

ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა

I. შესავალი

სახელმწიფოს არსებობა, მართალია, რამდენიმე ათეულ საუკუნეს ითვლის, თუმცა საკონსტიტუციო სამართალი მასთან შედარებით გაცილებით ახალგაზრდაა.¹ ძალაუფლების შეზღუდვის იდეამ რადიკალურად შეცვალა სახელმწიფო სამართლის დროინდელი წარმოდგენები და საფუძველი მისცა მისგან ფუნდამენტურად განსხვავებული დოქტრინის ჩამოყალიბებას. ძალაუფლების შეზღუდვის იდეამ კი, თავის მხრივ, ლოგიკურად განაპირობა ძალაუფლების გამიჯვნის კონცეფციის ჩამოყალიბება, რაც, მართალია, ძალიან ბევრი ევროპელი მოაზროვნის განსჯის საგანს წარმოადგენდა და ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში პოულობს სათავეს,² თუმცა კლასიკური გაგება მაინც მონტესკიეს სახელს უკავშირდება.³

მე-18 საუკუნიდან დღემდე უამრავი სახელმწიფო ინსტიტუტი შეიქმნა და დაიხვეწა, ბევრმაც სრულიად ახლებური ინტერპრეტაცია შეიძინა. რაც უფრო მკვიდრდებოდა დემოკრატიული პრინციპები, მით უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენდა ძალაუფლების გამიჯვნა. შესაბამისად, თანამედროვე სახელმწიფოთა დემოკრატიულობის შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე მყარ კრიტერიუმად სწორედ ამ კონცეფციის პრაქტიკული იმპლემენტაცია იქცა.

გლობალურ კონტექსტში საქართველოც ვერსად გაექცა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს და მართალია, უცნაური ფორმით, თუმცა მის თაობაზე მაინც აღინიშნა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში.⁴ მიუხედა-

* დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი, სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ).

¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 16.

² იხ., Tamanaha B.Z., On the Rule of Law: History, Politics, Theory, New York, 2004, 7-14.

³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 21.

⁴ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი.

გად იმისა, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველომ რამდენიმე მმართველობის მოდელი მოირგო და ალბათ, კიდევ რამდენიმესაც გამოცდის სამომავლოდ, ხელისუფლების შტოთა შორის ბალანსი და ძალაუფლების რაციონალური განაწილება მარადიულ პრობლემად იქცა. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის ყველა დიდი რეფორმა მთავარ მიზნად სწორედ შტოთა შორის დარღვეული ბალანსის აღდგენას ისახავდა,⁵ თუმცა უშედეგოდ.

პოლიტიკურ-სამართლებრივი ექსპერიმენტების შედეგად, 2013 წლის 17 ნოემბრიდან საქართველოში მორიგი სახელმწიფო მმართველობის მოდელი დამკვიდრდა, რომელმაც უცნაური, ქართული ფორმით დაამკვიდრა ძალიან ბევრი ტრადიციული სახელმწიფო ინსტიტუტი. ძალაუფლების გამიჯვნა კი გაცილებით აქტუალური მას შემდეგ გახდა, რაც ახალი მოდელის მახასიათებლებმა პრაქტიკული მნიშვნელობა შეიძინა.

ნაშრომის მიზანია მიმოიხილოს ხელისუფლების შტოთა შორის უფლებამოსილებათა ფუნქციური განაწილება, ძალაუფლების გამიჯვნის ელემენტთა ჭრილში გაანალიზდეს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებები და მახასიათებლები, განისაზღვროს პრეზიდენტის სტატუსი და მისი დანიშნულება მოქმედ სახელმწიფო მმართველობაში.

II. ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური კონცეფციიდან თანამედროვე იდეამდე

1. ძალაუფლების გამიჯვნის მონტესკიესეული კონცეფცია და მედისონის ნოვაცია

ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული ტრანსფორმაცია „ხელისუფლების დანაწილება“, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს, თუმცა აღსანიშნავია ის ტერმინოლოგიური უზუსტობა, რომელიც ამ იდეის საქართველოში დანერგვას მოჰყვა.⁶ ხელისუფლების დანაწილება წარმოუდგენელია, ხელისუფლება ყოველთვის ერთიანი და განუყოფელია. მართალია, ის ფიქციაა, თუმცა აღნიშნული არ გულისხმობს მისი შინაარსის, თავდაპირველი იდეის უგულებელყოფას. მონტესკიეს კონცეფცია არანაირად უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილებას, მისი თავდაპირველი სახელწოდებაც ფრანგულ ენაზე (ორიგინალში) „ძალაუფლების“ დანა-

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13; საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების“ მე-2 მუხლი.

⁶ იხ., გვეგნავა დ., ზოგიერთი ცნების მართებულობის საკითხისათვის ქართულ საკონსტიტუციო სამართალში, წიგნში: ზურაბ ახვლედიანი 80, თბილისი, 181-194.

წილებას, განცალკევებას, გამოჯვნას გულისხმობს (*Séparation des pouvoirs*)⁷.

ხსენებული პრინციპისათვის უმნიშვნელოვანესია, რომ ხელისუფლება იყოს ერთიანი, განუყოფელი და მის ერთადერთობას არანაირი საფრთხე არ შეექმნას. მართალია, ხელისუფლების სამი შტო არსებობს, თუმცა ეს სამ ხელისუფლებას არ გულისხმობს, არამედ ერთი ხელისუფლების სამ ფიქციურ მიმართულებას. შესაბამისად, ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიის ამოსავალი იდეა ხელისუფლების წარმოსახვით შტოთა შორის ძალაუფლების გამიჯვნა, მათთვის გარკვეული ძალაუფლების მინიჭებაა. აქვე აღსანიშნავია, რომ მცდარად არ უნდა იქნეს გაგებული თავად ძალაუფლების დანაწილება. მისი მიზანი არაა ხელისუფლების შტოთა ერთმანეთისგან იზოლაცია, განცალკევება, პირიქით, მისი ჭეშმარიტი მიზანი ძალაუფლების იმგვარი განაწილებაა თავად ხელისუფლების შიგნით, რომ არცერთ მათგანს გამორჩეული და რაც მთავარია, ერთპიროვნული უპირატესობა არ გააჩნდეს.

ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური თეორია სამ ძირითად ელემენტს მოიაზრებს: 1. ძალაუფლების ინსტიტუციური გამიჯვნა; 2. ძალაუფლების ფუნქციური გამიჯვნა და 3. შეკავება-გაწონასწორების სისტემა. ინსტიტუციური გამიჯვნის მიზანია, რომ კონკრეტული ორგანო ხელისუფლების ერთ, კონკრეტულ შტოს ინსტიტუციას წარმოადგენდეს. აღნიშნული ექსკლუზივია და არ შეიძლება ორგანოთა მიერ რამდენიმე ხელისუფლების წარმოდგენა. ინსტიტუციურთან ერთად, ძალზე აქტუალურია ფუნქციური გამიჯვნა, რომლის მიზანიც არა მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოთა ერთმანეთისგან გამიჯვნა, არამედ მათი უფლებამოსილებების, ფუნქციების ურთიერთგანცალკევებაცაა. მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლების ერთი შტოს ძალაუფლებისათვის დამახასიათებელი ფუნქციები მხოლოდ ამ შტოს მიკუთვნებულ ორგანოს ჰქონდეს და შესაბამის ფუნქციურ დატვირთვასაც ითავსებდეს.⁸

ჯერ კიდევ „კანონთა გონში“ გამოითქვა აზრი, რომ ფუნქციურად და ინსტიტუციურად ძალაუფლების გამიჯვნა არასაკმარისია, კინაიდან ხელისუფლება ერთიანი ორგანიზმია, ფიქციური წარმონაქმნი, ამიტომაც მისი შტოები არა ერთმანისგან განცალკევებული და მოწყვეტილი დამოუკიდებელი წარმონაქმნები, არამედ ერთი ორგანიზმის განუყოფელი შემადგენელი ორგანოები, ნაწილებია. მონტესკიესეული „ძალაუფლება უნ-

⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 22.

⁸ იხ., Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 108-116.

და აოკებდეს ძალაუფლებას“⁹ პრაქტიკაში შეერთებული შტატების შექმნით დაინერგა. მედიისონის მეცადინეობით კონსტიტუციაში ჩაიღო მექანიზმი, რომელმაც მთლიანად განსაზღვრა და სრულიად განსხვავებული მიმართულება დაუდგინა როგორც ამერიკის შეერთებული შტატების, ისე მთლიანად თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოთა სამართლებრივ წესრიგს, მოწყობას. ინსტიტუციური და ფუნქციური გამიჯვნა საკმარისი არ აღმოჩნდა, რათა უზრუნველყო სახელმწიფო ხელისუფლების დემოკრატიულობა და მყარი გარანტია შეექმნა ხელისუფლებათა მშვიდობიანი და მუდმივი ჩანაცვლებისათვის. ამიტომაც განვითარდა მონტესკიეს შეხედულება და შეიქმნა შეკავება-გაწონასწორების პრინციპი.

შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპი წარმოადგენს იმ უმთავრეს ელემენტს ძალაუფლების გამიჯვნის კონცეფციაში, რომელიც სახელმწიფოს თანამედროვე სახეს განსაზღვრავს. ფუნქციური და ინსტიტუციური გამიჯვნა, რა თქმა უნდა, არ ანაწევრებს ხელისუფლებას და არ ცდილობს მის ერთიანობას საფრთხე შეუქმნას, ეს წარმოუდგენელიც კია, რადგან ხელისუფლების თითოეული შტო დამოუკიდებლად არ არსებობს, ისინი ერთიანი სახელმწიფო მექანიზმის განუყოფელი ნაწილია და შესაბამისად, მუდმივად ზემოქმედებენ ერთმანეთზე. ეს განსაკუთრებით საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთმიმართებაზე შეიძლება ითქვას. სწორედ ამიტომაც შეკავებისა და გაწონასწორების იდეა იმის პრაქტიკულ იმპლემენტაციას უზრუნველყოფს, რომ ხელისუფლების თითოეულმა შტომ დააბალანსოს სხვა შტოს უფლებამოსილებები, სხვადასხვა დამცავი ბერკეტით უზრუნველყოს სხვა შტოების საკონსტიტუციო ჩარჩოებში მოქმედება. თანამედროვე სამართალში არავის სჯერა, რომ შტოთა ძალაუფლება ერთმანეთის ტოლია, რა თქმა უნდა, ისინი ურთიერთპროპორციულია, თუმცა არა თანასწორი. შტოთა ძალაუფლების პროპორციულობის დაცვა – აი, ეს არის ძალაუფლების გამიჯვნის თანამედროვე იდეის ამოსავალი წერტილი. მართალია, მედიისონისეულ იდეას შემდგომში კელზენისეული, სრულიად ახალი, მნიშვნელობითა და სტატუსით კი უნიკალური, საკონსტიტუციო სასამართლო დაემატა, თუმცა ამან არათუ გაამარტივა, არამედ სერიოზულად გაართულა სახელმწიფო მოწყობა. საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპულ მოდელებში საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები იქცნენ ძალაუფლების გამიჯვნის იმ აუცილებელ ელემენტად, რომელიც ასე სჭირდებოდა ამ სისტემას სრულყოფისა და განვითარებისათვის.

⁹ მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიის თარგმანი, თბილისი, 1994, 181.

2. ძალაუფლების გამიჯვნა, როგორც სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მსაზღვრელი

ზოგადად, თანამედროვე სამართალში კლასიკური ინსტიტუტები პირველყოფილი, პრიმიტიული სახით თითქმის აღარ მოიძებნება. ამის მიზეზი ბევრია, თუმცა უმთავრესი მაინც სამართლის დინამიკურობაში მდგომარეობს. თავად სამართლის იდეაა დინამიკური, მუდმივად ცვალებადი, განვითარებადი, მისთვის წარმოუდგენელია ერთსა და იმავე ადგილას დიდი ხნით შეყვანება. რა თქმა უნდა, ცვლილება ყოველთვის განვითარებას არ გულისხმობს, თუმცა მისი ფენომენი მაინც სრულიად განსაკუთრებულია. ანალოგიური პრინციპით, დღესდღეობით მხოლოდ რამდენიმე კლასიკური დემოკრატიის სახელმწიფოა თუ შემორჩა მმართველობის მოდელური ფორმითა და სისტემით, სახელმწიფოთა უმრავლესობა კი, რომლებმაც სწორედ მოდელური ვერსიების რეცეფცია განახორციელეს, თითოეული ასეთი მცდელობისას სრულიად ახალ, განსაკუთრებულ ელემენტს ამატებდნენ სახელმწიფო მოწყობას, რის შემდეგაც მათ პირველყოფილ სისტემასთან ავთენტურობაზე საუბარი სრულიად ზედმეტია.

სახელმწიფო მმართველობაზე საუბრისას ერთი რამ თამამად და დაზუსტებით შეიძლება ითქვას, – ნებისმიერ სახელმწიფოში ნებისმიერი მმართველობის ფორმა გაამართლებს, თუკი კანონმდებელი უზრუნველყოფს ძალაუფლების გამიჯვნის პრაქტიკულ იმპლემენტაციას და მისი ქმედითი, ეფექტური მოდელის დამკვიდრებას სახელმწიფოში. არა აქვს მნიშვნელობა საქმე მონარქიას ეხება თუ რესპუბლიკას, ან რესპუბლიკის ამა თუ იმ სახეს, თითოეული მათგანი ამართლებს და პრობლემა არ ექმნება ისეთ გარემოში, სადაც სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფილ შორეულ და არაადეკვატურ კონცეფციად არ რჩება.

ხელისუფლების შტოებს შორის სახელმწიფო ძალაუფლების მართებული და რაციონალური განაწილება, მათთვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება და რაც მთავარია, შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემის პრაქტიკული ინტეგრირება ისე, რომ არცერთი შტო გახდეს ძალაუფლების უზურპატორი, არის ის უმთავრესი პრინციპი, რომელიც მმართველობის მოდელთა რეცეფცირებისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

სამწუხაროდ, ქართულ სინამდვილეში პოპულარულია ამა თუ იმ მმართველობის მოდელის უპირატესობაზე საუბარი, სხვა მოდელის დაკნინების ხარჯზე, რაც რბილად რომ ითქვას, მეცნიერულობასა და დამაჯერებლობას მოკლებულია. ის ფაქტი, რომ საქართველოში კონკრეტულმა სახელმწიფო რეჟიმმა ვერ გაამართლა, მისი დამკვიდრების

დროს დაშვებული უდიდესი შეცდომების ბრალია. 1995 წლიდან დღემდე მმართველობის სამი მოდელი დაშვებულა, არ ღირს საუბარი 1991-1995 წლებზე, როდესაც იმდენად ქაოსურად და არარაციონალურად ხდებოდა მმართველობის მოდელთა ცვლილება, რომ მათზე ყურადღების გამახვილება ცალკე ნაშრომის თემად შეიძლება იქცეს.

1995-2004 წლებში საქართველოში საპრეზიდენტო მმართველობა მოქმედებდა, თუმცა შეუძლებელია საუბარი კლასიკურ საპრეზიდენტო მოდელზე. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მთავარი მიზანიც სწორედ ის იყო, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისას დაშვებული შეცდომები გამოეწვრებინათ. ანუ ის მმართველობა, რომელიც 2004 წლამდე არსებობდა, წუნდებულად, ნაკლოვანად ჩაითვა, თუმცა ეს არანაირად იძლევა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დაკნინების საშუალებას. მოდელი წარმატებით ამართლებს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, თუმცა, როგორც კი სამხრეთ ამერიკისა და აფრიკის იმ სახელმწიფოებმა, რომლებმა იგი გადაიღეს, შეცვალეს შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმები, რომლებიც ამ ფორმას დემოკრატიულად აქცევდა (პრეზიდენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების შეზღუდვა, პარლამენტის დათხოვნის აკრძალვა, საპარლამენტო კონტროლი და ა.შ.), ტიპური ავტორიტარიზმი მიიღეს¹⁰.

2004-2013 წლების ქართულ ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზეც იგივე ითქმის. ფრანგული მოდელი, რომელთან გაიგივების მცდელობაც ხშირად იყო, ღე გოლის გენიალური მოფიქრებაა, რომელშიც მას იუ-რისტთა ჯგუფი ეხმარებდა და უშუალოდ საფრანგეთისთვის შეიქმნა.¹¹ არავის ეპარება ეჭვი საფრანგეთის რესპუბლიკის დემოკრატიულობის ხარისხში, თუმცა მსგავსი მმართველობის არსებობას „იბრალებს“ რუსეთის ფედერაცია, აზერბაიჯანი, ყაზახეთი და ძალიან ბევრი „საეჭვოდ დემოკრატიული“ სახელმწიფო. რა თქმა უნდა, აქაც მსგავსი პრობლემაა. მოხდა სახელმწიფო რეჟიმის ფორმალური ნიშნების გადატანა, თუმცა ძალაუფლების გამიჯვნის უმთავრესი ელემენტები შეგნებულად ყურადღების მიღმა დარჩა, რამაც სრულებით შეცვალა პირვანდელი, ფრანგული მოდელი.

შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე მსოფლიოში მმართველობის რამდენიმე ათეული ფორმაა თავისებური ვარიაციებით, რა თქმა უნდა, მათი სათავე კლასიკური მოდელებიდან იღებს, თუმცა წლების განმავლობაში

¹⁰ გეგენაჟა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 93.

¹¹ იხ., კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997.

განსხვავებულმა მიდგომებმა, სასამართლო და პოლიტიკურმა პრაქტიკამ იმდენად შეცვალა თითოეული მათგანი, რომ შეუძლებელია საუბარი რომელიმე მოდელის ერთადერთობასა და უცდომელობაზე, თუმცა უცვლელია მთავარი პრინციპი, რომელიც ყოველთვის განაპირობებდა ამა თუ იმ სახელმწიფო მმართველობის შეფასებას, – ძალაუფლების გამიჯვნა შეკავება-გაწონასწოების პრინციპით. სწორედ ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს, თუ რა მმართველობაა სახელმწიფოში და სრულებით არარელევანტურია, რა წერია ფორმალურად კონსტიტუციასა თუ კანონმდებლობაში, უმთავრესია, როგორც ხდება მისი აღსრულება. ძალაუფლების გამიჯვნა ის უმთავრესი კრიტერიუმი, რომლითაც ნებისმიერ სახელმწიფოში შესაძლებელია მმართველობის ჯეროვანი, რაციონალური და ადეკვატური შეფასება, იგი არის საშუალება, რომლითაც ყველაზე ეფექტურად ხდება რეჟიმის დემოკრატიულობის ხარისხის განსაზღვრა.

III. ძალაუფლების გამიჯვნა ქართულად

1. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

2004 წელს, როდესაც საქართველოს პარლამენტი ფართომასშტაბიანი ცვლილებებისთვის ემზადებოდა, ვენეციის კომისია და ექსპერტები აფრთხილებდნენ საქართველოს ხელისუფლებას, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი ვერანაირად იქნებოდა გრძელვადიან მოქმედებაზე გათვლილი და იგი შეიძლებოდა მხოლოდ დროებით, 6-7 წელზე გათვლილ მექანიზმად ყოფილიყო მოაზრებული.¹² განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საქართველო ფრანგული მოდელის მსგავს მმართველობაზე გადავიდა, თუმცა მიღებული სახელმწიფო რეჟიმი, მხოლოდ მისთვის სახელის დარქმევითაა ჰგავდა ფრანგულს. შეიძლება ითქვას, იგი ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის უნიკალური, ქართული ვარიანტია იყო.

2009 წელს სახელმწიფოში არსებული დაძაბული პოლიტიკური მდგომარეობის განსამუხტად, საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც უნდა მოემზადებინა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი. პარადოქსული იყო ამ

¹² იხ., ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალური ღონეზე: ბალანსი მის განმტოვებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005.

კომისიის საქმიანობის მიზანი, მას უნდა შეექმნა ისეთი ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების შტოთა შორის ძალაუფლების დაბალანსებასა და უფლებამოსილებების რაციონალურად განაწილებას. პარადოქსულობა კი სწორედ იმაში მდგომარეობდა, რომ ანალოგიური მიზნით შევიდა ცვლილებები საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 წელსაც.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა, ვენეციის კომისიის არასახარბიელო დასკვნისა და სამართლებრივი საზოგადოების წარმომადგენელთა დიდი ნაწილის არცთუ დადებითი შეფასებების მიუხედავად, მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რომელიც სრული მოცულობით 2013 წლის 17 ნოემბრიდან ამოქმედდა. კონსტიტუციურმა კანონმა მნიშვნელოვნად შეცვალა კონსტიტუციის სახელმწიფო მოწყობის დებულებები, რამაც მმართველობის ფორმის ფაქტობრივი ცვლილებაც განაპირობა. თუკი 2013 წლის 17 ნოემბრამდე საქართველო ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის საპარლამენტო-საპრეზიდენტოს ტიპს განეკუთვნებოდა, 17 ნოემბრიდან იგი უკვე ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრემიერი-პრეზიდენტთა ერთად ტიპს განეკუთვნება, რომელსაც ევროპულ კონსტიტუციონალიზმში ხშირად ნახევრად-საპარლამენტო რესპუბლიკას, ან როგორც ვენეციის კომისია უწოდებს, მცირედ საპრეზიდენტო რესპუბლიკას ეძახიან¹³.

ახალმა საკონსტიტუციო სინამდვილემ მნიშვნელოვანი ვნებათაღელვა გამოიწვია, რადგანაც არსებითად შეიცვალა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებები და საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტატუსი: პრეზიდენტი ჩამოშორდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ იქცა, თუმცა მისი სამართლებრივი სტატუსის ნაწილი მის თავმჯდომარეს – პრემიერ-მინისტრს გაუყო, რომელმაც ფუნქციურად პრეზიდენტის ძველი უფლებამოსილებების ნაწილი შეითავსა, ხოლო პარლამენტმა, რომლის უფლებამოსილებების ზრდაც დიდწილად მმართველობის პრობლემათა მოგვარების გამოცდილი საშუალებაა, არათუ უფლებამოსილებები გაიზარდა, არამედ ძლიერ მთავრობასა და პრემიერ-მინისტრზე კონტროლის ის ნომინალური მექანიზმები დაკარგა, რაც მანამდე ჰქონდა, თუმცა მისი დათხოვნის სამართლებრივი შესაძლებლობა ორ შემთხვევაზე დავიდა, რაც არითმეტიკულად ბეწინვალეა, თუმცა შინაარსობრივად ორივე შემთხვევა ისეთ

¹³ იხ., Final opinion CDL-AD(2010)028 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.

ინსტიტუტს უკავშირდება, რომ იდეურად პარლამენტის სტატუსი ამან კიდევ უფრო შელახა.

მსგავს სამართლებრივ გარემოში არის საქართველო ახლაც, შესაბამისად, კვლავაც აქტუალურია ძალაუფლების გამიჯვნის მოქმედი მოდელის შინაარსისა და ეფექტურობის საკითხი. ის მიზანი, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებებს ჰქონდა, არათუ ვერ განხორციელდა, არამედ კონსტიტუციის დებულებათა ახალმა რედაქციამ კიდევ უფრო გაამძაფრა და დაამძიმა შეკავება-გაწონასწორების სისტემის პრობლემები და ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის ეფექტურობა.

2. უნდობლობის „კონსტრუქციული“ ვოტუმი: პარლამენტი „აკონტროლებს“ მთავრობას

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას უკავშირდება. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შეიცვალა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი და დამკვიდრდა ე.წ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ეს უკანასკნელი საკონსტიტუციო კრიზისების პრევენციის ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ და ქმედით მექანიზმადაა მიჩნეული, რადგანაც იგი, „ერთი მხრივ, უნდობლობას და მეორე მხრივ, ნდობას ისე უპირისპირებს ერთმანეთს საბოლოო ჯამში ნდობის სასარგებლოდ, რომ ადგილი არა აქვს ვაკუუმის წარმოქმნას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში“¹⁴.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მოწესრიგებას ჯერ კიდევ ჩანასახშივე, მისი კანონპროექტის სახით არსებობისას გამოუჩნდა ძალიან ბევრი კრიტიკოსი,¹⁵ რაც ობიექტურ თუ სუბიექტურ მიზეზთა გამო იყო განპირობებული.¹⁶ ბერლინის კონფერენციაზე სამ ძირითად პრობლემას გაესვა ხაზი: 1. პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; 2. ვადები და

¹⁴ მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 117.

¹⁵ იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010, 21.

¹⁶ იხ., დავითური გ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში; ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში; კრებულში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012.

3. ქვორუმი.¹⁷ ამ სამ პრობლემას შეიძლება დაემატოს პრეზიდენტის უპრეცედენტოდ აქტიური მონაწილეობა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის გამოყენებაში, რომელიც არა უბრალოდ დამატებითი საშუალება, არამედ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციული სისტემისგან ქართული მოდელის სუბსტანციურად განმასხვავებელი ნიშანია.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას ქართულ სინამდვილეში სჭირდება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ის ინიცირება, რის შემდეგაც საკითხი გადის კენჭისყრაზე¹⁸. იმ სახელმწიფოებში, სადაც ეს მოდელი მოქმედებს, მსგავსი დამატებითი კენჭისყრა არაა დადგენილი.¹⁹ ამ შემთხვევაში პროცედურა მნიშვნელოვნად გართულებულია და ემატება ერთი კენჭისყრა. აღნიშნული მწვავედ გააკრიტიკა ვენეციის კომისიამაც, რომლის რეკომენდაციით, მიზანშეწონილია მხოლოდ ერთი კენჭისყრის პროცედურის არსებობა²⁰.

ვადები უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის ერთ-ერთ ყველა სუსტ ადგილად მიიჩნევა.²¹ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი იმდენად დიდ ვადებს აწესებს, რომ მექანიზმი, რომელიც კრიზისების ყველაზე ეფექტური და სწრაფი გადაწყვეტის გზად მიიჩნევა, ფაქტობრივად, თავად ხდება პოლიტიკური კრიზისის გამომწვევი, არაადეკვატურად ხანგრძლივი ვადებითა და გაწეილი პროცედურებით.

ქართულ მოდელში, იდეალურ შემთხვევაში, უნდობლობის პროცედურა სრულდება 40-55 დღეში²², ხოლო პრობლემებისა და პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის შეუთანხმებლობისას, შესაძლოა პროცედურამ სამ თვეზე მეტხანს გასტანოს (შემდეგი გაგრძელების პერსპექტივით), რაც სრულიად გაუმართლებელია. რადიკალურად განსხვავდება გერმანიის, ესპანეთის, საბერძნეთისა და სხვ. მაგალითები, სადაც პროცედურის მაქსიმალური ხანგრძლივობა „ციფროვან ნიშნულს არ სცილდება“²³. თავად ამ

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ ბერლინის კონფერენციის შემაჯამებელი ანგარიში, მომზადებულია ვ. ბაბეკის მიერ, ბერლინი, 14-16 ივლისი, 2010, 10.

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁹ მაგ., Basic law of the Federal Republic of Germany, Art. 67.

²⁰ Final opinion CDL-AD(2010)028 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, 12.

²¹ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევ“, №1-2(3-4), 2012, 193.

²² საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

²³ დავითური გ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართა-

მექანიზმის სამშობლოში, გერმანიაში, პროცედურა 48 საათი გრძელდება²⁴. „გადა პრემიერ-მინისტრს აძლევს შესაძლებლობას, მერკანტილური გარიგებების წყალობით შეინარჩუნოს საკუთარი პოსტი. კონსტიტუცია ამგვარი შესაძლებლობის თავიდან აცილებას და არა მის წახალისებას უნდა უზრუნველყოფდეს.“²⁵ შეიძლება ითქვას, რომ „ამაზე ხანგრძლივი ვადები არ განისაზღვრება არც ერთი ტრადიციული დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციით“²⁶.

ზოგადად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის აღდგრისათვის აუცილებელი კვორუმი პარლამენტის შემადგენლობის ერთი მეზუთედიდან ერთ მეოთხედამდე მერყეობს.²⁷ საქართველოს შემთხვევაში საკითხის დასმას სიითი შემადგენლობის 2/5, ხოლო აღძვრას – აბსოლუტური უმრავლესობა სჭირდება²⁸. ასეთი მაღალი კვორუმი არცერთ სხვა სახელმწიფოში არაა, შეიძლება ითქვას, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საკითხის დასმას უპრეცედენტოდ მაღალი ხმათა რაოდენობა სჭირდება, რომელსაც მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმი არ იცნობს²⁹.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლი გარეგანი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმია,³⁰ შესაბამისად, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დადგენა ექსკლუზიურად პარლამენტის უფლებამოსილებაა, რომელსაც იგი სუბიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით იყენებს.³¹ უნდობლობის მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯვნის მექანიზმში სერიოზული ბერკეტია, რომელიც მთავრობას აიძულებს, მუდმივად ფორმაში იყოს და პარლამენტის მოთხოვნებს სერიოზულად მოეკიდოს. მიუხედავად ამისა, უნდობლობის ქართულ მოდელში ჩართულია პრეზიდენტიც, რომელიც აღჭურვილია ვეტოს დადების უფლება-

ლი, წ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგნავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 179.

²⁴ იხ., Basic Law of the Federal Republic of Germany, Art. 67(2).

²⁵ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 7.

²⁶ იქვე.

²⁷ Tanchev E., Parliamentarism Rationalized, East European Constitutional Review, Vol.2, No.1, 1993, 33-34.

²⁸ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁹ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 7.

³⁰ მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 43.

³¹ იქვე, 44.

მოსილებით, თუკი არ ეთანხმება პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას. უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის პროცედურაზე პრეზიდენტის ვეტოს „დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ანალოგი არ მოეძებნება“³². პრეზიდენტი უნდა იბოჭებოდეს პარლამენტის გადაწყვეტილებით, მას არ უნდა გააჩნდეს რაიმე დისკრეციის შესაძლებლობა³³. პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტს პრეზიდენტის გადაწყვეტილების დასაძლევად სიითი შემადგენლობის 3/5 მაინც სჭირდება³⁴. ეს მაშინ, როცა მთავრობის ნდობა-უნდობლობისათვის საგაღებულო ქვორუმი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობას შეადგენს. ამ შემთხვევაში ლომატური შეუსაბამობა თვალშისაცემია: თუკი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება ხმათა უბრალო უმრავლესობით ხდება, მისთვის უნდობლობის გამოცხადებასა და პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვას სიითი შემადგენლობის 3/5-ის მხარდაჭერა არ უნდა სჭირდებოდეს³⁵.

პრეზიდენტის ვეტოს დაუძლევლობა, შესაძლოა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი გახდეს.³⁶ აღნიშნული ვენეციის კომისიის მწვავე კრიტიკის საფუძველი გახდა.³⁷ პრეზიდენტის უფლებამოსილება, დაითხოვოს პარლამენტი უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის გამოყენების პროცესში, სრულიად არ შეესაბამება ამ ინსტიტუტის სამართლებრივ სტანდარტებს.³⁸ „აღნიშნული წესი არა მხოლოდ პრეზიდენტს ანიჭებს მეტისმეტად დიდ უფლებამოსილებას და ასუსტებს პარ-

³² კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 8. იხ. ციტირება: ბაბუკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010.

³³ კონსტიტუციული ვოტუმის გამოყენებისას, თუკი ბუნდესტაგი მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტი ვალდებულია გადააყენოს მთავრობა, მსგავსია მთავრობის ჩანაცვლების შემთხვევაშიც. იხ., მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 116.

³⁴ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

³⁵ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 8.

³⁶ Final opinion CDL-AD(2010)028 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, 12.

³⁷ იხ., იქვე.

³⁸ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შენიშვნები და წინადადებები საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 2010 წლის 20 ივლისს ინიცირებულ კონსტიტუციის კანონის პროექტთა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“ დაკავშირებით, თბილისი, 2010, 17.

ლაშქრის ძალაუფლებას, არამედ ამცირებს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ხარისხს, რომელიც ახალი სისტემის ქვაკუთხედს უნდა წარმოადგენდეს³⁹.

სამწუხაროდ, უნდობლობის ქართულ მოდელში სრულიად დარღვეულია ყველა ის ელემენტი, რომელიც ამ მოდელს რეალურად ეფექტურს ქმნის. მისი, როგორც შეკავება-გაწონასწორების ერთ-ერთი საშუალების ფუნქციურობა მთლიანად დაკარგულია. რა თქმა უნდა, ზოგადად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებამდე პარლამენტს გაცილებით მეტი ფიქრი და აწონ-დაწონვა უწევს, რათა საკუთარი თავი არ ჩაიგდოს მომავალში საფრთხეში⁴⁰ და არ მოახდინოს საკუთარი დათხოვნის პროვოცირება. თუმცა ეს ყოველივე იმითაა განპირობებული, რომ უნდობლობა არ იქნეს გამოყენებული პოლიტიკური ანგარიშსწორების მიზნით ან სახელმწიფოსთვის საზიანოდ. „არამყარი პარტიული სისტემის პირობებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არის ის მექანიზმი, რომელიც ანეიტრალებს პარლამენტში მთავრობის კონკრეტული არაპოპულარული ნაბიჯით გამოწვეულ ემოციებს და ამით იცავს სახელმწიფო მექანიზმს მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან“⁴¹.

პარლამენტი პოლიტიკურ პარტიათა შეთანხმებისა და თანამშრომლობის ორგანოდ მოიაზრება⁴², შესაბამისად, იგი არ უნდა იქცეს სახელმწიფოში კრიზისების შექმნელ დაწესებულებად, რომლის კონკრეტულ ნაბიჯებსაც შეუძლიათ სახელმწიფოს განვითარებაზე პირდაპირი გავლენის მოხდენა. ძალაუფლების გამიჯვნის მხრივ, მართალია, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება არ უნდა იყოს მარტივი პროცედურა, რათა სახელმწიფოში არასტაბილურობა და მთავრობათა ხშირი ცვლილება არ მოხდეს და ეს,

³⁹ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 9. იხ. ციტირება: Final opinion CDL-AD(2010)028 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, 12.

⁴⁰ თორდია გ., ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №3, 2011, 51.

⁴¹ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალური დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 28.

⁴² Sir Parliamt G., What is Parliament for?, New Zealand Law Journal, December 2011, 379.

რასაკვირველია, გამართლებულია⁴³, თუმცა იგი არ უნდა იყოს იმდენად რთული, რომ პრაქტიკაში მისი განხორციელება წარმოუდგენლად ისახებოდეს.

საპარლამენტო კონტროლის ექსკლუზივი, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთ-ერთი უმთავრესი ბერკეტია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ, საქართველოს კონსტიტუციის მიერ დადგენილი მოწესრიგებით, დამოკლეს მახვილით ჰკიდია პარლამენტის თავზე. ერთი მხრივ, პროცედურული წინააღმდეგობები იმ დონისაა, რომ პრაქტიკულად უნდობლობის გამოცხადება არარეალურია, ხოლო თუკი პარლამენტში მთავრობის მოწინააღმდეგეები უმრავლესობას შეადგენენ, მაგრამ არა იმდენს, რომ პრეზიდენტის ვეტო დაძლიონ, პარლამენტმა შეიძლება საკუთარ თავს განაჩენი გამოუტანოს. მსგავსი მოწესრიგება არც დემოკრატიულია და არც რაციონალური, იგი ეწინააღმდეგება ხელისუფლების შტოთა ურთიერთკონტროლსა და შეკავებას, რაც ძალაუფლების ერთ შტოში კონცენტრაციის პრევენციის საფუძველია.

3. სიმბოლური პრეზიდენტი არასიმბოლური უფლებამოსილებებით

3.1. ნეიტრალური არბიტრი(!)

საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი მუდმივად განხილვის თემაა. ამას, ერთი მხრივ, თავად პრეზიდენტის თანამდებობაზე არჩეულ პირთა პიროვნებები, მეორე მხრივ კი, მათი პოლიტიკური გუნდების მიერ შემუშავებული საკონსტიტუციო დებულებები განაპირობებდა. მიუხედავად იმისა, რომ 1995-2013 წლებში საქართველომ მმართველობის ორი სხვადასხვა მოდელი მოირგო, პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ განსაკუთრებული ყურადღება და აჟიოტაჟი არ დამცხრალა. 2004 წელს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კიდევ უფრო ძლიერმა პრეზიდენტმა შეცვალა. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე საქართველოს მეოთხე პრეზიდენტი იქნა არჩეული. თავად არჩევნებმა და პრეზიდენტის

⁴³ მაგ., გერმანიაში უნდობლობის პროცედურას ორჯერ მიმართეს: 1972 წელს ვილი ბრანდტის წინააღმდეგ ბუნდესტაგის მცდელობა უშედეგოდ დასრულდა, თუმცა 1982 წელს ფედერალური კანცლერი შმიდტი კოლმა ჩაანაცვლა. იხ., მელ-ქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 117; Introduction to German Law, Edited by Ebke W. F. and Finkin M. W., Kluwer Law International, 1996, 61.

პიროვნებამ მნიშვნელოვნად შეცვალა საზოგადოების დამოკიდებულება სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტისადმი.

სამწუხაროდ, ქართული საზოგადოება მიჩვეულია უფლებამოსილებათა უძლიერესი არსენალით აღჭურვილ, მესიანისტური საბურვლით მოსილ სახელმწიფო მეთაურებს, რომელთა ერთ სიტყვაზე მთელი სახელმწიფო სისტემა იცვლება. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ კი, საქართველოს პრეზიდენტს უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შეეკვეცა და პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად ტიპის სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი კომპეტენციებით შემოიფარგლა. პრობლემაც სწორედ იმაშია, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არც თუ ისე მცირეა, თუმცა, არც ისე დიდი, როგორც საზოგადოების უმრავლესობას, ინერციით დღემდე უნდა, სჯეროდეს.

საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი უპირველესად სწორედ სახელმწიფო მეთაურის გაზრდილი უფლებამოსილებების შეკვეცა იყო. ივარაუდებოდა, რომ სახელმწიფო მეთაურს ნომინალური ფუნქციები დარჩებოდა და მისი მთავარი დანიშნულება ნეიტრალურ არბიტრად ყოფნა იქნებოდა. რა თქმა უნდა, ძალიან ბევრი რამ პრეზიდენტის კომპეტენციიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა, თუმცა მას დარჩა მნიშვნელოვანი ბერკეტები, რომელთა გამოისობით სახელმწიფოს მეთაური არა მხოლოდ ნომინალური სახელმწიფო მეთაური და კონფლიქტების გამმუხტველი პირი, არამედ სახელმწიფო პოლიტიკის აქტიური გამტარებელიცაა.

პრეზიდენტი კვლავაც თავმჯდომარეობს საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს, რომლის ფუნქციებიც და საკონსტიტუციო სტატუსიც საქართველოს კონსტიტუციითაა უზრუნველყოფილი. იგი ნიშნავს გენერალური შტაბის უფროსს, სარდლებს, ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას. სახელმწიფო მეთაურის *ex officio* მთავარსარდლობა არა უბრალო ფორმალურია, არამედ შინაარსობრივად დატვირთული და მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მომცველი სტატუსია. გარდა ამისა, საქართველოს პრეზიდენტის საქართველოს წარმომადგენს მესამე პირებთან ურთიერთობებში, იგი აქტიურად მონაწილეობს ელჩების დანიშვნისა და წარმომადგენელთა მიღების საქმეში.

საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც ნეიტრალური არბიტრის, სამართლებრივი ფიქცია სრულებით ცამტვერდება მთავრობის უნდობლობის პროცედურაში ვეტოს უფლებამოსილებით, რომელიც არათუ პრეზიდენტის დისკრეტია, არამედ ერთგვარი ვალდებულებაცაა. სახელმწიფო მეთაურს უწევს უკიდურესად დაძაბულ და კრიტიკულ სიტუაციაში, ფაქტობრივად, სახელმწიფო პარლამენტის გარეშე დატოვოს, როდესაც ეს უკანასკნელი მისთვის მინიჭებული ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს.

3.2. პრეზიდენტის ვეტო v. „თოხი“

ქართული სამართლებრივი კულტურა განვითარების უკიდურესად დაბალ საფეხურზეა, რაც საქართველოს საბჭოური წარსულითა და საუკუნეების განმავლობაში დამოუკიდებელი სამართლებრივი ცნობიერების არარსებობითაა განპირობებული. სამწუხაროდ, ამ მხრივ, განვითარება არც XX საუკუნის მიწურულს, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ დაძრულა. სამართლებრივი კულტურა არა მხოლოდ ზოგადთეორიული ცნება, არამედ კანონმდებლობასა და თუ სამართლის პრაქტიკაზე ზემოქმედი რეალური კატეგორიაა. სწორედ ამის გამო საქართველოს კონსტიტუციის ნებისმიერი ცვლილება თუ სახელმწიფო მართვა-გამგეობის სისტემაში ძირეული ძვრა უფრო მეტად ყურმოკრულ, ზედაპირულ ხასიათს ატარებს საზოგადოებისთვის, ყოველთვის თავს არიდებენ ცვლილებათა ანალიზსა და სიღრმისეულ აღქმას. ამაში ღომის წვლილი იმ პოლიტიკოსებს მიუძღვით, რომლებიც კონკრეტული საკონსტიტუციო ცვლილებების სულისჩამდგმელები ან პირიქით, მოწინააღმდეგეები არიან. ისინი ცდილობენ კონსტიტუციის ახალი რედაქცია თავიანთი პოლიტიკური დივიდენდების მისაღებად გამოიყენონ.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ პრეზიდენტის ინსტიტუტმა სერიოზული ტრანსფორმაცია განიცადა, თუმცა საზოგადოების დიდმა ნაწილმა, რომელიც პრეზიდენტის, როგორც პატრიარქის, სახალხო ბელადისა და წინამძღოლის ვიზუალიზაციას იყო მიჩვეული, ბოლომდე ვერ ირწმუნა მისი უფლებრივი დამცრობა. პრეზიდენტის შესუსტებული როლი ვიწროპოლიტიკურ პროცესებსა და სახელმწიფოს მართვა-გამგეობაში მონაწილეობისგან თავის შეკავება საზოგადოების დიდმა ნაწილმა პრეზიდენტ მარგველაშვილის პოლიტიკურ სისუსტედ მიიჩნია. სინამდვილეში, პოლიტიკური პროცესების გათვალისწინებით, იგი გაცილებით მეტად აქტიური აღმოჩნდა, ვიდრე საქართველოს მოქმედი მმართველობის მოდელში სახელმწიფო მეთაურს მოეთხოვება. სამწუხაროდ, ქართული საზოგადოება კვლავაც მესიანისტური იდეოლოგიის პრაქტიკულ გამყარებას აგრძელებს. მისი მხრიდან პრეზიდენტის გააქტიურებისკენ მოწოდება ფაქტობრივი დაკვეთაა, რომელიც პრაქტიკულად და სამართლებრივად სრულებით გამორიცხულია.

გარკვეული პოლიტიკური ძალები ამ ვითარებას სათავისოდ იყენებენ და მიზანმიმართულად ცდილობენ პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისკრედიტაციას, რაც საბოლოო ჯამში, მთელ სახელმწიფოებრივ აპარატსა და მის ინსტიტუციურ წესრიგს მიაყენებს გამოუსწორებელ ზიანს. ამ ვითარებაში პრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალიდან ორი მძლავრი

იარაღის ამოქმედება შეიძლება. მათგან ერთი სამართლებრივი მექანიზმია პოლიტიკური კონტექსტით, ხოლო მეორე – წმინდა პოლიტიკური. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფოს თანამდებობის პირი, რომელსაც უფრო მეტი ლეგიტიმაცია ექნება, ვიდრე საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც უშუალოდ მთელი მოსახლეობის (ამომრჩევლის) მიერ აირჩევა პირდაპირი და საერთო, სახალხო არჩევნების გზით. სრულებით მეორეხარისხოვანია ის გარემოება, როგორი სოციალური ფონი განაპირობებდა პრეზიდენტად კონკრეტული თანამდებობის პირის არჩევას, მთავარია მისი სტატუსი და სამართლებრივი მახასიათებლები, – იგი ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერაა არჩეული და ლეგიტიმაციას უშუალოდ ხალხისგან იღებს. ლეგიტიმაცია კი, ლეგალურობისგან განსხვავებით, ამომრჩევლებსა და მათ მიერ გაცემულ მანდატს უკავშირდება. ლეგიტიმაციით მანიპულირება იმდენად სახიფათოა, რომ ამ პოლიტიკური მექანიზმის გამოყენება მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევებში დაიშვება, ამასთან, მისი გამოყენებისას გასათვალისწინებელია იმ პერიოდისათვის პრეზიდენტის რეიტინგი.

პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად ტიპის ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმაციაში სახელმწიფო მეთაურის მძლავრ სამართლებრივ იარაღად ვეტოს ინსტიტუტი მოიაზრება. რა თქმა უნდა, პოლიტიკურობა არც ვეტოს აკლია, თუმცა იგი, უპირველესად, მაინც სამართლებრივი საშუალებაა. საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტს აღჭურავს უფლებამოსილებით, განსხვავებული პოზიციების არსებობის შემთხვევაში მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს კანონპროექტი პარლამენტს, რომელსაც ორი გზა აქვს – დაეთანხმოს შენიშვნებს ან არ გაიზიაროს ისინი.⁴⁴ ორივე შემთხვევაში ვეტო შეკავებისა და გაწონასწორების ერთ-ერთ საკვანძო საშუალებად მოიაზრება, რომელიც თავის პოლიტიკურ ეფექტიანობას გრძელვადიან პერსპექტივაში აუცილებლად გამოავლენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ უარი კანონპროექტის ხელის მოწერაზე უნდა იყოს დასაბუთებული სამართლებრივი თვალსაზრისით. ვეტოს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ისიც ხაზს უსვამს, რომ მის დასაძლევად საჭიროა უფრო მაღალი კვორუმი, ვიდრე კონკრეტული კანონპროექტის მისაღებად (გამონაკლისია მხოლოდ კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც ისედაც მაღალ კვორუმს – სრული შემადგენლობის 3/4-ს ითვალისწინებს)⁴⁵.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში პრეზიდენტმა ვეტო სულ რამდენჯერმე გამოიყენა. ზოგადად, სამხრეთ კავკასიის სახ-

⁴⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴⁵ იქვე, მე-4 პუნქტი.

ელმწიფოთა სპეციფიკიდან გამომდინარე, ვეტო უფრო სიმბოლური მექანიზმია, ვიდრე პრაქტიკული,⁴⁶ რადგანაც ბოლო 20 წლის განმავლობაში ამ სახელმწიფოებში პრეზიდენტი მმართველი პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენელი იყო და პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონპროექტზე ვეტოს დადება, როდესაც პირდაპირ მისი მიღების პრევენციის განხორციელება შეუძლია, დროის ფუჭი ხარჯვაა.

პრეზიდენტ სააკაშვილის დროს სახელმწიფოს მეთაურმა რამდენჯერმე მიმართა ვეტოს მექანიზმს, თუმცა, მათ „მოტივირებულ შენიშვნებს“ ნაკლებად დაარქმევს ობიექტური ადამიანი, რადგანაც დოკუმენტების გაცნობის შემდეგ უფრო მეტად ამ მექანიზმის პოლიტიკურობის განცდა იქმნება. აღნიშნული ვეტოები პარლამენტის მიერ დაძლეულ იქნა და კანონპროექტები კანონებად იქნა ამოქმედებული.

პრეზიდენტ მარგველაშვილის შემთხვევაში ვეტო ორჯერ იქნა გამოყენებული და ორივეჯერ კანონპროექტს ერთი და იგივე თემატიკა ჰქონდა. ერთ შემთხვევაში პარლამენტმა გაითვალისწინა პრეზიდენტის შენიშვნები, ხოლო მეორე შემთხვევაში – დაძლია, თუმცა პრეზიდენტმა არ გააჭიანურა კანონპროექტის პროშულგაციის პროცედურა სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე. ამ ვეტოების შემთხვევა განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია, რადგანაც სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, რომელშიც ისინი იქნა გამოყენებული არ შეცვლილა, შესაბამისად, მათი გაანალიზების შედეგად შეიძლება ისეთი დასკვნების გაკეთება, რომლებიც სახელმწიფოსათვის რელევანტური იქნება.

პრეზიდენტ მარგველაშვილის პირველი ვეტო განსაკუთრებული მნიშვნელობის კანონპროექტის მიმართ იქნა გამოყენებული, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზნით პრევენციული ფარული მიყურადების კანონმდებლობის შექმნის მეორეჯერ გადავადებას გულისხმობდა. კანონპროექტის განხილვა სერიოზული საზოგადოებრივი ვენებათაღელვის ფონზე მიმდინარეობდა. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტმა ერთადერთი ადეკვატური ნაბიჯი გადადგა და შეასრულა ამომრჩეველის პირდაპირი დაკვეთა – ვეტო დაადო კანონპროექტს. ამასთან, შემჭიდროვებული ვადების გამო, პარლამენტი, ფაქტობრივად, იძულებული აღმოჩნდა გაეზიარებინა პრეზიდენტის შენიშვნები. განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია თავად შენიშვნების სამართლებრივი მხარე. პირველად აღინიშნა შემთხვევა, როდესაც ვეტო გამართული იყო სამართლებრივი თვალსაზრისით, თითოეული

⁴⁶ იხ., ნაკაშიძე მ., ელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 88-93.

შენიშვნა კი არგუმენტირებული და თეორიული თუ პრაქტიკული ასპექტებით გამყარებული. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისათვის გადაგზავნილ დოკუმენტში მოხმობილი იყო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა, ზოგადთეორიული, დოქტრინული ხასიათის მოსაზრებები და ა.შ.⁴⁷ ეს ფაქტი მომავალშიც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ვეტოს გამოყენებისას მის შინაარსობრივ მხარესა და მისი ტექსტის კვალიფიციურობას.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა განსაკუთრებული კრიტიკა და შეიძლება ითქვას „რისხვაც“ კი დაიშინა პრეზიდენტის განმეორებითმა ვეტომ. საპარლამენტო უმრავლესობის ზოგიერთმა წევრმა საოცრად „დახვეწილი“ და პოლიტიკურად კორექტული ლოგიკური ხაზი გაავლო პრეზიდენტის ვეტოსა და თოხს შორის.⁴⁸ ამის მიზეზი ზოგიერთისთვის ჯერარნახული წინააღმდეგობის ხარისხი იყო. ამასთან, წინააღმდეგობა წმინდა სამართლებრივ და საკონსტიტუციო ხასიათს ატარებდა, თუმცა ბრძოლების პოლიტიკურ და სამართლებრივ ჭრილში გამართვას მიუჩვეველმა პოლიტიკურმა ელიტამ ეს უფრო „პირადულ კაპრიზად“ აღიქვა, ვიდრე შინაარსობრივ და სიღრმისეულ პოლიტიკურ დისკუსიად.

სამწუხაროდ, სახელმწიფო აპარატის დიდ ნაწილსა და პოლიტიკურ ასპარეზზე არსებულ პირთა უმრავლესობას გააზრებული არა აქვს არათუ ვეტოს, არამედ სახელმწიფო ინსტიტუტთა დანიშნულება და ჭეშმარიტი არსი. პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილების დაკნინებით მოხსენიება იმის გამო, რომ შეგიძლია პარლამენტში მისი დაძლევა, არასერიოზულია. ვეტოს გამოყენება იმისთვის არ ხდება, რომ კანონპროექტის ამოქმედება რამდენიმე დღით გადაავადოს, მისი დანიშნულება გაცილებით მაღალია, იგი სრულიად აბსტრაქტიზებული უნდა იყოს კონკრეტული, ვიწროპოლიტიკური ბრძოლებისგან. ვეტოს მთავარი დანიშნულება პოლიტიკური პროცესების გარკვეულწილად შენელებაა, რათა ამ პროცესების მოქმედი გმირები დაფიქრდნენ მათ ქმედებათა სამართლებრივ შედეგებზე, განიხილონ პრობლემა საერთო-სახელმწიფოებრივ სივრცით ჭრილში. მხოლოდ განვითარებულ და კულტურულად მაღალ საფეხურზე მდგომი საზოგადოება გრძნობს პასუხისმგებლობას სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების მიმართ. შიშველი ძალით მოქმედება კი

⁴⁷ <<https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/Documents/LegalActs?p=9158&i=1>> [20.12.2014]

⁴⁸ იხ., <<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/307329-davith-saganelidze-veto-thokhi-ar-aris-roca-mogekhaliseba-adamians-ise-urtya.html?ar=A>> [20.12.2014]

განუვითარებელი, არაპროგრესული და ტოტალიტარიზმის (ან პოსტტოტალიტარიზმის) დამახასიათებელი ნიშანია. აშშ-ში, თუკი პრეზიდენტი გამოიყენებს ვეტოს უფლებამოსილებას, ეს უდიდესი პოლიტიკური და სამართლებრივი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებაა, რომლის მიმართაც საკანონმდებლო ორგანოს არ უჩნდება მისი აუცილებლად დაძლევის კომპლექსი, არამედ, პირიქით, ეს სახელმწიფო ინსტიტუტთა ახალ გამოწვევად მოიაზრება, რომელსაც ხელისუფლების შტოები კონსტრუქციული თანამშრომლობით უნდა გაუმკლავდნენ.

სახელმწიფოში, სადაც ვეტოს მარგი ქმედების კოეფიციენტი შრომის იარაღთანაა გაიგივებული, ვეტოს დადების პროცესი კი ავტომატურად, დასაბუთებული შენიშვნების განუხილველად, მისი დაძლევის დაუძლეველ წყურვილს აჩენს, ძნელია, საერთოდ ისაუბრო შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემის ეფექტურობაზე, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნისთვის საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

IV. დასკვნა

სახელმწიფო მმართველობა იმდენადაა დემოკრატიული, რამდენადაც პოლიტიკის მთავარი დამკვეთი — ამომრჩეველია ამისთვის განწყობილი. თანამდებობის პარები და სახელმწიფო ორგანოები მხოლოდ საზოგადოების კონკრეტული ანარეკლია, რომელთაც გაცილებით მეტი პასუხისმგებლობა მოეთხოვებათ.

შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა ის აუცილებელი საფუძველია, რომელზეც ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოა დაშენებული. სულაც არაა აუცილებელი, სახელმწიფოს ორგანიზაციული მოწყობა რომელიმე სხვა სახელმწიფოს ანალოგი იყოს. პოლიტიკური გემოვნება მრავალფეროვანია, თუმცა სახელმწიფოებრივი მოწყობის არსებითი პრინციპები და იდეები საერთოა. ამიტომაც საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია ძალაუფლების გამიჯვნა როგორც საკონსტიტუციო, სამართლებრივ, ისე პრაქტიკულ დონეზე განხორციელდეს. ამისათვის აუცილებელია კონსტიტუციის გადასინჯვა, რომელიც იმ ჩარჩოებსა და საზღვრებს დაადგენს, რაც სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირებისთვისაა აუცილებელი. შესაცვლელია მთავრობის ნდობა-უნდობლობის პროცედურა, მთლიანად გასამართია უნდობლობის ვოტუმის ინსტიტუტი, რომელიც ქვეყნის ძირითად კანონში ყველაზე მახინჯვი ფორმითაა წარმოდგენილი. კიდევ ერთხელ უნდა გაანალიზდეს სახელმწიფოს მეთაურის როლი და სტატუსი, თუ საით მიისწრაფვის საქართველო, როგორი ტიპის პრეზიდენტი, რა კომპეტენციური არსენალის მფლობელი ფიგურა სჭირდება მას. ამასთან, შესაცვლელია პარლამენტისა და პოლიტიკური ძალების

დამოკიდებულება შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმების მიმართ. ვეტო არ უნდა აღიქმებოდეს გამძვინვარებული ხარის წინაშე მატადორის მიერ აქნეულ წითელ აღმად. აუცილებელია სამართლებრივი კულტურის ამ-აღლება და კომპრომისების, დიპლომატიის პრაქტიკული გამოყენება.

სამწუხაროდ, შეიძლება ითქვას, რომ ძალაუფლების გამიჯვნის ქართულ მოდელს არათუ აქვს პრობლემები, არამედ თავადაა ერთი დიდი პრობლემა, რომელიც აუცილებლად უნდა გადაიჭრას, წინააღმდეგ შემ-თხვევაში, ძალზე მოწადინებული პოლიტიკოსების პირობებშიც კი გაჭირდება შედეგზე ორიენტირებული სამართლებრივი გარემოს შექმნა და სახელმწიფოს რეალური განვითარება.