ნათია ზედგინიძე*

პარლამენტის ეთიკის კოდექსის შემუშავების მცდელობები საქართველოში

აბსტრაქტი

მოხსენებაში გაანალიზებულია საქართველოში საპარლამენტო ეთიკის კოდექსის შემუშავების მცდელობები და გამოცდილება 2004-2020 წლებში. თვისებრივი კონტენტ-ანალიზის მეთოდით შესწავლილ იქნა საკვლევი საკითხის გარშემო არსებული ოფიციალური დოკუმენტები, ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები, საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში შემუშავებული ქცევის ეთიკური წესების დოკუმენტები და პარლამენტარის საქმიანობის მარეგულირებელი სხვა ნორმატიული აქტები. აგრეთვე, გამოკვლევის ფარგლებში ჩატარდა სიღრმისეული ინტერვიუ პოლიტიკოსებთან, რომლებიც უშუალოდ იყვნენ ჩართული პარლამენტარის ეთიკის კოდექსის შემუშავების პროცესში.

საპარლამენტო ეთიკური კოდექსის შემუშავების ინიციატივა დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნებიდან მოდის, სადაც ცდილობენ შეიმუშაონ და დანერგონ ეთიკის კოდექსები სახელმწიფო მმართველობის ყველა შტოსა და დონეზე. ეთიკის კოდექსები ხელს უწყობს პასუხისმგებლობის გაცნობიერებასა და კეთილსინდისიერი მიდგომების დამკვიდრებას პროფესიული საქმიანობის განხორციელებისას.

საქართველოში საპარლამენტო ქცევის ეთიკური კოდექსის შემუშავების მცდელობების შესწავლამ აჩვენა, რომ არ არსებობს რეალური პოლიტიკური ნება მმართველობით პროცესში მორალურ-ეთიკური პრინციპების დამკვიდრებისათვის და ქცევის წესების დოკუმენტს ფორმალური ხასიათი აქვს.

საკვანძო სიტყვები: პარლამენტი, პოლიტიკური ეთიკა, ეთიკის კოდექსი

---

* ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტის ასისტენტ-მკვლევარი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტიკის მეცნიერების მიმართულების დოქტორანტი

საქართველოს პარლამენტის ფუნქციებსა და უფლება-მოვალეობებს საქართველოს კონსტიტუცია და მისგან გამომდინარე არსებული კანონმდებლობა განსაზღვრავს, ფუნქციონირების კონკრეტულ წესებს - რეგლამენტი, ხოლო პარლამენტარის უფლება-მოვალეობების მორალურ-ეთიკურ ჭრილში გააზრებას, უფლებამოსილების პასუხისმგებლობით და კეთილსინდისიერად შესრულებას ხელი უნდა შეუწყოს პარლამენტარის ეთიკის კოდექსმა, რომელიც გარდა იმისა, რომ უნდა ადგენდეს პროფესიული ეთიკის ნორმებს, აგრეთვე უნდა მოიცავდეს დარღვევებზე რეაგირების ქმედით მექანიზმს.

მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიულ ქვეყნებში ეთიკური ქცევა ყოველდღიური ცხოვრების წესი და პოლიტიკური კულტურის ნაწილია, საერთაშორისო პრაქტიკა ბოლო პერიოდში იხრება ეთიკური ნორმების ფორმალიზაციისკენ, რაც გულისხმობს წერილობითი სახით ეთიკის დოკუმენტის არსებობას (მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი 2014, 4).

1990 წლიდან ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის წევრი სახელმწიფოები აქტიურად მსჯელობდნენ დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაძლიერებისათვის ადამიანური განზომილების გათვალისწინებაზე მმართველობით პროცესში. კონფერენციას აგრეთვე ესწრებოდნენ პოსტსაბჭოთა ქვეყნების წარმომადგენლები. ეუთოს მკაფიო გზავნილი წევრი და პარტნიორი ქვეყნებისთვის მდგომარეობდა შემდეგში, რომ პლურალისტული და დემოკრატიული გარემოს დასამკვიდრებლად სასიცოცხლოდ აუცილებელი იყო გამჭვირვალე და სამართლის ნორმებით მოქმედი საჯარო მოხელეები, რაც საჭიროებდა პროფესიული ეთიკური სტანდარტების დამკვიდრებას, როგორც შემდგარ, ისე გარდამავალ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში. (მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი 2014, 7).

კარგი მმართველობის დასანერგად ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეის ბრიუსელის 2006 წლის დეკლარაცია ითვალისწინებდა შემდეგი ღონისძიებების განხორციელებას: პარლამენტარებისა და მათი თანამშრომლებისათვის ეთიკის ნორმების მიღებას; პარლამენტარებისა და მათი თანამშრომლების ფინანსური ინფორმაციისა და შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის საჯაროდ გამოსაქვეყნებლად ეფექტური მექანიზმების შემუშავებას და ეთიკის ოფისების შექმნას, რომელთაც ექნებოდათ უფლებამოსილება განეხილათ პარლამენტართა ეთიკური გადაც-

დომები. (მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინ-სტიტუტი 2014, 7)

საერთაშორისო ორგანიზაციები ასახელებდნენ ოთხ ძირითად მიზეზს იმის დასასაბუთებლად თუ რატომ იყო ესოდენ მნიშვნელოვა-ნი პროფესიული ეთიკის კოდექსის შემუშავება: 1) კორუფციასთან ბრძოლა 2) ანგარიშვალდებულების ამაღლება 3) პოლიტიკის პროფესი-ონალიზაცია 4) საერთაშორისო სტანდარტების დამკვიდრება.

პარლამენტარის ეთიკის კოდექსის დანერგვა მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში აქტიურად მიმდინარეობს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვა-დასხვა სახელმწიფოში ეთიკის კოდექსის შემუშავებისას გააზრებულია ქვეყნის სპეციფიკა, კულტურული, ისტორიული თუ სოციალური წინა-პირობები. (მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი 2014, 8).

1990 წლიდან საქართველოს პარლამენტის პროფესიულ ქცევას-თან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებდა პარლამენტის რეგლა-მენტი, საპროცედურო საკითხთა და წესების საპარლამენტო კომიტე-ტი, აგრეთვე, პარლამენტის მანდატურის სამსახური უზრუნველყოფ-და ზემოაღნიშნული დოკუმენტის დაცვას. (საერთაშორისო გამჭვირვა-ლობა საქართველო 2012, 6.). საქართველოში დამოუკიდებლობის აღ-დგენის დღიდან, საზოგადოებას მრავალჯერ გაუცრუვდა იმედი საკა-ნონმდებლო ორგანოს საქმიანობასთან დაკავშირებით. პარლამენტარ-თა არაეთიკურმა და პასუხისმგებლობის გრძნობისგან დაცლილმა მოქ-მედებებმა საზოგადოებას წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ ნდობა დააკარგვინა. სწორედ მოცემული ვითარების გამოსასწორებ-ლად „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ ინიციატივით შემუშავდა და 2004 წლის 12 ოქტომბერს მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის ეთიკის კოდექსი. დოკუმენტის შემუშავების პროცესში, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ წარმომადგენლებმა აქტიური შეხვედრები გამართეს საპარლამენტო კომიტეტებსა თუ ფრაქციების წარმომადგენლებთან, პარლამენტის თავმჯდომარე ნინო ბურჯანაძესთან და მის მოადგილესთან. პარლამენტის წევრებმა მზაო-ბა გამოთქვეს ეთიკური სტანდარტებით ეხელმძღვანელათ. აღნიშნუ-ლი პროცესის ფარგლებში შეიქმნა ხუთ კაციანი სამუშაო ჯგუფი პარ-ლამენტის ყველა ფრაქციიდან. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ საქმიანობაში ყველა დაინტერესებულ პარლამენტარს შეეძლო მონაწი-ლეობის მიღება. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველომ“ შეის-

წავლა ევროპული ქვეყნების გამოცდილება და კვლევის შედეგები გაუზიარა სამუშაო ჯგუფს, იმისათვის რომ ევროპული სახელმწიფოების საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინება შესაძლებელი ყოფილიყო. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 7)

პარლამენტის ეთიკის კოდექსზე მსჯელობისას სხვადასხვა ვერსიები გამოიკვეთა. ნაწილი მიიჩნევდა, რომ კოდექსი უნდა ყოფილიყო რეგლამენტის ნაწილი, რომლის დარღვევის შემთხვევაში პარლამენტარის პასუხისმგებლობა დადგებოდა. ამავდროულად, მსჯელობა მიმდინარეობდა მონიტორინგის საკითხზე. გაიჟღერა აზრმა, რომ პარლამენტში ეთიკის ომბუდსმენის ოფისი ჩამოყალიბებულიყო ან სამოქალაქო საბჭო შექმნილიყო. ამასთანავე, განიხილებოდა სხვა სამოქალაქო სტრუქტურების აღჭურვა შესაბამისი უფლებამოსილებით. საბოლოოდ გადაწყდა პარლამენტის წევრების მიერ თვითრეგულირების მექანიზმი, ხოლო ზედამხედველობის ფუნქცია ზოგადად ფართო საზოგადოებას გადაებარებინა. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012,8).

სამუშაო ჯგუფის ინტენსიური განხილვების, არასამათავრობო ორგანიზაციებთან და ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციასთან ზემოაღნიშნული საკითხების განსჯის შედეგად 2004 წლის ივნის-ივლისში შემუშავდა ეთიკის კოდექსის პირველი პროექტი. 8 ივლისს დეპუტატები შეთანხმდნენ კოდექსის საბოლოო ტექსტთან დაკავშირებით და გადაწყდა კოდექსის არასავალდებულო, დეკლარაციული ხასიათი. კოდექსის ხელმოწერის ცერემონია ზაფხულის მაგიერ, გადატანილ იქნა საშემოდგომო სესიისათვის.

დოკუმენტის ხელმოწერის საზეიმო ცერემონიას 2004 წლის 12 ოქტომბერს ესწრებოდნენ, პარლამენტის თავმჯდომარე ნინო ბურჯანაძე, პარლამენტარები, მედია, არასამთავრობო ორგანიზაციები, საელჩოები და საერთაშორისო ორგანიზაციები. ეთიკის კოდექსი მიზნად ისახავდა პარლამენტის წევრების ღირსეული და კეთილსინდისიერი მიდგომების უზრუნველყოფას საკანონმდებლო ორგანოში საქმიანობისას. საზეიმო ცერემონიაზე 121-მა დეპუტატმა მოაწერა ხელი ეთიკის კოდექსს, 27 დეპუტატი მოგვიანებით შეუერთდა აღნიშნულ დოკუმენტს, რომლებიც არ ესწრებოდნენ ცერემონიას. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 8-9).

2004 წელს შემუშავებული დოკუმენტი არ აღმოჩნდა ქმედუნარიანი. 2012 წელს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ მიერ

ჩატარდა კვლევა, რომელიც მიზნად ისახავდა გამოერკვია მიზეზები, რაც პარლამენტარის ეთიკის კოდექსის წარუმატებლობას განაპირობებდა. სიღრმისეული ინტერვიუს ფარგლებში გამოკითხული პოლიტიკოსების მიერ გამოიკვეთა რამდენიმე ფაქტორი: კოდექსის დეკლარაციული ხასიათი, საჩივრების მიმღები სტრუქტურისა და დარღვევებზე რეაგირების ქმედითი მექანიზმის არარსებობა. პარლამენტის წევრები არ იცნობდნენ კოდექსში შემავალ დებულებებს და თავს ვალდებულად არ თვლიდნენ ეხელმძღვანელათ კოდექსით გათვალისწინებული ეთიკური პრინციპებით. ამგვარად, 2004 წლის პარლამენტარის ეთიკის დოკუმენტით ვერ მოხერხდა ეთიკური სტანდარტების დანერგვა საკანონმდებლო ორგანოში. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 11)

გამომდინარე იქიდან, რომ 2004 წლის საპარლამენტო ეთიკის კოდექსი არ შეიცავდა ინფორმაციას მისი მოქმედების ვადის შესახებ, 2008 წლიდან ძალადაკარგულად ჩაითვალა აღნიშნული დოკუმენტი. ახალი მოწვევის პარლამენტარების უმრავლესობა არ ფლობდა ინფორმაციას 2004 წელს მიღებულ ეთიკის კოდექსთან დაკავშირებით, ამგვარად, დოკუმენტი დავიწყებას მიეცა და ამ პერიოდის განმავლობაში აღარ წამოუწევიათ მსჯელობა ეთიკის კოდექსის შექმნასთან დაკავშირებით. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 10)

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ მიერ ჩატარებული გამოკვლევის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ დეპუტატები მიესალმებოდნენ ეთიკის დოკუმენტის შემუშავებას, თუმცა განსხვავებული ხედვა ჰქონდათ კოდექსის შინაარსობრივ თუ აღსრულებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. დეპუტატთა ნაწილი არსებული კოდექსის დატოვებას მიესალმებოდა, ნაწილი ახალი დოკუმენტის შემუშავებას და მის სავალდებულო ხასიათს ემხრობოდა. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 10-11) აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დეპუტატთა გარკვეული ნაწილი ეთიკის კოდექსის ცალკე სახით არსებობას არ ემხრობოდა, რადგან საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი და ევროსაბჭოსთან დაკავშირებული ვალდებულებები ეთიკური სტანდარტების შემცველი იყო და დამატებითი დოკუმენტი ზედმეტ რეგულირებას მოახდენდა, რასაც შესაძლოა მოჰყოლოდა პოლიტიკური ოპონენტების დისკრედიტაცია(საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 12-13). აქვე ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ თავად ევროსაბჭოს მიერ ჯერ კიდევ 1999 წელს შემუშავებულ იქნა ეთიკის ევ-

როპული კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ, სადაც წევრ და პარტნიორ ქვეყნებს მოუწოდებენ ეთიკის კოდექსები სახელმწიფო მმართველობის ყველა შტოსა და დონეზე მიეღოთ, ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით. ამდენად, ცხადია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ ზემოაღნიშნულ რესპოდენტებს წარმოდგენა არ ჰქონდათ ევროსაბჭოს შემუშავებულ ეთიკის დოკუმენტსა და მოწოდებაზე.

კვლევაში მონაწილე პარლამენტარების მოსაზრებით, სანქციების მაგიერ საჯარო შერცხვენის მეთოდი, რომელიც პოლიტიკოსებს რეპუტაციას შეულახავდა უფრო ეფექტური მექანიზმი იქნებოდა არაეთიკური ქცევების შესამცირებლად. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ პოზიციით, სავალდებულო ხასიათის ახალი ეთიკური ქცევის დოკუმენტის შემუშავება, შესაძლებლობას შექმნიდა არსებული გარემოს გასაუმჯობესებლად. თუმცა, როგორც პარლამენტართა გამოკითხვებმა აჩვენა, არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო საკმარის პირობად მიაჩნიათ ეთიკური სტანდარტების დასამკვიდრებლად (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, 14-15)

„დემოკრატიული მოძრაობა ერთიანი საქართველოს“ ლიდერი ნინო ბურჯანაძე, მიუხედავად იმისა, რომ თავად იყო ერთ-ერთი პირველი, ვინც პარლამენტარის ეთიკის კოდექსის შემუშავებას დაუჭირა მხარი და ზოგადად მომხრე იყო ამ დოკუმენტის არსებობის, სკეპტიკურად უყურებდა ეთიკის დოკუმენტს და მიიჩნევს, რომ პოლიტიკაში მორალურობას მხოლოდ ეთიკის კოდექსი ვერ განსაზღვრავს. ადამიანს თუ არ აქვს შინაგანი კულტურა, ეთიკა და აღზრდა, კოდექსს აუცილებლად დაარღვევს.[1]

„გირჩის“ ლიდერი ზურაბ ჯაფარიძე მიიჩნევს, რომ საზოგადოებისგან უნდა მოდიოდეს დაკვეთა პოლიტიკოსების ეთიკურ ქცევასთან დაკავშირებით. ცუდ პოლიტიკოსს რეიტინგი უნდა უვარდებოდეს და არ იყიდებოდეს პოლიტიკურ ბაზარზე. დასავლურ სახელმწიფოებში პოლიტიკოსის არაეთიკურ ქცევას არ იღებს საზოგადოება. საქართველოს მოსახლეობა იმდენად გაღიზიანებულია საარსებო გარემოთი, რომელსაც კონკრეტულ პოლიტიკურ ძალას აბრალებენ, რომ მათი

[1] „დემოკრატიული მოძრაობა-ერთიანი საქართველო“, ინტერვიუ ნინო ბურჯანაძესთან, 14.05.18

ლანძღვა/გინება მისაღებად მიაჩნიათ სხვა მხარეებისგან. ჯაფარიძის მოსაზრებით, პოლიტიკოსი ისეთი ცხოველია, რომელიც ივიწყებს ნებისმიერ პრინციპებს და ცდილობს ის გააკეთოს რაც მოსახლეობას სურს ან აჩვენებს რომ აკეთებს. შესაბამისად, მოსახლეობისგან უნდა წამოვიდეს დაკვეთა ეთიკურ პოლიტიკოსებზე.[2]

„შენების მოძრაობის“ ლიდერის დავით უსუფაშვილის მოსაზრებით, 2004-2008 წლებში სრულიად უფუნქციო იყო ეთიკის კოდექსი საქართველოს პარლამენტში. აღნიშნულ ვითარებას ძირითადად განაპირობებდა პოლარიზაცია და ორი ბანაკის არსებობა. პოლიტიკოსებს ერთმანეთის მიმართ არ ჰქონდათ ნდობა ეთიკის დოკუმენტის დაცვასთან დაკავშრებით, შესაბამისად არც თავად სურდათ კოდექსში გაწერილი პრინციპებით ხელმძღვანელობა. ამასთანავე, ოპონენტებისადმი ლანძღვა/გინება და ჩხუბი არაეთიკურ ქმედებად არ მიაჩნდათ, მათთან დაპირისპირებულ პოლიტიკურ ჯგუფთან რაიმეზე შეთანხმება და ხელმოწერა კი არაეთიკურ აქტად წარმოედგინათ.

უსუფაშვილის მოსაზრებით, საქართველოში გარემო მეტად პოლარიზებულია, რაც შეუძლებელს ხდის ეთიკის კოდექსებზე შეთანხმებას, აგრეთვე, პრობლემურია აღსრულების მექანიზმები. პარლამენტარებს წარმოუდგენლად მიაჩნიათ ვინმემ შეაფასოს მათი ეთიკური გადაცდომები. დავით უსუფაშვილი, მიიჩნევს რომ უპრიანია გადმოტანილ იქნას ამერიკის კონგრესის მაგალითი, სადაც არაპარლამენტის წევრები აფასებენ დეპუტატების ქცევას და საკმაოდ ეფექტურად მუშაობს აღსრულების მექანიზმი.[3]

როგორც ზემოთ აღინიშნა 2004-2008 წლებში მოქმედი საქართველოს პარლამენტის ეთიკის კოდექსი ქმედუუნარო და დეკლარაციული ხასიათის იყო. ეთიკური ქცევის პრინციპების დამრღვევი პარლამენტარების მორალური პასუხისმგებლობის საკითხი არ დამდგარა. 2008 წლიდან არასამთავრობო სექტორი მოუწოდებდა წარმომადგენლობით ორგანოს, მიეღოთ ეთიკის კოდექსი, თუმცა დაინტერესება აღნიშნული საკითხით 11 წლის განმავლობაში არ მომხდარა.

2016-2020 წლებში ღია მმართველობის პარლამენტის საბჭო საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების ჩართულობით მუშაობდა

---

[2] „ახალი პოლიტიკური ცენტრი–გირჩი“. ინტერვიუ ზურაბ ჯაფარიძესთან 16.11.18.

[3] „შენების მოძრაობა“, ინტერვიუ დავით უსუფაშვილთან 09.02.19

პარლამენტარის ეთიკის კოდექსის პროექტზე. 2016 წელს აღნიშნული კოდექსის განხილვის ინიციატორები იყვნენ დ. უსუფაშვილი, გ. გაჩეჩილაძე, ს. დანელია, გ. მაღრაძე, თ, ჯაფარიძე, ბ. გუჯაბიძე, თ. კორძაია, დ. ბერძენიშვილი, ს.ხაბულიანი, ე. ბესელია, თ. ყაჭეიშვილი.

საქართველოს პარლამენტმა 2019 წლის 22 თებერვალს ეთიკის კოდექსი მიიღო, რომელიც მიზნად ისახავდა მაღალი ეთიკური სტანდარტების შეტანას საკანონმდებლო ორგანოში.

საქართველოს მე-9 მოწვევის პარლამენტმა ორჯერ იმსჯელა ეთიკის კოდექსზე. 2018 წლის 19 აპრილს კოდექსის პროექტს დეპუტატებმა მხარი არ დაუჭირეს, რადგან გადაცდომებზე შესაბამისი სანქციები იყო გათვალისწინებული არასამთავრობო ორგანიზაციების მოთხოვნით.

2018 წლის 24 მაისს საქართველოს პარლამენტს წარედგინა ხელახალი პროექტი, რომელიც შემუშავებული იყო საქართველოს პარლამენტის ღია და გამჭვირვალე მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოსა და მასთან არსებული საკონსულტაციო ჯგუფის ფარგლებში. პარლამენტმა დაამტკიცა სახეცვლილი პროექტი. ეთიკის საბჭოს მხრიდან სანქციების განსაზღვრის საკითხი იყო პროექტებს შორის მთავარი განმასხვავებელი.

ეთიკის კოდექსის ძირითად პრინციპებს წარმოადგენს: კანონიერება და ერთგულება; თანასწორობა; კეთილსინდისიერება; ანგარიშვალდებულება; გამჭვირვალობა; პასუხისმგებლობა. დოკუმენტი პარლამენტის წევრს ავალდებულებს მაღალი ეთიკური სტანდარტებით იხელმძღვანელოს საკანონმდებლო ორგანოში საქმიანობისას, ამასთანავე, თანამშრომლებთან, საზოგადოებასთან, მედიასთან და სხვა ინსტიტუტებთან ურთიერთობისას დაიცვან ეთიკის კოდექსით გათვალისწინებული ქცევის წესები.

ზემოაღნიშნულ დოკუმენტში გაწერილი ქცევის წესების ნაწილს არეგულირებს საქართველოს კანონმდებლობა, ხოლო გარკვეული ნაწილის დარღვევაზე შესწავლა/მონიტორინგის ფუნქცია აკისრია ეთიკის საბჭოს, რომლის შექმნისა და განსაზღვრის წესი პარლამენტის რეგლამენტით დგინდება. ეთიკის საბჭოს ჰყავს 2 თავმჯდომარე. ერთი უმრავლესობიდან, ხოლო მეორე უმცირესობიდან ან იმ ფრაქციიდან რომელიც არ არის უმრავლესობაში ან უმცირესობაში. კოდექსის დარღვევის შემთხვევები განიხილება საჩივრის ან თავად ეთიკის საბჭოს ინიც-

იატივით. აგრეთვე, საჩივრის შეტანა შეუძლია პარლამენტის წევრს, რომელსაც მიაჩნია რომ მისი მისამართით დაირღვა ეთიკის კოდექსი.

საქართველოს პარლამენტის წევრის მიერ ეთიკის კოდექსის დარღვევის თაობაზე საჩივრის განხილვის პროცესში დაცული უნდა იყოს კონფიდენციალურობის პრინციპი, ვიდრე ინფორმაცია სათანადო წესით დადასტურებული და საჯარო არ გახდება. ეთიკის საბჭოს გადაწყვეტილება უნდა განთავსდეს საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე, სადაც მითითებული იქნება პარლამენტის წევრის სახელი, გვარი და მის მიერ კოდექსის დარღვევის მოკლე აღწერა. ეთიკის საბჭო უფლებამოსილია სარეკომენდაციო ბარათით მიმართოს ეთიკის კოდექსის დამრღვევ პირს.

პარლამენტარის ქცევის წესების დოკუმენტში ჩადებულია მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს წინამდებარე კოდექსის გაცნობას ყოველი ახალი მოწვევის პარლამენტის წევრებისათვის და მათთვის ტრენინგის ჩატარებას.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ შეფასებით, ეთიკის კოდექსის მიღება წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა დარღვევების შემთხვევაში არ არსებობდა რეაგირების ქმედითი და ეფექტური მექანიზმი. ეთიკის საბჭო უფლებამოსილი იყო მხოლოდ სარეკომენდაციო წერილით მიემართა ქცევის წესების დამრღვევი დეპუტატისათვის. თავდაპირველ პროექტში, რომელიც მხოლოდ 39 დეპუტატის მიერ იყო მხარდაჭერილი, დარღვევის შემთხვევაში შესაბამის პასუხისმგებლობას განსაზღვრავდა. დეპუტატს ეკისრებოდა სხვადასხვა სახის სანქციები: სარეკომენდაციო ბარათი/გაფრთხილება; ხელფასის დაკავება (ხელფასის 10 პროცენტიდან - 50 პროცენტის ოდენობით) საპარლამენტო საქმიანობის ფარგლებში გამართულ ოფიციალურ ვიზიტებში მონაწილეობის შეჩერება (მაქსიმუმ 6 თვის განმავლობაში). მოცემული პროექტი ვერ დამტკიცდა, სამაგიეროდ, პარლამენტმა მხარი დაუჭირა და მიიღო, მოგვიანებით გასული პროექტი, სადაც სრულიად ამოღებული იყო პასუხისმგებლობის საკითხი და ეთიკის საბჭოს მხოლოდ სარეკომენდაციო ბარათის გაცემის უფლებამოსილებას უტოვებდა დამრღვევი პირისადმი. აქედან გამომდინარე, რეაგირებისა და აღსრულების ქმედითი მექანიზმის გარეშე, პარლამენტარის ეთიკის კოდექსი წარმოადგენდა მხოლოდ ფორმალურ დოკუმენტს.

2019 წლის 19 მარტის საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით ეთიკის საბჭოს შექმნის შესახებ, წევრთა რაოდენობა განისაზღვრა

16 დეპუტატით. მეცხრე მოწვევის პარლამენტში, ეთიკის საბჭოს წევრები იყვნენ, ნინო წილოსანი ფრაქცია „ქართული ოცნებიდან“, კობა ლურსმანაშვილი ფრაქცია „ქართული ოცნება-რეგიონული განვითარებისთვის“, რუსლან გაჯიევი ფრაქცია „ქართული ოცნება-კონსერვატორები“, გენადი მარგველაშვილი ფრაქცია „ქართული ოცნება-მწვანეები“, რატი იონათამიშვილი ფრაქცია „ქართული ოცნება“, ოთარ კახიძე ფრაქცია „ევროპული საქართველო“, სერგი კაპანაძე ფრაქცია „ევროპული საქართველო-რეგიონები“, ხათუნა გოგორიშვილი ფრაქცია „ევროპული საქართველო-მოძრაობა თავისუფლებისთვის“, მამუკა ჩიქოვანი „ნაციონალური მოძრაობა“, ემზარ კვიციანი „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“, ეკა ბესელია დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრი.(საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2020, 6)

მეცხრე მოწვევის პარლამენტის მიერ ვერ იქნა სრულად დაკომპლექტებული ეთიკის საბჭო, შედეგად, ვერ ხერხდებოდა ეთიკური ნორმების გადაცდომების განხილვა და შესაბამისი რეაგირება (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2020, 7).

პარლამენტარის ეთიკის კოდექსი დღემდე დარჩა ქმედუუნარო, ფორმალურ დოკუმენტად. სამოქალაქო სექტორის, მათ შორის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ რეკომენდაციით ეთიკის კოდექსის დარღვევისას ფულადი ჯარიმის დაკისრება, რაც აპრობირებული საერთაშორისო პრაქტიკაა დემოკრატიულ ქვეყნებში პოზიტიური შედეგის მომტანი იქნება. აგრეთვე, ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში, კენჭისყრაში მონაწილეობისგან თავის შეკავება. მიუკერძოებელი გადაწყვეტილებების მისაღებად, ეთიკის საბჭოში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობა. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2020, 10).

2021 წლის 4 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ეთიკის საბჭოს შექმნის შესახებ მეათე მოწვევის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით, რომლის შემადგენლობა განისაზღვრა 8 წევრით.

ეთიკის საბჭოს წევრები არიან: ავთანდილ ენუქიძე, დავით ზილფიმიანი, ფრიდონ ინჯია, კახა კახიშვილი, მაია მენაღარიშვილი, გელა მიქაძე, დავით სერგეენკო და ირაკლი ქადაგიშვილი.

მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკის კოდექსის მიხედვით, საჯარო უნდა გამხდარიყო ინფორმაცია პარლამენტარის მიერ ეთიკის კოდექ-

სის დარღვევებთან დაკავშირებით, პარლამენტის ვებგვერდზე მსგავს ინფორმაციას არ ვხვდებით.

ზემოაღნიშნულიდან, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს პარლამენტის ქცევის ეთიკის კოდექსის შემუშავებისა და დამკვიდრების ყველა მცდელობა უშედეგო აღმოჩნდა. დღემდე ვერ მოხდა საქართველოს პარლამენტში მაღალი ეთიკური სტანდარტების დანერგვა და გადაცდომებზე პოლიტიკოსების მიერ მორალური პასუხისმგებლობის აღება, რაც უფრო და უფრო აღრმავებს საზოგადოების უნდობლობას წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ.

გამოყენებული ლიტერატურის სია

- ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტი და ადამიანის უფლებათა ოფისი(OSCE/ODHIR), *არსებული ვითარების კვლევა: პარლამენტართა პროფესიული და ეთიკური სტანდარტები.*) ვარშავა 2012
- მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, *პროფესიული ეთიკა საქართველოს პარლამენტში: მიმდინარე გამოწვევები და მომავლის ხედვა.* თბილისი 2014
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი არაქმედითი დოკუმენტია,* (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2020)
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო 2012, *საქართველოს პარლამენტის ეთიკის კოდექსი-განხორციელება და რეკომენდაციები კოდექსში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით.* (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2012)
- საქართველოს პარლამენტი, *საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის შესახებ, თბილისი 2019*
- საქართველოს პარლამენტი, *საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, თბილისი 2019*
- საქართველოს პარლამენტი, *საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ეთიკის საბჭოს შექმნის შესახებ*, თბილისი 2021

Natia Zedginidze

The Attempts to Develop the Parliamentary Code of Ethics in Georgia

Abstract

The abstract analyzes the attempts and experience to develop the Parliamentary Code of Ethics in Georgia in 2004-2020. The official documents around the research issue, reports of local and international organizations, and documents of ethical rules of conduct developed in the Georgian legislature and other normative acts regulating the activities of parliamentarians are examined by qualitative content analysis method. The in-depth interviews with politicians who were directly involved in drafting the Parliamentary Code of Ethics were also conducted within the survey.

The initiative to develop a parliamentary code of ethics comes from Western democracies, where they try to develop and implement codes of ethics at all branches and levels of government. Codes of ethics promote understanding of responsibility and establishing conscientious approaches in the implementation of professional activities.

The study of attempts to develop a parliamentary code of ethics in Georgia has shown that there is no real political will to establish moral-ethical principles in the governing process, and the document of rules of conduct is of a formal nature.

Keywords: Parliament, Political Ethics, Code of Ethics