

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა და საზოგადოების ჩართულობა

გიორგი გორაძე*

I. შესავალი

კონსტიტუცია, როგორც ძალაუფლების რუკა, შეიძლება გარკვეულწილად არაზუსტი იყოს, რის გამოც ძალაუფლების რეალობა მასში სრულად არ აისახოს.¹ კონსტიტუციები დროთა განმავლობაში განახლებას საჭიროებენ, რათა გამოსწორდეს დებულებები, რომლებიც არაადეკვატური ან შეუსაბამო გახდა, უპასუხოს ახალ საჭიროებებს ან ცვალებად საზოგადოებრივ მოთხოვნებს და ასახოს უფლებების განვითარებადი კონცეფციები.² კონსტიტუცია, რომელიც არ შეესაბამება საზოგადოების მოთხოვნებს და არსებულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ სიტუაციას, ვერ შეასრულებს საკუთარ ფუნქციას.³

საკონსტიტუციო ცვლილებები აუცილებელია, მაგრამ გასათვალისწინებელია ის, რომ ყოველი საკონსტიტუციო ცვლილება ახალი დემოკრატიებისათვის დიდი გამოწვევაა მათთვის დამახასიათებელი არასტაბილური პოლიტიკური რეჟიმებისა და ჩამოუყალიბებელი კონსტიტუციური ნესრიგის გამო.⁴ შესაძლოა, ერთ საკონ-

* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის დეკანი, პროფესორი, email: g.goradze@sabauni.edu.ge ORCID: 0000-0002-8494-4097.

¹ Tushnet M., Constitution-Making: An Introduction, Texas Law Review, Vol. 91, No. 7, 2013, 1984.

² Böckenförde M., Constitutional Amendment Procedures, International IDEA Constitution-Building Primer 10, Stockholm, 2017, 3.

³ პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 8.

⁴ Gegenava D., Changing Constitutional Identity: Constitutional Reform and New Concept of Human Rights in Georgia, Bratislava Law Review, Vol. 3, No. 1, 2019, 112.

სტიტუციო ცვლილებას „პანდორას ყუთის“ ეფექტი ჰქონდეს და გამუდმებული საკონსტიტუციო ცვლილებების წყარო გახდეს, რაც კონსტიტუციის ავტორიტეტზე დადებითად ვერ აისახება.⁵

საქართველოს კონსტიტუციის არსებობის მანძილზე მასში 40-მდე ცვლილება შევიდა,⁶ რომელთაგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო 2004, 2010 და 2017-2018 წლების რეფორმები. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ უცნობია რაიმე ოფიციალური სოციოლოგიური კვლევის მონაცემების შესახებ, რომელიც საფუძვლად ედო ამ საკონსტიტუციო ცვლილებებს. საკონსტიტუციო კომისიას ყოველ რეფორმაზე მუშაობისას მსგავსი ინფორმაცია ხელთ არ ჰქონია.

შეიძლება ითქვას, 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა, წინა ცვლილებებთან შედარებით, გაცილებით მასშტაბური იყო, რადგან ამ ცვლილებების შედეგად კონსტიტუცია როგორც ტექნიკურად, ისე შინაარსობრივად შეიცვალა⁷ და ფაქტობრივად, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია იქნა მიღებული.⁸

წინამდებარე კვლევა ეხება 2017-2018 წლების რეფორმის პროცესს და საზოგადოების ჩართულობის ხარისხს ამ პროცესში. მასში მიმოხილულია აღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილებების ძირითადი შინაარსობრივი და ტექნიკური თავისებურებები, თუმცა მთავარი აქცენტი საზოგადოების ინფორმირებულობასა და ჩართულობაზეა გაკეთებული. ამ მიზნით, მოხმობილი და გაანალიზებულია საქართველოში ჩატარებული ორი სხვადასხვა სოციოლოგიური კვლევის შედეგები, რაც ცხადყოფს, რომ 2017-2018 წლის საკონ-

⁵ შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, მე-2 გამოცემა, დ. გეგენავასა და გ. გორაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2021, 55.

⁶ Gegenava D., 25 Years in the Search of Legitimacy: Constitution of Georgia in Action, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, Vol. XIV, No. 1, 2021, 123.

⁷ Goradze G., Separation of Powers according to the New Amendments to the Constitution of Georgia – Problems and Prospects, Bratislava Law Review, Vol. 3, No. 1, 2019, 81.

⁸ შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, მე-2 გამოცემა, დ. გეგენავასა და გ. გორაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2021, 55.

სტიტუციო რეფორმის პროცესში არა თუ უზრუნველყოფილი არ იყო მოსახლეობის ჩართულობა, არამედ მნიშვნელოვანი ხარვეზები დაფიქსირდა მოსახლეობის ინფორმირებულობასთან დაკავშირებით, რაც საბოლოო ჯამში უარყოფითად აისახება კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის ხარისხზე.

II. რეფორმის ძირითადი მახასიათებლები

1. ძირითადი შინაარსობრივი ცვლილებები

2017 წლის რეფორმის მთავარი მიზანი იყო კონსტიტუციის სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფა საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი საკონსტიტუციო სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან.⁹ ცალკეული მოსაზრებით, ამ რეფორმამ დაასრულა საპარლამენტო მოდელზე გადასვლის პროცესი და აღმოფხვრა კონსტიტუციაში მანამდე არსებული ხარვეზები.¹⁰ ცვლილებებით, პრეზიდენტს სრულად ჩამოშორდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელი კომპეტენციები. მართალია, სახელმწიფოს მეთაურს დარჩა საგარეო წარმომადგენლობის ფუნქცია, მაგრამ მის განსახორციელებლად მთავრობის თანხმობა ესაჭიროება, ხოლო პრემიერ-მინისტრი გახდა საქართველოს წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, რომელიც უფლებამოსილია, საქართველოს სახელით დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 49-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტი თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია იმ პირობებში, როდესაც კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, თავდაცვის ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით, ხოლო საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით. ამდენად,

⁹ Khetsuriani J., *Constitutional Reform in Georgia (2017) and Constitutional Court*, *Journal of Constitutional Law*, N1, 2018, 28.

¹⁰ იქვე, 40.

შეიძლება ითქვას, ისტორიაში პირველად (მსოფლიოს ისტორიაში თუ არა, საქართველოს ისტორიაში ნამდვილად) სიტყვა „მთავარსარდალი“ დაშორდა თავის ეტიმოლოგიურ მნიშვნელობას, შინაარსობრივად „გამოიფიტა“ და აღარ ნიშნავს „სახელმწიფოს ყველა სახის შეიარაღებული ძალების უმაღლეს სარდალს“.¹¹

რეფორმით შეიცვალა პრეზიდენტის არჩევის წესიც. პრეზიდენტს, საყოველთაო არჩევნებით არჩევის ნაცვლად, აირჩევს 300 დელეგატისგან შემდგარი კოლეგია, რომელიც დაკომპლექტდება პარლამენტის წევრებისგან, ავტონომიური ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრებისგან. თუმცა განისაზღვრა, რომ პრეზიდენტის არჩევის ეს წესი 2024 წლიდან ამოქმედდება. ცვლილებები განიცადა პარლამენტის არჩევის წესმაც: 2024 წლიდან პარლამენტი დაკომპლექტდება სრულიად პროპორციული სისტემით 5 პროცენტისანი საარჩევნო ბარიერით.

კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელისგან განსხვავებით, საქართველოს პარლამენტს უფლება არა აქვს მთავრობის თანხმობის გარეშე რაიმე ცვლილება შეიტანოს ბიუჯეტის კანონპროექტში¹², რაზეც ვენეციის კომისიამ არაერთხელ გამოთქვა შენიშვნა,¹³ თუმცა საქართველოს ხელისუფლებამ ეს არ გაითვალისწინა.

კონსტიტუციური კანონით შეიკვეცა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები. კერძოდ, მე-60 მუხლის მე-6 პუნქტით, საკონსტიტუციო სასამართლოს აეკრძალა არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი

¹¹ იხ., „მთავარსარდალი“, <<https://www.ena.ge/explanatory-online>> [12.12.2023]

¹² საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლი.

¹³ იხ., Opinion on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017 Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), 9 October 2017, p. 10; Opinion on the Draft Constitutional Amendments Adopted on 15 December 2017 at the Second Reading by the Parliament of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), Strasbourg, 19 March 2018, 8.

საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ იყო მიღებული. მიუხედავად ვენეციის კომისიის უარყოფითი დასკვნისა,¹⁴ ნორმა არ ამოუღიათ და არც თვისობრივად შეცვლილა, 2018 წლის კონსტიტუციური კანონით მასში შეიცვალა მხოლოდ ნორმის მიღების ვადა და ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „დაუშვებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამისი არჩევნების თვემდე 15 თვის განმავლობაში არ არის მიღებული“.

2018 წელს კონსტიტუციაში შევიდა სხვა ცვლილებაც, რომელიც შეეხო პარლამენტის არჩევნებში გაუნაწილებელი ხმების საკითხს, კერძოდ, მანამდე არსებული ჩანაწერით, პროპორციული არჩევნების შედეგად გაუნაწილებელ მანდატებს სრულად მიიღებდა არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტია. ეს ჩანაწერი შეიცვალა წესით, რომ გაუნაწილებელ მანდატებს თანმიმდევრობით მიიღებენ უკეთესი შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიები.¹⁵

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი არსებითად შეიცვალა. შედეგად, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა გართულდა, რის გამოც, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია უკვე მყარი კონსტიტუციების რიცხვს მიეკუთვნება.¹⁶

აღსანიშნავია კონსტიტუციის ბოლო, 78-ე მუხლი, რომლითაც საკონსტიტუციო ორგანოები ვალდებული არიან თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში ყველა ზომა მიიღონ ევროპის კავშირსა

¹⁴ Opinion on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017 Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), 9 October 2017, 11.

¹⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

¹⁶ დემეტრაშვილი ს., ჟვანია ვ., კონსტიტუციის პლურალური ვოტუმით გადასინჯვა და კონსტიტუციური წესწყობილების ლეგიტიმაცია, ჟურნ. „იუსტიცია“, N1(4), 2023, 66.

და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. ეს მუხლი მოთავსდა გარდამავალი დებულებების თავში, სავარაუდოდ, იმის გამო, რომ მასში დასახული მიზანი დროებითია და მოცემული ორგანიზაციებში საქართველოს განევრების შემდეგ დებულების არსებობა აზრს დაკარგავს.

2. რეფორმის საკანონმდებლო ტექნიკის თავისებურება

2017-2018 წლის რეფორმის შედეგად კონსტიტუცია სტრუქტურულად შეიცვალა. შემცირდა მუხლების რაოდენობა. თუ მანამდე ძირითადი კანონი 109-ე მუხლით მთავრდებოდა, ახალ რედაქციაში კონსტიტუციის ნორმები 78 მუხლში გადანაწილდა, რამაც ტექნიკურად მანამდე არსებული ყველა მუხლის შეცვლა გამოიწვია. ამასთან, მუხლები დასათაურდა. საბოლოო ჯამში, კონსტიტუცია სრულად შეიცვალა, ისე, რომ პირველი რედაქციიდან მას მხოლოდ მიღების წელი (1995) და პრეზიდენტ შევარდნაძის სახელიღა შემორჩა.¹⁷ ამდენად, გაუგებარია, კონსტიტუციის ასე ტოტალურად შეცვლის შემთხვევაში, რატომ არ მოხდა მისი ახალი კონსტიტუციის სახით მიღება.

საქართველოს კონსტიტუცია, გარკვეული გაგებით, საქართველოს „სამომავლო“ კონსტიტუციაა, ანუ მასში მოცემულია ის ნორმები, რომლებიც 2024 წლიდან ამოქმედდება, ხოლო არსებული სამართლებრივი სიტუაცია მასში მოცემული არ არის. მაგალითად, კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისგან შედგება, ხოლო იმავე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, საარჩევნო ბარიერი 5 პროცენტია. ამისგან განსხვავებით, საქართველოს მოქმედი პარლამენტი შედგება ერთპროცენტიანი

¹⁷ Nakashidze M., Georgia's Model of Constitutional Amendment Codification, in: The Architecture of Constitutional Amendments, History, Law, Politics, Edited by R. Albert, Hart Publishing, 2023, 256.

საარჩევნო ბარიერის პირობებში პროპორციული წესით არჩეული 120 და მაჟორიტარული წესით არჩეული 30 წევრისგან. ასევე, 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტს 5 წლის ვადით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია, თუმცა მოქმედი პრეზიდენტი არჩეულია საერთო სახალხო არჩევნებით 6 წლის ვადით. კონსტიტუცია არ შეიცავს სხვა რაიმე ნორმას, რომელშიც მოცემული იქნება არსებული მდგომარეობის მარეგულირებელი ნორმები. როგორც წესი, ასეთი ნორმები გარდამავალი დებულებების თავში უნდა ექცეოდეს, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციის ამ თავში მხოლოდ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში გაწევრიანებასთან დაკავშირებული ერთადერთი მუხლია. მიზეზი ისაა, რომ 2017 წლის კონსტიტუციური კანონის პირვანდელი რედაქცია შეიცავდა სამ მუხლს, რომელთაგან პირველ მუხლში მოცემული იყო მთელი კონსტიტუციის ახალი ტექსტი. ამ კანონის მე-2 მუხლი ეთმობოდა გარდამავალ დებულებებს, ხოლო მე-3 მუხლი ეხებოდა ამ კანონის ძალაში შესვლის საკითხს.¹⁸ ამასთან, კონსტიტუციის მუხლებისგან განსხვავებით, კონსტიტუციური კანონის მუხლები არ დასათაურებულა.

ვენეციის კომისიის ცალკეული შენიშვნის ასახვის მიზნით, 2018 წელს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილება,¹⁹ თუმცა ამისთვის კონსტიტუციის ცალკეული ნორმების ცვლილება კი არ მომხდარა, არამედ შეიცვალა 2017 წლის კონსტიტუციური კანონის პირველი მუხლი და შესაბამისად, კონსტიტუციის ტექსტი მთლიანად განახლდა.²⁰ ვენეციის კომისიის შენიშვნები მხოლოდ რამდენიმე ნორმას ეხებოდა, მაგრამ კონსტიტუციის მთელი ტექსტი ხელახლა

¹⁸ იხ., საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“.

¹⁹ Nakashidze M., *Georgia's Model of Constitutional Amendment Codification*, in: *The Architecture of Constitutional Amendments, History, Law, Politics*, Edited by R. Albert, Hart Publishing, 2023, 235.

²⁰ იხ., საქართველოს 2018 წლის 23 მარტის კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

დამტკიცდა. ამიტომ 2017 და 2018 წლების ტექსტების შედარების გარეშე შეუძლებელია იმის გარკვევა, რა ცვლილება განიცადა კონსტიტუციის ტექსტმა.²¹ აღნიშნული ბუნდოვანების გამო, ზოგჯერ საქართველოს კონსტიტუციას „უხილავი“ (invisible) კონსტიტუციების მოდელს მიაკუთვნებენ.²²

ამდენად, საქართველოს არსებული კონსტიტუციური სისტემის გასარკვევად საკმარისი არ არის საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი, რადგან 2017 წლის კონსტიტუციური კანონი ისეთ ცალკეულ დებულებებს მოიცავს, რაც თავად კონსტიტუციაში ასახული არ არის. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კონსტიტუციის ტექსტისგან განსხვავებით, აღნიშნული კანონის ოფიციალური ინგლისურენოვანი თარგმანი არ არსებობს. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციით დაინტერესებულ უცხოელ მკვლევარს ქართულენოვანი კონსტიტუციონალისტი „გიდის“ გარეშე გაუჭირდება ქართულ საკონსტიტუციო კანონმდებლობაში გარკვევა. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლოა საქართველოს კონსტიტუციას „ჩრდილოვანი“ ეწოდოს.

III. საზოგადოება და საკონსტიტუციო რეფორმა

1. საკონსტიტუციო კომისია

საკონსტიტუციო სამართალი სათავეს ხალხისგან, როგორც ძალაუფლების ერთადერთი ლეგიტიმური წყაროსგან, იღებს.²³ ამიტომ კონსტიტუციური ლეგიტიმურობა კონსტიტუციის შეფასების მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი. კონსტიტუცია როგორც პრაქტი-

²¹ Nakashidze M., Georgia's Model of Constitutional Amendment Codification, in: The Architecture of Constitutional Amendments, History, Law, Politics, Edited by R. Albert, Hart Publishing, 2023, 235.

²² იქვე.

²³ Grimm D., The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World, in: The Twilight of Constitutionalism? Edited by P. Dobner and M. Loughlin, Oxford University Press, 2010, 9.

კულ, ისე სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებს. ის არ იქმნება და არ მოქმედებს წარმოსახვით სამყაროში. იმისათვის, რომ ძირითადად კანონმა თავისი ფუნქცია შეასრულოს, უაღრესად მნიშვნელოვანია, იგი მოქალაქეებს რწმენა ან ერთგულებას შთააგონებდეს.²⁴ კონსტიტუციის ავტორთათვის მთავარი გამოწვევა უზენაესი კანონის მიმართ საკუთარი მოქალაქეების ლოიალობის უზრუნველყოფაში, მისადმი იდენტობის გაჩენაშია, რაც კონსტიტუციური კანონზე-მოქმედების პროცესში მათი ჩართულობითა და პროცესის გამჭვირვალობით მიიღწევა.²⁵

საქართველოში არცერთი საკონსტიტუციო რეფორმისთვის ამომრჩეველს მხარი არ დაუჭერია და ამდენად, ეს რეფორმები ხალხის მიერ ლეგიტიმირებული, მისი მატერიალური გაგებით, არ ყოფილა. სამწუხაროდ, ეს ფაქტი იგნორირებული იყო მმართველი პარტიების მიერ, რომლებიც ყოველთვის მიიჩნევდნენ, რომ ჰქონდათ პრივილეგია, სცოდნოდათ რეალური საკონსტიტუციო გამოწვევები.²⁶ 1995 წლიდან მოყოლებული საპარლემენტო უმრავლესობის მქონე ძალები სრულ თავისუფლებას ფლობდნენ, კონსტიტუციური წესრიგი საკუთარი ვიწრო ინტერესების მიხედვით განესაზღვრათ.²⁷ ყველა ხელისუფლება ცდილობს მაქსიმალურად აკონტროლოს მმართველობა და სახელმწიფო საკითხების სრულად

²⁴ The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment, Edited by R. Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou, Hart Publishing, 2017, 237.

²⁵ მენაბდე ვ., საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას, წიგნიდან: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 117-118.

²⁶ Gegenava D., 25 Years in the Search of Legitimacy: Constitution of Georgia in Action, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, Vol. XIV, No. 1, 2021, 123.

²⁷ ზედელაშვილი დ., კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: უმრავლესობების ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი, წიგნიდან: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე. საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 170.

კონტროლისკენ მიისწრაფვის.²⁸ ამ მხრივ, გამონაკლისი არც 2017-2018 წლების რეფორმა ყოფილა.

რეფორმის მოსამზადებლად 2016 წლის 23 დეკემბერს შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. კომისიის შემადგენლობა საკმაოდ ინკლუზიური იყო და აერთიანებდა პრეზიდენტის ადმინისტრაციის, მთავრობის, სასამართლოს, სხვა საკონსტიტუციო უწყებების, პოლიტიკური პარტიების, რამდენიმე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებსა და ექსპერტებს, თუმცა ექსპერტების შერჩევის კრიტერიუმები ბუნდოვანი იყო.²⁹ იმის გათვალისწინებით, რომ კომისიის შემადგენლობა პარლამენტის თავმჯდომარის გადანყვეტილებით მტკიცდებოდა³⁰, ადვილი გასაგები გახდება, ხშირად რატომ ემთხვეოდა ზოგიერთი დამოუკიდებელი ექსპერტის მოსაზრება მმართველი გუნდის წარმომადგენელთა შეხედულებებს და სულაც არ ტოვებდა „დამოუკიდებლის“ შთაბეჭდილებას.³¹ პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ კომისიის მუშაობაში ჩართვაზე უარი განაცხადა, რადგან, მისი შეფასებით, პროცესი მოკლებული იყო პოლიტიკურ ნდობასა და ლე-

²⁸ Gegenava D., Retrospection of the Constitutional Reforms of Georgia: In Search of the Holy Grail, South Caucasus Law Journal, N8, 2017, 239.

²⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასება, 8 მაისი, 2017, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა და ფონდ ღია საზოგადოება – საქართველოს ანგარიში ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით/ვენეციის კომისიას, 3. <<https://shorturl.at/zAGK2>> [12.12.2023]

³⁰ „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის დადგენილების მე-4 პუნქტი.

³¹ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასება, 8 მაისი, 2017, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა და ფონდ ღია საზოგადოება – საქართველოს ანგარიში ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით/ვენეციის კომისიას, 3. <<https://shorturl.at/zAGK2>> [12.12.2023]

გიტიმაციას, საკითხთა განხილვის დემოკრატიულობას და არ იყო ორიენტირებული ფართო კონსენსუსის მიღწევაზე.³² მოგვიანებით, შემაჯამებელ სხდომამდე კომისია პროტესტის ნიშნად ოპოზიციურმა პოლიტიკურმა პარტიებმაც დატოვეს, რის გამოც წევრთა რაოდენობა 73-დან 60-მდე შემცირდა.³³

საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა მიმდინარეობდა არაჯანსაღ გარემოში. კომისიის ზოგიერთი წევრი, კომისიის თავმჯდომარის ჩათვლით, ზოგჯერ აგრესიული და არატოლერანტული იყო განსხვავებული ან კრიტიკული აზრის მიმართ, კერძოდ, ოპოზიციური პარტიებისა და სამოქალაქო სექტორის მიმართ. სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები კომისიის ექსპერტი წევრებისგანაც კი იღებდნენ შეურაცხყოფელ შენიშვნებს, რაზეც კომისიის თავმჯდომარე სათანადოდ არ რეაგირებდა. ასეთი მოპყრობა უარყოფითად აისახებოდა სამუშაო გარემოზე კომისიაში. ამასთან, მთლიანი პროცესი სწრაფ რეჟიმში მიმდინარეობდა და ყველა ეტაპზე აკლდა სიცხადე კენჭისყრის ან, ზოგადად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შესახებ.³⁴ სამწუხაროდ, ამ პროცესმა კიდევ ერთხელ დაადასტურა ქართული საკონსტიტუციო პრაქტიკისათვის დამახასიათებელი ის ჭეშმარიტება, რომ საკონსტიტუციო კომისია ძირითადად იქმნება არა პრობლემების გადაჭრისა თუ კონსტიტუციის გაუმჯობესებისთვის, რაც სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის კონსენსუსს დაეყრდნობა, არამედ მხოლოდ „პრესტიჟისათ-

³² President's Administration Boycotts Planned Constitutional Reform Commission, Civil Georgia, Tbilisi, 12 December 2016, <<http://civil.ge/eng/article.php?id=29687>> [12.12.2023]

³³ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასება, 8 მაისი, 2017, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა და ფონდ ღია საზოგადოება – საქართველოს ანგარიში ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით/ვენეციის კომისიას, 5. <<https://shorturl.at/zAGK2>> [12.12.2023]

³⁴ იქვე.

ვის“, რათა საკონსტიტუციო კომისიის სახელით პარლამენტსა და საზოგადოებას წარედგინოს კონკრეტულ პირთა ჯგუფის ვიწროპარტიული ინტერესებით გაჯერებული პროექტი.³⁵

2. საზოგადოების დამოკიდებულება საკონსტიტუციო რეფორმისადმი

2.1. აშშ-ის ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) კვლევა

2017 წლის ივნის-ივლისში აშშ-ის ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) დაკვეთით ჩატარდა საზოგადოების განწყობის კვლევა საქართველოში. კვლევის ფარგლებში სრულად გამოიკითხა 2261 ადამიანი მთელი საქართველოს მასშტაბით, გარდა ოკუპირებული ტერიტორიებისა. კვლევის საშუალო ცდომილების ზღვარი +/- 2.2% იყო. შეკითხვები ეხებოდა ქვეყნის მიმართულებას, საცხოვრებელ პირობებს, ეროვნულ და ადგილობრივ პრობლემატიკას, ხელისუფლების საქმიანობას, საგარეო პოლიტიკას, მიმდინარე მოვლენებსა და რეფორმებს.³⁶

კვლევაში რამდენიმე კითხვა საკონსტიტუციო რეფორმას უკავშირდებოდა. შეკითხვაზე, რესპონდენტმა იცოდა თუ არა გასული წლის დეკემბერში საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და ამ კომისიის მიერ 2017 წლის აპრილში კონსტიტუციის სამუშაო ვერსიის მიღების შესახებ, გამოკითხულთა 60%-მა უარყოფითი პასუხი გასცა, ხოლო კიდევ 8%-მა არ იცოდა (რა ეპასუხა) და მხოლოდ გამოკითხულთა 32% იყო საქმის კურსში.³⁷

³⁵ Gegenava D., Retrospection of the Constitutional Reforms of Georgia: In Search of the Holy Grail, South Caucasus Law Journal, N8, 2017, 239.

³⁶ საზოგადოების განწყობა საქართველოში: 2017 წლის ივნისის კვლევის შედეგები ჩატარებული NDI-ის დაკვეთით CRRC საქართველოს მიერ. <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_june%202017_ISSUES_GEO-VF.pdf> [12.12.2023]

³⁷ იქვე, შეკითხვა 51.

მომდევნო კითხვები ეხებოდა მხოლოდ იმ 32%-ს, რომელიც ცვლილებების შესახებ საქმის კურსში იყო. შეკითხვაზე, ფიქრობთ თუ არა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ საკმარისი ინფორმაცია გაქვთ, 59%-ს მიაჩნდა, რომ არ იყო საკმარისად ინფორმირებული, 2%-ს პასუხი არ ჰქონდა, ხოლო 39% თავს საკმარისად ინფორმირებულად მიიჩნევდა.³⁸ მომდევნო შეკითხვა ეხებოდა იმ საჯარო შეხვედრებს, რომლებიც პარლამენტის წევრებმა მოსახლეობასთან საკონსტიტუციო ცვლილებების განსახილველად გამართეს. რესპონდენტებს უნდა ეპასუხათ, დაესწრნენ თუ არა რომელიმე ასეთ შეხვედრას. გამოკითხულთა 89 %-ის პასუხი უარყოფითი იყო, 9%-მა პასუხი ვერ გასცა და მხოლოდ 2%-მა უპასუხა დადებითად.³⁹ ბოლო საკითხი უფრო შინაარსობრივი იყო. რესპონდენტებს უნდა ეპასუხათ შეკითხვაზე, საკონსტიტუციო ცვლილებები სრულად, ნაწილობრივ თუ საერთოდ არ ასახავდა მოქალაქეების შეხედულებებს. პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა: სრულად ასახავს – 6%, ნაწილობრივ ასახავს – 47%, საერთოდ არ ასახავს – 32%, არ ვიცი – 15%.⁴⁰

წარმოდგენილი კვლევა ნათლად აჩვენებს, რომ მოსახლეობას ნახევარზე მეტს – 60%-ს ქვეყნის ძირითადი კანონის ცვლილების პროცესთან დაკავშირებით წარმოდგენა არ გააჩნია. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მოსახლეობის 60%-თვის კონსტიტუცია „უცხოა“ და კიდევ ერთხელ ადასტურებს საკონსტიტუციო კომისიის ფორმალურ ხასიათს. ზედმეტია საუბარი კომისიის ინკლუზიურობასა თუ გამჭვირვალობაზე, როდესაც მოსახლეობის უმრავლესობა საერთოდ არ არის ინფორმირებული კომისიის მუშაობის შესახებ. ამიტომ ყოველმა საკონსტიტუციო კომისიამ და განსაკუთრებით, პარლამენტმა, ყოველი ღონე უნდა იხმაროს, რომ საკონსტიტუციო პროცესის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება თითოეულ დასახლებულ პუნქტში მაქსიმალურად იქნეს უზრუნველყოფილი.

³⁸ იქვე, შეკითხვა 52.

³⁹ იქვე, შეკითხვა 53.

⁴⁰ იქვე, შეკითხვა 54.

მეორე კითხვა აჩვენებს კონსტიტუციის პროექტის განხილვის მიზნით საყოველთაო-სახალხო შეხვედრების ფორმალურ ხასიათს. საერთო გამოკითხულთა 32%-იდან (რომელსაც წარმოადგენა ჰქონდა მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის შესახებ) მხოლოდ 2%, ხოლო საერთო გამოკითხულთა (100%) მხოლოდ 0.64%-ს შეადგენს ადამიანთა რიცხვი, ვინც ჩაერთო შეხვედრებში, ეს კი მიუთითებს კონსტიტუციური კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიზნით არსებული ფორმით შეხვედრების ფორმალურ ხასიათსა და ეფექტის არქონაზე.

დაბოლოს, რაც შეეხება საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისობას მოქალაქეების შეხედულებასთან, კვლევა აჩვენებს, რომ მხოლოდ 32%-ის 6%, ანუ საერთო გამოკითხულთა (100%) 1.92% მიიჩნევს, რომ კონსტიტუცია სრულად ითვალისწინებს მოსახლეობის შეხედულებებს, რაც უკიდურესად დაბალი მაჩვენებელია. რაც შეეხება მოსახლეობის შეხედულებების ნაწილობრივ ასახვას, მართალია, მისი პროცენტული მაჩვენებელი გაცილებით მაღალია და 47%-ს შეადგენს, მაგრამ ეს არ არის დამაიმედებელი მონაცემი შემდეგი 2 ფაქტორის გათვალისწინებით: 1. ისევ და ისევ, ეს არის საერთო გამოკითხულთა (100%) 32%-ის 47%, ხოლო საერთო – 100%-თან მიმართებით 15.04%-ს შეადგენს. ანუ კონსტიტუციის პროექტს მოსახლეობის შეხედულებებთან ნაწილობრივ შესაბამისად გამოკითხულთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 15.04% მიიჩნევს; 2. კონსტიტუციის პროექტში აისახა რამდენიმე პოპულისტური ნორმა, რომელთაგან ერთ-ერთი იყო ქორწინების, ქალისა და მამაკაცის კავშირად განსაზღვრა,⁴¹ რაც ავტომატურად გამოიწვია ჰომოსექსუალურ ქორწინებას. რეფორმაზე მუშაობის დაწყებამდე, წლების მანძილზე სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფი აქტიურად საუბრობდა ერთი და იმავე სქესის პირთა ქორწინების აკრძალვაზე პოპულისტური მიზნით, ხოლო ამ თემით წინასაარჩევნო მანიპულირება

⁴¹ დღეს ეს ნორმა მოცემულია საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის პირველ პუნქტში.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე მმართველი პარტიის დღის წესრიგს შეადგენდა.⁴² ქორწინებას მიემატა რელიგიური საკრალურობის ასპექტიც, რამაც, ფაქტობრივად, გადანონა ყველა მნიშვნელოვანი სოციალური თუ სხვა საკითხი, რომელიც წინასაარჩევნოდ აქტიურდება.⁴³ სწორედ ამიტომაც, დასაშვებია, რომ ის, ვინც კონსტიტუციის პროექტს მოსახლეობის შეხედულებებთან ნაწილობრივ შესაბამისად მიიჩნევდა, სწორედ აღნიშნულ, მათთვის მგრძნობიარე საკითხებს გულისხმობდა. ასეც რომ არ იყოს და ამ 15.04%-ს დამატოს საერთო გამოკითხულთა 1.92%, რომლებიც საკონსტიტუციო ცვლილებებს მოქალაქეების შეხედულებასთან შესაბამისად მიიჩნევენ, გამოდის დაახლოებით 17%, ანუ საკონსტიტუციო რეფორმას მოქალაქეთა შეხედულებებთან სრულ ან ნაწილობრივ შესაბამისად საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 17% მიიჩნევს. აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია საკონსტიტუციო იდენტიობასა თუ კონსტიტუციისადმი მოსახლეობის ლოიალურობაზე საუბარი.

2.2. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის სოციოლოგიური კვლევა

NDI-ის კვლევის შედეგებს ადასტურებს კიდევ ერთი კვლევა, რომელიც ჟურნალ „ორბელიანი“ 2020 წლის მე-2 ნომერში გამოქვეყნდა და 2017-2018 წლების რეფორმას ეხება. კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 2235-მა სრულწლოვანმა რესპონდენტმა.⁴⁴ კვლევის

⁴² საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასება, 8 მაისი, 2017, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა და ფონდ ღია საზოგადოება – საქართველოს ანგარიში ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით/ვენეციის კომისიას, 14. <<https://shorturl.at/bDHK2>> [12.12.2023]

⁴³ გეგენავა დ., ქორწინების „კონსტიტუციონალიზაცია“ საქართველოში, ჟურნ. „ორბელიანი“, N3, 2020, 130.

⁴⁴ მეტრეველი ს., 2017-2018 წლების საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმის სოციოლოგიური ანალიზი, ჟურნ. „ორბელიანი“, N2, 2020, 59-66.

თანახმად, მოსალოდნელი საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ რესპონდენტების დიდი ნაწილი – 52%-მდე, საკუთარ თავს სრულიად ან მეტნაკლებად არაინფორმირებულად მიიჩნევდა, 32.7%-მა განაცხადა, რომ მცირედ იყო ინფორმირებული და მხოლოდ გამოკითხულთა 16% თავს ინფორმირებულად მიიჩნევდა. გამოკითხულთა 55% აცხადებდა, რომ წაკითხული ჰქონდა საკონსტიტუციო ცვლილებები, მაგრამ განხილვის პროცესში მონაწილეობა არ მიუღია, რადგან ამის შესახებ ინფორმაცია არ ჰქონდა.

სხვა შეკითხვები უფრო სიღრმისეული იყო და კონსტიტუციაში განსახორციელებელ ძირითად შინაარსობრივ საკითხებს ეხებოდა. მაგალითად: გაირკვა, რომ საპარლამენტო მოდელს მხარს უჭერდა გამოკითხულთა მხოლოდ 33%, 35% – საპრეზიდენტოს, ხოლო 27% შერეული მოდელის მომხრე იყო. პარლამენტის დაკომპლექტების წესს, როდესაც პარტიების ბლოკებად გაერთიანება იკრძალებოდა და პროპორციულ არჩევნებში დაწესებული იქნებოდა 5%-იანი ბარიერი, არ ეთანხმებოდა გამოკითხულთა 74%. გამოკითხულთა 50% პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის მომხრე იყო, ხოლო 36%-ს მიაჩნდა, რომ პრეზიდენტი პარლამენტმა უნდა აირჩიოს.

რამდენიმე საკითხზე მოსაზრებები თითქმის შუაზე გაიყო. მათ შორის იყო ქორწინების განსაზღვრების კონსტიტუციაში ასახვის თემაც. 50.4% მიიჩნევდა, რომ ასეთი ნორმა აუცილებელი იყო, რადგან იგი ხელს შეუწყობდა ქორწინების ტრადიციის განმტკიცებას და გამორიცხავდა ერთნაირ სქესიანთა ქორწინებას. გამოკითხულთა 49.6%-ს აზრით, ასეთი ჩანაწერი კონსტიტუციაში საჭირო არ იყო, რადგან მიმდინარე კანონმდებლობის დონეზე იდენტური ნორმა არსებობდა.

53.5% ემხრობოდა კონსტიტუციაში იმ ნორმის შეტანას, რომლითაც უცხოელებსა და უცხოეთში შექმნილ კომპანიებზე იკრძალებოდა მიწის გასხვისება და ამას სახელმწიფოს ეროვნული ინტერესებით ხსნიდა, 46.5% კი მიიჩნევდა, რომ ასეთი აკრძალვა შეამცირებდა ინვესტიციებს და დააბრკოლებდა საქართველოს განვითარებას.

ზოგადად, საკონსტიტუციო რეფორმები 40.6%-მა შეაფასა, როგორც მმართველი გუნდის ძალაუფლების გასამყარებლად მიმართული, ხოლო 30% ამ ცვლილებებს დემოკრატიის გაუმჯობესებისკენ გადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევდა.⁴⁵

2.3. შეჯამება

ზემოაღნიშნული კვლევები განსხვავებულია, რადგან კვლევებს სხვადასხვა მიზანი ჰქონდა. NDI-ის კვლევაში საკონსტიტუციო ცვლილებებს მხოლოდ სამი კითხვა ეთმობოდა, მაშინ, როდესაც მეორე კვლევის მიზანი კონკრეტულად კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიმართ საზოგადოების შეხედულებების შესწავლა იყო. ამიტომ, NDI-ის კვლევისგან განსხვავებით, რაოდენობრივ კვლევასთან ერთად ჩატარდა ორი ფოკუს-ჯგუფი. აქედან გამომდინარე, ცხადია, მონაცემებში არის განსხვავებებიც, თუმცა საერთო სურათი და ტენდენციები მაინც მსგავსია.

ორივე კვლევა აჩვენებს, რომ საკონსტიტუციო რეფორმებთან დაკავშირებით საზოგადოება არ იყო სათანადოდ ინფორმირებული. ასევე, ორივე კვლევამ გამოავლინა კონსტიტუციური კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის ფორმალური ხასიათი, რადგან გამოკითხულთა უდიდეს უმრავლესობას ძირითადად ინფორმაციის არარსებობის გამო მასში მონაწილეობა არ მიუღია. გამოიკვეთა მოქალაქეთა შეხედულებების წინააღმდეგობა საკონსტიტუციო რეფორმასთან. მაგალითად, პარლამენტის საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებულ ცვლილებას 74% უარყოფითად აფასებდა; პრეზიდენტის არჩევის წესის შეცვლას გამოკითხულთა მესამედზე ცოტა მეტი (36%) ეთანხმებოდა და სხვა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ საზოგადოების დიდი ნაწილი ინფორმირებული არ იყო და მას მოსახლე-

⁴⁵ იქვე, 62-65.

ობა სკეპტიკურად უყურებდა. ნიშანდობლივია, რომ საკონსტიტუციო რეფორმას მხოლოდ გამოკითხულთა მესამედზე ნაკლები მიიჩნევდა პროგრესულ ნაბიჯად, რაც დამაიმედებელი ნამდვილად არ არის. შესაბამისად, ჩნდება დიდი პასუხგაუცემელი კითხვა: რამდენად ლეგიტიმურია (მატერიალური ლეგიტიმაციის გაგებით) საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია?

IV. დასკვნა

2017-2018 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად გამოიკვეთა საკონსტიტუციო კანონშემოქმედების პროცესის მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც, უპირველეს ყოვლისა, მოსახლეობის ინფორმირებულობასა და პროცესში საზოგადოების ჩართულობასთან არის დაკავშირებული. საკონსტიტუციო ცვლილებები უნდა ეყრდნობოდეს საზოგადოების აზრს და საერთო კონსენსუსს, რის გამოც კონსტიტუციური კანონპროექტის შემუშავებაში საზოგადოება მაქსიმალურად უნდა იყოს ჩართული და სწორედ ის იძლეოდეს საკონსტიტუციო ცვლილებების მთავარ ორიენტირებს. ამ მიზნით, სასურველია, ცვლილებებს წინ უძღოდეს სოციოლოგიური კვლევა ან პლემბისციტი.

შესაცვლელია საკონსტიტუციო სამართალშემოქმედების ტექნიკაც. კონსტიტუციური კანონი უნდა ემსახურობდეს კონსტიტუციაში ცვლილებას და არ ინვედეს გაორებას, შესაბამისად, მასში ცალკე არ უნდა იყოს დამატებითი ნორმები თუ დებულებები, რომლებიც კონსტიტუციის ტექსტში არ ხვდება. ლოგიკურად, გარდამავალი დებულებები უნდა აისახოს კონსტიტუციაში და არა კონსტიტუციის ტექსტს მიღმა, ცალკე კონსტიტუციურ კანონში. კონსტიტუცია ისედაც რთული სამართლებრივი აქტია და მასში ხელოვნურად დამატებითი ბუნდოვანების შეტანა საჭირო არ არის.