

კარლო გოდოლაძე

# საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები

კარლო გოდოლაძე

სსიპ ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის კონსტიტუციური კვლევების ცენტრის მკვლევარი.

## I. შესავალი

მეოცე საუკუნის მიწურულს, კიდევ ერთხელ დაბადებულ (სათავედ ვგულისხმობთ საქართველოს 1918-1921 წლების დემოკრატიულ რესპუბლიკას) ახალფეხადგმულ საქართველოს სახელმწიფოს ერთი ფრიად „ორიგინალური“ მახასიათებელი დაჰყვა-ქვეყნის უზენაესი კანონის, სამართლებრივი აქტის პერმანენტული და პრაქტიკულად მოუთოკავი ცვლილება. თვალსაჩინოა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის დღიდან, 1995 წლის 24 აგვისტოდან, დოკუმენტში ერთმანეთის მიყოლებით შედიოდა ცვლილება-დამატებანი და უმთავრესი კანონის დღევანდელ ვერსიას, დიდწილად აღარაფერი აქვს საერთო თავდაპირველ ტექსტთან. ეს მაშინ, როცა აღნიშნული სამართლებრივი აქტი, არც მეტი, არც ნაკლები, ჩვიდმეტი წელია რაც ფუნქციონირებს.

წინამდებარე სტატიაში განხილული იქნება საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების უმთავრესი პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები. გაანალიზებული და წარმოჩენილი იქნება ის ფაქტორები, რომელთაც ძირითადი, არსებითი გავლენა მოახდინეს ცვლილებათა არსსა და შინაარსობრივ მხარეზე.

თუკი კონსტიტუციონალიზმს გავიაზრებთ, როგორც კონსტიტუციური წყობის დამფუძნებელ პოლიტიკურ-სამართლებრივ თეორიას<sup>1</sup>. მაშინ ხსენებულ კონტექსტში უპრიანი და მართებული იქნება, განვიხილოთ საკონსტიტუციო ცვლილებათა როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური ასპექტები. ვინაიდან პოლიტიკური სისტემა როგორც ფენომენი, ერთგვარი

<sup>1</sup> ოთარ მელქაძე. კონსტიტუციონალიზმი. თბილისი, 2008, გვ.16.

შემოქმედებითი ჩონჩხია. რომელიც ფორმირებას, კონსტრუირებას უკეთებს სამართლებრივ მახასიათებელს და მისი შესწავლის გარეშე ცვლილებათა რეალურ არსზე საუბარიც ზედმეტია. მით უმეტეს, იმ გარემოში, რომელშიც საქართველოს ახალდაბადებულ სახელმწიფოს მოუწია პირველსაწყისი და შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა.

როგორც აღნიშნავენ, კონსტიტუცია იმდენად სამართლებრივი აქტია, რამდენადაც პოლიტიკური, ვინაიდან სახელმწიფო და ხელისუფლება ის ძირითადი ელემენტებია, რომლის გარშემოც ერთიანდება პოლიტიკური სისტემის ყველა ატრიბუტი<sup>2</sup>. სწორედ ხსენებულ ჭრილში და კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელი ანალიტიკური ხაზით და რაკურსით მიმოვიხილავთ დღევანდელ დღემდე განხორციელებულ ძირითად ცვლილებებს (იგულისხმება 1999, 2004, 2010 წლებში მომხდარი ცვლილება-დამატებანი). ვეცდებით ჩავწვდეთ პრობლემის სიღრმეებს, თუმცაღა ამისათვის აუცილებელი იქნებოდა ერთგვარი დისციპლინათა-შორისი კვლევა, რაც მოცემულ ეტაპზე ნამდვილად აღემატება ჩვენს ძალებსა და შესაძლებლობებს. წინარე სტატია არის ერთგვარი მცდელობა, თეორიულ-დოქტრინალური კუთხით იქნეს დანახული და გააზრებული წამოწეული საკითხი. თუკი ნაშრომი დასახულ მიზანს მიაღწევს, აღნიშნული უდავოდ გამოიწვევს ავტორის კმაყოფილებას.

შესავლის ბოლოს უნდა აღვნიშნოთ, რომ თუკი სამართლის აღიარებული თეორეტიკოსისა და მკვლევარის<sup>3</sup>, ცნობილი უნგრელი პროფესორისა და კონსტიტუციონალისტიკის ანდრაშ შაიოსა და მისი „შიშის კონსტიტუციონალიზმის“ ფენომენს გავიაზრებთ, მივხვდებით, რომ ხსენებული უმეტესწილად პოლიტიკური შიშია, რომელიც საკვანძო გავლენას ახდენს სახელმწიფოს კონსტიტუციურ კლიმატსა და ლანდშაფტზე. მით უფრო ისეთი ტრანზიციის პერიოდსა და ფაზაში მყოფ ქვეყანაზე, რომელსაც მემკვიდრეობით ჩამოუყალიბებელი პოლიტიკურ-სამართლებრივი სისტემა და ინსტიტუტები დაჰყვება.

## II. საკონსტიტუციო ლანდშაფტი 1999-2004 წლების საქართველოში

1999 წელი თვისობრივად ერთგვარ წყალგამყოფად უნდა მივიჩნიოთ ცვლილებათა ანალიზის გზაზე. ვინაიდან სწორედ აღნიშნულ წელს განხორციელდა საქართველოს კონსტიტუციის პირველი ცვლილება (ძირითადად პოლიტიკური მიზნებით. ვრცლად იხილეთ ქვემოთ), რომელმაც დასაბამი მისცა ცვლილება-დამატებათა უსამანო პროცესს. სანამ უშუალოდ ცვლილების განხილვაზე გადავიდოდეთ, თვალი გადავავლოთ 1995-1999 წლების პოლიტიკურ-სამართლებრივ სურათს საქართველოში.

<sup>2</sup> მითითებული ნაშრომი. გვ.33.

<sup>3</sup> ანდრაშ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბილისი, 2003, გვ. IV (თევდორე ნინიძის წინათქმა).

1995 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობა 54 პარტიამ მიიღო. აღნიშნული 54 პარტიიდან მხოლოდ სამმა მოახერხა პარლამენტში გასვლა. კონსტიტუციით დადგინდა 5 პროცენტისანი საარჩევნო ზღვარი. ამიტომ ბევრი ხმა საერთოდ არ მოხვდა პარლამენტში და, პირიქით, შეეშველა იმ პარტიებს, რომლებმაც ხმების 5 პროცენტზე მეტი მიიღეს პარლამენტში ადგილების ზეპროპორციულ განაწილებაში<sup>4</sup>. წარმოდგენილი ანალიზი მკაფიოდ ასახავს იმ უმთავრეს სურათს, მთავარი მოვლენის უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნების შემდგომ რომ შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფოში. საარჩევნო ბარიერი ეს იყო ერთგვარი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ხერხი, რომლითაც პრაქტიკულად მარტივად აღმოიფხვრა პარტიათა თვალუწვდენელი კონგლომერატი, როგორც ეს სახეზე გვექნა 1992-1995 წლების საკანონმდებლო ორგანოში, როცა არ არსებობდა საარჩევნო ზღვარი<sup>5</sup>. ამ ყოველივეს შედეგი კი ის გახლდათ, რომ პარლამენტში ჩამოყალიბდა უმრავლესობა და შეიქმნა ქვეყნის პრეზიდენტის მხარდამჭერი პოლიტიკური გუნდი. პრობლემა სწორედ ის იყო, რომ ერთი პარტია და კონკრეტულად შევარდნაძის მოქალაქეთა კავშირი 1995 წელს მიღებულ ხმათა სულ რაღაც 23 პროცენტით ფლობდა საპარლამენტო ადგილების თითქმის ორ მესამედს<sup>6</sup>. პრაქტიკულად შემდგომი პერიოდის საქართველოს პოლიტიკური სურათი უცვლელია, ერთი გამოკვეთილი საკონსტიტუციო უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური ძალით. რომელსაც არაფერი უბიძგებს იმისაკენ, რომ სახელმწიფოსათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი საკითხები სხვა პოლიტიკურ აქტორებთან დიალოგისა და ურთიერთშეთანხმების რეჟიმში განიხილოს.

სწორედ წამოწეული „საკრალური დასაბამით“ მივიდნენ პოლიტიკური აქტორები 1999 წელს საპარლამენტო რუბიკონთან. და მოხდა ქართულ რეალობაში სრულიად ლოგიკური ფაქტი, როგორც იტყვიან მმართველ პარტიაში, „ნუ დააგდებ ძველსა გზასა“, ცნობილი შეგონება. სენტენცია გაითვალისწინეს და 1999 წლის 20 ივლისს პირველად შეცვალეს საქართველოს კონსტიტუცია. შემდგომში ვნახავთ, რომ როგორც 2004, ისე 2008 წლების არჩევნებზე, საარჩევნო ბარიერი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ხდება მმართველი პარტიის ხელში პოლიტიკურ ოპოზიციასთან მანევრირებისას. უნდა ითქვას, რომ ამ მომენტისათვის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა მცდარი ნაბიჯი იყო, რადგან ეს ცვლილება, უპირველეს ყოვლისა, ძლიერ პარტიებს კიდევ უფრო გააძლიერებდა<sup>7</sup>. შესაბამისად, როგორც მართებულად ასკვნის ცნობილი გერმანელი იურისტი ვოლფგანგ გაული: აღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილება შეიძლება შევაფასოთ როგორც პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად განხორციელებული სტრატეგიული ღონისძიება<sup>8</sup>. ძნელია ზემოთქმულში ეჭვის შეტანა, ვინაიდან არჩევნების შედეგებმა აჩვენა, რომ ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში მხოლოდ სამი პოლიტიკური ძალა მოხვდა, აქედან ერთი გამოკვეთილი უმრავლესობით. სურათი უცვლელი დარჩა, კოჰაბიტაცია არ შედგა. პრეზიდენტს შეეძლო მშვიდად დაყრდნობოდა საკუთარ უმრავლესობას პარლამენტში. გა-

<sup>4</sup> ვოლფგანგ გაული. კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში. თბილისი, 2002, გვ.113.

<sup>5</sup> მითითებული ნაშრომი. გვ.113-114.

<sup>6</sup> მითითებული ნაშრომი. გვ.115.

<sup>7</sup> იქვე, გვ.115.

<sup>8</sup> იქვე, გვ.115.

ზრდილი 7 პროცენტის ბარიერი კი, შემდგომშიც დარჩება ქართული პოლიტიკური თუ სამართლებრივი სივრცის უმთავრეს თემად და საკითხად.

სამართალსა და პოლიტიკას შორის არსებული ერთგვარი არითმია განსაზღვრავს კონსტიტუციური დინამიკის თავისებურებებს<sup>9</sup>. ხსენებული სენტენციის ნათელი დადასტურებაა განხილული პირველი „საკრალური“ ცვლილება უზენაეს კანონში. ცხადია, რომ აღნიშნულ შემთხვევაში სამართლის არსენალი ვიწრო პოლიტიკურ ინტერესებს დაექვემდებარა. ზემოთქმულს ნამდვილად ვერ გავითვალისწინებთ, როდესაც კონსტიტუციის მეორე ცვლილებას დავაკვირდებით. 2000 წლის 20 აპრილს აჭარის სტატუსი „ავტონომიური რესპუბლიკით“ განისაზღვრა.

კიდევ ერთი კონსტიტუციური ცვლილება 2001 წლის 30 მარტს განხორციელდა, როდესაც კონსტიტუციური კანონით განისაზღვრა, კონსტიტუციური შეთანხმების, ეგრეთ წოდებული „კონკორდატის“ დადების შესაძლებლობა საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის. საბოლოოდ, 2002 წელს შეთანხმება ოფიციალურად გაფორმდა. წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებს ამკარად სცდება დადებული შეთანხმების (კონკორდატის) სამართლებრივი ანალიზი. თუმცაღა ჩვენი მხრივ ცალსახად უნდა აღვნიშნოთ, რომ ხსენებული „კონკორდატი“ ნამდვილად არ ჯდება საერო და სეკულარული სახელმწიფოს კონცეფციაში. ჩვენი ღრმა რწმენით, უპრიანი და მართებული იქნება, თუკი რეალურად მოხდება გააზრება ამ ტიპის სამართლებრივი აქტის საჭიროებისა. როგორც ცნობილი მკვლევარი კარლ ფრიდრიხი წერს: დეფინიციის მიხედვით, კონსტიტუციური ტიპის დემოკრატია ისეთი დემოკრატიაა, რომელიც მთელ ძალაუფლებას უმრავლესობას არ ანიჭებს<sup>10</sup>.

საკონსტიტუციო ცვლილებათა განხილვის გზაზე, უდავოდ გვერდს ვერ ავუვლით და აუცილებლად უნდა განვიხილოთ 2001 წელს დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები. მართალია, პრეზიდენტ შევარდნაძის მიერ პარლამენტში წარდგენილ კანონპროექტს საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან უარყოფა მოჰყვა, მაგრამ ჩვენ ვნახავთ, რომ პრაქტიკულად იდენტური ცვლილება-დამატებანი დამტკიცდება პოსტშევარდნაძისეულ პარლამენტში 2004 წლის თებერვალში. თანაც ისე, რომ დარღვეული იქნება კონსტიტუციური კანონის პროექტის პუბლიკაციისა და განხილვის ერთგვარი პროცედურა. ეს გადაწყვეტილება არგუმენტირებულია იმით, რომ ცვლილებები არსებითად იმეორებს 2001 წლის გაზაფხულზე პარლამენტში ეღუარდ შევარდნაძის მიერ შემოტანილ და გამოქვეყნებულ კანონპროექტს<sup>11</sup>.

ოცდამეერთე საუკუნის პირველ წელს დაგეგმილი რეფორმის მიხედვით, ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო პრემიერ-მინისტრის პოსტის შემოღება და სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის გაუქმება, რაც დიდი ხანია სურდა შევარდნაძეს. კონსტიტუციას, წარმოდგენილი ცვლილებებით, ემატებოდა სრულიად ახალი 41-ე თავი „საქართველოს მთავრობა“. ისევე როგორც აქამდე, ამ ცვლილებების მიხედვითაც პრეზიდენტს შეეძლო როგორც მთ-

<sup>9</sup> ოთარ მელქაძე. მითითებული ნაშრომი. გვ. 34.

<sup>10</sup> ფილიპ ლოვო. თანამედროვე დიდი დემოკრატები. თბილისი, 2002, გვ. 97.

<sup>11</sup> მარინა მუსხელიშვილი. კონსტიტუციის დისკურსული ლეგიტიმაცია. თბილისი, 2006, გვ. 16.

ლიანად მთავრობის გადაყენება, ისე ცალკეული მინისტრების გათავისუფლება თანამდებობიდან<sup>12</sup>. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილება ფართოვდებოდა, ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოსთან მიმართებაშიც. გამოქვეყნებული პროექტის მიხედვით, პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის ოთხი შესაძლებლობა ჰქონდა განსაზღვრული. ეს მაშინ, როცა ცვლილებამდელი Status Quo საერთოდ გამორიცხავდა პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას.

სრულიად გაუგებარი იყო პრეზიდენტის უფლება მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელი-სუფლების სამართლებრივი აქტების გაუქმების თაობაზე. თუკი ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. ყველაზე საინტერესო მოცემული კუთხით ანალიზისას ის არის, რომ ზემოთქმული უფლებამოსილება, კონსტიტუციური ლოგიკით, საკონსტიტუციო იუსტიციისა და, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმეა. თვისობრივად ქვეყნის პირველ პირს ამ ველზე სწორედაც რომ არაფერი ესაქმება. ნათელია, რომ აღნიშნულის გათვალისწინებით, კონსტიტუციური პარადიგმებისა და, მით უფრო, ისეთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური პრინციპის ანულირება და უგულვებელყოფა მოხდა, როგორც ხელისუფლების დანაწილებაა. როგორც ჩანს, პრეზიდენტს სურდა გარკვეული სასამართლო თუ კვაზისასამართლო ფუნქციები ეტვირთა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, როგორც მართებულად აღვნიშნეთ, სრულიად გაუგებარი და ბუნდოვანია წამოყენებულ წინადადებათა რეალური მიზანი.

ასევე გაუგებარი იყო წინადადება, რომლის მიხედვითაც, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების ორგანოს – საკონსტიტუციო სასამართლოს, ერთმეოდა ნორმათა კონკრეტული კონტროლის განხორციელების საშუალება, რითაც პრაქტიკულად კითხვის ნიშნის ქვეშ დგებოდა მოქალაქეთა ინდივიდუალური სარჩელის წარდგენის შესაძლებლობა. არადა, სწორედ ასეთმა კონკრეტულმა კონტროლმა საკონსტიტუციო სასამართლო „ნეგატიური“ ტრიბუნალიდან, რომელიც მიმართული იყო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების კონსტიტუციის საწინააღმდეგო მოქმედებებზე უარის სათქმელად (ultra vires), შემოქმედებით ინსტიტუტად აქცია<sup>13</sup>. როგორც ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე ლუის ლოპეს გუერა აცხადებდა, კონკრეტული კონსტიტუციური კონტროლი იმაზე მეტია, ვიდრე ტექნიკა, რომელიც მიმართულია საპარლამენტო შეტევებისაგან კონსტიტუციის დასაცავად... იგი იქცა კონსტიტუციის განმარტების პროცედურად და იმ წესის შექმნის მექანიზმად, რომელიც გამოიყენება კონკრეტულ საქმეში<sup>14</sup>.

თავის დროზე განხილული კონსტიტუციური ცვლილებები, სრულიად საფუძვლიანად და დამსახურებულად გახდა მწვავე და ფართო კრიტიკის საგანი. უცხოელმა ექსპერტებმა – ლესიგმა, ბლანკენაგელმა, შაიომ და ჰოლმსმა ღია წერილში მიუთითეს, რომ თანამედროვე ქართული სისტემა წარმოდგენილი ცვლილებების მიღების შემთხვევაში სუპერსაპრეზიდენტო

<sup>12</sup> ვოლფგანგ გაული. მითით. ნაშრ. გვ. 302.

<sup>13</sup> ჰერმან შვარცი. კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში. აირის საქართველო 2003. გვ. 79.

<sup>14</sup> იქვე, გვ. 79.

სისტემად გადაიქცევა<sup>15</sup>. და მართლაც, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი ძალაუფლების განაწილების ქართულ დაბალანსებულ სისტემას სრულიად აცლიდა საფუძველს<sup>16</sup>. რაც შეეხება საკითხის პოლიტიკურ მხარეს, პრეზიდენტს, როგორც ჩანს, პარლამენტის როლის დაკნინება და იმ პრობლემათა აღმოფხვრა სურდა, უმაღლეს კანონმდებელთა მხრიდან რომ აწყდებოდა. ხაზგასასმელია ის ფაქტიც, რომ ნაკლებად საჯარო კულუარული წინააღმდეგობა (წარმოდგენილი კანონპროექტისადმი – ავტორი) გამოიწვია მომავალი პრემიერ-მინისტრის (ზურაბ ჟვანიას) კანდიდატურამ<sup>17</sup>.

კონსტიტუციის მოქმედების პირველი შვიდი წელი საშუალებას გვაძლევს ვთქვათ, რომ მისმა ამოქმედებამ ხელი შეუწყო პოლიტიკური სისტემის სტაბილიზაციას. 2001 წლის ბოლოს, სახელისუფლებო კრიზისისა და სტუდენტთა მასობრივი გამოსვლების ფონზე, საზოგადოების ერთ ნაწილში პოპულარული გახდა პრეზიდენტის გადადგომისა და პარლამენტის ვადამდელი დათხოვნის ლოზუნგები. მაგრამ ამ მოძრაობამ ფართო გასაქანი ვერ პოვა, ამის ძირითადი არგუმენტი ის იყო, რომ ასეთი მოთხოვნები საფრთხეს შეუქმნიდა საკონსტიტუციო წესრიგს<sup>18</sup>.

ესაა ის ძირითადი მახასიათებლები, რომელთაც მთავარი გავლენა მოახდინეს ქართულ საკონსტიტუციო სურათსა და ლანდშაფტზე 2003 წლის ცნობილ სანოემბრო მოვლენებამდე. (ბუნებრივია, იგულისხმება „ვარდების რევოლუცია“.) პრეზიდენტის გადადგომის შემდგომ საქართველოში პოსტრევოლუციური და ძალზე დინამიკური პროცესები იწყება, რაც, თავისთავად ეხება სახელმწიფოს ძირითად კანონსაც, თუმცა ამაზე ქვემოთ...

### III. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები და კონსტიტუციური ძალაუფლების განაწილება

ცნობილი კონსტიტუციონალისტის ჯონ ელსტერის თქმით, მსოფლიოში არსებობს დემოკრატიული კონსტიტუციები, მიღებული არადემოკრატიული გზით, მაგრამ არ არსებობს დემოკრატიული გზით მიღებული არც ერთი ავტორიტარული კონსტიტუცია. კონსტიტუციის მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია ორი მომენტი: რამდენად დემოკრატიულია ეს პროცედურა და რამდენად ეფუძნება ახალი კონსტიტუციის მიღება (თუ არსებულ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა) ფართო და სრულფასოვან მსჯელობას<sup>19</sup>. ქართულ პოსტრევოლუციურ

<sup>15</sup> ვოლფგანგ გაული. მითით. ნაშრ. გვ. 303-304.

<sup>16</sup> იქვე, გვ. 304.

<sup>17</sup> მარინა მუსხელიშვილი. მითით. ნაშრ. გვ. 18.

<sup>18</sup> დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში. კონსტიტუციური სისტემა საქართველოში. სადისკუსიო მასალა #2. გია გეწაძე, გია ნოღია. გვ. 31.

<sup>19</sup> მარინა მუსხელიშვილი. მითით. ნაშრ. გვ. 15.

სინამდვილეში მოვლენები ისე განვითარდა, რომ არათუ ზემოთ ხსენებული ორი ძირითადი ფაქტორი, არამედ სამართლებრივი განხილვისა და პუბლიკაციის დანაწესიც სრულად იქნა ანულირებული. ვინაიდან 2004 წელს განხორციელებული ცვლილებები უმთავრესწილად დღევანდელ დღემდე ქმნის პოლიტიკურ-სამართლებრივ და საკონსტიტუციო სურათს ქვეყანაში, აუცილებელია ცვლილებათა მაფორმირებელი ყველა ასპექტი განხილულ და გაანალიზებულ იქნეს დეტალურ კონსტიტუციურ პრიზმაში.

საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესს იანვარ-თებერვალში ახასიათებდა შემდეგი: ცვლილებები მუშავდება კულუარულად და მიიღება ძალიან სწრაფად; მმართველობის ახალი მოდელის შემმუშავებელი და განმსაზღვრელი არის მხოლოდ მომავალი ხელისუფლების სამი ხელმძღვანელი (იგულისხმება პარლამენტის თავმჯდომარე, პრემიერ-მინისტრი, პრეზიდენტი – ავტორი); პოლიტიკაში ჩართული სხვა ძალები ვერ ახერხებენ პროცესის შეჩერებას ან სხვა მიმართულებით წარმართვას<sup>20</sup>. ასეთ სწრაფ და პრაქტიკულად გაუაზრებელ ცვლილებებს თან ახლავს შესაბამისი სახელისუფლებო არგუმენტაცია და რიტორიკა. ქვეყანა სერიოზულ კრიზისშია, შესაბამისად და თანახმად აღნიშნულისა, ახალ სამთავრობო გუნდს უნდა მიეცეს შესაბამისი უფლებამოსილება, რათა რაც შეიძლება დაჩქარებული ტემპით შეძლოს სახელმწიფო სხეულის ჭაობიდან ამოყვანა. ზოგადად, შექმნილი მდგომარეობა კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს სამართლებრივი დანაწესების უარყოფასა და პოლიტიკური წიაღსვლების დომინირებას. თუკი ჩავუღრმავდებით მოცემულ საკითხს, ნათელი გახდება, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებათა სახელისუფლებო, პოლიტიკური ხაზი უცვლელია. ახალ სახელისუფლებო ელიტას ნამდვილად კარგად ახსოვს ძველი გზის „სისწორე“. შესაბამისად, საკუთარ მოღვაწეობას უზენაესი კანონის ფუნდამენტური, არსებითი გადასინჯვითა და ცვლილებით იწყებს.

აღნიშნული პრობლემები ცხადყოფს პოლიტიკისაგან კონსტიტუციის ინსტრუმენტალიზაციის საფრთხეს. ერთადერთი საშუალება, რითაც შეიძლება ამ საფრთხის თავიდან აცილება, არის ხელისუფლების პოლიტიკური ნება, იმოქმედოს მხოლოდ კონსტიტუციის ფარგლებში, ხოლო ახალი კონსტიტუციის შექმნის ან მასში არსებითი ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, დემოკრატიული კონსტიტუციის იდეის შესაბამისად, რომელიც ხელისუფლების შეზღუდვაში პოვებს თავის გამონათქვამს<sup>21</sup>. როგორც ჩანს, პოლიტიკური ნება და კონსტიტუციური პარადიგმების დაცვა ყველაზე ნაკლებად იყო ცვლილება-დამატების ავტორთა და შემოქმედთა რეალური საფიქრალი. რამდენადაც სამეცნიერო ლიტერატურაში ასკვნიან: პოლიტიკისა და კონსტიტუციის მიმართების პრობლემა განსაკუთრებული სიმწვავეით ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნისთვის (როგორც საქართველო) იჩენს თავს, მით უფრო ახალი კონსტიტუციის შექმნის ან არსებითი კონსტიტუციური ცვლილებების ფონზე. იმისათვის, რომ ამ სიტუაციაში არ მოხდეს კონსტიტუციის პოლიტიკური ინტერესებისთვის ინსტრუმენტალიზაცია, აუცილებელია, დემოკრატიული კონსტიტუციების იდეის შესაბამისად მოქმედება, რაც, პირველ რიგში, პოლიტიკური ხელისუფლებისთვის თვითშეზღუდვის

<sup>20</sup> საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. თბილისი, 2005, გვ.107.

<sup>21</sup> ლევან იზორია. საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ. თბილისი, 2010, გვ.11-12.

ვალდებულებას ნიშნავს. დემოკრატიულ საზოგადოებაში კონსტიტუცია მხოლოდ ამ ვალდებულების განხორციელებით იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და პოლიტიკის ფუნდამენტის მნიშვნელობას<sup>22</sup>.

წარმოდგენილ საკონსტიტუციო ცვლილებათა კანონპროექტს უმწვავესად აკრიტიკებს როგორც პოლიტიკური ოპოზიცია, ისე სამოქალაქო სექტორის ნაწილი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ერთგვარი „ორთქლის გამოშვებაა“, რადგან ხსენებული მოთამაშე აქტორები, პრაქტიკულად ვერანაირ გავლენას ვერ ახდენენ ცვლილებათა არსსა და შინაარსზე. ცხადია, რომ საერთოდ აცდენილია სიბრტყეები, რომლებშიც იმყოფებიან კანონპროექტის დამცველები და მათი ოპონენტები. დამცველებს აქვთ პოზიტივისტური აქცენტი ეფექტურ მმართველობაზე, ოპონენტებს – ნორმატიული შეშფოთება კონსტიტუციონალიზმის შეზღუდვასთან დაკავშირებით<sup>23</sup>. თუკი ერთგვარად შევაჯამებთ, რთული არაა იმის მიხვედრა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებათა საერთო ქართული სურათი უცვლელია. ამ კონტექსტში მთავარი პოლიტიკაა, უფრო ზუსტად სახელისუფლებო ნება-სურვილი, საკუთარ ამბიციებს მოარგოს სახელმწიფოს უმთავრესი სამართლებრივი აქტი. უდავოა, რომ რეალურად კონსტიტუცია მხოლოდ ინსტრუმენტია ძლიერი ხელისუფლების ხელში, საკუთარი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. თვალსაჩინოა, რომ მმართველ გუნდში ამ კუთხით სრული კონსენსუსია და საკონსტიტუციო იდეალებსა და ხელისუფლების თვითშეზღუდვის ფუნდამენტურ პრინციპებზე მხოლოდ ერთეული პოლიტიკური წონის მქონე ფიგურები ამახვილებენ ყურადღებას. წინამდებარე ნაშრომის თემას სცდება, მაგრამ აუცილებელია აღინიშნოს, რომ „რეგოლუციური იდეალები“, საკონსტიტუციო ცვლილებათა რუბიკონთან მიახლოებისთანავე, პრაქტიკულად ასრულებენ თვისობრივ არსებობას.

ახლა კი გავანალიზოთ და განვიხილოთ ყველა ის ძირითადი ცვლილება, რომელიც კონსტიტუციამ 2004 წლის თებერვალში განიცადა. მიმოვიხილოთ ხელისუფლების დანაწილების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური ვექტორები, ასევე სხვა არსებითი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ასპექტები. რომლებიც, როგორც მართებულად აღინიშნა, დღევანდელ დღემდე ქმნიან ქართულ საკონსტიტუციო ლანდშაფტს.

კონსტიტუციონალიზმის მთავარი დანიშნულება, დემოკრატიული პათოლოგიებისაგან საზოგადოების და მისი ყოველი კონკრეტული წევრის, ინდივიდის დაცვაა. სწორედ ზემოთქმულია ხსენებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორიისა და დოქტრინის უმთავრესი იდეა და არსი. წამოყენებული მოსაზრება კი, რეალიზაციის გზაზე, გულისხმობს ისეთი მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო პრინციპის ჯეროვან მოქმედებას, როგორც ხელისუფლების დანაწილება. საბოლოო ჯამში კი, ამ ამოცანას წყვეტს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განმახორციელებელი კონსტიტუცია, რომლის მიზანია როგორც სახელმწიფოს (გგულისხმობთ ხელისუფლებას), ისე ხალხის გონივრული შეზღუდვა<sup>24</sup>. ჯერ კიდევ საფრანგეთის 1789

<sup>22</sup> იქვე, გვ.12.

<sup>23</sup> საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. გვ. 116.

<sup>24</sup> იქვე, გვ.9, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის(ვახტანგ ხმალაძე, ავთანდილ დემეტრაშვილი, ალექსანდრე ნალბანდოვი, ლევან რამიშვილი, დავით უსუფაშვილი, ზურაბ ჯიბლაშვილი).



წლის ადამიანის და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია აყალიბებდა დანაწესს, რომლის თანახმადაც: „ყოველ საზოგადოებას, რომელშიც უზრუნველყოფილი არ არის უფლებების განხორციელება და დამკვიდრებული არ არის ხელისუფლების დანაწილება, არა აქვს კონსტიტუცია“.

ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მოწყობისა და ფუნქციონირების ისეთი წესებია, რომელიც გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან და ანარქიას მართულთა მხრიდან<sup>25</sup>. როგორც ცნობილი უნგრელი მეცნიერი და კონსტიტუციონალისტი ანდრამ შაიო ასკენის: ხელისუფლების დანაწილებისა და მოწყობის სხვადასხვა გზა არსებობს. საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას არსებობის უფლება აქვს, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან აცილებულია<sup>26</sup>. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, მივდივართ დასკვნამდე, რომ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განხორციელებას უზრუნველყოფს მხოლოდ ისეთი მოდელი, რომელიც „ცუდ“ ხელისუფალსაც კი არ აძლევს ქვეყნისთვის დიდი ზიანის მიყენების შესაძლებლობას. ეს კონცეფცია გულისხმობს ხელისუფლების იმგვარ დანაწილებას და მის განშტოებათა ისეთ ურთიერთობას, რომ ვერც ერთმა განშტოებამ ვერ მიითვისოს სხვისი უფლებამოსილება, ვერ აიძულოს სხვა განშტოება, იმოქმედოს საკუთარი ნების წინააღმდეგ, ვერ იმოქმედოს უკონტროლოდ და დაუსჯელად<sup>27</sup>.

2003 წლის „ვარდების რევოლუციისა“ და პრეზიდენტ შევარდნაძის თანამდებობიდან გადადგომის შემდგომ ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა ძალებმა 2004 წლის 6 თებერვალს მთლიანად შეცვალეს ხელისუფლების დანაწილების მოდელი და, შესაბამისად, სახელმწიფო სახელისუფლებო მოწყობა, სისტემა საქართველოში. ცვლილებათა ძირითადი შედეგი იყო პრეზიდენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი გაფართოება, პარლამენტის მნიშვნელოვანი დასუსტება, ხელისუფლების ახალი აღმასრულებელი ორგანოს – მთავრობის – კონსტრუირება და პროკურატურის სისტემის გამოყვანა სასამართლო ხელისუფლების განშტოებიდან<sup>28</sup>. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ, მთლიანობაში, ეგრეთ წოდებული „ძლიერი საპრეზიდენტო ხელი“ უცვლელი დარჩა. თუკი ცვლილებათა პოლიტიკურ სარჩულს გავანალიზებთ, მივხვდებით, რომ სახელმწიფოს მეთაურის, პრეზიდენტის უფლებამოსილება პრაქტიკულად არანაირად არ ჯდება შეზღუდული მმართველობისა და ხელისუფლების თვითშეზღუდვის კონცეპტუალურ დოქტრინაში. ცვლილებათა პაკეტი, რომელსაც თავის დროზე (გგულისხმობთ 2001 წლის გაზაფხულს) აქტიურად უწევდნენ ოპონირებას, პოლიტიკურ როლთა შეცვლის შემდგომ აბსოლუტურად მისაღები გახდა. დიდებულად, გენიალურად უთქვამს ლორდ აქტონს:

<sup>25</sup> იქვე, გვ.10.

<sup>26</sup> ანდრამ შაიო, მითითებული ნაშრომი, გვ.92.

<sup>27</sup> საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები.გვ.12.

<sup>28</sup> იქვე, გვ.19.

„ხელისუფლება რყვნის, ხოლო აბსოლუტური ხელისუფლება აბსოლუტურად რყვნის ადამიანს“<sup>29</sup>. როგორც ცნობილი ფრანგი მოაზროვნე და სახელმწიფო მოღვაწე სენ-ჟიუსტი ამბობდა: „ხალხს ერთი სერიოზული მტერი ჰყავს – თავისი საკუთარი მთავრობა“<sup>30</sup>.

ყველაზე ნაკლები ცვლილება სასამართლო ხელისუფლებას შეეხო, მაგრამ საგულისხმო ამ კუთხით, ორი კონცეპტუალური ცვლილების საკითხია. პირველი ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტს, ხოლო მეორე პროკურატურის სისტემას ეხება. ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღებასთან დაკავშირებით არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა. მაგრამ ერთი რამ ხაზგასმით უნდა ითქვას, მთლიანობაში, ხსენებული ინსტიტუტი ალბათობის მაღალი ხარისხით შეძლებს ქართული იუსტიციისა და მართლმსაჯულებისადმი ნდობის გაზრდას. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის სტანდარტი იქნება კიდევ უფრო მაღალი და, რაც მთავარია, ადამიანის უფლება-თავისუფლებანი პროცესუალურ სამართალწარმოებაში გაცილებით უკეთ იქნება დაცული. აღნიშვნის ღირსია ის ფაქტიც, რომ შეჯიბრებითობისა და თანასწორობის სამართლებრივ პრინციპთა რეალიზაცია განხორციელდება უფრო მეტი ინტენსივობითა და სიხშირით. საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი თავისი არსით პროგრესული და უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია. მთავარი რისკი კი ამ რთულად განსახორციელებელ გზაზე, ისევ ქართული საზოგადოება და მისი პოლიტიკურ-სამართლებრივი შეგნებისა და კულტურის დონეა.

რამდენადაც ვხედავთ, ამ შემთხვევაში საქმე ისევ შიშთან გვაქვს. შესაბამისად, აუცილებელია აღნიშნული შიშის ფაქტორის დაძლევა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პრაქტიკულად წარმოუდგენელია სისტემის და მით უფრო პოლიტიკურ-სამართლებრივი კონსტრუქციის სრულყოფა და დახვეწა. რაც შეეხება პროკურატურის საკითხს, მიგვაჩნია, რომ მისი როგორც ინსტიტუტის იუსტიციის სამინისტროსადმი სამართლებრივი დაქვემდებარებით, დიდწილად აღმოიფხვრა კითხვათა ის ლეგიტიმური ბლოკი, რომელიც 2004 წლის თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებათა შემდგომ გაჩნდა. ბუნებრივია, იგულისხმება პროკურატურის სისტემის გამოყვანა სასამართლო ხელისუფლების განშტოებიდან და მისი უფლებამოსილებისა და ადგილის სახელმწიფო ორგანოთა სისტემურ დონეზე აღარ განსაზღვრა.

უმთავრესი ფაქტორი 2004 წლის თებერვლის პოსტრევოლუციური საკონსტიტუციო ცვლილებების ანალიზის გზაზე, რალა თქმა უნდა, პრეზიდენტისა და პარლამენტის კონსტიტუციური სტატუსი და მათი ურთიერთმიმართების საკითხია. იმისათვის, რომ უკეთ მოხდეს წამოწეული კონცეპტუალური საკითხისა და თემის გააზრება, აუცილებელია მიმოვიხილოთ მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის თეორიულ-დოქტრინალური კონცეფცია. ვინაიდან წარმოდგენილ ცვლილება-დამატებათა ავტორები ერთმნიშვნელოვნად ხაზს უსვამდნენ ახალი მოდელის როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო (შერეულ) სისტემასთან იდენტიფიცირებასა და იდენტურობას.

ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის პირველი საფუძვლიანი მეცნიერული დამუშავება მეოცე საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისს უკავშირდება. Duverger იმ მმართველობის

<sup>29</sup> ანდრას შაიო, მითითებული ნაშრომი, გვ.8.

<sup>30</sup> იქვე, გვ.8.

ფორმას აღიარებს ნახევრად საპრეზიდენტოდ, რომელშიც პრეზიდენტი: ა) ხალხის მიერაა არჩეული, ბ) ფლობს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს, გ) მთავრობასთან თანაარსებობს, რომლის გადაყენება პარლამენტს შეუძლია<sup>31</sup>. ზემოთქმულის გათვალისწინებით, განვიხილოთ ის რეალური საკონსტიტუციო სურათი, რაც საქართველოს სახელმწიფოში 2004 წლის თებერვლის შემდგომ შეიქმნა.

პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა საერთო საკონსტიტუციო ანალიზი ცხადყოფს, რომ, პრაქტიკულად, ცვლილებათა შემდგომ, იგი როგორც კონსტიტუციური სტატუსის მქონე სუბიექტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთადერთი წყაროა. მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურ-გარეგნული თვალსაზრისით არსებობს მთავრობისადმი საპარლამენტო ნდობის ვოტუმი. ხსენებული სამართლებრივი პროცედურა თავისი არსით ფორმალურია, ვინაიდან, თუ ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო – პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი მაინც ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და ითხოვს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს.

მთავრობა მთლიანად პრეზიდენტის კონტროლქვეშაა მოქცეული, ახალი მთავრობის ფორმირება მოსდევს არა პარლამენტის, არამედ პრეზიდენტის არჩევას და იგი რეალურად მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი (მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე) და მანამ ვერ იქნება გადაყენებული, სანამ ისარგებლებს პრეზიდენტის ნდობით<sup>32</sup>. ერთადერთი გამონაკლისი არის შემთხვევა, როდესაც პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობას უცხადებს მთავრობას. ეს კი მხოლოდ ისეთ ვითარებაშია მოსალოდნელი, როცა საკანონმდებლო ორგანოში სამმეხუთედიახი ოპოზიციური უმრავლესობაა. საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტის გათვალისწინებით, მხოლოდ 2012 წლის პირველი ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, პირველად საქართველოს მეორე რესპუბლიკის ისტორიაში, განხორციელდა პოლიტიკური ოპოზიციის უბრალო უმრავლესობით გამარჯვება. რაც უდავოდ გამონაკლისი შემთხვევაა და წესს ნამდვილად ვერ დაამტკიცებს. თანახმად აღნიშნული ქართული პოლიტიკური მახასიათებლისა, საქართველოს სახელმწიფოს არსებობის ბოლო ოცი წლის მანძილზე, პირველად დამდგარი პოლიტიკურ-სამართლებრივი შედეგი, ჯერჯერობით არ იძლევა იმის თქმის მყარ საფუძველს, რომ საკონსტიტუციო სისტემაში ნებისმიერი შემდგომი ცვლილება რუტინული საარჩევნო გზით განხორციელდება.

საქართველოს ახალგაზრდა სახელმწიფოს უმთავრესი პრობლემა, პრაქტიკულად, დემოკრატიისეულ განმარტებაზე დადის, არჩევნები – ამ გზითა და მეთოდით ხელისუფლების შეცვლა და პროცესის ლეგიტიმაციის აღიარება ყველა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური აქტორის მხრიდან. როგორც სამუელ ისაშაროვი წერს: თუ ძირისძირობამდე ჩავყვებით, დემოკრატიის ყველა განმარტება, საბოლოოდ, ელექტორული არჩევანის უზენაესობასა და უმრავლესობის მიერ მართვაზე გაცხადებულ პრეტენზიამდე დადის<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> ლევან იზორია, მითითებული ნაშრომი, გვ.26.

<sup>32</sup> საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები.გვ.20.

<sup>33</sup> ისაშაროვი სამუელ. მყიფე დემოკრატიები. ჟურნალი საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა. 2010 წ. №2, გვ.62.

უფლებამოსილებათა ანალიზის გზაზე უდავოდ გამოსაყოფია რამდენიმე საკვანძო საკითხი. აუცილებელია, შევხვით სისტემურ ხარვეზს, რომელიც პრაქტიკულად გამორიცხავს უფლებამოსილებათა გამიჯვნას პრეზიდენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. უფრო კონკრეტულად, აღნიშნული გამოიხატება შემდეგ პოლიტიკურ-სამართლებრივ მექანიზმებსა და ბერკეტებში. სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი, პარლამენტის მხოლოდ ფორმალური მონაწილეობით, ნიშნავს ქვეყნის პრემიერ-მინისტრს, თანხმობას აძლევს პრემიერს მინისტრის დანიშვნაზე, უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს საქართველოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს ეგრეთ წოდებული ძალოვანი მინისტრები. ამასთან ერთად, სახელმწიფოს პირველ პირს გააჩნია უფლებამოსილება, მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და თავჯდომარეობდეს მას. პრეზიდენტის კომპეტენციას განეკუთვნება აგრეთვე მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სამართლებრივი აქტების შეჩერებისა და გაუქმების საკითხი, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. უდავოა, რომ მოცემული საკონსტიტუციო დანაწესით, უგულებელყოფილია ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი და საერთო ფუნდამენტური საკონსტიტუციო პარადიგმები.

საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ მკვეთრადაა გაზრდილი პრეზიდენტის უფლებები სამართალშემოქმედებით სფეროში. მაშინ როდესაც პრეზიდენტ შევარდნაძეს რეალურად არ მიეცა უფლებამოსილება, შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სამართლებრივი აქტები, ახლად არჩეულ და ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მქონე პირველ პირს საკანონმდებლო ორგანომ პრაქტიკულად უპრობლემოდ გაუფორმა სასამართლო თუ კვაზისასამართლო უფლებამოსილებანი. თუკი ოცდამეერთე საუკუნის დასაწყისში ამ ტიპის საკონსტიტუციო ცვლილება, როგორც უკვე მართებულად აღინიშნა, პოლიტიკურ როლთა გამო მიუღებელი იყო, ძალაუფლებათა ბალანსის შეცვლის შემდგომ მდგომარეობა კარდინალურად შეიცვალა. როგორც ავტორთა ჯგუფი პირუთვნელად აღნიშნავს: ზემოხსენებული დებულებით პრეზიდენტს დაეკისრა საკონსტიტუციო კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ტვირთი, მას მიენიჭა კვაზისასამართლო ფუნქციები, ეს კი სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციის სფეროში შეჭრაა<sup>34</sup>.

მოცემულ საკითხზე თავის დასკვნაში მიუთითა ისეთმა ავტორიტეტულმა ინსტიტუციამ, როგორც ვენეციის კომისია. ევროპელი ექსპერტები მრავალ სხვა თემასთან ერთად მითითებული დებულების პრობლემატიკასაც შეეხნენ. ჩამოაყალიბეს რეკომენდაციები, თუმცაღა ისინი საქართველოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს არ გაუთვალისწინებია. საერთო ჯამში, თუკი საკითხს პოლიტიკურ ქრილში შევხვდავთ, მივხვდებით, რომ ამ უკანასკნელმა უდავოდ დაიქვემდებარა სამართლის მთელი არსენალი და შესაძლებლობები. პოლიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე, სამართალი და კონსტიტუციონალიზმი იქცა ეფექტურ და მოქნილ ხერხად ძალაუფლებისა და ხელისუფლების განმტკიცების გზაზე. ბუნებრივია, ამ მოცემულობით კონსტიტუციონალიზმის როგორც ხელისუფლების თვითშეზღუდვის ეფექტური კონცეფციისა და დოქტრინის ჯეროვან რეალიზაციაზე საუბარიც კი ზედმეტია.

<sup>34</sup> საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. გვ. 22.

სრულიად გაუგებარი და ყოველგვარ საკონსტიტუციო ლოგიკას აცდენილი გახლდათ გადაწყვეტილება, რომლის ძალითაც პრეზიდენტს მიეცა უფლებამოსილება, პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში, გამოეცა კანონის ძალის მქონე დეკრეტები. ამ ყოველივეს ისიც დაემატა, რომ სახელმწიფოს მეთაურსა და პირველ პირს განესაზღვრა უფლება, დეკრეტი-თვე დაემტკიცებინა სახელმწიფო ბიუჯეტი, თუ საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი, დადგენილ დროსა და ვადაში არ დაამტკიცებდა მას. ზემოთქმული კი განხორციელდა იმ ფონზე, როცა ცვლილებამდელი Status Quo დეკრეტების გამოცემის უფლებას ქვეყნის უმაღლეს მთავარსარდალს მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს ანიჭებდა. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, თუკი პარლამენტისა და პარლამენტარიზმის ისტორიას გავიხსენებთ, ნათელი გახდება, რომ საკანონმდებლო ორგანოს შექმნის უმთავრესი მიზეზი, სწორედაც საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა და კონსტრუირება გახლდათ.

აქედან მხოლოდ ერთი რამ შეგვიძლია დავასკვნათ, პრეზიდენტი ზუსტად იქ შეიჭრა, სადაც კონსტიტუციური ლოგიკით მას ნამდვილად არაფერი ესაქმება. ხსენებული კიდეც ერთი ნათელი დადასტურებაა, სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან, საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილებათა სფეროში შეჭრისა და კონსტიტუციონალიზმის საბაზისო პრინციპისა და პოსტულატის, ხელისუფლების დანაწილების სრული ანულირებისა. ძალზე რთულია ეჭვი შეიტანო ავტორთა კოლექტივის საკმაოდ მკაცრ და კრიტიკულ, ამასთან ობიექტურ და მიუკერძოებელ დასკვნაში: კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა პარლამენტის სტატუსი და შემცირდა მისი როგორც ნორმაშემოქმედებითი, ისე პოლიტიკური წონა<sup>35</sup>.

ხაზგასასმელია ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს შეზღუდვა საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელების თვალსაზრისით. გატარებული ცვლილებების შედეგად, პრაქტიკულად, შეიქმნა მექანიზმი და ბერკეტი, როდესაც საქართველოს მთავრობას აქვს საშუალება, პირდაპირი თუ ირიბი გზით ჩაერიოს პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება, კანონპროექტის მოწონება-არმოწონების თაობაზე, სწორედაც რომ ამ უკანასკნელის როლის ზრდაა კანონშემოქმედებით პროცესში და სხვა არაფერი. უდავოდ მიუღებელია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს შეზღუდვა ისეთ შემთხვევაში, როდესაც სახეზეა კანონპროექტი, რომელიც იწვევს ხარჯების ზრდას. თუკი ყველა ასეთი შემთხვევა პარლამენტმა მთავრობასთან უნდა შეათანხმოს, მაშინ მას, პრაქტიკულად, საკუთარი კონსტიტუციური პრეროგატივა და უფლებამოსილება ეცლება ხელიდან, ვინაიდან ძალიან ძნელია მოიძებნოს კანონპროექტი, რომელიც არ იწვევს რაიმე ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ფინანსური ვალდებულების აღებას<sup>36</sup>.

ყოველივე აღნიშნული გვარწმუნებს იმაში, რომ მოცემული ცვლილებებით საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციური სისტემის წარმმართველი ფიგურა პრეზიდენტია. თუკი გადავხედავთ განვლილ პოსტრევოლუციურ გზას, მივხვდებით, რომ აღნიშნული ცვლილებების

<sup>35</sup> იქვე, გვ.23.

<sup>36</sup> იქვე, გვ.25.

დამსახურებით გატარდა რეფორმათა მთელი სერია, რომლითაც ქვეყანა და მისი უმაღლესი მთავარსარდალი დამსახურებულად ამაცობს. მაგრამ კვლავ პრობლემურია დემოკრატიის კონსოლიდირების საკითხი ქართულ პოლიტიკურ სინამდვილეში. შესაბამისად, ცალსახად მისასალმებელია, უკვე მერამდენე (დათვლა რთულია), რეფორმის წამოწყება საკონსტიტუციო კუთხით. თუმცა 2010 წელს განხორციელებულ ცვლილება-დამატებებს საფუძვლიანად სტატიის დასკვნით ნაწილში განვიხილავთ. მანამდე კი შევეხოთ ძალაუფლების განაწილების ვერტიკალურ ვექტორს და შეძლებისდაგვარად დეტალურად მიმოვიხილოთ და გავაანალიზოთ ყველა საკვანძო საკითხი და ასპექტი.

საქართველოს უზენაესი დანაწესის, კონსტიტუციის თანახმად: “საქართველოს მოქალაქენი ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით”. 2004 წელს განხორციელებული ცვლილება-დამატების შედეგად, ჩამოყალიბდა ახალი საკონსტიტუციო ნორმა. რომლის მიხედვითაც: „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია“. წარმოდგენილი დამატების გარდა, სხვა არანაირი სახეცვლილება მუნიციპალიზმთან დაკავშირებულ საკითხებს კონსტიტუციურ დონეზე არ განუცდია. მთავარი მოვლენა, ამ კუთხით, სამართლებრივი ანალიზისას, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია, მასთან საქართველოს სახელმწიფოს მიერთება და აღნიშნული სამართლებრივი აქტის ფუნდამენტურ პრინციპთა და დანაწესთა სამართლებრივი აღიარება გახლდათ. მუნიციპალიზმის, დეცენტრალიზაციისა და ნონცენტრალიზმის საკითხთა წამოწევა ახალი არ გახლავთ საქართველოს საკონსტიტუციო სივრცეში. უმთავრესი თემა და პრობლემა კი, სხენებულ საკითხებთან დაკავშირებით, სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის კონცეფციას უკავშირდება.

მიუხედავად სახელმწიფო ორგანიზმის რთული პრობლემისა სეპარატისტულ ანკლავებთან დაკავშირებით, აუცილებელია ტერიტორიის იმ ნაწილს, რომელზედაც საქართველოს ლეგიტიმური ხელისუფლების იურისდიქცია ვრცელდება, ჰქონდეს ქმედითი სამართლებრივი ბერკეტი, უზრუნველყოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეთა გადაწყვეტა საკუთარი მიხედულების ფარგლებში. შესაბამისად, უპრიანია, მოხდეს ძალაუფლების რეალური გადანაწილება, განფენა ხელისუფლების ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებს შორის.

თვისობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობა და მასთან დაკავშირებული საკითხები ძალიან ფართოა. სწორედ ამიტომ აღნიშნული საკითხის უფრო დეტალურ ანალიზს 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებათა განხილვის გზაზე შემოგთავაზებთ. თემის ამდაგვარი გადაწყვეტა მართებულია იმდენად, რამდენადაც ქვეყნის უზენაეს სამართლებრივ აქტს დაემატა სრულიად ახალი თავი – ადგილობრივი თვითმმართველობა. დასკვნისა და ერთგვარი შეჯამების სახით კი შეგვიძლია მოვიხმოთ ექსპერტთა ერთობ გონივრული რჩევა ქართული

მუნიციპალიზმის სრულყოფასთან დაკავშირებით. ნონცენტრალიზმის პრინციპის რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში პოლიცენტრული პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფს ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მუდმივ არსებობას. ეს კი სიცოცხლისუნარიანი სახელმწიფოს არსებობისა და სწრაფი განვითარების აუცილებელი საფუძველია<sup>37</sup>. როგორც ცნობილი მკვლევარი ალექსანდერ მიხაილოვი აღნიშნავს: ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული კონცეფცია ეყრდნობა სუბსიდიარობის პრინციპს, რომლის თანახმად, ძალაუფლება ზოგადად უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი მოსახლეობისათვის უახლოეს დონეზე<sup>38</sup>.

#### IV. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა და ქალაქულების გადანაწილების ახალი ვექტორი

2010 წლის 15 ოქტომბერს ქვეყნის უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ – პარლამენტმა, მესამე მოსმენით, საბოლოოდ დაამტკიცა უზენაეს სამართლებრივ აქტში ცვლილება-დამატებანი. ხსენებული უკვე მეორე შემთხვევაა 2004 წლის შემდგომ, როდესაც საქართველოს კონსტიტუცია ძირეულ ცვლილებასა და რევიზიას განიცდის. თუკი 2004 წელს განხორციელებულ ცვლილებებს გადავავლებთ თვალს, ვნახავთ, რომ არსებობს საკმაოდ კრიტიკული გამოხმაურებები და მოსაზრებები მოცემულ რეფორმაციასთან დაკავშირებით. როგორც სახელმწიფოს შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ ვაწყდებით უამრავ შენიშვნასა და რეკომენდაციას. შორს წასვლა არ გახლავთ საჭირო, გავიხსენოთ თუნდაც ვენეციის კომისიის ავტორიტეტული დასკვნა და მისი პათოსი. მთლიანობაში, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ გამოხმაურება ერთობ კრიტიკული და ნაკლებად პოზიტიურია.

აბსოლუტურადგანსხვავებული მდგომარეობაა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილება-დამატებებთან დაკავშირებით. უკლებლივ ყველა კვალიფიციური ექსპერტი და მათ შორის ვენეციის კომისიის (დემოკრატია სამართლის მეშვეობით) ცვლილებებზე მომუშავე ჯგუფი ერთხმად აღნიშნავს, რომ, მიუხედავად შენიშვნებისა, განხორციელებული ცვლილებები უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია საქართველოს დემოკრატიული ტრანსფორმაციის შეუქცევად გზაზე. შეფასებათა პოზიტიური ხაზი ნამდვილად საგულისხმო ფაქტორია ცვლილებათა ანალიზისას. მაგრამ, რომ ღრმად და ფუნდამენტურად ჩავწვდეთ საკითხის არსს, აუცილებელია ცვლილება-დამატებათა ფართომასშტაბიანი განხილვა, რათა ჩავუღრმავდეთ შენიშვნებს, ხარვეზებს და, შესაძლებლობის ფარგლებში, გამოვასწოროთ ზემოთქმული პრობლემა.

<sup>37</sup> იქვე, გვ.79.

<sup>38</sup> იქვე, გვ.82.

უმთავრესი საკითხი, რომელიც განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ანალიზისას წინა პლანზე გამოდის, რეფორმირებული სისტემის მოდალურ არსს უკავშირდება. მმართველობის რომელი მოდელის კონცეპტუალურ არსსა და აგებულებაში ეწერება ახალი საკონსტიტუციო სისტემა?! ზემოხსენებულ პრინციპულ საკითხზე მრავალი განსხვავებული მოსაზრება გამოითქვა. ჩვენი ღრმა რწმენით, გადაჭრითი და ერთმნიშვნელოვანი პასუხი მოცემულ საკითხზე არ არსებობს. გამოთქმულ განსხვავებულ მოსაზრებებს შესაძლოა არსებობის ძალზე მყარი საფუძვლებიც გააჩნდეს. მიუხედავად ამისა, ჩვენი მიხედვლებით, საკონსტიტუციო ცვლილებათა განხილვა, გაანალიზება უნდა განხორციელდეს პარლამენტარიზმის და, უფრო ზუსტად, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის კონცეფციის ფარგლებსა და ჩარჩოს მიხედვით.

საკითხისა და თემის ამგვარად გააზრება, მართებულია იმდენად, რამდენადაც რესპუბლიკური მმართველობის სხვა მოდალობათა კრიტერიუმები, პრაქტიკულად, არანაირად არ შეესაბამება ახალი საკონსტიტუციო სისტემის ფორმას. მოცემულ შემთხვევაში საუბარია საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელების არსებით მახასიათებლებსა და კრიტერიუმებზე. პირველ სისტემასთან დაკავშირებით, პრაქტიკულად, კითხვები მოხსნილია. რაც შეეხება ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმს, ნათელია, რომ ხსენებული მოდელის მთავარი კრიტერიუმი აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი, იგივე ბიცეფალურობის საკითხი სრულადაა ანულირებული ცვლილება-დამატებათა პროექტის მიხედვით. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, ახალი და, ამასთან, მყარად დასაბუთებული განხილვა, საშუალებას მოგვცემს, დეტალურად გავიაზროთ 2010 წლის რეფორმა მასთან ყველაზე ახლოს მდგომი მოდელური პარადიგმით.

რადგანაც ცვლილებათა გაანალიზებას რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის კონცეფციაზე დაყრდნობით ვგეგმავთ, აუცილებელია შევეხოთ თავად წარმოდგენილი დოქტრინის არსობრივ და ფუნქციურ საკითხებს. საპარლამენტო რეჟიმის რაციონალიზაცია პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდს უკავშირდება. ახალი რეჟიმები, რომელთა უმრავლესობა იმპერიების ნანგრევებზე აღმოცენდა, ცდილობდნენ დაწერილი სამართლებრივი წესებით და ფორმალური მექანიზმებით გამოეხატათ საპარლამენტო სისტემის ფუნქციონირების ფორმები და ისინი წარემართათ რაციონალური პერსპექტივით. ასე შემუშავებული კონსტიტუციების უმრავლესობა მოწმობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ დიდ უნდობლობას<sup>39</sup>.

შესაბამისად, რაციონალიზებული სისტემის მთავარ მიზნად აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობა და პოლიტიკური ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირება იქცა. წამოწეული ფუნდამენტური და საბაზისო კონცეფციის გავლენით ჩამოყალიბდა ისეთი სისტემები, რომლებიც დიდწილად უწყობდა ხელს სამთავრობო სტაბილურობას. სწორედ რომ სამთავრობო სტაბილურობის უზრუნველყოფაა რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მთავარი ფუნქცია და არსი.

ქართულ საკონსტიტუციო რეალობაში, შეიძლება ხაზგასმით ითქვას, რომ პრაქტიკულად სახეზეა არა მხოლოდ რაციონალიზებული, არამედ „ზერაციონალიზებული“ პარლამენტა-

<sup>39</sup> ფილიპ ლოვო. პარლამენტარიზმი. თბილისი, 2005, გვ.102.



რიზმის მოდელი თავისი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით და პრემიერ-მინისტრის სისტემური დომენიზაციის მახასიათებლებით. თანახმად ზემოთქმულისა, ვფიქრობთ, დამატებით კითხვებს აღარ უნდა იწვევდეს, თუ რატომ გადავწყვიტეთ საკონსტიტუციო ცვლილებათა რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის კონცეპტუალურ პრიზმაში განხილვა.

ანალიზს ნდობა-უნდობლობის ვოტუმის განხილვით დავიწყებთ, ვინაიდან სწორედ აღნიშნული სამართლებრივი მექანიზმია საპარლამენტო სისტემისა და, კონკრეტულად, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მთავარი საზომი. როგორც ვირჯინიის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის მკვლევარი ევგენი ტანჩევი წერს: რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონსტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნებული იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები, მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით<sup>40</sup>. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის უმძლავრესი იარაღი კი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმია. ხაზგასასმელია ის ფაქტი, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სრულიად არაორდინალური ფორმულა, რომელიც განსაკუთრებით აძლიერებს აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტს.

თუკი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების, და არა მხოლოდ აღნიშნული ქვეყნების, საკონსტიტუციო ნორმებსა და დანაწესებს გადავავლებთ თვალს, ნათელი გახდება, რომ ვერსად აღმოვაჩინთ ისეთ სამართლებრივ მექანიზმებს, როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო რეალობაში შეიქმნა. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს თავად უნდობლობის პროცედურის დასმის საკითხი უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში. ხსენებულს საქართველოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 2/5-ი ესაჭიროება. თუ შედარებითი კონსტიტუციონალიზმის ვრცელ პალიტრას გადავხედავთ, მოცემული რეგულაციის ანალოგს ვერსად აღმოვაჩინთ. მაქსიმუმი, რაც ამ კუთხით დასავლური დემოკრატიული ქვეყნების უზენაესი სამართლებრივი აქტების ანალიზისას შეგვხვდება, 1/5-ითა და 1/4-ით უნდობლობის დასმის საკითხია.

სწორედ ზემოთქმული მიზეზი, სხვა ფაქტორებთან ერთად, განაპირობებს საქართველოს საკონსტიტუციო სისტემის „ზერაციონალიზაციას“. შესაბამისად ამ ყოველივესი, მართებული იქნება, თუ საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი გამოთქმულ რაციონალურ შენიშვნას გაითვალისწინებს და სისტემას რეალურად მოაქცევს რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის ჩარჩოში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ცვლილება-დამატებანი იქნება ქართული საკონსტიტუციო „ნოვაცია“, რომელიც ძირეულად იქნება აცდენილი საერთო საკონსტიტუციო მოდელისა და პარადიგმის.

სრულ გაუგებრობასა და ბუნდოვანებას იწვევს უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებული ცალკე მდგომი პროცედურა და გამოცხადებასთან არსებული პროცედურის ვადები. მიუხედავად ვენეციის კომისიის რიგი შენიშვნების გათვალისწინებისა, ჩვენი ღრმა რწმენით, მოცემული თემები დამატებით სრულყოფას საჭიროებს, რათა, ერთი მხრივ,

<sup>40</sup> რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. თბილისი, 1996, გვ.38-39.

უსასრულოდ არ გაიჭიმოს უნდობლობის პროცედურა და, მეორე მხრივ, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და, კონკრეტულად, პრემიერ-მინისტრს არ მიეცეს საშუალება გარკვეული პოლიტიკური წიაღსვლების გამოყენებისა, რაც, თავის მხრივ, პოსტის შენარჩუნებისა და სამთავრობო კაბინეტის უცვლელობის სერიოზული გარანტი იქნება.

პრობლემურია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის ის საკითხები, რომლებიც ახალი პრემიერ-მინისტრის წარდგენას, მთლიანობაში, ნდობა-უნდობლობის მექანიზმს და მის შედეგებს უკავშირდება. თუკი შედარებითი კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებას გავიზიარებთ, ვნახავთ, რომ თითქმის ყველა სისტემაში ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი უნდა დასახელდეს უნდობლობის წარმდგენი სუბიექტის მხრიდან. ცვლილება-დამატებათა მიხედვით კი, ამისათვის საჭიროა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს – პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, რაც ნათელია, რომ ორი კანდიდატის დასახელების საშუალებას იძლევა.

რაციონალიზებულ პარლამენტარიზმსა და ზოგადად კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი კონცეფციები გვკარნახობს, რომ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და ახალი მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გაცხადება, უნდა თავსდებოდეს, ექცეოდეს ერთიანი კენჭისყრის ფარგლებში რაც განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებით სრულადაა უგულებელყოფილი. დასასრულს, ამ ყოველივეს, ცალსახად, მთავრობის გადადგომა უნდა მოჰყვეს, ვითარცა ერთადერთი ლოგიკურ-სამართლებრივი შედეგი. როგორც აღვნიშნეთ, აუცილებელია ყველა ამ ტიპის პრობლემურ საკითხზე დამატებით გამახვილდეს ყურადღება, რათა 2013 წელს, როდესაც ცვლილება-დამატებანი სამართლებრივად ამოქმედდება, რბილად რომ ვთქვათ, გაუთვალისწინებელი შედეგები არ მივიღოთ.

ნდობა-უნდობლობასთან დაკავშირებული მსჯელობა და ანალიზი უნდა დავასრულოთ კიდევ ერთი კონცეპტუალური თემის განხილვით. საკითხი სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის მხრიდან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართ ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილებას უკავშირდება. ერთმნიშვნელოვნად უნდა აღვნიშნოთ, რომ ხსენებული ცვლილება საერთოდ არ ჯდება კონსტიტუციური სამართლის ლოგიკაში. ფაქტია, რომ მსგავს სამართლებრივ ნორმასა და დანაწესს, პრაქტიკულად, ანალოგს ვერსად მოვუძებნით. მით უფრო გაუგებარია, შემდგომში, საქართველოს პარლამენტის მხრიდან ვეტოს დაძლევისათვის ფორმულირებული 3/5-იანი უმრავლესობა. როგორც მართებულად აღნიშნავენ: მოცემული რეფორმის მთელი სიმძიმე კონსტიტუციის იმ მუხლებზე მოდის, რომლებიც მთავრობის ნდობის (მუხლი 80) და უნდობლობის (მუხლი 81) მიზანშეწონილობას ადგენენ და არეგულირებენ<sup>41</sup>.

მთლიანობაში, შეგვიძლია ცალსახად განვაცხადოთ, რომ ნდობა-უნდობლობისა და განსაკუთრებით უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი სრულიად შეუსაბამოა საერთო საკონსტიტუციო სტანდარტის თვალსაზრისით. შესაბამისად, კიდევ ერთხელ ხა-

<sup>41</sup> ოთარ მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი(რეფორმიდან-რეფორმამდე), გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2011, გვ.339.

ზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ, არათუ სასურველი, არამედ სავალდებულოც კია, რომ ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი დაუბრუნდეს მოცემული საკითხის განხილვას და საბოლოოდ მოახდინოს პრობლემათა სისტემური და ორგანული სრულყოფა. ამ კუთხით ანალიზისას, საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ უმაღლეს კანონმდებელს ჯერ კიდევ აქვს საკმარისი დრო, სანამ 2010 წლის 15 ოქტომბერს მიღებული ცვლილება-დამატებანი ოფიციალურად, სამართლებრივად ამოქმედდება.

ახლა კი განვიხილოთ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის საკითხი ცენტრალურ დონეზე და შევეხოთ კლასიკური საკონსტიტუციო ტრიადის სამივე განშტოებას. დავიწყოთ საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული ცვლილება-დამატებების მიმოხილვით.

კონსტიტუციის საერთო, ზოგადი ანალიზი ცხადყოფს იმ ფაქტს, რომ 2004 წლის თებერვალში განხორციელებული ცვლილებებისაგან განსხვავებით, უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის უფლებამოსილებანი და პოლიტიკურ-სამართლებრივი წონა აშკარად გაიზარდა. ნათელია, რომ მკაფიოდ ჩამოყალიბდა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს როლი სახელმწიფოს საგარეო ვექტორის და, განსაკუთრებით, საერთაშორისო ურთიერთობების ფუნდამენტურ თემებთან დაკავშირებით. ხსენებული კი, რეალიზაციის გზაზე, უმაღლესი კანონმდებლის მხრიდან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების სამართლებრივ ბერკეტებს გულისხმობს ისეთ ვითარებაში, როდესაც საქართველოს მთავრობა ან ქვეყნის პრეზიდენტი მიმართავს პარლამენტს.

უდავოდ მისასალმებელია იმპიჩმენტის სამართლებრივი პროცედურის დაზუსტების საკითხი. ნაზგასახმელი კი, ამ მხრივ, პარლამენტის როგორც მთავარი პოლიტიკურ-სამართლებრივი აქტორის უფლებამოსილებანი და მათი სიმყარეა. ბუნებრივია, სასამართლო ხელისუფლების და, კონკრეტულად, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებას, ზემოთქმული ლეგალური პროცედურის ფარგლებში, დამოუკიდებლად მიმოვიხილავთ.

ცალკე აღვნიშვნის ღირსია, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნის საკითხი და რეგულაცია. საქართველოს უზენაესი კანონისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, რომელიც კანონის ძალის მქონე საკანონმდებლო, ნორმატიული აქტია, შეიცვალა ხსენებული კომისიების შექმნისათვის საჭირო პარლამენტის წევრთა რაოდენობა. უფრო ზუსტად, შექმნის ინიციატორთა 1/4 გამოიცვალა 1/5-იანი საკონსტიტუციო დანაწესით. ამასთან, განმტკიცდა სამართლებრივი ნორმა, რომლის თანახმადაც, დროებით კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს. ჩვენი მხრივ, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ მოცემული რეგულაცია უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია სისტემის სრულყოფის თვალსაზრისით.

რაც შეეხება საქართველოს ორგანულ კანონთან დაკავშირებულ სამართლებრივ თუ პოლიტიკურ პერიპეტიებს, მიგვაჩნია, რომ ხსენებული სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციურ სიერცესა და სისტემაში შენარჩუნება მისაღები და მართებული ნაბიჯია. სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და ნაჩქარევი საკანონმდებლო რეგულაციების თავიდან აცილების ერთ-ერთი საშუალება და ბერკეტი შეიძლება სწორედ ზემოხსენებული მექანიზმი იყოს. ამასთან ვვიქრობთ, რომ ძირითადი კანონით გაწერილი ორგანული საკითხები, სწორედაც რომ შესა-

ტყვისი ნორმატიული აქტით უნდა განისაზღვროს, რომელსაც, ბუნებრივია, ჩვეულებრივი მიმდინარე კანონებისაგან განსხვავებული ნორმატიული იერარქია და მიღების სამართლებრივი წესი ექნება.

საბოლოო ჯამში, შესაძლებელია აღინიშნოს, რომ პარლამენტის პოლიტიკურ-სამართლებრივი წონა ცალსახად გაზრდილია. ამ კუთხით პოზიტიური საკანონმდებლო დინამიკა უდავოდ თვალში საცემია. თუმცადა სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საქართველოს მთავრობასთან ურთიერთმიმართების საკითხები და, განსაკუთრებით, ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი, რომელზედაც ჯეროვნად გავამახვილეთ ყურადღება, დასახვეწია, რადგან საბოლოოდ გაძლიერდეს პარლამენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელი ორგანოსა და სახელისუფლებო შტოს კომპეტენციები.

ძირეულად შეიცვალა ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი. საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუციასთან დაკავშირებული ცვლილება-დამატებანი ცალსახად მოწმობს იმ ფაქტს, რომ არსებითად იცვლება ხსენებული კონსტიტუციური სტატუსის მქონე სუბიექტის ურთიერთმიმართება და უფლებამოსილება. ერთი მხრივ, საქართველოს მთავრობასა და, მეორე მხრივ, ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით, საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტთან მიმართებაში. ნათელია და ეჭვს არ იწვევს ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებათა სპექტრი მცირდება და საბოლოოდ განხორციელებული ცვლილებებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სისტემის წარმმართველ აქტორად პრეზიდენტი-მინისტრი ყალიბდება.

დეტალურად მიმოვიხილოთ პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებული ცვლილება-დამატებათა რეგულაციური ასპექტები. ცვლილებამდელი ვარიანტით, პრეზიდენტად შესაძლებელია არჩეულიყო პირი, რომელიც იყო დაბადებით საქართველოს მოქალაქე, ამასთან, მიღწეული იყო 35 წლის ასაკს და 15 წელი ცხოვრობდა საქართველოში. რეფორმაციის შედეგად, მოცემული დანაწესიდან საერთოდ ამოიღეს დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობის მოთხოვნა და შეცვალეს ბინადრობის ცენზთან დაკავშირებული ვადები. საზგასამელია ის ფაქტი, რომ მოცემული რეფორმაც დამატებით გააზრებას საჭიროებს. ვფიქრობთ, მკვიდრი მოქალაქეობის საკითხი არ გახლავთ რიგითი თემა. შესაბამისად, უპრიანი იქნება, თუკი ძველი რეგულაცია შენარჩუნდება. ჩვენი მიხედვლებით, ეს ყოველივე დამატებით საკონსტიტუციო გარანტიებს შექმნის სახელმწიფოს მეთაურის არსობრივი ფუნქციიდან გამომდინარე.

თითქმის მთლიანადაა შეცვლილი პრეზიდენტის სამართლებრივ სტატუსთან დაკავშირებული ნორმები. ამ მხრივ, თემის გააზრებისას აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტს აღარ გააჩნია უფლებამოსილება, წარმართოს და განახორციელოს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკა. უთუოდ აღნიშვნას და მისალმებას იმსახურებს ის ფაქტი, რომ ბოლოს და ბოლოს სახელმწიფოს მეთაურს აღარ ექნება უფლება, შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სამართლებრივი აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს.

ამ ყოველივესთან ერთად, სახელმწიფოს მეთაურს ჩამოერთვა უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით ან ქვეყნის უზენაესი კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში, გა-

დააყენოს მთავრობა და დაითხოვოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები. საქართველოს კონსტიტუციიდან ამოღებულია ის ნორმაც, რომლის თანახმადაც, საქართველოს უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს – მთავრობას, პრეზიდენტის თანხმობა სჭირდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენასთან დაკავშირებით.

განხორციელებული რეფორმით საქართველოს საკონსტიტუციო სივრცეში დამკვიდრდა ახალი და მეტად საინტერესო სამართლებრივი მექანიზმი და ინსტიტუტი კონტრასიგნაცია. კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების დიდი ნაწილი საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის წინასწარ თანხმობას ანუ თანახელმოწერას. უზენაეს კანონში დეტალურადაა გაწერილი, ყველა ის სამართლებრივი აქტი, რომელიც კონტრასიგნაციას საჭიროებს. ამასთან, საკონსტიტუციო დანაწესის თანახმად, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც თანახელმოწერას ანუ კონტრასიგნაციას ითხოვს, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში. ერთადერთი, რაც ზემოთქმული ინსტიტუტის ანალიზისას შეგვიძლია აღვნიშნოთ, სამართლებრივი უსაფრთხოების, კოორდინაციისა და თანამშრომლობის საკითხებია სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. ბუნებრივია, მოცემული ინსტიტუტია, თავისი მატერიალური რეგულაციით უდავოდ იმსახურებს მოწონებასა და პოზიტიურ გამოხმაურებას.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმოხილვის დასასრულს, კიდევ ერთ პრობლემურ თემას შევხვებით. საკითხი სახელმწიფოს მეთაურის პარტიულ კუთვნილებასა და თანამდებობრივ შეთავსებას ეხება. ერთმნიშვნელოვნად წინადადებულ ნაბიჯად მიგვაჩნია პრეზიდენტი-არბიტრის კონცეფციის შემოტანა ქართულ საკონსტიტუციო სივრცეში. შესაბამისად, ეჭვს არ იწვევს რეგულაცია, რომლის თანახმადაც, ქვეყნის პრეზიდენტს აღარ შეეძლება პარტიული პოსტისა და თანამდებობის შეთავსება. დასკვნისა და შეჯამების სახით კი შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ მთლიანობაში, სახელმწიფოს მეთაურთან დაკავშირებული ცვლილება-დამატებანი ცალსახად წინადადებული ნაბიჯია სისტემის საბოლოო სრულყოფისა და კონსტრუირების გზაზე.

საკონსტიტუციო ცვლილებათა შედეგად, ახლებურადაა ჩამოყალიბებული აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს – მთავრობის კომპეტენციები და სტატუსი. უზენაესი კანონის თანახმად, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე. რაც შეეხება სახელმწიფოს მეთაურს, მის წინაშე უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს ანგარიშვალდებულება გამოირიცხა და პრეზიდენტს მხოლოდ ცალკეულ საკითხთა დასმისა და მთავრობის სხდომაზე განხილვაში მონაწილეობის უფლება გააჩნია.

მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი რომელიც მთავრობის მეთაურია და განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს. ამასთან, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერი თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრთა კაბინეტის

წევრებს – მინისტრებს. მისი გადადგომა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს მთელი სამთავრობო კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

ზემოაღნიშნულ საკითხებთან ერთად, მთავრობა უფლებამოსილია, მიმართოს ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით, საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების თაობაზე. ამ ყოველივეს ემატება ისეთი მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ბერკეტი, როგორცაა უმაღლესი აღმასრულებლის უფლებამოსილება, მოსთხოვოს საქართველოს პრეზიდენტს პარლამენტის რიგგარეშე სესიისა თუ სხდომის მოწვევა.

მთლიანობაში ნათელია, რომ მთავრობის კომპეტენციური არსენალი და უფლებამოსილებათა სპექტრი ცალსახად გაზრდილი და გაფართოებულია. თუკი 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებათა ანალიზისას მრავლად ჩნდებოდა კითხვები მთავრობის კომპეტენციასა და დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით, მოცემული რეფორმაციით, ხსენებული საკითხები მთლიანად მოიხსნა დღის წესრიგიდან.

აუცილებელია შევეხოთ კიდევ ერთ განხორციელებულ ცვლილებას, რომლის მიხედვითაც, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო – მთავრობა. პრინციპულად, თუკი კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებულ კონცეფციას გავითვალისწინებთ, იმთავითვე ცხადი გახდება, რომ ზემოთქმული ინსტიტუტი თავისი არსითა და ბუნებით, უდავოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების-მთავრობის სტრუქტურული ერთეული გახლავთ.

ერთგვარი შეჯამების კუთხით, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის სტატუტები გვაძლევენ იმის თქმის საშუალებას, რომ გაძლიერებულია პარლამენტის და მთავრობის კომპეტენციათა ნუსხა. პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი კი პრაქტიკულად ფორმალურ მექანიზმებსა და ბერკეტებს მოიცავს. იმისათვის, რომ განხილული საკონსტიტუციო სისტემა სრულად პასუხობდეს პარლამენტარიზმისა და, უფრო ზუსტად, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის პარადიგმებს, აუცილებელია მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერმიმართების რაციონალური რეგლამენტაცია. ამასთან, ნდობა-უნდობლობის და, განსაკუთრებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის სისტემური სრულყოფა და დახვეწა.

მიმოხილვა განვაგრძოთ საკონსტიტუციო ტრიადის მესამე წევრზე საუბრით. სასამართლო ხელისუფლებას 2004 წლის მსგავსად, ყველაზე ნაკლები ცვლილება შეეხო. თუმცაღა განხორციელებული ცვლილება-დამატებანი უდავოდ იმსახურებს ყურადღებას. მთავარი საკითხი კი, მოცემულ შემთხვევაში, სასამართლო ხელისუფლების განმახორციელებელი უზენაესი ორგანოს სტატუსს უკავშირდება. რეფორმის თანახმად, საქართველოს უზენაესი სასამართლო არის საკასაციო სასამართლო. ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო გახდა იმპიჩმენტის სამართლებრივი პროცედურის განმსჯელი ერთადერთი ორგანო. ხსენებული სფეროდან მთლიანად ამოირიცხა უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება.

კანონმდებელმა შეცვალა მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზის რეგულირებაც. თუკი 2005 წელს განხორციელებული ცვლილებით საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზი 30-დან 28 წლამდე შემცირდა, მოცემული რეფორმაციით თავდაპირველი მდგომარეობა აღდგა.

კიდევ ერთი ცვლილება თანამდებობაზე მოსამართლეთა უვადოდ გამწესებას უკავშირდება. ბუნებრივია, ზემოთქმული ცალსახად მართებული ნაბიჯია და დიდწილად შეუწყობს ხელს სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის განმტკიცებას. დასასრულს გვინდა შევეხოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის გადარჩევასთან დაკავშირებულ ასპექტს. კონსტიტუციიდან ამოღებულ იქნა დანაწესი ერთი და იგივე პირის ხელმეორედ აურჩევლობასთან დაკავშირებით რამაც გარკვეული ლეგიტიმური კითხვები დაბადა. თუმცაღა ჩვენი ღრმა რწმენით, მოცემული რეგულაცია ნამდვილად არ გახლავთ უმთავრესი პრობლემა, შესაბამისად, შესაძლებელია ხსენებული ნორმა გარკვეულ რაციონალურ ჩარჩოებში ჯდებოდეს.

ცენტრალურ დონეზე სახელმწიფო სახელისუფლებო ტრიადის მიმოხილვისას გვერდს ვერ ავუქცევთ ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორც სახელმწიფო ფინანსები და მათი კონტროლია. ზემოთ ხსენებული კუთხით ანალიზისას უნდა ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ ყველა ის პრობლემური დანაწესი, რომელიც 2004 წელს ჩამოყალიბდა, მთლიანად შეიცვალა და გადაისინჯა.

უპირვეს ყოვლისა, გამოსაყოფია მთავრობის უფლებამოსილება პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდგომ, ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით, საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. ამასთან, ბიუჯეტის წარდგენის უფლებამოსილება მთავრობის ექსკლუზიურ პრეროგატივაში შედის. გამოირიცხა საქართველოს პრეზიდენტის მხრიდან, პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, ქვეყნის უმთავრესი ფინანსური დოკუმენტის დეკრეტით დამტკიცების წესი, რაც უდავოდ მისასაღმებელი და წინააღმდეგობრივი ნაბიჯია. აქვე ხაზგასასმელია ის ფაქტიც, რომ, თუკი უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ვერ მოახერხებს წარდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის 3 (სამი) თვის ვადაში მიღებას, მაშინ სახელმწიფო ხარჯთა და ვალდებულებათა შესრულება განხორციელდება წინა წლის საბიუჯეტო მონაცემებისა და პარამეტრების მიხედვით. ხსენებული რეგულაცია, თავისი არსით, ყოველმხრივ მისაღებია და სრულად შეესაბამება კონსტიტუციონალიზმში ფართოდ დამკვიდრებულ პოსტულატებს.

მიუხედავად პოზიტიური საკანონმდებლო დინამიკისა, არსებობს რიგი სერიოზული პრობლემები სახელმწიფო ფინანსებთან დაკავშირებით. აუცილებელია, მოვიხმოთ ვენეციის კომისიის ექსპერტთა საგულისხმო დასკვნა, რომელშიც ხაზგასმულია მთავრობისა და პარლამენტის უფლებრივი ურთიერთმიმართების პრობლემა. უფრო ზუსტად, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს შეზღუდვა სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში. პარლამენტის უუნარობა, შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი და მოახდინოს მისი რაიმენაირი რევიზია, აგრეთვე აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება მიმდინარე საბიუჯეტო ხარჯების ცვლილების დამტკიცების თაობაზე.

როგორც ცვლილება-დამატებაზე მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფი მართებულად აღნიშნავს, ნამდვილად ხელსაყრელი იქნებოდა უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის მნიშვნელობის გაზრდა სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში. მთლიანობაში, წინარე საკითხის ანალიზი დამატებით გვარწმუნებს იმაში, რომ საქართველოს მთავრობის კომპეტენციური არსენალი ძალიან ფართოა. შესაბამისად, ყველა საზომით ნათელია, რომ საკონსტიტუციო ვექტორი სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისკენაა გადახრილი. ეს ყოველივე კი სახელისუფლებო დისბალანსის სერიოზულ საფრთხეს ქმნის.

მიმოხილვის დასასრულს ვეცდებით, შეძლებისდაგვარად დეტალურად გავანალიზოთ სახელისუფლებო ვერტიკალური ვექტორი და ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვანი საკითხები. რამდენადაც სამეცნიერო ლიტერატურაში მართებულად აღნიშნავენ, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ერთ მნიშვნელოვან პოზიტივად ის უნდა მივიჩნიოთ, რომ შეივსო საქართველოს კონსტიტუციის ერთი ხარვეზი და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა სახელმწიფო მმართველობის იერარქიული კონსტრუქციის სრულფასოვან ფუძემდებლურ კომპონენტად არის წარმოდგენილი<sup>42</sup>. მუნიციპალიზმთან დაკავშირებული საკითხები დამოუკიდებლად უზენაესი კანონის ცალკე თავით მოწესრიგდა.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო აირჩევა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. აქვეა გაწერილი, რომ თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას, წინ უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები. რაც შეეხება უფლებამოსილებათა საკითხს, ერმანეთისაგან გაიმიჯნა სახელმწიფო ორგანოთა და თვითმმართველობის უფლებანი. საკუთრივ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებანი კი საკუთარი და დელეგირებულ უფლებათა ნაკრებით განისაზღვრა.

მისასალმებელია ის ფაქტი, რომ ამ უკანასკნელ, ანუ სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ზემოთქმული სამართლებრივი პროცედურა ხორციელდება, საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. არანაირ ეჭვს არ იწვევს ის, რომ, თუკი რეალურად დამოუკიდებელი და მყარი მუნიციპალური სტრუქტურების ჩამოყალიბება გვსურს, რომლებიც ეფექტურად შეასრულებენ თავიანთ ფუნქციებს, მაშინ აუცილებელია სწორედ კონსტიტუციურ დონეზე განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და სხვა სახის გარანტიები.

ხსენებული კუთხით ანალიზისას კი, მნიშვნელოვანია გამოვყოთ რიგი მუნიციპალური გარანტიების საკითხებისა. უპირველეს ყოვლისა, ეს ყოველივე ქონებრივ და ფინანსურ ბერკეტებს ეხება. არანაკლებ მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეული ორგანოების მხრიდან საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების სავალდებულოობისა

<sup>42</sup> ოთარ მელქაძე, მითითებული ნაშრომი, გვ.312.



და სამართლებრივი ბოჭვის საკითხი იმავე ერთეულის ტერიტორიაზე. დასასრულს, გვერდს ვერ ავუვლით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმს. რომლის მთავარი დანიშნულება და მიზანი სწორედაც რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების, საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელებაა.

კონსტიტუციურ დონეზე გაიწერა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულების საკითხი მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე. ამასთან, განმტკიცდა ისეთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური მექანიზმი და ბერკეტი, როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებაა.

საკონსტიტუციო დამატების მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო იმ სუბიექტთა შორისაა, რომელთა სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე, ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს საკონსტიტუციო იუსტიციის განმახორციელებელი ორგანო – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. ამ ყოველივესთან ერთად, საქართველოს უზენაესი კანონით განსაზღვრულია, რომ კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანო, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს, კონსტიტუციის მეშვიდე პრიმა თავით განსაზღვრულ დანაწესებთან მიმართებით.

რამდენადაც ვხედავთ, ცვლილება-დამატებათა მუნიციპალური ნაწილი ნამდვილად იმსახურებს მოწონებასა და გაწეული სამუშაოს დანახვას. მიუხედავად ამისა, ერთგვარი შეჯამების სახით, კვლავაც ვენეციის კომისიის (ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად) ევროპელ ექსპერტთა საგულისხმო დასკვნას მოვიხმობთ.

როგორც ისინი პირუთვნელად აღნიშნავენ, აღნიშნული ცვლილებების შედეგად, კონსტიტუციის განმტკიცების დონე არ არის საკმარისი. კონსტიტუციის დონეზე უნდა დარეგულირდეს ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოაღნიშნულ ფუნდამენტურ პრინციპებს არ ექნება საკმარისი დაცვა და საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაუშვებს საკმარისად ცხად კრიტერიუმებს, რათა გადაწყვიტოს კომპეტენციათა განსაზღვრასთან დაკავშირებით წარმოშობილი კონფლიქტები და სხვა სახის დაპირისპირებები სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს შორის<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> იქვე, გვ.315-316.

## V. დასკვნა

საქართველოს სახელმწიფოში განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილება-დამატება-თა საერთო ანალიზი და განხილვა იძლევა იმის თქმის მყარ საფუძველს, რომ ქვეყნის უზენაეს კანონში შესული ცვლილებები პოლიტიკური მიზნებითაა განპირობებული. რამდენადაც ჩანს, ძლიერი და მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ხელისუფლებანი ძნელად და, რამდენადაც საერთო პოლიტიკურ-სამართლებრივი სივრცის ანალიზი გვიჩვენებს, ხშირ შემთხვევაში, საერთოდ უგულვებელყოფენ კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინასა და კონცეპტუალურ არსს.

წინარე დასკვნა შეგვიძლია თამამად გავავრცელოთ როგორც 1999, ისე შემდგომი წლების საკონსტიტუციო ცვლილებათა მიმართ. რაც შეეხება 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის საკითხს, ჯერჯერობით ასე ერთმნიშვნელოვანი მტკიცება ხსენებულ რეფორმაციასთან დაკავშირებით გაჭირდება, ვინაიდან ცვლილება-დამატებათა უდიდესი ნაწილის სამართლებრივი ამოქმედება 2013 წელსაა დაგეგმილი. შესაბამისად, ხსენებული რეფორმის ყველა ასპექტის ჯეროვანი შეფასება მხოლოდ მათი რეალურად ამოქმედების შემდეგ იქნება შესაძლებელი.

შორს წაგვიყვანს პრობლემის გამომწვევ მიზეზებზე საუბარი, აკი აღვნიშნეთ კიდევ, რომ ამ ყოველივეს გამოკვლევას ფუნდამენტური და ინტერდისციპლინური კვლევა-ძიება სჭირდება. მიუხედავად ამისა, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მიზეზთა სათავე ისევ ქართულ საზოგადოებაში უნდა ვეძიოთ. ცხადია, რომ, თუკი სისტემის კონსტიტუციური პარადიგმებით ბოჭვა გვსურს, აუცილებელია ამაღლდეს მოქალაქეობრივი თვითშეგნება, გნებავთ, პოლიტიკურ-სამართლებრივი კულტურის დონე. როგორც ცნობილი ამერიკელი მკვლევარი დიკ ჰოვარდი კონსტიტუციების საგანმანათლებლო მნიშვნელობასთან დაკავშირებით აღნიშნავს: მოქალაქეობრივი განათლება აუცილებელია კონსტიტუციონალიზმის სიჯანსაღისათვის. ხალხი, რომელსაც არ ესმის თავისუფალი მმართველობის ფორმის ცნება, ნაკლებად სარწმუნოა, რომ შეინარჩუნებს მის ქმედითუნარიანობას. კონსტიტუციონალიზმი ეყრდნობა გათვითცნობიერებული მასის პრინციპს<sup>44</sup>.

ნათელია, რომ მანამ, სანამ კონსტიტუციური სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ბურჯი, სამოქალაქო საზოგადოება არ იქნება ბოლომდე კონსტრუირებული, ძნელია, თუ საერთოდ გამოიცილებული არ არის, ვისაუბროთ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის რეალიზაციასა და პრაქტიკულ იმპლემენტაციაზე. როგორც 1776 წლის ვირჯინიის ადამიანის უფლებათა დეკლარაცია აცხადებს: არც ერთი თავისუფალი მმართველობის ფორმა ან თავისუფლების სიკეთე არ შეიძლება შენარჩუნებული იყოს რომელიმე ერის მიერ, თუ მკაცრად არ იქნება დაცული კანონიერება, ზომიერება, სიფხიზლე, ყაირათიანობა, ზნეობრიობა და ფუნდამენტური პრინციპებისაკენ ხშირად მიბრუნება. საქმე ის არის, რომ აღნიშნული შეეხება არა მარტო მეთვრამეტე საუკუნეს, იგი დღესაც აქტუალურია<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. თბილისი, 1996, გვ.63.

<sup>45</sup> იქვე, გვ.64.