

საქართველოს კონსტიტუციის მესამე ფუნდამენტური გადასინჯვა

1. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციაში მიღებიდან დღემდე, 33-ჯერ შევიდა ცვლილება, მათგან ორით, 2004 და 2010 წლებში, კონსტიტუციური მოდელი არსებითად შეიცვალა,¹ თავდაპირველად საპრეზიდენტოდან ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელის საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ქვეტიპისკენ, ხოლო შემდეგ ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელის პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპისკენ.² საქართველოს უზენაესი კანონი არასოდეს, არც მიღების დროს და არც რეფორმირების შემდეგ, არ ყოფილა თავისუფალი კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებიდან ერეტიკული გადახრებისგან,

* ასოცირებული პროფესორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლა.

¹ საქართველოში კონსტიტუციური მოდელების ცვლილების შესახებ შედარებით ვრცლად იხ.: Menabde v., (Head and Academic Editor), Papashvili T., Kashakashvili N., Kekenadze G., Berdize A., TWENTY YEARS WITHOUT PARLIAMENTARY OVERSIGHT. Oversight of the Ministry of Internal Affairs, the State Security Service and the Intelligence Service of Georgia by the Supreme Representative Body, Cezanne, Tbilisi, 2017, p. 24, https://www.academia.edu/32218360/TWENTY_YEARS_WITHOUT_PARLIAMENTARY_OVERSIGHT, განახლებულია 03.04.2017.

² კლასიფიკაციისთვის იხ.: იქვე. გვ. 20-21.

თუმცა ხშირად, ეს არ იყო ის, რაც მასში ცვლილებების შეტანის სურვილს აღუძრავდა მმართველ ძალებს. ამის მიზეზები უფრო მეტად კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის ნაკლებობაში უნდა ვეძიოთ.³ მიუხედავად იმისა, რაც არ უნდა ხმამაღალი ყოფილიყო 2010 წლის რეფორმის დოქტრინალური კრიტიკა, კონსტიტუციის მასშტაბური გადასინჯვის პროცესის წამოწყება მოქმედი კონსტიტუციის პოლიტიკური ლეგიტიმაციის ნაკლებობამ გახადა შესაძლებელი. ეს კარგად ჩანს მოქმედი ხელისუფლების დამოკიდებულებაში, სადაც ის წინა რეფორმას მაშინდელი პრეზიდენტის მიერ ხელისუფლების შენარჩუნების სურვილით ხსნის და ამით ცდილობს ხაზი გაუსვას მოქმედი მოდელის არალეგიტიმურობას.

საქართველოში დამკვიდრებული ტრადიციის მიხედვით, კონსტიტუციის შემუშავებას, მასშტაბურ გადასინჯვას ან ამის განზრახვას წინ უსწრებს საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა, რომლის დანიშნულება ცვლილებების პროექტის მომზადებაში საზოგადოების წარმომადგენლობითი ჩართულობაა. გამონაკლისს წარმოადგენს 2004 წლის შემთხვევა, როდესაც რეფორმა ვარდების რევოლუციით მოსულმა ხელისუფლებამ გაატარა.⁴

დღეს მოქმედი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია რიგით მეოთხეა. იგი საქართველოს პარლამენტის მიერ 2016 წლის 15 დეკემბერს შექმნა საქართველოს პარლამენტმა⁵ და მიზნად კონსტიტუციის გადასინჯვის იმგვარი კანონპროექტის მომზადება დაუსახა, რომელიც „უმრუნველყოფს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობას და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას.“⁶ ამ დროისთვის კომისიამ საკუთარი სამუშაო დაასრულა და 22

³ კონსტიტუციისთვის ლეგიტიმაციის საჭიროების შესახებ იხ.: მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უმრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, სტატიების კრებული: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე. საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ. 116-120, <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/bibliography/supersaprezidentodan-saparlamentomde.pdf>, განახლებულია 03.04.2017.

⁴ 2004 წლის რეფორმის პროცესის შეფასებისთვის იხ. მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უმრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, გვ. 129-131.

⁵ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, ქუთაისი, 15 დეკემბერი, 2016 წ., N65-1ს, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3472813>, შემოწმებულია 01.04.2017.

⁶ იქვე. მუხლი 2.

აპრილს, 43 ხმით 8-ის წინააღმდეგ კონსტიტუციის პროექტი დაამტკიცა. ამ პროექტს ინიცირება უმრავლესობამ პარლამენტში უკვე გაუკეთა. ამჟამად მიმდინარეობს საერთო სახალხო განხილვები, რომლის დასრულების შემდეგაც, ივნისში პროცესი საკანონმდებლო ორგანოში გადაინაცვლებს. წინამდებარე სტატია ამჟამინდელ დოკუმენტს შეეხება, რომელიც ცხადია, საბოლოო არ არის და საპარლამენტო განხილვებით შესაძლოა შეიცვალოს.

სტატიის მიზანია ზოგადად, მიმოიხილოს საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დაკომპლექტების, მისი მუშაობის ორგანიზაციული მხარე, მოკლედ აღწეროს ის პოლიტიკური კონტექსტი, რომელშიც იწერება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი, ასევე ყურადღება გაამახვილოს ნოვაციის უმთავრეს და ყველაზე პრინციპულ შინაარსობრივ ასპექტებზე.

სტატიის ავტორს წილად ხვდა პატივი იყოს საკონსტიტუციო კომისიის წევრი აკადემიური სფეროსთვის გამოყოფილი კვოტით. ამდენად წინამდებარე სტატიაში მოტანილი მოსაზრებები შიდა დამკვირვებლის და პროცესებში მონაწილის დასკვნებია. ერთი მხრივ, ეს უპირატესობა – იყო მოვლენების გულისგულში, გრძნობდე მის მჯავსცემას და შენთვის ცნობილი იყოს საქმის ყველა ასპექტი, რომელთა ამოკითხვა ფორმალურ დოკუმენტებში შეუძლებელია, მეორე მხრივ, შესაძლოა ნაკლადაც ჩაითვალოს, რადგან სტატიის ავტორის მიერ პროცესების აღქმას შესაძლოა აკლდეს დისტანცია, რაც მას დაეხმარებოდა მეცნიერის თვალთ, ყოველგვარი მინარევების გარეშე აღეწერა არსებული ვითარება.

2. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია

კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესის ლეგიტიმაციისთვის მნიშვნელოვანი იყო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა. ის თუ როგორ განვითარდებოდა პროცესები, მნიშვნელოვნად იყო დამოკიდებული კომისიის შემადგენლობაზე, მუშაობის გრაფიკსა და სხვა ორგანიზაციულ საკითხებზე. წინამდებარე თავი ამ თემებს მიმოიხილავს.

საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით განისაზღვრა კომისიის დაკომპლექტების წესი.⁷ ამ დოკუმენტის მთავარი ხარვეზი იყო, რომ ღიად

⁷ საქართველოს პარლამენტის დასახელებული დადგენილება, მუხლი 3.

ტოვებდა კომისიის წევრთა რაოდენობას. იგი დეტალურად ადგენდა კომისიაში პოლიტიკური პარტიებისა (როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო) და კონსტიტუციური ორგანოების კვოტირების წესს, თუმცა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა საკითხს არ არეგულირებდა, რის შესახებაც გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციას პარლამენტის თავმჯდომარეს უტოვებდა, რომლის გადაწყვეტილების შესაბამისად, კომისიაში 73 პირი შევიდა:⁸

- საკანონმდებლო ორგანოდან მასში ყველაზე მეტი, 35 წევრი მოხვდა;
- იმ საარჩევნო სუბიექტებიდან, რომელთაც ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში ვერ გადალახეს საარჩევნო ბარიერი, მაგრამ მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების 3% მაინც – 4 წევრი;
- სხვადასხვა კონსტიტუციური ორგანოებიდან – 14 წევრი;
- არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან – 7 წევრი;
- აკადემიური წრეებიდან – 13 წევრი.

მმართველი ძალა კომისიაში ფორმალურად 30 მანდატს⁹ აკონტროლებდა და ამდენად, გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო უმრავლესობა ჰქონდა. თუმცა, პირველივე სხდომებიდან ნათელი გახდა ერთი რამ: კომისია ისე იყო დაკომპლექტებული, რომ კომისიის წევრთა უმრავლესობას თანხვედრა ჰქონდა „ქართულ ოცნებასთან“, მისთვის ყველაზე პრინციპულ საკითხებთან დაკავშირებით. აქ პირველ რიგში, იგულისხმება მმართველობის კლასიკური საპარლამენტო მოდელი, საარჩევნო სისტემა, საპარლამენტო უმცირესობების უფლებები და პრეზიდენტის არჩევის ირიბი წესი.

თემატურ საკითხებზე კონცენტრირების მიზნით, კომისია 4 სამუშაო ჯგუფად დაიყო.¹⁰ 1. ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლების, საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბული-სა და ზოგადი და გარდამავალი დებულებების საკითხთა; 2. საქართველოს

⁸ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2016 წლის 23 დეკემბრის #253/3 ბრძანება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“, <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/brdzanebebi/253-3.page>, შემოწმებულია 18.05.2017.

⁹ მოგვიანებით, კომისიის წევრთა შემადგენლობა 60-მდე შემცირდა, თუმცა ამ პირობებშიც ფორმალური უმრავლესობა „ქართულ ოცნებას“ არ ჰქონდა.

¹⁰ საქართველოს პარლამენტის დასახელებული დადგენილება, მუხლი 8.

პარლამენტის, ფინანსებისა და კონტროლის და საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხთა; 3. საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და თავდაცვის საკითხთა; 4. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა ჯგუფი.

კომისიის თითოეული წევრი ვალდებული იყო მინიმუმ, ერთ სამუშაო ჯგუფში გაწევრიანებულიყო. თუმცა, თითოეულ მათგანს შეეძლო დამატებით კიდევ ერთგან რეგისტრაციის მოთხოვნა. გამონაკლისის სახით არასაპარლამენტო ოპოზიციას მიეცა უფლება ერთდროულად, ოთხივე ჯგუფში ყოფილიყო წარმოდგენილი.

საკანონმდებლო ორგანომ კომისიის თავმჯდომარედ პარლამენტის სპიკერი დაასახელა, რომელმაც პირველი ვიცე-სპიკერი კომისიის მდივნად დანიშნა. აქამდე კომისიის და ყველა სამუშაო ჯგუფის სხდომას ქვეყნის მეორე პირი პირადად თავმჯდომარეობდა.

პარლამენტმა კომისიის მუშაობის ბოლო ვადად 30 აპრილი განსაზღვრა.¹¹ მიუხედავად ამისა, პარლამენტის თავმჯდომარემ პირველივე სხდომაზე განაცხადა, რომ საჭიროების შემთხვევაში ვადის გადაწვევაც იყო შესაძლებელი. თუმცა, თავიდანვე ჩანდა, რომ კომისიის სამუშაო გეგმა და ტემპი ზუსტად იყო გაწერილი. საბოლოოდ, კომისიამ მუშაობა 22 აპრილს, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიღებით დაასრულა. კენჭისყრის წინა დღეს, კომისიის თავმჯდომარემ პოლიტიკურად და სამართლებრივად სადავო გადაწყვეტილება მიიღო და 13 ოპოზიციონერს კომისიის წევრობა შეუწყვიტა.¹² საფუძვლად მათ მიერ კომისიის სხდომების ბოიკოტირება დასახელდა. 7-მა პოლიტიკურმა პარტიამ კომისიის მუშაობაში ჩართულობის გაგრძელებაზე პროტესტის ნიშნად უარი თქვა. მათი აზრით, შემოთავაზებული პროექტი მმართველი პარტიის ძალაუფლებას კიდევ უფრო აძლიერებდა.¹³

კომისიის სამუშაო ჯგუფების სხდომები სამ რაუნდად მიმდინარეობდა, თითოეულ რაუნდს თითო სამუშაო ჯგუფში ზოგჯერ რამდენიმე დღე სჭირ-

¹¹ საქართველოს პარლამენტის დასახელებული დადგენილება.

¹² საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2017 წლის 21 აპრილის N146/3 ბრძანება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2016 წლის 23 დეკემბრის N253/3 ბრძანებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/brdzanebebi/146-3.page>, შემოწმებულია 18.05.2017.

¹³ ოპოზიციური პარტიები საკონსტიტუციო ცვლილებებს ეწინააღმდეგებიან და კომისიის ბოიკოტს უცხადებენ, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=31218>, შემოწმებულია 18.05.2017.

დებოდა, რადგან კომისია მუხლობრივად და დეტალურად განიხილავდა მის კომპეტენციაში არსებულ საკითხებს. პირველ რაუნდში სამუშაო ჯგუფებმა ზოგადად, პრინციპების დონეზე იმსჯელეს თითოეული წევრის მიერ შემოთავაზებულ ინიციატივებზე. ამ განხილვების გათვალისწინებით, კომისიის სამდივნოს მიერ მეორე რაუნდისთვის მომზადდა პირველადი დოკუმენტი, სადაც შეტანილი იყო პირველ რაუნდში განხილული იდეებიდან ყველაზე კონსენსუსუნარიანი ინიციატივები. თუმცა, ცხადია, ეს კომისიის წევრებს არ ართმევდა უფლებას თავიანთი იდეები, რომელიც დოკუმენტში არ იყო ასახული, კიდევ ერთხელ გამოეტანათ განსჯისათვის. როგორც აღინიშნა, მეორე რაუნდში უკვე არსებობდა კონკრეტული ფორმულირებები, რომელთა განხილვაც სამუშაო ჯგუფებში დისკუსიის ფონზე მიმდინარეობდა.

მესამე რაუნდის წინ, პარლამენტის თავმჯდომარემ და მდივანმა შეხვედრები გამართეს არასამთავრობო სექტორთან, ბიზნეს სექტორის,¹⁴ დიპლომატიური კორპუსისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ხელმძღვანელებთან და წარმომადგენლებთან.¹⁵ კომისიის წევრებთან შეხვედრები გამართეს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეისა¹⁶ და ვენეციის კომისიის დელეგაციებმა.¹⁷ აქ გამოიკვეთა ის ძირეული საკითხები, რომელიც აისახება საბაზისო პროექტში, რაც სამუშაო ჯგუფების მესამე რაუნდის შეხვედრებზე უნდა დარიგდეს, სადაც კომისიის წევრებს მიეცემა შესაძლებლობა კიდევ ერთხელ დააფიქსირონ პოზიციები თითოეულ საკითხთან დაკავშირებით. სწორედ აქ გაირკვევა ის საკითხები, რის შესახებაც კონსენსუსი შესაძლებელი გახდა ოთხთვიანი მუშაობის შემდეგ, ხოლო იმ თემებზე, რაც კონსენსუსის მიღმა დარჩება, კომისია საბოლოო გადაწყვეტილებას აპრილის ბოლოს, საკუთარ სხდომაზე კენჭისყრით მიიღებს.¹⁸

¹⁴ ირაკლი კობახიძე ბიზნესსექტორის წარმომადგენლებს შეხვდა, <http://constitution.parliament.ge/news-30-3/03>, განახლებულია: 03.04.2017.

¹⁵ ირაკლი კობახიძე და თამარ ჩუგოშვილი დიპლომატიური კორპუსისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ხელმძღვანელებს და წარმომადგენლებს შეხვდნენ, <http://constitution.parliament.ge/news-30-5.03>, განახლებულია: 03.04.2017.

¹⁶ პარლამენტის თავმჯდომარე ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მონიტორინგის კომიტეტის წევრებს შეხვდა, <http://constitution.parliament.ge/news-28/03/17>, განახლებულია: 03.04.2017.

¹⁷ ვენეციის კომისიის დელეგაციის ვიზიტი საქართველოში, <http://constitution.parliament.ge/news-30/03>, განახლებულია: 03.04.2017.

¹⁸ საქართველოს პარლამენტის დასახელებული დადგენილება, მუხლი 9. კომისია გადაწყვეტილებას სრული შემადგენლობის ანუ 36 ხმით იღებს.

3. პოლიტიკური კონტექსტი

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას საქმიანობა წინააღმდეგობრივ პოლიტიკურ კონტექსტში უწევს. პროცესს თავიდანვე კრიტიკით შეხვდნენ საქართველოს პრეზიდენტი და ოპოზიციური პარტიები. წინამდებარე თავი სწორედ ამ თემებს მიმოიხილავს.

2016 წლის 8 ოქტომბრის არჩევნებში პარტია „ქართულმა ოცნებამ“ გაიმარჯვა და საპარლამენტო უმრავლესობა 116 დეპუტატით დააკომპლექტა. მანდატების ეს რაოდენობა საკმარისია საქართველოს კონსტიტუციის შესაცვლელად, რომელიც ამისთვის სრული შემადგენლობის 3/4-ს, 113 დეპუტატს მოითხოვს.¹⁹ არჩევნების შედეგების გამოცხადების შემდეგ ცხადი გახდა, რომ მმართველი პარტია კონსტიტუციური რეფორმისთვის ამ ხელსაყრელ ვითარებას აუცილებლად გამოიყენებდა.

2016 წლის 19 ოქტომბერს, საკონსტიტუციო რეფორმის გატარების ინიციატივა საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა გიორგი კვირიკაშვილმა მთავრობის სხდომაზე გააუღერა.²⁰ საქართველოს პრეზიდენტი იმავე დღეს გამოეხმაურა მთავრობის თავმჯდომარის განცხადებას და საზოგადოებას კონკრეტული იდეა შესთავაზა. ეს იყო საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც სამი თანათავმჯდომარე – პრეზიდენტი, პრემიერი და პარლამენტის სპიკერი ეყოლებოდა.²¹ თუმცა, იდეა უარყოფილ იქნა არგუმენტით, რომლის მიხედვითაც, „იურიდიული და პრაქტიკული თვალსაზრისით, ბევრად უფრო მიზანშეწონილია თუ პროექტით შემოთავაზებული ფორმატი ამოქმედდება.“²² საბოლოოდ, ქვეყნის პირველმა პირმა საკონს-

¹⁹ „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა, სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი.“ საქართველოს კონსტიტუცია, 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>, განახლებულია: 03.04.2017.

²⁰ პრემიერის განცხადება საკონსტიტუციო უმრავლესობაზე, http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=434&info_id=58019, განახლებულია: 02.04.2017.

²¹ პრეზიდენტი მზადაა, კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების მოსამზადებლად ჯგუფი შექმნას, <http://www.tabula.ge/ge/story/113574-prezidenti-mzadaa-konstituciashi-shesatani-cvilebebis-mosamzadeblad-jgufi-sheqmnas>, განახლებულია: 02.04.2017.

²² იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სხდომაზე ირაკლი კობახიძის საკანონმდებლო ინიციატივა განიხილეს, <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebijuridiul-sakitxta-komiteti-146/axali-ambebi-iuridiuli/iuridiul-sakitxta-komitetis-xdomaze-irakli-kobaxidzis-sakanonmdablo-iniciativa-ganixiles.page>, განახლებულია: 02.04.2017.

ტიტუციო კომისიის მუშაობაში ჩართვაზე უარი განაცხადა. შესაბამისად, კომისია დღემდე სამი წევრის (პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსი, პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი, უშიშროების საბჭოს მდივანი) გარეშე მუშაობს.²³ სულ ცოტა ხნის წინათ კი, სახელმწიფოს მეთაურმა 2017 წლის 10 მარტს, კამპანია სახელწოდებით, „კონსტიტუცია ყველასია“ დაიწყო, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმის შესახებ საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას.²⁴ მის ამ ნაბიჯს პარლამენტის თავმჯდომარის მხრიდან მწვავე კრიტიკა მოყვა, მან პრეზიდენტი ვიწრო პოლიტიკური ინტერესების გატარებასა და კონსტიტუციური ინსტიტუტების უპატივცემულობაში დაადანაშაულა.²⁵ ამის მიუხედავად, გიორგი მარგველაშვილის მიერ დაანონსებული პროცესი დაიძრა და მისი ეგიდით შეხვედრები საქართველოს რეგიონებში იმართება.

კიდევ ერთი კრიტიკა, რომელიც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დაკომპლექტებას უკავშირდებოდა – ოპოზიციური პარტიების კვოტირება გახლდათ. დებულების მიხედვით, წარმომადგენლის ყოლის უფლება მიენიჭა ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე იმ პარტიებისა და ბლოკების პირველ ნომერ პარტიებს, რომელთაც ვერ გადალახეს საარჩევნო ბარიერი, მაგრამ მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების 3% მანც.²⁶ ამ ფორმულის მიხედვით, კომისიის მიღმა დარჩა 13 კვალიფიციური პარტია, რასაც ოპოზიციური სპექტრის პროტესტი მოჰყვა, თუმცა, მას შედეგი არ გამოუღია. საბოლოოდ, საკონსტიტუციო კომისიაში 7 ოპოზიციური პარტიის 14 წარმომადგენელი მოხვდა.

საერთო უკმაყოფილება გამოიწვია კომისიის სამუშაო ვადამ, რომელიც 5 თვეზე ნაკლებით განისაზღვრა. კომისიის წევრებს ფაქტობრივად, ერთი თვე მიეცათ პირველადი პროექტების წარმოსადგენად.

²³ გიორგი აბაშიშვილი – პრეზიდენტი და პრეზიდენტის წარმომადგენლები საკონსტიტუციო კომისიაში მონაწილეობისაგან თავს შეიკავებენ, <https://www.president.gov.ge/ka-GE/administraciis-siakhleebi-aq/giorgi-abashishvili-prezidenti-daprezidentis-carm.aspx>, განახლებულია: 02.04.2017.

²⁴ საქართველოს პრეზიდენტმა კამპანია – „კონსტიტუცია ყველასია“ დაიწყო, <https://www.president.gov.ge/ka-GE/pressamsakhuri/siakhleebi/saqartvelos-prezidentma-kampania-konstitucia-yvela.aspx>, განახლებულია: 02.04.2017.

²⁵ <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/saqartvelos-parlamentis-tavmdjdomaris-irakli-kobaxidzis-gancxadeba.page>, განახლებულია: 02.04.2017.

²⁶ საქართველოს პარლამენტის დასახელებული დადგენილება, მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

როგორც აღმოჩნდა, კომისიის მუშაობას დასაწყისიდანვე თან ერთვოდა ოპონენტების კრიტიკა. ამ კრიტიკის გასანეიტრალებლად ხელისუფლებამ თავიდანვე დადო ერთი პირობა, რომელსაც ის დღემდე ცალსახად იმეორებს. პარლამენტის თავმჯდომარემ მუშაობის დასაწყისშივე მკაფიოდ განაცხადა, რომ უმრავლესობა არ მიიღებს არცერთ ისეთ ცვლილებას, რომელიც ვენეციის კომისიის დასკვნით უარყოფითად იქნება შეფასებული.²⁷ ხელისუფლება ამ განცხადებით, შიდა კრიტიკის დაბალანსებას ცდილობს და შიდა დისკუსიებში არგუმენტების მოხმობის გარდა, ცვლილებების ლეგიტიმაციის გარე წყაროებს ეძებს.

კონსტიტუციის რეფორმის მიმართულებით ნაბიჯების თანმიმდევრობა ასეა განსაზღვრული: საკონსტიტუციო კომისიის მიერ პროექტის საბოლოო ვერსიის დამტკიცების შემდეგ, ეს უკანასკნელი ერთთვიან საერთო-სახალხო განხილვაზე გავიდა და ვენეციის კომისიასთან გაიგზავნა. ივნისის დასაწყისში ცნობილი გახდება პირველის შედეგები, ხოლო შუა რიცხვებში, უკვე ვენეციის კომისიის დასკვნის საბოლოო ვარიანტი იარსებებს. ამავე თვის ბოლოს, კონსტიტუციის პროექტი პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენით დამტკიცდება, ხოლო საბოლოო კენჭისყრა აქედან სამ თვეში, საშემოდგომო სესიაზე მოხდება.

4. კონსტიტუციური რეფორმის პერსპექტივები

კომისიის პირველივე სხდომაზე პარლამენტის თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ კონსტიტუციური საკითხებიდან ერთადერთი, რაზეც მმართველი უმრავლესობა იმ ეტაპისთვის იყო ჩამოყალიბებული – მმართველობის ფორმა – კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკა გახლდათ.²⁸ ეს ნიშნავდა, რომ „ქართული ოცნება“ კომისიისგან მოითხოვდა იმგვარი ცვლილებების შემუშავებას, რომელიც ამ მიმართულებიდან არ გადაუხვევდა. ცხადია, ეს არ გამორიცხავდა კომისიის მხრიდან რაიმე სხვაგვარ ბალანსზე შეჯერებას, მაგრამ იგულისხმებოდა, რომ ამ მიმართულებიდან

²⁷ ირაკლი კობახიძისა და ვენეციის კომისიის პრეზიდენტის, ჯანი ბუკიკოს ერთობლივი განცხადება პრესისთვის, <https://www.youtube.com/watch?v=9mwieyEWRgA>, განახლებულია: 03.04.2017.

²⁸ ირაკლი კობახიძე: საპარლამენტო მმართველობა არ შეიცვლება, <http://itv.ge/ge/news/view/145591.html>, განახლებულია: 03.04.2017.

განსხვავებულ პროექტს პერსპექტივა არ ექნებოდა. თუმცა, ეს საკმაოდ ზოგადი მითითება გახლდათ. როგორც შემდეგში აღმოჩნდა კომისიის წევრებს ერთმანეთის მსგავსად არ ესმოდათ ამ კონცეფციის მნიშვნელობა, ისინი ვერც მოქმედი მოდელის შეფასებისას თანხმდებოდნენ, – ერთ ნაწილი მას საპარლამენტოდ, ხოლო მეორე, ნახევრადსაპრეზიდენტოდ მოიხსენიებდა. ეს გასაკვირი არც არის, რადგან დღემდე კონსტიტუციონალიზმში არსებობს ცხარე დისკუსია მმართველობის მოდელებს შორის განსხვავებასა და თითოეული მათგანის ნიშნებზე.

ამ მიმართულებით უპირველესი დისკუსიის საგანი პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებული საკითხები გახდა, რომელიც შესაძლოა ორ ასპექტად დაიყოს. კერძოდ, პირველი შეეხებოდა სახელმწიფოს მეთაურის არჩევის წესს, ხოლო მეორე – მის უფლებამოსილებებს. კომისიის სამუშაო ჯგუფის უმრავლესობა პირველი რაუნდის ცხარე დისკუსიის შემდეგ მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ პირდაპირი არჩევის წესი გაუქმებულიყო. მეორე რაუნდში ხელისუფლებამ კომისიაში ასეთი ვარიანტი წარადგინა: პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნები პირდაპირი წესით ჩატარებულიყო, ხოლო 2023 წლისთვის ქვეყნის პირველი პირი ირიბად არჩეულიყო. საბოლოოდ, შეჯერება მოხდა ვერსიაზე, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტს აირჩევს კოლეგია, რომელიც შედგება 150 პარლამენტარს დამატებული თვითმმართველობათა კონფერენციის მიერ არჩეული 150 დელეგატისგან.

ამ ეტაპისთვის, პრეზიდენტის უფლებამოსილებებში ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები მისი, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის კომპეტენციებს შეეხება. შეჯერებული ვერსია უშიშროების საბჭოს გაუქმებას და მის ნაცვლად, თავდაცვის საბჭოს შექმნას ითვალისწინებს, რომელიც მხოლოდ საომარი მდგომარეობის დროს შეიკრიბება. რაც შეეხება საომარი მდგომარეობის დროს ოპერაციულ მართვას, ეს უფლებამოსილება პრემიერს მიენიჭება. ასევე, შემცირდება პრეზიდენტის კომპეტენციები საგარეო ურთიერთობების თვალსაზრისით. მას აღარ ექნება უფლება დაბლოკოს ზოგიერთი საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიების ცვლილებას, ასევე სამხედრო კავშირში და საერთაშორისო ორგანიზაციაში გაწევრიანებას შეეხება. კომპლექტაციის უფლებამოსილებებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანია უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების პარლამენტისთვის წარდგენის უფლების იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის გადაცემა.

შეჯერებულ მოდელში ყველაზე არსებითი საკითხი საქართველოს პარლამენტის საარჩევნო სისტემაა. სწორედ ის არის შემოთავაზებული კონსტიტუციური ბალანსის ქვაკუთხედი. როგორი იქნება საარჩევნო სისტემა არსებითად განსაზღვრავს რა ლოგიკით იმუშავებს ხელისუფლების დანაწილება საქართველოში. ეს ერთადერთი ბარიერია, რომლის გადალახვის შემდეგ მას, ვისაც ხელისუფლების მონოპოლია განუზრახავს, წინ აღარაფერი გადაეღობება. პლურალისტური და კონსენსუსზე ორიენტირებული სისტემის შექმნა სწორედ საარჩევნო სისტემით არის შესაძლებელი. შემოთავაზებულ ცვლილებებში 150-ვე დეპუტატი ერთიანი პროპორციული სისტემით აირჩევა, ბარიერი 5%-ია, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ პარტიებს აქვთ (ბლოკებისთვის ეს უფლება უქმდება), მანდატების განაწილების წესი შემდეგია: ბარიერგადალახული პარტიის ხმები მრავლდება 150-ზე და იყოფა არჩევნებში მონაწილე პირთა ნამდვილი ხმების რაოდენობაზე, გაუნაწილებელი მანდატები²⁹ მიაქვს გამარჯვებულ პარტიას.

კიდევ ერთი საკითხი ნდობა-უნდობლობას უკავშირდება. შემოთავაზებული ვერსიით ნდობის გამოცხადების პროცედურები მაქსიმუმ, ერთ თვემდე შეიძლება გაგრძელდეს, პარლამენტს ორი ცდა აქვს მთავრობის დასაკომპლექტებლად, რომელთა გაცუდების შემდეგ, მას პრეზიდენტი დაითხოვს. ასევე გათვალისწინებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ის მოიცავს ერთ კენჭისყრას, მაქსიმუმ 2 კვირის ვადაში, უნდობლობისთვის საკმარისი ხმების რაოდენობა კი, 76-ია. პროექტით ასევე, იცნობს ნდობის ნეგატიურ ვოტუმს, რომლის განხორციელების მაქსიმალური ვადა დაახლოებით ერთი თვეა და შესაძლოა როგორც ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებით, ისე პარლამენტის დათხოვნით დასრულდეს.

ცვლილებებით ასევე, გათვალისწინებულია პროკურორის სისტემის კაბინეტიდან დისტანცირება. მთავარ პროკურორს საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით, პარლამენტი აირჩევს. გარდა ამისა, კონსტიტუციის პირველ თავში გაჩნდება სამი ახალი მუხლი, სადაც დემოკრატიის, სამართლებრივ სახელმწიფოსა და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპების რეგლამენტაცია იქნება წარმოდგენილი. დაბოლოს, მოქმედი წესის გარდა, იარსებებს კონსტიტუციის გადასინჯვის კიდევ ერთი წესი, – პლურალური ვოტუმი, რომლის მიხედვითაც ინსტიტუციაში ცვლილების შესატანად ორი მოწვევის პარლამენტის 2/3-ის მხარდაჭერა იქნება საჭირო.

²⁹ ამ ფორმულის მიხედვით, ბოლო არჩევნების შედეგებით გაუნაწილებელი მანდატები 30-ს აღწევდა.

5. შეჯამება

რამდენადაც ამის საშუალებას ფორმატი იძლეოდა, სტატიაში განხილულია კონსტიტუციური რეფორმის სამი ასპექტი. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა, პოლიტიკური დაბრკოლებები და ყველაზე არსებითი სიახლეები. სტატიის მიზანი არ არის შეაფასოს მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმა, ის მხოლოდ ფაქტების მოწოდებას ცდილობს. მოცემული მომენტისთვის რთულია შედეგების ზუსტი პროგნოზირება, ეს დიდწილად დამოკიდებული იქნება პოლიტიკურ ვითარებასა და ვენეციის კომისიის დასკვნაზე. მართალია, ხელისუფლებას საკონსტიტუციო უმრავლესობა აქვს, მაგრამ ეს გარდა იმისა, რომ ეფექტიანი მოქმედებების გატარების შესაძლებლობას იძლევა, უხერხულობის ასპექტსაც შეიცავს. ეს უხერხულობა მომდინარეობს ჭარბი ძალაუფლებისგან, მმართველ ძალას შეუძლია ერთპიროვნულად გადაწყვიტოს ქვეყნის უზენაესი კანონის ბედი, მაგრამ მას მშვენივრად ესმის, რომ ხელის გადაწევის პრინციპით მიღებული კონსტიტუცია ლეგიტიმური ვერ იქნება და მას პირველივე შესაძლებლობის შემთხვევაში იგივე ბედი ეწევა, როგორც წინამორბედებს, ამიტომ ცდილობს თვითშეზღუდვას. პირველი ამ მიმართულებით განცხადებაა, რომლის მიხედვითაც, გადაწყვეტილებების კომისიაში მაქსიმალურად ფართო კონსენსუსით უნდა ყოფილიყო მიღებული (რაც კომისიაში განვითარებულმა ბოლო მოვლენებმა აჩვენა, რომ არ მოხდა), მეორე პირობა კიდევ უფრო მკაფიო და მკაცრია, ის ვენეციის კომისიის შეფასებებს უკავშირდება.

ამ ყველაფრის და განსაკუთრებით, ბოლო ასპექტის გათვალისწინებით შედეგების წინასწარმეტყველება რთულია. შესაძლოა ხელისუფლებას აქვს განზრახვები კონსტიტუციის კონკრეტული მიმართულებით შეცვლასთან დაკავშირებით, მაგრამ ვენეციის კომისიის დასკვნის გათვალისწინებაზე გაცემული პირობა ამ განზრახვებს მყიდვსა და ექსპერტულ მოსაზრებებზე დამოკიდებულს ხდის. ერთი რამ ცხადია, სულ ცოტა, უახლოესი თვეების განმავლობაში დისკუსიები კონსტიტუციურ საკითხებზე არ დაცხრება, ცვლილებების თემატიკა ყველა მიმართულებით იძლევა პოზიციების დაპირისპირების საშუალებას. იმედია, ეს დისკუსიები კონსტიტუციური ინსტიტუტების გამყარებას წაადგება, რამაც უნდა უზრუნველყოს კიდევ იმგვარი პოლიტიკური სისტემის დამკვიდრება საქართველოში, სადაც პოლიტიკაზე ხელმისაწვდომობა მხოლოდ ელიტისთვის არ იქნება შესაძლებელი. ■