



საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის შეფასება

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

2018 წელი

ავტორი: სოფო ჭარელი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

გამოცემაზე პასუხისმგებელი: სულხან სალაძე



აინყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით,
ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

1.	შესავალი	4
2.	მეთოდოლოგია	4
3.	ძირითადი მიგნებები	4
4.	სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა	6
4.1.	საკონსტიტუციო კომისიის ფორმირება	6
4.1.1.	საკონსტიტუციო კომისიის შეადგენლობა	6
4.1.2.	საკონსტიტუციო კომისიის შეადგენლობაში შესული ცვლილებები	9
4.2.	საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ვადა	9
4.3.	საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი	10
4.4.	საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის დესტრუქციული ნაწილი	13
4.5.	საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობა	14
4.6.	საკონსტიტუციო კომისიის დასკვნითი სხდომა	16
4.7.	საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მხარდაჭერილი კონსტიტუციური კანონის პროექტი	17
4.8.	საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მხარდაჭერილ კანონპროექტში საიას მიერ წარდგენილი მოსაზრებების გათვალისწინების დინამიკა	19
5.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა	20
5.1.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვასთან დაკავშირებული ზოგადი ინფორმაცია	20
5.2.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცესის შეფასება	21
6.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის განხილვა პარლამენტში	22
6.1.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის სწრაფ რეჟიმში განხილვის ნებაჭირი მხარე	22
6.2.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მიღება პირველი და მეორე მოსმენით	23
6.3.	კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ განვითარებული მოვლენები	26
6.4.	ვენეციის კომისიის პირველი დასკვნა	29
6.5.	საქართველოს პარლამენტის მიერ მხარდაჭერილი კონსტიტუციური კანონის პროექტი	31
6.6.	ვენეციის კომისიის მეორე დასკვნა	33
6.7.	დამატებითი კონსტიტუციური ცვლილებები	35
7.	დასკვნა	37

1. შესავალი

საკონსტიტუციო ანგარიშის მომზადების მიზანია ქვეყნის მასშტაბით განვითარებული საკონსტიტუციო რეფორმის შეჯამება, გაანალიზება, ძირითადი ტენდენციების გამოკვეთა და დაინტერესებული ფართო საზოგადოებისთვის წარდგენა.

კონსტიტუცია, როგორც სახელმწიფოს უზენაესი კანონი, წარმოადგენს სახელმწიფოებრივი განვითარების ძირითად საფუძველსა და საზოგადოების დემოკრატიულობის უტყუარ მაჩვენებელს. შესაბამისად, ცალსახაა, რომ ამ მიმართულებით წარმართული ნებისმიერი პროცესი განსაკუთრებული აქტუალურობით გამოირჩევა. ანგარიშის მომზადების იდეაც სწორედ აღნიშნულის გააზრებიდან მომდინარეობს. მიგვაჩნია, რომ განვითარებული მოვლენებისა და გამომდინარე დასკვნების ერთიან დოკუმენტში თავმოყრა ხელს შეუწყობს ამ კუთხით არსებული საერთო სურათის შექმნასა და საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებას.

რამდენადაც საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (შემდგომი – საია) თავად იყო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი და შემდგომი პროცესების მონაწილე, ამან საშუალება მოგვცა, დამატებით მოძიებულ ინფორმაციასთან ერთად, ასევე გაგვეანალიზებინა უშუალო დაკვირვების შედეგები.

ანგარიშში ზედმიწევნით სრულად არის გადმოცემული საკონსტიტუციო რეფორმის ყველა ეტაპი – დაწყებული სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნიდან, დასრულებული ახლად მიღებულ კონსტიტუციაში დამატებითი ცვლილებების ინიცირებით.

გაანალიზებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, გამოიკვეთა არაერთი მნიშვნელოვანი გარემოება, რომელიც მიემართებოდა როგორც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობას, ასევე საყოველთაო-სახალხო და საპარლამენტო განხილვებს, ვენეციის კომისიის მიერ მომზადებულ დასკვნასა და საერთო კონსენსუსის მიღწევის სირთულეს. გამოკვეთილი ტენდენციები საშუალებას იძლევა, შეფასდეს, საქართველოს პარლამენტის, როგორც წამყვანი უწყების ეფექტურობა, განვლილი პროცესის ნაკლოვანებები, ასევე, მხარდაჭერილი კონსტიტუციური ცვლილებების დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

იმედს ვიტოვებთ, რომ მომზადებული ანგარიში, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს განვლილ პერიოდში მიმდინარე მნიშვნელოვანი მოვლენების ჯეროვან ანალიზს, ხოლო სამომავლო პერსპექტივაში ხელს შეუწყობს არსებულ გამოცდილებაზე დაფუძნებული მიდგომების განვითარებას.

2. მეთოდოლოგია

წინამდებარე ანგარიში ეფუძნება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფებისა და თავად კომისიის სხდომებზე საიას წარმომადგენელთა უშუალო დასწრების შედეგად შეკრებილ ინფორმაციასა და მის ანალიზს, მედიასაშუალებებში გავრცელებულ ინფორმაციასა და მის ანალიზს, ასევე, პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციასა და მის ანალიზს. წინამდებარე ანგარიშის შედგენისას, აგრეთვე გამოყენებული იყო საქართველოს პარლამენტიდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია¹ და კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის მიერ შედგენილი პირველადი და საბოლოო დასკვნა. ანგარიშის მომზადებისას, რიგ საკითხებთან მიმართებით, ასევე გაანალიზდა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა.

საანგარიშო პერიოდი მოიცავს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის დღიდან – 2016 წლის 15 დეკემბრიდან – პარლამენტის მიერ ახლად დამტკიცებულ კონსტიტუციაში დამატებითი ცვლილებების მეორე მოსმენით მიღებამდე – 2017 წლის 15 დეკემბრამდე – პერიოდს.

3. ძირითადი მიზნაუბი

ანგარიშის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი მნიშვნელოვანი მიგნებები:

- **კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი არსებითი ხარვეზებით წარიმართა. რამაც შედეგად, ერთი მხრივ, ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის მიღება გახდა შეუძლებელი, ხოლო მეორე მხრივ, თავად კონსტიტუციური კანონის პროექტის ტექსტი არაერთი აქტორის, მათ შორის, ვენეციის კომისიის კრიტიკის საგნად აქცია.**

¹ საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის, 31 მაისის #7376/2-4 წერილი;

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია:

- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობა არაგონივრულად მცირე – 4-თვიან პერიოდში წარმართა, რამაც საწყის ეტაპზე გამოიწვია სათანადოდ დამუშავებული და გააზრებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა, განსაკუთრებით, მუშაობის სუფთა ფურცლიდან დაწყების პირობებში.
- მიმდინარე პროცესებზე ნეგატიურად აისახა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობიდან პრეზიდენტის ადმინისტრაციის გამოთიშვა, ვინაიდან საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთ განსახილველ საკითხს სწორედ პრეზიდენტის არჩევის წესი და უფლებამოსილებები წარმოადგენდა.
- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება არ ითვალისწინებდა კომისიის წევრი არასამთავრობო სექტორისა და საექსპერტო წრის წარმომადგენელთა შერჩევის სპეციალურ კრიტერიუმებსა და წესს. შესაბამისად, უცნობი დარჩა, რა გარემოებებზე დაყრდნობით იყო მიღებული კონკრეტული ორგანიზაციებისა და პირების შერჩევის გადაწყვეტილება. ამასთან, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი ყველა დაინტერესებული პირისთვის აღნიშნული შესაძლებლობით სარგებლობა თანაბარ პირობებში.
- კომისია ძირითადად იურიდიული სფეროს წარმომადგენლებით დაკომპლექტდა. მაშინ როდესაც, კონსტიტუციის მრავალმხრივი ბუნების გათვალისწინებით, მასზე მუშაობა მულტიდისციპლინურ მიდგომას საჭიროებდა.
- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შიგნით განვითარებული პროცესების ერთ-ერთ უმთავრეს ნეგატიურ მახასიათებელს წარმოადგენდა სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების ნათელი წესის არარსებობა, რამაც პრაქტიკაში არაერთი გაურკვევლობა და არასწორი მოლოდინები წარმოშვა.
- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში წევრთა ეფექტურ ჩართულობას აბრკოლებდა კომისიის საქმიანობისთვის დამახასიათებელი დესტრუქციული ნაწილი, რაც, რიგ შემთხვევაში, კომისიის წევრთა ნაწილის შეურაცხყოფაში, რიგ შემთხვევაში – სენსიტიური საკითხების მიმართ გულგრილ დამოკიდებულებაში, რიგ შემთხვევაში კი – არასაგნობრივ მსჯელობაში იყო გამოხატული.
- დაფიქსირდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობის ნაკლებობა. აღნიშნული გამოხატული იყო კომისიის რიგი წევრების არჩევის პროცესში კომისიის არანევრი ორგანიზაციების მოსაზრებების გაზიარების წესის არარსებობაში, გადაწყვეტილების მიღების წესის ბუნდოვანებაში, ვებგვერდზე სხდომის ოქმების გამოქვეყნების ვალდებულების დარღვევასა და, რაც ყველაზე მთავარია, სხდომებზე მედიის წარმომადგენელთა შეზღუდულ დაშვებაში.

საყოველთაო-სახალხო განხილვები:

- განხილვები ისე იყო დაგეგმილი და წარმართული, რომ მან ფართო საზოგადოებას არ მისცა სათანადო შესაძლებლობა, თავისუფლად და აქტიურად ჩართულიყო განხილვების პროცესში. მეორე მხრივ, ჩატარებული განხილვები არ ტოვებდა შთაბეჭდილებას, რომ ხელისუფლებას რეალურად სურდა დაგეგმილ ცვლილებებთან დაკავშირებით მოესმინა მოქალაქეების მოსაზრებები, განსაკუთრებით, ხელისუფლების პოზიციებისგან განსხვავებული მოსაზრებები.
- საყოველთაო-სახალხო განხილვების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა არ არის სრულყოფილი. განხილვის წარმართვის ერთთვიანი ვადის გარდა, პარლამენტის რეგლამენტი პრაქტიკულად არცერთ საკითხზე არ ითვალისწინებს დეტალურ წესებს. შესაბამისად, არაერთი მნიშვნელოვანი პროცედურული ეტაპი მთლიანად პრაქტიკის დასარეგულირებელია. არსებულმა გამოცდილებამ კი ცხადყო, რომ დეტალური საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა ფართო შესაძლებლობას ტოვებს, პროცესი ისე იყოს წარმართული, როგორც ეს მმართველი პოლიტიკური ძალის ინტერესებშია.
- უშუალოდ საყოველთაო-სახალხო განხილვების მიმდინარეობისას გამოვლინდა ისეთი პრობლემები, როგორცაა განხილვების პირველი ეტაპის გრაფიკის არაგონივრულად მცირე დროით ადრე გასაჯაროება, დაბრკოლებების შექმნა განხილვებზე დასწრების კუთხით, მმართველი პოლიტიკური პარტიის, ოპოზიციური პარტიების მხარდამჭერებისა და საჯარო სექტორში

დასაქმებული პირების მობილიზება, წინასწარ შედგენილი კითხვების არსებობა, დარბაზებში განთავსებულ მიკროფონებთან წინასწარ ადამიანთა გარკვეული ჯგუფების მობილიზება და სხვა.

საპარლამენტო განხილვები:

- *კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის განხილვა და მიღება გაუმართლებლად შემჭიდროვებულ ვადებში განხორციელდა.*
- *საკონსტიტუციო რეფორმის საყოველთაო კონსენსუსად ქცეული პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედება მოულოდნელად გადავადდა, რამაც შედეგად პროცესიდან ოპოზიციური სპექტრისა და არასამთავრობო სექტორის გამოთიშვა გამოიწვია.*
- *გამოიკვეთა ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის მიღწევის რეალური ნების არარსებობა როგორც უმრავლესობის, ისე ოპოზიციური პარტიების მხრიდან.*
- *კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი მხოლოდ ერთი პარტიის მიერ დამტკიცდა.*
- *ახლად დამტკიცებულ კონსტიტუციაში დამატებითი ცვლილებების შეტანის მიზნით, განხორციელდა კანონის პროექტის ინიცირება, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა საჭირო ცვლილებების პირველ ეტაპზევე ასახვის პროცედურულ-სამართლებრივი შესაძლებლობა.*
- *დამატებით ინიცირებული ცვლილებების ფარგლებში განსახილველ საკითხებს დაემატა თვისობრივად ახალი ინიციატივები, რამაც, ერთი მხრივ, აზრი დაუკარგა განვლილ პროცესს, ხოლო მეორე მხრივ, ხელი შეუწყო კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტში გარკვეული ინიციატივების ასახვას, რომელთა შესახებ მსჯელობისა და გააზრებისთვის სათანადო დროის არარსებობის გამო, კვლავ იყო გარკვეული ბუნდოვანება საკითხით დაინტერესებულ პირებს შორის.*
- *ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებულ რეკომენდაციათა დიდი ნაწილი გათვალისწინებულ იქნა, თუმცა, არსებობდა გარკვეული რეკომენდაციები, რომლებიც კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტში არ ასახულა.*
- *კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საბოლოო ტექსტი აერთიანებდა არაერთ პოზიტიურ ინიციატივას, თუმცა, საერთო კონსენსუსის არარსებობის გამო, აღნიშნული საკითხები განიცდიდა ქვეყნის უზენაესი კანონისთვის საჭირო მაღალი ლეგიტიმაციის ნაკლებობას.*

4. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა

4.1. საკონსტიტუციო კომისიის ფორმირება

2016 წლის 15 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ. დადგენილებით განისაზღვრა კომისიის თავმჯდომარე – საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე ირაკლი კობახიძე, დამტკიცდა კომისიის დებულება და შემადგენლობა. განისაზღვრა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიზანი² – საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადება, რომლის მიღება უზრუნველყოფდა კონსტიტუციის სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობას და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესების შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას. დადგინდა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი უნდა მომზადებულიყო 2017 წლის 30 აპრილამდე.

4.1.1. საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობა

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებას³ და საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2016 წლის 23 დეკემბრის №253/3 ბრძანებაზე დაყრდნობით, განისაზღვრა კომისიის შემადგენლობა:

1. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე – ირაკლი კობახიძე;
2. საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები – თამარ ჩუგოშვილი (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი), არჩილ თალაკვაძე, ზვიად ძიძიგური, გიორგი ვოლსკი, ილია ნაკაშიძე, მამუკა

² სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 2 -

<http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65>;

³ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი და მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი;

მდინარაძე, კახა ოქრიაშვილი, კობა ნარჩემაშვილი, სიმონ ნოზაძე, ნინო გოგუაძე, ეკა ბესელია, ვანო ზარდიაშვილი, დავით მათიკაშვილი, გიორგი კახიანი, ირაკლი სესიაშვილი, გიორგი ლილუაშვილი, სოფო კილაძე, გედი ფოფხაძე, მანანა კობახიძე, ზაქარია ქუცნაშვილი, ზაზა გაბუნია, სავალან მირზოევი, ენზელ მკოიან;

3. **საპარლამენტო უმცირესობის წევრები** – სერგი კაპანაძე, ოთარ კახიძე, გიორგი ტულუში, ზურაბ ჭიაბერაშვილი, ხათუნა გოგორიშვილი, სალომე სამადაშვილი, მამუკა ჩიქოვანი, ირაკლი აბესაძე;
4. **საპარლამენტო ფრაქცია „საქართველოს პატრიოტების“ წევრები** – ირმა ინაშვილი, ნატო ჩხეიძე;
5. **პარლამენტის დამოუკიდებელი წევრი** – სალომე ზურაბიშვილი;
6. **ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე იმ პარტიებისა და ბლოკების პირველი ნომერი პარტიის თითო წარმომადგენელი, რომელთაც ვერ გადალახეს საარჩევნო ბარიერი, მაგრამ მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების 3% მაინც** – შალვა შავგულიძე (მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „თავისუფალი დემოკრატები“, დიმიტრი ლორთქიფანიძე (პოლიტიკური პარტია „დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო“), გიორგი გუგავა („საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“), ნიკა მაჭუტაძე (მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოძრაობა სახელმწიფო ხალხისთვის“);
7. **საკონსტიტუციო ორგანოთა წარმომადგენლები** – გიორგი აბაშიშვილი (საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსი), ანა დოლიძე (საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი), თეა ნულუკიანი (საქართველოს იუსტიციის მინისტრი), შალვა თადუმაძე (საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანი), ზაზა თავაძე (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე), ნინო გვენეტაძე (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე), დავით გაბაიძე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე), ზურაბ პატარაძე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე), გია გვაზავა (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე), ვახტანგ ყოლბაია (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელი), უჩა ნანუაშვილი (საქართველოს სახალხო დამცველი), კობა გვენეტაძე (საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი), ლაშა თორდია (გენერალური აუდიტორი), დავით რაქვიაშვილი (საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი);
8. **ექსპერტები და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები:** ანა ნაცვლიშვილი („საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“), ეკა გიგაური („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“), მიხეილ ბენიძე („სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“), ვახტანგ ნაცვლიშვილი („ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო“), ლაშა ტულუში („საქართველოს ეროვნული პლატფორმა“), არნო სტეპანიანი („მრავალეროვანი საქართველო“), დავით ასათიანი („საქართველოს ადვოკატთა ასოციაცია“), რატი ბრეგაძე (ექსპერტი), ვასილ გონაშვილი (ექსპერტი), ავთანდილ დემეტრაშვილი (ექსპერტი), ვახტანგ მენაბდე (ექსპერტი), შალვა პაპუაშვილი (ექსპერტი), ზაზა რუხაძე (ექსპერტი), მინდია უგრეხელიძე (ექსპერტი), თენგიზ შარმანაშვილი (ექსპერტი), ვახტანგ ბარამიძე (ექსპერტი), ჯონი ხეცურიანი (ექსპერტი), ვახტანგ ხმალაძე (ექსპერტი), ანა ფირცხალაშვილი (ექსპერტი), ზვიად კორძაძე (ექსპერტი).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებით განსაზღვრული პირებიდან **კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა არ მიუღია საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას**. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის **უარი ძირითადად განპირობებული იყო საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით, რომლითაც პრეზიდენტს უარი ეთქვა კომისიის თანათავმჯდომარეობაზე.**⁴ პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მხრიდან, უარის დასასაბუთებლად, წარმოდგენილი იყო შემდეგი არგუმენტაცია: „საკონსტიტუციო კომისიის ფორმირების დროს ჩვენ განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია და მიგვაჩნდა მაღალი ლეგიტიმაციის, ფართო ჩართულობის, მაქსიმალური პოლიტიკური ნდობისა და კონსენსუსის უზრუნველყოფა. საქართველოს პარლამენტის მხრიდან შემოთავაზებული წინადადება საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის წესის შესახებ, ვფიქრობთ, არაერთ კითხვის ნიშანს აჩენს. წარმოდგენილი დადგენილების პროექტი ცალსახად მოკლებულია პოლიტიკურ ნდობას და პოლიტიკურ ლეგიტიმაციას, საკითხთა განხილვის დემოკრატიულობას და არ არის ორიენტირებული ფართო კონსენსუსის მიღწევაზე. უფრო მეტიც, აქ მეტი აქცენტია ერთპიროვნული და არაპარტიული გადაწყვეტილების მიღებაზე.“⁵ იმ პირობებში, როდესაც საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთ განსახილველ

⁴ <http://www.ipress.ge/new/54243-mdinaradze-sakonstitucios-komisiashi-prezidentis-administraciidan-2-tsarmomadgeneli-iqneba>;
⁵ <https://www.president.gov.ge/ka-GE/administraciis-siakhleebi-aq/giorgi-abashishvili-prezidenti-da-prezidentis-carm.aspx>;

საკითხს სწორედ პრეზიდენტის არჩევის წესი და უფლებამოსილებები წარმოადგენდა, უდავოა, რომ აღნიშნული ინსტიტუტის ჩართულობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა. შესაბამისად, ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესისთვის დამახასიათებელ ერთ-ერთ საწყის ნეგატიურ ასპექტს წარმოადგენდა სწორედ ესოდენ მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ორგანოს გამოთიშვა მიმდინარე განხილვებიდან.

რაც შეეხება, კომისიის სხვა წევრებს, საგულისხმოა, რომ კომისიის წევრების ვინაობა ან პირდაპირ იყო განსაზღვრული სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების თანახმად (მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის მინისტრი და საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანი),⁶ ან აღნიშნულზე გადაწყვეტილებას შესაბამისი სუბიექტები იღებდნენ (მაგალითად, საპარლამენტო უმრავლესობა წყვეტდა, საკუთარი შემადგენლობიდან რომელ დეპუტატებს წარადგენდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში).⁷ გამონაკლისი იყო მხოლოდ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრების შერჩევა არასამთავრობო სექტორიდან და საექსპერტო წრეებიდან. აღნიშნულის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება ერთპიროვნულად პარლამენტის თავმჯდომარის პრეროგატივას წარმოადგენდა.⁸ **მაშინ, როდესაც დებულება არ ითვალისწინებდა კომისიის წევრი არასამთავრობო სექტორისა და საექსპერტო წრის წარმომადგენელთა შერჩევის სპეციალურ კრიტერიუმებსა და წესს, ამ დრომდე უცნობი დარჩა, რა გარემოებებზე დაყრდნობით იყო მიღებული კონკრეტული ორგანიზაციებისა და პირების შერჩევის გადაწყვეტილება. გარდა ამისა, არ იყო უზრუნველყოფილი ყველა დაინტერესებული პირისთვის აღნიშნული შესაძლებლობით სარგებლობა თანაბარ პირობებში.⁹**

კომისიის წევრი ექსპერტების შერჩევის კონტექსტში, ასევე მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის ზოგადი ანალიზი, კერძოდ, **კომისია უმეტესწილად იურიდიული სფეროს წარმომადგენლებით დაკომპლექტდა, მაშინ როდესაც, კონსტიტუციის მრავალმხრივი ბუნების გათვალისწინებით, მასზე მუშაობა მულტიდისციპლინურ მიდგომას საჭიროებდა.** შესაბამისად, აუცილებელი იყო ისეთი სფეროს ექსპერტების ჩართულობა, როგორცაა, მაგალითად, საგარეო ურთიერთობები, ეკონომიკა, უსაფრთხოება და სხვა. სამწუხაროდ, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის განხილვა და შემუშავება იმგვარად წარიმართა, რომ ამ პროცესში სპეციალური დარგისა და სპეციალიზებული ცოდნის მქონე ადამიანებს მონაწილეობა არ მიუღიათ, არც კომისიის წევრის და არც გარე ექსპერტის სტატუსით.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის შემუშავების პროცესში მხოლოდ ორჯერ იყო გამოყენებული გარე საექსპერტო ჩართულობა, რის შედეგადაც მომზადდა ორი დასკვნა:

1. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ადამიანის უფლებებთან და სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების შეფასება (ავტორი - სერ ჯეფრი ჯოუელი);¹⁰
2. სამართლებრივი ანალიზი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილ პროექტთან დაკავშირებით (ავტორი - კრისტოფერ დეგენჰარდი);

ცხადია, დამატებითი საექსპერტო დახმარება, ისევე როგორც მომზადებული დოკუმენტები, დადებითად უნდა შეფასდეს. **თუმცა, აღნიშნული ვერ ჩაითვლება კონსტიტუციით გათვალისწინებულ არაერთ ინტერდისციპლინურ საკითხზე ინფორმაციული გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო და საკმარის ფართო სპექტრის ინფორმაციად.**

⁶ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 3, პუნქტი 2 -

http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_;

⁷ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 3, პუნქტი 4 -

http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_;

⁸ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 3, პუნქტი 6 -

http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_;

⁹ თუმცა, ამავე კონტექსტში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კომისიის ყველა არაწევრ დაინტერესებულ პირს ჰქონდა შესაძლებლობა, საკუთარი მოსაზრებები წარედგინა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში, რაც, ცხადია ნაკლები ინტენსივობით, თუმცა, მაინც ქმნიდა კომისიის საქმიანობაში ჩართვის გარკვეულ შესაძლებლობას.

¹⁰ <http://constitution.parliament.ge/news-15-1.03>

4.1.2. საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობაში შესული ცვლილებები

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფუნქციონირების მანძილზე **ორჯერ განხორციელდა ცვლილება კომისიის შემადგენლობაში.**

პირველ შემთხვევაში ცვლილება განპირობებული იყო პარლამენტის წევრის, მანანა კობახიძის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ არჩევით, რის შედეგადაც, მას პარლამენტის წევრის სტატუსი შეუწყდა და, შესაბამისად, ამოირიცხა¹¹ საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა სიიდან. საკონსტიტუციო კომისიაში მანანა კობახიძე გიორგი ხატიძემ ჩაანაცვლა.

მეორე შემთხვევაში ცვლილებები განპირობებული იყო კომისიის რიგი წევრების მხრიდან კომისიის დატოვებით, კერძოდ, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია დატოვეს ოპოზიციურმა პარტიებმა.¹² **კომისიის დატოვების საფუძველს მათ მიერ დაყენებული პრინციპული მნიშვნელობის საკითხების გაუთვალისწინებლობა წარმოადგენდა. ასეთ საკითხები იყო –** პრეზიდენტის პირდაპირ წესით არჩევის წესის შენარჩუნება და გაუნაწილებელი მანდატების განაწილების უსამართლო წესი. პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, აღნიშნულ სუბიექტთა წარმომადგენლები ამოირიცხნენ¹³ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობიდან.

საგულისხმოა, რომ „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებაში შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმადაც, კომისიის რიგი წევრები ამოირიცხნენ კომისიის შემადგენლობიდან, **სამართლებრივი თვალსაზრისით უნდა შეფასდეს, როგორც უკანონო.** როგორც წინამდებარე თავში აღინიშნა, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობა განსაზღვრული იყო კომისიის დებულებით,¹⁴ რომელიც ადგენდა, რომ სხვა პირებთან ერთად კომისიის წევრები იყვნენ – **საპარლამენტო უმცირესობა და ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე იმ პარტიებისა და ბლოკების პირველი ნომერი პარტიის თითო წარმომადგენელი, რომელთაც ვერ გადალახეს საარჩევნო ბარიერი, მაგრამ მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების 3% მაინც.** დამატებით, დებულების თანახმად, განსაზღვრული იყო სპეციალური კვოტები საპარლამენტო უმრავლესობის, საპარლამენტო უმცირესობისა და იმ ფრაქციებისთვის, რომლებიც არ იყვნენ გაერთიანებულნი საპარლამენტო უმცირესობასა და უმრავლესობაში.¹⁵ **კვოტები დგინდებოდა პარლამენტში მიღებული მანდატების პროპორციულად.** შედეგად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობას ეძლეოდა 23 წევრის წარმომადგენის უფლებამოსილება, საპარლამენტო უმცირესობას – 8 წევრის, ხოლო ფრაქცია „საქართველოს პატრიოტებს“ – 2 წევრის. **შესაბამისად, ნებისმიერი ცვლილება კომისიის შემადგენლობაში საჭიროებდა დებულების ცვლილებას, რომელიც პარლამენტის დადგენილების სახით იყო მიღებული და ამის პრეროგატივა მხოლოდ პარლამენტს გააჩნდა.**

რამდენადაც კომისიის შემადგენლობას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭებოდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რა დროსაც კომისიის ნებისმიერი წევრის ხმა ძალიან დიდი დატვირთვის მატარებელი იყო, ცხადია, ზემოთ დასახელებული გადაწყვეტილება არსებითად ნეგატიურად უნდა შეფასდეს.

4.2. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის პაღა

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების თანახმად, დადგინდა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი უნდა მომზადებულიყო 2017 წლის 30 აპრილამდე. შესაბამისად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასა და შესაბამის სამუშაო ჯგუფებს განესაზღვრათ მხოლოდ **ოთხთვიანი ინტერვალი** კონსტიტუციის ყველა თავის გადასინჯვის კანონპროექტის მოსამზადებლად.

¹¹ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2017 წლის 14 თებერვლის ბრძანება #39/3, „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2016 წლის 23 დეკემბრის #253/3 ბრძანებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ - <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/14.02.2017.pdf>

¹² („ნაციონალური მოძრაობა“, „ევროპული საქართველო“ და „პატრიოტთა ალიანსი“) და საკონსტიტუციო კომისიის წევრმა არასაპარლამენტო ოპოზიციამ („თავისუფალი დემოკრატები“, „საქართველოს ლიბოროტული პარტია“, „დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო“, „მოძრაობა სახელმწიფო ხალხისთვის“);

¹³ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2017 წლის 21 აპრილის #146/3 ბრძანება, „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის 2016 წლის 23 დეკემბრის #253/3 ბრძანებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ - http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/21_04_2017.pdf

ამავე ცვლილებით, არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ წარმომადგენელი მიხეილ ბენიძე ჩაანაცვლა ელენე ნიჟარაძემ.

¹⁴ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 3, პუნქტი 2 - http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_

¹⁵ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 3, პუნქტი 3 - http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_

საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფები საქმიანობდნენ ინტენსიურ რეჟიმში, რაც გულისხმობდა გრძელვადიან, უმეტეს შემთხვევაში, მთელი დღის მანძილზე მიმდინარე სამუშაო შეხვედრებს, ასევე, ერთმანეთის მიყოლებით გამართულ რამდენიმე სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას. თუმცა, მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციის შემუშავებაში ჩართული აქტორების მხრიდან¹⁶ **სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისთვის განსაზღვრული ვადა შეფასდა, როგორც არასაკმარისი ქვეყნის უზენაეს კანონზე სამუშაოდ.**

დროის სიმცირე განსაკუთრებით მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენდა იმის გათვალისწინებით, რომ **საკონსტიტუციო კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან არ მომხდარა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის პირველადი ვერსიის წარმოდგენა.** შესაბამისად, მსჯელობა სუფთა ფურცლიდან დაიწყო, რაც გაცილებით მეტ დროსა და დისკუსიას საჭიროებდა, ვიდრე ეს ოთხი თვის ვადაში იყო შესაძლებელი.

დროის არასაკმარისი რესურსი განაპირობებდა საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის ისეთ ხარვეზებს, როგორცაა, მაგალითად, სამუშაო ჯგუფის წევრებისთვის საკმაოდ მოცულობითი დოკუმენტების, რიგ შემთხვევაში, სხდომამდე მხოლოდ ერთი დღით ადრე გადაგზავნა, **რაც არსებითად ნეგატიურად აისახებოდა შენიშვნების გააზრების, სამუშაო ჯგუფის წევრების პოზიციის ჩამოყალიბებისა და სამუშაო ჯგუფებში წარმოებული დისკუსიის ხარისხზე.**

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისთანავე ნათელი გახდა, რომ **არსებობდა მთელი რიგი საკითხები, რომლებიც საზოგადოებაში აზრთა არსებით სხვადასხვაობას იწვევდა.** ასეთ საკითხებს, ძირითადად, საარჩევნო სისტემა, პრეზიდენტის არჩევის წესი, ქორწინების დეფინიციის განსაზღვრა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განკარგვასთან დაკავშირებული რეგულაციები წარმოადგენდა. შესაბამისად, ერთ აზრზე შეჯერება და კონსენსუსის მიღწევა გაცილებით მეტ დროსა და ძალისხმევას საჭიროებდა. **აღნიშნული, სხვა გარემოებებთან ერთად, კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამდა კომისიის საქმიანობისთვის განსაზღვრული ოთხთვიანი ვადის სიმცირესა და მისი გაგრძელების აუცილებლობას.**

საგულისხმოა, რომ ვადის სიმცირის საკითხი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პირველი შეკრებისთანავე დაისვა კომისიის წევრების მხრიდან, რაზეც პარლამენტის თავმჯდომარემ გააკეთა განმარტება, რომ, თუ კომისია მუშაობას დაასრულებდა აპრილის ბოლომდე, პარლამენტი საგაზაფხულო სესიაზე კანონპროექტს ორი მოსმენით მიიღებდა, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ოთხი თვის ვადაში ვერ მოხერხდებოდა მაღალი ხარისხის დოკუმენტის მომზადება, მაქსიმალურად ინკლუზიური პროცესის საფუძველზე, შესაძლებელი იქნებოდა კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელებაზე მსჯელობა.¹⁷

სამწუხაროდ, მიუხედავად პროცესისთვის დამახასიათებელი ხარვეზებისა, ისევე როგორც რიგ საკითხებზე კონსენსუსის არარსებობისა, საბოლოოდ, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ მაინც არსებითად შემჭიდროებული – ოთხთვიანი ვადის ინტერვალში დაასრულა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე მუშაობა და 2017 წლის 22 აპრილს დოკუმენტის საბოლოო ვერსიას მხარი დაუჭირა.¹⁸

4.3. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, მისი არსებობის მანძილზე, სრული შემადგენლობით სულ ორჯერ შეიკრიბა: პირველად – 2016 წლის 24 დეკემბერს,¹⁹ ხოლო მეორედ – 2017 წლის 22 აპრილს.²⁰ 2017 წლის 21 იანვრიდან²¹ 2017 წლის 18 აპრილამდე²² კომისია სამუშაო ჯგუფების ფორმატში საქმიანობდა. კომისიის დებულების თანახმად,²³ განისაზღვრა ოთხი სამუშაო ჯგუფი:

- 1) ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლების, საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულისა და ზოგადი და გარდამავალი დებულებების საკითხთა სამუშაო ჯგუფი;

¹⁶ ვახტანგ ხმალაძე - <http://www.epn.ge/?id=37725>; „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ - <http://www.newposts.ge/?l=G&id=139397>;
¹⁷ <http://constitution.parliament.ge/news-27/01>
¹⁸ <http://constitution.parliament.ge/news-24/04>
¹⁹ აღნიშნულ სხდომაზე განხილული იყო ძირითადად საორგანიზაციო ხასიათის საკითხები - <http://parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzem-saxelmwifo-sakonstitucio-komisiis-personaluri-shemadgenloba-daamticka.page>
²⁰ აღნიშნულ სხდომაზე კენჭი ეყარა სამუშაო ჯგუფების მიერ მომზადებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტს - <http://constitution.parliament.ge/news-24/04>;
²¹ <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/parlamentshi-saqartvelos-saxelmwifo-sakonstitucio-komisiis-samushao-djgufis-pirveli-sxdoma-gaixsna.page>
²² <http://constitution.parliament.ge/news-18-1/04>
²³ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 8, პუნქტი 3 - http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_;

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

დებულებით დადგინდა სამუშაო ჯგუფებში კომისიის წევრთა გადანაწილების წესი,²⁴ კერძოდ, კომისიის წევრი თავისი სურვილით ხდებოდა კომისიის ერთ-ერთი სამუშაო ჯგუფის წევრი, ხოლო კომისიის თავმჯდომარის თანხმობით, შეეძლო, განევრიანებულყო ერთზე მეტ სამუშაო ჯგუფში. აღნიშნული შესაძლებლობით ძირითადად ისარგებლეს კომისიის წევრი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა და ექსპერტებმა, ასევე, პარლამენტის ზოგიერთმა წევრმა. ყველა სამუშაო ჯგუფს თავმჯდომარეობდა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე. ზემოთ ჩამოთვლილი ოთხი ჯგუფიდან ყველაზე მრავალრიცხოვანი იყო ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლების, საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულისა და ზოგადი და გარდამავალი დებულებების საკითხთა სამუშაო ჯგუფი.²⁵

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პირველი შეკრების შემდეგ ცნობილი გახდა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობა არ გეგმავდა საკუთარ შეხედულებებზე დაფუძნებული კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის შეთავაზებას კომისიის წევრებისთვის.²⁶ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის განმარტებით, არც ერთ კონსტიტუციურ დებულებასთან მიმართებით წინასწარი გადანყვეტილება მიღებული არ ყოფილა. ერთადერთი საკითხი, რაზეც საპარლამენტო უმრავლესობას მყარი პოზიცია ჰქონდა, შეეხებოდა მმართველობის საპარლამენტო ფორმას.²⁷ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის არგუმენტაციით, ამ სახის ფორმატის შერჩევა განაპირობა შემდეგმა ფაქტორებმა – **„ჩვენ სუფთა ფურცლიდან უნდა დავიწყოთ დოკუმენტზე მუშაობა. ასეთ შემთხვევაში, ასეთი მიდგომის საფუძველზე, ყველაზე კარგად წარმართება სამუშაო პროცესი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში, ანუ – არცერთი წინასწარ მიღებული გადანყვეტილება არცერთ ნორმასთან დაკავშირებით!“**²⁸

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის წინასწარი ვერსიის არარსებობის პირობებში განისაზღვრა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების მუშაობა სამ ეტაპად წარმართებოდა: **პირველ ეტაპზე** მოხდებოდა საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი თავებისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის არსებული ტექსტის დეტალური განხილვა, **მეორე ეტაპზე** შესაძლებელი იქნებოდა პირველადი პროექტის შემუშავება, რომელიც ასევე მუხლობრივად განიხილებოდა, ხოლო დასკვნით **მესამე ეტაპზე** უკვე მოხდებოდა კონსტიტუციური თავების კიდევ ერთხელ გადამუშავებული რედაქტირებული ვარიანტის მომზადება და საბოლოო შეჯერება.²⁹

საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის პირველად ეტაპზე თავმჯდომარის მზაობა მუშაობის სუფთა ფურცლიდან დაწყებასთან დაკავშირებით დადებითად შეფასდა. თუმცა, სამწუხაროდ, სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის შემდგომმა განვითარებამ ცხადყო, რომ **პირველად ეტაპზე გაჟღერებული სურვილები პრაქტიკაში არ განხორციელებულა.**

თავდაპირველად უზრუნველყოფილი იყო კონსტიტუციის ტექსტის მუხლობრივი განხილვა, რა დროსაც სამუშაო ჯგუფის წევრებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, საკუთარი მოსაზრებები შეეთავაზებინათ როგორც ზეპირად, ისე წერილობითი სახით. მეორე ეტაპზე წარმოდგენილი იყო მოქმედი კონსტიტუციის ნორმები იმ შენიშვნების გათვალისწინებით, რომლებიც პირველ მოსმენაზე კომისიის წევრებმა გამოთქვეს. თუმცა, მესამე, დასკვნით ეტაპზე გამოტანილ იქნა კონსტიტუციის პროექტის სრულიად ახალი ტექსტი, რომელიც ნაწილობრივ ეფუძნებოდა წინა მოსმენებზე მიღწეულ შეთანხმებას, ხოლო ნაწილობრივ – შეიცავდა საპარლამენტო უმრავლესობის და მთავრობის ხედვას, რომელიც წინა მოსმენებზე ან საერთოდ არ განხილულა, ან კომისიის წევრთა უმრავლესობის მოწონებას არ იმსახურებდა. **ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობასა და სხვა აქტორებს, კომისიის მიღმა პარლამენტის თავმჯდომარესთან წარმოებული კონსულტაციის შედეგად, დიდი გავლენა ჰქონდათ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესზე, რა დროსაც რიგი მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვა, გადანყვეტა და კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტში ასახვა კომისიის წევრებისგან დამოუკიდებლად ხორციელდებოდა.** მაგალითად, სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების პირველ და

²⁴ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 8, პუნქტი 2 - http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92.65_ ;
²⁵ <http://constitution.parliament.ge/news-21/01> ;
²⁶ <http://constitution.parliament.ge/news-24/12> ;
²⁷ <http://constitution.parliament.ge/news-24/12> ;
²⁸ <http://constitution.parliament.ge/news-24/12> ;
²⁹ <http://constitution.parliament.ge/news-23/01> ;

მეორე ეტაპზე დღის წესრიგში საერთოდ არ დამდგარა კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის შესახებ ჩანაწერის გაკეთება. თუმცა, მესამე ეტაპზე წარმოდგენილ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტში ეს საკითხი აისახა.³⁰

მოვლენების ამ სახით განვითარებას ძირითადად ხელი შეუწყო სამუშაო ჯგუფების საქმიანობისთვის დამახასიათებელმა არსებითმა ხარვეზმა – **გადაწყვეტილების მიღების წესის არარსებობამ**. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება³¹ არ ითვალისწინებდა ამ საკითხის მომწესრიგებელ ნორმას, შესაბამისად, აღნიშნული საკითხი პრაქტიკის რეგულირების სფეროდ იქცა. გადაწყვეტილების მიღების წინასწარ განსაზღვრული რეგლამენტირებული წესის არარსებობა პრობლემური აღმოჩნდა რამდენიმე მიმართულებით:

- **დაინტერესებულ პირთა მიერ წარდგენილი მოსაზრებების განხილვის წესი.** სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობა, ერთი შეხედვით, გახსნილი იყო როგორც კომისიის წევრების, ასევე დაინტერესებული ფართო საზოგადოებისთვის, რაც გამოიხატებოდა იმაში, რომ ნებისმიერ პირს შესაძლებლობა ჰქონდა, საკუთარი მოსაზრებები წარედგინა კონსტიტუციის არსებულ ტექსტთან დაკავშირებით. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პრობლემური იყო წარდგენილი მოსაზრებების შემდგომი განხილვის პრაქტიკა. კერძოდ, კომისიის სხდომაზე განიხილებოდა მხოლოდ ის საკითხი, რომელსაც უშუალოდ კომისიის რომელიმე წევრი დააყენებდა. შესაბამისად, მიუხედავად სხვადასხვა პირთა მოსაზრებების გენერირებისა, დღემდე უცნობია წარდგენილ მოსაზრებებზე რეაგირების რა მექანიზმი გააჩნდა საკონსტიტუციო კომისიას. კერძოდ, განიხილებოდა თუ არა თითოეული მოსაზრება დეტალურად და, რაც ყველაზე მთავარია, როგორ ხდებოდა მათი გათვალისწინების/გათვალისწინებაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების მიღება. შედეგად, მიუხედავად მოსაზრებების დაუბრკოლებლად წარდგენის დადებითი პრაქტიკისა, მისი შემდგომი განვითარება აზრს უკარგავდა აღნიშნული შესაძლებლობის არსებობას.
- **საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო კვორუმი.** სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში შექმნილი სამუშაო ჯგუფების საქმიანობასთან დაკავშირებული კონკრეტული რეგულაციების არარსებობის პირობებში, არ იყო დადგენილი გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო კვორუმი, რაც ამ მიმართულებით სრულ თავისუფლებას ანიჭებდა სამუშაო ჯგუფის წევრებს, ნებისმიერი შემადგენლობის ფარგლებში განეხილათ და გადაეწყვიტათ სხვადასხვა მნიშვნელოვანი საკითხი.
- **საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესი.** სამუშაო ჯგუფების ფორმატში საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მხრიდან რამდენჯერმე გაჟღერდა, რომ საკითხების გადაწყვეტა ზეპირი შეთანხმებით მიღწეული კონსენსუსის საფუძველზე უნდა განხორციელებულიყო. შესაბამისად, არ ხდებოდა მსჯელობის შედეგად გამოკვეთილი პოზიციების კენჭისყრაზე დაყენება. საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის მანძილზე ერთადერთ გამონაკლისს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე ორპალატიანი პარლამენტის მოდელზე გადასვლის საკითხი წარმოადგენდა, რომელთან დაკავშირებითაც სარეიტინგო კენჭისყრა გაიმართა.³² სამუშაო ჯგუფში განხილული სხვა საკითხების თაობაზე ამგვარი სარეიტინგო კენჭისყრა არ ჩატარებულა.

საკითხთა ზეპირსიტყვიერად შეთანხმებამ პრაქტიკაში სხვადასხვაგვარი გამოხატულება ჰპოვა. კერძოდ, თუ კომისიის წევრის მიერ დაყენებულ წინადადებას გამოუჩნდებოდა მოწინააღმდეგე, ამ წინადადების გაზიარება ან უარყოფა უმეტესწილად დამოკიდებული ხდებოდა პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ ამ საკითხის მხარდაჭერასა ან უარყოფაზე. თუკი, პარლამენტის თავმჯდომარე მოინონებდა კომისიის წევრის მიერ გამოთქმულ შენიშვნას, კომისიის წევრებში ჩნდებოდა აღქმა, რომ შენიშვნა გაზიარებული იყო. ასევე, შენიშვნის გაზიარების შთაბეჭდილება რჩებოდა მაშინაც, როდესაც კომისიის წევრი დააყენებდა კონკრეტულ წინადადებას და ამ წინადადებას კომისიის არცერთი წევრი

³⁰ ადამიანის უფლებებისა და სასამართლოს თავების სამუშაო ჯგუფების სხდომაზე კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის შესახებ ჩანაწერის გაჩენის მიზნად პარლამენტის თავმჯდომარემ დაასახელა კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასთან კონსულტაცია. ირაკლი კობახიძის აზრით, კომუნიკაციის ეროვნული კომისიის შესახებ ჩანაწერის კონსტიტუციაში ჩაწერა განამტკიცებდა ამ ორგანოს დამოუკიდებლობას. ამ ჩანაწერის გაკეთების წინააღმდეგ გამოვიდა საპარლამენტო უმრავლესობის წევრი რევაზ არველაძე. მისი განცხადებით, კომისიის წევრებს ჰქონდათ საკმარისი სოციალური გარანტიები და დამატებით ამ კომისიის შესახებ კონსტიტუციაში ჩანაწერის გაკეთების აუცილებლობას ვერ ხედავდა. საბოლოოდ, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ დასკვნით სხდომაზე ხმათა უმრავლესობით მიიღო კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის კონსტიტუციური გარანტიების შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება.

³¹ <http://constitution.parliament.ge/11> ;

³² სამუშაო ჯგუფის 12-მა წევრმა ორპალატიანი პარლამენტის წინააღმდეგ მისცა ხმა, ხუთი წევრი იყო ამ წინადადების მომხრე. დანარჩენმა სამმა წევრმა თავი შეიკავა - <http://www.newpress.ge/orpalatiani-parlamentis-sakitxs-sakonstitucio-komisiis-samushao-jgufma-mxari-ar-dauwira> ;

წინააღმდეგობას არ გაუწევდა. თუმცა, საბოლოო ჯამში, აღმოჩნდა, რომ არც ერთი და არც მეორე შემთხვევა არ იძლეოდა წინადადების გაზიარების გარანტიას. მაგალითად:

- საიას წარმომადგენელმა სამუშაო ჯგუფების მუშაობის პირველ ეტაპზე დააყენა ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის შექცევისდაგვარად მაღალ სტანდარტზე ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციაში ჩანერის ინიციატივა. ამ ინიციატივას სხდომის არცერთი წევრის მხრიდან წინააღმდეგობა არ მოჰყოლია. თუმცა, აღნიშნული მოსაზრება კანონპროექტის კომისიის მიერ მხარდაჭერილ საბოლოო ვერსიაში საერთოდ ვერ მოხვდა.
- სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის პირველ ეტაპზე კომისიის წევრთა უმრავლესობა, მათ შორის საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები, მხარს უჭერდნენ უცხოელებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექცენის უფლების აკრძალვას. მხარდაჭერა გამოიხატებოდა სხდომაზე გაკეთებული ღია განცხადებებით. სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის მეორე ეტაპზე წარმოდგენილი კანონის პროექტი პირდაპირ ითვალისწინებდა ამგვარ აკრძალვას, თუმცა, კომისიის მიერ მხარდაჭერილ საბოლოო ვერსიაში ეს ჩანაწერი საერთოდ ვერ მოხვდა.
- სამუშაო ჯგუფებში მიმდინარე განხილვებისას საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე მხარს უჭერდა კონსტიტუციაში შრომის ინსპექციის შესახებ ჩანაწერის გაკეთებას. ამის მიუხედავად, კომისიის მიღმა მთავრობასთან წარმოებული კონსულტაციების საფუძველზე, პარლამენტის თავმჯდომარემ ამ საკითხზე პოზიცია შეიცვალა. შედეგად, აღნიშნული ჩანაწერი კომისიის მიერ მხარდაჭერილ კანონპროექტში საერთოდ ვერ მოხვდა.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ **საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მიერ გაცხადებული ნება, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი წარმართულიყო სუფთა ფურცლიდან მაქსიმალური ჩართულობის ფონზე, პრაქტიკაში არ იყო უზრუნველყოფილი.** უფრო მეტიც, სამუშაო ჯგუფებში გადაწყვეტილების მიღების დეტალური ნესების არარსებობის შედეგად, უცნობი დარჩა სამუშაო ჯგუფების ფორმატში გაჟღერებული მოსაზრებების გაზიარების პრინციპი.

4.4. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის დესტრუქციული ნაწილი

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ოთხთვიანი საქმიანობის მანძილზე, გარდა პროცედურული ხასიათის ხარვეზებისა, ასევე თავი იჩინა სხვადასხვა სახის დესტრუქციული ელემენტების შემცველმა პრაქტიკამ.

ამ კუთხით, განსაკუთრებით აღსანიშნავია **სამუშაო ჯგუფებში განვითარებული დისკუსიების ნაწილი, რომელიც, რიგ შემთხვევაში, სცდებოდა კონსტრუქციული დიალოგის ფორმატს და, შედეგად, სამუშაო ჯგუფის კონკრეტული წევრის შეურაცხყოფას იწვევდა.** საგულისხმოა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე, რომელიც იმავდროულად წარმოადგენდა ოთხივე სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარეს, **ზოგიერთ შემთხვევაში იჩენდა უმოქმედობას კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტთან კავშირში არმყოფი დიალოგების აღკვეთის თვალსაზრისით, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში, თავადაც იღებდა აქტიურ მონაწილეობას.** მსგავს შემთხვევებთან მიმართებით, განსაკუთრებით აღსანიშნავია:

- საქართველოს კონსტიტუციის ადამიანის უფლებათა თავის განხილვისას, საიას წარმომადგენელმა ნეგატიურად შეაფასა კონსტიტუციაში ქორწინებასთან დაკავშირებული ჩანაწერის გაჩენა. აღნიშნული მოსაზრების დაფიქსირებამ აღშფოთება გამოიწვია სამუშაო ჯგუფის რიგ წევრებში, რომლებმაც გამომსვლელს შეურაცხმყოფელი სიტყვებით მიმართეს. კერძოდ, სამუშაო ჯგუფის წევრმა ჯონი ხეცურიანმა საიას წარმომადგენელს ქორწინებასთან დაკავშირებული მოსაზრების დაფიქსირების გამო „უნამუსო“ უწოდა. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ, ნაცვლად შეურაცხმყოფელი მიმართვების დროულად აღკვეთისა, საიას წარმომადგენელს მოუწოდა, სწრაფად დაესრულებინა საკუთარი მოსაზრების გამოთქმა.
- სამუშაო ჯგუფის ერთ-ერთ სხდომაზე საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ მაკედონიის კონსტიტუციის არასწორ ციტირებაში დაადანაშაულა ამავე სამუშაო ჯგუფის წევრი ზაზა რუხაძე, რომელიც ითხოვდა ოკუპაციის უარყოფის აკრძალვას კონსტიტუციის დონეზე.
- სამუშაო ჯგუფის ერთ-ერთ სხდომაზე საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ ლაზიკის შესახებ ჩანაწერი კონსტიტუციაში უნდა დარჩენილიყო, რადგან იგეგმებოდა ამ ქალაქისათვის თავისუფალი ეკონომიკური ზონის სტატუსის მინიჭება. აღნიშნულის საპასუხოდ, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წარმომადგენელმა კომისიის თავმჯდომარეს ჰკითხა, რომელი ქვეყნის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა თავისუფალი ეკონომიკური სტატუსის მქონე ქალაქის შესახებ

ჩანაწერს. აღნიშნულმა შეკითხვამ სხდომის თავმჯდომარის გალიზიანება გამოიწვია. მან „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წარმომადგენელს ჰკითხა, თუ რატომ იღიბებოდა ცინიკურად და შემდგომ განუმარტა, რომ კონსტიტუციურ სამართალთან დაკავშირებით მასთან კამათში ვერასოდეს შევიდოდა.

საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების საქმიანობამ ცხადყო, რომ არსებობდა გარკვეული, მათ შორის, სენსიტიური საკითხები, რომლებიც რიგ შემთხვევებში არასერიოზულ დამოკიდებულებას იწვევდა კომისიის წევრთა ნაწილის მხრიდან. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შესაძლებელია დასახელდეს შემთხვევა, როდესაც საიას წარმომადგენელმა სამუშაო ჯგუფის ფორმატში გააუღერა მოსაზრება სქესთა შორის თანასწორობის რეალური იდეის კონსტიტუციური გარანტიების შექმნის შესახებ, რასაც კომისიის წევრების მხრიდან დამცინავი კომენტარები მოჰყვა. აღნიშნულ შემთხვევას ერთობლივი განცხადებით გამოეხმაურნენ ადამიანის უფლებებზე, მათ შორის, გენდერული თანასწორობის, ქალთა, ბავშვთა, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და უმცირესობათა სხვა ჯგუფების უფლებების დაცვაზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები.³³ განცხადების უმთავრეს მიზანს ქალთა, შშმ პირთა და უმცირესობათა ჯგუფების მიმართ რეალური თანასწორობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით საკონსტიტუციო კომისიის პასუხისმგებლობის ხაზგასმა წარმოადგენდა.

საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების შინაარსობრივი ასპექტის შეფასებისას, შეუძლებელია არ აღინიშნოს საქართველოს მოქმედ პრეზიდენტთან დაკავშირებული დისკუსიები, რომლებიც მოკლებული იყო ყოველგვარ შედეგზე ორიენტირებულ მსჯელობას და უმთავრეს მიზანს, უმეტესწილად, მისი, როგორც პიროვნების, დისკრედიტაცია წარმოადგენდა. ამ კუთხით წამოწყებული მსჯელობები, როგორც წესი, ორი მიმართულებით ვითარდებოდა – ერთი მხრივ, ეჭვქვეშ აყენებდა საქართველოს მოქმედი პრეზიდენტის კომპეტენციას, ხოლო მეორე მხრივ, ხაზს უსვამდა მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დესტრუქციულ ბუნებას. სამუშაო ჯგუფების ფორმატში ადგილი ჰქონდა ისეთ თემებზე საუბარს, როგორცაა რიგი ელჩების დანიშვნის გაჭიანურება, საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტება მხოლოდ პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში დასაქმებული პირებით, საქართველოს პრეზიდენტის მცდელობა, თავად დაეკომპლექტებინა მთავრობა და სხვა. აღნიშნული დისკუსიების ინიციატორები ძირითადად იყვნენ საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები, განსაკუთრებით კი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე.

4.5. საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობა

წინამდებარე ანგარიშის ფარგლებში, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობა და მისი ხელმისაწვდომობა დაინტერესებული საზოგადოებისთვის. ამ მხრივ, აღსანიშნავია შემდეგი გარემოებები:

- **გამჭვირვალობის დაბალი სტანდარტით გამოირჩეოდა კომისიის წევრი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ექსპერტების შერჩევის საკითხი.** საკონსტიტუციო კომისიის დებულება არ ითვალისწინებდა გადაწყვეტილების მიღებისთვის აუცილებელ კრიტერიუმებს, შესაბამისად, აღნიშნულ პირთა შერჩევა ერთპიროვნულად, კონკურენტული პროცესის არარსებობის ფონზე განხორციელდა.
- საკონსტიტუციო კომისიის **დებულება არ ითვალისწინებდა სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების წესს**, შესაბამისად, ამ დრომდე უცნობი დარჩა სამუშაო ჯგუფის სხდომებზე დაყენებული მოსაზრებების გაზიარების პრინციპი.
- საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, გადაწყვეტილების მიღების წესთან ერთად, ასევე **არ ითვალისწინებდა დაინტერესებული ფართო საზოგადოების მიერ წარდგენილი მოსაზრებების საბოლოო კანონის პროექტში ასახვის პროცედურას.** შესაბამისად, ამ დრომდე უცნობია, წარდგენილ მოსაზრებებზე რეაგირების რა მექანიზმი გააჩნდა საკონსტიტუციო კომისიას. კერძოდ, მოხდა თუ არა აღნიშნული მოსაზრებების დეტალური შესწავლა და მათი რაიმე სახით ასახვა კანონპროექტის საბოლოო ტექსტში.
- **საკონსტიტუციო კომისიის დებულებით, გაწერილი არ იყო დაინტერესებული პირების საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობაში ჩართულობის, კერძოდ კი, სხდომებზე დასწრების ფორმალური ვებულის პროცედურა.** თუმცა, არანეგრ პირებს, წინასწარი შეტყობინებისა და საშვის მიღების შემდეგ, შესაძლებლობა ჰქონდათ, დასწრებოდნენ სამუშაო ჯგუფების სხდომებს იმ დათქმით, რომ ერთი ორგანიზაციიდან სხდომას დაესწრებოდა მხოლოდ ერთი პირი. სამუშაო ჯგუფებისგან

³³<https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-sakonstitucio-komisasias-mimartaven#sthash.lgsBdT4e.s7jytDB4.dpbs> ;

განსხვავებით, საკონსტიტუციო კომისიის დასკვნით სხდომაზე დასწრების უფლება არ მიეცათ პირებს, რომლებიც წევრის სტატუსით არ სარგებლობდნენ.³⁴

- საკონსტიტუციო კომისიის დებულება,³⁵ გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, ითვალისწინებდა პარლამენტის ვებგვერდის საშუალებით კომისიის და მისი სამუშაო ჯგუფების სხდომების შესახებ ინფორმაციის, ამ სხდომების დღის წესრიგის, ოქმებისა და მომზადებული პროექტების გამოქვეყნების ვალდებულებას. **თუმცა, სამუშაო ჯგუფების სხდომის ოქმების გამოქვეყნების ვალდებულება არც კომისიის მუშაობის პერიოდში და არც შემდგომ არ შესრულებულა.**
- საკონსტიტუციო კომისიის **სხდომები დახურული იყო მედიისთვის, შესაბამისად, ჟურნალისტებს სხდომაზე დასწრებისა და იქ მიმდინარე პროცესების გადაღების უფლება არ ჰქონდათ.** რიგ შემთხვევებში სხდომა დაწყებიდან რამდენიმე წუთის განმავლობაში ღია ფორმატში მიმდინარეობდა. აღნიშნული დრო კი, როგორც წესი, მხოლოდ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოხსენებას ეთმობოდა.

ზემოთ ჩამოთვლილი არგუმენტების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა, მიუხედავად მცდელობისა, არ წარმართა მაქსიმალურად გამჭვირვალე და ინკლუზიური პროცესის ფონზე, რამაც, საერთო ჯამში, გამოიწვია არა მხოლოდ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე საერთო კონსენსუსის არარსებობა, არამედ ხელი შეუწყო ისეთი ნეგატიური პროცესების განვითარებას, როგორიცაა დახურული სხდომების მიმდინარეობისას კომისიის წევრების შეურაცხყოფა, საქართველოს პრეზიდენტთან დაკავშირებით არაჯანსაღი დისკუსიები, გადაწყვეტილების მიღების გაუმჭვირვალე პროცესი და სხვა.

ამასთან, დახურული პროცესის ფონზე, კომისიის მუშაობასთან დაკავშირებით საზოგადოების ინფორმირება უმეტესწილად კომისიის წევრების მიერ მედიასთან გაკეთებული განცხადებების საშუალებით ხორციელდებოდა. ამ დროს, ცხადია, სხვადასხვა აქტორის მხრიდან განსხვავებული მოსაზრებები ჟღერდებოდა, რაც კიდევ უფრო ართულებდა დაინტერესებული საზოგადოების ხელმისაწვდომობას კომისიის შიგნით მიმდინარე რეალურ პროცესზე. ამას მოწმობს, მაგალითად, საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მიერ გაკეთებული შემდეგი განცხადებაც: „ზოგადად, მინდა ვთქვა: ხშირად გადის და, როგორც წესი, გადის აბსოლუტურად განსხვავებული ინფორმაცია კომისიის გარეთ. ხუთ მეტრში იკარგება სიმართლე. გადიან ამ კარებიდან კომისიის წევრები და მედიასთან აკეთებენ ისეთ კომენტარებს, რომლებიც საერთოდ არ არის შესაბამისობაში იმ რეალობასთან, რომელიც სახეზეა კომისიის სხდომაზე. მათ შორის, რამდენიმე დღის წინ იყო შემთხვევა, როდესაც აბსოლუტურად არასწორი ინფორმაცია გავრცელდა იმ მსჯელობებთან დაკავშირებით, რომლებიც წარიმართა ერთ-ერთ სამუშაო სხდომაზე. ამიტომ კიდევ ერთხელ მინდა ვთხოვო კომისიის თითოეულ წევრს, რომ მაქსიმალური სიზუსტით მივიტანოთ მედიაში აქ არსებული ინფორმაცია, მით უმეტეს, რომ მედიას შემდეგ თავისი ინტერპრეტაციები აქვს.“³⁶

³⁴ EMC-ის მოსაზრებები კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტთან დაკავშირებით, გვ.3, <https://www.scribd.com/document/347164319>;

³⁵ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 9, პუნქტი 4 - <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/>;

³⁶ <http://constitution.parliament.ge/news-02/03>;

4.6. საკონსტიტუციო კომისიის დასკვნითი სხდომა

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დასკვნითი სხდომა³⁷ 2017 წლის 22 აპრილს გაიმართა.³⁸

სხდომის დაწყებისთანავე საკონსტიტუციო სასამართლოს წარმომადგენელმა, მოსამართლე თეიმურაზ ტულუშმა განმარტა, რომ არ იქნებოდა მიზანშეწონილი რიგ საკონსტიტუციო ნორმებთან მიმართებით სასამართლოს პოზიციის წინასწარ დაფიქსირება და უარი თქვა კენჭისყრაში მონაწილეობაზე. ანალოგიური განცხადება გააკეთა გენერალურმა აუდიტორმა ლაშა თორდიაშვილმა.

აღნიშნულის შემდეგ კენჭისყრის პროცედურა წინასწარ განსაზღვრული რეგლამენტით დაიწყო. საგულისხმოა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფებისგან განსხვავებით, კომისიის დებულება ითვალისწინებდა კომისიის სხდომაზე გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო კვორუმსა და ხმების ოდენობას. კერძოდ, **კომისია უფლებამოსილი იყო, თუ მას ესწრებოდა კომისიის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ხოლო კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საბოლოო ტექსტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებდა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.**³⁹

საკონსტიტუციო კომისიის სხდომისას, კენჭისყრა მიმდინარეობდა პარალელურ რეჟიმში – კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის თავებთან ერთად, კენჭი ეყარა წარმოდგენილ ალტერნატიულ წინადადებებსაც.

სხდომაზე, საერთო ჯამში, დაყენებული იყო 44 ალტერნატიული წინადადება, რომელთაგან გაიზიარეს შვიდი.⁴⁰

³⁷ საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის მიხედვით (საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 31 მაისის #7376/2 – 4 პასუხი), სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სხდომა შემდეგი დღის წესრიგით წარმართა:

- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის რედაქციის სარეიტინგო კენჭისყრა თავების მიხედვით, შემდეგი პრინციპით:
 - I სარეიტინგო კენჭისყრა - პრეამბულა, პირველი (ზოგადი დებულებები) და მეორე (გარდამავალი დებულებები);
 - II სარეიტინგო კენჭისყრა - მეორე თავი (ადამიანის ძირითადი უფლებები), გარდა 30-ე მუხლისა (ქორწინების უფლება);
 - III სარეიტინგო კენჭისყრა - 30-ე მუხლი (ქორწინების უფლება);
 - IV სარეიტინგო კენჭისყრა - მესამე თავი (საქართველოს პარლამენტი), გარდა 37-ე მუხლისა (პარლამენტის არჩევნები);
 - V სარეიტინგო კენჭისყრა - 37-ე მუხლი (პარლამენტის არჩევნები);
 - VI სარეიტინგო კენჭისყრა - მეოთხე თავი (საქართველოს პრეზიდენტი) გარდა 50-ე მუხლისა (პრეზიდენტის არჩევნები);
 - VII სარეიტინგო კენჭისყრა - 50-ე მუხლი (პრეზიდენტის არჩევნები);
 - VIII სარეიტინგო კენჭისყრა - მეხუთე თავი (საქართველოს მთავრობა);
 - IX სარეიტინგო კენჭისყრა - მეექვსე თავი (სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა);
 - X სარეიტინგო კენჭისყრა - მეშვიდე თავი (სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი);
 - XI სარეიტინგო კენჭისყრა - მერვე თავი (სახელმწიფო თავდაცვა და უსაფრთხოება);
 - XII სარეიტინგო კენჭისყრა - მეცხრე თავი (ადგილობრივი თვითმმართველობა);
 - XIII სარეიტინგო კენჭისყრა - მეთათე თავი (კონსტიტუციის გადასინჯვა);
 - XIV სარეიტინგო კენჭისყრა - კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“
 - ალტერნატიული წინადადებების კენჭისყრა;
 - საერთო კენჭისყრა;

³⁸ <http://constitution.parliament.ge/news-24/04/>; სხდომას ესწრებოდნენ შემდეგი პირები - *ირაკლი კობახიძე, თამარ ჩუგოშვილი, დავით ასათიანი, ეკა ბესელია, რატი ბრეგვაძე, დავით გაბაძე, ზაზა გაბუნია, ვია ვეჯაშვილი, ნინო გვერდიაძე, ეკა გიგაური, ვასილ გონაშვილი, ნინო გოგუაძე, გიორგი გულუავე, ავთანდილ დემეტრაშვილი, გიორგი ვოლსკი, ვანო ზარდიაშვილი, სალომე ზურაბიშვილი, შალვა თაღლიშვილი, არჩილ თალაკვაძე, ლაშა თორდია, გიორგი კახიანი, სოფიო კილაძე, ზვიად კორძაძე, გრიგოლ ლილუაშვილი, დავით მათიკაშვილი, მამუკა მდინარაძე, ვახუშტი მენაბდე, სავლან მირზოევი, ენზელ მკვიანი, ილია ნაკაშიძე, უჩა ნანუაშვილი, კობა ნარჩქიაშვილი, ანა ნაცვლიშვილი, ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ელენე ნიქარაძე, სიმონ ნოზაძე, კახაბერ ოქრიაშვილი, შალვა პაპუაშვილი, ზურაბ პატარაძე, ირაკლი სესიაშვილი, არნოლდ სტეფანაიანი, ლაშა ტულუში, მინდია უგრეხელიძე, ანა ფირცხალაშვილი, გედეგან ფოფხაძე, ზაქარია ქუცნაშვილი, ვახტანგ ყოლაბაია, თენგიზ შარმაშაშვილი, ვახტანგ ძაბირაძე, ზვიად მიძიგური, თეა წულუკიანი, გიორგი ხატიძე, ჯონი ხეცოურიანი, ვახტანგ ხმაღაძე* ← საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაცია, საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 31 მაისის #7376/2 – 4 პასუხი;

³⁹ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, მუხლი 9, პუნქტი 3 - <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/>;

⁴⁰ გაზიარებულ შვიდ ალტერნატივას წარმოადგენდა:

- o მე-12 ალტერნატივა⁴⁰ - კონსტიტუციური კანონის პროექტში ტერმინ „ომბუდსმენის“ ნაცვლად, ტერმინ „სახალხო დამცველის“ შენარჩუნება“ (მიღებულია 37 ხმით, 4-ის წინააღმდეგ).
- o მე-15 ალტერნატივა⁴⁰ - პარლამენტის წევრად არ შეიძლება არჩეული იყოს პირი, რომელსაც *სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა* (მიღებულია 42 ხმით).
- o 22-ე ალტერნატივა⁴⁰ - პრეზიდენტის არჩევისას 300 ხმოსნის შორევის წესი, კერძოდ, *პროპორციული კვოტების გამოყენების პრინციპი* (მიღებულია 42 ხმით).
- o 25-ე ალტერნატივა⁴⁰ - პრემიერ-მინისტრი მთავრობის საქმიანობისთვის ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, აგრეთვე, პარლამენტის მოთხოვნით - სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილების შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშს (მიღებულია - 38 ხმით).
- o 34-ე ალტერნატივა⁴⁰ - უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობა განისაზღვრა 28 მოსამართლით, ნაცვლად 25-სა. ასევე, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების საქმიანობის ვადად განისაზღვრა 10 წელი, ნაცვლად უვადო უფლებამოსილებისა (მიღებულია 43 ხმით).
- o 35-ე ალტერნატივა⁴⁰ - მოსამართლეთა დანიშვნის წესის მარეგულირებელი ნორმიდან ამოღებულ იქნა შემდეგი წინადადება - *„მოსამართლე შეირჩევა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, ღია კენჭისყრით.“* (მიღებულია 39 ხმით, 6-ის წინააღმდეგ).
- o 44-ე ალტერნატივა (მიღებულია 43 ხმით)

არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და კომისიის ცალკეული ექსპერტი წევრების მხრიდან კომისიის სხდომაზე დაყენებული იყო რამდენიმე მნიშვნელოვანი ალტერნატიული წინადადება, რომლებიც არ გაიზიარეს. ასეთებს მიეკუთვნებოდა:

- 1-ლი ალტერნატივა⁴¹ – სახელმწიფო ზრუნავს მოქალაქის ჯანმრთელობაზე, სოციალურ დაცვასა და ღირსეული საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე (უარყოფილია, მომხრე – 9 წევრი).
- მე-7 ალტერნატივა⁴² – სახელმწიფო უზრუნველყოფს შრომითი უფლებების დაცვაზე ქმედით ზედამხედველობას. სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის პირობები და უმუშევრის სტატუსი განისაზღვრება კანონით (უარყოფილია, მომხრე – 13 წევრი, წინააღმდეგი – 9 წევრი).
- მე-11 ალტერნატივა⁴³ – საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან (უარყოფილია, მომხრე – 17, წინააღმდეგი – 5).
- მე-16 ალტერნატივა⁴⁴ – საარჩევნო ბარიერის დაწევა 5%-იდან 3%-მდე, მანდატების გადანაწილების სპეციალური წესები, წარდგენილი იყო ორი ვარიანტის სახით (უარყოფილია, პირველი ვარიანტი: მომხრე – 16, წინააღმდეგი – 15, მეორე ვარიანტი: მომხრე – 11, წინააღმდეგი – 23).
- მე-18 ალტერნატივა⁴⁵ – პარლამენტის საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ გადამწყვეტილება მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეოთხედის მხარდაჭერით (უარყოფილია, მომხრე – 18).
- 21-ე ალტერნატივა⁴⁶ – პრეზიდენტის არჩევის პირდაპირი წესის შენარჩუნება (უარყოფილია, მომხრე – 11, წინააღმდეგი – 32).
- 33-ე ალტერნატივა⁴⁷ – უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები შეირჩევიან ღია კენჭისყრით, დასაბუთებული გადამწყვეტილების საფუძველზე (უარყოფილია, მომხრე – 14, წინააღმდეგი – 1).
- 37-ე ალტერნატივა⁴⁸ – იუსტიციის საბჭოს წევრები აირჩევიან პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ით (უარყოფილია, მომხრე – 10, წინააღმდეგი – 1);
- 38-ე ალტერნატივა⁴⁹ – გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი (უარყოფილია, მომხრე – 5);

დაყენებული ალტერნატიული წინადადებების განხილვის შემდეგ გაიმართა კონსტიტუციური კანონის პროექტის საერთო კენჭისყრა, რომლის შედეგად, **კანონპროექტი მხარდაჭერილ იქნა 43 ხმით 8-ის წინააღმდეგ.**

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტს მხარი არ დაუჭირეს კომისიის შემდეგმა წევრებმა: ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ანა ნაცვლიშვილი, ეკა გიგაურმა, ლაშა ტულუშმა, მიხეილ ბენიძემ, ანა ფირცხალაიშვილი, ვახტანგ ხმალაძემ, ვახტანგ მენაბდემ.

აღნიშნულით სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა დასრულდა.

4.7. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მხარდაჭერილი კონსტიტუციური კანონის პროექტი

წარმოდგენილი ანგარიშის მიზნებისთვის, ცხადია, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მხარდაჭერილი კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი, **რომელიც, საერთო ჯამში, გადაიხედა როგორც რედაქციული, ისე შინაარსობრივი თვალსაზრისით.**

⁴¹ ინიციატორები - ვ. ნაცვლიშვილი, ა. ნაცვლიშვილი, ხმალაძე, მენაბდე, ბენიძე, ფირცხალაიშვილი;

⁴² ინიციატორები - ვ. ნაცვლიშვილი, ა. ნაცვლიშვილი, ხმალაძე, ფირცხალაიშვილი, მენაბდე, ბენიძე

⁴³ ინიციატორები - ვ. ნაცვლიშვილი, ა. ნაცვლიშვილი, ხმალაძე, ფირცხალაიშვილი, მენაბდე, ბენიძე, გიგაური, ტულუში.

⁴⁴ ინიციატორები - ვ. ნაცვლიშვილი, ა. ნაცვლიშვილი, ხმალაძე, ფირცხალაიშვილი, მენაბდე, ბენიძე, გიგაური, ტულუში, სტეფანიანი;

⁴⁵ ინიციატორები - ა. ნაცვლიშვილი, მენაბდე, სტეფანიანი, ტულუში;

⁴⁶ ინიციატორები - გიგაური, ტულუში, ა. ნაცვლიშვილი, ბენიძე, ვ. ნაცვლიშვილი;

⁴⁷ ინიციატორები - ა. ნაცვლიშვილი, გიგაური, ბენიძე, ხმალაძე, ფირცხალაიშვილი;

⁴⁸ ინიციატორები - ა. ნაცვლიშვილი, ფირცხალაიშვილი, გიგაური, ბენიძე;

⁴⁹ ინიციატორები - ნაცვლიშვილი, გიგაური, მენაბდე;

კონსტიტუციის ტექსტში განხორციელებული მთელი რიგის ცვლილებები აერთიანებდა **არაერთ პოზიტიურ ინიციატივას, კერძოდ:**

გაჩნდა ჩანაწერი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის შესახებ – კონსტიტუციური ორგანოები, თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში, იღებენ ვალდებულებას, გაატარონ ყველა საჭირო ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.

განმტკიცდა და გაუმჯობესდა რიგი უფლებრივი გარანტიები – განსაკუთრებით აღსანიშნავია ჩანაწერი არსებითი თანასწორობის შესახებ, რომლის ფარგლებშიც, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს განსაკუთრებული ზომების გატარება მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

გაიზარდა/გაჩნდა რიგი ინსტიტუტების კონსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიები:

- **საზოგადოებრივი მაუწყებელი** – განმტკიცდა საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობა სახელმწიფო უწყებებისგან, პოლიტიკური და კომერციული გავლენებისგან.
- **პროკურატურა** – პროკურატურა განისაზღვრა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი ორგანო.
- **სასამართლო ხელისუფლება** – განისაზღვრა, რომ მოსამართლე შეირჩევა კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით.
- **დადგინდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის ფუნდამენტური მიმართულება** – სასამართლოების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. დაკონკრეტდა, რომ მისი საქმიანობის წესი დგინდება ორგანული კანონით.

შედარებით გაძლიერდა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი – მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, დადგინდა საგამოძიებო კომისიის შექმნისთვის საჭირო დაბალი კვორუმი – სრული შემადგენლობის ერთი მესამედი.

მიუხედავად, რიგი დადებითი ცვლილებებისა, კონსტიტუციური კანონის პროექტი ასევე შეიცავდა **არაერთ ნეგატიურ ცვლილებას. ასეთებს მიეკუთვნებოდა:**

პარლამენტის არჩევის არასამართლიანი წესი – შემოთავაზებული იყო მანდატების გადანაწილების უსამართლო წესი, რომლის თანახმად, გაუნაწილებელი მანდატები მხოლოდ პირველ ადგილზე გასულ პარტიას მიეკუთვნებოდა. ასევე, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება საარჩევნო ბლოკების სრულად გაუქმების თაობაზე ისე, რომ ცვლილებები არ შეხებია კანონმდებლობით დადგენილ 5%-იან ბარიერს.

პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის გაუქმება – გაუქმდა პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესი და განისაზღვრა, რომ მისი არჩევა მოხდებოდა არაპირდაპირ, 300 ხმოსნით დაკომპლექტებული საარჩევნო კოლეგიის მიერ.

ადამიანის უფლებათა სფეროში რიგი უკან გადადგმული ნაბიჯები – ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ქორწინების დეფინიციის ახლებური ფორმულირება. კერძოდ, შემოთავაზებული ვერსიის თანახმად, ქორწინება განისაზღვრა, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით. იმ პირობებში, როდესაც ერთი და იმავე სქესის მქონე პირთა ქორწინება, მოქმედი კანონმდებლობით, ისედაც არ იყო დაშვებული, ხოლო ლგბტ ჯგუფების მხრიდან ქორწინების თანასწორობის მოთხოვნა არასოდეს დამდგარა, მსგავსი ინიციატივა შეფასდა მხოლოდ პოპულისტურ ქმედებად და, საკითხის ხელოვნური გააქტიურებით, პოლიტიკური ქულების დაწერის მცდელობად.

სასამართლოს დამოუკიდებლობის რისკების მნიშვნელოვნად გაზრდა:

- **უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტების წესის ცვლილება** – კანონპროექტის შემოთავაზებული ვერსიის თანახმად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების კანდიდატურების პარლამენტისთვის წარდგენის უფლება, პრეზიდენტის ნაცვლად, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გადაეცა. ზოგადად, იუსტიციის საბჭოს მიმართ საერთო სასამართლოს პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეთა დანიშვნის ნაწილში არსებული კრიტიკის გათვალისწინებით, ეს ინიციატივაც ნეგატიურად შეფასდა.
- **გამოსაცდელი ვადა** – კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის თანახმად, შენარჩუნდა მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადა, მაშინ როდესაც, ქართველი და უცხოელი ექსპერტების შეფასებით, აღნიშნული წარმოადგენდა მნიშვნელოვანი რისკის შემცველ გარემოებას როგორც კონკრეტული მოსამართლის, ისე, ზოგადად, სასამართლოს დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით.

საერთო ჯამში, მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისია საპარლამენტო/არასაპარლამენტო ოპოზიციამ დატოვა, ხოლო კანონპროექტის საბოლოო ვერსიას ხმა არ მისცეს არასამთავრობო სექტორისა და კომისიის საქმიანობაში ჩართულ ექსპერტთა ნაწილმა, ითვლებოდა, რომ კონსტიტუციური ცვლილებების წარმოდგენილი ტექსტი, არაერთი მიმართულებით, ნამდვილად შეიცავდა პოზიტიურ ასპექტებს. რაც შეეხება განსაკუთრებით სადავო საკითხებს, როგორცაა ძირითადად პრეზიდენტის არჩევის წესი და საარჩევნო სისტემა წარმოადგენდა, მაინც რჩებოდა დამატებითი კონსენსუსის მიღწევის ალბათობის განცდა. სწორედ ამით იყო განპირობებული არასამთავრობო სექტორისა და ოპოზიციური პარტიების აქტიური მონაწილეობა შემდგომ საკომიტეტო განხილვებში.

4.8. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მხარდაჭერილ კანონპროექტში საიას მიერ წარდგენილი მოსაზრებების გათვალისწინების ღონისძიება

როგორც წინამდებარე თავებში აღინიშნა, საია, სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, ასევე წარმოადგენდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრს. ორგანიზაცია ოფიციალურად ჩართული იყო ორი სამუშაო ჯგუფის საქმიანობაში,⁵⁰ თუმცა, ასევე აქტიურად მონაწილეობდა სხვა სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებში როგორც მოსაზრებების გაგზავნის, ასევე უშუალოდ ჩართულობის კუთხით.

2017 წლის 17 იანვარს საიამ საკუთარი მოსაზრებები სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას წარუდგინა. **მოსაზრებები აერთიანებდა ქვეყნის ევროატლანტიკურ კურსთან, ადამიანის უფლებებთან, საარჩევნო სისტემასთან, მართლმსაჯულებასთან, პრეზიდენტის არჩევის წესთან, პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებს.**

განხილვების შედეგად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ საბოლოოდ მხარდაჭერილი კანონის პროექტის თანახმად, **გათვალისწინებული იყო საიას მიერ წარდგენილი მოსაზრებების ნაწილი, რომელთა შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია:** ევროატლანტიკური კურსის განსაზღვრა, დისკრიმინაციის ნიშნების ჩამონათვალის გაფართოება, არსებითი თანასწორობის უზრუნველყოფა, საპროცესო უფლებების ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაღალი სტანდარტის დამკვიდრება, პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, მოსამართლეთა შერჩევის კრიტერიუმების განსაზღვრა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უმთავრესი დანიშნულების განსაზღვრა, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმება.

თუმცა, არსებობდა გარკვეული საკითხები, რომლებიც, ორგანიზაციის არაერთი მცდელობის მიუხედავად, **არ იყო გათვალისწინებული სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ საბოლოოდ მხარდაჭერილ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტში.** ასეთ რეკომენდაციებს წარმოადგენდა: შრომის უფლებების ეფექტური დაცვის მექანიზმის სამართლებრივი გარანტიების შექმნა, ქორწინების დეფინიციის ამოღება, ეკონომიკური და სოციალური უფლებების განხორციელების გარანტიების დადგენა, მოსამართლეთათვის სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის გაუქმება, პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის შენარჩუნება, საარჩევნო ბლოკების შენარჩუნება, გაუნაწილებელი მანდატების სამართლიანი გადანაწილების წესის დადგენა.

საგულისხმოა, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში შექმნილ სამუშაო ჯგუფებში **წამოიჭრა არაერთი საკითხი, რომლებიც არ წარმოადგენდა საიას უშუალო ინიციატივებს, თუმცა, დაიმსახურა ორგანიზაციის მხარდაჭერა.** ასეთ საკითხებს მიეკუთვნებოდა: შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებების დაცვის გარანტიების დადგენა, საჯარო ინტერესს დაქვემდებარებული ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობის შექმნა, ინტერნეტზე წვდომის უფლების აღიარება, საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობის გარანტიების განსაზღვრა, აქტიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა მხოლოდ განზრახ მძიმე დანაშაულისათვის მსჯავრდებული პირებისთვის.

ასევე, ცხადია, **არსებობდა არაერთი საკითხი, რომლებიც უშუალოდ კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობის შედეგად წარმოიშვა და რომლებსაც საია არსებითად ეწინააღმდეგებოდა.** ასეთ საკითხებს მიეკუთვნებოდა: იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჩართულობა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის პროცესში, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების არჩევა უბრალო უმრავლესობით, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების შეზღუდვა არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში.

საერთო ჯამში, მიუხედავად კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტისთვის დამახასიათებელი ნეგატიური ასპექტებისა, **საია მაქსიმალურად ბოლომდე მონაწილეობდა კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებულ განხილვებში.** მათ შორის, ორგანიზაცია **აქტიურად იყო ჩართული პირველი მოსმენის**

⁵⁰ აღნიშნულ ორ სამუშაო ჯგუფს წარმოადგენდა - 1. ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლების, საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულისა და ზოგადი და გარდამავალი დებულებების საკითხთა სამუშაო ჯგუფი; 2. საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და თავდაცვის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი;

საკომიტეტო განხილვებში, სადაც აფიქსირებდა ყველა იმ მოსაზრებას და რეკომენდაციას, რომელთა გათვალისწინება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დონეზე არ მოხდა.

5. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა

5.1. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვასთან დაკავშირებული ზოგადი ინფორმაცია

საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის დასრულების შემდგომ, 2017 წლის 3 მაისს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მისი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის⁵¹ შექმნის თაობაზე.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად,⁵² საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიას მიეცა **ერთთვიანი ვადა** განხილვების გასამართად.

საყოველთაო-სახალხო განხილვები გაიმართა ორ ეტაპად. **საერთო ჯამში, დაორგანიზდა 18 რეგიონული საყოველთაო-სახალხო განხილვა.** პირველი ეტაპი: ქუთაისი,⁵³ ამბროლაური,⁵⁴ ჩოხატაური,⁵⁵ ბათუმი,⁵⁶ ზუგდიდი,⁵⁷ ახალციხე,⁵⁸ გორი,⁵⁹ თელავი,⁶⁰ მცხეთა,⁶¹ რუსთავი.⁶² მეორე ეტაპი: სამტრედია,⁶³ სიღნაღი,⁶⁴ ხულო, შუახევი, ქედა,⁶⁵ კასპი,⁶⁶ ოზურგეთი,⁶⁷ ყაზბეგი,⁶⁸ მესტია,⁶⁹ მარტვილი,⁷⁰ ზესტაფონი და თერჯოლა.⁷¹

რაც შეეხება თბილისს, პირველი ეტაპის ფარგლებში დაგეგმილი საყოველთაო-სახალხო განხილვა ჩაიშალა,⁷² დამსწრეთა ერთი ნაწილის მწვავე პროტესტის გამო. შეძახილების თანახმად, მთავარ მოთხოვნას ეფექტური შრომის ინსპექციის შექმნა და უცხოელებზე მიწის გასხვისების აკრძალვა წარმოადგენდა.⁷³

⁵¹ საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის წევრებად განისაზღვრნენ შემდეგი პირები - *ირაკლი კობახიძე (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე (კომისიის თავმჯდომარე), თამარ ჩუგოშვილი (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე), ირმა ინაშვილი (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე), სერგი კაპანაძე (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე), ზურაბ ჭიაბერაშვილი (საქართველოს პარლამენტის წევრი), ვასილ გონაშვილი (ეესპერტი), თენგიზ შარმანაშვილი (ეესპერტი, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის თანაშემწე), ეკა გიგაური - („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ აღმასრულებელი დირექტორი), თორნიკე ჭეიშვილი (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის კაბინეტის მთავარი სპეციალისტი (კომისიის მდივანი).*

⁵² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლის, მე-5 პუნქტი;

⁵³ <http://constitution.parliament.ge/05-1/05>;

⁵⁴ <http://constitution.parliament.ge/news-6-01/05>;

⁵⁵ <http://constitution.parliament.ge/news-07/05.17>;

⁵⁶ <http://constitution.parliament.ge/axali-ambebi/apage-6>;

⁵⁷ <http://constitution.parliament.ge/news-09-1/05>;

⁵⁸ <http://constitution.parliament.ge/news-10-01/05>;

⁵⁹ <http://constitution.parliament.ge/news-11-1/05>;

⁶⁰ <http://constitution.parliament.ge/news-12-1/05>;

⁶¹ <http://constitution.parliament.ge/news-13-1/05>;

⁶² <http://constitution.parliament.ge/14-1/05>;

⁶³ <http://constitution.parliament.ge/19-1/05>;

⁶⁴ <http://constitution.parliament.ge/22-6/05>;

⁶⁵ <http://constitution.parliament.ge/22-5/05>;

⁶⁶ <http://constitution.parliament.ge/24-2/05>;

⁶⁷ <http://constitution.parliament.ge/24-1/05>;

⁶⁸ <http://constitution.parliament.ge/25-2/05>;

⁶⁹ <http://constitution.parliament.ge/25-1/05>;

⁷⁰ <http://constitution.parliament.ge/28-1/05>;

⁷¹ <http://constitution.parliament.ge/18-1/05>;

⁷² <http://netgazeti.ge/news/194070/>; <http://old.1tv.ge/ge/news/view/161006.html>;

⁷³ აღნიშნულ საკითხზე განსაკუთრებით აქტიურობდნენ მთავრობის ყოფილი წევრები სანდრო ბრეგაძე და ლადო სადღობელაშვილი.

მეორე ეტაპის ფარგლებში თბილისის მასშტაბით ორგანიზებული იყო 8 საყოველთაო-სახალხო განხილვა შემდეგ რაიონებში: საბურთალო,⁷⁴ კრწანისი,⁷⁵ გლდანი,⁷⁶ ნაძალადევი,⁷⁷ დიდუბე,⁷⁸ მთაწმინდა,⁷⁹ ისანი-სამგორი,⁸⁰ ჩუღურეთი,⁸¹ ვაკე.⁸²

2017 წლის 5 ივნისს საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიამ შემაჯამებელი ოქმი ერთხმად დაამტკიცა.⁸³ ოქმში ზედმინდევით აისახა კომისიის მიერ განეული საქმიანობა და საყოველთაო-სახალხო განხილვების დროს მოსახლეობის მიერ შეხვედრებზე გამოთქმული მოსაზრებები.

5.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცესის შეფასება

საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცესს მონიტორინგს უწევდა საია. დაკვირვება ხორციელდებოდა საყოველთაო-სახალხო განხილვის ფარგლებში დაგეგმილ შეხვედრებში მონაწილეობით, რაც გულისხმობდა როგორც პროცესზე დაკვირვებას, ასევე უშუალო ჩართულობას კითხვების დასმის გზით.

მონიტორინგის შედეგად გამოიკვეთა, რომ **განვლილი წლების მანძილზე დანერგილი მანკიერი პრაქტიკა, რა დროსაც საერთო-სახალხო განხილვები მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და მის მიზანს, რეალურად, არ წარმოადგენდა საზოგადოების აზრის მოსმენა, არსებითად არც ამ ეტაპზე შეცვლილა.**

განხილვები ისე იყო დაგეგმილი და წარმართული, რომ მან ფართო საზოგადოებას არ მისცა სათანადო შესაძლებლობა, თავისუფლად და აქტიურად ჩართულიყო განხილვების პროცესში. მეორე მხრივ, ჩატარებული განხილვები არ ტოვებდა შთაბეჭდილებას, რომ ხელისუფლებას რეალურად სურდა დაგეგმილ ცვლილებებთან დაკავშირებით მოესმინა მოქალაქეების მოსაზრებები, განსაკუთრებით, ხელისუფლების პოზიციებისგან განსხვავებული მოსაზრებები. აღნიშნულმა არსებითად დააკნინა საერთო-სახალხო განხილვების როლი და მნიშვნელობა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში.

ჩატარებული საყოველთაო-სახალხო განხილვების თვალსაზრისით, გამოიკვეთა შემდეგი მნიშვნელოვანი ხარვეზები:

არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა. საერთო-სახალხო განხილვების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა არ არის სრულყოფილი. განხილვის წარმართვის ერთთვის ვადის გარდა, პარლამენტის რეგლამენტი პრაქტიკულად არცერთ საკითხზე არ ითვალისწინებს დეტალურ წესებს. შესაბამისად, ისეთი მნიშვნელოვანი პროცედურული ეტაპები, როგორცაა საორგანიზაციო კომისიის დაკომპლექტება, საყოველთაო-სახალხო განხილვის გრაფიკის შედგენა/გამოქვეყნება, დაინტერესებული მოსახლეობის დროული ინფორმირება, უშუალოდ განხილვის წარმართვის ფორმატი, გამოთქმული მოსაზრებების შეჯერება/გაზიარება და სხვა მსგავსი საკითხები მთლიანად პრაქტიკის დასარეგულირებელია. ამ დრომდე არსებულმა გამოცდილებამ ცხადყო, რომ დეტალური საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა ფართო შესაძლებლობას ტოვებს, პროცესი ისე იყოს წარმართული, როგორც ეს მმართველი პოლიტიკური ძალის ინტერესებშია.

საყოველთაო-სახალხო განხილვების წინასწარ შედგენილი გრაფიკის დაგვიანებით გამოქვეყნება. საყოველთაო-სახალხო განხილვების პირველი ეტაპის გრაფიკი არაგონივრულად მცირე დროით ადრე გახდა ცნობილი როგორც საკონსტიტუციო კომისიის წევრებისთვის, ისე ფართო საზოგადოებისთვის, რის გამოც, ვერ განხორციელდა დაინტერესებული პირების დროული ინფორმირება და სრულყოფილი ჩართვა პროცესში. გარდა ამისა, საყოველთაო-სახალხო განხილვის როგორც პირველი, ასევე მეორე ეტაპის შემთხვევაში, არსებობდა გარკვეული ბუნდოვანება შეხვედრების გამართვის ადგილსა და დროსთან მიმართებით. მაგალითად, თბილისში დაგეგმილი საყოველთაო-სახალხო განხილვის გამართვის საბოლოო ადგილი ერთი დღით ადრე შეიცვალა გაურკვეველი მიზეზით, ხოლო ხულოში დაგეგმილი განხილვის დრო, ასევე უცნობი მიზეზების გამო, განხილვის დღეს დღით შეიცვალა.

⁷⁴ <http://constitution.parliament.ge/29-1/05>;

⁷⁵ <http://constitution.parliament.ge/29-1/05>;

⁷⁶ <http://constitution.parliament.ge/29-4/05>;

⁷⁷ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/435174-nadzaladevis-raionshi-konstituciuri-kanonis-proeqtis-sayovelthao-sakhalkho-gankhilva-mimdinareobs.html?ar=A>;

⁷⁸ <http://constitution.parliament.ge/30-1/05>;

⁷⁹ <http://constitution.parliament.ge/30-2/05>;

⁸⁰ <http://constitution.parliament.ge/30-3/05>;

⁸¹ <http://constitution.parliament.ge/30-4/05>;

⁸² <http://constitution.parliament.ge/30-5/05>;

⁸³ <http://constitution.parliament.ge/5-6/06>;

საყოველთაო-სახალხო განხილვებზე დასწრების დამაბრკოლებელი გარემოებები. დაფიქსირდა შემთხვევა, რა დროსაც დაბრკოლებები შეიქმნა საყოველთაო-სახალხო განხილვაზე დასწრების კუთხით. კერძოდ, ზუგდიდში ორგანიზებულ შეხვედრაზე, მიუხედავად მცდელობისა, საიას წარმომადგენელმა ვერ შეძლო შენობაში დროულად მოხვედრა, მაშინ როდესაც, დაცვის სამსახური, მუნიციპალიტეტის მაღალი თანამდებობის პირების მოთხოვნით, თავისუფლად ატარებდა ადამიანთა გარკვეულ ჯგუფს. საბოლოოდ, როდესაც საიას წარმომადგენელმა მოახერხა შენობაში შესვლა, დარბაზი მთლიანად გადავსებული აღმოჩნდა, რის გამოც, დაინტერესებულ პირთა ნაწილმა განხილვაზე დასწრება საერთოდ ვერ შეძლო.

საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ მიუხედავად ზუგდიდში არსებული გაცილებით დიდი მოცულობის შენობებისა, შერჩეული იყო შედარებით მცირე ნაგებობა, რამაც, თავის მხრივ, ასევე ხელი შეუწყო ზემოთ დასახელებული დაბრკოლების შექმნას.

პოლიტიკური პარტიის აქტივისტებისა და საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების მობილიზება. ფაქტობრივად ყველა განხილვის დროს დაფიქსირდა როგორც მმართველი პოლიტიკური პარტიის, ასევე ოპოზიციური პარტიების მხარდამჭერებისა და საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების მობილიზება. ასეთ პირებს ძირითადად წარმოადგენდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობით დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, საჯარო სკოლებსა და ბალებში დასაქმებული ადამიანები. ასევე, ადგილი ჰქონდა რამდენიმე შემთხვევას, რა დროსაც ორგანიზებულ შეხვედრებს ესწრებოდნენ სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციის წარმომადგენლებიც, აგრეთვე, მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროში დასაქმებული პირები და გამგეობის წარმომადგენლები ადმინისტრაციულ ერთეულებში. აღნიშნული თავად პარლამენტის თავმჯდომარეც აღიარა.

საყოველთაო-სახალხო განხილვების სასურველი მიმართულებით წარმართვის მცდელობა. პრაქტიკულად ყველა საყოველთაო-სახალხო განხილვისას დაფიქსირდა სავარაუდოდ წინასწარ შეთანხმებული პრაქტიკა, კერძოდ, დარბაზებში განთავსებულ მიკროფონებთან წინასწარ ხდებოდა ადამიანთა გარკვეული ჯგუფების მობილიზება. ასევე, გამოვლინდა შემთხვევები, რა დროსაც აღნიშნული ადამიანები განხილვაზე მისულნი იყვნენ წინასწარ შედგენილი კითხვებით. შეხვედრის ამ სახით წარმართვა, ერთი მხრივ, აბრკოლებდა სხვა დაინტერესებული პირების მონაწილეობას განხილვაში, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს უწყობდა მსჯელობის წარმართვას ძირითადად მმართველი პოლიტიკური პარტიისთვის სასურველი მიმართულებით.

საყოველთაო-სახალხო განხილვების თანმდევი არასავნობრივი ნაწილი. განხილვებისას დაფიქსირდა შემთხვევები, რა დროსაც საორგანიზაციო კომისიის პოლიტიკოსი წევრები საკუთარი მოხსენებისას საკმაოდ დიდ დროს უთმობდნენ პოლიტიკურ განცხადებებს, ასევე – მოქალაქეები აფიქსირებდნენ შეხედულებებს, რომლებსაც კავშირი არ ჰქონდა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტთან. აღნიშნული ინვევდა საყოველთაო მსჯელობის მიმართულების ცვლილებას, რაც ნეგატიურად აისახებოდა საყოველთაო-სახალხო განხილვების ხარისხზე.

6. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის განხილვა პარლამენტში

საყოველთაო სახალხო განხილვების შემდეგ, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის განხილვამ საქართველოს პარლამენტში გადაინაცვლა. საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2017 წლის 4 მაისის გადაწყვეტილებით,⁸⁴ განისაზღვრა განხილვაზე პასუხისმგებელი ხუთი კომიტეტი: **იურიდიულ საკითხთა (წამყვანი კომიტეტი), ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, თავდაცვისა და უშიშროების, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები.** პარლამენტის თავმჯდომარის მხრიდან გაჟღერებული ინფორმაციის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის **ორი მოსმენით განხილვა და მიღება საგაზაფხულო სესიაზე, ივნისის თვეში იგეგმებოდა.**⁸⁵

6.1. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის სწრაფ რეჟიმში განხილვის ნებატიური მხარე

გადაწყვეტილება,⁸⁶ რომლის მიხედვით, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის ორი მოსმენით განხილვა და მიღება უნდა მომხდარიყო საგაზაფხულო სესიაზე, ივნისის თვეში, **სამოქალაქო**

⁸⁴ <http://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/1364?>

⁸⁵ <http://1tv.ge/news/view/163656.html>;

⁸⁶ <http://1tv.ge/news/view/163656.html>;

სექტორის მხრიდან ნეგატიურად შეფასდა. მათ მიერ გავრცელებული განცხადების თანახმად,⁸⁷ არასამთავრობო ორგანიზაციები აპელირებდნენ **საპარლამენტო განხილვების დასკვნითი ეტაპის მნიშვნელობაზე და მოითხოვდნენ, პროცესები არ წარმართულიყო არაგონივრულად მცირე ვადებში.**

უპირველეს ყოვლისა, არასამთავრობო ორგანიზაციები ყურადღებას ამახვილებდნენ იმ გარემოებაზე, რომ **არ არსებობდა კონსტიტუციური კანონის პროექტების სწრაფ რეჟიმში განხილვის სამართლებრივი აუცილებლობა.** კერძოდ, საქმე ეხებოდა კონსტიტუციის შესაბამის ჩანაწერს, რომელიც არ ითვალისწინებდა პარლამენტის ვალდებულებას, საყოველთაო-სახალხო განხილვის ერთთვიანი ვადის დასრულებისთანავე დაეწყო საპარლამენტო განხილვები, რაც იძლეოდა საკითხის გონივრული გადაწყვეტის შესაძლებლობას.

დამატებითი დროისა და დისკუსიის საჭიროებაზე ასევე მიუთითებდა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ დასახელებული შემდეგი გარემოებები:

1. კონსტიტუციის გადასინჯვის პირველი ორი ეტაპი – **საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა და საყოველთაო-სახალხო განხილვა ფორსირებულად და გარკვეული ხარვეზებით წარიმართა.** კანონპროექტის მომზადების მიზნით, კომისიისთვის განსაზღვრული იყო შემჭიდროებული ოთხთვიანი ვადა, რომელიც იმთავითვე გამორიცხავდა მთელ რიგ საკითხებზე კომისიის ფარგლებში დეტალური მსჯელობის შესაძლებლობას.
2. იმ დროისთვის ორგანიზებული განხილვების მიუხედავად, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი ითვალისწინებდა **საკითხებს, რომლებზეც შესაბამის აქტორებს შორის იყო ნულოვანი კონსენსუსი, მაგალითად, საარჩევნო სისტემასთან მიმართებით.** ასევე, არსებობდა მკვეთრად უარყოფითი საზოგადოებრივი აზრი პრეზიდენტის არაპირდაპირ არჩევის წესზე გადასვლასთან დაკავშირებით. თუმცა, აღნიშნული ცვლილების განხორციელება მაინც იგეგმებოდა და, ამასთან, იმ ეტაპისთვის შეუძლებელი იყო მმართველი პარტიის მიერ გამოცხადებული კომპრომისის – პრეზიდენტის არჩევის არაპირდაპირ წესზე გადასვლის 2023 წლისთვის გადადების – მყარად დადასტურება.
3. კანონპროექტი ითვალისწინებდა საკითხებს, რომლებიც **საზოგადოებაში განსაკუთრებულ აზრთა სხვადასხვაობას იწვევდა.** მაგალითად, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება ან ზედა ზღვრის გაზრდა რეფერენდუმის გზით, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უცხოელებზე გასხვისების საკითხი და სხვა. ამ საკითხებთან დაკავშირებით საზოგადოებაში არსებული ღრმა პოლარიზება გამოავლინა როგორც სამუშაო ჯგუფებში მიმდინარე დისკუსიებმა, ასევე საყოველთაო სახალხო განხილვებმა. შესაბამისად, **აუცილებელი იყო ფართო კონსენსუსის მიღწევა, ნაცვლად კანონპროექტის ფორსირებულ რეჟიმში მიღებისა.**
4. ხელისუფლების მიერ პროცესის დასაწყისშივე გამოცხადებული იყო, რომ კონსტიტუციაში არ განხორციელდებოდა ცვლილებები, რომლებიც შესაბამისობაში არ იქნებოდა ვენეციის კომისიის დასკვნასთან. **ვენეციის კომისიის დასკვნის გამოქვეყნება 16 ივნისს იგეგმებოდა. შესაბამისად, ივნისის თვეში ორი მოსმენის გამართვა გაუმართლებლად ზღუდავდა ვენეციის კომისიის მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებების გააზრებისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტში სრულყოფილად ასახვის შესაძლებლობას.**

სამწუხაროდ, მიუხედავად ზემოთ მოყვანილი არგუმენტებისა, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტების პირველი და მეორე მოსმენით განხილვა და მიღება მაინც საგაზაფხულო სესიის ფარგლებში, ივნისის თვეში განხორციელდა.

6.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მიღება პირველი და მეორე მოსმენით

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის **პირველი მოსმენით განხილვა 16 ივნისს ჩანიშნული ვენეციის კომისიის სხდომის შემდეგ დაიგეგმა.⁸⁸** თუმცა, **საკომიტეტო განხილვები 5 ივნისის კვირაში წარიმართა,⁸⁹ შესაბამისად, დაინტერესებულ საზოგადოებას არ მიეცა შესაძლებლობა, გასცნობოდა ვენეციის კომისიის მოსაზრებებს და მხოლოდ ამის შემდეგ წარედგინა საკუთარი არგუმენტირებული მოსაზრებები საპარლამენტო კომიტეტებისთვის.**

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვებში აქტიურად მონაწილეობდნენ როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის, ისე უმცირესობის წარმომადგენლები,

⁸⁷ <https://gyla.ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-parlaments-moutsodeben-konstituciis-proeqtis-gankhilva-daitsyos-sashemodgomo-sesiaze#sthash.QaT6ftul.CfjrAfRU.dpbs>;

⁸⁸ <http://constitution.parliament.ge/7-2/06>;

⁸⁹ <http://constitution.parliament.ge/8-4/06>, <http://constitution.parliament.ge/9-4/06>;

არასამთავრობო სექტორისა თუ სხვა დაინტერესებული საზოგადოების წევრები, **რადგან იქმნებოდა განცდა, რომ რიგ საკითხებზე კიდევ არსებობდა კონსენსუსის მიღწევის ალბათობა.**

საიას წარმომადგენლები საკომიტეტო განხილვებზე აფიქსირებდნენ ყველა იმ მოსაზრებას, რომელთა ასახვა საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში არ გახდა შესაძლებელი. ასეთებს მიეკუთვნებოდა: ეფექტური შრომის ინსპექციისთვის საჭირო სამართლებრივი გარანტიების შექმნა, ქორწინების დეფინიციის ამოღება, საარჩევნო ბლოკების შენარჩუნება, გაუნაწილებელი მანდატების სამართლიანი გადანაწილების წესის დადგენა და სხვა.

საგულისხმოა, რომ საკომიტეტო განხილვებისას **დაისვა რამდენიმე საკითხი, რომელთა მიმართ, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადებით,⁹⁰ კონსტიტუციური კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვების დროს, საზოგადოებამ ყველაზე ემოციური დამოკიდებულება გამოხატა.** ასეთ საკითხებს წარმოადგენდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უცხოელებზე გასხვისების აკრძალვა და ქორწინების დეფინიციის კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრა. ასევე, გაჟღერდა, რომ იგეგმებოდა შესაბამისი ჩანაწერის ფორმულირება შრომის ინსპექციისა და მიწის უცხოელებზე გასხვისებასთან დაკავშირებით. თუმცა, დასახელებულ საკითხებზე, პირველი მოსმენის საკომიტეტო განხილვების ფარგლებში, ჯერ კიდევ არ არსებობდა ერთიანი და შეჯერებული პოზიცია.

საკომიტეტო მოსმენების მიმდინარეობისას ასევე ცნობილი გახდა, რომ **საპარლამენტო უმრავლესობის რამდენიმე წევრისთვის უკვე ხელმისაწვდომი იყო ვენეციის კომისიის პირველადი მოსაზრებები**, რაც, ცხადია, მათთან შედარებით, არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებდა როგორც საპარლამენტო ოპოზიციის, ასევე საზოგადოების დაინტერესებულ წევრებს. ამ საკითხზე პარლამენტის თავმჯდომარის მხრიდან გაკეთებული განმარტების⁹¹ თანახმად, დადგინდა, რომ ვენეციის კომისიის მიერ გამოგზავნილი დასკვნა წარმოადგენდა პირველად დოკუმენტს, რომლის გამოგზავნის მიზანი იყო მოსაზრებების შემდგომი გაცვლა. პარლამენტის თავმჯდომარის თქმით,⁹² **დასკვნა არ წარმოადგენდა საჯარო დოკუმენტს და მისი კონფიდენციალურად შენახვა თავად ვენეციის კომისიის თხოვნა იყო.** საგულისხმოა, რომ მიუხედავად არსებული მოცემულობისა, **დასკვნის გარკვეული ნაწილი მედიით მაინც გავრცელდა.** ინფორმაციის გასაჯაროებამ ურთიერთბრალდებები გამოიწვია საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტის თავმჯდომარეს შორის. პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადებით,⁹³ **„ორ სუბიექტს ჰქონდა რეალურად მხოლოდ ეს დოკუმენტი – პარლამენტის ხელმძღვანელობას და საქართველოს პრეზიდენტს. ჩვენ გვაქვს, ბუნებრივია, ლეგიტიმური ეჭვები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ გაჟონა ამ ინფორმაციამ „ტაბულაში“ და ამ ლეგიტიმურ ეჭვს აქვს თავისი საფუძველი.“** თავის მხრივ, პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი ანა დოლიძე აცხადებდა,⁹⁴ რომ **პრეზიდენტს ვენეციის კომისიის დასკვნა არ მიუღია და პრეზიდენტისთვის მისი გასაჯაროების დაბრალება თავად დასკვნის შინაარსის გადაფარვის მცდელობას წარმოადგენდა.**

შედეგად, **ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნის გამოქვეყნებამდე, მისი პირველადი ვერსია ხელმისაწვდომი გახდა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესით დაინტერესებული ფართო საზოგადოებისთვის.** დასკვნის გარკვეული ნაწილის გასაჯაროების პარალელურად, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე განმარტავდა, რომ **მომზადებული კანონის პროექტი სრულ შესაბამისობაში იყო ვენეციის კომისიის დასკვნით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან. ერთადერთი მოსალოდნელი ცვლილება შეეხებოდა გაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილების წესს, კერძოდ, ბონუსს დაეძებოდა მკაცრი ზღვარი, რათა დაცული ყოფილიყო საარჩევნო თანასწორობის პრინციპი.⁹⁵**

პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვები **ხუთივე კომიტეტის მიერ კონსტიტუციური კანონის პროექტის მხარდაჭერით დასრულდა.⁹⁶** პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა კი, 19 ივნისის კვირაში,⁹⁷ რიგგარეშე სხდომაზე⁹⁸ დაიგეგმა.

არსებული მოცემულობა არსებითად შეიცვალა მას შემდეგ, რაც პლენარული სხდომის გამართვამდე ცნობილი გახდა, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმება და პროპორციული საარჩევნო

⁹⁰ <http://constitution.parliament.ge/9-2/06;>

⁹¹ <http://constitution.parliament.ge/9-5/06;>

⁹² <http://constitution.parliament.ge/9-1/06;>

⁹³ <http://constitution.parliament.ge/9-1/06;>

⁹⁴ <https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/15623/ana-dolidze-prezidents-venetsiis-komisiis-tsinastsari-daskvna-ar-miugia;>

<http://constitution.parliament.ge/9-3/06;>

⁹⁵ <http://constitution.parliament.ge/16-4/06;>

⁹⁶ <http://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/1806?;> <http://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/1804?;>

⁹⁷ <http://www.ipress.ge/new/74243-sakonstitucio-cvilebebis-proeqtis-saparlamanto-formatshi-gankhilva-itsyeba;>

⁹⁸ <http://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/16741/irakli-kobakhidzem-prezidents-21-ivnisidan-riggareshe-sesiis-danishvnis-shesakheb-mimarta;>

სისტემის ამოქმედება, 2020 წლის ნაცვლად, შესაძლოა, 2024 წლისთვის გადადებულიყო.⁹⁹ განმარტებების თანახმად, აღნიშნულის მიზეზს ორი გარემოება წარმოადგენდა:¹⁰⁰ 1. საპარლამენტო უმრავლესობის შიგნით ვერ ხერხდებოდა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მიღებისთვის საჭირო ხმების მოპოვება, რადგან პროპორციულ საარჩევნო სისტემას გუნდის შიგნითაც ჰყავდა მონიანალმდეგეები და 2. საპარლამენტო ოპოზიცია უარს ამბობდა კონსტიტუციური კანონის პროექტის მხარდაჭერაზე, ვინაიდან მათ ჰქონდათ ისეთი მოთხოვნები, როგორც იყო პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა, მინის გასხვისებასა და საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებული რეგულაციების ცვლილება. შედეგად, პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადებით,¹⁰¹ არსებობდა ორი გამოსავალი – ცვლილებებზე უარის თქმა ან პროპორციული სისტემის შემოღების ორეტაპიანი მიდგომის შეთავაზება, რა დროსაც შემდგომი საპარლამენტო არჩევნებისთვის შერეული სისტემა შენარჩუნდებოდა, ხოლო პროპორციული საარჩევნო სისტემა 2024 წლიდან ამოქმედდებოდა. თუ რომელ ალტერნატივას მიენიჭებოდა უპირატესობა, ეს უკვე საპარლამენტო განხილვებისას უნდა გამხდარიყო ცნობილი.¹⁰²

პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედების შესაძლო გადავადებას სხვადასხვა სახის გამოხმაურება მოჰყვა.

უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს პრეზიდენტმა საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის მიზნით რიგგარეშე სხდომის მოწვევაზე თქვა უარი.¹⁰³ გიორგი მარგველაშვილის განმარტებით, მიღებული გადაწყვეტილება თვისობრივად ცვლიდა საზოგადოებისა და ვენეციის კომისიის მიერ განხილულ პროექტს და მისი ამ სახით მიღება არ იყო მიზანშეწონილი. საქართველოს პრეზიდენტმა პარლამენტს ვენეციის კომისიის მოსაზრებებზე დაყრდნობით მუშაობის გაგრძელება შესთავაზა: „ჩემს უარს აქვს პოლიტიკური შინაარსი. მე მოვუწოდებ პარლამენტს, არ მიიღოს შეუთანხმებელი ცვლილებები უაღრესად დაჩქარებული წესით, დაუბრუნდეს ვენეციის კომისიის მიერ შემოთავაზებულ შენიშვნებსა და რეკომენდაციებს და სწორედ ამ სულისკვეთების რეჟიმში დაწეროს კონსტიტუციის უკეთესი ვერსია. შევქმნათ ერთიანი თანხმობის დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება კონსენსუსსა და ვენეციის კომისიის მიერ შემოთავაზებულ ფუნდამენტურ პრინციპებზე. ნუ შევეუქმნით პრობლემას ქართული დემოკრატიის განვითარებას. მე იმედი მაქვს, რომ ამ რთულ ვითარებაში პატივცემული დეპუტატები, საპარლამენტო უმრავლესობა ... გააგრძელებს კონსტიტუციის განხილვას სწორედ ჩემ მიერ შემოთავაზებული პრინციპების ირგვლივ“.¹⁰⁴

საპარლამენტო უმცირესობამ¹⁰⁵ გადაინაცვლა ბოიკოტის რეჟიმში, შესაბამისად, მათ მონაწილეობა არ მიუღიათ საკონსტიტუციო ცვლილებების საპარლამენტო განხილვებში.¹⁰⁶ საპარლამენტო უმცირესობის უმთავრეს არგუმენტაციას, პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედების გადავადებასთან ერთად,¹⁰⁷ კონსტიტუციური ცვლილების სწრაფ რეჟიმში განხილვა¹⁰⁸ და ხელისუფლების საკუთარი დღის წესრიგით მოქმედება¹⁰⁹ წარმოადგენდა.

საპარლამენტო განხილვებში მონაწილეობაზე უარი განაცხადეს არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებმაც.¹¹⁰ მათი განცხადებით: „მმართველმა პარტიამ გადაწყვიტა, უგულუბელყოს არა მარტო ვენეციის კომისიისგან მიღებული პასუხი, არამედ, ასევე, საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის მთელი პროცესი, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ყველა პოლიტიკური პარტიის შეხედულებები და, არსებული ყველა მოლოდინისა და პროექტის თავდაპირველი ვარიანტის საწინააღმდეგოდ, ცვლილებების დანერგვა საარჩევნო სისტემაში გადადო 2024 წლამდე.“¹¹¹ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ასევე ღია წერილით მიმართეს ევროკავშირის ხელმძღვანელებს, ევროპარლამენტს, ევროსაბჭოს, ვენეციის კომისიასა და ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტს.¹¹² წერილის ხელმომწერი ორგანიზაციების

⁹⁹ <http://constitution.parliament.ge/19-5/06/>;

¹⁰⁰ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/441665-irakli-kobakhidze-chven-ori-gamosavali-gvqonda-uaris-thqma-cvllilebebeze-an-proporciuli-sistemis-shemoghebis-oretapiani-midgomis-shethavazeba.html?ar=A>;

¹⁰¹ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/441665-irakli-kobakhidze-chven-ori-gamosavali-gvqonda-uaris-thqma-cvllilebebeze-an-proporciuli-sistemis-shemoghebis-oretapiani-midgomis-shethavazeba.html?ar=A>;

¹⁰² <http://constitution.parliament.ge/19-5/06/>;

¹⁰³ <https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/16854/prezidentma-parlaments-riggareshe-sesiis-motsvevaze-uari-utkhra>;

¹⁰⁴ <https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/16854/prezidentma-parlaments-riggareshe-sesiis-motsvevaze-uari-utkhra>;

¹⁰⁵ „ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი.“

¹⁰⁶ <http://netgazeti.ge/news/202962/>; <https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/16940/patriotta-aliansi-riggareshe-sesias-boikots-utskhadabs>;

<https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/17003/riggareshe-sesiaz-konstitutsiis-gankhilvas-boikots-natsionalebits-utskhadaben>;

¹⁰⁷ <https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/16940/patriotta-aliansi-riggareshe-sesias-boikots-utskhadabs>;

¹⁰⁸ <https://imedinevs.ge/ge/saqartvelo/17003/riggareshe-sesiaz-konstitutsiis-gankhilvas-boikots-natsionalebits-utskhadaben>;

¹⁰⁹ <http://netgazeti.ge/news/202962/>;

¹¹⁰ <http://1tv.ge/ge/news/view/166374.html>;

¹¹¹ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-saqartvelos-demokratiuli-ganvitareba-saftrkhesia#sthash.xioRKTvn.dpbs>;

¹¹² <https://www.radiotavisupleba.ge/a/28581421.html>; <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-saqartvelos-demokratiuli-ganvitareba-saftrkhesia#sthash.xioRKTvn.dpbs>;

აცხადებდნენ, რომ *მმართველი პარტიის საზიანო ქმედებები წარმოადგენდა პოლიტიკური ძალაუფლების კონსოლიდაციის საშიშ მცდელობას, რასაც აუცილებლად ექნებოდა უარყოფითი ზეგავლენა ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხზე.*

პროპორციული საარჩევნო სისტემის გადავადებასა და შემდგომ განვითარებულ მოვლენებს ასევე გამოეხმაურა ვენეციის კომისიის ხელმძღვანელი ჯანი ბუკიკიო: „იმედგაცრუებული და დამწუხრებული ვარ, რადგან ეს პროცესი იმედისმომცემი იყო, ყველა პოლიტიკური ძალა და საზოგადოება შეთანხმდა, რომ ნინ წასულიყო ჩვენი მოკრძალებული დახმარებით და რჩევებით. ჩვენ მართლა კარგი საქმე გავაკეთეთ, მაგრამ ეს ყველაფერი დღეს კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. თუმცა, იმედი მაქვს, ყველა პოლიტიკური ძალა შეეცდება კომპრომისის მიღწევას“.¹¹³

მიუხედავად არსებული განხეთქილებისა და აზრთა სხვადასხვაობისა, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი პარლამენტმა მაინც მიიღო. პირველი მოსმენა გაიმართა 22 ივნისს,¹¹⁴ ხოლო მეორე მოსმენა – 23 ივნისს.¹¹⁵ საგულისხმოა, რომ კონსტიტუციური ცვლილებების მუხლობრივი განხილვა, როგორც კომიტეტზე,¹¹⁶ ისე პლენარულ სხდომაზე,¹¹⁷ უპრეცედენტოდ მცირე დროში – ერთ დღეში ჩატარდა. საბოლოოდ, ტექსტი მიღებულ იქნა განსხვავებული მოსაზრებების სრული იგნორირებით – სხდომას არ დაესწრო არცერთი ოპოზიციური პარტიის არცერთი დეპუტატი. საბოლოო, მესამე მოსმენა, პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად,¹¹⁸ მომდევნო, საშემოდგომო სესიაზე დაიგეგმა.

6.3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ განვითარებული მოვლენები

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ, *ქვეყნის შიგნით შექმნილი ჩიხური სიტუაციის შეცვლა ვენეციის კომისიის პრეზიდენტმა სცადა.* მან შეხვედრები გამართა საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან,¹¹⁹ საქართველოს პრეზიდენტთან,¹²⁰ ოპოზიციურ პარტიებთან¹²¹ და არასამთავრობო სექტორთან.¹²² ვენეციის კომისიის პრეზიდენტის განცხადებით, შეხვედრების ორგანიზების მთავარ მიზანს დიალოგის გამართვა და შექმნილი სიტუაციიდან საუკეთესო გამოსავლის ძიება წარმოადგენდა.¹²³

აღნიშნულს გამოეხმაურა როგორც პრემიერ-მინისტრი,¹²⁴ ასევე საქართველოს პრეზიდენტი.¹²⁵ მათი განცხადებების უმთავრეს სულისკვეთებას დიალოგის გაგრძელება და საერთო კონსენსუსის მიღწევა წარმოადგენდა. საგულისხმოა, რომ პრეზიდენტის მცდელობა, მომხდარიყო ერთიან აზრზე შეჯერება, ნეგატიურად შეფასდა საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან. მათი მოსაზრებით, *საკონსტიტუციო ცვლილებებზე დიალოგი და შეთანხმება პოლიტიკური ძალების პრეროგატივა იყო და ამ პროცესში პრეზიდენტს არაფერი ესაქმებოდა.*¹²⁶

ამავე პერიოდში განხილვის საგანს წარმოადგენდა, *კომპრომისის მიღწევის შემთხვევაში, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტში ცვლილებების ასახვის სამართლებრივი გზები.* გაკეთებული განცხადებების თანახმად, *ცვლილებების პროექტის მესამე მოსმენიდან მეორე მოსმენაზე დაბრუნება არ იგეგმებოდა*¹²⁷ და საპარლამენტო უმრავლესობა ცვლილებათა ასახვის შემდეგ ორ ვარიანტს განიხილავდა: *1. ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიცირება ან 2. პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების გაზიარება.*¹²⁸ არსებული მოცემულობა მიუღებელი იყო ოპოზიციური პარტიებისთვის. მათი აღქმით,

¹¹³ <https://imednews.ge/ge/saqartvelo/17799/jani-bukikio-imedgatsruebuli-var;>
¹¹⁴ <http://constitution.parliament.ge/22-1/06;>
¹¹⁵ <http://constitution.parliament.ge/23-5/06;>
¹¹⁶ <http://constitution.parliament.ge/23-1/06;>
¹¹⁷ <http://constitution.parliament.ge/23-4/06;>
¹¹⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლი, მე-8 პუნქტი;
¹¹⁹ [http://netgazeti.ge/news/204546/ ;](http://netgazeti.ge/news/204546/)
¹²⁰ [http://netgazeti.ge/news/204419/ ;](http://netgazeti.ge/news/204419/)
¹²¹ [http://netgazeti.ge/news/204439/;](http://netgazeti.ge/news/204439/)
¹²² [http://netgazeti.ge/news/204535/;](http://netgazeti.ge/news/204535/)
¹²³ [http://netgazeti.ge/news/204439/;](http://netgazeti.ge/news/204439/)
¹²⁴ [http://netgazeti.ge/news/205609/;](http://netgazeti.ge/news/205609/)
¹²⁵ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442003-prezidentis-administracia-sakonstitucio-proeqtthan-dakavshirebith-konsensusis-misaghtsevad-mkhareeb-orshabaths-shekhvedras-sthavazobs.html?ar=A;>
¹²⁶ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442036-mamuka-mdinaradze-sakonstitucio-cvllilebze-dialogi-da-shethankhmeba-politikur-dzalebs-shoris-unda-shedges-da-aq-prezidenti-arafershuashia.html?ar=A;>
¹²⁷ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442531-irakli-kobakhidze-mzad-varth-opoziciasthan-konsultaciebi-suftha-furclidan-davitsyoth.html?ar=A;>
¹²⁸ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442653-mmarthvelma-gundma-sashemodgomo-sesiaze-shesadzloa-kidev-akhali-sakonstitucio-cvllilebebis-inicireba-ganakhorcios.html?ar=A;>

წარმოებული მოლაპარაკებები მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, ვინაიდან არ იკვეთებოდა კონსტიტუციურ კანონპროექტში მათი ასახვის რეალური შესაძლებლობა.¹²⁹

კანონპროექტში ცვლილებების ასახვის სამართლებრივ გზებზე არანაკლებ მნიშვნელოვან ფაქტორს უშუალოდ მოლაპარაკებების ფორმატი წარმოადგენდა. მედიაში გავრცელებული განცხადებით ირკვეოდა, რომ, შესაძლოა, შემდგომი მოლაპარაკებები სტრასბურგში, ვენეციის კომისიის სამდივნოში გამართულიყო.¹³⁰

სტრასბურგში გამგზავრებამდე ცნობილი გახდა, რომ ოპოზიციასთან შეთანხმების შემთხვევაში, შესაძლოა, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები საარჩევნო ბარიერის გარეშე ჩატარებულიყო.¹³¹ ასევე, იგეგმებოდა შემდგომი საპარლამენტო არჩევნებისთვის ბლოკების შექმნის შესაძლებლობის შენარჩუნება.¹³² აღნიშნული შეთავაზება ოპოზიციური პარტიების მხრიდან პოლიტიკურ სპეკულაციად და ოპოზიციურ სპექტრში განხეთქილების შემოტანის მცდელობად შეფასდა, რის გამოც, მათ ვენეციის კომისიას მიმართეს: „ჩვენი პრინციპული პოზიცია იყო და არის შერეული სისტემიდან სამართლიან პროპორციულ სისტემაზე (გაუნაწილებელი მანდატების სამართლიანად გადანაწილების გათვალისწინებით) გადასვლა 2020 წლიდან. ასევე, მთელი ოპოზიციური სპექტრი ვთანხმდებით იმაზე, რომ პროპორციული საარჩევნო სისტემის 2024 წლისთვის გადადება არ შეიძლება! კონსულტაციების დაწყებამდე ხელისუფლების მხრიდან კვლავ ასეთი ულტიმატუმის ენით საუბარი გვიჩვენს საფუძვლიან ეჭვს იმასთან დაკავშირებით, რომ „ქართულ ოცნებას“ თავად აქვს გადაწყვეტილი, დიალოგის პროცესი დაწყებამდე ჩაშალოს, რაც ყოველად მიუღებელია ოპოზიციისთვის, რომლის მიზანს საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესება და კონსენსუსით მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებები წარმოადგენს“.¹³³ წერილის დასასრულ, ოპოზიციური პარტიები ვენეციის კომისიას სთხოვდნენ, ჩვეული პრინციპულობით დაეფიქსირებინა კონსენსუსის მიღწევის საჭიროება.

აღნიშნული მიმონერის შემდგომ, 18 აგვისტოს, ოპოზიციასა და მმართველ პოლიტიკურ ძალას შორის კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებული შეხვედრა გაიმართა. შეხვედრის შემდეგ ცნობილი გახდა, რომ მოლაპარაკებების პირველი რაუნდი კონკრეტული შედეგით არ დასრულებულა. ერთი მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობა ოპოზიციისგან წერილობითი წინადადებების წარმოდგენას ითხოვდა,¹³⁴ ხოლო მეორე მხრივ, ოპოზიციური სპექტრი უკმაყოფილებას გამოხატავდა, რამდენადაც ვერ დაინახეს მმართველი პოლიტიკური ძალის მზაობა, მოლაპარაკებები გაეგრძელებინა პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედების ვადასთან დაკავშირებით.¹³⁵

შეხვედრის შემდგომ ოპოზიციურმა პარტიებმა მმართველ გუნდს საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით საკუთარ მოსაზრებები წერილობითი ფორმით გაუგზავნეს. გავრცელდა წერილის ორი ვერსია, რომლებსაც ოპოზიციის ორი განსხვავებული – 11 პარტიისგან შემდგარი ჯგუფი აწერდა ხელს.¹³⁶

პირველ მათგანში¹³⁷ საუბარი იყო, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის მთავარ ამოსავალ წერტილს, ქვეყანაში სრულფასოვანი საპარლამენტო მმართველობის შემოღებასთან ერთად, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის სრულად პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა წარმოადგენდა. შესაბამისად, შემდგომი დიალოგის სანარმოებლად აუცილებელი იყო ორი წინაპირობის დაკმაყოფილება: 1. 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები სრულად პროპორციული საარჩევნო სისტემით უნდა ჩატარებულიყო და 2. გაუნაწილებელი მანდატები პარლამენტში მოხვედრილ პოლიტიკურ ძალებს შორის პროპორციულად უნდა

¹²⁹ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442508-thina-bokuchava-khelisuflebis-mier-molaparakebebishvis-vithom-gamotsvdili-kheli-aris-farsi-da-saerthashoriso-sazogadoebis-motyuebis-mcdeloba.html?ar=A>;

¹³⁰ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442374-tomas-markerti-thu-partiebi-moilaparakeben-da-gadatsyvetilebas-miigheben-sheudzliath-strasburgshi-chamovidnen.html?ar=A>; <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/442309-sakonstitucio-cvlilebebe-umravlesobisa-da-opoziciis-monatsileobith-gaerthianebuli-shekhvedra-mimdinare-kviras-veneciis-komisiis-samdivnoshi-gaimartheba.html?ar=A>;

¹³¹ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/447430-roman-gociridze-khelisuflebas-ubariero-saarchevno-sistemith-opoziciashi-gankhethqilebis-shetana-surs.html?ar=A>;

¹³² <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/444298-opoziciuri-partiebi-sakonstitucio-cvlilebebis-sakithkhze-veneciis-komisiis-da-evropul-struqturabs-erthobliv-mimarthvas-ugzavnian.html?ar=A>;

¹³³ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/444298-opoziciuri-partiebi-sakonstitucio-cvlilebebis-sakithkhze-veneciis-komisiis-da-evropul-struqturabs-erthobliv-mimarthvas-ugzavnian.html?ar=A>;

¹³⁴ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/448109-archil-thalakvadze-chven-opoziciur-partiebs-vthkhoveth-tserilobith-mogvatsodon-im-sakithkhebis-chamonathvali-romlis-gauthvalistsineblobis-shemthkhvevashi-isini-mkhars-ar-dautceren-sakonstitucio-cvlilebebs.html?ar=A>;

¹³⁵ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/448113-shalva-shavgulidze-samtukharod-khelisufleba-ar-iyo-mzad-pasukhi-gaeca-mthavar-kithkhvaze.html?ar=A>;

¹³⁶ <http://netgazeti.ge/news/215486/>;

¹³⁷ წერილს ხელს აწერდნენ - „ახალი საქართველო“, „ევროპული საქართველო“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია“, „თავისუფალი დემოკრატები“, „სახელმწიფო ხალხისთვის“, „რესპუბლიკური პარტია“, „სამოქალაქო ალიანსი თავისუფლებისთვის“, „საქართველოს დემოკრატიული პარტია“, „საქართველოს ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია“ და „საქართველოს ქრისტიან-კონსერვატიული პარტია“;

გადანაწილებულიყო. რაც შეეხება პრეზიდენტის არჩევის წესს, ამ ნაწილში ოპოზიციური პარტიები, მოსახლეობის აზრის დადგენის მიზნით, პლემბისციტის გამართვას მიიჩნევენ მიზანშეწონილად.¹³⁸

რაც შეეხება მეორე წერილს,¹³⁹ ხელმომწერები ითხოვდნენ: მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმებას და შემდგომი საპარლამენტო არჩევნების პროპორციული სისტემით ჩატარებას; ბარიერის 5%-დან 3%-მდე შემცირებას; საარჩევნო ბლოკების შექმნის შესაძლებლობისა და პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევის წესის შენარჩუნებას.¹⁴⁰

ოპოზიციური პარტიების განცხადებებს, თავის მხრივ, გამოეხმაურა მმართველი პოლიტიკური ძალა. გავრცელებულ განცხადებაში აღნიშნული იყო, რომ ოპოზიციურმა პარტიებმა ვერ შეძლეს კონკრეტული საკითხების წარმოდგენა, რომელთა გაზიარების შემთხვევაშიც, საკონსტიტუციო ცვლილებებს მათი მხარდაჭერა ექნებოდა. უფრო მეტიც, მათ მოლაპარაკებების რეჟიმს ულტიმატუმების წამოყენება არჩიეს, რაც, უმრავლესობის შეფასებით, არ იყო კონსტრუქციული დიალოგისკენ მიმართული ქმედება და შეუძლებელს ხდიდა პროცესის შემდგომ გაგრძელებას.¹⁴¹

არსებული სიტუაციიდან გამოსავლის ძიება და მოლაპარაკებების განახლება საქართველოს პრეზიდენტმა სცადა, რომელმაც ოპოზიციურ პარტიებს საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის ახალი ვერსიის მომზადება შესთავაზა.¹⁴²

პრეზიდენტის ინიციატივას მმართველი გუნდის მხრიდან ცალსახად უარყოფითი შეფასებები მოჰყვა,¹⁴³ თუმცა, წამოწყებული პროცესი, საბოლოო ჯამში, ოპოზიციასთან 5-პუნქტიანი შეთანხმების მიღწევით დასრულდა.¹⁴⁴ მიღწეული კონსენსუსის შედეგად, ხელისუფლებისა და ვენეციის კომისიისთვის შეთავაზებულ საკითხებს წარმოადგენდა:

- პროპორციული საარჩევნო სისტემის დაუყოვნებლივ შემოღება, ბარიერის დაწევა 3%-მდე და საარჩევნო ბლოკების შენარჩუნება.
- პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევის წესის შენარჩუნება.
- ეროვნული უშიშროების საბჭოს კონსტიტუციურ ორგანოდ შენარჩუნება. ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობისა და უსაფრთხოების უკეთ უზრუნველყოფა.
- საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერება, კერძოდ, მთავრობის წევრთა ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ 5 წევრით, განახლებისას, მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების ვალდებულების დაწესება.
- სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გაძლიერება, კერძოდ, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნა იუსტიციის საბჭოს წარდგინებით პრეზიდენტის მიერ და მოსამართლეთა გამწესება უვადოდ, გამოსაცდელი ვადისა და ყოველგვარი გარდამავალი პერიოდის დაწესების გარეშე.

მიუხედავად მცდელობისა, დასახელებულ საკითხებზე შეჯერება პოლიტიკურ სპექტრს შორის არ მომხდარა და კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან 2017 წლის 26 სექტემბერს მესამე მოსმენით დამტკიცდა.¹⁴⁵ წარმოდგენილ საკანონმდებლო ინიციატივასთან მიმართებით საქართველოს პრეზიდენტმა გამოიყენა კანონპროექტის მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნების უფლება.¹⁴⁶ საპრეზიდენტო ვეტო სწორედ ზემოთ აღნიშნულ ხუთპუნქტიან შეთანხმებას ეფუძნებოდა, თუმცა, საპარლამენტო უმრავლესობამ ისინი არ გაიზიარა. შესაბამისად, კენჭი ეყარა კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას.

¹³⁸ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/447673-opoziciuri-partiebis-natsili-sakonstitucio-cvilebebe-mmarthvel-gundthan-shekhvedris-sakithkhe-erthobliv-ganckhadabas-avrcelebs.html?ar=A>;

¹³⁹ წერილს ხელს აწერდნენ - „ახალი მემარჯვენეები“, „ახალი ქრისტიან-დემოკრატები“, „გაერთიანებული-დემოკრატიული მოძრაობა“, „დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო“, „ევროპელი დემოკრატები“, „ეროვნული ფორუმი“, „თავისუფალი საქართველო“, „თავისუფლება“, „ლეიბორისტული პარტია“, „ტრადიციონალისტა პარტია“, „ძალოვან ვეტერანთა და პატრიოტთა პოლიტიკური მოძრაობა“;

¹⁴⁰ <http://netgazeti.ge/news/215486/>;

¹⁴¹ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/449157-saparlameto-umravlesoba-opoziciisgan-ver-mivigheth-is-sakithkhebi-romeltha-gaziarebis-shemthkheveshic-sakonstitucio-cvilebebs-mathi-mkhardatcera-eqneboda.html?ar=A>;

¹⁴² <http://netgazeti.ge/news/219825/>;

¹⁴³ <http://netgazeti.ge/news/219825/>;

¹⁴⁴ <http://netgazeti.ge/news/221365/>;

¹⁴⁵ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831>;

¹⁴⁶ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/14575>;

6.4. ვენეციის კომისიის პირველი დასკვნა

2017 წლის 20 იანვარს, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის – ირაკლი კობახიძის მოწვევით, თბილისში სამუშაო ვიზიტით ვენეციის კომისიის დელეგაცია იმყოფებოდა, რომელსაც ვენეციის კომისიის პრეზიდენტი ჯანი ბუკიკიო ხელმძღვანელობდა.¹⁴⁷ შეხვედრის დასრულების შემდგომ ცნობილი გახდა, რომ ვენეციის კომისია მოამზადებდა დასკვნას კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით. იმავდროულად, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მხრიდან მნიშვნელოვანი განცხადება გაკეთდა: „[...] გულდასმით იქნება განხილული ყველა ის რეკომენდაცია, რომელსაც ვენეციის კომისია საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით მოგვანოდებს. ჩვენ ვთქვით, რომ საქართველოს პარლამენტი არ მიიღებს არცერთ ისეთ ნორმას, რომელიც სამართლებრივი თვალსაზრისით ნეგატიურად შეფასდება ვენეციის კომისიის მიერ და ეს ჩვენი განაცხადი შესრულდება.“¹⁴⁸ შესაბამისად, შეიქმნა განსაკუთრებული მოლოდინი ვენეციის კომისიის მოსაზრებების გაზიარებისა და კონსტიტუციურ კანონპროექტში მათი შემდგომი ასახვის კუთხით.

ვენეციის კომისიის პირველი დასკვნა 19 ივნისს გამოქვეყნდა.¹⁴⁹ თუმცა, როგორც წინა თავებში აღინიშნა, დასკვნის პირველადი ვერსია გამოქვეყნებამდე გახდა ხელმისაწვდომი დაინტერესებული საზოგადოებისთვის.

ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, მიმდინარე **საკონსტიტუციო რეფორმა პოზიტიურად შეფასდა, რამდენადაც ამ პროცესით ბოლომდე იქნა მიყვანილი 2010 წელს დაწყებული საპარლამენტო მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება**, ასევე, გაძლიერდა და დაიხვეწა ქვეყნის კონსტიტუციური წესრიგი დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით.¹⁵⁰

თუმცა, დადებითი შეფასებებთან ერთად, ცხადია, ვენეციის კომისიის დასკვნა ასევე აერთიანებდა არაერთ რეკომენდაციას, რომელთა შორის ძირითადად ყურადღება გამახვილდა ისეთ მნიშვნელოვან და აქტუალურ საკითხებზე, როგორცაა ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსი და საპარლამენტო/საპრეზიდენტო საარჩევნო სისტემები.¹⁵¹

საპარლამენტო საარჩევნო სისტემა.¹⁵² შერეული საარჩევნო სისტემის შეცვლა პროპორციული საარჩევნო სისტემით დადებითად შეფასდა ვენეციის კომისიის მხრიდან. თუმცა, იმავდროულად აღინიშნა, რომ შემოთავაზებული რეგულირება 5%-იანი საარჩევნო ბარიერით, საარჩევნო ბლოკების გაუქმებითა და გაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილების წესით, ერთიანობაში, ქმნიდა ხმების თანაბრობის პრინციპის დარღვევისა და პლურალიზმისთვის საფრთხის შექმნის რისკს. შემოთავაზებული იყო სამი ვარიანტი:

- მანდატების პროპორციულად გადანაწილება ყველა პარტიაზე, რომელიც გადალახავდა 5%-იან ბარიერს.
- არჩევნებში პირველ ადგილზე გასული პარტიისთვის გადასანაწილებელი მანდატების ზედა ზღვრის დანესება.
- საარჩევნო ბარიერის 2-3%-მდე დანევა და გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციულად გადანაწილება.

საპრეზიდენტო საარჩევნო სისტემა.¹⁵³ ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამის რეგულაციად შეფასდა. თუმცა, პრეზიდენტის ინსტიტუტისთვის დამახასიათებელი ნეიტრალური ბუნების უზრუნველსაყოფად, შემოთავაზებული იყო დამატებით ორი რეკომენდაციის გათვალისწინება: საარჩევნო სისტემის დახვეწა (გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციულად გადანაწილება ან/და საარჩევნო ბარიერის დანევა) და საარჩევნო კოლეგიის მიერ პრეზიდენტის პირველ ტურში არჩევა კვალიფიციური უმრავლესობით.

საბიუჯეტო პროცესი.¹⁵⁴ ვენეციის კომისიის მხრიდან ნეგატიურად შეფასდა ბიუჯეტში ნებისმიერი ცვლილების მხოლოდ მთავრობის თანხმობით განხორციელების წესი. აღინიშნა, რომ ამ სახის რეგულაცია საპარლამენტო უფლებამოსილებას გაუმართლებლად ზღუდავდა და საჭიროებდა გაუმჯობესებას. შემოთავაზებული იყო, პარლამენტს მისცემოდა შესაძლებლობა, საკუთარი ინიციატივით, მთავრობის თანხმობის გარეშე

¹⁴⁷ <http://constitution.parliament.ge/news-20/01>;

¹⁴⁸ <http://constitution.parliament.ge/news-20/01>;

¹⁴⁹ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)013-e);

¹⁵⁰ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.18, para.90;

¹⁵¹ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.6, para.21;

¹⁵² Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.6-10, para.22-43, p.19, para.92-94;

¹⁵³ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.11-12, para.49-55, p.19, para.95;

¹⁵⁴ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.10, para.44-45, p.18, para.96;

განხორციელებინა ცვლილებები ბიუჯეტში. თუმცა, გადანყვეტილების მიღება უნდა მომხდარიყო მხოლოდ კვალიფიციური უმრავლესობით.

სასამართლო ხელისუფლება.¹⁵⁵ გაცემულ იქნა რეკომენდაცია უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების უვადოდ დანიშვნის თაობაზე. ასევე, აღინიშნა, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უნდა ნიშნავდეს დამოუკიდებლად, ან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით – საქართველოს პრეზიდენტი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს იმ მოსამართლეებთან მიმართებით, რომლებსაც პარლამენტი ირჩევს, გაცემული იყო კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის რეკომენდაცია. ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლოს კვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტების მიზნით, ხაზი გაესვა კანდიდატთა შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობის აუცილებლობას.

ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, უარყოფითად შეფასდა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების შეზღუდვა საარჩევნო საკითხების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში. აღინიშნა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ამ სახის საკითხების გადანყვეტისას, კანონმდებელი სასამართლოს ნდობას უნდა უცხადებდეს. საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობის თვალსაზრისით, შესაძლოა, გამართლებული იყოს გარკვეული შეზღუდვა წინასაარჩევნო პერიოდში, მაგრამ არცერთი ნორმა სრულად არ უნდა გამორიცხავდეს კონსტიტუციურ კონტროლს. შესაბამისად, გაიცა რეკომენდაცია დადგენილი წესის შეცვლის თაობაზე იმგვარად, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მისცემოდა არჩევნებამდე 12 თვით ადრე მიღებულ კანონმდებლობაზე კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა.

ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, გაიცა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის რეკომენდაცია.

პოლიტიზირების შესაძლო რისკების თავიდან ასაცილებლად, ასევე, პროკურატურის საქმიანობის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული პარლამენტის წინაშე პროკურატურის ანგარიშვალდებულების გამორიცხვა კონკრეტულ საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების/არდაწყების თაობაზე. ასევე, იმ შემთხვევაში, თუ საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებას შეიძლება მოჰყვეს მთავარი პროკურორის გათავისუფლება, სამართლიანი პროცედურის არსებობა აუცილებელ კომპონენტად იქნა მიჩნეული.

სახალხო დამცველი.¹⁵⁶ ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, სახალხო დამცველის ხუთი წლის ვადით არჩევა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამის რეგულირებად შეფასდა. დამატებით გაიცა სახალხო დამცველის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის რეკომენდაცია.

ადამიანის უფლებები.¹⁵⁷ ვენეციის კომისიის დასკვნა, სხვა საკითხებთან ერთად, ასევე შეეხო ადამიანის უფლებების თავს და გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

- ქორწინების დეფინიცია – ვენეციის კომისიის განმარტებით, ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით, არ უნდა გამორიცხავდეს ერთი სქესის პირებს შორის სამოქალაქო პარტნიორობის გაფორმების შესაძლებლობას.
- საარჩევნო უფლება – ვენეციის კომისიის დასკვნის საფუძველზე, ბლანკეტური აკრძალვა, რომლის თანახმად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც, სასამართლოს გადანყვეტილებით, ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, არ შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს.
- რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები – ვენეციის კომისიის მოსაზრების თანახმად, ჩანანერი, რომ რწმენისა და სინდისის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ მაშინ, თუკი ის ლახავს სხვათა უფლებებს და თავისუფლებებს, არის საკითხის ძალიან ვიწრო განმარტება. დასკვნის თანახმად, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული შეზღუდვის საფუძველებს დამატებოდა ისეთი შემთხვევები, როგორიცაა – საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ჯანმრთელობისა და მორალის დაცვა.
- გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლება – ვენეციის კომისიის მოსაზრების თანახმად, მოცემულობა, რა დროსაც გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს კანონით განსაზღვრულ

¹⁵⁵ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.15-18, para.74-87, p.20, para.98;

¹⁵⁶ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.18, para.88-89, p.20, para.99;

¹⁵⁷ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.12 -15, para.57-73, p.19-20, para.97;

შემთხვევებში, არ ქმნის აღნიშნულ უფლებათა თავისუფლად რეალიზების შესაძლებლობას. შესაბამისად, აუცილებელია, მიეთითოს შეზღუდვის ისეთი სტანდარტული საფუძვლები, როგორცაა – დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველყოფა, დანაშაულის თავიდან აცილება, სხვათა უფლებების დაცვა, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან აცილება ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა.

- **პარტიების თავისუფლება** – ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, ტერიტორიული ნიშნით პარტიების შექმნის ბლანკეტური აკრძალვა არ არის გამართლებული. პარტიების თავისუფლება შეიძლება შეზღუდოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი პარტიის მხრიდან სახეზეა ძალადობისკენ მოწოდება ან ძალადობის გამოყენებით კონსტიტუციური წესრიგის შეცვლის მცდელობა.
- **ბავშვთა უფლებები** – რეკომენდაცია შეეხებოდა ბავშვთა უფლებების ცალკე გამოყოფას და შესაბამისი გარანტიების განერას.

6.5. საპარლამენტოს პარლამენტის მიერ მხარდაჭერილი კონსტიტუციური კანონის პროექტი

ანგარიშის მიზნებისთვის, ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს, რა სახით იყო წარმოდგენილი პარლამენტის მიერ საბოლოოდ მხარდაჭერილ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი¹⁵⁸ ის ძირითადი საკითხები, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებდა საკონსტიტუციო რეფორმის მთელი პროცესის მანძილზე.

შენარჩუნებული პოზიტიური ცვლილებები:

- **გაჩნდა ჩანაწერი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის შესახებ.**
- **განმტკიცდა და გაუმჯობესდა რიგი უფლებრივი გარანტიები.** დადგინდა ქალთა და მამაკაცთა არსებითი თანასწორობის იდეა, გაფართოვდა დისკრიმინაციის ნიშნების ჩამონათვალი, დადგინდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლების დაცვის გარანტიები, ერთმნიშვნელოვნად განისაზღვრა საპროცესო უფლებები, აღიარებულ იქნა ინტერნეტზე წვდომისა და თავისუფლად სარგებლობის უფლება, დავინროვდა აქტიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვის საფუძვლები, განისაზღვრა, რომ შრომის უსაფრთხო პირობები და შრომითი უფლებები დაცულია კანონით და სხვა.
- **გაჩნდა და გაიზარდა რიგი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობის გარანტიები:**
 - საზოგადოებრივი მაუწყებელი – კონსტიტუციის თანახმად, დადგინდა საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობის გარანტია, კერძოდ, მისი თავისუფლება პოლიტიკური და არსებითი კომერციული გავლენებისგან.
 - პროკურატურა განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელ ორგანოდ.
 - სასამართლო ხელისუფლება – განისაზღვრა, რომ მოსამართლე შეირჩევა კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით.
 - დადგინდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის ფუნდამენტური მიმართულება, სასამართლოების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა და დაკონკრეტდა, რომ მისი საქმიანობის წესი დგინდება ორგანული კანონით.
 - შედარებით გაძლიერდა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი. მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, დადგინდა საგამოძიებო კომისიის შექმნისთვის საჭირო დაბალი კვორუმი.

გათვალისწინებულ იქნა ვენეციის კომისიის შემდეგი რეკომენდაციები:

- საპარლამენტო საარჩევნო სისტემა¹⁵⁹ – დადგინდა გადასანაწილებელი მანდატების რამდენიმე ზღვარი.¹⁶⁰

¹⁵⁸ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831>;

¹⁵⁹ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.6-10, para.22-43, p.19, para.92-94,;

¹⁶⁰ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მეორე მოსმენით მიღებული რედაქციის 37-ე მუხლის მე-7, მე-8, მე-9 პუნქტები;

- საპრეზიდენტო საარჩევნო სისტემა¹⁶¹ – განისაზღვრა, რომ არჩევნების პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმოსანთა სრული შემადგენლობის ხმების ორ მესამედს მაინც.¹⁶²
- სასამართლო ხელისუფლება¹⁶³ – უვადო დანიშვნის წესი გავრცელდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებზე.¹⁶⁴

დადგინდა პარლამენტის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს სამი მოსამართლის სამი მეხუთედის უმრავლესობით არჩევის წესი.¹⁶⁵

გაზიარებულ იქნა რეკომენდაცია მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადის გარეშე, უვადოდ დანიშვნის თაობაზე, თუმცა – მხოლოდ 2024 წლის 31 დეკემბრიდან.

გაზიარებულ იქნა ვენეციის კომისიის მოსაზრება და გაუქმდა შეზღუდვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებით.¹⁶⁶

განისაზღვრა პარლამენტის მიერ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა სამი მეხუთედის უმრავლესობით არჩევის წესი.¹⁶⁷

სახალხო დამცველი¹⁶⁸ – დადგინდა პარლამენტის მიერ სახალხო დამცველის სამი მეხუთედის უმრავლესობით არჩევის წესი.¹⁶⁹

ადამიანის უფლებები¹⁷⁰ – გაიზარდა რწმენისა და სინდისის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძვლები. კერძოდ, გარდა სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებებისა, რწმენისა და სინდისის თავისუფლება ასევე შეიძლება შეიზღუდოს: სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის, მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის ამ რეკომენდაციის გათვალისწინება ნეგატიური კუთხით განხორციელდა. კერძოდ, გარდა უფლების შეზღუდვის იმ საფუძვლებისა, რაც უშუალოდ დასკვნაში იყო მოცემული, დამატებით გაჩნდა ისეთი ჩანაწერები, როგორიცაა სახელმწიფო უსაფრთხოება, დანაშაულის თავიდან აცილება და მართლმსაჯულების განხორციელება. რამდენადაც აღნიშნული საფუძვლები არ წარმოადგენს უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმურ საფუძველს არც ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის და არც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ცხადი იყო, რომ შემოთავაზებული რეგულირება იმაზე მეტად ზღუდავდა რწმენისა და სინდისის თავისუფლებას, ვიდრე ეს საერთაშორისო სამართლით იყო ნებადართული. სწორედ ამიტომ, აღნიშნულს განცხადებით¹⁷¹ გამოეხმაურნენ არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები და რიგი იურისტები, რომლებმაც არსებითად ნეგატიურად შეაფასეს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის ამ სახით ასახვა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტში.

შენარჩუნებული ნეგატიური ცვლილებები:

- საარჩევნო სისტემა – 2024 წლამდე გადავადდა პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედება. ძალაში დარჩა გადაწყვეტილება საარჩევნო ბლოკების გაუქმების თაობაზე.

¹⁶¹ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.11-12, para.49-55, p.19, para.95;
¹⁶² <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159213?>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენით მიღებული ტექსტის 50-ე მუხლის მე-4 პუნქტი;
¹⁶³ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.15-18, para.74-87, p.20, para.98;
¹⁶⁴ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159213?>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენით მიღებული ტექსტის 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტი;
¹⁶⁵ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159213?>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენით მიღებული ტექსტის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტი;
¹⁶⁶ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159213?>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენით მიღებული რედაქციის მე-60 მუხლის მე-6 პუნქტი;
¹⁶⁷ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159213?>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენის ტექსტის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი;
¹⁶⁸ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.18, para.88-89, p.20, para.99;
¹⁶⁹ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159213?>, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენით მიღებული რედაქციის 35-ე მუხლის პირველი პუნქტი;
¹⁷⁰ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.12 -15, para.57-73, p.19-20, para.97;
¹⁷¹ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebisa-da-iuristebis-mimartva-konstituciashi-religiis-tavisuflebis-shezhhudvastan-dakavshirebit#sthash.O3BgElnm.dpbs>;

- პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევის წესის გაუქმება – მიუხედავად საპარლამენტო/არასაპარლამენტო ოპოზიციისა და არასამთავრობო სექტორის წინააღმდეგობისა, შენარჩუნდა პრეზიდენტის არაპირდაპირ არჩევის წესი.
- ადამიანის უფლებები – მიუხედავად ასეთი საჭიროების არარსებობისა, შენარჩუნდა ქორწინების დეფინიცია.

მიუხედავად საზოგადოებაში არსებული აზრთა სხვადასხვაობისა, დადგინდა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამოწვევის შემთხვევები შეიძლება განისაზღვროს ორგანული კანონით.¹⁷²

უცვლელი დარჩა რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის არალეგიტიმური შეზღუდვის საფუძვლები.

არ იყო გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის შემდეგი რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო პროცესი¹⁷³ – შენარჩუნდა წესი, რომლის თანახმად, ბიუჯეტში ნებისმიერი სახის ცვლილება საქართველოს მთავრობის თანხმობას საჭიროებს.

სასამართლო ხელისუფლება – არ იყო გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის არცერთი ალტერნატივა, კერძოდ: უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს უნდა ნიშნავდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო დამოუკიდებლად ან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით – საქართველოს პრეზიდენტი. კონსტიტუციის ტექსტის თანახმად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს, მართალია, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო წარადგენს, თუმცა, საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს.

არ გაკეთებულა ჩანაწერი საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევამდე არსებული პროცესის მაქსიმალური გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად.

წინააღმდეგობა შენარჩუნდა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების შეზღუდვა საარჩევნო საკითხების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში.

არ გათვალისწინებულა დამატებითი გარანტიები პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. კერძოდ, არ აღნიშნულა, რომ გამორიცხულია პარლამენტის წინაშე პროკურატურის ანგარიშვალდებულება კონკრეტულ საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების/არდაწყების თაობაზე. ასევე, არ გაკეთებულა მითითება, საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების შედეგად მთავარი პროკურორის გათავისუფლების შემთხვევაში, სამართლიანი პროცედურის გამოყენების თაობაზე.

ადამიანის უფლებები – შენარჩუნდა ბლანკეტური აკრძალვა, რომლის თანახმად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.

შენარჩუნდა ბლანკეტური აკრძალვა ტერიტორიული ნიშნით პარტიების შექმნის თაობაზე და არ გაკეთებულა მითითება პარტიის მხრიდან ძალადობისკენ მოწოდებას ან ძალადობის გამოყენებით კონსტიტუციური წესრიგის შეცვლაზე.

6.6. ვენეციის კომისიის მეორე დასკვნა

ვენეციის კომისიის მეორე დასკვნა, რომელიც პარლამენტის მიერ ორი მოსმენით მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე დაყრდნობით მომზადდა, 2017 წლის 9 ოქტომბერს გამოქვეყნდა.¹⁷⁴ დასკვნაში ყურადღება გამახვილდა ფართომასშტაბიან კონსტიტუციურ რეფორმასთან დაკავშირებით საერთო

¹⁷² საგულისხმოა, რომ ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, მოწონებულ იქნა კონსტიტუციური კანონის პროექტის პირველადი ჩანაწერი. მიწაზე, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსზე, საკუთრების უფლებას აწესრიგებს ორგანული კანონი. დასკვნის თანახმად, აღნიშნული უფრო ერგებოდა ცვალებად ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გარემოს, Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading, CDL-AD(2017)023, p.5, para.17; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2017\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2017)023-e);

¹⁷³ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution, p.10, para.42;

¹⁷⁴ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June, 2017, CDL-AD(2017)023, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2017\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2017)023-e);

კონსენსუსის აუცილებლობაზე და გამოითქვა სინანული, რომ პოლიტიკურ ძალებსა თუ სხვა დაინტერესებულ პირებს შორის შეთანხმება ვერ შედგა.¹⁷⁵

დასკვნის თანახმად, უარყოფითად შეფასდა პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედების გადავადება 2024 წლისთვის, რადგან, აღნიშნული წარმოადგენდა რეფორმის უმნიშვნელოვანეს ასპექტს და, იმავდროულად, კონსენსუსის მიღწევის უმთავრეს გარანტორს.¹⁷⁶

ვენეციის კომისიის დასკვნაში ასევე აისახა საპარლამენტო უმრავლესობის შეთავაზება, კომპრომისზე წასულიყო ორ საკითხთან მიმართებით:¹⁷⁷

- 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის ბარიერის 3%-მდე დაწევა და საარჩევნო ბლოკების შენარჩუნება.
- გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციულად გადანაწილება 5%-იან ბარიერგადალახულ პარტიებს შორის.

ვენეციის კომისიის დასკვნა ასევე შეეხო კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტით გათვალისწინებულ სხვადასხვა მნიშვნელოვან საკითხს:

გაუნაწილებელი მანდატები – დასკვნის თანახმად, გაუნაწილებელი მანდატების თვალსაზრისით შემოტანილი შეზღუდვები დადებითად შეფასდა. თუმცა, წარსული გამოცდილების გათვალისწინებით, ბონუსის სისტემის გაუქმება საუკეთესო გამოსავლად იქნა მიჩნეული. ასევე, ვენეციის კომისიის მოწონება დაიმსახურა უმრავლესობის შეთავაზებამ, მომხდარიყო გაუნაწილებელი მანდატების პროპორციულად გადანაწილება 5%-იან ბარიერგადალახულ ყველა პარტიას შორის.

სენატი – ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე, სენატის შემცველი ერთეულის არარსებობა დამაბრკოლებელ გარემოებად შეფასდა ისეთი მნიშვნელოვანი პოტენციალის განხორციელებისას, როგორცაა მთავრობის ეფექტური დაბალანსება და ადგილობრივი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ცენტრალურ დონეზე.

საჯარო ფინანსები და კონტროლი – დასკვნის თანახმად, ნეგატიურად შეფასდა ბიუჯეტში ნებისმიერი ცვლილების მხოლოდ მთავრობის თანხმობით განხორციელების წესი. აღინიშნა, რომ ამ სახის რეგულაცია საპარლამენტო უფლებამოსილებას გაუმართლებლად ზღუდავდა და საჭიროებდა გაუმჯობესებას.

დადებითად შეფასდა სავალდებულო სარეფერენდუმო წესის გაუქმება (12 წლის შემდეგ) საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებასა (გარდა აქციზისა) ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდასთან დაკავშირებით.

საპრეზიდენტო არჩევნები – პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამის რეგულაციად იყო მიჩნეული. დამატებით, დადებითად შეფასდა პრეზიდენტის კვალიფიციური უმრავლესობითა და ღია კენჭისყრით არჩევის წესი.

ადამიანის უფლებები – გაერთიანების თავისუფლებასთან მიმართებით 23-ე და 26-ე მუხლების მსგავსად, მოთხოვნილი იყო გაერთიანების ლიკვიდაციის საფუძვლების ორგანული კანონის დონეზე დადგენა.

ქორწინების დეფინიციასთან დაკავშირებით, გაიცა რეკომენდაცია, რომ ის არ უნდა გამორიცხავდეს ერთი სქესის პირებს შორის სამოქალაქო პარტნიორობის გაფორმების შესაძლებლობას.

რწმენისა და სინდისის თავისუფლების ახალ საფუძვლებთან მიმართებით აღინიშნა, რომ ისეთი საფუძვლები როგორცაა – სახელმწიფო უსაფრთხოება, მართლმსაჯულების განხორციელება და დანაშაულის თავიდან აცილება, არ იყო თავსებადი ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკასთან. ასევე, კანონპროექტს აკლდა ისეთი საფუძვლები, როგორც არის ჯანმრთელობა, მორალი და საზოგადოებრივი წესრიგი. გაიცა რეკომენდაცია, კანონპროექტით გათვალისწინებული რეგულაცია შესაბამისობაში მოსულიყო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლთან.

გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლებასთან მიმართებით გაიცა რეკომენდაცია, შეზღუდვის სტანდარტულ საფუძველს დამატებოდა – აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად,

¹⁷⁵ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June, 2017, CDL-AD(2017)023, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)023-e), para.16;

¹⁷⁶ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June, 2017, CDL-AD(2017)023, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)023-e), para. 21;

¹⁷⁷ Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June, 2017, CDL-AD(2017)023, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)023-e), para.17;

სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.

ნეგატიურად შეფასდა ტერიტორიული ნიშნით პარტიების შექმნის ბლანკეტური აკრძალვა. გაიცა პარტიების თავისუფლების შეზღუდვის რეკომენდაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი სახეზეა ძალადობისკენ მოწოდება ან ძალადობის გამოყენებით კონსტიტუციური წესრიგის შეცვლის მცდელობა.

ნეგატიურად შეფასდა ბლანკეტური აკრძალვა, რომლის თანახმად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან დაკავშირებული ჩანაწერი ყველაზე საკამათო საკითხად იქნა მიჩნეული საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში. განხილვებისას შემოთავაზებული ვერსია, რომლის თანახმად, მიწაზე, როგორც განსაკუთრებულ სახელმწიფო რესურსზე, საკუთრების უფლება რეგულირდებოდა ორგანული კანონით, შეფასდა ყველაზე მოქნილად, ცვალებადი ეკონომიკური და პოლიტიკური გარემოს გათვალისწინებით.

საკონსტიტუციო სასამართლო – დადებითად შეფასდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა პარლამენტის მხრიდან.

მიზანშეწონილად ჩაითვალა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების შეზღუდვა არჩევნების მარეგულირებელი კანონმდებლობის არაკონსტიტუციურად ცნობის კუთხით არჩევნებისთვის მოსამზადებელ პერიოდში. თუმცა, გაიცა რეკომენდაცია, რომ ეს პერიოდი მაქსიმალურად შემცირებულიყო. ასევე, ჩატარებული არჩევნების არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში მოთხოვნილი იყო პლენუმის მიერ გადაწყვეტილების მიღება უმრავლესობით, ნაცვლად სრული კონსენსუსის მიღებისა.

უზენაესი სასამართლო – პოზიტიურად შეფასდა უზენაესის სასამართლოს მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნა. თუმცა, აღნიშნა, რომ პარლამენტის ნაცვლად, უზენაესის სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნას უნდა ახორციელებდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ან – საბჭოს წარდგინებით – პრეზიდენტი.

პროკურატურა – ნეგატიურად შეფასდა ისეთი რეკომენდაციების გაუთვალისწინებლობა, როგორცაა – კონკრეტულ საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების/არდაწყების თაობაზე პარლამენტის წინაშე პროკურატურის ანგარიშვალდებულების გამორიცხვა და პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის არჩევა კვალიფიციური უმრავლესობით.

მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადა – პოზიტიურად შეფასდა გამოსაცდელი ვადის გაუქმება 2024 წლისთვის.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭო – დადებითად შეფასდა პარლამენტის მიერ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა.

სახალხო დამცველი – დადებითად შეფასდა სახალხო დამცველის არჩევა 6 წლით და კვალიფიციური უმრავლესობით.

6.7. დამატებითი კონსტიტუციური ცვლილებები

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის სამი მოსმენით მიღების შემდეგ დადგა საბოლოო ტექსტში დამატებითი ცვლილებების ასახვის საჭიროება.¹⁷⁸ აღნიშნულის აუცილებლობა განაპირობა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინების საკითხმა,¹⁷⁹ რომელიც თავის თავში ასევე მოიცავდა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ კომპრომისად მიჩნეული ორი საკითხის ასახვის შესაძლებლობასაც.

ვინაიდან არსებობდა ზემოთ დასახელებული ცვლილებების პირველად კონსტიტუციურ კანონპროექტში ასახვის პროცედურულ-სამართლებრივი შესაძლებლობა,¹⁸⁰ დამატებითი ცვლილებების ინიცირება, ზოგადად, ნეგატიურად შეფასდა. თუმცა, რამდენადაც საქმე ეხებოდა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების

¹⁷⁸ <https://www.radiotavisupleba.ge/a/akhali-sakonstitucio-cvilebebis-akhali-cvilebebi/28911323.html>;

¹⁷⁹ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/162584?>;

¹⁸⁰ კერძოდ, პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლის, მე-8 პუნქტის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს და იღებს სამი მოსმენით კანონპროექტის განხილვისა და მიღებისათვის ამ რეგლამენტით დადგენილი წესით. ამავე, რეგლამენტით დადგენილი კანონპროექტის განხილვისა და მიღების წესის თანახმად კი, 161-ე მუხლზე დაყრდნობით – პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვისას, აუცილებლობის შემთხვევაში, მომხსენებლის ან თანამომხსენებლის მოტივირებული წინადადების საფუძველზე პარლამენტმა შეიძლება დადგენილებით მიიღოს გადაწყვეტილება მესამე მოსმენიდან კანონპროექტის მეორე მოსმენით პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის დაბრუნების შესახებ. შესაბამისად, ნაცვლად ახალი ცვლილებების ინიცირებისა შესაძლებელი იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მესამე მოსმენიდან მეორე მოსმენაზე დაბრუნება.

გათვალისწინებას და კონსტიტუციური ტექსტის გაუმჯობესებას, საკითხით დაინტერესებულ პირებს შორის არ არსებობდა კონცეპტუალური წინააღმდეგობა ცვლილებების მიმართ.

პარლამენტში რეგისტრირებული კანონპროექტი აერთიანებდა შემდეგ მნიშვნელოვან საკითხებს:

რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლება – ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-16 მუხლის „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის“ ევროპულ კონვენციასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. კერძოდ, ახალი რედაქციიდან შეზღუდვის შემდეგი საფუძვლების ამოღება – „სახელმწიფო უსაფრთხოება“, „დანაშაულის თავიდან აცილება“ და „მართლმსაჯულების განხორციელება“.

გაუნაწილებელი მანდატები – ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის თანახმად, ე.წ. ბონუსის სისტემის ამოღება და გაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილება პარტიის მიერ მიღებული ხმების პროპორციულად.

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება – ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის თანახმად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოება საარჩევნო ნორმებისა და არჩევნების არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებით, კერძოდ – შესაბამისი სარჩელის განხილვის ვადების 3 თვით გაზრდა, ასევე, არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხის გადანყვეტა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სიითი შემადგენლობის სრული უმრავლესობით.

საარჩევნო ბლოკები – 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებში, პოლიტიკურ პარტიებთან ერთად, მონაწილეობის შესაძლებლობის დაშვება საარჩევნო ბლოკებისთვისაც.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის ფარგლებში კონსტიტუციურ ორგანოებთან შეხვედრის შემდეგ ცნობილი გახდა, რომ, გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი საკითხებისა, დღის წესრიგში **შესაძლოა დამდგარიყო სხვა ინიციატივებიც, რომლებიც არც ვენეციის კომისიის დასკვნიდან გამომდინარეობდა და არც განვლილი პროცესის მანძილზე ყოფილა განხილული.**

რამდენადაც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია საკმაოდ ფართო შემადგენლობით რამდენიმე თვე მუშაობდა კონსტიტუციის ახალი ტექსტის შემუშავებაზე, რასაც თან სდევდა აქტიური საპარლამენტო განხილვები, **დამატებითი ცვლილებების ფარგლებში კონსტიტუციური ორგანოების მხრიდან ახალი საკითხების შემოთავაზება ნეგატიურად შეფასდა. აღნიშნული, ერთი მხრივ, აზრს უკარგავდა განვლილი პროცესის მიზანს – შექმნილიყო ჩართულობითი ფორმატები კონსტიტუციურ ტექსტზე ინფორმაციული გადანყვეტილების მისაღებად, ხოლო მეორე მხრივ, აჩენდა რისკებს, კონსტიტუციაში ასახულიყო ისეთი საკითხები, რომელთა გააზრებისა და შეფასებისთვის საკმარისი დრო და შესაძლებლობა არ იქნებოდა.**

ამ სახის ნეგატიურ ინიციატივებს შორის **განსაკუთრებით პრობლემური იყო ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ცვლილება.** კერძოდ, იუსტიციის სამინისტროს შემოთავაზებით, ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელ მე-18 მუხლში იგეგმებოდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით გათვალისწინებული სამწვეროვანი ტექსტის ასახვა.

იქიდან გამომდინარე, რომ **შემოთავაზებული რეგულირება აფართოებდა საჯარო ინფორმაციის შეზღუდვის საფუძვლებს და არსებითად აუარესებდა საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის შესაძლებლობას, ცვლილებები მიუღებელი აღმოჩნდა არასამთავრობო სექტორისთვის.**¹⁸¹ მათი განმარტებით, **აღნიშნული შეზღუდვის საფუძვლები იყო ბუნდოვანი და შეუთავსებელი უშუალოდ ინფორმაციის თავისუფლების სპეციფიკასთან.** შესაბამისად, **მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული მოქმედი რეგულირების შენარჩუნება და ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვა მხოლოდ ისეთი მკაფიო და ნათელი საფუძვლებით, როგორცაა პირადი, კომერციული და სახელმწიფო საიდუმლოება.**

საბოლოოდ, საკომიტეტო და სხვა სახის ფორმატებში წარმართული დისკუსიის შედეგად, იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული რეგულირება არსებითად გაუმჯობესდა. **თუმცა, შენარჩუნდა გარკვეული ბუნდოვანება სახელმწიფო საიდუმლოების განსაზღვრებასთან მიმართებით. კერძოდ, ამ დრომდე არ არის ნათლად და მკაფიოდ განსაზღვრული ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც შესაძლოა ემსახურებოდეს სამართალწარმოების ინტერესების დაცვას და ამ მიზნით მიეკუთვნოს სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციის კატეგორიას.**

¹⁸¹ <https://gyla.ge/ge/post/iusticiis-saministros-mier-shemotavazebuli-sakonstitucio-cvilebebi-sajaro-informaciaze-tsvdomas-gaauaresebs#sthash.48hss7od.dpbs>; <https://gyla.ge/ge/post/parlamenti-konstituciuri-cvilebebis-processhi-ar-unda-gasdes-veneciis-komisiis-rekomendaciebs#sthash.w33IZADz.dpbs>;

ასევე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მიუხედავად დამატებითი ცვლილებების ინიცირებისა, **კვლავ დარჩა ვენეციის კომისიის რამდენიმე რეკომენდაცია, რომელიც არ ასახულა კონსტიტუციური კანონის საბოლოო ტექსტში.** კერძოდ:

- **საჯარო ფინანსები და კონტროლი** – არ გაზრდილა პარლამენტის როლი სახელმწიფო ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თვალსაზრისით.
- **გაერთიანების თავისუფლება** – 23-ე და 26-ე მუხლების მსგავსად, გაერთიანების ლიკვიდაციის საფუძვლების რეგულირება არ გამხდარა ორგანული კანონის სფერო.
- **გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლება** – გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლებებთან მიმართებით არ განსაზღვრულა შეზღუდვის სტანდარტული საფუძველი – აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.
- **პოლიტიკური პარტიების თავისუფლება** – შენარჩუნდა ტერიტორიული ნიშნით პარტიების შექმნის ბლანკეტური აკრძალვა. არ დაკონკრეტებულა, რომ პარტიების თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი სახეზეა ძალადობისკენ მოწოდება ან ძალადობის გამოყენებით კონსტიტუციური წესრიგის შეცვლის მცდელობა.
- **საარჩევნო უფლება** – შენარჩუნდა ბლანკეტური აკრძალვა, რომლის თანახმად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არ აქვს მოქალაქეს, რომელიც, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.
- **უზენაესი სასამართლო** – არ შეცვლილა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევის წესი და აღნიშნული უფლებამოსილება არ მინიჭებია მხოლოდ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ან, საბჭოს წარდგინებით, საქართველოს პრეზიდენტს.
- **პროკურატურა** – არ დაზუსტებულა, რომ გამორიცხულია კონკრეტულ საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების/არდაწყების თაობაზე პროკურატურის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე. ასევე, არ განსაზღვრულა პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის არჩევა კვალიფიციური უმრავლესობით.

კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონის პროექტი ორი მოსმენით 2017 წლის 15 დეკემბერს მიიღეს. მესამე მოსმენით მისი მიღება მორიგ საგაზაფხულო სესიაზე იგეგმება.

7. დასკვნა

წინამდებარე ანგარიშის ფარგლებში გაანალიზებულმა ინფორმაციამ ცხადყო, რომ **კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი არსებითი ხარვეზებით წარიმართა, რამაც, ერთი მხრივ, შეუძლებელი გახდა ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის მიღწევა, ხოლო, მეორე მხრივ, თავად კონსტიტუციური კანონის პროექტის ტექსტი არაერთი აქტორის, მათ შორის, ვენეციის კომისიის კრიტიკის საგნად აქცია.**

კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესის **ნაკლოვანი მხარეები დამახასიათებელი იყო როგორც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის, ასევე, საყოველთაო-სახალხო და საპარლამენტო განხილვების ეტაპებისთვისაც.**

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასთან მიმართებით, განსაკუთრებით აღსანიშნავია კონსტიტუციის ცვლილებებზე მუშაობისთვის განსაზღვრული **არაგონივრულად მცირე დრო**, რომელიც საწყის ეტაპზევე გამორიცხავდა სათანადოდ დამუშავებული და გაზრებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას, განსაკუთრებით, მუშაობის სუფთა ფურცლიდან დაწყების პირობებში.

ასევე, არსებითად პრობლემურ გარემოებას წარმოადგენდა სამუშაო ჯგუფებში **გადაწყვეტილების მიღების წესის არარსებობა**, რამაც ფასადურად აქცია მიმდინარე განხილვები და შექმნა ასპარეზი საპარლამენტო უმრავლესობის ინტერესებს მორგებული კანონის პროექტის შესამუშავებლად.

გარკვეული პრეტენზიები არსებობდა, ზოგადად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის მიმართაც. კერძოდ, **ამ დრომდე გაურკვეველი დარჩა, რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით განხორციელდა**

კომისიის ნეკრი არასამთავრობო სექტორისა და საექსპერტო სფეროს წარმომადგენლების შერჩევა. ასევე, უცნობია, რატომ არ მოხდა ინტერდისციპლინური მიდგომის გამოყენება ინფორმაციული გადაწყვეტილებების მიღების უზრუნველსაყოფად.

ამავე კონტექსტში, არსებითად *ნეგატიურად შეფასდა, კანონის მოთხოვნათა სრული იგნორირებით, ოპოზიციური პარტიების ამორიცხვა საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობიდან*, რასაც, ცხადია, გავლენა ჰქონდა კომისიის დასკვნითი სხდომის საბოლოო კენჭისყრის შედეგებზე.

სახელმწიფო *საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობის ნაკლებობა*, ასევე, *სამუშაო ჯგუფების ფარგლებში განვითარებული არასაგნობრივი და შეურაცხმყოფელი მსჯელობები*, ცხადია, არსებითად აკნინებდა ქვეყნის მასშტაბით მიმდინარე ესოდენ მნიშვნელოვან პროცესს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესისთვის დამახასიათებელ არანაკლებ დესტრუქციულ ნაწილს წარმოადგენდა დაპირისპირება საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტის თავმჯდომარეს შორის, რაც პრეზიდენტის ადმინისტრაციის კომისიაში მონაწილეობაზე უარის თქმით დაიწყო და თან სდევდა კონსტიტუციურ ცვლილებებზე მუშაობის მთელ პროცესს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვების თვალსაზრისითაც დაფიქსირდა ისეთი პრობლემები, როგორცაა: *არასრულფასოვანი საკანონმდებლო ბაზა, საყოველთაო-სახალხო განხილვების წინასწარ შედგენილი გრაფიკის დაგვიანებით გამოქვეყნება, პოლიტიკური პარტიის აქტივისტებისა და საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების მობილიზება, განხილვების სასურველი მიმართულებით წარმართვის მცდელობა*. აღნიშნულმა შექმნა განცდა, რომ პროცესი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და მის მიზანს საზოგადოებრივი აზრის მოსმენა და გათვალისწინება არ წარმოადგენდა.

რაც შეეხება საპარლამენტო განხილვებს, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის *ორი მოსმენით მიღება უაღრესად სწრაფ რეჟიმში*, რამაც გამორიცხა საერთო კონსენსუსის მიღწევის პრაქტიკული შესაძლებლობა. გარდა ამისა, განხილვებში მონაწილეობით დაინტერესებულ საზოგადოებას არ მისცა ვენეციის კომისიის მოსაზრებების ჯეროვანი გაანალიზებისა და, მათ საფუძველზე, საკუთარი პოზიციების ფორმირების შესაძლებლობა.

საპარლამენტო განხილვების ფორმალურად, *არსებითად ნეგატიურ ასპექტს წარმოადგენდა* კანონპროექტის პირველ მოსმენამდე *საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედების გადავადებასთან დაკავშირებით*, რამაც, საყოველთაო თანხმობის საფუძველი გამოაცალა მიმდინარე პროცესებს და პრაქტიკულად ყველა დაინტერესებული პირის გამოთიშვით დასრულდა. მაღალი პოლიტიკური პოლარიზების ფონზე კი, გამოსავლის პოვნა ვენეციის კომისიის აქტიური ჩართულობითაც ვერ მოხერხდა.

ანალოგიურად, ამ დრომდე უცნობი დარჩა, თუ რამ განაპირობა *ახლად დამტკიცებულ კონსტიტუციაში დამატებითი ცვლილებების შეტანის საჭიროება მაშინ, როდესაც არსებობდა სათანადო კორექტირების პირველად ეტაპზე განხორციელების პროცედურულ-სამართლებრივი შესაძლებლობა*.

დამატებითი ცვლილებების *შინაარსობრივ მხარესთან მიმართებით, მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს თვისობრივად ახალი საკითხების დამატების ნეგატიური მხარე, რამაც, ერთი მხრივ, აზრი დაუკარგა განვლილ პროცესს, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელი შეუწყო კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტში ისეთი ინიციატივების ასახვას, რომლებთან დაკავშირებითაც, მსჯელობისა და გააზრებისთვის საკმარისი დროის არარსებობის გამო, კვლავ არსებობდა გარკვეული ბუნდოვანება საკითხით დაინტერესებულ პირებს შორის*.

რაც შეეხება ვენეციის კომისიის დასკვნას, საგულისხმოა, რომ *არსებულ რეკომენდაციათა დიდი ნაწილი გათვალისწინებულ იქნა*. თუმცა, მიუხედავად დამატებითი ცვლილებების ინიცირებისა, *კვლავ დარჩა რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოსაზრება, რომლებიც არ აისახა კონსტიტუციური კანონის საბოლოო ტექსტში*.

შეჯამების სახით, უნდა აღინიშნოს, რომ *კონსტიტუციის გადამუშავებული ტექსტი უდავოდ აერთიანებს არაერთ პოზიტიურ ინიციატივას და ბევრი მიმართულებით შეიძლება ჩაითვალოს წინ გადადგმულ ნაბიჯად*. თუმცა, კანონპროექტზე მუშაობის სხვადასხვა ეტაპზე დაშვებული შეცდომების შედეგად, *ქვეყნის უზენაესი კანონი ნულოვანი კონსენსუსის პირობებში, მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის გადაწყვეტილებით დამტკიცდა*. აღნიშნულმა კი, ცხადია, *კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა მიღებული სამართლებრივი აქტის ლეგიტიმურობა და, რაც ყველაზე სამწუხაროა, ყველა ის გაუმჯობესება, რომელიც კონსტიტუციური კანონის საბოლოო ტექსტში აისახა*.