



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო



საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი არაქმედითი დოკუმენტია

2020

კვლევის ხელმძღვანელი:

ლიკა საჯაია

ნამყვანი მკვლევარი:

გიორგი თოფურია

**კვლევაში მონაწილეობისთვის მადლობას ვუხდით „საერთაშორისო
გამჭვირვალობა - საქართველო“-ს სტაჟიორებს:**

ელიზაბეტ კაკაბაძეს, ნინო ჭოხონელიძეს და ნიკა მაღუდანს.

ანგარიში მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს
ფინანსური მხარდაჭერით.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

საჩივრი

შესავალი:	_____	4
საქართველო	_____	5
რა ეკრძალება დეპუტატს ეთიკის კოდექსით	_____	7
საერთაშორისო პრაქტიკა	_____	8
ეთიკის ნორმების დარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციები	_____	8
საერთაშორისო პრაქტიკა	_____	9
რეკომენდაციები	_____	10

შესავალი:

2019 წელს პარლამენტმა ეთიკის კოდექსი მიიღო, რაც წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა ამ დრომდე ეთიკის საბჭო ყველა წევრით არ დაკომპლექტებულა, შესაბამისად, ის ვერ განიხილავს საჩივრებს და დეპუტატების მიერ ეთიკური კოდექსის ნორმების დარღვევებს, რის გამოც ბევრი მნიშვნელოვანი ინციდენტი სათანადო რეაგირების გარეშე რჩება. ეთიკის კოდექსს აქვს სანქციებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზიც. საკანონმდებლო ორგანომ არ გაიზიარა სამოქალაქო სექტორის [რეკომენდაცია](#) და კოდექსში არ გაითვალისწინა ეთიკური ნორმის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ეფექტური მექანიზმები.

კვლევის მიზანია აღნიშნული კოდექსის შეფასება, მისი შემუშავებისა და მიღების პროცესის მიმოხილვა, იმ ძირითადი მიზეზების გამოვლენა, რომელთა გამო საპარლამენტო ეთიკის კოდექსი არ გამოდგა ეფექტური მექანიზმი საქართველოს პარლამენტის წევრების მხრიდან არაეთიკური ქცევის შემთხვევების აღსაკვეთად. კვლევაში, საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, შემუშავებულია რეკომენდაციები X მონვევის პარლამენტისთვის, არსებული ვითარების გასაუმჯობესებლად.

ეთიკის კოდექსის დარღვევისთვის ევროპის ქვეყნებს ერთმანეთისგან განსხვავებული სანქციების მექანიზმები აქვთ და ამასთან - გაცილებით მკაცრი, ვიდრე ეს საქართველოშია. შედარებისთვის შერჩეულია ოთხი ქვეყანა: ერთის მხრივ, პოლონეთი და კანადა, როგორც აღმოსავლეთ ევროპის პრაქტიკისა და ანგლო-საქსური მოდელის მაგალითები და მეორეს მხრივ, დიდი ბრიტანეთისა და საფრანგეთის პრაქტიკა, როგორც საუკეთესო საპარლამენტო საქმიანობის მაგალითი.

საქართველო

პირველი ეთიკის კოდექსი საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 12 ოქტომბერს მიიღო, რომელიც მხოლოდ 2004-2008 წლების მოწვევის პარლამენტისთვის იყო სავალდებულო. ეს კოდექსიც პრობლემური იყო აღსრულების თვალსაზრისით და მასში რეაგირების ქმედითი მექანიზმები არ იყო გაწერილი. 2008 წლიდან, მას შემდეგ, რაც ამოიწურა აღნიშნული კოდექსის მანდატი, სამოქალაქო სექტორი ინტენსიურად მოუწოდებდა საქართველოს პარლამენტს, მიეღო ეთიკის ახალი კოდექსი, თუმცა ამ მიზნის მიღწევა 11 წლის განმავლობაში ვერ ხერხდებოდა.

IX მოწვევის პარლამენტში (2016-2020 წწ.) ღია მმართველობის პარლამენტის საბჭო აქტიურად მუშაობდა ეთიკის კოდექსის პროექტზე, საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების ჩართულობით. საბჭოს ფარგლებში მომზადებული თავდაპირველი პროექტი პარლამენტმა 2018 წლის 19 აპრილს ვერ დაამტკიცა, მას მხოლოდ 39-მა დეპუტატმა დაუჭირა მხარი. ეთიკური დარღვევისათვის პროექტი ითვალისწინებდა ისეთ მკაცრ სანქციებს, როგორებიცაა:

- სარეკომენდაციო ბარათი/გაფრთხილება;
- ხელფასის დაკავება (10%-დან 50%-მდე ოდენობით);
- საპარლამენტო საქმიანობის ფარგლებში გამართულ ოფიციალურ ვიზიტებში მონაწილეობის შეჩერება (მაქსიმუმ 6 თვის განმავლობაში).

კოდექსში მკაცრი სანქციების გათვალისწინებას მხარს უჭერდნენ პარლამენტის ღია მმართველობის საბჭოს [საკონსულტაციო ჯგუფის](#) წევრი არასამთავრობო ორგანიზაციები.

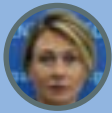
საბოლოოდ, სახეცვლილი [ეთიკის კოდექსი](#) საქართველოს პარლამენტმა 2019 წლის 22 თებერვალს მიიღო, რომელიც მუდმივმოქმედი დოკუმენტია და ყველა მოწვევის პარლამენტის საქმიანობაზე ვრცელდება. ეთიკის კოდექსით გათვალისწინებული დარღვევების შესასწავლად და მონიტორინგის საწარმოებლად განისაზღვრა უფლებამოსილი ორგანო - ეთიკის საბჭო, რომელიც პარლამენტის [2019 წლის 19 მარტის დადგენილების](#) საფუძველზე შეიქმნა. საბჭოს ჰყავს 2 თანათავმჯდომარე (ერთი – უმრავლესობიდან, ხოლო მეორე – უმცირესობიდან ან იმ ფრაქციიდან, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში).¹

¹ დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატაში ეთიკის კომიტეტის საქმიანობის საზედამხედველო ორგანოს თავმჯდომარე ოპოზიციის წარმომადგენელი უნდა იყოს: [Standing Order 122B\(8\) \(f\)](#)

IX მოწვევის პარლამენტში ათი პირის საბჭოს წევრები



ადგილი ვაკანტურია
(უმრავლესობის კვოტა)



ნინო წილოსანი
ფრაქცია „ქართული ოცნება“



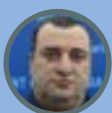
ნუსტან ბაჩუჩვი
ფრაქცია „ქართული ოცნება - კონსერვატორები“



კობა ლუსიმაშვილი
ფრაქცია „ქართული ოცნება - რეგიონების განვითარებისთვის“



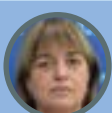
გენაი მარგველაშვილი
ფრაქცია „ქართული ოცნება - მწვანეები“



ნატი იონათაშიშვილი
ფრაქცია „ქართული ოცნება“



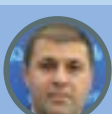
ოთარ კახიძე
ფრაქცია „ევროპული საქართველო“



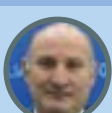
ნათუნა გოგორიშვილი
ფრაქცია „ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის“



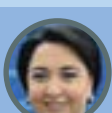
საჩბი ხაჩანავა
ფრაქცია „ევროპული საქართველო - რეგიონები“



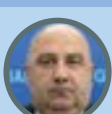
მამუკა ჩიქოვანი
ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობა“



ჯამბან კვიციანი
ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“



კაჯა გასელიძე
დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრი



რამაზ ნიჟორაძე
დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრი



ადგილი ვაკანტურია
(უმრავლესობის კვოტა)

IX მოწვევის პარლამენტმა სრულად ვერ დააკომპლექტა ეთიკის საბჭო და შესაბამისად, ის დღემდე ვერ ახერხებდა საჩივრებისა და დეპუტატების მხრიდან ეთიკური ნორმების სავარაუდო დარღვევების განხილვას.

ჩა ეჩიქაღეზა ღეჰუტატს ეთიკის კოდექსით

- ღირსების შემლახველი, უხამსი, სექსისტური, დისკრიმინაციული გამოსვლები, მიმართვები და ქმედებები, ასევე სიძულვილის ენის გამოყენება;
- პარლამენტის წევრის სტატუსის პირადი, ოჯახის წევრების ან ახლო ნათესავების ინტერესების სასარგებლოდ გამოყენება;
- საკითხის განხილვის პროცედურამდე მისი ან მისი ოჯახის წევრების სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებული განსაკუთრებული ინტერესების შესახებ ინფორმაციის მიუწოდებლობა;
- ისეთი ტიპის გარიგების დადება, რომელიც ზღუდავს მის დამოუკიდებლობას;
- თანამშრომლების სხვადასხვა ნიშნით დისკრიმინაცია;
- თანამშრომლებისთვის ისეთი დავალების მიცემა, რომელიც სცილდება მათ სამუშაო აღწერილობას;
- არასამსახურეობრივი მიზნებისათვის სამსახურეობრივი საიდუმლოების შემცველი ან სხვაგვარი კონფიდენციალური ინფორმაციის გამოყენება (როცა ეს მისთვის ცნობილი გახდა საჯარო სამსახურეობრივი მოვალეობების განხორციელების პროცესში);
- 300 ლარზე მეტი ღირებულების საჩუქრის შესაბამის რეესტრში მიუთითებლობა;
- ლობისტების მიერ ნაჩუქარი საჩუქრის/ჯილდოს მიღება;
- ლობისტთან შეხვედრის შესახებ ინფორმაციის წარუდგენლობა;
- სამსახურეობრივი საკონტაქტო ინფორმაციის მიუთითებლობა.

საერთაშორისო პრაქტიკა

რა ეკრძალება დეპუტატს ეთიკის კოდექსით

	საჩუქრების ან ქრთამის მიღება	ადამიანების ღირსებისა და პარლამენტის რეპუტაციის შელახვა	საპარლამენტო მანდატის და გავლენის პირადი და/ან ოჯახის ფინანსური კეთილდღეობისთვის გამოყენება	კონფლიქტი პირად და საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის
დიდი ბრიტანეთი	X ²	X ³	X ⁴	X
საფრანგეთი	X ⁵	X ⁶		X
პოლონეთი		X	X	
კანადა	X		X ⁷	X

ეთიკის ნორმების დარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციები

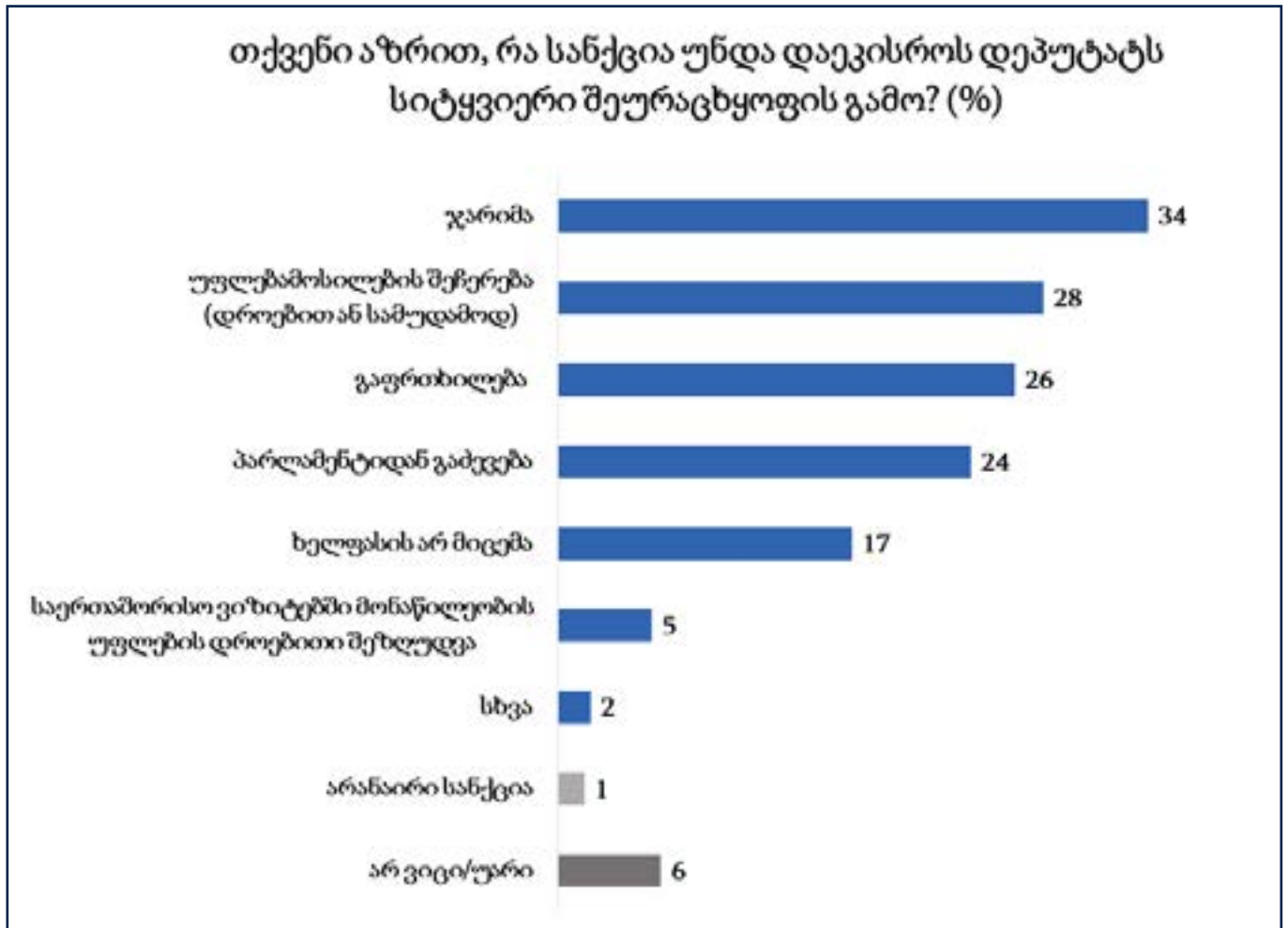
ეთიკის კოდექსის თანახმად, ეთიკის საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ პარლამენტის ვებ-გვერდზე გამოქვეყნდება იმ დეპუტატის სახელი და გვარი, რომელმაც დაარღვია კოდექსით გათვალისწინებული ნორმა, აგრეთვე - დარღვევის მოკლე აღწერა. პარლამენტის წევრის მიერ კოდექსით გათვალისწინებული ქცევის წესის დარღვევის შემთხვევაში, ეთიკის საბჭო უფლებამოსილია მას სარეკომენდაციო ბარათით მიმართოს.

იმ შემთხვევაში, თუ ეთიკის საბჭო დაადგენს, რომ პარლამენტის წევრს კოდექსი არ დაურღვევია, მისი სახელი, გვარი და შემთხვევის მოკლე აღწერა პარლამენტის ვებ-გვერდზე გამოქვეყნდება მხოლოდ დეპუტატის თანხმობის შემთხვევაში, განმცხადებელს კი ეცნობება საბჭოს გადაწყვეტილების შესახებ.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დაინტერესდა, თუ რას მოიაზრებენ მოქალაქეები გონივრულ სანქციად დეპუტატის მიერ ეთიკური გადაცდომისთვის (იხ. დიაგრამა 1). საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების მიხედვით⁸ გამოიკვეთა, რომ გამოკითხულთა 34% მხარს უჭერს ჯარიმის დანესებას, 28% - უფლებამოსილების შეჩერებას, 17% - ხელფასის დაქვითვას, ხოლო 24% ემხრობა დეპუტატების გაძევებას პარლამენტიდან.

2 არ მიიღოს საჩუქარი, ჯილდო, ქრთამი ან სხვა ნებისმიერი სახის წინადადება, რომელსაც შეუძლია იმოქმედოს მის ქცევასა და დამოუკიდებლობაზე.
 3 არ განახორციელოს ქმედება, რომლითაც იგი შეეხება პარლამენტის წევრებისა თუ თემთა პალატის რეპუტაციას
 4 იხელმძღვანელოს საზოგადოების ინტერესებით და არ ისარგებლოს გავლენით საკუთარი თავის ან ახლობლების სასიკეთოდ.
 5 დეპუტატი ვალდებულია განუცხადოს ეთიკის კომისარს იმ შემთხვევაში და სარგებელთა შესახებ, რომლებიც აღემატება 150 ევროს.
 6 არ მიაყენოს კოლეგებს შეურაცხყოფა და არ გამოიყენოს მუქარა მათ წინააღმდეგ. თავიდან აიცილოს საჯარო სხდომებზე ძალადობისკენ მოწოდება.
 7 საპარლამენტო საქმიანობისას მიღებული ინფორმაცია გამოიყენოს მხოლოდ საქმიანობის შესაბამისად და არავითარ შემთხვევაში - პირადი ფინანსური მოგების მიზნით.
 8 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დაკვეთით, CRRC-ს მიერ 2020 წლის თებერვალ-მარტში ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელმაც მთელი საქართველო მოიცვა. შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით გამოიკითხა 1763 ადამიანი.

დიაგრამა 1.



საერთაშორისო პრაქტიკა

სანქციები

	ხელფასის დაკავება ან ფულადი ჯარიმა	ჩადენილი დარღვევის გამოქვეყნება ან გაფრთხილება	პარლამენტიდან გარიცხვა	ზიანის ანაზღაურება
დიდი ბრიტანეთი	X	X	X	X ⁹
საფრანგეთი	X ¹⁰	X ¹¹		
პოლონეთი		X ¹²		
კანადა	X ¹³	X ¹⁴		

9 კოდექსით აკრძალული პირადი ფინანსური სარგებლის მიღების შემთხვევაში - ზიანის ანაზღაურება.

10 ხელფასის დაკავება ან ხელფასის დაკავება პარლამენტი დროებითი დაუშვებლობით.

11 წესრიგისადმი მონოღება.

12 ფორმალური საყვედური ან გაფრთხილება.

13 ფულადი ჯარიმა.

14 ფორმალური საყვედური ან გაფრთხილება.

ჩაკომპლექტი

სამწახაროდ, [ხშირია შემთხვევა](#), როდესაც პარლამენტის წევრის ქცევა სცდება ეთიკის ნორმებს, რაც, როგორც უკვე ითქვა, სამართლებრივი რეაგირების გარეშე რჩება. აქედან გამომდინარე, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეთიკის კოდექსის არსებობა და ამოქმედება. როგორც ვხედავთ, 2008 წელს დაწყებული მცდელობები ვერც მე-9 მოწვევის პარლამენტის დროს მივიდა მიზნამდე, მიუხედავად ეთიკის კოდექსის მიღებისა, დოკუმენტი დღემდე ფორმალურად არსებობს. აუცილებელია, მე-10 მოწვევის პარლამენტი მეტი სერიოზულობით მოეკიდოს აღნიშნულ საკითხს და უზრუნველყოს საბჭოს სრული დაკომპლექტება, რაც ქმედითად აქცევს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსს.

ეთიკის კოდექსის მიღება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია პარლამენტის მხრიდან, თუმცა არსებით ხარვეზს წარმოადგენს დარღვევის შემთხვევაში შესაბამისი რეაგირების ეფექტური მექანიზმების არარსებობა. მიღებული ეთიკის კოდექსი, ქცევის წესის დარღვევის შემთხვევაში, დეპუტატისთვის მხოლოდ სარეკომენდაციო წერილით მიმართვის უფლებამოსილებას ითვალისწინებს.

რეაგირების ეფექტური მექანიზმის გარეშე ეთიკის კოდექსი მხოლოდ ფორმალურ დოკუმენტად დარჩება.

ეთიკის კოდექსის ეფექტურად ამოქმედებისათვის მნიშვნელოვანია:

- ეთიკის კოდექსის ნორმის დარღვევისას გამოსაყენებელი სანქციის სახით, განისაზღვროს ფულადი ჯარიმა, რაც დემოკრატიული ქვეყნების მაგალითზე საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას წარმოადგენს;
- პარლამენტის წევრი ვალდებული იყოს, ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში, თავი შეიკავოს კენჭისყრაში მონაწილეობისგან;

იმისათვის, რომ ეთიკის საბჭო იყოს ეფექტური და მიუკერძოებელი და არ გადაიქცეს პოლიტიკური ანგარიშსწორების იარაღად, მის მუშაობაში სასურველია უზრუნველყოფილი იყოს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართულობა. პარლამენტარის ეთიკის ზედამხედველობაში ამგვარი ჩართულობა აპრობირებულია დიდ ბრიტანეთში, სადაც არსებობს ეთიკის საბჭოს ანალოგი - “Parliamentary Commissioner”, ხოლო აღნიშნული საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ზედამხედველობას უწევს ცალკე მდგომი კომისია - [“Committee on Standards”](#), რომლის წევრთა ნახევარი დაკომპლექტებულია სამოქალაქო პირებისგან.