

**პრეზიდენტის პოსტსტრუქტურული ინსტიტუციური მოდელაჟი:
ქართული ვარიანტი – სრული უარყოფიდან სრულ
ძალაუფლებიანობამდე... და შემდეგ?**

შესავალი

კონსტიტუცია როგორც არაერთგვაროვანი საზოგადოების კომპრომისული აქტი, შეთანხმების ბალანსის განსაზღვრის ტვირთს იღებს თავის თავზე და ახალ მართლწესრიგს ამყარებს. განსხვავებულთა კონსენსუსი თანაცხოვრებაზე, ფასეულობრივი ევოლუციის შედეგია და თანხმობა, მხოლოდ სამართლიან ურთიერთობაზე გადის. ამიტომ, კონსტიტუცია უზენაესი სამართლის მეტყველების ფორმაა. „კონსტიტუციური“ – „ხალხის მონაწილეობაზე დაფუძნებულს“¹ ნიშნავს. ხელისუფლება ხალხის – დამფუძნებელი ხელისუფლების უფლებებით, როგორც უმაღლეს ფასეულობათა სისტემით არის ბოჭილი. კონსტიტუცია „ხელისუფლებას ზღუდავს სახელმწიფოს ფარგლებში და სახელმწიფო ხელისუფლებას – საზოგადოებისაში.“² ამიტომ, „კონსტიტუცია თავის სახელწოდებას მხოლოდ სამართლებრივი სახელმწიფოს პირობებში იმსახურებს“³, სადაც ის არის ნორმატიული კონსტიტუცია. შესაბამისად, კონსტიტუცია როგორც ფასეულობრივი კრებები, „ერის შეგნების დასაწყისის დაფიქსირება“⁴ და საზოგადოების დიდი მენტალური აქტის ნაშობია.⁵

¹ Ивановский В.В., Учебник Государственного Права, Казань, 1909, 149-150.

² Сравнительное Конституционное Право, Москва, 2002, 40.

³ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, 2nd Ed., London, 1977, 197.

⁴ გასიტაშვილი ე., კონსტიტუცია გამორჩეული კანონიერი სინამდის დოკუმენტია, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის აღმანახი, 1998, N1, 6.

⁵ უსუფაშვილი დ., შესავალი სიტყვა, საქართველოს კონსტიტუცია 20 წლის შემდეგ, თბილისი, 2016, 9.

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციას საზოგადოებრივი განხეთქილების გამო, იმთავითვე ჰქონდა ლეგიტიმაციის პრობლემა და ასევე განვლო მეოთხედი საუკუნე. ლეგიტიმაციის დეფიციტი დროში განგრძობადად ყოველთვის იჩენს თავს, როდესაც არ არსებობს ფართო საზოგადო ჩართულობა და თანხმობა „კონსტიტუციურ ნორმატივებზე, როგორც სოციალური თანაარსებობის განახლებულ სამართლებრივ მოდელზე“.⁶ ამასთან, პოსტკოტალიტარული მყიფე დემოკრატიის პირობებში, საქართველოც ხელისუფლების მზარდი პერსონალიზაცია-კონცენტრაციის ტენდენციას მიჰყვა. ყალიბდებოდა აზრი, რომ ეფექტიანი მმართველობისათვის „პრობლემების წყარო უმთავრესად კონსტიტუციაა“⁷. შესაბამისად, პრობლემის აღმოფხვრის რესურსიც, კონსტიტუციის შეცვლაში ეგულებოდათ. მმართველობისათვის „ეფექტიანობის შეძენა“ 2010 წლამდე, ძირითადად არა მთავრობის სტაბილურობის დაცვის, არამედ პერსონალიზებული საპრეზიდენტო ძალაუფლების განმტკიცების, მმართველობაში მისი აქტიური ინტერვენციით ხდებოდა. პერსონალურ-შემოქმედებითი მიდგომა კონსტიტუციის სტაბილურობისა და ავტორიტეტის დაქვეითებას განაპირობებდა. ეს კი მეტად ცვეთადს ხდიდა მის უნივერსალურ სამართლებრივ ფუნქციას.

პრეზიდენტის როლი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, არსებითია. რეალურად, ხელისუფლების განშტოებებთან მისი ურთიერთობა მმართველობის სისტემის გასაღებია. „პრეზიდენტისა და მთავრობის „ურთიერთობის თავისებურებები განსაზღვრავს რეალურად სახელმწიფოს მმართველობის ფორმას“.⁸ მეორე მხრივ, ეს

⁶ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 65.

⁷ გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017, 108.

⁸ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმარ-

ურთიერთობები არსებითად, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის როლიდან წარმოსდგება. პრეზიდენტის როლი ხელისუფლების დანაწილების კონკრეტულ კონსტიტუციურ განხორციელებაში, „მმართველობის სისტემით განისაზღვრება“.⁹ ანუ, მისი სტატუსი სწორედ მმართველობის სისტემის წიაღში ყალიბდება. „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციური განხორციელება აყალიბებს მმართველობის ამა თუ იმ სისტემას... მმართველობის სისტემა განსაზღვრავს პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხს. ეს უკანასკნელი კი... ნათელს ხდის პრეზიდენტის უფლებრივ მდგომარეობას სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში“¹⁰ და თავად მმართველობის სისტემას.

ნაშრომის მიზანი საქართველოში პრეზიდენტის ინსტიტუტის განვითარების რთული პროცესის ერთგვარი ქრესტომათიული მიმოხილვაა. დღევანდელი საერთო კონსტიტუციური სისტემა, მათ შორის პრეზიდენტის სტატუსიც, არც სტაბილურია და არც გრძელვადიანი. მასზე ბევრი დინამიური პოლიტიკური ფაქტორის ზეგავლენა ჯერ კიდევ წინ არის. აქედან გამომდინარე, საჭიროა წარსულის გაანალიზება, რომ უფრო ამბიციურად, სტრატეგიულად ხანგრძლივადიანად დაიგეგმოს მომდევნო გადაწყვეტილებები.

1. პირველი მცდელობა

საქართველოში პრეზიდენტის ინსტიტუტის დამკვიდრების მიზანშეწონილობის საკითხი თავიდან პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაზე მუშაობისას დადგა. ხანგრძლივი დებატების შემდეგ, მემარცხენე პარტიების საერთო ძალისხმევით უარყოფილი იქნა

თების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N5, 2012, 186.

⁹ ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს პრეზიდენტის როლი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციურ განხორციელებაში, ჟურნ. „აღამიანი და კონსტიტუცია“, N2, 1997, 33.

¹⁰ იხ., იქვე, 33-34.

მისი დამკვიდრება.¹¹ დღეს ისტორიის გადასახედიდან, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ინსტიტუციური დიზაინის შეფასებისას, უპირველესყოვლისა, სწორედ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის გაუთვალისწინებლობაა თვალში საცემი. იმხანად პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღების ერთადერთი მხარდამჭერი მოკრძალებული საპარლამენტო წარმომადგენლობის „ეროვნულ-დემოკრატიული“ პარტია იყო. მისი წარმომადგენელი გ. გვაზავა ცდილობდა დაემტკიცებინა საპარლამენტო მმართველობაში პრეზიდენტის ინსტიტუტის აუცილებლობა. სოციალ-დემოკრატების წარმომადგენლის ა. ჩხენკელის აზრით, პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფა არ ნიშნავდა თვით მისი ფუნქციების უარყოფას.¹² ნ. ჟორდანიას კი, რომელიც სოციალიზმის ფეტიშით დემოკრატიისგან მიჯნავდა საპარლამენტო მმართველობას, აცხადებდა, რომ პრეზიდენტის არსებობა მართალია პარლამენტარიზმიდან უეჭველად გამომდინარეობს, მაგრამ არა – დემოკრატიიდან..¹³ სოციალ-დემოკრატებსა და ეროვნულ-დემოკრატებს შორის უთანხმოება დაკავშირებული იყო სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციების მატარებელი პირის ინსტიტუციურ წარმოდგენასთან. უფრო რადიკალური იყო სოციალისტ-ფედერალისტი ს. დადიანი, რომლისთვისაც პრეზიდენტი თავისი უფლებამოსილებებით მეფესთან ასოცირდებოდა.¹⁴ აზრთა ასეთი შეხლამემოხლა უმთავრესად ორმა ფაქტორმა განაპირობა:

- ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის საკითხში მმართველი სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მხრიდან შევიცარიული ე.წ. პირდაპირი დემოკრატიის გაფეტიშებამ, რაც საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის პავლე საყვარელიძის თქმით, ჩვენში განუხორციელებელი იდეალი იყო;¹⁵

¹¹ მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011, 57-61.

¹² საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, დოკუმენტები და მასალები, კრებული II, თბილისი, 1993, 26.

¹³ იხ., იქვე.

¹⁴ გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 10 დეკემბერი, 1920.

¹⁵ საქართველოს პარლამენტი, გაზეთი, N4, 22 ივლისი, 1995, 24.

- მემარცხენე პარტიების აზრით, პრეზიდენტის ხელთ დიდი ძალაუფლება იყრიდა თავს, რაც ეწინააღმდეგებოდა დემოკრატიზმის პრინციპებს.¹⁶

გარკვეული პერიოდის შემდეგ, პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფას, მტკიცებულად გაიხსენებენ ქართველი პოლიტიკოსები: სოციალ-დემოკრატიული პარტიის თავმჯდომარის მოადგილე გრ. ლორთქიფანიძე 1925 წლის გამოცემულ „პოლიტიკურ ანდერძში“ გამოთქვამს სინანულს, „თუ სადმე კი არის საჭირო საკმაო უფლებებით აღჭურვილი პრეზიდენტი, ეს გახლავთ სწორედ საქართველო...“¹⁷ მოგვიანებით კი ეროვნულ-დემოკრატი - პარლამენტის წევრი რ. გაბაშვილი საქართველოს უპრეზიდენტო, იგივე უთავო რესპუბლიკად დაახასიათებს.¹⁸

პრეზიდენტის კონსტიტუციონალიზაციის პირველი მცდელობა, მისი უარყოფით დასრულდა. თუმცა ეს პოლიტიკური კლასის სოციალისტური უმრავლესობისათვის, ბურჟუაზიული დემოკრატიის შიშებმა და არა მათივე რწმენით, სოციალიზმის უპირატესობებმა განაპირობა.

2. პირველი ინსტიტუციონალიზაცია

ამის შემდეგ, „პროლეტარიატის დიქტატურის“ 70 წლიანი ეპოქა იყო. ხელისუფლების საბჭოთა კონცენტრაციის მოდელი არ სტოვებდა ადგილს პრეზიდენტისათვის. 1936 წლის კონსტიტუციის პროექტზე ი. სტალინის შეფასებით, სსრკ-ში არ უნდა ყოფილიყო უმაღლესი საბჭოს თანაბრად, არჩეული პრეზიდენტის თანამდებობა, „რომელიც შესძლებდა წინ აღდგომოდა უმაღლეს საბჭოს.“¹⁹ მ. გორბაჩოვის მიერ გაცხადებულ დემოკრატიზაციას, შესაბა-

¹⁶ დაწვრილებით იხ., მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011, 24-27.

¹⁷ იხ., ლორთქიფანიძე გ., ფიქრები საქართველოზე, თბილისი, 1995, 275.

¹⁸ გაბაშვილი რ., დაბრუნება, მოგონებები, ტ. 3, თბილისი, 1992, 212.

¹⁹ Сталин И., О Проекте Конституции Союза ССР, в книге: Вопросы Ленинизма, 11-е изд., Москва, 1952, 569.

მისად ხელისუფლების დანაწილების დამკვიდრებაც უნდა მოჰყოლოდა. შედეგად, 1990 წლის 15 მარტს, შემოღებული იქნა სსრკ-ს პრეზიდენტის პოსტი. სსრკ-ს რესპუბლიკების მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, საზოგადო-პოლიტიკური სისტემების გარდაქმნა შეუქცევადი გახდა. რაციონალურ შემთხვევებში სწორად იქნა გააზრებული, რომ ხელისუფლების დანაწილება ნე-იტრალური არბიტრაჟით საზრდოობას საჭიროებდა, ასევე საჭირო იყო სახელმწიფოს წარმომადგენლობა და უმაღლეს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა გაფორმება. ადრეულ დემოკრატიაში ფეთქებად პარტიულ ეტაპზე, საპარლამენტო დებატები პრევალირებდა, რაც ზოგჯერ გადაწყვეტილებების გაჭიანურებას იწვევდა. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტი პერსონალური ავტორიტეტით, კონსენსუსის ცენტრი შეიძლებოდა გამხდარიყო და გაენეიტრალებინა ახალგაზრდა და „შეტოპილი“ პერლამენტარიზმის ჩრდილოვანი მხარეები. ეს რეალობა ზოგჯერ მეტი სტაბილზაციისა და პრემიერზე უფრო სტაბილური „ხელმძღვანელი პირის“, პატრონის~ მოთხოვნილებას აჩენდა. ამან განაპირობა პოსტსაბჭოური საპრეზიდენტო ინსტიტუტების მრავალფეროვნება.²⁰

დამოუკიდებლობის გამოცხადების კვალდაკვალ, ყველგან და-იწყო პოლიტიკური სისტემის დეიდეოლოგიზაცია. დემოკრატიული პოლიტიკური კონკურენცია და სრულფასოვანი საერთაშორისო წარმომადგენლობის განხორციელება, ხელისუფლების დანაწილების დამკვიდრებას და შესაბამის ინსტიტუციურ უზრუნველყოფას ითხოვდა. დეიდეოლოგიზაცია, როგორც ცნობიერების სისტემის ტოტალიტარიზმით ბოჭვისაგან განთავისუფლება, საკუთარი ცნობიერების სისტემიდან უნდა დაწყებულიყო. კონსტიტუციის დეიდეოლოგიზაცია კი მხოლოდ მისი ფიქსაცია შეიძლებოდა ყოფილიყო. თუმცა, ეს სცენარი ყველგან თანმიმდევრულად მწყობრად ვერ განვითარდა და ამ გზაზე ჩვენც შეცდომებით ვიარეთ. უნდა ვაღიაროთ, მისი შედეგები დღემდე მოგვსდევს. მათ შორის, ხელის-

²⁰ ჯიბლაშვილი ზ., პრეზიდენტის პოსტსოციალისტური ინსტიტუციური მოდელები და მისი განვითარების ძირითადი ტენდენციები, წიგნში: კონსტიტუციონალიზმი მიღწევები და გამოწვევები, მ. უგრეხელიძისა და ბ. ქანთარის რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 572-599.

უფლების ლეგიტიმაციის წყვეტით ცვლილებამ, მკაფიო კვალი დაამჩნია ქვეყნის საერთო პოლიტიკურ განვითარებას. მანამდე კი 1991 წლის 9 აპრილს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, უზენაესმა საბჭომ იმავე დღეს მიიღო დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების შესახებ“, ²¹ 14 აპრილს კი – საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ.“ ²² პრეზიდენტის სტატუსი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურად განისაზღვრა. თუმცა, უფლებამოსილებებში იჩინა თავი ტიპურმა პოსტსოციალისტურმა აღმატებითმა განსაზღვრებებმა, რითიც ის ცხადდებოდა ადამიანის უფლებებათა და თავისუფლებათა, კონსტიტუციისა და კანონების დაცვის გარანტად.

პრეზიდენტი აირჩეოდა პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნებით 5 წლის ვადით. პრეზიდენტი ცხადდებოდა მმართველობის ორგანოთა სისტემის მეთაურად და შესაბამისად, მთავრობაც მას ექვემდებარებოდა. ის თავმჯდომარეობდა მთავრობის სხდომებს. თუმცა, ფორმირება და პრემიერ-მინისტრის განთავისუფლება უზენაეს საბჭოსთან „შეთანხმებით“ თანაზიარი უფლებამოსილება იყო. მისი წარმომადგენელი პრეფექტები ახორციელებდნენ ადგილზე მმართველობას. პრეზიდენტი დისკრეციულად ნიშნავდა რეფერენდუმს, პრემიერ-მინისტრთან და უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარესთან კონსულტაციების შემდეგ, კონკრეტული საფუძვლის გარეშე, უფლებამოსილი იყო უზენაესი საბჭოს დათხოვნაზე. გამოკვეთილი მახასიათებლების ეს ზედაპირული აღწერაც ცხადჰყოფს, რომ ძალაუფლების სიმძიმის ვექტორი მთლიანად პრეზიდენტისკენ წარიმართა. პროექტის განხილვისას, უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის პირველმა მოადგილე ა.ასათიანმა აღინიშნა: „პრეზიდენტი არის კაცი, რომელიც პიროვნულად იღებს თავის თავზე პასუხისმგებლობას და თუკი სასწრაფო რამ ნაბიჯი არის გადა-

²¹ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს უწყებები, N3, 1991, მუხ. 293.

²² იხ., იქვე, მუხ. 294.

სადგმელი, ქვეყნის საკეთილდღეოდ, იგი უფლებამოსილია, გადადგას ეს ნაბიჯი“.²³ ე.წ. „ოპერატიული მართვის“ ეს ფილოსოფია, ზემოთ აღწერილი ტიპური პოსტსაბჭოური „ძლიერი“ პრეზიდენტის მსოფლმხედველობაში ექცეოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ზ. გამსახურდიას არაერთხელ აღუნიშნავს, მისი პოლიტიკური იდეალი შ. დე გოლი და ხელისუფლების მისეული მოწყობა იყო, პირველი საპრეზიდენტო სტატუსი ფრანგული მოდელის მკვეთრი დეფორმაციით გამოირჩა. პრეზიდენტის ხელთ უფლებამოსილებების კონცენტრაცია რისკებს უქმნიდა პოლიტიკის დემოკრატიულად წარმართვას. პოსტსაბჭოურ ფონზე – სახელმწიფოებრივი წყვეტილობის, ინსტიტუციური დემოკრატიის გამოცდილების არ ქონის, ასევე კონსტიტუციური ინსტიტუტების კვლევის დეფიციტის პირობებში, ეს შედეგი ლოგიკური იყო. ეს არ იყო ხელისუფლების დანაწილების საუკეთესო განხორციელების ფორმა, მაგრამ მეტს ის რეალობა ვერ განაპირობებდა.

1991-1992წწ. გასაყარზე პრეზიდენტ ზ. გამსახურდიას ხელისუფლების სამხედრო გზით დამხობის შემდეგ, 1995 წლის 5 ნოემბრის არჩევნებამდე, საქართველოს უპრეზიდენტოდ მოუხდა ცხოვრება. ამ პერიოდში მოქმედი დროებითი „ძირითადი კანონის“ – საქართველოს კანონის „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“,²⁴ თანახმად, ქვეყნის პირველ პირად განისაზღვრა პარლამენტის თავმჯდომარე – „სახელმწიფო მეთაური“.

3. პირველი პოსტსოციალისტურ ევროპაში

3.1. წყვეტილობა - ლეგიტიმაციის საკითხი

1991 წლის 6 იანვარს ხელისუფლების სამხედრო ინტერვენციით ცვლილებამ, ხელისუფლების მონაცვლეობაში ლეგიტიმაციის წყვეტილობა წარმოშვა. ეს ცადია განვრცობადი იყო თანმდევ შედეგებზეც. ამიტომ, ახალი ხელისუფლებისთვის პრიორიტეტული იყო ლეგიტიმაციის პრობლემის დაძლევა. ის უნდა დაყრდნობოდა

²³ საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი N1165, აღწერა N30, საქმე N13, ფურც. 2.

²⁴ საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N1, 1992, ნომბერი, მუხ. 8.

კონსტიტუციის სადამფუძნებლო თანხმობის ბუნებას, რითიც მოახდენდა თავის ლეგიტიმაციას. ამან კონსტიტუციის პირვანდელ რედაქციაში განაპირობა იმ თეთრი ლაქების გაჩენა, რომელთაც განგრძობადი ეფექტი აღმოაჩნდათ. დამკვიდრდა ტენდენცია, რომ კონსტიტუცია ყოველთვის ძალაუფლების შემოსამტკიცებლად გამოიყენებოდა. სამართლებრივი დაცვის მიღმა კი დარჩა სულ მცირე, აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის ხელისუფლების ფორმირებაში ავტონომიურად ჩართვის, ტერტორიული მონყობის, თვითმმართველობის, ორპალატიანობის საკითები და სამოქალაქო შერიგებისათვის საჭირო სხვა პოტენციური რესურსები. შესაბამისად, მან ვერ მიაღწია ინტეგრაციის ლეგიტიმურ მიზანს.

3.2. პრეზიდენტი - „ძლიერი“ თუ „სუსტი“?

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში მწვავე დავის საგანი მმართველობის სისტემა და მასში პრეზიდენტის როლი იყო. საბოლოოდ მიღწეული კომპრომისი 1995 წლის 29 აგვისტოს კონსტიტუციით გაფორმდა და საქართველოში, პოსტსოციალისტურ ევროპაში პირველი ტიპური საპრეზიდენტო მმართველობა დამკვიდრდა. ხელისუფლების დანაწილების ეს ყველაზე მკაფიო ფორმა შეიცავდა მისთვის საჭირო პრაქტიკულად ყველა მახასიათებელს პარლამენტისა და პრეზიდენტის ფორმირების წყაროების გამიჯვნის ჩათვლით. თუმცა, გამოკვეთილი იყო ისეთი ფაქტორებიც, რაც ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში არღვევდა ბალანსს. ეს განსაზღვრა იმ მიდგომამ, რითიც ხასიათდებოდა ორ წლამდე გაწეული საკონსტიტუციო პროცესი. კონსტიტუციის სტრუქტურასა და შინაარსს მკვეთრად დაემჩნა შეიარაღებული კონფლიქტის კვალი და მნიშვნელოვნად განსაზღვრა კიდეც მისი მომავალი. სწორედ კონფლიქტით დასუსტებულ სახელმწიფოში, ე. შევარდნაძე აპელირებდა პოსტსაბჭოთა სივრცეში უკვე მყარად დამკვიდრებულ „ძლიერ“ პრეზიდენტზე. საზოგადოებრივი ერთიანობისა და ტერიტორიული მთლიანობის რღვევამ, მისი როლის წარნოდგენაშიც იჩინა თავი. ეს ისეთ აღმატებით და ირეალურ გან-

საზღვრებებში გამოვლინდა, როგორიცაა ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის უზრუნველყოფა.

პრეზიდენტის „სიძლიერე“ სულაც არ განისაზღვრებოდა ხელისუფლების დანაწილების რაციონალური გააზრებით. აქცენტი ბევრი აღმასრულებელი უფლებამოსილების მოპოვებაზე და პარლამენტთან ეფექტიანი წინააღმდეგობის შესაძლებლობებზე იყო. აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მფლობელი პრეზიდენტი, რომელიც პოლიტიკურ კონკურენციაში იმყოფებოდა საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან (დათხოვნა-გადაყენების არ არსებობის პირობებში) განისაზღვრა არბიტრად. ეს შესაბამის პოლიტიკურ ფონზე, კიდევ აძლიერებდა მის პერსონალურ-ინსტიტუციურ ავტორიტეტსა და ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოებებზე ზემოქმედების შესაძლებლობას. ძლიერი ვეტოსა და საკანონმდებლო ინიციატივის თანაარსებობა, სახალხო დამცველისა და კონტროლის პალატის თავმჯდომარის კანდიდატურების წარდგენის უფლებამოსილება, სახელმწიფო მინისტრის პოსტი²⁵, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების არასრულყოფილება, პრეზიდენტის იმპიჩმენტის რთული პროცედურა და მაღალი საარჩევნო ბარიერი, ქმნიდა იმ გარემოებებს, რაც იწვევდა საპრეზიდენტო სისტემის დეფორმირებულ ფუნქციონირებას.²⁶ ამ ფორმალურ განსაზღვრებებს აძლიერებდა პარლამენტში პრეზიდენტის მხარდამჭერი უმრავლესობის არსებობა. მაღალ საარჩევნო ბარიერთად ერთად, ეს ფაქტორი კიდევ მეტად ასუსტებდა საპრეზიდენტო სისტემაში პარლამენტ-პრეზიდენტის კავშირს.

²⁵ აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეზიდენტის ხელთ პერსონალიზაციის მიუხედავად, პასუხისმგებლობის თანაზიარობისათვის, არსებობდა სახელმწიფო მინისტრის პოსტიც. ის განასახიერებდა კვაზი პრემიერს და თითქოს, საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის არა ორგანული კაბინეტის შემოტანის ელემენტიც იყო.

²⁶ დაწვრილებით იხ., ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, წიგნში: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 21.

საზოგადოდ, საპრეზიდენტო მმართველობა პარლამენტ-პრეზიდენტის ერთპარტიულობის პირობებშიც კი არ არის ერთი პარტიის დომინანტი სისტემა. ის ინსტიტუციურ კონკურენციაში კომპრომისზე დაფუძნებული მმართველობას ადგენს. თუმცა, ზოგიერთი ავტორი გაყოფილ საზოგადოებებში საპრეზიდენტო მმართველობას მიიჩნევს ეფექტიანად,²⁷ მაგრამ ახალ და მყიფე დემოკრატიებში ის შეიცავს არსებით რისკებს. დემოკრატიული ტრადიციების დეფიციტის პირობებში, თუ არ არსებობს მკაფიოდ სტრუქტურირებული პოლიტიკური ჯგუფები, კომპრომისის ვალდებულებების განცდას, ძალმომრეობაზე დაფუძნებული ავტორიტარიზმის რისკები ანაცვლებს. იმ დროისათვის კი ჩვენში „კომპრომისებზე ნასვლის უნარი საერთოდ არ იყო ჩამოყალიბებული და განვითარებული.“²⁸ ხელისუფლების არალეგიტიმური მონაცვლეობის და აფხაზეთში სამხედრო კონფლიქტის შემდგომ სუსტი პარტიული და ინსტიტუციური სისტემის ფონზე, შენელებული გადაწყვეტილებების საპირისპიროდ ოპერატიულ მმართველობაზე აპელირება, ზრდიდა პირდაპირი წესით არჩეული „ძლიერი“ პრეზიდენტის მოთხოვნილებას. მეორეს მხრივ კი დემოკრატიის ტრადიციების არქონის სახით, სერიოზული არგუმენტები ჰქონდა პერსონალიზებული მმართველობის შიშსა და კოლექტიურ მმართველობას.²⁹

4. დემოკრატია vs. სუპერპრეზიდენტალიზმი

2003 წლის 23 ნოემბრის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, ძალაუფლების კონცენტრაციაზე ორიენტირებულმა ლიდერმა მ. სააკაშვილმა, ე. შევარდნაძის მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი (რომელსაც მანამდე მწვავედ აკრიტიკებდა) „ამოქეა“ და ფორმალურად მისი განხილვა გაგრძელდა. ეს კონცეპტუალურად, რუსულ-ცენტრალურ აზიურ საპრეზიდენტ-

²⁷ Horowitz D.L., Ethnic Power Sharing: Three Big Problems, Journal of Democracy, 2014, Vol. 25, N2, 8.

²⁸ ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 169.

²⁹ იხ., იქვე, 161-173.

ტო ძლევამოსილებაზე მდგომი ვარიანტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის ოქტროირების უფლებამოსილებითაც იყო „გამდიდრებული“. ის საყოველთაო-სახალხო განხილვის გარეშე, ფორსირებულად მიიღო უკვე ვადაგასულმა პარლამენტმა. ამითი კიდე ერთხელ შეარყიეს ლეგიტიმაციობოლი კონსტიტუციის ფუნდამენტი. პროცესის პოლიტიკური შინაარსი არსებითად განაპირობა რევოლუციური სამეულის ფაქტორმაც.³⁰ სწრაფ რეფორმებზე აპელირებით, იმგვარი დეფორმირებული საპრეზიდენტო ძალაუფლება შეიქმნა, სადაც ყოველი ხელისუფლება პრეზიდენტის ხელთ იქნებოდა კონცენტრირებული.

ეს სისტემა შემდეგი მკაფიო მახასიათებლებით გამოირჩეოდა:

1. სახელმწიფოს მეთაურის ფართო ინსტიტუციური შემეცნება;
2. აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან ფორმალური და ფიქტიური დისტანცირება რელურად, მთავრობის პირდაპირი დაქვემდებარებით;
3. კონტრასიგნაციის არ არსებობა, რაც გამოხატავს აღმასრულებელი ფუნქციის პრეზიდენტის ხელთ აბსოლუტიზაციას;
4. პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებათა მინიმიზაცია და პარლამენტთან პრეზიდენტის ურთიერთობების თავისუფლება;
5. პრეზიდენტის ფართო სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებანი და პარლამენტის საკანონმდებლო სუვერენიტეტის შეზღუდვა;

³⁰ იმ დროისათვის ახალგაზრდა ქარიზმატულ ლიდერ მ. სააკაშვილს ძალაუფლების მოგების შემდეგ, სულაც არ სურდა თავისი გავლენის შემცირება რევოლუციის თანაარქიტექტორების – ზ. ჟვანისა და ნ. ბურჯანაძისათვის ძალაუფლების გაზიარებით. მას დასაცავი ჰქონდა ბალანსი ზ. ჟვანისა და ნ. ბურჯანაძის ჩართულობასა და თავის პოლიტიკურ მომავალსა და გავლენის შენარჩუნებას შორის; მას პრაგმატულად უნდა შეენარჩუნებინა მოგება და პარტნიორების მხრიდან, სამომავლო რისკების განაც დატული უნდა ყოფილიყო. პოლიტიკურად, ეს პროცესი საბოლოოდ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ პარტნიორების პარტიული მთანეტქმით დასრულდა.

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის ოქტროირების უფლებამოსილება;
7. კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები;
8. ძლიერი ვეტოსა და საკანონმდებლო ინიციატივის თანაარსეობა;
9. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის გართულებული პროცედურები.

სახელმწიფოს მეთაურად აღქმის არეალი ინდივიდუალურია და ის მმართველობის სისტემით განისაზღვრება. ამ ცვლილებებით კი „ისეთი შთაბეჭდილება იქმნება თითქოს ავტორებს სახელმწიფოს მეთაურობა გაგებული აქვთ როგორც ხელისუფლების სამივე განშტოების ხელმძღვანელობა ან მათზე გადამწყვეტი ზეგავლენის შესაძლებლობის სამართლებრივი გამართლება.“³¹ პრეზიდენტის კონსტიტუციური გააზრება ნამდვილად არ იყო მოქცეული ხელისუფლების დანაწილების ბოჭვაში და მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის დეფორმირებულ გაგებას – აბსოლუტიზაციას ახდენდა.

პრეზიდენტს კონსტიტუციურად აღმასრულებელი ხელისუფლება რომ აღარ მიეკუთვნებოდა, ეს ფიქციური ფორმალიზმი იყო. ის დარჩა პოლიტიკის „წარმმართველად“ და „განმახორციელებელად“. მთავრობა კი განისაზღვრა არა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, არამედ ოდენ მისი განხორციელების უზრუნველმყოფელად. ფორმალურად, ის ორმაგ – საპარლამენტო (სუსტი და პრეზიდენტის მიერ გადალახვად) და საპრეზიდენტო პასუხისმგებლობას ატარებდა. რეალურად კი საქმიანობაშიც და პასუხისმგებლობის მხრივაც, პრეზიდენტს ექვემდებარებოდა. პრეზიდენტს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გამო, მცირედი შეზღუდვების გარდა, შეეძლო პარლამენტის დათხოვნა. დათხოვნის უფლებამოსილებამ, კრიზისის განმუხტვის ნაცვლად, ურჩი პარლამენტის დასჯის იარაღის შინაარსი შეიძინა. მთავრობისთვის უნდობლობის განხორციელებაც არასაზრიანი იყო. პრეზიდენტს მასზეც ვეტოს შესაძლებლობა ჰქონდა. უპირობო უნდობლობას კი პარლამენტის სრული შემადგენლობის 3/5

³¹ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 14-15.

მხარდაჭერა სჭირდებოდა. ამ ბარიერების მიუხედავად, უნდობლობა რომც შემდგარიყო, მთავრობის ახალი შემადგენლობა (პრეზიდენტის ინსტიტუციური ლოგიკიდან გამომდინარე) ისევ პრეზიდენტის ნებით იქმნებოდა და კვლავ მასზე იქნებოდა დაქვემდებარებული. შესაბამისად, უნდობლობას არ ჰქონდა პოლიტიკური შედეგი. საპრეზიდენტო აბსოლუტიზმმა, მოსპო საპარლამენტო კონტროლის არსი. ამავდროულად, აღმასრულებელი პრეზიდენტი კონსტიტუციური განსაზღვრებით დარჩა არბიტრად. პრეზიდენტის არბიტრაჟის იდეა მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობიდან მომდინარეობს. პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა გაფართოებით მისი ხელისუფლების განშტოებათა საქმიანობაში ჩართვა კი ნეიტრალური არბიტრის ბუნებასთან არათანხვედრი იყო.

მთავრობის საქმიანობის განმსაზღვრელ აქტებად, კონსტიტუციასა და კანონებთან ერთად, განისაზღვრა პრეზიდენტის აქტივობაც. შესაბამისად, პარლამენტის გვერდით, პრეზიდენტიც ქვეყნის პოლიტიკის მიმართულებების განმსაზღვრელი იყო. მონოლითური საპარლამენტო უმრავლესობის, საკანონმდებლო ინიციატივისა და ძლიერი ვეტოს უფლებამოსილებების ფონზე, ეს პოლიტიკის განსაზღვრა-წარმართვაზე სრულ მონოპოლიას ნიშნავდა. ამას კიდევ აძლიერებდა მთავრობის სხდომის მოწვევის უფლებამოსილებება. ამ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით ფორმდებოდა. ამ ფონზე, უარყოფილი იყო კონტრასიგნაციის მექანიზმი. ასევე მთავრობის აქტების გაუქმების (კვაზისასამართლო) უფლებამოსილება, გამორიცხავდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ ინსტიტუტად და პრეზიდენტის „უხელისუფლებო“ არბიტრად არსებობას. ეს მახასიათებლები აისახა მმართველობის მეთოდოლოგიასა და შედეგებზეც – ხელისუფლების ორგანოების დასუსტებაზე და პოლიტიკურ რეჟიმზე. საპრეზიდენტო ძლევამოსილებით ხელისუფლების სხვა განშტოებათა უფლებამოსილებების შთანთქმამ, ხელისუფლების სისტემაში იგვარი დისბალანსი განაპირობა, რომელიც „დამახასიათებელია სუპერსაპრეზიდენტო სისტემისათვის, რომელშიც უგულებელყოფილია სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი

უმთავრესი პრინციპი – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.“³²

³² ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, ნიგნში: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 21. ასევე იხ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2000 წწ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 38.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ასეთ საპრეზიდენტო ძლევამოსილებაზე დაფუძნებულ სუპერპრეზიდენტალიზმს, თეორიაში დღემდე, რატომღაც მაინც შერეული რესპუბლიკის ნიაღში „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ (ნახევარდსაპრეზიდენტო) სისტემის გვერდით, მეორე – „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ სისტემად განიხილება. იხ., Shugart M.S., Carey J.M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, 23). ამ სისტემას რ. ელგი „ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობის“ (Elgie R., *A Fresh Look at Semi Presidentialism: Variations on a Theme*, *Journal of Democracy*, 2005, Vol. 16, N3, 102.), ჯ. ქერი და მ. შუგარტი კი „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ ქვეტიპად (Shugart M.S., Carey J.M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, 23) განიხილავენ. პრეზიდენტის მმართველობითი ბუნების გაზრდისკენ მიდრეკილებამ განაპირობა მთავრობის გაორებული - საპრეზიდენტო-საპარლამენტო პასუხისმგებლობა („პრეზიდენტი-პარლამენტთან ერთად“ და „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ სისტემების სამთავრობო პასუხისმგებლობით გამიჯვნის შესახებ დანვრილებით იხ., Elgie R., *The Perils of Semi-presidentialism, Are they exaggerated?* 9.

<http://doras.dcu.ie/4514/1/Elgie_Democratization_2008_Perils_of_semipresidentialism.pdf> [11.07.2021] თან იმგვარად, რომ საპრეზიდენტო პასუხისმგებლობის სიჭარბემ, შთანთქა პარლამენტის საკონტროლო ფუნქცია. ამიტომ ვთვლით, რომ შერეული მმართველობის პირველდანყებით სახედ უნდა განვიხილოთ ნახევრადსაპრეზიდენტო – „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემა. „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ სისტემა კი გარკვეულწილად არის ფრანგული ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის შემდგომი განვითარების პროდუქტი. თუმცა, ამ სისტემაში საპრეზიდენტო ძლევამოსილება ფილოსოფიურად უარყოფს ხელისუფლების დანაწილებას. შესაბამისად, ეს განვითარება ხდება ნეგატიური მიმართულებით. ამიტომ ვფიქრობთ, რომ ეს დეფორმირებული შერეული – სუპერსაპრეზიდენტო მმართველობა უკვე იმსახურებს მმართველობის დამოუკი-

აღნიშნული მახასიათებლები ცალ-ცალკე, მმართველობის სხვადასხვა სისტემაშია გაბნეული. თითოეული მათგანი ცალკე არ ახდენს სისტემის დეფორმაციას. თუმცა, მათი ერთობლიობა იწვევს პრეზიდენტის ინსტიტუტისა და მმართველობის სისტემის ერთდროულ დეფორმაციას, რაც ხდება პოსტსოციალისტური პოპულარული³³ სუპერპრეზიდენტალიზმი.

ადრეულ დემოკრატიებში, პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის მოთხოვნა ზოგჯერ არაპოპულარულიც კი იყო. ქარიზმატული ლიდერებისათვის, დიდი ეროვნული მიზნები ვერ მიიღწეოდა „სუსტი“ საპარლამენტო მთავრობებით და ისინი „ძლიერი“ უფლებამოსილებების საჭიროებას განიცდიდნენ. მათი ხედვით, ადამიანის კეთილდღეობა სახელმწიფომ უნდა შექმნას, რისთვისაც „საკმარისი“ უფლებამოსილებები სჭირდება. შედეგი კი ერთგვარად პატერნალიზმის „კეთილშობილიურ“ იდეას ამოფარებული სრულძალაუფლებიანობაა,³⁴ რაც საბოლოოდ, ადამიანის თავისუფლების მსხვერპლშეწირვას იწვევს. საქართველოშიც აღმოჩნდა, რომ დემოკრატიულ მმართველობაზე აპელირების მიუხედავად, მ. სააკაშვილიც, ძლიერი სახელმწიფოს ცენტრალიზებული გაგების მომხრე იყო. ძლიერი სახელმწიფო უნდა შეექმნა ძლიერ ხელისუფლებას და არა ძლიერი ინდივიდების ერთობლიობას. არაჯანსაღი პატერნალიზმი რომ ავტორიტარიზმის გზაა, ეს დადასტურდა 2004-2012 წწ. მმართველობის შედეგებით. სუპერსაპრეზიდენტო სისტემების მოქმედებებმა, მთლიანობაში ცხადყო, რომ დამოუკიდებელი და ფართო საპრეზიდენტო ხელისუფლების იდეა კვლავ ეძებს თავის

დებელ (და არა შერეულ – ნახევრადსაპრეზიდენტო) სისტემად კვალიფიკაციასა და განხილვას.

³³ ის მოქმედება და მოქმედებს არა ერთ სახელმწიფოში: საქართველოში 2004 წლის თებერვლიდან 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებამდე, ხორვატიაში (2000 წლის ცვლილებებამდე), ყირგიზეთში (2010 წლის 27 ივნისის მიღებამდე), ცენტრალური აზიის სხვა ოთხივე ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკაში, ბელორუსსა და რ.ფ-ში.

³⁴ ჯიბლაშვილი ზ., პრეზიდენტის პოსტსოციალისტური ინსტიტუციური მოდელები და მისი განვითარების ძირითადი ტენდენციები, კონსტიტუციონალიზმი მიღწევები და გამოწვევები, მ. უგრეხელიძისა და ბ. ქანთარია რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 575.

მომხრეებს და თავის გამოვლენისათვის, პოულობს კიდეც სივრცეებს აღმოცენებად და მრავალი ფაქტორით განსაზღვრულ სუსტ დემოკრატიებში.

5. სუპერპრეზიდენტალიზმის ლღობა

და ისევ ერთი პრეზიდენტის პერიოდი

5.1. ცვლილებათა კონტექსტი

სამართლისგან დაცლილი საპრეზიდენტო ძლევამოსილება 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებით დასრულდა. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულებით დამტკიცებული საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებით, მიზნად განისაზღვრა „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება“. ანუ, მიზანი მმართველობის სისტემის საპრეზიდენტო ავტორიტარიზმისაგან განთავისუფლება და ხელისუფლების რეალური დანაწილების დანერგვა, „ხელისუფლების დანაწილების ჰორიონტალურ სისტემაში არსებული დეფორმაციების გამოსწორება იყო“.³⁵ სწორედ ხელისუფლების რაციონალური დანაწილების პირობებში, „დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოს შეუძლია წარმატებით ფუნქციონირებდეს როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო რესპუბლიკების შემთხვევაში, კონსტიტუციური მონარქიის პირობებში და სხვა.“³⁶ მიზნის ფარგლებში, ცვლილებათა კონკრეტული მიმართულება გაცხადდა კომისიის თავმჯდომარის ა. დემეტრაშვილის ხედვითაც: „უნდა მომხდარიყო აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან პრეზიდენტის დისტანცირება, ძირითადი ურთიერთობები წარიმართებოდა პარლამენტსა და მთავრობას შორის, პრეზიდენ-

³⁵ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 24.

³⁶ ხეცურიანი ჯ., გაზ. „კავკასიონი“, №10 (79), 18 იანვარი, 1995, 1.

ტი კი არბიტრის როლს შეასრულებდა“.³⁷ შესაბამისად უნდა გაზრდილიყო პარლამენტის როლი. თუმცა ამ პერიოდში, 2007 წლის 7 ნოემბრის შემდეგ, ხელისუფლების საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ძალებისგან აბსტრაქტირებამ, მწვავე შედეგებით იჩინა თავი. ამან განაპირობა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში პოლიტიკური პარტიების მწირი წარმომადგენლობა, რამაც სამომავლოდ განსაზღვრა რეფორმის დაბალი ლეგიტიმაცია.³⁸ პროცესში პოლიტიკური მდგენელის დეფიციტმა განაპირობა ის, რომ მიზანზე პოლიტიკურ ძალებს შორის რაიმე ტიპის კომპრომისი არც კომისიის შექმნას უსწრებდა წინ და ვერც კომისიაში შესდგა.

ამ რეალობამ პროცესი გაართულა. კომისიაში ხელისუფლების წარმომადგენელთა პოზიცია გაურკვეველი და არაკონსტრუქციულიც იყო. მათი მიზეზით, კენჭისყრის ჩატარების რამოდენიმე უშედეგო მცდელობის შემდეგ, პრაქტიკულად დასრულდა სამუშაო ჯგუფების მუშაობა. „ამის შემდეგ თითქოს დაიხურა კარები და უცებ აღმოვაჩინეთ, რომ არსებობდა რალაც პროექტი, რომელიც შემდეგ საბაზისო პროექტად იქცა.“³⁹ გართულებული სიუჟეტი იდუმალი ხელით ქმნილმა პროექტმა გახსნა. დაუდგენელი ავტორის ხელზე საუბრობს ვ. ბაბეკი: „კვლავ უცნობია, – ყოველი შემთხვევისთვის, საერთაშორისო მრჩეველებისთვის – ვინ დაწერა 2010 წლის 4 მაისის შესწორებების პროექტი, რომელიც კონსტი-

³⁷ იხ., <<https://droni.ge/?m=1&AID=502>> [7.11.2021].

³⁸ ამ პრობლემის განცდა ჰქონდა ა. დემეტრაშვილსაც: „კომისიაში წარმოდგენილი რომ ყოფილიყო 14 პარტია, გარანტუნებო, რომ შედეგი და ხარისხიც განსხვავებული იქნებოდა.“ (იხ., ჰაინრიხ ბიოლის ფონდში 2010 წლის 6 ოქტომბერს გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში“, 3,

იხ., <https://ge.boell.org/sites/default/files/2019-11/current_constitutional_reforms_ge.pdf>) თუმცა, შემდეგ ამ რეფორმის შედეგებმა თავის მხრივ, უფრო პრივატული 2017 წლის ცვლილებები განსაზღვრა.

³⁹ იქვე; იხ., ჯიბლაშვილი ზ., პრეზიდენტის პოსტსოციალისტური ინსტიტუციური მოდელები და მისი განვითარების ძირითადი ტენდენციები, კონსტიტუციონალიზმი მიღწევები და გამოწვევები, მ. უგრეხელიძისა და ბ. ქანთარის რედაქტორობით, თბილისი, 2019.

ტუციური რეფორმის საფუძვლად იქნა გამოყენებული.⁴⁰ ასეთი ხელთუქმნელი პროექტი დაგვიდეს კომისიას სამუშაო ვარიანტად. ამ პროცესმა ცხადყო, დაბალი პოლიტიკური ჩართულობა თუ რამდენად შეუძლებელს ხდის ფართო კომპრომისის და რამდენად არა მოქალაქეთა თანაზიარი ნების აქტად აქცევს კონსტიტუციას.

პრეზიდენტის დომინაციით განსაზღვრული ხელისუფლების მოდელის ცვლილების მოთხოვნილებამ, მისი დამკვიდრებისთანავე იწყო ჩამოყალიბება. ის არა ერთ საერთაშორისო რეკომენდაციასა და შიდა კვლევაშიც აისახა.⁴¹ საზოგადოების ნაწილი ვთვლიდით, რომ არსებითად უნდა შეცვლილიყო ხელისუფლების დანაწილების უარყოფელი სუპერსაპრეზიდენტო სისტემა.⁴² კოლექტიური მმართველობის პრინციპით, სრულიად ახლებურად უნდა განსაზღვრულიყო მთავრობის სტატუსი და ის უნდა ყოფილიყო „ერთადერთი უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო... მთავრობის შექმნაზე პასუხისმგებლობა პარლამენტს უნდა ეკისრებოდეს.“⁴³

კომისიის საქმიანობის პერიოდში თბილისში ვიზიტისას, ვენეციის კომისიის თავმჯდომარემ ჯ. ბუკიკიომაც აღნიშნა, პოლიტიკური კომპრომისის სააჭიროება. „პოლიტიკის შერბილება და ძალთა გადანაწილება აუცილებელი. ბალანსი დაცული უნდა იყოს აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებებს შორის. პრეზიდენტის უფლებები უნდა შეიზღუდოს, რის

⁴⁰ ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? ნიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 78.

⁴¹ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, ნიგნში: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 21. ასევე იხ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2000 წწ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 38.

⁴² იხ., იქვე, 38.

⁴³ იხ., იქვე, 62.

ხარჯზეც პარლამენტის უფლებამოსილება უნდა გაიზარდოს.⁴⁴ 2009 წლის 17 დეკემბერს ბერლინის „მრგვალი მაგიდის“ ფარგლებში, ყველა ექსპერტმა გაიზიარა საკონსტიტუციო კომისიის ჩანაფიქრი „პარლამენტის სასარგებლოდ ძალთა ბალანსის შეცვლასა და პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეზღუდვასთან დაკავშირებით.“⁴⁵ ამ მიმართულებით, ეფექტიან გზად მიიჩნიეს საპარლამენტო სისტემასთან დაახლოება და პრეზიდენტის დისტანცირება როგორც პარლამენტის, ასევე მთავრობისაგან. ისინი იზიარებდნენ კომისიის ნაწილის პოზიციას, პრეზიდენტის არბიტრად გარდასახვასთან დაკავშირებით.⁴⁶ აქვე, ხაზი გაუსვეს საკითხის ზუსტი

44 იხ., <<http://itv.ge/?m=16&CID=8270>> მან პრეზიდენტს ასევე განუცხადა: „მე მახსოვს, როდესაც ჩვენ შევხვდით 2005 წელს საკონსტიტუციო ცვლილებებზე, თქვენ მითხარით, რომ ახლა არის დრო, როდესაც ყველაფერი საკუთარ ხელში უნდა ავიღო. იმ დროს აუცილებელი იყო ქვეყნის გაკონტროლება და ა.შ., მაგრამ მაშინ თქვენ ასევე მითხარით, რომ რამდენიმე წელში გადაგზავნით ამ კონსტიტუციას და ახლა ამის დროა. ეს უნდა გაკეთდეს რაც შეიძლება სწრაფად, მაგრამ ზედმეტი დაჩქარებების გარეშე.“ <http://www.myvideo.ge/?video_id=754052>

45 ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 280.

46 პრეზიდენტის ნეიტრალური არბიტრაჟის ფუნქციას ჩვენ განვიხილავთ როგორც „გონიერ ძალას“ („Smart Power“, იხ., ერქვანია თ., რამდენად „აპოლიტიკური“ შეიძლება იყოს საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი („pouvoir neutre républicain“)? <<https://cutt.ly/7Trz8GJ>>) ამ გონიერი ძალისხმევის ფარგლებში, პრეზიდენტის ნეიტრალური არბიტრაჟი გულისხმობს პოლიტიკური სიტუაციის შეფასებისა და შესაბამისი გადანყვებილების მიღების, ნორმატიულად რეგლამენტირებულ (უპირატესად ნეგატიური – შემაკავებელი და გამანოწმანორებელი, ზოგჯერ კი პოლიტიკაზე ზემოქმედების მიზნით, პოზიტიური – თანხმობის (ინტეგრაციული) მიზნით, ინტერვენციული სამედიატორო უფლებამოსილებებით გამყარებულ) უნარს. ეს უფლებამოსილებები, ობიექტურად ხელისუფლების განშტოებებზე ზეგავლენის შესაძლებლობაა, სუბიექტურად კი საამისო უნარი. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის ქმედითობა ზუსტად განსაზღვრულ, მაგრამ არა ერთ, არამედ რამოდენიმე ალტერნატივას შორის, სიტუაციის შეფასებისა (მათ შორის მისი განვითარების) მიხედვით, დისკრეციული არჩევანის უფლებაში გამოიხატება და არა (ყოველთვის) პარტიების შეთანხმებათა ოდენ ფორმალიზაციაში. პრეზიდენტის ნეიტრალურ არბიტრაჟში ხელისუფლების განშტოებებთან ურთიერთობაში, ურთიერთანამშრომლობაზე ორიენტირებულ საქმიანობასთან ერ-

განსაზღვრების მნიშვნელობას, რომ არბიტრი „არ არის ჩვეულებრივი პოლიტიკური ყოველდღიურობის მონაწილე.“⁴⁷ შესაბამისად, სტატუსის ეს ცვლილება უნდა ასახულიყო კონკრეტულ უფლებამოსილებებში.

ეს მიდგომა ცხადყოფდა ცვლილებას პარლამენტარიზმის მიმართულებით, რაც პრობლემისა და მისი გადაწყვეტის დოქტრინალურად სწორი გააზრება იყო. თუმცა, მიზნის მიღწევა ვერ აღმოჩნდა მარტივი და ვერც მიზნის ზუსტად შესატყვისი. ა. დემეტრაშვილმაც აღნიშნა: „ჩემი რესურსი ამოიწურა იქ, სადაც მთავრობის ფორმირება და მთავრობის უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე კენჭისყრები ჩატარდა.“⁴⁸

5.2. შედეგები

5.2.1. ინსტიტუტების ურთიერთობათა მოზაიკა მმართველობის ახალ სისტემაში

განხორციელებული ცვლილებებით მიღებული მმართველობის სისტემის მახასიათებლები, რაც მნიშვნელოვნად ვლინდებოდა პრეზიდენტის სტატუსშიც, ასე გამოიყურებოდა:

1. აღმასრულებელი ხელისუფლების სუსტი და ფრაგმენტული დუალიზმი, რაც მოიცავდა:

1.1. წმიდა საპარლამენტო სისტემებისაგან განსხვავებით, პრეზიდენტის კონტრასიგნებადი აქტების არეალის შედარებით დავინროვებას;

1.2. პრეზიდენტის გამოკვეთილ (ზოგიერთი დამოუკიდებელი) ფუნქციებს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლობის სფეროში;

თად, არსებითი ადგილი, სწორედ სამთავრობო ტირანიის რისკის მინიმიზაციასაც უკავია, სწორედ სამთავრობო ყოვლისმომცველობის თავიდან აცილებისაკენ არის მიმართული.

⁴⁷ ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჭერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 280.

⁴⁸ ჰაინრიხ ბიოლის ფონდში 2010 წლის 6 ოქტომბერს გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში“, 24.

- 1.3. უსაფრთხოების დაცვის საკითხებში თანამონაწილეობას;
 - 1.4. საგარეო პოლიტიკის სფეროში რიგი უფლებამოსილებების მთავრობასთან ერთად განხორციელებას;
 2. პრეზიდენტ-მთავრობის თანამშრომლობის აქტივაცია კომუნიკაციის კონკრეტული შესაბამისი ფორმების დადგენით;
 3. საპარლამენტო სისტემებთან შედარებით, პრეზიდენტის ხელთ, უნდობლობისაგან მთავრობის დასაცავი მყარი (თუმცა, სარბიტრაჟო ფუნქციაზე მნიშვნელოვნად აღმატებული) მექანიზმის ფლობა შეყოვნებით-„აღმასრულებელი“ ვეტოს სახით;
 4. პარტიული თანამდებობის დაკავების უფლებამოსილების აკრძალვა;
 5. რეფერენდუმის დანიშვნის უფლებამოსილება.⁴⁹
- ამ მახასიათებლებით შეიქმნა კაბინეტურ მმართველობაზე დაფუძნებული სისტემა. მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების უზრუნველყოფელიდან, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს, დამოუკიდებელ და პარლამენტისადმი პასუხისმგებლიან⁵⁰ ორგანოდ გარდაიქმნა.⁵¹ ამ პრინციპის ფარგლებში, პრეზიდენტის სტატუსი შედარებით უფრო ნეიტრალური არბიტრის მიმართულებით განისაზღვრა, ამ მხრივ განავითარდა, გაზარდა⁵² და ქმედითი გახადა მისი როლი. პრეზიდენტს სწორედ არბიტრის როლის შესატყვისად ჰქონდა ხელისუფლების განშტოებებზე „საჭიროების შემთხვევაში გავლენისა და ზემოქმედების მოხდენის მექანიზმები და არა თვით ხელისუფლების ამ შტოთა

⁴⁹ ჯიბლაშვილი ზ., ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპული (ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების) მმართველობის ერთი არატიპური სისტემის შესახებ, ნიგში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017, 143-166.

⁵⁰ ეს გულისხმობს როგორც მისი შექმნის დროსა და არსებობის ზოგად ვადას, ასევე პარლამენტის ერთადერთობას მისი შექმნისა და გადაყენების საკითხებში.

⁵¹ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N5, 2012, 9.

⁵² იხ., იქვე, 3-4.

უფლებამოსილებები.“⁵³ პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო მოეთხოვა ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიეღო მასში. პრეზიდენტმა გ. მარგველაშვილმა ამ უფლებამოსილების შესაბამისად, ორჯერ მოითხოვა მთავრობის სხდომაზე კონკრეტული საკითხის განხილვა. თუმცა, მისი და პრემიერ ი. ლარიბაშვილის რთული პოლიტიკური თანაცხოვრების გამო, ამ ინიციატივა მთავრობამ არ გაიზიარა.

ხელისუფლების პერსონალიზაციის (ამჯერად პრემიერისკენ წარმართულმა) ქართულმა ტრადიციულმა სურვილმა თავისი კვალი დაამჩნია პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციასაც. მთავრობის დამცავი „აღმასრულებელი“ ვეტოს უფლებამოსილებით, პრეზიდენტი პარლამენტის (მთავრობასთან უთიერთობის) კომპეტენციაში ხელოვნური ინტერვენციით, პარლამენტს ართმევდა მთავრობის კონტროლის კლასიკურ ფუნქციას და წყვეტდა მათ შორის ბუნებრივ კავშირს.⁵⁴ პარლამენტისგან ნდობააყრილი მთავრობის ხელოვნური შენარჩუნება არღვევდა ურთიერთგანონივრების კომპონენტს, პარლამენტს როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყვეტ წყაროს – აშრობდა და ანგრევდა მისი უზენაესობის პრინციპს. ეს ვეტო ფორმალურად დიდ უფლებამოსილებას ანიჭებდა პრეზიდენტს და პარლამენტის უფლებამოსილებასთან ერთად, ამცირებდა პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც. ვენეციის კომისიის მისიაც აცხადებდა, რომ „პრემიერის ძლიერი უფლებები გამართლებულია მანამ, სანამ პრემიერი პარლამენტის კონტროლის ქვეშ რჩება და იმ შემთხვევაში, თუკი პარლამენტს ექნება შესაძლებლობა, რომ უნდობლობა გამოუცხადოს და ახალი ადვილად დანიშნოს.“⁵⁵

⁵³ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 50.

⁵⁴ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისი, 2016, 52.

⁵⁵ უჩვენოდ კონსტიტუციას ნუ დაამტკიცებთ – ვენეციის კომისიის რჩევა, გაზ. „რეზონანსი“, 18 სექტემბერი, 2010.

ვეტოთი, ლეგიტიმურობა გამოცლილი მთავრობის დროებითი შენარჩუნუნების შესაძლებლობა, სულაც არ მეტყველებდა პრეზიდენტის სასარგებლოდ. ამ ვეტოს გამოყენება რეალური პოლიტიკური ფაქტორებით იქნებოდა ნაკარნახევი. პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლებიც რომ ყოფილიყვნენ, ვეტოს უფლებამოსილება არსებითად, სწორედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური ნებით და კარნახით იქნებოდა გამოყენებული. ამ ნიშნით, გარდაუვალი იყო ან მათი პოლიტიკური „გაყრა“ ან პრეზიდენტი ფაქტობრივი ლიდერის – პრემიერის „ტყვე“ გახდებოდა.⁵⁶ ამიტომ, პარლამენტის ნებაში პრეზიდენტის ამ დოზით ინტერვენცია მას აქცევდა არა არსებითად დამოუკიდებელ – ნეიტრალურ ქმედით არბიტრად, არამედ სწირავდა მხარედ ქცევისათვის. ეს კი სამომავლოდ დაამცრობდა მის ინსტიტუციურ ავტორიტეტს, დააკარგვინებდა პოლიტიკური მორალისა და ზნეობის ავტორიტეტის ძალას, რომელიც მუდმივად უნდა ჰქონდეს ყოველი პოლიტიკური ჯგუფის წინაშე. საბოლოოდ კი მოისპობოდა მისი საარბიტრაჟო ფუნქციის სამომავლო ქმედით გამოყენების შესაძლებლობა. არადა არბიტრმა პრეზიდენტმა, ფილოსოფიურად როგორც ერის ერთიანობის განსახიერებამ, საზოგადოებრივი კონსოლიდაციის ფუნქცია უნდა იკისროს.

5.2.2. პრეზიდენტის პარტიულობა

პრეზიდენტის როგორც ერის ერთიანობის გამომხატველის, მისი წარმომადგენელისა და მიუკერძოებელი არბიტრობისათვის, კიდევ ერთი რისკი, პარტიის წევრობის უფლება იყო. მას მხოლოდ პარტიული თანამდებობის დაკავება აეკრძალა. ნეიტრალური არბიტრი კი არ უნდა იყოს პოლიტიკური „პროცესებით დაინტერესე-

⁵⁶ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისი, 2016, 51.

ბული“⁵⁷, ეს მისი სტატუსისათვის „შეუსაბამო რეგულაციაა.“⁵⁸ პოლარიზებულ პარტიულ სისტემაში, პრეზიდენტი გ. მარგველაშვილი, მიუხედავად მისი არაპარტიულობისა, ხშირად იყო სუბიექტივიზმის ბრალდების ადრესატი.

პრეზიდენტის თავშეკავება პარტიული საქმიანობის განხორციელებისაგან, არსებითაა და მისი ნეიტრალიტეტის გარანტიას მხოლოდ „პარტიული თანამდებობის დაკავების აკრძალვა არ ქმნის.“⁵⁹ პრეზიდენტის პარტიულობა განსაკუთრებულად მტკივნეულად იჩენდა თავს, თუ მას პოზიციის დაფიქსირება მოუხდებოდა მთავრობის უნდობლობასთან დაკავშირებით.

5.2.3. წარმომადგენელი პრეზიდენტი

საგარეო ურთიერთობებში პრეზიდენტის „უმაღლესი წარმომადგენლობიდან“ „წარმომადგენლობამდე“ დავინროვება, ცვლილების ვექტორის შესაბამისი იყო. რადგანაც პრეზიდენტი აღარ ერეოდა მმართველობაში, მოლაპარაკებათა ტვირთი მთავრობაზე გადავიდა; პრეზიდენტის ფუნქციამ კი უფრო ცერემონიულ ფორმატში გადაინაცვლა,⁶⁰ სადაც არ მიიღება დიდი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. მის მიერ საგარეო პოლიტიკაში ფუნქციური თანამონაწილეობა მთავრობის ნებით ბოჭვადი გახდა. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება, რიგ შემთხვევებში, პრეზიდენტს სძენს ზეინსტიტუციურ ავტორიტეტს, რასაც ეფექტიანი გავლენა აქვს საერთაშორისო ასპარეზზეც

⁵⁷ ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010, 18.

⁵⁸ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, ნიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი. 2013, 59. იხ., ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) დასკვნა (Nგ-01/20-10) 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, 2010, 5.

⁵⁹ იხ., იქვე.

⁶⁰ ამ პრინციპის შესაბამისად, ევროპის კავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას ხელი მოაწერა პრემიერ-მინისტრმა, პრეზიდენტი კი ფაქტის აღსანიშნავი, დედაქალაქში გამართული ღონისძიების აქტორი იყო.

კონსტიტუციის ამ რედაქციის მოქმედების (2013-2018) წლებში, საქართველომაც ვერ აუარა გვერდი პრეზიდენტ-კაბინეტის კონკურენციას საგარეო წარმომადგენლობის სფეროში. პრეზიდენტის ფუნქციათა არა ფილიგრანულმა რეგლამენტაციამ ამ სფეროშიც შეარყია პრეზიდენტის სტატუსის ერთგვაროვანი განსაზღვრება. წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელებაზე ტრადიციულმა დავამ თავი იჩინა 2015 წლის აგვისტოში გაეროს გენერალური ასამბლეის სხდომაზე წარმომადგენლობასთან დაკავშირებით. პრობლემური იყო საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ნაწილიც.⁶¹ მთავრობამ არ მოახდინა პრეზიდენტის ბრძანებულების კონტრასიგნაცია, რომელიც შეეხებოდა ევროპის კავშირთან საქართველოს ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის უფლების გადაცემას პრემიერ-მინისტრისათვის.⁶² ის სთვლიდა, რომ ეს უფლებამოსილება თავისთავად პრემიერს ეკუთვნოდა.

5.2.4. ბუნდოვანი განსაზღვრებები

განხორციელებული ცვლილებებით პრეზიდენტ-მთავრობას შორის ფუნქციათა გამიჯვნის მიუხედავად, რიგი უფლებამოსილებები არაჰარმონიზებული იყო. პრეზიდენტის რამოდენიმე უფლე-

⁶¹ საკითხის რეგულაციის ბუნდოვანება და გადაწყვეტის სირთულე კონსტიტუციის 65-ე მუხლის 1¹ და მე-2 პუნქტების, 69-ე მუხლის მე-3 პუნქტის, 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის და 78-ე მუხლის პირველი და მე-4 პუნქტების არათანაზომიერი ურთერთმიმართებიდან გამომდინარეობდა.

⁶² მთავრობამ ხელმოწერის უფლების წარმოშობა პირდაპირ დაუკავშირა მოლაპარაკების მწარმოებელ სუბიექტად ყოფნას და აღნიშნა, რომ მთავრობის წინასწარი თანხმობისა და შემდგომი კონტრასიგნაციის გარეშე პრეზიდენტი არ იყო შესაბამისი ხელშეკრულების ხელმოწერაზე უფლებამოსილი პირი და მითუმეტეს არ შეეძლო ამ უფლების ერთჯერადად სხვა პირისათვის გადაცემა. ამასთანავე აღნიშნავდა, რომ კანონი არ ითვალისწინებდა პრემიერ-მინისტრისათვის ამგვარი უფლების მინიჭების საჭიროებას; იგი უფლებამოსილების წარდგენის გარეშეც უფლებამოსილი იყო, საერთაშორისო ხელშეკრულების დადებასთან დაკავშირებული ყველა სახის მოქმედება (მათ შორის ხელმოწერაც) განეხორციელებინა. იხ., მთავრობის საპარლამენტო მდივნის დასკვნა საქართველოს პრეზიდენტის 2014 წლის 27 მაისის N207 ბრძანებულებასთან დაკავშირებით.

ბამოსილება მაინც შეიცავდა მთავრობასთან ფუნქციური კოლიზიის რისკს. კერძოდ, პრეზიდენტს დარჩა ფიცის დადებისას „საპროგრამო სიტყვის“ წარმოთქმისა და პარლამენტის წინაშე „ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე“ მოხსენების წარდგენის ვალდებულებები; დარჩა პრეზიდენტის განსაზღვრა ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტიად, ასევე სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველმყოფად. პრეზიდენტის როლის განმსაზღვრელი ნორმის გადატვირთვა განსაზღვრებებით, რომლებიც არ ისაზრდოებიან კონკრეტული უფლებამოსილებებით, სიცოცხლისუუნაროა. საზოგადოდ, პრეზიდენტის სტატუსის განმსაზღვრელი ნორმა კრებებითი ხასიათისაა და მის ფუნქციათა კონცენტრაციას ახდენს. ამიტომ, ის არ უნდა იყოს კონკრეტულ უფლებამოსილებათაგან აბსტრაქტირებული.

პრეზიდენტისადმი ასეთი აღმატებითი შეფასებებით ხასიათდებიან კონსტიტუციონალიზმისეულად პროვინციული ქვეყნები აზერბაიჯანი, ბელორუსი, რ.ფ., ცენტრალური აზიის რესპუბლიკები. ამიტომ, პრეზიდენტის მიმართ ასეთი ჩანაწერი, პოლიტიკურ ეფექტზეა გათვლილი და არ არის განჭვრეტადი სამართლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრება. კომპეტენციურ აბსტრაქციაში ასეთი ნორმების პოლიტიკური ინტერპრეტაცია „ნაგულისხმევი უფლებამოსილებების“ სახით, მხოლოდ ხელისუფლების განშტოებებთან კონფლიქტის რისკს წარმოშობს. ამას მოწმობს 1989-91წწ. პოლონეთში და 1993 წლის რ.ფ-ში განვითარებული მოვლენებიც. თუმცა, საპირისპიროდ ფიქრობს ა. დემეტრაშვილი: „მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიხედვით თითქოსდა არ ფლობს მისი მაღალი სტატუსისა და შინაარსობრივად დიდად დატვირთული ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელებისათვის საჭირო და საკმარის უფლებამოსილებებს, ახალი რედაქციის ყურადღებით წაკითხვა ცხადყოფს, რომ პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს პირველ პირს, შესაფერისი კომპეტენცია გააჩნია“.⁶³

⁶³ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 25.

პრეზიდენტის მმართველობითი ფუნქციებისგან ჩამოცილების შემდეგ, აბსტრაქტირებული იყო პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა ქვეყნის მდგომარეობაზე და ვერ მოხდებოდა მისი რეალიზაცია⁶⁴. ამ წლებში პრეზიდენტ გ. მარგველაშვილის პირობებში პრეზიდენტის პოლიტიკური სახე არბიტრაჟის ობიექტური უფლებამოსილებებითა და სუბიექტური უნარებით, უფრო პოლიტიკაზე ზეგავლენის შესაძლებლობებში განისაზღვრა, ვიდრე მის მიმართულებათა განსაზღვრის ინიციატორის ანდაც წარმართვაში თანამონაწილის.

5.2.5. მმართველობის სისტემის კვალიფიკაცია და პრეზიდენტის როლის განსაზღვრება

სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები, უპირატესად კონტრასიგნაციით არის ბოჭილი. პრეზიდენტი საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებშიც, ხშირად პარტიების შეთანხმებებზეა დამოკიდებული. მმართველობის არა ტიპურ საპარლამენტო სისტემებში, მთავრობის დაცვის ღონისძიებები უპირატესად სამთავრობო სტაბილურობისათვის გამოიყენება. თუმცა, უნდობლობის დეფორმაციული ვოტუმის გავლენა მმართველობის სისტემაზე იმდენად არსებითი იყო, რომ მას აშორებდა როგორც ტრადიციულ, ასევე რაციონალიზებულ პარლამენტარიზმს. ზეგავლენის ეს ხარისხი, სისტემას აქცევდა არა რაციონალიზებულ, არამედ „ზერაციონალიზებულად“⁶⁵, რაც პარლამენტარიზმთან „წინააღმდეგობაში მოდის“⁶⁶. მეორეს მხრივ, პრეზიდენტი თუმცა აღარ იყო „მმართველო-

⁶⁴ ერთი მხრივ, ამის ერთადერთი წყარო, რა თქმა უნდა, შეიძლება იყოს მთავრობის ინფორმაცია და მეორეს მხრივ, სწორედ ეს სირთულე აისახა კიდევ 2013 წელს არჩეული პრეზიდენტ გიორგი მარგველაშვილის შესაბამისი მოხსენებების არსებითად ახალ კონსტრუქციაზე.

⁶⁵ გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N6, 2013, 75.

⁶⁶ ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სა-

ბის სახელმწიფო სისტემის (ფუნქციონალურად - რეჟიმის) ქვაკუთხედი, თუმცა მისი ინსტიტუტის ცერემონიალურ, სიმბოლურ, მხოლოდ წარმომადგენლობითი ფუნქციით დატვირთვა არ იქნება სწორი.⁶⁷ ამ ფაქტორების ერთობლიობითაც, მმართველობის დამკვიდრებული სისტემა არ მიეკუთვნებოდა საპარლამენტოს. ხელისუფლების დანაწილების განხორციელების არათანმიმდევრულობამ მმართველობის ჩამოყალიბებულ სისტემაში ერთმანეთში აღ-რია სხვადასხვა ფენომენები. ცვლილებათა ვექტორის შედარებით პარლამენტარიზმისაკენ წარიმართვის მიუხედავად, მას ჰქონდა არსებითი დეფორმაციები. ეკლექტიზმით გამორჩეულ ამ სისტემაში, ვერ გაფორმდა ბალანსი პარლამენტის უზენაესობისა და ხელისუფლების პერსონალიზაციის უარყოფის პრინციპების დაცვით. პერსონალიზაციის სურვილმა გამოსავალი პრემიერის ზე-რაციონალურ დაცულობაში ჰპოვა.

დამკვიდრებული მოდელის საპარლამენტო რესპუბლიკად კვალიფიკაციის უარყოფის კვალდაკვალ, ცხადია მოითხოვს განსაზღვრებას, კონკრეტულად რა მმართველობას მიეკუთვნებოდა იგი. საზოგადოდ, შერეული რესპუბლიკები მრავალფეროვანია. ის პირვანდელ - ნახევრადსაპრეზიდენტო ვარიაციაზე დაყრდნობით, მ. შუგარტისა და ჯ. ქერის მიერ, დომინანტურად განიხილება „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემად.⁶⁸ ამ სისტემაში, ფუნდამენტური განმსაზღვრელი და სხვთა წარმომქმნელი, მაინც აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმია. თუმცა, ამ სისტემამ ტრანსფორმაცია განიცადა და კიდევ ორი განვითარება შეიძინა: ერთის მხრივ, ნეგატიურად - „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“, ⁶⁹ იგივე სუპერსაპრეზიდენტო სისტემად ჩამოყალიბდა; მეორეს მხრივ კი განავითარა ზომიერ-ბალანსირებული სისტემა.

მართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი. 2012, 217.

⁶⁷ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 25.

⁶⁸ Shugart M.S., Carey J.M., *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, 23.

⁶⁹ იხ., იქვე.

2010 წლის ცვლილებათა აღწერილი მახასიათებლები, ერთობლიობაში ხელისუფლების ურთიეთკომუნიკაციით აქტიურად დაქსელილ სისტემას ქმნიდა, რომელიც მეორე მაგალითს მისდევდა. ამ მოზაიკაში ერთ-ერთი უმთავრესი რგოლი იყო პრეზიდენტი, თავისი საარბიტრაჟო ფუნქციებით. მისი საარბიტრაჟო განსაზღვრება სათავეს კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციიდანვე იღებდა, თუმცა, ეს მაინც სიახლე იყო. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური პრეზიდენტი, მანამდე პოლიტიკური მხარე იყო და ეს არ აძლევდა მას ნეიტრალურ საარბიტრაჟო სივრცეში საქმიანობის ასპარეზს. შერეული რესპუბლიკების არა ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემები არ ხასიათდებიან აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის პრემიერთან კონკურენციამდე მაღალი ჩართულობით; პრეზიდენტის ფუნქციური აქტივობა სახელმწიფო ინსტიტუტების სტაბილურობაზე აქცენტირებით განისაზღვრება. ამ ტიპის ქვეყნები – ლიეტუვა, მოლდოვა, ხორვატია და საქართველო (2013-2018 წწ.) ერთპალატიანი გახლავთ, რაც ნაკლებ კონკურენტულ პარტიულ სისტემებში სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანს ხდის საპრეზიდენტო არბიტრაჟს. პოსტსოციალუსტურ „ნედლ“ დემოკრატიებში, მას გარკვეულწილად, ზედა პალატის შემაკავებელი ფუნქციების არ არსებობის კომპენსირებაც მოეთხოვება. ამ სახელმწიფოთა საპრეზიდენტო არბიტრაჟზე აქცენტირება და მმართველობის გაყოფის არ ინტენსიურობა, მათ ხდის საპარლამენტო მმართველობაზე „მეტს“. თუმცა, ეს ხაირისხი ვერ შეესატყვისება აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმის ტრადიციულ სახეს, რაც მათ ნახევრასაპრეზიდენტო სისტემად გარდასახავდა. ამიტომ, ეს მახასიათებლები სახეზე გავძლევს შერეული მმართველობის ნახევრადსაპარლამენტო ვარიაციას.⁷⁰ საქართველოს მმარ-

⁷⁰ ეს სისტემა დამყარებულია მთავრობის საპარლამენტო ფორმირებისა და პასუხისმგებლობის პრინციპზე და აღმასრულებელი ხელისუფლების სუსტ დუალიზმზე. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესი კი უპირატესად, მისი საარბიტრაჟო მანდატის გამყარებაზეა მიმართული და ვერ არღვევს ამ ფაქტორებს. ამ სისტემას ს. როპერი განიხილავს „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემის „შუალედურ-ფრმალურ“, იგივე ბალანსირებულ ვარიაციად (Roper S., Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, Comparative Politics,

თველობის ეს სისტემა, საპარლამენტო მმართველობის მკვეთრი შტრიხებით, თუმცა, არა საპარლამენტოდ ხასიათებოდა – მომეტებული პარლამენტარიზმის ნიშნებითა⁷¹ თუ საპარლამენტო მმართველობისკენ გადახრილ შერეულ მმართველობად.⁷²

კ. გოდოლაძის თქმით, საკონსტიტუციო ცვლილებათა განხილვა, გაანალიზება უნდა განხორციელდეს პარლამენტარიზმის და, უფრო ზუსტად, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის კონცეფციის ფარგლებისა და ჩარჩოს მიხედვით... პრაქტიკულად სახეზეა არა მხოლოდ რაციონალიზებული, არამედ „ზერაციონალიზებული“ პარლამენტარიზმის მოდელი თავისი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით და პრემიერ-მინისტრის სისტემური დომინაციის მახასიათებლებით.⁷³ ა. დემეტრაშვილის შეფასებით, ეს

Vol.34. N3, 2002, 253-272.). „პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემის მრავალფეროვნებაში ბევრი ავტორი გამოყოფს შუალედურ, დაბალანსებულ ვარიაციას – „სისტემა პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით.“ (Duverger M., A New Political system model: Semi-presidential Government, European Journal of Political Research, Vol.8, N2,1997, 165-187.). „აღმასრულებელი ხელისუფლების დაბალანსებულ“ სისტემას, სადაც არ ვხვდებით არც პრეზიდენტის და არც პრემიერ-მინისტრის დომინაციას, გამოყოფს რ. ელჯიცი (Elgie R., A Fresh Look at Semi Presidentialism: Variations on a Theme, Journal of Democracy, 2005, Vol.16, N3, 102). თუმცა, ის ამ ჯგუფსაც ფართოდ არაერთგვაროვან მოდელებად განიხილავს და მას ერთდროულად მიაკუთვნებს მაგალითად საფრანგეთსა და ლატვიას). ფორმალურად ბალანსირებულ ვარიაციად განისაზღვრულ სისტემებში, დანარჩენი დინამიკა პოლიტიკური შესაძლებლობების საგანია. ბალანსირებული ვარიაციების მახასიათებლები, ნმინდა ნახევარდსაპრეზიდენტო (ფრანგული) სისტემებისაგან განსხვავებით, მათ არასიხისტესა და მობილურობას განაპირობებს. ამის გამო, ის ფრანგული მოდელის მსგავსად, არ განიხილება „თავისი არსით საშიშად“ (Elgie R. Semi-Presidentialism: Subtypes and Democratic Performance, Oxford University Press, 2011, 10).

⁷¹ კაველიძე ე., საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თბილისი, 2012, 50.

⁷² ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები. ნიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 36.

⁷³ გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N6, 2013, 75-76.

ცვლილებები ქმნიდა „ვითარებას, რომელშიც მთავარი შემოქმედი შეიძლება გახდეს ამომრჩეველი.“⁷⁴ ყოველივე, ვექტორის პარლამენტარიზმისაკენ წარმართვის მიუხედავად, ცხადყოფდა მის თანმიმდევრულობას პერსონალიზებული აღმასრულებელი ხელისუფლების განმტკიცების ტრადიციისადმი.⁷⁵ ცვლილებები „ითვალისწინებდა შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებით უხვადაა გაჯერებული.“⁷⁶ აქ პირველყოვლისა, იგულისხმება მთავრობის პასუხისმგებლობა მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, რაც განაპირობებს სხვა შესაბამის მახასიათებლებსაც. თ. ერქვანიას მოსაზრებითაც, ამ ცვლილებებში „ამოიკითხება საპარლამენტო უმრავლესობისა და მისი მთავრობის გარკვეული სამართლებრივი უპირატესობა, რაც შეიძლება განმარტებული იყოს, როგორც საპარლამენტო მმართველობისაკენ გადახრილი შერეული მმართველობის ერთ-ერთი ვარიანტი.“⁷⁷

ერთპალატიანი საპარლამენტო მმართველობის შესატყვისად ძალაუფლების კონცენტრაციის მიუხედავად, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებიდან, მალე იჩინა თავი ხელისუფლების დანაწილების პოლიტიკურმა მგრძნობელობამ და პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა შესაძლო ეფექტიანობამ. იმდრო-

⁷⁴ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009/2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, ბათუმი, 2012, 39.

⁷⁵ ეს უკანასკნელი ცხადყოფდა პარლამენტის ინსტიტუციურ არათვითმყოფადობას, მაგრამ კონსტიტუციის ამ რედაქციის მოქმედების პერიოდში არსებულმა ფართო კოალიციურმა რეჟიმმა საკონტროლო და დამაბალანსებელი ურთიერთმოქმედებების ცენტრი კოალიციის შიგნით გადაიტანა. ამას ერთვოდა წინა მმართველი პარტიის შიგნით მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები, რაც მას ნაკლებ კონცენტრირებულს ხდიდა წმინდა საპარლამენტო საქმიანობზე.

⁷⁶ კვერენჩილაძე გ., „საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, 2010, 43.

⁷⁷ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები. წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 36.

ინდელი პარლამენტის თავმჯდომარე დ. უსუფაშვილი აღნიშნავდა: „დროა, კოალიცია „ქართული ოცნება“ შეეგუოს იმ რეალობას, რომ პრეზიდენტი მარგველაშვილი მართალია იყო დასახელებული კოალიცია „ქართული ოცნების“ მიერ, მაგრამ იგი არ არის კოალიცია „ქართული ოცნების“ პოლიტიკური გუნდის წევრი... ამას ჩვენი კონსტიტუციური სისტემაც განაპირობებს. პრეზიდენტი შეიძლება იყოს დასახელებული პოლიტიკური პარტიის მიერ, ჰქონდეს გარკვეული ბმა ამ გუნდის პოლიტიკურ ისტორიასთან, თუ პოლიტიკურ მომავალთან, მაგრამ თავისი ფუნქციების შესრულებისას ის უნდა იყოს არა რომელიმე პარტიის პოლიტიკის გამომხატველი, არამედ უნდა შეეცადოს შეაგროვოს პარტიები, შეაგროვოს შეხედულებები.“⁷⁸

სუსტი ჩართულობის ფონზე, პროდუქტის მაქსიმუმი ისეთი შერეული სისტემა აღმოჩნდა, სადაც პრეზიდენტის როლის ახლი გააზრება, არსებითად შეესატყვისებოდა მმართველობის თვისობრივად სახეცვლილ სისტემას; ის განთავისუფლდა მმართველობითი ფუნქციებიდან, აღნიშნული ორი რისკიდან, პოლიტიკურ მორჩილებას, „გაყრა“ ამჯობინა და უფრო ქმედით არბიტრად ჰპოვა თავი. სწორედ ამ პლატფორმიდან ცდილობდა მზარდი, უკვე ერთპარტიული დომინაციის ნეიტრალიზებას.

საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარისა და მისი ნაწილის მიზანი – მომხდარიყო მმართველობის სისტემის არსებითი ცვლილება პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დისტანცირების მეშვეობით, „ერთი შეხედვით“⁷⁹ მიღწეული იქნა. თუმცა, პრეზიდენტის მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან გამიჯვნა ვერ იქნებოდა თვითკმარი ხელისუფლების დაბალანსებული. განონასწორებული და ეფექტიანი სისტემის შექმნისათვის. თუმცა, მთავარი იყო, რომ გარდამავალ ეტაპზე სამომავლო გაუმჯობესების იმედით, განხორციელდა ცვლილება, რო-

⁷⁸ უსუფაშვილი დ., დროა „ქართული ოცნება“ შეეგუოს, რომ პრეზიდენტი მისი გუნდის წევრი არ არის, იხ., <<https://ghn.ge/news/136411>> [01.11.2021].

⁷⁹ ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის კანონპროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010, 16.

მელიც უფრო ოპტიმისტურ შეფასებით ითვალისწინებდა: „ძალაუფლების გადატანას პრეზიდენტიდან კანონმდებელზე და პრემიერ-მინისტრზე, რომელიც, უპირველესად, საკანონმდებლო ორგანოს წინაშეა ანგარიშვალდებული“.⁸⁰

6. უკანასკნელი რეფორმა

ხელისუფლების საზოგადოებასთან გაუცხოების ფონზე განხორციელებულ 2010 წლის რეფორმასაც ლეგიტიმაციის დეფიციტი ჰქონდა. ამ ცვლილებებში პრეზიდენტის პარლამენტთან, ასევე ხელისუფლების განშტოებებს შორის ურთიერთობათა კომპონენტების კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებთან არა სათანადო თანხვედრამ იჩინა თავი.⁸¹ ეს საფუძვლად დაედო 2013 წელს რეფორმის საჭიროებას, რომელიც „ქართული ოცნების“ იმჟამინდელ კოალიაში კომპრომისის არ არსებობის გამო, ვერ შესდგა. შემდეგ კი „ქართული ოცნების“ ძალაუფლების ერთპარტიული შემოქმედების ფონზე, პროცესი კიდევ უფრო პრივატული გახდა, რაც დასრულდა 2017 წლის 13 ოქტომბრის ცვლილებებით.

6.1. კონტექსტი და პროცესი

ცალსახად მიგვაჩნია, რომ ამ ცვლილებათა პროცესი ზედმეტად სუბიექტური იყო. 2010 წლის ცვლილებებით დანერგილი სისტემა, აღნიშნულ დეფორმაციათა გათვალისწინებით, საჭიროებდა გადასინჯვას. 2013-2015 წლებში მოქმედი კომისიის უშედეგო საქმიანობის ფონზე, შედეგის მიღწევა პოლიტიკური ამბიციაც იყო. ფონს თავის ტონს სძენდა პრეზიდენტ გ. მარგველაშვილთან დაპი-

⁸⁰ CDL(2010)028, №110, CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October 2010.

⁸¹ იხ., იქვე; ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის კანონპროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010,

რისპირება. შესაბამისად, ეს პოლიტიკური მოცემულობა ხელისუფლების პერსონალური სიმტკიცის ახლებური ბილიკის გაკვალვას საჭიროებდა.

რაც შეეხება პროცესს, ის წინარეთაგან, კარჩაკეტილობით, ნაკლები ჩართულობითა და გამჭვირვალობით, მკვეთრად განსხვავებული იყო. ეს განაპირობა იმან, რომ ამ დროს, „ქართულ ოცნებას“ უკვე ერთპარტიულად ჰქონდა საკონსტიტუციო უმრავლესობა, რაც აგრძელებდა ამ კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის თანდაყოლილ პრობლემას. ამიტომ, არც დღეს მოქმედი ცვლილებები არ არის დიდი პოლიტიკური კომპრომისის პროდუქტი.

6.2. პრეზიდენტის სტატუსის ზოგადი ინსტიტუციური გააზრება

პრეზიდენტის სტატუსის სტრუქტურის ინსტიტუციური მხარე სამ კომპონენტს მოიცავს:

- ა) წარმომადგენლობა;
- ბ) არბიტრაჟი;
- გ) შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლობა.

პრეზიდენტის პოლიტიკური როლისადმი შიშის მასშტაბის ილუსტრაციას პირდაპირ ახდენდა კონსტიტუციური კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი, სადაც სამივე მათგანის არსებობის გონივრულობას ეჭვქვეშ აყენებდა. მმართველი პარტია, ამ მიმართულებით მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ტრადიციულ განსაზღვრებებსაც კი დაუპირისპირდა. განმარტებით ბარათში აღინიშნა, რომ განსაზღვრებები – „სახელმწიფოს მეთაური“, „სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი“ და „პრეზიდენტი წარმომადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში“ – „ხშირად აღიქმება იმგვარად, თითქოს, კონსტიტუცია პრეზიდენტს ქვეყნის მართვის ფუნქციას ანიჭებს.“⁸² აქვე აღნიშნულია, რომ ქართულ საზოგადოებაში ამ ჩანაწერებით გაურვევლობის გამოწვევის მიუხედა-

⁸² განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689>>

ვად, „მიზანშეწონილია მათი უცვლელი სახით დატოვება.“⁸³ თუმცა, ეს „მიზანშეწონილობა“ არ იქნა ახსნილი და დასაბუთებული.

ზოგიერთი გაგებით, ტოტალიტარიზმიდან გარდამავალ მტკივნეულ პროცესში, პრეზიდენტი გამანეიტრალებელი და ყოველი რეფორმის ხელმძღვანელი უნდა ყოფილიყო.⁸⁴ ასეთ შემთხვევებში, „სახელმწიფოს მეთაური“ შინაარსობრივად დეფორმირებულად – ყველა განშტოებების ხელმძღვანელ და „ქვეყნის უფროსად“ არის გაგებული, რაც პრეზიდენტის სახელმწიფოს მეთაურად უკონტროლობამდე ფართოდ აღქმავ. სწორედ ასე, ფართო მიდგომის კონტექსტში მიიჩნევა, რომ „პრეზიდენტი“ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ აზროვნებაში ნიშნავს „სახელმწიფოს მეთაურს“.⁸⁵ პრეზიდენტის „გაძლიერება“ პატერნალისტური მოტივით, ახალი არადემოკრატიული რეჟიმების წყარო გახდა. თუმცა, ეს დეფორმირებული გაგება თავისთავად, არ არის სახელმწიფოს მეთაურის დოქტრინალური პრობლემა. სახელმწიფოს მეთაურის ცნება თავისთავად არ იძლევა მის „ხელმძღვანელ“, „წარმმართველ“ პირად, სახელმწიფოს „პატრონად“ გაგების საფუძველს; „სახელმწიფოს მეთაური“ ლექსიკურად არ ნიშნავს მის სრულძალაუფლებიანობას. ეს ცნება თავისთავად არ შეიცავს მისი ფარგლების განსაზღვრებებს. თუმცა, არსებობს სამართლებრივი ფასეულობები, რომლებიც განსაზღვრავს მის ფუნქციურ ფარგლებს. ხელისუფლების დანაწილების ყველა ვარიანტი ასეთ განმსაზღვრელ კრიტერიუმებად შეიცავს განშტოებათა შორის ხელისუფლების გამიჯვნა-განაწილებას, კონტროლსა და შეკავებას, წონასწორობას, თანამშრომლობასა და კონკურენციას.⁸⁶ სახელმწიფოს მეთაურის როლი და ფუნქციური მასშტაბი კი ყოველ ქვეყანაში, მმართველობის

⁸³ იხ., იქვე.

⁸⁴ Паречина С., Институт Президентства: История и Современность, Минск, 2003, 51.

⁸⁵ იხ., იქვე, 48.

⁸⁶ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, ნიგნში: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 12.

სისტემის მიხედვით განისაზღვრება და ყველა შემთხვევაში, თანაბარი არ არის. ამიტომ, მისი გაერთიანების მცდელობა არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების განსხვავებული ვარიაციების არსებობის ფაქტს.

პრეზიდენტის როლის განმსაზღვრელ ნორმაში თუკი რამეა გაურკვეველი, ეს მისი „ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის“ გარანტობაა. პრეზიდენტის პოლიტიკური დასუსტების მიზნის ფონზე, სწორედ ყველაზე ბუნდოვანი განსაზღვრება დარჩა ხელუხლებელი. კონსტიტუციის უზენაესობა კი ნორმის სიცხადის პრინციპშიც უნდა იქნას შენარჩუნებული. ამავდროულად, კომპეტენციურად მშვიერი „გარანტობის“ განსაზღვრების განგრძობადი პრობლემა უფრო გაღრმავდა. გადაიკეტა ის წყაროებიც, რომლებიც წინა რედაქციაში კიდევ შეიძლებოდა განმარტებულიყო მის უფლებრივ მასაზრდოებლად.

6.2.1. პრეზიდენტის წარმომადგენლობა

პრეზიდენტის საგარეო პოლიტიკური უფლებამოსილებების არეალის მიუხედავად, მისი სტატუსი უცვლელია – ის ერის ერთიანობიდან გამომდინარე, მისი წარმომადგენელია. ამ ფუნქციის კონკრეტული უფლებამოსილებებით გამოსახვა, დამოკიდებულია მმართველობის სისტემაზე. ამიტომ, მისი წარმომადგენლობის ზოგად ფუნქციური გააზრება უცვლელია.

კონკრეტული უფლებამოსილებები სწორედ მმართველობის სისტემის შესაბამისად, არსებითად გადაისინჯა. პრეზიდენტს აღარ შეუძლია ზოგიერთი საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების პარლამენტისათვის სარატიფიკაციოდ, დენონსირებისა და გაუქმებისათვის წარდგენა. უფლებამოსილებათა ურთიერთმიმართების გამარტივებისკენ გადადგმული ნაბიჯია ის, რომ ამ სფეროში ყველა უფლებამოსილება, ნაცვლად „შეთანხმებისა“, დაექვემდებარა „თანხმობას“. ეს რედაქცია უფრო მეტად ამტკიცებს მთავრობის პოზიტიური ნების მიღების წინასწარ სავალდებულობას. ამასთან, „შეთანხმება“ მკაფიოდ ორმხრივი თანა-

მშრომლობის გამომხატველია, „თანხმობა“ კი უფრო იმგვარ იერარქიულობას ადგენს, სადაც მთავრობაა ზემდგომი.

6.2.2. ნეიტრალური არბიტრაჟი: კონსტიტუციონალიზმის რეალური თუ ფუჭი ტრადიცია?

საზოგადოდ, „საპარლამენტო დემოკრატიებში სახელმწიფოს მეთაური პოლიტიკურად ნეიტრალური ფიგურაა.“⁸⁷ სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსიდან წარმოიშობილი ნეიტრალური არბიტრაჟი „მონარქიზმის პრინციპს უკავშირდება“⁸⁸ და. ის დაიბადა და გაიზარდა სწორედ საპარლამენტო მონარქიაში⁸⁹, შემდეგ ფარნგული შერეული მმართველობის დოქტრინაში განვითარდა. მისი საჭიროება განსაკუთრებით წარმოჩენილია პოსტსოციალისტურ რეალებში. არბიტრის ნეიტრალურ ხელისუფლებად განიხილავს ბ. კონსტანი საპარლამენტო მონარქიაში „სამეფო ხელისუფლებას“.⁹⁰ პრეზიდენტის პოლიტიკური ნიშნით არჩევითობისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ჩართულობის გამო კი სკეპტიკურად უყურებს მის საარბიტრაჟო ნეიტრალიტეტს რესპუბლიკაში.⁹¹ თუმცა, სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინანციამ (მით უფრო, უნიტარულ და ერთპალატიან სისტემებში) ცხადყო ნეიტრალური არბიტრაჟის საჭიროება. არბიტრაჟის იდეა მონარქიზმში, დანახული იქნა სახელმწიფოს სტაბილურობის მიზნის ფარგლებში და ეს მიზანი უცვლელია რესპუბლიკაშიც.

2017 წლის რეფორმის ფარგლებში პრეზიდენტის სტატუსის ახალ გააზრებაში, თვალშისაცემი პრეზიდენტის არბიტრაჟის რეა-

⁸⁷ ქანთარია ბ., მოდერნიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, ჟურნ. „აკადემიური მაცნე“, სპეციალური გამოცემა, 2017, 72.

⁸⁸ Loewenstein K., *Die Monarchie im Modernen Staat*, 1952, 81.

⁸⁹ კონსტანი ბ., პოლიტიკის პრინციპები, განკუთვნილი ყველა წარმომადგენლობითი მთავრობისთვის და განსაკუთრებით – საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციისთვის, ნიგნში: კონსტიტუციონალიზმი მიღწევები და გამოწვევები, მ. უგრეხელიძისა და ბ. ქანთარიას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 681-686.

⁹⁰ იქვე, 679.

⁹¹ იხ., იქვე, 681.

ლური ფუნქციის გაუქმების განზრახვა იყო.⁹² ეს ცვლილების პროექტის განმარტებით ბარათში იმით აიხსნებოდა, რომ „აღნიშნული ჩანაწერი მოკლებულია როგორც სამართლებრივ, ისე სიმბოლურ დატვირთვას“.⁹³ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესის მიმართულებას, იმ დროისათვის, პარლამენტში საკონსტიტუციო უმრავლესობის „ქართული ოცნება“ განსაზღვრავდა მთლიანად. მის მიერ არბიტრაჟის კონცეფციის უარყოფიდან გამომდინარე, პრეზიდენტის რიგი შესაბამისი უფლებამოსილებების გაუქმება ლოგიკური და მიზანმიმართულიც იყო. თუმცა, ამ პოზიციის შემოქმედთაგან, პარალელურად საპირისპირო-პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ბუნების აღმნიშვნელი განცხადებები⁹⁴ ცხადჰყოფს ამ გადანეგეტილების რევანშისტულ საფუძველს.

საპარლამენტო და მისკენ მიდრეკილ შერეულ („შუალედურ-ფორმალური“ – ბალანსირებული) მმართველობებში, პრეზიდენტი გაყვანილია ხელისუფლების ორგანოთა სისტემიდან, ფუნქციურად არ იდენტიფიცირდება ხელისუფლების არც ერთ განშტოებად⁹⁵ და „არ მონაწილეობს არც მთავრობისა და არც პარლამენტის ყო-

⁹² პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქცია განისაზღვრებოდა ნორმით: „პრეზიდენტი მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“ ამოღება. ეს ნორმა უდავოა, მოითხოვდა რედაქციულ დახვეწას, მაგრამ იყო პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის განმსაზღვრელი.

⁹³ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, იხ., <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689>>.

⁹⁴ „პრეზიდენტი საპარლამენტო მოდელში არის არბიტრი და არა პოლიტიკური ფიგურა“ (ირაკლი კობახიძე: პრეზიდენტის არჩევნები პირდაპირი ნესით ჩატარდება, იხ., <<https://cutt.ly/AT08jVX>> [07.11.2021]. „თუკი საპარლამენტო სისტემაზე ვსაუბრობთ, სადაც პრეზიდენტი ნეიტრალური არბიტრის ფუნქციას ასრულებს, ის დამბალანსებელი ვერ იქნება“. ირაკლი კობახიძე – ხარვეზია ვენეციის კომისიის დასკვნაში, სადაც საუბარია, რომ ამ სისტემაში პრეზიდენტი ხელისუფლების სხვა სუბიექტებს აბალანსებს, <<https://cutt.ly/wTrT4d5>> [07.11.2021].

⁹⁵ თუმცა, თავისი მნიშვნელობით, ზოგიერთი მკვლევარი ცალკე პრეზიდენტის ძალაუფლებას ცალკე საარბიტრაჟო ხელისუფლებად განიხილავს, იხ., მაგალითად: კონსტანი ბ., იხ. დას. ნაშ. 678-688.

ველდლიურ საქმიანობაში“⁹⁶. თუმცა, ის არ დგას ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმის ფუნქციონირების მიღმა. პრეზიდენტის არბიტრაჟი გულისხმობს სტრატეგიულად ცუდი პოლიტიკის შეკავების, ხელისუფლების პოლიტიკურ განშტოებათა შორის ბალანსის დაცვისა და საზოგადო თანხმობა-ინტეგრაციის ვალდებულებებს და ამ მიზნის შესაბამისი კონსტიტუციური შესაძლებლობების ფლობას. ის ხელისუფლების განშტოებათა მიერ ხელისუფლების დანაწილების „სიმფონიის“ შესრულების ერთგვარი დირიჟორია. ამდენად, ინსტიტუციური და სუბიექტური ავტორიტეტით, ის გავლენის ხელისუფლების არა მატარებელი, არამედ შემოქმედი შეიძლება გახდეს.

ამ დოქტრინალურ ხედვაში პრობლემაა თუ პრეზიდენტი არ განიხილება პოლიტიკურ ფიგურად და პოლიტიკური პროცესის აქტორად. *პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი არ ნიშნავს, რომ კონსტიტუცია მოითხოვდეს „პრეზიდენტი იყოს აპოლიტიკური“*⁹⁷, საპირისპიროდ – ის უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირია. პრეზიდენტი პოლიტიკურ საკითხებზე რეაქციით, ცუდი პოლიტიკის განვითარებების პრევენციის მიზნით, შემაკავებელ ფუნქციას ასრულებს. პარტიული ნეიტრალიტეტი *„არ გულისხმობს პოლიტიკურად ინდიფერენტული პრეზიდენტის არსებობას.“*⁹⁸ ამიტომ, ნეიტრალიტეტი ვინრო პარტიულ-იდეოლოგიური გემოვნებისაგან გამიჯვნას გულისხმობს და არა პოლიტიკური პროცესებისაგან ჩამოცილებას. პრეზიდენტი ხელისუფლების განშტოებებსა და პარტიებს შორისაა არბიტრი, მისი მოქმედების სივრცე და ფუნქციები პოლიტიკურია. პრეზიდენტი სწორედ არბიტრაჟისგან მომდინარეა უფლებამოსილი, თავისი ხმის უფლებით, შემაკავებელ ღონისძიებებს მიმართოს არა მიმდინარე პოლიტიკის ყოველ საკითხზე,

⁹⁶ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმაღაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2000 წწ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 38.

⁹⁷ ერქვანია თ., რამდენად „აპოლიტიკური“ შეიძლება იყოს საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი („pouvoir neutre républicain“)? <<https://cutt.ly/7Trz8GJ>> [07.11.2021].

⁹⁸ იხ., იქვე.

არამედ „წინააღმდეგობა გაუწიოს რომელიმე პარტიის მიერ არჩეულ კურსს“⁹⁹, როდესაც ის ეწინააღმდეგება ერის საერთო სტრატეგიულ და სამართლიან მიზნებს. შესაბამისად, ის ვერ იქნება აპოლიტიკური.

საპარლამენტო მონარქიაში არბიტრაჟს, როგორც დამოუკიდებელ ხელისუფლებას, ბ. კონსანი ნეიტრალიზმის ავტორიტეტულ ძალაუფლებად განიხილავს. „მეფე განცალკევებული არსებაა, სხვადასხვა თვალსაზრისზე მაღლა მდგომი, რომლის მიზანი მხოლოდ წესრიგისა და თავისუფლების შენარჩუნებაა.“¹⁰⁰ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუციური ავტორიტეტი, რომლის წინაშეც ქედი უნდა მოიდრიკოს ყოველმა ვინაირ პოლიტიკურმა ვნებამ, სწორედ სტრატეგიული ფასეულობრივი მიზნებიდან მომდინარე, ვინაირ პარტიული ინტერესებისგან თავისუფლებაში მდგომარეობს. ის მხოლოდ ამ შემთხვევაში შესძლებს ძალაუფლების გარეშე, ობიექტურ-ინსტიტუციური და სუბიექტური-პერსონალური თვითკმარი ავტორიტეტის გავლენით ხელისუფლებიანობას.

კონსტიტუციის ტექსტიდან პრეზიდენტის არბიტრად განმსაზღვრელი ნორმის ამოღებას, შესაბამისად მოჰყვა ზოგიერთი კონკრეტული საარბიტრაჟო უფლებამოსილების გაუქმებაც. ეს შეეხება უპირატესად პოზიტიურ – ინტერვენციულ უფლებამოსილებებს: ამოღებულია პრეზიდენტის მიერ მთავრობის სხდომაზე რაიმე საკითხის განხილვისა და მასში მონაწილეობის მოთხოვნის, აგრეთვე პარლამენტისათვის მიმართვის უფლებამოსილებები, შემცირდა პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებები თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებით. თუმცა, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსიდან იმანენტურად მომდინარე საარბიტრაჟო ბუნების შესაბამისად, ხალხში ვერ დამალული შუბივით, მაინც დარჩა რიგი უფლებამოსილებები. ამ კონსტიტუციურ სისტე-

⁹⁹ იხ., იქვე.

¹⁰⁰ კონსტანი ბ., პოლიტიკის პრინციპები, განკუთვნილი ყველა წარმომადგენლობითი მთავრობისთვის და განსაკუთრებით – საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციისთვის, წიგნში: კონსტიტუციონალიზმი მიღწევები და გამოწვევები, მ. უგრეხელიძისა და ბ. ქანთარიაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 681.

მაში პირველივე პრეზიდენტმა ს. ზურაბიშვილმა განაცხადა: „კონსტიტუციით დადგენილი ჩემი უფლება-მოვალეობებიდან გამომდინარე, მე არ ვაპირებ პოლიტიკურ ქიდილში ჩაბმას; არც ერთ მწვავე პოლიტიკურ საკითხზე პირადი პოზიციის დაფიქსირებას... მიუკერძოებელი, დამოუკიდებელი და ზეპარტიული პრეზიდენტი პარტიებსა და საზოგადოებას საკუთარ აზრებს თავს არ მოახვევს.“¹⁰¹ ამის მიუხედავად, პრეზიდენტმა ს. ზურაბიშვილმა რიგი საარბიტრაჟო უფლებამოსილებით რამოდენიმეჯერ უკვე ისარგებლა.¹⁰²

პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციების ნიველირება ცხადად მოწმობს, სწორედ პრეზიდენტ გ. მარგველაშვილის საარბიტრაჟო აქტივობებით განპირობებულ „პრევენციულ რევანშს“. ეს მომავალი პრეზიდენტების მიმართ თამაშის „ერთი ყვითელი ბარათით დაწყებას“ ჰგავს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მოლა ნასრედინის ფილოსოფიაა, ბავშვი წყლის მოტანამდე რომ უნდა სცემო, რათა კოკა არ გაუტყდეს და არა მისი გატეხვის მერე.

საბოლოოდ, არ ვთვლით, რომ პრეზიდენტის ნეტრალური არბიტრაჟის ფუნქციის მოსპობის მიზანი მიღწეულია, რადგანაც პრეზიდენტის ინსტიტუტი თავისთავად მოიცავს ამ ფუნქციას. ის შესაბამის განუსხვისებელ (ვეტოს, ხალხისათვის მიმართვის, პარლამენტისათვის მოხსენების წარდგენისა და კონსტიტუციური სარჩელის) უფლებამოსილებებში ვლინდება.

¹⁰¹ ზეპარტიული პრეზიდენტი პარტიებსა და საზოგადოებას საკუთარ აზრებს თავს არ მოახვევს – ზურაბიშვილი. <<https://cutt.ly/gT08bQY>> [07.11.2021].

¹⁰² საკითხი ეხებოდა მთავრობის მიმართ უკმაყოფილების გამოხატვას, როდესაც საკითხი ეხებოდა 2024 წელს საქართველოს ევროპის კავშირში გაწევრიანებაზე განაცხადის გაკეთებას პრეზიდენტთან შეუთანხმებლად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში რეპრესიული ცვლილებების განხორციელებაზე ვეტოზე ფიქრსა და მისი არ გამოყენების განმარტებას, წინასაარჩევნო პერიოდში გაკეთებულ პოლიტიკურ განცხადებებს. და ბოლოს, ხმის შესაძლებლობით, აქტიურად მიმართა პოლიტიკაზე ზემოქმედების მდებლობას მსჯავრდებული პრეზიდენტ (2004-2013 წწ.) მ. სააკაშვილის მულტიპროფილურ სამოქალაქო კლინიკაში გადაყვანის მოთხოვნით.

6.2.3. პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდლობა

პრეზიდენტის სტატუსთან დაკავშირებული ცვლილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, უმაღლეს მთავარსარდლობასთან მიმართებით განხორციელდა. საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე მთავრობის ინიციატივით გამოცემული პრეზიდენტის სათანადო აქტი, ასევე ამ მდგომარეობისას გამოცემული დეკრეტი, დაყოვნების უფლების (პოლიტიკური ანალიზის) გარეშე, კიდევ შემდგომ კონტრასიგნაციას დაექვემდებარა. ეს წესი არაპროპორციულად აძლიერებს პრეზიდენტის პრემიერის ნებაზე დამოკიდებულებას და ეს რედაქცია არც ვენეციის კომისიისადმი ყოფილა წარდგენილი. სიმძიმის ტვირთის მთლიანად პრემიერზე ამგვარი გადატანა, ამძაფრებს ძალაუფლების მის ხელთ კონცენტრაციის შინაარსს. უმაღლესი მთავარსარდალი შეფასების გარეშე, ოდენ პრემიერის გადანყვეტილების ფორმალიზაციასლა ახდენს. ეს პრეზიდენტის უმაღლეს მთავარსარდალად ფორმალურ განსაზღვრასთან, ფუნქციური არათანხვედრაა, ის ფიქციის სივრცეში გადაჰყავს და არღვევს თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიაში სამხედრო ძალებზე სამოქალაქო კონტროლის სტანდარტებს. ამასთან, უფლებამოსილებათა ეს პროპორცია ცხადყოფს ანტი-საპრეზიდენტო ტენდენციას.

თავდაცვის ძალებზე სამოქალაქო-პოლიტიკური ხელმძღვანელობის წყვეტილობა გვხვდება თავდაცვის ძალების გამოყენების რეგულაციაშიც; ესეც მთავრობის ხელთ კონცენტრირდება. კონსტიტუციის შემოქმედთა ფორმალური პოზიცია სწორი იყო, რომ რადგანაც უმაღლესი მთავარსარდალობა არ ნიშნავს თავდაცვის სფეროს პრეზიდენტისადმი დაქვემდებარებას ამიტომ, საპარლამენტო სისტემა მისი მთავრობისადმი დაქვემდებარებას გვკარნახობდა.¹⁰³ თუმცა, პრეზიდენტის უმაღლესი მთავარსარდლობა, პარლამენტთან ერთად ჯარის ხელმძღვანელობისა და გამოყენების სამოქალაქო-პოლიტიკური ინსტრუმენტი. მსოფლიო პრაქ-

¹⁰³ თავდაცვის სფერო ექვემდებარება მთავრობას – ირაკლი კობახიძე, იხ., <<https://cutt.ly/jT03FO7>> [07.11.2021]

ტიკის მიხედვით, ამით თავიდან უნდა იქნას აცილებული ის რისკი, რომ ხელისუფლება სამხედრო მმართველობის ცდუნებაში არ გადავიდეს.

კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მე-6 და 72-ე მუხლის მე-2 პუნქტებით, პრემიერ-მინისტრი და თავდაცვის მინისტრი, ფართოდ განსაზღვრულ შემთხვევებში, თავისუფალი არიან თავდაცვის ძალების საკუთარი ბრძანებით გამოყენება-მოქმედების გადანაცვლებაში, პარლამენტის თანხმობის გარეშე. ეს კი განუსაზღვრელ შესაძლებლობებს ანიჭებს პრემიერ-მინისტრს. ერთპალატიან პარლამენტში, სადაც სუსტია მთავრობის კონტროლი და შეკავება, შესაძლოა ეს ყველაფერი, პოლიტიკური ძალმომრეობის იარაღი გახდეს. პრეზიდენტი თავისი სტატუსის მიუხედავად, ვერ იქნება ამ რისკების თუნდაც მსუბუქი დამზღვევი.

არაერთი საპარლამენტო და მისკენ მიდრეკილი („შუალედურ-ფორმალური“ – ბალანსირებული) მმართველობის ქვეყნების (ესტონეთი, ლატვია, ლიეტუვა, მოლდოვა, სერბეთი, ჩეხეთი) პრეზიდენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ანალიზი არ გვაძლევს იმ დასკვნის საფუძველს, რომ მისი მთავარსარდლობის ფუნქცია ფორმალიზმია.¹⁰⁴ განხორციელებული ცვლილებებით კი პრეზიდენტი ხდება უბრალოდ იარაღი მთავრობის ხელთ და არა მისი ქმედითი პარტნიორი და შემაკავებელი.

ამ ცვლილებებით ეროვნული უშიშროების საბჭოს გაუქმებით, ასევე მოიშალა სტრატეგიულ პოლიტიკაზე კონსოლიდირებულ ფორმატში თათბირის ეფექტიანი პლატფორმა.

6.3. რაზე გვმართებდა დაფიქრება პრეზიდენტის არჩევის წესის გადასინჯვამდე?

ამ ცვლილებებმა პრეზიდენტის კვაზი მრავალსაფეხურიანი არჩევის წესი დაამკვიდრა. საზოგადოდ, მმართველობის სისტემასა

¹⁰⁴ აღმოსავლეთევროპული პრეზიდენტების მთავარსარდლობის ფუნქციას ლ. იზორია, ვ. ისმაირზე დაყრდნობით, სწორედ ფორმალიზმად განიხილავს. იხ., იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 39.

და პრეზიდენტის არჩევის წესს შორის კავშირი არსებითია. პარლამენტარიზმში პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევა კი პარლამენტთან პრეზიდენტის მჭიდრო კავშირს განასახიერებს და შეესატყვისება მის ლიმიტირებულ უფლებამოსილებებს. კანონპროექტის ავტორთა ხედვითაც, პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევის წესი „გამორიცხავს დისპროპორციას სახელმწიფოს მეთაურის ლეგიტიმაციის ხარისხსა და უფლებამოსილებებს შორის.“ პოპულარულია მოსაზრება, რომ მმართველობის სისტემისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ერთ-ერთი ეფექტიანი საზომი, მისი არჩევის წესია.¹⁰⁵ თუმცა ვფიქრობთ, არჩევის წესი, უპირატესად, მმართველობის სისტემიდან, მისი როლის შესატყვისად წარმოქმნილი ნიშანია და არა ავტონომიურად განმსაზღვრელი.

ამავდროულად, არჩევის წესის განსაზღვრა მხოლოდ სამართლებრივი პროცედურების დადგენით არ შემოიფარგლება, მასზე ობიექტურად აისახება ქვეყნისათვის აქტიური პოლიტიკური ფაქტორები. ამ თვალსაზრისით, მიგვაჩნია, რომ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და საზოგადოების ერთიანობის ხელყოფის მგრძნობიარე ფაქტორის კვალი, პირდაპირი სამართლებრივი შედეგებით უნდა აჩნდეს პარლამენტისა (სტრუქტურას) და პრეზიდენტის არჩევის დროებით წესებსაც. პრეზიდენტის არჩევა ერთპალატიან პარლამენტში გაყოფილ საზოგადოებასა და სახელმწიფოში, ვერ უზრუნველყოფს მის სრულფასოვან წარმომადგენლობას. ამიტომ, საზოგადოების ერთიანობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და ორპალატიანობის დამკვიდრებამდე, პრეზიდენტის მანდატის წარმომადგენლობის უწყვეტობისათვის, აუცილებელად მიგვაჩნია მისი პირდაპირი არჩევის წესის შენარჩუნება.

ერთპალატიანობით დეფორმირებული საპარლამენტო მმართველობა თავისთავად, და მით უფრო პარტიული საპარლამენტო მმართველობის ტრადიციის არ ქონის პირობებში, როდესაც სუსტდება ოპოზიციაც, მმართველი პარტიის დომინაციას ეხმარება. ამ

¹⁰⁵ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd Ed., London, 1977.

დროს უძლურდება შეკავება-განონასწორების ღონისძიებები და მის ერთადერთ ინსტრუმენტად, ზუსტად პრეზიდენტის საარბიტრაჟო შესაძლებლობებილა რჩება. ამიტომ მმართველობის სისტემის ქმედითობისათვის, პერზიდენტის ინსტიტუციური ავტორიტეტი, შესაძლოა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი გახდეს. ვენეციის კომისიის მსჯელობითაც, პარლამენტის არჩევნებთან დაკავშირებით წარმოდგენილი რიგი ცვლილებებით, საფრთხე შეექმნებოდა ნეიტრალური არბიტრის ფენომენს და შეასუსტებდა კონტროლისა და წონასწორობის სისტემას.¹⁰⁶ „სენატის არარსებობის პირობებში, საქართველოს საკონსტიტუციო სისტემაში ძლიერი მთავრობისა და ჭარბი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავარი გამანონასწორებელი არის პრეზიდენტი. შესაბამისად, არაპირდაპირ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლას შედეგად არ უნდა მოჰყვეს მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარდგენილი კანდიდატის პრეზიდენტად არჩევა. შესაბამისად, საჭიროა ღონისძიებები, რათა უკეთ იყოს გარანტირებული პლურალიზმი პარლამენტში (და, შესაბამისად, საარჩევნო კოლეგიაშიც) და კონტროლისა და წონასწორობის პრინციპი.“¹⁰⁷

მმართველი პარტიის დომინაციაზე ერთპალატიანობის სახით დეფორმირებული პარლამენტარიზმის ხელშეწყობა გამოვლინდა სლოვაკეთში და ალბანეთშიც. ქართული საპარლამენტო ტრადიციის მიხედვით, გამარჯვებული პარტია ხშირად საკონსტიტუციო უმრავლესობას ფლობს. პარტიული სისტემის სიმყიფის გამო, არ არსებობს მონაცვლეობითი პარტიული მმართველობის, ასევე მმართველ და ოპოზიციურ პარტიებს შორის, სტრატეგიულ გადანეწყვილებათა შეთანხმებით მიღების ტრადიცია. ეს რეალობაც, პრეზიდენტის არჩევას ერთპალატიან პარლამენტში, ვერ გახდის კონსენსუსის ნაყოფს და დაასუსტებს პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ზემოქმედების ეფექტიანობას მთავრობის შესაძლო ავტორი-

¹⁰⁶ Opinion CDL-AD (2017) 013-e on the Draft Revised Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of the Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 111th plenary session, Venice, 16-17 June 2017, 11-12.

¹⁰⁷ იხ., იქვე.

ტარიზმის რისკებზე და დამცრობს პრეზიდენტის წარმომადგენლობის ხარისხს. ეს რისკები დადასტურებულია ალბანეთისა და ლატვიის შემთხვევებითაც. აქ ცხადად გამოვლინდა ერთპალატიან სისტემაში პრეზიდენტის საპარლამენტო წესით არჩევაზე მმართველი პარტიის გავლენის არა კომპრომისული როლი, როდესაც პოლიტიკური „ურჩობის“ გამო, იმავე საპარლამენტო უმრავლესობამ, მეორე ვადით აღარ აირჩია მისი წინა რჩეული. ამიტომ ვფიქრობთ, პრეზიდენტის არჩევის წესის უმთავრეს განმსაზღვრელ ფაქტორად მხოლოდ მმართველობის სისტემის გამოყენება, მოძველებული მიდგომაა. XX საუკუნის კონსტიტუციურმა დინამიზმმა, რიგი პოლიტიკური ფაქტორების გავლენით, ხომ ისედაც არაერთი არატიპური ელემენტით ნაზავი სისტემა წარმოშვა.

თანამედროვე უნიტარულ ერთპალატიან დემოკრატიებში, პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევის წესის ნაკლები მიმღეობაა და ასეთი, სულ რამოდენიმე გამონაკლისია: ალბანეთი, ისრაელი, ლატვია, მოლდოვა, უნგრეთი, საქართველო და ესტონეთი (ეს ორი უკანასკნელი თავისებური ვარიაციებით). უნიტარული ერთპალატიანი ქვეყნების უმრავლესობას, სწორედ მისი ნაკლოვანებების – მმართველი პარტიის დომინაციის შეკავების მიზნით უჯობთ, დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციის პრეზიდენტი იყოს იყოს ამ ნაკლოვანებებთან პრევენციისა და მათზე რეაგირების ინსტრუმენტი. ასეთი მაგალითები საპარლამენტო და მისკენ მიდრეკილ შერეულ სისტემებში, მათ შორის ორპალატიანობაშიც, ბევრია: ბულგარეთი, ისლანდია, ლიეტუვა, ჩრდ. მაკედონია, მონტენეგრო, სერბეთი, სლოვაკეთი, ხორვატია, ირლანდია, სლოვენია და ჩეხეთი.

აღნიშნული რისკების სწორი შეფასებების გათვალისწინებით, საქართველოში ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ გვესახება შესაძლებლად ორპალატიან სისტემაში პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესის კლასიკური მრავალსაფეხურიანი წესით შეცვლა. პირდაპირი არჩევნების ერთადერთ ალტერნატივად, რამაც ადეკვატურად შეიძლება უზრუნველყოს მისი წარმომადგენლობის ხარისხი, მხოლოდ ერთიან საზოგადოებაში კლასიკური მრავალსაფეხურიანი არჩევნები მიგვაჩნია. ვთვლით, რომ ამ პირო-

ბებშია შესაძლებელი (ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, ამომრჩევთა კოლეგიაში წარმომადგენლობათა ასიმეტრიული განაწილებით) საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ჯგუფების მიერ ნდობით აღჭურვილი და ავტორიტეტის მქონე საპრეზიდენტო ინსტიტუტის ფორმირებისათვის ეფექტიანი ხელშეწყობა.

6.4. მმართველობის მოქმედი სისტემისა და პრეზიდენტის როლის ზოგადი განსაზღვრება

ხელისუფლების განშტოებებათა კონკურენციის თანმხლები უთანხმოებები, კრიზისების რისკების ჩათვლითაც, პოლიტიკის ორგანული ნაწილია. მათი კრიზისებამდე განვითარების მინიმიზაცია და მისგან თავის დაღწევა, ხელისუფლების განშტოებათა ეფექტიანი კომუნიკაციის ფართო სპექტრით უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, სადაც გამოვლინდება და დაცხრება პოლიტიკური ემოციები. ასეთი კომუნიკაციით იქმნება შეკავება-გაკონტროლების ქმედითი სისტემა. საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციით განსაზღვრული საპარლამენტო მმართველობის სისტემა კი სწორედ შეკავება-განონასწორებისათვის საჭირო კომუნიკაციის ფორმების დეფიციტს განიცდის. არ არის შექმნილი როგორც ათანადო ახალი ფორმები, ასევე გაუქმებულია რიგი არსებული მექანიზმები. ამ სისტემაში არ არსებობს:

1. ორპალატიანი პარლამენტი, რაც იწვევს საპარლამენტო მმართველობის დეფორმაციას;¹⁰⁸
2. ინტერპელაციის სრულყოფილი ფორმა;
3. თავდაცვის ძალების გამოყენების საკითხში სამოქალაქო-პოლიტიკური ინსტიტუტების სათანადო და პროპორციული თანამონაწილეობა;

¹⁰⁸ ერთპალატიანი პარლამენტის დათხოვნა კი საკანონმდებლო სივრცეში ვაკუუმის გაჩენით, არღვევს პარლამენტარიზმის უზენაესობის პრინციპს. ამან თავის მხრივ, მზარდი ავტორიტარული რისკების შემთხვევაში, შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ხელისუფლების ლეგიტიმურ მონაცვლეობას და ავტორიტარიზმის გაფორმებას.

4. ლეგიტიმაციის ხანგრძლივი წყვეტილობის აღდგენის მექანიზმი აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ა/ოლქიდან დევნილ მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის.

გაუქმდა:

1. მთავრობის ფორმირებისას სახელმწიფოს მეთაურის თანამონაწილეობის წესი;¹⁰⁹

2. საბიუჯეტო კრიზისისას მთავრობის ნდობა-უნდობლობის გარკვევის სავალდებულება;

3. მთავრობის შემადგენლობის ნაწილობრივი ცვლილების შემდეგ, მისი ნდობის განახლება;

4. პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვის უფლებამოსილება;

5. პრეზიდენტის მიერ ამა თუ იმ საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვისა და მასში მონაწილეობის მიღების უფლებამოსილება;

6. პრეზიდენტთან უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირთა სათათბირო ფორმატი – ეროვნული უშიშროების საბჭო;

7. ასევე სწორედ გაუქმების მიმართულებით, არსებით დეფორმაციებს განიცდის პრეზიდენტის უმაღლეს მთავარსარდლობასთან დაკავშირებული ფუნქციები.

მთავრობასთან პრეზიდენტის არსებული საკომუნიკაციო ფორმების გაუქმებამაც გამოავლინა მთავრობის ზედმეტი გაძლიერებისა და მისი შესაძლო დამაბალანსებელი პრეზიდენტის დასუსტების განზრახვა. პარტიული სისტემის არაკონკურენტუნარიანობა და არამდგრადობა, პოლიტიკური ვნებით პრეზიდენტის საარბიტრაჟო აქტივობებათა შესუსტების ფონზე, ხელისუფლების

¹⁰⁹ ეს წესი საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირების შემთხვევაში სიმბოლური იქნება, მაგრამ თუ უმრავლესობა ვერ იქმნება, თავისი ინსტიტუციური ავტორიტეტით, სწორედ სახელმწიფოს მეთაური შეიძლება იქცეს კოალიციური მიზიდულობის ან ხელშემწყობ ცენტრად. ეს, ერთის მხრივ, წაახალისებდა კოალიციურ კომპრომისებს, ხოლო, მეორეს მხრივ, შეამცირებდა მთავრობის შექმნის შეუძლებლობის გამო პარლამენტის დათხოვნისა და რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის საფუძვლებს.

სისტემაში სიცარიელებს აჩენს. ამ სიცარიელებიდან მომდინარე რისკების მინიმიზაციისათვის, პარლამენტარიზმის პრინციპის ურყევობის შენარჩუნებით, საჭირო იყო მათი შევსება-განეიტრალების მექანიზმების არსებობაც. კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის საკომუნიკაციო ფორმების შემცირებით კი მნიშვნელოვნად მოიკლებოდა წინასწარი შეკავების მექანიზმები. მმართველი პარტიის დომინაციის ხელშეწყობა ერთპალატიან სისტემაში პრემიერ-მინისტრის კიდევ უფრო გაძლიერება და პრეზიდენტის „გამოშვება“ საარბიტრაჟო და მთავარსარდლობის ფუნქციებიდან, მით უფრო უნიტარულ წყობაში, ვერ უზრუნველყოფს ბალანსს მმართველობაში. შესაბამისად, სამმა წელმაც ცხადყო, რომ სისტემის აღწერილმა მახასიათებლებმა ნაკლებ ეფექტიანი გახადა განონასწორების მექანიზმები და შექმნა დისბალანსი – ერთპარტიული მთავრობის დომინაციით. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონცენტრაციის ხარისხისა და შეკავება-განონასწორების მექანიზმების დეფიციტის გამო, ერთპალატიანობით დეფორმირებულ საპარლამენტო მმართველობაში, შესაძლოა ძალაუფლების კონცენტრაცია ერთი პარტიის ხელთ, კიდევ უკეთესი შემთხვევა იყოს; უარესი – პრემიერ-მინისტრის ხელთ პერსონალიზაცია. მმართველობაში კი პოლიტიკის ვერტიკალი ერთპიროვნულად პრეზიდენტი იქნება თუ პრემიერი, თანმდევი შედეგების თვალსაზრისით, მნიშვნელობა არ აქვს.

პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვა არბიტრი პრეზიდენტის ძლიერი ტრიბუნის უფლებამოსილება იყო. მისი მოსპობის მიუხედავად, ვხედავთ, რომ მოქმედ პრეზიდენტს, აღნიშნული განცხადების მიუხედავად, რომ ის არ აპირებდა „მწვავე პოლიტიკურ საკითხზე პირადი პოზიციის დაფიქსირებას“, ¹¹⁰ მაინც უხდება ხოლმე ამის გაკეთება. ამიტომ ვთვლიდით, რომ ეს სიცარიელები „თუ სწორედ კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს შორის შეკავება-განონასწორების ქმედითი პროცედურებით და მექანიზმებით არ შეივსო, მაშინ სახელმწიფოს სისტემაში სხვა არალეგიტიმური

¹¹⁰ ზეპარტიული პრეზიდენტი პარტიებსა და საზოგადოებას საკუთარ აზრებს თავს არ მოახვევს – ზურაბიშვილი, იხ., <<https://cutt.ly/gT08bQY>> [07.11.2021]

ფორმები გახდება ადვილად შეღწევადი. ამ სიცარიელეთა შევსების ქმედითი ინსტრუმენტების რესურსი კი კონსტიტუციური ინსტიტუტების მეტ კომუნიკაციაშია, მათ შორის, საპრეზიდენტო საარბიტრაჟო ფუნქციაში.¹¹¹ ინსტიტუტებს შორის კომუნიკაციის ფორმების შეკვეცით, ხელისუფლების მკაცრად კონცენტრირებული მმართველობა მივიღეთ. უცვლელი დარჩა პოლიტიკის პერსონალიზაციისკენ მიდრეკილება. იმ განსხვავებით, რომ სიმძიმის ცენტრი მთლიანად კონცენტრირდა პრემიერ-მინისტრის ხელთ. ხელისუფლების შემომტკიცების ხელისშემშლელი რისკების ნივთიერება კი დეკლარირებული საპარლამენტო მმართველობის სახით გამოვლინდა. რეალურად კი დაინერგა მისი მკვეთრად დეფორმირებული მოდელი. ხელისუფლების შემომტკიცების „ფრონტის ხაზი“ პოტენციურად პოლიტიკური მორჩილი საპრეზიდენტო ინსტიტუტის ყალიბის შექმნაზეც გავიდა. კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქცია ერთ-ერთი იყო წარსულის შედეგების დევენისა და მასთან ანგარიშსწორების, შიშზე რეაქციათაგან. ეს შიში „ქართულ ოცნებას“ როგორც აღვნიშნეთ, გ. მარგველაშვილის პრეზიდენტობამ გაუჩინა. ამიტომ, მისი რეაქცია საპრეზიდენტო ინსტიტუტის პოლიტიკური ეფექტის „დაჩლუნგება“ იყო. შიში პრეზიდენტის პოლიტიკური პროცესებისგან იზოლაციის განზრახვაში გამოავლინდა. რევენაშის ტენდენცია ცხადად გამოიკვეთა მთავრობის ფორმირებისა და მასთან შემდგომი კომუნიკაციისაგან პრეზიდენტის ჩამოცილების გადაწყვეტილებაშიც. ნათელი იყო პრეზიდენტის ინსტიტუტის პოლიტიკური შინაარსისგან დაცლის მცდელობის მიზანი, რომ ხელი არაფრით შეუშლიდა პრემიერის სრულძალაუფლებიანობას.

ამ ცვლილებებით ინსტიტუტებს შორის კომუნიკაციის შემცირება, დაგროვილ ემოციათა პოლიტიკურ პროცესში გამოვლენის შეუძლებლობა, ზრდის კრიზისების რისკებს. ამ დროს პრეზიდენტი ვეღარ იქნება პოლიტიკური კომპრომისების შესაძლო ცენტრი. არადა საპარლამენტო სისტემებში პრეზიდენტის ზოგად-ფილო-

¹¹¹ ჯბლაშვილი ზ., პრეზიდენტის სტატუსის განსაზღვრა საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციაში – უსიყვარულოდ ქმნილი, ჟურნ. „აკადემიური მაცნე“, სპეციალური გამოცემა, თბილისი, 2017, 155.

სოფიური ფუნქცია ასეთადაც განისაზღვრება. შემოთავაზებული ქართული საპარლამენტო მოდელი კი, ვთვლით, ამ ტერმინს ამოფარებულია და არსებითად სუპერ-საპრემიეროა, სადაც ფუნდამენტურად უარყოფილია პრეზიდენტის ასეთი პოლიტიკური რესურსის გამოყენების შესაძლებლობა. საბოლოოდ, მივიღეთ არაფილიგრანული, დეფორმირებული საპარლამენტო მმართველობა. ერთპალატიანობის ფონზე, პოლარიზებული და სუსტად კონკურენტული პარტიული სისტემის პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მკაცრად პერსონალიზებული კონცენტრაცია და შეკავება-განონასნორების მექანიზმების სისუსტე, ქმნის საპრემიერო მმართველობის რისკებს. თუმცა ეს იქნება არა როგორც საპარლამენტო მმართველობაში პარტიული ბალანსით განპირობებული, პოლიტიკური დინამიკის ზემოქმედებას დაქვემდებარებული შინაარსობრივად საპრემიერო დემოკრატია, არამედ ფორმალურადვე საპრემიერო მმართველობა. აღწერილ მომცემულობაში ძლაუფლების საპრემიერო კონცენტრაცია გააღრმავებს არაფექტიანი, დელეგატიმირებული და ავტორიტარული მმართველობის რისკებს. კონსტიტუციამ ხელისუფლების ორგანიზაციის ნაწილში ბევრი პარლამენტისა და პრეზიდენტ-პრემიერის ვადას უნდა გაუძლოს.

7. ტენდენციები, გაკვეთილები, დასკვნები... გაგრძელება იქნება

სამწუხაროდ, უმთავრესად პოლიტიკოსების წარმოდგენებში ტრადიციად ჩამოყალიბდა, რომ სოციალური, პოლიტიკური თუ სამართლებრივი პრობლემების წყარო, კონსტიტუცია იყო. კონსტიტუციას ეკისრებოდა მეტი ვალდებულება, ვიდრე ეს იყო ნეიტრალური და უნივერსალური თავისუფლების უზრუნველყოფა. არადა „ლიბერალური შეხედულების თანახმად, სახელმწიფო მთლიანობაში ნეიტრალურია [...] არ უნდა ჩაერიოს ყოველდღიურ ურთიერთობაში ან ეკონომიკის ფორმირებაში და არ უნდა განუ-

საზღვროს მიზნები ერს.¹¹² როგორც აღვნიშნეთ, მთავარია განხორციელდეს ხელისუფლების დანაწილება რაციონალური ფორმით და ეს სხვადასხვა ვარიაციებით შეიძლება განხორციელდეს. თუმცა, ჩვენ 2004 წლის ჩათვლით, „ძლიერი“ პრეზიდენტისკენ ვისწრაფვოდით. საკითხის გადაწყვეტა პროვინციული პოლიტიკური გემოვნებით ვნებააშლილობის დომინანტური გავლენით წყდებოდა. ვერ შევქმენით მყარი პოლიტიკური სისტემა, რომლის წინაშეც მორჩილებაში იქნებოდნენ პოლიტიკური ინტერესის ჯგუფები და მოერგებოდნენ ამ მყარ განსაზღვრებას. ამიტომ, სისტემის თავის თავზე მორგება ხდებოდა.

1991 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან, საკონსტიტუციო პოლიტიკა ვერ ხასიათდებოდა ფასეულობრივი თანმიმდევრულობით. დილეთანტურად ისმებოდა საკითხი: პრეზიდენტი „ძლიერი“ თუ „სუსტი“? ვერც ერთი კონსტიტუციური რეფორმისას ვერ ჩამოყალიბდა სტაბილური მიდგომა პრეზიდენტის სტატუსის განსაზღვრისადმი, ვინ გვსურდა ის ყოფილიყო: ერის ერთიანობის განსახიერება და სახელმწიფოს წარმომადგენელი? არბიტრი ხელისუფლების განშტოებებს შორის? თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების გამყოფი მთავრობასთან ან მისი ერთპიროვნული მფლობელი? პოლიტიკური ვნებების წინაშე, დაკარგული იყო მმართველობის სხვადასხვა სისტემების ობიექტური აღქმა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ძლიერ საპრეზიდენტო ძალაუფლებასთან, საპარლამენტო კი არაფეექტიან ხელისუფლებასთან ასოცირდებოდა. ამგვარი პოლიტიკის შედეგად, მოხდა საზოგადოებრივ აზროვნებაში საპრეზიდენტო რესპუბლიკის იდეის დისკრედიტაცია მისი უპირატესობებისაგან დამოუკიდებლად; მეორეს მხრივ, გაჩნდა შიში საპრეზიდენტო ძლევამოსილებისადმი. ამ შიშით გაჯერებულმა დამოკიდებულებამ, მისი სამომავლოდ თავიდან აცილების განზრახვით, განაპირობა ზოგიერთ წრეებში საპარლამენტო რესპუბლიკის ასევე ღრმად გააზრების გარეშე იდეალიზაცია. „თითოეული მმართველობის ფორმის დანერგვისას, საკონსტიტუციო რეფორ-

¹¹² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 36-48.

მისას დაშვებულ იქნა მთავარი შეცდომა, – მხოლოდ ფორმალური, გარეგანი ნიშან-თვისებები იქნა დანერგილი და არ გაითვალისწინეს ის შინაარსობრივი და შინაგანი საშუალებები, რომლებიც რეალურად უზრუნველყოფენ ძალაუფლების გამიჯვნის მთავარ დანიშნულებას – ძალაუფლება ერთი სუბიექტის ხელში არ მოექცეს.¹¹³ ეს ქაოტური დინამიკა პირდაპირ აისახებოდა პრეზიდენტის სტატუსის არათანმიმდევრულ ცვალებადობაზეც. ძალაუფლების კონცენტრაციის მიზანი სუბიექტურ პოლიტიკური ვნებების კონსტიტუციურ სისტემაში გამოვლენას განპირობებდა. ამ ვნებანობას პრაქტიკულად ემსხვერპლა კონსტიტუციური სისტემის სტაბილურობა და ეფექტიანობა, როგორც სამართლიანი მმართველობის საშუალება.

პრეზიდენტის სტატუსის კონსტიტუციური დინამიკა ხსიათდებოდა როგორც სტატუსის აბსტრაქტული აღმატებული განსაზღვრებებით, ასევე ზოგჯერ მისი ატიპური უფლებრივი მიმართებებით ხელისუფლების განშტოებებთან (მაგ: კვაზი სასამართლო კონტროლი მთავრობის [წევრთა] აქტებზე). სხვა კონსტიტუციურ ინსტიტუტებთან პრეზიდენტის უფლებრივი მიმართების საკითხი ნაკლებად განიხილებოდა ხოლმე სასურველი მმართველობის კონკრეტული ხედვის ჭრილში და მათი განსაზღვრა უფრო, ამა თუ იმ სისტემისათვის მახასიათებელი ფუნდამენტური პრინციპებისაგან განყენებულად, ეკლექტურად – სისტემის საყრდენი პრინციპებისაგან დამოუკიდებლად ხდებოდა. ყველა ეტაპზე, უცვლელი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაკლებად კონტროლირებადი პერსონალიზებული კონცენტრაციისკენ მისწრაფება. 2004 წლამდე მისი საპრეზიდენტო ფორმა, 2010 წლის ცვლილებებიდან, ჩანაცვლდა საპრემიერო ვარიაციით. ეს პოლიტიკა განმტკიცდა 2017 წლის ცვლილებებითაც. ამ დროიდან საპრეზიდენტო ინსტიტუტის პოლიტიკური დაუძლურების სხვა არანაირი მიზანი არ იკვეთება.

¹¹³ გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017, 114.

მმართველობის ფორმალურად განსაზღვრული სისტემის რეალური შინაარსის ფორმირებაზე გადამწყვეტ გავლენას არაერთი მატერიალურ-პოლიტიკური ფაქტორი ახდენს: პირველყოვლისა პარლამენტის სტრუქტურა, ტერიტორიული მოწყობა, პარტიული სისტემის თავისებურებანი და საარჩევნო სისტემა, პრეზიდენტი-პრემიერის პოლიტიკური კუთვნილება და მათი პიროვნული თვისებები, პრეზიდენტის არჩევის წესი და მისი მხარდაჭერის ხარისხი საზოგადოებაში და საკანონმდებლო ორგანოში, საშინაო და საგარეო პოლიტიკური მდგომარეობა, საერთაშორისო პოლიტიკური კონტექსტი, ეთნო-ფსიქოლოგია და ა.შ. ანუ პრეზიდენტის ინსტიტუტის განვითარება სუბიექტურ ზეგავლენებსაც ექვემდებარება. შესაბამისად, ამ ობიექტური და სუბიექტური, ფორმალური და მატერიალური კომპონენტების ერთობლიობა გვაძლევს მმართველობის სისტემის რეალური განსახიერებას, რომელიც სხვადასხვა დროს შესაძლოა გარკვეულწილად, სცილდებოდეს კიდევ მხოლოდ ფორმალურ განსაზღვრებებს. ამ ფაქტორების ზემოქმედებით, პრეზიდენტის სტატუსის დინამიურობამ და მობილურობამ კონკურენციის ფარგლებში, ფორმალურად განსაზღვრული სისტემის ქანქარა შეიძლება აქეთ-იქით ამოძრავოს და რაღაც მოცემულობაში, მისი ფიქსაცია სულაც არ მოახდინოს იქ, ფორმალური განსაზღვრებების წერტილში. ამდენად, ამ ინსტიტუტისა და მმართველობის სისტემის სამომავლო განვითარებაზე, ყოველი პრეზიდენტი კვალი აისახება. პრეზიდენტის „მდგომარეობა და არც თუ ისე იშვიათად პიროვნული ავტორიტეტი, ბევრ საპარლამენტო რესპუბლიკაში მას საშუალებას აძლევს მოახდინოს საკმაოდ შესამჩნევი გავლენა სახელმწიფო საქმეთა წარმართვაზე. ამიტომ ამბობენ, რომ ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაური ფლობს არა ხელისუფლებას, არამედ გავლენას.“¹¹⁴ თუ „აშშ-ში პრეზიდენტისათვის ძალაუფლება ნიშნავს მის გავლენას“,¹¹⁵ საპარლამენტო

¹¹⁴ Энтин Л., Разделение Властей: Опыт Современных Государств, Москва, 1995, 67.

¹¹⁵ Нойштадт Р., Президентская Власть и Нынешние Президенты, Москва, 1997, 31.

რესპუბლიკებში სიტუაცია განსხვავებულია მისი გავლენა დასახელებულ ფაქტორებზეა დამოკიდებული.

როგორც ვნახეთ, კონსტიტუციის პოლიტიკური ვნებების საგნად ქცევის გამო, მმართველობის სისტემა მუდმივი ცვლებადობის საგანი იყო. 2017 წლის რეფორმის ფარგლებშიც არ აღმოფხვრილა პრინციპულად ის „სისტემური გაუმართაობა ძალაუფლების გამიჯვნის მოდელში, შეკავება-განონასწორების არაპრაქტიკული, ზედაპირული მექანიზმი, რომელიც რეალურად ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკური ძალაუფლების დაბალანსებას.“¹¹⁶ შესაბამისად, პირველ ჯერზე საერთოდ უარყიფილი პრეზიდენტის სტატუსმა გამოიარა აღმასრულებელი, „მონარქიული“, არბიტრისა და „სუსტი“ პრეზიდენტის – პრაქტიკულად ყველა შესაძლო ვარიაცია. ყველა მათგანი რომ მხოლოდ თითო პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაში მოქმედებდა, ცალსახად მოწმობს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის გადაწყვეტის ფასეულობრივ არათანმიმდევრულობას, მის სუბიექტურად და ვიწრო პოლიტიკურად, მხოლოდ ძალაუფლების მომხვეჭელობაზე ორიენტირებით განხილვას: თუ 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქცია ე. შევარდნაძის „ძლიერი“ პრეზიდენტის სურვილის ნაყოფი იყო, 2004 წელს მ. სააკაშვილმა კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის დადგენილი პრინციპების არსებითი დარღვევით, რუსულ-ცენტრალურ აზიური, ლამის მონარქიული შინაარსის სრულძალაუფლებიანობას მიაღწია, შემდეგ კი შედარებითი პარლამენტარიზმისაკენ მიდრეკილმა მმართველობამ, მხოლოდ გ. მარგველაშვილის 2013-2018 წწ. პრეზიდენტობისას იმოქმედა, რადგანაც 2017 წელს, სწორედ მისი „გაპრეზიდენტებით“ შეშინებულმა „ქართულმა ოცნებამ“, მომდევნო პრეზიდენტებისადმი პრევენციული რევანშით გამიზრახა მისი დააუძლურება. დეფორმირებულ ერთპალატიან პარლამენტარიზმში, სწორედ მისი საარბიტრაჟო აქტივობების გამო განიზრახა მისთვის ამ ფუნქციის გამოცლა. თვალსაჩინო იყო, რომ ყველა რედაქციის შექმნისას, სჭარბობდა სუბიექტური პრაგმატული პოლი-

¹¹⁶ გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017, 115.

ტიკური ფაქტორები, ვერც პირვანდელმა რედაქციამ და ვერც ერთმა ცვლილებამ ვერ აჩვენა რაციონალური, სამართლიანი, ეფექტიანი და დაბალანსებული მმართველობის სურვილი და შედეგი.

მთელი ეს მსჯელობები ცხადყოფს, რომ ეს მხოლოდ პოლიტიკური ვნებების დაცხრომის ჭაბუკკაცური ვულგარული მცდელობები იყო, ეს რომ გაკვეთილებია და ხანგძლივ სტრატეგიაზე გათვლილი დიდი შეთანხმება წინ გვაქვს, დიდი მენტალური (რ)ევოლუციის გამო ჯერ კიდევ რომ არ გვშვია დიდი კომპრომისისა და კონსოლიდაციის პოლიტიკური აქტი. ლეგიტიმაციის თანდაყოლილი პრობლემაციის ხვედრიც დღემდე მოსდგამს კონსტიტუციას შემდგომ განხორციელებული ცვლილებების ფორმებისა და შინაარსის გამო. თანდაყოლილი ლეგიტიმაციის პრობლემის ფონზე, დროის გადასახედიდან მკაფიოდ ჩანს, რომ ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის ფონზე, გფრ-ს მსგავსად, შესაძლოა უკეთესი ყოფილიყო დროებითი ძირითადი კანონის მიღება. კონსტიტუციის მიღება კი სამომავლო, უფრო ფართო კონსენსუსის საგანი გამხდარიყო, სადაც ფილოსოფიურად სხვაგვარად იქნებოდა გააზრებული ყველა ინსტიტუტი და გაზრდიდა მათი საქმიანობის ეფექტურობას. ვფიქრობთ, ჩვენ ეს შანსი არაერთხელ გავუშვით, ამიტომ, პროცესის გაგრძელება იქნება.