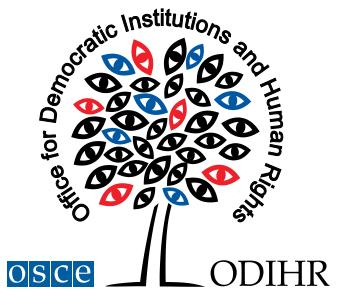




**არსებული ვითარების პერიოდი:
პარლამენტართა პროცესიული
და ეთიკური სტანდარტები**

პარლამენტის პოთარების კვლევა: პარლამენტის პოთარების და გთიპური სტანდარტები

ქ. გარეშევა, 2012 წ.



გამოცემულია ეუთოს (OSCE) დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) მიერ
პოლონეთი, ქ. ვარშავა, მიოდოგას ქუჩა №10, 00-251
<http://www.osce.org/odihr>

© OSCE/ODIHR 2013
ISBN 978-92-9234-854-0

შესაძლებელია გამოცემის შინაარსის გამოყენება და ასლის გადაღება დასაშვებია თავისუფლად, საგანმანათლებლო და სხვა არასამეწარმეო მიზნით, იმ პირობით, რომ ნებისმიერი რეპროდუცირებისას წყაროდ მიეთითება ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (OSCE/ODIHR)

დიზაინი მომზადებულია Homework-ის მიერ

თავზურცელზე განთავსებულ ფოტოზე გამოსახულია უნგრეთის პარლამენტის შენობა; ფოტო აღებულია ჟემდეგი წყაროდან: www.heatheronhertravels.com

დაბეჭდილია Jacek Adamiak POLIGRAFUS-ს მიერ

სარჩევი

ნიერის მიზანი

მოპირდაპირების განვითარება

ნაწილი პირველი: მიზანი საკარლაგენტო ეთიანის სტანდარტების
რეფორმირებისთვის 15

- 1.1. ქცევის რეგულირების მიზეზები 15
- 1.2. რეგულირების ფარგლები: პირადი ცხოვრება 23
- 1.3. პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი 23
- 1.4. რეფორმის პირობები 30

ნაწილი მეორე: ეთიანის სტანდარტების რეფორმირების გეოგრაფი

- 2.1. ქცევის კოდექსი 42
- 2.2. კოდექსის შედგენა 47
- 2.3. ქონება და ინტერესები 52
- 2.4. ანაზღაურებები, ხარჯები და საპარლამენტო რესურსები 60
- 2.5. დობისტებთან ურთიერთობა 63
- 2.6. სხვა სფეროები, რომელთა რეგულირებაც შეიძლება საჭირო გახდეს 65

ნაწილი მესამე: მონიტორინგი და აღსრულება

- 3.1. საჩივრის შეტანა 76
- 3.2. საჩივრის განხილვა 77
- 3.3. სახდელები ქცევის ნორმების დარღვევისთვის 85
- 3.4. ადმინისტრაციული ხარჯები 88
- 3.5. ქცევის ნორმების დაცვის წახალისება 89
- 3.6. სტანდარტების განახლება და გადასინჯვა 92

დასკვნები

- გამეორებული ლექსიკონი 97
რეზულტატი გთხოვთ 100

ნინასიტყვაობა

პარლამენტის საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება და პოლიტიკური სანდოობა ის ქვაკუთხედი პრინციპებია, რომლებსაც ეუთოს მონაწილე უკელა სახელმწიფო მოაწერა სელი. ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის (CSCE) შეხვედრაზე, რომელიც ადამიანური განზომილების თემაზე 1990 წელს კოპენჰაგენში გაიმართა, ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა განაცხადეს, რომ „ნებისმიერი მთავრობის უფლებამოსილებისა და ლეგიტიმურობის საფუძველია ხალხის ნება, გამოხატული თავისუფლად და სამართლიანად, პერიოდული და ნამდვილი არჩევნების გზით“. 1990 წლის პარიზის დოკუმენტში ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა ერთსულოვნად დაადასტურეს, რომ „დემოკრატია, თავისი წარმომადგენლობითი და პლურალისტული ხასიათით, გულისხმობს ელექტორატის წინაშე ანგარიშვალდებულებას, ხელისუფლების ორგანოების ვალდებულებას, დაემორჩილონ კანონს, და მართლმსაჯულების მიუკერძოებლად განხორციელებას“. დასასრულ, 1999 წლის სტამბოლის დოკუმენტით ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა დაოქვეს, რომ გააძლიერებდნენ ძალისხმევას „პარგი მმართველობის პრაქტიკისა და საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების ხელშესაწყობად“ კორუფციასთან ბრძოლის ფარგლებში.

საპარლამენტო ქცევისა და ეთიკური სტანდარტების რეგულირებას არსებითი მნიშვნელობა აქვს დემოკრატიული სისტემების ეფექტურიანობის, გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის მიმართ საზოგადოების ნდობის მოპოვებისთვის, აგრეთვე ისეთი საჯარო მომსახურების კულტურის გადვივებისთვის, რომელიც საჯარო ინტერესს კერძოსთან შედარებით უპირატესობას ანიჭებს. საპარლამენტო სისტემებში ქცევის კონტროლის მიზნით რეგულირების სხვადასხვა მოდელი არსებობს. შესამჩნევია ამ მოდელების ტენდენცია, რომ რეგულირება მოხდეს პირდაპირი „პოდიუმიკიაციით“, ანუ „ქცევის კოდექსის“ შექმნით, რომელიც საპარლამენტო ქცევისა და ეთიკის მისაღებ სტანდარტებს დაადგენს. მართლაც, საპარლამენტო დემოკრატიებში არსებული ხშირი სკანდალებისა და დაპირისპირებების მაგალითები აჩვენებს, რომ ეთიკის მარეგულირებელი ნორმების რეფორმა, ჩატარებული ჩართულობის, გამჭვირვალობისა და მხარეებთან კონსულტაციების გზით, შეიძლება მმართველობის დემოკრატიული სისტემებისადმი ნდობის აღდგენისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყოს.

ეუთოს მონაწილე ზოგიერთ სახელმწიფოს შემუშავებული და მიღებული აქვს საჯარო მოსამსახურეთა და პარლამენტის წევრთა ქცევის პრინციპები და კოდექსები. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის წევრთა ქცევის ნორმები წარსულშიც არსებობდა, მათი რეგულირების სფერო, როგორც წესი, პარლამენტით შემოიფარგლებოდა. ამასთანავე, ბოლო წლებში კიდევ უფრო მკაფიო გახდა მზარდი ნაპრალი ამომრჩევლებსა და არჩეულ წარმომადგენლებს შორის. მაგალითად, 2012 წელს ევროპავშირში ეროვნული პარლამენტებისადმი ნდობა 2007 წელს არსებული 57 პროცენტიდან 31 პროცენტამდე შემცირდა.¹

1 ევროპის კომისია, „საზოგადოებრივი აზრი ევროპავშირში – პირველადი შედეგები“, სტანდარტული ევროპარმეტრი 77, 2012 წლის გაზაფხული, გვ. 13, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/first_en.pdf

საზოგადოებრივი აზრის კვლევები აჩვენებს, რომ საზოგადოების შეშფოთება, როგორც წესი, ფინანსურ საკითხებთან და ინტერესთა კონფლიქტებთან, საპარლამენტო სხდომებსა და საკომიტეტო შეხვედრებზე დასწრების დონესთან, პრივილეგირებული ინფორმაციით სარგებლობასა და საპარლამენტო ანაზღაურებების ბოროტად გამოყენებასთან არის დაკავშირებული.

თუმცა ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოთა უმეტესობაში პარლამენტის წევრთა ქცევა რეგულირდება ეროვნული კონსტიტუციის მუხლებით და სხვა კანონების ნორმებით (რომლებიც აწესრიგებს საჯარო სამსახურის პირობებს, ინტერესთა კონფლიქტს, ქონებრივ დეკლარაციებს, პარლამენტის მუშაობას) აგრეთვე სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით. ამიტომ თითქოსდა შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტის წევრებისთვის ქცევის ან ეთიკის ცალკე კოდექსის მიღება არც არის საჭირო. მართლაც, ბევრ პარლამენტს არ აქვს შემუშავებული და მიღებული ქცევის ან ეთიკის კოდექსი; სანაცვლოდ, ისინი ამჯობინებენ პროფესიული სტანდარტებით ხელმძღვანელობას, რომლებიც გაძინებულია კანონთა „ქსელში“, მათ შორის, საპრცედურო წესებსა და რეგლამენტებში.

2012 წლის მონაცემებით, ეუთოს რეგიონის 13 პარლამენტს აქვს მიღებული ეთიკისა და ქცევის კოდექსები. მართლია, ეს რიცხვი შეიძლება მცირედ მოგვეჩენოს, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული პარლამენტები 607,5 მილიონ ადამიანს, ანუ ეუთოს რეგიონის მოსახლეობის დაახლოებით 50 პროცენტს, წარმოადგენენ. თანაც ქცევის კოდექსის მიღება მზარდი ტენდენციად და ითვალისწინებს ახალ დინამიკას, როგორიცად საზოგადოების მაღალი მოლოდინი თავისი წარმომადგენლების მიმართ, და პოლიტიკოსების მოთხოვნა, რომ ეთიკურ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას უფრო მეტი სახელმძღვანელო წესითა და რჩევით ისარგებლონ.

1992 წლის პელსინის დოკუმენტში გაწერილია ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) მანდატი, რომლის თანახმად, ODIHR-ი ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს „დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობაში, გაძლიერებასა და დაცვაში“ ემარება. მანდატის შესაბამისად, დემოკრატიული მმართველობის პროგრამის მშენებით, ODIHR-ი ახორციელებს პროექტებსა და საქმიანობებს, რომელთა მიზანია, ამაღლდეს ცოდნის დონე იმ არსებითი როლის თაობაზე, რომელსაც დემოკრატიული ინსტიტუტები – განსაკუთრებული პარლამენტები – ასრულებენ დემოკრატიული პრინციპების განმტკიცებაში. ამ ცდის ფარგლებში ODIHR-ი ხელს უწყობს პარლამენტის მხარდაჭერის პროგრამებს, რომლებსაც აღგილებზე ეუთოს სავალე თპერაციები ახორციელებენ.

ეს კვლევა ODIHR-მა იმ მთავარი მიზნით ჩაატარა, რომ შემუშავებინა პრაქტიკული სახელმძღვანელო, რომელიც ეფუძნება აკადემიურ კვლევასა და პრაქტიკულ გამოცდილებას ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებში. კვლევის მიზანია, გამოკვეთოს ძირითადი პრობლემები და შესაძლო დაბრკოლებები, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს საპარლამენტო ქცევის სტანდარტების, მათ შორის, ქცევის კოდექსის, რეფორმირების, შემუშავებისა და გაწერის დროს. საპარლამენტო ეთიკის სწრაფად ცვალებად გარემოში ეს გამოცემა უპირატესობას ანიჭებს უფრო ეუთოს რეგიონში არსებული ქცევის ან ეთიკის კოდექსის საერთო მიდგომის სურათის ჩვენებას, ვიდრე ქვეყნების მკაფირ შედარებას. შერჩეული მაგალითები იმ ქვეყნებიდან არის აღებული, სადაც ასეთი კოდექსები არსებობს.

ეს გამოცემა – „არსებული ვითარების კვლევა: პარლამენტართა პროფესიული და ეთიკური სტანდარტები“ – არის ამომწურავი და, იმავდროულად, პრაქტიკული პუბლიკაცია, რომელშიც განალიზებულია, როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს პარლამენტის წევრთა

პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების დამდგენი სისტემა, როგორ უნდა მოხდეს მისი რეფორმირება, აგრეთვე როგორ უნდა დარეგულირდეს პარლამენტის წევრთა ქცევა ისე, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ამ სტანდარტების დაცვა. მათ, ვისთვისაც ეს პუბლიკაციაა განკუთვნილი, მისი გამოყენება სხვადასხვაგვარად შეუძლიათ:

- პარლამენტის წევრებმა, პარლამენტის თანამშრომლებმა და აკადემიური წრეებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა ეს გამოცემა შეიძლება გამოიყენონ, როგორც შემაჯამებელი კვლევა, რომელშიც, ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოების მაგალითებსა და პრაქტიკაზე დაყრდნობით, ჩამოყალიბებულია ის საკითხები, რომლებიც არსებითია პარლამენტის წევრებისთვის პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების შემუშავებისა და რეფორმირების დროს;
- ეუთოს საველე ოპერაციებმა, აგრეთვე სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა ეს გამოცემა შეიძლება გამოიყენონ, როგორც ცოდნა-გამოცდილების მიწოდების დამატებითი რესურსი პოტენციალის გაზრდისთვის, პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლების გადამზადებისა და მათვის რჩევების მიცემისთვის პარლამენტის გაძლიერების პროექტების ფარგლებში ან უშუალოდ პარლამენტისგან მიღებული თხოვნის საფუძველზე.

იმედი გვაქვს, ეს გამოცემა შეიცავს თემის სასარგებლო მიმოხილვას, რომელიც ბიძგს მისცემს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებს, საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის ინოვაციურ დიალოგსა და აზრთა გაცემა-გამოცვლას საპარლამენტო ქცევისა და ეთიკის რეგულირების თემაზე.

ODIHR-ი მადლობას უხდის დოქტორ ელიზაბეტ დევიდ-ბარეტს, რომელმაც ჩაატარა კვლევა და შეადგინა ეს არსებული ვითარების კვლევა. ODIHR-ი მადლობას უხდის ასევე მრავალ რედაქტორს, მკვლევარსა და თანამშრომელს მათ მიერ შეტანილი წვლილისთვის, რომლის გარეშეც ამ კვლევის შემუშავება და გამოცემა შეუძლებელი იქნებოდა. დასასრულ, ODIHR-ი მადლიერებით იხსენიებს ეუთოს საველე ოპერაციებს და სერბეთის, საქართველოსა და ალბანეთის პარლამენტებს არსებული ვითარების კვლევის დასრულებისათვის აუცილებელი დონისძიებების გამართვისთვის და ექსპერტებს, რომლებიც ამ შესვედრებში მონაწილეობდნენ.

**ელიზ იანეშ ლენარჩიჩი
ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის
დირექტორი**

მოკლე შინაარსი

ეუთოს ვალდებულებები ადამიანური განზომილების სფეროში დემოკრატიულ ინსტიტუტებთან დაპაგშირებით აცხადებს შემდეგს: „მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ მძლავრი დემოკრატია დამოკიდებულია დემოკრატიული დირებულებებისა და პრაქტიკის, აგრეთვე დემოკრატიული ინსტიტუტების სახელმწიფოს ცხოვრებისა განუყოფლობაზე“² ეს იმას ნიშნავს, რომ, დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობასთან ერთად, აუცილებელია, საჯარო სფეროში მომუშავე პირები გარკვეულ პროფესიულ და ეთიკურ სტანდარტებს იცავდნენ. ეს ეხება როგორც დასრულებულ დემოკრატიებს, ისე იმ ქვეყნებს, სადაც დემოკრატიული ინსტიტუტები ჯერ კიდევ „მშენებლობის პროცესშია“. ეუთოს რეგიონში არსებობს მზარდი თანხმობა იმასთან დაკაგშირებით, რომ პარლამენტის წევრთა პროფესიულ და ეთიკურ სტანდარტებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კარგი მმართველობის, საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების და კანონის უზენაესობის გაძლიერებისთვის.⁴

ამასთან დაკაგშირებით ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეამ თავის 2006 წლის ბრიუსელის დეკლარაციაში აღიარა, რომ კარგი მმართველობა, განსაკუთრებით ეროვნულ წარმომადგენლობით ორგანოებში, აუცილებელია დემოკრატიის ჯანსაღი ფუნქციონირებისთვის, და მოუწოდა ეუთოს მონაწილე ქვეყნების პარლამენტებს:

- შეიმუშაონ და გამოაქვეყნონ პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლების ეთიკოსა და ოფიციალური ქცევის ზუსტი სტანდარტები;
- შექმნან პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლების ფინანსური და შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ ინფორმაციის გამჭდავნების ეფექტიანი მექანიზმები;

2 ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის ადამიანური განზომილების კომისიამნინის შეხვედრის დოკუმენტი, 29 ივნისი, 1990 წელი, ნაწილი III, პუნქტი 26, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

3 ამ კვლევის მიზანია, აღწეროს ის მიღებმები, რომდებაც ეუთოს მონაწილე ზოგიერთი სახელმწიფო პარლამენტის წევრთა პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების მიმართ იყენებს. კვლევისთვის შერჩეულია შესაბამისი მაგალითები ამ ქვეყნებიდან, გარკვეული ასაქტების წარმოჩენის მიზნით.

4 ამ კვლევაში ტერმინი „პარლამენტის წევრთა პროფესიული და ეთიკური სტანდარტები“ გამოყენებულია, როგორც ზერმანი, რომელიც მოიცავს საპარლამენტო მუშაობის წარმართვასთან დაკავშირებულ წესებსა და ნორმებს. ამ ტერმინში იგულისმება კანონებსა და დაწერილ წესებში ასახული სტანდარტებიც, მაგრამ იქვე აღიარებულია, რომ პარლამენტის წევრების მიმართ საზოგადოების მოლოდინი გამომდინარეობს უფრო ვართო და ნაკლებად ხელშესახები ცნებიდან – ეთიკური ქცევიდან. „ეთიკური ქცევის“ განმარტება, საკარაულოდ, დროსთან ერთად შეიცვლება და ადგილობრივი ხორმები და პოლიტიკური ინსტიტუტების მიმართ საზოგადოების მოლოდინი ამ ცვლილებებზე გავლენას მოახდენს.

- შექმნას საჯარო სტანდარტების სამსახური, რომელიც მიიღებს საჩივრებს პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლების მიერ სტანდარტების დარღვევის თაობაზე⁵

მართლაც, ამ სტანდარტებისა და მექანიზმების შექმნა და აღსრულება დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობასა და დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის დამკვიდრებას შორის მნიშვნელოვან ხიდს დგბს.

რატომ არის საზორო სტანდარტების რეფორმირება?

არსებობს ოთხი მიზეზი, რომელთა გამოც ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებმა შეიძლება პარლამენტის წევრთა პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების რეფორმირების საკითხი განიხილო:

- **კორუფციასთან ბრძოლა** – მკაფიო სტანდარტები და მარეგულირებელი ნორმები ხელს შეუწყობს თანამდებობრივი მდგრადარეობის ბოროტად გამოყენების და კორუფციის სხვა ფორმების თავიდან აცილებას, რადგან იარსებებს ზუსტი წესები, თუ როგორ უნდა მოიქცენ პარლამენტის წევრები, როგორ უნდა განხორციელდეს მათი რეალური ქცევის მონიტორინგი და როგორ უნდა დაისაჯონ ისინი დარღვევებისთვის. პარლამენტის წევრის როლი როგორ უნდა და შეიძლება ბევრი ეთიკური დილექტი წარმოშვას. მკაფიო და თანამიმდევრულად აღსრულებული სტანდარტები პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლებისთვის უფრო გასაგებს ხდის, როგორ ქცევას მოელის მათგან საზოგადოება, განსაკუთრებით ისეთი სკანდალების შემთხვევაში, რომლებიც გულწრფელი უცოდინრობით შეცდომის დაშვებამ გამოიწვია. მარეგულირებელი ნორმა არ უნდა უშლიდეს ხელს პარლამენტის წევრის მოვალეობების შესრულებას, მაგალითად, არ უნდა ითხოვდეს დეპუტატისგან არასაჭირო ბიუროკრატიული პროცედურების გავლას, მაგრამ უნდა ქმნიდეს სამართლიან და სტაბილურ გარემოს, რომელშიც პარლამენტის წევრები თავიანთი წარმომადგენლობითი, საზედამსედველო და საკანონმდებლო ფუნქციების შესრულებას შეძლებენ.
- **ანგარიშვალდებულებისა და ნდობის გაძლიერება** – საპარლამენტო ეთიკის მკაფიო სტანდარტები აუმჯობესებს ანგარიშვალდებულებას, რადგან საზოგადოებას და მედიას მათი სახით პარლამენტის წევრთა ქცევის გასაზომად მკაფიო კრიტიკუმები ეძღვევათ. თუ ხალხს სჯერა, რომ ეთიკის მარეგულირებელი სისტემა სამართლიანი და ეფექტურია, მაშინ ის უფრო ადგილად ენდობა პარლამენტს, რომ მან შეასრულოს თავისი ფუნქცია, რადგან იცის, რომ წესის დარღვევა გამოაშვარავდება და დაისჯება.⁶
- **პოლიტიკისთვის პროფესიონალიზმის შემატება** – ისტორიულად, პარლამენტის წევრად არჩეული პირები პარლამენტში სხვადასხვა წარსულით და პროფესიონალიზმით მოდიოდნენ. ეს მრავალგვარობა მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ მათ თავიანთი ამომრჩევლები წარმოადგინონ. მაგრამ პარლამენტში შესვლის შემდეგ პარლამენტის წევრებმა უნდა დაიცვან ერთი და იგივე წესები, რომლებიც სამსახურში მათ ქცევას არეგულირებს. ისევე, როგორც ადგომის და ექიმებს აქვთ დადგენილი

⁵ ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა, „ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეას ბრიუსელის დეკლარაცია და მე-ს კოვენტიული სესიაზე მიღებული რეზოლუციები“, ქ. ბრიუსელი, 2006 წელი, გვ. 32-33, http://www.oscepa.org/images/stories/documents/declarations/2006_-_brussels_final_declaration_-_english.2326.pdf

⁶ აქვთ შეიძლება გამოითქვას არგუმენტი, რომ ქცევის რეგულირებამ შესაძლოა დააზარალოს პოლიტიკოსების მიმართ საზოგადოების ხდობა, ვინაიდან სააშეარაოზე გამოვა სკანდალები, რომლებიც ამ რეგულირების პირობებში შეუმნიველი დარჩებოდა. იხ. ეკროპის კომისიის კვლევა, სახელმწიფო მართვის ეკროპული ინსტიტუტი, „საჯარო თანამდებობის პირების ინტერესთა კონფლიქტების რეგულირება ეკროპაგმირში“, 2007 წელი, გვ. 121, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

პროფესიული სტანდარტები, პარლამენტის წევრებსაც სჭირდებათ მეტი სიცხადე იმ სტანდარტებში, რომელთა დაცვაც მათ მოეთხოვებათ. მკაფიო სტანდარტები ასევე ხელს უწყობს დეპუტატებში ერთობის ჩამოყალიბებას, რადგან საშუალებას აძლევს მათ, გადალახონ აშკარა პოლიტიკური წინააღმდეგობები და დაამკვიდრონ კოლეგიურობის შეგრძება. იმავდროულად, მკაფიო სტანდარტები ხელს უწყობს ამ სამსახურის პრესტიჟის ამაღლებას და ლირსეული აღამიანების მოზიდვას.

- საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა – საჯარო მოსამსახურების ეთიკის კოდექსის შემოღება, რომელიც კეთილსინდისიერებას, პატიოსნებასა და პასუხისმგებლობას ამკიდრებს, საერთაშორისო სტანდარტებისა და ნორმების აღსრულებისა და პატიოსცემის მიმართ ქვეყნის ერთგულებას წარმოაჩენს. ამ ნორმების დაცვამ შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს საერთაშორისო გაერთიანებებში გაწევრებისთვის ან დახმარების მიღებისთვის საჭირო პირობების დაკმაყოფილებაზედაც.

როგორ მოვახდინოთ სტანდარტების რეალობის რაცორმილება

ეუთოს რეგიონში ბევრი პარლამენტი ცდილობს პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების რეფორმირებას. ამ კვლევაში განხილულია, როგორ შეიძლება ისეთი სისტემების შექმნა, რომლებიც უზრუნველყოფს პარლამენტის წევრთა პროფესიონალურ ქცევას, ანუ მათთვის დაკისრებული სპეციალური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას, და ეთიკურ ქცევას, ანუ ისეთი დირექტულებების შესაბამისად მოქმედებას, რომლებიც პარლამენტის წევრისთვის სწორი და მიზანშეწონილი ქცევა.

შეუძლებელია ერთი ისეთი რეცეპტის შექმნა, რომელიც საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტების გასაუმჯობესებლად ყველა გარემოებაში გამოიდგება. ყველაზე ეფექტიანი ის სტრატეგიებია, რომლებიც სწორებ სპეციფიკურ ინსტიტუციურ და პოლიტიკურ პირობებს ითვალისწინება. რეფორმატორებს სამუშაო გაუადვილდებათ, თუ რეფორმას მათი პოლიტიკური სისტემისთვის დამახასიათებელი ძირითადი რისკებისა და პრობლემების გამოვლენით დაიწყებენ და, იმავდროულად, გაითვალისწინებენ საერთაშორისო სტანდარტებს, კონსტიტუციურ გარემოს და არსებულ კანონმდებლობას. ასეთი ცდა მათ იმის გადაწყვეტაში დაეხმარებათ, თუ რა ტიპის მეთოდები ან პრაქტიკა არის საჭირო მათ კონკრეტულ შემთხვევებში. ამ კვლევაში წარმოდგენილია სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ მუშაობს საპარლამენტო სტანდარტების სისტემები ეუთოს რეგიონში, და იგი გამოიზნულია რეფორმატორების დასახმარებლად.

საპარლამენტო ქცევის სხვადასხვა ასპექტის რეგულირების რამდენიმე მეთოდი არსებობს:

- **ქცევის კოდექსი⁷** – ქცევის კოდექსი კონკრეტული პროფესიის წარმომადგენელთა ქცევის სახელმძღვანელო წევებს განსაზღვრავს. ასეთი კოდექსები სხვადასხვა კონსტიტუციურ გარემოში სხვადასხვა როლს ასრულებს. ზოგიერთი მათგანი იმ წევების დეტალური ჩამონათვალია, რომლებიც შეგანილია იურიდიულად სავალდებულო დოკუმენტებში, როგორიცაა პარლამენტის საპარლამენტო წევები, მაგალითად, ამ სიტყვების ნაცვებად დაინტერის: გერმანიისა და გადამდების კოდექსები. სხვებში კი მხოლოდ მოკლედ არის ჩამოყალიბებული საერთო დირექტულებები; ამის მაგალითია დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატის კოდექსი (თუმცა ამ კოდექსს თან

⁷ ტერმინები „ქცევის კოდექსი“ და „ეთიკის კოდექსი“ ზოგჯერ სინთონიშებად გამოიყენება და შესაძლოა მათ სხვადასხვა ენტი სხვადასხვა მნიშვნელობა პრონდეო აშიტომ ამ კვლევაში ნახსენებია „ეთიკის კოდექსი“, მაგრამ ეს არ გამორიცხავ იმ სისტემებს, რომლებიც მეორე ტერმინის გამოყენებას ამჯობინებს.

ახლავს სქელტანიანი ახსნა-განმარტება). კოდექსი ერთადერთი ფორმა არ არის და ბევრი ქვეყანა საპარლამენტო სტანდარტებს უშუალოდ კოდექსის მიღების გარეშეც ეფექტიანად აწესრიგებს. მაგრამ კოდექსი შეიძლება ეფექტიანი საშუალება იყოს ყველა მარეგულირებელი წესის ერთად დალაგებისა და დახარისხებისთვის, რაც შესაძლებელს ხდის ქცევის შეფასების მაფიო ორიენტირების ჩამოყალიბებას და საერთო დირექტულებებისა და პრინციპების განსაზღვრას. გარდა ამისა, ბევრ ქვეყანაში თვით კოდექსის შექმნის პროცესიც საკმაოდ სასარგებლოა, რადგან ბიძგს აძლევს ფართო დისკუსიის დაწყებას იმის თაობაზე, თუ რა სახის პროცესიული და ეთიკური სტანდარტების შესრულება შეიძლება მოეთხოვოთ, და უნდა მოეთხოვოთ კიდეც, პარლამენტის წევრებს. ამიტომ ახალი კოდექსის შექმნა სტანდარტების რეფორმირების დასაწყებად შესანიშნავი საშუალებაა.

- **ინტერესთა რეესტრები და ქონებრივი დეკლარაციები – პარლამენტის წევრთა პროცესიული და ეთიკური ქცევისთვის ერთ-ერთი მთავარი წყაროა „ინტერესთა კონფლიქტი“, ანუ ისეთი გოთარება, როდესაც პარლამენტის წევრმა თავისი პროცესიული როლიდან გამომდინარე მოვალეობებსა და პირად ინტერესებს შორის არჩევანი უნდა გააქცოოს. პარლამენტების უმრავლესობას თავისი წევრებისთვის დადგენილი აქვს, რა ინტერესები შეიძლება პქონდეთ პარლამენტარებს თანამდებობის ფლობის პარალელურად. ზოგიერთი კატეგორიის ინტერესი დაშვებულია, მაგრამ კონფლიქტებისგან თავის დაზღვევის მიზნით პარლამენტის წევრებს შეიძლება მოეთხოვებოდეთ მათი ქონებისა და ინტერესების შესახებ ინიცირმაციის მიწოდება. ამ მონაცემების მონიტორინგს პარლამენტი ახორციელებს ან ისინი საჯარო ხდება. საჯაროობის უპირატესობა ის არის, რომ იგი საშუალებას აძლევს მედიას და სამოქალაქო საზოგადოებას, შეაფასონ, ახდენს თუ არა დეპუტატების მუშაობაზე გავლენას მათი პირადი ინტერესები. თუმცა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობასთან დაკავშირებული საკითხები სიფრთხილით, ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით უნდა მოგვარდეს.**
- **ანაზღაურებებსა და ხარჯებთან დაკავშირებული წესები – პარლამენტის წევრებს თავიანთი მოვალეობების უფექტიანად შესრულებისთვის საგმარისი რესურსები ესაჭიროებათ; აქედან გამომდინარე, მათ სახელმწიფოსაგან უნდა მიიღონ თანხები თავიანთი აპარატების შესანახად, მგზავრობის დასაფინანსებლად და სხვა აუცილებელი ხარჯების დასაფარად. მაგრამ დეპუტატები პასუხისმგებლობით უნდა მოეკიდონ სახელმწიფო სახსრების ხარჯებას. საპარლამენტო რესურსები მხოლოდ საჯარო სამსახურისთვის უნდა გამოიყენებოდეს და არავითარ შემთხვევაში არ უნდა იქნეს გამოყენებული პოლიტიკური პარტიის კამპანიის დასაფინანსებლად ან პირადი სარგებლის მისაღებად. პარლამენტის წევრის მიერ ანაზღაურებების ხარჯის თავისუფლება ისე უნდა დარეგულირდეს, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ბოროტად გამოყენების შემთხვევები და მოსახლეობას ნდობა გაუხნდეს.**
- **ქცევის სხვა ასპექტები – წესების რეფორმირება ასევე საშუალებას იძლევა, მოხდეს კოდიფიცირება და მოწესრიგდეს ისეთი საკითხები, როგორებიცაა ლობისტებთან ურთიერთობა, ქცევის მანერები, საპარლამენტო ლექსიკა, თანასწორობა, განურჩევლად სქესისა და ეთნიკური წარმომადგლობისა, აგრეთვე სხდომებზე დასწრების სტანდარტები. წესები შეიძლება შეიცავდეს გზამკვლევებს, თუ როგორ განხორციელდეს ამომრჩევლების წარმომადგენლობა. შესაძლოა ასევე საჭირო იყოს პარლამენტის კოფილ წევრთა შემდგომი დასაქმების რეგულირება, იმის გათვალისწინებით, რომ უფლებამოსილების გასვლის შემდეგ მათ შეიძლება კერძო სექტორში ისეთი თანამდებობები დაიკავონ, რომლებიც ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხეს ქმნის.**

მონიტორინგი და აღსრულება

წესების შემოღების შემდეგ აუცილებელია მკაფიო და თანამიმდევრული პროცედურების შემოღება ამ წესების დარღვევის მონიტორინგისთვის, არასათანადო ქმედების გამოძიებისა და დამრღვევთა დასჯისთვის. ერთ-ერთი მთავარი საკითხი, რომელიც ამ შემთხვევაში უნდა გადაწყდეს, ის არის, ვენდოთ თუ არა პარლამენტს, რომ თავად დაარეგულიროს საკუთარი თავი, მაგალითად, სპეციალური ეთიკის კომისიის მეშვეობით, თუ საჭიროა, რომ გამოძიების ჩატარება მიენდოს გარე მარეგულირებების, როგორიცაა ანტიკორუფციული სამსახური.

ტრადიციულად, უპირატესობას თვითრეგულირებას ანიჭებენ, მირითადად იმის გამო, რომ დაცული იყოს პარლამენტის დამოუკიდებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. თუმცა ბოლო წლებში გარე რეგულირების მაგალითებიც გვხვდება, რაც, მომხდარი სკანდალების ფონზე, ნაწილობრივ ასახავს ნდობის დაკარგვას პარლამენტის უნარისადმი, თავად დაარეგულიროს საკუთარი თავი. ამიტომ გარე რეგულირებას ხშირად განიხილავენ, როგორც უფრო სანდოს და პოლიტიკების საფრთხისადმი ნაკლებად დაქვემდებარებულს. მიუხედავად იმისა, თუ რომელი მიდგომა იქნება არჩეული, აუცილებელია, პარლამენტში პროცესიული და ეთიკური სტანდარტების აღსრულებისთვის პასუხისმგებელი ორგანო ლეგიტიმურად მიიჩნეოდეს და მისი საქმიანობის მარეგულირებები პროცედურები გამჭვირვალე იყოს. ნებისმიერი შეფარდებული სახლები ჩადენილი არასათანადო ქმედების სიმძიმის პროპორციული უნდა იყოს.

რეზორმის ინიციირება და განხორციელება

პარლამენტის წევრთა ეთიკური ქცევის მარეგულირებელი სისტემა ყველაზე წარმატებულად მაშინ მუშაობს, როდესაც თვითონ დეპუტატები გრძნობენ, რომ ეს „მათი“ სისტემაა. ამის მიღწევა კი შესაძლებელია დია საკონსულტაციო პროცესის გამართვით, რომლის ფარგლებშიც განიხილება, რა არ გამოიდება, და ამ მსჯელობის შედეგად შემუშავდება დასახელებული პრობლემების გადაჭრის გზები. რეფორმის წარმმართველი სამუშაო ჯგუფის წევრები სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესის შედეგად უნდა შეირჩნენ. ჯგუფის წევრებმა თავად უნდა მისცენ მაგალითი სხვებს და თავიანთი საქმიანობა გამჭვირვალე უნდა წარმართონ, საჯაროდ უნდა განაცხადონ საკუთარი ინტერესები და უნდა დაიცვან ისეთი დონის სტანდარტები, რომლებიც აღმატება კიდეც ზოგადად პარლამენტში არსებულ მოთხოვნებს. საკეთოებო შემთხვევაში ასეთ ჯგუფებს უნდა ხელმძღვანელობდნენ ან მათ შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ პირები, რომლებიც ფართო საზოგადოების მიერ ეთიკურ ლიდერებად მიიჩნევიან და საზოგადოების ნდობით სარგებლობენ. ნებისმიერი რეგულირება თავისთვის გულისხმობს ადმინისტრაციულ ხარჯებს, რაც რეფორმატორებმა ახალი წესების დადგნისას უნდა გაითვალისწინონ. თუმცა საპარლამენტო სტანდარტების არსებითი გაუმჯობესება შესაძლებელია ასევე გამჭვირვალობის გაზრდისა და ანგარიშგალდებულების გაძლიერებისკენ მიმართული ინიციატივებით, რომლებიც დიდ ხარჯებს არ მოითხოვს.

აუცილებელია, წესები მუშა და მოქნილი იყოს. პარლამენტის წევრებისთვის ეს იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტში ახლად შესულ დეპუტატებს უნდა გააცნონ ეს წესები. წესებში გათვალისწინებული უნდა იყოს მათი რეგულარული გადახედვისა და განახლების შესაძლებლობა. პარლამენტის წევრებს, რომლებიც წესების განმარტებას ითხოვენ, შესაბამისი დახმარება უნდა გაეწიოთ. ასევე გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საზოგადოების და მედიის ინფორმაციებისა და წახალისებას, რომ მათ მოსთხოვონ დეპუტატებს ამ წესების დაცვა; იმავდროულად, დეპუტატების პირად ცხოვრებაში

ჩარევაზე გონივრული ფარგლები უნდა დაწესდეს, რათა მათ პირადი ცხოვრების ხელშეუძლობა გარკვეული ხარისხით მაინც შეინარჩუნოს.

ცხრილი 1: საპარლამენტო სტაციურული სისტემის ძირითადი კომპონენტები

ინსტრუმენტი	აღწერილობა	მიზნები	გასათვალისწინებელი საკითხები
ეთიკის კოდექსი	ქცევის მარგენის დასაცავის დასაცავის მიზანი არსებულ მოლოდინებს. წესების წერილობით ჩამონათვალი	ცხადად განუმარტავს დეპუტატებს მათ მიმართ არსებულ მოლოდინებს. ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას	არსებულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა პრინციპების თუ წესები? უნდა ახლდეს თუ არა ქცევის კოდექსს განმარტებითი გზამქვდევი?
ინტერესთა რეესტრები	ცენტრალიზებული ჩამონათვალი, რომელიც ასახულია დეპუტატების კერძო ინტერესები, რომელი გავლენა მოახდინოს მათ გადაწყვეტილებების მიღებაზე	უზრუნველყოფს, რომ კერძო ინტერესებმა არ მოახდინოს გავლენა დეპუტატების მიერ გადაწყვეტილებების მიღებაზე	რა უნდა დაექვემდებაროს რეესტრზე შეტანა? ვის ექნება წვდომა რეესტრზე? როგორ უნდა გადაწყდეს პირადი ცხოვრების საკითხები?
ქონებრივი დეკლარაციები	განაცხადი, რომელშიც მოცემულია ცალკეული დეპუტატის ქონების ჩამონათვალი	ხელს უწყობს კორუპციის თავიდან აცილებას, რადგან იძლევა საჯარო სამსახურში მიღებულ ქონებაზე დაკირვების საჭალებას	როგორ უნდა მოხდეს დეკლარაციის წარდგენა (ელექტრონულად, წერილობით, სხვა ფორმით) უნდა იყოს თუ არა დეკლარაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომი? ოჯახის წევრებმაც უნდა წარადგინონ დეკლარაციები? დასაშვებია დეკლარაციის შემოწმება საგადსახადო შემოსავლებთან შედარებით?
ხარჯები და ანაზღაურებები	დასაშვები ხარჯების მარგენის და ანგარიშების წესები	უზრუნველყოფს, რომ არ მოხდეს საჯარო თანხების გაფლანგვა ან მითვისება	უნდა იყოს თუ არა განსხვავებული ანაზღაურებები სხვადასხვა კატეგორიის დეპუტატებისთვის? უნდა მოხდეს თუ არა დეპუტატების დანახარჯების ცენტრალიზება?
პარლამენტის ქცევის წესები	წესები, რომლებიც არეგულირებს ქცევას დებატების დროს, კოლეგების მიმართ პატივისცემით დამოკიდებულებას, დასაშვებ და დაუშვებელ გამონათქვამებს, ჩატვის წესს	უზრუნველყოფს პარლამენტის პროცესითნალურად მეშვეობას და პარლამენტის მიერ თავის ფუნქციების შესრულების უნარიანობას, კოლეგებისადმი პატივისცემის ატმოსფეროს შექმნას	უნდა მოხდეს თუ არა ქცევის მანერების დარღვეულირებები? პარლამენტი არსებული არაოფიციალური პრაქტიკების თუ არა დებატებისთვის ხელშემძლებლი? მხარდაჭერილია თუ არა გენდერული და ეთნიკური თანასწორობა?

ლობისტებთან ურთიერთობის წესები	<p>წესები და პრძალვები ურთიერთობებზე, რომლებიც დეპუტატებს შეიძლება ჰქონდეთ ან არ უნდა ჰქონდეთ ლობისტებთან და ინტერესთა ჯგუფებთან</p>	<p>უზრუნველყოფს, რომ დეპუტატებმა პოროტად არ გამოიყენონ თანამდებობრივი მდგომარეობა, არ მიიღონ რაიმე თანხა ლობისტებისგან პოლიტიკური დაომობების სანაცვლოდ</p>	<p>რა ტიპის ინფორმაცია უნდა იქნას შეტანილი ლობისტების რეესტრში? რა არის წყალგამყოფი ჯანსაღ ლობირებას და არასათანადო პოლიტიკურ ზეგავლენას შორის?</p>
---	--	--	---

ნაცილი პირველი: მზადება საპარლამენტო ეთიპის სტანდარტების რეფორმირებისთვის

ამ კვლევაში განხილულია, როგორ უნდა გატარდეს რეფორმა და დაწესდეს პროცესი-ული და ეთიკური სტანდარტები პარლამენტის წევრებისთვის. ეს კონკრეტული სტანდარტები შეიძლება ასახული იყოს როგორც ოფიციალურ დოკუმენტებში, მაგალითად, კონსტიტუციაში, კანონებსა და დაწერილ წესებში, ისე არაფორმალური სახით, კერძოდ, ნორმებსა და ტრადიციებში.

11 ნაწილი საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტების და დეპუტატების ქცევის რეგულირების ძირითად მიზეზებს განმარტავს, ხოლო **12 ნაწილი** ამ რეგულირების ფარგლებს ადგენს.

13 ნაწილი პარლამენტის წევრთა იმუნიტეტს ეხება და განმარტავს, როგორ შეიძლება ამ ცნების პარლამენტის წევრთა ეთიკური ქცევის კოდექსში გადატანა.

დასასრულ, **14 ნაწილი** ეთიკური სტანდარტების განმსაზღვრელ ზოგად ჩარჩოს განიხილავს და გამოყოფს ნორმატიული წყაროების ოთხ ძირითად შრეს: საერთაშორისო ნორმები, კონსტიტუციური ნორმები და ქვეყნის კანონმდებლობა, საპარლამენტო ნორმები, სოციალური ნორმები და პოლიტიკური პარტიების როლი.

1.1. ქცევის რეგულირების მიზანები

ეთიკური სტანდარტების რეგულირებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმისათვის, რომ პარლამენტის წევრთა ქცევა არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციისა და კანონების შესაბამისი იყოს, არამედ უპასუხებდეს საზოგადოების მოლოდინებს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა იქცეოდეს დეპუტატი. ბოლოს და ბოლოს, ამომრჩევლები ხშირად აყენებენ დეპუტატების პასუხისმგებლობას ეთიკური სტანდარტების შეუსრულებლობის გამო, მაშინაც კი, როდესაც დეპუტატს კანონის მქაფიო დარღვევა არ ჩაუდენია.

მთავარი მიზეზი, რატომაც უნდა შეიქმნას და დარეგულირდეს საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტები, ალბათ პოლიტიკური პროფესიონალიზმის დონის ამაღლებაა. ბევრ პროფესიას აქვს საკუთარი სტანდარტების სისტემა, რომელიც ამ პროფესიის წარმომადგენელთა ქცევას არეგულირებს. ხშირად ეს წესები გაწერილია ქცევის კოდექსებში, რომლებსაც შესაბამისი პროფესიის წარმომადგენლები საქმიანობის გან-

ხორციელების დაწყებისას სავალდებულო წესით აწერენ ხელს, ან ისინი დებენ ფიცს, რომ დაიცავენ მათ. მაგალითად, ანტიკური ხანიდან მოყოლებული, ექიმები დებენ პი-პოკრატეს ფიცს, რომლითაც სამედიცინო მოვალეობების ეთიკურად შესრულების ვალ-დებულებას აღიარებენ. სხვა პროფესიის წარმომადგენლების მსგავსად, პარლამენტის წევრებმაც უნდა განაცხადონ თანხმობა, მოიქცენ პროფესიონალურად, ანუ ეფექტი-ანად შეასრულონ მათვის დაკისრებული ფუნქციები, და იმოქმედონ ეთიკურად, ანუ ისეთი ღირებულებების შესაბამისად, რომლებიც პარლამენტის წევრისთვის სწორი და მიზანშეწონილი ქცევაა. ამაში ახალი არაფრია. პერიოდებში შექმნა ათენის კოდექსი, როგორც უძველესი ბერძნული პოლიტიკისა და კულტურის მთავარი ფუნდამენტი.⁸ მაგრამ პარლამენტის წევრობა სკეციალურ პასუხისმგებლობას გულისხმობს. პარლამენტის წევრები საჯარო ინტერესის მსახურებისთვის არიან არჩეული და ამ ფუნქციის შესასრულებლად მათი ამომრჩევლების წარმომადგენლობის უფლებამოსილება და სხვადასხვა ფორმით ზედამხედველობის განხორციელების უფლება ენიჭებათ. სწორედ ამ უფლებამოსილებებისთვის არის დამახასიათებელი თანამდებობის ბოროტად გამოყენების რისკი და საჯარო ინტერესის მაგივრად საბუთარი, კერძო ინტერესების მსახურების რისკი.

არსებობს არაეთიკური პოლიტიკური საქციელის რამდენიმე კატეგორია, რომელთა-გან დაცვაც საპარლამენტო სტანდარტების სისტემაშ უნდა უზრუნველყოს. ინტერესთა კონფლიქტი მაშინ წარმოიშობა, როდესაც პარლამენტის წევრს აქვს კერძო ინტერე-სები, რომლებიც „არასათანადო გავლენას ახდენს მისი ოფიციალური მოვალეობები-სა და ფუნქციების შესრულებაზე“⁹ მაგალითად, ინტერესთა კონფლიქტი არსებობს, როდესაც პარლამენტის წევრი სამშენებლო კომპანიას ფლობს და, იმავდროულად, როგორც კანონმდებლელმა, ხმა უნდა მისცეს ახალ კანონს მშენებლობისას უსაფრთხოე-ბის წესების დაცვის შესახებ. ამ შემთხვევაში არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული კომ-პანიდან შემთხვევის მიღების სურვილს დეპუტატი უფრო მაღლა დააყენებს, ვიდრე თავის, როგორც კანონმდებლის, მოვალეობას, საჯარო ინტერესს ემსახუროს. მექ-ორამეობა არსებობს, როდესაც პარლამენტის წევრი საჩუქარს ან თანხას იღებს იმისათ-ვის, რომ ხმა მისცეს ან არ მისცეს ამა თუ იმ კანონკორექტს, ან დააყენოს ან არ დააყ-ენოს ესა თუ ის საკითხი დებატებისას. პარლამენტის წევრი შეიძლება პასუხისმგებაში მიეცეს ასევე თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისთვის ან სახელმწიფო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვისთვის, თუ ის თავის უფლებამოსილებას ან საბარლამენტო რესურსებს გამოიყენებს პირადი ინტერესებისთვის, საჯარო ინტერესის უკან დაწევის ხარჯზე. პარლამენტის წევრი, რომელიც თავის უფლებამოსილებას ან სახელმწიფო რესურსებს კონკრეტულად საბუთარი მეგობრების ან თჯახის წევრების სასარგებლოდ გამოიყენებს, შეიძლება პასუხისმგებაში მიეცეს ნებოტიზმისთვის.

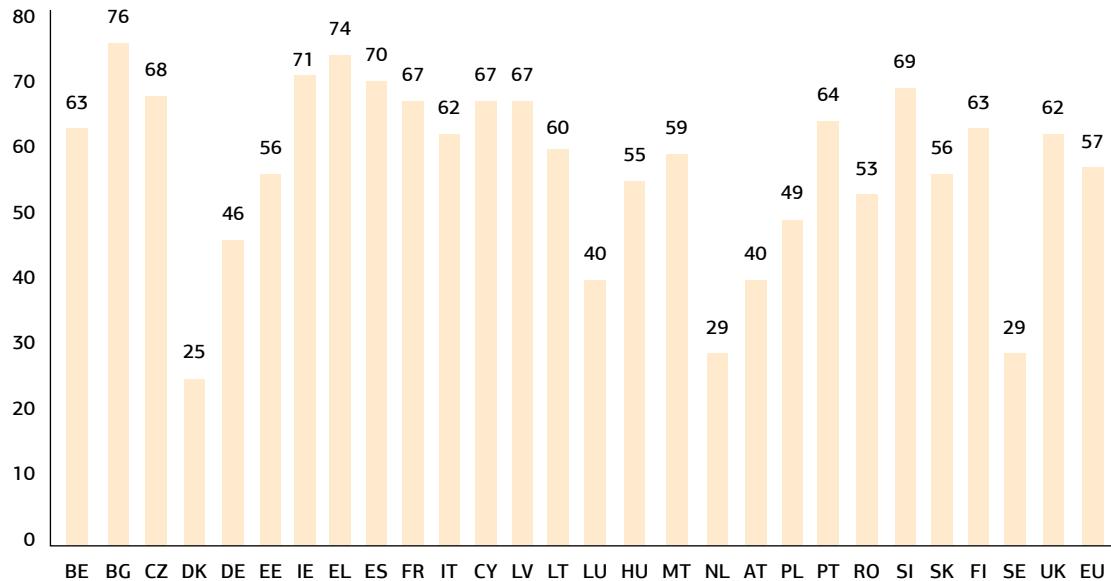
„ეკრობარომეტრის“ მიერ ცოტა ხნის წინ ჩატარებული კელევა აჩვენებს, რომ ევროკა-ვშირის ბევრ სახელმწიფოში კორუფციის ასეთი ფორმები აღიქმება, როგორც ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა ქვეყნის შიდა პოლიტიკოსების საქმიანობაში (იხ. გრაფიკი 1 ქვემთ).

⁸ სტიუარტ გილმანი, „ეთიკის კოდექსები და ქცევის კოდექსები, როგორც ეთიკური და პროფესიული საჯარო სამსახურის ხელშემწოდი ინსტრუმენტები: წარმატებებისა და გადამოიდების შედარება“ (ვაშინგტონი, კოლუმბიას ოლქი, მსოფლიო ბანკის სიდარიბის შემცირებისა და კაონომიკის მართვის თემატური ქსელი (PREM/World Bank), 2005 წელი, გვ. 3

⁹ კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), „ინტერესთა კონფლიქტის მართვა საჯარო სამსახურში: კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო წესები და ქვეყნების გამოცდილება“, 2003 წელი; კონიმიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), „საჯარო მოსამსახურის ქონგბრივი დეპლარაციები: კორუფციის თავიდან აცილების ინსტრუმენტი“ (კონიმიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის გამომცვლობა, 2011 წელი), გვ. 28, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

(კონიმიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონგბრივი დეპლარაციები). შენიშვნა: ინტერესთა კონფლიქტი თავისთვავად არ ნიშნავს კორუფციას, მაგრამ ქმნის კორუფციის საცრობეს.

გრაფიკი 1: კორუუციის აღძანა ქვეყნის შიდა პოლიტიკური პარტიის პროცენტის შემცირები¹⁰



გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ საზოგადოება ენდობოდეს პარლამენტის და ნდობის ნებისმიერი სავარაუდო დარღვევა იყოს გამოძიებული, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – დასჯილი. ხშირია ზეწოლა საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმირებისთვის ან ახალი წესების შემოღებისთვის ისეთი სკანდალის შემდეგ, რომელშიც ესათუ ის პარლამენტის წევრი ან პარლამენტის წევრთა ჯგუფი საზოგადოების ნდობის დამზღვევადა მიჩნეული. პოლიტიკურმა სკანდალებმა – განსაკუთრებით მათ, რომლებიც ეთიკის საკითხებთან არის დაკავშირებული – შეიძლება დიდი ზიანი მოუტანოს საზოგადოების მიერ ლეგიტიმურობის აღქმას დემოკრატიულ საზოგადოებაში, მაგრამ იმავდროულად მათ შესაძლოა საპარლამენტო ქცევის მარეგულირებელი ნორმების რეფორმირების ან გამკაცრების პერსპექტივა შექმნან.¹¹

„რატომ არის საჭირო ქცევის კოდექსის შემუშავება? პალიად ხშირად თანამდებობის პირებს აკიტყდებათ, რომ მათ უნდა იმუშაონ საზოგადოების და არა თავიანთი პირადი ინტერესების სასაჩვებლოდ. ძალიან ხშირად პარლამენტის წევრებს აკიტყდებათ, რომ მათ არ უნდა დაუჭირონ მხარი კერძო პირების ან პირთა ჯგუფების ინტერესებს რაიმე პირადი გამორჩევის ან არაპირდაპირი შედაგათის მიღების მიზნით. ამ კოდექსმა მათ ეს უნდა შეახსენოს.“ (ნერმინა კაპეტანოვიჩი, ბოსნია-ჰერცეგოვინის პარლამენტის წევრი)

[აღნიშვნული კომენტარი გაეკოდა ეუთოს კონფერენციაზე „პარლამენტის წევრთა ეთიკისა და ქცევის სტანდარტები“, ქ. ბელგრადი, 2011 წლის ნოემბერი]

სკანდალები მართლაც ხშირად ასრულებს გადამწყვეტი როლს საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმირების დაწერებაში ბევრ ქვეყანაში. ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1974 წლის უოტერგეიტის სკანდალმა გზა გაუკავა 1978 წლის კანონს სამთავ-

10 დასმული იყო ასეთი შეკითხვა: „თქვენი აზრით, არის თუ არა ქრონიკის მიცემა და ქრონიკის აღება, აგრეთვე პირადი გამორჩევის მიზნით უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ფართოდ გაერცელებული პრაქტიკა ქვემოთ ჩამოვლილი პირების საქმიანობაში?“ (კარიანტებად დასახელებული იყო: სახელმწიფო დონის პოლიტიკოსები; რეგიონული დონის პოლიტიკოსები; ადგილობრივი დონის პოლიტიკოსები). ქვეყნების სახელწოდებების შემოქადებები აღებული იყო „სტანდარტული ქვეყნების კოდექსიდან“ ISO 3166 სისტემის მიხედვით. იხ. ევროპის კომისია, „ევროპელების განწყობა კორუუციის მიმართ“, 2009 წელი, სპეციალური ევრობარომეტრი 325, გვ. 28, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf

11 ფრედერიკ სტაუნპურსტი და რიკარდო პელიცო, „საგანონშედებლო ეთიკა და ქცევის კოდექსები“, მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტის სამუშაო დოკუმენტები (ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი: მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი, 2004 წელი), გვ. 4

რობო ეთიკის შესახებ, რომელიც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების თანამშრომლებსა და თანამდებობის პირებს ფინანსური მდგომარეობის საჯაროდ განცხადების ვალდებულებას უწესებს. დიდ ბრიტანეთში 1996 წლის საქმემ სახელწოდებით „ფული კითხვების სანაცვლო“, რომელშიც დადგინდა, რომ პარლამენტის წევრები პარლამენტში გარკვეული კითხვების დასმის სანაცვლოდ ქრონიკის სახით ნადღ ფულს იღებდნენ, გადააწყვეტინა პრემიერ-მინისტრს, რომ საჯარო ცხოვრების სტანდარტების კომიტეტისთვის ეთხოვა პრიტანეთის საჯარო ცხოვრებაში არსებული სტანდარტების შესწავლა. ამის შედეგად შეიქმნა „ნოლანის პრინციპები“, რომლებიც საზოგადოებას აწვდიდა ინფორმაციას თემთა პალატის სტანდარტებისა და პრივატულების კომიტეტის მუშაობის თაობაზე, რომელმაც დიდ ბრიტანეთში დეპუტატებისთვის პირველი ქცევის კოდექსი შეიმუშავა.¹²

2011 წლის იანვარში ევროპის პარლამენტის წევრები დააფიქსირეს ვიდეოკადრში, სადაც ისინი აცხადებენ თანხმობას, თანხის მიღების სანაცვლოდ მხარი დაუჭირონ საქანონმდებლო ცელისუფლებებს. როგორც ამბობენ, ერთ-ერთი მათგანი იკვენიდა კიდეც, რომ სხვა ლობისტებისგან ასობით ათას ევროს იღებს¹³ ამ სკანდალმა შედეგად ის მოიტანა, რომ ევროპის პარლამენტში შეიქმნა ახალი ქცევის კოდექსი, რომელიც პირდაპირ კრძალავს რაიმე ჯილდოს მიღებას კენჭისყრის შედეგებზე გავლენის მოხდენის სანაცვლოდ. ეს კოდექსი, რომელიც ძალაში 2012 წლის იანვარში შევიდა, ასევე მოითხოვს პარლამენტის წევრებისგან ისეთი საქმიანობის გამჭდავნებას, რომელიც შეიძლება ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხეს ქმნიდეს. კოდექსი კრძალავს 150 ევროზე მეტი ღირებულების საჩუქრის მიღებას. კოდექსით შექმნილია 5-წევრიანი კომიტეტი, რომელიც იძლევა კონსულტაციებს კოდექსის თაობაზე და იძიებს მის სავარაუდო დარღვევებს.¹⁴ ამ კოდექსით დამრღვევს შეიძლება დაეკისროს, კერძოდ, ყოველდღიური ანაზღაურების დაკავება ორიდან ათ ღლებდე ვადით, საპარლამენტო საქმიანობისგან ჩამოცილება – გარდა კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლებისა – ორიდან ათ ღღემდე ვადით და საპარლამენტო თანამდებობიდან (მაგალითად, კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობიდან) გადაჟენებაც კი.¹⁵

იმავე სკანდალმა რეცორმები აგსტიაშიც დააჩქარა. ერთ-ერთი აგსტიაელი ექსპერტი აღნიშნავს:

„[ევროპის პარლამენტის შემთხვევაში] გამოავლინა სისუსტეები ავსტრიის სისტემაში, რადგან აღნიშნული ქმედება არ იქნებოდა დასჯადი აგსტიას კანონმდებლობით, მისი ჩამდენი ევროპარლამენტარი რომ აგსტიას პარლამენტის წევრი ყოფილიყო.“¹⁶

12 კერძოდ, კომიტეტმა მიიღო საჯარო ცხოვრების მარეგულირებელი კ. წ. „ნოლანის პრინციპები“. ეს პრინციპები მიხედულ იქნა, როგორც უაღრესად მხომვნელოვანი „საჯარო ცხოვრების უკედა სფეროში“. აღნიშნული პრინციპების: უანგარობა, კეთილსინდისიერება, ობიექტურობა, ანგარიშვალდებულება, დიაობა, პატიოსნება და ლიფერობა. დაბატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html

13 გაზეთი „სანდევ ტამბის“, „გამოვლენილი არიან ევროპელი პარლამენტები, რომლებიც მონაწილეობდენ სკანდალში „ფული კანონის სანაცვლო“, 20 მარტი, 2011 წელი, <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/articles82604.ece>

14 კოდექსი არის „ევროპის პარლამენტის სამოვლებლო წევრების“ დანართი 1, ქ. ბრიუსელი, 2012 წელი, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+2012010+ANN-01+DOC+XML+Vo//EN&language=EN&navigationBar=YES>

15 კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლება იმიტომ არის შენარჩუნებული, რომ მისი აქრძალვა ამომრჩევლების წარმომადგენლობის ფუნქციის ხელშედად იქნება მიხედული და შეიძლება საპარლამენტო უმრავლესობის შემადგენლობის შეცვლა გამოიწვიოს.

16 პროფესორი, დოქტორი მედანი სალი, პარლამენტარიზმისა და დემოკრატიის საქითხთა ინსტიტუტის გიცე-პრეზიდენტი, ავსტრია. ეს კომენტარი გაკეთებულია ამ პროფესიონალური მონაწილეობის თაობაზე ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისისთვის გაგზნილ წერილობით განაცხადში.

სკანდალიდან მცირე ხნის შემდეგ ავსტრიის პარლამენტში ერთ-ერთმა პოლიტიკურმა პარტიამ გამოსცა ეთიკის დეკლარაცია, რომელშიც დაგმო პირადი ფინანსური ინტერესებით მოქმედი პოლიტიკოსები და მოუწოდა მათ, შინაგანი რწმენიდან გამომდინარე იმოქმედონ და იდეალუბით იხელმძღვანელონ; ამის შემდეგ აღნიშნულმა პარტიამ ეს დეკლარაცია დაამუშავა და თავის ახალ შინაპარტიულ ქცევის კოდექსად აქცია. ამ ქმედებამ გამოიწვია სერიოზული პოლიტიკური დებატები, რომელთა შედეგად 2012 წლის ზაფხულში ავსტრიის პარლამენტში მიიღო „გამჭვირვალობის პაკეტი“, როგორც პოლიტიკოსებისადმი ნდობის აღდგენის ცდა. პაკეტი შეიცავს ახალ კანონებს პარტიების დაფინანსებაზე, ასევე შეიცავს ახალ კანონებს ლობისტური საქმიანობისა და საჩუქრების მიღების თაობაზე.¹⁷ გამკაცრდა ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ კანონებიც, რომელთა თანახმად, დეპუტატები ვალდებული არიან, პარლამენტის გარეთ მიღებული შემოსავლების და მათ მიერ დაკავებული საპატიო თანამდებობების თაობაზე უფრო დეტალური ინფორმაცია წარმოადგინონ.¹⁸

თუმცა სკანდალი არ არის რეფორმის დამაჩქარებელი ერთადერთი მიზეზი. ამჟამად მზარდია საჯარო სამსახურის სხვადასხვა სფეროს პირდაპირი რეგულირების ტენდენცია. ახალგაზრდა დემოკრატიები სტანდარტების რეგლამენტირების რეფორმის მიზანი შეიძლება პოლიტიკური კულტურის შექმნა ან გარდაქმნა იყოს. ძველ დემოკრატიებშიც საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმირებას ხშირად განაპირობებს თვით დეპუტატების შეხედულება, რომ ეს თანამედროვე პოლიტიკური ცხოვრების მოთხოვნაა, ან დეპუტატების მიერ თავიანთი ჩვეული საქმიანობის განხორციელებისას გაეთებული აღმოჩენა, რომ წესები ისე ადარ მუშაობს, როგორც უნდა მუშაობდეს. სულ უფრო მეტ რეგულირებას ექვემდებარებიან ის ორგანოებიც, რომლებიც პარლამენტის ურთიერთქმედებენ, და საჯარო თანამდებობის პირები. მაგალითად, ბევრ ქვეყანაში ხდება ლობისტებისთვის ქცევის კოდექსის შემოღება.

მკაფიოდ ჩამოყალიბებული სტანდარტების არსებობა ხელს უწყობს დემოკრატიული სისტემის ფუნქციონირებას იმით, რომ სხვა დაწესებულებებს პარლამენტის და მისი წევრების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში ეხმარება. მართლაც, მკაფიო სტანდარტები შეიძლება სასარგებლო იყოს დეპუტატებისთვის იმ პირობებში, როდესაც მედია მათ საქმიანობას გამადიდებელი შუშით აკვირდება. როგორც ნიდერლანდის პარლამენტის მოხელე არიენ ვესტერჰოფი განმარტავს, მის ქვეყანაში რეფორმა იმის გამო ხორციელდება, რომ

„ეს მიზანშეწონილად და თანამედროვე ყოფის შესატყვისად იქნა მიჩნეული, რათა ჩვენი პარლამენტის და მისი წევრების რეპუტაციას ყალბი ბრალდებით ზიანი არ მიაღეს“¹⁹

ქცევის კოდექსებში ხშირად არის აღნიშნული სწორედ პარლამენტის რეპუტაციის დაცვის აუცილებლობა; მაგალითად, პოლონეთის სეიმის ეთიკის კოდექსის თანახმად, ხუთი ფუნდამენტური პრინციპიდან ერთ-ერთია „სეიმის კარგ რეპუტაციაზე ზრუნვა“²⁰

17 ფედერალური კანცლერის უწყება, ავსტრია, „ფედერალურმა მთავრობამ „გამჭვირვალობის პაკეტი“ მიიღო“: http://www.bka.gv.at/site/infodate__21.05.2012/7648/default.aspx#id47762

18 პაკეტის შემადგენერი ზოგიერთი კანონი ძალაში 2012 წლის 1 ივნისს შევიდა, სხვები კი 2013 წლის 1 იანვარს შევა. მიღებული კანონების შესახებ დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ ავსტრიის პარლამენტის მთავარ ვებგვერდზე (ქერჯერობით მხოლოდ გერმანულ ენაზე): http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0550/

19 ამ ქვეების მომზადებისას აღვალდი სატელეფონო ინტერვიუ, 30 სექტემბერი, 2011 წელი

20 დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>

თუმცა შეიძლება ვერ მოხერხდეს კონსენსუსის მიღწევა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორი უნდა იყოს პარლამენტის წევრის ქცევა. ხშირია ურთიერთსაწინააღმდეგო მოსაზრებები იმის თაობაზე, თუ რა უნდა იქნეს მიჩნეული „სათანადო“ ქცევად და რა – გასაკიცხად. ის, რაც მისაღებია ერთ ქვეყანაში, შეიძლება მიუღებელი იყოს მეორეში, ხოლო საქციელი, რომელიც ათი ან ოცი წლის წინ ჩვეულებრივად მიაჩნდათ, შესაძლოა დღეს მიუღებელი აღმოჩნდეს.

ზემოაღნიშნული წინააღმდეგობის ილუსტრირებისთვის წარმოგიდგინთ შემდეგ კითხვებს:

- დასაშვებია თუ არა, პარლამენტის წევრმა თავისი მეუღლე ან შვილები სამსახურში თანაშემწედ აიყვანოს და ხელფასი სახელმწიფო სახსრებით გადაუხადოს?
- დასაშვებია თუ არა, პარლამენტის წევრმა თავისი სამუშაო ოფისისთვის დაფინანსება მიიღოს, როდესაც ეს ოფისი მის კერძო საკუთრებაშია განთავსებული?
- თავად უნდა განსაზღვრონ თუ არა პარლამენტის წევრებმა საპუთარი ხელფასების ოდენობა?
- დასაშვებია თუ არა, პარლამენტის წევრი იმავდროულად ქალაქის მერი იყოს? დასაშვებია თუ არა, იგი იმავდროულად კომპანიის რომელიმე მმართველი ორგანოს წევრი იყოს?
- არსებობს თუ არა შექფოთების საფუძველი მაშინ, როდესაც, მაგალითად, პარლამენტარი, რომელიც პარლამენტის თავდაცვის კომიტეტის წევრია, დეპუტატის უფლებამოსილების გასვლის შემდეგ მუშაობას იმ კომპანიაში დაიწყებს, რომელიც თავდაცვის სფეროში საქმიანობს?
- ეთიკურია თუ არა პარლამენტის წევრის მიერ თავისი კამპანიისთვის დაფინანსების იმ ფირმისგან მიღება, რომელმაც უშუალოდ მიიღო სარგებელი პარლამენტის წევრის მიერ პარლამენტში გამართულ კენჭისყრებში მონაწილეობის შედეგად?
- რა შემთხვევებში დასაშვები პარლამენტის წევრისთვის სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის მოხსნა? კინ უნდა მიიღოს ამ საკითხზე გადაწყვეტილება?

ზოგჯერ ამ კითხვებს პასუხებს ქვეყნის კონსტიტუცია ან კანონები სცემს. მაგრამ პოლიტიკური სისტემების უმრავლესობაში ზემოთ ჩამოთვლილი შეკითხვებიდან რამდენიმე მაინც წარმოშობს ისეთ დილემას, რომელზედაც მგაფიო პასუხი არ არსებობს, რაც თავისთავად ქმნის სკანდალის საფრთხეს – ეს კი საზიანო საზოგადოების ნდობის შენარჩუნებისთვის და შეიძლება პარლამენტის წევრს საპუთარი თანამდებობის ფასად დაუჯდეს. პროფესიული სტანდარტები პარლამენტის წევრებს უნდა სთავაზობდეს გზამკვლევს, თუ როგორ აარიდონ თავი ასეთ დილემებს.

გაუგებრობა იმასთან დაბაგშირებით, თუ რა არის ეთიკური და რა – არა, შეიძლება განსაკუთრებით დამახასიათებელი იყოს დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის, სადაც ძველ ნორმებს უარი ეთქვა, ხოლო ახალი ნორმები ჯერ კიდევ არ არის საბოლოოდ ჩამოყალიბებული. თუმცა სტანდარტები – და მოლოდინები ქვევასთან დაკავშირებით – ყველა საზოგადოებაში იცვლება დროსთან ერთად. მართალია, სტანდარტების მარეგულირებელი სისტემები საერთაშორისო ვალდებულებებსა და გამოცდილებას ეყრდნობა, მაგრამ, საბოლოო ჯამში, ისინი მაინც ადგილობრივივად უნდა ჩამოყალიბდეს და მოცემული ქვეყნის კონსტიტუციურ მექანიზმსა და პოლიტიკურ კულტურას უნდა მოერგოს.

“ჩვენ შეიძლება ეკლოდოთ ჩვენი მოქალაქეების პოზიტიურ შეფასებას და მხარდაჭერას ... მაშინ, როდესაც სხვადასხვა პარტიული კუთვნილების დეპუტატები თავისუფლად, დიალოგისა და კომპრომისის გზით, შექმნიან და გამოაქვეყნებენ ისეთ ეთიკის სისტემას, რომელსაც თავად სცემენ პატივის”

სლავიცა დიუკინ-დევანოვიჩი, სერბეთის ეროვნული ყრილობის თავმჯდომარე (ცომენტარი გაკეთებულია დემოკრატიული ინსტიტუტების და ადამიანის უფლებათა ოფისის კონფერენციაზე ბელგრადში, 2011 წლის ნოემბერში

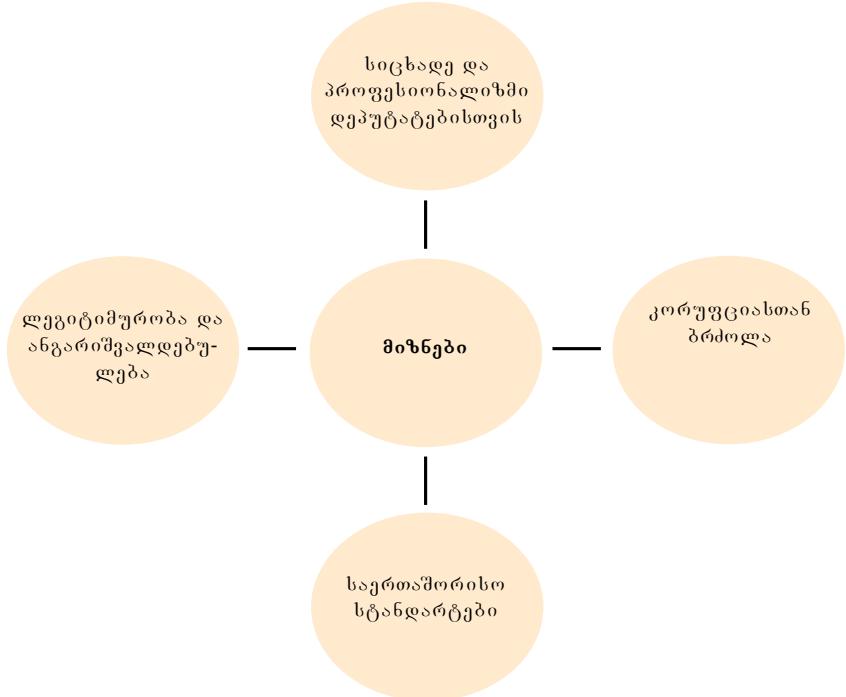
“ჩვენ უნდა წავახალისოთ ახალი სისხლის მოსვლა პოლიტიკაში და ეს უნდა გავაკეთოთ იმ გზით, რომ ვეცადოთ, დავამკიდროთ ეველაზე მაღალი სტანდარტები.”

ჯომ ა'კიფი, პარლამენტის წევრი (ირლანდიის ქვედა პალატაში – დაილეგიუმში – დებატების დროს ქცევის კოდექსის შემოღებასთან დაკავშირებით, 28 თებერვალი 2002 წელი)

გერმანიის საქონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის გადაწყვეტილებაში საზოასმულია გამჭვირვალობის მნიშვნელობა პარლამენტისადმი ნდობის ჩამოყალიბებაში: “საპარლამენტო დემოკრატია ეფუძნება ხალხის ნდობას; ნდობა გამჭვირვალობის გარეშე, რომელიც იძლევა პოლიტიკაში მიმდინარე მოვლენებზე თვალის დევნების საშუალებას, ჟურნალებელია. [...] ამომრჩეველმა უნდა იცოდეს, ვის ირჩევს. [...]. ამის ცოდნა აუცილებელია არა მარტო ხმის მიცემისას გადაწყვეტილების მიღებისთვის. იგი ასევე უზრუნველყოფს გერმანიის პარლამენტის და მისი წევრების უნარიანობას, წარმოადგინონ ხალხი მთლიანობაში, მოქალაქეების ნდობას ამ უნარიანობის მიმართ და საბოლოო ჯამში საპარლამენტო დემოკრატიის მიმართ.”

არსებობს რამდენიმე მიზანი, რომლებიც პროექტის ავტორებმა უნდა გაითვალისწინონ პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი ბაზის შექმნისას ან რეფორმირებისას. ყველას მიღწევა უნდა იყოს შესაძლებელი, მაგრამ ზოგიერთ მათგანს სხვებთან შედარებით უპირატესობა უნდა მიენიჭოს (იხ. გრაფიკი 2).

გრაფიკი 2: საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმირების მიზნები



- **კორუფციის თავიდან აცილება –** პროფესიული ქცევის ცალსახად რეგულირება ხელს უწყობს თანამდებობის ბოროტად გამოყენების და კორუფციის სხვა ფორმების თავიდან აცილებას. ამის მიღწევა შესაძლებელია დეპუტატების ქცევის მარეგულირებელი წესების ნათლად ჩამოყალიბებით, მათი ქცევის მონიტორინგით და დარღვევების დასჯით. ეს პარლამენტის მუშაობას უფრო ეფექტიანს და შედეგიანს ხდის, თუ რეგულირება გადაჭარბებული არ არის. წესები არ უნდა იყოს იმგვარი, რომ ხელი შეუშალოს პარლამენტის წევრებს მათი საპარლამენტო მოვალეობების შესრულებაში, მაგალითად, არ უნდა ითხოვდეს დეპუტატებისგან არასაჭირო პიროვნების გავლას, მაგრამ უნდა ქმნიდეს სამართლიან და სტაბილურ გარემოს, რომელშიც პარლამენტის წევრები თავიანთი წარმომადგენლობითი, საზედამხედველო და საკანონმდებლო უუნქციების შესრულებას შეძლებენ.
- **ანგარიშვალდებულების გამლიერება –** ნათლად ჩამოყალიბებული საპარლამენტო სტანდარტები აუმჯობესებს ანგარიშვალდებულებას, რადგან საზოგადოებას და მედიას მათი სახით პარლამენტის წევრთა ქცევის გასახომად მკაფიო კრიტერიუმები ეძლევათ. თუ ხალხს სჯერა, რომ ეთიკის მარეგულირებელი სისტემა სამართლიანი და ეფექტიანია, მაშინ ის უფრო ადვილად ენდობა პარლამენტს, რომ მან შეასრულოს თავისი ფუნქცია, რადგან იცის, რომ წესის დარღვევა სააშტარაოზე გამოვა და დაისჯება.²¹ პარლამენტისადმი უნდობლობა ძირს უთხრის მის ძირითად ფუნქციებს – მის უნარს, განახორციელოს ზედამხედველობა, წარმოადგინოს ამომრჩევლები და შექმნას კანონები. არ არის აუცილებელი, რომ ეს წევრი მკაცრი იყოს. უფრო მეტად მნიშვნელოვანია გამჭვირვალობა და ეფექტიანი სანქციები.
- **პოლიტიკისთვის პროფესიონალიზმის შემატება –** ისტორიულად, პარლამენტის წევრად არჩეული პირები პარლამენტში სხვადასხვა წარსულით და პროფესიონალური მოდიოდნენ. ეს მრავალგარობა მნიშვნელოვანია მათი უნარისთვის, წარმოადგინონ ამომრჩევლები. მაგრამ პარლამენტში შესვლის შემდეგ პარლამენტის წევრებმა უნდა დაიცვან საერთო წევები, რომლებიც სამსახურში მათ ქცევას არეგულირებს. ისევე, როგორც ადგოკატებს და ექიმებს აქვთ დადგენილი პროფესიული სტანდარტები, პარლამენტის წევრებსაც სტირდებათ მეტი სიცხადე იმ სტანდარტებში, რომელთა დაცვაც მათ მოეთხოვებათ. მკაფიო სტანდარტები ასევე ხელს უწყობს დეპუტატებში ერთობის ჩამოყალიბებას, რადგან საშუალებას აძლევს მათ, გადაღაბონ აშკარა პოლიტიკური წინააღმდეგობები და დაამკვიდრონ კოლეგიურობის შეგრძნება. იმავდროულად, მკაფიო სტანდარტები ხელს უწყობს ამ სამსახურის პრესტიჟის ამაღლებას და ლირსეული ადამიანების მოზიდვას.
- **საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა –** საჯარო მოსამსახურების ეთიკის კოდექსის შემოღებით, რომელიც კეთილსინდისიერებას, პატიოსნებასა და პასუხისმგებლობას ამკვიდრებს, ქვეყანა საერთაშორისო სტანდარტებისა და ნორმების აღსრულებისა და პატივისცემის მიმართ თავის ერთგულებას გამოხატავს. მაგალითად, იურიდიულად საგალდებულო დოკუმენტები, როგორებიცაა გაერთს კონგენცია კორუფციის წინააღმდეგ და ევროპის საბჭოს კონვენცია სისხლის სამართლის სფეროში კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, მათ ხელმომწერებს მოუწოდებს, გამოიყენონ ქცევის კოდექსები და აქტიურად შეუწყონ ხელი მათ გამოყენებას თავიანთ ინსტიტუციურ და სამართლის სისტემებში. ამ ნორმების დაცვაშ შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს საერთაშორისო გაერთიანებებში გაწევრებისთვის ან დახმარების მიღებისთვის საჭირო პირობების დაკმაყოფილებაზედაც.

1.2. რეგულირების ფარგლები: პირადი ცხოვრება

„შვენი საქმიანობა პირად ცხოვრებაში შეიძლება სისხლის სამართლის კოდექსით და სხვა დოკუმენტებით შევასდეს. საჯარო ცხოვრება ეს ქცევის კოდექსით ფასდება. რადგან ეს კოდექსი არსებობს, მე შესაძლებლობა მაქსე, შევაფასო ის, რასაც ვაკეთებ, ანუ შევაფასო ის, რასაც საზოგადოება და სხვა დაწესებულებები პარლამენტის თავიანთი წარმომადგენლებისგან მოელიან. ამ კოდექსის მეშვეობით ჩვეულებრივ ადამიანებსაც ეძლევათ შესაძლებლობა, შევასონ ჩემი საქციელი ქცევის კოდექსის საფუძველზე.“

კეგინ ბარნი, პრიტანეთის პარლამენტის წევრი

[პომენტარი გაკეთებულია ეუთოს კონფერენციაზე „პარლამენტის წევრთა ეთიკისა და ქცევის სტანდარტები“, ბელგრადი, 2011 წლის ნოემბრი]

ზოგადად, მიზანშეწონილი არ არის პარლამენტის წევრთა პირადი ქცევის და პირადი ცხოვრების რეგულირება. ქორწინებისგარეშე ურთიერთობებთან დაკავშირებული მედიასკანდალები ან სენსაციებზე ნადირობა არ უნდა იყოს რეგულირების საგანი. თუმცა ზოგჯერ პირადი საკითხები შეიძლება ქცევის რეგულირების სფეროში მოექცეს. მაგალითად, 2011 წელს დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო სტანდარტების კომისარმა წარმოადგინა რეკომენდაცია პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსში დამატების შეტანის თაობაზე, რომლის მიხედვით, დადგინდება ის გარემოებები, რომლებშიც პარლამენტის წევრთა ქცევა პირად ცხოვრებაში საფრთხეს უქმნის თემთა პალატის რეპუტაციას და, ამდენად, გამოძიების ჩატარებისთვის დე-

გიტიმური საფუძველია. შემთხვევაზებული დამატება ასე გამოიყურება:

„ეს კოდექსი არ არეგულირებს პარლამენტის წევრთა ქცევას, რომელიც მხოლოდ მათ გერმო და პირად ცხოვრებას განეკუთვნება, ან ქცევას საჯარო ცხოვრებაში ფართო გაგებით, თუ ეს ქცევა მნიშვნელოვან ზიანს არ აყენებს მთლიანად თემთა პალატის ან ზოგადად მისი წევრების რეპუტაციასა და კეთილსინდისიერებას.“²²

ახალი რედაქციით კომისარს ენიჭება უფლებამოსილება, გადაწყვიტოს გამოძიების ჩატარების საკითხი, ხოლო თემთა პალატას შეუძლია ჩაერიოს საკითხში განსაკუთრებულ შემთხვევებში. ლიტვის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების ქცევის კოდექსიც შეიცავს მსგავს ნორმას: „სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ქცევა ან პირადი თვისებები, რომლებიც მისი პირადი ცხოვრების გარკვეულ გარემოებებთან არის დაკავშირებული და რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს საჯარო ინტერესებზე, პირად ცხოვრებად არ მიიჩნევა.“²³

1.3. პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი

არსებობს საფრთხე, რომ საპარლამენტო სტანდარტების რეგულირებამ ხელი შეუშალოს საპარლამენტო მუშაობის ზოგიერთ ასპექტს. ამიტომ აუცილებელია პარლამენტის წევრთა სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებების დაცვა მათ მიერ თავიანთი ფუნქციების შესრულებისას – ანუ როდესაც ისინი პარლამენტი სიტყვით გამოდიან, კენჭისყრაში მონაწილეობენ ან საკანონმდებლო პროექტების ინიციიორებას ახდენენ. ამ თავისუფლებებს ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვთ პარლამენტის დამოუკიდებლობისთვის და მისი უნარისთვის, წარმოადგინოს ამომრჩევლები და განახორციელოს ზედამხედველობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. პარლამენტისათვის კავშირი

22 თემთა პალატის სტანდარტებისა და პრივატულების კოდექსის ანალიზი, სესიის მე-19 ანგარიში, 2010-12^o, დიდი ბრიტანეთი, 2011 წელი, პუნქტი 6, გვ. 4, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>

23 ლიტვის რესპუბლიკა, „პარლამენტის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების ქცევის კოდექსის დამტკიცების, ძალაში შესვლისა და აღსრულების შესახებ“, ვილნიუსი, 2006 წელი, http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc

თავის ადამიანის უფლებათა სახელმძღვანელოში პარლამენტის წევრებისთვის აღნიშნავს:

„პარლამენტი მხოლოდ მაშინ შეძლებს თავისი უფლების შესრულებას, თუ მისი წევრები გამოხატვის ისეთი თავისუფლებით სარგებლობენ, რომელიც აუცილებელია ამომრჩევების სახელით საუბრისთვის. პარლამენტის წევრებს თავისუფლად, შურისძიების შიშის გარეშე უნდა შეეძლოთ ინფორმაციისა და იდეების მოძიება, მიღება და გაზიარება. ამიტომაც, ზოგადად, მათ ენიჭებათ სპეციალური სტატუსი, რომლის მიზანია მათი აღჭურვა საჭირო ხარისხის დამოუკიდებლობით: ისინი საპარლამენტო პრივილეგიით, ანუ საპარლამენტო იმუნიტეტებით, სარგებლობენ. საპარლამენტო იმუნიტეტები უზრუნველყოფს ხალხის წარმომადგენლების დამოუკიდებლობას და დირსებას იმით, რომ იცავს მათ ნებისმიერი მუქარისგან, დაშინებისგან ან თვითნებური დონისძიებებისგან, რომლებიც მათ წინააღმდეგ საჯარო თანამდებობის პირებისგან ან მოქალაქეებისგან მომდინარეობს. ამგვარად ხდება პარლამენტის, როგორც დაწესებულების, აგტონმიისა და დამოუკიდებლობის გარანტირება.“²⁴

ეს თავისუფლებები შეიძლება ორი გზით იქნეს დაცული. პირველი, დაცვა შეიძლება მიენიჭოს პარლამენტის წევრების მიერ გაკეთებულ განცხადებებს, რომ „თავიანთი უფლების შესრულებისას პარლამენტის წევრებმა თქვან ის, რაც მოესურვებათ, სანქციების შიშის გარეშე, გარდა მათივე ამომრჩევლების მიერ გაკიცხვისა“²⁵ პარლამენტის წევრის აღნიშნულ გამოხატვის თავისუფლებას ხშირად „მატერიალური იმუნიტეტის“ პრინციპს, ანუ „არაანგარიშგალებულების“ პრინციპს, უწოდებენ. ამ პრინციპის ადრეული მაგალითი მოიპოვება მე-14 საუკუნის ინგლისში, როდესაც 1397 წლის 12 იანვრიდან 12 თებერვლამდე პერიოდში ინგლისის პარლამენტის სესიაზე ტომას პექსიმ შეიტანა კანონპროექტი მეფე რიჩარდ II-ის სასამართლოს ქცევის გაკიცხვის თაობაზე. ის გაასამართლეს და სახელმწიფოს დალატისთვის სიკვდილით დასჯა მიუსაჯეს, მაგრამ შემდეგ იგი შეწყალებულ იქნა მეფის ბრძანებით, თემთა პალატის ზეწოლის შედეგად.²⁶

დიდ ბრიტანეთში არაანგარიშგალებულების პრინციპი 1689 წლის უფლებათა ბილშია ასახული. ქვეყნების უმრავლესობაში იგივე პრინციპი ქვეყნის კონსტიტუციით არის გამყარებული²⁷ ეს პრინციპი მხარდაჭერილია ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლოს მიერ საქმეში „კასტელი ესპანეთის წინააღმდეგ“ (1992 წელი), რომელიც ეხებოდა პარლამენტის წევრის მსჯავრდებას ხტატიის გამოქვეყნების გამო, რომელშიც ის მთავრობას თავდასხმებას და მკვლელობებში თანამონაწილეობაში ადანაშაულებდა. კერძოდ, ევროპის სასამართლომ განაცხადა:

„მართალია, გამოხატვის თავისუფლება მნიშვნელოვანია ყველასთვის, მაგრამ ის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ხალხის არჩეული წარმომადგენლისთვის. [...] აქედან გამომდინარე, პარლამენტის ოპოზიციური წევრის გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევა [...] ამ სასამართლომ ყველაზე გულდასმით უნდა გამოიკვლიოს. [...]“²⁸

სასამართლომ ასევე დაადასტურა, რომ

24 პარლამენტოშორისი კავშირი და გაერთს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარიატი, „ადამიანის უფლებათა სახელმძღვანელო პარლამენტის წევრებისთვის“, №8, 2005 წელი, გვ. 63-64

25 იქვე, გვ. 65

26 ევროპის საბჭო, „ანგარიშ საპარლამენტო იმუნიტეტის რეჟიმის თაობაზე“ (ხტატებური, 1996 წელი), ხელმისაწვდომია მისამართობა: [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp) (ნანახია 2012 წლის 16 აგვისტოს) (ყველას საბჭოს საპარლამენტო იმუნიტეტი)

27 კერძოდ, IX მუხლში ნათქვამია: „პარლამენტში სიტყვისა და დებატების ან საქმის წარმოების თავისუფლება არ შეიძლება გასინირდეს ან კოთხვის ნიშის ქვეშ დადგეს არცერთ სასამართლოში და არცერთ ადგილის პარლამენტის გარეთ“. თემთა პალატა, „უფლებათა ბილი“, დიდი ბრიტანეთი, 1689 წელი, <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillettMarSess2/1/2/introduction>

28 პარლამენტოშორისი კავშირის სახელმძღვანელო, გვ. 116 – ის. ზემთო სქოლით 24

„დაშვებული კრიტიკის ფარგლები უფრო ფართო მთავრობის მიმართ, ვიდრე ცალკეული მოქალაქეების, ან თუნდაც ცალკეული პოლიტიკოსების, მიმართ. [...] დომინირებული მდგომარეობა, რომელსაც მთავრობა ფლობს, აუცილებელს ხდის, რომ მან თავი შეიკავოს სისხლის სამართალწარმოების გამოყენებისგან.“²⁹

აღნიშნული განმარტავს არაანგარიშვალდებულების მიზანს – პარლამენტის წევრები დაცული იყვნენ მთავრობის მხრიდან დაშინებისგან, როდესაც ისინი თავიანთი ამომრჩევლების წარმომადგენლობის და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის ფუნქციებს ასრულებენ. მაგრამ დაცული უნდა იყოს არა მხოლოდ დეპუტატების მიერ პარლამენტში გაკეთებული განცხადებების თავისუფლება, არამედ ასევე ინდივიდუალური დეპუტატი კოლეგების მხრიდან მის მიმართ განხორციელებული ცილისწამებისა და სახელის გატეხვისგან. რამდენიმე ქვეყანაში იყო შემთხვევები, როდესაც პარლამენტის წევრმა ვერ შეძლო სასამართლოს გზით საკუთარი სახელის დაცვა შეღასვისგან, როდესაც მას საპარლამენტო მოვალეობების შესრულებისას არა-აეთილსინდისიერ მოქმედებაში დასდეს ბრალი, რადგან შეუძლებელი იყო საპარლამენტო საქმის წარმოების პროცესზე, როგორც ბრალდების გამაპათილებელ გარემოებაზე, მითითება.³⁰ ეს საკითხი გულდასმით გათვალისწინებას საჭიროებს, განსაკუთრებით ისეთ საზოგადოებებში, სადაც მედია პოლიტიზებულია.

ცხრილი 2: პრანგარიშვალდებულებების ზოგიერთი ქვეყნის მაგალითზე³¹

გის ეხება	მოქმედების სფერო	სანგრძლივობა	დასაშვებია თუ არა იმუნიტე- ტის მოხსენენ-		როდის და რო- გორ
			ტის მოხსენენ-	გორ	
სორგატია	პარლა- მენტის წევრებს	შეიძლება დაკის- როს დისციპლინური სახელდები მხოლოდ თაგმჯდომარის / პარ- ლამენტის მიერ (მაგ- ალითად, გაფრთხილება წესის დაცის თაობაზე, საყვედური). არ კერ- ბა სისხლის და სამოქა- ლაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა გამოთქმული მოსაზრე- ბებისა და კენტისკრაში მიცემული ხმის გამო, თუ ეს პირდაპირ დაკა- ვშირებულია საპარლა- მენტო მოვალეობების განხორციელებასთან	დაცვა ენიჭება არა საპარლამენტო მანდატის დასაწყისი- ლაბრიტი (მაგ- ალითად, გრძელე- ბანდატის ვა- დის გასებლის შემდეგ, დაცვა ჟანტი სამართლებრივი კვლავ გრძელ- დება მანდატის დოკუმენტის პერიოდში გამოთქმულ მო- საზრებებზე).	არა	პარლამენ- ტის წევრს არ შეიძლება მო- ქმედოვნების სამართ- ლებრიტი პასუხ- ისმგებლობისგან დამცავი მანდატი

29 იქვე, გვ. 116

30 დიდ ბრიტანეთში საპარლამენტო პრივილეგია ცილისწამებასთან დაკავშირებული სამართალწარმოების მიზნით იხსნება, მაგრამ კრიტიკოსები ამტკიცებენ, რომ ეს ძირს უთხრის სიტყვის თავისუფლებას. იხ. თემთა პალატა, საპარლამენტო პრივილეგიების ერთობლივი კომიტეტი, „პირველი ანგარიში“, დიდი ბრიტანეთი, 1999 წელი, პუნქტები 60–82, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

31 მაგბიი საიმონი, „საპარლამენტო იმუნიტეტის წესები ევროპის პარლამენტში და ევროპაგშირის წევრ სახელმწიფოებში“, ბრიუსელი, საპარლამენტო კედლებისა და დოკუმენტაციის ევროპული ცენტრის (ECPRD) გამოცემა, 2001 წელი. იხ. აგრეთვე: პარლამენტომორისი კავშირი, „PARLINE-ს მონაცემთა ბაზა“, 2012 წელი, <http://www.ipu.org/parline-e-parlinesearch.asp>; ევროპის საბჭოს საპარლამენტო იმუნიტეტი, იხ. ზემოთ სქოლით 26

ვის ეხება	მოქმედების სფერო	სანგრძლივობა	დასაშეგნია თუ არა იმუნიტე- ტის მოხსენა?	როდის და რო- გორ	
საფრანგეთი	პარლა- მენტის წევრებს	შეიძლება დაეკის- როს დისციპლინური სახელმგები მხოლოდ თავმჯდომარის / პარ- ლამენტის მიერ (მაგ- ალითად, გაფრთხილება წესის დაცვის თაობაზე, საყვედლური). არ გვისრე- ბა სისხლის და სამოქა- ლაქო სამართლებრივი აასუსტმგებლობა, არ ექვემდებარება გამომიერას / დაკითხვას გამოთქმული მოსახრე- ბებისა და კენჭისყრაში მიცემული ხმის გამო, ოუ ეს პირდაპირ დაკა- ვშირებულია საპარლა- მენტო მოვალეობების განხორციელებასთან	დაცვა ენიჭება საპარლამენტო მანდატის დასაწყისი- ლა დასახ- ულამდე. მანდატის ვა- დის გასვლის შემდეგ, დაცვა დაკითხვის მოქმედების პერიოდში გამოთქმულ მო- სახრებებზე.	არა მანდატის დასახ- ულამდე. მანდატის ვა- დის გასვლის შემდეგ, დაცვა კვლავ გრძელ- დება მანდატის მოქმედების პერიოდში გამოთქმულ მო- სახრებებზე.	პარლამენ- ტის წევრის არ შეიძლება მო- ხსნას სამართ- ლებრივი პასუხ- ისმგბელობისგან დამცავი მანდატი
გერმანია	მხოლოდ ბუნდ- ესტაბის წევრებს (და არა ბუნდეს- რატის)	შეიძლება დაეკის- როს დისციპლინური სახელმგები მხოლოდ თავმჯდომარის / პარ- ლამენტის მიერ (მაგ- ალითად, გაფრთხილება წესის დაცვის თაობაზე, საყვედლური). არ გვისრე- ბა სისხლის და სამოქა- ლაქო სამართლებრივი აასუსტმგებლობა გამოთქმული მოსახრე- ბებისა და კენჭისყრაში მიცემული ხმის გამო, ოუ ეს პირდაპირ დაკა- ვშირებულია საპარლა- მენტო მოვალეობების განხორციელებასთან და გაეკოდებულია ბუნდ- ესტატი ან საპარლა- მენტო კომიტეტების შეხვედრებზე გამოსვ- ლისას	დაცვა ენიჭება საპარლამენტო მანდატის დასაწყისი- ლა დასახ- ულამდე. მანდატის ვა- დის გასვლის შემდეგ, დაცვა კვლავ გრძელ- დება მანდატის მოქმედების პერიოდში გამოთქმულ მო- სახრებებზე.	დიასხ “კონსტიტუციის საწინააღმდეგო ცილისწამების” ან “ბუნდესტა- ტის უპატივცე- შულობის” შემთხვევაში, პროკურორს ან იმუნიტეტების და საპროცე- დურო საკითხთა კომიტეტს შეუძლია მოთხოვთ იმუ- ნიტების საკით- ხის კენჭისყრაზე დაეცნება ბუნდ- ესტატი	
პოლონეთი	პარლა- მენტის წევრებს	შეიძლება დაეკის- როს დისციპლინური სახელმგები მხოლოდ თავმჯდომარის / პარ- ლამენტის მიერ (მაგ- ალითად, გაფრთხილება წესის დაცვის თაობაზე, საყვედლური). არ გვისრე- ბა სისხლის და სამოქა- ლაქო სამართლებრივი აასუსტმგებლობა გამოთქმული მოსახრე- ბებისა და კენჭისყრაში მიცემული ხმის გამო, ოუ ეს პირდაპირ დაკა- ვშირებულია საპარლა- მენტო მოვალეობების განხორციელებასთან	დაცვა ენიჭება საპარლამენტო მანდატის დასაწყისი- ლა დასახ- ულამდე. მანდატის ვა- დის გასვლის შემდეგ, დაცვა კვლავ გრძელ- დება მანდატის მოქმედების პერიოდში გამოთქმულ მო- სახრებებზე.	მესამე პირთა უფლებების დარღვევის შემთხვევაში (პირადი უფლე- ბების დარღვევა ან ცილისწამება და სახელის გა- ტევა), ეროვნულ კრიოლობის (სეიმის) შეუძლია პარლამენტის წევრს მოუხსნას პრივალეგია	

გის ეხება	მოქმედების სფერო	ხანგრძლივობა	დასაშეგებია თუ არა იმუნიტე- ტის მოხსნა?	როდის და რო- გორ
დიდი ბრი- ტანეთი	პარლა- მენტის წევრებს	შეიძლება დაეკის- როს დისციპლინური სახელები მხოლოდ თაგმჯდომარის / პარ- ლამენტის მიერ (მაგ- ალითად, გაფრთხილება წესის დაცვის თაობაზე, საუკედური). არ კისრე- ბა სისხლის და სამოქა- ლაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, არ კეცებადა / დაკითხვას გამოიტმული მოსახრე- ბებისა და კრიტიკურაში მიცემული ხმის გამო, თუ ეს პირდაპირ დაკა- ვშირებულია საპარლა- მენტო მოვალეობების განხორციელებასთან	დაცვა ენიჭება საპარლამენტო მანდატის / დასახელის უმდებ, დაცვა კვლავ გრძელ- დება მანდატის მოქმედების პერიოდში გამოიტმულ მო- სახრებებზე. მოწმეებთან მიმართებაში	მხოლოდ გამონაცვლის ცილის პანონით ცილისწამების უმდებ პარ- ლამენტის დამართებაში მიმართებაში

ზემოაღნიშნული თავისუფლებების დაცვის მეორე გზა ის არის, რომ პარლამენტარებს შეიძლება მიენიჭოთ იმუნიტეტი სისხლისამართლებრივი დეკნისგან და, ზოგ შემთხვევაში, – დაკავებისგან, მაგალითად, ჩვეულებრივი დანაშაულებისთვის. ის ცნობილია, როგორც „ფორმალური საპარლამენტო იმუნიტეტი“ ან „ხელშეუხებლობა“ და, როგორც წესი, მისი მოქმედება შეზღუდულია – მაგალითად, იმუნიტეტი შეიძლება ვრცელდებოდეს მხოლოდ იმ პერიოდზე, როდესაც პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება მოქმედია, და შესაძლებელია მოიხსნას გარკვეული პირობების არსებობისას (იხ. ცხრილი 3). აქაც დეპუტატებისთვის ასეთი იმუნიტეტის მინიჭების გამართლება იმით შეიძლება, რომ, ისტორიულად, აღმასრულებელი ხელისუფლება ზოგჯერ „პრობლემური“ ან კრიტიკული დეპუტატებისგან გათავისუფლებას ცდილობდა. როგორც პარლამენტთაშორისი კავშირი (IPU) აღნიშნავს, „მთავრობები ხშირად იყენებენ სისხლისამართლებრივ დეკნას, როგორც კრიტიკული ან ხელის შემშლელი პარლამენტარების საჯარო ცხოვრებისგან ჩამოცილების საშუალებას“³².

მაგრამ ხელშეუხებლობა არ არის დაუსჯელობის ტოლფასი – ანუ ის არ ნიშნავს, რომ დეპუტატი კანონზე მაღლა დგას და შეუძლია ჩვეულებრივი დანაშაულები სამართლებრივი დეკნის შიშის გარეშე ჩაიდინოს. თუმცა პარლამენტარები ზოგჯერ ისე იქცევიან, თითქოს პირიქითად, და ცდილობენ, თავიათი იმუნიტეტით უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისთვის ან სისხლის სამართლის დანაშაულის, მათ შორის, კორუფციული დანაშაულის, და თანამდებობის ბოროტად გამოყენების გამო სამართლებრივი დეკნისგან თავის დასაღწევად ისარგებლონ.

ამიტომ მიზანშეწონილია, შეიძლებოს დეპუტატების მიერ საპარლამენტო იმუნიტეტით საგებლობის ფარგლები. იმუნიტეტის შენერება ხდება, მაგალითად, *in flagrante delicto* შემთხვევაში, ანუ როდესაც პირს დანაშაულის ჩადენაზე წაასწრებენ. ამ დროს ქვეყნების უმრავლესობაში პარლამენტის წევრს იმუნიტეტი ეხსნება, მაგრამ მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. ეს პარლამენტს საშუალებას აძლევს, შეამოწმოს,

³² პარლამენტთაშორისი კავშირის ადამიანის უფლებათა სახელმძღვანელო, 2005 წელი, გვ. 22 – იხ. ზემო სქემით 24

სამართლებრივად დასაბუთებულია თუ არა მისი წევრის წინააღმდეგ დაწყებული სამართლაწარმოება.³³

მაგალითად, საქართველოში

„პარლამენტის წევრები გარეკეული ხელშეუხებლობით სარგებლობენ. კერძოდ, პარლამენტის წევრის დაპატიმრება, მისი ბინის ჩერეკა და, დანაშაულის ფაქტზე წასწრების შემთხვევაში, მისი პატიმრობაში დატოვება მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს თანხმობით შეიძლება. პარლამენტის წევრს უფლება აქვს, ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს, და ის პასუხისგებაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობების შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისთვის.“³⁴

ნებისმიერი გადაწყვეტილება იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე სამართლიანი პროცესის წესების დაცვით უნდა იქნეს მიღებული და პარლამენტის წევრს უნდა მიეცეს თავის დაცვის და გასახივრების შესაძლებლობა.³⁵

ცხრილი 3: ხელშეუხებლობა ზოგიერთი ქვეყნის მაგალითზე³⁶

ვის ეხება	მოქმედების სფერო	ხანგრძლივობა	დასაშვებ- ბია თუ არა იმუ- ნიტეტის მოხსნა?	როდის და როგორ
ხორგაბია პარლამენტის წევრებს	დაცულია სისხლის სამართლებრივი დევნისგან და დაპატიმრების- გან. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც პარლა- მანის წევრის წარდაზე წასწრებენ ისეთი დაცულის სამართლის და ასალი პარ- დანაშაულის ჩადენის დამენტის არჩე- პროცესში, რომელიც ვის პერიოდში. ითვალისწინებს თავისუფლების ადგენერაციას მეტი ვადით.	დაცვა ენიჭება საპარლამენტო მანდატის და- საწყისიდან დარღვევების და- დასასრულამდე, აგრეთვე პარლა- მენტის ვადაზე ადრე დაშლასა და ასალი პარ- დანაშაულის ჩადენის დამენტის არჩე- პროცესში, რომელიც ვის პერიოდში. ითვალისწინებს თავისუფლების ადგენერაციას მეტი ვადით.	დიახ დაცვა ენიჭება სამართლებრივი დევნისგან და დაპატიმრების გან. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც პარლა- მანის წევრის წარდაზე წასწრებენ ისეთი დაცულის სამართლის და ასალი პარ- დანაშაულის ჩადენის დამენტის არჩე- პროცესში, რომელიც ვის პერიოდში. ითვალისწინებს თავისუფლების ადგენერაციას მეტი ვადით.	შეამდგომდობას იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე კომპეტენ- ტური თრიანო წარლამენ- ტის თავმჯდომარებელის თავმჯდომარე ამ შეამდგომდობას უგ- ზავნის მანდატების და იმუნიტეტების საკითხთა საპარლა- მენტო კომიტეტს. კომიტეტი დასკვნას წარუდგენს პარლა- მენტს მომდევნო სე- სიახე. გადაწყვეტილე- ბას იმუნიტეტის მოხ- სნის თაობაზე იდებს პარლამენტი.

33 იქვე, გვ. 65

34 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება“, თბილისი, 2011 წელი, გვ. 33. [35 ევროპის სასამართლოს ამასთან დაკავშირებით განხილული აქვს ერთი საქმე. კერძოდ, საქმეში „დემიკოდი მაღლის წინააღმდეგ“ \(1991 წელი, 14 EHRR 47\) ევროპის სასამართლომ განაცხადს, რომ ევროპის კონვენციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი პარლამენტის უპარივცემულობასთან დაკავშირებულ სამართალწარმოებაზედაც გრცელდება და მოცემულ საქმეში დარღვეული იყო ამ მუხლით გათვალისწინებული გარანტია, რომლის თანახმად, პირი უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს სამართლიანი პროცესით დამოუკიდებელი და მიუკერძობელი სასამართლოს მიერ.](http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment_(საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიში)</p>
</div>
<div data-bbox=)

36 მაკგი, იხ. ზემოთ სქოლით 31, და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო იმუნიტეტი, იხ. ზემოთ სქოლით 26

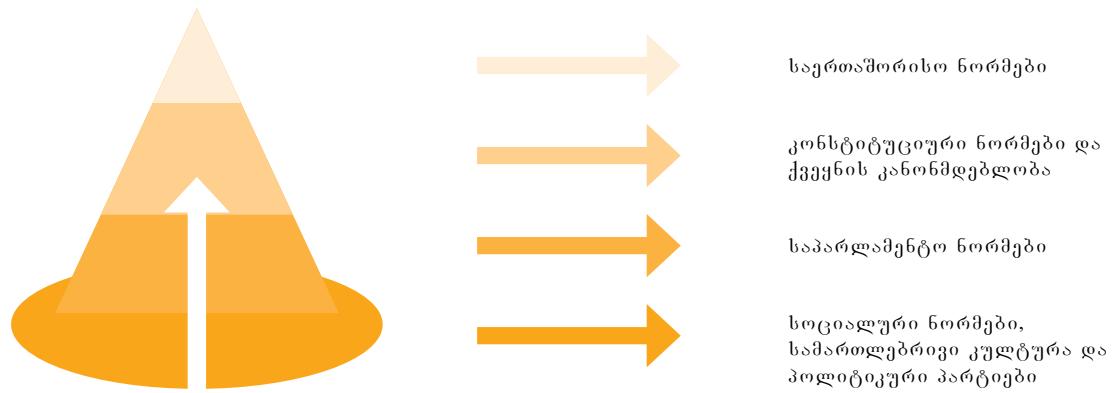
საფრან- გეთი	პარლამენტის წევრებს	დაცულია სისხ- ლის და აღმინის- ტრაციული სამართ- ლებრივი დევნისგან (მაგრამ არა წინას- წარი გამოძიებისა და ჩერეკისგან) და დაპატიმრების- გან. გამონაკლისია შემთხვევა, როდე- საც პარლამენტის წევრს წაასწრე- ბენ დანაშაულის ჩადენის პროცესში. აგრეთვე, დაცულია მცირე მნიშვნელო- ბის სამართალ- დარღვევებისა და სახდელებისგან საგადასახადო და სამოქალაქო საქმეე- ბთან დაკავშირებით. დაცულია სახურის შეფარდების წარმოე- ბისგან.	შეზღუდულია მანდატის მოქ- მედების ვადით	დიახ	შეამდგომლობას იმუნიტეტის მოხს- ნის თაობაზე აეკნებს იუსტიციის მინის- ტრი, რომელიც ამ შეამდგომლობას უგ- ხავნის პარლამენტს. საქითხს განიხილავს და გადაწყვეტილებას დახურულ სხდომაზე იღებს ბიუროს დელ- გბაცია.
გერმანია	მხოლოდ ბუნდესტაგის წევრებს (და არა ბუნდეს- რატის)	დაცულია სისხლის და დისციპლინური სამართლებრივი დევნისგან (მათ შორის, წინასწარი გამოძიებისა და ჩერეკისგან) და დაპატიმრების- გან. გამონაკლისია შემთხვევა, როდე- საც პარლამენტის წევრს წაასწრებენ დანაშაულის ჩადენის პროცესში. დაცუ- ლია სამოქალაქო სარჩელებისგან, ხელშეკრულებით ან მოსამზადებელი დო- კუმენტებით გათვალ- ისწინებული ვალდე- ბულების დარღვევი- დან წარმოშობილი სარჩელებისგან და სამოქალაქო საქმი- დან გამომდინარე პატიმრობისგან.	შეზღუდულია მანდატის მოქ- მედების ვადით	დიახ	შეამდგომლობა იმუ- ნიტეტის მოხსნის თაობაზე შეიძლება დაყენოს რამდენ- იმე თრგანოში, მათ შორის პროცესორმა და სახამართლოებმა. იუსტიციის მინისტრი შეამდგომლობას უგხავნის ბუნდესტა- გის თაგმჯდომარეს, რომელიც შეამდგომლობას გადაუგზავ- ნის არეალებზე ზედამსედველო- ბის, იმუნიტეტების და საპროცედურო კომიტეტს. ბუნდ- ესტაგი კენჭს უყრის იმუნიტეტის მოხსნის საკითხს კომიტეტის წარდგინებით.

პოლო- ნეთი	პარლამენტის წევრებს	დაცულია სისხლის სამართლად-წარ- მოებისგან ყველა სახის დანაშაულზე. გამონაკლისია და- ნაშაულები, რომ- ლებიც იწვევს თანამდებობრივ პასუხისმგებლობას. ასევე დაცულია დაპატიმრებისგან, წინასწარი პატიმ- რობისგან, სა- სამართლო წარმოგ- ბის აღმარისებან და ნინის ჩხრებისგან.	შეზღუდულია მანდატის მოქ- მედების ვადით	დიახ	იმუნიტეტი შეიძლება მოუხსნას პარლამენტ- მა. ამ შემოხვევაში, პარლამენტის წევრს უნდა მოუსმინონ. პარლამენტის წევრს არ აქვს მიღებული გადაწყვეტილების გა- სახივრცების უფლება.
დიდი ბრიტა- ნეთი	პარლამენტის ორივე პალა- ტის წევრებს	პარლამენტის მუშაობის კოვე- ლი შემცირებიდან ან დაიხოვნიდან 40 დღის განმავ- ლობაში	პარლამენტის მუშაობის კოვე- ლი შემცირებიდან ან დაიხოვნიდან 40 დღის განმავ- ლობაში	არა	პარლამენტის წევრი ხელშეუხებელია და იმუნიტეტის მოხსნა დაუშვებელია.

1.4 რეცორძის პირობები

საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტების ნებისმიერი რეფორმის დაწყებამდე აუცილე-
ბელია შეფასდეს მოქმედი წესები და დადგინდეს, არსებული კონტექსტის გათვა-
ლისწინებით, სხვა რომელი ასპექტები უნდა იქნეს გათვალისწინებული რეფორმირები-
სას. ნორმატიული თვალსაზრისით, „არსებულ კონტექსტში“ იგულისხმება ნორმების
ურთიერთდაკავშირებული ოთხი შრე (ი.ხ. გრაფიკი 3 ქვემოთ). ქვეყანას, როგორც საერთა-
შორისო საზოგადოების წევრს, შეიძლება ეკისრებოდეს ვალდებულებები ან სურვილი
პქონდეს, იგისროს აღიარებული საერთაშორისო ნორმების შესრულების ვალდებულე-
ბა. შინასახელმწიფოებრივ დონეზე ეთიკური სტანდარტების დადგენაში მთავარ როლს
ქვეყნის კონსტიტუციით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრული ნორმები ას-
რულებს. ამასთანავე, საპარლამენტო ნორმების დონეზე შეიძლება არსებობდეს ფორმ-
ალური ნორმები, მაგალითად, პარლამენტის რეგლამენტი, აგრეთვე არაფორმალური
ნორმები. დასასრულ, ეს სამი ზედა შრე უფუძნება კონკრეტულ სოციალურ ნორმებს და
საერთო სამართლებრივ კულტურას, რომელშიც პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკური
კანდიდატების შერჩევასა და ეთიკური სტანდარტების გაუმჯობესებაში არსებით როლს
ასრულებენ.

გრაფიკი 3: ნორმატიული ჩარჩო, რომელიც ეთიკური სტანდარტების ჩამოყალიბებას განაპირობებს



საერთაშორისო ნორმები – არ არსებობს რაიმე გლობალური დოკუმენტი, რომელიც საპარლამენტო ქცევას დაარეგულირებდა, ასევე არ არსებობს წესების დადგენისა და აღსრულების კონკრეტული „სწორი“ გზა.³⁷ თუმცა 1990–2000-იან წლებში დემოკრატიული მმართველობის სფეროში კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის ამსახველი პრინციპების დანერგვის მიმართულებით არაერთი ნაბიჯი გადაიდგა (იხ. ცხრილი 4). მართალია, ამ პრინციპების უმრავლესობა რეკომენდაციის ფორმისაა, ევროპის საბჭოს კონვენცია სისხლის სამართლის სფეროში კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ და გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ მათი ხელმომწყრებისთვის მნიშვნელოვან და იურიდიულად სავალდებულო ნორმებს შეიცავს. გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურის ცნებას, კონკრეტულად უთითებს პირებზე, რომელებიც ფლობენ „საკანონმდებლო თანამდებობას“, და მოთხოვს ქცევის კოდექსის ან სტანდარტების მიღებას კორუფციასთან ბრძოლის და საჯარო ფუნქციების შესრულებისას კეთილსინდისიერების, პატიოსნების, პასუხისმგებლობისა და პროფესიონალიზმის ხელშეწყობის მიზნით.

ზოგადად უნდა ითქვას, რომ საერთაშორისო ნორმები, საბოლოო ჯამში, მნიშვნელოვანი გზამქედვები პრინციპებია უკეთი იმ ქვეყნისთვის, რომლებსაც დემოკრატიზაციასა და კორუფციასთან ბრძოლაში პროგრესის მიღწევა სურთ. იმავდროულად, საერთაშორისო სტანდარტების დაგმაყოფილებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ქვეყნის მიერ საერთაშორისო ორგანიზაციებში გაწევრებისთვის ან საერთაშორისო დახმარების მიღებისთვის საჭირო პირობების დაგმაყოფილებაშიც.

ცხრილი 4: ქცევის საერთაშორისო სტანდარტების განვითარება: ქრონოლოგია

1996 წელი გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო „ტიპური საერთაშორისო ქცევის კოდექსი საჯარო მოსამსახურებისთვის“, როგორც სახელმძღვანელო ინსტრუმენტი კორუფციასთან ბრძოლის დონისბიექტში.³⁸

1997 წელი ევროპის საბჭომ მიიღო კორუფციასთან ბრძოლის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომელთაგან მე-IV პრინციპის მოწოდებაა, „ხელი შეეწყოს არჩევული წარმომადგენლების მიერ ქცევის კოდექსის მიღებას“.³⁹

მიღებულ იქნა კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კონვენცია მექრთამების წინააღმდეგ, რომელიც ავალდებულებს ხელმომწყრებს, შემოიღო ქვეყნის შიდა კანონმდებლობა, რომლითაც აიგრძალება უცხო ქვეყნის საჯარო მოსამსახურებისთვის,

37 ერთადერთი სფერო, რომელშიც ნახევრად გლობალური რეგულირება არსებობს, უკავშირდება მექრთამების საჯარო სექტორში, რომელშიც შეიძლება პარლამენტის წევრების მოიაზრებოდნენ. ქაონობის კური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კონვენცია მექრთამების წინააღმდეგ, რომელსაც 38-მა ქვეყნამ მოაწერა ხელი, კრძალავს უცხო ქვეყნის საჯარო მოსამსახურების მოქრთამებებს. კიდევ უფრო მეტ ქვეყნას აქვს ხელი მოწერილი გაეროს კონვენციას წინააღმდეგ ცხადია, ეს სამართლებრივი დოკუმენტები გასათვალისწინებელია ნებისმიერი რეფორმისას, რომელიც პარლამენტის წევრებთან დაკავშირებულ მარეგულირებელ წესებს ეხება, მაგრამ აღნიშნული სამართლებრივი დოკუმენტებს პასუხისმგებლობის აკისრების ქრთმის მიმცემ კომპანიებისა და არა ქრისტიანის ამღებ საჯარო მოსამსახურებებს (ოფიცია საჯარო მოსამსახურებებს შეიძლება, თავის შერივ, ქრთმის აღებისთვის პასუხისმგებლობა ქვეყნის შიდა კანონმდებლობით ეკისრებოდეთ).

38 გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეა, „რეზოლუცია 51/59“, 12 დეკემბერი 1996 წელი, <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

39 ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი, „რეზოლუცია № 97(4) კორუფციასთან ბრძოლის 20 სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ“, 1997 წელი, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)

მათ შორის, პარლამენტის წევრებისთვის, ქრთამის მიცემა ხაერთაშორისო საქმიან გარიგებებთან დაკაფიურებით.⁴⁰

1999 წელი ეკროპის საბჭოს კონცენტრია ხისხლის სამართლის სფეროში კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ ავალდებულებს სახელმწიფოებს, აკრძალონ „შინასახელმწიფოებრივ სახალხო კრილობებზე“ აქტიური და პასიური მექრთამებისათვის იქმნება კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), რომელიც განახორციელდებს ანტიკორუფციული სტანდარტების შესრულების მონიტორინგს და ხდს შეუწყობს სახელმძღვანელო პრინციპების აღსრულებას.

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების კონგრესის მიერ მიღებული ეკროპის საბჭოს რეკომენდაცია №60 ადგილობრივი და რეგიონული დონის არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ დანართის სახით შეიცავს ქცევის კოდექსს, რომელშიც მოცემულია გზამკლევი წესები, თუ როგორ შეასრულონ მათ ყოველდღიური მოვალეობები ეთიკური პრინციპების შესაბამისად და მიიღონ პრევენციული ზომები კორუფციის რისკის შესამცირებლად.⁴¹

2000 წელი ეკროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია №1214 ადასტურებს მზარდ საერთაშორისო თანხმობას იმათან დაკავშირებით, რომ აუცილებელია არსებობდეს პარლამენტის წევრთა ინტერესების საჯაროდ განცხადების მექანიზმი, როგორც საპარლამენტო ქცევის რეგულირების მინიმალური დონისხიერა.

2005 წელი გაერთს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ მის ხელმომწერებს აქისრებს იურიდიულად სავალდებულო ვალდებულებას, „თავიანთ ინსტიტუციურ და სამართლის ხისტემებში გამოიყენონ ქცევის კოდექსები ან სტანდარტები საჯარო ფუნქციების სწორი, დირექტული და ჯერვანი შესრულების უზრუნველსაყოფად“.⁴²

2006 წელი ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეის⁴³ ბრიუსელის დეპლარაცია ადგენს რეკომენდაციებს პარლამენტის წევრთა პროფესიული სტანდარტების რეგულირების თაობაზე (ი. ქვედა გრაფა).⁴⁴

2010 წელი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების კონგრესის მიერ მიღებული ეკროპის საბჭოს რეზოლუცია №316 კურადღებას ამაგილებს კორუფციის რისკზე და საზღასმით აღნიშნავს „ეთიკურ დირექტულებებზე დაფუძნებული კულტურის“ განვითარების აუცილებლობას.⁴⁵

2012 წელი კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფმა (GRECO) დაიწყო შეფასების მეოთხე ეტაპი, რომელიც ეხება კორუფციის პრევენციას პარლამენტის წევრების, მოსამართლეებისა და პროკურორების საქმიანობაზე.⁴⁶

40 ეპონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კონვენცია საერთაშორისო საქმიან გარიგებებში უცხო ქვეყნის საჯარო მოსამსახურების მოქრთამგასთან ბრძოლის შესახებ და მათთან დაკავშირებული დოკუმენტები, 2011 წელი, <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/antibriberyconvention/38028044.pdf> “უცხო ქვეყნის საჯარო მოსამსახურის” ცნება მოიცავს “ნებისმიერ პირს, რომელსაც უცხო სახელმწიფომი აქვთ საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული ან სასამართლო თანამდებობა”

41 ეკროპის საბჭო, ეკროპის საბჭოს კონვენცია ხისხლის სამართლის სეკურიტი კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ”, სტრასბურგი, 1999 წელი, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

42 ეკროპის საბჭო, რეკომენდაცია 60, „ადგილობრივი და რეგიონული დონის არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ“, სტრასბურგი, 1999 წელი, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE>

43 გაერთ, „გაერთს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ“, იუს-იორპი, 2004 წელი, მუხლი 8.2, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf

44 ეს თრგანო შედგება 320 წევრისგან, რომლებიც ეუთოს მონაწილე ეკვედა სახელმწიფოს წარმოადგენს, და მისი დანიშნულებაა ეუთოს მიზნებთან დაკავშირებით პარლამენტთაშორისი დიალოგის ხელშეწყობა.

45 ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა, ი. ზემოთ სქოლით 5, იქვე, გვ. 16

46 ი. ეკროპის საბჭო, „ადგილობრივი და რეგიონული დონის არჩეული წარმომადგენლების უფლება-მოვალეობები“, სტრასბურგი, 2010 წელი, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1697717&Site=CM>

47 კითხვარი იხილეთ მისამართზე: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp

ამონარიდი ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუციიდან „ეუთოს რეგიონში კარგი მმართველობის, საჯარო მოსამსახურეთა კეთილსინდისიერების და კანონის უზენაესობის გაძლიერების მიზნით პარლამენტის წევრთა იმუნიტეტის შეზღუდვის შესახებ“⁴⁸

„[საპარლამენტო ასამბლეა] მოუწოდებს ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოების პარლამენტებს, მიიღონ კანონმდებლობა, რომელიც:

1. **შემოიღებს სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის ან ეთიკის ნორმის დარღვევის გამო საპარლამენტო იმუნიტეტის მოხსნის მკაფიო, დაბალანსებულ, გამჭვირვალე და აღსრულებად პროცედურებს;**
2. **დაადგენს, რომ საპარლამენტო იმუნიტეტი არ ვრცელდება ქმედებებზე, რომლებიც პირმა საჯარო თანამდებობის დაკავებამდე ან საჯარო თანამდებობის დატოვების შემდეგ განახორციელა.“⁴⁹**

კონსტიტუციური ნორმები და ქვეყნის კანონმდებლობა – საპარლამენტო სტანდარტების მარეგულირებელი სისტემის შექმნისას და ამ სისტემის რაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას პროექტის ავტორებმა ასევე უნდა გაითვალისწინონ კონსტიტუციის ნორმები, მათ შორის, ისინი, რომლებიც ეხება ძალთა ბალანსს პარლამენტსა და ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოს შორის, ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოსა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის. კონსტიტუციით გათვალისწინებული და ფაქტობრივად არსებული ძალთა ბალანსი განაპირობებს პარლამენტის წევრთა მოტივაციას და შესაძლებლობას, პროფესიონალურად და ეთიკურად მოიქცენ. ამიტომ ეს ხელს შეუწყობს რეგულირების პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრას. მაგალითად, თუ პარლამენტი სუსტია და ნაკლებ გავლენას ახდენს პოლიტიკის შემუშავებასა და კანონშემოქმედებაზე, მაშინ ნაკლებად საგარაუდოა, რომ ინტერესთა ჯგუფები ეცდებიან გავლენის ყიდვას პარლამენტის წევრების მოსყიდვის გზით. ამ შემთხვევაში არასათანადო მოქცევის საფრთხე შეიძლება უფრო მეტად საპარლამენტო რესურსების არასათანადო გამოყენებაში მდგომარეობდეს.

ამასთანავე, ნებისმიერი ახალი წესი კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს. 2010 წელს სერბეთის ანტიკორუფციულმა სააგენტომ საკონსტიტუციო სასამართლოში აღძრა კონსტიტუციის გადასინჯვის წარმოება მას შემდეგ, რაც ანტიკორუფციული სააგენტოს მარეგულირებელი კანონის დასკვნით დებულებებში შეტანილ იქნა ცვლილება, რომელიც მოქმედ თანამდებობის პირებს ეხებოდა.⁵⁰ აღნიშნული კანონის თანახმად, სააგენტომ უნდა შეამოწმოს ინტერესთა კონფლიქტის არსებობა, როდესაც საჯარო მოსამსახურეს

48 ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა, იხ. ზემოთ სქოლით 5

49 იქვე

50 კანონიში შეტანილი ცვლილებები სერბეთის რესპუბლიკის ოფიციალურ ბეჭდებით ორგანიზმი (N53/10) 2010 წლის 29 ივნისს გამოქვეყნდა და ძალაში 2010 წლის 6 აგვისტოს შევიდა.

საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობის დაქავება სურს.⁵¹ ახალი ცვლილება კი, რომელიც ანტიკორუფციულმა სააგენტომ გაასაჩივრა, საჯარო მოსამსახურეებს უფლებას აძლევდა, შეენარჩუნებინათ თანამდებობა, რომელსაც ისინი კანონის ძალაში შესვლის მომენტისთვის ულობდნენ – ანუ მოქმედ დეპუტატებს ანდა რეგიონული ან ქალაქის დონის საკანონმდებლო ხელისუფლების წევრებს უფლება ეძლეოდათ, შეენარჩუნებინათ დამატებით მერისა და ვიცე-მერის თანამდებობები (ან სხვა თანამდებობები აღმასრულებელ ხელისუფლებაში). ანტიკორუფციულმა სააგენტომ აღნიშნული ცვლილება სერბეთის კონსტიტუციისთვის და ადგილობრივი ხელისუფლების მარეგულირებელ სხვა კანონმდებლობასთან შეუსაბამოდ მიიჩნია, რადგან ისინი მკაცრად მიჯნავდა ეროვანეთისგან საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს. სწორედ ამ საფუძვლით დაიწყო ანტიკორუფციულმა სააგენტომ სამართლწარმოება საკონსტიტუციო სასამართლოში. ანტიკორუფციული სააგენტო იმასაც ამტკიცებდა, რომ გასაჩივრებული ცვლილება იმავდროულად სხვა თანამდებობის პირების მიმართ დისკრიმინაციული იყო და ეწინააღმდეგებოდა გაეროს კონვენციას კორუფციის წინააღმდეგ, აგრეთვა ადამიანის უფლებათა უკროპის კონვენციას, რომელთა მონაწილეც არის სერბეთი. 2011 წლის სექტემბერში საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა ანტიკორუფციული სააგენტოს საჩივარი.⁵² გასაჩივრებული ცვლილება არაკონსტიტუციურად და ბათილად იქნა ცნობილი, რის საფუძველზედაც ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ყველა მიმდინარე საქმე დახურა.⁵³ ანტიკორუფციული სააგენტოს არგუმენტი იყო არა ის, რომ პარლამენტის წევრის და მერის თანამდებობები მაინცდამაინც კონფლიქტში მოდის ერთმანეთთან, არამედ ის, რომ ამ ორი თანამდებობის ერთდროულად ფლობა ეწინააღმდეგება სერბეთის კანონმდებლობას. აქედან გამომდინარე, ეს საქმე ნათლად წარმოაჩენს იმის აუცილებლობას, რომ საპარლამენტო ქცევის მარეგულირებელ ნორმებში შეტანილი ცვლილება არსებულ საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო კონტექსტთან თავსებადი იყოს.

ზოგ ქვეყანაში პარლამენტის წევრებისა და საჯარო მოსამსახურეების ქცევა ერთი და იმავე სისტემით რეგულირდება. ამიტომ მათზე შეიძლება ვრცელდებოდეს საერთაშორისო ანტიკორუფციული გალდებულებები, როგორიცაა გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ.⁵⁴ მაგალითთად, საქართველოს კონსტიტუცია და საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ შეიცავს საჯარო მოსამსახურეების ქცევის მარეგულირებელ ნორმებს, რომლებიც იმავდროულად პარლამენტის წევრებს ეხება. სხვა ინსტიტუციური მოწოდების ქვეყნებში სხვადასხვა კატეგორიის საჯარო თანამდებობის პირებისთვის ცალკე მარეგულირებელი სისტემა არსებობს. მაგალითთად, ზოგჯერ სხვადასხვაგვარად რეგულირდება პარლამენტის იმ წევრების საკითხი, რომლებსაც

51 კანონის თანახმად, ანტიკორუფციული სააგენტო ადგნენ შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის არსებობას. დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მას უფლება აქვს, მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება და განახორციელოს აღმოჩენისტრაციული ღონისძიებები. ანტიკორუფციული სააგენტო ასევე უფლებამოსილია, დაიწყოს აღმოჩენისტრაციული სამართლწარმოება საჯარო მოსამსახურის მიერ მისი გადაწყვეტილების შეუსრულებლობის შემთხვევაში. თავის მხრივ, საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს, სააგენტოს გადაწყვეტილება გაასახივოროს სააგენტოს საბჭოში (მეორე ინსტანციის ორგანო), ხოლო თუ უკმაყოფილოა მიეცეული გადაწყვეტილებით, შეუძლია იგი აღმოჩენისტრაციული სამართლწარმოების წესთ ბელგრადის აღმოჩენისტრაციულ სასამართლოში გაასაჩივროს. „კანონი ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“ სერბების რესუბლიის თვიციალური გაქვდვით ორგანოში (№97/08) 2008 წლის 27 ოქტომბერს გამოქვეყნდა და ძალაში 2010 წლის 1 იანვარს შევიდა.

52 ბეტა ტანჯური, „ანტიკორესთა კონფლიქტის გამო 20 საჯარო მოსამსახურე დატოვებს თანამდებობას“, 2011 წელი, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301

53 ეს იმას ნიშანავდა, რომ 25-ზე მეტი თანამდებობის პირი მოდიოდა წინააღმდეგობაში კონსტიტუციისთვის და ერთო თანამდებობის დატოვება მოუწევდა. თუმცა მედიაში საკითხის ინტენსიურმა გაშუქებაზ აიძულა ამ თანამდებობის პირების უმრავლესობა, დაუშემცნებლივ გადამდგარიყვნენ ერთ-ერთი თანამდებობის, თვიციალური პროცედურების გარეშეც. აღნიშნული ინფორმაცია მოწოდებულია ანტიკორუფციული სააგენტოს უფროსის – ზორანა მარკოვიჩის – მიერ გამოგზავნილი წერილით.

54 ის. პუნქტი A4, თუმატერი ანგარიში „კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის III თავის ცრიმინალიზაცია და აღმორებების აღსრულების შესახებ“ (CAC/COSP/2011/2), რომელიც დარიგდა კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების კონვერენციაზე, 25 აგვისტო, 2011 წელი, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V1185447e.pdf>

იმაგდროულად აღმასრულებელ ხელისუფლებაში უკავიათ თანამდებობა, და პარლამენტის იმ წევრების საკითხი, რომლებიც მხოლოდ პარლამენტის არიან. დიდ ბრიტანეთში არსებობს ცალკე კოდექსი დეპუტატებისთვის, რომლებიც იმაგდროულად მინისტრები არიან, რის გამოც ეს პირები უფრო მკაცრ მონიტორინგს და შემოწმების პროცედურებს ექვემდებარებიან. ირლანდიაში ცალ-ცალკე კოდექსები მოქმედებს „თანამდებობის ქრონი“ დეპუტატებისთვის (ანუ რომლებიც იმაგდროულად მინისტრები ან კომიტეტების თავმჯდომარებები არიან) და „თანამდებობის არქონები“ დეპუტატებისთვის, რომელთა შორის ზოგ შემთხვევაში არჩეული და დანიშნული თანამდებობის პირებიც მოიაზრებიან.⁵⁵ ზოგიერთ საკითხთან დაკავშირებით შეიძლება მიზანშეწონილი იქოს წესების გავრცელება პარლამენტის წევრებთან დაახლოებულ პირებზე, როგორებიც არიან პარლამენტის წევრის ძირითადი თანამშრომლები და თანაშემწევები, ოჯახის წევრები და მეგობრები.⁵⁶

ცხრილი 5: თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსების მაგალითები

ქვეყანა	კოდექსი	მიღების მირითადი	მახასიათებლები
თარიღი			
ერანდა	ინტერესთა კონფლიქტის საკონკრეტო და თანამდებობის დატვების შემდგრომი ქცევის მარეგულირებელი კოდექსი	1994	საჯარო თანამდებობის პირთა (მაგ., მინისტრები, სახელმწიფო მდივნები, საპარლამენტო მდივნები) ქცევის მარეგულირებელი ნორმები
საქართველო	კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“	1997	საჯარო მოსახსეაურეთა, მათ შორის, პარლამენტის წევრთა, ქცევის მარეგულირებელი ნორმები
ირლანდია	თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსი	2003	თანამდებობის პირთა (მაგ., პრემიერ- მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილე) ქცევის მარეგულირებელი ნორმები
ლიტვა	სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების ქცევის კოდექსი	2006	ყველა პოლიტიკოსის, მათ შორის, პარლამენტის წევრების, ქცევის მარეგულირებელი ნორმები
ზალტა	მინისტრებისა და საპარლამენტო მდივნების ქცევის კოდექსი	1994	მინისტრებისა და მათი მდივნების ქცევის მარეგულირებელი ნორმები
ლიეტუა	მინისტრთა კოდექსი	2010	მინისტრების ქცევის მარეგულირებელი ნორმები
ბრიტანეთი			

პროექტის ავტორებმა ასევე უნდა უზრუნველყონ, რომ საპარლამენტო სტანდარტების მარეგულირებელი ახალი სისტემა თავსებადი იყოს სხვა, შესაბამის კანონებთან, მათ შორის, საარჩევნო, პოლიტიკური პარტიების, პარტიების დაფინანსების, ანტიკორუფ-ციულ კანონებთან, აგრეთვე პარლამენტის წევრის ან პარლამენტის სტატუსის მარეგულირებელ კანონებთან. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესმენთა ეთიკის მარეგულირებელი ნორმები მოიპოვება არა მხოლოდ კონსტიტუციის სხვა-დასხვა ნაწილში, არამედ ასევე საპროცედურ წესებში, ცალ-ცალკე კოდექსებში წარ-მომადგენელთა პალატისა და სენატისთვის, წარმომადგენელთა პალატის წესებში და პალატის ეთიკის სახელმძღვანელოში. ზოგ შემთხვევაზე ვრცელდება ასევე 1978 წლის კანონი სამთავრობო ეთიკის შესახებ და 1955 წლის კანონი კონგრესის ანგარიშვალე-ბულების შესახებ.

⁵⁵ ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა, „ქცევის კოდექსი დაიდ ერენის წევრებისთვის, რომლებიც არ ფლობენ თანამდებობებს“, 2002 წელი, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>; ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა, „ქცევის კოდექსი დეპუტატებისთვის, რომლებიც ფლობენ თანამდებობებს“, 2001 წელი, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/>; რაც შეეხება სენატს, იხ. ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა, „ქცევის კოდექსი სენატ ერენის წევრებისთვის, რომლებიც არ ფლობენ თანამდებობებს“, 2002 წელი, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>

⁵⁶ გეონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების თრგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დებარაციები, იხ. ზემოთ სქრილით 9

ქვეყნის საარჩევნო სისტემამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ პარტიასა და ცალკეულ დეპუტატებს შორის ძალთა ბალანსზე და, აქედან გამომდინარე, კორუფციის საფრთხეც შექმნას. პროპორციული წესით წარმომადგენლობის სისტემაში, პარტიის დახურული სის არსებობის პირობებში, ცალკეულმა დეპუტატებმა პარტიისადმი ერთგულება შეიძლება უფრო მაღლა დააყენონ, ვიდრე ამომრჩეველთა ინტერესები. ამისგან განსხვავებით, ერთმანდაბიანი საარჩევნო ოლქის წარმომადგენლობისას ამომრჩევლების წინაშე ანგარიშვალდებულების გრძნობა შეიძლება უფრო ძლიერი იყოს და ცალკეულ დეპუტატებს შესაძლოა მეტი მოტივაცია პქონდეთ, რომ თავად დაარეგულირონ საკუთარი ქცევა.

გასათვალისწინებელია ასევე ქვეყნის კანონმდებლობა პარტიების დაფინანსების შესახებ. ევროპის პარლამენტის საპარლამენტო დემოკრატიის ხელშეწყობის ბიუროს ბოლოდროინდელ დასკვნაში აღნიშნულია:

„იმ ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფოსგან ფინანსდებიან, პოლიტიკასა და კერძო სექტორს შორის სხვაგარი ურთიერთობაა, ვიდრე იმ ქვეყნებში, სადაც პარტიები მხოლოდ კერძო ან იურიდიული პირების შემოწირულებებით ფინანსდებიან.“⁵⁷

აქ იგულისხმება, რომ ბიზნესის მხრიდან ლობირება შეიძლება უფრო მეტ საფრთხეს უქმნიდეს დეპუტატის კეთილსინდისიერებას იმ ქვეყნებში, სადაც პარტიები კერძო ხელმისამართისა დაფინანსებაზე არიან დამოკიდებული.

საპარლამენტო ნორმები – საპარლამენტო სტანდარტების მარეგულირებელი აქტების ნებისმიერი რეფორმისას ასევე გათვალისწინებული უნდა იქნეს კანონმდებლების ან პარლამენტის თანამშრომლების ქცევის მოქმედი კოდექსები, საპროცედურო წესები, პარლამენტის რეგლამენტი, პარლამენტის დადგენილებები და კანონმდებლობა სახელმძღვანელო წესები და გზამკვლევები.

პარლამენტის მუშაობისთვის შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს აგრეთვე არაფორმალური წესები და წვეულებები, რომელთა მიხედვითაც იქცევიან პარლამენტის წევრები და ხორციელდება საპარლამენტო საქმიანობა. ასეთი ტრადიციების მაგალითებია:⁵⁸

- დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის წევრები სიტყვის შეწვევის გარეშე უსმენენ პარლამენტის ახალი წევრის პირველ გამოსვლას;
- იტალიაში, მალტაზე და დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის წევრები ერთმანეთს მიმართავენ წინსართით „პატივცემულო“;
- სიტყვით გამოსვლის შემდეგ პარლამენტის წევრი შეიძლება სხდომათა დარბაზში იმისთვის დარჩეს, რომ მის მომდევნო სულ ცოტა თუ გამომსვლელს მოუსმინოს;
- თუ პარლამენტის წევრი აპირებს, თავის გამოსვლაში კოლეგა უარყოფით კონტექსტში მოიხსენიოს, მაშინ მას მოეთხოვება, წინასწარ აცნობოს კოლეგას ამის თაობაზე.

⁵⁷ ევროპის პარლამენტი, საპარლამენტო დემოკრატიის ხელშეწყობის ბიურო, „საპარლამენტო ეთიკა: ნდობის საკითხი“, ბრიუსელი, 2011 წელი, გვ. 14, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf(ევროპის პარლამენტის საპარლამენტო ეთიკა)

⁵⁸ ასეთი ტრადიციები ჩშირად უიქსირდება კონკრეტული პარლამენტის პრაქტიკის ამსახველ ჩანაწერებში; მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის შემთხვევაში იხილეთ მაღალმდებულები, ერსკინ მეი, „საპარლამენტო პრაქტიკა“ (ლონდონი, გამომცემლობა LexisNexis Butterworth, 2011 წელი)

პარლამენტში პროცესიული სტანდარტების განსაზღვრის ნებისმიერი ცდისას აუცილებელია, მხედველობაში იქნეს მიღებული ეს ნიუანსები. მაგალითად, ზოგ პარლამენტში პარლამენტის სპიკერი ან თავმჯდომარე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს დებატებისას წესებისა და ნორმების დაცვაში და ამ გზით ხშირად აღგენს მნიშვნელოვანი პრეცედენტების ერთობლიობას იმის თაობაზე, თუ როგორი საქციელია მისაღები. მაგრამ ამ პრეცედენტების დაგენერირების დამოუკიდებლობას ამ დიდების დამოუკიდებლობა განსაზღვრავს. პარლამენტში, სადაც სპიკერი ამ თანამდებობის დაკავებისას არ წყვეტს პოლიტიკური პარტიის წევრობას, მის მიერ მარეგულირებელი ფუნქციების შესრულება შეიძლება უფრო მეტად სადაც იყოს.⁵⁹

გარდა ამისა, ზოგადად საზოგადოებაში შეიძლება არსებობდეს არაფორმალური ნორმები, რომლებიც გავლენას ახდენს საპარლამენტო ქცევაზე. ზოგ ქვეყანაში პარლამენტის წევრის მიმართ არსებობს მოლოდინი, რომ ის უფრო მეტად მისი ამომრჩეველი ოლქის ერთგული იქნება, კერძოდ, ეცდება, რომ სახელმწიფო რესურსები თავისი რაიონის მოსახლეობისა და აღგილობრივი ინტერესთა ჯგუფებისკენ მიმართოს. ბევრ ქვეყანაში ეს პარლამენტის წევრის ფუნქციების ლეგიტიმურ ნაწილად არის მინეული, მაგრამ სხვა ქვეყნებში შეიძლება მიუღებელი იყოს. საგარაუდოა, რომ ახალი წესები, რომლებიც საერთოდ უარს ამბობს ან არ ითვალისწინებს არსებულ ნორმებსა და ჩვეულებებს, უფექტიანი არ იქნება.

სოციალური ნორმები და პოლიტიკური პარტიების როლი – კოდიფიცირებული ნორმების ზემოაღნიშნული შრეები – საერთაშორისო, კონსტიტუციური და საპარლა-მენტო ნორმები – საბოლოო ჯამში, ეყრდნობა გარკვეული, სპეციფიკური სოციალური ნორმების ერთობლიობას, ანუ ჩემულებით და დაუწერელ წესებს, რომელიც ჯგუფები-სა და საზოგადოების ქცევას არეგულირებს. სოციალური ნორმები, როგორც წესი, ეფუძნება კონკრეტულ „სამართლებრივ კულტურას“, რომელშიც შეიძლება მოიაზრებოდეს საზოგადოების დირექტულებები, შეხედულებები და დამოკიდებულება დაწერილი სამართლის მიმართ. ამიტომ სწორედ ამ სოციალური ნორმებიდან წარმოიშობა და ლეგიტიმური ხდება საერთო ეთიკური სტანდარტები.

- დაწერილი ეთიკური სტანდარტების პარტიულ პროგრამებში შეტანა;
 - კანდიდატების შერჩევის პროცესში კანდიდატებთან დაკავშირებული, ეთიკის ოვალსახრისით საყურადღებო ინფორმაციის ჟესტაცლა და ამის შედეგად ამომ-რჩეველთა ოვალში ლეგიტიმაციის მოპოვება;

59 ვესტმინსტერის (ბრიტანეთის პარლამენტის) პრაქტიკაში, დიდი ბრიტანეთის სისტემაში, მიღებულია, რომ საიკერად არჩევის შემდეგ პირი ემიჯნება თავის პარტიას.

- მექანიზმის (მაგალითად, შინაპარტიული ეთიკის ან დისციპლინური კომიტეტი) შექმნა, რომელიც პარტიის წევრებსა და ამომრჩევლებს საშუალებას მისცემს, პირდაპირ მიიღონ მონაწილეობა თავიანთი პოლიტიკური წარმომადგენლების ეთიკური ფილტრაციის პროცესში. ამ გზით პოლიტიკურ პარტიებს ფართო საზოგადოებაში ეთიკის შესახებ ცნობიერების ამაღლებით ეთიკური განმანათლებლების როლის შესრულებაც შეუძლიათ.

ნაცილი მეორე: ეთიპის სტანდარტების რეფორმირების მეთოდები

ამ კვლევის ეს ნაწილი არის პრაქტიკული გზამკვლევი, რომელიც შეიძლება საინფორმაციო წყაროს სახით გამოიყენონ მათ, ვინც საპარლამენტო ეთიპის სტანდარტების შექმნაზე ან რეფორმირებაზე მუშაობს.

2.1 ნაწილი მიმოიხილავს, უნდა იყოს თუ არა ქცევის კოდექსი საპარლამენტო სტანდარტების განუყოფელი ნაწილი, ავასებს კოდექსის არსებობის შესაძლო სარგებლიანობას და აანალიზებს დღესდღეობით მოქმედი კოდექსების სხვადასხვა გარიანტის. **2.2 ნაწილი** კოდექსის შექმნის სხვადასხვა მეთოდს ეხება და შეიცავს მაგალითებს ეუთოს ქვეყნებიდან.

ამ კვლევის მომდევნო ნაწილებში განხილულია, რა შეიძლება რეგულირდებოდეს. **2.3 ნაწილი** ინტერესებისა და ქონების რეგულირების საკითხს ეხება. ამას არსებითი მნიშვნელობა აქვს ინტერესთა კონფლიქტის და კორუფციის შესაძლო შემთხვევებისგან თავის დაცვისთვის. ეს ის სფეროა, რომელშიც რეგულირების ხერხები უკვე კარგად არის განვითარებული. **2.4 ნაწილი** სახელმწიფო სახსრების ანაზღაურებებისა და ხარჯების დასაფინანსებლად გამოყენებას ეხება. ესეც ის სფეროა, რომლის დარეგულირება ნებისმიერ პარლამენტში საჭიროა, მაგრამ რომელიც სულ უფრო მეტ შეზღოვობას იწვევს ბევრ ქვეყანაში ბოროტად გამოყენების თვალსაზრისით. **2.5 ნაწილი** მიმოიხილავს პარლამენტის წევრების ლობისტებთან ურთიერთობას, ამ განსაკუთრებული ურთიერთობის თანმდევ პოტენციურ საფრთხეებს და იმას, თუ როგორ უნდა მოხდეს ლობისტური საქმიანობის ეფექტიანად დარეგულირება გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების შესაბამისად.

დასასრულ, **2.6 ნაწილი** ეხება სხვა სფეროებს, რომელთა დარეგულირებაც შეიძლება მოისურვონ ქვეყნებში, მაგრამ რომელთა რეგულირების დასაშვები დონისა და სახეობის მიმართ საერთო მიდგომა არ არსებობს. ეს საკითხებია: ქცევის წესები უმუალოდ პარლამენტში და საპარლამენტო ლექსიკა, სხდომებზე დასწრება, ჩაცმის წესი, გენდერული თანასწორობა და საპარლამენტო თანამდებობიდან წასვლის შემდგომი შრომითი საქმიანობა.

გრაფიკი 4: პოვის კოდექსების მიღების თარიღები ეუთოს რეგიონი

<p>1968 წელი, ამერიკის შეერთებული შტატები – ორივე პალატა</p> <p>აშშ, წარმომადგენელობა ადაგია ხახელშიდება: პალატის წევრთა თვითიალური ქცევის კოდექსი ვორმატი: რეგლამენტის ნაწილი</p>	<p>1986 წელი, გერმანია – ბუნდესტაგი</p> <p>გერმანია, ბუნდესტაგი სახელწოდება: გერმანიის ბუნდესტაგის წევრთა ქცევის კოდექსი ვორმატი: რეგლამენტის დანართი</p>	<p>1995 წელი, მალტა – ერთპალატიანი</p> <p>მალტის პარლამენტი სახელშიდება: წარმომადგენელობა კალტის წევრთა ქცევის კოდექსი ვორმატი: სამომხმარევო და უფლებამოსილობების კანონი (XIV ტახტი) ვორმატი: დადგენილებები</p>	<p>1996 წელი, დიდი ბრიტანეთი – თემთა პალატა</p> <p>1998 წელი, პოლონეგი – სეიმი</p> <p>პოლონეგი, სეიმი სახელწოდება: დეპუტატების კონფიდენციალური და უფლებამოსილობების კანონი ვორმატი: დადგენილებები</p>	<p>2002 წელი, ირლანდია – ორივე პალატა</p> <p>ირლანდია, წარმომადგენელობა პალატა სახელწოდება: წევრთა ქცევის კოდექსი, რომელიც კანონი გაიღ ერგის წევრთა ქცევის კოდექსი, რომელიც კანონი გაიღ ვლობენ თანამდებობების ვორმატი: პარლამენტის უძრავი მიზანი</p>	<p>ინდონეზია, წარმომადგენელობა პალატა სახელშიდება: ქცევის კოდექსი, რომელიც კანონი გაიღ ერგის წევრთა ქცევის კოდექსი, რომელიც კანონი გაიღ ვლობენ თანამდებობების ვორმატი: პარლამენტის უძრავი მიზანი</p>
---	--	--	--	---	---

2004 წელი, განადა – თემთა პალატა

2004 წელი, საქართველო – ერთპალატიანი

2005 წელი, განადა - სენატი

2006 წელი, ლატვია - ერთპალატიანი

2006 წელი, ლიტვა - ერთპალატიანი

2011 წელი, საფრანგეგი –
ერთგნული ყრიდობა

საქართველოს კარლაშვილი
ხახულიშვილი: საქართველოს
პარლამენტის წევრთა ქორის
პრეზენტი
გორგაძე: ლალარაციის
განართი

განადა, სენატი
ხახულიშვილი: პოდები ინტერესთა კონფლიქტის
შესახებ სენატორთათვის
გორგაძე: მოდებულია, როგორც მთხვეცანა, როგორიც
შეიცავს პოზიციების პროცესს და ცვლილებებს
საპროცედურ წესებს

ლოტვის
კარლაშვილი
ხახულიშვილი:
ხახულიშვილი
პრეზენტი
ორლიგიგი
თანამდებობის
პირთა ქცევის
პრეზენტი
გორგაძე: კანონი
დანართი

საფრანგეთი, ერთნალი
ყრიდობა
ხახულიშვილი:
დანებილობის კოდექსი
ფირჭაძე: კიოგებული
ყრილობის ბურის
დაფგენილება

2.1. ქცევის კოდექსი

გრაფიკი 5: ქცევის კოდექსის შედგენა



ქცევის კოდექსის უპირატესობები

ბევრ ქვეყანაში პარლამენტის წევრთა ქცევა რეგულირდება კონსტიტუციისა და რამდენიმე სხვა კანონის ცალკეული ნორმებით, როგორებიცაა კანონები საჯარო სამსახურის შესახებ, ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ, პარლამენტის შესახებ, აგრეთვე სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციულ სამართლდარღვევათა კოდექსი. ამიტომ შეიძლება გამოითქვას მოსაზრება, რომ პარლამენტის წევრთა ქცევის ან ეთიპის ცალკე კოდექსის არსებობა საჭირო არ არის.⁶⁰ ბევრ პარლამენტის არც აქვს შემუშავებული ქცევის კოდექსი. მათ ურჩევნიათ იმ პროცესიულ სტანდარტებს და ეფუძნონ, რომლებიც გაძნეულია კანონების, საპროცედურო წესებისა და რეგლამენტების „ქსელში“. მაგრამ ქცევის კოდექსის შემოღება „სწრაფად მზარდი ტენდენცია“ და რამდენიმე ქვეყანას განცხადებული აქვს, რომ ისინი „ამჟამად ქცევის კოდექსის შემოღების შესაძლებლობას განიხილავენ“.⁶¹

ბევრი რეფორმატორი ამტკიცებს, რომ სასურველია შეიქმნას ერთი, ყოვლისმომცველი დოკუმენტი, რომელიც ერთ ადგილას მოუყრის თავს პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლების იურიდიულ გალდებულებებს და სხვა მოვალეობებს. სწორედ ამ მოსაზრებით აქვს მიღებული შოტლანდიის პარლამენტის ქცევის კოდექსი თავისი წევრებისთვის. კოდექსი შეიცავს თითოეული წესის განმარტებას, სხვა კანონების შესაბამისი ნორმებიდან ამონარიდებზე და მათ ანალიზზე მითითებით.⁶² ეს უადვილებს პარლამენტის წევრებს იმ წესების პოვნას, რომლებიც მათვის საჭირობოტო კონკრეტულ ვითარებას ეხება, ასევე ეხმარება მედიას და საზოგადოებას იმის შემოწმებაში, ამართლებენ თუ არა დეპუტატები მათდამი არსებულ მოლოდინებს.

„[...] ეთიპის წესების ზუსტი კრებული [როგორიცაა ქცევის კოდექსი] ... ადგენს მოქმედების მქაფიო ჩარჩოებს, რომელთა ფარგლებშიც პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ თავიანთი მოვალეობების შესრულება, ადლიერებს მათ პოლიტიკურ სანდოობას და, აქედან გამომდინარე, მათ შანსს, ხელახლა იქნენ არჩეული.“

საპარლამენტო კვლევისა და დოკუმენტაციის ევროპული ცენტრი (ECPRD), „ქცევის კოდექსები ევროპაში: მიმოხილვა“, 2001 წელი, გვ. 8

არსებობს სხვა მიღგომაც, როდესაც ქცევის კოდექსი იურიდიულად სავალდებულო დოკუმენტის ნაწილი ხდება, გერმანიისა და ლატვიის კოდექსების მხგავსად, სადაც ქცევის კოდექსი შესაბამისი პარლამენტის რეგლამენტის დანართია.

მაშინაც კი, როდესაც კოდექსი არ არის სავალდებულო ძალის მქონე დოკუმენტი, ის ხელს უწყობს ქცევის რეგულირებას მხოლოდ თავისი არსებობითაც კი:

„როდესაც ორგანიზაციის ეთიკური სტანდარტები ზუსტად არის ცნობილი ყველასთვის, უფრო საგარაუდოა, რომ მოხდება დარღვევის შემთხვევის ამოცნობა და შემდგერამების მიღება ამასთან დაკავშირებით. მეორეც, დამტლებები უფრო ეცდება, თავი შეიკავოს არაეთიკური ქმედების ჩადენისგან, თუ სჯერა, რომ მის ირგვლივ ყველამიცის, რომ ეს ქმედება არასწორია. დასასრულ, კორუმპირებული პირები ფიქრობენ,

⁶⁰ საპარლამენტო კვლევისა და დოკუმენტაციის ევროპული ცენტრი (ECPRD), „ქცევის კოდექსები ევროპაში: მიმოხილვა“, 2001 წელი, გვ. 7 – ის. ზემოთ სქოლით 59

⁶¹ ევროპის პარლამენტის საპარლამენტო ეთიკა, გვ. 7 – ის. ზემოთ სქოლით 59

⁶² შოტლანდიის პარლამენტი, „შოტლანდიის პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსი, მე-5 გამოცემა“, 2011 წელი, http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf (შოტლანდიის კოდექსი)

რომ არსებობს მათი გამოაშეარავების მაღალი ალბათობა იმ პირობებში, როდესაც ეთიკური საქციელი მხარდაჭერილია.“⁶³

ისევე, როგორც პიპოკატე ფიცი ადგენს სტანდარტებს სამედიცინო პროფესიის წარმომადგენლებისთვის, ქცევის კოდექსითაც შეიძლება დადგინდეს სტანდარტები პარლამენტის წევრებისთვის და ამ გზით გაღვიყდეს პროფესიონალიზმის გრძნობა.

მალტა: კოდექსის უპირატესობები

ამონარიდი მალტის პარლამენტის ეთიკის კოდექსის წინასიტყვაობიდან, რომლის ავტორია პარლამენტის თავმჯდომარე – ლორენს გონცი, 1995 წლის ივნისი:

„ეს ეთიკის კოდექსი ადგენს სტორი ქცევის სტანდარტებს, რომლებიც თავად პარლამენტის წევრების მიერ არის შემოთავაზებული არჩეული წარმომადგენლების დასაცავად, რომლებიც თავიანთ ქვეყანას ყველაზე მაღალი დონის დემოკრატიულ დაწესებულებაში ემსახურებიან. ცხადია, ჩვენი პარლამენტის წევრებისთვის სიახლე არ არის უმუალოდ სტანდარტები, რადგან ყოველთვის ყოველ დეპუტატს ისედაც მოეთხოვებოდა იმ ორგანიზაციის დირექტორის შესაბამისად ქცევა, რომელსაც ის ემსახურება. სიახლე იმაში მდგომარეობს, რომ ეს ქცევის წესები ახლა უკვე კოდიფიცირებული სახით არის მიღებული და ეს დამატებითი ინსტრუმენტია საზოგადოების მხრიდან დაკვირვებისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებისთვის.“⁶⁴

კოდექსი შეიძლება ისეთ მიზნებსაც ისახავდეს, რომლებიც კანონის მოთხოვნებზე უფრო მაღალ დონეს შეესაბამება ან იმას არეგულირებს, რასაც არ არეგულირებს კანონი. ასეთი მიზნები შეიძლება ასახავდეს დეპუტატებისთვის სახელმძღვანელო დირებულებებსა და სტანდარტებს, რომლებსაც ისინი უნდა მიელჩოდნენ.⁶⁵ ეს მიზნები შეიძლება ისეთი ქცევის თავიდან აცილებას ემსახურებოდეს, რომელიც არ არის სამართალდარღვევა, მაგრამ მაინც არაეთიკურად მიიჩნევა. გარდა ამისა, კოდექსი შეიძლება ახალისებდეს ქცევას, რომელიც სასარგებლოა ჯანსაღი დემოკრატიული პროცესისთვის.⁶⁶ მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი ადგენს, რომ „პარლამენტის წევრებმა აქტიურად უნდა ითანამშრომლონ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომაღგენლებთან საზოგადოებისათვის აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით.“⁶⁷

63 იქვე, გვ. 8

64 მალტის წარმომადგენლები პალატა, „წარმომადგენლები პალატის წევრების ეთიკის კოდექსი“, 1995 წელი, <http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1> (მალტის კოდექსი)

65 „ვესტმინსტერის ფონდი დემოკრატიისთვის“ აღნიშნავს, რომ „ათოდექსს“ შეიძლება სხვადასხვა კულტურაში სხვადასხვა მნიშვნელობა პქონდეს. მაშინ, როდესაც საკრიო სამართლის ტრადიციების მქონე ქვეყნებში „ათოდექსი“ „თანხმობის შედეგად განვითარებულ არასაანონმდებლო რეგულაციას“ ნიშნავს, კონტინებური სამართლის ქვეყნებში კოდექსი სავალდებულო ძალის მქონე კანონია.

66 იხ. სტაპენურსტი, გვ. 18 – იხ. ზემოთ სქრილით II

67 საქართველოს პარლამენტი, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი“, გვ. 2, მუხლი 8, http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf

დისკუსია: რა უპირატესობები აქვს ქცევის კოდექსს?

თუ დეპუტატების ქცევა შეგვა დარეგულირებულია კონსტიტუციითა და კანონებით, საჭიროა თუ არა ქცევის კოდექსი? კოდექსის საჭიროებას რამდენიმე მიზეზი შეიძლება განაპირობებდეს:

- **მოხერხებული გზამგლევი პარლამენტის წევრებისთვის** – ყველა ოფიციალური წესი ერთ ადგილას არის თავმოყრილი, ანუ კოდექსი ის წევროა, რომლითაც დეპუტატები იხელმძღვანელებენ;
- **გაუმჯობესებული ანგარიშვალებულება** – კოდექსი ადგენს მკაფიო სტანდარტებს, რომელთა საფუძველზედაც საზოგადოებას და მედიასაშუალებებს შეუძლიათ შეაფასონ პარლამენტის წევრები და, თუ კოდექსი თანამიმდევრულად აღსრულდება, იგი დეპუტატებს მედიის დაპყირვებული მზერისგან პირადი ცხოვრების დაცვაში ეხმარება;
- **პროფესიონალიზმისა და კოლეგიურობის ხელშეწყობა** – ერთ-ერთმა მკვლევარმა ქცევის კოდექსი დაახასიათა, როგორც „ის, რასაც პროფესიონალები იმის მტკიცებისთვის იყენებენ, რომ ისინი პროფესიონალები არიან“⁶⁸ რაც უფრო პატივსაცემად და პრესტიჟულად აღიქვამება პარლამენტის წევრის როლს, მით უფრო ადვილი იქნება ამ სამსახურში ღირსეული პირების მოზიდვა. კოდექსი ასევე შეიძლება გამოდგეს, როგორც „შეხების წევრტილი“ პარლამენტარებისთვის, ანუ ის, რაც მათ აერთიანებთ, განსხვავებით იმ ბევრი საპიონებისა, რომლებიც მათ ერთ-მანეთისგან ჰყოფს;
- **მოქნილობა** – თუ კოდექსი პარლამენტის დადგენილებით მიიღება, მასში ცვლილებების შეტანა და მისი განახლება უფრო სწრაფი ტემპით მოხდება და, აქედან გამომდინარე, ახალ პრობლემებზე ან ნორმების ცვლილებებზე რეაგირება უფრო სწრაფად იქნება შესაძლებელი (თუმცა უნდა არსებობდეს ცვლილებების შეტანის მკაფიო პროცედურები; ხოლო ის ცვლილებები, რომლებიც პარლამენტის რეგლამენტს ეხება, თვით რეგლამენტში ცვლილების შეტანისთვის დადგენილი წესის მიხედვით უნდა იქნეს შეტანილი).

რაც შეეხება შინაარსს, კოდექსი შეიძლება ძირითადად წესებს ან პრინციპებს შეიცავდეს.⁶⁹ წესების შემცველი კოდექსი ქცევის კონკრეტულ სტანდარტებს ადგენს და, როგორც წესი, დიდი მოცულობისაა. პრინციპების შემცველი კოდექსი შეიცავს მხოლოდ ჩამონათვალს იმ პრინციპებისა და დირექტულებებისა, რომლებითაც პარლამენტის წევრებმა უნდა იხელმძღვანელონ და რომლებისკენაც ისინი უნდა მიიღოვონ. დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო სტანდარტების კომისარი აღნიშნავს, რომ „წესების დამდგენი კოდექსი შეიძლება კომპლექსური და შესასრულებლად როგორი იყოს, რადგან სტანდარტების დადგენისას წმინდა იურიდიულ მიღებას იყენებს და იქმნება საფრთხე, რომ უოველი კონკრეტული შემთხვევა არ მოხვდეს რეგულირების ფარგლებში“, ხოლო პრინციპების შემცველი კოდექსი „ადგენს მკაფიო და მარტივ ჩარჩოებს, მაგრამ იმავდროულად ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა, რაც უზუსტობის ან წინააღმდეგობების წარმოქმნის საფრთხეს შეიცავს“.⁷⁰ თუმცა აღნიშნული ორი სხვადასხვა ტიპის კოდექსი არ არის ურთიერთგამომრიცხავი. ქცევის ნებისმიერი კოდექსი უნდა ეფუძნებოდეს რაიმე პრინციპებს, თუნდაც ნაგულისხმებს, და ბევრი კოდექსი დასაშვებ ქცევასთან დაკავშირებით რაიმე წესებს მაინც შეიცავს. გარდა ამისა,

68 სტანდარტ გილმანი, აეთიკის კოდექსები და ქცევის კოდექსები, როგორც ეთიკური და პროფესიული საჯარო სამსახურის ხელშემწყობი ინსტრუმენტები: წარმატებებისა და გაკვეთილების შედარება“ (ფაშინგტონი, კოლუმბიას ოლქი, მსოფლიო ბანკის სიღარიბის შემცირებისა და ეკონომიკის მართვის თვალისწილი (PREM/World Bank), 2005 წელი, გვ. 4

69 დიდი ბრიტანეთის ტემთა პალატა, საპარლამენტო სტანდარტების კომისარი, „პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსის მიმოხილვა: საპარლამენტო მოსაზრება“, 2011 წელი, <http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>

70 იქნა, გვ. 7

მოკლე პრინციპების შემცველ კოდექსებს ხშირად უფრო დეტალური განმარტებების შემცველი სახელმძღვანელო ან გზამკალევი ახლავს თან. დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატის კოდექსი, მართალია, სულ ოთხი გვერდისგან შედგება, მაგრამ მას გაცილებით სქელტანიანი „პალატის წევრთა ქცევის წესების სახელმძღვანელო“ ახლავს თან; ამის მსგავსად, ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენელთა პალატის კოდექსს თან ახლავს 456-გვერდიანი „პალატის ეთიკის სახელმძღვანელო“.⁷¹ გრაფიკი 6 აჩვენებს, რამდენად ხშირად გვხვდება ზოგიერთი სტანდარტი სხვადასხვა კოდექსში; ამასთანავე, დიდი ზომის ტექსტით აღნიშნულია ის დირექტულებები, რომლებიც უფრო ხშირად გვხვდება.

გრაფიკი 6: ზოგიერთი ღირებულების საპარლამენტო კოდექსებში ასახვის სიხშირე⁷²



71 ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენელთა პალატა, „პალატის ეთიკის სახელმძღვანელო“, 2008 წელი, http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf

72 მონაცემები აღებულია დიდი ბრიტანეთის, ამერიკის შეერთებული შტატების, დაბვის, შოტლანდიისა და ევროპის პარლამენტების ქცევის კოდექსებიდან; წყარო: www.wordle.net

უკრაინა საჯარო ცხოვრებაში ქცევის პრინციპებს აღგენს

2012 წლის მაისში უკრაინის პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი – „ეთიპური ქცევის წესების შესახებ“, რომლითაც შემოღებულ იქნა ქცევის წესები ცენტრალური ან აღგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების სახელით საჯარო ფუნქციების შემსრულებელი პირებისთვის. კერძოდ, წესები ვრცელდება ქვეყნის პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრზე, პარლამენტისა და ადგილობრივი საბჭოების წევრებზე, საჯარო მოსამსახურეებზე, მოსამართლეებზე და სხვა თანამდებობის პირებზე.⁷³

კანონი აღგენს ათ ძირითად პრინციპს, რომლებსაც უნდა შეესაბამებოდეს თანამდებობის პირთა ქცევა:

- კანონიერება;
- პოლიტიკური ნეიტრალობა;
- შემწყნარებლობა;
- მხოლოდ საჯარო ინტერესით მოქმედება;
- ობიექტურობა;
- კონფიდენციალურობა;
- კომპეტენტურობა;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიმართ საზოგადოების ნდობის გაძლიერება;
- ვალდებულება, გააპროტესტოს უკანონო გადაწყვეტილება ან დავალება და უარი თქვას მის შესრულებაზე;
- ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მოვალეობა.

კანონი ასევე შეიცავს გარკვეულ ინსტრუქციებს, თუ როგორ უნდა მოხდეს ამ პრინციპების განმარტება და გამოყენება, თუმცა ბევრი საკითხი ორაზროვანი რჩება.⁷⁴

2.2. პრდესის შედგენა

კოდექსის შედგენის პროცესი მნიშვნელოვანი სავარჯიშოა იმის თაობაზე დებატებისა და დისკუსიის წახალისებისთვის, თუ როგორი უნდა იყოს წესები, რაც ხელს უწყობს პარლამენტის წევრებსა და საზოგადოებას შორის ჩატეხილი ხიდის აღდგენას და შექმნის საერთო გაგებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა არის მიზანშეწონილი საქციელი და, პირიქით, როგორი საქციელია მიუღებელი. სწრაფად განხორციელებადი ან გარედან თავსმოხევეული რეფორმა, სავარაუდოდ, ყოველ ნაბიჯზე დაბრკოლებას გადააწყდება. ამის საპირისპიროდ, თავად პარლამენტის წევრების მიერ მხარდაჭერილი მარეგულირებელი სისტემა შეიძლება უფრესიანად ამუშავდეს ერთი შესებითაც კი, რადგან ის ისეთ გარემოს ქმნის, რომელშიც დეპუტატები ეთიპურად მოქცევას მოსურგებენ და საზოგადოებაც ირწმუნებს მათ ეთიპურობას.

ლეგიტიმაციის მოსაპოვებლად საუკეთესო საშუალებაა ფართო კონსულტაციების გამართვა შესაბამის ჯგუფებთან, მათი შემფოთების მიზეზებისა და რჩევების მოსმენა და ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც ამ საკითხებს უპასუხებს. იმავე ჯგუფებს უნდა ეთხოვთ, გამოოქვანოთ თავიანთი აზრი შემოთავაზებულ სისტემაზე. უნდა შეიქმნას საკომუნიკაციო არხები, რომელთა მეშვეობითაც მიწოდებული იქნება განმარტებები, რატომ

⁷³ იხ. უკრაინის პარლამენტი, „უკრაინის კანონი ეთიპური ქცევის წესების შესახებ“, №4722-VI, 17.05.2012, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>

⁷⁴ მაგალითად, იურიდიული ფირმა „კამერონ მაკენას“ მიერ მომზადებულ კომენტარებში აღნიშნულია: მიუხედავად იმისა, რომ კანონი თანამდებობის პირთა მიერ უკანონო შედავთების ან სამუქრების მიღების ამკრძალა რამდენიმე ნორმას შეიცავს, ის არ განსაზღვრავს, რა ჩაითვლება საჩუქრად ან შემოწირულებად.

იქნა მიღებული ესა თუ ის გადაწყვეტილება. კოდექსის პროექტზე და მასში შესატან ცვლილებებზე საზოგადოებასთან კონსულტაცია – ვებგვერდების, აგრეთვე საჯარო მოსმენების გზით – კოდექსის შედგენის პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფისთვის სასარგებლო ინსტრუმენტია.⁷⁵

ესტონეთის არასამთავრობო ორგანიზაცია ეთიპის კოდექსის შექმნას მოითხოვს

2011 წლის მიწურულს ესტონეთში მომხდარი სკანდალის შემდეგ, რომელიც პარლამენტის წევრთა მიერ უცხოელი ბიზნესებისთვის ბინადრობის ნებართვების გაკეთებას ეხებოდა, ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „ესტონეთი კორუფციის გარეშე“ პარლამენტის წევრებისთვის ეთიპის კოდექსის მიღება მოითხოვა. ორგანიზაციის „ესტონეთი კორუფციის წინააღმდეგ“ გამგეობის თავმჯდომარებ, იანუს ტეპევერმა, 2011 წლის დეკემბერში მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს განუცხადა, რომ, მართალია, სკანდალის შედეგად უკანონო ქმედება არ გამოვლენილა, მაგრამ ამ სკანდალმა უფრო მკაფიო წესების არსებობის საჭიროება გამოიყეთა: „ზოგადი გარემო ისეთია, რომ ჩვენ უფრო მეტი უნდა ვიცოდეთ ამ საქმიანობასთან დაკავშირებულ შესაძლო საფრთხეებზე. [...] ეს თავისთავად პრობლემური სფეროა და ჩვენ უურადღება იმ ფაქტს მივაქციეთ, რომ ამ სფეროში წესები მკაფიო უნდა იყოს თვით პარლამენტის წევრებისთვისაც.“⁷⁶

ზოგჯერ პოლიტიკური პარტიები რეფორმის განხორციელებაში წამყვან როლს ასრულებენ და თავიანთი წევრებისთვის უფრო მკაცრ წესებს იდებენ, რომ სხვა პარტიები „ნამუსზე შეაგდონ“, რათა მათ ეთიპის რეფორმა თავიანთ დღის წესრიგებშიც შეიტანონ. მაგრამ თუ რეფორმას მთლიანად პარლამენტი ახორციელებს და იგი კონსენსუს ეფუძნება, ასეთი რეფორმის გატარება უფრო ადგილი იქნება, ვიდრე პოლარიზებულ და ზედმეტად პოლიტიზებულ ვთარებაში განვითარებული რეფორმა. ეს იმის მნიშვნელობას გამოკვეთს, რომ რეფორმის განხორციელებაში ჩართული იყვნენ საპარლამენტო ორგანიზაციი და პარლამენტის წევრთა მრავალპარტიული ჯგუფები, აგრეთვე პოლიტიკური პარტიების ლიდერები, რაც წარმოდგენილი პარტიების მიერ კოდექსის მხარდაჭერას და ამ კოდექსის „თავისად“ აღქმას უზრუნველყოფს. პროექტის ავტორებმა იმაზედაც უნდა იფიქრონ, როგორ უზრუნველყონ კოდექსის დეგიტიზაცია, მაგალითად, უპრიანი იქნება კოდექსის პლენარულ სხდომაზე მიღება თუ უმჯობესია თითოეულმა დეპუტატმა ინდივიდუალურად მოაწეროს მას ხელი.

თუმცა, იმავდროულად, მნიშვნელოვანია, რომ ერთმა კონკრეტულმა ორგანომ აიღოს პასუხისმგებლობა რეფორმის პროცესის წარმართვისთვის. უშუალოდ პარლამენტის შიგნით კოდექსის პროექტი შეიძლება ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთმა შეადგინოს:

⁷⁵ მაგალითად, 2011 წელს დიდმა ბრიტანეთმა დაიწყო საზოგადოებასთან კონსულტაცია თემთა პალატის ქცევის კოდექსის გადასინჯვასთან დაკავშირებით. იხ. ვებგვერდი <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pdfs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps>

⁷⁶ ესტონეთის საზოგადოებრივი მაუწყებელი, ახალი ამბები, „არასამთავრობო ორგანიზაცია საპარლამენტო ეთიპის კოდექსის მიღებას მოითხოვს“, 2 დეკემბერი, 2012 წელი, <http://news.err.ee/politics/19ec6211-dfbo-4a27-a5e6-74fc820e53a>

სპეციალურად შექმნილი დროებითი კომიტეტი – ეკროპის პარლამენტის ქცევის ახალი კოდექსი შეადგინა სპეციალურმა სამუშაო ჯგუფმა, რომელიც 2011 წლის მარტში პოლიტიკური ფრაქციების ლიდერების კონფერენციაზე შეიქმნა;⁷⁷

- **არსებული საპარლამენტო კომიტეტი – დიდი ბრიტანეთის ოქმთა პალატაში ქცევის კოდექსის შექმნისა და გადასინჯვის პროცესს სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტი ხელმძღვანელობს;**
- **პარლამენტის მართვის ორგანოს სამუშაო ჯგუფი ან ქვეკომიტეტი – საფრანგეთში ამ ფუნქციას ეროვნული ყრილობის ბიურო ასრულებს, ხოლო გერმანიაში ბუნდესტაგის წევრთა ქცევის წესების გადასინჯვა ბუნდესტაგის უსუცესთა საბჭოს ქვეკომისიის კომპეტენციას განეკუთვნება.**

კოდექსის შემდგენი ჯგუფის წევრები სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესის შედეგად უნდა შეირჩნენ. გადამწვევები მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ ჯგუფის წევრებს უმწიველო რეპუბლიკია პერიოდი. ჯგუფის წევრები თავად უნდა იძლეოდნენ მაგალითს, კერძოდ, კომიტეტის საქმიანობა გამჭვირვალედ უნდა წარიმართოს და ჯგუფის წევრებმა საჯაროდ უნდა განაცხადონ თავიანთი ინტერესები, თუნდაც უფრო მაღალი სტანდარტებით, ვიდრე ამას პარლამენტის წესები მოითხოვს. საუკეთესო შემთხვევაში ასეთ ჯგუფს უნდა ხელმძღვანელობდნენ ან მის შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ ისეთი პირები, რომლებიც ფართო საზოგადოების მიერ ეთიკურ ლიდერებად მიიჩნევიან და საზოგადოების ნდობას იმსახურებენ.

ბევრი წყარო არსებობს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეიძლება დაიწეროს კოდექსი. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) გლობალური ფორუმი საჯარო მმართველობის საკითხებზე ასახელებს მეშალკისა და შრამის 7 რეკომენდაციას, რომელთა აზრით, კარგი კოდექსი უნდა იყოს:

- **მკაფიო: ყველა თანამშრომლისთვის გასახები;**
- **მარტივი: რაც შეიძლება მარტივი, მაგრამ უნდა ითვალისწინებდეს, რომ კეთილსინდისიერება ძალზე ზოგადი ცნებაა;**
- **კონკრეტული: უნდა შეიცავდეს დეტალებსა და მაგალითებს და არა მხოლოდ ზოგად ფრაზებს;**
- **სტრუქტურირებული: ლოგიკურად ორიენტირებული რამდენიმე ძირითად ღირებულებაზე;**
- **თანამიმდევრული: თანამიმდევრულად უნდა იყენებდეს ცნებებს;**
- **მითითებების შემცველი: უნდა შეიცავდეს მითითებებს სხვა დოკუმენტებსა და სახელმძღვანელო წესებზე;**
- **გამოყენებადი: არა მხოლოდ მარტივ საკითხებზე ინსტრუქციებს უნდა შეიცავდეს, არამედ პრობლემური გარემოებებიდან გამოსავალსაც უნდა აღენდეს.⁷⁸**

ფართო საზოგადოებასთან კონსულტაციებისა და პროექტში შესწორებების შეტანის სხვადასხვა რაუნდის შემდეგ საბოლოო სისტემა პლენარულ სხდომაზე ან დადგენილების სახით უნდა იქნეს მიღებული. ეს ხელს შეუწოდს მეტ ინფორმირებულობას

⁷⁷ ეკროპის პარლამენტი, „ეკროპის პარლამენტის ლიდერების დობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ახალი წესების და ეკროპის პარლამენტის წევრებისთვის უფრო მკაცრი კოდექსის მიღებაზე თანხმდებან, ბრიტანეთი, 2011 წელი, <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110331IPR16697/html/EP-leaders-agree-to-develop-new-rules-for-lobbyists-and-stronger-code-for-MEPs>

⁷⁸ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), „კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფი სისტემის შექმნა: განხორციელების ინსტრუმენტები, პროცესები, სტრუქტურები და პირობები“, 23 აპრილი, 2009 წელი, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en)

ახალი წესების ან ახალი ორგანოების თაობაზე და, იმავდროულად, წარმოაჩენს პარ-ლამენტის სურვილს, დაქმორჩილოს ახალ სისტემას.

„მიუხედავად იმისა, თუ როგორი იქნება ჩვენი დეპუტატების კოდექსის შინაარსი ... მთავარია, გავით-ვალისწინოთ, რომ იგი ნებაყოფლობით უნდა იქნეს მიღებული. თუ ჩვენ ვერ ვაცნობიერებთ, რომ ეს კარგია და კარგია კვლელასვების, მაშინ შეიძლება ისეთი სიტუაციაში აღმოჩნდეთ, როდესაც კარგი კოდექსი გვაქვს, მაგრამ მას მხოლოდ კონფლიქტის შესაქმნელად იყენებენ.“

(გორდანა ჩომიზი, პარლამენტის წევრი, სერბეთის კრონული კრილობის თავმჯდომარის მოადგილე) აღნიშნული კომენტარი გაგთდა ეუთოს კონფრონციაზე „პარლამენტის წევრთა ეთიკისა და ქცევის სტანდარტები“, ქ. ბელგრადი, 2011 წლის ნოემბერი

გარდა ამისა, პროექტის ავტორებს ხშირად უწევენ დახმარებას არასამთავრობო ორგანიზაციები და ეუთოს საველე ოპერაციები. მაგალითად, 2004 წელს ლატვიის პარლამენტის მანდატების კომიტეტმა სოხოვკა არასამთავრობო ორგანიზაციას – „საჯარო პოლიტიკის ცენტრი – „პროვიდუსი“, კოდექსის პროექტი შექმნა. კომიტეტმა ამ ორგანიზაციის მიერ შექმნილი პროექტი, აგრეთვე სხვა კონსულტანტის მიერ შემოთავაზებული ალტერნატიული პროექტი გამოიყენა საკუთარი ვერსიის შემუშავებისთვის, რომელიც საბოლოოდ პარლამენტმა მიიღო.⁷⁹ ქვედა გრაფაში ეუთოს მიერ გაწეული დახმარების მაგალითებია მოცემული.

ბოსნია-ჰერცეგოვინა: ქცევის ახალ კოდექსზე კონსენსუსის მიღწევა ეუთოს მისიის მსარდაჭერით

2006 წელს ბოსნია-ჰერცეგოვინის საპარლამენტო ასამბლეამ პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსის შექმნის მიზნით, ადამიანის უფლებათა, ბავშვის უფლებათა, ახალგაზრდობის, იმიგრაციის, ლტოლვილთა, თავშესაფრისა და ეთიკის გაერთიანებული კომიტეტის ფარგლებში სამუშაო ჯგუფი შექმნა. სამუშაო ჯგუფს დახმარებას უწევდა ბოსნია-ჰერცეგოვინაში ეუთოს მისიის კანონმქმედების გაძლიერების პროგრამა, რომელმაც, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, მოამზადა „კოდექსის აღმასრულებელი ღონისძიებების პაკეტი“ დეპუტატებისთვის. ეს მნიშვნელოვანი პაკეტი ყველა დეპუტატს დაურიგდა, რამაც ხელი შეუწყო კოდექსის შინაარსისა და სარგებლიანობის თაობაზე მათი ინფორმირებულობის გაზრდას.⁸⁰

კოდექსის შექმნა წელი პროცესი იყო და მისი აღსრულება არჩევნების გამოც შეუვინდა. კოდექსის პროექტზე მუშაობისას ძირითადი პრობლემა იყო აღმინისტრაციულ საკითხთა ერთობლივ კომიტეტთან – რომელსაც კოდექსის აღსრულებაში მთავარი როლი უნდა შეესრულებინა – კონსენსუსის მიღწევა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ მომხდარიყო საჩივრის შეტანის პროცედურის ქვეყნის შიდა კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა, ვინაიდან პარლამენტი არ არის სასამართლო ორგანო. როდესაც ეს საკითხები გადაწყდა, შემუშავდა ცვლილებები კანონმდებლობაში, რათა შესაძლებელი გამხდარიყო კოდექსის აღსრულება, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ საპროცედურო წესები თრივე პალატის მიერ კოდექსის იღენტური ტექსტის მიღებას მოითხოვს. საბოლოოდ, 2011 წლის სექტემბერში წამომადგენელთა პალატამაც და სახალხო პალატამაც კოდექსში ცვლილებები იდენტური ტექსტით მიიღეს.

79 საბეჭდებო ინტერვიუ ვალი კალნინსთან, საჯარო პოლიტიკის ცენტრი „პროვიდუსი“, 17 თებერვალი, 2012 წელი

80 ეუთოს მისია ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, „ქცევის კოდექსის აღმასრულებელი ღონისძიებების პაკეტი, საკანონმდებლო გაძლიერების პროგრამა და ბოსნია-ჰერცეგოვინის საპარლამენტო ასამბლეა“, 2008 წლის ივნისი, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=4&lang=EN>; ეს ძალუები სასამართლო რესურსია და შეიცავს დებალურ ინფორმაციას საჩივრის შეტანის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის, სანქციების და მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესის შესახებ.

შემდეგი ნაბიჯი იყო კოდექსის აღმასრულებელი კანონის პროექტის შედგენა, რაც 2011 წლის მეორე ნახევარში დასრულდა და დამტკიცებულ იქნა აღმინისტრაციულ საკითხთა ერთობლივი კომიტეტის მიერ. აღმასრულებელ კანონს არ დაქთანხმა ადამიანის უფლებათა, ბავშვის უფლებათა, ახალგაზრდობის, იმიგრაციის, ლტოლვილთა, თავშესაფრისა და ეთიპის გაერთიანებული კომიტეტი და ქცევის კოდექსის მთლიანად გადასინჯვა მოითხოვა. მთავარი არგუმენტი ის გახდათ, რომ ეს კოდექსი, ასე ვთქვათ, საერთაშორისო საზოგადოების მიერ „თავსმოხვეული“ იყო, თუმცა კოდექსის ნორმები ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ კანონსაც ეწინააღმდეგებოდა. ამიტომ აღნიშნულმა კომიტეტმა ქცევის კოდექსის არსებული ვარიანტის და მისი თანმხლები აღმასრულებელი კანონის გადასინჯვის მიზნით სამუშაო ჯგუფი შექმნა. ეს მაგალითი აჩვენებს, რომ პლენარულ სხდომაზე კოდექსის მიღება ზოგჯერ შეიძლება რთული პროცესი იყოს და ცხარე დებატების ფონზე მიმდინარეობდეს. თუმცა ეს დებატები ძალზე სასარგებლოა, ვინაიდან ხელს უწყობს კოდექსის თაობაზე ინფორმირებულობის გაზრდას და პარლამენტს, მედიას და საზოგადოებას საშუალებას აძლევს, გაიაზრონ, რა გავლენას მოახდენს კოდექსის ცალკეული ნორმები საპარლამენტო პრაქტიკაზე. პლენარულ სხდომაზე კოდექსის მიღება ასევე შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს კოდექსისათვის ლეგიტიმაციის მინიჭებისთვის.

სერბეთი: ეუთოს პარლამენტის მხარდაჭერის პროგრამა

პარლამენტის მხარდაჭერის პროგრამა, რომელსაც სერბეთში ეუთოს მისია ახორციელებს, მხარს უჭერს ისეთ პროექტებს, რომელთა მიზანია პარლამენტის თანამშრომლების პროფესიული განვითარება, ხელს უწყობს საპარლამენტო მუშაობის გამჭვირვალობის გაზრდას და პარლამენტს, მედიას და საზოგადოებას საშუალებას აძლევს, გაიაზრონ, რა გავლენას მოახდენს კოდექსის ცალკეული ნორმები საპარლამენტო პრაქტიკაზე. პლენარულ სხდომაზე კოდექსის მიღება ასევე შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს კოდექსისათვის ლეგიტიმაციის მინიჭებისთვის.

2011 და 2012 წლებში ეუთოს მისია სერბეთში თანამშრომლობდა სერბეთის ეროვნული ყრილობის სპეციალურ კომიტეტთან, რომელსაც დავალებული პქონდა პარლამენტის წევრთა ეთიპის კოდექსის შექმნა. სერბეთის პარლამენტის წევრთა ეთიპის კოდექსის შესაქმნელად დახმარების გაწევის მიზნით სერბეთის ეროვნული ყრილობისთვის შეიქმნა ანალიტიკური კვლევა, რის შემდეგაც, 2011 წლის ნოემბერში ბელგრადში გაიმართა კონფერენცია პარლამენტის წევრთა ეთიპისა და ქცევის სტანდარტების თაობაზე. კონფერენციას მასპინძლობდა ეუთოს მისია სერბეთში, ხოლო ორგანიზებას უწევდნენ სერბეთის ეროვნული ყრილობა, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი (ODIHR) და ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID). კონფერენციის მუშაობაში მონაწილეობდნენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები, აგრეთვე დაინტერესებული პარლამენტის წევრები და პარლამენტის თანამშრომლები სერბეთიდან და რეგიონის სხვა ქვეყნებიდან. კონფერენციაზე მიწოდებულ იქნა ტექნიკური ცოდნა და შეიქმნა პლატფორმა პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსის მნიშვნელობასთან დაკავშირებული დებატებისთვის.

საქართველო: ქცევის კოდექსების შემუშავება, რეფორმირება და აღსრულება

ეუთოს ყოფილი მისია საქართველოში, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისთან (ODIHR) ერთად, დახმარებას უწევდა საქართველოს პარლამენტს რეფორმის მიზნების მიღწევაში, კერძოდ, პარლამენტის მიერ გამჭვირვალედ და პროფესიონალურად მუშაობის უნარის გაძლიერებაში. განგრძობადი რეფორმის პროცესში დახმარების გაწევის თაობაზე პარლამენტიდან მიღებული თხოვნის პასუხიად,

ეუთოს კოფილმა მისიამ მხარი დაუჭირა ქცევის კოდექსის შემუშავებას, რაც არასამ-თავგრობო თრგანიზაციამ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ განახორ-ციელა. კოდექსში ასახული წესების განხილვაში პარლამენტის წევრთა და ექსპერტთა ფართო ჯგუფი მონაწილეობდა. ამ პირველ ნაბიჯზე დაყრდნობით, 2012 წლის 19 აპრილს თბილისში გაიმართა კონფერენცია პარლამენტის წევრთა სტანდარტების და ეთიკის კოდექსის თაობაზე, რომელიც ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა თვითისისა და საქართველოს პარლამენტის მიერ ერთობლივად იქმო თრგა-ნიზებული. საქართველოს პარლამენტის წევრებსა და თანამშრომლებს, აგრეთვე მათ კოდეგებს მეზობელი ქვეყნებიდან საშუალება ჰქონდათ, კონფერენციაზე პარლამენ-ტისთვის ეთიკის სისტემების შემუშავების, რეფორმირებისა და აღსრულების საკითხები გამოეკვლიათ.

აღსრულებისას გასათვალისწინებელი საგითხები

- კოდექსის კანონის ძალა უნდა ჰქონდეს თუ მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათის უნდა იქმოს?
 - კოდექსი ღირებულებების ან პრინციპების ზოგად კონსტატაციას უნდა შეიცავდეს?
 - გალდებული უნდა იქმოს თუ არა პარლამენტის წევრი, საჯაროდ იკისროს კოდექსის მოთხოვნათა დაცვის ვალდებულება, მაგალითად, ფიცის დადებით ან დოკუმენტზე ხელმოწერით?
 - შემუშავდება თუ არა „სახელმძღვანელო“, რომელშიც მოცემული იქნება ინ-სტრუქციები, რჩევები, მაგალითები და წარსულში მომხდარი შემთხვევების აღწერი-ლობა? ვინ უნდა შეადგინოს ეს ინსტრუქციები და რჩევები?
-

2.3. ქონება და ინტერესები

პროფესიული ქცევის რეგულირების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია ინტერესთა კონ-ფლიქტის თავიდან აცილება ან ასეთი შემთხვევების შემცირება. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სახელმძღვანელო წესები საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ აღგენს, რომ ინტერეს-თა კონფლიქტი არის

„კონფლიქტი საჯარო მოსამსახურის საჯარო მოვალეობებსა და კერძო ინტერესებს შორის, როდესაც საჯარო მოსამსახურებს აქვთ ისეთი პირადი ინტერესები, რომლებმაც შეიძლება არასათანადო გავლენა მოახდინოს მისი ოფიციალური მოვალეობებისა და უსწევების შესრულებაზე.“⁸¹

ქცევის კოდექსები ხშირად ითხოვს პარლამენტის წევრებისგან მათ კერძო ინტერესე-ბზე მაღლა საჯარო ინტერესების დაყენებას, მაგრამ დეტალები სხვადასხვა წესითა და მეთოდით რეგულირდება.

ამ თვალსაზრისით თრი მეთოდი არსებობს. პირველი მეთოდი იმაში მდგომარეობს, რომ პარლამენტის წევრს აეკრძალოს ზოგიერთი საქმიანობის განხორციელება კონ-სტიტუციით ანდა შეუთავსებლობის ან ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ კანონით.⁸² აქ

81 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო წესები საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ“, 2007 წელი, გვ. 2, <http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/39691164.pdf>

82 ეუთოს მონაწილე რამდენიმე სახელმწიფოში არსებობს ცალქე კანონი ინტერესთა კონფლიქტის მაგალითად, დატვიას აქვთ 2002 წლის კანონი „საჯარო მოსამსახურთა საქმიანობაში ინტერესთა კონ-ფლიქტის თავიდან აცილების შესახებ“, რომელიც იმის გამო შიიღეს, რომ კანონი კორუფციის თავიდან აცილების შესახებ ამ სფეროში არასაქმარისად იქნა მიჩნეული.

იგულისხმება, რომ ზოგიერთი როლი ბუნებითად შეუთაგსებელია პარლამენტის წევრის თანამდებობასთან, ან/და საზოგადოება პარლამენტის წევრს ვერ ენდობა იმაში, რომ ის გადაწყვეტილებას თავისი ინტერესების გვერდის ავლით მიიღებს. ამის ალტერნატივა პარლამენტის წევრისთვის ნების დართვა, იქონიოს სხვა ინტერესები, მაგრამ მისი დავალდებულება, რომ ამ ინტერესების შესახებ დეტალური ინფორმაცია ინტერესთა რეესტრში მონაცემების შეტანით ან/და შესაბამის თემაზე პარლამენტში გამოსვლისას თავდაპირველად ამ ინტერესების საჯაროდ განცხადებით გაამჟღავნოს. ეს მოდელი პარლამენტის წევრს ანიჭებს გარკვეულ დისკრიციას, გადაწყვეტოს, როდის აქეს მას ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხე, თუმცა კვლევები აჩვენებს, რომ, როგორც მინიმუმი, დიდ ბრიტანეთში საჯაროობის ვალდებულება ყოველთვის ჯეროვნად არ სრულდება.⁸³ ინტერესების საჯაროდ განცხადება სულ უფრო მეტად მიიჩნევა მინიმალურ მოთხოვნად სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტებში. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ 2000 წელს მიღებული რეზოლუცია №1214 ადასტურებს მზარდ საერთაშორისო თანხმობას, რომ აუცილებელია არსებობდეს დეპუტატების ინტერესების საჯაროდ განცხადების მექანიზმი, როგორც საპარლამენტო ქცევის რეგულირების მინიმალური მოთხოვნა. რეზოლუციაში ნათქვამია:

„პორუფციასთან წარმატებული ბრძოლის მიზნით პარლამენტმა, როგორც ქვეყნის უზენაესმა პოლიტიკურმა ორგანომ და მაკონტროლებელმა ინსტანციამ, საჭიროების შემთხვევაში უნდა შემოიღოს პარლამენტის წევრების და მათი უშუალო ოჯახის წევრების მიერ ფინანსური ინტერესების ყოველწლიური დეკლარირების სისტემა.“⁸⁴

მაგრამ საჯაროობის ეფექტიანობა, საბოლოო ჯამში, დამოკიდებულია საზოგადოების, მედიის და სამოქალაქო საზოგადოების სურვილსა და უნარზე, გულდასმით დააკვირდნენ საჯაროდ განცხადებულ ინტერესებს და შეაფასონ, იყო თუ არა ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები. პრაქტიკაში, ქვეყნები ხშირად ორივე მეოთვის კომბინაციას იყენებენ: კრძალავები ზოგიერთი ინტერესის ქონას და უშეებენ სხვა ინტერესების ქონის შესაძლებლობას იმ პირობით, რომ ამ ინტერესების შესახებ დეტალური ინფორმაცია იქნება მიწოდებული. კიდევ ერთი შეალებული მეოთვი, რომელსაც შვედეთი იყენებს, არის პარლამენტის წევრისთვის ნების დართვა, იქონიოს ზოგიერთი ინტერესი, მაგრამ მისი დავალდებულება, აცილება მისცეს საკუთარ თავს და არ მიიღოს მონაწილეობა იმ თემაზე დებატებში ან კენჭისყრაში, რომელთან დაკავშირებითაც მას აქვს ინტერესთა კონფლიქტი.⁸⁵ ამის მსგავსად, კანადაში, სადაც არსებობს ცალკე „კოდექსი ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ“, თემთა პალატის რამდენიმე საპროცედურო დადგენილება პალატის წევრებს უკრძალავს ისეთ საკითხებზე კენჭისყრაში მონაწილეობას, რომლებშიც მათ აქვთ „პირდაპირი ფინანსური ინტერესები“.⁸⁶

83 გაი და ლეოპოლდი აღნიშნავენ: „პარლამენტის წევრთა საქმაოდ დიდ ნაწილს მიაჩნია, რომ ინტერესთა დეკლარაციებისფინანსურაში საკმარისა შეოღვდოდ რეგისტრაცია, და უგულებელყოფა კოსტერულ ვალდებულებას, განცხადოს თავისი ინტერესების შესახებ დებატების დროს და კომიტეტში მუშაობისას“. ონა გაი და პატრიცია დაფორმდეთ, „შეუფერებელი საქციელი: საპარლამენტო ქცევის რეგულირება“ (ლონდონი, გამომცემლობა „Politico's“, 2004 წელი)

84 ევროპის საბჭო, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, რეზოლუცია 1214, „პარლამენტის როლი კორუფციასთან ბრძოლაში“, 2000 წელი, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/taoo/ERES1214.htm>

85 შეეძლოს 1996 წლის „ეანონი პარლამენტის წევრთა საქმიანობებისა და ეკონომიკური ინტერესების რეგისტრაციის შესახებ“ ადგენს, რომ „წევრს არ აქვს უფლება, მონაწილეობა მიიღოს პალატაში მიმდინარე განხილვაში ან დაგენტობის კომიტეტის სხდომას იმ თემაზე, რომელიც პირადად მას ან მის ახლო ნაცხავს ეხება“. ციტატა აღებულია შემდეგი წეარდან: ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტი, „ეანონმდებელთა ეთიკა: შედარებითი ანალიზი“, საპარლამენტო კოდექსით სერიები, დოკუმენტი №4, ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი, 1999 წელი, გვ. 8, http://www.accessdemocracy.org/files/026_www_legethics.pdf

86 კანადის პარლამენტი, „თემთა პალატის პროცედურები და პატეტიფა – წევრთა მოვალეობები და ქცევა“, 2000 წელი, <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Cho4&Seq=12&Language=EN> (კანადის რეგლამენტი)

შეუტავსეგლობის შესახებ პარონობი

საჯარო ფუნქციებისა და კერძო ფუნქციების თაგსებადობის მიმართ ეუთოს რეგიონის ქვეყნებს სხვადასხვა დამოკიდებულება აქვთ. ისტორიულად, კანადასა და დიდ ბრიტანეთში ინტერესთა კონფლიქტი უფრო მაშინ აღელვებო, როდესაც ერთ პირს ორი საჯარო თანამდებობა უკავია, ხოლო ამერიკის შეერთებულ შტატებში უფრო პარლამენტის წევრის კერძო ინტერესებს აქცევენ უურადღებას.⁸⁷ საჯარო ფუნქციებში შეიძლება ისეთი თანამდებობა მოიაზრებოდეს, როგორიცაა მინისტრი, ქალაქის ან რაიონის მერი ანდა რეგიონული ხელისუფლების სათაობირო თრგანოს წევრი, ან სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოს მმართველი. საჯარო თანამდებობა, რომელიც შველაზე ხშირად მიაჩნიათ პარლამენტის წევრის თანამდებობასთან შეუსაბამოდ, არის თანამდებობა სასამართლო ხელისუფლებაში; ეს გამომდინარეობს იმ პრინციპიდან, რომ ძალაუფლება განაწილებული უნდა იყოს მათ შორის, ვინც კანონს ქმნის და ვინც კანონის შესრულებას უზრუნველყოფს.

საჯარო თანამდებობა რამდენიმე მიზეზით შეიძლება იქნეს მიჩნეული პარლამენტის წევრის თანამდებობასთან შეუთავსებლად; მაგალითად:

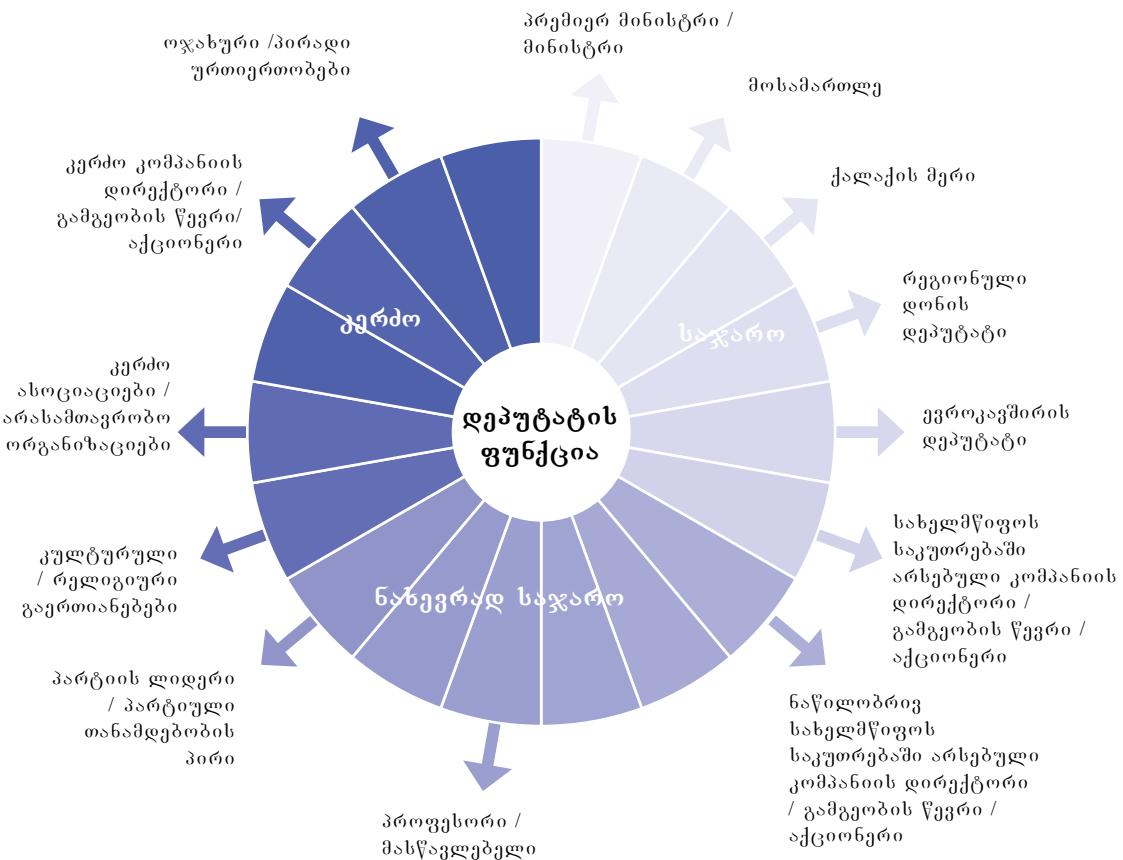
- ზოგ ქვეყნაში, სადაც პარლამენტის წევრს შეუძლია გახდეს მინისტრი, არსებობს საფრთხე, რომ დეპუტატის მიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელების მზაობამ ხელი შეუშალოს ამ დეპუტატის იმავდროულად მთავრობის წევრობაზ ან წევრობის სურვილმა;⁸⁸
- როდესაც მეორე თანამდებობა არჩევითია, არგუმენტი შეიძლება ის იყოს, რომ ერთ თანამდებობაზე ხელახლა არჩევის სურვილმა შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მეორე თანამდებობის ფარგლებში მოვალეობების შესრულებისას გადაწყვეტილებების მიღებაზე;
- შეიძლება მიზანშეუწოდად იქნეს მიჩნეული ერთი პირის მიერ თრი საჯარო თანამდებობის ხელფასების სახელმწიფო სახელმწიფო მიღება.

რაც შეეხბა კერძო ინტერესებს, დასავლეთ ევროპის პევრ ქვეყანაში ნორმად ითვლება, რომ პარლამენტის წევრს აქვს უფლება, მიიღოს შემოსავალი სხვა სამუშაო ადგილიდან ან ბიზნესიდან, მაგრამ იგი ვალდებულია განაცხადოს ამის შესახებ (ყველა შემთხვევაში უნდა განაცხადოს, თუ ეს შემოსავალი დადგენილ ზღვარს აღემატება). მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის წევრს შეუძლია იყოს კომისიის დირექტორი და იღებდეს შემოსავალს ამ თანამდებობიდან, მაგრამ იგი ვალდებულია საჯარო გახადოს ეს ინფორმაცია ინტერესთა რეესტრში მისი რეგისტრირებით, თუ ის მის საქმესთან დაკავშირებული თემის განხილვაში მონაწილეობს. ამერიკის შეერთებულ შტატებში კი ციფრებით ან პროცენტებით გამოხატულ ზღვრებს იყენებენ. კონგრესის წევრს აქვს უფლება, შემოსავალი გარე წყაროდან მიიღოს, მაგრამ ასეთი შემოსავალი აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელფასო სკალის II დონისთვის (ამერიკის შეერთებულ შტატებში უფროსი ფედერალური საჯარო თანამდებობის პირისთვის დაღგენილი თანამდებობრივი სარგო) განსაზღვრული ხელფასის 15%-ს არ უნდა აღემატებოდეს.

⁸⁷ ენდრიუ სტარბი, „საჯარო სექტორში ეთიქის თავდაჭირა მდგრმარეობა ქანადაში“, სახელმწიფო მართვის საერთაშორისო ურნალი, ტომი 82, 2005 წელი, გვ. 187–207

⁸⁸ დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის წევრთა დაახლოებით ერთ მეხუთედს მთავრობა უხდის ხელფასებს ან ისინი დამოკიდებული არიან აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე მინისტრის პოსტის დაკავების სურვილის შემთხვევაში. იხ. თემია პალატა, თემია პალატის სახელმწიფო მართვის კომიტეტი, „შემქიდროებული მთავრობა: რას აკეთებენ მინისტრები?“, დონდონი, 2011 წელი, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>

გრაფიკი 7: პარლამენტის წევრთა შესაძლო ინტერესების დიაკაზონი



ამისგან განსხვავებით, ყოფილ კომუნისტურ ქავენებში პარლამენტის წევრებს, როგორც წესი, ეკრძალებათ ბიზნესის ფლობა ან ხელმძღვანელობა პარლამენტის წევრის თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში. მაგალითად, სომხეთში პარლამენტის წევრს ეკრძალება „სამეწარმეო საქმიანობა“.⁸⁹ პოლონეთში დეპუტატებს მრავალი შეზღუდვა გაისრებათ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებაზე, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ საწარმოებთან; მათ ასევე ეკრძალებათ ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობა, რომლის შედეგადაც შეიძლება შექმოსავალი სახელმწიფო სახსრებით ან სახელმწიფო კონტრაქტებითან მიიღონ.

დასახელებული არგუმენტების თანახმად, ასეთი დებულებები შექმნილია იმისათვის, სხვა მიზეზებთან ერთად, რომ შეიძლებოს გავლენიანი ბიზნესმენების ხელმისაწვდო-მობა საიდუმლო სახელმწიფო ან ადმინისტრაციულ ინფორმაციაზე, ასევე რათა მათ სტრატეგიული მიზნით არ დაიკავონ საპარლამენტო თანამდებობა მხოლოდ იმიტომ, რომ სისხლისსამართლებრივი დევნისგან იმუნიტეტი მიიღონ და საკუთარი ბიზნესინ-ტერესები დაიცვან.

როგორც მე-6 ცხრილშია ნაჩვენები, ეუთოს რეგიონის ქვეყნებში პრაქტიკა საკმაოდ სხვადასხვაგვარია.

89 მაგრამ სამეწარმეო საქმიანობის ცნება სადაცო, რადგან არ არის მკაფიო, მაგალითად, გულისხმობს თუ არა იგი მყლობელობას. ეს ინფორმაცია მიღებულია სომხეთის პარლამენტის უკიდისულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარესთან – დავით პარუბუნიანთან – ინტერვიუს შედეგად, 2011 წლის 3 ოქტომბერს.

ცხრილი 6: სკვადასხვა ტიპის ინტერესების პანორამულის ფუნქციასთან თავსებადობა⁹⁰

სახელმწიფო ინტერესები				გერძო ინტერესები	
ქვეყანა	შინისტრი	მერი	მოსამართლე	კომპანიის დირექტორი/ თანამშრომელი	აქციონერი
სომხეთი	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	დასაშვებია**
ქართველია	დასაშვებია	შეუთავსებელია ⁹¹	შეუთავსებელია	დასაშვებია	დასაშვებია
საფრანგეთი	შეუთავსებელია	დასაშვებია	შეუთავსებელია	დასაშვებია	დასაშვებია
უნგრეთი	დასაშვებია	შეუთავსებელია*	შეუთავსებელია	დასაშვებია	დასაშვებია
დიდი ბრიტანეთი	დასაშვებია	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	დასაშვებია	დასაშვებია
ავსტრია	დასაშვებია***	დასაშვებია	შეუთავსებელია ⁹²	დასაშვებია	დასაშვებია
გერმანია	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	დასაშვებია	დასაშვებია
პოლონეთი	დასაშვებია	შეუთავსებელია	შეუთავსებელია	დასაშვებია****	დასაშვებია****

* განხილვის პროცესშია

** მართვის უფლება უნდა გადაეცეს მინდობიდ მესაკუთრეს საპარლამენტო ვადით⁹³

*** დასაშვებია, მაგრამ არაქტიკაში არ ხდება

**** შეუთავსებელია სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების შემთხვევაში

ინტერესთა დეპლარირებისა და საჯაროდ განცხადების მთლიანი

არსებობს ინტერესთა პოტენციური კონფლიქტის გამოვლენის ორი ძირითადი მეთოდი. პარლამენტის წევრები ახდენენ ინტერესთა რეესტრში კველა მათი შემოსავლის წყაროს და ვალდებულების დეკლარირებას, რომლებიც აქვთ პარლამენტის წევრობის პარალელურად. ეს ინფორმაცია ცენტრალიზებულად იკრიბება და ხშირად განახლდება. ასეთი რეესტრები პირველად 1970-იან წლებში ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და დიდ ბრიტანეთში იქნა შემოღებული, შემდეგ კი სხვა ქვეყნებშიც სწრაფად გავრცელდა. რეგისტრების ფორმატი დროთა განმავლობაში მნიშვნელოვნად განვითარდა, მაგრამ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) სულ უფრო მეტად უჭერს მხარს ელექტრონულ ონლაინრეგისტრებს.⁹⁴

იმ ინტერესთა კატეგორიები, რომლებიც რეგისტრაციას (ან დეკლარირებას) ექვემდებარება, შეიძლება სხვადასხვა იყოს, მაგრამ, როგორც წესი, მათში მოიაზრება შემოსავალი (მომითით საქმიანობიდან, აქციების ფლობით მიღებული დივიდენდებიდან, საკონსულტაციო მომსახურებიდან, დირექტორობიდან ან სპონსორობიდან),

90 ეს ცხრილი აარლამენტორის კავშირის მონაცემთა ბაზიდან და შესაბამისი ქვეყნების კონსტიტუციებიდან და კანონებიდან აღებული ინფორმაციის საფუძველზეა შედგენილი. სხვადასხვა სახის მიღების წარმოსაქნად სხვადასხვა ქვეითა, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი ინფორმაციის შეგროვება როგორიცაა, რადგან ხშირად იგი ბევრ კანონშია განხვეული. როგორიცაა სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი წესების შედარებაც, რადგან თანამდებობრივი ფუნქციები შეიძლება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგარი იყოს.

91 მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ფედერალური კანონი, რომელიც ქადაქის მერს (ან ქადაქის საბჭოს წევრს) უკრძალავს თავისი კანონიდანურის წამოყენების ფედერალურ არჩევნებში, სხვადასხვა პროვინციისა და მუნიციალურების კანონები ამ თანამდებობის აირებს ავალდებულებს, გადადგნენ მუნიციალური თანამდებობან მანამ, სანამ პარლამენტის მოქმედი წევრები გახდებიან. ზოგიერთი პროვინციის ანონ-მდებლობა მოქმედ დეპუტატს მუნიციალურ არჩევნებში მონაწილეობას უკრძალავს და მოთხოვს, რომ ის ბადადგეს თუმთა პალატის წევრობიდან მანამ, სანამ მისი კანონიდანურ დასახელდება; იხ. მაგალითად, ონტარიოს მუნიციალური კანონი, ნაწილი 258(l), სელმისაწვდომია მისამართს: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm

92 შეუთავსებლობის მოთხოვნა ეხება შეოღონ საკონსტიტუციო სასამართლოს, უხენაესი სასამართლოს და ადმინისტრაციული სასამართლოს წევრობას.

93 ეს გამოხავალი შედარებით უფრო ხშირად გამოიყენება. ამგვარი ტრასტული მოდელების შესახებ დებადური ინფორმაციისთვის იხილეთ: <http://www.oge.gov/Financial-Disclosure/Public-Financial-Disclosure-278/Helpful-Resources/Model-Qualified-Blind-and-Diversified-Trust-Documents>

94 იქვე, გვ. 15

საჩუქრები და შედავათები, აგრეთვე არაფულადი ინტერესები. ნიდერლანდში არსებობს სამი რეესტრი, რომლებიც საჯაროდ ხელმისაწვდომია. ერთ რეესტრში მოცემულია ინფორმაცია არასაპარლამენტო შემოსავლისა და შრომითი საქმიანობის შესახებ, მეორე შეიცავს მონაცემებს საზღვარგარეთ ისეთი მივლინებების შესახებ, რომლებიც პარლამენტის მიერ არ არის დაფინანსებული, ხოლო მესამე რეესტრში შეტანილია ინფორმაცია საჩუქრების შესახებ.⁹⁵ უნდა გვახსოვდეს, რომ ინტერესთა კონფლიქტის გარეგნული აღქმაც კი საზიანო შეიძლება იყოს. შესაძლოა შეუძლებელიც იყოს იმის დამტკიცება, რომ გარდაეული ინტერესი რაიმე გაფლენას ახდენს პირის მიერ ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მიღებაზე, მაგრამ მხოლოდ ეჭვის არსებობა უკვე ზიანს აყენებს ლეგიტიმურობას. ამიტომ წესები უნდა შეიცავდეს ნორმას, რომლითაც კანონმდებლებს მოეთხოვებათ ნებისმიერი სხვა ინტერესის დეკლარირება, რომელიც, როგორც მესამე გონივრულმა პირმა შეიძლება ჩათვალოს, გავლენას მოახდენს მათ საქმიანობაზე, სიტყვით გამოსვლაზე ან კენჭისყრისას მიცემულ ხმაზე.⁹⁶

დისკუსია: უნდა ჰქონდეს თუ არა დეპუტატს საჩუქრის მიღების უფლება?

საჩუქრის მიღების წესები ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოებში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია, მაგრამ იკვეთება სამი ძირითადი მიმართულება:

- **აკრძალვა** – ზოგიერთი ქვეყანა უკრძალავს პარლამენტის წევრების საჩუქრების მიღებას; მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის წევრებს არ აქვთ 50 აშშ დოლარზე მეტი დირებულების საჩუქრის მიღების უფლება.
- **დეკლარირება** – სხვა ქვეყნებს დასაშვებად მიაჩნიათ პარლამენტის წევრის მიერ ნებისმიერი დირებულების ქონების მიღება, მაგრამ იმ პირობით, რომ იგი მიღებული საჩუქრის დეკლარირებას მოახდენს. ამის მაგალითითა ჩეხეთის რესპუბლიკა.
- **შერეული მიდგომა** – ქვეყნების მესამე ჯგუფს დასაშვებად მიაჩნია ნებისმიერი საჩუქრის მიღება და მოითხოვს, რომ საჩუქრის დეკლარირება მხლობ იმ შემთხვევაში მოხდეს, თუ მისი დირებულება დადგენილ ოდენობას აღემატება; მაგალითად, ნიდერლანდში ასეთი ოდენობაა 50 ევრო (თუმცა პოლანდიის ზოგიერთი პარტია თავის შემადგენლობაში მყოფ დეპუტატებს თავად უწევებს უფრო მკაცრ მოთხოვნებს).

ქონებრიგი დეკლარაციები შედარებით ახალი მიდგომაა. ამ შემთხვევაში პარლამენტის წევრებს მოეთხოვებათ მათი ქონების ან აქტივების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მიწოდება, როდესაც ისინი შედიან პარლამენტში ან ტოვებენ მას. ეს ინფორმაცია პერიოდულად განახლდება. ეს შესაძლებელს ხდის, შეფასდეს, ხომ არ აგროვებს პარლამენტის წევრი ქონებას ან აქტივებს უცნობი წყაროებიდან. ქონებრიგი დეკლარირები სულ უფრო ვართოდ ვრცელდება და ხშირად ხდება მათი შემოღება სახელმწიფო ორგანიზაციის შესამცირებლად, თუმცა მათ არცთუ იშვიათად იყენებენ არჩეული თანამდებობის პირების მიმართაც. ასევე არსებობს ტენდენცია, რომ პარლამენტის წევრს მისი ვალდებულებების დეკლარირებაც მოეთხოვოს, რადგან საბაზო განაგენობები უფრო დაბალი ნიხრით კრედიტის მიღების ან სხვა პირების მიმართ დავალიანების ქონის შემთხვევაში მისი დამოუკიდებლობა შეიძლება დაკნინდეს.

⁹⁵ ნიდერლანდის წარმომადგენელთა პალატა „საპროცედურო წესები“, 2012 წელი, თავი VIIa, ნაწილი 150a. რეესტრში ინტერესის შეუტანლობისთვის რაიმე ოფიციალური საწევია დაწესებული არ არის.

⁹⁶ ვესტმინსტერის ფონდი დემოკრატიისთვის (WFD) და პარლამენტის წევრთა გლობალური ორგანიზაციია კორუფციის წინააღმდეგ (GOPAC), „საპარლამენტო კოკისა და ქცევის სახელმძღვანელო, გზამჯელები პარლამენტის წევრებისთვის“, ლონდონი, 2009 წელი, http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf (WFD-GOPAC)

ევროპავშირის თითოეულ ახალ წევრ სახელმწიფოს, რომელიც მასში 2004 და 2007 წლებში გაწევრდა, 2000 წლისთვის რაიმე ფორმით უკვე პქნდა შემოღებული რეესტრის ან დეკლარაციის მქანიზმი. აღმოსავლეთ ევროპის, ცენტრალური აზიის და კავკასიის ბევრი სხვა სახელმწიფოც ამ გზას დაადგა. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, დეკლარაციის ჩაბარება არჩევით თანამდებობაზე წარდგენილ კანდიდატსაც კი მოეთხოვება. ასეთ პრაქტიკას პოლიტიკური პარტიები ხშირად იყენებენ ნდობის მოსაპოვებლად, როგორც ეს მოხდა დიდ ბრიტანეთში 2010 წლის არჩევნების წინ.

ელექტრონული დეკლარირება მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს მოთხოვნების დაცვას, ამცირებს ადმინისტრირების ხარჯებს და აუმჯობესებს ხელმისაწვდომობასა და ანგარიშვალდებულებას. ეს იმ ქვეყნების მაგალითზე დადასტურდა, რომლებმაც აღნიშნული პროცედურა შემოიღეს. მაგალითად, არგენტინაში (რომელიც არ არის ეუთოს მონაწილე ქვეყანა) მოთხოვნების დაცვის ხარისხი 67 პროცენტიდან 99 პროცენტამდე გაიზარდა წელიწადზე ნაკლებ დროში მას შემდეგ, რაც ფინანსური საჯარობის ელექტრონული სისტემა იქნა შემოღებული.⁹⁷ მაგრამ დარჩენილია ეუთოს მონაწილე რამდენიმე სახელმწიფო, სადაც ინტერესთა დეკლარირება ჯერ კიდევ მხოლოდ ქადალდის ფორმით არის შესაძლებელი.⁹⁸ უნდა ხდებოდეს რეესტრებისა და დეკლარაციების ხშირი განახლება, მაგრამ ისე, რომ პარლამენტის წევრებს ზედმეტი ტვირთი არ დააწვეთ. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რჩევის თანახმად, დეკლარირებული ინფორმაცია „გონივრული სისტერით“ უნდა იკრიბებოდეს.⁹⁹ თუმცა არსებული პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. უნგრეთში ფინანსური ინტერესების საჯაროდ განცხადება მოითხოვება პარლამენტის წევრის მიერ თანამდებობის დაკავებისას (30 დღის ვადაში) და შემდეგ, დეპუტატის მანდატის შეწყვეტის დროს. ჩეხეთის რესპუბლიკაში დეპუტატებმა ფინანსური ანგარიში ყოველწლიურად, იგნისში უნდა წარადგინონ. ესპანეთში ინტერესების შესახებ ინფორმაცია „გარემოებების ყოველი შეცვლის შემთხვევაში“ უნდა იქნეს წარდგენილი, რაც თავად პარლამენტს უტოვებს შესაძლებლობას, თავისი შეხედულებისამებრ გადაწყვიტოს, როდის ხდება ასეთი ცვლილება.¹⁰⁰

პირადი ცხოვრების საკითხები

ქვერ ქვეყნაში ჩვეულებრივ პრაქტიკად იქცა რეესტრებისა და ქონებრივი დეკლარაციების მუდმივ რეესტრი გამოქვეყნება საზოგადოების ხელმისაწვდომობისთვის, ხშირად პარლამენტის ვებგვერდზე (მაგალითად, პოლონეთში) ან პარლამენტის სტუმართა საინფორმაციო ცენტრში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში) ანდა სხვა სახელმწიფო ორგანოების ვებგვერდზე (საქართველოში პარლამენტის წევრთა ქონებრივი დეკლარაციები საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე მოიპოვება).¹⁰¹ ამერიკის შეერთებულ შტატებში რეესტრი თხლაინრეესიმში ხელმისაწვდომი არ არის, მაგრამ ნებისმიერ ადამიანს აქვს უფლება, გაეცნოს ან მოიპოვოს ასლები თავისი პირადი მონაცემების მიწოდების შემდეგ (ამასთანავე, დაუშვებელია მოპოვებული ინფორმაციის კომერციული მიზნით, აგრეთვე პოლიტიკური თუ სხვა მიზნებისთვის ფულადი სახსრების მისაღებად გამოყენება).

⁹⁷ მპონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დეკლარაციები, გვ. 70 – ის. ზემოთ სქოლით 9

⁹⁸ იქვე, გვ. 70

⁹⁹ იქვე, გვ. 15

¹⁰⁰ ესპანეთის საარჩევნო კანონი, მუხლი 160(1), <http://legislationonline.org/topics/country/2/topic/6>

¹⁰¹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიში, გვ. 37 – ის. ზემოთ სქოლით 34

მაგრამ ზოგიერთი ექსპერტი იძლევა გაფრთხილებას, რომ გამუდავნების გადაჭარბებულმა მოთხოვნებმა შეიძლება პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევა გამოიწვიოს. ამან კი შესაძლოა ბევრ კვალიფიციურ კანდიდატს გადააფიქტებინოს პარლამენტის წევრის თანამდებობაზე თავისი კანდიდატურის დაყენება¹⁰² და საფრთხე შეუქმნას თვით პირად უსაფრთხოებას და საქუთრებასაც კი.¹⁰³ აქედან გამომდინარე, ბევრ ქვეყანაში ინფორმაციის გამდავნება ნაწილობრივ ან შეზღუდულად ხდება. კანადაში უინანსური ინფორმაცია კონფიდენციალური წესით წარედგინება ეთიკის კომისარს ან მის აპარატს, რის შემდეგაც კომისარი ადგენს რეზიუმეს საჯარო რეესტრში გამოსაქმენებლად და ეს რეზიუმე ყველა მოქალაქისთვის ხელმისაწვდომია. საფრანგეთში პარლამენტის წევრებს მოეთხოვებათ „ქონების დეკლარაციის“ წარდგენა მხოლოდ „პოლიტიკური ცხოვრების ფინანსური გამჭვირვალობის კომიტეტში“, რომელიც ნახევრად სასამართლო მონიტორინგის ორგანოა, ინტერესთა რეესტრზე ხელი კი მხოლოდ მონიტორინგის ორგანოებს მიუწვდებათ.¹⁰⁴ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციის თანახმად, როგორც მინიმუმი, „დეკლარირებული მონაცემები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საგამოძიებო ორგანოებისთვის შესაძლო დანაშაულებრივი ქმედებების გამოვლენის მიზნით“¹⁰⁵.

კვლევები აჩვენებს, რომ დეკლარაციები ყველაზე უფექტიანად ამცირებს კორუფციის აღქმას მაშინ, როდესაც ისინი ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის, შესაძლოა იმიტომ, რომ ამის შედეგად სამოქალაქო საზოგადოებას ახლოდან დაკვირვების საშუალება ეძლევა.¹⁰⁶ მართლაც, ბევრ ქვეყანაში არასამთავრობო ორგანიზაციები თვითონ ახორციელებენ დეკლარაციების მონიტორინგს. სლოვაკეთში პარლამენტის წევრებს კანონით მოეთხოვებათ ქონებივით დეკლარაციების წარდგენა, მაგრამ ამ დეკლარაციების შინაარსი არ არის საქმარისად დეტალური იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს მათზე სრულფასოვანი დაკვირვება. ამიტომ არასამთავრობო ორგანიზაციამ „აღიანსი სამართლიანი თამაშის წესებისთვის“ შეიმუშავა საქმიანობების პროგრამა, რომელიც ქონებრივი დეკლარაციების თაობაზე საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდისკენ არის მიმართული. აღნიშნული პროგრამა:

- ქონებრივი დეკლარაციების მონაცემებს სხვა საჯარო ინფორმაციასთან აერთიანებს, რის საფუძველზედაც შექმნილია საჯაროდ ხელმისაწვდომი და სრული მონაცემთა ბაზა;
- მოუწოდებს საარჩევნო კანდიდატებს, წარმოადგინონ უფრო სრულყოფილი ქონებრივი დეკლარაციები თნდაინრევიტში;

¹⁰² ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტი, „კანონმდებელთა კოიკა: შედარებითი ანალიზი“, საგანონმდებლო კელეგითი სერიები, დოკუმენტი №4, ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი, 1999 წელი, გვ. II, http://www.accessdemocracy.org/files/026_www_legethics.pdf

¹⁰³ მაგალითად, 2011 წლის ნოემბერში ქ. ბელგრადში გამართული ეუთოს კონფერენციის „პარლამენტის წევრთა კოიკისა და ქცევის სტანდარები“ ერთ-ერთმა მონაწილემ აღნიშნა, რომ დეპუტატები შემცირებული არიან იმის გამო, რომ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში მათი ქონებრივი მდგრადირეობის, მათ შორის, ხელოვნების ნიმუშების, შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების შემდეგ მათ ქონების დაგაცემის საფრთხე ემუქრებათ.

¹⁰⁴ კანონმდებელთა კოიკა, NDI, გვ. 37 – ის. ზემოთ სქოლით 103

¹⁰⁵ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დეკლარაციები, ის. ზემოთ სქოლით 9

¹⁰⁶ სიმეონ დიანკოვი, რაფაელ ლა პორტა, ფლორენციო ლოპეს-დე-სილანსი და ანდრეი შლაიფერი, „ეკონომიკური კალების ეროვნული ბიურო“, „ინფორმაციის გამჭვირვება პოლიტიკოსების მიერ“, 2009 წელი, სამუშაო დოკუმენტი 14703, <http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>

- აანალიზებს ქონებრივ დეკლარაციებს და სახელმწიფო რესურსების ხარჯებას ინტერესთა კონფლიქტების გამოვლენის მიზნით.¹⁰⁷

არც ისე დიდი ხნის წინ ავსტრიაში შეიქმნა ვებგვერდი www.meineabgeordneten.at, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია დეპუტატების ქონებრივი დეკლარაციების შათო ინტერესების ამსახველ სხვა საჯარო ინფორმაციასთან შედარება. ამ შედეგების მიხედვით, დეპუტატების დაახლოებით 10 პროცენტის ავიწყდება ან არ ახდენს გარედან შიდვებული შემოსავლების დაელარირებას. აგსტრიის ერთ-ერთმა სატელევიზიო პროგრამაშაც გაამახვილა უფრადლება იმ ფაქტზე, რომ პარლამენტის წევრთა ინტერესების შესახებ ინფორმაციის პარლამენტის ვებგვერდზე მოძიება როგორი იყო. პარლამენტი დაუყოვნებლივ გამოეხმაურა ამ გადაცემას და შესაბამისი ინფორმაცია თავისი ვებგვერდის თავფურცელზე თვალსაჩინოდ განათავსა.

აღსრულებისას გასათვალისწინებელი საკითხები

- რა სახის ინტერესები ან საქმიანობა უნდა აიკრძალოს სრულად?
- რა სახის ინტერესები უნდა იყოს დაშვებული იმ პირობით, რომ ისინი გამჭდარნდება ან ამ ინტერესების მქონე პირი არ მიიღებს მონაწილეობას შესაბამის თემაზე გამართულ დებატებში?
- ვისთვის უნდა იყოს ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი? ჯეროვნად არის თუ არა დაცული პარლამენტის წევრთა პირადი ცხოვრების უფლება?
- უნდა არსებობდეს თუ არა სახელმწიფო ინფორმაციის წარუდგენლობისთვის ან არასწორი ინფორმაციის წარდგენისთვის?
- მოქმედებს თუ არა წარდგენილი ინფორმაციის შემოწმების მექანიზმები?

2.4. ანაზღაურებები, ხარჯები და საპარლამენტო რესურსები

მედია ხშირად გამოხატავს ინტერესს საპარლამენტო ეთიკის მიმართ და უურადღებას პარლამენტის წევრების მიერ საპარლამენტო რესურსების ან სახელმწიფო სახსრების შესაძლო ბოროტად განკარგვის შემთხვევებზე ამახვილებას. ასეთი შემთხვევები შეიძლება უკავშირდებოდეს პარლამენტის წევრთა ხელფასებს ან ხარჯებს, თანამშრომლების სამსახურში აყვანას ან საპარლამენტო რესურსების პირადი ან პარტიული პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენებას. აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს საკითხი, უნდა ჰქონდეთ თუ არა პარლამენტის წევრებს საკუთარი ხელფასების თღენობის განსაზღვრისა და გაზრდის უფლებამოსილება. როგორც ზოგიერთი ამტკიცებს, ამ უფლებამოსილებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს პარლამენტის წევრების აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობისთვის. მაგრამ საზოგადოებამ შეიძლება მიიჩნიოს, რომ პარლამენტის წევრების მიერ ამ უფლებამოსილების ფლობა აუცილებლად ინტერესთა კონფლიქტს იწვევს; სინამდვილეში დეპუტატები მართლაც ხშირად იკავებენ თავს თავისთვის ხელფასის მომატებისაგან იმის შიშით, რომ ასეთ ნაბიჯს საზოგადოება პროტესტით შეხვდება.¹⁰⁸ ამან კი შეიძლება წარმოშვას ვითარება, როდესაც პარლამენტის წევრის ხელფასი მისი ეკვივალენტური თანამდებობისთვის გათვალისწინებულ სარგოზე ნაკლებია. თავის მხრივ, ეს ვითარება ქმნის საფრთხეს, რომ კიდევ უფრო გაძნელ-

¹⁰⁷ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტი და მსოფლიო ბანკი, „პარლამენტის ანგარიშვალდებულების, მოქადაქეთა ხართულობის და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაძლიერება: პარლამენტის მონიტორინგის ორგანიზაციების გლობალური მიმოხილვა“, 2011 წელი, გვ. 41, <http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>; იხ. აგრეთვე „აღიანისი სამართლიანი თამაშის წესების შესებისთვის“: http://www.fair-play.sk/index_en.php

¹⁰⁸ ეს საკითხი გარკვეულწილად მოგვარებულია ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სადაც კონგრესშემენები კენტეუკერიან კონგრესმენების ხელფასის ზრდას, მაგრამ მიღებული გადაწყვეტილება ძალაში შედის მხოლოდ შემდეგი მოწვევის კონგრესის წევრებისთვის.

დეს კვალიფიციური კადრების მოზიდვა კანონმდებლის ხშირად რთული სამუშაოს შესასრულებლად.

მაგრამ, რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, დაბალი ხელფასი ზრდის საფრთხეს, რომ პარლამენტის წევრმა სახელმწიფოსგან დამატებითი შემოსავლის მიღების წყაროდ მიიჩნიოს სხვა შემოსავლები, როგორებიცაა პარლამენტის წევრისთვის განკუთვნილი ანაზღაურებები და ხარჯები. როგორც ჩანს, ასეთი რამ მოხდა, მაგალითად, ევროპის პარლამენტის წევრების შემთხვევაში, რომლებიც დასწრების სიაში ხელს მხოლოდ იმიტო აწერდნენ, რომ შემდეგ ხარჯების ანაზღაურება მოეთხოვათ. როგორც ამბობდნენ, იგივე მიზეზი დაედო საფუძვლად ანაზღაურებებისა და ხარჯების სისტემის ფართო-მასშტაბიან ბოროტად გამოყენებას დიდ ბრიტანეთში, რომელიც სააშკარაოზე 2009 წლის მაისში გამოვიდა: კერძოდ, „დეილი ტელეგრაფში“ დაიწყო დეპუტატების მიერ ხარჯების ანაზღაურების მოთხოვნების შესახებ დოკუმენტური მასალების გამოქვეყნება, საიდანაც ჩანდა მოთხოვნილი ხარჯების გადაჭარბებულობა და მიზანშეუწოდობა. უფრო მეტი დაპირისპირება გამოიწვია იმან, რომ პარლამენტის წევრები მისამართის სახით თავიანთი, მაგრამ სხვა საცხოვრებელი სახლების მისამართებს უთითებდნენ, რომ შემდეგ იმ ხარჯების ანაზღაურება მოეთხოვათ, რომლებიც მათ სხვადასხვა ქონებასთან დაკავშირებით სხვადასხვა დროს გახსინება.¹⁰⁹

დიდი ბრიტანეთის პარლამენტმა, რომელიც განიცდიდა ზეწოდას, რომ მსგავსი რამ ადარსოდეს განმეორებულიყო, ხარჯების ანაზღაურების მოთხოვნებისა და დეპუტატების ხელფასების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება ახალ დამოუკიდებელ ორგანოს – საპარლამენტო სტანდარტების დამოუკიდებელ ორგანოს (IPSA) – გადასცა. მაგრამ ვერც IPSA-მ შეძლო საზოგადოების ნდობის აღდგენა, რადგან მას აკრიტიკებდნენ, როგორც ძირიად ლირებულს და არაეფექტურიანს.¹¹⁰ აქედან ჩანს, რამდენად მნიშვნელოვანია ფართომასშტაბიანი კონსულტაციების გამართვა მანამ, სანამ სტანდარტების რეფორმირება მოხდება.

ამას წინათ უნგრეთში გამოითქვა წინადაღება, რომ გაუქმდეს ტრანსპორტისა და ბინის ქირის ხარჯების ანაზღაურება და, სანაცვლოდ, პარლამენტის წევრებს დაურიგდეთ საგადამხედლო ბარათები, რომელთა მეშვეობითაც ისინი, ვისაც ეს სტირდება, საწვავის შესყიდვას ან ბინის ქირის გადახდას შეძლებენ.¹¹¹ ამ წინადაღების მიზანია გამოსავლის პოვნა აშკარა შეუსაბამობიდან, როდესაც ზოგიერთი დეპუტატი ითხოვს თავის ბინასა და ბუდაპეშტს შორის მგზავრობაზე დახარჯული თანხების ანაზღაურებას, მიუხედავად იმისა, რომ მათ საზოგადოებრივი ტრანსპორტით უფასოდ სარგებლობის ბილეთები ეძლევათ. გარდა ამისა, ისინი ითხოვენ ბუდაპეშტში ბინის ქირავნობისთვის ხარჯების ანაზღაურებას მაშინაც კი, როდესაც უკვე აქვთ საკუთარი ბინა დედაქალაქში.

ოჯახის წევრების სამსახურში მიღება მდივნის ან რეფერენტის თანამდებობაზე ასევე შეშფოთებას იწვევს იმის გამო, რომ პარლამენტის წევრები სახელმწიფო სახსრებს თავიანთი ოჯახის შემთხველის გაზრდის მიზნით იყენებენ. მართალია, ზოგიერთ პარ-

¹⁰⁹ „დეილი ტელეგრაფი“, „პარლამენტის წევრთა ხარჯები: დროის სკალა“, 3 ოქტომბერი, 2010 წელი, <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>

¹¹⁰ მარგარეტ ჰეჯი, პარლამენტის წევრი და საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე: „მართალია, ჩვენი პარლამენტის წევრებისთვის გადახდილი თანხების რეგნობა 15%-ით შემცირდა, მაგრამ ამას ეერ დაგარეშევთ თანხების ეფექტუალური დასრულებას, რადგან ბევრი დეპუტატი აღნიშნავს, რომ ისინი თავს იგავებენ ხარჯების ანაზღაურების კანონიერი მოთხოვნისგან ზედმეტად ბიუროკრატიული პროცედურების გამო. [...] აუდიტის ეროვნული სამსახურის ცნობით, ხარჯების ანაზღაურების მოთხოვნის წარდგენა-დამუშავებაზე დახარჯული მთლიანი დროის ღირებულება წელიწადში დაახლოებით 2,4 მილიონი ფუნტი სტერლინგი (2,87 მილიონი გრან). აქ იგულისხმება ის დროც, რომელიც ამომრჩევლების მომსახურებაზე უნდა დახარჯულიყო. ის მისამართებ: <http://www.parliament.uk/business/committees/a-z/commons-select/public-accounts-committee>

¹¹¹ სატელეფონო ინტერვიუ სამართლის პროფესორ პიტერ პეპთან, უნივერსიტეტი ELTE (ოტვოს თრანდ თუდომანყენებები), ბუდაპეშტი, 14 ოქტომბერი, 2011 წელი

ლამენტი (იქ, სადაც პარლამენტის თანამშრომლებად საჯარო მოსამსახურეებს არ იღებენ) ეს ჩვეულებრივ პრაქტიკად არის მიწნეული, რამდენიმე ქვეყანაშ დაიწყო პარლამენტის წევრთა ოჯახების შრომითი საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირება ნეპოტიზმის თავიდან აცილების მიზნით. დღესდღეობით ავსტრიაში უკვე აკრძალულია ქვედა ვალატის წევრების მიერ ახლო ნათესავების სამუშაოზე აყვანა პირად თანაშემწებებად, თუ მათი ხელფასი სახელმწიფო სახსრებიდან გადაიხდება.¹¹² დიდ ბრიტანეთში დეპუტატებს შეუძლიათ თავიანთი ოჯახის წევრების სამსახურში აყვანა, მაგრამ ვალდებული არიან, ამის დეკლარირება მოახდინონ.

ზოგჯერ სკანდალები პარლამენტის წევრების მიერ პარლამენტის ოფიციალური სატიტულო ფურცლების პირადი თხოვნების შემცველი წერილის მისაწერად გამოყენებას უკავშირდება. ამ ქმედების ეთიკურობა საეჭვოა, რადგან გამოდის, რომ პარლამენტის წევრი ამ შემთხვევაში თავის თანამდებობრივ მდგომარეობას პირადი საქმის სასარგებლოდ იყენებს. ასეთი საქციელი აკრძალულია ზოგიერთი ქვეყნის ქცევის კოდექსით ან მარეგულირებელი სისტემით: ესპანეთში დეპუტატებს ეკრძალებათ თავიანთი მდგომარეობის ნებისმიერი კომერციული, საწარმოო ან პროფესიული საქმიანობის სასარგებლოდ გამოყენება. დაუშვებებელია ასევე პარლამენტის ადმინისტრაციული რესურსის, მათ შორის, თანამშრომლების, პარტიული პოლიტიკური მიზნებისთვის, მაგალითად საარჩევნო კამპანიისთვის, გამოყენება. მართალია, ასეთი გამიჯვნის მიღწევა კოველდღიურ პოლიტიკურ ცხოვრებაში შეიძლება ძნელი იყოს, მაგრამ კარგ მაგალითს იძლევა შოტლანდიის პრაქტიკა. ეს გამიჯვნა გათვალისწინებულია შოტლანდიის ქცევის კოდექსით, რომელიც დეპუტატებს უკრძალავს პარლამენტის თანამშრომლების ისეთ გარემოებაში ჩაყენებას, „რომელიც შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს ან კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებდეს მათ პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას ან რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს პროტესტი იმის გამო, რომ სახელმწიფო ხელფასზე მყოფი ადამიანების პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენება ხდება“¹¹³.

ადსრულებისას გასათვალისწინებელი საკითხები

- ვინ და რომელი სახელმძღვანელო წევების მიხედვით უნდა განსაზღვროს დეპუტატების ხელფასები?
- უნდა განსხვავდებოდეს თუ არა ხელფასების ოდენობები პარლამენტის წევრთა ფუნქციების მიხედვით; მაგალითად, უნდა პქონდეს თუ არა განსხვავებული ხელფასი კომიტეტის წევრს?
- უნდა იყოს თუ არა განსხვავებული ანაზღაურებები პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა კატეგორიისთვის, მაგალითად, პარტიული სიით ან საარჩევნო ოლქიდან არჩეული პარლამენტარებისთვის?
- უნდა პქონდეთ თუ არა დეპუტატებს შესყიდვების თავად განხორციელების უფლება თუ ხარჯები ცენტრალიზებული უნდა იყოს, მაგალითად, პარლამენტის წევრებისთვის საგადამხდელო ბარათების ან ვაუჩერების დარიგების გზით?
- დასაშვებია თუ არა, დეპუტატმა თავის თანამშრომლებად სამსახურში საკუთარი ოჯახის წევრები აიყვანონ?
- შეიძლება თუ არა კოდექსით იმის უზრუნველყოფა, რომ პარლამენტის მოქმედმა წევრებმა საპარლამენტო რესურსები თავიანთი წინასაარჩევნო კამპანიის დასაფინანსებლივ გამოიყენონ?

¹¹² კანონი პარლამენტის თანამშრომლების შესახებ კრძალავს ახლო ნათესავების სამსახურში აყვანას. კანონის მე2 მუხლის თანამად, ეს ცნება, კერძოდ, მოიცავს ბიძაშვილებს, დეიდაშვილებს, მამიდაშვილებს და თანამცხოვრებ პარტიონერებს. იხ. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html> (გერმანულ ენაზე)

¹¹³ შოტლანდიის კოდექსი, გვ. 49 – იხ. ზემოთ სქოლით

2.5. ლოგისტიკური ურთიერთობა

ბოლო წლებში ლოგისტური საქმიანობა საპარლამენტო ეთიკით დაინტერესებული პირებისთვის დისკუსიის აქტუალურ თემად იქცა. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაცია ლოგისტური საქმიანობის გამჭვილვასთან და კეთილსინდისიერების პრინციპების შესახებ „ლოგისტურ საქმიანობას“ განსაზღვრავს, როგორც „ზეპირ ან წერილობით კომუნიკაციას საჯარო მოსამსახურებთან საკანონმდებლო, პოლიტიკურ ან ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის მიზნით“¹¹⁴ პირებისა და პირთა ჯგუფების კანონმდებლებთან ურთიერთობა კონკრეტული ინტერესების მხარდაჭერისა და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის მიზნით მართლაც შეიძლება ქმნიდეს გარკვეულ საფრთხეს ნებისმიერ დემოკრატიულ სისტემაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ლოგისტური პრაქტიკა ნებისმიერი დემოკრატიის შემადგენელი ნაწილია და ლოგისტებმა შეიძლება სასარგებლო როლი შეასრულონ საზოგადოებისთვის საინტერესო საკითხების თაობაზე კანონმდებლების ინფორმირებაში, გავლენის ბოროტად გამოყენება პოლიტიკურ სისტემაში ძალზე დიდი ხილათის შემცველია. შემცველების სულ ცოტა სამი მიზეზი არსებობს:

- ლოგისტებსა და პოლიტიკოსებს შორის არასათანადო ურთიერთობის საფრთხე, რამაც შეიძლება შედეგად მოიტანოს რაიმე სამსახურის გაწვა ან მექრთამეობა;
- კორპორაციებისა და ინტერესთა ძლიერი ჯგუფების გავლენა, რამაც შესაძლოა პოლიტიკური რესურსების არაპროპორციული განაწილება გამოიწვიოს;
- მზარდი უნდობლობა ქვეყნის შიდა ელექტორატის მხრიდან, რომელმაც შეიძლება მიიჩნიოს, რომ ძირითადი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები გაუმჯორვალედ და არასამართლიანად მიიღება, რაც ამომრჩევლებს ართმევს ყოველგარი სიტყვის უფლებას სახელმწიფოს პოლიტიკურ დღის წესრიგთან დაკავშირებით.

გამჭვირვალობის რეგსტრი: ეკროპის პარლამენტის მაგალითი

ცოტა წინ, 2011 წლის მარტში, მომხდარი სკანდალის შემდეგ, რომელიც ცნობილი გახდა სახელწოდებით „ჯანინი ფულის სანაცვლოდ“, ეკროპის პარლამენტმა შექმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც, თავის მხრივ, უნდა ჩამოეყალიბებინა ლოგისტების დაშვებისა და ქცევის მარეგულირებელი წესების ახალი კრებული და ეკროპის პარლამენტის წევრების ქცევის კოდექსი. ამ ინიციატივის შედეგად გამჭვირვალობის საკითხები და ეთიკური სტანდარტები კიდევ ერთხელ უნდა წამოწეულიყო წინა პლანზე.

ლოგისტური სკანდალი ეხებოდა ეკროპის პარლამენტის ოთხ წევრს, რომლებსაც ბრალი ედებოდათ იმაში, რომ თანხმობა გამოიქვეს, საბანკო რეფორმის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესუსტების სანაცვლოდ აედოთ თანხა „სანდეი ტაიმსის“ ჟურნალისტებისგან, რომლებმაც თავი ლოგისტებად გაასაღეს. ჟურნალისტებმა თავი საბანკო სფეროს ლოგისტებად წარმოადგინეს და შეეცადნენ ეკროპის პარლამენტის წევრების მოსყიდვას, რისთვისაც მათ ეკროპავშირის კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის ინიციირების სანაცვლოდ თანხა შესთავაზეს. ამ სკანდალმა მნიშვნელოვანი

¹¹⁴ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), საბჭოს რეკომენდაციები ლოგისტური საქმიანობის გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპების შესახებ, 2010 წელი, <http://acts.oecd.org/Instruments>ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250>

ზიანი მიაყენა ევროპის პარლამენტის რეპუბლიკის, რის გამოც ევროპის პარლამენტის თავმჯდომარებმ, იქვე ბუზეგმა, სასწრაფოდ ისარგებლა შექმნილი ვითარებით და ევროპის პარლამენტის რეგლამენტის რეფორმირება დაიწყო.

ამის შედეგად 2011 წლის ივნისში ხელი მოწერა უწყებრივ შეთანხმებას ევროპის პარლამენტსა და ევროპის კომისიას შორის. შეთანხმების საფუძველზე შეიქმნა საერთო „გამჭვირვალობის რეესტრი“, რომელიც მოქალაქეებს ყველა იმ პირთან დაკავშირებულ ინფორმაციასთან პირდაპირი დაშვების საშუალებას აძლევს, რომელთა საქმიანობის მიზანიც ევროპაგშირში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენაა. გამჭვირვალობის რეესტრით შემოთავაზებულია ქცევის ერთიანი კოდექსი, რომელიც საგალდებულოა ყველა ორგანიზაციისა და თვითდასაქმებული ფიზიკური პირისთვის, რომელებიც თანხმობას გამოთქვამენ, „დადგენილი წესებით ითამაშონ“ და სრულად დაიცვან ეთიკური პრინციპები.¹¹⁵ გამჭვირვალობის რეესტრში შეყვანისთვის პირები ვალდებული არიან, წარმოადგინონ:

- პირადი მონაცემები, მათ შორის, იმ პირთა ვინაობა, რომლებსაც ევროპის პარლამენტის შენობებში გადაადგილებისთვის საშვი ესაჭიროებათ;
- საკანონმდებლო ინიციატივები, რომლებიც განმცხადებლის საქმიანობასთან არის დაკავშირებული;
- განმცხადებლის საქმიანობის ფარგლებში გასაწევი ხამონათვალი და განმცხადებლის მთლიანი ბიუჯეტი, ევროპაგშირის დაწესებულებებიდან მიღებული დაფინანსების მითითებით.

გამჭვირვალობის რეესტრი არ მოიცავს ინფორმაციას ცალკეული ლობისტების კონკრეტული ინტერესების შესახებ. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ის, რომ რეესტრში რეგისტრაცია ნებაყოფლობითა; აქედან გამომდინარე, ლობისტური საქმიანობის განხორციელება რეესტრში რეგისტრაციის გარეშეც დასაშვებია. მიუხედავად იმისა, რომ, 2012 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, რეესტრში 5200 პირი იყო რეგისტრირებული, ითვლება, რომ ევროპაგშირის სტრუქტურებთან მოუშავე ლობისტების რაოდენობა გაცილებით მეტია.¹¹⁶

უფრო მეტი რეგულირებაა საჭირო იმისათვის, რომ დაცულ იქნეს ბალანსი, ერთი მხრივ, საჯარო ცხოვრების კონკრეტულ სფეროებში პოლიტიკოსებზე გავლენის მოხდენის აუცილებლობასა და, მეორე მხრივ, ლობისტური საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას შორის.

თუ ეუთოს რეგიონის მასშტაბით არსებულ მარეგულირებელ ნორმებს გადავხედავთ, შევამჩნევთ ტენდენციას, რომ ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სისტემები ქმნით ჩამოთვლილ რამდენიმე ასპექტს გულისხმობა:

- **ლობისტების რეგისტრაცია –** შესაბამის რეესტრში რეგისტრაციის სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი წესები, სხვადასხვა დონის დეტალიზაციით. რეგისტრაციის წახალისება მათი პოლიტიკური ინტერესის სფეროში მოხსდარ სიახლეებთან დაკავშირებით რეგისტრანტების ინფორმირებით არის შესაძლებელი;

¹¹⁵ ევროპის პარლამენტი, ევროპის გამჭვირვალობის რეესტრი, ხელმისაწვდომია მისამართზე: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm

¹¹⁶ „ევროპაგშირის ლობისტთა რეესტრი არასრულ ინფორმაციას იძლევა“, „ევროპაგშირის დამკავშირებელი“, 2012 წლის ივნისი, <http://euobserver.com/institutional/116742>

- **ტაქტიკის გამუდაგნება** – მოთხოვნა, რომ ლობისტებმა გაამუდაგნონ, როგორ აპირებენ პოლიტიკურ დღის წესრიგზე გავლენის მოხდენას (კონტაქტები, საკითხები, ინტერესები და სხვა);
- **რესტრის სიების საჯარო ხელმისაწვდომობა** – ლობისტების რეესტრის მონაცემები შეიძლება ხელმისაწვდომი გახდეს საჯარო განხილვისთვის, სათანადო შეზღუდვებით. ამ სიების ონლაინრეგისტრი ხელმისაწვდომობა გაზრდის სისტემის როგორც გამჭვირვალობას, ისე ეფექტიანობას;
- **სარჯების გამუდაგნება** – ლობისტურ საქმიანობასთან დაბავშირებით მიღებული შემოსავლების და გაწეული სარჯების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება;
- **„მპრუნავი კარის“ პრინციპის აკრძალვა** – მოთხოვნა, რომელიც ადგენს „დასამშვიდებელ პერიოდს“, რომლის განმავლობაშიც ყოფილ კანონმდებლებს ეკრძალებათ ლობისტური საქმიანობის განხორციელება.

ამ საკითხების მარეგულირებელი ნორმების სიმკაცე მნიშვნელოვნად განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. განსხვავებულია გამუდაგნების მოთხოვნებიც. თუმცა ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ეთიკური საფრთხეების არსებობა საყოველთაოდ არის აღიარებული, რისი გამოძახილიცაა გაერთოს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, რომელიც მონაწილე სახელმწიფოებს ავალდებულებს, განიხილონ გავლენებით ვაჭრობის სისხლის სამართლის წესით დასჯადად გამოცხადების საკითხი. მართლაც, საჭიროა კონკრეტული წესების შემუშავება, რომლებიც მოახდენს, როგორც წესი, ძალზე არაფორმალური პროცესის ფორმალიზებას და მეტ ძალას შემატებს ეთიკურ სტანდარტებსა და პროცედურებს.

აღსრულებისას გასათვალისწინებელი საკითხები

- გამჭვირვალედ ხორციელდება თუ არა ლობისტური საქმიანობების უმრავლესობა?
- რა ტიპის ინფორმაცია უნდა იქნეს შეგრანილი ლობისტების რეესტრში? უნდა იყოს თუ არა რეესტრის მონაცემები საჯარო? უნდა შეიცავდეს თუ არა რეესტრი ინფორმაციას კონტაქტების სისტემის შესახებ?
- საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს თუ არა ლობისტების მიერ პროფესიული საქმიანობის განხორციელებისას გაწეული სარჯები?
- უნდა იყოს თუ არა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები სანქციებით გამჭარებული?

2.6. სხვა სფეროები, რომელთა რეგულირებაც შეიძლება საჭირო გახდეს

არსებობს კიდევ რამდენიმე სფერო, რომლებშიც რეგულირდება პარლამენტის წევრთა ქცევა. თუმცა ეს ნაკლებად ცალსახა სფეროებია და კითხვას, საჭიროა თუ არა მათთვის რეგულირება, პასუხისმგებელი ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით უნდა გაეცეს. მაგალითად, რეგულირების ზოგიერთი სისტემა ითვალისწინებს წესებს უშუალოდ პარლამენტში დირსეცულ ან მიზანშეწონილ ქცევასთან დაკავშირებით.

„საპარლამენტო ეთიკისა და ქცევის სახელმძღვანელოში“, რომლის ავტორები არიან ვესტმინსტერის ფონდი დემოკრატიის სამსახურის (WFD) და პარლამენტის წევრთა გლობალური ორგანიზაცია კორუფციის წინააღმდეგ (GOPAC), ასეთი წესები მიჩნეულია ნებისმიერი

ეთიკური რეჟიმის „ქვაპუთხედად“, განსაკუთრებით საკანონმდებლო ორგანოს ამოქ-
მედების ადრეულ ეტაპზე, როდესაც

„არ არსებობს საყოველთაო აღიარება ან საერთო გაგება იმასთან დაკავშირებით, თუ
როგორ უნდა განიმარტოს რეგლამენტის წესები, რაც პარლამენტის წევრებს შორის
იმდენად ცხარე კამათს იწვევს, რომ დებატები ურთიერთგამაღიზიანებელია და პარლა-
მენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილება ხშირად დგება კითხვის ნიშნის ქვეშ“.¹¹⁷

ობსტრუქციონიზმის (filibustering) თავიდან ასაცილებლად, როდესაც ცალკეული დეპუ-
ტატები დებატებში დომინირებას ან მთავარი თემიდან გადახევევას ცდილობენ, ზოგჯერ
მიმდინარე სესიის ტელევიზიონ გაშუქებით სარგებლობის მიზნით, შესაძლებელია
შემოღებულ იქნეს საპარლამენტო დროით სარგებლობის წესები. პიტერ ჰეკი, უნგრე-
თის პარლამენტის ყოფილი წევრი, იხსენებს, რომ ასეთი საქციელი მიღებული იყო უნ-
გრეთის პირველი მოწვევის პარლამენტში, ხელისუფლების ცვლილების შემდგომ გარ-
დამაგალ პერიოდში, მაგრამ მას წერტილი დაუსვა პალატის რეგლამენტის რეფორმაშ:

„[ეს პრობლემა] არსებობდა პირველი თხი წლის განმავლობაში, მაგრამ შემდეგ, 1994
წელს, ჩვენ მივიღეთ პალატის ახალი რეგლამენტი, რომელმაც გადაჭრა ეს პრობლემა.
ჩვენ სამუშაო დღის დასაწყისში მოკლე წინასწარი დებატების პრაქტიკა შემოვიდეთ.
ეს ფრაქციებს საშუალებას ძლიერდა, დაეყენებინათ საკითხები და გამოხმაურებოდნენ
დღის მოვლენებს, მაგრამ ამ დებატებისას დრო მაკცრად იყო შეზღუდული. ბოლო ათი
წელია, დამგვიღებულია ტრადიცია, რომ თრამაბათობით დღის მეორე ნახევარში სე-
სია იწყება სწორედ ამ ზოგადი დებატებით, რომელთა დროსაც ზოგჯერ მთავრობა ან
პრემიერ-მინისტრი მოკლე სიტყვით გამოდის. მაგრამ რეპლიკებისთვის დროის მკაცრი
შეზღუდვა დაწესებული. გარდა ამისა, პარლამენტის თავმჯდომარეს უფლება აქვს,
სიტყვა შეაწყვეტინოს პარლამენტის წევრს, თუ ის გასცედება განსახილველი თვის
ფარგლებს.“¹¹⁸

წესებში ცვლილების შეტანამ შეიძლება ხელი შეუწყოს პარლამენტის უფრო ეფექტი-
ანად მუშაობას და საპარლამენტო დროის სამართლიან განაწილებას, მაგრამ საჭიროა
პარლამენტის წევრთა წახალისებაც, რომ ისინი პასუხისმგებლობით მოეკიდონ წესების
დაცვის საკითხს. თომას მანს და ნორმან თრნშტაინს ასეთი მაგალითი მოჰყავთ ამერი-
კის შეერთებული შტატების სენატის პრაქტიკიდან, როდესაც დაირღვა ხმის მიცემისთ-
ვის დადგენილი 15-წელიანი რეგლამენტი. სპიკერმა ხმის მიცემის პროცესი 2 საათით
და 51 წუთით გააჭიანურა, რათა რესპუბლიკელებს ხმათა უმრავლესობა მოეგროვებინათ.
გარდა ამისა, შემდეგ ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა თავისივე პარტიის ლიდერები
იმაში დაადანაშაულა, რომ კენჭისყრის დაწყებამდე ისინი მის მოხყიდვას ცდილობდნენ
და ემუქრებოდნენ მას, რათა კენჭისყრისას მათ სასარგებლოდ მიეცა ხმა.¹¹⁹ ასეთმა ინ-
ფორმაციამ შეიძლება ძალიან დიდი ზიანი მიაყენოს პარლამენტის რეპუტაციას.

წესებით შეიძლება რეგულირდებოდეს სხდომებზე დასწრების საკითხიც. მაგალითად,
კანონი კანადის პარლამენტის შესახებ დეპუტატებს ავალდებულებს, თოთოეული თვის
ბოლოს ჩააბარონ ანგარიში თავიანთი დასწრების მაჩვენებლების შესახებ, ხოლო თუ
დეპუტატი 21 სხდომაზე მეტს არ ესწრებოდა, მაშინ მოხდება დაქვითვა მისთვის განპუ-
გნილი ანაზღაურებიდან.¹²⁰ ისეთი წესების შემოღებამ, რომლებიც დასწრების საკითხს

117 WFD-GOPAC, გვ. 6 – იხ. ზემოთ სქოლით 96

118 ამ კვლევის მიზნებისთვის აღებული ინტერვიუ, 14 ოქტომბერი, 2011 წელი

119 თომას ე. მანი და ნორმან ჯ. ორნშტაინი, „მოტებილი ტოტი: როგორ ვერ ამართდებს კონგრესი ამერიკის მოლოდინებს და როგორ დაგაბრუნოთ იგი სწორ გზაზე“ (ოქსფორდი, ოქსფორდის უნივერსიტეტის გამომ-ცემლიბა, 2006 წელი), შესავალი თავი

120 კანადის რეგლამენტი, იხ. ზემოთ სქოლით 86

არეგულირებს ან მაღალ კვორუმს ადგენს, შეიძლება ხელი შეუწყოს იმგვარი მაქინაციის თავიდან აცილებას, როგორიცაა „სხვის მაგივრად ხმის მიცემა“, როდესაც პარლამენტის წევრი ხმას აძლევს სხვა დეპუტატის ნაცვლად, რომელიც კენჭისყრისას დარბაზში არ იმყოფება. ასეთი პრაქტიკა ხშირია, როდესაც ხმის მიცემა ელექტრონულად ხდება და ხმის მისაცემად დილაქზე თითოს დაჭრაც საქმარისია. ერთი და იმავე პარტიის წევრები ხშირად თანხმდებიან ერთმანეთის მაგივრად ხმის მიცემაზე, მაგრამ ამ პარტიის დეპუტატების ადგილზე არყოფნით შეიძლება მოწინააღმდეგე პარტიის წევრებმაც ისარგებლონ და მათ ნაცვლად მისცენ ხმა, მათი შეხედულებების საწინააღმდეგოდ. გარდა ამისა, იყო შემთხვევები, როდესაც პარლამენტის წევრებმა თავიანთი კულტები ისე მოაწყვეს, რომ შესაძლებელი ყოფილიყო ხმის დისტანციურად მიცემა.

სხვის მაგივრად ხმის მიცემის პროცედურა ბოლო წლებში ეუთოს მონაწილე ზოგიერთ ქვეყანაში იდგა. არსებობს ვიდეოჩანაწერები, რომლებზედაც დაფიქსირებულია, როგორ აქვრენ პარლამენტის წევრები თითო ხმის მისაცემ რამდენიმე პულტს ერთმანეთის მიყოლებით. ეს კადრები ინტერნეტშია განთავსებული და ისინი მრავალჯერ იქნანანი. მართალია, ზოგიერთი ამტკიცებს, რომ ასეთი პრაქტიკა ზრდის ეფექტიანობას და არ ცვლის კენჭისყრის შედეგებს, აშკარაა, რომ ის ბოროტად გამოყენების სერიოზულ საფრთხეს შეიცავს.¹²¹ ზოგიერთი ქვეყნის – მაგალითად, ბულგარეთის¹²² და საქართველოს¹²³ – პარლამენტების რეგლამენტები პირდაპირ კრძალავს ასეთ პრაქტიკას; „არაკეთილსინდისიერად ხმის მიცემის“ საწინააღმდეგო გაფრთხილებას შეიცავს განონი ლიტვის ხეიმის შესახებ.¹²⁴ ქვეყნებმა შეიძლება განიხილონ მკაცრი სანქციების დაწესება იმ დეპუტატების მიმართ, რომლებიც ხმას სხვის მაგივრად მისცემენ ან რომლებიც თავიანთ კოლეგებს სთხოვენ თავის მაგივრად ხმის მიცემას.

ქცევის ბევრი კოლეგების პატივისცემით მოპყრობისა და სათანადო საპარლამენტო ლექსიკის გამოყენების ვალდებულებას. როგორც წესი, იკრძალება შეურაცხმყოფელი ან დისკრიმინაციული ფრაზების გამოყენება. გარდა იმისა, რომ ეს ნორმები ხელს უწყობს მაღალი ხარისხის დებატების დამკვიდრებას, ისინი უზრუნველყოფენ სასურველი გარემოს შექმნას საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფისთვის და უმცირესობის წევრებისთვის. ბევრი მაგალითი აჩვენებს, რომ არასრულად წარმოდგენილი ჯგუფები ან უმცირესობის წევრები ხშირად ხდებიან დისკრიმინაციული ან შეურაცხმყოფელი ლექსიკის ობიექტები.

ეუთოს რეგიონის ბევრ პარლამენტში მოქმედებს დასაშვები საპარლამენტო ლექსიკის მარეგულირებელი წესები. მაგალითად, ლატვიის ქცევის კოდექსი მოითხოვს, რომ პარლამენტის წევრებმა თავი შეიკავონ „შეურაცხმყოფელი სიტყვებისგან, ქესტიკულაციისგან ან სხვა მოქმედებებისგან“, აგრეთვე „შეურაცხმყოფელი ან სხვა მიუღებელი განცხადებებისგან, რომლებმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს სეიმის ლირსებას“¹²⁵ კოდექსი, იმავდროულად, მიზნად ისახავს პოლიტიკური კულტურის დამკვიდრებას და აცხადებს, რომ პარლამენტის წევრი „თავის დასკვნებს ფაქტების და მათი სამართლიანი შეფასების, აგრეთვე ლოგიკური არგუმენტების [...] საფუძველზე აგთვებს“. კოდექსი ასევე შეიცავს მოწოდებას შემწყნარებლობისა და არადისკრიმინაციულობისკენ: „პარლამენტის

¹²¹ ი. მაგალითად, სტატია ადმოსავლეთ ტექნიკის შტატის საბანონდებლო თრგანოში სხვის მაგივრად ხმის მცემის თაობაზე, შემდეგ მისამართზე: <http://www.wate.com/story/18559203/east-tennessee-lawmakers-admit-to-ghost-voting-in-legislature>

¹²² ბელგიარეთის რესპუბლიკის ეროვნული კრილობა, „ეროვნული კრილობის ორგანიზაციის წესი და პროცედურები“ (2012 წელი), მუხლი II/4, <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>

¹²³ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, „კენჭისყრის პულტებით მანიპულირება საქართველოს პარლამენტში“, 2011 წელი, <http://transparency.ge/en/node/1302>

¹²⁴ ლატვიის პარლამენტი, „ლატვიის რესპუბლიკის განონი ხეიმის შესახებ“, მუხლი 20(2), 2010 წელი, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaiseska.showdoc_e?p_id=389585

¹²⁵ ლატვიის პარლამენტი, „სეიმის რეგლამენტი“, 2006 წელი, გვ. 36, <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>

წევრი] იცავს ადამიანის უფლებათა პრინციპებს და თავისი არგუმენტების დასასაბუთებლად არ მიუთითებს ისეთი ნიშნებზე, როგორებიცაა რასა, სქესი, კანის ფერი, მოქალაქეობა, ენობრივი კუთვნილება, რელიგიური მრწამსი, სოციალური წარმომავლობა ან ჯანმრთელობის მდგომარეობა.“¹²⁶

კოდექსი შეიცავს დებულებებს შეურაცხმყოფელ კესტიდულაციასთან და ალგოპოლის ზემოქმედების ქვეშ საჯარო ცხოვრებაში გამოჩენასთან დაკავშირებით.¹²⁷

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა „არასაპარლამენტო ლექსიკის“ შემდეგ განსაზღვრუბას გვთავაზობს:

„არასაპარლამენტო ლექსიკა არღვევს ზრდილობის წესებს თემთა პალატაში. თავმჯდომარის ერთ-ერთი ფუნქციაა, უზრუნველყოს, რომ პარლამენტის წევრებმა არ გამოიყენონ შეურაცხმყოფელი ან უხეში ფრაზეოლოგია და არ დაადანაშაულონ ერთმანეთი ტყუილში, არაფხიზელ მდგომარეობაში ყოფნაში ან ერთმანეთის გამონათქვამების არასწორ ინტერპრეტაციაში. მრავალი წლის განმავლობაში თავმჯდომარე აგმაყოფილებდა ისეთ სიტყვებთან დაკავშირებით გამოთქმულ პროტესტს, როგორებიცაა: ნაძირალავ, მხდალო, არაპალო, ქუჩის ქალო, ხულიგანო, ვირთხავ, ღორო, ჩამშვებო, მოლალატევ. პარლამენტის წევრს, რომელიც არასაპარლამენტო ლექსიკას გამოიყენებს, თავმჯდომარე მისი გამონათქვამის უკან წაღებისკენ მოუწოდებს. გამონათქვამის უკან წაღებაზე უარი მისი ავტორი პარლამენტის წევრისთვის დისციპლინური სახლელის დაკისრებას გამოიწვევს. თავმჯდომარეს უფლება აქვს, პარლამენტის წევრი დამრღვევად გამოაცხადოს. პარლამენტის წევრები წესებისთვის გვერდის ასაგლელად ზოგჯერ საოცარ შემოქმედებითობას ავლენენ; მაგალითად, ცნობილია, რომ უინსტონ ჩერჩილი სიტყვა „ტყუილის“ მაგივრად ფრაზა „ტერმინლოგიურ უზუსტობას“ იყენებდა.“¹²⁸

კანადის თემთა პალატის კრებულში ნათქვამია:

„სასტიკად აკრძალულია შეურაცხმყოფელი, პროგრაციული ან მუქარის შემცველი ლექსიკის გამოყენება პალატაში. დაუშეგებელია პიროვნულად შეურაცხმყოფელი, დამამცირებელი ან უწმაწური ლექსიკის ან სიტყვების გამოყენება. არასაპარლამენტო ლექსიკის გამოყენების შემთხვევების შეფასებისას თავმჯდომარე ითვალისწინებს მოსაუბრე წევრის ტონს, მანერასა და განზრახვას; იმის პიროვნებას, ვის წინააღმდეგაც იყო მიმართული გამოსვლა; პროვოკაციის ხარისხს და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, გამოიწვია თუ არა გამოთქმულმა შენიშვნებმა არეულობა სხდომათა დარბაზში. ამიტომ ლექსიკა, რომელიც არასაპარლამენტოდ ჩაითვალა ერთხელ, შეიძლება არ ჩაითვალოს ასეთად სხვა შემთხვევაში. [...] თუ თავმჯდომარე მიიჩნევს, რომ შეურაცხმყოფელი ან მიუღებელი ლექსიკა იყო გამოყენებული, მის ავტორ პარლამენტის წევრს არასაპარლამენტო სიტყვის ან ფრაზის უკან წაღება ეთხოვება. პარლამენტის წევრი ვალდებულია ფეხზე ადგეს და ყველას გასაგონად უკან წაიღოს სიტყვები.“¹²⁹

126 იქვე, გვ. 36-37

127 იქვე, გვ. 36-37

128 ამონარიდი. იხ. დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „განმარტებითი ლექსიკონი“, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language/>

129 ამონარიდი. იხ. კანადის თემთა პალატა, „კრებული – დებატების წევები“, 2006 წელი, http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm

განდერული თანასწორობა პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში

ეუთოს ვალდებულებების ნაწილი ითვალისწინებს გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობას პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში. 2009 წელს ათენში ეუთოს მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მონაწილე სახელმწიფოებს მოუწოდებს:¹³⁰

„განიხილონ კონკრეტული დონისძიებების განხორციელება გენდერული ბალანსის მისაღწევად ყველა საკანონმდებლო, სასამართლო და აღმასრულებელ ორგანოში, მათ შორის, უსაფრთხოების სამსახურში, როგორიცაა პოლიცია;

განიხილონ საკანონმდებლო დონისძიებების განხორციელება, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქალებისა და მამაკაცების უფრო დაბალანსებულ მონაწილეობას პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში, განსაკუთრებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

მოუწოდონ ყველა პოლიტიკურ სუბიექტს, ხელი შეუწყონ ქალებისა და მამაკაცების თანასწორ მონაწილეობას პოლიტიკურ პარტიებში იმისათვის, რომ მიღწეულ იქნეს გენდერულად დაბალანსებული წარმომადგენლობა არჩევით საჯარო თანამდებობებზე გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე; (...)

საჭიროების შემთხვევაში შეიმუშაონ და დანერგონ ლია საკონსულტაციო პროცესი, რომელიც გააძლიერებს ქალებისა და მამაკაცების მონაწილეობას კანონმდებლობის, პროგრამებისა და პოლიტიკის შემუშავების ყველა ეტაპზე. [...]“

ეუთოს აღნიშნულ ვალდებულებებთან ერთად, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა მოუწოდებს ქვეყნების პარლამენტებს, „ხელი შეუწყონ პარლამენტის წევრების მიერ საპარლამენტო საქმიანობაში სექსისტური ლექსიკის გამოყენებისგან და სექსისტური სტერეოტიპებით ხელმძღვანელობისგან თავის შეკავებას“¹³¹.

ევროპის საბჭოს კონვენცია ქალთა წინააღმდეგ ძალადობისა და ოჯახური ძალადობის თავიდან აცილების და მათთან ბრძოლის შესახებ, რომელსაც (2012 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით) 23-მა ქვეყანამ მოაწერა ხელი, მათ შორის, გერმანიამ, იტალიამ, საფრანგეთმა და უკრაინამ, ხელმომწერებს ავალდებულებს, სისხლის სამართლის დანაშაულად გამოაცხადონ ან სხვა სანქციებს დაუქვემდებარონ „სექსუალური ხასიათის არასასურველი ვერბალური, არავერბალური ან ფიზიკური ქმედება, რომელიც განხორციელდა პიროვნების ღირსების შედახვის მიზნით ან რომელმაც ასეთი შედეგი გამოიწვია, განსაკუთრებით დამაშინებელი, მტრული, დამამცირებელი ან შეურაცხმყოფელი გარემოს შექმნის გზით“¹³² ამავე კონვენციის სხვა მუხლი კრძალავს „ფსიქოლოგიურ ძალადობას“, რომელსაც განსაზღვრავს, როგორც „პიროვნების ფსიქოლოგიური მთლიანობის მნიშვნელოვან ხელყოფას იძულების ან მუქარის გამოყენებით“. ეს იმას ნიშნავს, რომ ახალი კანონმდებლობით მხგავსი ქმედებები შეიძლება დასჯადი გახდეს.

მაგრამ, მრავალი საერთაშორისო ვალდებულების არსებობის მიუხედავად, დისკრიმინაციული ლექსიკის გამოყენება ეუთოს რეგიონის ქვეყნების პარლამენტებში მაინც გავრცელებული მოვლენაა და პარლამენტის წევრებისათვის დისციპლინური სახელის დაკისრება ასეთი ლექსიკის გამოყენებისთვის იშვიათია. პარლამენტობრივი

¹³⁰ ეუთოს მინისტრთა საბჭო, გადაწყვეტილება №7/09, „ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში“, ათენი, 2 დეკემბერი, 2009 წელი, <http://www.osce.org/mc/40710>

¹³¹ ევროპის საბჭო, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „სექსისტურ სტერეოტიპებთან ბრძოლა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში“, 2010 წელი, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc10/edoc12267.htm>

¹³² ევროპის საბჭო, „კონვენცია ქალთა წინააღმდეგ ძალადობისა და ოჯახური ძალადობის თავიდან აცილების და მათთან ბრძოლის შესახებ“, 2011 წელი, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp

კავშირი (IPU) თავის ანგარიშში იუწება, რომ პარლამენტის წევრთა მონაწილეობით სექსუალური შევიწროების შემთხვევები დაუსჯელი რჩება, რადგან ისინი თავის დასაცავად საკუთარ იმუნიტეტს იყენებენ.¹³³

დისკრიმინაციის ამპრალველ წესებთან ერთად, აუცილებელია გენდერული საკითხების ქცევის კოდექსებში შეტანა. პარლამენტთაშორისი კავშირის ანგარიშში გამოხატულია წუხილი იმის გამო, რომ გენდერული თანასწორობა ქცევის კოდექსებში იშვიათად მოიხსენიება, თუმცა გენდერულ საკითხებს პირდაპირი კაგშირი აქვთ ქცევის წესებთან. მაგალითად, სხდომებზე დასწრების წესები სხვადასხვა საჭიროებას უნდა ითვალისწინებდეს. ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) ბოლოდროინდელ გამოცემაში „გენდერული თანასწორობა არჩევით თანამდებობებზე: აქვსპუნქტიანი სამოქმედო გეგმა“ აღნიშნულია:

„საკმარისი არ არის ქალი კანდიდატების მხრიდან მოზიდვა თანამდებობებზე, თუ დემოკრატიული ორგანოების სტანდარტული წესები და პროცედურები არ ითვალისწინებს გენდერულ საკითხებს, რის შედეგადაც ქალებს, როგორც არჩეულ წარმომადგენლებს, ხელი ეშლებათ თავიანთი ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებაში. ამიტომ თანაბრად მნიშვნელოვანია გენდერული საკითხების ამსახველი წესებისა და პროცედურების არსებობა არჩევით ორგანოებში, რაც უნდა განხორციელდეს, ერთი მხრივ, გენდერული საკითხების ყველა საპარლამენტო კომიტეტში, დებატებში, სამოქმედო გეგმებში, კომისიებში, ანგარიშებში და კანონმდებლობაში შეტანით და, მეორე მხრივ, სტანდარტული შრომითი პირობებისა და შრომის კულტურის გადასინჯვით, რომ მამრობითი და მდედრობითი სქესის პარლამენტის წევრებისთვის ხელმისაწვდომი შესაძლებელობები თანაბარი იყოს.“¹³⁴

ასევე სასურველია, კოდექსში შეტანილ იქნეს წესები ან სახელმძღვანელო პრინციპები ჩატოის წესთან დაკავშირებით, ანუ როგორი სამოსი უნდა ეცვას დეპუტატს სხდომათა დარბაზში ან საპარლამენტო საქმიანობის განხორციელებისას. ბევრს ეს პარლამენტის წევრების პირად თავისუფლებაში ზედმეტ ჩარევად მიაჩნია და ამტკიცებს, რომ მათ მიერ თავიანთი ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებისთვის ამას მნიშვნელობა არ აქვს. სხვების აზრით კი, მნიშვნელური ეტიკეტის დაცვა აუცილებელია. ამ საკითხებს პოლიტიკური მნიშვნელობაც კი შეიძლება პქონდეს, როდესაც, მაგალითად, ექსტრემისტული ან ნაციონალისტური პარტიის დეპუტატები პარლამენტის სხდომას სპეციალური უნიფორმებით ან იდეოლოგიური დატვირთვის მატარებელი სიმბოლოებით ესწრებიან, რამაც შეიძლება შეურაცხოფა მიაყენოს პარლამენტის სხვა წევრებს ან საზოგადოებას.

ქცევის კოდექსით ზოგჯერ რეგულირდება პარლამენტის წევრის, როგორც ამომრჩეველთა წარმომადგენლის, ფუნქცია. მაგალითად, შოტლანდიის ქცევის კოდექსი შეიცავს დეტალურ წესებს, თუ როგორი უნდა იყოს პარლამენტის წევრების ურთიერთობა მათი ამომრჩეველი ოდენის მოქალაქეებთან, განსაკუთრებით, თუ პარლამენტის წევრმა პირობა დადო, რომ გამოიკვლევდა ან გამოიძიებდა ამომრჩევლების სახელით დაყენებულ საკითხს.¹³⁵ ასეთი წესების არსებობა პირდაპირი გზით აუმჯობესებს ანგარიშვალდებულებას, რადგან აქვთ კრიტიკულს, რომლის მიხედვითაც ამომრჩევლებს პარლამენტის წევრის ქმედების შეფასება შეუძლიათ. მალტის კოდექსი ითვალისწინებს პო-

¹³³ პარლამენტთაშორისი კავშირი,,გენდერულად ყურადღებანი პარლამენტები: კარგი პრაქტიკის გლობალური ანალიზი“, 2011 წელი, ანგარიშები და დოკუმენტები N65–208, გვ. 70, <http://www.ipu.org/pdf/publications/gspr1-e.pdf>

¹³⁴ პიპა ნორისი და ლევა კრუკი, „გენდერული თანასწორობა არჩევით თანამდებობებზე: ექვსპუნქტიანი სამოქმედო გეგმა“ (ვარშავა, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი), გვ. 54, <http://www.osce.org/odihr/78432>

¹³⁵ შოტლანდიის კოდექსი, ნაწილი 8, იხ. ზემოთ სქმლით 62

ტენციური კონფლიქტის თავიდან აცილების მქანიზმებს იმ შემთხვევებში, როდესაც პარლამენტის წევრი იმავდროულად მინისტრია:

„იმის მიუხედავად, რომ ადგილობრივ დონეზე როგორია მკაფიო ზღვრის გავლება მინისტრის საქმიანობასა და იმავე პირის, როგორც პარლამენტის წევრის, საქმიანობას შორის, როგორც ამა თუ იმ საარჩევნო ოლქის და მისი ამომრჩევლების ინტერესებს წარმოადგენს, მინისტრი ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ სამთავრობო სახსრები და საშუალებები არ გამოიყენოს არასათანადოდ და უბასუსისმგებლოდ თავისი, როგორც პარლამენტის წევრის, მოვალეობების შესრულებისთვის.“¹³⁶ „როდესაც მინისტრი იდებს გადაწყვეტილებას (იმ უწყებაში, რომელსაც ის ხელმძღვანელობს), როგორც შეიძლება მისი ამომრჩევლებისთვის სერიოზული შედეგები მოჰყვეს, ის ვალდებულია მიიღოს წინდახედულობის ყველა ზომა ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად.“¹³⁷

კოდექსი შეიძლება ასევე არეგულირებდეს პარლამენტის თანამშრომლებთან ურთიერთობას და ითვალისწინებდეს პატივისცემით და ზრდილობიანად მოპყრობის მოვალეობას, იმ იურიდიულ ვალდებულებებთან ერთად, რომლებიც კრძალავს დისკრიმინაციასა და შევიწროებას. მაგალითად, შოტლანდიის პარლამენტის ქცევის კოდექსში ნათქვამია:

„პარლამენტის თანამშრომლები პარლამენტის წევრების ზრდილობიანად და პატივისცემით უნდა მოეპყრონ. პარლამენტის წევრები, თავის მხრივ, ვალდებული არიან, იმავენაირად მოეპყრონ მათ. თანამშრომლების საჩივრები პარლამენტის წევრების მხრიდან შეურაცხყოფასთან ან შევიწროებასთან დაკავშირებით, მათ შორის, სექსუალურ შევიწროებასთან ან სხვა არასათანადო მოპყრობასთან დაკავშირებით, სრული სერიოზულობით განიხილება და შესწავლას ექვემდებარება.“¹³⁸

განსაკუთრებული აზრთა სხვადასხვაობის თემაა პარლამენტის წევრის კარიერა დეპუტატის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ, ანუ „საჯარო სამსახურის შემდგომი შრომით ურთიერთობები“. ეს იმიტომ, რომ დეპუტატის მომავალ კარიერასთან დაკავშირებულმა გეგმებმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს პარლამენტში მის ქცევაზე. მაგალითად, დეპუტატმა შესაძლოა ბოროტად გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილება რომელიმე კომპანიის სასარგებლოდ, იმ მიზნით, რომ მოიპოვოს მისი კეთილგანწყობა და სამომავლოდ სამუშაო ადგილი ამ კომპანიაში, ანდა, თუ ადრე კერძო კომპანიაში მუშაობდა, შეიძლება გავლენა მოახდინოს ყოფილ კოლეგებზე მათი ახალი დამქირავებლისთვის თავის მოწოდების მიზნით. „მბრუნავი კარის“ პრინციპი, რომელიც გულისხმობს პირის სწრაფად გადაადგილებას საპარლამენტო ან სამთავრობო თანამდებობიდან კერძო ბიზნესში,¹³⁹ წარმოშობს ინტერესთა კონფლიქტის სერიოზულ საფრთხეებს, როგორებიცაა თანამდებობრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოიყენება, არასათანადო გავლენის მოხდენა, გამორჩენისთვის მუშაობა, ხან ერთ და ხან შეორე მხარეზე ყოფნა და რეგულირების ფუნქციების შესრულებისას ანგარებითი მოტივით მოქმედება.¹⁴⁰

ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით გამოირჩევა ინდუსტრიის ზოგიერთი დარგი. ყოფილი მინისტრების, საჯარო მოსამსახურებისა და პარლამენტის წევრების შემდგომი დასაქმება ხშირად ხდება კომპანიებში, რომლებიც თავდაცვის, ენერგეტიკის, სა-

136 მაღარის კოდექსი, იხ. ზემოთ სქოლით 64

137 იქვე, მუხლი 27

138 შოტლანდიის კოდექსი, გვ. 49 – იხ. ზემოთ სქოლით 62

139 საფრანგეთში ამას „პანტუფლიაქს“ ან „ჭიის პარტში გახვევას“, ხოლო იაპონიაში – „ამაკუდარის“ (პარაშუტით დაშვება) უწოდებენ.

140 ამ თვალსაზრისით დაკავშირებული ცნებებისა და მიმოხილვისთვის იხილეთ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – დიდი ბრიტანეთი“, „ტაქსი გამოიძახეთ? მთავრობასა და ბიზნესს შორის მბრუნავი კარის შეკვეუბა“, 2011 წელი, <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>

ტრანსპორტობრივ და ჯანდაცვის სფეროებში საქმიანობები. უკეთა ამ სფეროში მთავრობა ძირითადი შემსყიდვებია და, აქედან გამომდინარე, მეტია ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის საფრთხე. საჯარო ინტერესის დაცვის მიზნით შეიძლება საჭირო გახდეს მკაცრი შეზღუდვების დაწესება მათვის, ვისაც ამ სფეროებში ხელმძღვანელი თანამდებობები უკავია.

„მბრუნავი კარის“ პრობლემის გადასაჭრებულად ევროპის ზოგიერთმა ქვეყანამ პირველადი კანონმდებლობა შემოიღო. საჯარო თანამდებობის პირებს პირდაპირ იშვიათად ეკრძალებათ კერძო სექტორში დასაქმება, მაგრამ მათ შეიძლება მოვთხოვებოდეთ წინასწარი თანხმობის მიღება შრომითი ურთიერთობის დაწესებამდე ან გარკვეული ხნით ლოდინი – ე. წ. „დასამშვიდებელ პერიოდში“ – კერძო სექტორში გადასვლამდე. მაგალითად, ნორვეგიაში პოლიტიკოსები ვალდებული არიან, თანამდებობის დატოვების შემდეგ კერძო სექტორში რაიმე თანამდებობის დაკავებამდე 6 თვე იცადონ. კანონი სერბეთის ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ საჯარო თანამდებობის პირებს უკრძალავს სხვა ორგანიზაციაში დასაქმებას, რომელიც იმავე სფეროში საქმიანობს, რომელშიც წინა სამსახური, თანამდებობიდან წასვლიდან 2 წლის განმავლობაში. არჩევითი თანამდებობის პირებზე ეს აკრძალვა არ ვრცელდება.¹⁴¹ ეს „დასამშვიდებელი პერიოდი“ ემცირება ლოგიკას, რომ არასათანადო გავლენის მოხდენის ან თანამდებობაზე ყოფნისას მიღებული ინფორმაციის გამოყენების შესაძლებლობა დროთა განმავლობაში სუსტდება.

იმის მიუხედავად, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დასაქმებული მოხელეების საჯარო სამსახურის შემდგომი შრომითი ურთიერთობები ხშირად არის რეგულირების საგანი, ზოგიერთის აზრით, მიზანშეუწინებია ასეთივე რეგულირების გავრცელება პარლამენტის ყოფილ წევრებზე. საშუალოსტატისტიკური დეპუტატისთვის უფრო ნაკლებად არის ცნობილი კონფიდენციალური ინფორმაცია, ვიდრე მთავრობის მუშაკებისთვის, და ამიტომ მათ შეიძლება ნაკლებად პქონდეთ პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის საშუალება. მაგრამ რისკი იზრდება, როდესაც პარლამენტის წევრი იმავდროულად არის მინისტრი ან კომიტეტის თავმჯდომარე და ხელი მიუწვდება შიდა ინფორმაციაზე. შეიძლება ის აზრიც გამოითქვას, რომ მკაცრი რეგულირება გამოიწვევს ადამიანებისთვის არასამართლიანი შეზღუდვების დაწესებას შემდგომი ერთეულის გაგრძელების თვალსაზრისით, რამაც შეიძლება ისეთი არასასურველი შედეგი მოიტანოს, როგორიცაა საჯარო სამსახურის არამიზურებული გადაქცევა და ადამიანების მიერ საჯარო სამსახურში შესვლისგან თვის შეკავება. ამიტომ ბევრი ქვეყანა უპირატესობას „რბილ სამართლები“ ანიჭებს და არასავალდებულო ქცევის კოდექსში შეაქვს სარეკომენდაციო ხასიათის ნორმები საჯარო სამსახურის შემდგომ შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებით. ამის მაგალითებია ირლანდია და სლოვაკეთი.¹⁴²

აღსრულებისას გასათვალისწინებელი საკითხები

- ქცევის ნორმები წესების სახით უნდა ჩამოყალიბდეს თუ არაფორმალურ ნორმებად უნდა დარჩეს?
- არსებობს თუ არა პარლამენტში ობსტრუქციული პრაქტიკა და, თუ არსებობს, შესაძლებელია თუ არა წესების შეცვლით ამ პრობლემის გადაჭრა?

¹⁴¹ სერბეთის რესპუბლიკის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, „კანონი ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“, №97/08, 27 ოქტომბერი, 2008 წელი, მუხლი 38, <http://www.osce.org-serbia/35100>

¹⁴² „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – დიდი ბრიტანეთი“, იხ. ზემოთ სქოლით 140

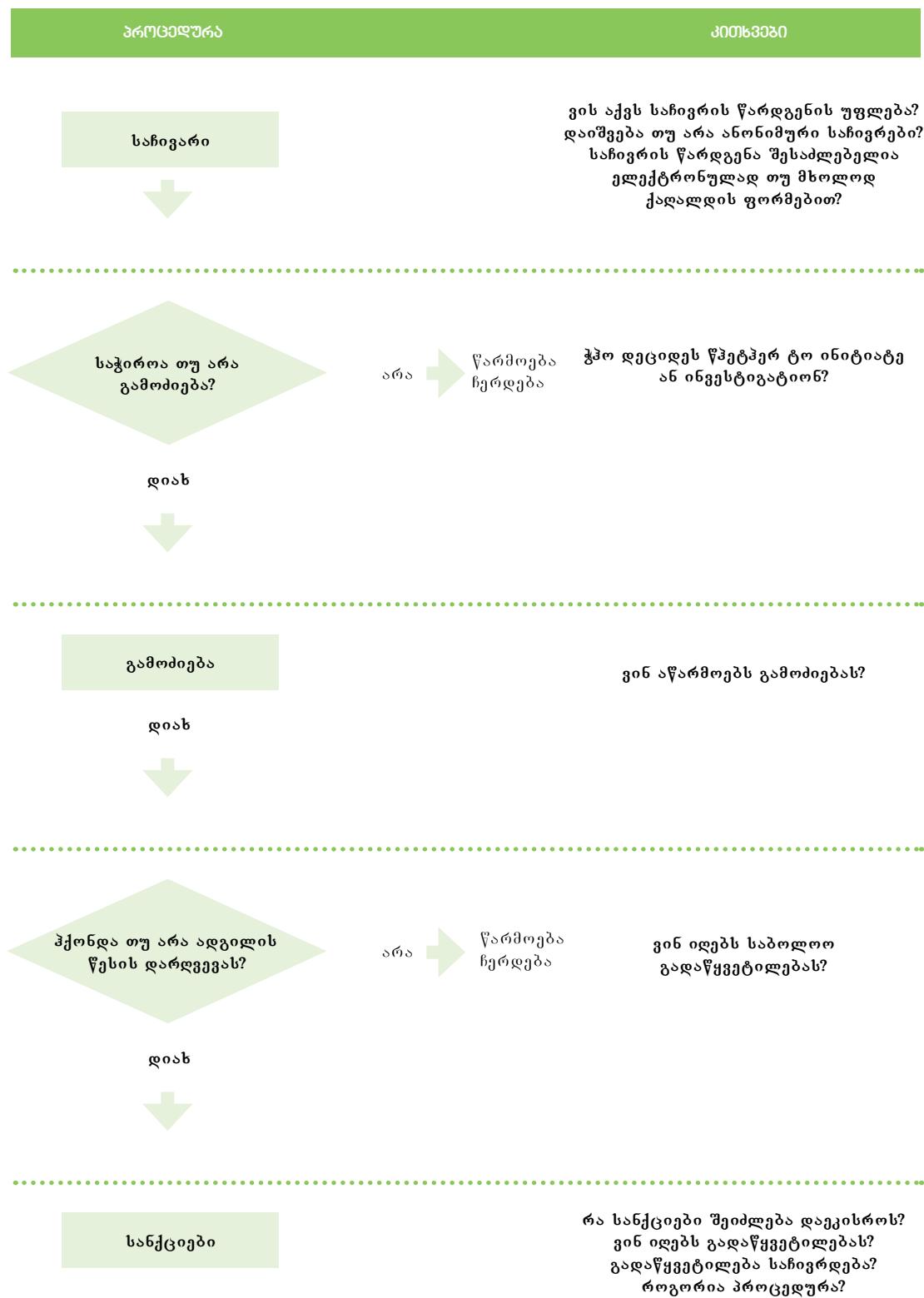
- არსებული წესების შექმნისას სრულად იქნა თუ არა გათვალისწინებული გენდერული თანახმორობის საკითხები?
 - რომელი კატეგორიის დეუტატები ექვემდებარებიან ყველაზე მეტად „მბრუნავი კარის“ ტიპის ინტერესთა კონფლიქტების საფრთხეებს?
 - მიზანშეწონილია თუ არა პარლამენტის წევრების სამომავლო შრომით პერსპექტივებზე შეზღუდვების დაწესება?
-

ნაცილი ევსამე: მონიტორინგი და აღსრულება

გამჭვირვალე საპარლამენტო დემოკრატიის პირობებში პარლამენტის წევრთა უმრავ-
ლესობისთვის ცნობილია ის ეთიკური სტანდარტები, რომლებიც მათ უნდა დაიცვან.
მაგრამ ნებისმიერ სისტემაში არსებობს წესების ან ქცევის ნორმების დარღვევები,
რომლებიც ეთიკურ პრინციპებთან შეუსაბამოდ არის მიზნეული. აქედან გამომდინარე,
საპარლამენტო სტანდარტების მონიტორინგისა და აღსრულებისთვის საჭიროა სათა-
ნადო მექანიზმებისა და პროცედურების არსებობა.

ეს პროცესი სამი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება: საჩივრის შეტანა ერთი ან მეტი
დეპუტატის საქციულთან დაკავშირებით; გამოძიება, რომლის შედეგადაც დგინდე-
ბა ფაქტები და შესაძლებელი ხდება გადაწყვეტილების მიღება იმასთან დაკავშირე-
ბით, დაირდვა თუ არა წესები ან ნორმები; თუ დადგინდა არასათანადო საქციელი,
შესაბამისი სანქციების დაკისრება. პროცედურის აღნიშნული ძირითადი კომპონენტები
სქემატურად მე-8 გრაფიკზეა წარმოდგენილი.

გრაფიკი 8: მონიტორინგი და ალსრულება



აღნიშნული ფუნქციები შეიძლება სხვადასხვა დაწესებულებამ შეასრულოს, რაც ნაწილობრივ იმაზეა დამოკიდებული, პარლამენტი ამჯობინებს თვითორეგულირებას, გარე რეგულირებას თუ ამ ორის კომბინაციას. შერჩეული ვარიანტიდან გამომდინარე, აღსრულებისთვის პასუხისმგებლობა შესაძლოა რამდენიმე ორგანოს ეკისრებოდეს. ქვემოთ ჩვენ ყველა კომპონენტს ცალ-ცალკე განვიხილავთ და შევეხებით საკითხებს, რომელიც, ჩვეულებრივ, თითოეულ ეტაპზე წარმოიშობა.

3.1. საჩივრის შეტანა

საჩივრის შეტანის და შემდგომ მასზე გამოძიების ან მისი შესწავლის დაწყების უფლებამოსილება შეიძლება პქონდეს საზოგადოებას ან პარლამენტის წევრებს, ან ორივეს. ქვემოთ სხვადასხვა მიღებობის მაგალითებია მოცემული:

- დიდ ბრიტანეთში საქმეზე გამოძიების დაწყების უფლებამოსილება აქვს სტანდარტების კომისარს, მაგრამ მხოლოდ ოფიციალური საჩივრის მიღების შემდეგ (მას არ აქვს გამოძიების ანონიმურ საჩივრებზე დაწყების უფლება), თუმცა საჯარო ცხოვრებაში სტანდარტების კომიტეტმა წარმოადგინა რეკომენდაცია, რომ კომისარს გამოძიების დაწყების უფლებამოსილება თანამდებობრივად (ანუ საკუთარი ინიციატივითაც) მიეცეს.¹⁴³
- ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესში გამოძიება მაშინ დაიწყება, თუ საჩივარი შეტანილია კონგრესის ერთი წევრის მიერ სხვა წინააღმდეგ ან ეთიკის კომიტეტის ორი უსუცესი წევრის თანხმობით. წეველებრივ მოქალაქეებსაც შეუძლიათ საჩივრის უშუალოდ ეთიკის კომიტეტში შეტანა. მაგრამ პრაქტიკაში უფრო ხშირად საზოგადოების წარმომადგენლებს საჩივრები კონგრესის წევრების მეშვეობით შეაქვთ.
- პოლონეთში ნებისმიერ დეპუტატს, საპარლამენტო ორგანოს ან სხვა ორგანიზაციის აქვს უფლება, საჩივრით მიმართოს დეპუტატთა ეთიკის კომიტეტს. კომიტეტს შეუძლია საკითხი საკუთარი ინიციატივითაც აღდრას. კომიტეტი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს, მისცეს თუ არა საქმეს მსვლელობა; ამასთანავე, მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ უნდა ეცნობოს საჩივრის ავტორს.
- გერმანიაში ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს აქვს ქვევის კოდექსის სავარაუდო დარღვევებზე გამოძიების ჩატარების უფლებამოსილება.

¹⁴³ ოქმთა პალატა, „სტანდარტების საკითხებში საპარლამენტო კომისრის მიერ გამოძიების დაწყების უფლებამოსილება“, 2010 წელი, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm>; იხ. აგრეთვე: ოქმთა პალატა, სტანდარტების კომისარი, „განმარტებითი ბარათი პროცედურების შესახებ: საგამოძიებო პროცედურები“, 2012 წელი, http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf

3.2. საჩივრის განხილვა

საჩივრის დარეგისტრირების შემდეგ, როგორც წესი, მოითხოვება მისი შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება იმასთან დაკავშირებით, ჩადენილ იქნა თუ არა არასათანადო ქმედება.¹⁴⁴ ამ ფუნქციების მქონე ორგანოების შექმნისას საჭიროა შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

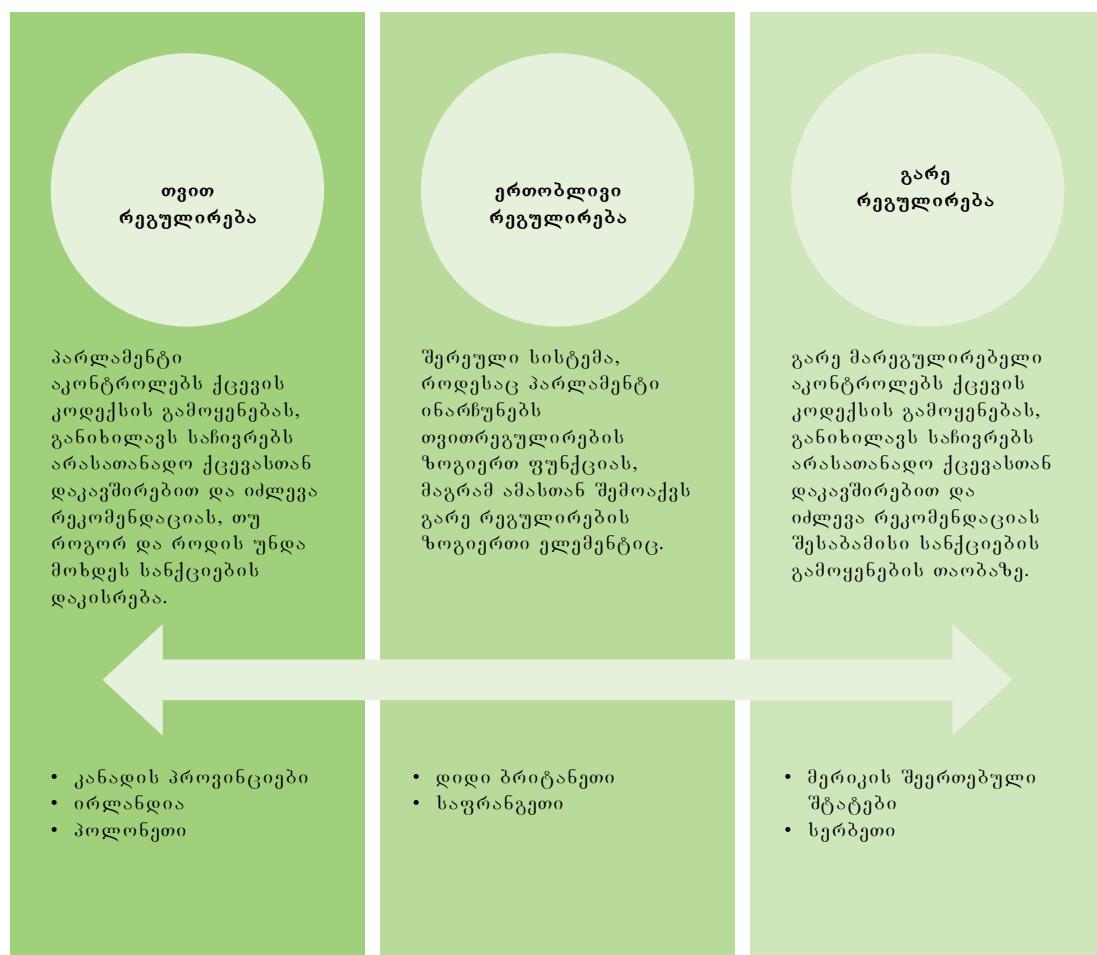
- გამოძიების ჩატარებისა და გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე ორგანო (ორგანოები) უნდა არსებობდეს თვითონ პარლამენტში (თვითრეგულირების სისტემა) თუ პარლამენტის გარეთ?
- თუ ასეთი ორგანოები პარლამენტის გარეთ არსებობს, როგორი უნდა იყოს მათი ურთიერთობა პარლამენტთან? მაგალითად, მათ პარლამენტი ნიშნავს და ისინი პარლამენტის წინაშე არიან ანგარიშვალდებული თუ ეს ორგანოები პარლამენტისგან სრულიად დამოუკიდებელი არიან?

თვითრეგულირების სისტემაში პარლამენტი ინარჩუნებს კონტროლს იმაზე, თუ როგორ და როდის დააკისროს სანქციები თავის წევრებს; გარდა ამისა, დისციპლინური საქმეების განხილვისა და გადაწყვეტის კომიტეტის პარლამენტის თავმჯდომარეს ან საამისოდ შექმნილ ეთიკის შიდა კომიტეტს აქვს მინიჭებული.¹⁴⁵ ისტორიულად, ბევრი დემოკრატიული ქვეყანა ამჯობინებს თვითრეგულირებას იმავე მიზეზებით, რის გამოც საპარლამენტო იმუნიტეტები შეიქმნა. ითვლებოდა, რომ პარლამენტი ნამდვილად თავისუფალი იქნებოდა სხვა სახელმწიფო ორგანოებზე ზედამხედველობის განხორციელებაში და მათ კრიტიკაში, თუ მხოლოდ თვითონ დაპრეგულირებდა საკუთარ თავს

¹⁴⁴ ეველა საჩივარი არ იმსახურებს გამოძიების ჩატარებას. 2011 წლის აპრილიდან 2012 წლის მარტამდე პერიოდში დიდი ბრიტანეთის სტანდარტების კომისარმა მიიღო სულ 109 საჩივარი, რომელთაგან 10-ზე გამოიძინა არ ჩატარებულა, რადგან ისინი სცდებოდა კომისრის სამსახურის კომპეტენციას, არ იყო დაკავშირებული წესების დარღვევასთან, იმავე საკითხებზე განხეორებით იყო შემოტანილი ან არ შეიცავდა საქმარის დამადასტურებელ მტკიცებულებებს. მონაცემები შეგიძლიათ იხილოთ მისამართზე: <http://www.parliament.uk/documents/MAR%202012%2oreceived%2oand%2oinquired%2ointo.pdf>

¹⁴⁵ ეპონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დეპლარაციები, გვ. 36-37 – ის. ზემოთ სქოლით 9

გრაფიკი 9: 2016 პერიოდის წესის დაცვას და უზრუნველყოფს მათ შესრულებას?



ეუთოს მონაწილე ბეჭრ სახელმწიფოში პარლამენტის შიგნით შექმნილია მუდმივ-მოქმედი კომიტეტი, რომელიც აღჭურვილია ქცევასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გამოიძინების ჩატარების და მათზე გადაწვევილების მიღების უფლებამოსილებით. ახეთი ქვეყნების მაგალითებია: საბერძნეთი, ესტონეთი, პოლონეთი, მაკედონიის კოვილი იუგოსლავიური რესპუბლიკა, სლოვაკეთი და სლოვენია. ცოტა ხნის წინ, 2012 წლის იანვარში, რუსეთის სახელმწიფო დუმამ მიიღო დადგენილება დეპუტატთა ეთოგის საკითხების ახალი კომისიის შესახებ.¹⁴⁶ პრაქტიკაში გავრცელებული კიდევ ერთი გამოსავალია პარლამენტის თავმჯდომარის აღჭურვა მცირე მნიშვნელობის საკითხის დარეგულირების უფლებამოსილებით, როგორიცაა სხდომათა დარბაზში ქცევა, არასათანადო დექსიგის გამოყენება ან რეგლამენტის ნორმების დაუცველობა, და უფრო სერიოზული ეთიკული დარღვევების სამისოდ უფლებამოსილ კომიტეტში განხილვა.¹⁴⁷

146 სახელმწიფო დუმის თვითციალურ ვებგვერდზე ამ კომისიის მხოლოდ სტრუქტურა და რეგლამენტია მოცემული. იხილეთ: <http://www.duma.gov.ru/structure/committees/1361/>; გაუგებარის, რომელი „საპროცედურო წესებისა და ნორმების“ აღსრულებას ამირებს კომისია. ზოგიერთი წყაროს თანახმად, სახელმწიფო დუმის დეპუტატთა ქცევის კოდექსის პროექტი ამჟამად განხილვის პროცესშია და, როგორც ჩანს, ჯერ არ დამტკიცებულია. ქცევისა და ეთიკის კოდექსი უფლერადური სახელმწიფო მოხელეებისთვის 2011 წლის მარტში იქნა მიღებული, მაგრამ მისი ტექსტი ხელმისაწვდომი არ არის. იხ.: <http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml> და http://www.ng.ru/style/2011-04-05/16_duma_codex.html

147 გერმანიაში ბუნდესტაგის თავმჯდომარე უფლებამოსილია ასევე, გამოიძინოს ინტერესთა დეპლარაციის წარუდგენლობის შემთხვევები. გამოიძინის შედეგად გაქოთებულ დასკვნებს იგი შემდგომი რეაგირებისთვის ბუნდესტაგს წარუდგენს.

თვითრეგულირება შეიძლება მისაღები იქოს იმ სისტემაში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება დომინირებს პარლამენტზე. მაგრამ იგი მხოლოდ იმ შემთხვევაში იმუშავებს, თუ საზოგადოება ენდობა პარლამენტის თვითრეგულირებას, მიუხედავად თანდაყოლილი ინტერესთა კონფლიქტისა. პარლამენტის შიგნით არსებულ ორგანოებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ქცევის რეგულირებისთვის, უნდა პქონდეთ თავიანთი კოლეგების ან კოლეგების თანამშრომლების ქცევის შესწავლის სურვილი¹⁴⁸ და ამის მიუკერძოებლად გაკეთების უნარი.¹⁴⁹

კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციის თანახმად, თვითრეგულირება „რეალური გამჭვირვალობის“ და „სამართლიანი და თავისუფალი არჩევნების ხანგრძლივი პრაქტიკის“ არსებობის პირობებში უნდა ხდებოდეს.¹⁵⁰ აქ აუცილებლად იგულისხმება, რომ წმინდა თვითრეგულირების სისტემა ეფექტიანი იქნება და ნდობას დამტსახურებს მხოლოდ სტაბილური, ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციის გარემოში, სადაც არსებობს ინტერესთა გამჭვირვალე რეესტრები, საარჩევნო სისტემა, რომელსაც საზოგადოების ნდობა აქვს მოპოვებული, და ალბათ თავისუფალი მედიაც, რომელიც თავის როლს ასრულებს არასათანადო საქციელის სააშკარაოზე გამოტანაში. თუმცა სერიოზულმა სკანდალებმა ზოგიერთი ქვეყანა აიძულა, თვითრეგულირებიდან სხვა სისტემებზე გადასულიყო.

ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეაც უპირატესობას უფრო გარე მარეგულირებელ ორგანოებს ანიჭებს. 2006 წელს მიღებული რეკომენდაციით ასამბლეა წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს, შექმნან „საჯარო სტანდარტების სამსახური, სადაც შესაძლებელი იქნება პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლების მიერ სტანდარტების დარღვევის შესახებ საჩივრების წარდგენა“. ამავე რეკომენდაციით, აღნიშნული დაწესებულება უნდა არსებობდეს იმ კონკრეტული მიზნით, რომ სავარაუდო დარღვევების თაობაზე საჩივრები მიიღოს.¹⁵¹ ის შეიძლება სპეციალიზდებოდეს საპარლამენტო ქცევაზე, ისევე, როგორც კონგრესის ეთიკის სამსახური ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ან იყოს უფრო ზოგადი, ანტიკორუფციული ორგანო, რომელიც ადასრულებს სტანდარტებს ყველა ტიპის საჯარო მოსამსახურების მიმართ.¹⁵² რაც შეეხება ქონებრივ დეპლარაციებთან დაკავშირებული წესების დაცვას, კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აზრით, ახალ დემოკრატიებში უფრო მიზანშეწონილია ცენტრალიზებული ორგანოს არსებობა, რომელიც ხელს შეუწყობს უფრო მაღალი დონის სისტემატიულისა და პროფესიონალიზმის დამკვიდრებას.¹⁵³

გარე რეგულირება შეიძლება თვითრეგულირებასთან შედარებით უფრო ლეგიტიმური ჩანდეს, მაგრამ მაინც რჩება კითხვა, თუ ვის მიმართ უნდა იყვნენ გარე მარეგულირებლები ანგარიშვალდებული. თუ ასეთი ორგანო აღმასრულებელი ხელისუფლების

148 დენის ფ. ტომასონი, პოლიტიკური ეთიკა და საჯარო სამსახური (კემბრიჯი: პარვარდის უნივერსიტეტის გამოცემლობა, 1987 წელი). ციტატა აღებულია შემდეგი წერილის: ეროვნული დემოკრატიული ინსტრუმენტი, აპარატურული კონფიდენციალური ეთიკი, საკონფიდენციალო კვლევითი სერიები, დოკუმენტი №4, ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი, 1999 წელი, გვ. 20, http://www.accessdemocracy.org/files/o26_www_legethics.pdf

149 WFD-GOPAC, გვ. 31 – ის. ზემოთ სქოლით 96

150 კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დეპლარაციები, გვ. B-14 – ის. ზემოთ სქოლით 9

151 ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა, გვ. 34 – ის. ზემოთ სქოლით 5

152 სერბებში ანტიკორუფციული საბეჭისმგებლობაში შედის საჯარო მოსამსახურებთან, მათ შორის, აპარატურული წევრების, დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტის საკითხების რეგულირებას. სააგენტოს უფროსი ზორანა მარკოვიჩი სახახმით ანიშნავს, რომ სააგენტო თვითონ კი არ ადგენს წესებს, არამედ უკვე დადგენილ წესებს აღასრულებს. როგორც მან განაცხადა საპარლამენტო ეთიკისა და ქცევის შესახებ უკითხებ კონფერენციაზე, რომელიც 2011 წლის 24 და 25 ნოემბერს ბელგრადში გაიმართა, „ანტიკორუფციული სააგენტო ვერ გადაწყვეტს, შეიძლება თუ არა, პარლამენტის წევრს იმავდროულად ეპავოს ქალაქის მერის თანამდებობა; მაგრამ ეს ის საითხია, რომელსაც რეგულირება სჭირდება“.

153 კონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დეპლარაციები, გვ. 14 – ის. ზემოთ სქოლით 9

წინაშე იქნება ანგარიშვალდებული ან თუ მას სასამართლო ფუნქციები მიენიჭება, ამან შეიძლება სერიოზული საფრთხე შეუქმნას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს და პარლამენტის დამოუკიდებლობას. ძალაუფლების მხოლოდ გარე მარეგულირებლის ხელში თავმოყრამ შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს ასევე პარლამენტის წევრების მიერ საკუთარ საქციელზე პასუხისმგებლობის აღებაზე. WFD-GOPAC-ის სახელმძღვანელოში ნათქვამია, რომ მხოლოდ გარე რეგულირების პირობებში „პარლამენტის ნაკლებად გრძნობენ საკუთარ წილ პასუხისმგებლობას პრინციპებისა და წესების მიმართ“¹⁵⁴.

როდესაც გარე რეგულირების შემოღება საზოგადოების ნდობის მოპოვების მიზნით ხდება, შესაძლებელია თვითრეგულირების დადებითი მხარეების შენარჩუნება, თუ დაინერგება შერეული სისტემა, რომლის მიხედვით, ზემოთ აღწერილი პროცესის ზოგიერთი კომპონენტი რჩება საპარლამენტო ორგანოს ხელში – როგორიცაა თავმჯდომარე, საამისო უფლებამოსილებით აღჭურვილი მუდმივმოქმედი კომიტეტი ან კონკრეტული საქმის შესასწავლად შექმნილი დროებითი კომიტეტი – ხოლო დანარჩენ კომპონენტებზე პასუხისმგებელი გარე ორგანოა. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის შიგნით არსებობს სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტი, რომელიც მუდმივმოქმედია, ხოლო პარლამენტის გარეთ – სტანდარტების კომისარი. საჩივრები თავდაპირველად წარედგინება კომისარს, რომელიც გამოიყებას ატარებს და დასკვნას კომიტეტს უგზავნის. საგამომიებო და გადაწყვეტილების მიღების ფუნქციების ასეთი განცალკევება სამართლიანი სასამართლოს უფლებასაც შეესაბამება.

„ჩვენ გვაქვს კომიტეტი, რომელშიც ვიღებთ გადაწყვეტილებებს ჩვენი კოლეგებისთვის სახდელების დაკისერების თაობაზე. გამომიება ცალება სეგაგან ტარდება, მაგრამ ჩვენ ვიღებთ გადაწყვეტილებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ზომები იქნეს მიღებული აარლაშენტის წევრების მიმართ. ეს არასასიამოგო, მაგრამ აუცილებელია, თუ ჩვენ გვინდა, უზრუნველყოფილი იყოს ჩვენი სეგანონმდებლო ორგანოს მიმართ საზოგადოების უფრო მეტი ნდობა ვიღეო ამჟამად გვაქვს.“ (დიდი ბრიტანეთის პარლამენტის წევრი კევინ ბარონი)

[სამიშნული კომენტარი გაკეთდა კუთოს კონფერენციაზე „პარლამენტის წევრთა ეთიკისა და ქცევის სტანდარტები“, ქ. ბელგრადი, 2011 წლის ნოემბერი]

მაგრამ, იმის მიუხედავად, რომ გამოიყება პარლამენტის გარეთ ტარდება, დიდი ბრიტანეთის პარლამენტი კონტროლს სხვადასხვა გზით ინარჩუნებს. ჯერ ერთი, პარლამენტი ნიშნავს კომისარს. ამიტომ კომისარი თანამდებობრივად ანგარიშვალდებულია თემთა პალატის წინაშე, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს მის გადაწყვეტილებებზე. მეორეც, კომისარი თავის დასკვნას კომიტეტს უგზავნის და მხოლოდ კომიტეტი მოახსენებს შემდეგ თემთა პალატას და აძლევს რეკომენდაციას სახდელების თაობაზე. მესამეც, კომიტეტს უფლება აქვს, არ გაითვალისწინოს ან უბრალოდ ცნობად მიიღოს კომისრის დასკვნა და თავად წაატაროს გამოიყება. ამდენად, პრეროგატივას კვლავ მტკიცედ ფლობს პარლამენტი.

ეთიკის სტანდარტების საკითხებში საფრანგეთის კომისრის უფლებამოსილება

ცოტა ხნის წინ საფრანგეთის ეროვნულმა კორპუსი დანიშნა პირველი დამოუკიდებელი „დეონტოლოგი“, ანუ ეთიკის სტანდარტების კომისარი, რომელიც ეროვნული კოდეტის დეპუტატთა მიერ დეონტოლოგიის კოდექსში ასახული პრინციპების დაცვას უზრუნველყოფს. კომისარს ნიშნავს ეროვნული კოდეტის ბიურო, რომელიც პალატის წამყვანი აღმასრულებელი ორგანოა და რომლის შემადგენლობაში შედიან კოდეტის

თაგმჯდომარე, თაგმჯდომარის ექვსი მოადგილე, სამი კვესტორი და ოორმეტი მდივანი. კომისრის ასარჩევად ბიუროს შემადგენლობის ხმათა სამი მეცუედი და სულ ცოტა ერთი ოპოზიციური პარტიის მხარდაჭერაა საჭირო.¹⁵⁵

კომისარი უფლებამოსილია:

- მიიღოს და შეინახოს დეპუტატების მიერ ჩაბარებული ინტერესთა დეკლარაციები;
 - ნებისმიერ დეპუტატს კონფიდენციალურად მისცეს რჩვა და გაუწიოს კონსულტაცია კოდექსის პრინციპების თაობაზე;
 - ეროვნული ყრილობისთვის წარსაძგენად მოამზადოს კოველწლიური ანგარიში, რომელშიც უნდა შეიტანოს რეკომენდაციები კოდექსის უკეთ აღსრულებასა და დაცვასთან დაკავშირებით.

კომისარს შეიძლება დროდადრო დაევალოს ეთიკის საკითხებზე „ზოგადი კვლევების“ ჩატარება. ის ასევე ვალდებულია დაიცვას კონფიდენციალობა. მას ეკრძალება მიღებული ინფორმაციის გამჭვივნება, რაც სისხლის სამართლის კოდექსით ისჯება.

ლეგიტიმაციის მოპოვებისა და შენარჩუნებისთვის პარლამენტის კოიკის კომიტეტის შემადგენლობა უნდა ასახავდეს პარლამენტში წარმოდგენილ ძალებს პოლიტიკური პარტიების, აგრეთვე გენდერული და ეთნიკური ბალანსის თვალსაზრისით; კომიტეტის წევრად დანიშნვა გამჭვირვალედ და სამართლიანად უნდა ხდებოდეს. დიდ ბრიტანეთში წამოყენებულ იქნა ახალი ინიციატივა, რომ სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტის წევრებად საზოგადოების წარმომადგენლები, ანუ ე. წ. „არაპროფესიონალი წევრები“, დაინიშნონ,¹⁵⁷ ივარაუდება, რომ ეს გარევეულწილად მოაგვარებს თვითონარებულირებისთვის დამახასიათებელი ინტერესთა კონფლიქტის პრობლემას და ადარ იარსებებს არც შეშფოთება იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტი ზოგჯერ

155 დეონტოლოგის თანამდებობა, დეონტოლოგის კოდექსი და ინტერესთა დეკლარაციის ფორმა შექმნილია კრონგული კრისის ბიუროს 2011 წლის 6 აპრილის გადაწყვეტილებით. დეტალები იხილეთ აქ: http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/_decision_bureau_deontologie.pdf

156 ဒုတေသနပြည်တွင် ဂျာမာရိုက်လုပ်ခွင့် ပေါ်လှစ်လောက်ခဲ့ပါသည်။ <http://oce.house.gov/about.html> နှင့် <http://oce.house.gov/process.html>

157 ამ საკითხებზე დებატები თქმაზე პალატაში 2010 წლის დეკემბერში და 2012 წლის მარტში გაიმართა. მთავრობა ახალწამოყალიბებულ სტანდარტების კომიტეტში თრი ან სამი არაპაროფესიონალი წევრის შეყვანას ეს დასახემდა. იხ. დებატები დიდი ბრიტანეთის თქმაზე პალატაში, 12 მარტი, 2012 წელი, სვერტბი 69-84, მისამართზე: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhsrds/cm120312/debtext/120312-0002.htm#12031239000001>

დაშორებული და მოწყვეტილია საზოგადოებისგან. თუმცა ეს ინიციატივა წარმოშობს კითხვებს, თუ როგორ უნდა დაინიშნოს ეს წევრები, რა უნარები უნდა ჰქონდეთ მათ და რა ტიპის გადაწყვეტილებების მიღება შეეძლებათ ასეთ წევრებს, განსაკუთრებით კონფიდენციალობისა და იმუნიტეტის საკითხების გათვალისწინებით.

გარდა ამისა, ამ კომიტეტის თავმჯდომარე მთლიანად პარლამენტის ნდობით უნდა სარგებლობდეს. ასეთ კომიტეტს ხშირად ოპოზიციის წევრი თავმჯდომარეობს, თუმცა ეს პრაქტიკა შეიძლება სადაც იყოს იმ ქვეყნებში, სადაც მწვავე დაპირისპირების პოლიტიკური კულტურა ან გაყოფილი პოლიტიკური ელიტა არსებობს. პოლონეთის სეიმში მიუკერძოებლობა მიიღება ეთიკის კომიტეტის თავმჯდომარის ან თავმჯდომარის მოადგილის როტაციით, რომლებიც ყოველ სამ თვეში ერთხელ იჩივეიან კომიტეტის წევრთაგან.

„ძალზე რთული ამოცანაა პალატაში სტანდარტების სადარაჯოზე მყოფი შიდა მეთვალყურის ფუნქციის შესრულება. მაგრამ ეს დიდი პატივიცაა. როდესაც სხვების საქციელს ვაფასებთ, გვესმის, რომ ხეთი წევრიდან არცერთი არ ვარ უშეცდომო.“

ბრედან პოლონიი, დაიდ ერენის ქვედა პალატის წევრი (ირლანდიის პარლამენტში ქცევის კოდექსთან დაკავშირებული დებატების დრო გამოსვლისას, 28 თებერვალი, 2002 წელი)

საპროცესო გარანტიები გამოძიების პროცესში

საჩივრის განხილვის პროცესი ფაქტი საკითხებთან არის დაკავშირებული; პროცესის მწარმოებელი ორგანოები და პირები უნდა ითვალისწინებდნენ შესაძლო ზიანს, რომელიც ამ პროცესმა შეიძლება მოუტანოს პირებს, რომელთაც იგი მიმდინარეობს. არასათანადო ქცევის შესახებ შეტყობინებებმა შეიძლება გაანადგუროს ოპონენტის კარიერა, მაშინაც კი, თუ საჩივარი უსაფუძვლო აღმოჩნდება. ამიტომ ბრალდებულის უფლებების დაცვა აუცილებელია. პარლამენტის წევრს გარკვეულ ვადაში უნდა ეცნობოს მის წინადმდეგ საჩივრის შეტანის შესახებ. მას უნდა მიეცეს დრო საჩივარში აღნიშნულ ბრალდებულ პასუხის გასაცემად წინასწარი გამომიების დაწყებამდე. პარლამენტის წევრს უნდა ჰქონდეს იურიდიული დახმარებით სარგებლობის უფლება, თავისი არგუმენტების დაცვის უფლება და გასაჩივრების უფლება, მაგრამ ამ პროცედურების გაწერისას სიფრთხილის გამოჩენაც აუცილებელია. გერმანიაში პირს თავის დასაცავად არგუმენტების წარდგენა მხოლოდ წერილობით შეუძლია, რადგან, თუ მას ზეპირად გამოსვლის საშუალება მიეცემა, მან ეს შეიძლება მის მიერ თავდაპირველად გაცემებული კომენტარების ან ჩადენილი საქციელის მიმართ მედიის ყურადღების მისამყრობად გამოიყენოს.

პარლამენტის წევრის უფლებებს საჩივრის თაობაზე ინფორმაციის გამედავნების წესებიც უნდა ითვალისწინებდეს. თუ საჩივრის შესახებ ინფორმაციის გამედავნება ხდება დაუყოვნებლივ, სანამ გამოძიება ჩატარდება და საჩივრის საფუძვლიანობა დადგინდება, არსებობს საფრთხე, რომ საჩივრის პროცედურა პოლიტიკური იარაღად, პარლამენტის წევრისთვის ჩირქის მოცხების ან მისი კარიერის განადგურების მიზნით გამოიყენონ, მაშინაც კი, თუ საჩივარი დაუსაბუთებელი აღმოჩნდება. აღტერნატიული გარიანტია საჩივრის შესახებ ანგარიშის გამოქვეყნება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მასზე გადაწყვეტილება იქნება მიღებული. მესამე ვარიანტია საჩივრის თაობაზე დეტალური ინფორმაციის გამოქვეყნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გამოძიებით დადგინდება მისი დასაბუთებულობა (მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გასაჩივრებისთვის ზემდგომი ინსტანცია არ არსებობს) ან თუ საჩივარი ნაკლებად მმიმე დარღვევებს ეხებოდა. ერთ-ერთი ექსპერტი დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო სტანდარტების საკითხებში იხსენებს, რომ, როდესაც თემთა პალატამ პირველად შემოიღო სტანდარტების კომისრისთვის საჩივრების წარდგენის პროცედურა, დაპირისპირებული პარტიების წარმომადგენლებ-

მა მისი კრიტიკული ანგარიშებისთვის გამოყენება დაიწყეს. ნაწილობრივ ამის გამოც იყო, რომ წესი შეიცვალა და დღესდღობით კომისარს გამოიძინების შედეგად გა-კეთებული დასკვნის გამოქვეყნების უფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს, თუ გამოვ-ლინდა გადაცდომის ჩადენის დამადასტურებელი არსებითი მტკიცებულებები.¹⁵⁸

გარდა ამისა, არსებობს საფრთხე, რომ პირმა, რომლის წინააღმდეგაც შეტანილია საჩივარი, შური იძიოს საჩივრის ავტორზე. ამიტომ შეიძლება აუცილებელი გახდეს საჩივრის აგტორის დაცვა მისთვის ანონიმურობის გარანტირებით. მაგრამ, თავის მხრივ, ამან შეიძლება გამოიწვიოს პროცესის მისამართით სახელგამტეხი და პოლიტიზებული განცხადებების გაკეთება იმ იმედით, რომ მოხდება პასუხისმგებლობის შემსუბუქება დაუსაბუთებელი ბრალდებების წაჭენების მოტივით. საპარლამენტო ქცევის წესების შემდგენლებმა ასევე უნდა გაითვალისწინონ, რომ არასათანადო ქმედების თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს საპარლამენტო ჯგუფები ხშირად შემხვედრი საჩივრების შეტანით უპასუხებენ, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს საქმეების შეტანა ქვეყნის შიდა სასამართლოებში, ხოლო საბოლოო ჯამში – ადამიანის უფლებათა ეკროპის სასამართ-ლოშიც კი.

ბეგრის აზრით, არასათანადო ქცევის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში ამ ინ-ფორმაციის საჯაროდ გამჟღავნება ანგარიშვალდებულების პრინციპის აუცილებელი კომპონენტია და, იმავდროულად, პოლიტიკური სანქციაც. გამჟღავნების შედეგად ამომრჩევლებს საშუალება ეძლევათ, შეაფასონ საქმის ფაქტობრივი გარემოებები და გადაწყვიტონ, დაუქირონ თუ არა მხარი ამ კანდიდატს მომავალში. ამიტომ საკუთარი თანამდებობის დაკარგვის საფრთხე შეიძლება პარლამენტის წევრების მიერ არასა-თანადო ქმედებებისგან თავის შეკავების მძლავრი ფაქტორი იყოს.¹⁵⁹ გამჭვირვალე პროცედურები ხელს უწყობს ასევე საპარლამენტო სტანდარტების მარეგულირებელი ხისტემისადმი ნდობის ჩამოყალიბებას.

იმ დეპუტატთა უფლებების დაცვა, რომელთა ინტერესებზედაც შეიძლება იმოქმედოს შეტანილმა საჩივარმა

პოლონეთის მაგალითი

პოლონეთის სეიმის ეთიკის კომიტეტის 2009 წლის 23 აპრილის რეგლამენტის თანახმად, პოლონეთის სეიმის ეთიკის კომიტეტი ვალდებულია:

- შემოსული საჩივრის შესახებ დაუყოვნებლივ აცნობოს კომიტეტის წევრებს და იმ დეპუტატს (დეპუტატებს), რომლის (რომელთა) ინტერესებზედაც შეიძლება იმოქმედოს საჩივარმა; როგორც წესი, ეს ეხება იმ დეპუტატს, რომლის წინააღმდეგაც შეტანილია საჩივარი;
- აცნობოს საჩივრის ავტორებს, აპირებს თუ არა კომიტეტი საკითხის შესწავლას;
- აცნობოს საჩივრის ადრესატ დეპუტატს კომიტეტის მიერ საკითხის განხილვის დრო და ადგილი;
- აცნობოს საჩივრის ადრესატს, თუ საკითხის განუხილველად დატოვების შესახებ გადაწყვეტილებას მიიღებს.

გარდა ამისა, დეპუტატს, რომლის წინააღმდეგაც შეტანილია საჩივარი, უფლება აქვს, წარუდგინოს კომიტეტს საკუთარი ზეპირი განმარტებები საკითხის თაობაზე. თუ არ-

¹⁵⁸ ეს ინფორმაცია მიღებულია ამ კალეგის მიზნებისთვის აღებული ანონიმური ინტერვიუდან.

¹⁵⁹ WFD-GOPAC, გვ. 31 – ის. ზემოთ სქოლით 96

სებობს ეჭვები მის ქონებრივ დეპლარაციასთან დაკავშირებით, დეპუტატს შეიძლება ეთხოვოს წერილობითი ან ზეპირი განმარტების გაცემება 30 დღის ვადაში.

დიდი ბრიტანეთის მაგალითი

დიდ ბრიტანეთში მოქმედებს საპარლამენტო პრივილეგიების ერთობლივი კომიტეტის მიერ გამოცემული სახელმძღვანელო წესები, რომლებიც შეიცავს განსაკუთრებით მძიმე ბრალდებების შემცველი საჩივრების განხილვის წესებს:

„განსაკუთრებით მძიმე ბრალდებების განხილვისას ჩვენ აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ ორივე პალატის კომიტეტებმა უზრუნველყონ საპროცესო გარანტიები, როგორც მინი-მუში, იმავე ხარისხით, რომელიც სასამართლოებსა და პროფესიულ დისციპლინურ ორგანოებში მოქმედებს. ამ ხარისხის თანახმად კი, პარლამენტის წევრი, რომელსაც წაყენებული აქვს ბრალდება, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლიანობის შემდეგი მინიმალური გარანტიებით:

- მისთვის წაყენებული კონკრეტული ბრალდებების შესახებ ინფორმაციის სწრაფად და გარეგნებით მიწოდება;
- იურიდიული კონსულტაციის და მთელი პროცესის განმავლობაში სამართლებრივი დახმარების მიღების ადეკვატური შესაძლებლობა;
- შესაძლებლობა, მოუსმინონ პირადად;
- საჭირო დროს შესაბამისი მოწმეების გამომახების შესაძლებლობა;
- მეორე მხარის მოწმეების დაკითხვის შესაძლებლობა;
- მოწმეთა მიერ ჩვენებების მიცემის დროს სხდომაზე დასწრების და მიცემული ჩვენებების ჩანაწერის მიღების შესაძლებლობა.

წარმოების ყველა ეტაპზე, პარლამენტის წევრის ბრალეულობის ან უდანაშაულობის დადგენისთვის, როგორც მინიმუში, მოქმედებს კრიტიკული, რომ ბრალდება სავარაუდო ბალანსის სტანდარტით დადასტურდეს. უფრო სერიოზული ბრალდებების შემთხვევაში შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მტკიცების უფრო მაღალი სტანდარტის გამოყენება.¹⁶⁰

ინფერისეპისა და ქონების მარეგულირებელი წესების აღსრულება

ბევრი კომენტატორი ამტკიცებს, რომ ინტერესთა რეესტრები და ქონებრივი დეკლარაციები ინტერესთა კონფლიქტების შემცირებისთვის ეფექტურია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დეკლარაციების წარდგენის სავალდებულოობის და წარდგენილი ინფორმაციის შემთხვების უზრუნველყოფის მძლავრი მექანიზმები არსებობს. მართალია, ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენა კანონით ბევრ ქვეყანაშია სავალდებულო, მაგრამ პრაქტიკაში კანონის აღნიშვნული მოთხოვნა ყოველთვის არ სრულდება და წარდგენილი დოკუმენტაციის შემმოწმებელი დაწესებულებები ხშირად საკმაოდ სუსტები არიან. მაღალი რანგის თანამდებობის პირებისგან ქონებრივი დეკლარაციების მიღებისა და მათი შემთხვებისთვის პასუხისმგებელ დაწესებულებებს ზოგჯერ არ აქვთ წარდგენილი ინფორმაციის გადამოწმების შესაძლებლობა.¹⁶¹

160 თემთა პალატა, საპარლამენტო პრივილეგიების ერთობლივი კომიტეტი, „პირველი ანგარიში“, პარაგრაფი 281, 1999 წელი, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpri4/4302.htm>

161 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“, „ეგროვავშირის ანტიორუსული მოთხოვნები: პროგრესის გაზომვა აღბაზეთში, კოსოვოში, მაკედონიის ყოფილ იუგოსლავიურ რესტაბლიდასა და თურქეთში“, 2011 წელი, [http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_Forum%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_Forum%20Web[1].pdf)

არსებობს მოსაზრება, რომ ქონებრივი დეკლარაციები სერიოზულად მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება აღქმული, თუ შესაბამის ორგანოებს დეკლარაციების გადამოწმების კანონისმიერი უფლებამოსილება და გამომიების ჩატარების ინსტიტუციური შესაძლებლობა ექნებათ. მაგალითად, საბერძნეთსა და რუმინეთში ქონებრივ დეკლარაციაში მითითებული ინფორმაცია შეიძლება საგადასახადო შემოსავლების დეკლარაციებთან შედარებით გადამოწმდეს. რუმინეთში ქონებრივი დეკლარაციები, რომელთა წარდგენაც სახელმწიფო მოხელეების საკმაოდ ფართო წრეს ევალება, პარლამენტის წევრების და ადგილობრივი საკანონმდებლო ორგანოების წევრების ჩათვლით, შეიძლება ასევე მიწის რეესტრში, სატრანსპორტო საშუალებათა რეესტრში, უძრავი ქონების და სხვა ქონებრივ რეესტრებში არსებული ინფორმაციის მიხედვით გადამოწმდეს.¹⁶²

3.3. სახდელები ქცევის ნორმის დარღვევისთვის

სანქციები შედეგზე ორიენტირებული ნებისმიერი მარეგულირებელი დოკუმენტის და მოლიანად საპარლამენტო რეგულირების სისტემის ლეგიტიმურობის განუყოფელი ნაწილია, მაგრამ სხვადასხვა კონსტიტუციურ კონტექსტში მიზანშეწონილია სხვადასხვა ტიპის სანქციების არსებობა. მაგალითად, ეპროპის პარლამენტში არასათანადო ქცევის მარეგულირებელი წესების მკაცრი აღსრულება და დასჯა შეუძლებელია, რადგან სამართალწარმოების დაწყება მხოლოდ დეპუტატის სამშობლოში შეიძლება, ხოლო სხვადასხვა ქვეყნის შიდა კანონმდებლობები მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. ამიტომ, როგორც ეპროპის პარლამენტის ერთ-ერთმა წევრმა განაცხადა, „ამომრჩევლების მიერ გამოყენებული საზოგადოებრივი სანქცია არსებულებს შორის ყველაზე დიდი სანქციაა“¹⁶³

ეუთოს მონაწილე სახელმწიფოების უმეტესობაში საპარლამენტო დისციპლინის სისტემები ითვალისწინებს სანქციების ფართო სპექტრს, დაწყებული შედარებით რბილი „დასახელებით და შერცხვენით“, ჯარიმების დაკისრების და თანამდებობრივი უფლებამოსილებებისგან დროებით ჩამოცილების (ხელფასის დაკავებით) ჩათვლით, და დამთავრებული უკიდურესი პოლიტიკური სანქციით, როგორიცაა პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტა. ისეთი ქმედებებისთვის, რომლებიც კანონის დარღვევაა, ცხადია, კანონისმიერი სანქციებია გათვალისწინებული. სუსტი სანქციების უმეტესობა უფრო „რეპუტაციაზე ზემოქმედების“ ხასიათისაა, რადგან ისინი ძირითადად გავლენას ახდენენ პირის მდგომარეობასა და სახელზე მის კოლეგებში და საზოგადოებაში. ასეთ ღონისძიებებს, ტრადიციულად, ეუთოს მონაწილე ბევრი სახელმწიფო ანიჭებს უპირატესობას, მათ შორის, გაფრთხილებას, საჯაროდ დასახელებას ან „წესრიგისკენ მოწოდებას“.

სახდელის სიმკაცრე დარღვევის სიმძიმეზე და ჩადენილი დარღვევების რაოდენობაზე უნდა იყოს დამოკიდებული. მმიმე დარღვევის შემთხვევაში დისციპლინური პროცედურის პარალელურად შეიძლება მიმდინარეობდეს სისხლის სამართალწარმოებაც ან იგი შესაძლებელია დაიწყოს დისციპლინური პროცესის დროს გამოვლენილი მტკიცებულებების გამო, რომლებიც დანაშაულის შესაძლო ჩადენაზე მიუთითებს. ეუთოს რეგისტრი ამ მხრივ განსხვავებულ მიდგომებს კვლეულით. მაგალითად:

- საფრანგეთში კველაზე მსუბუქი დისციპლინური სანქცია „წესრიგისკენ მოწოდება“, რომლის შემდეგაც მოდის უფრო მგაცრი სანქციები, მაგალითად: ჩადენილი დარღვევის სიმძიმის მიხედვით ხელფასიდან გარკვეული თანხის დაკავება და უფლე-

¹⁶² თუმცა ამისათვის აუცილებელია, რომ ქონებრივ რეესტრებში შეტანილი მონაცემები სარწმუნო იყოს.

¹⁶³ სატელეფონო ინტერვიუ, რომელიც აღებულ იქნა ეპროპის პარლამენტის წევრისგან ამ კვლევის მინების სახის, 13 ოქტომბერი, 2011 წელი

ბამოსილების შეჩერება იმ დეპუტატებისთვის, რომლებიც განმეორებით იქნენ მიცემული პასუხისმგებაში ან რომლებმაც შეურაცხყოფა მიაყენეს სხვა მაღალი რანგის მოხელეს, როგორიცაა პრემიერ-მინისტრი ან მთავრობის წევრი. წესების მიხედვით, დეპუტატს, რომელსაც შეიძლება დისციპლინური სახდელი დაეკისროს, აქვს უფლება, თავი პირადად დაიცვას.

- თუ პოლონეთში სეიმის ეთიკის კომიტეტი დეპუტატის მიერ ეთიკის კოდექსის დარღვევას დაადგენს, მას შეიძლება შეეფარდოს გაფრთხილება, შენიშვნა ან საყვედური.¹⁶⁴ დეპუტატს ამის შესახებ წერილობით ეცნობება. თუ დეპუტატი დაუყოვნებლივ არ გაასახივრებს გადაწყვეტილებას ან თუ სახივარი არ დაკმაყოფილდება, კომიტეტის დადგენილება ოფიციალურ ბჭყდვით ორგანოში ქვეყნდება.
- გერმანიაში ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს უფლება აქვს, ბუნდესტაგის წევრს, რომელიც დებატების დროს საპროცედურო წესებს დაარღვევს, მოუწოდოს წესრიგისკენ, „დაასახელოს საჯაროდ“ ან ჩამოართვას სიტყვით გამოსვლის უფლება კონკრეტული დებატების პერიოდში. უფრო მძიმე დარღვევებისთვის პარლამენტის წევრი შეიძლება დროებით ჩამოაცილონ დებატებს ან 2000 ევრომდე თანხით დააჯარიმონ. გარდა ამისა, დაწესებულია დისციპლინური დონისძიებები ინტერესთა დეკლარირების თაობაზე ბუნდესტაგის წესების დარღვევისთვის, დაწყებული მარტივი გაფრთხილებით და დამთავრებული ექვე თვემდე ანაზღაურების ოდენობის ჯარიმით.¹⁶⁵

ეუთოს რეგიონში ქონებრივ დეკლარაციებთან დაკავშირებული წესების დარღვევისთვის სხვადასხვა სანქცია არსებობს. იტალიაში ინტერესთა დეკლარაციის წარუდგენლობამ შეიძლება სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება გამოიწვიოს, ხოლო საქართველოში ქონებრივი დეკლარაციის არასრულად წარდგენა სისხლის სამართლის დანაშაულია.¹⁶⁶ დიდ ბრიტანეთში კი პარლამენტის წევრს, რომელიც არ განაცხადებს თავის ინტერესებს, მოეთხოვება მხოლოდ ბოდიშის მოხდა თემთა პალატაში. შეედეთში ასეთ დამრღვევებს უბრალოდ დაასახელებენ პლენარულ სხდომაზე.

პარლამენტის წევრთა სპეციალური სტატუსის და მათვის კონსტიტუციით მინიჭებული დაცვის გამო მკაცრი სანქციების დაკისრება საკმაოდ ფაქტი საკითხია.¹⁶⁷ მაგალითად, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების დროებით შეჩერება, მართალია, მიღებული დონისძიებაა, მაგრამ ის ხელს უშლის პარლამენტის წევრის მიერ მთლიანად ელექტორატის ან კონკრეტულად მისი ამომრჩევლების წარმომადგენლობის შესაძლებლობას.¹⁶⁸ არსებობს საფრთხე, რომ უფლებამოსილების შეჩერება ბოროტად იქნეს გამოყენებული დეპუტატის საპარლამენტო საქმიანობისგან ჩამოცილების და ბუნებრივი უმრავლესობის დარღვევის მიზნით. ამიტომ ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ავსტრიაში, უფლებამოსილებაშეჩერებული დეპუტატები ხმის მიცემის უფლებას ინარჩუნებენ. გარდა ამისა, კვლევები აჩვენებს, რომ უფრო მკაცრი სანქციები არც საზოგადოების ნდობის

¹⁶⁴ ეთიკის კომიტეტის 2009 წლის 23 აპრილის რეგლამენტის 4.6 მუხლი

¹⁶⁵ გერმანიის პარლამენტი, „გერმანიის ბუნდესტაგის რეგლამენტი“, http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/gooe.html; იხ. აგრეთვე: გერმანიის პარლამენტი, აანონი ბუნდესტაგის და ეკროპის პარლამენტის წევრთა შესახებ“, <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/abges.pdf>

¹⁶⁶ ეკონომიკური თხნაშპრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქონებრივი დეკლარაციები, გვ. 89 – იხ. ზემოთ სქოლით 9

¹⁶⁷ იქვე, გვ. 16

¹⁶⁸ პარლამენტის წევრს დროებით შეიძლება შეუწერდეს უფლებამოსილება, მაგალითად, ბულგარეთში, კანადაში, დანიაში, საბერძნეთში, ფინეთში, ირლანდიაში, იტალიაში და რუმინეთში. უფლებამოსილების დროებით შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას, როგორც წევრი, პარლამენტის თავმჯდომარე იდებს.

გაძლიერებას უწყობს ხელს; ვიდა ბრუსი აცხადებს, რომ ქცევის კოდექსის არსებობა უფრო ეფექტურია საზოგადოების ნდობის გასაძლიერებლად.¹⁶⁹

პარლამენტის წევრის თანამდებობიდან გადაეცენება მკაცრად აკრძალულია, თუ მას ძალზე მძიმე სამართლდარღვევა არ ჩაუდენია. ადამიანური განზომილების შესახებ ეუთოს კოპენაგენის დოკუმენტი (1990 წელი) ასეთ რეკომენდაციას გვთავაზობს:

„პარლიამენტის, რომლებმაც ხმათა საჭირო რაოდენობა მიიღეს, [...] აქვთ თანამდებობაზე დარჩენის უფლება მათი უფლებამოსილების გადის ამოწურვამდე ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტამდე, იმ წესის შესაბამისად, რომელიც გათვალისწინებულია განონით და შეესაბამება დემოკრატიულ საპარლამენტო და კონსტიტუციურ პროცედურებს.“¹⁷⁰

დიდ ბრიტანეთში ამჟამად განიხილება წინადაღებები პარლამენტის წევრის „გამოწვევის“ მექანიზმის შემოღების თაობაზე, რომლის თანახმად, პარლამენტის წევრის ამომრჩევლებს უფლება ექნებათ, კენჭი უყარონ თავიანთი დეპუტატის გამოწვევას. მსგავსი მექანიზმი არსებობს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კანადაში და ზოგიერთ რეგიონულ და ადგილობრივ სათათბირო თრგანოში მთელ მსოფლიოში.¹⁷¹ მაგრამ კვლევები აჩვენებს, რომ ასეთი მექანიზმები ხშირად პარტიული პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოიყენება და მათ შეიძლება „პოლიტიკური კონფლიქტის სტანდარტული იარაღის“ სახე მიიღონ, ნაცვლად იმისა, რომ ისინი მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში იქნეს გამოყენებული.¹⁷²

სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს გამჭვირვალე პროცედურებს მსუბუქიდან უფრო მკაცრ სანქციებზე გადასვლისთვის, ხოლო ყველაზე მკაცრი სანქციების გამოყენება მხოლოდ მძიმე დარღვევების შემთხვევაში უნდა შეიძლებოდეს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი და ODIHR-ის/ვენეციის კომისიის „სახელმძღვანელო წესები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების თაობაზე“ იძლევა რეკომენდაციას, რომ სანქციები „ეფექტური, თანაზომიერი და შემაკავებელი“¹⁷³ იყოს. გარდა ამისა, მარეგულირებელი ნისტრთა მიზანი უპირატესად კონსტრუქციული უნდა იყოს და იგი უნდა ქმნიდეს ისეთ პირობებს, რომლებშიც პროფესიული და ეთიკური საქციელი ჩვეულებრივ ნორმად ჩამოყალიბდება. ამის გათვალისწინებით, აუცილებელია შემწენარებლობის გამოხვარებული რეგულირების ხებისმიერ ახალ სფეროში სანქციების შემოღებისას და პარლამენტის წევრებისთვის დროისმიცემასალ პროცედურებთან შეგუბისთვის. ლატვიაში ქონებრივი დეკლარაციების შემოღების პირველ წელს დეპუტატთა დეპლარაციების თითქმის 20 პროცენტი არასრულად იყო წარდგენილი.¹⁷⁴ მარეგულირებელი ორგანოების მანდატი უნდა ითვალისწინებდეს კონსულტაციის გაწევის და ხწავლების უზრუნველყოფის გალდებულებასაც და არა მხოლოდ დისციპლინური სახელების დაკისრების ფუნქციას.

¹⁶⁹ ვიდა ბრუსი, „ეთიკის კოდექსები და ქცევის კოდექსები: როგორ აღიქმება მათი წვდილი ადგილობრივი ხელისუფლების კოიკებ პრატიკაში“, უბრივიც წერილი წერილი CSG & ASFA (ციტირებულია ნაშრომში: ფერდერიკ სტაპენაურსტი და რიდარლ პელიცი, „საგანონმდებლო ეთიკა და ქცევის კოდექსები“, მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტის სამუშაო დოკუმენტები (ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი: მხოლოდ ბანკის ინსტიტუტი, 2004 წელი), გვ. 14.

¹⁷⁰ ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის ადამიანური განზომილების თემაზე გამართული კომისაზენაბენის შეხვედრის დოკუმენტი (1990 წელი), პუნქტი 79, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

¹⁷¹ დევიდ ჯაჯი, „დეპუტატის გამოწვევა დიდ ბრიტანეთში: „თქვენს ადგილზე რომ ვიყო, ამით არ დავიწევდი“, ქურნალი „საპარლამენტო საქმეები“, 2012 წლის მაისი

¹⁷² ქ. გილბერტი, „შტატის თანამდებობის პირთა გამოწვევის უცნაური პრატიკა ამერიკის შეერების ისტორიაში“, ქურნალი „გუშაგი“, 2011 წელი; დ. ჯერისონი, კომპანიონი და გ. ვილიამსი, „გამოწვევის არჩევნები ახალ სამხრეთ უებსში? კონსტიტუციურ ექსაერტთა კოლეგიის ანგარიში“, ხიდნეი, ახალი სამხრეთ უებსის პრემიერის და კაბინეტის დეპარტამენტი, 2011 წელი, გვ. 22.

¹⁷³ „სახელმძღვანელო წესები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების თაობაზე“, ვარშავა, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი, 2010 წელი, გვ. 80, <http://www.osce.org/odihr/77812>

¹⁷⁴ იქვე, გვ. 83

3.4. ადმინისტრაციული ხარჯები

საპარლამენტო სტანდარტების რეგულირების ხარჯების გამოთვლა რთულია, რადგან რეგულირების პროცესში შეიძლება მრავალი სხვადასხვა თრგანო მონაწილეობდეს. მაგრამ მარეგულირებელი სისტემის შექმნისას აუცილებელია საბადრო და საბიუჯეტო ხარჯების გათვალისწინება. არსებობს მონაცემები ეუთოს რეგიონის ზოგიერთ ქვეყანაში საპარლამენტო ეთიკის დაწესებულებების ხარჯების შესახებ. მაგალითად, 2007 წელს კანადის სენატის ეთიკის ოფიციალური მოლიანმა დანახარჯებმა შეადგინა 1 037 370 კანადური დოლარი (დაახლოებით 800 000 ევრო), რომლის 85 პროცენტი ხელფასების და თანამშრომლებისთვის გადახდილი სხვა ანაზღაურებების სახით გაიცა.¹⁷⁵ დიდ ბრიტანეთში სტანდარტების კომისრის სამსახური, რომელიც ბრიტანეთი დეპუტატების ქცევის ნახევრად დამოუკიდებელი მარეგულირებელია, გადასახადის გადამხდელებს 2010 და 2011 წლებში დაუჯდათ 598 304 ფუნტი სტერლინგი (ანუ დაახლოებით 717 000 ევრო), რომლის 97,5 პროცენტის საკადრო ხარჯები შეადგენდა.¹⁷⁶ დიდი ბრიტანეთის კომისრის სამსახური შედგება ორი უფროსი თანამშრომლისა და ხუთიდან რვამდე დამხმარე თანამშრომლისგან, რომელთა რაოდენობა შემოსული საჩივრების მოცულობაზეა დამოკიდებული.¹⁷⁷

მასალების ბეჭდვა შეიძლება დიდ ხარჯებთან იყოს დაკავშირებული. ამიტომ დირს დაფიქრება, ნამდვილად საჭიროა თუ არა მასალის დაბეჭდვა თუ მასალების ელექტრონულ ფორმატში დათვალიერებაც საკმარისი იქნება. დიდ ბრიტანეთში საკადრო ხარჯების შემდეგ თითქმის მოელი ხარჯი სწორედ მასალების ბეჭდვას უკავშირდება; პარლამენტის წევრთა ფინანსური ინტერესების რეესტრის ამობეჭდვაზე ყოველწლიურად დაახლოებით 8 000 ფუნტი სტერლინგი (ანუ დაახლოებით 9 590 ევრო) იხარჯება. ეს რეესტრი ისედაც ყოველთვის ხელმისაწვდომია ელექტრონულად და მისი მონაცემები მუდმივ რეჟიმში განახლდება, ხოლო ნაბეჭდი ვერსია სწრაფად ძველდება.

ის, თუ რამდენად კარგად შეასრულებს ეთიკის კომიტეტი ან ქცევის მარეგულირებელი თავის ფუნქციებს, აგრეთვე რამდენად დამოუკიდებელი იქნება იგი, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მისთვის გამოყოფილ რესურსებზე. ამა თუ იმ ფუნქციის შესასრულებლად გამოყოფილი ნებისმიერი ორგანოს ბიუჯეტი სტაბილური და ხელშეუხებელი უნდა იყოს, რაც უზრუნველყოფს მის მაქსიმალურ დამოუკიდებლობას, მაგრამ იმავდროულად ამ ორგანოს უნდა შეეძლოს, მოითხოვოს დამატებითი სახელმწიფო სახსრების გამოყოფა ისეთ პერიოდებში, როდესაც საჭიროა უზვეულოდ დიდი რაოდენობის საქმეთა შესწავლა, მაგალითად, არსებითი ან სისტემატიკური დარღვევების შემთხვევაში.

¹⁷⁵ კანადის სენატი, ეთიკის ოფიციალური, „სენატის ეთიკის ოფიციალური კოველწლიური ანგარიში: 2006-2007“, 2007 წელი, დანართი, <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualReport07-e.pdf>

¹⁷⁶ ეს რიცხვი თემთა პალატის მოლიანი ბიუჯეტის შემთხვევაში დაგენერირდა 2010-2011 წელი, დანართი, „სტანდარტების კომისრის კოველწლიური ანგარიში, 2010-2011 წელი“, 2011 წელი, გვ. 35, <http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>; თემთა პალატა, „კომისრის 33-ე ანგარიში და საფინანსო კომიტეტის წლიური ანგარიში 2010/11 საფინანსო წლისთვის“, 2011 წელი, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>

¹⁷⁷ 2010 და 2011 წლებში დიდი ბრიტანეთის სტანდარტების კომისარი გამომიერას აწარმოებდა ერთდროულად 37 საჩივრებს, რომელთაგან 25 წინა წლიდან დარჩენილი იყო, ხოლო 12 – ახალი. გარდა ამისა, ცალკე ხარჯებთანაა დაკავშირებული სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტის მუშაობა, რომელსაც ერთი უფროსი თანამშრომელი და ერთი აღმინისტრაციული თანაშემწებელი არის. სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ხარჯების შესახებ ინფორმაცია არ მოიპოვება; ხოგიძლით ხარჯი უწევდრივ ანგარიშებშია ასახული.

3.5. ქცევის ნორმების დაცვის წახალისება

სისტემის დანერგვისას აუცილებელია ახალი წესების სწავლება და შემდგომ მუდმივი გადამზადება იმისათვის, რომ ახალი პრობლემის წინაშე აღმოჩენისას ადამიანებს შეეძლოთ გამოსავლის პოვნა. სწავლება უნდა ჩაუტარდეს კველა იმ ჯგუფს, რომლებზედაც სისტემის მოქმედება კრცელდება, და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს, რომლებიც ამა თუ იმ ფორმით შეასრულებენ დამკაირგვებლის უუნქციას, მაგალითად, მედიასა-ჟულიებებს, არასამთავრობო თრგანიზაციებს და ფართო საზოგადოებას. პარლამენტის თანამშრომლებს სწავლება სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულების დაწყებისას უნდა ჩაუტარდეთ, რადგან სწორედ მათ უნდა უზრუნველყონ სისტემის გამართულად მუშაობა და ნორმების ყოველდღიურ რეჟიმში დაცვა.

კველა ახალარჩეულმა დეპუტატმა პარლამენტში შესვლისას შესავალი კურსი უნდა გაიაროს. პარლამენტის წევრები პარლამენტში სხვადასხვა წარსულით მოდიან და ისინი შეიძლება მიხევული იყვნენ ძეველ სამუშაო ადგილზე მოქმედ და არა პარლამენტში მიღებულ ეთიკურ ნორმებს. პარლამენტში შესვლის შემდგომი პირველი კვირები ძალიან დატვირთული პერიოდია კველა ახალი დეპუტატისთვის, მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ ისინი დაფიქრდნენ, როგორ ქცევას მოელის საზოგადოება მათ მიერ ახალი ფუნქციების შესრულებისას. ეთიკის სწავლების კურსი უნდა წარმოაჩენდეს, რატომ უთხრის ძირს არასათანადო ქცევა დემოკრატიული წესწყობილების ლეგიტიმურობას, განმარტავდეს, რა მიზნევა არასათანადო ქცევა, და ასეთი ქცევის აღმოფხვრის გზებს სახავდეს.¹⁷⁸

სასურველია, ასეთი სასწავლო სესია პარლამენტის დარბაზში ჩაატაროს გამოცდილმა დეპუტატმა, რომელიც მიმოიხილავს პარლამენტში შესვლის საკუთარ გამოცდილებას და ეთიკურ დილექტებს, რომლებიც წლების განვითარებაში წარმოიშობოდა. ასეთი სესია განსაკუთრებით ნაყოფიერია, როდესაც მას პატივცემული და ქარიზმატული მოსაუბრე ატარებს, მაგრამ აუცილებელია, მის მიერ დეპუტატებისთვის მიცემული რჩევები რეკომენდაციებისა და წესების უახლეს ვარიანტების შეესაბამებოდეს. ნიდერლანდის პარლამენტის ამასწინანდელ ანგარიშში ხაზგასმით არის აღნიშნული სწავლების ამგვარი პრაქტიკის დადებითი მხარეები:

„პოლიტიკური თამაშის დაწერილი და დაუწერელი წესების რამდენიმე თვეში შესწავლა შეუძლებელია. მაგრამ პირადმა მხარდაჭერამ შეიძლება მნიშვნელოვანი დახმარება გაუწიოს ახალ დეპუტატებს. გამოცდილ დეპუტატებს, როგორც ყოფილს, ისე მოქმედს, ხშირად აქვთ პარლამენტის ახალი წევრებისთვის რჩევების მიცემის ან საკუთარი გამოცდილების გაზიარების სურვილი. გარდა ამისა, მათი წვლილი ამდიდრებს წარმადგენელთა პალატის კოლექტიურ მასოვრობას.“¹⁷⁹

სასწავლო კურსებთან ერთად, ინფორმაცია შეიძლება განთავსდეს ასევე პარლამენტის შიდა ქსელში – „ინტრანეტში“. ამის უპირატესობა ის არის, რომ პარლამენტის წევრები ვებგვერდს მაშინ დათვალიერებენ, როდესაც ეს მათოვის მოსახურებელი იქნება, და იპოვიან პასუხებს „ხშირად დასმულ შეკითხვებზე“.

178 ფრედერიკ სტაპენურსტი და რიკარდო პელიცო, „საკანონმდებლო ეთიკა და ქცევის კოდექსი“, მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტის სამუშაო დოკუმენტები (ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი: მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი, 2004 წელი), გვ. 17

179 ნიდერლანდის წარმომადგენელთა პალატა, „ნდობა და თავდაჯერებულობა – პარლამენტის თვითანადიზი: დასკვნები და შემდგრმი ღონისძიებები“, 2009 წელი, გვ. 22, http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.house-of-representatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf

მუდმივი განახლების საჭიროება: საქართველოს მაგალითი¹⁸⁰

საქართველოს გამოცდილება მნიშვნელოვან გაკვეთილს იძლევა იმის თაობაზე, თუ რამდენად აუცილებელია, რომ ქცევის კოდექსი მხოლოდ თაროზე არ იყოს შემოღებული. საქართველოს პარლამენტი „ეთიკის კოდექსი“ 2004 წლის ზაფხულში, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ რეკომენდაციის საფუძველზე შეიმუშავა. პარლამენტის თავმჯდომარე ნინო ბურჯანაძე მიესალმა ამ ინიციატივას და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს დააკისრა ეთიკის კოდექსის შემუშავების პროცესის ხელშეწყობა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთან“ ერთად. იმავდროულად შეიქმნა ხუთი წევრისგან შემდგარი სამუშაო ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში პარლამენტის ყველა ფრაქციის წარმომადგენლები შედიოდნენ. სამუშაო ჯგუფში ინტენსიური განხილვებისა და კონსულტაციების შემდეგ, აგრეთვე არასამთავრობო ორგანიზაციათა წარმომადგენლებთან კონსულტაციების შედეგად დეპუტატებმა 2004 წლის ოქტომბერში მიიღეს ეთიკის კოდექსი ზოგადი და არასავალდებულო დეკლარაციის სახით. დეპუტატების უმრავლესობამ კოდექსის ტექსტს საჯაროდ მოაწერა ხელი თვიციალურ ცერემონიაზე, ხოლო იმ დეპუტატებმა, რომლებიც ფიზიკურად ვერ დაესწრენ ამ ცერემონიას, დოკუმენტს ხელი რამდენიმე დღის შემდეგ მოაწერეს.

მაგრამ, იმედიანი დასაწყისის მიუხედავად, კოდექსი აქტიურად არ გამოიყენებოდა და, როდესაც 2008 წელს პარლამენტის ახალი შემადგენლობა აირჩა, ახალ დეპუტატებს ადარ ეთხოვათ კოდექსზე ხელის მოწერა. ისე ჩანდა, თითქოს კოდექსმა 2008 წლის არჩევნების შემდეგ ძალა დაკარგა. კვლევა პირდაპირ უთითებს, რომ ამ დროისთვის დეპუტატების მხოლოდ მცირე რაოდენობას თუ სმენოდა ამ კოდექსის შესახებ.¹⁸¹ გარდა ამისა, კოდექსის არსებობამ ვერ შეძლო ეთიკური პრობლემების წამოჭრის თავიდან აცილება და ვერ უზრუნველყო დეპუტატებისთვის დისციპლინური სახდელის დაკისრება მაშინ, როდესაც ეთიკური პრობლემები იჩენდა თავს.

კოდექსის ეფექტიანობა გაიზრდებოდა, თუ ის მიღებული იქნებოდა, როგორც პარლამენტის რეგლამენტის ნაწილი, ან თუ პარლამენტში ეთიკის ომბუდსმენის თანამდებობა შეიქმნებოდა – ეს ორი წინადადება კოდექსის შემუშავების პროცესში გამოითქვა. ზოგიერთი დეპუტატი ამტკიცებს, რომ კოდექსი დავიწყებას იმიტომ მიეცა, რომ ის მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათის იყო და სავალდებულო ძალა არ ჰქონდა, ხოლო საპარლამენტო ეთიკის მარეგულირებელი სხვა მექანიზმები ისედაც არსებობდა და გაწერილი იყო კანონში. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი მართლაც შეიცავს დეტალურ ნორმებს პარლამენტის წევრების ქცევასთან დაკავშირებით, რომლებიც შესრულების უზრუნველყოფი მონიტორინგისა და აღსრულების მქანიზმით არის გამყარებული. ამის მიუხედავად, 2004 წლის ეთიკის კოდექსი არ გაითავისა 2008 წელს პარლამენტში მოსულმა ახალმა შემადგენლობამ. საქართველოს პარლამენტი ამჟამად კოდექსის გაცეცლების ან ხელახლა შექმნის შესაძლებლობას განიხილავს.

ზოგიერთი სისტემა დეპუტატებისთვის კონსულტაციის მიმდინარე რეემში გაწევას ითვალისწინებს. კანადის კომისარი ინტერესთა კონფლიქტისა და ეთიკის საკითხებში არა მხოლოდ შეისწავლის წესების დარღვევის შემთხვევებს, არამედ ვალდებულია კონფიდენციალური კონსულტაცია გაუწიოს პარლამენტის წევრებს „ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ 2006 წლის კანონის“ და „პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსის“

¹⁸⁰ ეს ნაწილი ეკრძნობა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანალიტიკოსის დაშა გოგიძის კვლევას „საქართველოს პარლამენტის ეთიკის კოდექსი – განხორციელება და რეფორმენტიციები კოდექსში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით“, 2012 წლი, <http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>

¹⁸¹ იქვე

შესრულების საკითხებზე. კომისარს ევალება ასევე პრემიერ-მინისტრისთვის ინტერესთა კონფლიქტისა და ეთიკის საკითხებზე კონფიდენციალური ინფორმაციის მიწოდება.¹⁸² ქცევის წესების შესრულებასთან დაკავშირებით რჩევების მიცემა ევალება ირლანდიის საჯარო სამსახურში სტანდარტების კომისიასაც.¹⁸³

ზოგიერთ სისტემაში პარლამენტის წევრები გალდებული არიან, ითხოვონ რჩევა. გერმანიის ბუნდესტაგის წევრები ვალდებული არიან, ითხოვონ კონსულტაციის გაწევა მათი მოგალეობების შესრულებასთან დაკავშირებით „ეჭვების არსებობისას“¹⁸⁴ სხვა ქვეყნებში პარლამენტის წევრებს შეიძლება უბრალოდ შესთავაზონ რჩევის მოძიების შესაძლებლობა ან წაახალისონ, რომ მოიძიონ რჩევა. კონსულტაციის გამწევი ორგანო შეიძლება გარკვეულ როლს ასრულებდეს კოდექსის დებულებების რეგულარულ გადასინჯვაში, რადგან მისთვის კარგად არის ცნობილი, კოდექსის რომელი ნორმებია გაუგებარი დეპუტატებისთვის ან რომელი ნორმების შესრულებაა ყველაზე პრობლემური. მაგრამ ადამიანებმა შეიძლება თავი შეიკავონ რჩევის ისეთი ორგანოსაგან მიღებისგან, რომელსაც აქვს მათი ქცევის გამოიყების და წესების აღსრულების უფლებამოსილება. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობაც შეიძლება იყოს შემაკავებელი ვაქტორი დეპუტატებისთვის კითხვების დასმის თვალსაზრისით, იმის შიშით, რომ ეს კითხვები შემდგომ მედიასაშუალებებში გამოქვეყნდება.

მარეგულირებელ ბაზასთან დაკავშირებული ზოგადი ინფორმაციის გაცნობა შესაძლებელი უნდა იყოს საზოგადოებისთვის ადვილად გასაგებ ენაზე და ხელმისაწვდომი ფორმით.¹⁸⁵ გარდა ამისა, ეთიკური დილემების მიმოხილვა და წესებში შეტანილი ცვლილებები გათვალისწინებული უნდა იქნეს პარლამენტის რეგულარულ საგანმანათლებლო და საინფორმაციო საქმიანობებში, რომლებშიც საზოგადოება, სამოქალაქო საზოგადოება, სტუდენტები და მედიასაშუალებები მონაწილეობენ. ასეთი საქმიანობები ხელს უწყობს საზოგადოების ინფორმირებას პარლამენტის წევრის ფუნქციების თაობაზე.

ლატგია: არასამთავრობო ორგანიზაცია „პროვიდუსი“ პარლამენტის წევრების მიერ კოდექსის მოთხოვნების შესრულების მიზნით მათზე ზეწოლას ახორციელებს

2004 წელს ლატვიაში საჯარო პოლიტიკის ცენტრმა „პროვიდუსმა“, პარლამენტის თხოვნის საფუძველზე, წარმოადგინა წინადაღებები ქცევის კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით. იმის მიუხედავად, რომ საბოლოო დოკუმენტში „პროვიდუსის“ ყველა რეკომენდაცია არ იქნა გაზიარებული,¹⁸⁶ ორგანიზაციამ განაგრძო მნიშვნელოვანი როლის შესრულება კოდექსის მოთხოვნების დაცვაზე მონიტორინგის განხორციელებაში. 2007 წელს საპარლამენტო დებატების მონიტორინგის ანგარიშში აღნიშნული არასამთავრობო ორგანიზაცია მიუთითებს:

182 კანადის პარლამენტი, „ინტერესთა კონფლიქტი და ეთიკის კომისარი“, 2007 წელი, <http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0559-e.pdf>

183 ირლანდიის პარლამენტი, საჯარო სამსახურში სტანდარტების კომისია, „საჯარო სამსახურში სტანდარტების კომისიის ფუნქცია“, <http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions/>

184 გერმანიის ბუნდესტაგი, „გერმანიის ბუნდესტაგის რეგლამენტი“, 2009 წელი, გვ. 85, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

185 მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის პარლამენტმა ამას წინათ საზოგადოებისთვის გამოსცა ახალი ბრომშურა პარლამენტის წევრის წინადმდებ საჩვერის შეტანის პროცედურებთან დაკავშირებით. დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „საზოგრის შეტანა პარლამენტის წევრის წინადმდებ“, 2011 წელი, <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pdfs/publications/inquiries/complaints-process>

186 სატელეფონო ინტერვიუ ვალც კალნინთან, საჯარო პოლიტიკის ცენტრი „პროვიდუსი“, 17 თებერვალი, 2012 წელი

„პარლამენტის წევრები განაგრძობდნენ ისეთი ლექსიკის გამოყენებას, რომელიც ეწინააღმდეგება სეიმის წევრთა ეთიკის კოდექსის მე-7 და მე-8 მუხლებს [რომლებიც საპარლამენტო ლექსიკას და არადისკრიმინაციულობას ეხება]. პლენარული სხდომების დროს ეს ნორმები არაერთხელ დაიღვა. კოდექსის მოთხოვნათა დარღვევები ძირითადად სამ კატეგორიად შეიძლება დაიყოს: უსამსი გამონათქვამების გამოყენება ოპონენტის განცხადების დისკრედიტაციის მიზნით, ტენდენციური ლექსიკის გამოყენება ან ტენდენციური განცხადების გაკეთება იმავე მიზნით და, ბოლოს, სხვა გამომსვლელებისთვის პირადი შეურაცხვოფის მიყენება.“¹⁸⁷

3.6. სტანდარტების განახლება და გადასინჯვა

დროთა განმავლობაში სტანდარტები აუცილებლად ვითარდება და იცვლება პარლამენტარებთან დაკავშირებული ნორმებისა და მოლოდინების, აგრეთვე ახალი საფრთხეების წარმოშობის პარალელურად. ამიტომ სტანდარტების მარეგულირებელ სისტემას ამ ცვლილებებთან ადაპტაციის უნარი უნდა პქონდეს.¹⁸⁸ კოდექსი ვერასოდეს იქნება სრულყოფილად დასრულებული დოკუმენტი – ეს უფრო მიმდინარე სამუშაო პროცესია. კანადის პარლამენტის ერთ-ერთი წევრი აღნიშნავს:

„ჩვენ გვინდა, შევახსენოთ სენატორებს ის, რასაც კომიტეტი თავისი შექმნის დღიდანვე ითვალისწინებდა: ინტერესთა კონფლიქტის კოდექსი სენატორებისთვის მიმღინარე სამუშაო პროცესია. ეს კოდექსი ჩვენია და მხოლოდ დრო და გამოცდილება გვიჩვენებს, იყო თუ არა ამ პროექტში ასახული გამოსავლები საუკეთესო.“¹⁸⁹

ბოლო წლებში დეპუტატის როლმა ფუნდამენტური ცვლილებები განიცადა ისეთ ძველ სისტემაშიც კი, როგორიცაა ვესტმინსტერის პარლამენტი. 1960–1970-იან წლებში ინგლისის ჩრდილოეთის რაიონებიდან ან შოტლანდიიდან არჩეული პარლამენტის წევრების ძირითადი ადგილსამყოფელი ლონდონი იყო. დღეს კი მოლოდინი განსხვავებულია და საზოგადოება პარლამენტის წევრებისგან მოელის, რომ ისინი ყოველ პარასკევს ან შაბათ-უკირას ძირითადად თავიანთ საარჩევნო თლქებში გაატარებენ, საპარლამენტო სესიის პერიოდშიც კი. ამას კი მნიშვნელოვანი შედეგები აქვს, კერძოდ, პასუხი უნდა გაეცეს, მაგალითად, ასეთ კითხვას: რა ოდენობის ანაზღაურება უნდა მიეცეს პარლამენტის წევრს მგზავრობისა და დაბინავების ხარჯების დასაფარად. გარდამავალ პერიოდში ან დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფ ქვეყნებში პარლამენტის როლი შეიძლება უფრო სწრაფად იცვლებოდეს. ეს ცვლილებები კი გავლენას ახდენს სხვადასხვა საკითხებ, მაგალითად, მიზანშეწონილია თუ არა, პარლამენტის წევრს ეკავთ სხვა თანამდებობა ან იდებდეს შემოსავალს სხვა წყაროდან თავისი დეპუტატობის პარალელურად.

ეს საკითხები გამოკვეთს, რამდენად მნიშვნელოვანია მარეგულირებელი სისტემის რეალდარული გადასინჯვისა და მონიტორინგის პროცედურების არსებობა. გადასინჯვა

187 საჯარო პოლიტიკის ცენტრი „პროვიდუს“ და დია საზოგადოების ინსტიტუტი, „შევიწროებული სამოქადაქტ საზოგადოება: დატვირთვის სამოქადაქტ მონაწილეობათან დაგავშირებით ბეჭდური მედიის, საპარლამენტო დებატების და საბაზონდებლო ინიციატივების მონიტორინგის ანალიტიკური ანგარიში“, 2007 წელი, http://www.providus.lv/upload_file/Dokumenti_febo7/Tolerance/Shrink_Citi_Eng.doc

188 თვით პიმოკრატებს ვიციც კი განახლდა. ის ვერსია, რომელიც დღეს ფართოდ გამოიყენება, დოქტორმალუსის ლაზარიამ 1964 წელს ჩამოაყალიბა. ის. ბოსტონის საზოგადოებრივი მაუწყებლის (WGBH) საგანმანათლებლო ფონდი, „პიმოკრატებს ვიცი: თანამედროვე ვერსია“, 2001 წელი, <http://www.pbs.org/wgbh/body/hippocratic-oath-today.html>

189 სენატის წევების, პროცედურების და პარლამენტის უფლებების მუდმივმოქმედი კომიტეტის მესამე ანგარიში, პატივცემული სენატორი დეკიდ სმიტი, ყოფილი თაგვადომარე, და პატივცემული სენატორი ჯონ ლინჩ-სტონტონი თავმჯდომარის ყოფილი მოადგილე, II მაისი, 2005 წელი. ციტირებულია შემდეგ წყაროში: კანადის სენატი, ეთიკის თვიცერი, „სენატის ეთიკის თვიცერის ყოველწლიური ანგარიში: 2006-2007“ (ოზავა, 2007 წელი), გვ. 24, <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualReport-e.pdf>

დაინტერესებულ მხარეებთან დია დისკუსიისა და კონსულტაციების ფონზე უნდა მოხდეს და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ მათ, ვინც რეგულირებას ექვემდებარება, ამ პროცესის თანაზიარად იგრძნონ თავი.

აღსრულებისას გასათვალისწინებელი საკითხები

- რა ფინანსური სახსრები გამოიყოფა სტანდარტების მარეგულირებელი სისტემის ფუნქციონირებისთვის?
- შემუშავდება თუ არა პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლებისთვის ახალი სისტემის სწავლების პროგრამა?
- შეეძლებათ თუ არა პარლამენტის წევრებსა და თანამშრომლებს კონსულტაციის კონფიდენციალურად მიღება?
- რომელი საშუალებებია ყველაზე უფრო მიზანშეწონილი წესების თაობაზე მედიასაშუალებების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ფართო საზოგადოების ინფორმირებისთვის?
- როგორ იძლევა სისტემა დადგენილ წესებში და მათი გამოყენების პრაქტიკაში სიახლის შეტანის და მათი რეფორმირების შესაძლებლობას?

დასკვნები

ეუთოს რეგიონის ყველა პარლამენტი მოგებული დარჩება მათი არსებული პროცესი-ული და ეთიკური სტანდარტების გადასინჯვითა და რეფორმირებით. პარლამენტის წევრები, როგორც არჩეული წარმომადგენლები, ჩვენი დემოკრატიების ქვაკუთხედია. მაგრამ მთელ ეუთოს რეგიონში პარლამენტებმა შეიძლება დაკარგონ ნდობა სკანდალების შედეგად, რომლებიც ზიანს აყენებს საზოგადოების ნდობას დემოკრატიული ინსტიტუტების მიმართ. ეს, თავის მხრივ, ხელს უშლის მუშაობაში პარლამენტის წევრთა უმრავლესობას, რომლებიც პროცესით გადრების მოზიდვას. სტანდარტების გადასინჯვადა რეფორმირება კი ხელს შეუწყობს პარლამენტებისადმი ნდობის აღდგენას და გაზრდის დეპუტატების მიერ გაწეული მნიშვნელოვანი სამუშაოს პატივისცემას. საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმა შესანიშნავი საშუალებაა საზოგადოებაში დისკუსიის დასაწყებად იმის თაობაზე, თუ რა მოლოდინები შეიძლება და უნდა არსებობდეს იმ ადამიანების მიმართ, რომლებსაც ამომრჩევლები თავიანთი წარმომადგენლობის მიზნით ირჩევენ.

პარლამენტის წევრთა პროცესიული და ეთიკური სტანდარტები ფუფუნება არ არის. პარლამენტის წევრები საპასუხისმგებლო სამუშაოს ასრულებენ და ხშირად ერთდროულად სხვადასხვა საქმეს აკოორდინირებენ. ზოგჯერ მათ საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ პირადი ინტერესების გაწირვა და ძალზე პოლიტიზებულ გარემოში მუშაობა უწევთ. წესები და მარეგულირებელი ნორმები პარლამენტის წევრებს თავიანთი ფუნქციების შესრულებაში უნდა ეხმარებოდეს და პარლამენტის სხვა დაწესებულებებისგან დამოუკიდებლობას უნდა იცავდეს. გადამწყვეტია წესების როლი პოლიტიკური მიზნებისთვის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შეკავებაში, იმ პირობით, რომ ისინი გაუმართდებლად არ იჭრება დეპუტატების პირად ცხოვრებაში. იმისათვის, რომ კოდექსმა რეალურად იმუშაოს არჩევნებიდან არჩევნებამდე, აუცილებელია ყველა ეთიკური სტანდარტის ხშირი გადასინჯვა და რეფორმირება.

არსებობს ექვეთი ძირითადი ნაბიჯი საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტების რეფორმირებისკენ:

1. არსებული წესებისა და საფრთხეების შეფასება. რეფორმატორებმა თავდაპირებელად თავად უნდა შეისწავლონ არსებული წესები და ნორმები, რომლებიც ქვეყნის კონსტიტუციიდან და კანონმდებლობიდან გამომდინარეობს, აგრეთვე პარლამენტში მიღებული არაფორმალური ნორმები. მათ უნდა გამოავლინონ, რომელი პრობლემები დგას მწვავედ და რა მნიშვნელოვანი საფრთხეები არსებობს, რათა მათ მიერ განხორციელებული რეფორმით, საბოლოო ჯამში, შემცირდეს ეს საფრთხეები. რეფორმატორებმა ასევე უნდა შეისწავლონ მსგავს გარემოებებში მყოფი სხვა ქვეყნების გამოცდილება. სამუშაო ჯგუფის წევრები, რომლებმაც რეფორმას

უნდა უხელმძღვანელონ, სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესის შედეგად უნდა შეირჩნენ და თავად უნდა მისცენ მაგალითი სხვებს იმით, რომ საკუთარი საქმიანობა გამჭვირვალედ წარმართონ და განაცხადონ თავიანთი ინტერესები, მათ შორის, ის ინტერესები, რომელთა დეკლარირებასაც არ მოითხოვს პარლამენტის მოქმედი რეგლამენტი.

- 2. დოკუმენტის შესაქმნელად კონსულტაციების დაწყება.** საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმა უნდა განხორციელდეს ფართო საკონსულტაციო პროცესის შედეგად, რომელშიც ჩართული უნდა იყვნენ პარლამენტის წევრები, პარლამენტის თანამშრომლები, პოლიტიკური პარტიები და სამოქალაქო საზოგადოება. ფართო კონსულტაციების მეშვეობით დადგინდება, როგორ ქცევას მოელის მოსახლეობა დეპუტატებისგან, და ბიძგი მიეცემა დისკუსიის დაწყებას იმის თაობაზე, თუ რა მოლოდინები უნდა იქნეს მიჩნეული გონივრულად. გამჭვირვალობისა და ჩართულობის უფრო მაღალი სარისხის მისაღწევად სასურველია, განხილვა ონლაინდებატების და ფორუმების მეშვეობითაც მოხდეს. კონსულტაციების პროცესი მიმართული უნდა იყოს დოკუმენტის შექმნისკენ, რომელშიც საერთო დირექტივები იქნება ასახული. საჯარო კონსულტაციები ხელს შეუწყობს წესებში ან წესების აღსრულების მექანიზმებში შემდგომი ცვლილებების შეტანას.
- 3. წესებისა და ეთიკური სტანდარტების რეფორმირება.** თუ პირველი და მეორე ნაბიჯების შედეგად ამჟამად მოქმედ საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტებში სისუსტეები გამოვლინდა, პარლამენტში სათანადო რეფორმის პროცესი უნდა დაიწყოს. რეფორმა შეიძლება შეეხოს რამდენიმე სფეროს, მათ შორის:

 - ინტერესთა და ქონებრივ დეკლარაციებს;
 - ანაზღაურებებსა და ხარჯებს;
 - ლობისტებთან ურთიერთობებს;
 - პარლამენტში ქცევის წესებს, მათ შორის, საპარლამენტო ლექსიკას;
 - გენდერულ თანასწორობას;
 - შემწყნარებლობასა და არადისკრიმინაციულობას;
 - სხდომებზე დასწრების და კენჭისყრაში მონაცილეობის წესებს;
 - საპარლამენტო დროის გამოყენებას (და არასათანადო გამოყენებას);
 - საპარლამენტო თანამდებობის დატოვების შემდგომ შრომით ურთიერთობებს.

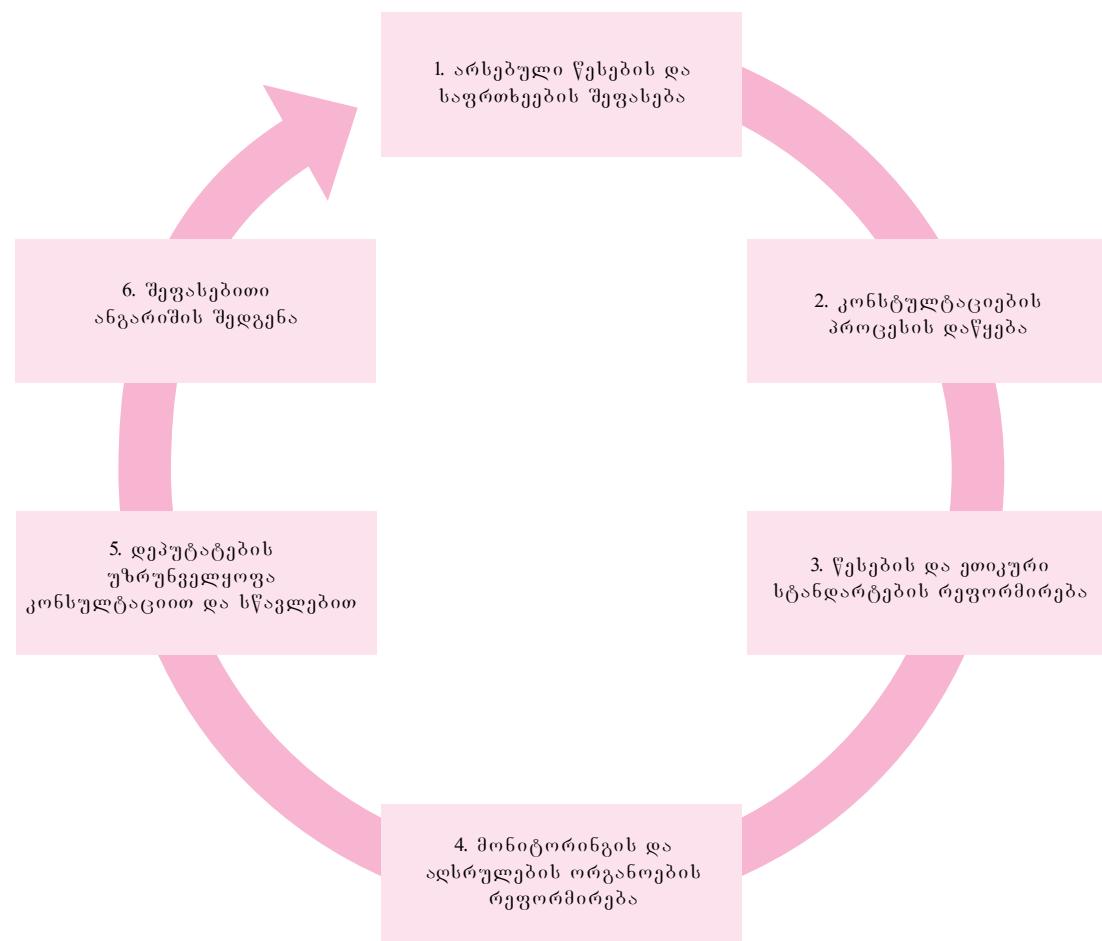
- 4. მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმების რეფორმირება.** აუცილებელია ისეთი მექანიზმების არსებობა, რომლებიც წესების დაცვაზე მონიტორინგს განახორციელებენ და არასათანადო ქმედების ჩადენის შესახებ შეტყობინებებს შეისწავლიან. ამ მექანიზმების რეფორმირება ისე უნდა მოხდეს, რომ ისინი პირველი და მეორე ნაბიჯების შედეგად გამოვლენილ სისუსტეებს უპასუხებდნენ. უნდა გადაწყვდეს, მონიტორინგისა და აღსრულების ფუნქციები პარლამენტში იყოს თავმოყრილი თუ გარე თრგანოს გადაეცეს (იხ. გრაფიკი 9), და აქვთ თუ არა არსებულ მექანიზმებს საგმარისი უფლებამოსილება და დამოუკიდებლობა იმისათვის, რომ თავიანთი ფუნქციები ეფუძნებონ შეასრულონ.
- 5. დეპუტატების კონსულტაციით, სწავლებითა და დახმარებით უზრუნველყოფა.** დეპუტატებს მათი თანამდებობაზე ყოფნის მთელ პერიოდში ასალ ან რეფორმირებულ საპარლამენტო წესებთან და სტანდარტებთან დაკავშირებით მუდმივი კონსულტაცია ესაჭიროებათ. აუცილებელია, მათ პერიოდულად ჩაუტარდეთ სწავლება ფაქტის ეთიკურ საკითხებზე. იმავდროულად, საზოგადოებას, მედიას და სამოქალაქო საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია საპარლამენტო ეთიკის სტანდარტების ან მანამდე არსებული წესების რეფორმირების შესახებ. ეს მართლაც

შეუწყობს ხელს საზოგადოების მხრიდან პარლამენტისა და დეპუტატების საქმი-ანობაზე ახლო დაკვირვებას და, საბოლოო ჯამში, არაეთიკურ საქციელთან ბრძო-ლას პრევენციის გზით.

6. **შეფასებითი ანგარიშის შედგენა.** თითოეული მოწვევის პარლამენტის უფლე-ბამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ აუცილებელია, დეტალურად გაანალიზ-დეს არსებული ეთიკური სტანდარტები და მათი გავლენა დეპუტატების პოლიტი-კურ საქმიანობაზე. შეფასების შედგები ანგარიშის სახით უნდა გამოქვეყნდეს. უნდა განხორციელდეს წინა ანგარიშების შედარებითი ანალიზიც.

ზემოთ აღწერილი გადასინჯვისა და რეფორმის პროცესი რეგულარული უნდა იქნას. ვინაიდან დროთა განმავლობაში იცვლება მოლოდინები პარლამენტის წევრების ქცევასთან დაკავშირებით და ახალი პრობლემები წარმოიშობა, საჭიროა წესების და მათი აღსრულების შედეგიანობის ხშირი და სისტემატური გადახედვა. საუკეთესო შემთხვევაში სტანდარტების ყოველი საპარლამენტო გადის დასაწყისში გადახედვა და შემდეგ მათი მოედი ამ ვადის განმავლობაში შესრულება პარლამენტის გალდებულე-ბების ნაწილი უნდა გახდეს. გარდა ამისა, ყოველი საპარლამენტო ვადის ბოლოს უნდა მომზადდეს და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს ყოვლისმომ-ცველი შეფასებითი ანგარიში, რომელიც დახურავს წინა მოწვევის პერიოდს და ახა-ლი მოწვევის შემადგენლობას გადასცემს ფასეულ ინფორმაციას იმის თაობაზე, თუ საიდან დაიწყონ შემდგომი გადასინჯვის პროცესი (იხ. გრაფიკი 10). ამგვარად, ეთიკური სტანდარტების გადასინჯვა იქცევა ინსტიტუციონალიზებულ პროცესად, ავტომატურ ამოცანად, რომელიც აუცილებელია პარლამენტის კარგად ფუნქციონირებისთვის და მნიშვნელოვანია საზოგადოების ნდობის შენარჩუნებისთვის.

გრაფიკი 10: ეძვსი ნაგიჯი საპარლამენტო სტანდარტების რეფორმირებისათვე



განმარტივითი ლექსიკონი¹⁹⁰

უფლებამოსილების პორტაციად გამოყენება – საჯარო მოსამსახურის მიერ მის პრივი-ლეგირებულ მდგომარეობასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების ძალაუფლების შენარჩუნებისთვის ანდა პირადი ან პარტიული გამორჩენის მიზნით გამოყენება.

გარეგნული აღქმის სტანდარტი – კონცეფცია, რომლის თანახმად, საქციელი არა მხოლოდ სათანადო უნდა იყოს, არამედ გარეგნულადაც უნდა აღიქმებოდეს, როგორც სათანადო საქციელი. საზოგადოების ნდობას შეიძლება ზიანი მიაღეს მაშინაც კი, როდესაც ქმედება გარეგნულად არასათანადოდ აღიქმება; ამ კონცეფციას ხშირად უთითებენ ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის ვარაუდზე მსჯელობისას.

ქონებრივი დეკლარაცია – დოკუმენტი, რომელშიც აღწერილია კონკრეტული დეპუტატის ან სხვა საჯარო მოსამსახურის ქონება (და ზოგჯერ ვალდებულებებიც) და რომლის წარდგენა, როგორც წესი, საპარლამენტო უფლებამოსილების ვადის დასაწყისში და ბოლოს ხდება.

მექრთამება – პირადი სარგებლის პირისთვის გადაცემა იმ მიზნით, რომ ამან გავლენა მოახდინოს მის მიერ მოვალეობების ქრთამის მიმცემის სასარგებლოდ (და, როგორც წესი, საჯარო ინტერესის საზიანოდ) შესრულებაზე.

ქცევის კოდექსი – იმ ღირებულებების, პრინციპების ან წესების შემცველი დოკუმენტი, რომელთა დაცვა ან რომლებისკენ სწრაფვაც გარემონტირებული პროცესის წარმომადგენლებს მოეთხოვებათ.

ინტერესთა კონფლიქტი – კონფლიქტი საჯარო მოსამსახურის საჯარო მოვალეობებსა და პირად ინტერესებს შორის, როდესაც საჯარო მოსამსახურებს აქვს ისეთი პირადი ინტერესები, რომლებმაც შეიძლება არასათანადო გავლენა მოახდინოს მიერ საჯარო მოვალეობებისა და ფუნქციების შესრულებაზე.

ელექტორატის როლი – დეპუტატის საქმიანობის ნაწილი, რომელიც დაკავშირებულია მისი „ელექტორატის“, ანუ მის მიერ წარმოდგენილი რეგიონის ან ოლქის ამომრჩევ-ლების, წარმომადგენლობასთან, როდესაც საარჩევნო სისტემა მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებს ითვალისწინებს.

¹⁹⁰ ამ განმარტებით დაქსიკონში გამოყენებული ტერმინების განმარტებები აღიბულია შემდეგი წერტილიდან: ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ პუბლიკაცია „მარტივი ენის სახელმძღვანელო“; ეპონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) 2011 წლის გამოცემა „საჯარო მოსამსახურება ქონებრივი დეკლარაციები: კორუფციის თავიდან აცილების ინსტრუმენტი“; ეუთოს სამახსოვრო ბარათი პროექტებში გენდერული სკოტხის გათვალისწინების შესხებ, <http://www.osce.org/gender/26402>; დიდი ბრიტანეთის თვემთა პალატის ონლაინ განმარტებითი ლექსიკონი, <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/>

დასამშვიდებელი პერიოდი – პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც ყოფილ დეპუტატს ეპრძალება გარკვეული თანამდებობის დაკავება ან გარკვეული საქმიანობის, მაგალითად, ლობისტური საქმიანობის, განხორციელება, რათა მან ძეელი კონტაქტები ან შიდა ინფორმაცია პირადი სარგებლის მისაღებად არ გამოიყენოს.

კორუფცია – უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება პირადი გამორჩევის მიზნით.

გენდერული თანასწორობა – შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობის, რესურსების ან სარგებლის განაწილების ან მომსახურებების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით დისკრიმინაციის არარეგბობა გენდერული ნიშნით; ქალებისა და მამაკაცების მიერ თვითი უფლებების სრულფასოვნად და თანასწორობად განხორციელება.

სხივის მაგივრად ხმის მიცემა – პრაქტიკა, რომლის დროსაც პარლამენტის წევრი ხმას სხდომაზე არმყოფი კოლეგის სახელით, ამ კოლეგის თანხმობით ან თანხმობის გარეშე აძლევს.

გარგი მმართველობა – მმართველობა, რომლის დროსაც უზრუნველყოფილია საზოგადოების მონაწილეობა, რომელიც ორიენტირებულია კონსენსუსზე, ანგარიშვალდებულია, გამჭვირვალეა, აქვს რეაგირების უნარი, ეფექტიანი და შედეგიანია, თანასწორი და ინკლუზიურია, იცავს კანონის უზენაესობას; უზრუნველყოფს კორუფციის მინიმუმამდე შემცირებას, ითვალისწინებს უმცირესობების შეხედულებებს, გადაწყვეტილებების მიღების მიღებისას მხედველობაში იღებს საზოგადოების უკეთებები და უცველი ჯგუფების პრობლემებს; რეაგირებს საზოგადოების ამჟამინდელ და მომავალ საჭიროებებზე.

შეუთავსებლობის შესახებ კანონები – კანონმდებლობა, რომელიც პარლამენტის წევრს უკრძალავს დეპუტატის თანამდებობასთან ერთად რაიმე სხვა თანამდებობის დაკავებას.

შესაგალი კურსი – სასწავლო პროგრამა ახალი დეპუტატებისთვის ან პარლამენტის ახალი თანამშრომლებისთვის, რომლითაც ისინი არსებულ მექანიზმებსა და წესებს ეცნობიან.

სელშეუხებლობა – დეპუტატის ხელშეუხებლობა, რომელიც ცნობილია, როგორც საპარლამენტო იმუნიტეტი, არის აბსოლუტური იმუნიტეტი პასუხისმგებლობისგან, რომელიც ენიჭებათ კანონმდებლებს, ანუ პარლამენტის წევრებს, მათი, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილების ვადით. ლობისტური ჯგუფები – ინტერესთა ჯგუფები, რომელთა მიზანია კანონმდებლობის შექმნაზე გავლენის მოხდენა.

სახელმწიფო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვა – სახელმწიფო თანხების პირადი ან პარტიული მიზნებისთვის და არა საჯარო ინტერესებისთვის გამოყენება.

ნებოტიზმი – ნათესავების ან მეგობრების საჯარო სამსახურში დასაქმება ანდა მათვის სახელმწიფო შეკვეთების გადაცემა.

ნოლანის პრინციპები – საჯარო ცხოვრებაში ქცევის 7 სახელმძღვანელო პრინციპი, რომლებიც დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატის სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტმა თავის პირველ ანგარიშში 1995 წელს ჩამოაყალიბა; ეს პრინციპებია: უანგარობა, კეთილსინდისიერება, ობიექტურობა, ანგარიშვალდებულება, დიაობა, პატიოსნება და ლიდერობა.

კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში – შეხედულება, რომ საჯარო მოსამსახურეები და საჯარო დაწესებულებები ეთიპური პრინციპების ან სტანდარტების შესაბამისად უნდა მოქმედებდნენ.

გბრუნავი კარის პრინციპი – საჯარო მოსამსახურეებისა და პოლიტიკოსების სწრაფი გადაადგილება საჯარო სამსახურიდან კერძო სექტორში სამუშაოდ და პირიქით, რაც ინტერესთა კონფლიქტის მრავალგვარ საფრთხეს წარმოშობს.

განონის უზენაესობა – ისეთი სამართლებრივი სისტემებისა და სტრუქტურების არსებობა, რომლებიც ხელისუფლების ორგანოების მოქმედებას განაპირობებს; აგრეთვე განონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი.

საპროცედურო წესები – საპარლამენტო განხილვების მარეგულირებელი წესები, მათ შორის, საკანონმდებლო ცვლილების შეტანის წესი, შეკითხვის დახმის წესი და სხვა.

რეგლამენტი – დაწერილი წესები, რომელთა მიხედვითაც პარლამენტითავის საქმიანობას წარმართავს, კერძოდ, რომლებიც არეგულირებს დეპუტატების ქცევას, კანონპროექტის განხილვას, დებატების წარმართვას; ზოგიერთი რეგლამენტი დროებითა და მხოლოდ სესიის პერიოდში ან პარლამენტის უფლებამოსილების პერიოდში მოქმედებს.

რჩეული პირლიონგრაფია

თვროვაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია

ეუთო, „სახელმძღვანელო წესები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების თაობაზე“ (ვარშავა, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი, 2010 წ.), <http://www.osce.org/odihr/77812>.

ეუთო, „ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის ადამიანური განზომილების თემაზე გამართული კოპენბაგენის შეხვედრის დოკუმენტი“, კოპენბაგენი, 1990 წ., <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეა, „ეუთოს საპარლამენტო ასამბლეის ბრიუსელის დეკლარაცია და მე-15 ყოველწლიურ სესიაზე მიღებული რეზოლუციები“, 2006 წ., http://www.oscepa.org/images/stories/documents/declarations/2006_-_brussels_final_declaration_-_english.2326.pdf.

ეუთოს მინისტრთა საბჭო, გადაწყვეტილება №4/04, „2004 წლის ეუთოს სამოქმედო გეგმა გენდერული თანახმორობის ხელშეწყობისთვის“, სოფია, 7 ამ სიტყვის შემდეგ მძიმე დაიწეროს 2004 წ., <http://www.osce.org/mc/23295>.

ეუთოს მინისტრთა საბჭო, გადაწყვეტილება №7/09, „ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში“, ათენი, 2 დეკემბერი, 2009 წ., <http://www.osce.org/mc/40710>.

ეუთოს, „ეუთოს ვალდებულებები ადამიანური განზომილების სფეროში – მესამე გამოცემა“ (ვარშავა, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი, 2011 წ.), <http://www.osce.org/odihr/76894?download=true>.

მთავრობათაშორისო ორგანიზაციები

ევროპის საბჭო, მინისტრთა კომიტეტი, რეზოლუცია 97(4), „კორუფციასთან ბრძოლის 20 სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ“, 1997 წ., [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf).

ევროპის საბჭო, „კონვენცია ქალთა წინააღმდეგ ძალადობისა და ოჯახური ძალადობის თავიდან აცილების და მათთან ბრძოლის შესახებ“, 2011 წ., http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp.

ევროპის საბჭო, „ევროპის საბჭოს კონფენცია სისხლის სამართლის სფეროში კო-
რუფციასთან ბრძოლის შესახებ“, სტრასბურგი, 1999 წ., <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>.

ევროპის საბჭო, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, რეზოლუცია 1214, „პარ-
ლამენტის როლი კორუფციასთან ბრძოლაში“, 2000 წ., <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/taoo/ERES1214.htm>.

ევროპის საბჭო, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, „ხექსისტურ სტერეოტი-
პებთან ბრძოლა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში“, 2010 წ., <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12267.pdf>.

ევროპის საბჭო, რეკომენდაცია 60, „ადგილობრივი და რეგიონული დონის არჩეული
წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ“, სტრასბურგი, 1999
წ., [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(1999\)060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(1999)060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

ევროპის საბჭო, „ანგარიში საპარლამენტო იმუნიტეტის რეჟიმის თაობაზე“, 1996 წ.,
[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp).

ევროპის საბჭო, „ადგილობრივი და რეგიონული დონის არჩეული წარმომადგენ-
ლების უფლება-მოვალეობები“, სტრასბურგი, 2010 წ., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1697717&Site=CM>.

ევროპის საბჭოს კენეციის კომისია, „ანგარიში საპარლამენტო იმუნიტეტის რეჟიმის
თაობაზე“, 1996 წ., [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp).

ევროპის კომისია, „ევროპელების განწყობა კორუფციის მიმართ“, 2009 წ.,
სკეციალური ევრობარომეტრი 325, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf.

ევროპის კომისია, „კომისიის თანამშრომელთა სამუშაო დოკუმენტი, ალბანეთი, 2011 წ.,
ანგარიში მიმდინარეობის შესახებ“, ბრიუსელი, 2011 წ., http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf.

ევროპის კომისია, სახელმწიფო მართვის ევროპული ინსტიტუტი, „საჯარო
თანამდებობის პირების ინტერესთა კონფლიქტების რეგულირება ევროპაგმირში“, 2007
წლის ოქტომბერი, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf.

ევროპის კომისია, „საზოგადოებრივი აზრი ევროპაგმირში – პირებულადი შედეგები“,
სტანდარტული ევრობარომეტრი 77, 2012 წლის გაზაფხული, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf.

ევროპის პარლამენტი, „ევროპის პარლამენტის ლიდერები ლობისტური საქმიანობის
მარეგულირებელი ახალი წესების და ევროპის პარლამენტის წევრებისთვის უფრო
მკაცრი კოდექსის მიღებაზე თანხმდებიან“, ბრიუსელი, 2011 წ., http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2011/2011-March/press_release-2011-March-43.html.

ევროპის პარლამენტი, „ევროპის გამჭვირვალობის რეგსტრი“, http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

ევროპის პარლამენტი, საპარლამენტო დემოკრატიის ხელშეწყობის ბიურო, „საპარლამენტო ეთიკა: ნდობის საკითხი“, ბრიუსელი, 2011 წ., http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf.

ევროპის პარლამენტი, „ევროპის პარლამენტის საპროცედურო წესები“, ბრიუსელი, 2012 წ., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+Vo//EN&language=EN&navigationBar=YES>.

პარლამენტაშორისი კავშირი და გაერთს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარიატი, „ადამიანის უფლებათა სახელმძღვანელო პარლამენტის წევრებისთვის“, №8, 2005 წ., <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), „საჯარო მოსამსახურეთა ქონებრივი დექლარაციები: კორუფციის თავიდან აცილების ინსტრუმენტი“, 2011 წ., <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), „ინტერესთა კონფლიქტის მართვა საჯარო სამსახურში: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო წესები და ქვეყნების გამოცდილება“, 2003 წ., www.oecd.org/gov/ethics/conflictofinterest.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), „ინტერესთა კონფლიქტის მართვა საჯარო სამსახურში“, 2007 წ., <http://www.oecd.org/corruption/fightingcorruptioninthepublicsector/48994419.pdf>.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საჯარო მმართველობის კომიტეტი, „პეტილსინდისიერების უზრუნველმყოფი სისტემის შექმნა: განხორციელების ინსტრუმენტები, პროცესები, სტრუქტურები და პირობები“, 2009 წ., [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en).

გაერო, კორუფციის წინააღმდეგ გაერთს კონფენციის მონაწილე სახელმწიფოთა კონფერენცია, „აქტივების ამოღების საკითხებზე დია მთავრობათაშორისი ჯგუფის ქ. გენაში 2011 წლის 25-26 აგვისტოს გამართული სამუშაო შეხვედრის ანგარიში“, 25 აგვისტო, 2011 წ., <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V1185447e.pdf>.

გაერო, „გაერთს კონფენცია კორუფციის წინააღმდეგ“, ნიუ-იორკი, 2004 წ., მუხლი 8.2, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

გაერო, გაერთს გენერალური ასამბლეა, რეზოლუცია 51/59, „მოქმედება კორუფციის წინააღმდეგ“, 12 დეკემბერი, 1996 წ., <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

შინასახელმიწოდებრივი რეურსები

კანადის თემთა პალატა, „ინტერესთა კონფლიქტების კოდექსი თემთა პალატის წევრებისთვის“, <<http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/appa1-e.htm>>.

კანადის თემთა პალატა, „პრებული – დებატების წესები“, 2006 წ., <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm>.

კანადის პარლამენტი, „ინტერესთა კონფლიქტი და ეთიკის კომისარი“, 2007 წ., <<http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0559-e.pdf>>.

კანადის სენატი, „სენატის ეთიკის ოფიცირის ყოველწლიური ანგარიში: 2006-2007“, <<http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRepo607-e.pdf>>.

ნიდერლანდის წარმომადგენელთა პალატა, „ნდობა და თავდაჯერებულობა – პარლამენტის თვითანალიზი: დასკვნები და შემდგომი ღონისძიებები“, პააგა, 2009 წ., <http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf>.

საქართველოს პარლამენტი, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი“, <http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf>.

გერმანიის პარლამენტი, „პარლამენტის ბუნდესტაგის და ევროპის პარლამენტის წევრთა შესახებ“, <http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf>.

გერმანიის პარლამენტი, „გერმანიის ბუნდესტაგის რეგლამენტი“, 2 ივლისი, 1980, წ. გერმანულ ენაზე: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/goo6.html>, ინგლისურ ენაზე: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>.

ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა, „ქცევის კოდექსი დაიდ ერენის წევრებისთვის, რომლებიც არ ფლობენ თანამდებობებს“, 2002 წ., <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>>.

ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა, „ქცევის კოდექსი სენატ ერენის წევრებისთვის, რომლებიც ფლობენ თანამდებობებს“, 2002 წ., <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>>.

ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა, „ქცევის კოდექსი დეპუტატებისთვის, რომლებიც ფლობენ თანამდებობებს“, 2001 წ., <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/>>.

ირლანდიის პარლამენტი, საჯარო სამსახურში სტანდარტების კომისია, „საჯარო სამსახურში სტანდარტების კომისიის ფუნქციები“, <<http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions/>>.

ლატვიის პარლამენტი, „სეიმის რეგლამენტი“, 2006 წ., <<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>>.

ლიტვის პარლამენტი, „ლიტვის რესპუბლიკის კანონი სეიმის შესახებ“, 2010 წ., <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585>.

პალტის წარმომადგენელთა პალატა, „წარმომადგენელთა პალატის წევრების ეთიკის კოდექსი“, 1995 წ., <http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>.

ბულგარეთის რესპუბლიკის ეროვნული კრილობა, „ეროვნული კრილობის ორგანიზაციის წესი და პროცედურები“, 2012 წ., <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>.

კანადის პარლამენტი, „თემთა პალატის პროცედურები და პრაქტიკა – წევრთა მოვალეობები და ქცევა“, 2000 წ., <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Cho4&Seq=12&Language=E>.

პოლონეთის სეიმი, „შასადყ ტყე თხელსკიევ“ [პოლონეთის სეიმის ეთიკის კოდექსი], 17 ივნისი, 1998 წ., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>.

ლიტვის რესპუბლიკა, „პანონი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების ქცევის კოდექსის დამტკიცების, ძალაში შესვლისა და აღსრულების შესახებ“, ვილნიუსი, 2006 წ., http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc.

შოტლანდიის პარლამენტი, „შოტლანდიის პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსი, მე-გამოცემა“, ედინბურგი, 2011 წ., http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „უფლებათა ბილი“, 1689 წ., <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, სტანდარტებისა და პრივილეგიების კომიტეტი, „ქცევის კოდექსის ანალიზი, სეიის მე-19 ანგარიში 2010-12“, 2011 წ., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, სტანდარტების კომისარი, „განმარტებითი ბარათი პროცედურების შესახებ: საგამოძიებო პროცედურები“, 2012 წ., http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „საჩივრის შეტანა პარლამენტის წევრის წინააღმდეგ“, 2011 წ., <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/publications/inquiries/complaints-process/>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „განმარტებითი ლექსიკონი“, <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, საპარლამენტო პრივილეგიების ერთობლივი კომიტეტი, „პირველი ანგარიში“, 1999 წ., <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „სტანდარტების საკითხებში საპარლამენტო კომისრის მიერ გამოძიების დაწყების უფლებამოსილება“, 2010 წ., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, თემთა პალატის სახელმწიფო მართვის კომიტეტი, „შემჭიდროებული მთავრობა: რას აგვიტებენ მინისტრები?“, 2011 წ., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, „პომისის 33-ე ანგარიში და საფინანსო კომიტეტის წლიური ანგარიში 2010/11 საფინანსო წლისთვის“, 2011 წ., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>.

დიდი ბრიტანეთის დორდთა პალატა, „სტანდარტების კომისრის ყოველწლიური ანგარიში, 2010-11 წელი“, 2011 წ., <http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>.

ნიდერლანდის წარმომადგენელთა პალატა, „პროცედურის წესები“, 2012 წ., http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf.

დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატა, სტანდარტების საპარლამენტო კომისარი, „პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსის მიმოხილვა: საკონსულტაციო მოსაზრება“, 2011 წ., <http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>.

ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენელთა პალატა, ოფიციალური ქცევის სტანდარტების კომიტეტი, „პალატის ეთიკის სახელმძღვანელო“, 2008 წ., http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf.

ამერიკის შეერთებული შტატების სენატის რჩეული კომიტეტი, „ეთიკის რეზოლუცია 266“, 22 მარტი, 1968 წ., <http://ethics.senate.gov/public/index.cfm/jurisdiction>.

არასამთავრობო მრგვანიზაციები და ინდივიდუალური ავორიები

Beta, Tanjug, "20 Officials to step down due to conflict of interest", *b92.net*, 8 September 2011, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301.

Bruce, Willa. "Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government", *Public Integrity Annual*, CSG & ASPA (1996), cited in Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo, "Legislative Ethics and Codes of Conduct", *WBI Working Papers* (Washington DC: World Bank Institute, 2004).

Centre for Public Policy PROVIDUS and Open Society Institute, "Shrinking citizenship: Analytical Report on the Monitoring of Printed Media, Parliamentary Debates and Legislative Initiative concerning Civic Participation in Latvia", 2007, http://www.providus.lv/upload_file/Eng_versija/Shrinking_Citizenship_Interim_Report.doc.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", Working Paper 14703, *National Bureau of Economic Research*, February 2009, <http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>.

"EU Lobbyist Register Gives Incomplete Picture", *EU Observer*, June 2012, <http://euobserver.com/institutional/116742>.

Gay, Oonagh and Leopold, Patricia, *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour* (London: Politico's, 2004).

Gilbert, C, "State Recall Movement Stands Alone in US History", *Journal Sentinel*, 12 March 2011.

Gilman, Stuart, *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons* (Washington, DC: PREM/World Bank, 2005).

Inter-Parliamentary Union, "Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice", 2011, Reports and Documents. No. 65–208, <<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>>.

Inter-Parliamentary Union, "PARLINE database", 2012, <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>.

Jackson, D., E. Thompson and G. Williams, *Recall Elections for New South Wales? Report of the Panel of Constitutional Experts* (Sydney: NSW Department of Premier and Cabinet, 2011).

Judge, David, "Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here'", *Parliamentary Affairs*, May 2012, <<http://strathprints.strath.ac.uk/40371/>>.

Maesschalck, J., & Schram, F., "Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid", [„მეტი, ვიდრე ბროშურა ან პლაკატი: ეთიკის კოდექსი, როგორც კეთილსინდისიერი ადმინისტრირების ძირითადი ელემენტი“], Burger, Bestuur En Beleid, 2006.

Mann, Thomas E. and Norman J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to get It Back on Track* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

McGee, Simon, *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union* (Brussels: ECPRD Publication, 2001).

"MPs' expenses: the timeline", *The Daily Telegraph*, 3 October 2010, <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>>.

National Democratic Institute and World Bank, "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations", 2011, <<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>>.

National Democratic Institute, "Legislative Ethics: a Comparative Analysis", Legislative Research Series Paper №4, Washington DC, 1999, <http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf>.

"NGO Calls for Parliamentary Code of Ethics", *ERR News*, 2 December 2012, <<http://news.err.ee/politics/19ec6211-dfb0-4a27-a5e6-74fcd820e53a>>.

Norris, Pippa and Lena Krook, *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan* (Warsaw: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/78432>>.

NOVA, "The Hippocratic Oath Today", *pbs.org*, 27 March 2001, <<http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hippocratic-oath-today.html>>.

Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo, "Legislative Ethics and Codes of Conduct", *WBI Working Papers* (Washington DC: World Bank Institute, 2004).

Stark, Andrew, "Canada's Upside-Down World of Public-Sector Ethics", *International Public Management Journal*, 2005, Vol. 8, No. 2.

Thompson, Dennis F., *Political Ethics and Public Office* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), cited in National Democratic Institute, *Legislative Ethics: a Comparative Analysis*, Legislative Research Series Paper №4, Washington DC, 1999, <http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf>.

Transparency International Georgia, "Ghost Voting in the Georgian Parliament", 2011, <<http://transparency.ge/en/node/1302>>.

Transparency International United Kingdom, "Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business", May 2011, <<http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>>.

Transparency International, "EU Anti-Corruption Requirements: Measuring Progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey", 2011, <[http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf)>.

Transparency International, "Georgia National Integrity System Assessment", Tbilisi, 2011, p. 33, <<http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment>>.

Transparency International Georgia, "Case Study: the Georgian Parliament's Code of Ethics – Implementation and Recommendations for Reform", 23 April 2012,
<<http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>>.

Westminster Foundation for Democracy (WFD) and Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC), *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, a Guide for Parliamentarians*, London, 2009, <http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf>.

