



## საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტით შემოთავაზებული სიახლეების შეფასება

2017 წლის 22 აპრილს საკონსტიტუციო კომისიამ კენჭი უყარა და დაამტკიცა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი. მიღებული პროექტი გარკვეულ პოზიტიურ სიახლეებთან ერთად, ასევე შეიცავს რამდენიმე მნიშვნელოვან ხარვეზს.

შესაბამისად, საჭიროდ მიგვაჩნია ყურადღება გავამახვილოთ იმ ძირითად დებულებებზე, რომლებიც პროექტით არის შემოთავაზებული.

### 1. ადამიანის ძირითადი უფლებების თავი

მისასალმებელია, რომ ძირითადი უფლებების თავის ცვლილებების პროექტში ასახულია ჩვენი ორგანიზაციის მიერ საკონსტიტუციო კომისიისთვის [შეთავაზებული](#) ინიციატივები, რომლებიც შეეხება „კარგი ადმინისტრირების“ სახელმძღვანელო პრინციპისა და ინტერნეტის თავისუფლად სარგებლობის უფლების დამატებას. პროექტში ასევე გაჩნდა ჩანაწერი რომელიც უზრუნველყოფს პერსონალური ხასიათის ინფორმაციის გაცემას, როდესაც ინფორმაციის მიღებაზე არსებობს საჯარო ინტერესი. კარგი ადმინისტრირების პრინციპის კონსტიტუციაში ასახვით, ადამიანებს ეძლევათ უფლება მოითხოვონ ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვა, შესაბამისად სახელმწიფოს ეკისრება ამ პრინციპთან შესაბამისი კანონმდებლობის და პრაქტიკის შექმნა. ინფორმაციის თავისუფლებაზე კონსტიტუციური სტანდარტის ამადლებამ ასევე ხელი უნდა შეუწყოს შემდგომში ამ სფეროში დღეს არსებული [ხარვეზების](#) აღმოფხვრას და საჯარო დაწესებულებების მეტ ანგარიშვალდებულებას. მართალია, დღეს მოქმედი კონსტიტუციური უფლებები თავის თავში ასევე მოიაზრებს ინტერნეტის თავისუფლებას, თუმცა მსოფლიოში ინტერნეტის როლის მნიშვნელობიდან და ამ კუთხით არსებული მზარდი საფრთხეებიდან გამომდინარე მისასალმებელია ინტერნეტზე თავისუფლად წვდომის უფლების ხაზგასმით დაფიქსირება კონსტიტუციაში. რაც შეეხება სხვა ცვლილებებს:

- პროექტის თანახმად, ადამიანის უფლებების თავიდან ამოღებულ იქნა ყველა ისეთი ნორმა, რომელიც თავისი არსით მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათის იყო და არ ადგენდა სახელმწიფოს კონკრეტულ ვალდებულებას, რომლის შესრულებაც

ადამიანის სასამართლოს ძალით შეეძლო მოეთხოვა (მაგ: სახელმწიფო მიერ მოქალაქისთვის დასაქმებაში ხელშეწყობა, ასევე განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის განვითარებაზე ზრუნვა და ა.შ). ამგვარი ნორმები გადატანილ იქნა კონსტიტუციის პირველ თავში, რომელშიც სახელმწიფოს საქმიანობის ზოგადი პრინციპები არის მოცემული. პროექტის თანახმად, ამოღებული იქნა კონსტიტუციის 39-3 მუხლი, რომელიც იცავდა ადამიანისა და მოქალაქის საყოველთაოდ აღიარებულ იმ უფლებებს და თავისუფლებებს, რომლებიც კონსტიტუციაში პირდაპირ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობდნენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან.

**შეფასება:** ამგვარი მიდგომა სტრუქტურული თვალსაზრისით გამართლებულია, მნიშვნელოვანია რომ ადამიანის უფლებების თავში, მოცემული იყოს მხოლოდ ისეთი ნორმები, რომელთა საფუძველზეც პირს სასამართლოს წესით შეუძლია მოსთხოვოს სახელმწიფოს კონკრეტული ქმედების განხორციელება ან თავის შეკავება. რაც შეეხება კონსტიტუციის 39-ე მუხლის კონსტიტუციიდან ამოღებას, აღნიშნული ჩანაწერი არსებითად ვერ შეამცირებს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლს ადამიანის უფლებების სფეროში შემოიყვანოს ისეთი უფლებები, რომლებიც კონსტიტუციაში პირდაპირ არ წერია, მაგრამ გამომდინარეობს კონსტიტუციური პრინციპებიდან. მას ამის შესაძლებლობას აძლევს, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის პიროვნული თვითგანვითარების უფლება, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, მოიცავს ყველა იმგვარ თავისუფლებას, რომელიც პირდაპირ არ არის მოხსენიებული კონსტიტუციის ტექსტში, თუმცა გამომდინარეობს ადამიანის ზოგადი თავისუფლებიდან.

- კონსტიტუციით განისაზღვრა ქორწინება, როგორც ქალისა და მამაკაცის კავშირი ოჯახის შექმნის მიზნით.

**შეფასება:** საგულისხმოა, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური ჯგუფების მიერ ეს საკითხი ხშირად გამოიყენოდა პოპულისტური მიზნებისთვის და ასევე, რიგ შემთხვევებში ანტიდასავლური სენტიმენტების გასაღვივებლად საზოგადოებაში.

აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობით ქორწინების საკითხი ისედაც განსაზღვრული იყო როგორც ქალის და მამაკაცის კავშირი, შესაბამისად, დაუსაბუთებელია ამ ცვლილების საჭიროება. სამწუხაროა, რომ ეს ცვლილება ხელოვნური მიზეზებით

პოლიტიკური ქულების დასაწერად იქნა გამოყენებული, რაც არ ემსახურება ადამიანის უფლებების დაცვის ინტერესებს ქვეყანაში.

## 2. პარლამენტის არჩევის და საქმიანობის წესი

- პროექტის თანახმად, უქმდება მაჟორიტარული სისტემა და პარლამენტის 150-ვე წევრი აირჩევა პროპორციული წესით. ამასთან, იკრძალება რამდენიმე პარტიის მიერ საარჩევნო ბლოკების შექმნა, ხოლო საარჩევნო ბარიერი კვლავ 5% რჩება. ამავე დროს, ბარიერგადაულახავი პარტიების გაუნაწილებელ მანდატებს მთლიანად მიიღებს ის პარტია, რომელიც პირველ ადგილზე გავა.

**შეფასება:** მიგვაჩნია, რომ სრულად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლა წინგადადგმული ნაბიჯია, თუმცა ამ სიახლეს ჩრდილს აყენებს გაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილების არაპროპორციული წესი, მითუმეტეს იმ პირობებში როცა საარჩევნო ბარიერი არ მცირდება და საარჩევნო ბლოკების შექმნა იკრძალება. ამგვარი სისტემა არაპროპორციულად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში აყენებს პირველ ადგილზე გასულ პარტიას, მიუხედავად იმისა თუ რამდენად მნიშვნელოვანია სხვაობა შემდგომ ადგილებზე გასულ პარტიებთან მიმართებით.

- პროექტით მცირდება პარლამენტში დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნისთვის საჭირო ქვორუმის ოდენობა. კერძოდ, კომისიის შესაქმნელად საჭირო იქნება 50 და არა 76 დეპუტატის მხარდაჭერა. ამასთან პრემიერ-მინისტრი ვალდებული ხდება წელიწადში ერთხელ წარდგეს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.

**შეფასება:** საგამომიებო კომისიის შექმნისთვის დადგენილი ქვორუმის შემცირება მისასაღმებელია და აძლიერებს საპარლამენტო უმცირესობის მაკონტროლებელ ფუნქციებს. ასევე მნიშვნელოვანია რომ მთავრობის მეთაური ვალდებული ხდება წელიწადში ერთხელ ანგარიში წარუდგინოს პარლამენტს, ეს მექანიზმი ინსტიტუციურად ამაღლებს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე.

- პროექტით მარტივდება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა. კერძოდ, მცირდება კონსტიტუციით დადგენილი ვადები, ასევე პრეზიდენტი აღარ მონაწილეობს უნდობლობის პროცედურაში და შესაბამისად უქმდება წესი, რომლის თანახმადაც თუ პრეზიდენტი არ წარადგენდა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ მოწონებულ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ამ შემთხვევაში მთავრობა უნდა დამტკიცებულიყო პარლამენტის არა უბრალო უმრავლესობით, არამედ სამი მუხუთედის უმრავლესობით.

**შეფასება:** გამომდინარე იქიდან, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაში პარლამენტი წარმოადგენს სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ძირითად ორგანოს, მნიშვნელოვანია მაქსიმალურად ეფექტურად უზრუნველყოფილ იქნეს მთავრობის პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულების პრინციპი. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია, რომ საჭიროების შემთხვევაში პარლამენტს ჰქონდეს ქმედითი და მოქნილი მექანიზმი მთავრობის პასუხისმგებლობის დასაყენებლად და მისთვის უნდობლობის გამოსაცხადებლად. სწორედ აქედან გამომდინარე მისასაღმებელია, ის ცვლილება რომლის თანახმადაც მარტივდება მთავრობის პასუხისმგებლობის პროცედურა და ძლიერდება პარლამენტის კონტროლის მექანიზმები.

### 3. პრეზიდენტის არჩევის წესი

- შემოთავაზებული პროექტით უქმდება პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა, მის ნაცვლად პრეზიდენტს საარჩევნო კოლეგია აირჩევს. საარჩევნო კოლეგია დაკომპლექტდება 300 ხმოსანი, რომელშიც შედის საქართველოს პარლამენტის 150 წევრი, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა წევრი და თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ წარდგენილი პირები.

**შეფასება:** პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის დამახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს და იგი თავისთავად არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს. მიუხედავად ამისა, ამ ცვლილებების შეფასებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული მთლიანი კონსტიტუციური სისტემა. შემოთავაზებული კონსტიტუციის პროექტი არ ითვალისწინებს საპარლამენტო უმრავლესობის დაბალანსების რეალურ მექანიზმებს, პარლამენტის მიერ ასარჩევი დამოუკიდებელი ორგანოების წევრები (საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები, სახალხო დამცველი, გენერალური

აუდიტორი და ა.შ.) აირჩევა პარლამენტის უბრალო უმრავლესობით, პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის კონსესუსის მიღწევის საჭიროების გარეშე. ამასთან, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის არ არსებობს ერთმანეთის შეკავება-გაწონასწორების ინსტიტუციური გამოცდილება.

ასეთ პირობებში მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს პირდაპირი სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე პრეზიდენტის ინსტიტუტის შენარჩუნება, რომელსაც ხალხის ლეგიტიმაციაზე დაყრდნობით, შეეძლება საჭირო შემთხვევაში შეეწინააღმდეგოს საპარლამენტო უმრავლესობის არაჯანსაღ მისწრაფებებს.

#### 4. სასამართლო ხელისუფლების თავი

- პროექტის თანახმად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების წარდგენის პროცესში აღარ მონაწილეობს საქართველოს პრეზიდენტი, მის ნაცვლად მოსამართლეების კანდიდატურებს საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

**შეფასება:** უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის პროცესში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონაწილეობა თანხვედრაშია ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებთან, თუმცა ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია, რომ ეს ცვლილება განხორციელდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის გაჯანსაღების პარალელურად.

ამგვარი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების გადაცემა კიდევ უფრო აქტუალურს ხდის იუსტიციის საბჭოს საქმიანობის რეფორმირების საკითხს. მნიშვნელოვანია, რომ დაიხვეწოს იუსტიციის საბჭოს მიერ გადაწყვეტილებების მიღების წესები და ასევე საბჭოს წევრების არჩევის პროცედურა.

- პროექტით იზღუდება საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება საარჩევნო დავებთან დაკავშირებით. საკონსტიტუციო სასამართლოს აღარ ექნება უფლებამოსილება ჩატარებული არჩევნების კონსტიტუციურობაზე იმსჯელოს, ამასთან იკრძალება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების მომწესრიგებელი
-

ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არ არის მიღებული.

**შეფასება:** გაუმართლებლად მიგვაჩნია საარჩევნო დავებთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციების ამგვარი შეზღუდვა. შემოთავაზებული პროექტით კონსტიტუციური კონტროლის მიღმა ფაქტობრივად შეიძლება აღმოჩნდეს ნორმები, რომლებმაც გადაწყვეტი მნიშვნელობა შეიძლება ითამაშონ შემდეგი არჩევნების შედეგების განსაზღვრაში.

პროექტი ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში შეიძლება მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება საარჩევნო ნორმის კონსტიტუციურობაზე, მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ეს ნორმა შესაბამის არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში არის მიღებული პარლამენტის მიერ. მიუხედავად ამ წესისა, ცვლილებიდან მომდინარე საფრთხეები, მაინც არ არის განეიტრალებული რამდენიმე გარემოების გათვალისწინებით:

1) არჩევნებამდე ერთი წლის განმავლობაში იზღუდება არა მარტო ამ ერთი წლის პერიოდში შეტანილ სარჩელებზე გადაწყვეტილების მიღება, არამედ იმ სარჩელებზეც, რომლებიც რამდენიმე წლით ადრე არის შეტანილი და არ არის გადაწყვეტილი სასამართლოს მიერ.

2) საკანონმდებლო ნორმამ გარკვეულ დროს ადმინისტრაციული ორგანოების განმარტებებიდან გამომდინარე შეიძლება შეიძინოს არაკონსტიტუციური მნიშვნელობა, რაც ერთი წლით ადრე ბუნებრივია ვერ იქნება წინასწარგანჭვრეტადი პოტენციური მოსარჩელებების მიერ.

3) პარლამენტს თეორიულად შეუძლია არჩევნებამდე ერთი წლით და რამდენიმე დღით ადრე მიიღოს აშკარად არაკონსტიტუციური ცვლილებები. განსაზღვრული ვადის გამო კი საკონსტიტუციო სასამართლოში ვერ მოესწრება ამგვარი ნორმების გასაჩივრება და გადაწყვეტა, შესაბამისად ვერ იარსებებს აშკარად არაკონსტიტუციური ნორმის გაუქმების სამართლებრივი მექანიზმი.

ასევე უკანგადადგმული ნაბიჯია ჩატარებული არჩევნების კონსტიტუციურობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციის სრული გამორიცხვა. არჩევნების

ლეგიტიმურობისთვის მნიშვნელოვანია არსებობდეს ეფექტური სამართლებრივი მექანიზმები შესაძლო არაკონსტიტუციური ქმედებების გასაწესრიგებლად.

## 5. პროკურატურის დამოუკიდებელ ინსტიტუციად ჩამოყალიბება

- პროექტის თანახმად, პროკურატურა აღარ იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი და დამოუკიდებელ ინსტიტუციად ჩამოყალიბდება. საქართველოს პროკურატურას უხელმძღვანელებს გენერალური პროკურორი, რომელსაც 6 წლის ვადით აირჩევს პარლამენტი.

**შეფასება:** პროკურატურის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან გამოყოფა და დამოუკიდებელ უწყებად ჩამოყალიბება წინადადებული ნაბიჯია ამ უწყების დეპოლიტიზებისთვის. კონსტიტუციური ჩანაწერის პარალელურად მნიშვნელოვანია შემდგომში საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნას მყარი გარანტიები ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად, მათ შორის, უნდა გადაიხედოს მთავარი პროკურორის არჩევის მოქმედი წესი, პოლიტიკური კომპონენტის დასაბალანსებლად.

## 6. თვითმმართველობის ინსტიტუციური გარანტიების გაზრდა.

- პროექტის მიხედვით განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს, რაც თავისი არსით აფართოებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილი ხდება კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზეც გადაწყვეტილების მიღება კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან. ამასთან,

თვითმმართველ ერთეულს ენიჭება უფლებამოსილება დამოუკიდებლად დაადგინოს თავისი ორგანიზაციული მოწყობა.

**შეფასება:** თანამდეროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში მნიშვნელოვანია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიღწეულ იქნეს არამარტო ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის, არამედ ასევე სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის. ამ კუთხით მისასაღმებელია, რომ პროექტი ითვალისწინებს პოზიტიურ ცვლილებებს თვითმმართველი ერთეულების კომპეტენციის გასაფართოებლად და მათი დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად.

## 7. ევროატლანტიკური კურსის შესახებ ჩანაწერი

- პროექტის თანახმად, კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში ჩაიწერება, რომ კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.

**შეფასება:** ვროპული და ევროატლანტიკური არჩევანის კონსტიტუციაში დაფიქსირებას აქვს არამარტო დეკლარაციული და სიმბოლური, არამედ სამართლებრივი მნიშვნელობაც. თუ ოდესმე ხელისუფლებაში მყოფი ნებისმიერი ჯგუფისთვის აქტუალური გახდება ევროატლანტიკურ სწრაფვებთან შეუთავსებელ ორგანიზაციაში საქართველოს გაწევრიანება, კონსტიტუციის ამ ნორმაზე დაყრდნობით შეიძლება დავამ სამართლებრივი სახე მიიღოს და საკონსტიტუციო სასამართლომ აკრძალოს ამგვარი გადაწყვეტილების მიღება პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ.

შესაბამისად, ამ ჩანაწერით კონსტიტუციის დონეზე ხდება ქვეყნის საგარეო პრიორიტეტების აღიარება, ამავდროულად კი ჩნდება დამატებითი ბერკეტები მისი დაცვის უზრუნველსაყოფად, რაც ცხადია მისასაღმებელია.



## დასკვნა

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულ პროექტში პოზიტიური ინიციატივების პარალელურად, სამწუხაროდ ასევე არის მნიშვნელოვანი ნეგატიური ცვლილებები, რომლებიც არ ემსახურება ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების და პრინციპების განმტკიცების ინტერესს. შესაბამისად, მოვუწოდებთ ხელისუფლებას საკონსტიტუციო პროექტის საერთო სახალხო და ასევე შემდგომში, საპარლამენტო განხილვებისას მხედველობაში მიიღოს ის რეკომენდაციები, რომლებიც ადგილობრივი საზოგადოებრივი ჯგუფების მიერ იქნა დაყენებული. ასევე, აუცილებელია ხელისუფლებამ მაქსიმალურად სრულყოფილად გაითვალისწინოს საერთაშორისო ექსპერტების რეკომენდაციები პროექტთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციური ცვლილებები ემყარებოდეს ფართო საზოგადოებრივ კონსესუსს და არა ერთი რომელიმე პოლიტიკური ჯგუფის შეხედულებებს და ინტერესებს.