

საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში: პოლიტიკური პარტიების თვალსაზრისი

Constitutional Reform in Georgia: Insights from Political Parties

ანგარიში მომზადებულია CRRC-ს მიერ

ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტისთვის (NIMD)

A report prepared by CRRC Georgia for the Netherlands Institute for Multiparty Democracy

ეს პუბლიკაცია არ გამოხატავს რაიმე სახელმწიფო ან პოლიტიკურ ინტერესს. პუბლიკაციაში ასახული მოსაზრებები არ არის აუცილებელი ასახედეს NIMD-ის, CRRC-ის ან მათი მმართველების მოსაზრებებს.

This publication is not a reflection of any specific national or political interest . Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of NIMD or CRRC.

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

ოქტომბერი
October
2010



შინაარსი

შინაარსი	2
წინასიტყვაობა	3
შესავალი	5
შეცვალთ თუ მივიღოთ სრულიად ახალი?.....	7
ხელისუფლების დანაწილება.....	8
ძალთა ბალანსი.....	9
სასამართლო რეფორმა.....	11
არჩევნები და პარლამენტი	13
ტერიტორიული მოწყობა და კონფლიქტური რეგიონები.....	15
ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში.....	16
პარტიების დაფინანსება და პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის წახალისება.....	17
დასკვნა.....	18
დანართი 1 – ჩაღრმავებული ინტერვიუს გზამკვლევი.....	21
დებატები საკონსტიტუციო რეფორმაზე საქართველოს რეგიონებში	26

წინასიტყვაობა

2010 წელი საქართველოს დემოკრატიული განვითარებისთვის ერთ-ერთი გადამწყვეტია. სულ მალე საქართველოს პარლამენტი, გადაწყვეტს მიიღოს თუ უარყოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო პროექტი, რომლის შემუშავებაშიც აქტიური მონაწილეობა მიიღეს კომისიის შემადგენლობაში შემავალმა პოლიტიკოსებმა, მეცნიერებმა, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა და სამართლის ექსპერტებმა.

კონსტიტუციის პროექტი, სხვა საკითხების გარდა, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების სახეცვლილ მოდელსა და ძალთა ბალანსის ახალ სისტემას მოიცავს. აქედან გამომდინარე, ეს პროექტი თამამად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს პოლიტიკური კულტურის ახლებურად განსაზღვრისა და საქართველოს მოქალაქეების უფლებების, მოვალეობებისა და თავისუფლებების გაძლიერების მცდელობად.

საკონსტიტუციო რეფორმისადმი საზოგადოების ნდობისა და ლეგიტიმურობის მოსაპოვებლად აუცილებელია მისი მხარდაჭერა ინტელექტუალური საჯარო დებატების მეშვეობით, რომელშიც განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებებისა და მდგომარეობის მქონე ადამიანები მიიღებენ მონაწილეობას. ბოლო თვეების განმავლობაში, აღნიშნული დებატების მხარდაჭერის მიზნით, „ჰოლანდიის მრავალპარტიულმა დემოკრატიის ინსტიტუტმა“ (NIMD) სამოქალაქო საზოგადოებასთან საჯარო დებატებსა და ოპიონიური პარტიების ლიდერებთან ინტერვიუებს გაუწია ორგანიზება.

2010 წლის მაისი-აგვისტოს პერიოდში, „ჰოლანდიის მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტის, საქართველოს წარმომადგენლობაში „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებასთან“ (ISFED) თანამშრომლობითა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის აქტიური მონაწილეობით, 8 საჯარო დებატის ორგანიზებას გაუწია მხარდაჭერა საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში. აღნიშნულ დებატებში მონაწილეობის მისაღებად მოწვეულნი იყვნენ სამოქალაქო საზოგადოებისა და პოლიტიკური ჯგუფების წარმომადგენლები.

ამავე დროს, NIMD დაინტერესებული იყო პროცესში ჩაერთო ის პოლიტიკური ორგანიზაციები, რომელთაც უარი განაცხადეს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასთან თანამშრომლობაზე. არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და მეცნიერებთან ერთად, NIMD-მა შეიმუშავა კითხვარი, რომელიც საკონსტიტუციო რეფორმის უმთავრეს საკითხებსა და კონსტიტუციასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებულ საკითხებს ეხებოდა. „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის“, (CRRC) მხარდაჭერით, NIMD-მა 13 პოლიტიკური პარტია მიიწვია კვლევაში მონაწილეობის მისაღებად და საკონსტიტუციო რეფორმასა და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე საკუთარი მოსაზრების გამოსახატავად.

პარტიების უმეტესობამ კითხვებზე პასუხი ენთუზიამითა და თანამშრომლობისადმი კონსტრუქციული დამოკიდებულებით გასცა. ზოგიერთ მათგანს უკვე ჰქონდა საკუთარი მოსაზრება და პოზიცია საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ. დანარჩენებმა კი, ეს შესაძლებლობა შიდა პარტიული დიალოგის გზით ორგანიზაციის პოზიციის ფართო საზოგადოებისთვის გასაცნობად გამოიყენეს. მაღლობას ვუხდით პარტიების წარმომადგენლებსა და მათ ლიდერებს კვლევაში მონაწილეობისთვის.

ეს ანგარიში შემოსხენებული ოპიონიური პარტიების მოსაზრებების შეჯამებას წარმოადგენს. ანგარიში დაყოფილია თავებად და მოიცავს როგორც შედარებას, ასევე ანალიზს. განხილულ საკითხთა შორისაა როგორც ზოგადი კითხვები საკონსტიტუციო რეფორმაზე და ასევე ისეთი კონკრეტული საკითხები, როგორცაა: ხელისუფლების დანაწილება, ძალთა ბალანსი, სასამართლო რეფორმა, არჩევნები და

პარლამენტი, კონფლიქტური რეგიონები და გერიტორიული მოწყობა, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები და პარტიების დაფინანსება.

დასახელებულ კითხვებზე პასუხების ამ ანგარიშში თავმოყრა, კარგი საფუძველია პარტიების საერთო პოლიტიკური ხედვის გასაცნობად, ისევე როგორც უახლესი და ამომწურავი ინფორმაციის მისაღებად.

ვიმედოვნებთ, რომ ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების დამოკიდებულების გაცნობით ეს ანგარიში უფრო მრავალფეროვანს გახდის საკონსტიტუციო რეფორმაზე მიმდინარე საჯარო განხილვების პროცესს. ამასთანავე, მოხარულნი ვიქნებით, თუ ამ კვლევის შედეგები ხელს შეუწყობს კონსენსუსის მიღებას ისეთ ღირებულ საკითხებზე, რომელმაც ქვეყანა უკეთეს, უფრო მდგრადი და ეფექტური დემოკრატიული ინსტიტუტების მქონე სახელმწიფოდ უნდა აქციოს.

ლევან ცუცქერიძე

NIMD-ის წარმომადგენელი საქართველოში

შესავალი

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია 2009 წლის ივნისში შეიქმნა ახალი და ქართული რეალობისათვის უფრო შესაფერისი კონსტიტუციის შემუშავების შესაძლებლობების წარმოსაჩენად. 1995 წელს მიღებული საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია, ხშირი ცვლილებებისა და ამ ცვლილებების შინაარსის გამო კრიტიკის საგანს წარმოადგენდა. კრიტიკის მიზეზი შესაფერისი ძალთა ბალანსის არარსებობაა, რომელიც განსაკუთრებით პრეზიდენტისა და პარლამენტის ძალაუფლებების შედარებისას ვლინდება. კომისიის შექმნის უმთავრესი მიზანი პოლიტიკურ და სამოქალაქო ჯგუფებს შორის ქვეყნის უმთავრეს საკანონმდებლო აქტზე ფართო კონსენსუსის მიღწევა იყო, რაც უდავოდ ავლია მოქმედ კონსტიტუციას.

საკონსტიტუციო კომისიაში შედიან პოლიტიკური პარტიების, პარლამენტისა და სხვა სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლები, არასამთავრობო ორგანიზაციების ფართო სექტორი, ექსპერტები, მთავრობისა და პრეზიდენტის ადმინისტრაციის წევრები. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის შექმნის თავდაპირველი განზრახვა ყველა დაინტერესებული და პოლიტიკური ჯგუფის ჩართვა იყო, არასაპარლამენტო პოლიტიკურმა პარტიებმა კომისიასთან მუშაობაზე უარი განაცხადეს. თუმცა, წარმოდგენილ საკონსტიტუციო პროექტზე საყოველთაო კონსენსუსის მისაღწევად აუცილებელია იმ ორგანიზაციების შეხედულებების გათვალისწინება, რომლებიც კომისიასთან არ თანამშრომლობენ. საყოველთაოდ მისაღები კონსტიტუციის შესაქმნელად, აუცილებელია რეფორმის პროცესში ყველა მნიშვნელოვანი და დაინტერესებული მხარის ჩართვა, მიუხედავად იმისა, თანამშრომლობს თუ არა ესა თუ ის პოლიტიკური ჯგუფი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასთან.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ უკვე გამოაქვეყნა მის მიერ შემუშავებული საკონსტიტუციო პროექტი, რომელიც მოქმედი კონსტიტუციის სახეცვლილ ვარიანტს წარმოადგენს და არა სრულიად ახალ პროექტს.¹ პროცედურის თანახმად, ამჟამად საპარლამენტო განხილვების პერიოდია და პარლამენტი აღნიშნულ პროექტზე წინადადებებსა და შენიშვნებს განიხილავს. სწორედ არსებული რეალობის გათვალისწინებით ჩატარდა „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრისა, (CRRC) და „ჰოლანდიის მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტის, (NIMD) მიერ ჩატარებული ინტერვიუები 13 ოპოზიციურ პარტიასთან, რომელთაც არ მიიღეს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში შესვლის შეთავაზება. ამ პარტიების რიცხვში შედიან როგორც უკვე ჩამოყალიბებული პოლიტიკური პარტიები, ასევე ახლად დაარსებული პოლიტიკური ორგანიზაციები; პარტიები, რომელთაც საარჩევნო წარმატებას მიაღწიეს, ისევე როგორც შედარებით ნაკლები მხარდაჭერის მქონე ორგანიზაციები. მიუხედავად მათი პოლიტიკური პოზიციისა, მნიშვნელოვანია მათი მონაწილეობა საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში და რაც მთავარია, აღნიშნულ საკითხზე მათი მოსაზრებების საჯაროობა. თუ რეფორმის მიზანი წარმატება და საქართველოსთვის უფრო სტაბილური და დაბალანსებული კონსტიტუციის შექმნაა, მაშინ აუცილებელია რაც შეიძლება მეტი და განსხვავებული შეხედულების გათვალისწინება მისი შექმნის პროცესში.

ეს არის პარტიების ჩამონათვალი, რომელთაც ჩატარებულ ინტერვიუში მიიღეს მონაწილეობა:

- კონსერვატიული პარტია
- „ჩვენი საქართველო- თავისუფალი დემოკრატიები“
- რესპუბლიკური პარტია
- ლეიბორისტული პარტია

¹იხილეთ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოქვეყნებული საკონსტიტუციო პროექტი <http://constcommis.gov.ge/uploads/files/proeqti.20.07.pdf>

- გრადიციონალისტები
- პარტია „თავისუფლება“
- მოძრაობა “ სამართლიანი საქართველოსთვის“
- ქალთა პარტია
- მოძრაობა „ერთიანი საქართველოსთვის“
- ხალხის პარტია
- ეროვნული ფორუმი
- „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“
- „ახალი მემარჯვენეები“

პარტია „საქართველოს გზა“ არაერთგზის იყო მოწვეული ინტერვიუში მონაწილეობის მისაღებად, თუმცა კითხვარის არც ერთ საკითხზე ლეგალური პასუხი არ გამოუგზავნია. პარტიამ „დემოკრატიული მოძრაობა - გაერთიანებული საქართველო“ არ უპასუხა მონაწილეობის შესახებ მრავალჯერად მოწვევას .

ინტერვიუ საკონსტიტუციო რეფორმის უმთავრეს ასპექტებს შეეხო და მიზნად ისახავდა პარტიებისგან იდეალური კონსტიტუციის სურათის მიღებას, რომელიც მათი აზრით ყველაზე უკეთ მოერგებოდა საქართველოს რეალობას. ზოგადი თემები, რომელსაც ინტერვიუ შეეხო, მოიცავდა შემდეგ საკითხებს: საკონსტიტუციო რეფორმის საჭიროებას, ხელისუფლების დანაწილებას, ძალთა ბალანსს, სასამართლო რეფორმას, არჩევნებსა და პარლამენტის სტრუქტურას, კონფლიქტურ რეგიონებსა და საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობას, კონსტიტუციით გასათვალისწინებელ უფლებებს, ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკაში და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას. ეს ანგარიში მიზნად ისახავს, გააცნოს მკითხველს პარტიების შეხედულებები გემოთიამოთვლილ საკითხებზე და ხელი შეუწყოს საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ მიმდინარე განხილვებს.

კვლევაში მონაწილე 13 პარტიამ ყველა კითხვაზე პასუხი არ წარმოადგინა. აღსანიშნავია, რომ პასუხები როგორც ლეგალური, ასევე ზედპირული და, რიგ შემთხვევებში, წინააღმდეგობრივიც კი იყო. ასევე რიგ საკითხებზე, მათ შორის ფუნდამენტურ პოლიტიკურ უმცირესობასა და ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების სპეციფიკურ უფლებამოსილებებზე, – პასუხები ან ძალზე ზოგადი, ან გაუგებარი იყო. მიუხედავად იმისა, რომ მოგიერთმა პარტიამ პასუხი გასცა კითხვებზე, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებას, ადგილობრივ თვითმმართველობას და კანონმდებლობას ეხებოდა, მოსაზრებები ბუნდოვანია ან მათი საერთო პოზიციის გამეორებაა. შესაბამისად, პასუხები ზოგიერთ თემაზე, რომელიც კვლევაში იყო გათვალისწინებული, ამ ანგარიშში არ აისახა.

ინტერვიუები ჩატარდა 2010 წლის თებერვალ–აპრილის შუალედში, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ საკონსტიტუციო პროექტში შესაგანი ცვლილებების გამოქვეყნებამდე გაცილებით ადრე. საკონსტიტუციო კომისიის რეკომენდაციები და დასკვნები თითოეული თავის დასაწყისშია მოცემული.

შეცვალთ თუ მივიღოთ სრულიად ახალი?

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოქვეყნებული საკონსტიტუციო პროექტი მნიშვნელოვნად განსხვავდება მოქმედი კონსტიტუციისგან, ის მაინც შორს ღვას სრულიად ახალი პროექტისაგან. კონსტიტუციის მუხლების უმეტესობა, მაგალითად, თავი ადამიანის უფლებებზე, ხელშეუხებელი დარჩა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები – მნიშვნელოვანი და მრავლის მომცველია.

კითხვაზე, სჭირდებოდა თუ არა საქართველოს სრულიად ახალი კონსტიტუცია, თუ უკეთესი იქნებოდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები შესულიყო არსებულ რედაქციაში, პოლიტიკური პარტიების შეხედულებები გაიყო. იმ პარტიების შეხედულებით, რომელთა მოსამრეხითაც საქართველოს სრულიად ახალი კონსტიტუცია სჭირდება, ამის მთავარ მიზეზად მოქმედ კონსტიტუციაში ბოლო წლების განმავლობაში შესული ცვლილებების სიმრავლე დასახელდა. “კონსერვატიული პარტიის” ამრით, საქართველომ „შესაძლებელია“ მიიღოს სრულიად ახალი კონსტიტუცია, რადგან „მოქმედი კონსტიტუციის 80 % სრულ შეცვლას საჭიროებს“. იგივე ამრს იზიარებს პარტია „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“, რომლის განცხადებით, - ამჟამინდელი კონსტიტუცია ცვლილებებით „გააუპატიურეს“, რაც ახალი კონსტიტუციის შემუშავების აუცილებლობას გარდაუვალს ხდის.

პარტიების ნაწილის მოსამრებით, მათთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა არ აქვს საქართველო მოქმედ კონსტიტუციაში შეიგანს ცვლილებებს თუ სრულიად ახალ ვარიანტს მიიღებს. ამით პარტიების ნაწილმა უკმაყოფილება გამოხატა არსებული პოლიტიკური კლიმატის მიმართ. „გრაღიციონალისტები“ მიიჩნევენ, რომ კონსტიტუციის შინაარსი მხოლოდ მაშინ გახდება შესაბამისი „როდესაც ხალხი მას დაემორჩილება“. ხოლო, ლეიბორისტული პარტია მიიჩნევს, რომ მოქმედი ხელისუფლების პირობებში, კონსტიტუციის შეცვლას ან ახალი კონსტიტუციის მიღებას ამრი არ აქვს.

მიუხედავად სეკტიციზმისა, პარტიების უმეტესობის მოსამრებით, მოქმედი კონსტიტუციის შეცვლა წინ გადადგმული ნაბიჯია. პარტიების ნაწილის ამრით, სრულიად ახალი კონსტიტუციის შექმნა საჭირო არ იყო, რესპუბლიკელების, „ჩვენი საქართველო–თავისუფალი დემოკრატიისა“ და „ხალხის პარტიის“ თქმით, მოქმედი თავი ადამიანის უფლებების შესახებ გადახედვას არ საჭიროებს. პარტია „თავისუფლება“ და ქალთა პარტია მიიჩნევენ, რომ კონსტიტუციის შეცვლა აჯობებს ახლის შემუშავებას, რადგან შეცვლა გაცილებით მოკლევადიანი პროცესია. ქალთა პარტიის მოსამრებით, „არსებობს ცუდი საკითხების სასწრაფოდ შეცვლის გადაუდებელი საჭიროება“. ახალი შემარჯვენები კი მიიჩნევენ, რომ ახალი კონსტიტუცია მხოლოდ გერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ უნდა იქნას მიღებული, რომელიც „ახალი საწყისი წერტილი“ და „ძირეული ცვლილება“ იქნებოდა მთელი ქვეყნისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ პარტიების მოსამრები გაიყო იმ საკითხზე, თუ როგორ უნდა შევიდეს ძალაში კონსტიტუცია, ცვლილებებით თუ შეიქმნას სრულიად ახალი, უმეტესობამ ყურადღება მაინც „პოლიტიკურ კონსენსუსზე“ გაამახვილა. პარტიამ „ჩვენი საქართველო–თავისუფალმა დემოკრატიამ“ განაცხადა, რომ კონსენსუსი „კონსტიტუციის სტაბილურობას განაპირობებდა“, ხოლო ეროვნული ფორუმის განცხადებით, კონსენსუსის მიღწევა „ყველაზე მნიშვნელოვანია“. ბევრმა პარტიამ, ასევე სახეცვლილი ან ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, საზოგადოების კრიტიკული შეფასების აუცილებლობას გაუსვა ხაზი. პარტიების უმეტესობამ მოიწონა საპარლამენტო ხმის მიცემა, როგორც კონსტიტუციის დამტკიცების მისაღები მექანიზმი, ბოგიერთმა კი დამატებით რეფერენდუმს მიანიჭა უპირატესობა. რამოლენიმე პარტიამ კი, რეფერენდუმი შეუფერებლად მიიჩნია. „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ თვალსამრისით, რეფერენდუმი გამართლებული იქნებოდა მხოლოდ კონკრეტულ და ზოგად საკითხებზე, ისეთებზე როგორცაა, ქვეყნის მმართველობის ფორმა. კონსერვატიული პარტია კი მიიჩნევს, რომ რეფერენდუმი „უკანასკნელი გზა“ უნდა იყოს. ხალხის პარტია ისლანდიურ მოდელს გეთავაზობს, სადაც პარლამენტი უფლებამოსილია ცვლილებები მიიღოს, მაგრამ შემდგომ ვალამდელი საპარლამენტო არჩევნები უნდა დანიშნოს. ახალმა პარლამენტმა კი უნდა გადაწყვიტოს, მიიღოს თუ არა ცვლილებები კონსტიტუციაში. მსგავსი სცენარი მისაღებია „ახალი შემარჯვენებისთვისაც“, რომლებიც ასევე რეფერენდუმის წინააღმდეგნი არიან და ამავე დროს მიიჩნევენ, რომ ცვლილებები ორი მოწვევის პარლამენტმა უნდა მიიღოს.

ხელისუფლების დანაწილება

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი უფრო ძლიერი ფიგურა ხდება, ხოლო პრეზიდენტის ინსტიტუტის ძალაუფლება შესუსტებულია. ამავდროულად, ცვლილებები მცირედით გაზრდის პარლამენტის ძალაუფლებას. თეორიულად ხელისუფლების ასეთი დანაწილება საქართველოს აქცევს შერეული მმართველობის სახელმწიფოდ. პრემიერ-მინისტრი უკვე აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაურია და მინისტრთა კაბინეტი ანგარიშვალდებულია მის მიმართ. საკონსტიტუციო პროექტის თანახმად, “პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზაციას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს კოორდინაციას და კონტროლს მთავრობის წევრების საქმიანობაზე.” პრეზიდენტი კი კვლავ რჩება შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლად, ქვეყნის მეთაურად და საქართველოს უმაღლეს წარმომადგენლად საგარეო ურთიერთობებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით, შემოთავაზებული პროექტი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სტრუქტურირების ზოგიერთ ასპექტს აწესრიგებს. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მათი ძალაუფლებისა და კომპეტენციის საკითხს ღიად გოვებს. საკონსტიტუციო პროექტში დამატებულია სპეციალური თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც ნათლად განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები და უფლებამოსილებები ცენტრალური ხელისუფლებისგან განცალკევებით დგას. ამავდროულად, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს „საკუთარი და დელეგირებული უფლებები და უფლებამოსილებები“, ფინანსური რესურსები და საკუთრება აქვთ. პროექტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულები დამოუკიდებელი არიან და უნდა მოქმედებდნენ საკუთარი ინიციატივით. მნიშვნელოვანია, რომ ჩანაწერი ასევე მიუთითებს ადგილობრივი საკრებულოების პირდაპირი წესით არჩევაზე. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გარკვეული უფლებამოსილებები, ისევე როგორც მათ განუარგულებაში არსებული ფინანსური რესურსები, კონსტიტუციაში ასახული არ არის. აღნიშნული თავის დებულება განმარტავს, რომ ეს საკითხები „განისაზღვრება კანონით“. ამასთანავე, “აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-გერიტორიული ერთეულებში უმრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი” და “სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.”

საქართველოს მმართველობის ზოგად სისტემასა და ძალაუფლების ვერტიკალურ დანაწილებაზე, პარტიების უმეტესობის ამრიგ ემთხვევა. კვლევაში მონაწილე 13 პარტიდან, 8 მხარს უჭერს საპარლამენტო მმართველობის მოდელს. მათგან ორი (გრადიციონალისტები და „მრეწველები“) აღნიშნავენ, რომ მათთვის სასურველია ეს სისტემა კონსტიტუციური მონარქიის პირობებში არსებობდეს. „მრეწველები“ აქვე დასძინენ, რომ ეს პროცესი გრძელვადიანი იქნება. „ახალი მემარჯვენეები“ მხარს არ უჭერენ საპარლამენტო მოდელს, მაგრამ საკონსტიტუციო მონარქიის მომხრეები არიან, როგორც კი ქვეყნის რეალობა ამის საშუალებას შექმნის.

პარტიების ნაწილი აცხადებს, რომ მხარს უჭერს საპარლამენტო მმართველობის სისტემას, რაც გამოწვეულია საპრეზიდენტო სისტემის შიშით, რომელიც ხალხის პარტიის მოსამრებით „ავტორიტარიზმის წყაროა“. რესპუბლიკელების თვალსაზრისით, საპარლამენტო მოდელი „ნაკლებ რისკებს შეიცავს“ და როგორც ქალთა პარტია აფასებს, ეს მოდელი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კონსენსუსის მიღწევას უწყობს ხელს

ლებორისტული პარტია, პარტია „თავისუფლება“ და „ახალი მემარჯვენეები“ ე.წ. ფრანგულ მოდელს უჭერენ მხარს (შერეული საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელი). პარტია „თავისუფლება“ გაიზიარა წუხილი ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტის სამიშროებაზე, თუმცა, ამავდროულად დასძინა, რომ საპარლამენტო მოდელის შესაბამისი „საკანონმდებლო კულტურა ჯერ საქართველოში არ აღმოცენებულა.“ „ახალი მემარჯვენეებისთვის“, შერეული სისტემა „გარდამავალი ეტაპი“ იქნებოდა, საკონსტიტუციო მონარქიის სისტემაზე გადასასვლელად. მხოლოდ ორი პარტია, „ჩვენი საქართველო–თავისუფალი დემოკრატია“ და

მოძრაობა “ერთიანი საქართველოსთვის“ უჭერს მხარს აშშ-ს გიპის საპრეზიდენტო სისგემას, თუმცა კონკრეტულ მიზეზებს არ ასახელებენ, თუ რატომ იქნებოდა სწორედ ეს მოლეული საქართველოსთვის საუკეთესო გამოსავალი.

ასევე იგრძნობა ამრთა თანხვედრა ლეცენგრალიზაციის საკითხზე. თითოეულმა რესპონდენტმა ისაუბრა ძალაუფლების ცენტრალურიდან ადგილობრივ მთავრობაზე გადაწველების აუცილებლობაზე, ანუ ის, რასაც „ჩვენი საქართველო-თავისუფალი დემოკრატიები“ „დემოკრატიის გარანტს“ უწოდებენ. კონსერვატორები, „ახალი მემარჯვენეები“, „სამართლიანი საქართველო“, „მრეწველები“ და ეროვნული ფორუმი მიუთითებენ არსებულ სისგემურ დარღვევებზე და ამის მაგალითად მოჰყავთ ცენტრალური მთავრობის მიერ შემოსავლების კონტროლი. „ახალი მემარჯვენეები“ აცხადებენ, რომ ამ გზით მთავრობა „ირიბ გავლენას“ ახდენს ადგილობრივ თვითმმართველობებზე და ამიტომაც მიესალმება „მაქსიმალურ ლეცენგრალიზაციას“.

რესპონდენტების უმეტესობას სურს დაინახოს „ცხადი სამღვარი“ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ძალაუფლებას შორის და რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს „რაც შეიძლება მეტი ძალაუფლება მიეცეთ“, რაც „ეროვნული საბჭოს“ მიერ იქნა ხაზგასმული. „სამართლიანი საქართველოს“ ადგილობრივი პოლიციური ერთეულების შექმნა სურს, კონსერვატორებს კი სოციალურ და კულტურულ სფეროებში ფართო ადგილობრივი უფლებების მინიჭება. თუმცა, კონსერვატორები ვერ განმარტავენ, რას შეიძლება ეს უფლებები ნიშნავდეს ან მოიცავდეს პრაქტიკაში. გრადიციონალისტები (ერთ-ერთი ყველაზე მარჯინალური პარტია, რომელმაც კვლევაში მიიღო მონაწილეობა), მიიჩნევენ, რომ საქართველოსთვის შესაფერისი მოლეული, დასავლური გიპის, ესპანეთის ან კანადის მოლეული შეიძლება იყოს. მოძრაობა “ერთიანი საქართველოსთვის“ აცხადებს, რომ სინამდვილეში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას ხელს უშლის პრეზიდენტის მიერ რევიონების რწმუნებულების დანიშვნა. პარტიის მოწოდებით, თითოეული მერი და გუბერნატორი პირდაპირი წესით უნდა იქნას არჩეული და სწორედ ეს შეუწყობს ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას. თუმცა, არც ერთმა პარტიამ არ დააკონკრეტა, თუ როგორ შეიძლება ლეცენგრალიზაციის განხორციელება (რესპუბლიკელების გარდა, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ დაახლოებით 350 ადგილობრივი ერთეულისგან შემდგარი ასიმეტრიული სისგემა უნდა არსებობდეს).

ძალთა ბალანსი

როგორც უკვე აღინიშნა, კომისიის მიერ შემოთავაზებული პროექტი პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლებას მრდის. ასევე გარკვეულწილად იზრდება პარლამენტის ძალაუფლება, მაგალითად, პარლამენტის წევრების მხრიდან მინისტრებზე შედამხედველობის ფუნქციის გაზრდის მეშვეობით. პროექტის მიხედვით, პარლამენტში უმრავლესობით გასული პარტია პრემიერის კანდიდატურას ასახელებს, რომელსაც შემდგომ პარლამენტი ამტკიცებს აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლებთან ერთად. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისათვის საჭირო პროცესის დასაწყებად პარლამენტის წევრთა ორი მეხუთედის თანხმობა იქნება საჭირო. წინადადების შეგანიდან ოცდაათი-ოცდათხუთმეტი დღის გასვლის შემდეგ, როდესაც პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტი მხარს დაუჭერს უნდობლობის გამოცხადების წინადადებას, პარლამენტი პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას უყრის კენჭს.

საკონსტიტუციო პროექტი ლეგალურად აღწერს კომპლექსურ პროცედურას, რომლითაც პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა და ახალი არჩევნების დანიშვნა. თუ პარლამენტი, არჩევნების ან უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ ვერ ახერხებს მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებას, რამოლენიმი თვის განმავლობაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს ორგანო.

ახალი პროექტის მიხედვით, პარლამენტი აღარ არის ვალდებული მხედველობაში მიიღოს პრეზიდენტის მოსამრეებები კანონპროექტებთან დაკავშირებით. პროექტის თანახმად, “თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას.” კანონი

მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი დაუჭერს. კონსტიტუციური კანონის შემთხვევაში კი ის მიღებულად ჩაითვლება, თუ მხარს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი დაუჭერს.

ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესი თითქმის იგივე რჩება, ისევე როგორც ცვლილებები არ შედის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესში. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პროექტს დაემატა წინადადება, რომლის თანახმადაც - „პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში პარლამენტს კონსტიტუციის 63-ე მუხლითა და კანონით დადგენილი წესით შეუძლია თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი.“

შემოთავაზებული საკონსტიტუციო პროექტის თანახმად, იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს, რომლის შემდგომაც საკითხი დასვენისათვის გადაეცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, დასვენის წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა პარლამენტი განიხილავს და კენჭს უყრის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. „პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება“ თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარი დაუჭირა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ თუ პარლამენტმა ორი კვირის ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია. ამავე დროს, დაუშვებელია იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს.

რესპონდენტები ცალსახად ნეგატიურად აფასებენ არსებულ ძალთა ბალანსის სისტემის ეფექტურობას საქართველოში. „ჩვენი საქართველო—თავისუფალი დემოკრატიის“ განცხადებით, არ ღირს ამ არაეფექტურობაში ხელისუფლების დანაწილების არსებული მექანიზმის დადანაშაულება, რადგან „ის რაც ცუდად განსაზღვრულია, ნებისმიერ შემთხვევაში არ იქნება დაცული“. რესპონდენტების უმეტესობა მიიჩნევს, რომ კონსტიტუცია იმ სახით, როგორც დღეს მოქმედებს, – არაადეკვატურია და ვერ უზრუნველყოფს დაბალანსებული მთავრობის არსებობას. „ეროვნული ფორუმმა“, პრობლემის სათავედ, 2004 წლის წინააღმდეგობრივი შესწორებები დაასახელა, რომლის მიხედვითაც გაიმართა პრეზიდენტის ძალაუფლება პარლამენტზე. რესპუბლიკელების მოსაზრება, რომელთაც მოქმედ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა სურთ, დაემთხვა „ეროვნული ფორუმის“ თვალსაზრისს, რომ თავი, რომელიც ძალთა ბალანსს აწესრიგებს, მთლიანად უნდა შეიცვალოს.

პარტიების უმრავლესობას ერთიანი მოსაზრება აქვთ უფრო დაბალანსებული სისტემის მიღწევის გზებზე. უმეტესობა დაეთანხმა მოსაზრებას, რომ ბიუჯეტის დამტკიცების მოქმედი პროცედურა მისაღები და სწორია. თუმცა, ზოგიერთის მოსაზრებით, პროცესს მეტი დრო უნდა დაეთმოს, რათა ხარჯვითი ნაწილის უფრო ლეგალური წარმოდგენა იყოს შესაძლებელი და პარლამენტს მეტი დრო ჰქონდეს მის განსახილველად.

სხვა საკითხების მსგავსად, პარტიების უმეტესობა თანხმდება, რომ პარლამენტის დათხოვნის პროცედურა უნდა გართულდეს, რაც ალბათ გასაკვირი არ არის, რადგან პარტიების დიდი ნაწილი საპარლამენტო მმართველობას უჭერს მხარს. ქალთა და ხალხის პარტიები მიიჩნევენ, რომ პარლამენტის დათხოვნის უფლება არც ერთ ორგანოს არ უნდა ჰქონდეს და თავად პარლამენტმა უნდა გადაწყვიტოს ვალდებულ არჩევნების დანიშნვის საჭიროება. დანარჩენი რესპონდენტები კი მიიჩნევენ, რომ პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს პარლამენტის დათხოვნის უფლება, თუმცა, მხოლოდ „გამონაკლის შემთხვევებში“ (გრაფიციონალისტები) ან „გამოუვალ“ ვითარებაში („სამართლიანი საქართველოსთვის“). ნიშანდობლივია, რომ პარტიებმა არ განმარტეს კონკრეტულად, რა რა სახის შემთხვევებს გულისხმობდნენ. რესპუბლიკელების მოსაზრებით, პრეზიდენტმა პარლამენტი მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა დაითხოვოს, თუ იგი ვერ ახლენს სტაბილური მთავრობის ფორმირებას (გარკვეულწილად, ამ მოსაზრებას „ახალი მემარჯვენეებიც“ იმიარებენ), ან ვერ ახერხებს შეკრებას. პარტიები ამტკიცებენ, რომ პარლამენტის დათხოვნის პროცედურა მთლიანად უნდა აისახოს კონსტიტუციაში, რაც ასევე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიდგომაა. ამ საკითხზე ვერ

თანხმდებიან ე.წ. ფრანგული მოდელის მომხრე პარტიები. ლეიბორისტები მიიჩნევენ, რომ პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი სამოგადოებრივი პეტიცია უნდა გახდეს, ხოლო პარტია „თავისუფლების“ მოსამხრებით, საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა უნდა მოხდეს პრემიერის ბრძანების საფუძველზე და საკონსტიტუციო სასამართლოს მხარდაჭერით. ამ ორი პარტიიდან არც ერთმა არ მოისურვა აეხსნა, თუ რაგომ მიიჩნევენ მათ მიერ შემოთავაზებულ სისტემას უკეთესად.

პარლამენტის უფლება, დაითხოვოს აღამსრულებელი ხელისუფლება, რესპონდენტების უმეტესობის თანხმობის საკითხია. კვლევაში მონაწილე ყველა პარტია მიიჩნევს, რომ პარლამენტს მთავრობის წინააღმდეგ უნდობლობის გამოცხადების წინადადებით გამოსვლის უფლება უნდა ჰქონდეს. ზოგერთმა პარტიამ დააკონკრეტა, რომ ეს საკითხი უბრალო უმრავლესობით უნდა გავიღეს. გრადიციონალისტებისა და „სამართლიანი საქართველოს“ განცხადებით კი, თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს ბიუჯეტის დამტკიცებას, ესეც უნდობლობის გამოცხადების საბაბად უნდა იქცეს. „ახალი მემარჯვენეების“ აზრით, უნდობლობის გამოცხადების წინადადება პარლამენტმა ორი მოსმენით უნდა მიიღოს, ერთი თვის ინტერვალში. მიუხედავად ზოგიერთი თანხვედრისა, კომისიის მიერ შემოთავაზებული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა უმნიშვნელოდ, მაგრამ მაინც გართულებულია პარტიების წინადადებებისაგან განსხვავებით.

ქალთა პარტია და „ჩვენი საქართველო–თავისუფალი დემოკრატიები“ ასევე ფიქრობენ, რომ პრემიერის მთავრობის დათხოვნის უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს. ასეთი დამოკიდებულება გასაკვირი არ არის, რადგან პარტია „ჩვენი საქართველო–თავისუფალი დემოკრატიები“ საპრემიერო მოდელს უჭერს მხარს. თუმცა, უცნაური და არაგრადიციული მოსაზრება გაუღერდა ქალთა პარტიისგან, რომელიც ძლიერ საპარლამენტო მოდელს უჭერს მხარს. პარტია „თავისუფლება“ არ აკონკრეტებს რა მექანიზმებით შეიძლება მთავრობის გადაყენება, თუმცა აღნიშნავს, რომ პარლამენტმა მხოლოდ „სახიფათო“ ვითარებებში უნდა გადააყენოს მთავრობა.

პრემიერის იმპიჩმენტის პროცედურაზე, სხვა საკითხებისგან განსხვავებით, პარტიებს შორის აშკარა სხვადასხვაობაა. „ჩვენი საქართველო–თავისუფალი დემოკრატიები“, კონსერვატორები, რესპუბლიკელები და მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“ ეთანხმებიან მოქმედ კონსტიტუციურ ჩანაწერებს იმპიჩმენტის საკითხზე, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი კენჭს უყრის წინადადებას იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყების შესახებ, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამელით, მას შემდეგ, რაც პრემიერი დამნაშავედ იქნება ცნობილი. სხვა პარტიები კი იმპიჩმენტის პროცედურის გამარჯვებას უჭერენ მხარს. „ახალი მემარჯვენეების“ მიერ შემოთავაზებული სისტემის მიხედვით, პარლამენტის წევრების ერთ მესამედს ექნება პარლამენტში პრემიერის იმპიჩმენტის წინადადებით შესვლის საშუალება, რაც შემდგომ კენჭისყრაზე წევრთა ორი მესამედის მიერ უნდა იყოს მხარდაჭერილი და ამის შემდგომ საკითხი პარლამენტიდან რეფერენდუმზე გადაინაცვლებს. თუ რეფერენდუმზე მოსახლეობა არ დაუჭერს მხარს პრემიერის იმპიჩმენტს, პარლამენტს არ ექნება უფლება იმპიჩმენტის წინადადებით მომავალი ერთი წლის განმავლობაში შევიდეს პარლამენტში. ამავე დროს, ინიშნება ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნები. ლეიბორისტები, პარტია „თავისუფლება“ და ქალთა პარტია ფიქრობენ, რომ პარლამენტს იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება სასამართლოს თანხმობის გარეშე უნდა შეეძლოს, ხოლო გრადიციონალისტები, შემდგომი განმარტების გარეშე მიიჩნევენ, რომ პრემიერი „მუდმივად უნდა გრძნობდეს იმპიჩმენტის საშიშროებას“.

სასამართლო რეფორმა

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემოთავაზებული კონსტიტუციის პროექტი სასამართლო რეფორმის დეტალებს არ ასახავს და ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტსაც არ ახსენებს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ პროექტით გათვალისწინებულია პრემიერის მიერ „კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის

უმაღლესი საბჭოს წევრებს, “ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის მოქმედი წესის თანახმად, მოსამართლეების დანიშვნისა და გათავისუფლების პასუხისმგებლობა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ეკისრება. ამავე დროს, პროექტის თანახმად, მოსამართლეები უვადოდ ინიშნებიან. შუონსტიგუციო პროექტის თანახმად, “მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნის, თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და კანონით.” ხოლო “მოსამართლის უვადოდ გამწესებამდე კანონით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს მოსამართლის გამწესება განსაზღვრული ვადით, არაუმეტეს 3 წლისა. “

სასამართლო რეფორმა ყველაზე დიდი ღვაწლი საგანია საქართველოში და გასაუვირი არაა, რომ რესპონდენტები ამ საკითხზე მოსაზრებების საკმაოდ ფარგო სპექტრს გვთავაზობენ. რესპონდენტების მიერ განხილული იქნა ყველა ისეთი ძირეული საკითხები, როგორცაა: თუ ვინ უნდა ნიშნავდეს მოსამართლეებს უზენაეს სასამართლოში, მათი კომპეტენციები და თანამდებობაზე ყოფნის ვადები, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის დადებითი მხარეები. პარტიების მიერ გამოთქმული განსხვავებული მოსაზრებების გათვალისწინებით, ცხადი ხდება, რომ ეს ის სფეროა, სადაც კონსენსუსის მიღწევა ყველაზე ხანგრძლივი მოლაპარაკებების პროცესის შედეგად მოხდება.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის წესთან დაკავშირებით კი, პარტიების მოსაზრებები მნიშვნელოვნად იყოფა. ოთხი პარტია (რესპუბლიკელები, ლეიბორისტები, მოძრაობა „ერთიანი საქართველოსთვის“ და „მრეწველები“) აცხადებენ, რომ მოსამართლეების კანდიდატურა პარლამენტის წინაშე დასამტკიცებლად პრეზიდენტმა უნდა წარადგინოს. მოძრაობას „სამართლიანი საქართველოსთვის“ კი მიაჩნია, რომ ეს ფუნქცია აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში უნდა შედიოდეს. სხვა პარტიების ამრით კი, პარლამენტს უნდა ჰქონდეს ექსკლუზიური უფლება წარადგინოს მოსამართლეები (ხალხისა და ქალთა პარტიები), ან მოსამართლეები დამოუკიდებელი სტრუქტურის მიერ უნდა დაინიშნონ („ჩვენი საქართველო–თავისუფალი დემოკრატია“, კონსერვატორები, პარტია „თავისუფლება“ და „ახალი მემარჯვენეები“), როგორც ეს ამჟამად ხდება. გრადიციონალისტები კი მიიჩნევენ, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები არჩევითი უნდა იყოს.

ასევე განსხვავდებოდა მოსაზრებები მოსამართლეთა დანიშვნის ვადების შესახებ. თუ მრეწველები, ხალხის პარტია და მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“, კონსერვატორები „ახალი მემარჯვენეები“ და „ჩვენი საქართველო– თავისუფალი დემოკრატია“ მხარს უჭერენ მოსამართლეთა უვადო დანიშვნას, სასამართლოს დამოუკიდებლობის შენარჩუნების მიზნით, სხვა პარტიები მოსამართლეთა 20,15,10 და თუნდაც 5 წლით დანიშვნას უჭერენ მხარს (პარტია „თავისუფლება“ და რესპუბლიკელები). საინტერესოა რომ პარტიები, რომლებიც უვადოდ დანიშვნას უჭერენ მხარს იმ პრინციპით ხელმძღვანელობენ, რომ მოსამართლეები აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან თანამდებობის დაკარგვის საშიშროებას არ უნდა განიცდიდნენ. ისინი კი ვინც მცირე ვადით დანიშვნის მომხრეები არიან, მიიჩნევენ რომ ამით მოსამართლეთა პროფესიონალიზმი წახალისდება და არაკომპეტენტური მოსამართლეების გათავისუფლების შესაძლებლობა გაჩნდება. პარტიების უმრავლესობა დაეთანხმა მოსაზრებას, რომ სისხლის სამართლის დანაშაულში დამნაშავედ ცნობის შემთხვევაში, მოსამართლეები, თანამდებობიდან უნდა იქნან გათავისუფლებულნი.

მოსამართლეების დანიშვნის საკითხზე ყველა პარტიას არ ჰქონდა მკვეთრად ჩამოყალიბებული აზრი. პარტია „თავისუფლება“ „არ იყო ღარწმუნებული“ თუ ვის უნდა დაენიშნა მოსამართლეები, ხოლო ხალხის პარტიამ განაცხადა რომ ეს „რთული საკითხია და ის სფეროა სადაც ისინი,, სხვა ძალებთან კომპრომისის მიღწევას“ ისურვებდნენ.

ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტმა, რომელიც უახლოეს მომავალში საქართველოში გარეგნული სახის დანაშაულებებზე იქნება შემოღებული, ასევე ამრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. გრადიციონალისტები, პარტია „თავისუფლება“, „ხალხის პარტია“ და მოძრაობა „ერთიანი საქართველოსთვის“ მიესალმებიან ნაფიც მსაჯულთა სისტემის შემოღებას. მაგალითად, ხალხის პარტია განმარტავს, რომ ნაფიც მსაჯულთა სისტემამ დიდი როლი შეასრულა აშშ–ს დემოკრატიული სისტემის განვითარებაში და შესაძლებელია ასევე დადებითად აისახოს ქართულ რეალობაზე. პარტია თავისუფლებამ განაცხადა, რომ ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი სასამართლო ხელისუფლებას აღმასრულებელი ხელისუფლების გემოქმედებისაგან დაცავდა. ორივე, კონსერვატორები და მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“ საეჭვოდ ოპტიმისტურად არიან განწყობილნი. სამართლიანმა საქართველომ განაცხადა, რომ მსაჯულებმა შეიძლება ხელი შეუშალონ

„მოქალაქის 15 წლით თავისუფლების აღკვეთას [რომელიც] დამონტაჟებული ვიდეო-ჩანაწერის ნაწყვეტს ეფუძნება. “ამავე დროს ფრთხილობენ და მიიჩნევენ, რომ მსაჯულთა სისტემა მის საბოლოო დანერგვამდე კარგად უნდა იქნას შესწავლილი. კონსერვატორები ეთანხმებიან ამრს, რომ მსაჯულები ნაბიჯ-ნაბიჯ უნდა შევიდნენ სასამართლო სისტემაში. სხვა პარტიები სეპეტიკურად არიან განწყობილნი ნაფიც მსაჯულთა სისტემის მიმართ. ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიის მოსაზრებით, მსაჯულთა სისტემა „ძალზე ნაადრევია“ საქართველოსთვის არსებული სისტემის გათვალისწინებით და აუცილებელია „კორუფციის აღმოფხვრა“ სანამ მსაჯულები მუშაობას შეუდგებიან. სხვა პარტიებმა მიუთითეს ნეპოტიზმისა და ნაფიც მსაჯულთა სისტემის კორუფციის საშიშროებაზე. რესპუბლიკელების მოსაზრებით, საქართველო „მეღმეტად პატარა ქვეყანაა“ ნაფიც მსაჯულთა სისტემისთვის, რადგან „ყველა ყველას იცნობს“. იგივე ამრს იმბარებენ მრეწველები, ახალი მემარჯვენეები და ეროვნული ფორუმი. ლეიბორისტები აცხადებენ რომ მოწმის (ან დაუშვით მსაჯულის) დაცვის მექანიზმის საქართველოში არ არსებობს. ქალთა პარტიის მოსაზრებით, ნაფიც მსაჯულთა სისტემა „მეღმეტად ძვირად ღირებული“ იქნება ქვეყნისთვის და მისი დანერგვა „მხოლოდ პიარ-კამპანიის ნაწილია“.

არჩევნები და პარლამენტი

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემოთავაზებული ცვლილებები არ ცვლის არსებულ საარჩევნო სისტემას და პარლამენტის სტრუქტურას, გარდა იმ ჩანაწერისა, რომლის თანახმადაც პრეზიდენტი „პარლამენტს წარუდგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებს“. მოქმედი კონსტიტუციით (მუხლი 4.), გათვალისწინებულია ორპალატიანი პარლამენტის შემოღება გერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდგომ; ეს საკითხი პარტიების უმეტესობამ არაერთხელ წამოჭრა. საკითხები, რომელიც საარჩევნო სისტემის გარშემო არსებობს, საარჩევნო კოდექსზე მომუშავე გეპეტიკურმა ჯგუფმა უნდა განიხილოს, რომელიც ექსპერტებს, მთავრობის წარმომადგენლებს, პარლამენტის ოპოზიციურ წევრებსა და არასაპარლამენტო ოპოზიციის ზოგიერთ წარმომადგენელს აერთიანებს.

საარჩევნო სისტემის შეფასებისას, პარტიები უმეტესად ნეგატიურები იყვნენ. მრეწველებისა და ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიის ამრით, საარჩევნო სისტემა „კარგია ფურცელზე“, მაგრამ მისი განხორციელება პრაქტიკაში რადიკალურად განსხვავებულია. ხალხის პარტიაში განაცხადა, რომ საქართველო „ბრძვის“ რათა დაძლიოს გაყალბებული არჩევნების ისტორია და „მიადწიოს არჩევნების სამართლიანად ჩატარების პირველ პრეცედენტს“. სამართლიანი საქართველოს მოსაზრებით კი, საარჩევნო სისტემა იმდენად მნიშვნელოვანი არ არის რამდენადაც „საქართველოს ხელისუფლების არჩევნების გზით შეცვლა“. კონსერვატორები, პარტია თავისუფლება და გრადიციონალისტები ფიქრობენ, რომ სისტემა მთლიანად შეცვლას მოითხოვს და ახლად შემუშავებული სისტემა კონსტიტუციაში უნდა აისახოს და თუ გრადიციონალისტების სიგყვებს მოვიშველიებთ, ისე რომ, „ქვაში იყოს გამოყვითილი“. ახალი მემარჯვენეებიც მხარს უჭერენ საარჩევნო სისტემის ზოგიერთი ასპექტის კონსტიტუციაში ასახვას, როგორცაა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების დანიშვნისა და ამომრჩეველთა ღირებულების ღირებულების წესები. ახალი მემარჯვენეები ასევე მიიჩნევენ, რომ ამომრჩეველთა პირადობის დასადგენად ბიომეტრიული მონაცემები უნდა იქნას გამოყენებული. ეროვნული ფორუმი წინააღმდეგია საარჩევნო სისტემა კონსტიტუციაში განისაზღვროს.

საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებთან დაკავშირებით, პარტიები საკუთარ მოსაზრებების გამოთქმისას ხელმძღვანელობდნენ მმართველობის იმ სისტემით, რომელიც, მათი ამრით, საქართველომ უნდა აირჩიოს. პარტიების უმრავლესობა ემხრობა მოსაზრებას, რომ საპარლამენტო არჩევნებისთვის საარჩევნო ბარიერმა უნდა დაიწიოს. მრეწველები და კონსერვატორები ბარიერის გაუქმების წინააღმდეგობით გამოდიან. ქალთა პარტია, მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“, და კონსერვატორები მიიჩნევენ, რომ, რაც მეტი პარტია იქნება წარმოდგენილი პარლამენტში მით უკეთესი იქნება ეს დემოკრატიისთვის. იგრძნობოდა რომ ამ პარტიებმა ან არ იცოდნენ ან მხედველობაში არ იღებდნენ დაბალი საპროცენტო ბარიერის ისეთ პოტენციურ საშიშროებებსა და უარყოფით მხარეებს, როგორცაა სუსტი კოალიციები და გადაწყვეტილებების მიღების

გაჭიანურებული პროცესი. რესპუბლიკელები იზიარებენ ამ საშიშროებების არსებობას და აცხადებენ, რომ „უმჯობესია შედარებით სახეცვლილ გზაზე ვიაროთ სანამ გარკვეულ შედეგებს არ მივაღწევთ და ამავე დროს შევამციროთ არასტაბილურობა და რისკის საშიშროება“.

ზოგადად, პარტიების უმეტესობა, ემხრობა პრეზიდენტის არჩევის იმ სისტემას, სადაც კანდიდატს ხმების 50 %-ის მიღება ან განმეორებით არჩევნებში მონაწილეობა მოეთხოვება. თუმცა, კონსერვატორებმა, განაცხადეს რომ ისინი მხარს უჭერენ პრეზიდენტის პარლამენტის მიერ დანიშვნას და ხალხის პარტია კი ეწინააღმდეგება პრეზიდენტის ინსტიტუტს როგორც ასეთს. საინტერესოა რომ პარტიების უმეტესობამ რომელიც, მმართველობის საპარლამენტო მოდელს ემხრობა, განაცხადა რომ მოქმედი პირდაპირი არჩევნების სისტემა მათთვის მისაღებია. მხოლოდ კონსერვატორები აკონკრეტებენ, რომ პრეზიდენტი პარლამენტმა უნდა დანიშნოს, როგორც ეს საპარლამენტო რესპუბლიკებშია მიღებული.

პარლამენტის სტრუქტურაზე, მის შემადგენლობაზე და პარლამენტის წევრების არჩევის წესზე ლეგალური კითხვების დასმისას, რესპონდენტთა აზრები მნიშვნელოვნად გაიყო. შეიღმა პარტიამ (კონსერვატორები, ლიბერალისტები, გრადიციონალისტები, პარტია თავისუფლება, მოძრაობა სამართლიანი საქართველოსთვის, ქალთა პარტია და ეროვნული ფორუმი) ორპალატიან პარლამენტს დაუჭირა მხარი, ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატები, ახალი მემარჯვენეები, რესპუბლიკელები და პარტია თავისუფლება კი ერთპალატიან პარლამენტს ემხრობიან. თუმცა, პარტიებმა აქვე აღნიშნეს, რომ გერიგორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, როდესაც აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი კვლავ დაუბრუნდებიან საქართველოს იურისდიქციას, ისინი მხარს დაუჭერენ ორპალატიან პარლამენტზე გადასვლას – რაც უკვე ასახულია კონსტიტუციაში. პარტიების უმეტესობა მიიჩნევს, რომ ორპალატიანი პარლამენტი საქართველოს რეგიონების ინტეგრაციის წინ წამოწევაში დაეხმარება, და ასევე, დადებით როლს შეასრულებს აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტების მოგვარების სამშვიდობო პროცესში.

გრადიციონალისტები, ლიბერალისტები, პარტია თავისუფლება, ქალთა პარტია, ეროვნული ფორუმი და მოძრაობა სამართლიანი საქართველოსთვის, ყველა ეთანხმება პროპორციული წესით არჩეულ ქვედა პალატას და მაკორიგარული სისტემით არჩეულ ზედა პალატას პარლამენტში. უმეტესობა ასევე იზიარებს აზრს, რომ ქვედა პალატა ასი, ხოლო ზედა 50 წევრისგან უნდა შედგებოდეს. ეროვნული ფორუმის განმარტებით, ორპალატიანი შერეული სისტემა კარგი საშუალება იქნებოდა ეროვნული და ადგილობრივი საკითხების განსაცალკევებლად. ქვედა პალატა, რომელიც პარტიული სიით გასული პარლამენტის წევრებისგან შედგება, ქვეყნის მასშტაბით მოქმედი პარტიების ინტეგრაციას გამოხატავს, ხოლო ზედა პალატის წევრები, რომლებიც პირდაპირი წესით იქნებიან არჩეულნი ადგილობრივი გერიგორიული ერთეულებიდან, რეგიონულ ინტეგრაციას გაუწევენ ლობირებას. ასეთი მოწყობა ამჟამად ასახულია მოქმედი კონსტიტუციის მეოთხე მუხლში, თუმცა ძალაში მხოლოდ გერიგორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ შევა. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ამ მუხლის შეცვლას დადებითად არ აფასებს.

საქართველოს პარლამენტს ამჟამად 150 წევრი ჰყავს, მხოლოდ მრეწველები და ახალი მემარჯვენეები უჭერენ მხარს პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ზრდას. ახალმა მემარჯვენეებმა განმარტეს, რომ ისინი ისურვებდნენ პარლამენტის წევრთა ისეთ რაოდენობას, სადაც 100 წევრი პროპორციული სისტემით აირჩევა, ხოლო დანარჩენი გერიგორიული ერთეულებიდან, ამ ერთეულებში მცხოვრები მოქალაქეების მიერ. მრეწველების განმარტებით, 150 პარლამენტის წევრი საკმარისი არ არის საკანონმდებლო ორგანოს აღეკვამური ფუნქციონირებისთვის და რიცხვი „მინიმუმ ორასამდე“ უნდა გაიზარდოს. მეორეს მხრივ, მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის 100 კაციან, ერთპალატიან პარლამენტს უჭერს მხარს, თუმცა არ განმარტავს რა მიზეზით ემხრობა ასეთ მოდელს. იმ პარტიებს შორის, რომელთაც ერთპალატიანი პარლამენტი სურთ, მრეწველები, პარლამენტის პარტიული სიით დაკომპლექტებას უჭერენ მხარს; ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატები და ახალი მემარჯვენეები მხარს შერეულ ხმის მიცემის სისტემას უჭერენ, რომლის მიხედვითაც პარლამენტის წევრები პარტიული სიითა და ერთმანდატიანი გერიგორიული ერთეულებიდან აირჩევიან (ეს გარკვეულწილად, მოქმედი სისტემის მსგავსია). მხოლოდ რესპუბლიკელები უჭერენ მხარს ერთადერთი გადაცემადი ხმის მიცემის სისტემას, რაც მათი აზრით, ამომრჩეველთა თანასწორობას გააუმჯობესებს.

გერიგორიული მოწყობა და კონფლიქტური რეგიონები

როგორც უკვე აღინიშნა, კომისიის მიერ შემოთავაზებული პროექტი ლეგალურად არ ასახავს ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურას. პროექტი ასევე არ ეხება საქართველოს ზოგად გერიგორიულ მოწყობას. ამჯამად მოქმედი კონსტიტუცია განსაზღვრავს საქართველოს, როგორც „ერთიანს“, თუმცა იქვე აღნიშნულია, რომ „ საქართველოს გერიგორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით... ქვეყნის მთელ გერიგორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“ შემოთავაზებული პროექტი არ შეიცავს გერმინს „ოკუპირებული გერიგორიები“, აფხაზეთის მოიხსენიებს როგორც „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას.“ ამავე დროს „აფხაზეთის ა/რ უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს.

კვლევაში მონაწილე პარტიებიდან მხოლოდ ჩვენი საქართველო– თავისუფალი დემოკრატიები და ქალთა პარტია არიან ერთმნიშვნელოვნად საქართველოს გერიგორიული მოწყობის უნიტარული სისტემის მომხრე. ქალთა პარტია ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის უფლებამოსილებების გამრღის მომხრეა, თუმცა არ აკონკრეტებს რა სახით. ეროვნული ფორუმი და ახალი მემარჯვენეები ორ ღონიან თვითმმართველობის სისტემას ემხრობიან. ლეიბორისტული პარტია აცხადებს, რომ გერიგორიული მოდელები არ შეიძლება განხილულ იქნას, სანამ საქართველო არ დაიბრუნებს ლეგალურ გერიგორიებს. ყველა სხვა რესპონდენტი რეგიონულ ან ფედერალურ სისტემას უჭერს მხარს. მოძრაობა სამართლიანი საქართველო ფიქრობს, რომ „საქართველო ვერ გადაჩრება, ფედერალური სისტემის დამკვიდრების გარეშე“. რესპუბლიკელები კი, რომლებიც „ასიმეტრიული რეგიონალიზმის“ მოდელს გეთავაზობენ, მიიჩნევენ რომ ცენტრალური ხელისუფლების შესუსტება აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის სამშვიდობო პროცესის ნაწილი უნდა გახდეს. ჩვენი საქართველო - თავისუფალი დემოკრატიებიც კატალონიის მაგალითს განიხილავენ, როგორც შესაძლო მოდელს. გრადიციონალისტებიც ფედერალურ სისტემას უჭერენ მხარს, ასიმეტრიული კომპეტენციებით, ისევე და ისევე რეინტეგრაციის მხარდაჭერის მიზნით. მათ მაგალითად ესპანეთის ბასკეთი და კატალონია მოჰყავთ. პარტიების უმეტესობა თითქოს მხარს უჭერს ფედერალურ სისტემაზე გადასვლას, არა იმიტომ რომ თავად სისტემა მოსწონთ, არამედ ქვეყნის გერიგორიული მთლიანობის აღდგენის მხარდაჭერის მიზნით. ამავე მიზეზით, პარტიების უმრავლესობა ორპალატიან პარლამენტს უჭერს მხარს. აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთისათვის სტატუსის განსაზღვრა კონსტიტუციაში ამრთა სხვადასხვაობას იწვევს. ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიები, პარტია თავისუფლება, მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის, და მრეწველები ამ გერიგორიების სტატუსის როგორც „ოკუპირებული გერიგორიების“ განსაზღვრას უჭერენ მხარს და ამ სტატუსის კონსტიტუციაში ასახვა სწორად მიაჩნიათ. კონსერვატორებმა განაცხადეს, რომ ამ რეგიონებს „განსაკუთრებული სტატუსი“ არ უნდა ჰქონდეთ, ხოლო ეროვნული ფორუმი კატეგორიული წინააღმდეგია ამ გერიგორიებს რაიმე „კონსტიტუციური სახელი“ მიენიჭოთ. ბუნდოვანია, ქალთა პარტიის მოსაზრება, რომელიც მიიჩნევს, რომ გერმინ „ოკუპირებულის“ გამოყენება იმის აღიარების მანიშნებელია რომ „[ეს რეგიონები] რუსეთს ეკუთვნის“. რესპუბლიკელები და მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“ ფიქრობენ, რომ ამ რეგიონების სტატუსის ნებისმიერი საკონსტიტუციო განმარტება, გერიგორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესის ნაწილი უნდა იყოს. რესპუბლიკელების მოსაზრებით, ასეთი სტატუსი „სამშვიდობო პროცესის ნაწილი უნდა იყოს და მხოლოდ სამშვიდობო პროცესის შედეგები უნდა აისახოს კონსტიტუციაში“. მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის „კატეგორიული წინააღმდეგია [აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის] სტატუსი განისაზღვროს, იმ ფორმით რაც აფხაზეთისა და ოსებისთვის იქნება მიუღებელი.“ ახალი მემარჯვენეები ამბობენ, რომ ამ რეგიონების სტატუსი, ისევე როგორც გერიგორიული მოწყობის საკითხი „ღიად უნდა დარჩეს“ გერიგორიული მთლიანობის აღდგენამდე. ეს მოსაზრება ისედაც ასახულია მოქმედ კონსტიტუციაში. მსგავს მიდგომას ემხრობა ხალხის პარტია, რომელიც დასავლეთ გერმანიის მაგალითზე მიუთითებს, სადაც სტატუსის ასეთმა განსაზღვრამ გაერთიანების შესაძლებლობა შექმნა.

ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემოთავაზებული პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებები არ შეეხო ადამიანის უფლებების თავს. ასევე აღსანიშნავია, რომ პროექტი არ ცვლის სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობის მოქმედ მოდელს, სადაც მართლმადიდებლური ეკლესიის როლი აღიარებულია როგორც „განსაკუთრებული საქართველოს ისტორიასა და კულტურაში“. მიუხედავად ასეთი ჩანაწერის მართლმადიდებლობა, სახელმწიფო რელიგიის სტატუსს არ ატარებს. შესწორებული პრეამბულა კვლავ შეიცავს მიმართვას „ღვთის“ მიმართ. შესწორებები არ შეიცავს დებულებებს ე.წ. „თავისუფლების აქტზე“ და მხოლოდ პრეამბულაში ჩანაწერით შემოიფარგლება, რომლის თანახმადაც, ქართველი ხალხის ნებაა „დაამყვიდროს ეკონომიკური თავისუფლება“.

ზოგადად, რესპონდენტების უმეტესობა იზიარებს მოსაზრებას, რომ აუცილებელია კონსტიტუციაში ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების ასახვა. ასეთ უფლებებს მიეკუთვნება ადამიანის ინდივიდუალური უფლებები, როგორცაა: სიცოცხლის, საკუთრების, სიგყვის თავისუფლების და ნაკლებად ეხება სოციალურ და კოლექტიურ უფლებებს. კონსერვატორები, მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის, ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიები, რესპუბლიკელები და ხალხის პარტია, ყველა მიიჩნევს, რომ ადამიანის უფლებების თავი მოქმედ კონსტიტუციაში მისაღებია. კონსერვატორებმა, პარტიამ „თავისუფლება“, მოძრაობამ „სამართლიანი საქართველოსთვის“ და ეროვნულმა ფორუმმა განაცხადეს, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში ის უფლებები უნდა დაიცვას, რომელიც გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციითა და (ახალი მემარჯვენეებისა და მოძრაობა სამართლიანი საქართველოს შემთხვევაში) ევროპის ადამიანის უფლებათა ქარტიითაა გათვალისწინებული. მემარჯვენეებმა დასძინეს, რომ კონსტიტუციაში უნდა შევიდეს მედიისა და სახალხო დამცველის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და თავისუფლების“ გარანტიის მექანიზმები.

მხოლოდ ქალთა პარტია მიიჩნევს, რომ ე.წ. სოციალური უფლებები უნდა შევიდეს კონსტიტუციაში. ამ პარტიის განმარტებით, განათლებისა და ჯანდაცვის უფლება მოქალაქეს კონსტიტუციით უნდა მიენიჭოს და ამით პარალელს ავლებს შრომის უფლებებთან. რესპუბლიკელები, მიუხედავად იმისა რომ კმაყოფილნი არიან მოქმედი საკონსტიტუციო ჩანაწერით, მიიჩნევენ, რომ შეცვლილ კონსტიტუციაში რვა საათიანი სამუშაო დღე უნდა შევიდეს.

პოლიტიკური, რელიგიური, ეთნიკური და სხვა უმცირესობების ჯგუფების უფლებების კონსტიტუციაში ასახვაზე პარტიების მოსაზრებები მკვეთრად განსხვავდება. რესპუბლიკელები კონსერვატორები, ლეიბორისტები, მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“, ხალხის პარტია, ახალი მემარჯვენეები და ეროვნული ფორუმი, - ეს ყველა ჩამოთვლილი პარტია წინააღმდეგია უმცირესობების უფლებები კონსტიტუციით იყოს გათვალისწინებული. ახალი მემარჯვენეები მიიჩნევენ, რომ უმცირესობების უფლებები მოქმედი კონსტიტუციით უკვე დაცული იყო. რესპუბლიკელები ფიქრობენ, რომ კონსტიტუცია ისეთი სახით უნდა მოქმედებდეს რომ “ყველა უმცირესობის ჯგუფის კულტურული მითხონილებები დააყმაყოფილოს“. კონსერვატორების აზრით კი, უმცირესობების ინტეგრაცია კონსტიტუციური საკითხი სულაც არ არის. მოძრაობა „სამართლიანი საქართველოსთვის“ ეთანხმება მოსაზრებას, რომ უმცირესობათა უფლებების კონსტიტუციაში ასახვა საჭირო არ არის და ეს შესაბამისი კანონმდებლობის მეშვეობით უნდა წესრიგდებოდეს. ეროვნული ფორუმი და ხალხის პარტია, ორივე მათგანი უფლებებს ინდივიდუალურ კონტექსტში განიხილავენ და არა კოლექტიურში. ყველა პარტია იზიარებს აზრს, რომ კონსტიტუციაში საქართველოს ყოველი მოქალაქის უფლება თანასწორად უნდა დაიცვას, მათი რომელიმე უმცირესობის ჯგუფისადმი კუთვნილებისა და მიუხედავად.

იმ პარტიებს შორის, რომლებიც ემხრობიან უმცირესობათა უფლებების კონსტიტუციაში ასახვას, მხოლოდ ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიებმა განაცხადა, რომ ყველა სახის უმცირესობები დაცულნი უნდა იყვნენ და ასეთი უმცირესობების დასახელება აუცილებელია. გრადიციონალისტები მიიჩნევენ, რომ რელიგიური და ეთნიკური უმცირესობების უფლებები „დაცული უნდა იყოს“. ისინი წინააღმდეგნი არიან სხვა სახის უმცირესობების უფლებების განსაზღვრაზე, თუმცა არ განმარტავენ რატომ. პარტია „თავისუფლება“ აღიარებს უმცირესობათა უფლებების დაცვის აუცილებლობას, მაგრამ ასევე დასძინს, რომ „უმცირესობები

ალიარებული უნდა იყოს კანონით“. მიუთითებს რა ზოგიერთ ევანგელისტურ ქრისტიანულ პრაქტიკაზე, პარტია „თავისუფლება“ აცხადებს, რომ „არავის არ უნდა ჰქონდეს უფლება მოკლას საკუთარი შვილი მხოლოდ იმის გამო, რომ სისხლის გადასხმის არ სწამს“. პარტია „თავისუფლება“ არ განმარტავს, სურს თუ არა უმცირესობათა უფლებები და მოვალეობები კონსტიტუციით განისაზღვროს. ქალთა პარტია, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების უფლებებზე საუბრისას (ასევე უნარშემღებულ პირები და საპარლამენტო უმცირესობა), მომხრეა მათი უფლებები კონსტიტუციით განისაზღვროს, თუმცა სექსუალური უმცირესობების უფლებებს ეს არ უნდა შეეხოს. მსგავსად, მრეწველებიც მიიჩნევენ, რომ „ყველა უფლება უნდა განისაზღვროს ... და აისახოს კონსტიტუციაში“, თუმცა საკუთარ მოსაზრებასთან წინააღმდეგობაში მოვიდნენ, როდესაც კატეგორიულად შეეწინააღმდეგნენ სექსუალური უმცირესობების უფლებების დაცვას. ბუნდოვანება, რაც უმცირესობების უფლებებს ახლავს თან, განსაკუთრებით კი სექსუალურ უმცირესობათა საკითხს, გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ ეს საკითხი საქართველოში ამრთა სხვადასხვაობის საგანია. ნათელია, რომ პარტიები რომელიც მიიჩნევენ რომ, უფლებები უფრო მეტად ინდივიდუალურია ვიდრე კოლექტიური და ეწინააღმდეგებიან უმცირესობების უფლებების განსაზღვრას, უფრო მეტად მსჯელობენ ამ საკითხზე ვიდრე ის პარტიები, რომელიც უმცირესობათა უფლებებს, გარკვეულწილად, დაუფიქრებლად განიხილავდნენ.

რაც შეეხება ეკონომიკურ საკითხებს, რომლებიც კონსტიტუციაში უნდა აისახოს, პარტიების უმეტესობას სურს, ეს საკითხი მხოლოდ ზოგადი პრინციპების სახით შევიდეს. პარტიების უმეტესობა აცხადებს, რომ საკუთრების უფლება დახვეწას მოითხოვს (იმ სახით, რაც მოქმედ კონსტიტუციაშია მოცემული). მოძრაობა სამართლიანი საქართველოსთვის ასევე მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციაში უნდა ჩაიწეროს ეროვნული ბანკის საქმიანობის წესები. პარტია თავისუფლებას სურს კონსტიტუციაში „ეკონომიკის კანონიერი მხარის“ „ზოგადი წესები“ ჩაიწეროს. თუმცა, ეს პარტია არ განმარტავს კონკრეტულად რა წესებზეა საუბარი. მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს, პარტია, რომელიც ბიზნესმენტა ინტერესების დასაცავად შეიქმნა, აცხადებს, რომ კონსტიტუცია „ბიზნესის დაცვის უკეთეს მექანიზმს უნდა შეიცავდეს“. მხოლოდ ლეიბორისტები და ქალთა პარტია ისურვებდნენ ეკონომიკური საკითხების ფართო სპექტრის ასახვას კონსტიტუციაში და აცხადებენ რომ „ყველა ეკონომიკური საკითხი კონსტიტუციაში უნდა აისახოს [...] და ბიზნესმენტა უფლებები ნათლად უნდა განისაზღვროს.“ ლეიბორისტული პარტია არ აკონკრეტებს „ყველა ეკონომიკური საკითხის“ მნიშვნელობას. ქალთა პარტიას კი სურს იხილოს ჩანაწერები დახმარების პროგრამაზე, ანტი-მონოპოლიური მუხლები და სახელმწიფო სტრუქტურებში ხელფასების განსაზღვრის კომპლექსური სისტემა, რომელიც მინიმალური ხელფასს უნდა დაეფუძნოს.

„თავისუფლების აქტის“ შესახებ კითხვას ყველა პარტია ერთმნიშვნელოვნად ნეგატიურად შეხვდა. აქტი წარმოადგენს საკონსტიტუციო ცვლილებების პაკეტს, რომელიც პრემიერმა სააკაშვილმა გასულ წელს წარმოადგინა და ის კონსტიტუციურად აწესრიგებს სახელმწიფო სესხების ლიმიტებს და საზოგადოების განსახილველად გამოაქვს ყველა საგადასახადო ცვლილება და გადასახადების მრდა. ეს პაკეტი მიზნად ისახავს, საქართველოს ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის კონსტიტუციით გამყარებას. ამ წინადადებას, მხოლოდ პარტია „თავისუფლება“ დაუჭირა მხარი, იმ შენიშვნით რომ ყველაფერი რაც ბიზნესს იმიდავს, კარგია საქართველოსთვის. ყველა სხვა პარტია განსაკუთრებით მტრულად იყო განწყობილი ამ აქტის მიმართ, უწოდებდნენ რა მას „ცინიკურს“ (ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიები), „აბსურდულს“ (მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის, ეროვნული ფორუმი) „სულელურს“ (გრადიციონალისტები) და „ხუმრობას“ (კონსერვატორები). რესპუბლიკელებმა განაცხადეს, რომ გადასახადების საკითხზე რეფერენდუმის გამართვა მთავრობის მოქმედების თავისუფლებას შემლუღავს.

სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობების არსებული ფორმით, ყველა რესპონდენტი კმაყოფილია. ამჟამად, სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის დადებული კონკორდატი მოქმედებს, სადაც მართლმადიდებლობა საქართველოს მთავარ სარწმუნოებად არის აღიარებული და მას პრივილეგიურულ მდგომარეობაში აყენებს. კონკორდატი ეკლესიას გადასახადებიდან ათავისუფლებს, თუმცა, ამავე დროს უზრუნველყოფს რწმენის თავისუფლებასა და სეკულარიზმს. მიუხედავად იმისა, რომ არსებულ მდგომარეობის შენარჩუნებას ყველა პარტია უჭერს მხარს, ზოგიერთები გამოდიან წინადადებით, რომ პრივილეგია სხვა რელიგიებსაც შეეხოს. ლეიბორისტული პარტია მაგალითად, წინააღმდეგი არაა კონკორდატის მსგავსი შეთანხმება დაილოს სხვა კონფესიებთან. მრეწველები კი „გრადიციული სარწმუნოებების მხარდაჭერის“ მომხრეები არიან, მაგრამ არავითარ შემთხვევაში არ უჭერენ მხარს ე.წ.

„რელიგიურ სექტებს“. ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიები და ეროვნული ფორუმი მიიჩნევენ, რომ კონკორდატი უფრო ნათელი უნდა გახდეს. ეროვნულმა ფორუმმა გამოთქვა მოსაზრება, რომ აუცილებელია ეკლესია და სახელმწიფო დახმარება იყენონ ერთმანეთის საქმეებში ჩარევისაგან.

პარტიების დაფინანსება და პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის წახალისება

კომისიის მიერ შემოთავაზებული ცვლილებები ამ საკითხებს არ შეეხება და მათ არც მოქმედი კონსტიტუცია აწესრიგებს.

რესპუბლიკური პარტია, კონსერვატორები, ლეიბორისტები, პარტია თავისუფლება, ქალთა პარტია, ეროვნული ფორუმი, ახალი მემარჯვენეები და მრეწველები მომხრეები არიან პარტიების დაფინანსების მართვის ძირითადი წესები მაინც შევიდეს კონსტიტუციაში. მაგალითად, რესპუბლიკელების შემოთავაზებით, კონსტიტუციაში უნდა ჩაიწეროს, რომ სახელმწიფო ვალდებულია დააფინანსოს ის პარტიები, რომლებიც ხმების გარკვეულ რაოდენობას მიიღებენ. პარტია აქვე განმარტავს, რომ თანხების კონკრეტული ოდენობა, წესები და პროცედურები კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს. ლეიბორისტები უფრო დეტალური და დახვეწილი წესების შემუშავებას უჭერენ მხარს, „მთავრობის მხრიდან ბიზნესის შევიწროების“ ფაქტების თავიდან არიდების მიზნით. ახალი მემარჯვენეები კი მიიჩნევენ, რომ პარტიების დაფინანსების დეტალური წესები კანონით უნდა განისაზღვროს და კონსტიტუციამ უნდა განმარტოს, რომ „სახელმწიფო მხარს უჭერს პოლიტიკური პლურალიზმის არსებობას“. ყველა სხვა პარტია მიიჩნევს, რომ პარტიების დაფინანსებაზე კონსტიტუციაში ჩანაწერი საჭირო არ არის.

ქალთა პარტიის გარდა, არც ერთი პარტია არ ემხრობა კონსტიტუციაში ისეთი ჩანაწერის არსებობას რომელიც წახალისებს ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკაში. ზოგიერთი პარტია ეწინააღმდეგება ქალთა პარტიის მოსაზრებას, რომ ქალებს პოლიტიკაში კვოტები და სხვა პრივილეგიები ჰქონდეთ, რაც საშუალებას მისცემს მათ ყურადღება მიაქციონ ოჯახებს და პროფესიულად განვითარდნენ. „სიგუაცია სადაც აღამიანი თანამდებობას იკავებს მხოლოდ იმის გამო რომ ქალია ... საბჭოთა კავშირის უმენაესი საბჭოს გამომძახილია“, განაცხადა ხალხის პარტიამ. ლეიბორისტების თქმით, საქართველოს ქალი პოლიტიკური ლიდერების ყოლის ღირს ისტორია აქვს. პარტიას მაგალითად თამარ მეფე მოჰყავს და ამიგომაც განსაკუთრებული ზომების მიღებას აუცილებლად არ მიიჩნევს. ჩვენი საქართველო – თავისუფალი დემოკრატიების განცხადებით, კი ყველაფერი კონსტიტუციაში ვერ ჩაიწერება. თუმცა, კონსერვატორები, მოძრაობა სამართლიანი საქართველოსთვის და გრადიციონალისტები მხარს უჭერენ ისეთი კანონმდებლობის შექმნას, რომელიც წახალისებს ქალების მონაწილეობას პოლიტიკაში. გრადიციონალისტების შემოთავაზებით პარტიული სიის მინიმუმ ერთ მესამედს ქალები უნდა წარმოადგენდნენ.

დასკვნა

საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმა მიმდინარე პროცესია. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ პროექტი პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილსა და პარლამენტს განსახილველად ცოცხალი წინ წარუდგინა, აუცილებელია საზოგადოების ამრის მაქსიმალურად გათვალისწინება კონსტიტუციის მიღებამდე მინიმუმ ერთი თვით ადრე მაინც.² ცამეგმა პარტიამ რომელთა შეხედულებები ამ ანგარიშშია

² პროცედურა იხილეთ <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22529>

მოცემული, არ მიიღო მონაწილეობა კომისიის მუშაობაში³, მიუხედავად ამისა, აუცილებელია მათი შეხედულებების მხედველობაში მიღება. განსაკუთრებით კი იმ გარემოების გათვალისწინებით რომ მიზნად დასახულია კონსტიტუციის თაობაზე პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა.

მიუხედავად იმისა, რომ პარტიებმა ზოგერთ საკითხზე რადიკალურად განსხვავებული მოსაზრებები გამოთქვეს, თვალში საცემი იყო საკითხების რაოდენობა, რომელზეც ერთმანეთის მეტოქე ცამეტი პოლიტიკური პარტია შეთანხმდა. ყველა პარტიის მოსაზრებით, კონსტიტუციაში ცვლილებების შესატანად, თუ ახლის მისაღებად კონსენსუსის საჭიროება გარდაუვალია. პარტიების უმეტესობისთვის, პოლიტიკური კონსენსუსი უფრო მნიშვნელოვანი იყო ვიდრე ის საკითხი თუ როგორ მიიღებოდა შეცვლილი კონსტიტუცია, პარლამენტის მიერ თუ რეფერენდუმის გზით.

აღსანიშნავია, რომ პარტიების მოსაზრებები გაიყო საპარლამენტო, საპრემიერული და შერეული მმართველობის სისტემების შესახებ და იმ საკითხზე, თუ რომელი უფრო მოერგებოდა საქართველოს რეალობას. არც ერთ პარტიას ეჭვი არ ეპარება, რომ ძალთა ბალანსი შესამჩნევად უნდა გაძლიერდეს და ეს ძალაუფლების გადანაწილების გზით არის შესაძლებელი. პარტიების უმეტესობის მოსაზრება ემთხვევა კომისიის მიერ შემოთავაზებულ ცვლილებას, რომელიც ეხება პარლამენტის უფლებამოსილებას გამოუცხადოს უნდობლობა მთავრობას. ყველა პარტია ასევე შეთანხმდა, რომ ლეგენდარიზაცია საქართველოსათვის აუცილებელია და ადგილობრივ თვითმმართველობებს მეტი უფლებები უნდა ჰქონდეთ. პარტიების უმრავლესობა ემხრობა რეგიონულ ან ფედერალურ სისტემას და ზოგიერთი პარტიისთვის მისაღებია ორპალატიანი პარლამენტი (ორთავი, პროპორციულად და პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის წევრებით). ბევრი ფიქრობს, რომ ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო, ფედერალიზმთან ერთად საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესში დაეხმარება.

ნიშანდობლივია, რომ რესპონდენტების აზრი არ დაემთხვა კონსტიტუციაში უმცირესობების უფლებების ცალკე ასახვის საკითხს, მაგრამ ამავე დროს პარტიები თანხმდებიან ისეთ საკითხზე, რომ გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის ლეკლარაცია და ევროპის ადამიანის უფლებათა ქარტია სამაგალითო უნდა იყოს საქართველოსთვის.

თუმცა, ასევე აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ პარტიას უფრო ლეგალური და კარგად გააზრებული გმოსაზრებები აქვს ვიდრე დანარჩენებს. ისეთი პარტიები, როგორც ტრადიციონალისტებია, სწრაფები იყვნენ უცხო ქვეყნების მაგალითების მოშველიებისას და სხვა ქვეყნების გამოცდილება საქართველოს არსებული პრობლემების მოგვარების გზად მიაჩნიათ. ტრადიციონალისტებისთვის პრობლემებიდან გამოსავალი, ესპანეთის ან კანადის მაგალითების გადმოღებაა. სხვა პარტიებმა, როგორცაა მოძრაობა „ერთიანი საქართველოსთვის“ და ლეიბორისტები, არ უპასუხეს რიგ კითხვებს, ხშირად ჰქონდათ რადიკალური და უცხო პოლიტიკური შემოთავაზებები. ქალთა პარტიის პასუხებზე დავვირეებით, შეიძლება ითქვას, რომ მათი შემოთავაზებები დაუმუშავებელი და დასახვეწია. ინტერვიუს შედეგად, მხოლოდ რესპუბლიკელებს, ახალ მემარჯვენებს, ეროვნულ ფორუმს და შედარებით სუსტად კონსერვატორებსა და მოძრაობას „სამართლიანი საქართველოსთვის“ აღმოაჩნდათ ნათლად განსაზღვრული, შემუშავებული პროგრამები საკონსტიტუციო რეფორმასთან დაკავშირებით. ამ პარტიებმა პასუხი გასცეს კითხვების უმრავლესობას ნათელი და კომპეტენტური წინადადებებითა და განსაზღვრული პოლიტიკური ამოცანით.

აღსანიშნავია, რომ გარკვეულ საკითხებზე თანხმობა იყო არა მარტო პარტიებს შორის, არამედ პარტიებსა და კომისიის მიერ წარმოდგენილ საკონსტიტუციო პროექტს შორის. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის წინადადებით, მცირდება პრემიერის ძალაუფლება, რაც უმეტესობა პარტიებისთვის უმთავრესი საკითხია. პროექტი ასევე დამატებით ძალაუფლებას ანიჭებს პარლამენტს, რაც ძალთა ბალანსს გაამყარებს. უმენავსი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის კუთხით, რამოდენიმე პარტია არსებული სისტემის მსგავსის მომხრეა. მოქმედი კონსტიტუციის დებულებები, რომელიც ადამიანის უფლებებს ეხება ასევე, უმეტესი რესპონდენტების თანხმობის საგანია. იგივე შეიძლება ითქვას კონსტიტუციის მეოთხე მუხლზე, რომელიც ორპალატიან პარლამენტს და საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის რეფორმას ითვალისწინებს, როგორც კონფლიქტის მოგვარების პროცესს.

³ პარტიებმა უარი განაცხადეს კომისიაში შესვლაზე. კომისიის შემადგენლობა იხილეთ www.constcommis.gov.ge

საქართველოს მევეთრად პოლარიზებულ პოლიტიკურ სივრცეში ამ ღონის კონსენსუსი იშვიათია და ამ მოსაზრებების გაცნობა კარგი საფუძველია საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის ჩასართავად.

დანართი I. ჩაღრმავებული ინტერვიუს გზამკვლევი

• ახალი კონსტიტუცია - ცვლილებები არსებულ კონსტიტუციაში

1. თქვენი აზრით, რა უფრო საჭიროა: არსებულ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა თუ ახალი კონსტიტუციის მიღება? რატომ მიიჩნევთ ასე?

[**ინტერვიუერის საყურადღებოდ!** იმ შემთხვევაში, თუ რესპონდენტი აცხადებს, რომ საერთოდ არ არის საჭირო კონსტიტუციის შეცვლა, გააღწიეთ კითხვაზე]

2. თქვენი აზრით, როგორ უნდა მოხდეს [ახალი კონსტიტუციის დამტკიცება / კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა]? [გამომდინარე იქიდან, რას გვიპასუხებს რესპონდენტი წინა კითხვაზე]

○ ჩაეძიეთ:

□ პარლამენტის მიერ / პრეზიდენტის მიერ / სახალხო რეფერენდუმის გზით ?

თუ რეფერენდუმის გზით:

3. თქვენი აზრით, რამდენად კომპეტენტურია მოსახლეობა, იმისათვის რომ გადაწყვიტოს კონსტიტუციასთან დაკავშირებული საკითხები?

4. უნდა იყოს თუ არა სავალდებულო რეფერენდუმის შედეგები?

• სახელმწიფო მმართველობის მოდელები

5. საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი საკითხია სახელმწიფო მმართველობის ახალი მოდელის შემუშავება. თქვენ სახელმწიფო მმართველობის რომელ მოდელს ანიჭებთ უპირატესობას? (მაგ.: საპარლამენტო, საპრეზიდენტო, მონარქია) რატომ?

6. თქვენს მიერ არჩეულ მოდელში როგორ წარმოგიდგენიათ ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის?

• ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების გადანაწილებისა და კონტროლის სისტემა

7. როგორ შეაფასებდით ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების განაწილების და დაბალანსების არსებული სისტემის ეფექტურობას? რატომ მიიჩნევთ ასე?

8. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების პროცედურა?

9. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს პარლამენტის დათხოვნის პროცედურა?

○ ჩაეძიეთ:

□ ვის უნდა ჰქონდეს პარლამენტის დათხოვნის უფლება?

□ რა შემთხვევებში უნდა ხდებოდეს ეს?

10. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადებისა და დათხოვნის პროცედურა?
- **ჩაეძიეთ:**
 - ვის უნდა ჰქონდეს ამისი უფლება?
 - რა შემთხვევებში უნდა ხდებოდეს ეს?
11. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს პრემიენგის იმპიჩმენტის პროცედურა?
- **ჩაეძიეთ:**
 - ვის უნდა ჰქონდეს პრემიენგის იმპიჩმენტის პროცესის დაწყების უფლება?
 - **რა შემთხვევებში უნდა ხდებოდეს ეს?**
12. თქვენი აზრით, ვინ უნდა ნიშნავდეს უმენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს?
- ვისი ინიციატივით ან მოთხოვნით უნდა ხდებოდეს უმენაესი სასამართლოს მოსამართლეების კანდიდატურების წამოყენება?
 - რამდენი ხნით უნდა ინიშნებოდნენ ისინი?
 - როგორ უნდა ხდებოდეს მათი დათხოვნა?
13. როგორ ფიქრობთ, უნდა ჰქონდეს თუ არა უმენაეს სასამართლოს უფლება, საკუთარი ინიციატივით წამოიწიოს პროცესი, თუ ის მიიჩნევს, რომ ირღვევა კონსტიტუცია?
14. როგორია თქვენი პოზიცია ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღებასთან დაკავშირებით?
- **აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და ადგილობრივ ხელისუფლებათა უფლებამოსილებები**
15. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და ადგილობრივი ხელისუფლებების უფლებამოსილებები:
- სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში?
 - გადასახადების განსაზღვრის საკითხში?
 - საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების საკითხში?
 - აღმინისგრაციულ საკითხებში? (კანონის აღსრულება, კონკრული მის აღსრულებაზე)
- **საპრემიენგო, საპარლამენტო და ადგილობრივი არჩევნები**
16. როგორ შეაფასებდით არსებულ საარჩევნო სისტემას და საარჩევნო ბარიერებს

- საპრეზიდენტო არჩევნებში?
 - საპარლამენტო არჩევნებში?
 - ადგილობრივ არჩევნებში?
17. რა სახის ცვლილებების შეტანა მიგაჩნიათ საჭიროდ ამ კუთხით?

[თუ რესპონდენტი დაასახელებს რაიმე ცვლილებებს:]

18. თქვენი აზრით, ეს ცვლილებები უნდა შევიდეს კონსტიტუციაში თუ სხვა ნორმატიულ დოკუმენტებში?
19. იმ შემთხვევაში, თუ ეს ცვლილებები ასახული იქნება კონსტიტუციაში, თქვენი აზრით, რამდენად შეუწყობს ეს ხელს არჩევნების სამართლიანობის უზრუნველყოფას?

• **პარლამენტის სტრუქტურა, შემადგენლობა და უფლებამოსილება**

20. თქვენი აზრით, ქართული პარლამენტი ერთპალატიანი უნდა იყოს თუ ორპალატიანი?
- ჩაეძიეთ:
 - რატომ?
 - რა შედეგები ექნება ამას?
21. რამდენი წევრისგან უნდა შედგებოდეს პარლამენტი? რატომ?
22. როგორი უნდა იყოს მისი სტრუქტურა ანუ როგორ უნდა ირჩეოდნენ პარლამენტის წევრები (პარტიული სიით, მაჟორიტარული თუ შერეული სისტემით)?

• **ადგილობრივი მმართველობა და გერიტორიული მოწყობა ოკუპირებულ გერიტორიებთან მიმართებაში**

23. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს საქართველოს გერიტორიული მოწყობის მოდელი?
24. როგორი სტატუსი უნდა ჰქონდეთ ოკუპირებულ რეგიონებს?
25. როგორ უნდა იყოს ასახული მათი სტატუსი კონსტიტუციაში?

• **ინდივიდუალური უფლებები/თავისუფლება**

26. თქვენი აზრით, ადამიანის რომელი უფლებების დაცვა უნდა იყოს განსამზღვრული კონსტიტუციით?
27. და რომელი უფლებების დაცვის განსამზღვრა არ არის საჭირო კონსტიტუციით? რატომ?

• **უმცირესობათა უფლებები**

28. თქვენი აზრით, უმცირესობათა რა ჯგუფების უფლებები უნდა იყოს უზრუნველყოფილი კონსტიტუციით?
- პოლიტიკური, ეთნიკური, რელიგიური და სხვა უმცირესობათა უფლებები.
29. თქვენი აზრით, უმცირესობათა რა ჯგუფების უფლებები არ უნდა იყოს განსამზღვრული კონსტიტუციით? რატომ?

- **სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობა**

30. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობა საქართველოში?

31. როგორ აფასებთ არსებულ შეთანხმებას სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის?

- **ეკონომიკური საკითხები**

32. რა ეკონომიკური საკითხები უნდა იყოს ასახული კონსტიტუციაში?

33. და რა ეკონომიკური საკითხები არ უნდა იყოს ასახული კონსტიტუციაში? რატომ მიიჩნევთ ასე?

34. როგორია თქვენი მოსაზრება პრემიერის მიერ წამოყენებულ ინიციატივაზე ეკონომიკის თავისუფლების აქტის შესახებ? რატომ მიიჩნევთ ასე?

- **ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ სფეროებში**

35. თქვენი აზრით, კონსტიტუციაში უნდა შევიდეს თუ არა მუხლები, რომლებიც უზრუნველყოფს ქალების მონაწილეობის გაზრდას პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ სფეროებში?

[თუ დიახ:]

36. კერძოდ, როგორი ფორმით უნდა იყოს ეს ასახული კონსტიტუციაში?

37. რა მექანიზმები უნდა არსებობდეს ამ უფლებების დასაცავად?

[თუ არა:]

38. რატომ მიიჩნევთ ასე?

- **ფუნდამენტური პოლიტიკური უმცირესობა**

39. როგორ გესმით ცნება: „ფუნდამენტური პოლიტიკური უმცირესობა“?

40. თქვენი აზრით, გათვალისწინებული უნდა იყოს თუ არა კონსტიტუციაში ფუნდამენტური პოლიტიკური უმცირესობის უფლებები? (უმცირესობის პოლიტიკური უფლებები, ვინც არ მართავს სახელმწიფოს)

[თუ დიახ:]

41. კერძოდ, როგორი ფორმით უნდა იყოს ეს ასახული კონსტიტუციაში?

42. რა მექანიზმები უნდა არსებობდეს ამ უფლებების დასაცავად?

[თუ არა:]

43. რაგომ მიიხნევთ ასე?
- **პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების საკითხები**
44. თქვენი აზრით, უნდა განმარტავდეს თუ არა კონსტიტუცია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხებს?
45. თუ ღიახ, როგორ?

ღებატები საკონსტიტუციო რეფორმაზე

საქართველოს რეგიონებში

ჰოლანდიის ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისთვის ერთგულია პრინციპის, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის გამჭვირვალე პროცესი ხელს შეუწყობს საქართველოს სამოქალაქო და პოლიტიკურ სამოგალოებაში აღნიშნულ საკითხზე კონსენსუსის მიღწევას. მიუხედავად იმისა, რომ უნივერსალური კომპრომისის მიღწევა ძალზე რთულია, აქტიური მონაწილეობა, დისკუსია და გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალე პროცესი, სამოქალაქო და პოლიტიკურ სამოგალოების მხრიდან საბოლოო შედეგის მიმართ პასუხისმგებლობის გრძნობას აძლიერებს. NIMD-ის 2010 წლის საქმიანობის მთავარი კომპონენტი მსგავსი პროცესის მხარდაჭერა იყო, საკონსტიტუციო რეფორმაზე საჯარო ღებატების ორგანიზების გზით.

საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის გაშუქება და ინტენსიური განხილვა ღებატებში უფრო აქტიურად ხდება ვიდრე საქართველოს რეგიონებში. ამის მიზეზი, როგორც რესურსებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, თბილისში არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ინტერეს ჯგუფების სიმრავლე, ასევე ღებატებში მიმდინარე შედეგებით რეზონანსული პოლიტიკური დისკუსიაა. რეალობიდან გამომდინარე, გავაცნობიერეთ ინფორმაციის გავრცელებისა და საკონსტიტუციო ცვლილებებზე კონსტრუქციული დიალოგის ხელშეწყობის საჭიროება საქართველოს რეგიონებში.

ამ მიმართულებით NIMD-მა, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო სამოგალოებასთან (ISFED) და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასთან თანამშრომლობით საქართველოს რეგიონებში რვა საჯარო შეხვედრის ორგანიზებას გაუწია მხარდაჭერა. ღებატებისთვის შემდეგი ქალაქები შეირჩა: გორი (შიდა ქართლი), რუსთავი (ქვემო ქართლი), გარდაბანი (ქვემო ქართლი), ხელვაჩაური (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა), ქობულეთი (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა), სენაკი (სამეგრელო-ზემო სვანეთი), ცაგერი (ლენტეხი), ონი(რაჭა). დაახლოებით ოთხასმა მოქალაქემ, სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიიდან, ადგილობრივი საკრებულოებიდან, რეგიონული არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან და რეგიონული მედიიდან აქტიური მონაწილეობა მონაწილეობა მიიღო ღებატებში.

NIMD-მა, ISFED-მა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ, სამოგალოების წინაშე წარსადგენად რამოდენიმე საკითხი წინასწარ შეარჩია, მათ შორის იყო:

- **საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი**, რომელიც საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესის ზოგად, პოლიტიკურ და საკანონმდებლო კონტექსტის მიმოხილვას მოიცავდა.

- **ადგილობრივი თვითმმართველობა და სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა** – რომელიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მოქმედი კანონმდებლობისა და წარმოდგენილი ცვლილებების მიმოხილვას მოიცავდა. ამ დისკუსიამ წარმოაჩინა ორივე, ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებები და მოვალეობები და მონაწილეებს კომისიის ახალი ინიციატივები გააცნო.

- **ხელისუფლების გამიჯვნა, შეკავება და გაწონასწორება** – რომელიც ძალთა გადანაწილებას შეეხო საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს შორის. თემა ასევე მოიცავდა პრეზიდენტის, პრემიერისა და პარლამენტის ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობას. ეს სწორედ ის სფეროა, სადაც ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა.

თითოეულ რეგიონულ შეხვედრაზე, კომისიის წევრების შესავალი სიტყვას მონაწილეთა შეკითხვების განხილვა და დისკუსია მოსდევდა. რისი მიზანიც დიალოგის ადგილობრივი სამოგალოების ინტერესების შესაბამისად წარმართვა იყო.

ქვემოთ მოცემული ღიაგრამა, რომელიც 8 მუნიციპალიტეტში გამართული შეხვედრის შეფასებითი კითხვარების ანალიზის შედეგად შედგა, გვიჩვენებს თუ როგორ ნაწილდება სამოგალოების ინტერესი სფეროების მიხედვით საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ.

ღიაგრამა I და II, ნათლად ასახავს იმ საკითხებს, რომელიც ყველაზე საინტერესო იყო მოსახლეობისთვის. როგორც ხედავთ, მონაწილეები ყველაზე მეტად დაინტერესებულნი იყვნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხით – სამოგალოებრივი ცხოვრების ეს სფერო პირდაპირ უკავშირდება მოქალაქეებს ყოველდღიურ ცხოვრებას. ეს დაკვირვება თანხვედრაშია NIMD-ის პირველი კვლევის შედეგებთან, რომელიც CRR-მა 2010 წლის დასაწყისში ჩაატარა (იხილეთ „სამოგალოების ხელვა საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმაზე“ www.nimd.org).

შეხვედრის მონაწილეებს ასევე ვთხოვეთ დაესახელებინათ ის საკითხები, რომლითაც ყველაზე მეტად იყვნენ დაინტერესებული და რომელიც მათი მოლოდინით, საკონსტიტუციო ცვლილებებში უნდა ასახულიყო. მონაწილეთა დაახლოებით 50% –მა პრიორიტეტად „ადამიანის უფლებები“ მიიჩნია. „გერიგორიული მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა“ მოსახლეობის 43%–თვის აღმოჩნდა ყველაზე მნიშვნელოვანი, ხოლო მესამე, ყველაზე პრიორიტეტული საკითხი მონაწილეთა 18% –ის აზრით, „სახელმწიფო თავდაცვაა“. წარმოდგენილი შედეგები თანხვედრაშია NIMD-ის საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესზე ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებთან. რაც მთავარია, ეს შედეგები აძლიერებს პოლიტიკური პარტიების პრაგმატული და რეალური პოლიტიკური არჩევანის საჭიროებას.

ღებაგების მსველელობისას საშუალება გვქონდა დაკვირვებოდით დისკუსიის ჩვენთვის საინტერესო ასპექტებს და გვსურს ჩვენი დასკვნები გაგიზიაროთ.

რეგიონის მოსახლეობა და იქ მოქმედი ორგანიზაციები მისაღებებიან ღია დისკუსიებს ნებისმიერ ფორმატში, რომელიც მათ საშუალებას მისცემს პროცესის ნაწილად იგრძნონ თავი. თითოეულ ქალაქში, ჩვენ სავსე ღებაგებისა და ყურადღებით მსმენელი მონაწილეების მომსწრეები გავხდით. საკონსტიტუციო რეფორმაზე გამართული ღებაგები, მოსახლეობის მოსახლეობის მოსაზრებით მნიშვნელოვანი წვლილია რეგიონში პოლიტიკური დისკუსიის გასაძლიერებლად. ზოგადი დაკვირვებით, მონაწილეები კონსტრუქციულები და დადებითად განწყობილები იყვნენ მსგავსი ტიპის ღებაგების გამართვის იდეის მიმართ. ღებაგების მონაწილეთა 88% ეთანხმება მოსაზრებას, რომ მსგავსი ღებაგებები „ერთმნიშვნელოვნად დადებითი წვლილი შეაქვს“ უფრო ინტელუიური საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ რეგიონული არასამთავრობო ორგანიზაციები საკმარისად ინფორმირებულები არ იყვნენ მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესზე.

აღგერნატიული და სარწმუნო მოსაზრებების არსებობა, რომელიც მსგავსი პოლიტიკური რწმენების, პრინციპებისა და ღებაგებების მქონე პოლიტიკური ჯგუფების მიერ იქნება გამოარებული, მნიშვნელოვანია ნებისმიერი დისკუსიისთვის. განსაკუთრებით კი, სახელმწიფოებრიობის ისეთ ასპექტებზე, როგორც კონსტიტუციაა. თუმცა ჩვენ, საკონსტიტუციო რეფორმაზე აღგერნატიული პოლიტიკური პოზიციების ნაკლებობაც ჩვენიშნეთ და ვიმედოვნებთ ეს მოსაზრება პოლიტიკური პარტიების რეგიონულ ორგანიზაციების მხრიდან მხედველობაში იქნება მიღებული.

ჩვენი დაკვირვებით, კრიტიკა პოლიტიკური სისტემის შიგნით ძალაუფლების გადანაწილებისა და პიროვნებების საკითხის გარშემო წარმოიშვა. ჩვენს მონაცემებსა და გამოკითხვაზე დაყრდნობით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მოსახლეობის აქტიურ ჩართულობას პროცესში განაპირობებს, შეთავაზებული აღგერნატივების რეალობა და ამ ცვლილებების გავლენა მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ასევე გვჯერა, რომ ამჟამად ქართულ პოლიტიკაში აქტიური ძალები მათი ამომრჩევლებისა და მთლიანად ქვეყნის საკეთილდღეოდ აქტიურად უნდა ჩაერთონ ინფორმაციისა და მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებზე მათი მოსაზრებების გავრცელებაში.

ქართული სამოქალაქო სამოგალოებას განვითარების ბევრად დიდი პოტენციალი აქვს ვიდრე ეს ერთი შეხედვით ჩანს. თითოეულ ქალაქში, რომელსაც ჩვენ ვესტუმრეთ, თითოეულ შეხვედრაზე, რომელსაც ორგანიზება გავუწიეთ, საკონსტიტუციო რეფორმის საკითხზე, მოსახლეობის დიდი ინტერესი იგრძნობოდა.

მონაწილეებს შორის ჩვენ ბევრი უკეთესი ქვეყნის შენებით დაინტერესებული მოტივირებული და ერთგული პროფესიონალიც აღმოვაჩინეთ.

თითოეულ რეგიონში სტუმრობისას გაცემულნი ვიყავით ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიღწევებით. ვხედავთ რა დიდ პოტენციალს ამ ლიდერებსა და ორგანიზაციებში, ღრმად გვწამს, რომ მათ შესწევთ ძალა შექმნან პლურალისტული პოლიტიკური სისტემა, ნამდვილი დემოკრატიული სახლემწიფო და ისეთი ქართველი ერი, რომელიც უკეთესი მომავლისთვის იღწვის.

Table of Contents

Preface.....	30
Introduction	33
Amend or Adop.....	34
The Structure of Governance	35
Checks and Balances.....	37
Judicial Reform.....	38
Elections and Parliament	40
Territorial arrangements and Breakaway Regions	41
Rights and Freedoms to be defined by the constitution.....	42
Party financing and encouraging women’s participation in politics.....	44
Conclusions.....	45
Annex I – In-depth interview guide	47
Regional Debates on Constitutional Reform in the Regions of Georgia	51

Preface

Constitutional Reform in Georgia: Insights from Political Parties and Civil Society.

2010 will be a crucial year for Georgia's democratic development. In a month the Georgian parliament will decide whether to adopt or reject the new constitution that has been drafted by a State Commission consisting of politicians, academics, civil society representatives and legal experts. The draft constitution seeks, amongst other things, to alter the balance of power between different branches of government and to install a new system of checks and balances. In doing so, it can be seen as an attempt to redefine Georgian political culture and influence the rights, duties and freedoms of Georgia's citizens.

For the new constitution to enjoy public trust and legitimacy, it needs to be supported by an inclusive and meaningful public debate on constitutional change, involving people from different backgrounds as well as all sides of the political spectrum. Over the past months, NIMD has made an effort to inform and reinforce such a debate, by organising public debates with civil societies representatives, and interviews with the leaders of opposition parties.

Between May and August 2010, NIMD Georgia - supported by the International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED) and with the participation of the State Constitutional Commission - facilitated the organisation of eight public debates on constitutional reform in the regions of Georgia. A wide variety of civic and political groups were invited to and encouraged to participate in these debates.

At the same time, NIMD sought to engage with a number of political organisations that chose not to take part in the work of the State Constitutional Commission. Together with representatives from civil society organisations and Georgian academia, NIMD drew up a set of questions addressing the key issues of constitutional reform, as well as other matters directly or indirectly related to the constitution. With support from the Caucasus Research Resource Center (CRRC), NIMD approached thirteen political parties and invited them to reflect on the issues important to the constitution and its reform.

Most of the parties responded with enthusiasm and showed a constructive willingness to cooperate and share their views on constitutional reform. Some of the parties had already articulated their ideas and positions, while others made use of the opportunity to engage in a substantial internal dialogue to flesh out their partisan viewpoints. We are thankful to all our interlocutors within the parties and their leaders for their efforts.

This report provides a summary of the abovementioned opposition parties' opinions. It is divided into several sections to facilitate both comparison and analysis. Issues discussed include the general question of how to go about the process of constitutional reform, as well as more specific issues, including judicial reform, elections and parliament, territorial arrangements in the breakaway regions, rights and freedoms, and party financing.

These themes, amongst others, form a solid basis for exploring the opinions of opposition political parties and provide the reader with up-to date and comprehensive information on their positions and approaches.

We hope, in documenting the wide range of opinions on constitutional change expressed by civil society and opposition parties, that this report offers an insight into Georgia's public

debate, and sheds light on the document that will guide the country towards better, more sustainable and effective democratic institutions.

Levan Tsutskiridze

NIMD Representative in Georgia

Introduction

Georgia's State Constitutional Reform Commission was established in June 2009 to explore the possibilities of drafting a new, more fitting constitution for Georgia. Georgia's current constitution, adopted in 1995, has been much amended since, and is frequently criticised for not providing adequate checks and balances, especially in regard to the powers of the president vis-à-vis parliament. One of the main reasons for establishing the Commission was to achieve a broad consensus across political and civil society groups about the fundamental law of the land, something that is conspicuously lacking in the constitution as it currently stands.

The Constitutional Reform Commission is made up of representatives of political parties, a broad range of NGOs and experts, as well as delegates from the government, the presidential administration, parliament and other state bodies. Although the Commission was set up to be as inclusive as possible, for a number of reasons political parties not represented in parliament refused to take part in its work. However, for consensus to be reached on any proposed draft constitution for Georgia, it is necessary that the view of organisations not working with the commission be heard. For any new constitution to find acceptance, all interested and relevant stakeholders should play a part in the reform process, even if they do not work within the Commission.

The Commission has already released its proposed draft of the constitution, which significantly re-writes but does not entirely replace the current one;[\[1\]](#) at present there is a period of public consultation to undergo before parliament can begin discussing the proposals. It is with this in mind that the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) and CRRC-Georgia conducted in-depth interviews with thirteen opposition parties who do not work with the Commission. These parties range from the well established to the relatively new, and from parties that have seen consistent electoral success to those with more fringe support. Nonetheless, as significant political actors, it is important that these parties contribute to the discussion about the constitutional reform process, and that their views be made publicly available. If the reform process is to be a success, and to deliver Georgia a more balanced, more stable constitution, then it is necessary for as broad a range of views as possible be taken into account. The parties interviewed were as follows:

- The Conservative Party
- Our Georgia–Free Democrats (OGFD)
- The Republican Party
- The Labour Party
- The Traditionalists
- The Freedom Party
- Movement for Fair Georgia
- The Women's Party
- Movement For United Georgia (MUG)

- The People's Party
- The National Forum
- Industry Will Save Georgia
- The New Rights

The party Georgia's Way was invited to participate but sent back no detailed responses to any of the questions in the survey. The party Democratic Movement–United Georgia did not respond to repeated requests to participate.

The interviews focused on the most significant aspects of constitutional reform, seeking to gain a full picture of the type of constitution the parties felt would be best for Georgia. The broad topics examined were the necessity of constitutional reform; the structure of government; checks and balances; judicial reform; elections and the structure of parliament; the breakaway regions and Georgia's territorial arrangement; the rights to be included in the constitution and women's participation in politics and party financing. This report aims to give an overview of the parties' views on these issues, and to serve as a means of contributing to the ongoing conversation on constitutional reform.

Not every party provided a response to every question, and responses varied from detailed and thorough to ill-conceived and occasionally self-contradictory. Furthermore, for some issues, including the role of the fundamental political minority and the specific competencies of local and central levels of government, answers were either completely lacking, or extremely vague. With regard to specific questions about the competencies of central government, local government and the legislature, although some parties did give responses, these were either unclear or reiterations of their positions on broader matters such as the territorial arrangement of Georgia, or the overall structure of governance. Consequently, some of the questions asked in the research have not been examined in this report.

All of the interviews were conducted in February-April 2010, before the Commission released its draft proposals for changes to the constitution. A summary of the Commission's recommendations and conclusions is included at the beginning of each section.

Amend or Adopt?

Although the proposed draft put forward by the Commission is significantly different from the current constitution, it is far from a complete re-write. Most articles of the constitution — including the articles on human rights — remain untouched, but the amendments that are proposed will be significant and far-reaching.

Political parties were divided over whether Georgia needed an entirely new constitution, or whether it would be better to merely amend the present version. Of those that felt that a wholly new document was necessary, most said this was because of the extent to which the present constitution had already been amended. The Conservative party said that Georgia “may as well” adopt a new constitution, as “80 percent of [the current document] needs re-writing”. This was a view shared by Industry Will Save Georgia (IWSG), who also said that the current constitution had been “raped” by frequent amendments, and that this necessitated a new draft.

A number of parties interviewed said that it did not matter whether Georgia amended its constitution or adopted a new one. For some, this was an expression of distrust in the political

climate. The Traditionalists warned that the content of the constitution would only become relevant “when people have the will to comply with it”; while the Labour Party feels that there is no sense in either amending or adopting a constitution under the present government.

Most parties, however, believe that amending the current constitution is the best way forward. Some said that drafting an entirely new constitution was simply unnecessary, with OGF, the Republican Party and the People’s Party saying that the current section on human rights was not in need of revision. The Freedom Party and the Women’s Party both felt that it was more important to amend the constitution because that was a less lengthy process than drafting a new document. “It is imperative to undo the bad things as soon as possible”, the Women’s Party said. The New Rights, meanwhile, said that a new constitution should only be adopted after the restoration of Georgia’s territorial integrity, which would be a “new starting point” and a “fundamental change” for the entire country.

Although parties disagreed on how constitutional amendments or a new constitution should come into force, most stressed the need to reach a “political consensus”. OGF said that this consensus would “ensure the stability of the constitution,” while the National Forum stated that achieving consensus was “the most important thing”. Many parties also mentioned the need for public scrutiny before amendments or a new constitution could be enacted. Most parties favoured some kind of parliamentary vote as an enabling mechanism, sometimes in addition to a referendum. Others, however, felt that a referendum was inappropriate. IWSG believes that a referendum would only be a good idea for very broad principles, such as whether the country should be a constitutional monarchy, while the Conservatives say that referendums are “a matter of last resort”. The People’s Party, meanwhile, proposes what it calls the Icelandic model, whereby parliament is responsible for passing amendments, but must then call early parliamentary elections. The new parliament would then rule on whether to adopt the amendments. A similar scenario is favoured by the New Rights, who are also against a referendum, but who state that amendments should be passed by two terms of the parliament.

The structure of governance

The constitutional changes proposed by the Commission would make the position of the prime minister much more powerful, and the position of the president weaker. They would also slightly increase the power of parliament. In theory this will bring Georgia closer to a system of mixed prime-ministerial and presidential power. While the president remains the Head of the State of Georgia, the commander in chief of the armed forces and the supreme representative of Georgia in foreign relations, the prime minister is now the sole head of the executive government, with all ministers accountable to him. The new draft reads that the Prime Minister “shall define the directions of activity of the Government, organize the activities of the Government, coordinate and control the activities of the members of the Government”.

In terms of local self-governance, the proposed draft does outline some aspects of the structure of local self-governance units, but leaves the question of their powers and competencies very much open. The draft adds a chapter to the constitution that specifically deals with local governance, where it is specified that the rights and authorities of self-governance units shall be separated from that of state institutions, and that “the self-government unit has its own and delegated rights and authorities”,

financial resources and property. The self-governance units shall be independent, and shall be able to act on their own initiative. The draft also specifies that local councils (sakrebulo) shall be directly elected. However, the specific powers of local government units, as well as the financial resources to be allocated to them, are left out of the constitution, and are to be “determined by law”, as is the state’s supervision of local government. In addition to this, “The executive branch is represented by the State Envoy –Governor in the administrative-territorial units of Georgia” and their authority “shall be defined by the law”.

Most parties agree when it comes to the overall system of governance in Georgia and the vertical distribution of power within it. Eight of the thirteen parties interviewed support a parliamentary system of government. Two of these (the Traditionalists and IWSG) mentioned that they wanted this system to exist within a constitutional monarchy, although the latter acknowledged that this could take a great deal of time. The New Rights, who do not support a parliamentary model, are also in favour of a constitutional monarchy as soon as it becomes feasible.

Many of the parties said that they support a parliamentary system of governance because of the dangers they felt inherent in a presidential system, the very office of which “is a source of authoritarianism,” in the words of the People’s Party. According to the Republicans, the parliamentary system “carries fewer risks,” and the Women’s Party says it helps consensual decision-making.

The Labour Party, the Freedom Party and the New Rights support a so-called French-style mixed presidential and parliamentary system. The Freedom Party shared misgivings about the dangers of a powerful presidency, but says that the “legislative culture” necessary for a parliamentary system has not emerged in Georgia. For the New Rights, this mixed system would be a “transitional stage” in preparation for Georgia becoming a constitutional monarchy. The only two parties who support a US-style presidential system are OGFD and the MUG, who do not elaborate on why they think this is the best way forward for Georgia.

There is also much agreement concerning decentralisation. Every respondent spoke of the need for power to be distributed from central to local authorities, something that OGFD sees as a “guarantee of democracy”. The Conservatives, the New Rights, Fair Georgia, IWSG and the National Forum all pointed to significant flaws in the current system, including the central government’s control of revenue. The New Rights say that the government wields vast “informal leverage” over self-government bodies because of its control of revenue, and calls for “maximum decentralisation”.

Most respondents want “clear boundaries” between the competencies of central and local government, and want local governments to be given “as much power as possible”, a point emphasised by the National Forum. Fair Georgia call for local police units, and the Conservatives seek broad local rights in social and cultural fields; the latter, however, do not specify what this would mean in practice. The Traditionalists, one of the more marginal parties interviewed, suggested that a model from the West might be found that is suitable for Georgia, perhaps from Spain or Canada. For the MUG, the main obstacle to the realisation of meaningful local governance is the president’s appointment of governors in each region. The MUG calls for the direct election of all mayors and governors as a way of fostering local self-governance. However, with the exception of the Republicans, who specified that there should be an asymmetric system with approximately 350 local units, no party offered a detailed picture of what decentralisation would actually look like.

Checks and Balances

As mentioned above, the Commission's proposed draft increases the powers of the prime minister vis-à-vis the president. It also increases the powers of parliament to a certain degree, for example by increasing MPs' powers of scrutiny over ministers. The largest party in parliament nominates the prime minister, and parliament must approve the nominee and the proposed members of the executive. Parliament will also be entitled to begin a no-confidence motion in the government, if the motion is supported by two-fifths of MPs. Thirty to thirty-five days after a motion of no confidence has been allowed to proceed by more than half of MPs, parliament votes on new nominations for a prime minister.

The new draft details a complex set of procedures by which the president can dismiss parliament and appoint new elections. Essentially, if parliament consistently refuses or finds itself unable to approve a new government after an election or a no-confidence vote, then, after a matter of months, the president is entitled to dissolve the chamber.

Parliament is no longer obligated to take into account the remarks of the president concerning a draft law. The new draft reads, "If the Parliament rejects the remarks of the President, the initial draft shall be put to vote." If a draft law finds support of no less than half of the total number of MPs, it will be adopted. A constitutional law draft needs the support of no less than two thirds of the MPs to be adopted. The process of approving the budget is broadly the same as under the present constitution, as is the process for impeaching the president. However, the draft adds that "In case of violation of the Constitution and existence of signs of corpus delicti in the actions of the President" parliament can begin the impeachment procedure. Initiation of the impeachment procedure needs the approval of at least one third of the total number of MPs. The case is submitted to the Constitutional Court of Georgia for conclusion. If the Constitutional Court approves signs of corpus delicti in the president's actions, the parliament discusses and votes for the dismissal of the president during the next 15 days after the conclusion of the Constitutional Court. Within this period if at least two thirds of the total number of MPs supports the impeachment, the president "shall be deemed as dismissed". However, if the parliament does not decide on the president's dismissal within the 15-day period, it is not allowed to restart the impeachment procedure on the same question. Moreover, the impeachment procedure cannot be implemented during the state of emergency or war.

The respondents were unequivocally negative about the effectiveness of the current system of checks and balances in Georgia. OGF D said that the system of checks and balances as written in the constitution was not directly at fault because "while ill-defined it isn't followed anyway". Most respondents, however, said that the constitution as currently written is inadequate and cannot provide a balanced government. The National Forum pointed to the controversial 2004 amendments, which increased presidential power over parliament, as the root of this problem. The Republicans, who want to amend the current constitution, concurred, saying that the section dealing with checks and balances should be completely rewritten.

In terms of what might be done to achieve a more balanced system there was also a large degree of consensus. Most parties agreed that the current process for approving the state budget was broadly correct, but several also spoke of the need for the process to be extended in time, both so that spending proposed could be laid out in more detail, and so that parliament would have more time to discuss it.

Similarly, most parties felt that it should be made more difficult for parliament to be dismissed, which is perhaps unsurprising, given that most favour a parliamentary form of government. Both the People's Party and the Woman's Party believe that no other authority should be able to dismiss parliament, and that the chamber itself must decide if early elections are needed. Most other respondents feel that it would be acceptable for the president to dismiss parliament in "exceptional circumstances" (the Traditionalists) or during an "impasse" (Movement for Fair Georgia). These parties did not elaborate on what these circumstances might prove to be. The Republicans say that parliament should only be dissolved if it fails to form a stable government (something echoed by the New Rights), or if it fails to convene. They argue that the procedure for this must be fully elaborated in the constitution. This is generally the approach adopted by the Commission. Two of the parties advocating a French-style system disagree, however. Labour argues that a public petition should be considered as a method for dismissing parliament, while the Freedom Party argues that a presidential decree endorsed by the constitutional court should be sufficient. Neither of these two parties explained why they thought this would be a better system.

As regards the parliament's right to dismiss the executive government, most respondents are also in agreement. All the parties feel that the parliament should have the right to bring a confidence motion against the executive government. Most of the parties specified that this should be via a simple majority vote, and both the Traditionalists and Fair Georgia argue that if parliament rejects the budget this should also act as a no-confidence vote. The New Rights argue that a no-confidence motion should only be passed after two votes of no confidence have been carried, with a one-month interval between them. While the Commission's proposed procedures for a no-confidence motion are slightly more complicated than this, they are still broadly in line with these opinions.

The Women's Party and OGF D also think the president should be able to dismiss the executive government. This is unsurprising given that OGF D supports a presidential model, but is a slightly unusual opinion coming from the Women's Party, who are strong supporters of a parliamentary system. The Freedom Party does not specify the mechanism by which the executive should be dismissed, merely saying that parliament should only be able to dismiss the executive in times of "peril".

There is less agreement on the procedure for impeaching the president. The OGF D, the Conservatives, the Republicans and Movement for Fair Georgia think that the current constitutional rules are fine – that is, where parliament votes on an impeachment motion brought by no less than one-third of MPs after the President has been found guilty of a crime. By contrast, other parties want to make it easier to impeach the president. The New Rights suggest a system whereby one-third of MPs can initiate an impeachment motion which must be passed by two-thirds of MPs, and then put to a public referendum. If the referendum is unsuccessful, another impeachment motion cannot be initiated for a year; if that is unsuccessful it results in early parliamentary elections. Labour, Freedom and the Women's Party think that parliament should be able to impeach on its own, with no input from the courts, while the Traditionalists, though not elaborating further, think that a president "should constantly feel the threat" of impeachment.

Judicial Reform

The draft submitted by the Commission does not go into detail concerning judicial reform, and makes no mention of jury trials. It does, however, stipulate that the president shall appoint "the members of the supreme court of justice according to the procedures

of law". Currently, the procedure for appointing judges to the Supreme Court involves a body called the Higher Council of Justice, which is responsible for appointing and dismissing judges. Additionally, the draft specifies that judges shall be appointed for life terms. The new draft reads that "the rules on selection, appointment or dismissal of judges are defined by the Law" and the law "may envisage" the trial period for judges, of no more than 3 years.

Judicial reform is one of the most vexed questions in Georgia, and it is perhaps no surprise that respondents provided a wide variety of opinions on this important subject. Fundamental issues such as who should appoint judges to the Supreme Court, their tenures and competencies and the merits of the jury system were all discussed by the respondents, and from the variety of views expressed, it is clear that this is an area where it will take much time to reach consensus.

In terms of how justices should be appointed to the Supreme Court, opinions differed markedly. Four parties (the Republicans, Labour, the MUG and IWSG) said that the president should nominate candidates to parliament for approval, while the Movement for Fair Georgia said the executive government should do this. Other parties, however, thought parliament should have the exclusive right to nominate judges (People's and Women's parties), or that judges should be appointed by an independent body (OGFD, Conservatives, The Freedom Party, the New Rights) as is currently the case. The Traditionalists called for supreme justices to be elected.

There was a similar range of opinions with regard to the terms judges should serve at the Supreme Court. While IWSG, the People's Party, the Movement for Fair Georgia, the Conservatives, the New Rights and OGFD called for life terms to secure judicial independence, other parties disagreed, calling for terms of 20, 15, 10 or even as little as 5 years (the Freedom Party, the Republicans). Interestingly, the parties who advocated life terms did so on the basis that judges would not succumb to threats of losing office coming from the executive. Those advocating shorter terms said that this would be a good way to encourage professionalism among judges, and provide a way of getting rid of judges who proved incompetent. Most parties agreed that justices should be dismissed if found guilty of criminal offences.

The issue of judicial appointments was one of the areas where many parties did not have clearly thought-out positions. The Freedom Party, for example, admitted that it was "unsure" who should appoint judges, while the People's Party said that this "complex issue" was an area where they would be willing to "compromise with other forces".

Jury trials, which are due to be phased in for certain offences in Georgia in the near future, also elicited a wide variety of responses. The Traditionalists, the Freedom Party, the People's Party and the Movement for United Georgia welcome the move towards a jury system. The People's Party, for example, felt that the jury system played a vital role in the development of democracy in America, and that it might play a similar role in Georgia. Freedom said that a jury system would prevent the executive from influencing the judiciary. Both the Conservatives and the Movement for Fair Georgia are more cautiously optimistic. While Fair Georgia argue that juries might be able to prevent a person "being given 15 years [based on] a piece of dubious video", they caution that the jury system must be studied carefully before being implemented. The Conservatives agree that juries should be rolled out "step by step". Other parties were more sceptical of the jury system. OGFD felt that it was "too early" for the system in Georgia, and that "corrupt practices must be eliminated" before juries could work. Other parties pointed to the risk of nepotism corrupting the jury system. The Republicans, for example, said that Georgia was "too small" for a jury system because "everybody knows everybody", and these views were echoed by IWSG, the New Rights and the National Forum. The Labour Party

said there was no possibility of witness (or, presumably, jury) protection in Georgia, while the Women's Party felt that a jury system would be "too expensive" and that implementing it was "just PR".

Elections and parliament

The Commission's proposed changes to the constitution do not touch on the subject of the electoral system or the structure of parliament except to say that the president "presents members of the Electoral committee [sic] to Parliament." The current constitution (Article 4) envisages a two-chamber parliament being set up after the re-establishment of territorial integrity; something alluded to by many parties below. Issues surrounding the electoral system are to be discussed by the Election Code Working Group, another body which unites experts, government and opposition MPs, and some representatives of the non-parliamentary opposition.

In assessing the electoral system, the parties were mainly negative. Both OGF and IWSG said that the electoral system was "fine on paper" but that practice differed significantly. The People's Party said Georgia faced an "uphill struggle" to overcome a history of falsifying elections and "achieve the first precedent of a fair election". Fair Georgia, meanwhile, said that the electoral system itself was not so important, but that the "main thing will be changing the Georgian government through elections." The Conservatives, the Freedom Party and the Traditionalists said that the system required a total overhaul, and that the newly defined system should be reflected in the constitution, so that it would be "written in stone", in the words of the Traditionalists. The New Rights also support enshrining certain aspects of the electoral system in the constitution, in particular the method for appointing the Central Electoral Commission, and the rules for drawing up electoral rolls. They also think biometric data should be used to ascertain voters' identities. The National Forum were emphatically against codifying the electoral system in the constitution, however.

Regarding parliamentary and presidential elections, parties' views tended to reflect their opinions on what sort of state structure Georgia should have. Most parties were in favour of lowering the threshold for parliamentary representation, with IWSG and the Conservatives proposing to abolish the thresholds altogether. The Women's Party, Movement for Fair Georgia and the Conservatives all felt that the more parties represented in parliament, the healthier it would be for democracy. These parties seemed to discount or to be unaware of the potential dangers of low thresholds, such as weak coalitions and slow decision-making. The Republicans, however, recognised these concerns, arguing that "it is better that we walk at a moderate pace and allow for some time to pass before we achieve the results, but reduce the likelihood of instability and risks."

In general, most parties were happy with the system of electing the president – that is, where a candidate is required to gain fifty percent of the vote or face a run-off election. The Conservatives, however, said that they favour a president appointed by parliament, and the Party of People is opposed to the institution of the presidency per se. Interestingly, most of the parties that said they were in favour of parliamentary models of government were also happy with the current direct-election system for the presidency. Only the Conservative Party specified that parliament should appoint the president, as is common in many parliamentary republics.

When asked in detail about the structure of parliament, its composition and the means by which MPs are elected, there was a much greater degree of agreement among the respondents. Seven parties (the Conservatives, Labour, the Traditionalists, the Freedom Party, Movement for Fair Georgia, the Women's Party and the National Forum) are in favour of a bicameral parliament, and while OGFD, the New Rights, the Republicans and Freedom support a unicameral house, they also said that in the event of reunification with the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia they would support a switch to a two-chambered parliament — something already reflected in the constitution. Indeed, many parties felt that a bicameral legislature would help advance the interests of Georgia's provincial regions, and could play a part in the peace process with Abkhazia and South Ossetia.

The Traditionalists, Labour, the Freedom Party, Movement for Fair Georgia, the Women's Party and the National Forum were all in favour of having a proportionally elected lower chamber and a majoritarian upper house. Most also felt that the lower chamber should consist of 100 MPs and the upper chamber 50. The National Forum explained that a bicameral mixed system such as this would be a good way of separating national and local issues. The lower house, elected by party lists, would represent the interests of nationwide parties, while the upper house, directly elected from local constituencies, would take into account regional interests. This arrangement is currently written into Article 4 of the constitution, but is only to be implemented after territorial integrity is restored. The Commission does not recommend changing this article.

Georgia's parliament currently has 150 MPs, and only IWSG and the New Rights were in favour of increasing that number. The New Rights explained that it wanted a flexible number of MPs, with 100 elected proportionally and the rest elected from constituencies, who would send a number of MPs to parliament determined by the number of people living inside their boundaries. IWSG explained that 150 MPs is not enough for parliament to adequately function, and that the number should be raised to "at least 200". On the other side of the debate, the MUG said that it was in favour of a 100 MP unicameral parliament, without explaining why it favoured this model. Of the parties that want a unicameral legislature, IWSG wants it to be elected from proportional lists; OGFD and the New Rights support a mixed voting system, whereby some MPs are elected through party lists and others from single-mandate constituencies (somewhat similar to the current system); and the Republicans support the Single Transferable Vote system, which they argue will increase the equality of the vote.

Territorial arrangements and the Breakaway Regions

As mentioned above, the Commission's draft proposals do not go into extensive detail regarding local governance structures. They also do not touch on the overall territorial arrangement of Georgia. The current constitution defines Georgia as "unified" while saying that "The territorial state structure of Georgia shall be determined by a Constitutional Law ... after the complete restoration of the jurisdiction of Georgia over the whole territory of the country." The draft also makes no mention of the term "occupied territory" and refers to Abkhazia as to the "Autonomous Republic of Abkhazia", supreme representative body of which has the right to the legislative initiative.

Of all the parties interviewed, only OGFD and the Women's Party are explicitly in favour of a unitary state model for Georgia's territorial arrangement. However, the Women's Party calls for greater local government powers without specifying what these might be. The National Forum and the New Rights call for a two-tier self-governance system. The Labour Party, meanwhile, says that territorial models cannot be discussed until Georgia regains its breakaway regions. All other respondents were either in favour of some sort of regional or federal system. According to Movement For Fair Georgia, "Georgia will not survive unless we adopt a federal system", while the Republicans, who propose an "asymmetric regionalism model", think that devolving central powers should be a part of the peace process with Abkhazia and South Ossetia. The Traditionalists also support a federal system with asymmetric competencies as a way to help with reintegration, holding up the Basque Country and Catalonia in Spain as examples. Freedom also sees Catalonia as a model. Most parties seemed to be in favour of moving towards federalism not because they favour the system *per se*, but because they felt that it would aid the process of reconciliation with Georgia's breakaway regions, the same reason many parties gave for supporting a two-chambered parliament.

The issue of constitutionally defining a status for the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia is more divisive. OGFD, the Freedom Party, the MUG and IWSG are in favour of defining the regions as "occupied territories" and reflecting that status in the constitution. The Conservatives say that the regions should not be granted any "special status", and the National Forum are categorically opposed to giving the regions a "constitutional name tag". Confusingly, the Women's Party thinks that using the term "occupied" means "admitting that [the regions] belong to Russia". Both the Republicans and the Movement for Fair Georgia think that any constitutional definition of the breakaway regions should be a part of the reconciliation process. The Republicans believe that such a status should be "part of the peace process, and the results of the peace process should be reflected in the constitution," while the Movement for Fair Georgia is "categorically against putting a tag on [the breakaway regions] which is unacceptable to Abkhazians and Ossetians." The New Rights say that the status of the breakaway regions as well as the overall territorial arrangement of Georgia must be "left open" until the restoration of territorial integrity — a view which is reflected in the existing constitution. A similar approach is favoured by the People's Party, who point to the example of the West German constitution, which allowed for the possibility of reunification.

Rights and freedoms to be defined in the constitution

The proposed changes to the constitution submitted by the Commission do not affect the section on human rights. The draft also does not change the current model of church and state relations, wherein the Orthodox Church is recognised as having a special place in Georgia's history and culture but is not the official religion of the state. The revised draft of the preamble does contain a reference to God, however. Furthermore, the draft does not contain the provisions of the so-called Liberty Act, merely referencing the people of Georgia's will to establish "economic freedom" in the preamble.

In general, most respondents felt that the constitution should reflect fundamental individual rights, such as the right to life, property and free speech, rather than social or collective rights. The Conservatives, MUG, OGF, the Republicans and the People's Party all felt that the current constitution's section on human rights was fine. The Conservatives, the Freedom Party, Movement for Fair Georgia and the National Forum said that the Georgian constitution should enshrine and protect the rights that are listed in the UN Declaration on Human Rights, as well as (in the case of Fair Georgia and the New Rights) the European Charter on Human Rights. In addition to this, the New Rights argued that "mechanisms ensuring the freedom and transparency of mass media and the public defender" should be included in the constitution.

The only party to call for what might be called social rights to be included in the constitution was the Women's Party, who said that the right to education and healthcare should be enshrined in the constitution, while drawing the line at labour rights. The Republicans, although they are happy with the current section of the constitution, also mentioned that an eight-hour working day should be included in an amended version.

There was a lot more disagreement over whether the rights of political, religious, ethnic and other minority groups should be specifically outlined in the constitution. The Republicans, Conservatives, Labour, Movement for Fair Georgia, the People's Party, the New Rights and the National Forum were all against specifying minority rights in the constitution. The New Rights felt that minority rights were already protected adequately under the present constitution. The Republicans felt that the constitution should be drafted in such a way as to "allow every minority to satisfy its cultural needs," while the Conservatives felt that the integration of minorities was not a constitutional issue. Movement for Fair Georgia agreed that it was unnecessary to elaborate minority rights in the constitution, but that special legislation was a possibility. Both the National Forum and the People's Party said that they view rights as individual rather than collective, and all these parties agreed that the constitution should protect the rights of all Georgian citizens equally, whether they are members of certain minorities or not.

Among the parties in favour of including minority rights in the constitution, only OGF explicitly stated that the rights of all kinds of minorities should be protected, and that naming these minorities specifically would be necessary. While the Traditionalists said that religious and ethnic minorities' rights "had to be protected", they were against elaborating the rights of other minorities, without specifying why. The Freedom Party accepts that minority rights should be protected, but also says, "minorities should abide by the law." Referring to certain evangelical Christian denominations, the Freedom Party argues that "no one should be allowed to kill their child because they don't believe in blood transfusions." It is not clear whether Freedom seeks to have minority obligations written into the constitution, as well as rights. The Women's Party, while calling for the rights of ethnic and religious minorities (as well as those of people with disabilities and the parliamentary minority) to be defined in the constitution, says that the rights of sexual minorities should not be defined. Similarly, while IWSG said that "absolutely all rights must be defined and ... reflected in the constitution", they went on to contradict themselves by saying that they were "categorically opposed to protecting the rights of sexual minorities." The vagueness surrounding the issue of minority rights, especially sexual minority rights, reflects the fact that this is a controversial issue in Georgia. Parties that held that rights are individual rather than collective, and were opposed to the elaboration of minority rights, appeared to have thought through this issue more thoroughly than others, who seemed to consider minority rights on a more or less ad hoc basis.

In terms of economic issues to be included in the constitution, most parties want only very general principles spelled out. While most parties say that property rights should be elaborated

(as they are in the existing constitution), Movement for Fair Georgia also think the rules for the National Bank should be included. The Freedom Party wants the “broad rules” concerning the “legal aspect of the economy” to be included in the constitution, but do not specify what these might be. IWSG, a party founded to represent the interests of business people, says the constitution should include “better mechanisms for protecting business.” The only parties that would like to have a wide range of economic issues included in the constitution are the Women’s Party and the Labour Party, who say that “all economic issues should be in the constitution ... the rights of businessmen must be clearly defined.” While the Labour Party did not expand on what it meant by “all economic issues”, the Women’s Party wants a subsistence aid programme, anti-monopoly articles and a complex system of defining salaries in state structures based on multiples of a minimum wage to be included in the constitution.

When asked about the so-called Liberty Act, the parties were overwhelmingly negative. The act is a package of constitutional amendments proposed by President Saakashvili last year, which would constitutionally define state borrowing limits and put all proposed tax increases to a public vote. It is designed to enshrine Georgia’s liberal economic policy in the constitution. However, only the Freedom Party supported these proposals, remarking that anything which attracts business to Georgia is good. Every other party was extremely hostile, calling the proposals “cynical” (OGFD), “absurd” (MUG, National Forum), “stupid” (the Traditionalists) and “a joke” (the Conservatives). The Republicans pointed out that forcing referenda on tax issues would restrict the government’s ability to act freely.

In terms of relations between the state and the Georgian Orthodox Church, all respondents expressed satisfaction with the existing arrangement. The state currently has a concordat with the church, recognising it as Georgia’s main congregation? Confession, granting it privileged status and tax breaks while guaranteeing freedom of religion and the separation of church and state. Though all the parties broadly supported this, some said certain privileges should extend to other faiths as well. The Labour Party, for example, said that they were not against concluding similar agreements with other confessions, while IWSG is in favour of “supporting traditional faiths” but not what they described as “sects”. Both OGFD and the National Forum said that the concordat could be made clearer. The National Forum says that it is necessary to prevent the church and the state from interfering with each other’s business.

Party financing and encouraging women’s participations in politics

The Commission’s proposed changes do not touch on these issues, and neither are they addressed in the constitution as it currently stands.

The Republican Party, the Conservatives, Labour, the Freedom Party, the Women’s Party, National Forum, the New Rights and IWSG are all in favour of including at least the basic rules governing party financing in the constitution. For example, the Republicans suggest that the constitution should say that the state must finance parties that pick up a certain proportion of the vote, but that the actual amount of funding, as well as the rules and procedures, should be defined by legislation. The Labour Party seek a more detailed elaboration of the rules in order to “stop government pressuring business”. While the New Rights accepted that detailed rules for party financing are better left to legislation, they felt that the constitution should show that the

“state supports the existence of political pluralism”. All other parties felt that there was no place for party financing rules in the constitution.

Other than the Women’s Party, none of the parties support including articles in the constitution that will encourage women to participate in politics. While the Women’s Party is in favour of quotas for women in politics, as well as other privileges that would allow women to take care of family commitments and pursue a career, several other parties disagree. “The situation where a person takes office just because she is a woman ... is reminiscent of the Communist Supreme Councils,” said the People’s Party. The Labour Party says that Georgia has a great history of female political leaders, such as Queen Tamar, so there is no need for special measures, while OGFDP says that “you can’t include everything in the constitution”. However, the Conservatives, Movement for Fair Georgia and the Traditionalists support legislation that would encourage women to participate in politics, with the Traditionalists suggesting that a minimum of one-third of people on party lists be women.

Conclusions

Georgia’s constitutional reform process is ongoing, and although the Constitutional Reform Commission recently submitted its draft to President Saakashvili and Parliament for discussion, it is required that the public are extensively consulted for a period of at least one month before any new amendments or a new constitution can be adopted.^[2] Although the thirteen parties whose views have been investigated in this report did not take part in the Commission’s work,^[3] it is nevertheless important that their opinions be taken into account, especially if there is to be true political consensus about any future constitution.

While the parties presented radically different views on some issues, there was also a surprising amount of agreement amongst the thirteen competing political organisations. Almost all parties stressed the need for consensus in adopting or amending the constitution. For most parties, whether an amendment be passed or a new constitution adopted by a parliamentary vote or by a legally binding referendum, the most important thing was for consensus to be achieved.

Similarly, although parties disagreed on whether Georgia would be best served by a parliamentary, presidential or mixed system, there was no doubt that the system of checks and balances must be formidably strengthened in order to ensure a separation of powers. Encouragingly, the Commission’s proposals are broadly in line with most parties’ ideas on parliament’s right to call a vote of no confidence in the government. All parties also felt that decentralisation was necessary for Georgia, with local governments being given significantly more say. Most parties favoured some sort of regional or federal system, and a majority would opt for a two-chambered parliament with both proportionally and directly elected MPs. Many thought that a bicameral legislature coupled with federalism could help bring about a process of reconciliation with Georgia’s breakaway regions.

Significantly, while respondents did not agree on whether it was necessary to elaborate minority rights separately in the constitution, the parties did agree that documents like the UN Declaration and the European Charter on Human Rights should be models for protecting rights in Georgia.

However, it is also apparent that some parties have much more detailed and well-conceived plans than others. Parties such as the Traditionalists were quick to point to examples

from abroad as answers to Georgia's problems, repeatedly suggesting that Georgia copy Spain or Canada as a way of resolving its issues. Other parties, such as MUG and Labour, did not respond to a number of questions, and often proposed radical or unusual policies without explaining why they were in favour of them. The Women's Party, while responding at length to most of the issues raised, seemed to have poorly thought-through or unworkable proposals. Of all the parties interviewed, only the Republicans, the New Rights, the National Forum, and to a lesser extent the Conservatives and Movement for Fair Georgia appeared to have a clearly worked-out programme for constitutional change in Georgia. These parties responded to most questions with clear and coherent proposals, and defined policy objectives.

Nonetheless, it is encouraging that not only was there agreement between the parties interviewed, but also between the parties and the proposals laid out by the Commission, and with certain parts of the current constitution. The Commission's draft calls for presidential powers to be curtailed, a key issue for most of the parties interviewed. It also hands extra powers to parliament, which will strengthen the system of checks and balances. In terms of the appointment of Supreme Court judges, several parties were in favour of a system similar to the current one. The provisions of the current constitution pertaining to human rights were also supported by most respondents, as was article four, which foresees a bicameral parliament and a reform of Georgia's territorial arrangement as part of the process of conflict resolution.

In Georgia's highly contested political space this level of consensus is a rare thing, and it provides a good foundation for all stakeholders to become involved in Georgia's constitutional reform process.

Annex I – In-depth Interview Guide

· **New constitution – amendments to the existing one**

1. Do you think it is necessary to amend the current constitution or enact a new one? Why?
2. In your opinion, how should a new constitution be enacted / be amended? [depending on how the respondent answers previous question]

o **Probe:**

§ By parliament / president / through public referendum?

If through a referendum:

3. How competent do you think the general population is to decide constitutional issues on a referendum?
4. Should referendum results be legally binding and mandatory?

· **State governance models**

5. One of the main issues of the constitutional reform is the state governance model. Which form of state governance do you give preference to? (e.g.: presidential, parliamentary, monarchy) Why?
6. In the state system that you chose how do you perceive the distribution of power between central and local governments?

· **The system of the checks and balances between government branches**

7. How would you assess the effectiveness of the current system of checks and balances between the branches of the government? Why do you think so?
8. In your opinion, what should the procedure for approving the state budget be like?
9. In your opinion, what should the procedure for dismissing the parliament be like?

o **Probe:**

§ Who should be authorised to dismiss the parliament?

§ Under what circumstances?

10. In your opinion, what should the procedure for casting the vote of no confidence and dismissing the government be like?

o **Probe:**

§ Who should be authorised to dismiss the government?

§ Under what circumstances?

11. In your opinion, what should the procedure for impeaching the president be like?

oProbe:

§ Who should be authorised to initiate the process for impeaching the president ?

§ Under what circumstances?

12. In your opinion, who should appoint judges to the Supreme Court?

o Upon whose initiative or demand should the candidacies of judges be raised?

o What should their term of office be?

o How should they be dismissed?

13. In your opinion, should the Supreme Court have the right to initiate a lawsuit if the constitution is violated?

14. What is your position on the introduction of juries?

· **The competencies of the executive, legislative and local authorities**

15. In your opinion, what should the authorities of the executive, legislative and local governments be when deciding issues related to:

o The state budget?

o Taxes?

o Legal amendments?

o Administrative issues? (control over law implementation)

· **Presidential, parliamentary and local elections**

16. How would you assess the current electoral system and thresholds in:

o Presidential elections?

o Parliamentary elections?

o Local elections?

17. What kind of changes need to be made in this regard?

[If respondent names any changes:]

18. Do you think these changes should be reflected in the constitution or in other normative acts?

19. If these changes are reflected in the constitution, how do you think it will contribute to increasing the level of fairness of elections?

● **The structure, composition and competencies of the parliament**

20. Should there be a one- or two-chamber parliament in Georgia?

o **Probe:**

§ Why?

§ What outcomes would it entail?

21. How many members should there be in the parliament? Why?

22. What should the structure of the parliament look like, i.e. how should parliament members be elected (party lists, majoritarian or mixed system)?

● **Local governance and territorial arrangements including issues associated with the breakaway regions**

23. What do you think the Georgian territorial arrangement model should be like?

24. What status should the occupied regions have?

25. How should their status be reflected in the constitution?

· **Individual rights/freedoms**

26. In your opinion, which human rights should be defined by the constitution?

27. And which rights do you think should not necessarily be defined by the constitution? Why?

● **Minority rights**

28. In your opinion, the rights of which minority groups should be ensured by the constitution?

o Political, ethnic, religious and other minority groups

29. In your opinion, the rights of which minority groups should not be defined by the constitution? Why?

· **State and church relations**

30. In your opinion, what should the relations between state and church be like?

31. How would you assess the existing agreement between the state and the church?

· **Economic issues**

32. Which economic issues should be reflected in the constitution?

33. Which economic issues should not be reflected in the constitution? Why?

34. What is your opinion on the president's initiative on the Economic Liberty Act? Why?

· **Women participation in political, economic and public life**

35. In your opinion, should the constitution include articles encouraging women's participation in political, economic and public spheres?

[If yes:]

36. In what form should they be reflected in the constitution?

37. What mechanisms should there be to ensure protection of these rights?

[If no:]

38. Why do you think so?

· **Fundamental political minority**

39. How do you define the concept of a fundamental political minority?

40. In your opinion, should the constitution define the rights of a fundamental political minority?

[If yes:]

41. In what particular form should this be reflected in the constitution?

42. What mechanisms should there be to ensure protection of these rights?

[If no:]

43. Why do you think so?

· **Financial aspects of political parties**

44. Do you think the constitution should define political party funding issues?

45. If yes, in what way?

[1] For the released draft of the State Constitutional Commission, follow the link:

<http://constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=213>

[2] Refer to <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22529> for the procedure.

[3] The parties refused to join the commission. See <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=21067> for the composition of the Constitutional Commission.

Debates on Constitutional Reform in the Regions of Georgia

NIMD is committed to ensuring that constitutional reform is implemented in the manner that is most transparent and conducive to the achievement of consensus between all major actors in Georgia's civic and political life. While universal compromise can rarely occur, participation, discussion and transparent decision making contribute to an increased sense of ownership and contribution amongst the political and civil society. For NIMD, one of the components of its efforts in 2010 to help facilitate such process was its support of debates over constitutional reforms.

Constitutional reform in Georgia is better illuminated, and more actively discussed in the capital than in the regions, due to an easier access to diverse sources of information, the multiplicity of think-tanks and interest groups in Tbilisi, and the relatively vibrant political discourse. Therefore, we felt that there was a need to spread the information and help constructive discussion on constitutional changes in the regions of Georgia.

To this end, NIMD set up a partnership with the International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED) and the State Constitutional Commission and supported the organisation of debates in eight regional centers of Georgia: Gori (Shida Kartli region), Rustavi (Self Governing City of Kvemo Kartli region), Gardabani (Kvemo Katli region), Khelvachauri (Adjara Autonomous Republic), Kobuleti (Adjara Autonomous Republic), Senaki (Sagrelo-Zemo Svaneti region), Tsageri (Lechkhumi region) and Oni (Racha region).

Approximately four hundred citizens of Georgia representing various political parties, local councils (Sakrebulo), regional non-profit organisations and the media participated in the meetings.

NIMD, ISFED and the State Constitutional Commission pre-selected several issues for initial presentations, including:

- **The Constitutional Reform Process** – which centred on the overall political and legislative context of constitutional reforms;
- **Local Self-Government and Territorial Organisation of the State** – which gave an overview of current legislation and provided an outlook on the proposed changes in local self governance of Georgia. This discussion emphasised the rights and responsibilities of both the local authorities and the capital and introduced the participants to some of the novel initiatives of the Commission.
- **The System of Checks and Balances** – which focused on the distribution of power between the legislative, executive and judicial branches and the relationship between the institutions of the President, the Prime Minister and the Parliament. This is an area where one of the most significant changes was put to the Georgian Parliament.

In each of the regional meetings, after initial introductions by the members of the Commission, the floor was opened to discussions and audience questions in an effort to facilitate a conversation on the issues of interest to regional communities.

The chart I, derived from the questionnaires filled out after the debates in all eight municipalities, illustrates the comparative distribution of public interest in the areas of proposed constitutional reform:

As this chart illustrates, the participants were most interested in issues of local self-government – that is, the areas of public life that most directly concern citizens. This observation is in line with previous NIMD commissioned research which was carried out by CRRC in early 2010 (See “Georgian Constitutional Reform in the Eyes of the Public” – 2010 also available at www.nimd.org).

We also asked participants to nominate the issues that they were most interested in and which they expected to be addressed by constitutional changes. Roughly 50% of respondents identified “human rights” as a priority. “Territorial arrangements and local self governance” came second with 43% and “state defence” ranked third with 18%. These findings are also in general accordance with previous NIMD findings on the attitudes of the population towards constitutional reform, and further strengthen the case for the articulation of real-life, pragmatic policy options by political parties.

Throughout the course of the debates, the NIMD team drew several other observations that we would like to share.

Regional populations and organisations eagerly embrace open discussion in any format that will enable them to become a part of a process. We saw filled auditoriums and very attentive audiences in every city we visited. The debates on constitutional reform were perceived as an important contribution to regional political discourse. Generally, participants were mostly supportive and positive about the organisation of such debates. A total of 88% of participants agreed that such debates “definitely contribute” to the creation of a more participatory constitutional reform process. However, the representatives of regional civil society organisations were generally under-informed as to the ongoing constitutional reform process.

The existence of credible, alternative viewpoints that are shared by groups with common political beliefs, principles and values is important to any discourse, especially one revolving around such an important aspect of statehood as the constitution. However, we found a scarcity of alternative political positions on constitutional reform that could be clearly articulated and introduced to the regional organisations of many political parties.

In general, political criticism revolved around the distribution of power within the political system and personality issues. Judging from our data and surveys, it could be argued that the population is best served by offering them alternatives that would help improve their everyday lives. Hence, we believe that political forces currently active in Georgian politics would do a great service to their voters and the nation at large by being more active in spreading and further articulating their views on such important policy matters.

Last but not least, Georgian civil society has greater potential than it might appear on the surface. In every city we visited, every debate we organised and each discussion we engaged in, we found large audiences interested in the constitutional reform process. Amongst them we also found talented, motivated and dedicated professionals devoted to building a better country.

In every region, we were surprised by the impressive achievements of local non-profit organisations. We see great potential in these leaders and organizations and strongly believe that they are capable of building a truly pluralistic political system, a truly democratic state and a Georgian nation that moves steadily towards a better future.

Chart I

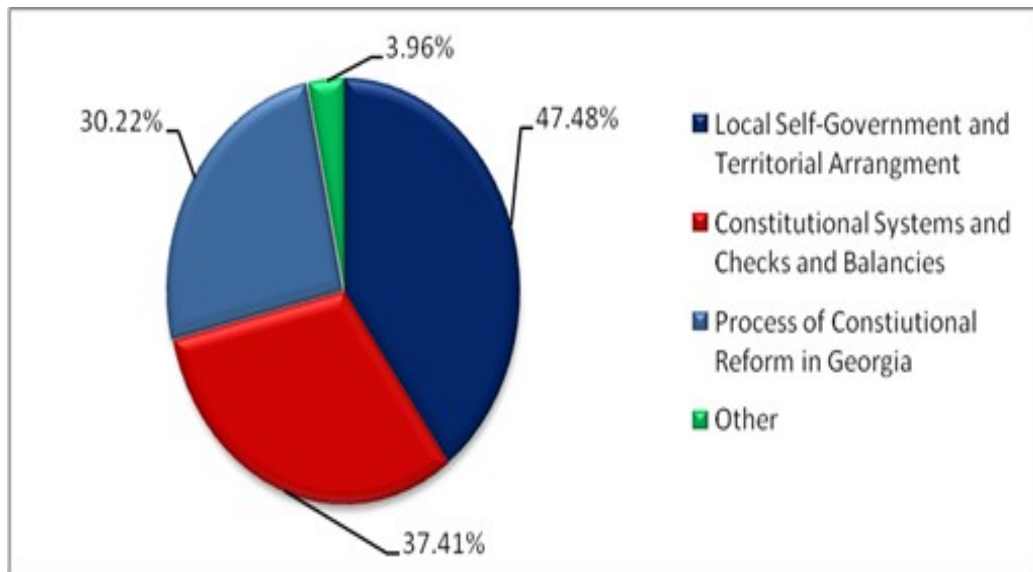


Chart II

