის_ანგარიში_ანალოგიურ_თემაზე: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmenvfru/479/47902.htm>

43 Rules of Procedure of the Assembly (July 2019), Code of conduct for rapporteurs of the Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=CHDBFHJD>

თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტს რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიზანი აქვს: პარლამენტის კანონშემოქმედებითი, საკონტროლო და სხვა საქმიანობის უკეთ წარმართვა; პარლამენტის საქმიანობის ხარისხის უზრუნველყოფა და პარლამენტის წევრთა შორის შრომის განაწილება⁴⁴.

თემატური მომხსენებლები კომიტეტის ფარგლებში ინაწილებენ სხვადასხვა მიმართულებას და პასუხისმგებელნი არიან კომიტეტის სამოქმედო გეგმით გაწერილი ვალდებულებების შესრულებაზე. ეს ქმნის გარანტიას, რომ პარლამენტში მუდმივად იქნებიან მმართველობის ამა თუ იმ სფეროზე მომუშავე დეპუტატები. შესაბამისად, ხელი შეეწყობა სხვადასხვა მიმართულების საკითხების შესწავლას, პრობლემების იდენტიფიცირებას. გარდა საკანონმდებლო მიმართულებით აქტიურობისა, თემატურ მომხსენებელს დიდი როლი აქვს საპარლამენტო კონტროლის კუთხითაც. ის იჩენს ინიციატივებს; ეცნობა შესაბამისი მიმართულებით არსებულ სიახლეებს, მოქალაქეთა წერილებსა თუ პეტიციებს; მუდმივად ინტერესდება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობით და ა.შ.⁴⁵

კომიტეტის თავმჯდომარე კომიტეტის წევრებს, მათი ინიციატივის გათვალისწინებით, ნიშნავს თემატურ მომხსენებლებად. კომიტეტის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ყოველი სამუშაო სფეროსთვის/მიმართულებისთვის პასუხისმგებელი უნდა იყოს ერთი თემატური მომხსენებელი უმრავლესობის წევრთაგან და, სურვილის შემთხვევაში, ერთი თემატური მომხსენებელი იმ ფრაქციების წევრთაგან და დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთაგან, რომლებიც არ შედიან უმრავლესობაში. ერთსა და იმავე სამუშაო სფეროში/მიმართულებაში მესამე და ყოველი მომდევნო თემატური მომხსენებლის დანიშვნა დასაშვებია კომიტეტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით. თუ კომიტეტის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ სამუშაო სფეროში/მიმართულებაში არავინ გამოთქვამს თემატურ მომხსენებლად ყოფნის სურვილს, კომიტეტის თავმჯდომარე თავად განსაზღვრავს თემატური მომხსენებლების ვინაობას. თემატური მომხსენებლების ერთიანი სია, შესაბამისი სამუშაო სფეროს/მიმართულების მითითებით, კომიტეტების მიხედვით ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე⁴⁶.

პრაქტიკამ აჩვენა, რომ მოცემული ეტაპისთვის ახალი რეგლამენტი დადგენილი სიახლეების იმპლემენტაციის პროცესში თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტს ყველაზე მეტად გაუჭირდა დამკვიდრება. ამის მიზეზი შეიძლება რამდენიმე იყოს: ამ მექანიზმის მოქმედება დამოკიდებულია ცალკეული დეპუტატების აქტიურობაზე; კომიტეტის რუტინულ საქმიანობაში დეპუტატების ჩართულობის აქამდე არსებული პრაქტიკა არც თუ ისე მდიდარია; თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტი შედარებით ორგანიზაციული ხასიათის ცვლილებაა და პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლოსკენ ახალ რელსებზე გადაწყობა არც ისე მარტივი აღმოჩნდა.

44 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 45.

45 გზამკვლევი საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების აპარატისთვის, ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), 2019 გვ. 23.

46 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (ვებგვერდი, 14/12/2018), მუხლი 45.

დასკვნა

საქართველოს პარლამენტის 2018 წლის რეგლამენტით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა ქვეყანაში საპარლამენტო კონტროლის დამკვიდრებისა და გაძლიერების კუთხით.

მოცემული ნაშრომის მიზანი იყო, ეჩვენებინა ახალი რეგლამენტით დამკვიდრებული იმ არაორდინალური მექანიზმების შესახებ, რომლებმაც სხვა შედარებით ნაცნობი და სტანდარტული საზედამხედველო მექანიზმების პარალელურად ახალი სიტყვა უნდა თქვან ქართულ საპარლამენტო ცხოვრებაში.

მოცემული ეტაპისთვის, განხილული მექანიზმების (ნაკ, თემატური მოკვლევა, თემატური მომხსენებელი) გარშემო დასკვნა სამი მიმართულებით შეიძლება გაკეთდეს – მოლოდინების, არსებული პრაქტიკისა და რისკების ჭრილში.

მოლოდინები. სამივე განხილული მექანიზმი ახალი სამოქმედო სივრცეების ათვისების შესაძლებლობას იძლევა, რაც საპარლამენტო მმართველობის პირობებში კიდევ უფრო მეტი ღირებულების მატარებელია: ა) ნაკ-ი საშუალებას აძლევს პარლამენტს, შეამოწმოს, თუ როგორ მუშაობს მის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი რეალობაში, რაც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ბ) თემატური მოკვლევა უზრუნველყოფს მთელ რიგ ბუნდოვან საკითხებში გარკვევას და საზოგადოების ჩართულობით არსებულ კითხვებზე პასუხების ძიებას. თემატური მოკვლევა, შესაძლოა, გახდეს არაერთი ახალი აღმოჩენის, ახალი მიდგომისა თუ რეგულაციის წყარო. გ) თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტი საშუალებას იძლევა მმართველობის ყველა სფეროს სხვადასხვა მიმართულება სისტემატურად იყოს დღის წესრიგში როგორც საკანონმდებლო, ისე აღსრულების კონტროლის კუთხით.

არსებული პრაქტიკის სიმწირე. პარლამენტის ახალი რეგლამენტის ამოქმედებიდან ჯერ წელიწად-ნახევარიც არ არის გასული. განხილული მექანიზმების გავლენებისა და შედეგების ეფექტურად შესაფასებლად კი ეს საკმაოდ მცირე დროა. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ახალი რეგლამენტის ამოქმედების შემდგომ სხვა გარემო ფაქტორებმა საპარლამენტო საქმიანობის მნიშვნელოვანი შეფერხება გამოიწვია. 2019 წლის 20 ივნისის მოვლენებს და შემდგომში საკონსტიტუციო ცვლილებების ჩავარდნას მოჰყვა ოპოზიციის მხრიდან ბოიკოტის გამოცხადება და მასობრივი აქციები, რის გამოც პარლამენტის სრულყოფილი ფუნქციონირება შეზღუდული იყო. 2020 წლის საგაზაფხულო სესია კი პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის რეალობაში მოექცა. მიმდინარე წელი საპარლამენტო არჩევნების წელია, რაც წინასაარჩევნო პერიოდში თავისთავად შეამცირებს პარლამენტის ფუნქციონირების ინტენსივობას. შესაბამისად, ამ მექანიზმების სუსტ და ძლიერ მხარეებზე სრულყოფილი მსჯელობა მომდევნო მოწვევის პარლამენტის საქმიანობის ფარგლებში იქნება შესაძლებელი.

რისკები. ამ მექანიზმების გამოყენება დიდწილად დამოკიდებულია პარლამენტის წევრთა აქტიურობასა და პოლიტიკურ ნებაზე. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს პარლამენტს საზედამხედველო საქმიანობის კუთხით დიდი გამოცდილება არ გააჩნია, ახალი მექანიზმების

დანერგვა გარკვეული რისკების მატარებელია. შესაბამისად, ამ მიმართულებით ერთბაშად სრულყოფილი გარდატეხის მოლოდინიც არ უნდა არსებობდეს. პარლამენტი პოლიტიკური ორგანოა, რომელსაც მოქმედების თავისუფლება ახასიათებს, ამიტომაც საპარლამენტო ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს პრაქტიკასა და ტრადიციებს. მხოლოდ საკანონმდებლო რეგულაციები მოცემული მექანიზმების ქმედითობას ვერ უზრუნველყოფს და საჭიროა ამ მიმართულებით პოლიტიკური კულტურის ჩამოყალიბება, რაც გარკვეულ დროს მოითხოვს.

სავარაუდოა, რომ X მოწვევის (2020-2024 წ.) პარლამენტში დღის წესრიგში დადგება ახალი რეგლამენტის აღსრულების კონტროლის საკითხი და დაგროვილი პრაქტიკის გაანალიზების შედეგად მოხდება საზედამხედველო მექანიზმების დახვეწა და მოდიფიცირება.