

მიორგი გელაძე

ასოცირებული პროფესორი, კონსტიტუციური კვლევების ცენტრი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

პარლო მოდოლაძე

მკვლევარი, კონსტიტუციური კვლევების ცენტრი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

კონსტიტუცია „ყვალასათვის“ თუ „მხირარისხოვან რჩეულთათვის“ — კონსტიტუციის შექმნის პრობლემები საქართველოში

აბსტრაქტი

კონსტიტუციის შექმნა საკმაოდ რთული პროცესია, რომლის დროსაც ინტერესთა კონფლიქტს საერთო სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობის ჩამოყალიბებამდე მივყავართ. ერთი მხრივ, როგორც დიქსონმა და გინსბურგმა ჩამოაყალიბეს „... კანონმდებლები შესაძლოა შეეცადონ, თავიანთი პოლიტიკური კურსი და ტენდენციური მოსაზრებები ჩართონ განხილვის პროცესებში ან თავად კონსტიტუციის ტექსტში“¹. მეორე მხრივ, კონსტიტუციისთვის აუცილებელია უფრო ფართო საზოგადოებრივი ლეგიტიმურობის მინიჭება, რის შედეგადაც ეს პროცესი ხელმისაწვდომი გახდება არა მხოლოდ ექსპერტთა ვიწრო წრისათვის².

ამ ორმხრივი ინტერესების ბალანსირება კონსტიტუციის შექმნაში თანამონაწილეობის ხელოვნებად შეიძლება ჩაითვალოს. ქართველმა მეცნიერებმა გააცნობიერეს კონსტრუქციული თანამონაწილეობის მნიშვნელოვანი როლი. ამ თემაზე დაწერილი რამდენიმე პროგრამული ნაშრომი და საავტორო სტატია, ერთი მხრივ, მიუთითებს კონსტიტუციის შექმნის სირთულეზე იმ ქვეყანაში, სადაც კონსტიტუციონალიზმის ნაკლები გამოცდილება არსებობს³, ხოლო, მეორე მხრივ – საყოველთაო თანამონაწილეობის მნიშვნელობაზე, რაც კონსტიტუციას ელიტარული პროექტიდან სახალხო პროექტად გარდაქმნის⁴.

¹ Comparative Constitutional Law; Edited by Tom Ginsburg and Rosalind Dixon; Research Handbooks in Comparative Law; Participation in Constitutional Design; Edward Elgar Publishing; 2011, გვ. 44.

² იხ. Constitution-making and Reform Options for the process; Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai, Anthony Regan, Publisher Interpeace; Constitutions as contracts among people or peoples; 2011, გვ. 14.

³ გია გეწაძე, გია ნოდია, დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში; კონსტიტუციური სისტემა საქართველოში; სადისკუსიო დოკუმენტი 2; საერთაშორისო აზრი; მაისი, 2003, გვ. 14.

⁴ გია გეწაძე, გია ნოდია. დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში; კონსტიტუციური სისტემა საქართველოში; სადისკუსიო დოკუმენტი 2; საერთაშორისო აზრი; მაისი, 2003, გვ. 12-13.

ეს სტატია აანალიზებს საქართველოში კონსტიტუციის შექმნასთან დაკავშირებული მარცხის პროცესს, რამაც, მისი ავტორების აზრით, საქართველოს კონსტიტუციის „არასტაბილურობა“ გამოიწვია.

წინასიტყვაობა

საქართველოს ახალგაზრდა დემოკრატია, რომელიც 2015 წელს 25 წლის ხდება, უკვე გაიარა დემოკრატიულ წყობილებაზე გადასვლის დრამატული პროცესი – ორი სამოქალაქო და რუსეთთან საერთაშორისო ომის, მშვიდობიანი რევოლუციის, ეკონომიკური ნგრევის, რელიგიური ექსტრემიზმისა და სხვათა გავლით. დაახლოებით, 4,5 მილიონიანი სახელმწიფოს შემადგენლობაში 83,8% ქართველი, 0.1% აფხაზი, 0.9% რუსი, 0.2% უკრაინელი, 6.5% აზერბაიჯანელი, 5.7% სომეხი, 0.1% ებრაელი, 0.3% ბერძენი, 0.5% ქურთი და სხვა ეთნიკური ჯგუფები შედიან, რომლებიც მთლიანობაში 0.41% -ს აღწევენ. მოსახლეობის 55% მდედრობითი სქესის წარმომადგენელია. ქალაქისა და სოფლის მოსახლეობას შორის თანაფარდობა თითქმის ორმოცდაათი ორმოცდაათზეა. მოსახლეობის 35% სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ ცხოვრობს⁵.

ასეთ საზოგადოებაში კონსტიტუციის შექმნის პროცესში ერთობლივი მონაწილეობის ორგანიზება მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. მიუხედავად ამისა, „ლიბერალური პროექტის“ მხარდამჭერებს თანამონაწილეობითი მიდგომა არასოდეს დარჩენიათ ყურადღების მიღმა; კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის ფორმალური პროცედურა, რა თქმა უნდა, საჯარო განხილვის ვალდებულებას შეიცავს, თუმცა კანონის რეალურად განხორციელების შესახებ კითხვები კვლავაც ძალაშია.

2013 წელს პარლამენტმა საკონსტიტუციო რეფორმების პაკეტის მოსამზადებლად ე.წ. მესამე საკონსტიტუციო კომისია შექმნა (პირველი 1993-ში, ხოლო მეორე 2009 წელს შეიქმნა). იმის გათვალისწინებით, რომ წინა მთავარი რეფორმა სამი წლის წინ განხორციელდა, მეორე კომისიის შექმნა, ძალაუფლების დემოკრატიული გზით გადაცემის შემდეგ, კონსენსუსისა და ინკლუზიურობის სერიოზულ პრობლემაზე მიუთითებს, როდესაც საქმე პროექტის შემუშავების შემდგომ განვითარებას ეხება. ამ ყველაფერს იმის აღიარებამდე მივყავართ, რომ უფრო ღია და ყოვლისმომცველმა მიდგომამ საკონსტიტუციო რეფორმისადმი, შესაძლოა, სახელმწიფო ინტრიგებში ჩართულ პირებს „მადა დაუცხროს“ და სისტემისათვის სტაბილური გარემო შექმნას.

თეორიული სტრუქტურა

ამჟამად ყველა იმაზე ლაპარაკობს, რომ დახურულ კარს მიღმა კონსტიტუციის შექმნის ისტორია წარსულს ჩაბარდა⁶. პოლიტიკური და სამართლებრივი ელიტის წარმომადგენლები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. მიუხედავად ამისა, დღესდღეობით, კონსტიტუ-

⁵ იხ. საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი, 2013 / საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; თბილისი, 2013, გვ. 274.

⁶ იხ. Mark Tushnet; Constitution-making: An Introduction; Texas Law Review; 1983; <http://www.texaslawreview.com/wp-content/uploads/Tushnet.pdf>.

ციის შექმნის პროცესი პოლიტიკოსებისა და სამართლებრივი ექსპერტების მცირერიცხოვანი ჯგუფით ვეღარ იქნება შემოსაზღვრული⁷. თანამონაწილეობა სამართლებრივი ვალდებულებაა, რომელიც არა მხოლოდ ადგილობრივი მართლწესრიგიდან გამომდინარეობს, არამედ საერთაშორისო მექანიზმებშიცაა დამკვიდრებული⁸.

არაერთხელ აღუნიშნავთ, რომ, თუკი კონსტიტუციის შექმნაში მონაწილეობის პროცესი კარგად არის დაგეგმილი, დიდია საზოგადოების მხრიდან ამ კონსტიტუციური წყობის დადებითად მიღების ალბათობა⁹.

ფართო საზოგადოებრივი ჩართულობა კონსტიტუციის შექმნის მნიშვნელოვანი მხარეა, მაგრამ სპეკტიკოსები ხშირად მიუთითებდნენ ამგვარ პროცესთან ასოცირებულ სირთულეებზე. სპეკტიკური პოზიციიდან გამომდინარე, „თანამონაწილეობის პროცესი“ „სამართლიანი“ და „იდეალური“ ჩანს, თუმცა ეს უფრო სიტყვებში გამოიხატება, ვიდრე საქმეში¹⁰. შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო დოქტრინების გაგება კონკრეტულ სამართლებრივ ცოდნას საჭიროებს, რამაც ეს მრავალმნიშვნელოვანი განხილვები, შესაძლოა, პროფესიონალების ვიწრო წრემდე დაიყვანოს, ვინაიდან კონსტიტუცია თავისთავად სამართლებრივი დოკუმენტია¹¹.

მეორე მხრივ, საზოგადოება პლურალისტურია და თუ სხვადასხვა ეთნიკური, რელიგიური, კულტურული და სხვ. ჯგუფები არიან ჩართულნი, კონსენსუსის მიღწევა ნამდვილად უფრო გაჭირდება¹². სპეკტიკოსები ასევე მიუთითებენ კონსტიტუციის შექმნის პროცესის გაზრდილ ხარჯებზე¹³.

მესამე მხრივ, თანამონაწილეობის პროცესი, როგორც პირდაპირი ხელშეწყობა საბოტაჟისთვის, შეიძლება ბოროტად გამოიყენონ რადიკალურმა ჯგუფებმა. ამგვარად, დემოკრატიული განხილვების კეთილშობილური გეგმა, ნათელი კურსისა და გადაწყვეტილების გარეშე, შესაძლოა, უსასრულოდ გაგრძელდეს¹⁴.

აიგივებენ რა საკუთარ თავს საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიასთან, თეორეტიკოსები ეჭვქვეშ აყენებენ ფართო საზოგადოების მონაწილეობის სურვილს, რადგანაც ხარჯებმა, რომლებიც ამ ფართომას-

⁷ Constitution-making and Reform Options for the process; Michele Brandt; Jill Cottrell; Yash Ghai; and Anthony Regan; Publisher Interpeace; ნოემბერი, 2011, გვ.17

⁸ იხ. საერთაშორისო შეთანხმება სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (ICCPR), 25-ე მუხლი. „თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა მე-2 მუხლში ნახსენები ყოველგვარი დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელი შეზღუდვების გარეშე მიიღოს მონაწილეობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში პირადად ან თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლების დახმარებით...“.

⁹ Democracy Reporting International; Lessons Learned From Constitution-Making: Process With Broad Based Public Participation; Briefing Paper No. 20; ნოემბერი, 2011, გვ.4.

¹⁰ იხ. Towards a Participatory Constitution Making Process in Turkey: Assoc. Prof. Dr. Levent Gönenç; TEPAV Policy Note; იანვარი, 2011, გვ.5

¹¹ Towards a Participatory Constitution Making Process in Turkey; Ibid., გვ. 9; TEPAV Policy Note; იანვარი, 2011

¹² Constitution-making and Reform Options for the Process; Michele Brandt; Jill Cottrell; Yash Ghai; and Anthony Regan; Publisher Interpeace; Sequencing the process; ნოემბერი, 2011, გვ.23.

¹³ იხ. Tom Ginsburg, Justin Blount & Zachary Elkins, „The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval,“ გვ. 371, 81 Temple Law Review 361 (2008)

¹⁴ Wolfgang Babeck; Drafting and Adoption of Constitution in Georgia; Iris Georgia; თბილისი, 2002, გვ. 26-29.

შტაბიან მონაწილეობასთანაა დაკავშირებული, შესაძლოა, გადაწონოს ის სარგებელი, რასაც საზოგადოების თითოეული წევრი უშუალოდ ამ პროცესიდან იღებს¹⁵.

„ოპტიმიზტები“ თანამონაწილეობის დადებით მხარეებს გამოყოფენ, რაც მთავრობისა და სხვა საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით მოქალაქეების გათვითცნობიერებას¹⁶, დემოკრატიული ღირებულებების ხელშეწყობას¹⁷, ეროვნული ერთიანობის მხარდაჭერასა და კონსტიტუციის სტაბილურობის უზრუნველყოფას გულისხმობს¹⁸. „ოპტიმიზტური“ მოსაზრებებიდან გამომდინარე, თანამონაწილეობა აუმჯობესებს განსახილველი ინფორმაციის ხარისხსა და სანდოობას, რის შედეგადაც პოლიტიკური კურსის უფრო მაღალ ხარისხს ვიღებთ¹⁹. რისკები, რა თქმა უნდა, არსებობდა, მაგრამ ამას ხელი არ შეუშლია თანამონაწილეობის სხვადასხვა მექანიზმისთვის – სულ უფრო და უფრო პოპულარული გამხდარიყო ბოლო ათწლეულის განმავლობაში²⁰.

რაიმე უნიკალური რეცეპტი თანამონაწილეობის პროცესის ეფექტურობისთვის, უბრალოდ, არ არსებობს. თეორეტიკოსები, რომლებიც ამ პროცესს ანალიზებენ, განვითარების ორ სხვადასხვა მიმართულებას გამოყოფენ: პირველი ტექსტის დამუშავებას მოიცავს, მეორე კი საბოლოო დოკუმენტის ოფიციალურ გამოქვეყნებას. ჰარბერფელდი და ბენომარი კონსტიტუციის შექმნაში თანამონაწილეობის პროცესულურ მხარეზე მიუთითებენ და ამტკიცებენ, რომ პროცესისა და მისი სხვადასხვა დონის, სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის ჩართულობის საშუალებების სიცხადემ, შესაძლებელია, მთელი ამ პროცესისადმი ნდობა და რწმენა წარმოშვას²¹.

მეორე მხრივ, გვირგვინდნენ, რომ დაინტერესებულ მხარეებზე გაგვეკეთებინა ფოკუსირება და რაც შეიძლება მეტი ჯგუფისთვის მიგვეცა მონაწილეობის შესაძლებლობა²². ავტორების თქმით, „... საკონსტიტუციო სტრუქტურა უფრო თანამონაწილეობითია, თუკი საზოგადოებას პროცესში მონაწილეობის მიღების და მისი გაკონტროლების მეტი შესაძლებლობა აქვს“²³.

კონსტიტუციის შედგენის გამოცდილება და მასში მონაწილეობის მიღების პრობლემები საქართველოში

საქართველოში კონსტიტუციის შექმნაში თანამონაწილეობის პროცესს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. არაერთი მეცნიერი აღნიშნავდა, რომ საქართველო, როგორც ახალგაზრდა დემოკრატიული

¹⁵ იხ. Tom Ginsburg, Justin Blount & Zachary Elkins, *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*; გვ. 368-369; 81 Temple Law Review; 361 (2008).

¹⁶ *Comparative Constitutional Law*; Edited by Tom Ginsburg and Rosalind Dixon; Research Handbooks in Comparative Law; Participation in Constitutional Design; Edward Elgar publishing; 2011, გვ. 39.

¹⁷ იქვე. გვ. 39.

¹⁸ იქვე. გვ. 39.

¹⁹ იხ. ზემოთ შენიშვნა 14, გვ. 367.

²⁰ *Constitution-making and Reform Options for the Process*; Michele Brandt; Jill Cottrell; Yash Ghai; and Anthony Regan; Publisher Interpeace; Impacts to adherence to guiding principles; ნოემბერი, 2011; გვ. 16-17.

²¹ What is the title of the chapter of the mentioned authors? *Comparative Constitutional Law*; Edited by Tom Ginsburg and Rosalind Dixon; Research Handbooks in Comparative Law; Participation in constitutional design; Edward Elgar Publishing; 2011, გვ. 38.

²² *Constitution-making and Reform Options for the Process*; Michele Brandt; Jill Cottrell; Yash Ghai; and Anthony Regan; Publisher Interpeace; Impacts to adherence to guiding principles; ნოემბერი, 2011, გვ. 16-17.

²³ იხ. ზემოთ. შენიშვნა 14, გვ. 363.

ქვეყანა, სამართლებრივი სისტემის ლეგიტიმიზაციის წინაშე დგას, სადაც კონსტიტუცია მთავარი ბურჟია²⁴. ალბათ, ზედმეტია იმ ფაქტის კიდევ ერთხელ აღნიშვნა, რომ საქართველო მრავალეროვანი ქვეყანაა, სადაც უმცირესობის წარმომადგენლებს ჯერ კიდევ უჭირთ საბჭოთა კავშირის დროინდელი დამორჩილებული სტერეოტიპებისგან თავის დაღწევა და ქვეყნის სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში სრული ინტეგრირება.

საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში ხუთ მთავარ ეტაპად შეიძლება დაიყოს. პირველი ეტაპი მოიცავს 1922 წელს დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან პირველი „მცირე კონსტიტუციის“ მიღებამდე არსებულ პერიოდს. „მცირე კონსტიტუცია“ საგანგებო მდგომარეობაში შეადგინეს – 1978 წელს შესწორებული საბჭოთა კონსტიტუციის სანაცვლოდ და თითქმის ორი წელი ფუნქციონირებდა. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ კი, გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციის შედგენა ძალიან მოკლე ვადებში მოხდა.

მეორე პერიოდი 1992-1995 წლებს მოიცავს, როდესაც დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუცია შეიმუშავეს. კომისია, რომელიც კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობდა, 1993 წელს შეიქმნა და 118 წევრისგან შედგებოდა. მათ შორის იყვნენ აკადემიის წევრები, დამოუკიდებელი ექსპერტები და სასამართლო თუ სხვა სამთავრობო ორგანოების წარმომადგენლები²⁵.

კომისიის წევრების დიდი რაოდენობის მიუხედავად, ამ პროექტების განხილვის პროცესი ყველასთვის არ იყო ხელმისაწვდომი. ექსპერტების ჯგუფი იურისტებისა და სტუდენტების მხოლოდ ვიწრო წრეებში ატარებდნენ დისკუსიებს²⁶. ეს პროცესი თითქმის სამი წელი გაგრძელდა და, საბოლოოდ, პროექტი გადაწყვეტილების მიმღებებს დაეგზავნათ. ფაქტობრივად, წარმოდგენილმა პროექტმა, რომელიც ორ წელზე მეტი ხნის მუშაობის ნაყოფი იყო, ერთი ხელის მოსმით განიცადა მნიშვნელოვანი ცვლილებები და თავდაპირველი ვარიანტიდან ცოტა რამ თუ დარჩა, რამაც სერიოზული გაუგებრობები და, შესაბამისად, პრობლემები წარმოშვა სამუშაო ჯგუფსა და გადაწყვეტილების მიმღებებს შორის²⁷.

1995 წელს კონსტიტუციის მიღებიდან 2004 წლამდე, მასში რამდენიმე ცვლილება შევიდა და ამასთან დაკავშირებით, ყველა წინადადება თუ მოსაზრება, კონსტიტუციის დადგენილებით, განხილვამდე ერთი თვით ადრე გამოქვეყნდა; თუმცა არც ფართო საზოგადოების მხრიდან და არც ექსპერტებისგან რაიმე სახის კომენტარები არ შემოსულა²⁸. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ პარლამენტის წევრთა 235-წევრიდან 150-მდე შემცირების საკითხი პლებისციტით გადაწყდა, რომელიც 2004 წლის პოსტ-რევოლუციური არჩევნების პარალელურად ჩატარდა და ეს იყო გამონაკლისი.

²⁴ იხ. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში; პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები; International IDEA (დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი) და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი; საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განმტოვებათა შორის; პოლიტიკური ნაშრომი; ავტ. ავთანდილ დემეტრაშვილი, ზურაბ ჯიბლაშვილი, ვახტანგ ხმაღაძე, ალექსანდრე ნალბანდოვი, ლევან რამიშვილი, დავით უსუფაშვილი. თბილისი, 2005, გვ. 6-23.

²⁵ See Wolfgang Babaeck; Drafting and Adoption of Constitution in Georgia; Iris Georgia; თბილისი, 2002, გვ. 13-20.

²⁶ იხ. ზემოთ. შენიშვნა 25, გვ. 13-20.

²⁷ იქვე. გვ. 70-89.

²⁸ იხ. კარლო გოდოლაძე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში; პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები; ჰუმანიტარულ და სოციალურ მეცნიერებათა მიმოხილვა. 2013, გვ. 443-460; იხ. აგრეთვე საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში; პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. თბილისი, 2005, გვ. 6-23.

მესამე პერიოდი 2004 წელს მოიცავს, როდესაც კონსტიტუციის მთავარი რეფორმა „ვარდების რევოლუციით“ მოსული ახალი ხელისუფლების მიერ განხორციელდა. კონსტიტუციის პროექტი ძალიან მოკლე დროში შემოიტანეს და დაამტკიცეს. განხილვებში კვლავ გადაწყვეტილების მიმღებებისა და ექსპერტების მცირე ჯგუფი იღებდა მონაწილეობას. მიუხედავად იმისა, რომ შემოთავაზებულმა შესწორებებმა ხელისუფლების დანაწილების, კონტროლისა და ბალანსის საგულისხმო ცვლილებები გამოიწვია, უფრო მასშტაბურ განხილვებს ძალიან ცოტა დრო დაეთმო, რის გამოც, ეს პროცესი არ იყო ყოვლისმომცველი და, შესაბამისად, უპასუხოდ დატოვა სხვადასხვა კომენტარები, რჩევები თუ საწინააღმდეგო მოსაზრებები²⁹.

2004-2010 წლებში კონსტიტუციაში რამდენიმე ცვლილება შევიდა, რამაც მნიშვნელოვანწილად შეცვალა კონსტიტუციური წყობა. სამართლებრივი რეფორმის მიღებისას, არც ერთი შესწორება სათანადოდ არ განხილულა, რასაც ოპონენტები ამ პროცესისათვის გამოყოფილი დროის ნაკლებობას აბრალებდნენ³⁰. რამდენიმე რეფორმა, როგორცაა სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებული რეფორმები და ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღება, ჯერ კიდევ 2000 წელს, საჯარო დებატების თემად იქცა. ეს ყველაფერი მთავრობამ არგუმენტის სახით მიიღო და შესწორებების დაჩქარებული პროცესი იმით გაამართლა, რომ კონსტიტუციაში შეტანილ ყველა მთავარ საკითხთან დაკავშირებით უკვე საკმარისი დისკუსიები და განხილვები ჩატარა. 2004-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმებმა გვიჩვენა, რომ თანამონაწილეობითი მიდგომის გააზრებას დროში მიმოფანტულ პროცესებზე საკმაოდ დიდი ზეგავლენის მოხდენა შეეძლო.

ეს ყველაფერი მნიშვნელოვნად ზრდის ინკლუზიურობისა და თანამონაწილეობის დილემას. ასეთ შემთხვევაში, როგორ უნდა განვსაზღვროთ თანამონაწილეობა, როგორც დროებითი პროცესი, რომელსაც გადაწყვეტილების მიღებამდე მივყავართ, თუ რეალურად მას უფრო მეტი დატვირთვა აქვს – პერმანენტულად საზრდოობს რა საჯარო დებატებით, რომელთა შედეგებიც შემდგომში სამართლებრივი ან პოლიტიკის კურსის განმსაზღვრელ ინიციატივებში აისახება.

კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი 2009 წელს უფრო კარგად იყო ორგანიზებული. პრეზიდენტმა სააკაშვილმა საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე და წევრები პოლიტიკური პარტიების კანდიდატებიდან და წარმომადგენლებიდან შეარჩია. ყველა ძირითად პოლიტიკურ პარტიას, პარლამენტში თუ საკანონმდებლო ორგანოს გარეთ, ჰქონდა კვოტა. მიუხედავად ამისა, მთავარმა ოპოზიციურმა პარტიებმა ამ პროცესს ბოიკოტი გამოუცხადეს. კომისიამ ერთი წელი იმუშავა და კონსტიტუციის ოთხი ალტერნატიული ვერსია განიხილა. კომისიის სხდომები საჯარო იყო და მისი მუშაობის შესახებ ინფორმაცია მუდმივად თავსდებოდა კომისიის ვებ-გვერდზე³¹. უნდა აღინიშნოს, რომ, სამწუხაროდ, კომისიის მუშაობის დასრულების შემდეგ, ამ მასალამ ინტერნეტიდან სახელმწიფო არქივში გადაინაცვლა და ნაკლებად ხელმისაწვდომი გახდა.

²⁹ იხ. კარლო გოდოლადე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში; პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები; ჰუმანიტარულ და სოციალურ მეცნიერებათა მიმოხილვა. 2013, გვ. 447; აგრეთვე იხ. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში; პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. თბილისი, 2005, გვ. 75-76.

³⁰ იხ. კარლო გოდოლადე, იქვე, გვ. 443-460; იხ. აგრეთვე ამ საკითხთან დაკავშირებით European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission); Final Opinion on the Draft Constitutional Law on amendments and changes to the Constitution of Georgia; Strasbourg, 15 October 2010; Opinion no. 543/2009; გვ. 4, პუნქტი 16.

³¹ იხ. Wolfgang Babeck, Steven Fish, Zeno Reichenbecher; Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe; With an introduction by Avtandil Demetrasvili, Chairman of the State Constitutional Commission; Nomos Publishing; Baden-Baden; 2012.

2009 წელს კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი და კომისიის მუშაობა საკონსტიტუციო რეფორმის პოპულარიზაციის მცდელობას წარმოადგენდა. სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობა ჰქონდა, მონაწილეობა მიეღო და თავისი წვლილი შეეტანა ამ პროცესში. 2009 წელს, კონსტიტუციის შექმნის პროცესში, თანამონაწილეობის რამდენიმე მეთოდი გამოიყენეს – პირისპირ შეხვედრებისა და სოციალური მედიის ჩათვლით. საერთაშორისო დამკვირვებლებმა კონსტიტუციის განხილვის პროცესი დადებითად შეაფასეს³². თუმცა, იშვიათად აღნიშნავდნენ იმ ფაქტს, რომ კონსტიტუციაზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფებსა და კომისიებს არასოდეს ჰქონიათ ინკლუზიური ხასიათი. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, საქართველო მრავალეროვანი ქვეყანაა, სადაც სხვადასხვა ეთნიკური, რელიგიური და კულტურული უმცირესობის წარმომადგენლები ცხოვრობენ. არც ერთი პრეცედენტი იმისა, რომ უმცირესობის ჯგუფის წარმომადგენლები მიწვეულნი ყოფილიყვნენ საკონსტიტუციო კომისიის წევრებად, არ ყოფილა. უფრო მეტიც, კომისიის მდებრობითი სქესის პროცენტული რაოდენობა 15-ზე ქვემოთ არის³³.

შეიძლება ვილაყა შემოგვედავოს, რომ საჯაროდ აზრის გამოთქმა არავის ეკრძალებოდა, მაგრამ ფაქტობრივად სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ერთადერთია, სადაც ლეგალურად შეიძლება მონაწილეობის მიღება. უმცირესობის ჯგუფების, ქალებისა და რეგიონალური წარმომადგენლების გამო-რიცხვა ამ პროცესიდან, უდავოდ, მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების დახურულ კარს მიღმა მიღების ტენდენციაზე მიგვანიშნებს.

ჩვენი აზრით, ეს იყო ელიტარული კონსტიტუციის შექმნის პროცესი, საყოველთაო ლეგიტიმურობის ფუნდამენტური კანონის გარეშე, რამაც „ჯიბის კონსტიტუციონალიზმის“ კულტურის დანერგვას შეუწყო ხელი³⁴.

თანამონაწილეობის საკითხი მთავარ გამოწვევად რჩება – კონსტიტუცია „ყველასათვის“ თუ „მშირარისხოვან რჩეულთათვის“

2013 წლის 4 ოქტომბერს პარლამენტის თავმჯდომარემ მესამე საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა აუწყა საზოგადოებას. „ქვეყნის საკონსტიტუციო კომისიის დაარსებასთან“ დაკავშირებით გამოცემული განკარგულების მიხედვით, დანიშნული კომისიის წევრები, სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების კანდიდატებისა და დამოუკიდებელი წევრებისგან შეარჩიეს³⁵.

³² იხ. თანამონაწილეობის და ასევე საკონსტიტუციო რეფორმასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის დასკვნა; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission); საბოლოო დასკვნა; საქართველოს კონსტიტუციაში საკონსტიტუციო კანონის პროექტთან დაკავშირებული შესწორებები და ცვლილებები; მიღებულ იქნა 84-ე პლენარულ სხდომაზე. ვენეცია, 2010 წლის 15-16 ოქტომბერი.

³³ მეორე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია 56 წევრისგან შედგებოდა (2009-2010). აქედან მხოლოდ 8 მდებრობითი სქესის წარმომადგენელია. არც ერთი უმცირესობის, ახალგაზრდობის და საზოგადოების სხვა სეგმენტის წარმომადგენელი. ფაქტობრივად ეს მოცემულობა არ შეცვლილა მესამე საკონსტიტუციო კომისიისთვისაც (2014 წლიდან) - 58 წევრი და 9 ქალბატონი. მეორე კომისიის მსგავსად, აქაც არ ყოფილან უმცირესობის და საზოგადოების სხვა სეგმენტის წარმომადგენლები.

³⁴ იხ. უფრო მეტი the phenomenon of so-called “pocket constitution” in Georgian context; Instrumentalization of the Constitution: Story of post-revolutionary constitution-making; Accepted research paper for the 9th International Congress of Constitutional law; <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws11/w11-meladze&godoladze.pdf> ოსლო, ნორვეგია, 2014 წლის 16-20 ივნისი.

³⁵ იხ. ამჟამინდელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი. <http://constcommission.ge/en/about> დეტალური ინფორმაცია სამართლებრივი საფუძვლებისა და სხვა ფორმალური საკითხებისათვის.

კომისია ხუთ ჯგუფად დაიყო: საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი დებულებებისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი; საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი; ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლებისა და პროკურატურის ინსტიტუტის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი; დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ინსტიტუტების საკითხთა სამუშაო ჯგუფი; საქართველოს ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი³⁶.

რ თვის თავზე, რაც კომისიამ მუშაობა დაიწყო³⁷, ის უკვე დაკომპლექტებულია და საკუთარი ვებგვერდი აქვს, სადაც მუდმივად ხდება საჭირო ინფორმაციის განახლება, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის ეფექტურ თანამონაწილეობასთან დაკავშირებული კითხვები მაინც ღიად რჩება.

კომისიის შემადგენლობა ჯერ კიდევ არ არის ინკლუზიური (ყოველსიმომცველი), რადგანაც ძირითად აქცენტს პოლიტიკური პარტიების, აკადემიის და სამოქალაქო საზოგადოების წევრი ორგანიზაციების რამდენიმე წარმომადგენელზე აკეთებს. კომისიის შემადგენლობაში არ არიან უმცირესობის ჯგუფები და მხოლოდ ცხრა წევრია მღვდლობითი სექსის წარმომადგენელთაგან. ახალგაზრდა თაობისა და სხვადასხვა რეგიონის წარმომადგენლები არ არიან ინტეგრირებულნი. აქედან გამომდინარე, რთული სათქმელია, აისახება თუ არა სამუშაო პროექტში ის საკითხები, რაც უშუალოდ ამ ჯგუფების ინტერესებს დააკმაყოფილებს. უფრო და უფრო ცხადი ხდება, რომ საზოგადოების ფართო ჩართულობის გარეშე საქართველოს კონსტიტუციას საზოგადოებისგან გაუცხოება და საყოველთაო მხარდაჭერის დაკარგვა ემუქრება, რაც უკვე არაერთხელ მოხდა და კონსტიტუციის ფუნდამენტური გადასინჯვებით დაგვირგვინდა.

შემაჯავებელი შენიშვნები

საქართველოს უახლესი ისტორია გვასწავლის: საფრთხე იმისა, რომ ხელისუფლების აღმასრულებელი შტო შეეცდება, კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის პროცესზე ზეგავლენა მოახდინოს, ყოველთვის იარსებებს. ამის საუკეთესო მაგალითად შეგვიძლია ადრეული, 90-იანი წლების მოვლენები მოვიყვანოთ, როდესაც საქართველოს იმდროინდელმა პრეზიდენტმა ედუარდ შევარდნაძემ, მანამდე არსებული მოსაზრებების სრული იგნორირების საფუძველზე, ერთ ღამეში შეცვალა კონსტიტუცია³⁸. თანამონაწილეობის საზღვრების გაზრდა ერთ-ერთი საშუალებაა იმისა, რომ პროცესი არა მარტო ღია და გამჭვირვალე, არამედ ანგარიშვალდებულებით იყოს; ე.წ. „დაუპატიჟებელ სტუმრებს“ თავიანთი რადიკალური ჩარევები ძვირად რომ დაუჯდეთ და საკუთარ საქციელზე პასუხი აგონ.

2012 წლის არჩევნებმა ახალი რეალობა შემოიტანა საქართველოს დემოკრატიაში. პირველად ქვეყნის ისტორიაში, ძალაუფლების მშვიდობიანად გადაბარების შემდეგ, ახალი მთავრობა და ახალი საპარლამენტო უმრავლესობა მოვიდა ქვეყნის სათავეში. გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში თანამონაწილეობის არარსებობას, ხშირად წინა ხელისუფლების მარცხის მიზეზად ასახელებდნენ. რეფორმის პროცედურული მხარის სერიოზული გადახედვის გარეშე, ახალი მთავრობა ძველი შეცდომების გამეორების საფრთხის წინაშე დგას. რადგანაც ეს პროცესი ჯერ კიდევ თავისი განვითარების ადრეულ სტადიაშია, ჯერჯერობით, შესაძლებელია, თანამონაწილეობის კონცეფციას გადაეხედოთ და ის რეფორმის განხორციელების განუყოფელ ნაწილად ვაქციოთ; წინააღმდეგ შემთხვევაში, გაგვიჭირდება იმის თქმა, რომ ჩვენი კონსტიტუცია საქართველოში მცხოვრები თითოეული მოქალაქის საკუთრებაა.

³⁶ იქვე, იხ. ინფორმაცია საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებისა და სამუშაო ჯგუფების შესახებ.

³⁷ რეალური სამუშაო პროცესი ჯგუფური შეხვედრების ფორმატში და სარედაქციო სხდომები 2014 წლის 3 მარტს დაიწყო, როდესაც კომისიის სარედაქციო საბჭოს პირველი სხდომა გაიმართა.

³⁸ იხ. Wolfgang Babeck; Drafting and Adoption of Constitution in Georgia; IRIS Georgia, თბილისი, 2002.