



საერთაშორისო  
გამჭვირვალობა  
საქართველო



# საქართველოს პარლამენტის ღიაობა და გამჭვირვალობა: მიღწევები და გამოწვევები (2015-2020)

თბილისი, 2020

**კვლევის ხელმძღვანელი:**

**ლიკა საჯაია**

**ნამყვანი მკვლევარი:**

**გიორგი თოფურია**

**მკვლევარი:**

**თამარ ტატანაშვილი**

**კვლევაში მონაწილეობისთვის მადლობას ვუხდით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ სტაჟიორ ნიკა მაღედანს.**

ანგარიში მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით.



Norwegian Ministry  
of Foreign Affairs

<b>1.1 შესავალი</b>	_____	4
1.2 მიგნებები	_____	6
<b>2. ღიაობის კულტურის სტიმულირება</b>	_____	8
2.1 მიღწევები	_____	8
2.2 გამონწვევები	_____	9
<b>3. საპარლამენტო ინფორმაციის გამჭვირვალობა</b>	_____	11
3.1 მიღწევები	_____	11
3.2 გამონწვევები	_____	13
<b>4. საპარლამენტო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით ხელმისაწვდომობა</b>	_____	16
4.1 მიღწევები	_____	16
4.2 გამონწვევები	_____	16
<b>5. რეკომენდაციები</b>	_____	19

## 1.1 შესავალი

2011 წლის სექტემბერში საქართველო გახდა ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) წევრი, რომლის ფარგლებშიც პარტნიორი ქვეყნები რიგ ვალდებულებებს კისრულობენ ღია მმართველობის, გამჭვირვალობის, მოქალაქეების ჩართულობის განვითარების, კორუფციასთან ბრძოლის, ინოვაციებისა და ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის თვალსაზრისით. თავდაპირველად, OGP-ის მონაწილეები იყვნენ მხოლოდ ქვეყნების აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, თუმცა, 2014 წელს ღია მმართველობის პარტნიორობის პლატფორმა გაფართოვდა და მოიცვა საკანონმდებლო ორგანოების საქმიანობაც.

2015 წლის აპრილში საქართველოს პარლამენტმა ხელი მოაწერა „დეკლარაციას ღია პარლამენტის შესახებ“ და საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის მემორანდუმი გააფორმა. „დეკლარაცია ღია პარლამენტის შესახებ“ მოუწოდებს მსოფლიოს საკანონმდებლო ორგანოებს საპარლამენტო მონიტორინგის განმახორციელებელ ორგანოებთან მჭიდრო თანამშრომლობის საფუძველზე გაზარდონ საპარლამენტო ღიაობა და ხელი შეუწყონ საპარლამენტო ინფორმაციის გამჭვირვალობას და ხელმისაწვდომობას.

2015 წლის დეკემბერში საპარლამენტო გამჭვირვალობის, სისტემური და კოორდინირებული მუშაობის უზრუნველსაყოფად საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანების საფუძველზე შეიქმნა ღია და გამჭვირვალე მმართველობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭო. საპარლამენტო საბჭოს დასახული მიზნების მხარდასაჭერად შეიქმნა მასთან არსებული საკონსულტაციო ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტებულია არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან<sup>1</sup>. მისი დაარსებიდან დღემდე საპარლამენტო საბჭოს და მასთან არსებული საკონსულტაციო ჯგუფს შემუშავებული აქვს 3 სამოქმედო გეგმა.

2015 წლის 27 ოქტომბერს საქართველომ ღია მმართველობის პარტნიორობის ჩემპიონთა ჯილდო მოიპოვა.<sup>2</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეის რიგით 72-ე სხდომაზე, ღია მმართველობის პარტნიორობის მმართველი კომიტეტის შეხვედრაზე საქართველო 2017 წლის 1 ოქტომბრიდან 2018 წლის 1 ოქტომბრამდე ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) თავმჯდომარე ქვეყნად აირჩიეს. 2018 წლის მეორე ნახევარში კი საქართველომ ღია მმართველობის პარტნიორობის გლობალურ სამიტს უმასპინძლა.

წარმოდგენილი კვლევის მიზანია ღია პარლამენტის შესახებ დეკლარაციის ხელმოწერის დღიდან დღემდე (30 აპრილი, 2015 - 31 ოქტომბერი, 2020) საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება დეკლარაციის ძირითად პრინციპებთან შესაბამისობის გათვალისწინებით და არსებული გამოწვევების გადაჭრის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ასევე შეეცადა გაერკვია რამდენად დაინტერესებულია საქართველოს მოსახლეობა საპარლამენტო ინფორმაციის მიღებით და რამდენად ინფორმირებულიები არიან პარლამენტის საქმიანობის შესახებ. ორგანიზაციის დაკვეთით,

1 საბჭოსთან არსებული საკონსულტაციო ჯგუფის წევრები: ევროკავშირი (EU), გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული პლატფორმა, სამოქალაქო განვითარების ინსტიტუტი, ევროპის საბჭო, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი, საქართველოს უსაფრთხოების და განვითარების ცენტრი (GCSD), საქართველოს სახალხო დამცველი, ამერიკის სავაჭრო პალატა საქართველოში და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

2 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ღია მმართველობის პარტნიორობის გლობალურ სამიტში მონაწილეობს, 29 ოქტომბერი, 2015, <https://bit.ly/3mm1Uto>.

CRRC-ს მიერ 2020 წლის თებერვალ-მარტში ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელმაც მთელი საქართველო მოიცვა. შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით გამოიკითხა 1763 ადამიანი.<sup>3</sup>

კვლევა შედგება ოთხი თემატური ნაწილისაგან, სადაც წარმოდგენილია საქართველოს პარლამენტის მიღწევები „ღია პარლამენტის შესახებ“ დეკლარაციასთან მიმართებაში მისი ხელმოწერის დღიდან დღემდე (აპრილი 2015 - ოქტომბერი 2020).

პირველი ნაწილი ეხება **ღიაობის კულტურის სტიმულირებას**, სადაც აღწერილია პარლამენტის მხრიდან გატარებული ის რეფორმები და ცვლილებები, რომლებიც მოიაზრებს ღიაობის კულტურის გაძლიერებას და სამოქალაქო განათლების ხელშეწყობას.

მეორე ნაწილში განხილულია **საპარლამენტო ინფორმაციის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული საკითხები**, კერძოდ საპარლამენტო ინფორმაციის გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომობა, ასევე მოქალაქეთა ჩართულობა კანონპროექტების მომზადების პროცესში და პარლამენტარების მხრიდან არაეთიკური ქცევების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება.

მესამე ნაწილი ეხება **საპარლამენტო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებულ საკითხებს**, როგორცაა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სხვადასხვა საშუალებებით, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის შენობაში შესვლის უფლება.

მეოთხე ნაწილი მოიცავს **საპარლამენტო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით ხელმისაწვდომობასთან** დაკავშირებულ საკითხებს, კერძოდ ციფრული ინფრასტრუქტურის იმგვარად მოწესრიგებას, რომ სამოქალაქო საზოგადოებამ და კერძო სექტორმა საპარლამენტო ინფორმაცია ადვილად გამოიყენონ და გააანალიზონ.

3 (გარდა ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებული რეგიონებისა და ოკუპირებული ტერიტორიებისა). კვლევა რეპრეზენტატიულია ქვეყნის მასშტაბით, ხოლო მისი ცდომილების საშუალო ზღვარი 2.2% შეადგენს.

## 1.2 მიზნაბაი

2015 წლიდან საქართველოს პარლამენტის გამჭვირვალობის კუთხით, საპარლამენტო მოდელის სამოქმედო გეგმებისა და არასამთავრობო სექტორის აქტიური ჩართულობით ცალსახად პოზიტიური ნაბიჯები გადაიდგა, რაც როგორც დემოკრატიის, ისე უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის ხარისხს ამაღლებს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კვლავ რჩება პრობლემები პოლიტიკური ვითარების გართულების შემთხვევაში, როცა პარლამენტი ივინყებს გამჭვირვალობის სტანდარტებს და პარლამენტის შესასვლელსა და მიმდებარე ტერიტორიაზე ბარიკადების მონყობით ხელს უშლის საზოგადოების ნაწილს, გამოხატოს პროტესტი მათთვის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე.

2015 წლიდან საპარლამენტო ინფორმაციის გამჭვირვალობა და ღიაობის ხარისხი გაუმჯობესდა შემდეგი მიმართულებებით:

- საქართველოს პარლამენტმა შეიმუშავა და მიიღო ეთიკის კოდექსი;
- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის შემუშავდა გეგმა და განხორციელდა პარლამენტის თბილისის შენობის ადაპტირება, უსინათლო და მცირემხედველთათვის შეიქმნა პარლამენტის ვებგვერდის ადაპტირებული ვერსია;
- გაუმჯობესდა კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის სტანდარტი;
- მნიშვნელოვნად გაფართოვდა პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა;
- საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში შევიდა ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა პარლამენტის თავმჯდომარის სახელზე გააკვანონ ელექტრონული პეტიცია;
- პარლამენტის ვებგვერდზე კანონპროექტის განხილვისას პირველად ტექსტში შეტანილი ცვლილებები ხილვად ფორმატში ქვეყნდება, ასევე პარლამენტის ვებგვერდზე ქვეყნდება პლენარული სხდომების აუდიო ჩანაწერები;
- შეიქმნა საჯარო ინფორმაციის მოდული, სადაც ღია დამუშავებად ფორმატში ქვეყნდება მონაცემები პარლამენტის საქმიანობასთან დაკავშირებულ, საჯარო ინტერესის მქონე საკითხებზე;
- შემუშავდა პარლამენტში მოქალაქეთა ჩართულობის ცენტრის კონცეფცია;
- შემუშავდა საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდის ახალი კონცეფცია.

მიუხედავად წინგადადგმული ნაბიჯებისა, სამოქალაქო საზოგადოებას და მოქალაქეებს დღემდე ექმნებათ დაბრკოლებები, როგორც ჩართულობის, ისე საპარლამენტო ინფორმაციის<sup>4</sup> ხელმისაწვდომობის კუთხით. ასევე, საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტმა ღიაობის მიმართულებით განსახორციელებელი რეფორმების შესრულების ვადა არაერთხელ დაარღვია, რამაც, რიგ შემთხვევებში, მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენა აღნიშნული ცვლილებებით დასახულ მიზნებს:

- საანგარიშო პერიოდში პარლამენტის თბილისის შენობაში შესვლის უფლება არაერთხელ შეეზღუდათ საქართველოს მოქალაქეებს, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის წევრებს, ჟურნალისტებს და არასაპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებს;
- პარლამენტის მიერ ეთიკის კოდექსის მიღების მიუხედავად, ეთიკის საბჭო ამ დრომდე ყველა წევრით არ დაკომპლექტებულა. შესაბამისად, საბჭო ვერ განიხილავს საჩივრებს დეპუტატების მიერ ეთიკური კოდექსის ნორმების სავარაუდო დარღვევებთან დაკავშირებით, შესაბამისად,

4 იგულისხმება პარლამენტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაცია.

ფორმალურად ეთიკის კოდექსი არსებობს, თუმცა მისი განხორციელება პრაქტიკაში არ ხდება;

- 2019 წელს პარლამენტის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენაზე დასწრების უფლება არ მიეცა არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს;
- დღემდე არ არის ამოქმედებული პარლამენტის ახალი ვებგვერდი, რომელიც ღია პარლამენტის (OGP) სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენს. დღეს მოქმედი ვებგვერდი კი საპარლამენტო ინფორმაციის ჯეროვნად და სრულად მიწოდებას ვერ უზრუნველყოფს;
- საქართველოს პარლამენტი ხშირად აფერხებს საჯარო ინფორმაციის მიწოდებას, არის შემთხვევები, როდესაც არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის გაგზავნილი ინფორმაცია არ არის დროული და სრული;
- პარლამენტის ვებგვერდზე დღემდე არ არსებობს საკომიტეტო თუ პლენარული სხდომების ვიდეო ჩანაწერების არქივი. ვიდეო ჩანაწერები სხდომების დასრულების შემდეგ საიტიდან ავტომატურად იშლება, რის გამოც ვებგვერდზე მათი მოძიება შეუძლებელი ხდება;
- საქართველოს პარლამენტმა სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობით შეიმუშავა სახელმძღვანელო განმარტებითი ბარათის შედგენის შესახებ, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოს დღემდე არ აქვს შემუშავებული და დამტკიცებული ფინანსური გავლენის შეფასების მეთოდოლოგია, რაც კანონმდებლობით განსაზღვრული ვალდებულების დარღვევას წარმოადგენს.

## 2. ღიაობის პრინციპის სტიმულირება

### 2.1 მიღწევები

#### 2.1.1 სპეციალური საფინანსების მექანიზმების პარლამენტის ფუნქციონირების ადაპტირება

სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წარდგენილი რეკომენდაციების და აქტიური მონაწილეობის საფუძველზე, [2017-2018 წლების ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმის](#) ფარგლებში შემუშავდა პარლამენტის შენობის სპეციალური საჭიროების მქონე პირებისთვის ადაპტირების პროექტი.

აღნიშნული ცვლილებების ინიცირებამდე, საქართველოს პარლამენტის სერვისები და ინფრასტრუქტურა არ ითვალისწინებდა სპეციალური საჭიროებების მქონე პირთა ინტერესებს, რაც, ფაქტობრივად, მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს უქმნიდა მათ პარლამენტის საქმიანობაში ჩართვის ან მომსახურების მიღების კუთხით.

2017 წლის 28 ნოემბერს, ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს და მასთან არსებული საკონსულტაციო ჯგუფის ინიციატივითა და მხარდაჭერით ორგანიზებულ შეხვედრაზე პირველადი პროექტი წარედგინა დაინტერესებულ პირებს და გაიმართა დისკუსია.

ადაპტირების გეგმის ფარგლებში 2018 და 2019 წლებში პარლამენტის თბილისის შენობაში დამონტაჟდა ელექტრო აძნე პლატფორმები, გაიხსნა ადაპტირებული სანიტარული კვანძები, შეძენილი იქნა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისათვის საევაკუაციო ეტლები და დამონტაჟდა შესაბამისი ბილიკები და საფეხურები.

#### 2.1.2 მოქალაქეთა ჩართულობის ხანის კონსეფცია

პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობისა და პარლამენტის შესახებ ცნობიერების ამაღლების ხელშეწყობის მიზნით, [2018-2019 წლების ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმის](#) ფარგლებში შემუშავდა პარლამენტში [მოქალაქეთა ჩართულობის ცენტრის კონსეფცია](#).

კონსეფცია მოქალაქეთა ჩართულობის ამაღლების მხრივ რიგ სტრუქტურულ ცვლილებებს მოიაზრებს, მათ შორის პარლამენტის თბილისის შენობის მისაღებში „ერთი ფანჯრის“ მომსახურების პრინციპის დანერგვას, რაც მოქალაქეთათვის შემდეგი ტიპის მომსახურების მიწოდებას უნდა უზრუნველყოფდეს:

- პეტიციის, საკანონმდებლო წინადადების, საკანონმდებლო საქმიანობაზე მოსაზრებებისა და შენიშვნების მიღება;
- მოქალაქის საკანონმდებლო პროცესში ჩართვის ხელშეწყობა პარლამენტის კომიტეტებთან ერთად;
- მოქალაქეთა ჩართულობის ცენტრის კომპიუტერებითა და უფასო ინტერნეტით აღჭურვა;
- მცირეწლოვანი ბავშვების თანმხლები პირებისთვის, საბავშვო კუთხით სარგებლობის უზრუნველყოფა;
- პარლამენტის წევრებთან და პარლამენტის სტრუქტურული ერთეულების წარმომადგენლებთან შეხვედრების ხელშეწყობა.

საქართველოს პარლამენტის მოქალაქეთა ჩართულობის ცენტრის კონსეფცია პარლამენტმა 2019 წელს დაამტკიცა. კორონავირუსის გამო დაწესებული შეზღუდვების გამო, ცენტრის ოფიციალური გახსნა განუსაზღვრელი ვადით გადაიდო.



## 2.2 ბამონწვევა

### 2.2.1 საქართველოს პარლამენტის შინაგანი შესვლის უფლება

საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტის თბილისის შენობაში შესვლის უფლება არაერთხელ შეეზღუდათ საქართველოს მოქალაქეებს, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტის წევრებს, ჟურნალისტებს და არასაპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებს.

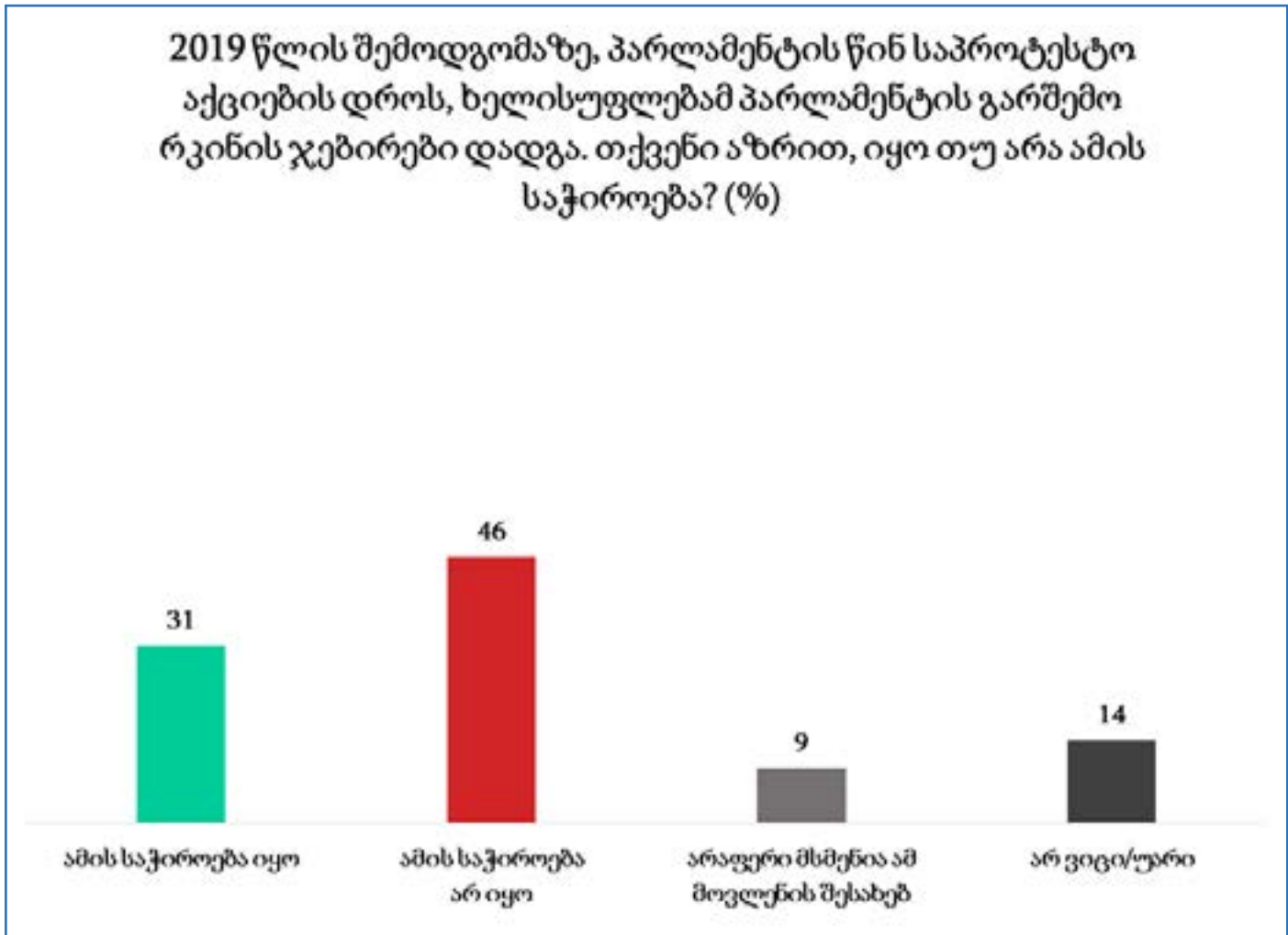
პარლამენტში შესვლა და გადაადგილება შეზღუდული იყო 2019 წლის ივნისში მიმდინარე საპროტესტო აქციების პარალელურად. საკანონმდებლო ორგანოს შენობაში არ უშვებდნენ დეპუტატის თანაშემწეს და ჟურნალისტებს. ასევე, 3 სექტემბერს საშემოდგომო სესიის გახსნისას პარლამენტში შესვლის [პრობლემა შეექმნათ](#) ოპოზიციის წარმომადგენელ დეპუტატებს. ამავე დღეს სამართალდამცველებმა მოძრაობა „სირცხვილიას“ წევრებს პარლამენტის დაკეტილ ჭიშკართან დგომის [საშუალებაც არ მისცეს](#).

“საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველომ” ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ფარგლებში რეკომენდაციით მიმართა პარლამენტს, რომ შენობაში საშვის გარეშე შესვლის წესი დაედგინათ, უსაფრთხოების კონტროლის გავლით, პარლამენტმა აღნიშნული რეკომენდაცია არ გაითვალისწინა. ერთადერთი რამ, რაც ამ მიმართულებით გაუმჯობესდა, პარლამენტის შენობაში მოსახვედრად გასავლელ პროცედურათა შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება იყო პარლამენტის ვებ-გვერდზე (რომლის მოძიება ასევე საკმაოდ რთულია).

საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მიხედვით<sup>5</sup>, გამოკითხულთა 46%-ი უარყოფითად აფასებს 2019 წლის შემოდგომაზე, პარლამენტის წინ საპროტესტო აქციების დროს, პარლამენტის შენობის გარშემო რკინის ჯებირების დაყენებას (იხილეთ დიაგრამა 1).

5 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ დაკვეთით, CRRC-ს მიერ 2020 წლის თებერვალ-მარტში ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელმაც მთელი საქართველო მოიცვა. შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით გამოიკითხა 1763 ადამიანი.

**დიაგრამა 1.**



**2.2.2 პარლამენტის ახალი ვებ-გვერდის ამოქმედება**

საქართველოს პარლამენტს დღემდე არ აუმოქმედებია პარლამენტის ახალი ვებგვერდი, რომელიც ღია პარლამენტის [2017-2018 წლების \(OGP\) სამოქმედო გეგმით](#) გათვალისწინებულ ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენს. ეს მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ინფორმაციის ღიაობის კუთხით, ვინაიდან არსებული ვებგვერდი დაინტერესებული პირთათვის საპარლამენტო ინფორმაციის ჯეროვნად და სრულად მიწოდებას ვერ უზრუნველყოფს.

**2.2.3 საკომიტეტო თუ პლენარული სხდომების ვიდეო არქივი**

პარლამენტის ვებგვერდზე დღემდე არ არსებობს საკომიტეტო თუ პლენარული სხდომების ვიდეო ჩანაწერების არქივი. საკომიტეტო თუ პლენარული სხდომების ტრანსლირება ხდება პირდაპირ ეთერში და ხელმისაწვდომია პარლამენტის ვებგვერდიდან, თუმცა ვიდეო ჩანაწერები სხდომების დასრულებიდან გარკვეული პერიოდის შემდგომ საიტიდან ავტომატურად იშლება. ამგვარად, ძველი ვიდეო ჩანაწერების მოძიება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ვიდეოების ნაშლამდე მომხმარებელი თითოეულ ვიდეო ჩანაწერს დამოუკიდებლად არ ამოჭრის და შეინახავს. ამგვარად, ძველი ვიდეო ჩანაწერი არ არის ფართოდ ხელმისაწვდომი და როგორც რიგითი მომხმარებლისთვის, ასევე მკვლევარებისთვის მათი მოძიება პრაქტიკულად შეუძლებელია.

# 3. საპარლამენტო ინფორმაციის გამჭვირვალობა

## 3.1 მიღწევები

### 3.1.1 პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის დამტკიცება

ეთიკის კოდექსზე პარლამენტმა ორჯერ იმსჯელა, პირველ შემთხვევაში, კოდექსის პროექტს დეპუტატებმა მხარი არ დაუჭირეს<sup>6</sup>. 2018 წლის 24 მაისს განმეორებით წარედგინა პარლამენტს ინიციატივა, რომელიც საბოლოოდ პარლამენტმა დაამტკიცა. წარდგენილ ორ პროექტს შორის მთავარ განსხვავებას ეთიკის საბჭოს მხრიდან სანქციების განსაზღვრის საკითხი წარმოადგენდა. 2019 წლის 2 თებერვალს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება, რომლის მიხედვითაც ძალაში შევიდა საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი, ხოლო 2019 წლის 11 ნოემბერს, შეიქმნა პარლამენტის ეთიკის საბჭო.

პარლამენტის წევრის მიერ ეთიკის ნორმების დაცვა კარგი მმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია. მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკაში არსებული არაერთი შემთხვევა მოწმობდა პარლამენტის წევრების ქცევის ეთიკის სტანდარტების დადგენის საჭიროებას, 2019 წლამდე აღნიშნული წესები არ არსებობდა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს რომ პარლამენტმა ბოლომდე არ გაითვალისწინა “საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს” [რეკომენდაცია](#) და კოდექსი ეფექტური სანქციების გარეშე მიიღო, რაც საბოლოო ჯამში ეთიკის კოდექსს პრევენციულ ფუნქციებს უკარგავს. მოცემულ პრობლემას ართულებს ის ფაქტი, რომ კოდექსი სავალდებულო იქნება შემდეგი მონვევის პარლამენტისთვისაც. კოდექსის მიღების ვალდებულება ღია პარლამენტის [2016](#) და [2017](#) წლის სამოქმედო გეგმებით იყო განსაზღვრული.

### 3.1.2 პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხის გაფართოვება

სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წარდგენილი რეკომენდაციების და აქტიური მონაწილეობის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტმა [2017-2018 წლების ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმის](#) ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხის გაფართოების ვალდებულება აიღო. ვალდებულება მოიცავდა პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხაში შემდეგი ტიპის ინფორმაციის დამატებას:

- საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენელთა ანგარიშების და ასარჩევ პირთა მოსმენასთან დაკავშირებული ინფორმაცია;
- სტატისტიკური ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტის წევრთა, კომიტეტების და საპარლამენტო ფრაქციების წარმომადგენელთა კითხვებთან დაკავშირებით, გაგზავნილი და დაკმაყოფილებული, აგრეთვე განუხილველი განცხადებების რაოდენობისა და პასუხის გაცემისათვის პასუხისმგებელი ორგანოს მითითებით;
- სტატისტიკური ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტში გამართული სამთავრობო საათის რაოდენობის შესახებ;
- საქართველოს პარლამენტის დადგენილება დროებითი ან დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნის (გადანყვეტილების პროექტის) თაობაზე;
- სტატისტიკური ინფორმაცია საკანონმდებლო ინიციატივებისა და მიღებული კანონების რაოდენობის შესახებ, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტების მიხედვით;

6 იხ. თავდაპირველი ეთიკის კოდექსის პროექტის შეფასება: „საქართველოს პარლამენტის ეთიკის კოდექსის მიღება უახლოეს პერიოდში უნდა მოხდეს“, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 21 დეკემბერი, 2017, <https://goo.gl/JpHbg3>

- ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტის მიერ ასარჩევი პირის მოსმენისათვის გამართული კომიტეტის სხდომის/პლენარული სხდომის თაობაზე;
- ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტის წევრთა და აპარატის თანამშრომელთა ოფიციალური და სამუშაო ვიზიტებისათვის განუული სამივლინებო ხარჯების შესახებ.

აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად 2017 წლის დეკემბერში პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანების საფუძველზე [ცვლილებები შევიდა](#) „საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესისა და [საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტის დამტკიცების შესახებ](#)“ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2013 წლის 31 დეკემბრის №132/3 ბრძანებაში, და გაფართოვდა პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა.

### 3.1.3 კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის სტანდარტის გაუმჯობესება

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის სტანდარტის გაუმჯობესება ღია პარლამენტის [2017 წლის სამოქმედო გეგმით](#) ნაკისრი ერთ-ერთი ვალდებულებაა. წლების განმავლობაში კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი ქცეული იყო ფაკულტატურ დოკუმენტად და მისი შევსება მხოლოდ ფორმალურად ხდებოდა. განმარტებითი ბარათი არ იძლეოდა სრულყოფილ ინფორმაციას კანონპროექტის შესახებ. განმარტებითი ბარათის ახალი სტანდარტის დასამტკიცებლად ცვლილებები შევიდა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში. ცვლილების თანახმად, გაიზარდა განმარტებითი ბარათის კომპონენტთა რაოდენობა. კერძოდ, განმარტებით ბარათს დაემატა ისეთი ინფორმაცია, როგორცაა კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები, კანონის ძალაში შესვლის თარიღის პრინციპი და სამთავრობო პროგრამასთან შესაბამისობა, ასევე კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტსა და გადასახადებზე მომდევნო 3 წლის განმავლობაში.

### 3.1.4 საჯარო ინფორმაციის მოდულის შექმნა

სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წარდგენილი რეკომენდაციების და აქტიური მონაწილეობის საფუძველზე, [2017-2018 წლების ღია პარლამენტის სამოქმედო გეგმის](#) ფარგლებში საქართველოს პარლამენტმა შეიმუშავა [საჯარო ინფორმაციის მოდული](#), სადაც ხელმისაწვდომ ფორმატში (მათ შორის ღია მონაცემთა ფორმატში) განთავსებულია პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით განსაზღვრული საჯარო ინფორმაცია, როგორცაა:

- პარლამენტის საკადრო უზრუნველყოფა;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემის სტატისტიკა;
- პარლამენტის ბიუჯეტი და ფინანსები;
- პარლამენტის შესყიდვები;
- სამართლებრივი აქტები;
- პარლამენტის ქონება;
- პარლამენტის ანგარიშები.

### 3.1.5 პარლამენტის ვებ-გვერდი კანონპროექტის განხილვისას პირველად ტექსტში შეტანილი ცვლილებების ხილვად ფორმატში გამოქვეყნება

[2017-2018 წლების დია პარლამენტის სამოქმედო გეგმის](#) ფარგლებში საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტებს დაემატა მათ პირველად ტექსტში შეტანილი ცვლილებების ხილვად ფორმატში ასახვის ფუნქცია. აღნიშნულ ცვლილებამდე, პარლამენტის ვებგვერდზე არ არსებობდა კანონპროექტის სხვადასხვა ვერსიებს შორის არსებული სხვაობების ელექტრონულ ფორმატში ნახვის (შედარების) ტექნიკური შესაძლებლობა, რაც ართულებდა კანონპროექტების დოკუმენტების შედარებას და დამუშავებას კვლევითი მიზნებისთვის.

### 3.1.6 პარლამენტში კანონპროექტისა და პეტიციის წარდგენის ელექტრონული სისტემის დანერგვა

[დია პარლამენტის 2017 წლის სამოქმედო გეგმა](#) საკანონმდებლო და სხვა საპარლამენტო საქმიანობაში, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას ითვალისწინებს. მოქალაქეთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის ან პეტიციის პარლამენტში წარდგენის ერთადერთ საშუალებას, აღნიშნულ დოკუმენტთანერილობითი ფორმით წარდგენა წარმოადგენდა. 2018 წელს საქართველოს პარლამენტში დაინერგა საკანონმდებლო ინიციატივის და პეტიციის წარდგენის ელექტრონული სისტემა, რომელიც მოქალაქეების ჩართულობის უფრო მარტივ და ეფექტურ საშუალებას ქმნის.

პარლამენტის ვებგვერდზე გამოიყო [სპეციალური განყოფილება](#), რომლის მეშვეობითაც ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია პეტიციის ან საკანონმდებლო ინიციატივის ელექტრონული ფორმით წარდგენა და მხარდაჭერა. ამასთანავე, პარლამენტის ვებგვერდზე დაინერგა [სისტემა](#), რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, დააფიქსირონ საკუთარი მოსაზრება კანონპროექტებზე ან მის ცალკეულ ნაწილებზე.

## 3.2 გამოწვევები

### 3.2.1 ეთიკის საბჭოს არასრული კომპლექტურობა

მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის მიერ ეთიკის კოდექსის მიღება ცალსახად პოზიტიური ცვლილებაა, მისი რეალიზების პროცესში მაინც ვხვდებით ხარვეზებს.

ეთიკის კოდექსის ეფექტურად ამოქმედებისათვის უნდა შექმნას სპეციალური ორგანო, ეთიკის საბჭო, რომელიც უფლებამოსილია იმსჯელოს სავარაუდო დარღვევებზე, დეპუტატთა ეთიკის, კოდექსთან შესაბამისობაზე და დარღვევის დადგენის შემთხვევაში, სანქციათა გამოყენებაზე.<sup>7</sup>

მიუხედავად იმისა რომ კოდექსის მიღებიდან უკვე 1 წელია გასული, ეთიკის საბჭო ამ მომენტისათვის სრულად არ არის დაკომპლექტებული და შესაბამისად, საბჭო დღემდე ვერ ახერხებს საჩივრებისა და დეპუტატების მიერ ეთიკის კოდექსის ნორმების სავარაუდო დარღვევათა განხილვას.

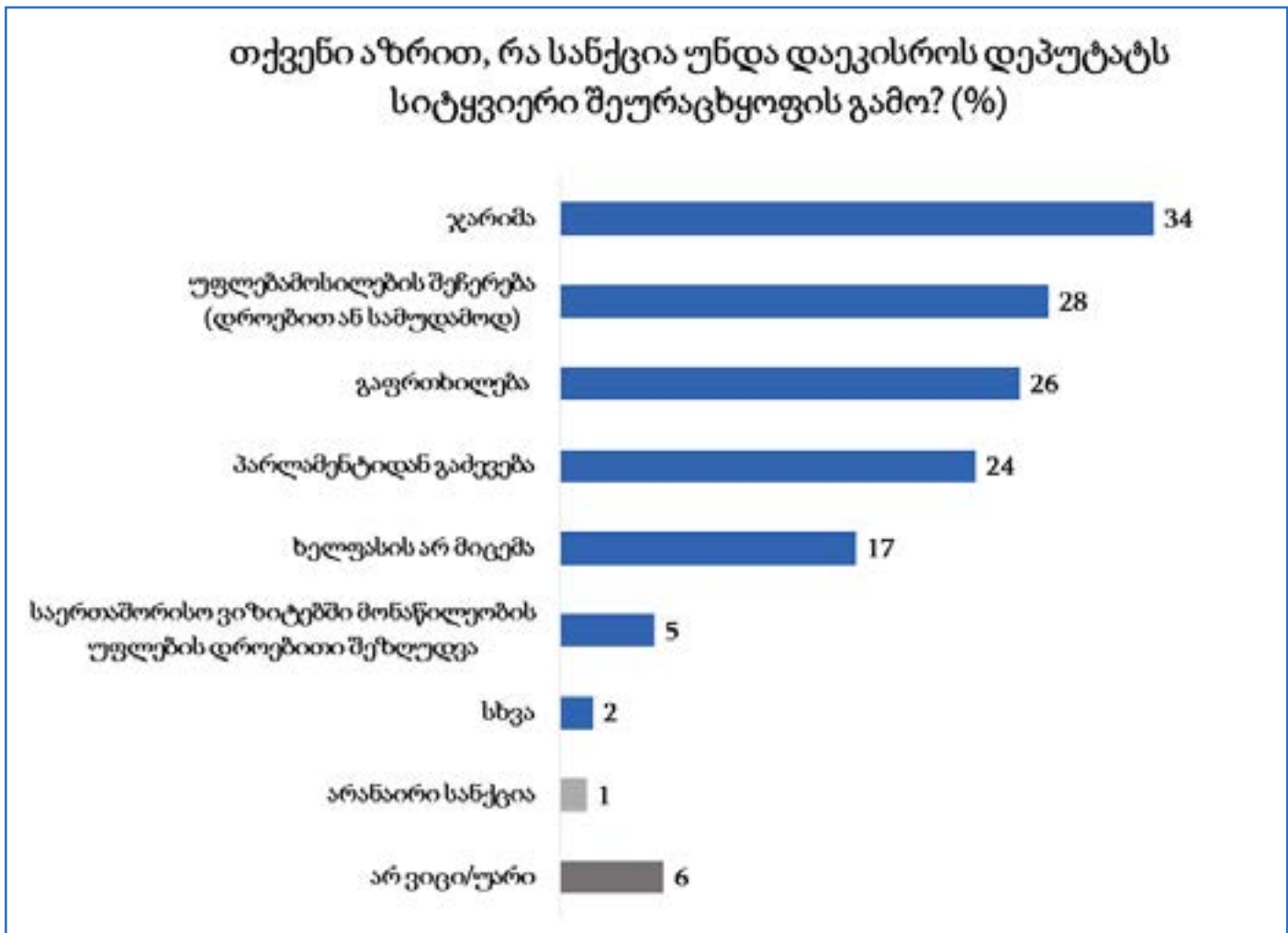
ეთიკის კოდექსის მიღებიდან ერთი წლის შემდეგ, კოდექსი ფორმალურ დოკუმენტს წარმოადგენს და ეთიკის საბჭოც არ არის მოქმედი. კოდექსის ნორმათა ყველა შესაძლო დარღვევა კი რეაგირების გარეშე რჩება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დაინტერესდა, თუ რას მოიზარებენ მოქალაქეები

7 ეთიკის ნორმების დარღვევა და რეაგირების მექანიზმები საქართველოს პარლამენტში, <https://bit.ly/2Tq4DWm>

გონივრულ სანქციად დეპუტატის მიერ ეთიკური გადაცდომისთვის (იხ. დიაგრამა 2). საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების მიხედვით<sup>8</sup>, გამოიკვეთა, რომ გამოკითხულთა 34% მხარს უჭერს ჯარიმის დაწესებას, 28% - უფლებამოსილების შეჩერებას, 17% - ხელფასის დაქვითვას, ხოლო 24% ემხრობა დეპუტატების გაძევებას პარლამენტიდან.

**დიაგრამა 2.**



### 3.2.2 ჩაბუღიანის ბავაშის შუასახის (RIA) ინსტიტუციონალიზაცია - პარლამენტის ინიციატივები ჩაბუღიანის მიღება

2019 წლის მაისში, პარლამენტმა, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონში ცვლილებით, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაცია განახორციელა. მიღებული კანონის თანახმად, კანონპროექტზე RIA-ს შესახებ ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება ეხება მხოლოდ მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებს. ამასთან ერთად, განსაზღვრულია რიგი შემთხვევები, რა დროსაც არ იქნება სავალდებულო RIA-ს შესახებ ანგარიშის წარდგენა.

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაცია პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, თუმცა კანონით გათვალისწინებული რეგულაცია ვერ პასუხობს საკანონმდებლო პროცესის გამოწვევებს. საკანონმდებლო პროცესის ანალიზის შედეგად იკვეთება, რომ ყოველწლიურად მზარდია საპარლამენტო სუბიექტების მხრიდან წარდგენილი ინიციატივების რაოდენობა, შესაბამისად რეგულირების ზეგავლენის ანგარიშების

<sup>8</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ დაკვეთით, CRRC-ს მიერ 2020 წლის თებერვალ-მარტში ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელმაც მთელი საქართველო მოიცვა. შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით გამოკითხა 1763 ადამიანი.

წარდგენა მნიშვნელოვან კანონპროექტებზე აუცილებელია.<sup>9</sup> გარდა ამისა, კანონი ითვალისწინებს ვრცელ საგამონაკლისო შემთხვევებს მთავრობის ინიციატივებთან მიმართებითაც (მაგალითად, RIA-ს განხორციელების ვალდებულება არ არსებობს, თუკი კანონპროექტი ეხება საბიუჯეტო საკითხებს, გულისხმობს საერთაშორისო აქტებთან ან კონსტიტუციასთან შესაბამისობას). ეს გამონაკლისები კი მიუთითებს RIA-ს გარეშე მნიშვნელოვანი კანონების მიღების რისკის არსებობაზე.

### **3.3.3 პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია ან არის დროული და სრული**

საქართველოს პარლამენტი ხშირად აფერხებს ინფორმაციის მოწოდებას, არის შემთხვევები, როდესაც არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის გაგზავნილი ინფორმაცია არ არის დროულად და სრულყოფილად მოწოდებული. ასევე აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევებში მაჟორიტარი დეპუტატების ბიუროები საერთოდ უარს ამბობენ საჯარო ინფორმაციის მოწოდებაზე.

---

<sup>9</sup> ვრცლად ამ საკითხზე ჩვენი შეფასება იხ. „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაცია საქართველოს კანონმდებლობაში“, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 11 აპრილი, 2019, <https://bit.ly/3jrYjYU>



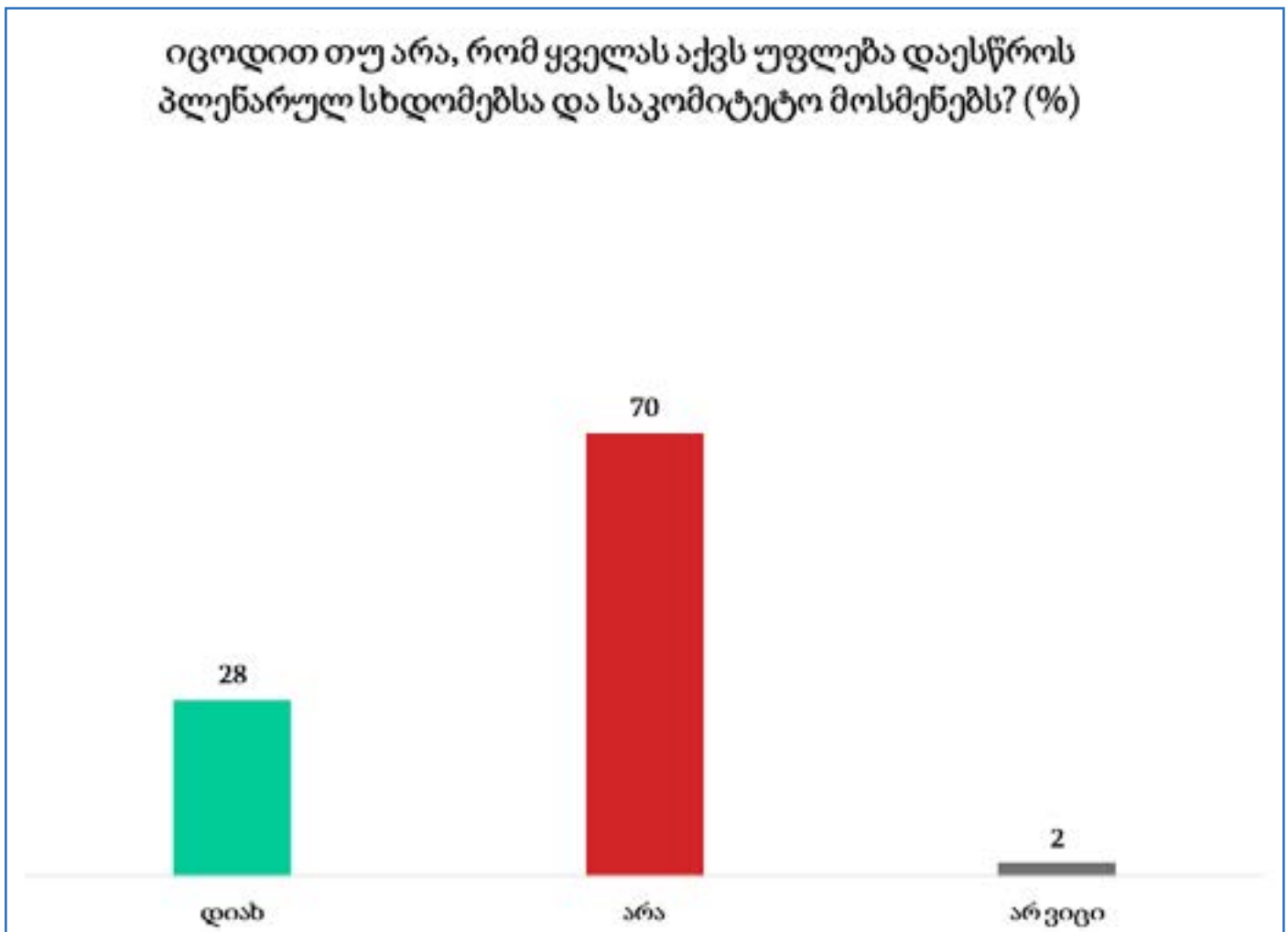


რომელიც აწესრიგებს მოქალაქეთა სხდომებზე დასწრების წესს, პარლამენტის ვებ გვერდზე რთულად მოსაძიებელია. პარლამენტის ვებ გვერდზე არ არის მოცემული მოკლე რეზიუმე საშვის დაშვების და შენობაში შესვლის ზოგადი წესების შესახებ.

აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია რომ პარლამენტმა ვებგვერდზე, თვალსაჩინო ადგილზე განათავსოს მოკლე ინფორმაცია პარლამენტის კომიტეტებსა და პლენარულ სხდომებზე დასწრების წესის შესახებ. ამასთანავე, გამჭვირვალობის გარდა, მნიშვნელოვანია გამარტივდეს პლენარულ და კომიტეტის სხდომებზე დასწრება რიგითი მოქალაქეებისთვის, მაგალითად ელექტრონული ფორმით, შესაძლებელი იყოს პარლამენტში ვიზიტის დაჯავშნა.

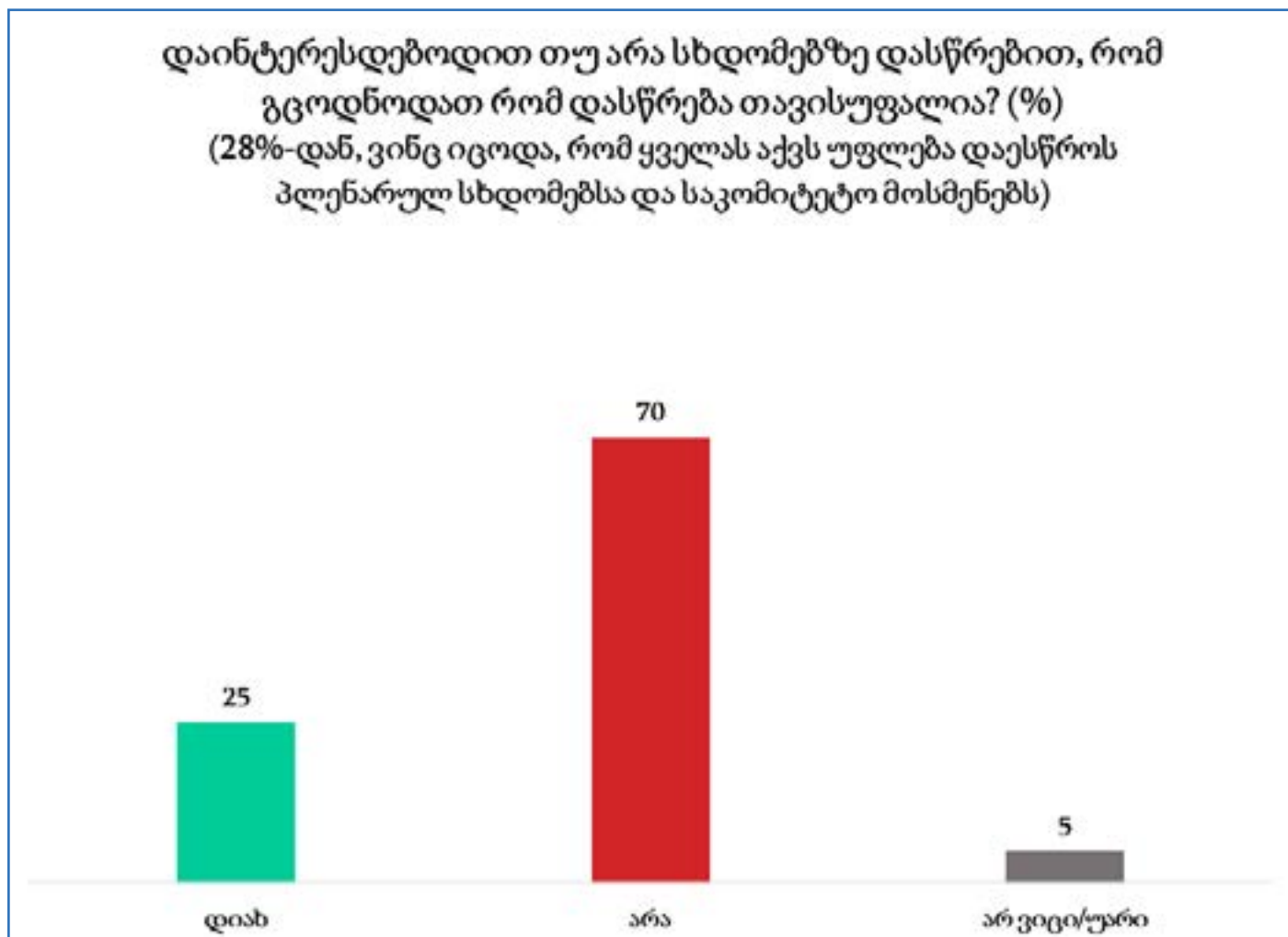
საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მიხედვით<sup>10</sup>, გამოკითხულთა 70%-მა არ იცის, რომ ყველას აქვს უფლება დაესწროს პლენარულ სხდომებსა და საკომიტეტო მოსმენებს (იხ. დიაგრამა 3). საზოგადოებრივი ინტერესი საპარლამენტო საქმიანობაში ჩართულობის მხრივ საკმაოდ დაბალია - გამოკითხულთა მხოლოდ 25% აცხადებს, რომ დაინტერესებული იქნებოდა სხდომაზე დასწრებით. (იხ. დიაგრამა 4).

### დიაგრამა 3.



10 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ დაკვეთით, CRRC-ს მიერ 2020 წლის თებერვალ-მარტში ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელმაც მთელი საქართველო მოიცვა. შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით გამოიკითხა 1763 ადამიანი.

დიაგრამა 4.



## 5. რეკომენდაციები

ღია პარლამენტის პირველი სამოქმედო გეგმა საქართველოს პარლამენტმა 2015 წელს მიიღო. მას შემდეგ ცალსახად პოზიტიური ნაბიჯები გადაიდგა პარლამენტის საქმიანობის გამჭვირვალობის გაფართოებისა და საზოგადოების საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობის კუთხით. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტი აქტიურად თანამშრომლობს სამოქალაქო საზოგადოებასთან რეფორმირების პროცესში, რაც დადებით გავლენას ახდენს შემდგომ პროცესებზე.

მიუხედავად ამისა, პარლამენტის გამჭვირვალობის კუთხით კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომელთა დაუძლეველობაც ეწინააღმდეგება ღია პარლამენტის პრინციპებს, როგორცაა მაგალითად პარლამენტის შენობაში შესვლის გართულებული პროცედურა და ეთიკის კოდექსის ამოქმედებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

- მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი ერთი წელია მიიღეს, პარლამენტის ეთიკის საბჭო ამ დრომდე არ არის სრულად დაკომპლექტებული. პარლამენტში დროულად და სრულად დაკომპლექტდეს ეთიკის საბჭო, რათა დამტკიცებულ ეთიკის კოდექსსა და მასში გათვალისწინებულ სანქციებს მიეცეთ ქმედითი ხასიათი და რეალიზების საშუალება;
- ეთიკის კოდექსის არსებით ხარვეზს წარმოადგენს დარღვევის შემთხვევაში რეაგირების ეფექტური მექანიზმების არ არსებობა. ეთიკური ნორმის დარღვევის შემთხვევაში, ჩვენი რეკომენდაციის მიუხედავად, ეთიკის საბჭო ეთიკის კოდექსის დამრღვევ დეპუტატს მხოლოდ სარეკომენდაციო წერილით მიმართავს;
- საქართველოს პარლამენტმა უნდა გაამარტივოს შენობაში მოქალაქეთა შესვლის პროცედურა, მოქალაქეებს საშვის გარეშე, უსაფრთხოების შემონების გავლით უნდა შეეძლოთ პარლამენტის დარბაზში მოხვედრა, პარლამენტმა გაამარტივოს რიგით მოქალაქეთა საპარლამენტო სხდომაზე დასწრების პროცედურა, მაგალითად დაინეგეროს სხდომებზე დასწრების ელექტრონულად დაჯავშნის სისტემა;
- პარლამენტმა უნდა აღკვეთოს საჯარო ინფორმაციის გაცემის შეფერხება, ყველა წევრმა უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის დროული და სრული სახით მიწოდება არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მოქალაქეთათვის;
- პარლამენტმა დროულად უნდა განაახლოს ოფიციალური ვებგვერდი, რადგან არსებული ვებგვერდი დაინტერესებულ პირთათვის საპარლამენტო ინფორმაციის ჯეროვნად და სრულად მიწოდებას ვერ უზრუნველყოფს;
- პარლამენტის ვებგვერდზე უნდა შეიქმნას ვიდეო არქივი, რათა დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა მიეცეთ არაპირდაპირ ეთერშიც გაეცნონ საპარლამენტო სხდომებს.