

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების
კავკასიური ინსტიტუტი

პროფესიული ეთიკა საქართველოს პარლამენტში: მიმდინარე გამოწვევები და მომავლის ხედვა

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Institutul pentru Politici Publice
București



თბილისი
2014

ანგარიში მოამზადა მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიურმა ინსტიტუტმა რუმინეთის საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტის (ბუქარესტი) და მოლდოვას „ვიიტორულ“ (კიშინიოვი) არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთობლივად განხორციელებული პროექტის „პარლამენტარების ქცევის წესი – რუმინეთის, მოლდოვის რესპუბლიკისა და საქართველოს პარლამენტის მიმართ ნდობისა და ლეგიტიმაციის გაზრდა“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებული იყო *მავი ზღვის ფონდი რეგიონული თანამშრომლობისათვის* მიერ (გერმანიის მარშალის ფონდი). ანგარიშზე მუშაობისას ავტორებს მხარდაჭერა ასევე გაუწია, ორგანიზაციამ ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის (პრიუსელი), ჰოლანდიის სამეფომ.

პროექტის მიზანია, შეისწავლოს რუმინეთის, მოლდოვას და საქართველოს პარლამენტებში არსებული ვითარება ეთიკური ნორმების და ქცევის წესების დაცვის თვალსაზრისით და დასახოს მისი გაუმჯობესების გზები.

წარმოდგენილი ანგარიში მოამზადეს თამარ პატარაიამ და გია ნოდიამ. დანართის სახით, გამოცემაში შევიდა პარტნიორი ორგანიზაციების მიერ მოწოდებული მასალები რუმინეთის და მოლდოვას გამოცდილებაზე.

ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელი მხოლოდ ავტორები არიან და მასში გამოთქმული მოსაზრებები არ ემთხვევა დონორი ორგანიზაციის პოზიციას

B | S | T

The Black Sea Trust
for Regional Cooperation

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Institutul pentru Politici Publice
București



Kingdom of the Netherlands



ISBN 978-99928-37-44-3

© მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი

თბილისი, 0154, აკაკი წერეთლის გამზირი 72

ტელ: +995 32 2355154, ფაქსი: 2355754

ინტერნეტ-გვერდი: www.cipdd.org

სარჩევი

| | |
|--|-----------|
| პროფესიული ეთიკა საქართველოს პარლამენტში: | |
| მიმდინარე გამოწვევები და მომავლის ხედვა | 4 |
| შესავალი | 4 |
| ძირითადი მიგნებები | 5 |
| კვლევის მეთოდოლოგია | 6 |
| საერთაშორისო გამოცდილება | 7 |
| პარლამენტის მანდატსა და საქმიანობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა და წარმომადგენლობითობის სხვა მარეგულირებელი ნორმები | 9 |
| კანონმდებლობა | 9 |
| ზოგადი ფონი: წარმომადგენლობითობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში | 12 |
| პარტიის და პარლამენტარის ანგარიშვალდებულების მექანიზმები ... | 16 |
| როგორ უნდა მოხდეს პარლამენტის წევრთა ქცევის რეგულირება? შიდასაპარლამენტო დისკუსია | 17 |
| როგორ არღვევენ ქართველი პარლამენტარები პროფესიული და ეთიკური ქცევის სტანდარტებს? | 21 |
| „ცრუ ქვორუმი“ და სისტემური გაცდენები | 21 |
| პარლამენტართა არაცივილური ქცევა | 24 |
| ფინანსური ანგარიშგება და ინტერესთა კონფლიქტები | 25 |
| სხვა პრობლემები | 26 |
| საზოგადოების დამოკიდებულება პარლამენტარების ქცევის ეთიკურობისა და პროფესიონალიზმის მიმართ | 27 |
| როგორ უნდა ამაღლდეს პარლამენტართა პროფესიული ქცევის სტანდარტები: რეკომენდაციები | 31 |
| დანართები: | |
| დანართი I. რუმინეთის და მოლდოვას რესპუბლიკის პარლამენტი: | |
| ანგარიშის მოკლე რეზიუმე | 33 |
| Annex II. Parliamentary Ethics in Georgia, Romania and the Republic of Moldova: Executive Summary | 41 |

პროფესიული ეთიკა საქართველოს პარლამენტში: მიმდინარე გამოწვევები და მომავლის ხედვა

შესავალი

საქართველოს კონსტიტუცია და შესაბამისი კანონმდებლობა განსაზღვრავს საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის და მის წევრთა ფუნქციებს, უფლებებს და მოვალეობებს. უშუალოდ პარლამენტის ფუნქციონირების კონკრეტულ წესებს მისი რეგლამენტი ადგენს. მაგრამ არის პარლამენტართა ქცევის სხვა მხარეები, რაც მათ კეთილსინდისიერებას, ამომრჩეველთა წინაშე ანგარიშვალდებულებას, ერთმანეთის მიმართ კოლეგიალურ და ცივილურ დამოკიდებულებას უკავშირდება. ამას პარლამენტარის ქცევის პროფესიულ და ეთიკურ სტანდარტებს უწოდებენ. მათი დაცვა მნიშვნელოვანია როგორც საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტური მუშაობისთვის, ისე საზოგადოების თვალში მის მიმართ ნდობის ასამაღლებლად.

პარლამენტარის ქცევის ეთიკური სტანდარტები შეიძლება დაუწერელი კანონებით რეგულირდებოდეს, მაგრამ ბოლო პერიოდში საერთაშორისო პრაქტიკა იქით იხრება, რომ ასეთი ნორმების ფორმალიზაცია მოხდეს. ბევრი ქვეყნის პარლამენტი იღებს დოკუმენტებს, რომლებიც მკაფიოდ აყალიბებს პარლამენტართა პროფესიული ეთიკის ნორმებს და ადგენს კონკრეტულ მექანიზმებს მათი დარღვევის თავიდან ასაცილებლად. ეს ტენდენცია პასუხობს საზოგადოების გაზრდილ ყურადღებას თავის წარმომადგენელთა ქცევის ყველა ასპექტის მიმართ.

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიურმა ინსტიტუტმა განახორციელა კვლევა იმის თაობაზე, თუ რა ვითარება და რა პრობლემებია ამ მხრივ საქართველოში. პარალელურად, ანალოგიური მეთოდოლოგიით კვლევა ჩატარდა რუმინეთისა და მოლდოვის პარლამენტებში. ასეთი პარალელური კვლევები დაგვეხმარება, უკეთ დავინახოთ ყოველი კონკრეტული ქვეყნის პრობლემები, გავაქტიუროთ საზოგადოებრივი დისკუსია ამ მიმართულებით, ახალი დემოკრატიის სამმა ქვეყანამ უფრო ეფექტურად შეძლოს გამოცდილების გაზიარება.

ძირითადი მიგნებები

რესპონდენტთა აბსოლუტური უმრავლესობა – მათ შორის პარლამენტის წევრები როგორც უმრავლესობიდან, ისე ოპოზიციიდან – თანხმდება, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა მიერ პროფესიული ეთიკის წესების დარღვევა სისტემურ ხასიათს ატარებს. ეს ტენდენცია სხვადასხვა მოწვევის პარლამენტებში ნარჩუნდება.

განსაკუთრებით ტიპიურია დეპუტატების უპასუხისმგებლო დამოკიდებულება თავისი მოვალეობების მიმართ, რაც როგორც პლენარული სესიების, ისე საკომიტეტო მოსმენების ხშირ გაცდენაში გამოიხატება. ამ გაცდენების საკომპენსაციოდ, გავრცელებულია სხვა დეპუტატების საიდენტიფიკაციო ბარათების გამოყენება როგორც „ცრუ ქვორუმის“ შესაქმნელად, ისე ხმის მიცემაში მონაწილეობის მისაღებად.

მეორე გავრცელებული და შემაშფოთებელი ტენდენციაა პარლამენტარების არაეთიკური ქცევა ერთმანეთის მიმართ, რაც ხშირ პიროვნულ შეურაცხყოფაში და, დორდადრო, ფიზიკურ შეხლა-შემოხლაში გამოიხატება. ეს უკანასკნელი ტენდენცია განსაკუთრებით გაძლიერდა ბოლო მოწვევის პარლამენტში.

ფინანსური ანგარიშგების და ინტერესთა კონფლიქტის პრობლემა სამართლებრივ დონეზე შედარებით მოწესრიგებულია, თუმცა მომავალში სასურველია სამართლებრივი ნორმების და მათი დაცვის მექანიზმების დახვეწა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს კანონების ეფექტიანად შესრულება. კერძოდ, უახლესი წარსულიდან ცნობილია შემთხვევა, როცა ბოლო მოწვევის პარლამენტში სამი დეპუტატი აგრძელებდა მათ სტატუსთან შეუთავსებელ ბიზნეს-საქმიანობას. საკანონმდებლო ნორმების დარღვევის მსგავსი პრაქტიკა არ შეიძლება ადეკვატური რეაგირების გარეშე დარჩეს.

სხვა ტიპის ნუხილები მოიცავს ნეპოტიზმს პარლამენტის აპარატში თანამდებობებზე დანიშვნისას, პარლამენტარების არასაკმარის კავშირებს თავის ამომრჩევლებთან და ზოგადად საზოგადოებასთან, პარლამენტის პასიურობას აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სფეროში და ა. შ.

მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო ეთიკის დარღვევის შემთხვევები ხშირად ხდება მედიის და საზოგადოების განხილვის საგანი და, საფარუდოდ, ხელს უწყობს პარლამენტის როგორც ინსტიტუტის მიმართ საზოგადოების დაბალ ნდობას, დეპუტატები პრიორიტეტს არ ანიჭებენ ამ პრობლემის გადაწყვეტას. ექსპერტთა უმრავლესობა უკავშირებს ამას საქართველოს პოლიტიკური სისტემის ზოგად თავისებურებას: ინდივიდუალური დეპუტატები თავის მდგომარეობას უმაღლიან

არა იმდენად ამომრჩეველს, არამედ პარტიულ ლიდერებს, ვისი წყალობითაც საარჩევნო სიებში მოხვდნენ ან ერთმანდატიან ოლქებში პარტიის კანდიდატები გახდნენ. შესაბამისად, ისინი პირველ რიგში მათ წინაშე გრძნობენ თავს ანგარიშვალდებულად.

2004 წელს საქართველოს პარლამენტის წევრებმა ხელი მოაწერეს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსს. ეს დოკუმენტი დეკლარაციული ხასიათისა იყო და არ ითვალისწინებდა რაიმე მექანიზმებს მასში ფორმულირებული ნორმების დაცვის უზრუნველსაყოფად. როგორც გამოცდილებამ აჩვენა, ამ დოკუმენტს არ მოუხდენია რაიმე გავლენა პარლამენტართა ქცევაზე. დღევანდელი მონვევის პარლამენტში ბევრმა დეპუტატმა არც კი იცის მისი არსებობის შესახებ ან სავალდებულოდ არ თვლის მისი ნორმების დაცვას, რადგან, მათი აზრით, ასეთი ვალდებულება მხოლოდ უშუალოდ დოკუმენტის ხელმომწერ დეპუტატებზე ვრცელდება.

2013 წლის გაზაფხულსა და ზაფხულში, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიუროს მხარდაჭერით და ორგანიზაცია საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს ორგანიზებით, დისკუსია საპარლამენტო ეთიკის საკითხებზე განახლდა. მაგრამ, მიუხედავად პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ გამოხატული მხარდაჭერისა, ამ ინიციატივას რეალური შედეგი არ გამოუღია.

ექსპერტების უმრავლესობა საჭიროდ მიიჩნევს, პარლამენტმა განაახლოს მუშაობა საპარლამენტო ეთიკის საკითხებზე, ოღონდ მხოლოდ დეკლარაციებით აღარ შემოიფარგლოს. საჭიროა პარლამენტში შეიქმნას კონკრეტული მექანიზმი (მაგალითად, ეთიკის ოფისი), რომელიც მონიტორინგს გაუწევს შესაბამის სფეროს, შეისწავლის კონკრეტულ გადაცდომებს და მათზე ადექვატურ რეაგირებას მოახდენს.

მეორეს მხრივ, საჭიროა ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული ღონისძიებები, რათა ამომრჩეველი უფრო კარგად გაერკვეს პარლამენტის და მისი დეპუტატების ფუნქციებსა და მოვალეობებში და უფრო აქტიურად მოსთხოვოს თავის წარმომადგენლებს ამ ფუნქციების კეთილსინდისიერი შესრულება.

კვლევის მეთოდოლოგია

წარმოდგენილ ანგარიშზე მუშაობისას შესწავლილი იყო პარლამენტარების საქმიანობის წესების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტები, ამასთან დაკავშირებული დოკუმენტები და მოქმედი რეგულაციები. ყურადღება განსაკუთრებით გამახვილდა იმ პრინციპებსა და ნორმებზე, რომლებიც არეგულირებს პარლამენტთან მოქალაქე-

ების ურთიერთობის ეთიკურ მხარეს და უზრუნველყოფს მისი საქმიანობის გამჭვირვალობას და ღიაობას.

კვლევის პროცესში ჩატარდა 15 ჩალრმავებული ინტერვიუ (10-22 ივნისი, 2014) პარლამენტის წევრებთან, მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან (2 რესპოდენტი საპარლამენტო უმრავლესობიდან, 3 – ოპოზიციიდან, 6 არასამთავრობო ორგანიზაციების და 4 – მედიის წარმომადგენელი).

საერთაშორისო გამოცდილება

1990 წლიდან ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის (1995 წლიდან – ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის, ეუთო) წევრი სახელმწიფოები, მათ შორის ახალგაზრდა პოსტ-საბჭოთა დამოუკიდებელი ქვეყნები, ორგანიზაციის ადამიანური განზომილების ფარგლებში აქტიურად იწყებენ მსჯელობას წევრ ქვეყნებში დემოკრატიის გაძლიერებისთვის აუცილებელი პრინციპებისა და სამართლებრივი ნორმების დამკვიდრებაზე.

წევრი ქვეყნებისადმი ეუთოს, როგორც ორგანიზაციის, ერთ-ერთი ძირითადი გზავნილია, რომ **დემოკრატია, როგორც წარმომადგენლობითობისა და პლურალიზმის პრინციპებზე დამყარებული პოლიტიკური სისტემა, საჭიროებს სახელისუფლებო ორგანოების ამომრჩეველის წინაშე ანგარიშვალდებულებას, საჯარო ხელმძღვანელობის მიერ კანონისა და სამართლის ნორმების მიუკერძოებელ აღსრულებას.** ეს, თავის მხრივ, საჯარო სამსახურში მომუშავე პირებისგან გარკვეული პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების აღიარებას მოითხოვს, რაც თანაბრად ეხება როგორც ჩამოყალიბებულ, ისე ახალ და გარდამავალ დემოკრატიებს¹.

2006 წლის ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეის ბრიუსელის დეკლარაციის თანახმად, ეროვნული წარმომადგენლობითი ორგანოს შიგნით კარგი მმართველობის პრინციპების დასამკვიდრებლად საჭიროა წევრ ქვეყნებში შემდეგი ზომების განხორციელება:

- 1) პარლამენტარებისა და მათი თანამშრომლების ქცევის სტანდარტების და ეთიკის ნორმების ჩამოყალიბება და მიღება;
- 2) ეფექტიანი მექანიზმების შემოღება პარლამენტარებისა და მათი თანამშრომლების შესახებ ფინანსური ინფორმაციის და პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების საჯაროდ გამოსაქვეყნებლად;

¹ Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians, OSCE-ODIHR, Warsaw, 2012.

- 3) საჯარო სტანდარტების ოფისების შექმნა, რომელებიც პარლამენტარებისა და მათი თანამშრომლების მიერ ქცევის სტანდარტების დარღვევის შემთხვევებს განიხილავს.

ამავე პერიოდში შეიქმნა კორუფციის წინააღმდეგ პარლამენტარების გლობალური ორგანიზაცია. მისი მიზანია, ხელი შეუწყოს პარლამენტარებს ეფექტიანი ეთიკური ნორმების და საქმიანობის სტანდარტების ჩამოყალიბებაში. ეს ნორმები საერთაშორისო სტანდარტებს უნდა შეესაბამებოდეს, მაგრამ, ამასთანავე, თითოეული ქვეყნის პოლიტიკური და კულტურული კონტექსტი გაითვალისწინოს. ამ ორგანიზაციის დაკვეთით 2006 წელს შეიქმნა სახელმძღვანელო პარლამენტარების ეთიკისა და საქმიანობის წესის შესახებ².

ეუთო და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები გამოყოფენ ოთხ ძირითადად მიზეზს, რის გამოც მნიშვნელოვანია პარლამენტის წევრების პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების დახვეწა:

- 1) კორუფციასთან ბრძოლა – თავიდან უნდა იქნას აცილებული პარლამენტარის სტატუსის ბოროტად გამოყენება და უფლებამოსილების გადამეტება ისე, რომ ხელი არ შეემალოს მის მიერ წარმომადგენლობითი ფუნქციების განხორციელებას.
- 2) ანგარიშვალდებულების ამაღლება – საზოგადოებას და მედიას სრულყოფილი საშუალება უნდა ჰქონდეთ პარლამენტართა საქმიანობის შესაფასებლად. პარლამენტართა მიერ ეთიკური და პროფესიული ნორმების დაცვა აამაღლებს ნდობას მათ მიმართ.
- 3) პოლიტიკის პროფესიონალიზაცია – სხვადასხვა სფეროდან მოსულ პარლამენტარებს სჭირდებათ საქმიანობის ერთიანი სტანდარტების ჩამოყალიბება, რაც მათ შორის კოლეგიალურობის გრძნობას გააძლიერებს.
- 4) საერთაშორისო სტანდარტების დამკვიდრება – საერთაშორისო სტანდარტების და ნორმების გაზიარება გააღვილებს საერთაშორისო ასოციაციებში გასაერთიანებლად პირობების შესრულებას და საერთაშორისო დახმარების მოზიდვას.

ამ თემების მიმართ საერთაშორისო ყურადღების ზრდის ფონზე მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის პარლამენტი ცდილობს ეთიკური და პროფესიული სტანდარტების მკაფიოდ დადგენას და დაცვას. ზოგ ქვეყანაში (მაგალითად, გერმანიაში და ლატვიაში) მსგავსი ვალდებულება საკანონმდებლო დონეზეა აყვანილი. ზოგან (მაგ., დიდ ბრიტანეთში) შესაბამისი დოკუმენტი დეკლარაციული ხასიათისაა და შესრულების ფორმა-

2

საპარლამენტო ეთიკისა და ქცევის სახელმძღვანელო პარლამენტარებისათვის, გრეგ ფაუერი, საპარლამენტო ეთიკის გლობალური სამუშაო ჯგუფის დაკვეთით, 2006

ლურ ვალდებულებას არ გულისხმობს. ბევრი ქვეყანა საბოლოოდ უარს ამბობს ქცევის კოდექსის მიღებაზე, მაგრამ თუნდაც ამგვარი ნორმატიული დოკუმენტების პროექტების ინიცირება ხელს უწყობს პარლამენტარების პროფესიულ და ეთიკურ სტანდარტებზე საზოგადოებრივი დისკუსიის გაღრმავებას და ამ საკითხებზე საზოგადოებრივი კონსენსუსის ჩამოყალიბებას.

საქართველოში პირველი ნაბიჯები პარლამენტარის ეთიკური ქცევის კოდექსის ჩამოსაყალიბებლად ქვეყნის კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან მიახლოების მიზნით მისი ევროსაბჭოში გაერთიანების შემდეგ, 1999 წლიდან გადაიდგა. 2004 წელს გაჩნდა ინიციატივა პირველი ეთიკის კოდექსის მიღების შესახებ (ასევე ეუთოს მხარდაჭერით). მომდევნო თავებში განვიხილავთ პარლამენტართა ეთიკური ქცევის მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმებს და ყოველდღიურ საქმიანობაში მათი დამკვიდრების პრაქტიკას.

პარლამენტის მანდატსა და საქმიანობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა და წარმომადგენლობითობის სხვა მარეგულირებელი ნორმები

კანონმდებლობა

ეროვნული პარლამენტის, როგორც ქვეყნის უმაღლესი არჩევითი ორგანოს უმთავრესი ფუნქციაა, წარმომადგენლის მოქალაქეთა ინტერესები, განახორციელოს საკანონმდებლო საქმიანობა, განსაზღვროს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა და გააკონტროლოს ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა. 2013 წელს ძალაში შევიდა საკონსტიტუციო ცვლილებები, რითაც ამაღლდა პარლამენტის როლი საპრეზიდენტო შტოსთან შედარებით. კერძოდ, პარლამენტი პრეზიდენტის მონაწილეობის გარეშე აყალიბებს მინისტრთა კაბინეტს, ხოლო პრეზიდენტს კიდევ უფრო შეეზღუდა მისი დათხოვნის უფლებამოსილება.

კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი მკაფიოდ განსაზღვრავს პარლამენტარის უფლებამოსილებას და ვალდებულებებს. კერძოდ,

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია:

- 1) სათათბირო ხმის უფლებით მიიღოს მონაწილეობა სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში და მათ წინაშე დასვას საქართველოს კანონები და სხვა აქტების დარღვევის საკითხები;

- 2) კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, საქართველოს მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, მიიღოს და შეაფასოს პასუხები;
- 3) შეკითხვით მიმართოს ანგარიშვალდებულ ორგანოს და პასუხი მიიღოს პლენარულ სხდომაზე. შეკითხვებზე პასუხისთვის განკუთვნილია სამთავრობო საათი ყოველი თვის ბოლო პარასკევს. თანამდებობის პირს უფლება აქვს შეკითხვას პასუხი არ გასცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია სახელმწიფო საიდუმლოებას შეიცავს.
- 4) შესაბამისი ორგანოების წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესრულების შემონგების საკითხი.
- 5) შეუფერხებლად შევიდეს ყველა სახელმწიფო ორგანიზაციაში და შეხვდეს მისი თანამდებობის პირებს, გარდა კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევებისა;
- 6) უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა მის მიერ დასმული საკითხების განხილვაში.
- 7) საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევების გამოვლენილ ფაქტებზე შეიმუშავოს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას გაუგზავნოს შესაბამისი რეკომენდაციები.

პარლამენტარები სარგებლობენ გარკვეული პრივილეგიებით, რისი მიზანიცაა, სრულფასოვანი პირობები ჰქონდეთ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მისაღებად. საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის თანახმად, დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის წევრის განწევვა. ასევე არ შეიძლება მისი დაკავება და დაპატიმრება, მისი საკუთრების, სამუშაო ადგილის ან პირადი ნივთების გაჩხრეკა პარლამენტის თანხმობის გარეშე (გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა).

ამაგდროულად, კონსტიტუციის 53-ე მუხლი ზღუდავს პარლამენტის წევრის უფლებებს. კერძოდ, მას არ შეუძლია ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, დაკარგოს საქართველოს მოქალაქეობა ან არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდეს პარლამენტის მუშაობაში. ის არ შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, ეკავოს თანამდებობა სხვა სახელმწიფო ორგანოში ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში.

პარლამენტის წევრი შეიძლება ფლობდეს აქციებს, წილს და სხვა ქონებას, თუმცა მას არა აქვს უფლება, უშუალოდ მიიღოს მონაწილე-

ობა სამეწარმეო საქმიანობაში, მათ შორის, იყოს ბიზნეს-სუბიექტის სამეთვალყურეო, სარევიზიო ან საკონსულტაციო ორგანოს წევრი, ან განახორციელოს არაერთჯერადი საქმიანობა ფინანსური მოგების მიზნით.

პარლამენტის წევრის სტატუსთან თავსებადია სამეცნიერო, პედაგოგიური, სახელოვნებო საქმიანობა, თუ ის არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას. ასევე, ის შეიძლება ეწეოდეს პარტიულ საქმიანობას და ეკავოს რაიმე თანამდებობა პარტიულ ორგანიზაციაში.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის წევრი ვალდებულია: „დაიცვას სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთათვის დადგენილი ქცევის სტანდარტები“³. ახალარჩეული პარლამენტის წევრი ვალდებულია, უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან შეწყვიტოს მის სტატუსთან შეუთავსებელი საქმიანობა და 7 დღის ვადაში პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს წარუდგინოს ამის დამადასტურებელი საბუთი.

მოთხოვნათა დარღვევისას პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება შეუწყდება. მისი უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს განიხილავს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი, რომელიც აშუადება შესაბამის დასკვნას და წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს განსახილველად, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს. აღნიშნულ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გახდეს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის ერთ-ერთი საფუძველი.

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ავალდებს პარლამენტის წევრს, საჯარო სამსახურის ბიუროს წარუდგინოს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია.

დეკლარაციების შევსებისას პარლამენტის წევრი მიუთითებს საკუთარ, ოჯახის წევრების და ახლო ნათესავების ქონებას. ყველა საბანკო ვალდებულებას, მენარმე სუბიექტების მფლობელობას და ა.შ.

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საჯარო სამსახურის ბიუროს ავალდებულებს, უზრუნველყოს დეკლარაციების ერთიანი ელექტრონული სისტემის დაუბრკოლებელი ხელმისაწვდომობა; თანამდებობის პირის მიერ შევსებული თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღება და შენახვა; იმ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი რეესტრის შედგენა, ვისთვისაც დეკლარაციების შევსება სავალ-

³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 14 , პუქტი 2 , ქვეპუნქტი „ი“

დებულოა და ა.შ. თუმცა, კანონი ბიუროს არ ავალდებულებს, შეამონ-მოს წარმოდგენილი მონაცემების სისწორე⁴. ფაქტობრივად, მათი გადამოწმება მედიის და არსამთავრობო სექტორის ინიციატივებზე დამოკიდებული.

ეკონომიკური ინტერესების გაცხადების სფეროში მნიშვნელოვანია, ეფექტიანად მოქმედებდეს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“. მის თანახმად, პარლამენტის წევრს, სხვა საჯარო მოსამსახურეს, რომელიც წერილობით განაცხადებს სამეწარმეო საქმიანობის სფეროში პირადი ინტერესის შესახებ, უფლება აქვს თავი შეიკავოს შესაბამისი ნორმატიული აქტის განხილვაში მონაწილეობისაგან. აქ ხაზი უნდა გაესვას, რომ პარლამენტის წევრს ამგვარი უფლება აქვს და არა ვალდებულება, ხოლო ინტერესთა გაცხადება ხდება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტში კონკრეტული თემა იხილება რეგისტრირებული ლობისტის მონაწილეობით.

საქართველოს პარლამენტში გამართული დებატები პირდაპირი ეთერით გადაიცემა საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეორე არხით. ეს ზრდის მოქალაქეთა ინფორმირებულობას პარლამენტის საქმიანობაზე.

ზოგადი ფონი: წარმომადგენლობითობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში

საქართველოს პარლამენტი ერთპალატიანია. ის შედგება 150 დეპუტატისგან, რომელიც 4 წლის ვადით აირჩევა. საარჩევნო სისტემა შერეულია: 77 დეპუტატი აირჩევა ერთმანდატიანი ოლქებიდან მაჟორიტარული სისტემით, 73 კი – პროპორციული წესით პარტიული სიებიდან. პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან.

ბოლო ორი ათეული წლის პროცესები მოწმობს, რომ პოლიტიკური წარმომადგენლობის, ასევე პოლიტიკური კონკურენციის წესები და ნორმები საქართველოში ჯერ კიდევ ჩამოუყალიბებელია. ისინი მუდმივი დებატების და ბრძოლის საგანია და ხშირად იცვლება, თუმცა საარჩევნო სისტემის შერეული (პროპორციული და მაჟორიტარული) ხასიათი

4

საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების თანახმად, ბიურო არ აგებს პასუხს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონაცემთა სისრულესა და ნამდვილობაზე. საეჭვოობის შემთხვევაში ბიურო მიმართავს შესაბამის დაწესებულებებს. სსკ-ის 355-ე მუხლით, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა ადმინისტრაციული სასჯელის დადების შემდეგ, ან დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა, ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით ას ოციდან ორას საათამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.

უცვლელი რჩება. არსებობს პოლიტიკური სისტემის რამდენიმე სტრუქტურული ნაკლი, რომელიც ნარჩუნდება ხელისუფლებათა ცვლის მიუხედავად.

პირველ რიგში, ეს პოლიტიკური პარტიების სისტემის სუსტი ინსტიტუციონალიზაციაა. პარტიები, როგორც წესი, კონკრეტული ძლიერი ლიდერების გარშემო იქმნება, მათი იდენტობა უკავშირდება ამ ლიდერის პიროვნებას და არა საპროგრამო პრიოტიტეტებსა და ქვეყნის განვითარების ხედვას, ხოლო ლიდერის ნასვლასთან ერთად პარტიაც იშლება. იშვიათი გამონაკლისის გარდა, პარტიებში მხოლოდ ფორმალური ხასიათი აქვს შიდა დემოკრატიის მექანიზმებს. პარტიებს იშვიათად ჰყავთ მყარი ამომრჩეველი, ხოლო პოლიტიკური ლანდშაფტი არასტაბილურია და შეიძლება რადიკალურად შეიცვალოს არჩევნებს შორის. ერთი პოპულარული ლიდერის გამოჩენით შეიძლება სრულიად ახალი ვითარება მივიღოთ: ბოლოს ეს მოხდა 2011 წელს, როდესაც პოლიტიკურ ასპარეზზე მოულოდნელად გამოჩნდა მდიდარი ბიზნესმენი ბიძინა ივანიშვილი.

ტიპოლოგიურად, საქართველოს პოლიტიკური პარტიები შეიძლება სამ ძირითად სახედ დაიყოს: (1) სახელისუფლებო პარტია, რომელიც, როგორც წესი, შეზრდილია ადმინისტრაციულ რესურსებთან; (2) ფართო საპროტესტო მოძრაობა, რომელშიც სხვადასხვა ადამიანები და ორგანიზაციები მხოლოდ ნეგატიური ნიშნით, არსებული ხელისუფლების შეცვლის მოტივით ერთიანდებიან; (3) მცირე პარტიები, რომელთაც არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად მოახდინონ გავლენა პოლიტიკურ პროცესზე და მუდმივად იცვლიან მოკლევადიან კოალიციებს, რომელთა შექმნა, როგორც წესი, არანაირად არ უკავშირდება მათ გამოცხადებულ საპროგრამო პრინციპებს.

ამ პირობებში პარტიები სუსტად ასრულებენ მოქალაქეთა პოლიტიკური მონაწილეობის ასპარეზის და სოციალურ ინტერესთა შეკრების, არტიკულირების და წარმოდგენის ფუნქციებს. პოლიტიკურ პარტიათა წევრობის მაჩვენებელი მეტად დაბალია, უმრავლესობა საკუთარ ინტერესთა დაცვის ზოგად დელეგირებას ახდენს მოცემულ მომენტში პოპულარულ პოლიტიკურ ძალაზე და მის ლიდერზე. შემდგომ, გარდუვალ განზილებას მოყვება პოლიტიკური აპათია ან ახალი ძლიერი ლიდერის მოლოდინი.

პოლიტიკური ელიტის მიმართ ნდობის დეფიციტს ხელს უწყობს პოლიტიკოსების მიერ პარტიების, ხოლო პარტიების მიერ კოალიციური პარტნიორობის ხშირი შეცვლა. საკმაოდ ბევრი ასეთი ფაქტი დაფიქსირდა ახალი მოწვევის პარლამენტში, როდესაც ნაციონალური მოძრაობიდან არჩეულმა დეპუტატთა ნაწილმა დატოვა ფრაქცია: ფორმალურად მათი უმრავლესობა დამოუკიდებელი დეპუტატია, თუმცა ხმას, როგორც წესი, უმრავლესობის სასარგებლოდ აძლევენ. 2012 წლის ხელი-

სუფლების ცვლილების შემდეგ ანალოგიური „გადასვლები“ კიდევ უფრო დიდი მასშტაბით მოხდა მუნიციპალური ხელისუფლების დონეზე. ყოველივე ეს მოქალაქეებში ამკვიდრებს აზრს, რომ პოლიტიკოსები მხოლოდ პიროვნული ინტერესებით ხელმძღვანელობენ, პარტიული კუთვნილება კი მათთვის შემთხვევითია.

სისტემის მეორე და უმთავრესი სტრუქტურული ნაკლია ის, რასაც „დომინანტური ძალის“ სინდრომი შეიძლება დავარქვათ: ხელისუფლების ყოველ შეცვლას მივყავართ ერთი პოლიტიკური ძალის (პარტიის თუ კოალიციის) ხელში ძალაუფლების ყველა ბერკეტის კონცენტრაციისკენ, რაც ნაკლებად უტოვებს ოპოზიციას გადანყვეტილების მიღებაზე გავლენის ბერკეტებს. ეს არის ძირითადი მიზეზი, რის გამოც მკვლევართა უმრავლესობა საქართველოს პოლიტიკურ სისტემას განსაზღვრავს როგორც „ჰიბრიდულს“, რომელშიც ყველა დემოკრატიული ინსტიტუტი რალაც ზომით მუშაობს, მაგრამ მართვის პრაქტიკა ავტორიტარიზმის აშკარა ნიშნებს ავლენს.

ასეთ პირობებში პარლამენტის თითოეული დეპუტატი ნაკლებად გრძნობს თავს ანგარიშვალდებულად ამომრჩევლის წინაშე: როგორც წესი, დეპუტატის სტატუსს ის უნდა უმაღლოდეს არა საკუთარ დამსახურებას და პოპულარობას, არამედ იმას, რომ მოცემულ მომენტში პარტიის და მისი ლიდერის მხარდაჭერით სარგებლობს. ეს განსაკუთრებით აშკარაა პარტიული სივრცით არჩეული დეპუტატების შემთხვევაში, რადგან სივრცე ლიდერის ან ლიდერების ნებით დგება. ჰიპოთეტურად, კონკრეტულ ამომრჩეველზე ანგარიშვალდებულებას მეტად უნდა გრძნობდნენ მაჟორიტარი დეპუტატები, რომლებიც კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ინტერესებს იცავენ. რალაც ზომით ეს ასეცაა, თუმცა, როგორც არსებული პრაქტიკა მოწმობს, 2008 და 2012 წელს არჩეული მაჟორიტარი კანდიდატების დიდი ნაწილი ნაკლებად ურთიერთობს საკუთარ რეგიონში მცხოვრებ ამომრჩეველთან, იშიათად ჩნდება ადგილობრივ მედია საშუალებებში. ამის მიზეზი შეიძლება ისიც იყოს, რომ მაჟორიტარულ ოლქებში კანდიდატების დასახელება პარტიის ლიდერების გადანყვეტილებაა, მათი წარმატება კი ძირითადად პარტიული ინფრასტრუქტურის (სახელისუფლებო პარტიის კანდიდატის შემთხვევაში კი – არსებული ადმინისტრაციული რესურსების) მხარდაჭერაზეა დამოკიდებული.

მეორეს მხრივ, საზოგადოებასაც ნაკლები მოლოდინები აქვს საკუთარი წარმომადგენლების მიმართ. 2013 წ. ნოემბერში აშშ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის დაკვეთით საქართველოს მასშტაბით ჩატარებული კვლევის თანახმად გამოკითხულთა 45%-მა არ იცის, ვინ არის მისი მაჟორიტარი კანდიდატი და მხოლოდ გამოკითხულთა 40% გამოთქვამს რწმენას, რომ ის პარლამენტში სწორედ მის და არა პარტიის ან პირად ინტერესებს გამოხატავს.

ამავე დროს, ბოლო პერიოდში გარკვეული დადებითი ტენდენციაც აღინიშნა. 2012 წელს ხელისუფლება პირველად შეიცვალა საპარლამენტო არჩევნების შედეგად (მანამდე ეს ორჯერ მოხდა არაკონსტიტუციური გზით). გარდა თავად ამ პრეცედენტის პოზიტიური მნიშვნელობისა, მისი შედეგია შედარებით უფრო დაბალანსებული პოლიტიკური სისტემა. კერძოდ, ყოფილმა მმართველმა პარტიამ, ნაციონალურმა მოძრაობამ, მიიღო ხმათა 40.4%, ხოლო გამარჯვებულმა კოალიციამ „ქართული ოცნება“ ხმათა 54.9%, რამაც მას მთავრობის ფორმირების საშუალება მისცა. მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნების შემდეგ ნაციონალური მოძრაობის საპარლამენტო დეპუტაციის ნაწილი გამარჯვებულის მხარეს გადავიდა, ოპოზიციამ მაინც შეძლო ძლიერი ფრაქციის შენარჩუნება. ეს პირველი შემთხვევაა 1995 წლის შემდეგ, როდესაც გამარჯვებული პოლიტიკური ძალა ვერ აკონტროლებს საკონსტიტუციო უმრავლესობას (2013 წელს ძალაში შესული საკონსტიტუციო შესწორებით, საკონსტიტუციო უმრავლესობას პარლამენტის დეპუტატთა სამი მეოთხედი შეადგენს და არა ორი მესამედი, როგორც მანამდე იყო). ეს ასევე პირველი შემთხვევაა საქართველოს ისტორიაში, როცა ხელისუფლების დაკარგვის შემდეგ პოლიტიკური პარტია ასპარეზზე დარჩა. ეს მას საშუალებას აძლევს, გარკვეული გავლენა მოახდინოს ქვეყნის პოლიტიკურ დღის წესრიგზე.

თუმცა, მთლიანობაში პოლიტიკური ლანდშაფტი მაინც ინარჩუნებს „დომინანტური ძალის სისტემის“ ნიშნებს. ეს დაადასტურა, კერძოდ, 2014 წლის ივნისის ადგილობრივმა არჩევნებმა, როდესაც ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტში მმართველმა კოალიციამ გაიმარჯვა. არსებულ პირობებში, ძირითადი ოპოზიციური ძალის, „ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ მიღებული ხმების დაახლოებით 22% მის წარმატებად ჩაითვა, თუმცა, ამ არჩევნებში მაჟორიტარული სისტემის უპირატესობის გამო, ის ადგილობრივ საკრებულოებში დეპუტატების მხოლოდ 6 პროცენტით იქნება წარმოდგენილი.

ქართული პოლიტიკური სისტემის ტრადიციულ ნაკლად ითვლება აგრეთვე ქალების წარმომადგენლობის დაბალი დონე. 2012 წ. მოწვევის პარლამენტში ქალები დეპუტატთა 12.6%-ს შეადგენენ, რაც რამდენამდე აღემატება წინა პარლამენტის 8%-ს (ანუ სულ 9 დეპუტატს). ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში პარტიული სიით რეგისტრირებული 2,312 კანდიდატს შორის მხოლოდ 726 ქალი (სულ 31%) მონაწილეობდა, ხოლო მაჟორიტარული წესით არჩევნებში მონაწილე 436 კანდიდატს შორის 68 ქალი (16%) იყო⁵. ამგვარი ზრდის მიუხედავად, საქარ-

⁵ NDI Long-term election observation 2012 Parliamentary elections in Georgia, Second Interim Report, August 28 – September 12, 2012

თველო 2013 წლისათვის საერთაშორისო რეიტინგებით 134-ე ადგილიდან მხოლოდ 105 ადგილზე გადავიდა.⁶

ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის ასამაღლებლად პარლამენტმა 2011 წლის 28 დეკემბერს საკანონმდებლო ცვლილებები მიიღო. პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 30-ე მუხლი, პარ. 71 მიუთითებს, რომ პოლიტიკური სუბიექტი, რომელსაც სახელმწიფო დაფინანსება ეკუთვნის, დამატებით ფინანსებს მიიღებს, თუ მისი საარჩევნო სიის სულ მცირე 20%-ს ქალები შეადგენენ. მაგრამ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ძირითადად პოლიტიკურმა ძალებმა ეს მოთხოვნა მაინც ვერ შეასრულეს.⁷

აღსანიშნავია, რომ ქართული საზოგადოება ქალთა პოლიტიკაში ჩართულობის ამაღლებას პრიორიტეტულ საკითხად არ მიიჩნევს. ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (აშშ) მხარდაჭერით 2013 წ. ნოემბერში ჩატარებული გამოკითხვების შედეგების თანახმად, საქართველოს მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის დონეს დამაკმაყოფილებლად მიიჩნევს.

პარტიის და პარლამენტარის ანგარიშვალდებულების მექანიზმები

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის წევრი არის საპარლამენტო საქმიანობის ძირითადი სუბიექტი, რომელიც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს: ა) პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, კომიტეტში ან მის სამუშაო ჯგუფში, ფრაქციაში, უმრავლესობაში, უმცირესობაში, საგამოძიებო ან სხვა დროებით კომისიაში, ინტერფრაქციულ ჯგუფში საქმიანობით; ბ) ამომრჩევლებთან შეხვედრებით, მათი მიღებით, მათ მიერ დასმულ საკითხებზე რეაგირებით; გ) სახელმწიფო და სხვა ორგანოებთან ურთიერთობით.

კანონმდებლობა მხოლოდ მაჟორიტარული წესით არჩეულ დეპუტატებს უწესებს ამომრჩეველთა წინაშე ანგარიშვალდებულების კონკრეტულ მექანიზმებს. კერძოდ, ისინი ვალდებული არიან რეგლამენტით დადგენილი პერიოდულობით შეხვედნენ ამომრჩევლებს, გაეცნონ მათ განცხადებებსა და საჩივრებს.

პარლამენტის წევრთა ამომრჩევლებთან შეხვედრებისთვის პლენარული სხდომების კვირის მომდევნო კვირის სამუშაოთი, ოთხშაბათი და ხუთშაბათია განკუთვნილი. ამ შეხვედრებზე წამოჭრილი საკითხები შეიძლება დადგეს შესაბამისი კომიტეტის წინაშე, ხოლო კომიტეტი რეაგირების შესახებ ინფორმაციას პარლამენტის თავმჯდომარეს აწვდის. პარლამენტის წევრი ანგარიშს ამომრჩეველს ინდივიდუალურად არ წა-

⁶ Data compiled by Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
⁷ ibid.

რუდგენს, მაგრამ მის მიერ კომიტეტისთვის მიწოდებული ინფორმაცია, აგრეთვე კომიტეტის მხრიდან მასზე რეაგირების ანგარიში პარლამენტის ვებ-გვერდზე თავსდება.

პარლამენტის ყველა დეპუტატი ვალდებულია, საზოგადოებას ანგარიში ჩააბაროს იმაზე, რომ ის თავის საქმიანობაში თავისუფალია ინტერესთა კონფლიქტისგან. შესაბამისი მექანიზმები განერილია პარლამენტის რეგლამენტსა და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში. ამავე დროს, პარლამენტარების წლიური შემოსავლების ფინანსური დეკლარაციები ღიაა და ადვილადაა ხელმისაწვდომი ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის ვებ-გვერდის საშუალებით. სამოქალაქო სექტორის ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ, რომ მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი გახადონ ინფორმაცია პოლიტიკოსების საქმიანობაზე.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონებით „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების დაფინანსებაზე ზედამხედველობას და კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, მის გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს ცენტრალური საარჩევნო კომისია.

თუმცა, პრაქტიკულად პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ხარჯების შემოწმება საკმაოდ გართულებულია. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ამის უფლება არ აქვს. თუმცა პარტიების შემოსავლების შესახებ ინფორმაცია ღიაა, მათი ხარჯვა არ ექვემდებარება რაიმე რეგულაციებს და შეზღუდვებს, რაც ამცირებს ამ სფეროში გამჭვირვალობის დონეს.

როგორ უნდა მოხდეს პარლამენტის წევრთა ქცევის რეგულირება? შიდასაპარლამენტო დისკუსია

2004 წლიდან, ეუთოს ინიციატივის საპასუხოდ და არასამთავრობო ორგანიზაციის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ აქტიური მონაწილეობით, საქართველოს პარლამენტი იწყებს მსჯელობას პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსზე⁸. იმავე წლის 8 ივლისს დეპუტატებმა მიაღწიეს შეთანხმებას ეთიკის კოდექსის საბოლოო ტექსტზე. მათი გადაწყვეტილებით, აღნიშნული დოკუმენტი დეკლარაციული იყო და არ მოიცავდა მექანიზმებს, რაც მის შესრულებას სავალდებულოს გახდიდა. პარლამენტარები არ დაეთანხმნენ ეუთოს რეკომენდაციას, მათი ქცევის

⁸ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს პარლამენტი, ოქტომბერი 2012 – ოქტომბერი 2013

მარეგულირებელი ნორმები პარლამენტის რეგლამენტის ნაწილი გამხდარიყო, ან შექმნილიყო ეთიკის დამოუკიდებელი ოფისი, რომელიც მონიტორინგს გაუწევდა ამ ნორმების შესრულებას. კოდექსს 235-დან 121 დეპუტატმა მოაწერა ხელი, მათ რიცხვს მოგვიანებით მიემატა 27 დეპუტატი, რომელიც ვერ დაესწრო თავდაპირველ ცერემონიას⁹.

ამგვარად, 2004 წლის მოწვევის პარლამენტმა გაიზიარა საერთაშორისოდ აღიარებული ეთიკის ნორმები და მოიყვანა ის საქართველოს პოლიტიკურ-კულტურულ კონტექსტთან შესაბამისობაში. თუმცა, მან საჭიროდ არ ჩათვალა ამ ნორმების დამკვიდრების კონკრეტული მექანიზმების შემოღება. ამავე დროს, ჩითვალა, რომ დოკუმენტი მხოლოდ მის ხელმძღვანელთა ნებას გამოხატავს, ამიტომ მისი ძალა არ ვრცელდება შემდგომი მოწვევის პარლამენტების წევრებზე. როგორც მოქმედ დეპუტატებთან ინტერვიუებიდან გამოჩნდა, ისინი ეთიკის კოდექსს 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ძალადაკარგულად თვლიან.

2004 წ. ქცევის კოდექსმა აღიარა პარლამენტარის ქცევის 6 პრინციპი: საზოგადოებრივი ინტერესების ერთგულება; პატიოსნება; ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა; ანგარიშვალდებულება ამომრჩეველთა წინაშე; საჯაროობა; გულწრფელობა.¹⁰

ეთიკის კოდექსის ფარგლებში პარლამენტარებმა მიიღეს შემდეგი ვალდებულებები:

1. პარლამენტის წევრები ფიცის დადებით ვალდებულებას იღებენ, იყვნენ კონსტიტუციის ერთგულნი, დაიცვან კანონი, ემსახურონ საზოგადოებრივ ინტერესებს, გააუმჯობესონ დემოკრატიული მმართველობა, გააღრმავონ საზოგადოების რწმენა პარლამენტარიზმისადმი და ააძალონ ამ ინსტიტუტისა და მთლიანად სახელმწიფოს პოზიტიური იმიჯი, ხელი შეუწყონ ისეთი კანონების მიღებას, რომლებიც უზრუნველყოფს დემოკრატიული სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა, მათ შორის თანამდებობის პირთა, პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას.
2. პარლამენტის წევრებს აკისრიათ ზოგადი ვალდებულება, იმოქმედონ ხალხის ინტერესების შესაბამისად, და აქვთ კონკრეტული მოვალეობები საკუთარი ამომრჩეველისადმი. მათ პერიოდულად უნდა გააკეთონ გულწრფელი და დეტალური ანგარიში თავისი საქმიანობის შესახებ და ამით გამოხატონ პასუხისმგებლობა ამომრჩეველთა წინაშე.

⁹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს პარლამენტი, ოქტომბერი 2012 – ოქტომბერი 2013

¹⁰ საქართველოს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი. 2004 წ.

3. პარლამენტის წევრები უნდა შეეცადონ, თავისი საქმიანობით გააუმჯობესონ პარლამენტისა და მისი სტრუქტურის მუშაობა, რისთვისაც სრულად უნდა გამოიყენონ ცოდნა და გამოცდილება.
4. პარლამენტის წევრები ყველა ვითარებაში უნდა მოიქცნენ საზოგადოების მიერ მათდამი გამოხატული ნდობისა და პარლამენტარის სტატუსის შესაბამისად. თითოეული მათგანის მოვალეობაა, დაიცვას პარლამენტის ავტორიტეტი და საზოგადოებრივი ინტერესები, არ დაუშვას თავისი კოლეგების, პარლამენტში მომუშავეთა და სხვა პირთა შეურაცხყოფა და უპატივისცემულობა მათი განსხვავებული პოზიციის ან მცდარი შეხედულების გამო. პარლამენტის წევრები არ უნდა იყენებდნენ დამამცირებელ გამოთქმებსა და უხამს სიტყვებს; უნდა იყვნენ გულისხმიერნი და კორექტულნი იმ მოქალაქეების მიმართ, რომლებიც მათ მიმართავენ.
5. საქართველოს კანონით დადგენილი პრივილეგიები არ უნდა იყოს გამოყენებული პირადი, ოჯახის წევრების ან ახლობელთა ინტერესების სასარგებლოდ. პარლამენტის წევრებმა თავის საქმიანობაში არ უნდა დაუშვან ნეპოტიზმი და ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა აღკვეთონ ეს უარყოფითი მოვლენა.
6. პარლამენტის წევრებმა გადაწყვეტილებათა მომზადების, განხილვისა და მიღების დროს, ასევე სხვა პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელებისას უნდა იხელმძღვანელონ მხოლოდ კანონიერი, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესებით.
7. პარლამენტის წევრებმა საზოგადოებას უნდა მიაწოდონ ზუსტი ინფორმაცია თავისი და ოჯახის წევრების მატერიალური მდგომარეობისა და ფინანსური ინტერესების შესახებ. მათ დროულად უნდა განაცხადონ საკუთარი ინტერესების თაობაზე, რათა თავიდან აიცილონ ნებისმიერი შესაძლო კონფლიქტი პირად, მათ შორის ფინანსურ და საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის, ხოლო კონფლიქტის შემთხვევაში იგი საზოგადოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ უნდა გადაწყვიტონ, ან უარი უნდა თქვან აღნიშნული საკითხის განხილვაში მონაწილეობის მიღებაზე.
8. პარლამენტის წევრებმა აქტიურად უნდა ითანამშრომლონ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლებთან საზოგადოებისათვის აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით.
9. პარლამენტის წევრებმა კრიტიკის მიმართ ტოლერანტული და კორექტული დამოკიდებულება უნდა გამოავლინონ.
10. პარლამენტის წევრები ყველას მიმართ უნდა იყვნენ სამართლიანნი, უნდა იმოქმედონ მიუკერძოებლად კონსტიტუციის, კანონების,

პროცედურული წესებისა და ეთიკის კოდექსის საფუძველზე და დაცივან კანონის წინაშე ყველა ადამიანის თანასწორობის პრინციპი.

11. პარლამენტის წევრები პატივისცემით უნდა მოეპყრონ საქართველოსა და სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეებს, განურჩევლად რასისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნულ–ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა და საცხოვრებელი ადგილისა.

12. პარლამენტის წევრები საპარლამენტო საქმიანობასა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თავისი გარეგნული იერით, ქცევითა და საჯარო გამოსვლებით უნდა შეესაბამებოდნენ საზოგადოებრივი ეთიკის საყოველთაოდ მიღებულ ნორმებს.

ახალი მოწვევის საქართველოს პარლამენტში განახლდა დისკუსია ეთიკური ქცევის კოდექსის შესახებ. 2013 წლის გაზაფხულზე და ზაფხულში (19 აპრილს და 15 ივლისს) ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიუროს მხარდაჭერით და არასამთავრობო ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ორგანიზებით, საპარლამენტო ეთიკის საკითხებზე რამდენიმე სემინარი ჩატარდა, რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს პარლამენტის წევრებმა, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა და საერთაშორისო ექსპერტებმა. პარლამენტის თავმჯდომარემ, დავით უსუფაშვილმა მხარი დაუჭირა კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმას პარლამენტის ეთიკის კოდექსის გაუმჯობესებისა და მისი ნორმების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით¹¹. მისთვის ყველაზე მისაღები იქნებოდა, რომ დეპუტატთა პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების ნორმები პარლამენტის რეგლამენტში მოექცეულიყო. ამასთან „ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ, ერთი მხრივ, ეთიკის კოდექსს სავალდებულო ძალა მიენიჭოს, ხოლო, მეორე მხრივ, დავტოვოთ შესაძლებლობა იმისა, რომ თუკი პიროვნებას ამა თუ იმ ქცევის წესთან გარკვეული წინააღმდეგობა აქვს, ეს საჯაროდ თქვას და ამაზე პასუხიმგებლობა აიღოს,“ – განაცხადა უსუფაშვილმა. არ უნდა განმეორდეს 2004 წლის პრეცედენტი, როდესაც პარლამენტარების ხელმოწერილი ეთიკის კოდექსი მალე დავინწყებას მიეცა¹².

თუმცა სათუთა, რამდენად გამოხატავდა პარლამენტის თავმჯდომარის მოსაზრება მთლიანად პარლამენტის პოზიციას და პრიორიტე-

¹¹ <http://24saati.ge/news/story/39163-parlamentarta-etikis-kodeqsi-shesadzloa-reglamentis-natsili-gakhdes>

¹² <http://24saati.ge/news/story/39163-parlamentarta-etikis-kodeqsi-shesadzloa-reglamentis-natsili-gakhdes#sthash.bKAJTTEu.dpuf>

ტებს. იმავე წელს პარლამენტში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი ახალი ქცევის კოდექსის მოსამზადებლად, თუმცა ამის შემდეგ მისი არც ერთი შეხვედრა არ გამართულა.

როგორ არღვევენ ქართველი პარლამენტარები პროფესიული და ეთიკური ქცევის სტანდარტებს?

2004 წ. ეთიკის კოდექსის მიღების შემდეგ გასული 10 წლის მანძილზე მასში შესული ზოგიერთი ნორმის დაღვევას სისტემური ხასიათი ჰქონდა: იგულისხმება ხმის მიცემის პროცედურის დაუცველობა, სესიების და საკომიტეტო მოსმენების არასაპატიო მიზნით გაცდენა, არაეთიკური მიმართვა კოლეგებისადმი, ინტერესთა კონფლიქტის დაშვება და ა. შ. მსგავს ქმედებებს რეაგირება არ მოჰყოლია მიუხედავად იმისა, რომ დარღვევის არაერთი ფაქტი აღბეჭდილია საინფორმაციო სააგენტოების ვიდეომასალაში, გადაიცემოდა ტელევიზიით, ადვილად იძებნება ინტერნეტის საძიებო სისტემებით. ამგვარი ფაქტები შეკრებილი, დოკუმენტირებული და გაანალიზებულია არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშებში.

თავად პარლამენტარებიც როგორც უმრავლესობის, ასევე უმცირესობის მხრიდან ეთანხმებიან იმ შეფასებას, რომ პარლამენტის წევრთა ქცევა ხშირად სცდება პროფესიული ეთიკის სტანდარტებს. ამ თავში ამ მხრივ ყველაზე პრობლემურ სფეროებს განვიხილავთ.

„ცრუ ექორუმი“ და სისტემური გაცდენები

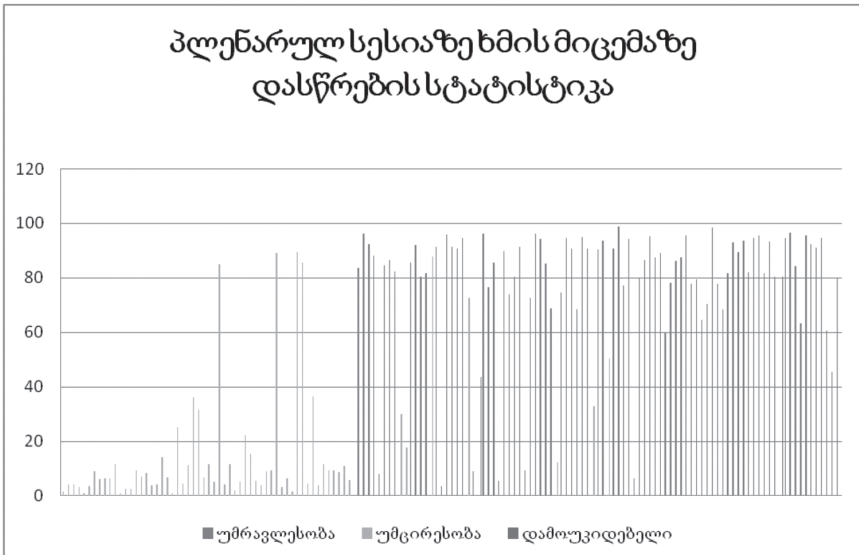
პარლამენტის წევრები ხშირად იყენებენ თავისი კოლეგების საიდენტიფიკაციო ბარათებს პლენარულ სხდომაზე რეგისტრაციის გასაწვლელად ან ხმის მისაცემად. ასეთი პრაქტიკა წინა მოწვევის პარლამენტებსაც ახასიათებდა. ზოგადად, მას ძირითადად უმრავლესობა მისდევს, რითაც შეიძლება ნაწილობრივ ავსხნათ ის ფაქტი, რომ სხვადასხვა მოწვევის პარლამენტის ხელმძღვანელობას არ გამოუჩენია ამ მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის პოლიტიკური ნება. კერძოდ, 2012 წ. მოწვევის პარლამენტში ოპოზიციამ არაერთხელ მიმართა ამ საკითხზე პარლამენტის თავმჯდომარეს (მარტი–მაისი 2014 წ.) და დაასახელა კონკრეტულ დამრღვევთა ვინაობა, მაგრამ მისგან რეაგირება მხოლოდ ერთხელ მოხდა.

თუმცა, შესაძლოა, ოპოზიციის აქტიურობას რაღაც შედეგი მაინც აქვს. უმრავლესობის დეპუტატის განცხადებით, დღეს მსგავსი პრაქტიკა შედარებით შეიზღუდა წინა მოწვევის პარლამენტებთან შედარებით, რადგან ოპოზიციამ უფრო აქტიურად აკონტროლებს უმრავლესობის ქცევას.

სამართლის ექსპერტების ზრით, ამგვარი ქცევის აუცილებლობა არ არსებობს, რადგან დეპუტატებს შეუძლიათ, ხმის მიცემის უფლებამოსილება დროებით სხვას გადასცენ, თუმცა ქართველი პარლამენტარები ამ შესაძლებლობას ნაკლებად იყენებენ.

თუ ქვეყნის არამართებული მეთოდებით უზრუნველყოფას პირველ რიგში უმრავლესობა ცდილობს, პლენარული სხდომების გაცდენები უფრო მეტად ოპოზიციას ახასიათებს. ესეც ადვილი ასახსნელია: უმრავლესობის დეპუტატებს აქვთ კანონის მიღების ვალდებულება, ამისთვის კი თითოეულ ხმას აქვს მნიშვნელობა, ხოლო ოპოზიციას ასეთი პასუხისმგებლობა არა აქვს.

ამას ადასტურებს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ 2012–2013 წლის მანძილზე განხორციელებული მონიტორინგის შედეგები:



ზოგი დეპუტატი პრობლემას ხედავს იმაში, რომ პროცედურებში ნათლად არ არის ჩამოყალიბებული, თუ რა ითვლება გაცდენის საპატიო მიზეზად. ამ უკანასკნელთა ჩამონათვალში შედის, მაგალითად, ავადმყოფობა ან ოჯახური მდგომარეობა, მაგრამ ამ მიზეზების გაკონტროლება შეუძლებელია. ავადმყოფობის ცნობას არავინ ითხოვს, ხოლო „ოჯახური მდგომარეობა“ ბუნდოვანი ცნებაა და საშუალებას აძლევს პარლამენტარებს, ნებისმიერი გაცდენა ამ მიზეზით ახსნან.

ამას ემატება ის, რომ რეგლამენტი არ აძლევს უფლებას პარლამენტარს, მონაწილეობა მიიღოს ღონისძიებაში, რომელიც მისი პირდაპირი უფლებამოსილების განხორციელებას არ უკავშირდება. თუ პარლა-

მენტის წევრმა სხვა გამართლება ვერ მოუძებნა საერთაშორისო კონფერენციებში თუ თანამშრომლობის ფორუმებში მონაწილეობას, ის გაცდენას „ოჯახურ პირობებს“ მიაწერს.

როგორც უმცირესობის წარმომადგენლები აცხადებენ, წინა მოწვევის პარლამენტში ეს პრობლემა არ დამდგარა, რადგანაც ადრე უმცირესობა სუსტად იყო წარმოდგენული პარლამენტში და ნაკლებად იყო დაკავებული მსგავსი საქმიანობით. ამის გამო უმრავლესობას შესაბამისი ზომების გატარებაზე არც უფიქრია. პარლამენტარს არა აქვს უფლება, მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ღონისძიებაში ან კონფერენციაში, თუ ეს არ გაფორმდა, როგორც პარლამენტის მივლინება, რაც გულისხმობს მისთვის ფულადი კომპენსაციის გაცემას. უმცირესობის წარმომადგენელთა აზრით, მსგავსი რეგულაციებით უმრავლესობა მთელ რიგ შემთხვევებში ბოროტად სარგებლობს, მას შეუძლია შეზღუდოს პარლამენტარისათვის მივლინების გაფორმება, რის გამოც პარლამენტარი იძულებულია ნებისმიერი გაცდენა „ოჯახური მდგომარეობით“ გამართლოს. უმცირესობის წარმომადგენელთა აზრით, უმრავლესობა არ იჩენს პოლიტიკურ ნებას საიმისოდ, რომ ამ მდგომარეობიდან გამოსავალი იპოვოს¹³.

მიღებული სტანდარტების დაუცველობის ან ბუნდოვანების მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ რამდენიმე გახმაურებული შემთხვევა. უმრავლესობის ყოფილმა დეპუტატმა, კობა დავითაშვილმა, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წაგების შემდეგ პოლიტიკიდან წასვლაზე განაცხადა და პარლამენტის მუშაობაში არავითარ მონაწილეობას არ იღებს, თუმცა პარლამენტარის სტატუსს და ხელფასს ინარჩუნებს. ანალოგიურად, წინა მოწვევის პარლამენტში ლეიბორისტულ პარტიას ყავდა ოთხი წარმომადგენელი, რომლებიც (პოლიტიკური მოტივის მოშველიებით) არც ერთხელ არ გამოცხადებულან პარლამენტში, მაგრამ ხელფასებს და პრემიებს ღებულობდნენ. არც ერთ ამ შემთხვევაში არ დამდგარა დეპუტატის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი. ამ მოწვევის პარლამენტის დეპუტატი მარიამ საჯაია (ნაციონალური მოძრაობა) მრავალი თვის მანძილზე არ დადიოდა პარლამენტში, ფორმალურად „ოჯახური მდგომარეობის“ გამო, რეალურად კი ის აშშ-ს უნივერსიტეტში სწავლას აგრძელებდა. საპროცედურო საკითხთა კომიტეტის მაშინდელმა თავჯდომარემ ირინა იმერლიშვილმა განაცხადა, რომ საჯაიას საპატიოდ ეთვლება სწავლის მიზნით საზღვარგარეთ ყოფნა, თუმცა ასეთ საპატიო მიზეზს პარლამენტის რეგლამენტი არ იცნობს.

კიდევ უფრო უარესია მდგომარეობა საკომიტეტო მოსმენების დროს. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა თქმით, საკმაოდ ხში-

¹³ ინტერვიუ პარლამენტის წევრთან უმცირესობიდან, 22 ივნისი, 2014.

რად მეტად მნიშვნელოვანი საკითხების საკომიტეტო განხილვებს დეპუტატთა დიდი ნაწილი (როგორც უმრავლესობიდან, ასე ოპოზიციიდან), არ ესწრება; ხანდახან დამსწრე დეპუტატი მხოლოდ ერთია – კომიტეტის თავჯდომარე. საბოლოო ეტაპზე დეპუტატები, რომელთაც მონაწილეობა არ მიუღიათ განხილვაში, მოდიან და ფორმალურად მხარს უჭერენ კანონპროექტს.

მაგალითად, როდესაც ექსპერტებს ჰქონდათ მნიშვნელოვანი შენიშვნები და რეკომენდაციები პოლიციის შესახებ კანონპროექტის მიმართ, მათ მხოლოდ ერთი დეპუტატის, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილის, შალვა შავგულიძის დარწმუნება მოუხდათ, რადგან მის გარდა კომიტეტის სხდომას არავინ ესწრებოდა. იგივე შალვა შავგულიძე იყო ერთადერთი დეპუტატი, ვინც 2014 წ. მაისის თვეში სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში შესატან ცვლილებებზე გამართულ საკომიტეტო მოსმენებს ესწრებოდა.

ასეთ შემთხვევებში პარლამენტის წარმომადგენლები თავს იმართლებენ იმის თქმით, რომ საკომიტეტო მოსმენებზე ქეორუმი საჭიროა მხოლოდ სხდომის გახსნის და გადაწყვეტილების მიღების მომენტში, შუალედში კი კომიტეტის თუნდაც ერთი წევრის დასწრებაც საკმარისია.

რეგლამენტის დარღვევის კიდევ ერთი გავრცელებული სახეობაა ვითარება, როდესაც წამყვანი საპარლამენტო კომიტეტი კანონპროექტს ისე განიხილავს, რომ არა აქვს დასკვნები სხვა კომიტეტებისგან, რომლის აზრის გათვალისწინება მისთვის სავალდებულოა.

პარლამენტართა არაცივილური ქცევა

განსაკუთრებულ საზოგადოებრივ რეზონანსს და შეშფოთებას იწვევს პარლამენტართა მიერ ერთმანეთის ხშირი სიტყვიერი შეურაცხყოფა, რაც არცთუ იშვიათად ფიზიკურ დაპირისპირებაში გადადის.¹⁴ ასეთ ინციდენტებზე არც ერთხელ არ მომხდარა რეაგირება: პარლამენტის მანდატურები იმით შემოიფარგლებიან, რომ მოჩხუბარი დეპუტატები გააშეულონ. ზოგი პოლიტიკოსი ან მოქალაქე შემწყნარებლურად უყურებს ამგვარ ინციდენტებს, რადგან „ასეთი რამ ყველგან ხდება“, თუმცა აშკარაა, რომ საქართველოს პარლამენტში არაცივილური ქცევის შემთხვე-

¹⁴ Georgian Public Broadcaster, 1st Channel Published on Feb 19, 2014: <https://www.youtube.com/watch?v=td8S5TdOehM> ; Georgian Public Broadcaster, 2nd Channel, Published on Nov 15, 2013 <https://www.youtube.com/watch?v=ueLm54ail2o> ; Kavkasia TV, Published on Apr 4, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=RpJJ4yq9urQ> ; TV9, Published on Dec 7, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=ml1zgO2F4i8>; Maestro TV Published on Apr 24, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=BXazU5gfGs0>

ვები გაცილებით უფრო ხშირია, ვიდრე განვითარებული დემოკრატიების საკანონმდებლო ორგანოებში.

დღევანდელ პარლამენტში ისინი განსაკუთრებით ხშირია. არსებობენ დეპუტატები, რომლებიც განსაკუთრებით გამოირჩევიან არაცივილური ქცევით. მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელმა ყველა რესპოდენტმა აღნიშნა უმრავლესობის დეპუტატ სოსო ჯაჭვლიანის მიუღებელი ქცევა, რითაც მან უარყოფითად დაამახსოვრა თავი საზოგადოებას. ოპოზიციიდან, ასეთ ინციდენტებში ხშირად მონაწილეობს ვეტერანი პარლამენტარი აკაკი ბობოხიძე.

როგორც წესი, მსგავსი ინციდენტები უმრავლესობისა და ოპოზიციის წარმომადგენელ დეპუტატებს შორის პოლიტიკური დაპირისპირების ნიადაგზე ხდება. მაგრამ ხანდახან პიროვნულ შეურაცხყოფას სხვა მოტივებიც ემატება. მაგალითად, წინა მონვევის პარლამენტში, 2012 წ. 24 აპრილს დეპუტატმა ჯონდი ბალათურიამ ქსენოფობური დამოკიდებულება გამოავლინა ეთნიკურად აზერბაიჯანელი კოლეგის მიმართ. ბოლო მონვევის პარლამენტში დეპუტატმა ნუკრი ქანთარია გენდერული ნიშნით მიაყენა შეურაცხყოფა უმცირესობს წევრებს, თინა ბოკუჩავას და მარიამ საჯაიას. ყველა ამ შემთხვევას მოყვა ფართო რეაგირება მედიასა და სოციალურ ქსელებში, მაგრამ ამის იქით საქმე არ წასულა.

ფინანსური ანგარიშგება და ინტერესთა კონფლიქტები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად¹⁵, 2013 წ. ოქტომბრის მონაცემებით პარლამენტის 150 წევრიდან 43-ს ჰქონდა ბიზნეს აქტივები, მათგან 28 (67%) საპარლამენტო უმრავლესობიდან იყო, 9 – ოპოზიციიდან, 6 კი – დამოუკიდებელი პარლამენტარი. თავისთავად ეს დარღვევას არ წამოადგენს, მაგრამ პარლამენტის სამი წევრი (ზვიად კვაჭანტირაძე, გოგი თოფაძე და თამაზ ახლედიანი) აგრძელებდა კომპანიის დირექტორის თანამდებობაზე მუშაობას, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება პარლამენტის რეგლამენტის მოთხოვნებს¹⁶. ასევე, იყო შემთხვევები,

¹⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს პარლამენტი, ოქტომბერი 2012 – ოქტომბერი 2013.

¹⁶ Zviad Kvachantiradze, who even today remains director of Joint Stock Company “Golden Fleece Group” and LTD “Union Credit”. Member of the Parliament Gogi Topadze until June 19th 2013 was a director of LTD “Kazbegi 2005”, and until June 18th director of LTD “Kazbegi Nakini”. In this period Topadze was already a Member of the Parliament. Similar situation can be seen in case of Tamaz Akhvlediani, who until 10 January 2013 remained director of LTD “Asko LTD”, while he became a Member of the Parliament on October 21, 2012. საქართველოს პარლამენტი, ოქტომბერი 2012 – ოქტომბერი 2013.

როდესაც ზოგიერთმა პარლამენტარმა ფინანსურ დეკლარაციაში სრულყოფილად არ ასახა თავის მფლობელობაში არსებული ბიზნეს აქტივები.

სხვა პრობლემები

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი სფეროებისა, დეპუტატები გამოყოფენ პარლამენტართა ქცევის სხვა ნეგატიურ მხარეებს, რაც, მათი აზრით, არღვევს პროფესიულ და ეთიკურ სტანდარტებს და ზიანს აყენებს პარლამენტის და მთლიანად პოლიტიკური კლასის რეპუტაციას:

- 1) ნეპოტიზმი, როდესაც ხდება ნათესაეების, მეგობრების და პარტიული აქტივისტების დასაქმება ყველგან, მათ შორის პარლამენტის ფრაქციებისა და სამდივნოების თანამშრომლებად (ამ პრობლემაზე ძირითადად ოპოზიციის წევრები ამახვილებენ ყურადღებას).
- 2) პოლიტიკური უპრინციპობა, როდესაც ერთსა და იმავე საკითხთან დაკავშირებით პოლიტიკოსი სხვადასხვა დროს სხვადასხვა პოზიციას იცავს.
- 3) პარლამენტართა არასაკმარისი ინტერესი და მზაობა, ინფორმაცია მიანოდონ მოქალაქეებს მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების საკითხებზე, ასევე იმაზე, რომ აამაღლონ მოქალაქეთა ცნობიერება დემოკრატიული პრინციპების და ნორმების დამკვიდრებით.
- 4) პარლამენტი განსაკუთრებით სუსტად ასრულებს თავის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას – აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლს.

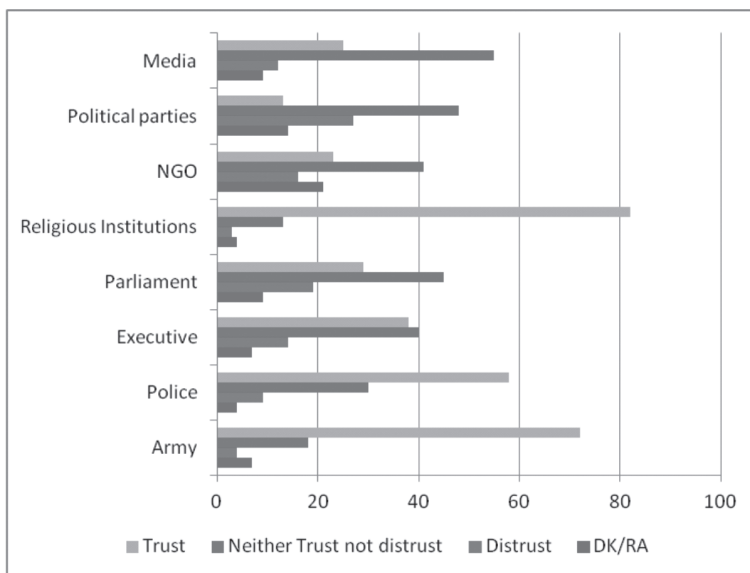
ამავე დროს, პარლამენტართა აზრით, ქართულ საზოგადოებაშიც არსებობს გარკვეული დეფიციტი პოლიტიკური განათლების და კულტურის მხრივ, რის გამოც ამომრჩეველები ვერ ახერხებენ, თავის წარმომადგენლებს პროფესიული და ეთიკური ქცევის უფრო მაღალი სტანდარტები მოთხოვონ. ბევრ მოქალაქეს სუსტი წარმოდგენა აქვს პარლამენტის ფუნქციებსა და მისი წევრების (მათ შორის ერთმანდატიან ოლქებში მათი წარმომადგენლების) უფლებამოსილებებზე. პოლიტიკური პარტიების მიმართ დაბალი ნდობა გამოწვეულია არა მხოლოდ არსებული პარტიების ხასიათით, არამედ წარმოდგენით, რომ პოლიტიკა ზოგადად „ბინძურია“ და მასში მონაწილეობა სათაკილოა.

საზოგადოების დამოკიდებულება პარლამენტარების ქცევის ეთიკურობისა და პროფესიონალიზმის მიმართ

საქართველოს პარლამენტი არც ისე მაღალი საზოგადოებრივი ნდობით სარგებლობს. ეს მაჩვენებელი საგრძნობლად ჩამორჩება პოლიციის, არმიის, ზოგადად აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ ნდობას (რომ არაფერი ვთქვათ რელიგიური ინსტიტუტების მეტად მაღალ პრესტიჟზე).

კერძოდ, 2013 წლის 3–26 ოქტომბერს კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC) მიერ ჩატარებული გამოკითხვით (სურ. 1), პარლამენტს გამოკითხულთა მხოლოდ 29% ენდობა და ნაწილობრივ ენდობა, 19% კი არ ენდობა.

სურ. 1: საქართველოს მოსახლეობის ნდობის ხარისხი ქვეყანაში მოქმედი ინსტიტუტების მიმართ



ამ ზოგადი მონაცემებით ვერ ვიმსჯელებთ, თუ სახელდობრ რა ინვესტორია მოქალაქეთა უნდობლობას პარლამენტის მიმართ. თუმცა, ჰიპოთეტურად შეიძლება ვთქვათ, რომ დეპუტატთა მიერ მათი მოვალეობისა და პროფესიული ეთიკის ნორმების სისტემური უგულებელყოფა, რაც ხშირად ხდება მედიის ყურადღების ცენტრში, სულ მცირე, ხელს არ უწყობს პარლამენტისადმი ნდობის ზრდას.

წარმოდგენილ ანგარიშზე მუშაობისას ჩატარდა ჩაღრმავებული ინტერვიუები საქოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებთან, ვინც წლების მანძილზე აკვირდება ქართველ პარლამენტართა ქცევას. მათი შეფასებები, ცხადია, ვერ წარმოადგენს ფართო საზოგადოების აზრს, სამაგიეროდ უფრო ჩაღრმავებულ და ნიუანსირებულ სურათს იძლევა იმის თაობაზე, თუ როგორ ჩანს პარლამენტართა ქცევა გარე თვალით.

თითქმის ყველა გამოკითხულმა რესპოდენტმა საქართველოს პარლამენტის წევრთა ქმედება მათი კეთილსინდისიერების და პროფესიული ეთიკის სტანდარტების მხრივ შეაფასა, როგორც არაღამაკმაყოფილებელი.

გამოკითხულმა რესპოდენტებმა განსაკუთრებული შეშფოთება გამოთქვეს ისეთი დარღვევების გამო, როგორიცაა დეპუტატთა მიერ პლენარული და საკომიტეტო სხდომების ხშირი გაცდენები და „ცრუ ქვორუმის“ ხელოვნური შექმნა. ამას ისინი აკვალიფიცირებენ, როგორც დეპუტატების მიერ თავისი მოვალეობებისთვის თავის არიდებას და მის მიმართ არასერიოზულ დამოკიდებულებას. მათ მანკიერად მიაჩნიათ პარლამენტის და მისი ხელმძღვანელობის პოზიცია, რომლის გამოც ასეთი სისტემური პრობლემა არასოდეს გამხდარა სერიოზული რეაგირების საგანი.

მნიშვნელოვან პრობლემად მიიჩნევენ რესპოდენტები პარლამენტართა არაცივილური ქცევის, კერძოდ პირადი შეურაცხყოფის და ფიზიკური შეხლა-შემოხლის შემთხვევებს. რამდენიმე რესპოდენტის აზრით, დღეს მოქმედ პარლამენტში ისინი განსაკუთრებით გახშირდა. ამას ისინი ძირითადად შექმნილი პოლიტიკურ ძალთა ბალანსით ხსნიან. მანამდე, როდესაც პარლამენტში ერთ პარტიას კონსტიტუციური უმრავლესობა ჰქონდა, მას არ უჭირდა თავისი გადაწყვეტილებების გატანა ოპოზიციის აზრის გაუთვალისწინებლად. დღეს საპარლამენტო ოპოზიცია უფრო ძლიერი, აქტიური და ორგანიზებულია, ამიტომ მისი იგნორირება უფრო ძნელია. ეს ზრდის პოლიტიკურ დაძაბულობას, რაც დროდადრო პირად შეურაცხყოფასა და ფიზიკურ დაპირისპირებაშიც გადადის.

ამ შეფასებას პარადოქსულ დასკვნამდე მივყავართ. ყველა დამკვირვებელი ერთხმად აღნიშნავს, რომ პოლიტიკურად უფრო დაბალანსებული პარლამენტი (სადაც არავის აქვს კონსტიტუციური უმრავლესობა, ხოლო ოპოზიცია უფრო ძლიერი და აქტიურია) მნიშვნელოვანი ნაბიჯია დემოკრატიული, პლურალისტური გარემოს შესაქმნელად. მაგრამ გამოდის, რომ ამის შედეგია არა უფრო პროდუქტიული დისკუსია ქვეყნისთვის საჭირობოტო პრობლემებზე და განსხვავებული აზრისადმი შემწყნარებლობის კულტურის დამკვიდრება, არამედ ურთიერთ-შეურაცხყოფისა და ძალადობის ატმოსფეროს ჩამოყალიბება

რესპოდენტები ნაკლებს საუბრობდნენ პარლამენტართა კორუფციაზე, თუმცა ეს თემაც მნიშვნელოვნად მიაჩნდათ. მისი ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია პარლამენტის წევრობასთან შეუსაბამო ბიზნეს-საქმიანობაში ჩართული სამი დეპუტატის წინა თავში მოყვანილი შემთხვევა. ზოგმა კორუფციის კვალიფიკაცია მისცა შემთხვევებს, როდესაც დეპუტატი ბიუჯეტის ხარჯზე მიდის მივლინებაში, რომელიც არ არის საჭირო მისი მოვალეობების განსახორციელებლად: ეს, მათი აზრით, საზოგადოებრივი რესურსების კერძო მიზნებისთვის ხარჯვაა.

კვლევის დროს გამოკითხული პარლამენტარები აღნიშნავენ, რომ ფინანსური დეკლარაციის ფორმა აკმაყოფილებს გამჭვირვალობის სტანდარტს, თუმცა ხაზს უსვამენ ამ ანგარიშში ზემოთ ნახსენებ ვითარებას, რომ ასახული მონაცემების გადამოწმების მექანიზმები სუსტია, რადგან საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ არ ავალდებულებს საჯარო სამსახურის ბიუროს შეამოწმოს წარდგენილი მონაცემების სისწორე. ეს ამცირებს ამ მექანიზმის ეფექტურობას.

ასევე, რესპოდენტი პარლამენტარების აზრით, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ კანონი არაა სრულყოფილი და რეალობის ადეკვატური. 1998 წლიდან, როდესაც ეს კანონი მიიღეს, დღემდე საქართველოს პარლამენტში სულ რამდენიმე ლობისტის რეგისტრაცია მოხდა. ინტერესთა გამორცხვის ზოგადი წესის თანახმად (პარლამენტის რეგლამენტი), პარლამენტის წევრი ვალდებულია: „პირადი ინტერესებისათვის არ გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილება ან/და მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობა“. მიუხედავად იმისა, რომ ჩანაწერი მოიცავს სამეწარმეო სფეროში არსებულ ინტერესებსაც, ის ნეგატიურად მავალდებულებელი ნორმაა და ვერ ქმნის პირადი ინტერესების ფარული ლობირების აღმოფხვრის ეფექტიან მექანიზმს. შესაბამისად, კანონდებლობის ეფექტიან ამოქმედებას გარკვეული ფაქტორები აფერხებს, რაც დამატებით შესწავლას, პრობლემების ზუსტ იდენტიფიცირებას და საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას საჭიროებს, რათა გამოირიცხოს ფარული ლობირების შემთხვევები.

როგორც ზემოთ ითქვა, პოლიტიკური კლასის და, კერძოდ, პარლამენტის წევრების მიმართ უნდობლობის ერთ-ერთი საფუძველი შეიძლება იყოს ის, რომ ბევრი მათგანი ადვილად იცვლის პოზიციებს და პარტიულ კუთვნილებას, რაც მათი უპრინციპობის გამოვლენად შეიძლება ჩაითვალოს. საინტერესოა, რომ გამოკითხული ექსპერტების უმრავლესობა ამას სერიოზულ პრობლემად არ მიიჩნევს. მათი აზრით, ასეთი ნაბიჯის გადადგმა პარლამენტარის კონსტიტუციური უფლებაა და ის ამაში შეზღუდული არ უნდა იყოს, თუმცა ამომრჩეველს, შესაძლებელია, პრეტენზია ჰქონდეს მის მიმართ ეთიკური ნიშნით.

გამოკითხული ექპერტები ერთგვარ პარადოქსად მიიჩნევენ იმ ვითარებას, რომ თუმცა საზოგადოება გულდასმით აკვირდება პარლამენტში მიმდინარე პროცესებს და უარყოფითად უყურებს მოყვანილ გადაცდომებს, თავად კანონმდებლები პროფესიული ეთიკის საკითხებს დიდ მნიშვნელობას არ ანიჭებენ. ამას რესპონდენტები ნაწილობრივ უკავშირებენ იმ გარემოებას, რომ დეპუტატების უმრავლესობა საკუთარი იმიჯის, გამოცდილების და კვალიფიკაციის წყალობით არ არის მოხვედრილი პარლამენტში. პარტიული სიების დაკომპლექტების (შესაძლოა, აგრეთვე მაჟორიტარი კანდიდატების შერჩევის) პროცესში ამ ფაქტორებს ნაკლებად ითვალისწინებენ. პირიქით, რაკი დეპუტატი პირველ რიგში კონკრეტული პოლიტიკური ლიდერის მიმართ თვლის თავს დავალებულად, მან შეიძლება ჩათვალოს, რომ პოლიტიკურ მონინალმდევებს განსაკუთრებით მწვავედ უნდა დაუპირისპირდეს, თუნდაც ეთიკური ნორმების ხარჯზე. ზოგი რესპონდენტის აზრით, დეპუტატთა ნაწილი ოპონენტებთან ქუჩური მეთოდებით ბრძოლას საკუთარი იმიჯისთვის სასიკეთოდაც მიიჩნევს, რადგან ასე ბოროტებასთან უკომპრომიზო მებრძოლად ჩანს.

თუმცა პროფესიული ეთიკის წესების აშკარა და გახმაურებული გადაცდომები, სავარაუდოდ, რალაც ზომით არყევს საზოგადოების ნდობას პარლამენტის მიმართ, ექსპერტები მისი დაბალი რეიტინგის სხვა შესაძლო მიზეზებზეც საუბრობენ:

- 1) საზოგადოების თვალში პარლამენტი არასაკმარისად დამოუკიდებელი ინსტიტუტია. ახალი საკონსტიტუციო მოდელით მისი მნიშვნელობა გაიზარდა, ის გადამწყვეტ როლს თამაშობს მთავრობის დაკომპლექტებაში და ქმედითი ბერკეტები აქვს მისი საქმიანობის გასაკონტროლებლად, მაგრამ ის ამ ბერკეტებს სათანადოდ არ იყენებს და მთავრობას ნაკლებად უწევს ოპონირებას. საზოგადოება პარლამენტის დეპუტატებს ნაკლებ გავლენიან პირებად მიიჩნევს კაბინეტის წევრებთან შედარებით.
- 2) პოლიტიკურ პარტიებს არ გააჩნიათ გამოკვეთილი პლათფორმა და ღირებულებები. ხშირად იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ისინი უფრო რომელიმე პიროვნებას თუ ძალას ებრძვიან და არა რალაც ღირებულებებს და პრინციპებს ამკვიდრებენ.
- 3) ამ ფონზე საზოგადოება ვერ ხედავს, თუ რა კონკრეტულ და მისთვის სასარგებლო საქმეს აკეთებს პარლამენტი. ერთ-ერთი რესპონდენტის ვარაუდით, ხალხის თვალში „დეპუტატები იმით არიან დაკავებული, რომ ერთმანეთი აკრიტიკონ და წარსული წამოაძახონ“.
- 4) პარლამენტი ხშირად არაპოპულარულ ან საზოგადოებისთვის გაუგებარ კანონებს იღებს. ამის მაგალითად ექსპერტები ასახელებენ

ბენ ანტიდირიმიმინაციულ კანონს, რომელსაც ზოგადად მიესალმა სამოქალაქო საზოგადოება, მაგრამ ენინაალმდეგებოდა ეკლესია და ბევრი კონსერვატიულად განწყობილი მოქალაქე.

როგორ უნდა ამაღლდეს პარლამენტართა პროფესიული ქცევის სტანდარტები: რეკომენდაციები

ქართველ ექსპერტთა აბსოლუტური უმრავლესობა თანხმდება, რომ 2004 წელს მიღებული ეთიკის კოდექსი სრულიად არაეფექტურია. ამიტომ პარლამენტი უნდა მიუბრუნდეს ამ საკითხების განხილვას, მაგრამ პრინციპულად სხვა დონეზე. ახალი დეკლარაციული დოკუმენტის მიღებას რაიმე შედეგი ვერ ექნება: თუმცა თავად პარლამენტრთა ქცევის ნორმებზე დისკუსიის განახლება და ახალი შეთანხმების მიღწევა სასურველი და სასარგებლოა, ყურადღება უნდა გამახვილდეს დარღვევების მონიტორინგზე და რეაგირების კონკრეტულ მექანიზმებზე.

ამ მხრივ, შეიძლება განვიხილოთ სხვადასხვა გზა. შესაძლოა, შექმნას პარლამენტართა ეთიკური ქცევის თვითრეგულირების მექანიზმი, იმის ანალოგიურად, რაც აქვთ ჟურნალისტებს. საამისოდ საქართველოს პარლამენტმა თავის შიგნით უნდა შექმნას ორგანო, რომელიც შეისწავლის პროფესიული ეთიკის ნორმების შესაძლო დარღვევის თითოეულ შემთხვევას და მასზე დასკვნას გამოიტანს. პარლამენტართა ამ გადაწყვეტილებებს პრეცედენტის სტატუსი მიეცემა და ამან შეიძლება პროფესიული ქცევის სტანდარტების დარღვევის პრევენცია მოახდინოს.

სხვა მიდგომაა აღსრულების კონკრეტული მექანიზმის შექმნა, რომელიც კონკრეტული პირების პასუხისმგებლობას უზრუნველყოფს. ამ შემთხვევაში, პარლამენტართა ეთიკური ქცევის ნორმების განახლებულ კოდექსში შეიძლება ჩაიდოს აღსრულების მექანიზმები, ან გარკვეული ნორმები და შესაბამისი სანქციები პარლამენტის რეგლამენტს დაემატოს. ამ შემთხვევაშიც აუცილებელია კონკრეტული საპარლამენტო ორგანოს შექმნა, რომელიც კონკრეტული შემთხვევების შეფასებას მოახდენს.

ამგვარი რეკომენდაციების განხორციელებისას აუცილებელია სიფრთხილის გამოჩენა იმ მხრივ, რომ ეთიკური ქცევის რეგულირება არ იქცეს პოლიტიკური მანიპულაციის და ზენოლის იარაღად. პარლამენტი პოლიტიკური ორგანოა, აქ მიმდინარეობს უმრავლესობის და ოპოზიციის პაექრობა, რომელსაც საქართველოში განსაკუთრებით მწვავე და კონფრონტაციული ხასიათი აქვს. არის რისკი, რომ საპარლამენტო ეთიკის ნორმების დაცვის თემა უმრავლესობამ ოპოზიციასზე ზენოლის-

თვის გამოიყენოს. ამიტომ, ნებისმიერი მექანიზმის შექმნაზე ფიქრისას პირველ რიგში ეს საფრთხე უნდა იყოს გამორიცხული.

კერძოდ, გასათვალისწინებელია პოლიტიკოსის სიტყვის თავისუფლების დაუსაბუთებელი შეზღუდვის რისკი. მაგალითად, ევროპის სასამართლოს სტანდარტით, განსაკუთრებით არის დაცული პოლიტიკოსის სიტყვის თავისუფლება. საერთაშორისო ნორმებით, ქცევის სტანდარტების შემოღება და მათ შესრულებაზე ზედამხედველობა არ შეიძლება იქცეს დამატებით შემზღუდველ ნორმებად და სანქცირების მექანიზმებად.

არაერთმა რესპონდენტმა უპირატესობა მიანიჭა განათლების და ცნობიერების ამაღლების ზომებს. მართალია, ისინი სწრაფ შედეგს ვერ მოგვცემს, სამაგიეროდ, ძირეული მიზეზების აღმოფხვრაზეა მიმართული. იმისათვის, რომ პარლამენტარებმა შეცვალონ დამოკიდებულება თავის მოვალეობათა შესრულების მიმართ, მნიშვნელოვანია, რომ მათმა ამომრჩეველმა უფრო კარგად გაიაზროს თავის წარმომადგენელთა ფუნქციები და ამოცანები და უფრო თანმიმდევრულად და აქტიურად მოსთხოვოს მათ ქცევის შესაბამისი სტანდარტების დაცვა.

ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება რაციონალური იყოს დეპუტატის ქცევის რეგულაციებში მეტი მოქნილობის შეტანა, რათა კეთილსინდისიერი დეპუტატი არ ჩადგეს სიტუაციაში, როდესაც ძალაუფლებურად უხდება მათი დარღვევა – მაგალითად, ოჯახური მდგომარეობის მომიზეზება რაიმე საერთაშორისო ფორუმზე დასასწრებად. შეგვიძლია განვიხილოთ რუმინეთში დამკვიდრებული პრაქტიკა: როდესაც პარლამენტარი მივლინებისას დაფინანსებას სხვა წყაროდან იღებს, მას შეუძლია გააფორმოს ეს შემოსავალი როგორც “საჩუქარი”, რომლის დროსაც პარლამენტარი არ იმოქმედებს თავისი სრული უფლებამოსილებით და არ წარმოადგენს საკუთარ პარლამენტს.

დანართი I. რუმინეთის და მოლდოვას რესპუბლიკის პარლამენტი

რუმინეთის პარლამენტი: ანგარიშის მოკლე რეზიუმე

პარლამენტის სტრუქტურა

- რუმინეთის საკანონმდებლო ორგანოს ნიმუშად საფრანგეთის მოდელი აქვს არჩეული. პარლამენტი ორპალატიანია და შედგება წარმომადგენელთა პალატისა და სენატისგან;
- საარჩევნო სისტემა დაფუძნებულია ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქზე კომპენსაციის მექანიზმით. სენატორებისა და წარმომადგენელთა მანდატი 4 წლიანია;
- ბოლო არჩევნებზე, 2012 წლის დეკემბერში, აირჩიეს 588 პარლამენტარი (176 სენატორი და 412 წარმომადგენელი);
- პარლამენტის წევრები პოლიტიკურ ფრაქციებში ერთიანდებიან. თითოეული ფრაქცია სულ მცირე 8 პარლამენტარისგან შედგება.

საკანონმდებლო ჩარჩო

- რუმინეთის კონსტიტუცია

შეიცავს კონკრეტულ თავს (კარი 2), რომელიც ეხება პარლამენტის წევრის სტატუსს მისი მანდატის წარმომადგენლობითობის, შეუთავსებლობების და იმუნიტეტის თავლსაზრისით. მესამე კარი მოიცავს რამდენიმე თავს, რომელიც უკავშირდება ორი პალატის საკანონმდებლო აქტივობას.

- კანონი 96/ წარმომადგენელთა და სენატორთა სტატუსზე, 2006 წლის აპრილი

მოიცავს მთელ რიგ დებულებებს რომელიც ეხება: პარლამენტართა ქცევის წესს, შეუთავსებლობებს; შებლუდებებს და დეკლარაციის ვალდებულებას; საპარლამენტო იმუნიტეტს; სახელმწიფო სამსახურში მუშაობისას აღებულ უფლება-მოვალეობებს და დისციპლინურ სანქციებს.

- წარმომადგენლობითი პალატის შიდა წესდება

ეხება იმ წესებს, რომელიც გამოიყენება როგორც პლენარული სხდომების, ასევე წამყვანი კომიტეტების სხდომების ორანიზებისას. დოკუმენტი ასევე მოიცავს ხმის მიცემის წესებს.

- სენატის შიდა წესდება

ეხება იმ წესებს, რომელიც გამოიყენება როგორც პლენარული სხდომების, ასევე წამყვანი კომიტეტების სხდომების ორგანიზებისას. დოკუმენტი ასევე მოიცავს ხმის მიცემის წესებს და სანქციებს, რომელიც გამოიყენება ამ წესების დარღვევის შემთხვევაში.

- წარმომადგენლობითი პალატის და სენატის ერთობლივი შიდა ბრძანებები

დოკუმენტში აღწერილია პროცედურები, რომელიც დაცული უნდა იყოს ორივე პალატის ერთობლივი სხდომის დროს.

პარლამენტართა შეუფერებელი ქცევის ძირითადი კატეგორიები

- მრავალჯერადი ხმის მიცემა (სენატორი/წარმომადგენელი ხმას აძლევს კანონპროექტს პლენარულ სხდომაზე თავისი და კოლეგის ხმის მისაცემი ბარათით)

წარმომადგენლობითი პალატის ქცევის წესის თანახმად, ხმას აძლევს ერთი ადამიანი (მუხლი 123). რაც შეეხება ელექტრონულ ხმის მიცემის სისტემას, დოკუმენტში ასევე ნათქვამია, რომ დაუშვებელია კოლეგის მაგივრად ხმის მიცემა.

- გაცდენები და ქვორუმის უქონლობა

სენატორთა და წარმომადგენელთა დებულების თანახმად, „წარმომადგენელთა და სენატორთა მონაწილეობა პალატის სამუშაო სესიებში არის სამართლებრივი, მორალური და მარეგულირებელი მოვალეობა“. „წარმომადგენელთა და სენატორთა სახელები, რომლებიც არასაპატიო მიზეზით აცდენენ სამუშაო სესიებს (პლენარული და მმართველი კომიტეტის სხდომები) ყოველთვიურად განთავსდება პალატის ვებ-გვერდზე, შემდეგი პროცედურები გაწერილია თითოეული პალატის შიდა წესდებაში.

- კანონების მისაღებად ქვორუმის გაყალბება

ამ ქმედებასთან დაკავშირებული დებულება არ არსებობს პალატაში. მსგავსი შემთხვევები, რომელსაც ადგილი ჰქონდა რუმინეთის პარლამენტში, გაიგივებულია თაღლითობასთან, ისევე როგორც მრავალჯერადი ხმის მიცემა.

- ინტერესთა კონფლიქტი

სენატის შიდა რეგლამენტის თანახმად, ინტერესთა კონფლიქტი განსაზღვრულია როგორც: „ ვითარება რომლის დროსაც სენატორს აქვს თავისი პირადი ინტერესი, რომელმაც შეიძლება გავლენა იქონიოს მისი ობიექტურობაზე კონსტიტუციური და სამართლებრივი მოვალეობების განხორციელებისას. მსგავსი ტიპის დებულება არ არის წარმომადგენლობითი პალატის წესდებაში.

პარლამენტართა წესდებაში (შეუთავსებლობა, შეზღუდვები და ინტერესთა კონფლიქტი) მთელი თავი ეძღვნება ამ საკითხს: „წარმომადგენლის/სენატორის მიერ ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ არსებული კანონმდებლობის დარღვევა არის დისციპლინარული ქმედება და სანქციის სახით იწვევს დამრღვევის შემოსავლის 10%-ით შემცირებას 3 თვის განმავლობაში. სანქციის დაწესებას წყვეტს წარმომადგენელთა/სენატორთა პალატის მუდმივმოქმედი ბიურო.

- არასათანადო/არაცივილური ქცევა

წარმომადგენლობითი პალატის შიდა რეგლამენტის (მუხლი 153,1) თანახმად, „აკრძალულია სიტყვიერი შეურაცხყოფის მიყენება კოლეგისტის პლენარულ ან წამყვანი კომიტეტის სხდომაზე“.

სენატის შიდა რეგლამენტის თანახმად, „პარლამენტარის სიტყვიერი შეურაცხყოფა არის დისციპლინარული ქმედება და არ არის დაშვებული პლენარულ სხდომებზე, წამყვანი კომიტეტის სხდომებზე, პარლამენტში ან მის ფარგლებს გარეთ, მაშინ როცა პარლამენტარი სარგებლობს სენატორის მანდატით.“

სენატორთა და წარმომადგენელთა დებულების თანახმად, „ქცევა, რომელიც შეურაცხყოფს პარლამენტარს პლენარულ სხდომაზე, წამყვანი კომიტეტის სხდომებზე, პარლამენტში და მის ფარგლებს გარეთ, არის დისციპლინარული ქმედება თუ მას კავშირი აქვს პარლამენტარის მანდატთან.

- ოფიციალური თანამდებობის გამოყენება როცა ეს არ არის საჭირო

არ არსებობს დებულება (არც წარმომადგენელთა და არც სენატორთა შიდა წესდებაში, რომელიც ეხება ოფიციალური თანამდებობის გამოყენების საკითხს არაოფიციალურ ვითარებაში).

- სხვა სიტუაციები: შავი სამშაბათი და რჩეულთა სუპერ-იმუნიტეტი

სისხლის სამართლის კოდექსის 253 მუხლი განსაზღვრავს ინტერესთა კონფლიქტს როგორც: მოვალეობის შესრულების დროს საჯარო მოხელეთა ქმედებას, რომელსაც პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოაქვს მატერიალური სარგებელი ამ საქმეში ჩართული პიროვნებისთვის, მისი ცო-

ლისთვის, ნათესავისთვის ან ოჯახის წევრისთვის; ასევე მეორე პიროვნებისთვის, ვისთანაც მას აკავშირებს კომერციული თუ საქმიანი ურთიერთობა ბოლო 5 წლის განმავლობაში. მსგავს ქმედებას მოყვება სანქცია, კერძოდ: 6 თვიდან 5 წლამდე პატიმრობა და საჯარო სამსახურში მუშაობის აკრძალვის გახანგრძლივება.

2008 წლის დეკემბრიდან დღემდე არცერთი სენატორის მიმართ არ გამოყენებულა სანქცია ამ კუთხით. გამოძიებათა უმრავლესობა ეხებოდა შეუთავსებლობას.

არსებობს სპეციალური თავი სანქციების შესახებ წარმომადგენელთა და სენატორთა წესდებაში, მაგრამ წესები მეტისმეტად ზოგადია და უმეტესობა ეხება წარმომადგენელთა ან და სენატორთა შიდა რეგლამენტის დადგენილებებს. ეს ორი დოკუმენტი წარმომადგენის სიტუაციის განსხვავებულ ხედვას, რომლის თანახმადაც სენატორებს და წარმომადგენლებს არ აქვთ თანასწორი უფლებები სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას.

რაც შეეხება მრავალჯერად ხმის მიცემას, პალატის შიდა რეგლამენტის თანახმად, დეპუტატების მიმართ შეიძლება გამოყენებული იყოს შემდეგი სახის სანქციები: უარი ეთქვას პალატის სამუშაო სესიებში მონაწილეობის მიღებაზე მაქსიმუმ 15 დღის განმავლობაში. იმავე დროს, სენატის შიდა რეგლამენტის თანახმად, ერთადერთი მითითება მრავალჯერად ხმის მიცემაზე არის შემდეგი: ხმის მიცემის ბარათი არა-გადაცემადია.

რაც შეეხება პოტენციურ სანქციათა დებულებებს, ძალიან ზოგადია. მრავალჯერადი ხმის მიცემა მთლიანად ასოცირდება დისციპლინარულ ქმედებასთან, რომლის ყველაზე მკაცრი სანქციაა კონკრეტული შეხვედრის დროს პლენარული სხდომიდან პარლამენტარის გამოძევება.

სესიების არასაპატიო გაცდენის შემთხვევაში დეპუტატი იღებს შემცირებულ თვიურ გასამრჯელოს. სენატის შიდა წესდების თანახმად, "სენატის პლენარული სხდომის არასაპატიო განმეორებითი გაცდენა არის დისციპლინარული ქმედება დაჯარიმების გარეშე."

დეპუტატების მხრიდან მნიშვნელოვანი დარღვევების შემთხვევაში ისინი არ დაიშვებიან პალატის სამუშაო სესიებზე მაქსიმუმ 15 დღის მანძილზე ან, მუდმივმოქმედი ბიუროს გადაწყვეტილებით, დეპუტატის დროებითი გარიცხვა ხდება.

სენატი იმავდროულად აწესებს მნიშვნელოვან სანქციებს ქცევის წესების დარღვევაზე „საჯარო ან წერილობითი გაფრთხილებით“. სენატორს აღარ შეუძლია სენატის წარმომადგენა ეროვნულ თუ საერთაშორისო დონეზე 3 თვის განმავლობაში.

დასკვნები და რეკომენდაციები

საჭიროა ყველა იმ ნორმატიული აქტის ჰარმონიზაცია, რომელიც ეხება პარლამენტართა ქცევის წესს რუმინეთში. ამ შემთხვევაში სენატორებს და წარმომადგენლებს ექნებათ თანმიმდევრული და ნათელი ნორმები, რომლებიც მათ მოვალეობებს და სანქციებს განსაზღვრავს.

ქცევის კოდექსს შეიძლება მოყვებოდეს სახელმძღვანელო, რომელიც დეტალებში ახსნის, თუ როგორ უნდა მოხდეს ქცევის წესების გამოყენება და როგორ უნდა მოიქცეს პარლამენტის წევრი თითოეულ სიტუაციაში. წესების გადმოტანა შესაძლებელია ევროპის ქვეყნებში უკვე ძალაში შესული დოკუმენტებიდან.

რამდენადაც მრავალჯერადი ხმის მიცემა რუმინეთის პარლამენტში ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა, საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტის ინიციატივაა სანქციის დაწესება, კერძოდ: 6 თვიდან 5 წლამდე პატიმრობა.

რუმინელ სენატორთა და წარმომადგენელთა ქცევის კოდექსი უნდა შეიცავდეს თავს ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, რომელიც განიხილავს ყველა პოტენციურ სიტუაციას. მათ შორის იმას, რომ სენატორმა ან წარმომადგენელმა თავი უნდა შეიკავოს ხმის მიცემისგან, თუ მას აქვს ინტერესთა კონფლიქტი განხილულ კანონპროექტთან მიმართებაში. წამყვანი კომიტეტის წევრებმა ან პლენარულმა სხდომამ კენჭისყრის მეშვეობით უნდა გადაწყვიტოს, შეუძლია თუ არ სენატორს ან წარმომადგენელს კონკრეტულ კანონპროექტთან დაკავშირებით დებატებში მონაწილეობის მიღება.

საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტი

მოლდოვას რესპუბლიკის პარლამენტი: ანგარიშის მოკლე რეზიუმე

პარლამენტის სტრუქტურა

- მოლდოვას საკანონმდებლო ორგანო შედგება 101 პარლამენტარისგან
- პარლამენტი ერთპალატიანია
- პარლამენტარებს ირჩევენ მხოლოდ პარტიული სიით
- 2000 წლიდან მოლდოვა გახდა საპარლამენტო რესპუბლიკა, თუმცა იმავე პერიოდში პარლამენტისადმი ნდობა დაეცა
- 3 წლის განმავლობაში დეპუტატებმა ვერ შეძლეს პრეზიდენტის არჩევა და საკანონმდებლო ორგანო ორჯერ დაითხოვეს

- მოლდოვაში 5 წლის მანძილზე იყო 3 საპარლამენტო არჩევნები. ამ წლის ნოემბერში დანიშნულია მეოთხე საპარლამენტო არჩევნები.

საკანონმდებლო ჩარჩო

პარლამენტართა სტატუსი განისაზღვრება კონსტიტუციის 68 მუხლით, რომლის მიხედვით, „უფლებამოსილებების განხორციელებისას დეპუტატები ემსახურებიან ხალხს“, მაგრამ ეს მუხლი არ შეიცავს დებულებებს, რომელიც ეხება ეთიკასა და პარლამენტართა ქცევის წესებს. ერთადერთი რელევანტური საკითხი, რომელიც გამოყოფილია კონსტიტუციაში, პარლამენტარის სტატუსის შეუთავსებადობას ეხება.

კონსტიტუციის თანახმად, დანიშვნებისა და იმუნიტეტის იურიდიული კომიტეტი იხილავს დეპუტატთა ქცევის წესს. თუმცა, არ არსებობს განმარტებები დეპუტატთა ეთიკის შესახებ, რომელიც საშუალებას მისცემდა კომიტეტს, გამოეყენებინა წესების დარღვევის ფაქტები.

შეუსაბამო ქცევა, შეურაცხყოფა და ჩხუბი

- 2013 წლის 5 ივნისის პლენარული სხდომა – კომუნისტმა დეპუტატებმა იერიში მიიტანეს პარლამენტის ტრიბუნაზე.
- 2013 წლის 27 სექტემბრის პლენარული სხდომა – ყველა კომუნისტი დეპუტატი მეგაფონით მივიდა ცენტრალურ ტრიბუნასთან და შეაფერხა პლენარული სხდომის მიმდინარეობის პროცესი.
- 2013 წლის 11 ოქტომბრის სხდომა – კომუნისტი დეპუტატები ცდილობდნენ ხელი შეეშალათ სხვა პარლამენტარების მუშაობისთვის.
- 2013 წლის 23 დეკემბრის პლენარული სხდომა – ყველა ფრაქციის დეპუტატი ჩაერთო ჩხუბში.
- 2011 წლის 8 ნოემბრისა და ასევე 2012 წლის 5 ივლისის და 19 ოქტომბრის სხდომა – დეპუტატებმა წამოიწყეს ჩხუბი.

რა შეიძლება მოვუხერხოთ „ჭირვეულებს“?

- პარლამენტის რეგლამენტი (1996, შესწორდა 2013-ში) შეიცავს დებულებებს, რომელიც ეხება დეპუტატებისთვის აკრძალულ ქმედებებს. ამდენად, შეურაცხყოფა და უხეში საქციელი ისჯება სხდომათა დარბაზიდან გაძევებით 10 სესიამდე.
- პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად (მუხლი 133), სანქციების აღსრულება (სხდომათა დარბაზიდან გაძევება, პლენარულ სხდომებში მონაწილეობის აკრძალვა) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს პარლამენტის სპეციალური სამსახურის მოხელეების მიერ, რაც თავის მხრივ დარეგულირდება შესაბამისი კანონმდებლობით. თუმცა, ამჟამად მსგავსი რეგულაციები არ არსებობს.

გაცდენები

- 2011: 67 სესია – 875 გაცდენა
- 2012: 67 სესია- 434 გაცდენა, პლუს 1.219 კომუნიკატი დეპუტატის არასაპატიო გაცდენა, წარსული გაცდენები მიეკუთვნება საპროტესტო კატეგორიას
- 2013: 64 სესია – 428 გაცდენა
- მიზეზის გარეშე კომიტეტის და პლენარული სხდომების გაცდენა 4 და მეტი თვის განმავლობაში ისჯება მომდევნო თვეში ხელფასის 75% დაქვითვით. თუმცა, პარლამენტი არ აქვეყნებს ინფორმაციას სანქციების გამოყენების შესახებ.
- ანგარიშის ავტორების შეკითხვაზე პასუხად, პარლამენტმა განაცხადა, რომ „არ ყოფილა დეპუტატთა მხრიდან ეთიკის დარღვევის ფაქტები, შესაბამისად, არ გამოყენებულა რაიმე სახის სანქციები“.

არადეკლარირებული შემოსავალი

- 2011 წელს შეიქმნა კეთილსინდისიერების ეროვნული კომისია, რომლის ამოცანაა საჯარო მოხელეთა შემოსავლის და საკუთრების კონტროლი. 2013-2014 წლებში კომისიამ გაასაჯაროვა 20 დეპუტატის საქმე, რომელთა უმეტესობა ეხებოდა ყალბ განცხადებებს. რამდენიმე საქმე გადაეგზავნა ეროვნულ ანტიკორუფციულ ცენტრს. თუმცა, ამას არ მოყოლია რეაგირება, რაც კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზებით შეიძლება აიხსნას. კერძოდ, სისხლის სამართლის კოდექსის გარკვეული მუხლების ინტერპრეტაცია წინააღმდეგობაში მოდის მოლდოვას რესპუბლიკის კოდექსთან.

ინტერესთა კონფლიქტი

- ინტერესთა კონფლიქტის სახეობა, რომელსაც განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს მოლდოვას რესპუბლიკაში, არის ნეპოტიზმი. თუმცა, ასეთ შემთხვევებზე სახელმწიფოს რეაგირება არ ჰქონია.
- ეროვნული ანტიკორუფციული ცენტრი არ დაინტერესებულა პარლამენტართა სხვადასხვა სამსახურებში დასაქმებული ნათესავებით.
- ინტერესთა კონფლიქტი ხშირად აღიქმება მხოლოდ როგორც საჩუქრებისა და პირდაპირი სარგებლის მიღება.

ეთიკის კოდექსი და პარლამენტართა ქცევის წესები:**კანონპროექტის სტატუსი**

- 2013 წელს პარლამენტმა დაარეგისტრირა კანონპროექტი ეთიკისა და პარლამენტართა ქცევის წესების შესახებ. კანონპროექტი დაამტკიცა მთავრობამ.

- პროექტი შეიცავს რეგულაციებს პარლამენტართა ქცევის წესების შესახებ სამუშაო სესიის დროს და მის ფარგლებს გარეთ; რეგულაციები ასევე ეხება საერთაშორისო პარტნიორობთან, მოქალაქეებთან და მედიასთან ურთიერთობის პროცესს.
- საკანონმდებლო წინადადება პარლამენტართა ქცევის შესახებ ითვალისწინებს ახალი თანამდებობის შექმნას პარლამენტში – ეთიკის კომისარი, რომელიც დაადგენს პარლამენტართა მიერ ეთიკის დარღვევის ფაქტებს.
- კომისარი უნდა იყოს პარლამენტის წევრი ან პარლამენტში დასაქმებული ადამიანი.
- კიდევ ერთი წინადადების შეტანა უზრუნველყოფს მუდმივმოქმედი ეთიკის კომიტეტის შექმნას პარლამენტში

რეკომენდაციები

- ქცევის კოდექსმა საშუალება უნდა მისცეს მოქალაქეებს შეტყობინება მიანოდონ კომისარს ან ეთიკის კომიტეტს.
- ეთიკის კოდექსის დარღვევის შემთხვევაში ახალი სანქციების დაწესება, კერძოდ: პარლამენტარს შეუჩერდეს უფლება, წარმოადგინოს პარლამენტი ქვეყნის ფარგლებს მიღმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.

განვითარებისა და სოციალური ინიციატივების ინსტიტუტი „ვიტორულ“

Annex II. Parliamentary Ethics in Georgia, Romania and the Republic of Moldova:

Executive Summary – Georgia

The Issue of Parliamentary Ethics in Georgia: Status, Challenges, the Way Forward

Georgian Constitution and laws define the mandate, responsibilities, and rights of parliament and its individual members. In 2013, new amendments to the Constitution came into force that significantly increased the role of parliament in the political system of the country. In particular, the formation of the cabinet is now its exclusive responsibility. While the president is elected by direct popular vote, the mandate of the presidency is now rather limited, in contrast to the previous system, which had often been described as “superpresidential”. The Georgian parliament consists of 150 members, of whom 77 are elected from single-mandate districts (“majoritarian system”) and 73 – from party lists (proportional system). Any citizen of Georgia aged 21 or over is eligible to be elected.

There are aspects of conduct of MPs that are usually discussed under the heading of parliamentary ethics and may not be covered by formal regulations. In historically established and stable democracies, this part of their conduct was usually regulated by unwritten rules. However, in recent decades, with increased public scrutiny over the activities of MPs, there is a building international trend to codify and formalize rules of professional ethics for legislators. The OSCE Office for Human Rights and Democratic Institutions (ODIHR) is especially active in promoting and supporting this process.

Attempts to codify rules of parliamentary ethics in Georgia

In 2004, the Georgian Parliament made its first attempt to codify rules of MPs’ behavior. This was done with support of OSCE/ODIHR and its local partner, Transparency International – Georgia. In summer of that year, parliament agreed on the text of the Code of Conduct for MPs that was based on six major principles: loyalty to the interests of society, integrity, objectivity and impartiality, accountability to their constituents, publicity, and honesty.

However, parliament decided to make this document purely declaratory. Individual MPs signed on to it voluntarily. No specific mechanisms of monitoring the conduct of MPs and enforcement of the adopted norms were created.

In the course of research conducted in summer 2014, based on fifteen in-depth interviews with Georgian MPs (who served in the parliaments elected in 2004, 2008, and/or 2012), experts and NGO activists involved with parliamentary work, full consensus was expressed that the 2004 Code of Conduct had hardly any practical effect at all. Many current MPs do not even know of its existence and, even if they do, they do not consider its provisions binding for themselves, because its validity was based on commitment of individual signatories.

On the other hand, all respondents (including MPs) recognized that violation of norms of professional behavior by MPs constitutes an important problem and consider-

ably damages both the integrity of parliamentary proceedings and the public image of the legislative body. Most respondents agreed that a more effective system was needed. This implies, apart from revisiting the normative part of the document, introducing some mechanism of enforcement.

In 2013, OSCE and Transparency International – Georgia resumed efforts to convince parliament to resume working on these issues. In spring and summer that year, two conferences were held with the participation of MPs, experts, and civil society representatives. The speaker of parliament, David Usupashvili, expressed support for the initiative, and opined that norms of professional ethics should become part of the Rules of Procedures of the Parliament. As a result of these efforts, a working group was created in parliament to draft a new document and discuss mechanisms of its enforcement. However, no further steps followed. The working group never met, which clearly shows a lack of political will in the Georgian parliament with regard to this issue.

Main challenges

The absolute majority of respondents interviewed for this study, including representatives from the ruling coalition and the opposition, agreed that violations of professional ethics by Georgian MPs constitute a systemic problem. It has persisted throughout the period of existence of Georgian parliamentarianism starting in the early 1990s.

The most typical problem is the negligent attitude of MPs towards their responsibilities, which is most frequently manifested as a failure to attend both plenary and committee sessions. It became routine practice for MPs use the ID cards of their colleagues both to create a false quorum, and vote on their behalf. There have been quite a few instances when during committee hearings on important draft laws, the chairman of the committee was the only MP who took part in the debate with present stakeholders, while other committee members only showed up at the very end to formally validate the final decision.

Another widespread and troubling trend is the unethical attitudes of MPs towards each other. This is most often expressed in frequent use of abusive language that from time to time leads to physical fighting. This usually happens between representatives of the majority and the opposition. The latest trend is especially widespread in the current parliament, elected in 2012. Some experts attribute this to the fact that in the current parliament, the opposition is especially strong, therefore discussions are also more intense and passionate, and this sometimes carries MPs beyond rules of civility. While this observation may be true, this conclusion is also rather disturbing: the strength of the opposition, being generally a positive achievement of democracy, is used to explain unseemly behavior of many public representatives.

The issue of financial accountability and reporting, as well as that of avoidance of conflicts of interest is much better codified, and well-developed transparency mechanisms are in place. MPs are obliged to fill out detailed financial declarations that open them to public scrutiny. Generally, experts expressed relatively fewer complaints in this sphere, but there are concerns nonetheless. Georgian MPs have a right to own shares in businesses (and many of them do), but have no right to take part in the governance of any business entities in any way. However, three MPs in the current parliament (all of them from the majority) openly violate this statute and continue to participate in business

activities that are incompatible with the status of people's representative. However, this open defiance of the rules has never been cause for serious debate or censure.

Other complaints include the passive role of the parliament in overseeing the executive, the insignificant attention that MPs pay to communication with their constituencies and the broader public (this despite the fact that MPs elected from single-mandate districts are specifically expected to be in close contact with the people who elected them), nepotism in hiring parliamentary staff, etc.

What are the reasons?

Violations of parliamentary ethics frequently attract public attention and become a matter of debate in the media, especially in online social networks. It can be assumed that they contribute to the fact that, according to numerous surveys, trust in parliament is considerably lower than in the other branches of government – presidential administration, army, police, etc. However, MPs appear not to care much about this and not even to seek any solution to this problem. How can one explain this apparent paradox?

Most experts see its roots in certain general features of Georgia's political system. Political parties in Georgia, for the most part, are built around popular and/or rich individuals rather than issues, agendas and articulations of public interests. Party membership is low and weakly institutionalized and internal party democracy is underdeveloped where it exists at all. Switching parties for purely opportunistic reasons is a usual practice among politicians, and this often happens within and outside parliament.

Under the circumstances, individual MPs believe that effectively, they owe their status not so much to the electorate, but primarily to the party leaders whose decision it was to include them in party lists or nominate them as party candidates in single-mandate districts. Therefore, it is to these leaders that they feel accountable, not so much to their electorate. Demonstrating loyalty to the party and especially to its leaders is the top priority for them. And they may assume that, for instance, being uncivil to their opponents is actually good for their reputation because this way, they demonstrate greater determination to fight for their party's cause.

What is to be done?

Most experts believe that parliament ought to resume work on issues of parliamentary ethics. But this time, it should not only be about general declaration of norms. An effective mechanism should be created inside parliament (such as an Office of Ethics, for instance) that should monitor the performance of individual MPs, study specific transgressions and incidents, and define ways to react to them. The mechanisms should be designed in such a way that it does not become another lever in the hands of the parliamentary majority to discriminate against the minority.

On the other hand, there is a need for more awareness-raising activities targeting the broader public. The latter should understand much better the functions and responsibilities of parliament and its individual members, and become much more active in demanding from its representatives genuine commitments to norms and values that should guide their behavior.

Executive Summary – Romania

Harmonizing all related legislative acts is important so that MPs' activity is based on a coherent, articulated set of norms speaking about their mandate, is the ultimate conclusion of the Institute for Public Policy (IPP) at the end of implementing the current research in partnership with IDIS Viitorul from Republic of Moldova and CIPDD from Georgia (*summaries of the two countries' reports are attached in Annex no. 1*). A Code of conduct, although important, is not sufficient as it cannot legislate all problems related to irregularities associated to MPs' activity. Such a bill should be coordinated with other related normative acts.

Short description of the Romanian system

Romanian Parliament has 2 Chambers: Chamber of Deputies and the Senate. The election system is based on a single seat – constituency with compensation. Senators and Deputies have a 4 year mandate. Last elections were held in December 2012, when 588 parliamentary (176 senators and 412 deputies) were elected. MPs' work is distributed in political fractions, formed of 8 minimum persons each.

The main legislation in the field of conduct is included in the following acts:

- *Constitution of Romania*
Includes a specific chapter (Section 2) that refers to deputies and senators' statute in what concerns the representativity of the mandate, incompatibilities and immunity. Section 3 includes several articles with regards to the legislations' activity of the two chambers.
- *Law 96/April 2006 on Deputies and Senators' statute*
Includes a number of provisions with regards to parliamentarians' conduct, incompatibilities; limitations and declarations of liabilities; parliamentary immunity; obligations of rights while in service and also disciplinary sanctions.
- *Chamber of Deputies' internal regulations*
It refers to the rules that apply to organizing the plenary sessions, as well as the work of the Steering Committees. The document also refers to the voting procedures and sanctions for improper voting.
- *Senate Internal Orders*
It refers to the rules that apply to organizing the plenary sessions, as well as the work of the Steering Committees. The document also refers to the voting procedures and sanctions for improper voting.
- *Chamber of Deputies and Senate joint internal Orders*
The document describes procedures that should be followed by both Chambers in joint sessions.

Most encountered situations associated to Code of Conduct

MPs disregarding parliamentary activity's rules can be found in different instances, such as the following ones. The most encountered situations are:

1. Multiple voting (Senator/Deputy voting in the plenary sessions with his own voting card as well as his colleagues)

Chamber of Deputies Rule of conduct state that vote shall only be cast in person (art. 123). In what concerns the electronic system of voting, the document also states that it is forbidden to vote on behalf of another colleague.

2. Absenteeism and lack of quorum

Senators and Deputies' statute states that "participation of Deputies and Senators to Chambers' working sessions is a legal, moral and regulatory duty". "Names of Deputies and senators who are missing the Chambers' working sessions (plenary and Steering Committees) with no permission, shall be displayed on the web pages of the Chambers on every moth, following procedures stated in each Chamber's internal regulations".

3. Forgery of the quorum in order to adopt laws

There is no provision in the Chambers of this actions. Such instances that occurred in the Romanian Parliament have been assimilated to fraud, such in the case of multiple voting.

4. Conflict of interests

In the Senate's internal regulations, conflict of interests is defined as: "the situation in which a Senator has personal patrimonial interest that may influence his objectivity while performing his constitutional/legal responsibilities". There is no provision of this type in the Chambers of Deputies' Regulations. The parliamentarians' Statute (incompatibilities, restrictions and conflict of interests) dedicates a whole Chapter to this subject: "Deputy/Senator infringement of conflict of interests' legislation, is a disciplinary act and is sanctioned decreasing his/her fee with 10% for a period of 3 months. Sanction is decided by the Standing Bureau of the Chamber the Deputy/Senator belongs to.

5. Improper/uncivilized behavior

Chamber of Deputies internal regulations (art. 153, 1) states that: "it is forbidden to verbally offend a colleague in a plenary sessions, or in the Steering Committees. Senate internal regulation (art. 195) stands that: "verbally offence with regards to another MP or a dignitary is a disciplinary act that is not allowed in the plenary sessions, Steering Committees, Parliament offices or outside, while a Senator exercises his mandate". Senators and Deputies statute (art 49) states that: "a conduct offending parliamentarian or a dignitary while being in the plenary sessions, in the Steering Committees, in the Parliament offices or outside is a discipline act if exercised in relations to the mandate of an MP;

6. Making use of the official position when not necessary

There is no provision (nor in the Chambers' internal regulations or the Senators/Deputies statute with regard to the use official titles/positions while being in unofficial circumstances).

7. Other situations: "Black Tuesdays" and super-immunity of the elected

Article 253 from Penal Code in Romania defines conflict of interests as a public servants' act, while in duty, that leads to taking the decision which, directly or indirectly, brings a material advantage for the person involved, his wife, a relative, or a member of the family until the second degree, as well as for another person that he is having commercial/working relations with, during the last 5 years. Such conduct is sanctioned to 6 months up to 5 years imprisonment and maximum duration of holding a public position banned. The above mentioned provisions do not refer to issuing, approving normative acts.

Unfortunately, from December 2008 to present, no Senator has been sanctioned with regards to any of these situations. Most of the disciplinary inquiries have been issued by the Integrity National Agency (INA) and refer to incompatibilities. There is a special Chapter on sanctions in the Deputies and Senators' Statute, but rules are too general and mostly

refer to provisions within the Chamber of Deputies or/and Senator internal regulations. The two documents have very different perspectives related to the same situations and this suggests that Senators and Deputies are not seen as being equal in rights, while on duty.

In what concerns the multiple voting, internal Chamber's regulations states that Deputies could be sanctioned by denying their access to the Chamber's working sections for a maximum duration of 15 days. At the same time, in the Senate's internal regulations, the only reference to multiple voting is the following: voting card is non-transmissible. Multiple voting is associated to a regularly disciplinary act, the toughest sanction being removal from the plenary session during the respective meeting.

In case of an unapproved missing of the sessions, a Deputy is faced with the decision of being provided a smaller monthly fee. The Senate's internal regulations state that "unapproved repeated absentee from the plenary session of the Senate is a disciplinary act with no fine".

In case of severe/serious acts (in terms of consequences) the Deputies' Chamber can only deny a deputy's access to the sessions for a period of maximum 15 days, or, if the Standing Bureau decides so, the deputy is temporarily excluded from the sessions. The Senate, at the same time, sanctions serious misconduct with "public or written warning". The respective Senator could no longer represent the Senate at the national or international level for a period of 3 months.

What is to be done?

IPP thinks that harmonizing all normative bills that refer to MPs' Code of Conduct is imperative in Romania, so that Senators and Deputies' activity will follow a coherent, clearly provisions stating their obligations and sanctions. Code of Conduct can be accompanied by a *Guide/Set* of recommendations that will explain, in details, how shall the Code of Conduct rules be applied and how a member of the Parliament shall behave in each of the above mentioned situations. Rules could be inspired from similar documents enforced in other European countries. In what concerns multiple voting, as it is a wide spread practice within the Romanian Parliament, IPP proposes (though an already written bill) that sanction will consist of imprisonment from 6 month to 5 years (like in the case of voters using other ballots than his own in a polling site). A greater transparency and greater access to information in the Romanian Parliament (including to the level of the Steering Committees) are required in Romania.

As the importance of the Steering Committees increased during the last years, IPP suggests that, at the end of each Steering Committee meeting, a *set of documents* (same documents and same formats for all Committees) will be promptly released to the public. These documents shall refer to information such as: all MPs who attended the meeting, all guests attending the meetings, all bills under debate, individual votes for each debated bill, all amendments discussed and approved, etc. Documents shall be released to the public via the Chamber's official website.

The future Code of conduct of the Romanian Senators and Deputies shall include a distinct Chapter of conflict of interests that will refer to all potential situations including when a Senator or Deputy shall abstain from voting if having a conflict of interests in relation to the bill under debate. Members of the Standing Committees or the plenary sessions shall decide through vote if a Deputy or Senator can or cannot attend the debate on the respective bill and participate in voting upon the bill.

Executive Summary – Moldova

Ethics of Moldovan MPs: Today's behavior and needed improvements

Short description of the Moldavian system

The Unicameral Moldovan legislative has 101 MPs elected only on parties' lists. In 2000, Republic of Moldova became a Parliamentary state. During 3 years the MPs couldn't elect the president and the legislative was dissolved twice. In 5 years, in Moldova were 3 Parliamentary elections. And this year, in November we had the 4-th election in past 5 years.

The main legislation in the field of conduct is included in the following acts:

- *Constitution of Republic of Moldova*

The Constitution has a separate section – *Status of MPs* – where the art. 68 stipulates that „In exercising their powers, MPs are serving people”, but it does not contain express provisions relating to ethics and conduct of MPs. The only relevant issue stated in the Constitution is that it displays the status of MP incompatibility.

- *Law no. 39/1994 regarding the status of the MP in the Parliament*

According to the *Law no.39/1994*, Legal Committee for Appointments and Immunities examines the conduct of deputies. But there is now definition of deputy ethics enforcing the Commission to investigate violations of this rule.

- *The Parliament Regulation (1996/ improved in 2013)*

The Parliament Regulation contains provisions on prohibitions and sanctions for MPs, though these interdictions are exclusively related to the behavior of the MPs during the meetings in the Parliament and during the meetings of parliamentary committees. Thus, insults and rude behavior are punishable by expulsion from the meeting room till 10 sessions. According to the art. 133 of the Regulation of the Parliament, enforcement of sanctions (removal from the meeting room, ban on participation in plenary sessions etc.) should be provided by special service officers of Parliament under a regulation approved by law. But this regulation is missing.

Absence without reason within one month at 4 (and more) plenary or meetings of the committees, shall be punished with the loss of 75% of salary and other allowances for the next month. However, the Parliament doesn't publish information on the application of sanctions. When contacted by our Institute, they said that „there weren't any cases of violation of MPs ethics and respectively weren't applied any sanctions”.

- *Law no. 1264/2002 on declaration and control of income and property*

The Law 1264/2002 forces the MPs to present declarations regarding incomes and properties.

- *Law no. 16/2008 regarding the conflict of interest.*

The Law16/2008 forces the MPs to respect the legal norms related to the conflict of interest, contains references to the gifts received and forces the MPs to present declarations on personal interests. The National Committee on Integrity, on the basis of the Law no. 180/2011 regarding the National Committee on Integrity is responsible on implementation of the Law no.1264/2002 and Law no. 16/2008.

- *Codes of ethics and conduct for the MPs in the Parliament (Draft project)*

In 2013 the Parliament has registered the draft Code of Ethics and Conduct of MPs. It was approved by Government. The project contains regulations on the conduct of

MPs within and outside of working sessions; in dialogue with international partners; with citizens and the media. The draft Code of Conduct for MPs provides a new position in Parliament – Ethics Commissioner that should investigate ethics violations of MPs. The commissioner should be MP or employed person. Another proposal provides a permanent ethics committee of Parliament.

Current state of play

The conduct of MPs in the Parliament plenary session many times hasn't been to the MPs status. The most relevant parliamentary ethics violations were insults and fights, blocking the central tribune of the Parliament and obstructing the access of the MPs' colleagues to the plenary sessions, as well as the absenteeism. From a total of 233 plenary sessions of the XIX-th Legislature, that took place till July 2014, are recorded 3300 absences of the MPs, out of which 2167 truants or political motivated.

The Parliament Regulation contains provisions on prohibitions for MPs. Thus, insults and rude behavior are punishable by expulsion from the meeting room till 10 sessions. According to the art. 133 of the Regulation of the Parliament, enforcement of sanctions (removal from the meeting room, ban on participation in plenary sessions, etc.) should be provided by special service officers of Parliament under a regulation approved by law. But this regulation is missing.

Absence without reason within one month at 4 (and more) plenary or meetings of the committees, shall be punished with the loss of 75% of salary and other allowances for the next month. However, the Parliament doesn't publish information on the application of sanctions. Only at the last meeting of the spring-summer 2014 session were applied sanctions to the MPs who were absent without justification, 43 MPs who were absent without leave were deprived of per diem (50 lei).

In 2011 was created the National Commission for Integrity with the task of controlling the income and property of people with public functions. In 2013 and 2014, the Commission opened verification files for 20 MPs. Mostly files are about false statements. Several files were sent to the National Anticorruption Center. So far, there has been no court session because of gaps in legislation like interpretation of articles from the Penal Code and Contravention Code of the Republic of Moldova.

The conflict of interest has a special component in the Republic of Moldova-nepotism. But in case of this kind of violations, it wasn't opened any investigation. National Anticorruption Center hasn't initiated any files on MPs employing relatives in different functions. Conflict of interest is often understood only in terms of gifts and immediate benefits obtained.

What is to be done?

In order to remedy the existing situations of ethics and parliamentary behaviour are necessary a series of actions including the harmonization of all normative acts in force, thus the MPs to carry out their activity based on a set of rules written in a comprehensible way, implicitly to sharp the rights, obligations, penalties and their enforcement mechanisms.

Adoption the Code of Ethics and Conduct of MPs following public debates with civil society and all social stakeholders involved and compliance with the existing draft Code to constitutional norms and national correlative legislation.

Code of Conduct should allow the citizens to notify the Commissioner or the Commission on Ethics. New penalties for breaching the Code of Ethics should be introduced: withdrawal the right of MPs to represent Parliament abroad and in international organizations.