



ქართული უნივერსიტეტი
 ქართველი ინსტიტუტი
 NATIONAL INSTITUTE
 FOR HUMAN RIGHTS

საქართველოს კიდევ უფრო შორს სვლა არალიბერალური კონსტიტუციისკენ? - მოჩვენებითი კონსტიტუციური შეზღუდვების გამჭირვალედ შენიღბვის ხელოვნება

დავით ზედელაშვილი

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა საღი და დაბალანსებული კონსტიტუციური რეფორმის მოლოდინი, მმართველმა პარტია “ქართულმა ოცნებამ” მიიღო კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც არსებული უმრავლესობის ძალაუფლებას აძლიერებს და მის განგრძობად დომინირებას უზრუნველყოფს. შემოთავაზებული პროექტი აუქმებს იმ მცირერიცხოვან ინსტიტუციურ შეზღუდვებსაც, რომლებიც ამჟამად საპარლამენტო უმრავლესობას აკონტროლებს. - წერს დავით ზედელაშვილი

სტატია თავდაპირველად გამოქვეყნდა ConstitutionNet.org -ზე, სათაურით: „Georgia’s further slide towards illiberal constitutionalism? The art of thinly veiled constitutional appearances“-

<http://www.constitutionnet.org/news/georgias-further-slide-towards-illiberal-constitutionalism-art-thinly-veiled-constitutional>

ინგლისურიდან თარგმნა ელენე ჯანელიძემ

შესავალი

2016 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებში “ქართული ოცნების” გამარჯვების ტალღას, 2016 წლის დეკემბერშივე კონსტიტუციის რეფორმის დაწყება მოჰყვა. “ქართულმა ოცნებამ” 150-დან 115 მანდატი მოიპოვა, მიუხედავად იმისა, რომ პროპორციულ არჩევნებში ამომრჩეველთა საერთო ხმების ნახევარზე ნაკლები დააგროვა. კონსტიტუციის რეფორმის პროცესს ხელმძღვანელობდა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, რომელიც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე გახდა და მისი წევრებიც თავად დანიშნა. სხვადასხვა ჯგუფების ბოიკოტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგობის მიუხედავად, კომისიამ 2017 წლის აპრილში კონსტიტუციის პროექტი მიიღო (აპრილის პროექტი), მასში კი



ქართული უფლებების
 ინსტიტუტი
 NATIONAL INSTITUTE
 FOR HUMAN RIGHTS

პარლამენტმა პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვები დაიწყო. პარლამენტმა პროექტი შესაფასებლად გადაუგზავნა ვენეციის კომისიასაც, რომელმაც თავისი საბოლოო დასკვნა 2017 წლის 16 ივნისს მიიღო. “ქართულმა ოცნებამ” ხაზი გაუსვა, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს საბოლოო პროექტის მომზადებამდე აუცილებლად გაითვალისწინებდა. მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო უმრავლესობამ 115 ხმით 0-ის წინააღმდეგ 22 ივნისს პირველი მოსმენით მიიღო კონსტიტუციის პროექტი (ივნისის პროექტი). კენჭისყრას ბოიკოტი გამოუცხადა ყველა ოპოზიციურმა საპარლამენტო ფრაქციამ. არასაპარლამენტო ოპოზიციამ და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა ცვლილებების ცალმხრივი და დაჩქარებული პროცესი დაგმეს. შედეგად, კონსტიტუციური რეფორმის პროცესი საზოგადოების თანხმობას სრულად მოკლებულია და აშკარაა, რომ ის მხოლოდ “ქართული ოცნების” საკონსტიტუციო უმრავლესობის თვითნებობას ემსახურება. პროცესის მოწინააღმდეგენი საკონსტიტუციო რეფერენდუმის დანიშვნას ჯერ კიდევ ითხოვენ, თუმცა კონსტიტუციის მიხედვით ცვლილებებს მხოლოდ პარლამენტის 3/4 ის მხარდაჭერა ჭირდება, რომელიც “ქართულ ოცნებას” პარლამენტში გარანტირებული აქვს.

ეს კომენტარი ავსებს და ასრულებს ConstitutionNet-ზე გამოქვეყნებული წინა (2017 წლის იანვრის) პუბლიკაციას, რომელიც ხაზს უსვამდა “ქართული ოცნების” პასუხისმგებლობას, გამოეყენებინა საკონსტიტუციო უმრავლესობა მიმდინარე პოლიტიკაზე არსებითი და არა მოჩვენებითი კონსტიტუციური შეზღუდვების დასაწესებლად. ივნისის პროექტის ანალიზი აჩვენებს “ქართული ოცნების” დალატს ამ პასუხისმგებლობისადმი და მის სისტემურ ძალისხმევას მიმართულს რეფორმების განსახორციელებლად მხოლოდ ძალაუფლების ხანგძლივად შენარჩუნების მიზნით.

შემოთავაზებული ინსტიტუციური რეფორმა: გზა არალიბერალური კონსტიტუციური რეჟიმისკენ?

წარსულს ჩაბარდა ის დრო, როდესაც არალიბერალური და არადემოკრატიული რეჟიმები ამოიცნობოდნენ მათ მიერ კონსტიტუციების ღია და აშკარა უგულვებელყოფით ან გაუქმებით. ახალი არალიბერალური რეჟიმები, განსაკუთრებით თვალსაჩინოდ აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში, ავითარებენ თავიანთ უნიკალურ ბრენდს არალიბერალური კონსტიტუციონალიზმისა, სადაც კონსტიტუცია გაწმენდილია დემოკრატიულ უმრავლესობაზე შეზღუდვებისგან. ეს რეჟიმები ლიბერალურ-დემოკრატიული კონსტიტუციონალიზმის მხოლოდ იმ ასპექტს ინარჩუნებენ, რომლის მიხედვითაც პლემბისციტური სახალხო ლეგიტიმაციის



ქართული უნივერსიტეტი
საერთაშორისო ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

კვლავწარმოება მხოლოდ მმართველი სოციალური და პოლიტიკური ძალებისთვისაა ეფექტიანი.

კონსტიტუციური შეზღუდვების მკაცრად თანმიმდევრული შინაარსობრივი ანალიზისთვის აუცილებელია არა მხოლოდ ამ მექანიზმების ნორმატიული შინაარსისა და მიზნების ცოდნა, არამედ იმ უფრო ფართო პოლიტიკური და სოციალური კონტექსტის გააზრება, რომელშიც ამ შეზღუდვებს უწევთ მოქმედება.

კონტექსტი გადამწყვეტია, ხელისუფლებაში მყოფთა მოტივაციების სტრუქტურის ჩამოყალიბებაში, ვისაც ეს შეზღუდვები მიემართებათ. ნორმატიულ შეზღუდვებს ავსებს გარე შეზღუდვების მთელი წყება, რომელთა გარეშეც ისინი ვერ მუშაობენ. თუ გარე შეზღუდვებს გავაქრობთ და მხოლოდ ნორმატიულ შეზღუდვებს დავტოვებთ, ეს უკანასკნელნიც ჩამოიშლებიან. არალიბერალური რეჟიმები ამ ცოდნას მეტ-ნაკლები უნარიანობითა და სიზუსტით იყენებენ რეალური კონსტიტუციური შეზღუდვების გასაქრობად და მათ მოჩვენებით შეზღუდვებად გარდასაქმნელად. ამის გაკეთება შესაძლებელია ოსტატურად, ისე რომ გარე დამკვირვებელი ადვილად მოტყუვდეს, თუ მისთვის ადგილობრივი კონტექსტი და ძალაუფლების მქონე აქტორების მოტივაცია უცნობია. სხვა შემთხვევებში კი მოჩვენებითი კონსტიტუციური შეზღუდვები ისეთი თხელი საფარველითაა დაფარული, რომ მოტყუების ყოველგვარი უნარი დაკარგული აქვთ.

დასაწყისიდანვე, სწორედ ამ თეზისებს უნდა დაეფუძნოს შემოთავაზებული კონსტიტუციის პროექტის ანალიზი. მის ავტორებს მიაჩნიათ, რომ კონსტიტუციის პროექტი ამყარებს სანიმუშო საპარლამენტო რეჟიმს. სინამდვილეში, ის გვთავაზობს საპარლამენტო მმართველობის მკაცრად მაჟორიტარულ (არსებული უმრავლესობების შეუზღუდავი და სრული პოლიტიკური ძალაუფლების უზრუნველმყოფ) ვერსიას, სადაც „ქართული ოცნების“ მსგავს საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ძალებს, რომლებსაც საზოგადოებრივი აზრის უმრავლესობის ცვალებად ტალღებზე მოქცევა და მხარდაჭერის მოპოვება შეუძლიათ, მარტივად და განგრძობადად აქვთ სრული პოლიტიკური ძალაუფლების ერთი არჩევნების მეშვეობით შენარჩუნების საშუალება. ამ შედეგების გასააზრებლად საჭიროა როგორც შემოთავაზებული პროექტის მნიშვნელოვანი ცვლილებების გაანალიზება, ასევე ყურადღების იმ ძალებზე მიპყრობა, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს პროექტის მიღებაში - მათი ინტერესების, მიზნებისა და მოტივაციის გააზრება.



ქართული უფლებების
ქრონიკალი ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

პროპორციული წარმომადგენლობის აღქმის: ძალაუფლების პრემია უცვლელი რჩება

მოქმედი საარჩევნო სისტემით პარლამენტის 150 წევრიდან 77 არჩეულია პროპორციული წესით, 5%-იანი საარჩევნო ბარიერის პირობებში, დანარჩენი 73 კი - ერთმანდატიან ოლქებში, სადაც თუ პირველ ტურში კანდიდატი ხმების 50%-ზე მეტს ვერ დააგროვებს, მეორე ტური იმართება. აპრილის პროექტი ითვალისწინებდა საარჩევნო სისტემის მხოლოდ პროპორციულ სისტემაზე გადაყვანას, 5%-იანი ბარიერის უცვლელად დატოვებით. ბარიერს მიღმა დარჩენილი პარტიებისთვის მიცემული ხმები წარმოშობდა გადაუნაწილებელ მანდატებს, რომლებსაც ბონუსად ყველაზე მეტი ხმის მქონე პარტია მიიღებდა. პროექტი არ ითვალისწინებდა ასეთი ბონუსის მისაღებად მინიმალურ ბარიერს. შესაბამისად, გამარჯვებული პარტიისთვის 50%-ზე ნაკლები მხარდაჭერითაც კი ადვილი იქნებოდა საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობის მოპოვება და მმართველობის მოსახერხებლად განხორციელება. საარჩევნო ბლოკების შექმნის აკრძალვა კი პოლიტიკური სისტემის კიდევ უფრო დანაწევრებისა და გადაუნაწილებელი მანდატის კიდევ უფრო უხვად წარმოქმნას ემსახურება.

კონსტიტუციის პროექტის განმარტებითი ბართში მითითებულია, რომ საარჩევნო ბლოკების აკრძალვა ერთადერთი გზაა ჯანსაღი და სტაბილური პარტიული სისტემის ჩამოსაყალიბებლად. შესაძლებელია, თუმცა ერთი დაზუსტებით: მსგავსი ქირურგიული ჩარევა სტაბილურობას მხოლოდ მმართველი პარტიისთვის უზრუნველყოფს, რადგან ეს სისტემა ანაწევრებს პოლიტიკურ ძალებს და ქმნის მეჩხერ კონკურენციას.

არანაკლებ არადამაჯერებელია არგუმენტი გაუნაწილებელი მანდატების ბონუსის აუცილებლობაზე პროპორციული საარჩევნო სისტემის მქონე საპარლამენტო რეჟიმში სტაბილური მმართველობის უზრუნველსაყოფად. როგორც იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლომ მსგავს პრობლემაზე მსჯელობისას ჭკვიანურად შენიშნა, მთავრობის სტაბილურობის ღირებულება ლეგიტიმური საფუძველი ვერ გახდება საარჩევნო თანასწორობისა და პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპების სრულად უგულვებელყოფისთვის. იტალიის მაგალითი სხვა მხრივაც ზიანის მომტანი აღმოჩნდა საკონსტიტუციო უმრავლესობისთვის. საპარლამენტო უმცირესობამ საარჩევნო სისტემა ბენიტო მუსოლინის 1922 წლის საარჩევნო კანონებს



ქართული უნივერსიტეტის
საერთაშორისო ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

შეადარა, როდესაც კამპანია წამოიწყო და მოითხოვდა პლემბისციტის ჩატარებას “მუსოლინის საარჩევნო სისტემის” საწინააღმდეგოდ.

ვენეციის კომისიამ გაიზიარა ზემოთმოყვანილი არგუმენტაცია - მან პროპორციულ სისტემაზე გადასვლა ზოგადად დადებითად შეაფასა. თუმცა, კომისიის დასკვნით, 5%-იან ბარიერის, საარჩევნო ბლოკების აკრძალვისა და გაუნაწილებელი მანდატების ბონუსის გაცემის წესის საერთო შედეგი ქმნის “პროპორციული საარჩევნო სისტემის საწინააღმდეგო” სისტემას, არღვევს რა საარჩევნო თანასწორობის პრინციპს და ეწინააღმდეგება პოლიტიკურ პლურალიზმს მცირე პოლიტიკური პარტიების არახელსაყრელ მდგომარეობაში ჩაყენებით. შესაბამისად, ვენეციის კომისიის დასკვნა ტოლფასია შეფასებისა, რომ “ქართული ოცნების” კონსტიტუციის პროექტით შემოთავაზებული საარჩევნო სისტემა “პროპორციული” მხოლოდ მოჩვენებითადაა. ვენეციის კომისიის დასკვნის შემდეგ, ივნისის პროექტში ბონუსის მიკუთვნების წესი მცირედ შეიცვალა. ცვლილებებმა შეამცირა ის დიდი უთანასწორობა, რომელიც პირველადი პროექტით წარმოიშვებოდა, თუმცა მისი სულისკვეთება და ეფექტი უცვლელი დარჩა. პროექტის მიხედვით არჩევნებში ხმათა უმრავლესობის მიმღები პარტია ზოგადი წესით, ვერ მიიღებს პირველადი განაწილებით მიღებული მანდატების (ძირითადი მანდატი) 35%-ზე მეტს, ჯამში არა უმეტეს 89 მანდატისა. თუმცა აღნიშნულ ზედა ზღვრებზე გამონაკლისებიც ვრცელდება. ერთობლიობაში, 5%-იანი ბარიერი და საარჩევნო ბლოკების შექმნის აკრძალვა წარმოქმნის გადაუნაწილებელი მანდატების სიჭარბეს. ასეთ შემთხვევაში ბონუსის მიკუთვნების ახალი წესითაც კი, 40%-ზე მეტი საარჩევნო მხარდაჭერის მქონე პარტიასაც შეუძლია ჰყავდეს პარლამენტში მყარი უმრავლესობა და მეტიც, საკონსტიტუციო სუპერუმრავლესობაც დააგროვოს.

პროექტის მიხედვით, შეცვლილი წესები 2024 წლის არჩევნებისთვის ამოქმედდება, რაც ნაწილობრივ დააკმაყოფილებს “ქართული ოცნების” წევრების იმ გავლენიან ნაწილს, ვინც მაჟორიტარული სისტემის მომხრეა და მის დატოვებას უჭერდა მხარს. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები ამჟამად მოქმედი საარჩევნო სისტემით ჩატარდება, სადაც დროებით შემოღებული 3%-იანი ბარიერი დაწესდება.

საპარლამენტო უმრავლესობაზე დაწესებული შინაარსგამოცლილი შეზღუდვები

პოლიტიკურმა მტრობამ “ქართულ ოცნებასა” და საქართველოს პრეზიდენტს შორის, რომელმაც დამოუკიდებელად იმოგზაურა საქართველოს გარშემო კონსტიტუციის პროექტის განსახილველად, განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრში მოაქცია



ქართული უფლებების
ქრონიკელი ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

პროექტის ის ნაწილი, რომელიც ცვლის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს და პრეზიდენტის არჩევის წესს. ამ პოლიტიკურად დამუხტულ დაპირისპირებაში, დაიკარგა არგუმენტი იმის შესახებ, რომ ზოგადად საპარლამენტო სისტემაში არც პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა და არც სუსტი პრეზიდენტია პრობლემური, თუ საპარლამენტო უმრავლესობის გასაკონტროლებლად ადეკვატური მექანიზმები არსებობს.

კონსტიტუციის პროექტით შემოთავაზებული დამახინჯებული საარჩევნო და პარტიული სისტემა შინაარსს აცლის პროექტით გათვალისწინებულ დამატებით შეზღუდვებს, რომლებსაც თეორიულად ერთპალატიან პარლამენტში უმრავლესობის შეკავება შეუძლია. მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების გამარტივებული პროცედურა (უნდობლობის კენჭისყრის ინიცირებისთვის საჭირო ქვორუმის 1/3-მდე დაწევა 2/5-იდან, ინიცირებასა და კაბინეტის შესაცვლელად კენჭისყრამდე პერიოდის ერთ კვირამდე დაყვანა, პრემიერ-მინისტრის შემცვლელის კანდიდატზე პრეზიდენტის შემაკავებელი ვეტოს უფლების მოშორება) არც მთავრობას აქცევს უფრო აგარიშვალდებულად და არც საპარლამენტო უმცირესობას ანიჭებს მეტ უფლებამოსილებას. შემოთავაზებული საარჩევნო სისტემის პირობებში, ფაქტობრივად შეუძლებელი იქნება უნდობლობის ვოტუმის ინიცირებაც კი, რადგან საპარლამენტო ოპოზიციის რაოდენობა 1/3-ს ვერ მიაღწევს, ან თუ მიაღწევს, ისეთი დანაწევრებული იქნება, რომ ფრენსის ურკუპარტი/ანდერვუდის ტიპის „ვიპიცი“ (whip) კი ვერ გააერთიანებს ხმის მისაცემად. პარტიის ლიდერების სრული ძალაუფლება და გავლენა პარტიული სიის შედგენასა კი, უმრავლესობას უფრო დისციპლინირებულს გახდის და შეამცირებს უმრავლესობიდან წევრების განდგომის ალბათობას. ამის გათვალისწინებით, ასევე შინაარსგამოცლილია დეპუტატების 1/3-ის უფლებამოსილება, შექმნან საპარლამენტო საგამომიებო კომისიები. პრემიერ-მინისტრის ახალი უფლებამოსილება პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი, უნდა გავიაზროთ ხელოვნურად გამყარებული სტაბილური უმრავლესობის და მანდატების ეროვნული დახურული სიით განაწილების წესით ჩაქვიტკირებული პარტიული დისციპლინის ჭრილში. ამ კონტექსტში, პრემიერ-მინისტრის ეს უფლებამოსილება მხოლოდ საკუთარი საპარლამენტო ფრაქციის წინააღმდეგ დისციპლინური მექანიზმის ფუნქციას ასრულებს.

კონსტიტუციის პროექტის მიხედვით, პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების წესის ჩანაცვლება ხდება საარჩევნო კოლეგიის (შემდგარი 300 ხმისგან - 150 დეპუტატი და 150 წევრი ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან) მიერ. ეს მიზნად ისახავს



ქართული უფლებების
ქრონიკელი ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

პარლამენტის მიმართ პრეზიდენტის შემაკავებელი ფუნქციის გაუქმებას. შემოთავაზებული ცვლილებების ეფექტის გასააზრებლად აუცილებელია გვესმოდეს ადგილობრივი დემოკრატიის სავალალო მდგომარეობა და ქართულ პოლიტიკაში დიდი ურბანული პოლიტიკური პარტიების გრძელვადიანი ისტორიული დომინირება. ქართული პოლიტიკური სისტემის ურღვევი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობების არჩევნებში მუდამ ის ძალები იმარჯვებენ, რომლებიც ცენტრალური მთავრობის სახელისუფლებო შტოებს აკონტროლებენ. ვენეციის კომისიის დასკვნაში აღინიშნა, რომ შემოთავაზებული საარჩევნო სისტემის შედეგად მიღებული ძლიერი საპარლამენტო უმრავლესობა და პრეზიდენტის ასარჩევად საარჩევნო კოლეგიის კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნის არარსებობა, საფუძველს შეურყევს პრეზიდენტის დამოუკიდებელი კონსტიტუციური როლის ეფექტურობას და მხოლოდ მოცემულ მომენტში ხელისუფლებაში მყოფი პარტიისთვის ლეგიტიმაციის მიანიჭებას და მისი ძალაუფლების გაძლიერებას მოემსახურება.

Status quo-ს შენარჩუნება სასამართლოში

ცვლილებების პროექტს კონსტიტუციურ რანგში აჰყავს მოქმედი კანონმდებლობა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირების შესახებ. მოქმედი წესის მიხედვით, იუსტიციის საბჭოში პარლამენტის მიერ არჩეულ წევრებს (საბჭოში 15 წევრია, მათ შორის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც *ex officio* საბჭოს თავმჯდომარეა) ასარჩევად პარლამენტის უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა სჭირდებათ. კონსტიტუციის დონეზე ამ ნორმის აყვანა ნიშნავს, რომ ნარჩუნდება ის *status quo*, რომლის მიხედვითაც საბჭოს მოსამართლე წევრებს (9 წევრის უმრავლესობა 15 წევრიდან) უწევთ მმართველი პარტიის წარგზავნილ გზავნილ “დელეგატებთან” გარიგება მნიშვნელოვანი საკითხების გადასაწყვეტად, როგორცაა მოსამართლეთა დანიშვნა და დათხოვნა, რომლებიც საბჭოს წევრთა 2/3 უმრავლესობის მიერ წყდება. დამატებით, წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებებით იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ეძლევა უფლებამოსილება, პარლამენტს წარუდგინოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატები (ამჟამად პრეზიდენტის უფლებამოსილება).

ივნისის პროექტი ნაწილობრივ ითვალისწინებს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს. ის უზრუნველყოფს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების უვადოდ გამწესებას, თუმცა, არ ითვალისწინებს რეკომენდაციას, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები უნდა დაინიშნონ საბჭოს ან საბჭოს წარდგინებით პრეზიდენტის მიერ. პროექტში რჩება წესი, რომლის თანახმადაც მოსამართლეები საბჭოს



აქადემიის უფლებების
ქრონოლოგიის ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

წარდგინებით პარლამენტის უბრალო უმრავლესობის მიერ ინიშნებიან. ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია საბჭოს წევრების არჩევისათვის პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის თანხმობის აუცილებლობაზე ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა - უბრალო უმრავლესობა სრული შემადგენლობის 3/5-მდე გაიზარდა. თუმცა, შემოთავაზებული საარჩევნო სისტემის პირობებში, 2/3-ის უმრავლესობაც კი ვერ უზრუნველყოფს პარლამენტის მიერ დანიშნული საბჭოს წევრების დამოუკიდებლობას.

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, საკონსტიტუციო სასამართლოს აღარ ექნება უფლება, არაკონსტიტუციურად ცნოს არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმა, შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული. საკონსტიტუციო სასამართლოს ასევე უბრუნდება უფლებამოსილება, არაკონსტიტუციურად ცნოს არჩევნები, თუმცა მხოლოდ არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან 7 დღის მანძილზე.

არსებითი ცვლილებები ადამიანის უფლებების თავში: მემარცხენე აქტივისტების მხარდაჭერის უზრუნველყოფა

ადამიანის უფლებების თავში სოციალური გარანტიების სიის, როგორც სავალდებულო სახელმწიფო მიზნების ჩამონათვალის გაზრდა საკონსტიტუციო კომისიიდან ბევრ არასამთავრობო ორგანიზაციას და ექსპერტს მიაჩნდა პრიორიტეტად და “ქართულმა ოცნებამ” ეს გამოიყენა მათთან “სავაჭროდ”, მათი რეფორმის პროცესში მონაწილეობისა და მხარდაჭერის სანაცვლოდ. კონსტიტუციის პროექტი აყალიბებს სოციალურ სახელმწიფოს, როგორც ზოგად პრინციპს (მოქმედ კონსტიტუციაში ეს ცნება მხოლოდ პრეამბულაშია ნახსენები). კონსტიტუციას ემატება სახელმწიფოს მიზნები, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ზრუნავს ადამიანის ჯანმრთელობაზე და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობაზე და დასაქმებაზე. გარანტირებულია ყველას წვდომა ინტერნეტზე და ინტერნეტით თავისუფლად სარგებლობის უფლება. თუმცა მემარცხენე ძალებისადმი გულუხვობას ამ გარანტიების სახელმწიფოს მიზნებიდან აღსრულებად უფლებებად გარდაქმნის სახე არ მიუღია.

მეტიც, საკუთრების უფლების შესაზღუდად კონსტიტუციურმა სტანდარტმა დაიწია - აღარ არსებობს აუცილებლობის მოთხოვნა და უბრალო საჯარო ინტერესიც შეიძლება



ქართული უფლებების
ხორციელი ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

შეზღუდვისათვის ლეგიტიმური მიზანი გახდეს. მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით აკრძალულია გადასახადების გაზრდა რეფერენდუმის მოწყობის გარეშე, რომელსაც ნიშნავს მთავრობა (სხვა შემთხვევაში რეფერენდუმზე პირდაპირი სახალხო ინიციატივები დაშვებულია). ეს ჩანაწერი კონსტიტუციაში 2010 წელს გაჩნდა, მთავრობის მიერ პროგრესული და სხვა ახალი გადასახადების (მაგ. მემკვიდრეობის გადასახადი) შემოღება რომ გამოერიცხა თავისუფალი ბაზრისა და კონკურენციის სასარგებლოდ. მემარცხენე ძალების მიერ კომისიის შიგნით და გარეთ წარმოებულმა ძლიერმა კამპანიამ შედეგი გამოიღო და ივნისის პროექტში ეს ჩანაწერი აღარ გვხვდება, თუმცა გარდამავალ დებულებებში ის ძალაში რჩება კონსტიტუციის ამოქმედებიდან 12 წლის მანძილზე.

პროექტის შემუშავებაში მოქმედი ძალები და საპარლამენტო უმრავლესობის დღის წესრიგი

ConstitutioNet-ზე გამოქვეყნებული წინა პუბლიკაცია ეხებოდა კონსტიტუციური რეფორმის დაწყების პროცესს და მოკლედ აღწერდა “ქართული ოცნების” მიზნებსა და დღის წესრიგს, რომელიც კომისიისადმი წარდგენილი პირველადი წინადადებების ანალიზიდან გამოიკვეთა. მაშინვე აშკარა იყო, რომ “ქართული ოცნების” უმრავლესობა ერთადერთი ძალა იყო, რომელსაც საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით თანმიმდევრული გეგმა ჰქონდა. საკონსტიტუციო კომისიაში წარმოდგენილმა რამდენიმე ოპოზიციურმა პარტიამაც წარადგინა ცვლილებების პროექტი, თუმცა მათ მიერ შემოთავაზებულ პროექტებს აკლდა თანმიმდევრული ხედვა საკონსტიტუციო სისტემის ერთიანი სტრუქტურის შესახებ. ამიტომაც, ოპოზიციური პარტიების მონაწილეობა შემოიფარგლებოდა ძირითადად “ქართული ოცნების” მოქმედებებზე საპასუხო რეაქციებით, რაც საბოლოოდ კონსტიტუციის პროექტზე კენჭისყრამდე ერთი კვირით ადრე, საკონსტიტუციო კომისიის ბოიკოტით დასრულდა.

საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობასთან ერთად პარლამენტის თავმჯდომარის მიზნებიც აშკარა გახდა. მისი დღის წესრიგი მოიცავდა რეფორმის მიზნების ძირითად ბირთვს, რომლებიც მოლაპრაკების მაგიდაზე არც კი მოიაზრებოდა და ყველა დანარჩენ საკითხს, რომლებიც ვაჭრობის საგნებად იყო შემოთავაზებული და სოციალური და პოლიტიკური ძალების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად გამოიყენებოდა, რეფორმის მიზნების ძირითადი ბირთვის დაზიანების გარეშე.



ადამიანის უფლებების
ქრონიკელი ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

რეფორმის მიზნების ძირითად ბირთვს შეადგენდნენ- საპარლამენტო არჩევნებში უბრალო უმრავლესობით გამარჯვებულისთვის შეუზღუდავ ძალაუფლებაზე მარტივი გზის გახსნა, პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის უხერხული შემაკავებელი მექანიზმების მოცილება და საპარლამენტო უმრავლესობის სხვაგვარი შეუზღუდავ ძალაუფლებაზე მოჩვენებითი კონსტიტუციური შეზღუდვების დაწესება.

ყველა სხვა საკითხი, განსაკუთრებით კი ადამიანის უფლების ჩამონათვალი, ნამცხვრის და ზოგჯერ მათრახის ფუნქციასაც ასრულებდა სულ მცირე ორი მიზნისთვის - რაც შეიძლება მეტი პოლიტიკური ძალა ჩაერთო კომისიის მიერ პროექტის შემუშავებაში და იდეალურ შემთხვევაში, მათ მიერ კომისიის საბოლოო პროექტის მხარდაჭერა უზრუნველყო. ამ სტრატეგიამ იმუშავა, მაგრამ ნაწილობრივ. ყველა პოლიტიკური პარტია მოერიდა კომისიის საქმიანობაში აქტიურად ჩაბმას და მისი არსებობის ბოლო კვირას დატოვა კომისია. არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და ექსპერტები კი დარჩნენ და მიიღეს მონაწილეობა საბოლოო ხმის მიცემაში. ყველა არასამთავრობო ორგანიზაციამ და ზოგმა ექსპერტმა ხმა პროექტის წინააღმდეგ მისცა (ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ “ქართული ოცნების” ზემოთაღწერილ რეფორმის მიზნების ძირითად ბირთვს). თუმცა, “ქართულმა ოცნებამ” მათი მონაწილეობა მაინც თავის სასარგებლოდ გამოიყენა პროცესის ლეგიტიმაციისთვის. ივნისის პროექტი ნაწილობრივ იზიარებს იმ მოსაზრებებს, რომლებსაც არასამთავრობოები და ექსპერტები მთელი პროცესის მანძილზე ლობირებდნენ. შესაბამისად, პროექტის ფუნდამენტური არსისადმი მათი ძლიერი წინააღმდეგობის მიუხედავად, ისინი ვერ გაექცვიან აღიარონ პროექტზე თავისი წილი საკუთრება.

საპარლამენტო უმცირესობამ (“ევროპული საქართველო”) და მემარცხენე პოლიტიკურმა ძალებმა და ექსპერტებმა (როგორც “ქართული ოცნების” პარტნიორმა სოციალ-დემოკრატებმა, ასევე სხვა არასაპარლამენტო ჯგუფებმა) 2017 წლის მაისში კონსტიტუციის საყოველთაო-სახალხო განხილვებში მიიღეს მონაწილეობა. პრეზიდენტი, რომელიც თავდაპირველად საკონსტიტუციო კომისიას ბოიკოტს უცხადებდა და დამოუკიდებელ, პარალელურ საყოველთაო განხილვებს აწარმოებდა, შეუერთადა პარლამენტის მიერ ორგანიზებულ განხილვებს. ყველა ამ ძალამ სცადა, განხილვები თავისი მიზნებისათვის სასიკეთოდ გამოეყენებინა, სხვადასხვა წარმატებით.



ქართულის უფლებების
ქრონიკელი ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

“ევროპული საქართველო” ყურადღებას ამახვილებდა საარჩევნო და პარტიულ სისტემაზე და გადაუნაწილებელი მანდატების განაწილების წესის შესაცვლელად თანმიმდევრული პოლიტიკური კამპანია აწარმოა. ეს ძალა პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის გაუქმებას და პრეზიდენტის ინსტიტუტის დასუსტებასაც შეეწინააღმდეგა. თავად პრეზიდენტმა უმთავრესად პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ცვლილებები გააკრიტიკა, თუმცა ასევე საარჩევნო სისტემის ნაკლოვანებების წინააღმდეგაც გაილაშქრა. მემარცხენე ძალები იბრძოდნენ იმ ერთადერთი საკითხისთვის მათი დღის წესრიგიდან, რომელიც აპრილის პროექტით არ იყო გათვალისწინებული - გადასახადების გასაზრდელად სავალდებულო რეფერენდუმის გაუქმებისთვის, რაც საბოლოოდ ივნისის პროექტშიც აისახა.

საყოველთაო-სახალხო განხილვების სანახაობებმა მთელი რეფორმის პროცესის დისკრედიტაციაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა. ივნისის დასაწყისში, კონსტიტუციის პროექტზე საპარლამენტო მოსმენების დაწყებისთანავე, “ქართული ოცნების” შიდა დაპირისპირება საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით აშკარა გახდა. თავად მმართველი პარტიის წევრებიც კი საჯაროდ ეჭვს გამოთქვამდნენ, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე ახერხებდა ყველას დარწმუნებას პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლის და არსებული შერეული საარჩევნო სისტემის შეცვლის აუცილებლობაში.

საბოლოოდ, პარლამენტის თავმჯდომარის დღის წესრიგი საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობასთან დაკავშირებით დიდწილად ჩავარდა. მან ვერ მოიზიდა ცვლილებების პროექტისთვის მხარდაჭერა “ქართული ოცნების” გარეთ, გარდა მემარცხენე ძალების (რომელთა დამოუკიდებელი საარჩევნო გავლენა იმდენად უმნიშვნელოა, რომ შეიძლება უგულვებელვყოთ კიდევ) ცალკე მხარდაჭერისა. თავმჯდომარის შემოთავაზებულმა ცვლილებებმა ისეთ ძირეულ პოლიტიკურ საკითხზე როგორცაა საარჩევნო სისტემა, თავად პარტიის შიგნითაც გამოიწვია დაპირისპირება. თუმცა, ეს წარუმატებლობა მმართველი პოლიტიკური ძალის მიერ ამ კონსტიტუციური რეფორმის მიზნების ძირითადი ბირთვის შეუსრულებლობას არ გამოიწვევს. საკონსტიტუციო უმრავლესობის პირობებში, “ქართული ოცნება” პარლამენტში კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესს გარანტირებულად ბოლომდე მიიყვანს და შეცვლის კონსტიტუციას.



ქაჩიაჩის უფლებების
ქრონული ინსტიტუტი
NATIONAL INSTITUTE
FOR HUMAN RIGHTS

დავით ზედელაშვილი არის ასისტენტ-პროფესორი თბილისის თავისუფალ უნივერსიტეტში. მისი კვლევის ინტერესები და სასწავლო კურსები მოიცავს - შედარებით საკონსტიტუციო სამართალს, სამართლის ფილოსოფიასა და პოლიტიკის ფილოსოფიას.