



ISFED

საბარტოლანი არაგვენებისა
და დემოკრატიის საერთაშორისო
საზოგადოება



**საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო**



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით/ვენეციის კომისიას

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასება

8 მაისი, 2017

სარჩევი

I. შესავალი.....	2
II. პროცესის შეფასება და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფორმატი	3
III. კონსტიტუციის კანონპროექტში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილების შეფასება.....	6
ა. საარჩევნო სისტემა	7
ბ. პრეზიდენტის არჩევის წესი	11
გ. ქორწინების განსაზღვრება და ლგბტ უფლებები.....	14
დ. საკონსტიტუციო სასამართლოში საჩივრის შეტანა.....	16

I. შესავალი

საქართველოში 2016 წელს ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, როგორც კი ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიის წინასწარმა შედეგებმა ცხადყო, რომ მმართველი პარტია – ქართული ოცნება პარლამენტში საკონსტიტუციო უმრავლესობას მიიღებდა, პრემიერ მინისტრმა გიორგი კვირიკაშვილმა მყისიერად დააანონსა საკონსტიტუციო რეფორმის გატარების შესახებ.¹

ახალმა პარლამენტმა საკონსტიტუციო რეფორმისთვის მზადება მალევე დაიწყო და გამოაცხადა, რომ კონსტიტუციას ფუნდამენტური გადახედავდა ის საკონსტიტუციო კომისია² რომლის შემადგენლობაშიც შევიდოდნენ პრეზიდენტისა და მთავრობის, სასამართლოს, პოლიტიკური პარტიების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ექსპერტების წარმომადგენლები. მმართველ გუნდს არ დაუსახელებია არსებული კონსტიტუციის რაიმე კონკრეტული ნაკლოვანება, თუმცა განაცხადა, რომ საკონსტიტუციო კომისია იმსჯელებდა კონსტიტუციის თითოეულ თავსა და მუხლზე. ასეა თუ ისე, მმართველმა უმრავლესობამ სამი ძირითადი საკითხი დააყენა დღის წესრიგში: ა. პრეზიდენტის პირდაპირი, საყოველთაო არჩევის წესიდან ირიბ, საპარლამენტო არჩევის წესზე გადასვლა; ბ. პარლამენტის ქუთაისიდან თბილისში გადმოტანა; გ. კონსტიტუციაში ქორწინების განსაზღვრა როგორც „ქალისა და კაცის კავშირი“. მეორე მხრივ საკონსტიტუციო ცვლილება, რასაც სამოქალაქო საზოგადოება და პოლიტიკური პარტიები ყველაზე მეტად მოელოდნენ პარლამენტის საარჩევნო სისტემას ეხებოდა. წლებია მიმდინარეობს განხილვა იმ ხარვეზების შესახებ, რაც შერეული ტიპის მაჟორიტარულ–პროპორციულ საარჩევნო სისტემას ახლავს. აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო სისტემის შეცვლას 2016 წელს ქართული ოცნებაც მიზანშეწონილად მიიჩნევდა, იმ საკანონმდებლო ცვლილებით, რაც 2020 წლისთვის მთლიანად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლას გულისხმობდა.

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო და ფონდი ღია საზოგადოება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრები იყვნენ. ეს დოკუმენტი მათი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ერთობლივი შეფასებაა.

¹ პრემიერ–მინისტრი საარჩევნო სისტემის, დაგეგმილი საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ. Civil Georgia. თბილისი. 30 ოქტომბერი, 2016 <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=30741&search=>

² პარლამენტი გეგმავს საკონსტიტუციო კომისიის შექმნას რეფორმის გასატარებლად. Civil Georgia. თბილისი. 9 დეკემბერი, 2016 <http://civil.ge/geo/article.php?id=30855&search=>

II. პროცესის შეფასება და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფორმატი

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია 2016 წლის 23 დეკემბერს შეიქმნა პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით და პირველი სხდომა 24 დეკემბერს გაიმართა.³ პარლამენტის თავმჯდომარემ, რომელიც ამავდროულად საკონსტიტუციო კომისიას ხელმძღვანელობს, საკონსტიტუციო ცვლილებათა პაკეტის მოსამზადებლად კომისიას საბოლოო თარიღად 2017 წლის 30 აპრილი განუსაზღვრა. კომისია ოთხი თემატური ჯგუფით იყო დაკომპლექტებული:

1. ადამიანის უფლებები, სასამართლო, კონსტიტუციის პრეამბულა, ზოგადი და გადამავალი დებულებები;
2. პარლამენტი, ფინანსები და კონტროლი, კონსტიტუციის გადახედვა;
3. პრეზიდენტი, მთავრობა, თავდაცვის საკითხები;
4. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.

შემადგენლობა

კომისიის შემადგენლობაში 73 წევრი შედიოდა. საბოლოო ჯამში, კომისიის შემადგენლობა საკმაოდ ინკლუზიური იყო და აერთიანებდა პრეზიდენტის ადმინისტრაციის, მთავრობის, სასამართლოს, სხვა საკონსტიტუციო უწყებების, პოლიტიკური პარტიების, რამდენიმე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებსა და ექსპერტებს. საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების გარდა, კომისიაში სამუშაოდ ის არასაპარლამენტო პარტიები/ბლოკები⁴ იყვნენ მიწვეული, რომლებმაც 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებში 3%-იანი ბარიერი გადალახეს. მიუხედავად იმისა, რომ პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა უზრუნველყოფილი იყო, კრიტიკიუმი, რის მიხედვითაც შეარჩიეს ექსპერტები, ბუნდოვანია და ისეთ შთაბეჭდილებას ტოვებს, თითქოს ზოგიერთი შერჩეული დამოუკიდებელი ექსპერტი ან მმართველ გუნდთან იყო აფილირებული ან მმართველი გუნდის წარმომადგენლების მსგავსი შეხედულებები ჰქონდა. კომისიის წევრებს შორის არ იყვნენ მოწვეული ბიზნეს ასოციაციების, პროფესიული კავშირებისა და გარემოსდაცვით საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

კომისიაში პრეზიდენტს სამი წევრი წარმოადგენდა: პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსი, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი. თუმცა, სანამ საკონსტიტუციო კომისიას დაამტკიცებდნენ, პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ საკონსტიტუციო რეფორმის ბოიკოტირება დააანონსა „პოლიტიკური ნდობის ნაკლებობისა და პოლიტიკური ლეგიტიმაციის“⁵ მოტივით. ბოიკოტი კომისიის ფორმატის შესახებ უთანხმოებას მოყვა. მმართველმა გუნდმა უარყო პრეზიდენტი გიორგი მარგველაშვილის წინადადება იმის შესახებ, რომ კომისიის თანათავმჯდომარეობა გაეწიათ პრეზიდენტს, პრემიერ მინისტრსა და პარლამენტის თავმჯდომარეს. მაშინ როცა კომისიის ფორმატის შესახებ საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან

³ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია დაკომპლექტდა. Civil Georgia. თბილისი. 30 დეკემბერი, 2016 <http://civil.ge/geo/article.php?id=30892&search=>

⁴ ბლოკებს წარმოადგენდნენ ის პარტიები, რომლებიც საარჩევნო ბლოკში პირველ ადგილს იკავებდნენ საპარლამენტო არჩევნებზე რეგისტრაციის მიხედვით

⁵ პრეზიდენტის ადმინისტრაცია ბოიკოტს უცხადებს დაგეგმილ საკონსტიტუციო ცვლილებებს. Civil Georgia. თბილისი. 12 დეკემბერი, 2016 <http://civil.ge/geo/article.php?id=30859&search=>

პრეზიდენტთან დროული კონსულტაცია იყო საჭირო, პრეზიდენტის ბიოკოტი საკონსტიტუციო კომისიის მიმართ ცულად აისახა გარკვეული საკითხების შესახებ კონსტრუქციულ და კვალიფიციურ დისკუსიებზე, პრეზიდენტის ფუნქციებისა და პრეზიდენტის არჩევის წესის ჩათვლით.

ვადები და დაგეგმარება

მმართველმა გუნდმა განაცხადა, რომ კომისია უნდა დაკომპლექტებულიყო 2016 წლის ბოლომდე და საკონსტიტუციო ცვლილებები ოთხი თვის მანძილზე უნდა მოემზადებინა. სამოქალაქო ორგანიზაციები გამუდმებით იმეორებდნენ, რომ დროის ეს მონაკვეთი მცირე იყო საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაოდ, რადგან ეს არასაკმარისი და არამიზანშეწონილი იქნებოდა მთლიანი კონსტიტუციის ფუნდამენტური გადახედვისთვის. ასე შეზღუდულ ვადას რამდენიმე უარყოფითი შედეგი ახლდა. მნიშვნელოვან წილად ამან ხელი შეუშალა ფართო საზოგადოების ჩართულობას კომისიის მუშაობაში. უფრო გონივრული ვადის შემთხვევაში, შესაძლებელი გახდებოდა სამოქალაქო სექტორის, ექსპერტებისა და დაინტერესებული მხარეების უფრო ფართო ჯგუფებთან კონსულტაცია დისკუსიის ყველა ეტაპზე. **მიუხედავად იმისა, რომ თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ ვადები და დროის განსაზღვრული მონაკვეთი კომისიის მუშაობის ეფექტურობის წინაპირობა იქნებოდა, გაუგებარია თუ რა მიზეზი ჰქონდა საკონსტიტუციო ცვლილებების ასეთ სწრაფ და დაჩქარებულ ვადებში მომზადებას.**

მოკლე ვადას თავისი გავლენა ჰქონდა ასევე სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების განრიგზე და სამუშაო პროცესზე. ზოგ შემთხვევებში, კომისიის წევრები შეხვედრების შესახებ ინფორმაციას იღებდნენ მოკლე ვადებში. იმის მიუხედავად, რომ ცხადი იყო, საკითხების სრულფასოვანი განხილვა შეუძლებელი იქნებოდა ერთ შეხვედრაზე, მომდევნო შეხვედრები არ იყო წინასწარ დაგეგმილი და მათი დანიშვნა ხდებოდა მოგვიანებით, ზოგჯერ მომდევნო სამუშაო დღეს. სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების განრიგის წინასწარი განსაზღვრის შეუძლებლობა გარკვეული მუხლების განსახილველად, ხელს უშლიდა კომისიის წევრებს სათანადოდ მომზადებულიყვნენ დისკუსიისთვის. გარდა ამისა, საკანონმდებლო ცვლილებები ხშირად კომისიის წევრებს ეგზავნებოდათ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრამდე ერთი ან ორი დღით ადრე, რაც არ იყო საკმარისი საკითხების განსახილველად და ალტერნატიული წინადადებების მოსამზადებლად.

საკონსტიტუციო რეფორმის და ამ პროცესში შინაარსიანი დისკუსიის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, კომისიის წევრებს სამუშაო შეხვედრების რეალისტური განრიგი სჭირდებოდათ განმეორებითი შეხვედრებისა და ამ შეხვედრების კარგად ჩამოყალიბებული დღის წესრიგით განსახილველი თავებისა და მუხლების გათვალისწინებით, შეხვედრამდე ერთი თვით ადრე. ეს ხელს შეუწყობდა კომისიის წევრებს უკეთ დაეგეგმათ და ჩართულიყვნენ კომისიის მუშაობაში. დამატებით, შემოთავაზებული ცვლილებები შეხვედრამდე სულ მცირე, რამდენიმე დღით ადრე მაინც უნდა ყოფილიყო წარმოდგენილი.

სამუშაო გარემო

კომისიის წევრებს თავისუფლად შეეძლოთ დასწრებოდნენ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებს და მონაწილეობა მიეღოთ განხილვის პროცესში. გარდა ამისა, სამუშაო ჯგუფები ღია იყო არაწევრებისთვისაც. რამდენიმე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, რომელიც არ იყო კომისიის წევრი, ესწრებოდა შეხვედრებს და, ზოგიერთ შემთხვევაში, მონაწილეობდა კიდევ დისკუსიებში. საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებიც ასევე ესწრებოდნენ შეხვედრებს და პროცესის მონიტორინგს აწარმოებდნენ.

მიუხედავად ამისა, კომისიის ჯგუფებში სამუშაო გარემო ყოველთვის კონსტრუქციული არ იყო. კომისიის ზოგიერთი წევრი, ხანდახან თავმჯდომარის ჩათვლით, აგრესიული და არატოლერანტული იყო განსხვავებული ან კრიტიკული აზრის მიმართ, კერძოდ, ოპოზიციური პარტიებისა და სამოქალაქო სექტორის მიმართ. ზოგჯერ, **სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები კომისიის ექსპერტი წევრებისგანაც იღებდნენ შეურაცხმყოფელ შენიშვნებს, რაც თავმჯდომარის მიერ არ იქნა ეფექტურად აღკვეთილი.** მსგავსი მოპყრობა უარყოფითად აისახებოდა სამუშაო გარემოზე კომისიაში.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

კომისიის მუშაობის მანძილზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესს აკლდა სიცხადე და წინასწარი განჭვრეტა. მაშინ როცა სამუშაო ჯგუფებში სხვა და სხვა შემოთავაზებული ალტერნატივა განიხილებოდა, ხმის მიცემის პროცესი ერთხელ ჩატარდა ერთ საკითხზე. შესაბამისად, გაუგებარი იყო, როგორ იღებდა გადაწყვეტილებას სამუშაო ჯგუფი იმის შესახებ, თუ რომელი ალტერნატივა უნდა ასახულიყო კანონპროექტში.

შემაჯამებელი სხდომა და კენჭისყრა

კომისიის შემაჯამებელი სხდომა 2017 წლის 22 აპრილს ჩაინიშნა, რაზეც კომისიის წევრებმა სამი დღით ადრე მიიღეს შეტყობინება. წევრებს შემაჯამებელ სხდომამდე არ ჰქონდათ ზუსტი ინფორმაცია კენჭისყრის პროცედურის შესახებ, რომელიც თავმჯდომარემ განმარტა უშუალოდ ხმის მიცემის წინ. ეს კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ **მთლიანი პროცესი სწრაფ რეჟიმში მიმდინარეობდა და ყველა ეტაპზე აკლდა სიცხადე კენჭისყრის ან, ზოგადად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შესახებ.**

შემაჯამებელ სხდომამდე, ოპოზიციურმა პოლიტიკურმა პარტიებმა პროტესტის ნიშნად დატოვეს კომისია. შედეგად, პარლამენტის თავმჯდომარის დებულება საკონსტიტუციო კომისიის შესახებ ჩასწორდა და მისი წევრების რაოდენობა შემცირდა 73-დან 60-მდე. ამ ჩასწორებას პირდაპირი გავლენა ჰქონდა კომისიის შემაჯამებელ სხდომაზე საკონსტიტუციო ცვლილებების მისაღებად საჭირო ქვორუმის ოდენობაზე. კომისიის წევრები არ იყვნენ წინასწარ ინფორმირებულნი ამ ჩასწორების შესახებ და ამის შესახებ მხოლოდ კენჭისყრის დროს გაიგეს. მართალია, ამას არ აქვს გავლენა დებულების ლეგიტიმურობაზე, მაგრამ ეს ფაქტი თანამშრომლობის ნაკლებობასა და კომისიის წევრების მიმართ ზერელე დამოკიდებულებას აჩვენებს. კომისიის წევრებს უნდა სცოდნოდეთ დებულებაში მსგავსი მნიშვნელოვანი ჩასწორების შესახებ.

III. კონსტიტუციის კანონპროექტში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილების შეფასება

დისკუსიების შედეგად, კონსტიტუციის კანონპროექტს ბევრი მნიშვნელოვანი დადებითი მუხლი დაემატა, რაც, ზოგ შემთხვევაში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დამსახურებაა. კერძოდ:

- **მუხლი ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის შესახებ** – საკონსტიტუციო უწყებები თავიანთი მანდატის ფარგლებში პასუხისმგებლობას იღებენ ყველაფერი გააკეთონ საქართველოს ევროკავშირსა და ნატოში სრული ინტეგრაციისათვის;
- **დებულება გენდერული თანასწორობის შესახებ აისახა კანონპროექტში** – სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სპეციალური ზომების შემოღება, რათა უზრუნველყოს ქალებისა და კაცების არსებითი თანასწორობა და აღმოფხვრას დღეს არსებული უთანასწორობა;
- **ინტერნეტზე წვდომის უფლება** ნათლად განისაზღვრება კონსტიტუციით;
- **გარკვეული ინსტიტუციების საკონსტიტუციო დამოუკიდებლობის გარანტია** გაიზარდა ან ახლა გაჩნდა, როგორებიცაა:
 - საზოგადოებრივი მაუწყებელი* – კონსტიტუცია უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დამოუკიდებლობას სახელმწიფო უწყებებისა და ასევე პოლიტიკური და არსებითად კომერციული გავლენისგან;
 - პროკურატურა* – პროკურატურა განისაზღვრება როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი ორგანო;
 - სასამართლო* – იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მუშაობის ფუნდამენტურ მიმართულებად განისაზღვრა სასამართლოების დამოუკიდებლად და ეფექტურად მუშაობის უზრუნველყოფა და მისი მოქმედების არეალის განსაზღვრა ორგანული კანონით.
- **საგამომეხო კომისიის საშუალებით შედარებით გაიზარდა პარლამენტის ზედამხედველობის მექანიზმი** – არსებული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, საგამომეხო კომისიის შესაქმნელად უფრო დაბალი ქვორუმი დაწესდა, კერძოდ, შესაბამის გადაწყვეტილებას მიიღებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედი.

მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილება ჩრდილს აყენებს იმ პოზიტიურ წინადადებებს, რაც დოკუმენტშია მოცემული.

ა. საარჩევნო სისტემა

პარლამენტის საარჩევნო სისტემა დიდი ხანია საქართველოში სადავო საკითხია. არსებული შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემა კრიტიკის ობიექტია პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებულ ხმებსა და მანდატებს შორის წარმოქმნილი დისპროპორციის გამო. ოცწლიანმა გამოცდილებამ ცხადყო, რომ ეს დისპროპორცია, თითქმის ყოველთვის, მმართველი პარტიის სასარგებლოდ მოქმედებს, რადგან სისტემის მაჟორიტარული კომპონენტი საშუალებას აძლევს მიიღონ გაცილებით მეტი პროცენტული მანდატი, ვიდრე არჩევნებზე მიღებული რეალური მხარდაჭერა. მაგალითად, 2008 და 2016 წლების საპარლამენტო არჩევნებზე დისპროპორციამ მანდატებსა და ხმებს შორის 20% ან მეტი შეადგინა იმ დროს არსებული მმართველი გუნდის სასარგებლოდ.⁶ ეს ერთ-ერთი მიზეზია იმისა, თუ რატომ მოითხოვდნენ სამოქალაქო ორგანიზაციები და პოლიტიკური პარტიები მაჟორიტარული სისტემის გაუქმებას და მთლიანად პროპორციულ სისტემაზე გადასვლას.

წინადადება, რითიც სამოქალაქო სექტორმა მიმართა საკონსტიტუციო კომისიას, ფართო კონსენსუსის საგანი იყო და 14 პოლიტიკური პარტიისა და 8 არასამთავრობო ორგანიზაციის პოზიციას აერთიანებდა პრეზიდენტთან კონსულტაციების გათვალისწინებით.⁷ წინადადება ითვალისწინებდა პროპორციულ სისტემაზე გადასვლას, სადაც 75 მანდატი გადანაწილდებოდა ეროვნულ დონეზე, ხოლო დანარჩენი 75 - რეგიონულ დონეზე. ამ წინადადებას მმართველმა გუნდმა მხარი არ დაუჭირა ეროვნულ-პროპორციული სისტემის სასარგებლოდ.

შესაბამისად, საკონსტიტუციო კანონპროექტი გულისხმობს მაჟორიტარული სისტემის გაუქმებასა და პარლამენტის 150 წევრის არჩევას მხოლოდ ეროვნული პროპორციული სიით. მართალია ეს მოდელი არ იძლევა რეგიონულ წარმომადგენლობის გარანტიას, თუმცა მაჟორიტარული კომპონენტის გაუქმება ნამდვილად წინ გადადგმული ნაბიჯია. თუმცა, წინადადება ასევე შეიცავს ისეთ უარყოფით დებულებებს, რომლებიც გადაწონის მაჟორიტარული არჩევნების გაუქმების პოზიტიურ ასპექტს. კერძოდ, პრობლემად რჩება გაუნაწილებელი მანდატების განაწილების წესი საარჩევნო ბლოკების გაუქმებასთან ერთად.

გაუნაწილებელი მანდატები

შემოთავაზებული ცვლილებების თანახმად, ყველა იმ საპარლამენტო მანდატს, რომელიც გაუნაწილებელი დარჩება იმის გამო, რომ ამა თუ იმ პარტიამ ვერ მიიღო ხმების სათანადო რაოდენობა საარჩევნო ბარიერის გადასალახად, მიიღებს ის პარტია, რომელიც ყველაზე საუკეთესო შედეგს აჩვენებს. როგორც პარლამენტის თავმჯდომარე განმარტავს, ხმების მსგავსი

⁶ 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ენმ-მ მიიღო ხმების 59% პროპორციული სიით (ცესკოს 2008 წლის 21 მაისის საპარლამენტო არჩევნების შემაჯამებელი ოქმი, თბილისი 5 ივნისი, 2008

<http://cesko.ge/res/old/other/2/2675.pdf>), მაგრამ მანდატების 79% მოიპოვა (150 ადგილიდან 118)

მაჟორიტარული სისტემის წყალობით. ანალოგიურად, ქართულმა ოცნებამაც, 49% მხარდაჭერით პროპორციულ არჩევნებში (ცესკოს 2016 წლის 8 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემაჯამებელი ოქმი, თბილისი, 16 ნოემბერი, 2016

<http://cesko.ge/res/docs/20161116144542%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%9B%E1%83%98.pdf>), მაგრამ მიიღო მანდატების 77% (150 ადგილიდან 115) მაჟორიტარული სისტემის წყალობით.

⁷ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა საქართველოს პარლამენტს საარჩევნო სისტემის რეფორმის მიზნით. თბილისი. 30 მაისი, 2015 <http://www.isfed.ge/main/904/geo/>

გადანაწილების მიზანია მყარი უმრავლესობის უზრუნველყოფა და მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობა იმ პარტიის მიერ, ვინც ხმების უმრავლესობას მიიღებს.

ეს მუხლი ისეთივე ბონუსს აძლევს მმართველი გუნდს, როგორც მას აქვს შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემის შემთხვევაში. ყველა გაუნაწილებელი მანდატის ერთი პარტიისთვის მიკუთვნება საგრძნობლად გაზრდის დისპროპორციის რისკს რეალურად მიღებული ხმების პროცენტულ მაჩვენებელსა და საკანონმდებლო ორგანოში მიღებული ადგილების რაოდენობას შორის. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ 5%-იანი ბარიერის პირობებში, გადაუნაწილებელი ადგილების რაოდენობამ, შესაძლოა, მთლიანი მანდატების მნიშვნელოვანი ოდენობა შეადგინოს. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე გადაუნაწილებელი ადგილების რაოდენობამ მთლიანი მანდატების 20% შეადგინა. ასეთ დიდ ბონუსს სტაბილურობის არგუმენტი ვერ გაამართლებს. შემოთავაზებული წინადადება მაჟორიტარული არჩევნების გაუქმების შესახებ, მისასაღმებელია, რადგან მაჟორიტარული კომპონენტი იწვევს დისპროპორციას პოლიტიკური პარტიების მიერ არჩევნებში მოპოვებულ ხმებსა და მიღებულ მანდატებს შორის. **თუ ბონუსური სისტემის დროს პროპორციული საარჩევნო სისტემა მანდატების გადანაწილების ისევ უთანაბრო შედეგამდე მიგვიყვანს, საარჩევნო სისტემა კვლავაც უსამართლოდ და არალოგიკურად ჩაითვლება.**

ასევე აღსანიშნავია, რომ გაუნაწილებელი მანდატები ის საარჩევნო ხმებია, რაც იმ მცირე პარტიებმა მიიღეს, რომლებმაც ვერ გადალახეს ბარიერი. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს არის მმართველი გუნდის წინააღმდეგ მიცემული ხმები. ამის გათვალისწინებით, უსამართლო და გაუმართლებელია ყველა გაუნაწილებელი მანდატის მხოლოდ მმართველი პარტიისთვის მიკუთვნება.

სტაბილურობის სურვილი, სრულიად გასაგები ფაქტორია, თუმცა ამ მიზნით მსგავსი რადიკალური მეთოდის გამოყენება გაუმართლებელი და უსამართლოა. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ უმრავლესობის არასტაბილურობის საკითხი არასოდეს მდგარა საქართველოში. პირიქით, დამოუკიდებლობის მოპოვების მერე, საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტს ძლიერი და გავლენიანი მმართველი გუნდი აკონტროლებს, რომელიც ეფექტურად ზღუდავს პოლიტიკურ კონკურენციას და საზოგადოებრივი უკმაყოფილების ტალღასაც კი იწვევს. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა კიდევ ერთხელ გამოიწვია ძალაუფლების კონცენტრაცია ერთი პარტიის ხელში, როცა მმართველმა ქართულმა ოცნებამ საკონსტიტუციო უმრავლესობა მოიპოვა.

პრობლემა, რაც საქართველოს პოლიტიკურ რეალობაში უნდა აღმოიფხვრას, პლურალიზმის ნაკლებობაა. ეს დიდწილად საარჩევნო სისტემის ბრალია, რომელიც ხელს უშლის მცირე პოლიტიკურ პარტიებს მანდატების მოპოვებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში რეალური გავლენის მოხდენაში იმის მიუხედავად კი, თუ ისინი გადალახავენ ბარიერს და პარლამენტში მოხვდებიან. ყველა გადაუნაწილებელი მანდატის ერთი პარტიისთვის მიკუთვნება სხვა პარტიებს არახელსაყრელ მდგომარეობაში ჩააყენებს და შეამცირებს მცირე პარტიების გამძლიერების შესაძლებლობას და პლურალიზმს პარლამენტში.

შემოთავაზებული ბონუსური სისტემის ერთი სპეციფიკური ნიშანი ისაა, რომ ამ ბონუსის მოსაპოვებლად ის პარტიებს არ უწესებს ბარიერს ან რაიმე ლიმიტს თუ რამდენი შეიძება იყოს ეს ბონუსი. მაშინ როცა ევროპის ქვეყნების საარჩევნო სისტემები მსგავს ბონუსებს მიაკუთვნებს იმ პარტიებს, ვინც ხმების უმრავლესობა მიიღო, ბონუსის გაცემის წესს დამატებითი მექანიზმი არეგულირებს. მაგალითად, მას შემდეგ რაც იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა ულიმიტო ბონუსები, ქვეყანაში ამ ბონუსის მოსაპოვებლად დაწესდა 40%-იანი მინიმალური ბარიერი. სომხეთის საარჩევნო სისტემა ასევე აღიარებს ბონუსებს,

თუმცა დამატებითი ადგილების მოსაპოვებელი ბონუსები გამარჯვებულ პარტიას გადაეცემა მთავრობის შესაქმნელად მთლიანი მანდატების 54%-ის სახით.⁸

კომისიის შემაჯამებელ სხდომაზე, სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა ექსპერტებთან ერთად წარადგინეს წინადადება საარჩევნო ბარიერის 5%-დან 3%-მდე დაწევის შესახებ და ორი ალტერნატიული მოსაზრება გაუნაწილებელი მანდატების გადასანაწილებლად:

1. გაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილება დონტის მეთოდით;
2. პარტიისთვის, რომელმაც ხმების უმრავლესობა მიიღო, გადაუნაწილებელი მანდატების სახით ბონუსის მინიჭება, სანამ პარტიის მიერ მიღებული მანდატების მთლიანი ოდენობა მიაღწევს 80-ს. ამის შემდეგ კი გადაუნაწილებელი მანდატების გადანაწილება პროპორციულად სხვა პარტიებისთვის.

არც ერთმა ამ ალტერნატივამ არ მიიღო მმართველი გუნდის მხარდაჭერა შემაჯამებელ სხდომაზე.

რეკომენდაცია:

ხელმომწერი არასამთავრობო ორგანიზაციებს სჯერათ, რომ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები არ წყვეტს საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

- არსებული შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემიდან პროპორციულ სისტემაზე გადასვლისას, გაუნაწილებელი მანდატები უნდა გადანაწილდეს ყველა პარტიაზე, რომელიც გადალახავს ბარიერს მიღებული ხმების პროპორციულად.
- ალტერნატიულად, მანდატები უნდა გადანაწილდეს ისეთი ფორმულის მიხედვით, რაც არ დატოვებს გადაუნაწილებელ მანდატებს.

საარჩევნო ბლოკის გაუქმება

საკონსტიტუციო ცვლილებები კრძალავს პოლიტიკურ პარტიების მიერ საარჩევნო ბლოკის ფორმირებას არჩევნებზე ძალთა გაერთიანების მიზნით. პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადებით, ასეთი შესაძლებლობის გაუქმება პოლიტიკური პარტიების განვითარებასა და გამძლიერებას შეუწყობს ხელს.

არასამთავრობო ორგანიზაციებს სჯერათ, რომ ეს რეგულაცია გაუმართლებლად მკაცრი და მიზანშეუწონელია.⁹ მსგავსი ზომები განსაკუთრებით მიუღებელია თუ არსებული 5%-იანი ბარიერი შენარჩუნდება და მანდატების წარმოდგენილი წესი დამტკიცდება.

ზოგადად, საქართველოში გავრცელებული პრაქტიკის საფუძველზე, ბლოკის შექმნას სამი მიზეზი აქვს: ა) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების მიღება; ბ) კანონით განსაზღვრული სარგებლის მიღება, როგორცაა უფასო პოლიტიკური რეკლამა, საარჩევნო კომისიის წევრების დანიშვნა, ა.შ.; გ) პოლიტიკური ინტერესი, როგორცაა არჩევნებში გამარჯვება საერთო პლატფორმით. ასევე

⁸ ეუთო/ოდირის საჭიროების მისიის შეფასება. ვარშავა, 12 იანვარი, 2017

<http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/293546?download=true>

⁹ მოსაზრებები საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო ცვლილებებზე

<http://www.isfed.ge/main/1205/geo/>

აღსანიშნავია, რომ ხშირად საარჩევნო ბლოკი იქმნება ფინანსური ან მატერიალური/არამატერიალური სარგებლისთვის, რაც ცხადია უარყოფითი მოვლენაა. ამ პრაქტიკის და არალეგალური მანიპულაციების თავიდან ასარიდებლად, არასამთავრობო ორგანიზაციები რეკომენდაციას უწევენ შესაბამისი კანონმდებლობის შესწორებას. მსგავსი მიდგომით პარტიები აღარ იქნებიან ორიენტრებული ბლოკის შექმნაზე ფინანსური დაინტერესების გამო, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში დაეხმარება პოლიტიკურ პარტიებს გაძლიერებაში. გარდა ამისა, თუ პარტიები კვლავაც გადაწყვეტენ საარჩევნო ბლოკის შექმნას, მათი გადაწყვეტილება მოტივირებული იქნება სრულიად პოლიტიკური ინტერესებითა და არჩევნებში გამარჯვების სურვილით, რაც პოლიტიკური ბლოკის შექმნისთვის მისაღები გამართლებაა.

ბლოკის გაუქმება 5%-იანი ბარიერის შენარჩუნების პარალელურად და ყველა გაუნაწილებელი მანდატის ერთი პოლიტიკური პარტისთვის მიკუთვნება, ხელს არ შეუწყობს მცირე პოლიტიკური პარტიების გაძლიერებასა და პლურალიზმის გაზრდას. პირიქით, ეს მცირე ზომის პარტიების გაქრობას ან არაკონკურენტუნარიანად გადაქცევას გამოიწვევს. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს პოლიტიკურ სივრცეში პოლიტიკურმა პარტიებმა სერიოზული ცვლილებები განიცადა,¹⁰ რამაც ძირითადად შეასუსტა ისინი. პოლიტიკურ ლანდშაპტში მომხდარი ცვლილებების ფონზე, ბლოკების გაუქმება უარყოფითად აისახება ზოგადად საარჩევნო გარემოზე ქვეყანაში. იმის გათვალისწინებით, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მმართველი პარტიები საქართველოში მხოლოდ ოპოციზიური პარტიების მიერ შექმნილი ბლოკების საშუალებით შეიცვალნენ, ბლოკების შექმნის გაუქმების მცდელობა ისეთ შთაბეჭდილებას ტოვებს, თითქოს ეს ნაბიჯი მიზნად ისახავს პოტენციური რისკების მინიმუმამდე დაყვანას არსებული მმართველი გუნდის დომინირების შესაცვლელად.

რეკომენდაცია:

- პოლიტიკურ პარტიებს უნდა შეუნარჩუნდეთ პოლიტიკურ ბლოკად გაერთიანების შესაძლებლობა პოლიტიკური ინტერესების შემთხვევაში. ფინანსური და სხვა სარგებელი უნდა დარეგულირდეს შესაბამისი კანონის ფარგლებში ისე რომ პოლიტიკურ პარტიებს აღარ ჰქონდეთ პოლიტიკურ ბლოკებად გაერთიანების მოტივაცია ფინანსური ან სხვა სარგებლის გამო.
- თუ ბლოკები მაინც გაუქმდება, პოლიტიკური პარტიების გაძლიერებისა და პლურალიზმის უზრუნველყოფის მიზნით, ან ბარიერი უნდა შემცირდეს, ან ცვლილებები ძალაში მინიმუმ ორი არჩევნების შემდეგ უნდა შევიდეს, რომ პარტიებს საკმარისი დრო ჰქონდეთ შიდაპარტიული მომზადებისა და განვითარებისთვის.

¹⁰ რესპუბლიკური პარტია დატოვეს ლიდერებმა, Civil Georgia, 1 ნოემბერი, 2016

<http://civil.ge/geo/article.php?id=30752&search=>; ხუთმა ლიდერმა დატოვა თავისუფალი დემოკრატების ოპოზიციური პარტია, Agenda.Ge, თბილისი, 12 ოქტომბერი, 2016 <http://agenda.ge/news/67695/eng>; ეროვნულმა ფორუმის ლიდერმა დატოვა პარტია, Civil Georgia, თბილისი, 11 ნოემბერი, 2016 <http://civil.ge/geo/article.php?id=30775&search=>; ბურჟუაზიულმა დატოვა პოლიტიკა, Civil Georgia, თბილისი, 15 დეკემბერი, 2016 <http://civil.ge/geo/article.php?id=30867&search=>; საქართველოს მთავარი ოპოზიციური პარტია დაიშალა, Reuters, 12 იანვარი, 2017, http://uk.reuters.com/article/uk-georgia-politics-idUKKBN14W27E?utm_source=34553&utm_medium=partner

ბ. პრეზიდენტის არჩევის წესი

საკონსტიტუციო ცვლილებები მიზნად ისახავს პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესის გაუქმებასა და საარჩევნო კოლეგიის მიერ ირიბი არჩევის წესის შემოღებას. საპარლამენტო მოდელში პრეზიდენტის შეზღუდული უფლებები არის მთავარი არგუმენტი პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის მხარდასაჭრად.

მიუხედავად ამისა, არსებობს უამრავი ევროპული ქვეყანა საპარლამენტო მოდელითა და პრეზიდენტის შეზღუდული ძალაუფლებით, სადაც მას პირდაპირი წესით ირჩევენ.¹¹ შესაბამისად, საპარლამენტო მოდელი მაინდამაინც პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევას არ გულისხმობს.

საკონსტიტუციო და იურიდიული თვალსაზრისით, პრეზიდენტი ცალკე მდგომი ფიგურაა, რომელიც ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ მიეკუთვნება, არამედ არბიტრის როლი აქვს, რომელიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მთავრობასა და პარლამენტს შორის შესაძლო დაპირისპირებისას. იმისათვის რომ ერის ლიდერმა შეასრულოს არბიტრის ფუნქცია პოლიტიკური კრიზისის დროს, მას ლეგიტიმაციისათვის ხალხის მხარდაჭერა სჭირდება. მინიმალური უფლებების ფონზე, ხალხის მხრიდან პირდაპირი ლეგიტიმაციის დაკარგვა პრეზიდენტს ნომინალურ ფიგურად გადაქცევს, რომელიც ვერა განხორციელებს არბიტრის ფუნქციას. გარდა ამისა, ეს ქვეყნის ლიდერის პოლიტიკურ წონასა და მისი, როგორც საქართველოს ერთიანობის სიმბოლოს როლსაც შეამცირებს.

პირდაპირი და უნივერსალური არჩევნები იმის გარანტიას, რომ არჩეული ლიდერი – ერის წინამძღოლი – მთელი ქვეყნის პრეზიდენტი იქნება და არა მხოლოდ კონკრეტული პოლიტიკური ძალის/პარტიის წარმომადგენელი.

პრეზიდენტის დამოუკიდებლობა, რომელიც პირდაპირი არჩევის წესიდან გამომდინარეობს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, როგორცაა ვეტოს დადება საკანონმდებლო აქტებზე, მოსამართლეების დანიშვნა, პარლამენტის დათხოვნა და საჯარო სამსახურში კანდიდატების შერჩევა.

არჩევნები პირდაპირი დემოკრატიის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფორმაა, რაც ამომრჩეველს საშუალებას აძლევს პირდაპირი გზით ჩაერთოს პოლიტიკურ პროცესებში, გამოხატოს თავისი ნება და გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. პრეზიდენტი ერთადერთი თანამდებობის პირია, რომელსაც ლეგიტიმაცია ხალხისგან აქვს მიღებული და არჩეულია პირდაპირი, უნივერსალური საარჩევნო უფლების საფუძველზე. მაშასადამე, ხალხისთვის, როგორც ძალაუფლების რეალური წყაროსთვის პრეზიდენტის პირდაპირი გზით არჩევის უფლების ჩამორთმევა უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება დემოკრატიის გაძლიერების გზაზე. ეს შეამცირებს მოქალაქეების მიერ საკუთარი ძალაუფლების აღქმასა და გამოიწვევს მათ იმედგაცრუებასა და გაუცხოებას პოლიტიკური პროცესების მიმართ. ქვეყანაში პოლიტიკური კულტურის გაუმჯობესების მიზნით, მნიშვნელოვანია პირდაპირი არჩევნების შენარჩუნება, როგორც

¹¹ ავსტრია, ბულგარეთი, ხორვატია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ფინეთი, ირლანდია, ისლანდია, ლიტვა, მაკედონია, მოლდოვა, მონტენეგრო, პოლონეთი, პორტუგალია, სერბია, სლოვაკეთი, სლოვენია. არგუმენტები პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის სასარგებლოდ, „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“, აპრილი 2017, <http://www.isfed.ge/main/1214/geo/>

დებატების, დისკუსიების, მოქალაქეთა მათი ჩართულობისა და პოლიტიკური სუბიექტების ანგარიშვალდებულების კიდევ ერთი დამატებით საფუძველი.

ბუნებრივია, არც ერთი ზემოაღნიშნული წესი არ წარმოადგენს პანაცეასა და თითოეული ქვეყნის კონსტიტუციაში გასათვალისწინებელია ადგილობრივი კონტექსტი და გამოცდილება ისევე როგორც არსებული გამოწვევები და საჭიროებები. საქართველოს არ აქვს დემოკრატიის მხრივ მდიდარი გამოცდილება, ამომრჩეველთა პოლიტიკური/სამართლებრივი კულტურა ვითარდება, დემოკრატიული ინსტიტუტები არც ისე ძლიერი არიან და ქვეყანაში საჯარო ინსტიტუტების მიმართ ნდობის ნაკლებობაა. ამ ყოველივეს გათვალისწინებით, დემოკრატიის შესუსტების მიმართულებით გადადგმული ნებისმიერი ნაბიჯი (პირდაპირი არჩევნების გაუქმება) სარისკო და მიზანშეუწონელია. საქართველოში დემოკრატიის განვითარების არსებულ პირობებში და ამომრჩევლის საუკეთესო ინტერესის გათვალისწინებით, ხელმომწერი არასამთავრობო ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ პრეზიდენტის უნდა აირჩეოდეს ხალხის მიერ პირდაპირი წესით.

პირდაპირი არჩევნის წესიდან ირიბზე გადასვლას ბევრი მმართველი გუნდის მიერ მოქმედი პრეზიდენტის მიმართ პირად უთანხმოებად მიიჩნევენ. ამის საპასუხოდ, მმართველმა გუნდმა განმარტა, რომ პრეზიდენტის არჩევნის წესის ცვლილება 2018 წლის მოახლოებულ საპრეზიდენტო არჩევნებს არ შეეხება და მხოლოდ ამის შემდგომი არჩევნებისთვის შევა ძალაში (2023). ეს პოზიტიური ნაბიჯია, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებებს პოლიტიკური მოტივისგან ათავისუფლებს და არ იქნება მიჩნეული როგორც კონკრეტული ინდივიდების გამო მიღებულ გადაწყვეტილებად. თუმცა, პრეზიდენტის კრიტიკაზე არჩევნის პირდაპირი წესის ცვლილებასთან დაკავშირებით, პარლამენტის თავმჯდომარემ აღნიშნა, რომ კრიტიკის საპასუხოდ მმართველი გუნდს შეეძლო განეხილა არჩევნის წესის ცვლილება 2018 წლის არჩევნებისთვისაც.¹² საკონსტიტუციო კომისიის შემაჯამებელი სხდომის შემდეგაც კი, მმართველი გუნდის ზოგიერთი წარმომადგენელი აღნიშნავდა, რომ ირიბი არჩევნის წესი ძალაში 2018 წლიდან შევიდოდა. მსგავსი განცხადებები ხელს უწყობს მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ აღნიშნული ცვლილებების უკან პირადი მოტივაციაა. თუ პრეზიდენტის არჩევნის ირიბი წესი ძალაში შევა, მნიშვნელოვანია, რომ ცვლილება არ აისახოს 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე, რადგან მოქმედი პარლამენტი ხალხის მიერ არ არჩეულა პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევნის მანდატით. დამატებით, შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული საარჩევნო სისტემა, რითიც მოქმედი პარლამენტი არჩეული ცხარე დებატების საგანია, რადგან ბევრი ფიქრობს, რომ ქართული ოცნების მიერ მოპოვებული საკონსტიტუციო უმრავლესობა არ ასახავს ქართველი ამომრჩეველების რეალურ განწყობას, რადგან პარტიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა გაცილებით ნაკლებია მის მიერ მოპოვებულ მანდატებზე.

პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევნის მნიშვნელოვანი პოზიტიური ასპექტია ის, რომ პრეზიდენტს საარჩევნო კოლეგია აირჩევს საპარლამენტო უმრავლესობის ნაცვლად, როგორც თავდაპირველ კანონპროექტში იყო განსაზღვრული. კოლეგია პარლამენტის წევრების, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისგან იქნება დაკომპლექტებული. ეს მოდელი უზრუნველყოფს პრეზიდენტის არჩევნის პროცესში განსხვავებული პოლიტიკური ჯგუფების ჩართულობასა და აზრთა მრავალფეროვნებას. თუმცა, ეს არ არის გარანტირებული, რადგან საქართველოში არსებული

¹² პრეზიდენტი და პარლამენტის თავმჯდომარის დაპირისპირება კონსტიტუციის რეფორმის თაობაზე, Civil Georgia, 29 აპრილი, 2017, <http://civil.ge/geo/article.php?id=31235&search=>

პრაქტიკის გათვალისწინებით, პარლამენტსა და ადგილობრივ ხელისუფლებაში ერთი და იგივე ძალა დომინირებს. ეს გამომდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების საარჩევნო სისტემის ხარვეზიდან, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს მმართველ გუნდს მიიღოს მეტი მანდატები, ვიდრე იმსახურებს ამომრველთა მხარდაჭერიდან, რაც იწვევს ერთი ერთი პარტიის მონოპოლიას.

რეკომენდაცია:

- არასამთავრობო ორგანიზაციები მხარს უჭერენ პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევას;
- პრეზიდენტის არჩევის ირიბი წესის შემოღების შემთხვევაში, ის ძალაში უნდა შევიდეს 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, რომელიც პირდაპირი წესით უნდა ჩატარდეს.

გ. ქორწინების განსაზღვრება და ლგბტ უფლებები

საკონსტიტუციო ცვლილებათა პაკეტი ქორწინებას განსაზღვრავს როგორც ქალისა და კაცის კავშირს. წარმოდგენილი ფორმულირება ჰომოფობიური ხასიათისაა და შეუძლია ხელი შეუწყოს ლგბტ თემის მიმართ ნეგატიურ განწყობას. მსგავსი საკონსტიტუციო ცვლილებებს მსუსხავი ეფექტი ექნება ადამიანის უფლებების მდგომარეობაზე საქართველოში.

ბოლო წლების მანძილზე სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფები აქტიურად საუბრობდნენ ერთი და იმავე სქესის პირთა ქორწინების აკრძალვაზე პოპულისტური მიზნით. პოლიტიკური ქულების ჩაწერის მიზნით ისინი ჰომოფობიურ განცხადებებს ავრცელებდნენ და ტრადიციების შენარჩუნების მოტივით ხელოვნურად აღვივებდნენ დისკუსიას ამ საკითხზე. სამწუხაროდ, ქართულმა ოცნებამაც გადაწყვიტა ერთი და იმავე სქესის პირთა ქორწინების თემით მანიპულირება 2016 წლის საარჩევნო კამპანიის დროს და რეფერენდუმის ჩატარების იდეითაც გამოვიდა უნდა იყოს თუ არა ქორწინება კონსტიტუციაში განმარტებული როგორც ქალისა და კაცის კავშირი.¹³ ქორწინების განსაზღვრის შესახებ წინასაარჩევნო დაპირება ერთადერთი არგუმენტი იყო ცვლილებების გასამართლებლად კომისიის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებზე. ეს მიზეზი სამიში პრეცედენტია იმისა თუ როგორ შეიძლება ხელისუფლებამ შესწიროს უმცირესობათა უფლებები პოლიტიკურ ინტერესებს დომინანტი უმრავლესობის დისკრიმინაციული მიდგომების გაძლიერებით.

ერთი და იმავე სქესის მქონე პირთა ქორწინების აკრძალვის ინიციატივა კონსტიტუციაში განსაკუთრებით არაგონივრულია იმის ფონზე, რომ რეალურად ასეთი ქორწინება ისედაც აკრძალულია კანონმდებლობით და ლგბტ თემს არასოდეს მოუთხოვია ქორწინების კუთხით თანასწორობა. მაშინ როდესაც, საქართველოში გახშირიებულია ჰომოფობიური და ტრანსფობიური დანაშაული¹⁴ და იშვიათად ხდება სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულის გამოძიება, ლგბტ პირთა უფლებების ხისტი შეზღუდვა წააქეზებს ჰომოფობიურ განწყობას და გააუარესებს ლგბტ თემის უფლებრივ მდგომარეობას საქართველოში.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში, ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში სახეზეა ერთი და იმავე სქესის წყვილთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესება.¹⁵ მართალია, ქორწინების თანასწორობა არ წარმოადგენს საერთო ევროპულ სტანდარტს, მაგრამ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECHR) პრაქტიკა (*Vallianatos and Others v. Greece* და *Oliari and Others v. Italy*) აჩვენებს, ერთი და იმავე სქესის მქონე წყვილების სამართლებრივი აღიარების ტენდენციას. 2015 წელს სასამართლომ დაადგინა, რომ ჰომოსექსუალი წყვილების აღიარებისთვის საჭირო სამართლებრივი ნორმების არარსებობა არღვევს კონვენციის მე-8 მუხლს - პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლებას.¹⁶ ქორწინების თანასწორობის თეორიული აკრძალვით, მაშინ როცა არ

¹³ პრემიერ-მინისტრი პირობას დებს, რომ არჩევნების შემდეგ განხორციელებენ ცვლილებას კონსტიტუციაში ქორწინების თაობაზე, Civil Georgia, თბილისი, 24 აგვისტო, 2016, <http://civil.ge/geo/article.php?id=30563&search=>

¹⁴ ტრანსგენდერი ქალის დაჭრის შემდეგ ხელისუფლებას სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების აღკვეთისაკენ მოუწოდებენ, Civil Georgia, თბილისი, 17 ოქტომბერი, 2016, <http://civil.ge/geo/article.php?id=30707&search=>

¹⁵ ქორწინების ცნების განსაზღვრა: ევროპული სტანდარტები და ქართული გამოწვევები, „სამართიანი არჩევნები, 7 აპრილი, 2017, <http://www.isfed.ge/main/1212/geo/>

¹⁶ Oliari and Others v. Italy

არსებობს ერთი და იმავე სქესის წყვილების სამართლებრივი აღიარების რაიმე ფორმა, საქართველო წინააღმდეგობაში მოვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებთან.

თუ ქორწინებასთან დაკავშირებული ცვლილებები კონსტიტუციაში აისახება, კონსტიტუციამ უნდა შექმნას ასევე ერთი და იმავე სქესის წყვილების სამოქალაქო პარტნიორობის გარანტიც. საკონსტიტუციო კომისიის წევრმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ლგბტ და თანასწორობის უფლებადამცველ ორგანიზაციებთან ერთად წარმოადგინეს შემთავაზება, რომ კონსტიტუციაში ქორწინების შესახებ დებულებას დაემატოს შემდეგი წინადადება: „თანაცხოვრების სხვა ფორმები რეგულირდება კანონით“.¹⁷ სამოქალაქო პარტნიორობის ჩარჩოს შემუშავებით, ერთი და იმავე სქესის მქონე პირთა ქორწინების კონსტიტუციურად აკრძალვა აღარ იქნება აღქმული როგორც ლგბტ თემის უფლებების შეზღუდვა და კანონმდებლობით ხელმისაწვდომი იქნება მნიშვნელოვანი უფლებრივი გარანტიები (მემკვიდრეობის უფლება, საკუთრების უფლება, ურთიერთ რჩენის ვალდებულება, პატიმრის და ჰოსპიტალიზირებული პარტნიორის მონახულების უფლება, ა.შ). 13 ორგანიზაციის ერთობლივ განცხადებაში მოხსენიებულია ხორვატიის მაგალითი, სადაც ერთი და იმავე სქესის პირთა ქორწინების კონსტიტუციით აკრძალვას თან ახლდა ერთი და იმავე სქესის წყვილების სამოქალაქო პარტნიორობის შესახებ კანონის მიღება. მიუხედავად ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაციების შეთავაზება არ გაიზიარა კომისიის სამუშაო ჯგუფმა.

ქორწინების საკითხთან ერთად, თანასწორობის რეალური უზრუნველყოფისთვის, კონსტიტუციის პროექტის მე-11 მუხლი (არსებულ კონსტიტუციაში მე-14 მუხლი) დისკრიმინაციის ამკრძალავი ნიშნების ჩამონათვალში ნათლად მოიცავდეს სექსუალურ ორიენტაციას და გენდერულ იდენტობას. პარლამენტის თავმჯდომარე ეწინააღმდეგებოდა არადისკრიმინაციული ფაქტორების სიის გაზრდას და მასში სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული იდენტობის შეტანას იმ არგუმენტით, რომ ამ ნიშნების შეტანა კონსტიტუციაში გამოიწვევდა სპეკულაციას საზოგადოების გარკვეული ჯგუფების მხრიდან. ეს არგუმენტი მიუღებელი და არადამაჯერებელია, რადგან ცვლილებების მთავარი მიზანი საქარველოს ყველა მოქალაქის დაცვის უზრუნველყოფა უნდა იყოს, მათ შორის ლგბტ თემის, რომელიც დისკრიმინაციის ყველაზე ხშირი სამიზნეა.

რეკომენდაცია:

- კონსტიტუციაში არ უნდა აისახოს ჰომოფობიური განწყობით მოტივირებული ცვლილებები და შესაბამისად დაუშვებელია ქორწინების ისეთი განმარტება, რაც ცალსახად კრძალავს ერთი და იმავე სქესის პირთა ქორწინებას;
- კონსტიტუცია უნდა უზრუნველყოფდეს ერთი და იმავე სქესის პირთა და ჰეტეროსექსუალი წყვილების უფლებების დაცვას, ვინც არ იმყოფებიან ქორწინებაში. შესაბამისად, კონსტიტუცია უნდა უშვებდეს სამოქალაქო პარტნიორობას;
- საკონსტიტუციო ცვლილებათა პაკეტის მე-11 მუხლი უნდა გაფართოვდეს და მასში შევიდეს სექსუალურ ორიენტაცია და გენდერული იდენტობა, როორც დისკრიმინაციის დაუშვებლობის საფუძვლები.

¹⁷ 13 არასამთავრობო ორგანიზაციის ერთობლივი განცხადება, მოსაზრებები საკონსტიტუციო ცვლილებებზე ქორწინებასთან დაკავშირებით, თბილისი, 10 აპრილი, 2017, <http://www.isfed.ge/main/1213/geo/>

დ. საკონსტიტუციო სასამართლოში საჩივრის შეტანა

საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, იკრძალება საკონსტიტუციო სასამართლოში საჩივრის შეტანა არჩევნების მარეგულირებელი ნორმების არაკონსტიტუციურობის შესახებ, საარჩევნო წელს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ეს ნორმა მიღებული იქნა არჩევნების წინა წელს. ასევე იკრძალება არჩევნების მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა არჩევნებამდე 60 დღით ადრე. მაშასადამე, წინასაარჩევნო პერიოდში შეუძლებელი იქნება საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის წარდგენა იმ ნორმატილი აქტების არაკონსტიტუციურად ცნობის შესახებ, რომელიც შეიძლება არსებით გავლენა ახდენდეს საარჩევნო პროცესზე.

საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება ძაან მნიშვნელოვანია. ეს არის გარანტია იმისა, რომ არჩევნები არ ჩატარდება არაკონსტიტუციური ნორმების საფუძველზე. გაუგებარია თუ რატომ გახდა აუცილებელი ამ შეზღუდვის შემოღება და რა რისკების თავიდან აცილებას ემსახურება ის.