

## 2017-2018 წლების საქართველოს საკონსტიტუციო ჩაფორმის სოციოლოგიური ანალიზი

*„კონსტიტუციის შექმნით ჩვენ ვქმნით დულაბს, რომლითაც ვაშენებთ და ვქმნით საკუთარ თავს. ადამიანები ქმნიან კონსტიტუციას და კონსტიტუცია ქმნის ადამიანებს. ეს არის ონტოლოგიური სიციხადე თავად ისტორიისა, ისტორიის სტრუქტურისა და ადამიანისა, ადამიანური სულიისა და არსებობისა, კონსტიტუცია ჩვენ გვესაჭიროება არა მხოლოდ, როგორც ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ ნორმათა და კანონთა სფერო, არამედ როგორც სიცოცხლისუნარიანი ორგანო, რომელიც მოქალაქეებსაც მინიჭებს სიცოცხლეს. უნდა დაიბადო კონსტიტუციის წიაღში.“<sup>1</sup>*

მერაბ მამარდაშვილი

### I. შესავალი

კონსტიტუცია უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია, რომელიც განაპირობებს საზოგადოებაში ისეთ ფასეულობათა ბალანსს, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელია ადამიანის კეთილდღეობის მიღწევა.<sup>2</sup> თავისუფლების, თანასწორობისა და წესრიგის კონსტიტუციური თანაფარდობა ქმნის ისეთ მმართველობას, სადაც უზრუნველყოფილია ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. შესაბამისად, ნებისმიერი ცვლილება, რომელიც კონსტიტუციაში შედის, აისახება ადამიანთა ცხოვრებაზე და მნიშვნელოვანია ამ ცვლილებათა პროცესში მოქალაქეების ჩართულობა. კონსტიტუციის შექმნა საკმაოდ რთული პროცესია, რომლის დროსაც ინტერესთა კონფლიქტი საერთო სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობის ჩამოყალიბებამდე მიდის. ერთი მხრივ, „კანონმდებლები შესაძლებელია შეეცადონ თავიანთი პოლიტიკური კურსი და ტენდენციური მოსაზრებები ჩართონ განხილვის პროცესში ან თავად კონსტიტუციის ტექსტში“<sup>3</sup>, მეორე მხრივ, კონსტიტუციისთვის აუცილებელია უფრო ფართო საზოგადოებრივი ლეგიტიმურობის მინიჭება, რის შედეგადაც ეს პროცესი ხელმისაწვდომი გახდება არა მხოლოდ ექსპერტთა ვიწრო წრისთვის,<sup>4</sup> არამედ იმ მოქალაქეებისთვის, რომელთაც აღნიშნულ პროცესში ჩართვა სურთ.

კონსტიტუცია, როგორც დამფუძნებელი დოკუმენტი, საზოგადოების ისტორიულ, პოლიტიკურ, სოციალურ, კულტურულ და ეკონომიკურ პრიორიტეტებს

\* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასისტენტი, სოციოლოგიის საბაკალავრო პროგრამის თანახელმძღვანელი.

<sup>1</sup> მამარდაშვილი მ., ცნობიერების ტოპოლოგია, თბილისი, 2011, 258-259.

<sup>2</sup> Thornhill C., A Sociology of Constitutions, Cambridge University Press, 2011, 47.

<sup>3</sup> Comparative Constitutional Law, Edited by T. Ginsburg and R. Dixon, Edward Elgar Publishing, 2011, 44.

<sup>4</sup> Brandt M., Cottrell J., Ghai Y., Regan A., Constitution-making and Reform Options for the process, Publisher Interpeace, 2011, 14.

ასახავს.<sup>5</sup> თითოეული საკითხი დაკავშირებულია მოქალაქეების ნებასთან და ნებისმიერი ცვლილება, რომელიც კონსტიტუციაში შედის, აისახება მათ ცხოვრებაზე, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ფუნდამენტურ პრინციპებზე, ასევე, ქვეყნის სამომავლო განვითარების ძირითად მიმართულებაზე.

საქართველოში რამდენიმე ათასწლეულის განმავლობაში ყალიბდებოდა სახელმწიფოებრიობა, პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურა. 1995 წლის კონსტიტუცია, როგორც თანემდროვე კონსტიტუციების უმრავლესობა, წერილობითი სამართლებრივი დოკუმენტია<sup>6</sup> და მუდმივად განიცდის ცვლილებებს.<sup>7</sup> საბჭოთა კომუნისტური იდეოლოგიის დაღწევის შემდეგ, დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის ბევრი მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდა, ქვეყანა სრულიად გადართო დემოკრატიის რელსებზე და შეიძინა ის ღირებულებები, რაც ევროპული დემოკრატიისთვისაა დამახასიათებელი. თუმცა დემოკრატიის მშენებლობა არ არის პროცესი, რომელიც ოდესმე შეიძლება დასრულდეს დასრულდეს ჩაითვალოს, ყოველი ახალი ეპოქა ახალი გამოწვევებისა და ამოცანების წინაშე აყენებს საზოგადოებას და მათზე ღირსეული პასუხი მხოლოდ დემოკრატიის, ადამიანის უფლებათა დაცვით, სამართლიანი საზოგადოების უწყვეტი სრულყოფით შეიძლება.<sup>8</sup> ამ მიმართულებით კონსტიტუციამ არაერთი ცვლილება განიცადა და ბოლო მათგანი 2017-2018 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა იყო,<sup>9</sup> რომლის მიმართაც საზოგადოების დიდი ინტერესი გამოვლინდა<sup>10</sup>.

## II. კვლევის ანგარიში

საკონსტიტუციო რეფორმის აქტუალობიდან გამომდინარე ჩატარდა კვლევა, რომლის მიზანიც იყო კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიმართ (პრეზიდენტის უფლებამოსილების რევიზია, პრეზიდენტის არჩევითობა, საარჩევნო სისტემის რეორგანიზაცია, მმართველობის მოდელი<sup>S</sup> ცვლილება და ა.შ) საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულებების შესწავლა; იმის დადგენა, თუ რამდენად ინფორმირებულია კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შინაარსის შესახებ მოსახლეობა და რამდენად შეესაბამება ის ამომრჩევლების ღირებულებით, პოლიტიკურ და სახელმწიფოებრივ პოზიციას. კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, განხორციელდა რაო-

<sup>5</sup> Comparative Constitutional Law, Edited by T. Ginsburg and R. Dixon, Edward Elgar Publishing, 2011, 52.

<sup>6</sup> მუსხელიშვილი მ., კონსტიტუციის დისკურსული ლეგიტიმაცია, თბილისი, 2006, 17.

<sup>7</sup> დანვრილებით იხ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 25-26.

<sup>8</sup> Brandt M., Cottrell J., Ghai Y., Regan A., Constitution-making and Reform Options for the process, Publisher Interpeace, 2011, 31.

<sup>9</sup> იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, 13.10.2017, „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, 23.03.2018.

<sup>10</sup> იხ., გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნი: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, დ. გეგენავას და მ. ჯიქიას რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 106-124.

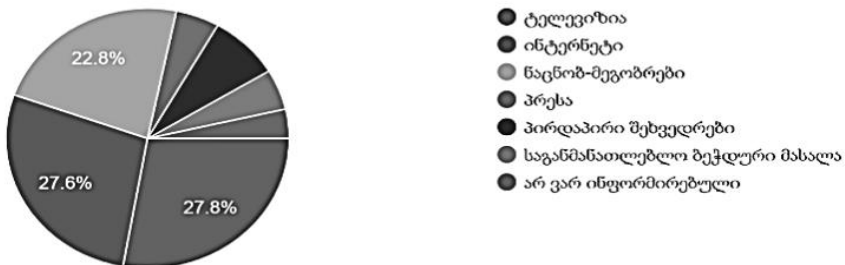
დენობრივი კვლევა, თუმცა ჩატარდა ორი ფოკუს-ჯგუფი, როგორც რაოდენობრივი კვლევის დამხმარე ინსტრუმენტი.

კვლევის ობიექტია საქართველოს მოსახლეობა, რომელთა მინიმალური ასაკი 18 წელი და მეტია. შერჩევის მოცულობა განისაზღვრა 2 235 რესპონდენტით, შერჩევის ეს მოცულობა საკმარისია რეპრეზენტატიული მონაცემების მისაღებად.

**ცხრილი N1**

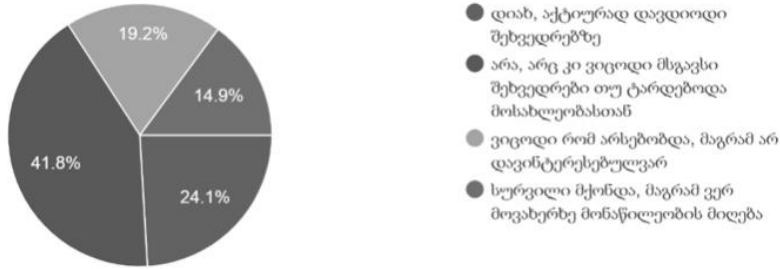
	რაოდენობა	ცდომილება 94% საიმედოობით
<b>სქესი</b>		
მამრობითი	1081	4%
მდედრობითი	1154	4%
<b>შრომითი სტატუსი</b>		
დაუქსამებელი/უმუშევარი	687	4%
დასაქმებული	1511	3.3%
პენსიონერი	37	3.2%
<b>განათლების დონე</b>		
არასრული/სრული საშუალო/პროფესიული	1446	3.3%
არასრული/სრული უმაღლესი	789	4.0%
<b>ასაკი</b>		
18-30	872	4.5%
31-40	1189	4.5%
41-50	110	4.3%
51-ზევით	64	4.3%
<b>სულ</b>	2235	2.5%

გამოკითხვამ აჩვენა, რომ რესპონდენტების უფრო დიდი ნაწილი (52%-მდე) საკუთარ თავს სრულიად ან მეტწილად არაინფორმირებულად მიიჩნევს მოსალოდნელი საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ, 32.7% აცხადებს, რომ მცირედ ინფორმირებულია, ხოლო გამოკითხულთა 16% თავს ინფორმირებულად მიიჩნევს. საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ ძირითადი წყარო ტელევიზია (28%) და ინტერნეტი (28%), თითქმის იგივე პროცენტული მაჩვენებელი აქვს ნაცნობ-მეგობრებით ინფორმაციის მიღებასაც.



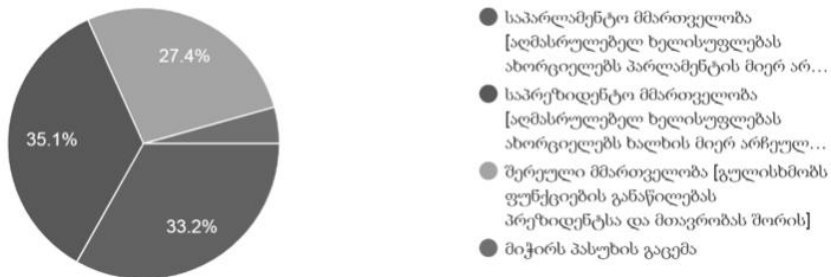
სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტი

გამოკითხულთა ნახევარზე მეტს (55%) ნაკითხული აქვს საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი, თუმცა არ მიუღია მონაწილეობა განხილვის პროცესში, რადგანაც არ ჰქონდა ინფორმაცია, რომ მოსახლეობასთან მსგავსი შეხვედრები ტარდებოდა. სახელმწიფო არ იყო აქტიური მოსახლეობის რეალური ინფორმირების კუთხით.



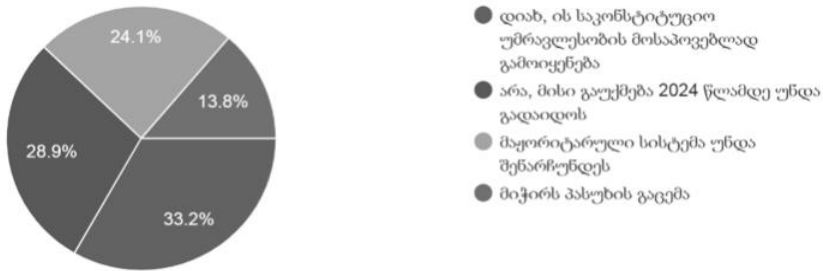
რესპონდენტების აზრი გაიყო იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად გამართლებული იყო პრეზიდენტის გადაწყვეტილება, მონაწილეობა არ მიეღო საკონსტიტუციო ცვლილებებზე მომუშავე კომისიაში, რომელიც პარლამენტთან შეიქმნა. ერთი ნაწილი (დაახლოებით 45%) პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას ამართლებს, ხოლო თითქმის იმდენივე ნაწილი (42%) – არა.

საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია პრეზიდენტის არჩევის წესსა და პარლამენტის არჩევისა და საქმიანობის წესს. შესაბამისად, კვლევაში აქცენტი გაკეთდა ამ ორ საკითხზე. აღმოჩნდა, რომ მოსახლეობის უმრავლესობა სრულად ინფორმირებულია, თუ რას გულისხმობს საპარლამენტო მმართველობა, თუმცა სახელმწიფო მოწყობის მოდელებიდან გამოიყო 3 ძირითადი მოდელი და გამოკითხულთა პროცენტული მაჩვენებელიც სამ თითქმის თანაბარ ნაწილად გაიყო: რესპონდენტთა 33% საპარლამენტო მმართველობას უჭერს მხარს, 35% – საპრეზიდენტო მმართველობას, ხოლო 27% შერეული მმართველობის მომხრეა.

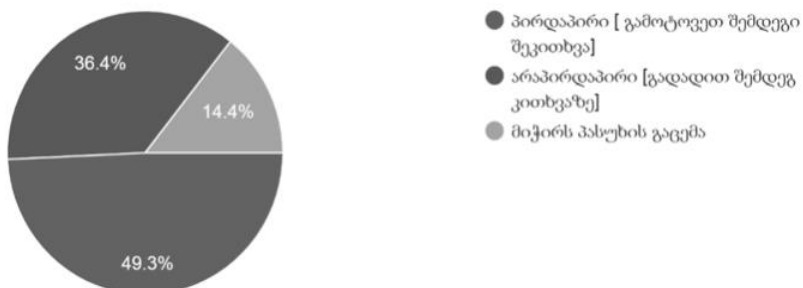


ცვლილებების პროექტის თანახმად, უქმდება მაჟორიტარული სისტემა და პარლამენტის 150-ვე წევრი აირჩევა პროპორციული წესით. ამასთან, იკრძალება რამდენიმე პარტიის მიერ საარჩევნო ბლოკების შექმნა, ხოლო საარჩევნო ბარიერი კვლავ 5% რჩება. საკონსტიტუციო ცვლილებებების ეს ნაწილი ორაზროვანია რესპონდენტთა დიდი ნაწილისთვის. გამოკითხულთა დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ სრუ-

ლიად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლა წინგადადგმული ნაბიჯია, თუმცა ამ სიახლეს ჩრდილს აყენებს გადაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილების არაპროპორციული წესი, მით უმეტეს იმ პირობებში, როცა საარჩევნო ბარიერი არ მცირდება და საარჩევნო ბლოკების შექმნა იკრძალება. რესპონდენტთა ცალსახა რეზისტენტულობის („სრულიად არ ვეთანხმები“) ხარისხი მაღალია (74%) არჩევნებში პარტიათა შორის ხმების გადანაწილების იმგვარ წესზე, როდესაც გადაუნაწილებელი ხმები მხოლოდ პირველ ადგილზე გასული პარტიების აქტივში იწერება. გამოკითხულთა უმრავლესობის აზრით, კანონის ეს ნაწილი არაპროპორციულად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩააყენებს პირველ ადგილზე გასულ პარტიას. გამოკითხულ რესპონდენტთა 33% მიიჩნევს, რომ უნდა გაუქმდეს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა, რადგან ის საკონსტიტუციო უმრავლესობის მოსაპოვებლად გამოიყენება, მისგან საპირისპიროდ, რესპონდენტთა 24% მიიჩნევს, რომ მაჟორიტარული სისტემა უნდა შენარჩუნდეს, ხოლო თითქმის 29% მის გაუქმებას 2024 წლამდე არ ემხრობა.



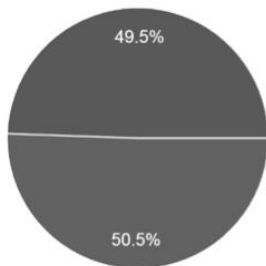
რაც შეეხება პრეზიდენტის არჩევის წესს, შემოთავაზებული პროექტით უქმდება პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა, მის ნაცვლად პრეზიდენტს საარჩევნო კოლეგია აირჩევს. აღნიშნულ წესს ეწინააღმდეგება გამოკითხულთა თითქმის 50% და მიიჩნევს, რომ პრეზიდენტი პირდაპირი წესით უნდა აირჩეს და მნიშვნელოვნად მიაჩნია პირდაპირი სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე პრეზიდენტის ინსტიტუტის შენარჩუნება, რომელსაც ხალხის ლეგიტიმაციაზე დაყრდნობით, შეეძლება საჭიროებისამებრ შეეწინააღმდეგოს საპარლამენტო უმრავლესობის არაჯანსაღ მისწრაფებებს. ამისგან საპირისპიროდ, რესპონდენტთა 36% პრეზიდენტის არაპირდაპირი გზით არჩევის მომხრეა და მიაჩნია, რომ პრეზიდენტი პარლამენტმა უნდა აირჩიოს.



გამოკითხვა, ასევე, შეეხო წინასაარჩევნო გარემოსთან დაკავშირებულ სხვადასხვა პერსპექტივას. რესპონდენტებისთვის შეთავაზებულ იქნა წყვილი დებულებები და მათ უნდა ამოერჩიათ ის, რომელსაც ეთანხმებოდნენ.

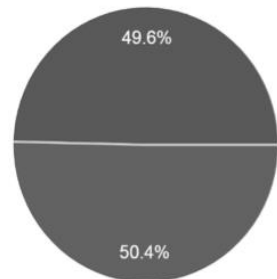
წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიების მიერ პოლიტიკური ბლოკების შექმნის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით რესპონდენტთა თვალსაზრისები გაიყო: 50.3%-თვის წინასაარჩევნო პერიოდში პარტიული ბლოკების არსებობა გამართლებულია, რადგან, ამის გარეშე ხელისუფლების შეცვლის შესაძლებლობა ძალზე მცირდება, ხოლო თითქმის ამდენივე ნაწილი 49.7% მიიჩნევს, რომ პოლიტიკურ პარტიებს წინასაარჩევნო პერიოდში არ უნდა მიეცეთ უფლება, გაერთიანდნენ პოლიტიკური ბლოკის სახით და ასე იბრძოლონ პარლამენტში ადგილის მოსაპოვებლად, რადგან ძალთა ბალანსი ირღვევა.

რესპონდენტთა თვალსაზრისი თანაბრად გაიყო იმ თემასთან დაკავშირებით, რომელიც ეხება საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადის ცვლილების კონსტიტუციაში ასახვას. ერთი ნაწილი (49.5%) მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციაში უნდა არსებობდეს ჩანაწერი საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახით შემოღების ან არსებული განაკვეთის მხოლოდ რეფერენდუმის გზით გაზრდის შესახებ. რესპონდენტთა მეორე ნაწილი (50.5%) კი მიიჩნევს, რომ ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს რეფერენდუმის გარეშე საგადასახადო ცვლილებების მიღება.



- მიზანშეწონილად მიმაჩნია, კონსტიტუციაში იყოს ჩანაწერი, რომ საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, ან არსებული განაკვეთის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით
- სახელმწიფოს და ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს რეფერენდუმის გარეშე შეიტანოს ცვლილებები საგადასახადო პოლიტიკაში

რესპონდენტთა ნახევარი (50.4%) მიზანშეწონილად მიიჩნევს კონსტიტუციაში ქორწინების განსაზღვრების ჩანერას, რომ ეს არის ქალსა და მამაკაცს შორის ნებაყოფლობითი კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით, რაც ქორწინების ტრადიციის განმტკიცებას და ერთნაირ სქესიანთა თანაცხოვრების დაკანონებას გამოორიცხავს. მეორე მხრივ, თითქმის იგივე პროცენტული მაჩვენებელი – 49.6% მიიჩნევს, რომ აუცილებელი არაა კონსტიტუციაში მსგავსი ჩანაწერის გაკეთება, რადგან ეს ისედაც განსაზღვრულია სამოქალაქო კოდექსით.



- მიზანშეწონილად მიმაჩნია, კონსტიტუციაში ჩაიწეროს ქორწინების განსაზღვრება, რომ ეს არის ქალსა და მამაკაცს შორის ნებაყოფლობითი კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით. ასეთი ჩანაწერი განამტკიცებს ქორწინებას...
- აუცილებლობას არ წარმოადგენს კონსტიტუციაში ქორწინების ჩანაწერის გაკეთება, რომ ეს არის ოჯახის შესაქმნელად ქალსა და მამაკაცს შორის ნებაყოფლობითი კავ...

რაც შეეხება ალტერნატიულ მოსაზრებებს უცხოეთში დაფუძნებულ კომპანიაზე ან უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე მინის გასხვისების ან არგასხვისების შესახებ, გამოკითხვამ აჩვენა, რომ რესპონდენტთა თითქმის ნახევარზე მეტს (53.5%) მიზანშეწონილად მიაჩნია უცხოეთში დაფუძნებულ კომპანიაზე ან უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე მინის გასხვისების აკრძალვა, რადგან ამით დაცული იქნება საქართველოს, როგორც მცირემინიანი ქვეყნის, სახელმწიფოებრივი და ეროვნული ინტერესები. მეორე მხრივ, რესპონდენტთა არცთუ უმნიშვნელო ნაწილი – 46.5% არ ეთანხმება მსგავს აკრძალვას, რადგან ამით უცხოელი ინვესტორების უფლებები ირღვევა და მიაჩნია, რომ ამით საქართველო კარგავს ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობას, რადგან ასეთი აკრძალვა ინვესტიციების შემცირებას გამოიწვევს.

### III. დასკვნა

საკონსტიტუციო ცვლილებები დემოკრატიისთვის დამახასიათებელი ნიშანია და იგი კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს თავისთავად არ ეწინააღმდეგება. აღნიშნულ შედეგებზე დაყრდნობით შესაძლებელია ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულ პროექტში არის პოზიტიური ინიციატივები, თუმცა, ამის პარალელურად, არის ნეგატიური ცვლილებებიც, რომლებსაც არ ეთანხმება საზოგადოების დიდი ნაწილი და მიიჩნევს, რომ არ ემსახურება ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და პრინციპების განმტკიცების ინტერესს. გამოკითხვა ადასტურებს, რომ საზოგადოებაში აღნიშნულ საკონსტიტუციო პროექტზე აზრი ორად იყოფა და რთული სათქმელია, რა გავლენას იქონიებს აღნიშნული ცვლილებები მოქალაქეებზე. რესპონდენტთა დიდი ნაწილისთვის ნაკლებად ხელმისაწვდომი იყო ინფორმაცია საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის შესახებ, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ სახელმწიფომ სათანადოდ არ იზრუნა აღნიშნულ საკითხში მოქალაქეების აქტიურად ჩართვასა და სრულად ინფორმირებაზე. იქიდან გამომდინარე, რომ პროექტში არსებული ცვლილების შესახებ ზუსტი ინფორმაცია არა აქვს მოსახლეობას, გამოკითხულ რესპონდენტთა დიდი ნაწილი (40.6%) მიიჩნევს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებები მიმართულია იმისკენ, რომ მმართველმა გუნდმა ერთპიროვნულად გაიმყაროს ძალაუფლება, ხოლო გამოკითხულთა 30% მიიჩნევს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებები დემოკრატიული პოლიტიკის განვითარებასა და ძალაუფლების დაბალანსებას შეუწყობს ხელს, თუ ის სწორად იქნება დაგეგმილი და განხორციელებული.

ერთი რამ ცხადია, ცვლილებები მიმართული უნდა იყოს მოსახლეობის კეთილდღეობის გაუმჯობესებასა და დემოკრატიული პრინციპების დაცვაზე. მნიშვნელოვანია, რომ საკონსტიტუციო რეფორმა ემყარებოდეს ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსს და არა ერთი რომელიმე პოლიტიკური ჯგუფის შეხედულებასა და ინტერესს. აქედან გამომდინარე, საჭიროა იმ სახელმწიფო ორგანოების უფრო მძლავრად მუშაობა, რომელთაც ევალებათ ცვლილებების საზოგადოებამდე მიტანა, მათი

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტი

დამოკიდებულებების განსაზღვრა და გაანალიზება, რათა მოსახლეობა მაქსიმალურად ჩაერთოს ყველა საკონსტიტუციო ცვლილებაში.