

მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



ოთარ მელქაძე

**საქართველოს
კონსტიტუციური სამართალი**
(ოცნლიან რეფორმაციულ დინამიკაში)



გამომცემლობა „ანი-პრესალი“
თბილისი 2016

© ო. მელქაძე, 2016

გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2016

თბილისი, 0179, ი. ჯავახიშვილის ბაზ. 19, ☎: 2 22 36 09, 5(99) 17 22 30
E-mail: universal@internet.ge

ISBN 978-9941-22-892-6

შინაარსი

შესავალი	6
თავი პირველი – ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარება.....	9
§ 1. 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებ- ლობის აქტი	11
§ 2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია	15
§ 3. მცირე კონსტიტუცია – კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“	33
თავი მეორე – საქართველოში მოქმედი კონსტიტუციის რეფორმაციული დინამიკა	45
§ 1. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ძირითადი მახასიათებლები	49
§ 2. საქართველოს კონსტიტუციის ხუთწლიანი ქმედითობის ატესტაცია.....	54
§ 3. საქართველოს ხელისუფლება „ნაციონალების პროექტირებულ მოდიფიკაციებში“	62
თავი მესამე – ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები.....	78
§ 1. საქართველოს კონსტიტუცია მოქალაქეობის შესახებ....	78
§ 2. მოქალაქის კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები	84
§ 3. საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი	93
თავი მეოთხე – საქართველოს პარლამენტი.....	104
§ 1. საქართველოს პარლამენტის ფორმირების წესი და პარლამენტის წევრის სტატუსი.....	104
§ 2. პარლამენტის სტრუქტურა და კომპეტენცია.....	110
§ 3. პარლამენტის კომპეტენტური საქმიანობის თავისებურებები.....	116
თავი მეხუთე – საქართველოს პრეზიდენტი.....	125
§ 1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში.....	125

§ 2. საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენცია და არჩევის წესი.....	130
§ 3. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება...	140
თავი მეექვსე – საქართველოს მთავრობა	148
§ 1. მთავრობის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში.....	151
§ 2. მთავრობის ფორმირების წესი და სტრუქტურა.....	156
§ 3. მთავრობის კომპეტენცია და სამართლებრივი ბუნება ...	161
თავი მეშვიდე – სასამართლო ხელისუფლება	169
§ 1. ქართული მართლმსაჯულების კონსტიტუციური საფუძვლები	169
§ 2. საქართველოს საერთო სასამართლოების კონსტიტუციური პროექცია	176
§ 3. სასამართლო ხელისუფლების კომპლექსური მოდიფიკაციის ეტაპი	179
§ 4. საქართველოს საკონსტიტუციო იუსტიცია	186
თავი მერვე – ადგილობრივი თვითმმართველობა	195
§ 1. მუნიციპალიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში.....	195
§ 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების კონსტიტუციური პლანშეტი	202
§ 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმაციული კურსი.....	209
§ 4. ქართული მუნიციპალიზმის თანმიმდევრული პრობლემები	218
თავი მეცხრე – ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემები „ნაციონალების“ საავტორო პროექტებში.....	224
§ 1. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია – ქვეყნის ავადმყოფობის ისტორია	225
§ 2. რეფორმირებული კონსტიტუცია ქრონიკული სიმპტომებით.....	233
§ 3. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანი- ზაციის პრობლემები	244

თავი მათე – საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის ავტორიტოზა მოდელირების ინიციატორთა ნების ქარნახით.....	254
§ 1. სახელისუფლებო შტოების ახლებურად რეფორმირე- ბული სახეები	254
§ 2. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის პრობლემები.....	265
§ 3. ქართული კონსტიტუციონალიზმის მიზეზ-შედეგობ- რივი პრობლემური ფაქტურა	273
თავი მათართმეტი – ქართული კონსტიტუციონა- ლიზმის რეფორმაციული პოლიტიკის ოცნლიანი პრეისტორია	285
§ 1. საქართველოს კონსტიტუციური მოდელის საავტორო ნაირსახეობების პაკეტების პრობლემა.....	285
§ 2. საქართველოს საარჩევნო სამართლის რეფორმირების კურსის თანმდევი პრობლემები	297
§ 3. საქართველოს კონსტიტუციური ეტაპობრივი რეფორმირების თანმხლები ნეგატიური აქცენტები.....	311
§ 4. დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური ფორმირების პროცესში რესპუბლიკური პარტიის ინტერესქვემდებარე პოზიცია.....	316

ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორიულ დინამიკაში, საქართველოს კონსტიტუციით პროექტირებული მოდელური ვარიაციების მრავალსახეობები, ყოველ ჯერზე, მმართველ პარტიათა ინტერესქვემდებარე კურსის რეალიზაციით გამოირჩევა. ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორია, საქართველოს პირველი – 1921 წელს მიღებული კონსტიტუციით იწყება. მაგრამ მიზეზთა გამო, მან დემოკრატიული სახელმწიფოს დაბადების ატესტატის ფუნქცია ვერ იტვირთა.

საბჭოთა კავშირიდან გამოყოფილ დამოუკიდებელ საქართველოს, სახელმწიფოს კონსტიტუციური პროექციის პირველი მცდელობა ზვიად გამსახურდიას სახელს უკავშირდება, 1992 წელს მიღებული კონსტიტუციური პრინციპების საკანონმდებლო თავისებურებების სახით. მაგრამ, დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივად მოქმედი ოფიციალური მოწმობის სახე 1995 წელს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ იტვირთა. საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს დაბადების კონსტიტუციური ატესტატის სამართლებრივმა პროექციამ, იმთავითვე, ერთი ქრონიკული ბაცილა შეითვისა. დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისა და შემდგომი რეფორმირების ოცნლიან პოლიტიკურ კურსში, შესაბამისი მმართველი პარტიების ინტერესქვემდებარე ავტობიოგრაფიულმა კურსმა იმძლავრა.

1992-1999 წლებში, ორი უფლებამოსილების ვადით საქართველოს პარლამენტის წევრი გახლდით. საკონსტიტუციო კომისიის წევრად ჩართული ვიყავი საქართველოს კონსტიტუციის კანონშემოქმედებით პროცესში და ამერიკის შეერთებულ შტატებში დელეგირებულ საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა შორისაც ვიყავი მივლინებული. მაგრამ არარად მივიჩნიეთ მსოფლიოში ცნობილ კონსტიტუციონალისტთა მიერ კვალიფიციურად არგუმენტირებული პრინციპული რჩევები და შენიშვნები. ამ დროს, ორი წლის განმავლობაში შემუშავებული და საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებული კონსტიტუციური მოდელის პარლამენტის მიერ მიღებამდე ორი კვირით ადრე, წმინდა ქართული საავტორო მოდელით ჩაანაცვლა საპარლამენტო უმრავლესობამ.

საკონსტიტუციო კომისიისა და საქართველოს პარლამენტის წევრს, 1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციისათვის ხმა არ მიმიცია. მას შემდეგ, როგორც უცოდველი კონსტიტუციონალისტი, საკუთარ პოზიციას ჩემს საავტორო გამოცემებში ვაფიქსირებ, საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციაში, კანონმდებელთა თაობების ცოდვილიანი რეფორმების გზით, მისი შემდგომი „სრულყოფის“ კურსით, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში დაკანონებულ

პრობლემებს. ბოლო ხანებში, რესპუბლიკური პარტიის ლიდერთა მიერ ფორმირებულ საკონსტიტუციო კომისიაში, ჩემი პოზიციის გამო, მიუღებელი აღმოვჩნდი. ამიტომ ჩემი აქტივობა მხოლოდ საავტორო გამოცემებში, არსებული ვითარების კრიტიკული აქცენტებისა და მათი დაძლევის ნინადადებების დონეზეა წარმოდგენილი, რომელიც უკვე მესამე მმართველი პოლიტიკური გუნდის დღეგრძელობისთვისაც მიუღებელია?!

მოცემული წიგნის ანოტაციაში საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმაციული ავტობიოგრაფიის გარდასახვის ეტაპებია აღნიშნული. კონსტიტუციური პოლიტიკის სტრატეგიულად არათანმიმდევრული კურსის განხილვა, ცალსახად წარმოაჩენს ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანმხლებ პრობლემებს, როგორც თეორიულ კონტექსტში, ისე განსაკუთრებით პრაქტიკულ რეალიზაციაში.

განვლილი წლების განმავლობაში, ჯერ „მოქალაქეთა კავშირში“ „მოღვაწე“, ხოლო შემდეგ „ნაციონალურ მოძრაობაში“ გადასაცემებული კანონშემოქმედებითი ბრიგადა, კონსტიტუციურ რეფორმას, პარტიული ეტაპობრივი მიზნებიდან გამომდინარე, კანონშემოქმედების კემსვის პოლიტიკას ახორციელებდა.

მოქმედმა კონსტიტუციამ, „ნაციონალების“ მიერ, ცხრა წლის განმავლობაში განხორციელებული ე.წ. რეფორმაციული პოლიტიკა და ქართული სახელმწიფოს მომავალი, ერთპიროვნული ნებით წარმართულ „ნაციონალმიზმის“ პოლიტიკას დაუქვემდებარა. მოცემულ წიგნში პირდაპირი მინიშნება, გარკვეულწილად არგუმენტირებულიცაა იმის თაობაზე, რომ ქართული სახელმწიფოს განვლილი ოცნლეულის განმავლობაში „ნაც-ადი“ პრაქტიკული ნაბიჯები „ნაციონალიზებული“ სახელმწიფოს დამკვიდრებას ემსახურებოდა. დღეს უკვე ცხადია, რომ მოქმედი კონსტიტუცია და მის მიერ პროექტირებული სახელმწიფო მმართველობის ჯერაც მოქმედი მოდელის პირობებში, მხოლოდ მმართველი პარტიის შეცვლით – ქვეყანას არანაირად არ ეშველა.

2004 და 2010 წლების „სერიოზული“ რეფორმაციული ეტაპები, პირველი პაკეტით „ნაციონალების“, ხოლო მეორე პაკეტით, „ნაციონალებთან“ ერთად მ. სააკაშვილის „პირველკაცობის“ სტანდარტიზების განმტკიცებას აპროგრამებდა, ამჯერად პრემიერ-მინისტრის რანგში. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა საკანონმდებლო არენა „ქართული ოცნების“ მრავალპარტიულ ჭრელ გუნდს დაუქვემდებარა, რომელთაც რამდენიმე კონსტიტუციური ცვლილებით, პირველ რიგში მ. სააკაშვილს – პირადი ერთპიროვნული არსენალიდან, პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა ხელიდან გამოაცალეს. შედეგად, ამომრჩეველთა განწყობილებამ მ. სააკაშვილს, თავის პირად მომავალზე დაპროექტებული კონსტიტუციური რეფორმის მიზანი ჩაუშალა.

მოცემული წიგნი, წინა გამოცემებისაგან იმით განსხვავდება, რომ მის სტრუქტურაში კონსტიტუციის სასტარტო პროექციისა და 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის თავისებურებებთან ერთად, „ნაციონალთა“ შემდეგ დღეგრძელობაზე 2010 წელს დაპროგრამებული კონსტიტუციური იდეებიც განიხილება. მართალია, ნაციონალებმა დაკარგეს შანსი მ. სააკაშვილის პიროვნებაზე ორიენტირებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელი გამოეყენებინათ, მაგრამ პრობლემა ამჟამად მ. სააკაშვილის ნებას კი არ უკავშირდება, არამედ მისი ნებით დამუხტული სახელმწიფო მმართველობის მოდელის თანაარსებობას „ქართული ოცნების“ გუნდის ხელთ, რომელიც არანაირად არ ენერება საქართველოსა და მისი მოსახლეობის უმრავლესობის სამომავლო ოცნებაში.

ამავე წიგნის განახლებული ვარიანტის მზადების პროცესში, საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომი პირველი თვეებიდანვე ველოდით „ქართული ოცნების“ მიერ კონსტიტუციური რეფორმაციით სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ახლებურ მოდიფიცირებას. მით უმეტეს, რომ საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციაში დღემდე არსებობს, ერთდროულად, „ნაციონალების“ მიერ 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით მათ მომავალზე ინიცირებული და 2013 წელს 25 მარტს „ქართული ოცნების“ მიერ მათი შემცვლელი ბლოკირატი ნორმები (მუხლები 51¹ „დ“, 73-1 „დ“, „ს“; მ. 80-1,5,5¹).

მოცემულ წიგნში ცალკე თავის სახით არის განხილული ახალი კონსტიტუციური ნოვაციები, მათ შორის სახელისუფლებო ტროუმვირატის ახლებურად კონსტრუირებული სახელმწიფო მმართველობის ქართული საავტორო მოდელები – 2004 და 2010 წლების რეფორმების კონტექსტში. აქვე გაანალიზებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების კონსტიტუციური პლანშეტი და ხაზგასმულია ახლადმიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით პროეცირებული ნოვაციური აქცენტები. ამასთან, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის თავისებურებები ბოლო თავში განიხილება.

თავი პირველი – ძართული კონსტიტუციონალიზმის პენოლოგია

საქართველოს სახელმწიფოებრიობის ახალი ისტორია 1918 წლიდან იწყება და არსებითი კატაკლიზმების ფონზე მიმდინარეობდა. თითქმის განვლილი საუკუნე, უამრავ კითხვებს ბადებს საქართველოში განვითარებული კონსტიტუციური რეფორმების მიზეზ-შედეგობრივი გაანალიზების კონტექსტში, ხოლო შეფასების თვალთახედვით, შესაბამის პასუხსაც საჭიროებს. უნდა ვაღიაროთ, რომ რთულია ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების თემაზე მსჯელობა, რამდენადაც აღნიშნული პერიოდი ისტორიულად და სამართლებრივად, ნამდვილად არ განიხილება როგორც თანმიმდევრული პოლიტიკური და რეფორმატორული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პროცესი.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის 26 მაისს მიღებული საქართველოს „დამოუკიდებლობის აქტით“ იხსნება, რომელსაც იურიდიული ძალა საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ 1919 წლის 12 მარტს შესძინა. შემდეგი ნაბიჯი უკვე 1921 წლის 21 თებერვალს გადაიდგა, როცა დამფუძნებელმა კრებამ საქართველოს კონსტიტუცია მიიღო, რომელმაც საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელი აღიარა. ამას მოჰყვა პოლიტიკური რეჟიმის ცვლა და საქართველოს თითქმის შვიდი ათწლეული საბჭოური კონსტიტუციებით იმართებოდა.

74 წლის შემდეგ მიღებული იქნა მეორე ეროვნული კონსტიტუცია. თუმცა, მანამდე მოქმედებდა კონსტიტუციური კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომელიც როგორც ინარჩუნებდა საპარლამენტო მოდელის თავისებურებებს. მაგრამ მცირე კონსტიტუციის ამოქმედების პარალელურად, 1992 წლის ბოლოდან დაიწყო მზადება ახალი კონსტიტუციის შესაქმნელად. 1993 წლის 16 თებერვლის დადგენილებით პარლამენტმა შექმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც 26 თვიანი მოღვაწეობის განმავლობაში რამდენჯერმე მოუწია სახელმწიფო მმართველობის მოდელზე მიზნობრივი ორიენტაციის შეცვლა. სულ რამდენიმე თვეში დავიწყებას მიეცა საგანგებოდ გამოცხადებული 1921 წლის დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართალმემკვიდრეობა.

ამ დროისათვის, საპარლამენტო რესპუბლიკის მიერ შექმნილმა საკონსტიტუციო კომისიამ, მთელი თავისი საქმიანობა შერეული მმართველობის მოდელზე ორიენტირებული კონსტიტუციის პროექტის მზადებას დაუკავშირა. ასეთად მიიღო იგი და განსახილველად პარლამენტს გადასცა. პარლამენტმაც მთელი თავისი საქმიანობის უდიდესი ნაწილი მის განხილვასა და სამართლებრივ სრულყოფას მოანდომა. განსაკუთრებული დავის საგანი მთავრო-

ბის ფორმირების წესი შეიქმნა. კონსენსუსის ძიების ადეკვატური საშუალებების გამოუყენებლად და გარკვეული ჯგუფის ინტერესებიდან გამომდინარე, ხელოვნურად წარმოქმნილი სადავო ვითარება გახდა მმართველობის შემოთავაზებული მოდელის „ოპერატიული“ შეცვლის საფუძველი.

საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის გამოქვეყნებული, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ დამუშავებული კონსტიტუციის პროექტი, პარლამენტმა აბსოლუტურად სუბპურულ ვითარებაში უარყო და 10 დღის განმავლობაში საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის-მაგვარ კონსტრუქციაზე გადააკეთა. მაგრამ მოხდა ისე, რომ საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი, შერეული მმართველობის რესპუბლიკისათვის მეტ-ნაკლებად დამახასიათებელი და კლასიკური საპრეზიდენტო მოდელისთვის მიუღებელი პრეროგატივებით აღიჭურვა. შედეგად, სახელმწიფო მეთაურს, ავტორიტარიზმისათვის ხელსაყრელი, კონსტიტუციურად განმტკიცებული პირობები შეექმნა, მათ შორის, განსაკუთრებით საკანონმდებლო ორგანოსთან – პარლამენტთან მიმართებაში.

საქართველოში, საავტორო საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელმა, 2004 წლის 6 თებერვალს განხორციელებულ კონსტიტუციურ რეფორმამდე იმოქმედა. ახლადრეფორმირებული მოდელით, ხელისუფლების შტოების ინსტიტუციონალური სისტემა მეტ-ნაკლებად შერეული მმართველობის მოდელს შეესატყვისებოდა და ასეთად უნდა მივიჩნიოთ. მაგრამ რაც არსებითია, განხორციელებულ რეფორმას შერეული მმართველობის მოდელის შესაბამისად არ მოუხდენია სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციური პაკეტის კორექცია. საქართველოს პრეზიდენტმა, მის ფორმირებული მთავრობის მხარდასაჭერად, პარლამენტზე ზეგავლენის მთელი რიგი ახალი საშუალებები შეიძინა. შედეგად, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში პრეზიდენტმა ისეთი სამართლებრივი იურიდიქცია მოიპოვა, რომ ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებაში კომპეტენციურად მაქსიმალისტი მეთაურის ინსტიტუტი მივიღეთ.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარებას სერიოზული პრინციპული და პროცედურული სირთულეები ახლდა და ახლავს დღესაც, მაგრამ ეს არ უნდა მივიჩნიოთ მხოლოდ ისტორიულ მოვლენებთან დაკავშირებულ და აქედან გამომდინარე პრობლემებად. აქ უთუოდ გასათვალისწინებელია ის ფაქტორიც, რომ საქართველოს შვიდი ათწლეულის განმავლობაში ორჯერ მოუწია დამოუკიდებლობის გამოცხადება და ახალი კონსტიტუციის შემუშავება. მაგრამ, პირველი შემთხვევისაგან განსხვავებით, მეორე შანსის თაობაზე ის უნდა ითქვას, რომ საკონსტიტუციო პროცესში წარმოქმნილმა პრობლემებმა მოქმედ კონსტიტუციაში პოვა ასახვა და

დღეს იგი უკვე ქართული კონსტიტუციონალიზმისთვის დამახასიათებელი პრობლემის სახით ჩამოყალიბდა.

როგორც ჩანს, მთავარი პრობლემა იმას უკავშირდება, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმის არც ერთ ეტაპზე საქართველოს კონსტიტუციური მშენებლობის მიზნები და ამოცანები არ განალიზებულა კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკულ მიღწევებთან მიმართებაში. მთლიანობაში კი ისეთი შთაბეჭდილება იქმნება, თითქოს ყოველ ჯერზე უმთავრესი ამოცანა მმართველი პოლიტიკური გუნდის ეტაპობრივი ინტერესების კონსტიტუციური მოდელირებაა. სხვათა შორის, კონსტიტუციური ცვლილებების საკანონმდებლო ინიციატივების მნიშვნელოვანი ნაწილი, როგორც წესი, ასეთი ინტერესიდან იღებდა სათავეს და ასეა დღესაც.

§1. 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი

ქართულ კონსტიტუციონალიზმს დაბადების კონკრეტული თარიღი 1918 წლის 26 მაისია, როდესაც საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ქართული სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის აქტის მიღებით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. მოგვიანებით – 1919 წლის 12 მარტს საქართველოს მოსახლეობის მიერ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი, ფარული წესით არჩეულმა ლეგიტიმურმა საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ, თავის პირველსავე სხდომაზე, მოცემულ აქტს კონსტიტუციური პირველწყაროს იურიდიული ძალა მიაკუთვნა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის უმთავრესი ფასეულობა, მსოფლიოს წინაშე ქართველი ერის საუკუნოვანი ოცნების გზავნილია. დამოუკიდებლობის აქტის თანახმად, ქართველი ხალხი სუვერენულ უფლებათა მატარებელია და საქართველო დამოუკიდებელი, სრულუფლებიანი დემოკრატიული რესპუბლიკაა. დამოუკიდებლობის აქტით გაცხადდა ქართული სახელმწიფოს სამშვიდობო მიზანსწრაფვა, ერთი მხრივ, მუდმივი ნეიტრალიტეტის, მეორე მხრივ, ყველა სახელმწიფოსთან კეთილმეზობლური ურთიერთობების პრინციპების აღიარებით. აქვე იყო ხაზგასმული ქართული სახელმწიფოს საშინაო პოლიტიკის ძირითადი ორიენტირები: დაიცვას მთელი მოსახლეობის ინტერესები, პიროვნების ხელშეუხებლობა, თავისუფალი განვითარების პირობები შეუქმნას ქვეყნის მოსახლეობას.

სამართლებრივად, ასეთი მნიშვნელობისა და შინაარსის განცხადებას დეკლარაციის სახით აფორმებენ, მაგრამ ეროვნულმა

საბჭომ საგანგებოდ მიაკუთვნა მას „აქტის“ სტატუსი, ვინაიდან, სწორედ სამართლებრივი დატვირთვის თვალსაზრისით, იგი უფრო მნიშვნელოვანი დოკუმენტი იყო, ვიდრე მიზნებისა თუ ამოცანების უბრალო დეკლარირება.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, მიუხედავად თავისი ლაკონური ფორმისა, დემოკრატიული რესპუბლიკის იდეასთან მიმართებაში, ბევრი ნიშნით არის ნიშანდობლივი. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი უბრალოდ ქვეყნის დამოუკიდებლობის დეკლარირებას კი არ ახდენს, მასში, ყოველ წინადადებას პირდაპირი თუ ირიბი მინიშნებით, ფუძემდებლური ფუნქცია აკისრია. ეს არ არის მხოლოდ სურვილის განცხადება, ეს რეალური გზის არჩევანია, ვინაიდან „მრავალ საუკუნეთა განმავლობაში საქართველო არსებობდა, როგორც დამოუკიდებელი და თავისუფალი სახელმწიფო“ და გადანაცვითა პირვანდელ მდგომარეობასთან დაბრუნება!

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მიღება, მიმდინარე მომენტის განსაკუთრებული მნიშვნელობით იყო ნაკარნახევი. „რუსეთის დიდი რევოლუციის მსვლელობამ“, ცოტა არ იყოს მცდარი შთაბეჭდილება შექმნა იმის თაობაზე, რომ „რუსის ჯარმაც დასტოვა ამიერ-კავკასია“. თუმცა, ამ მცდარი შთაბეჭდილების დადებითი მუხტი ის იქმნა, რომ დამოუკიდებლობის იდეის პრაქტიკული აქტუალიზაცია გამოიწვია. მაგრამ, რამდენადაც ამ დროისათვის საქართველო, 1917 წლის ნოემბერში ჩამოყალიბებული ამიერკავკასიის რესპუბლიკის ნაწილი იყო და ამ გაერთიანებული რესპუბლიკის პარლამენტს 1918 წლის 22 აპრილს მიღებული ჰქონდა ამიერკავკასიის დამოუკიდებლობის დეკლარაცია, იგი ამ ერთობის ნევროზის პასუხისმგებლობას არ გაექცა და ერთი თვის შემდეგ, საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ გამოცხადებულ დამოუკიდებლობის აქტში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „დარჩნენ რა თავისი ძალღონის ამაღლად, საქართველომ და მასთან ამიერ-კავკასიამ თვით იდვეს თავსა საკუთარი საქმეების გაძღოლა და პატრონობა და შესაფერისი ორგანოებიც შექმნეს, მაგრამ გარეშე ძალთა ზეგავლენით ამიერ-კავკასიის ერთა შემაერთებული კავშირი დაირღვა და მით ამიერ-კავკასიის პოლიტიკური მთლიანობაც დაიშალა.“

საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ, თავის პირველსავე სხდომაზე, 1919 წლის 12 მარტს ქვეყნისა და ისტორიის წინაშე აღიარა, რომ სავსებით იღებს და ადასტურებს ეროვნული საბჭოს მიერ გამოცხადებულ დამოუკიდებლობის აქტს. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში მკაფიო კონსტიტუციური ამოცანა ჩამოყალიბდა: „ქართველი ერის დღევანდელი დამოუკიდებელი მდგომარეობა აუცილებლად მოითხოვს, რომ საქართველომ საკუთარი სახელმწიფოებრივი ორგანიზაცია შექმნას, მისი საშუალებით გარეშე ძალის მიერ დაპყრობი-

საგან თავის გადაირჩინოს და დამოუკიდებელი განვითარების მტკიცე საფუძველი ააგოს.“

დამოუკიდებლობის აქტით კონსტიტუციური მიზანია დეკლარირებული, მაგრამ აქტის შემდგომ ნაწილს უკვე პრაქტიკული დანიშნულება აქვს, უკვე შექმნილი იყო უახლოეს ხანებში შესაქმნელი შესაფერისი ორგანიზაციებისათვის. თუ ობიექტურად შევფასებთ „ამისდა თანახმად საქართველოს ეროვნული საბჭოს, 1917 წელს ნოემბრის 22-ს არჩეული საქართველოს ეროვნული ყრილობის მიერ“ გაკეთებულ განცხადებაში ჩამოთვლილი შვიდი მუხლის შინაარსს, შეიძლება ვაღიაროთ, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტს ქვეყანაში თანამედროვე სახელმწიფოს მშენებლობის საქმეში კონსტიტუციური პირველწყაროს სტატუსი ეკუთვნის. მოცემული აქტის უპირატესობა ჩვეულებრივი დეკლარაციის მიმართ ის არის, რომ რაც დეკლარირებულია, ის განერილი და განმტკიცებულია წინადადებებით, კონსტიტუციური პრინციპებისა თუ დანაწესების სახით, რომელთაც შემდგომ ასახვა პოვეს 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციაში.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში ეროვნული ყრილობის მიერ ქვეყნის მომავლის განმსაზღვრელმა შვიდმა პუნქტმა, არა მხოლოდ საფუძველი დაუდო საქართველოს პირველ კონსტიტუციას, არამედ ქართული სახელმწიფოებრიობის სამი უმთავრესი ორიენტირი შემოსაზღვრა, რომელმაც შემდგომ შესაბამისი ასახვა პოვა კონსტიტუციაში:

- უპირველესი, საქართველოს ხალხის სუვერენული უფლებაა, რომელიც თავისი ნებით აცხადებს დამოუკიდებლობას და სახელმწიფო მმართველობის პოლიტიკურ ორიენტირად დემოკრატიულ რესპუბლიკას ირჩევს;

- მეორე ორიენტირი ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას უკავშირდება, რომელიც, ერთი მხრივ, საერთაშორისო ურთიერთობების ყველა მოსალოდნელ პარტნიორთან, განსაკუთრებით კი, მოსაზღვრე სახელმწიფოებთან და ერებთან კეთილმეზობლური განწყობილების დამყარებას ითვალისწინებს, მეორე მხრივ, ერთა შორის საომარი ურთიერთობის პირობებში ჩაურევლობას, ანუ მუდმივი ნეიტრალიტეტის პოზიციას ირჩევს;

- მესამე ორიენტირი ქვეყნის საშინაო პოლიტიკის იმ უმთავრეს საკითხებზეა მიმართული, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე მოსახლე ყოველი ერის განვითარების თავისუფალი პირობების შექმნას ითვალისწინებს, ხოლო ქვეყნის ყველა მოქალაქისათვის, ეროვნების, სარწმუნოების, სოციალური მდგომარეობისა და სქესის განურჩევლად საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საზღვრებში უზრუნველყოფს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების დაცვას.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტმა, მთელი საქართველოს მართვა-გამგებლობის საკითხი, ვიდრე დამფუძნებელი კრება შეიკრიბებოდა, ეროვნულ საბჭოს და დროებით მთავრობას დააკისრა. თუმცა, იქვე დაადგინა, რომ ეროვნული საბჭო შევსებული იქნებოდა ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლებით, ხოლო დროებითი მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო ეროვნული საბჭოს წინაშე (პუნქტი 7).

იმის გათვალისწინებით, რომ ეროვნული საბჭო ყრილობის მიერ იყო არჩეული, ხოლო დამფუძნებელ კრებას ქვეყნის ამომრჩეველთა ნებაში გამოხატული ლეგიტიმაცია განამტკიცებდა, სწორედ ეს იყო არსებითი, რათა დამოუკიდებლობის აქტს და მის ცალკეულ პრაქტიკული დანიშნულების იდეებს საქვეყნო მხარდაჭერა მიეღო. ფაქტობრივად, ასეც მოხდა, თუმცა დამოუკიდებლობის აქტის მე-7 პუნქტმა ამ დროისათვის ძალა უკვე დაკარგა, ვინაიდან დამოუკიდებლობის აქტის მოქმედება ზოგიერთ კონკრეტულ და პრაქტიკულ შედეგებში აისახა. სწორედ დამოუკიდებლობის აქტის დანაწესით საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ, როგორც უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ, გააფართოვა თავისი შემადგენლობა ქვეყანაში მცხოვრებ ეროვნულ უმცირესობათა და მოქმედ პოლიტიკურ პარტიათა წარმომადგენელთა ორგანიზაციულ და ნორმაშემოქმედებით საქმიანობაში ჩართვით. ფართო წარმომადგენლობის ამგვარი ორგანო, ქვეყნის სრულ პოლიტიკურ სპექტრთან ერთად, თავის რიგებში აერთიანებდა რუსებსა და გერმანელებს, სომხებსა და აზერბაიჯანელებს, აფხაზებსა და ოსებს, ბერძნებსა და ებრაელებს. ეროვნული საბჭოს თავისი ფუნქციონალური როლიდან გამომდინარე, 1918 წლის ოქტომბრიდან „საქართველოს პარლამენტად“ მოეწვინა ქვეყანას.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის დამსახურებაა ისიც, რომ საწყის ეტაპზე მთელი საკონსტიტუციო პროცესი, ვიდრე სპეციალური საკონსტიტუციო კომისიის შექმნამდე, გარკვეულ რეგულირებად ჩარჩოებში იყო მოქცეული. დამფუძნებელმა კრებამ, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტისადმი თავისი დამოკიდებულება, სამართლებრივად გააფორმა თავისი პირველსავე შეკრებაზე და ამ თვალსაზრისით წარმართა შემდგომი საქმიანობა: პირველ რიგში, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, ქვეყნისა და ისტორიის წინაშე აღიარა; დროებითი მთავრობის ნაცვლად შექმნა ახალი მთავრობა, რომელმაც თავის თავზე აიღო მთელი საკონსტიტუციო პროცესის ორგანიზაცია; სწორედ დამფუძნებელი კრების არჩევნებთან დაკავშირებით დამკვიდრდა საარჩევნო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული სამართლიანობის დამცავი პრინციპები.

შეიძლება ითქვას, რომ პროპორციული წესით არჩეული დამ-

ფუძნებელი კრება თავად გახდა იმის თვალსაჩინო ნიმუში, თუ როგორ იმუშავეს დემოკრატიული წესითა და მექანიზმით ორგანიზებული არჩევნების პროცესში საარჩევნო სამართლის სამართლიანობის განმსაზღვრელმა პირდაპირობის, თანასწორობის, საყოველთაოობისა და ფარულობის პრინციპებმა. სხვათა შორის, როცა საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის კონსტიტუციური პირველწყაროს სტატუსზე ვმსჯელობთ, ამ მოსაზრების დამადასტურებელ კიდევ ერთ არგუმენტად ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს დამფუძნებელი კრების დემოკრატიული საქვეყნო არჩევნების ორგანიზაციის პროცესში, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით აღიარებული საარჩევნო პრინციპების პრაქტიკაში გამოცდა განხორციელდა.

§ 2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია

ქართული სახელმწიფოებრიობის მრავალსაუკუნოვან ისტორიაში 1921 წელი ერთი გამორჩეული ნათელ წერტილთაგანია, ვინაიდან მიღებული იქნა პირველი ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, თავისუფალი, დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონი – საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც ბევრი მნიშვნელოვანი სიახლის დამკვიდრებას აპირებდა ქართულ სახელმწიფო სამართალში. კონსტიტუცია სახელმწიფო წყობილების მუდმივი და უცვლელი ფორმის სახით დემოკრატიულ რესპუბლიკას აღიარებდა, მმართველობის საპარლამენტო რესპუბლიკას გვთავაზობდა და უამრავი პროგრესული ცნებები და ნორმები შემოჰქონდა. კერძოდ, გზას უხსნიდა „პროპორციული წესისამებრ არჩეულ დეპუტატებს“, აფუძნებდა „სახელმწიფო მოხელეების“ ინსტიტუტს. თავად კონსტიტუციის სტრუქტურა წარმოაჩენდა საქართველოს რესპუბლიკის მოტივაციურ მიზანდასახულობას. დემოკრატიულობისა და სოციალურობის თვალსაზრისით: ცალკე თავებში იხილებოდა „მოქალაქეობა“ და „მოქალაქის უფლებანი“, „სახელმწიფო და ეკლესია“, „ეროვნულ უმცირესობათა უფლებანი“ და „სოციალურ-ეკონომიკური უფლებანი“.

1994 წლის ოქტომბერში, საქართველოს ახალი კონსტიტუციის მზადების პროცესში, მსოფლიოს ცნობილი კონსტიტუციონალისტების მონაწილეობით, ჩიკაგოში გამართულ კონფერენციაზე ნახევრად საპრეზიდენტო, შერეული მმართველობის რესპუბლიკის კონსტიტუციის პროექტის განხილვისას, საუბარი 1921 წლის კონსტიტუციით დაიწყო. ერთხმად იყო აღიარებული, რომ იმ დროისათვის ეს იყო დემოკრატიული კონსტიტუციის შესანიშნავი ნი-

მუში. თუმცა, ზოგიერთი ნორმის გარკვეული გულუბრყვილობაც იყო აღნიშნული. ასეთად, მთავრობის უფლებამოსილების ერთიანი ვადა და მისივე დათქმა იყო – ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ გადარჩევის უფლების თაობაზე. მთავრობის ფორმირების წესი ასეთ შენიშვნას ნამდვილად იმსახურებდა, მით უფრო რომ, იგი არ გამოიციხავდა სამწლიანი უფლებამოსილებების პარლამენტის პირობებში მთავრობის სამჯერ შეცვლას, თუ ამას, შუალედში, თავმჯდომარის მიერ მთელი კაბინეტის შეცვლაც არ დაემატებოდა.

1921 წლის კონსტიტუციისადმი სხვა შენიშვნებიც არსებობს. პირველ რიგში, ეს იყო საპარლამენტო რესპუბლიკა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის გარეშე. კონსტიტუციამ „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ რესპუბლიკის მთავრობას მიაკუთვნა, ხოლო მთავრობის თავმჯდომარე, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს მეთაურობასაც ითავსებდა, არა მხოლოდ ამის გამო, არამედ იმ მოტივითაც, რომ მას ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებები საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში. სავარაუდოა, კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, შესაბამისი კანონები დაარეგულირებდნენ ისეთ საკითხებს, რომელთა გადანაცვლებაც კონსტიტუცია არ ღებულობდა თავის თავზე. მით უფრო, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, კონსტიტუცია ბლანკეტურ ნორმებსაც არ შეიცავდა ამის თაობაზე.

ამიტომ, კონსტიტუციის წაკითხვისას, ღიად რჩება ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორებიცაა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატის დასახელების უფლებით აღჭურვილ სუბიექტთა განსაზღვრის და არჩევის წესი, განსაკუთრებით კი „მთავრობის მიმართ შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემის“ პარლამენტის წევრთა უფლების (მუხლი 59) კავშირი მთავრობის წევრის გადადგომასთან, „როცა პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაკარგავს მის ნდობას“ – და იქვე „მთავრობის თავმჯდომარე... ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და... თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (მუხლი 73). თუნდაც, ეს ერთი ნორმა იმის მაჩვენებელია, რომ ქართულმა საპარლამენტო რესპუბლიკამ მთავრობის თავმჯდომარის გამორჩეული ინსტიტუტი შემოიღო. ფაქტობრივად, ეს იქნებოდა სახელმწიფოს პირველი პირი, რომელიც ერთპიროვნულად მოახდენდა მთავრობის ფორმირებას და ამისთვის არც პარლამენტისგან დადასტურებული ნდობა იქნებოდა საჭირო. ამასთან, თუ მთელი კაბინეტის „გარდაქმნის“ საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ადგილზე რჩებოდა და მთავრობის განახლების პროცესსაც თავად განახორციელებდა.

შეიძლება ითქვას, რომ 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციით შემოთავაზებული უპრეზიდენტო რესპუბლიკის მთავრობის

თავმჯდომარის ინსტიტუტი, თავისი სამართლებრივი ბუნებით, აბსოლუტურად განსხვავდებოდა კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის პრემიერ-მინისტრისაგან. ამ დროს, სწორედ ზემოაღნიშნული თავისებურებების გათვალისწინებით, მას უფრო მეტი საერთო აქვს საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღებიდან 89 წლის შემდეგ, 2010 წელს, მ. სააკაშვილის მიერ ინიცირებულ ავტობიოგრაფიულ კონსტიტუციურ რეფორმასთან, მისი გაპრემიერმინისტრებით, უფლებაშეზღუდული პრეზიდენტის თანაარსებობით.

გარკვეულ გაუგებრობას ბადებს პარლამენტის წევრთა რაოდენობის განუსაზღვრელობა და ისიც, რომ მთავრობის წევრთათვის საპარლამენტო მანდატების შეთავსების პირობები და რაოდენობა არ არის რეგლამენტირებული. ასეთ ვითარებაში, სამთავრობო გუნდის მანდატების რაოდენობამ შეიძლება არსებითი გავლენა მოახდინოს საკანონმდებლო პროცესზე. სავარაუდოა, რომ ყველა ამ საკითხის რეგულირების საჭიროებას ამოქმედებული კონსტიტუცია თავად დააყენებდა და თუ არა კონსტიტუციური ცვლილებებით, შესაბამისი კანონებით მოაწესრიგებდა. სხვა მხრივ, ყოველივე აღნიშნული და ზოგიერთი ქვემოთ არგუმენტიც, კონსტიტუციამი მოაზრებული საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის სერიოზულ სამართლებრივ დეფორმაციას გამოიწვევდა. ან იქნებ ვცდებით, როცა ყველაფერს დღევანდელი გადმოსახედით განვსჯით?! თუმცა, ასეთი მცდელობაც იმ მიზანს ემსახურება, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმის სრულყოფის ამოცანები ყოველთვის სიახლეებზე, თითქოსდა, თანამედროვე და პროგრესული იდეების დანერგვაზე იყოს ფოკუსირებული.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია შედგება 17 თავისა და 149 მუხლისაგან. კონსტიტუციის პირველ თავში – „ზოგადი დებულებანი“, საქართველო აღიარებულია თავისუფალ, დამოუკიდებელ და განუყოფელ სახელმწიფოდ. ამ უკანასკნელის განსამტკიცებლად კონსტიტუცია იქვე ადგენს, რომ სახელმწიფო ტერიტორიის გაცემა, დანაწილება და გაყიდვა შეუძლებელია. ამ ნორმის იმპერატიული ტონალობა ასეთის გააზრებასაც კი გამოიწვევს. კონსტიტუციამ პოლიტიკური წყობილების მუდმივ და უცვლელ ფორმად დემოკრატიული რესპუბლიკა გამოაცხადა.

თავად კონსტიტუცია აღიარებულია სახელმწიფოს უზენაეს კანონად, რომელსაც უნდა შეესაბამებოდეს მთელი საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტების პაკეტი, წინააღმდეგ შემთხვევაში მათი გამოქვეყნება დაუშვებელია. ქვეყნის უზენაესი კანონი ადგენს, რომ კონსტიტუციის შესრულება და მისი პრინციპების განხორციელება კანონმდებლობასა და მართვა-გამგეობაში, სახელმწიფოს ყოველი ხელისუფლების მოვალეობას შეადგენს. ამასთან, კონსტიტუციის მიღებამდე გამოცემულ კანონებსა და დეკრეტებს,

თუ ისინი არ ეწინააღმდეგებოდნენ კონსტიტუციასა და მის პრინციპებს, მოქმედების ძალა შეუნარჩუნდებოდათ.

კონსტიტუციის მეორე თავი ეძღვნება მოქალაქეობის ზოგად საკითხებს. დადგენილია მოქალაქეობის მოპოვების სამი წყარო: წარმოშობით, ქორწინებითა და ნატურალიზაციით. კონსტიტუციით დაუშვებელია ორმაგი მოქალაქეობა, მაგრამ თუ საქართველოს მოქალაქე ასეთი არჩევანის წინაშე დადგებოდა, საქართველოს მოქალაქეობაზე უარის განცხადება მხოლოდ თავისი სახელმწიფოებრივი მოვალეობის შესრულების შემდეგ შეეძლო. მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის პირობების განსაზღვრასა და რეგულირებას კონსტიტუცია შესაბამის კანონს აკისრებდა.

1921 წლის კონსტიტუცია სახელმწიფო მმართველობის ჰუმანიზაციისა და ადამიანის უფლებების საყოველთაო დაცულობის პრინციპებს ემყარება. ამიტომ პირველი ქართული კონსტიტუციის უდიდესი ყურადღება მიმართული იყო ზოგადად მოქალაქის (თავი მესამე), სოციალურ-ეკონომიკური (თავი მეცამეტე) და ეროვნული უმცირესობების (თავი მეთორმეტე) უფლებათა დაცვაზე და სწავლა-განათლების ორგანიზაციაზე (თავი მეთერთმეტე).

კონსტიტუციის მესამე თავი დეტალურად აღწერს მოქალაქის უფლებებს, რომელიც კონსტიტუციის ჰუმანურ სულისკვეთებას მატებდა: კრძალავდა სიკვდილით დასჯას; იცავდა ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, მათ თანასწორობას, ვინაიდან გამორიცხავდა ნოდებრივ განსხვავებებს, გარდა აკადემიური ხარისხისა; განამტკიცებდა დემოკრატიულ ინსტიტუტებს და მოქალაქეთა ხელშეუხებლობას; რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შემოხიზნული პოლიტიკური დევნილი არ გადაეცემოდა სხვა სახელმწიფოს.

მოქალაქეთა უფლებებისა და მათი დაცულობის ძირითად პრინციპად კონსტიტუცია აღიარებს კანონის წინაშე ყველა მოქალაქის თანასწორობას. ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში, კონსტიტუცია გამოკვეთილად აფიქსირებს სასამართლოს როლსა და მნიშვნელობას. მოქალაქეთა შეპყრობა და ჩხრეკა, თავისუფლების აღკვეთა მხოლოდ სასამართლოს გადანყვეტილების პრეროგატივად იქნა მიჩნეული, რათა გამოირიცხოს ნებისმიერი თვითნებობა. მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური დანაწესიც იმის თაობაზე, რომ ყოველი მოქალაქე საერთო წესით უნდა იყოს გასამართლებული.

დღევანდელი გადასახედიდან მიუღებელია სასამართლო პროცედურის ნორმის კონსტიტუციური რეგულირება (მუხლები 25, 26, 27), თუმცა, თანადროულობის თვალსაზრისით ამ ნორმების საჭიროების გაგებაც შეიძლება და ახსნაც. სასამართლოს სამართლიანობაზე აქცენტირებული ყურადღება მისასალმებელია, ახსნა კი სხვა შემთხვევებშიც იმაშია, რომ კონსტიტუციამ ბევრი ისეთი საკითხის დარეგულირება იკისრა, რომელიც იმხანად არსებუ-

ლი კანონით არ იყო გათვალისწინებული ან შეცვლას საჭიროებდა.

კონსტიტუციაში, აღნიშნული მოტივით, ზოგიერთ მუხლს (23 და 24) დამნაშავეთა ოპერატიული დაკავების ნორმის ფუნქცია აკისრია. ამ ფონზე შეიძლება პირველ შემთხვევაში გასაგებიც იყოს ასეთი განსაკუთრებული უფლებით „ადმინისტრაციის“ აღჭურვა, თუ მოცემული იქნებოდა მისი დეფინიცია, მაგრამ აბსოლუტურად გაუგებარია, როცა „დამნაშავეის დაკავება შეუძლია კერძო პირსაც, თუ დანაშაულის ადგილას მისასწრებს და ამასთანავე ადმინისტრაციის მისვლამდე მისი მიმალვა შესაძლებელია“ (მუხლი 24).

კონსტიტუცია მოწოდებულია დაიცვას მოქალაქეთა სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლება, მინერ-მონერის ხელშეუხებლობა, სინდისის სრული თავისუფლება. ამავე ჭრილში, კონსტიტუცია ცალკე თემის სახით აღიარებს მოქალაქეთა დამოკიდებულებას სარწმუნოებასთან. კონსტიტუცია გამორიცხავს მოქალაქის დევნას და პოლიტიკურ თუ სამოქალაქო უფლებათა შეზღუდვას სარწმუნოების ან რწმენის გამო. ამასთან, საზგასმულია არჩევანის თავისუფლება, ყველას შეუძლია აღიაროს სასურველი სარწმუნოება, გამოიცვალოს იგი ან საერთოდ არც ერთ კულტს არ მიეკუთვნებოდეს. მაგრამ ისიც დადგენილია, რომ სარწმუნოებისა და რწმენის მომიზეზება არავის არ ათავისუფლებს მოქალაქეობრივი და პოლიტიკური მოვალეობებისაგან, თუ არა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. კონსტიტუცია აღიარებს მოქალაქეთა საჯაროდ, უიარაღოდ შეკრების უფლებას, თუ იგი დანაშაულებრივ სახეს არ მიიღებს; რატომღაც, მხოლოდ მუშათა გაფიცვის თავისუფლებას, პროფესიული და სხვა ყოველგვარი კავშირების შექმნის უფლებას, თუ მათი მიზანი კანონით არ არის აკრძალული; პირადი და კოლექტიური პეტიციის უფლების უზრუნველყოფას.

ცალკე მუხლები ეძღვნება ორივე სქესის მოქალაქეთა თანასწორობას, როგორც პოლიტიკურ, ისე სამოქალაქო, ეკონომიკურ და საოჯახო ურთიერთობებში და საერთოდ, ამ უკანასკნელის ფარგლებში ოჯახის წევრთა ურთიერთობას, რომელთა დეტალური მონესრიგება ბლანკეტური ნორმით შესაბამის კანონს ეკისრება.

კონსტიტუცია, მოქალაქეთა უფლებების დარღვევისათვის ადგენს თანამდებობის და კერძო პირთა პასუხისმგებლობას სისხლის სამართლის კანონების თანახმად. იმავდროულად, ამბობების, ომისა თუ ეპიდემიის პირობებში, პირველ ორ შემთხვევაში პარლამენტს, ხოლო უკანასკნელ შემთხვევაში მთავრობას აღჭურავს უფლებამოსილებით, შეაჩეროს მოქალაქეთა უფლებების თავში ჩამოთვლილი განსაზღვრული ნორმების მოქმედება. ამასთან, დადგენილია, რომ კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი გარანტია და უფლება, არ უარყოფს სხვა გარანტიასა და უფლებას, რომელიც იქ არ არის მოხსენებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარე-

ობს კონსტიტუციის მიერ აღიარებული პრინციპებისაგან.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში მოქალაქეთა უფლებამოსილების დამცავი სისტემის სრულფასოვანი შეფასებისათვის, მიზანშეწონილია აქვე წარმოვადგინოთ მეთოთხმეტე თავში დეტალურად განხილული „ეროვნულ უმცირესობათა უფლებანი“. კონსტიტუციის თანახმად, ეროვნულ უმცირესობათა უმთავრესი უფლება ის არის, რომ არ შეიძლება შეიზღუდოს რესპუბლიკაში მაცხოვრებელი ეროვნული უმცირესობის თავისუფალი სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარება, განსაკუთრებით მისი მშობლიურ ენაზე სწავლა და ეროვნულ-კულტურულ საქმეთა მართვა-გამგეობა. ამ ზოგადი უფლების გარანტია რამდენიმე კონსტიტუციური ნორმით არის განმტკიცებული: ეროვნული უმცირესობის სკოლაში სწავლება წარმოებს ბავშვის სალაპარაკო ენაზე, ყველას აქვს მშობლიურ ენაზე აზრის გამოხატვის უფლება; საქართველოს რესპუბლიკის ყოველ მოქალაქეს თანასწორი უფლება აქვს მიიღოს სახელმწიფო, სამოქალაქო, სამხედრო და საქალაქო თუ საერო სამსახური; სახელმწიფო ენად ქართული ენის გამოცხადება და დათქმა იმის თაობაზე, რომ არაქართველ დეპუტატს, რომელმაც საკმაოდ არ იცის სახელმწიფო ენა, უფლებას აძლევს პარლამენტში სიტყვა წარმოსთქვას მშობლიურ ენაზე, რომლის სწორი თარგმანი წინასწარ უნდა წარუდგინოს პარლამენტის პრეზიდიუმს. აღნიშნულთან დაკავშირებით დანვრილებით წესს განსაზღვრავს კანონი.

კონსტიტუციურ ნორმათა კომპლექსი არეგულირებს ეროვნული ერთობის იდეას და განსაზღვრავს მათ როლს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში. ეროვნული უმცირესობისაგან შემდგარ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს, იქნება ეს თემი ერთობა თუ ქალაქი, უფლება აქვთ გაერთიანდნენ და დააარსონ ეროვნული კავშირი საკუთარი კულტურულ-საგანმანათლებლო საქმეების კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში მოსაწყობად. ეროვნულ უმცირესობას, რომელსაც თვითმმართველობის ორგანოები არ აქვთ, შეუძლიათ იგივე მოთხოვნების გათვალისწინებით, ანალოგიური კავშირები მშობლიური ენის საფუძველზე ჩამოაყალიბონ.

კონსტიტუცია გამოხატავს სახელმწიფოს პოლიტიკას ეროვნულ კავშირებთან მიმართებაში, რაც მთელი რიგი რეალური, ფორმალური და მატერიალური ნორმების ძალით დასტურდება:

- არ შეიძლება შეიზღუდოს ვისიმე პოლიტიკური და მოქალაქეობრივი უფლება ეროვნულ კავშირში მონაწილეობისას;

- ეროვნულ კავშირს შეუძლია სასამართლოს წინაშე აღძრას და დაიცვას საქმე, კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით მინიჭებული ეროვნული უმცირესობის უფლების დარღვევის ფაქტზე;

– ადგილობრივი მმართველობის ფარგლებში, თუ ერთი რომელიმე ეროვნული უმცირესობა აღემატება მოსახლეობის 20%-ს, მათივე მოთხოვნით მსაჯულობა და სახელმწიფო და საზოგადოებრივ დაწესებულებებში საქმის წარმოება, სახელმწიფო ენასთან ერთად, მათ მშობლიურ ენაზეც უნდა წარმოებდეს;

– ეროვნულად ნარევი ადგილობრივი მმართველობა ვალდებულია სწავლა-განათლებისათვის გამოყოფილი თანხით, მოქალაქეთა ეროვნული შემადგენლობის პროპორციულად, დააარსოს სკოლებისა და კულტურულ-საგანმანათლებლო დაწესებულებების რაოდენობა;

– ეროვნულ უმცირესობათა კულტურულ-საგანმანათლებლო საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად, მცხოვრებთა პროპორციულობის პრინციპით, სახელმწიფო და თვითმმართველობათა ბიუჯეტიდან გამოიყოფა ფინანსები.

კონსტიტუცია, ქვეყნის მოქალაქეების მომავალზე და სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებაზე ზრუნვით გამსჭვალულია და ცალკე თავებში „სწავლა-განათლება და სკოლა“ და „სოციალურ-ეკონომიკური უფლებანი“, განამტკიცებს ამ საქვეყნო მნიშვნელობის პრობლემების რეალიზაციის პრინციპებს.

კონსტიტუციის თანახმად, ხელოვნება, მეცნიერება და მათი სწავლება თავისუფალია, სახელმწიფო თავის მოვალეობად მიიჩნევს მფარველობა გაუწიოს და ხელი შეუწყოს მათ განვითარებას. განათლება სახელმწიფო ზრუნვის პრეროგატივაა და კონსტიტუციური დანაწესითაც დასტურდება, რომ კერძო თაოსნობით დაარსებული სასწავლებელიც სასკოლო კანონს ემორჩილება.

კონსტიტუცია აცხადებს, რომ სწავლა-განათლება ყველა საფეხურის სკოლებში საერთოა, ხოლო რამდენადაც პირველდანყებითი სკოლა შემდგომში განათლების საფუძველია, კონსტიტუციავე ადგენს, რომ იგი საყოველთაო, უსასყიდლო და სავალდებულოა. სახელმწიფო მიზნად ისახავს უღარიბესი ბავშვებისათვის პირველდანყებით სკოლაში უფასოდ უზრუნველყოს შესაბამისი სასწავლო პირობები (მუხლი III). საქართველოს კონსტიტუციის ეს ჰუმანური ნორმა სწორედ ქვეყნის ძირითადი კანონის დონეზე ღებულობს მატერიალური რეალიზაციის გარანტიას, ვინაიდან იქვეა დადგენილი, რომ „ამ მიზნის განსახორციელებლად სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობანი თავის შემოსავალს ერთ ნაწილს გადასდებენ ყოველწლიურად.“

კონსტიტუციის მეცამეტე თავი – „სოციალურ-ეკონომიკური უფლებანი“, სახელმწიფოს ძირითადი კანონის ერთი მაღალი ფასეულობის გზავნილია და ცალსახად ადასტურებს მისი პირველი მუხლის განაცხადს იმის თაობაზე, რომ „რესპუბლიკა ზრუნავს თავის მოქალაქეთა ღირსეული არსებობისათვის“ (მუხლი 113). მო-

ცემულ თავში დადგენილი ნორმები მოქალაქეებზე ზრუნვის ორ ასპექტს შეიცავს: ეს არის მოცემულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის იდეოლოგიური საფუძვლები და სახელმწიფო პოლიტიკის რეალური გამოვლინება, რომელიც მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების დაცვის რეგლამენტაციას ახორციელებს.

კონსტიტუციური ფორმულა – „შრომა საფუძველია რესპუბლიკის არსებობისა და მისი უზრუნველყოფა რესპუბლიკის განსაკუთრებული მოვალეობა“ (მუხლი 117), ის მესიჯია, რომელიც ერთიანი მიზნის სახით ხაზგასმით უკავშირებს სახელმწიფო პოლიტიკის იდეოლოგიურ და რეალურ მიზანდასახულებებს. ამ მხრივ, კონსტიტუცია თავად ადგენს პროგრამული ინსტიტუციების სისტემას. რესპუბლიკის მთავარ მიზნად კონსტიტუციამ განსაზღვრა საკუთარი სააღებ-მიცემო და სამრეწველო მეურნეობის გაფართოება და ერთი მთლიანი საზოგადოებრივი მეურნეობის შექმნა. კონსტიტუციონალიზმი ნაკლებად იცნობს კონკრეტული სოციალ-ეკონომიკური მიზნების დეტალური ამოცანების დონეზე კონსტიტუციური რეგულირების პრაქტიკას. მაგრამ რამდენადაც კანონმდებელმა სახელმწიფო აპარატს ასეთი შესთავაზა, უდავოდ მოსაწონია, რომ თავიდანვე განზოგადებული სახით წარმოაჩინა სახელმწიფოს მთლიანი სამოქმედო პროგრამა. კონსტიტუციამ ისიც დაადგინა, რომ რესპუბლიკა ხელს უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ასეთივე „მეურნეობების გაფართოებას“. კონსტიტუციის თანახმად, „რესპუბლიკის კანონმდებლობით ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალება დააარსოს შრომის ბირჟა, საშუამავლო კანტორა და სხვა ამგვარი დაწესებულება, რომელიც აღწესდებს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს შოვნაში“ (მუხლი 118). კანონმდებელი ამ წინადადებასაც შრომა-მოწყობის საკითხთან მიმართებაში განიხილავს, როცა იქვე ადგენს, რომ „ასეთი დაწესებულების ხელმძღვანელ ორგანოში მუშათა კავშირის წარმომადგენელთა რიცხვი ნახევარზე ნაკლები არ უნდა იყოს.“

რესპუბლიკის მიერ ზრუნვის საგნად არის გამოცხადებული წვრილი მწარმოებლების შრომის ნაყოფის დაცვა კერძო პირთა ექსპლუატაციისაგან; სოფლის მეურნეობის აყვავება და ამიტომ მიწის დამუშავება და გამოყენება, საზოგადოების წინაშე მიწის მფლობელის მოვალეობად გამოცხადდა; მინიმალური ხელფასის განსაზღვრა და შრომის ნორმალური პირობების შექმნა წარმოებაში. ამ მიზნით ყალიბდება დამქირავებელთაგან დამოუკიდებელი შრომის ინსპექცია და სანიტარული ზედამხედველობა. კონსტიტუცია ადგენს, რომ შრომის დამცველი კანონების დარღვევისათვის დამნაშავენი პასუხს აგებენ სისხლის სამართლის წესით.

კიდევ უფრო დეტალური და მრავლისმომცველია მოქალაქე-

თა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეალური დაცვის მატარებელი კონსტიტუციურ ნორმათა სისტემა. კონსტიტუციის თანახმად, მოხუცებულობით, დაავადებით თუ სხვა მიზეზებით შრომის უნარს მოკლებული მოქალაქე, დაქირავებული მუშა, რომელიც მოხუცებულობით, დაშავებით ან სხვა მიზეზით დაკარგავს შრომის უნარს, მიიღებენ დახმარებას სახელმწიფო ხაზინიდან დაზღვევით ან სხვა სახით. პირველ შემთხვევაში, მოქალაქეს დაეხმარება ხაზინა, თუ მემკვიდრეს ან მზრუნველს მისი რჩენა არ შეუძლია, ხოლო მეორე შემთხვევაში, დასაზღვევი თანხა ყოველწლიურად უნდა გამოიყოს დამქირავებელზე შეწერილი საგანგებო გადასახადიდან. გარდა აღნიშნულისა, ამ მოვალეობათა ასასრულებლად რესპუბლიკის შემოსავლებიდან უნდა გამოიყოს განსაზღვრული თანხა. კონსტიტუცია იმასაც ადგენს, რომ უმუშევრად დარჩენილ პირს მიეცემა დახმარება სამუშაოს აღმოჩენით ან დაზღვევის სახით.

კონსტიტუციის ცალკეული მუხლებით რეგულირდება ზოგადად და ასაკობრივ ცენზთან მიმართებაში სამუშაო კვირის ხანგრძლივობა. განსაკუთრებული კანონის მიღებაა გათვალისწინებული ქალთა შრომის უფლებების, მშობიარობისა და დედობის პერიოდში შესაფერისი პირობებისა და შეღავათების დასაცავად. აღნიშნულს აძლიერებს ხელისუფლების პასუხისმგებლობაზე გაკეთებული დათქმა, რომლის თანახმად “რესპუბლიკას და ადგილობრივ მმართველობას ევალება დედობის და ბავშვების დაცვისთვის მზრუნველობა” (მუხლი 128).

კონსტიტუციის მეოთხე თავი ადგენს პარლამენტის ფორმირების პრინციპებს, განსაზღვრავს მის კომპეტენციას და პარლამენტარის სტატუსს. პარლამენტი აირჩევა სამი წლით, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესით, ოც წელს მიღწეულ სრულუფლებიან საქართველოს მოქალაქეთაგან. ამ პროცესის სხვა ორგანიზაციულ საკითხებს არეგულირებს საარჩევნო კანონი, რომლისთვისაც ამოსავალი ის კონსტიტუციური ნორმაა, რომ პარლამენტი იკრიბება ყოველი წლის ნოემბრის პირველ კვირა დღეს. იმ ვარაუდით, რათა ახლად არჩეული დეპუტატები დაესწრონ პარლამენტის გახსნას, არჩევნები მთელს რესპუბლიკაში ინიშნება შემოდგომაზე – ერთსა და იმავე დროს. ამასთან, საგულისხმოა, რომ პარლამენტს თავად ეკისრება არჩევნების კანონიერების დადგენა და ყოველგვარი დავის გადანყვება.

კონსტიტუცია ერთობ ორიგინალური ფორმულით ადგენს სახალხო სუვერენიტეტის იდეას: „ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს, პარლამენტი ამ კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებს ხელმწიფებას“ (მუხლი 52).

პარლამენტის კომპეტენციის სფეროებად დადგინდა კანონმდებლობა; რესპუბლიკის ჯარისა და საზოგადოდ ყოველი შეიარა-

ღებული ძალის უმაღლესი გამგებლობა; ომის გამოცხადება; უცხო სახელმწიფოებთან საზავო, სავაჭრო და ამგვარი ხელშეკრულების დამტკიცება; ამნისტია; ბიუჯეტის დამტკიცება; საშინაო და საგარეო სესხის აღება; კონსტიტუციითა და კანონით მისდამი მიკუთვნებული თანამდებობის პირთა არჩევა; აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი.

„პარლამენტი ყოველწლივ ირჩევს პრეზიდენტს“ (მუხლი 65), მაგრამ არ ჩანს პარლამენტის თავმჯდომარის ინსტიტუტი და არც ის, თუ ვინ ახდენს მიღებული კანონის პრომულგირებას, გამოქვეყნებას. კონსტიტუცია აღიარებს, რომ პარლამენტი თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტს და თავის მოქმედების წესს (მუხლი 60). სავარაუდოა, რომ სწორედ რეგლამენტი დაარეგულირებდა ამ საკითხს. თუმცა, სხვა შემთხვევებში, კონსტიტუცია თავად ადგენს პარლამენტის საქმიანობის განმაპირობებელ მოთხოვნებს, როგორებიცაა პარლამენტის მუშაობის დროებითი შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება, პარლამენტის საგანგებო სხდომის მოწვევა, რომლის უფლება აქვთ დეპუტატთა მეოთხედს, პარლამენტის პრეზიდენტს და მთავრობას.

კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი გამოსცემს კანონებს, დეკრეტებსა და დადგენილებებს, რომელთა გამოქვეყნების წესს განსაზღვრავს ცალკე კანონი. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს პარლამენტის ყოველ წევრს და 5 ათას ამომრჩეველს. რაც შეეხება რეფერენდუმს, მისი მოწვევის საჭიროება ორ შემთხვევაში დგება: ერთი, როცა 30 ათასი ამომრჩეველი წერილობით მოითხოვს, პარლამენტი ვალდებულია ახლად მიღებული კანონი სარეფერენდუმოდ წარუდგინოს ხალხს (მუხლი 64); მეორე, როცა პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი ძალაში შედის მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურების შემდეგ (მუხლი 147). ყოველივე აღნიშნული კი იმის მაჩვენებელია, რომ ამომრჩეველთა აქტიური ჩართვა საკანონმდებლო პროცესში, იქნება ეს საკანონმდებლო ინიციატივისა თუ რეფერენდუმის სახით მათი მონაწილეობა, 1921 წლის კონსტიტუციის დემოკრატიული ბუნების კიდევ ერთი მახასიათებელია, მხოლოდ ერთგვარ გაუგებრობას იწვევს ამ პროცესში ჩართული სუბიექტების ხან ამომრჩეველთა და ხანაც ხალხის დონეზე კლასიფიცირება.

კვლავაც დროის ფაქტორით უნდა აიხსნას ის, რომ კონსტიტუციის ასამოქმედებლად საკმარისად იქნა მიჩნეული დამფუძნებელი კრების მიერ მიღება, მაშინ როცა კონსტიტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვის პროექტის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერა. მაგრამ, როგორც აღვნიშნეთ, ესეც არ არის საკმარისი. ვინაიდან პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციური კანონპროექტი ძალაში შედის მხო-

ლოდ ხალხის უმრავლესობის მიერ მისი დადასტურების შემდეგ.

როგორც კონსტიტუციაშია აღნიშნული (მუხლი 57), „პარლამენტი ყოველ საკითხს წყვეტს ხმის მარტივი უმრავლესობით“. ცხადია, ხმის ფარდობითი, ანუ დამსწრეთა უმრავლესობა იგულისხმება, ვინაიდან ამაზე მარტივი წესი კონსტიტუციონალიზმში არ არსებობს. მაგრამ, ამ ნორმის დათქმა – „თუ რეგლამენტით ან კანონით სხვა წესი არ არის მიღებული“ – იმას ნიშნავს, რომ ზემოთ მოტანილი ნორმის პირველი ნაწილის სავალდებულო ხასიათი მხოლოდ კონსტიტუციითვე დადგენილი დეპუტატთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობაზე ვრცელდება. სხვა მხრივ, გაუგებარი იქნებოდა კონსტიტუციით დადგენილი „მარტივი“ წესი ფარდობით უმრავლესობას ითვალისწინებდეს. კანონსაც რომ თავი დავანებოთ, კენჭისყრის მექანიზმი ისეთი უნდა იყოს, რომელსაც პარლამენტის რეგლამენტი დაადგენს. მით უფრო, რომ საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, კენჭისყრას შეუძლია რთული – ორგანოზომილებიანი სახე მიიღოს: ხმების უბრალო ან კვალიფიციური უმრავლესობა, პარლამენტის წევრთა საერთო, სიით თუ დამსწრეთა უმრავლესობის მიმართ. როგორც ჩანს, ეს თავისუფალი არჩევანის შეღავათიანი ნორმაც სიჩქარის შედეგი იყო.

ყოველივე ზემოაღნიშნულთან ერთად, კონსტიტუცია ორი განსაკუთრებული რესურსით ავსებს თავის წარმოდგენას დეპუტატის სტატუსთან მიმართებაში:

– ერთი შეეხება მის საინიციატივო უფლებამოსილებების ოპტიმიზაციას, აქტიურად ჩაერთოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლის საქმეში; მას შეუძლია მთავრობას მიმართოს წერილობითი შეკითხვით ან ზეპირი კითხვით, რომელიც კონკრეტული მთავრობის წევრის მიმართ შეიძლება უნდობლობის ვერდიქტით დამთავრდეს. როგორც კონსტიტუცია ადგენს, აღნიშნული პროცედურა განისაზღვრება კანონით არ რეგლამენტით. აქაც შეიძლება ერთ შეუსაბამობაზე მინიშნება. საქმე ის არის, რომ მსგავსი პროცედურის შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებას, პარლამენტის შინაგანი მოხმარების აქტი – რეგლამენტი, ხელისუფლების სხვა ორგანოებისათვის სავალდებულო ხასიათს ვერ შესძენს, თუ იგი დამტკიცებული არ არის კანონის ძალით. ამიტომ შემთხვევითი არ არის, რომ იქვე (მუხლი 59) კონსტიტუციამ მიზანშეწონილად მიიჩნია პარლამენტისთვის საგამოძიებო საანკეტო კომისიის დანიშვნის უფლების მიკუთვნება, რაც, ცხადია, სხვა ჭრილში გადაიყვანს საკითხის განხილვას და საგამოძიებო კომისიის აქტიც სხვა დანიშნულებას შეიძენს.

– მეორე შეეხება პარლამენტის წევრის დაცვის კონსტიტუციურ გარანტიებს საპარლამენტო უფლებამოსილების ვადის ფარგლებში; პარლამენტის წევრი ხელშეუხებელია, იგი არ მიეცემა პა-

სუხისგებაში იმ აზრისა და შეხედულებისათვის, რომელსაც მოვალეობის შესრულებისას გამოთქვამს. ამასთან, ვიდრე იგი პარლამენტის წევრია, არ შეიძლება პარლამენტის თანხმობის გარეშე შეპყრობილ ან სამართალში იქნეს მიცემული. გამონაკლისი დანაშაულის ჩადენაზე წასწრებაა. ასეთ შემთხვევაშიც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს და თუ იგი მოითხოვს, შეპყრობილი ან სამართალში მიცემული პარლამენტარი უნდა გათავისუფლდეს.

რაც შეეხება პარლამენტის წევრის შემთავსებლობის საკითხს, კონსტიტუცია ადგენს ასეთ შესაძლებლობას მინისტრის თანამდებობასთან (მუხლი 73, II ნაწ.), თუმცა, არ განსაზღვრავს მის სავალდებულო ხასიათს, ან ზღვრულ რაოდენობას. კონსტიტუცია პარლამენტის წევრობის, მოხელეობისა და პროფესიის შემთავსებლობის საკითხის განსაზღვრას კანონს აკისრებს.

კონსტიტუციის მეხუთე თავი განსაზღვრავს მთავრობის ფორმირების, კომპეტენციისა და მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხებს, არეგულირებს მის ორგანიზაციულ საქმიანობას და მიმართებას საქართველოს პარლამენტისადმი.

მთავრობის თავმჯდომარეს ირჩევს პარლამენტი. ერთი და იგივე პირი შეიძლება არჩეულ იქნეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. მთავრობის დანარჩენ წევრებს – მინისტრებს ინვევს მთავრობის თავმჯდომარე, საარჩევნო უფლებამოსილების მქონე მოქალაქეთაგან. მთავრობის წევრი არ შეიძლება ითავსებდეს სხვა თანამდებობას ან მისდევდეს რომელიმე პროფესიას, თუ არა მხოლოდ პარლამენტის წევრობას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსნობას.

კონსტიტუცია მთავრობის საერთო უფლებებისა და მოვალეობების შემდეგ ჩამონათვალს ადგენს: კანონის თანახმად რესპუბლიკის საქმეთა უმაღლესი მართვა-გამგეობა; კონსტიტუციისა და კანონების აღსრულებაზე თვალყურის დევნება; პარლამენტისა და სახალხო ინიციატივით შემოსულ კანონპროექტებზე დასკვნების წარდგენა, რომელსაც მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქცია თუ ექნება, ვინაიდან პარლამენტის თავში ასეთი დასკვნა და მისი სტატუსი არ მოიხსენიება; რესპუბლიკის საგარეო ინტერესების დაცვა; რესპუბლიკის დამოუკიდებლობის და გარეშე განსაცდელისგან დაცვის უზრუნველყოფა; განაგოს ფინანსები, კანონის თანახმად „სჭრას ფული“ და ყოველწლიურად წარუდგინოს პარლამენტს ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების სავარაუდო ანგარიში; თავისი საქმიანობის შესახებ ანგარიში წარუდგინოს პარლამენტს და წელიწადში ერთხელ მაინც წარადგინოს მოხსენება საქართველოს შინაგანი და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; განსაკუთრებული მოხსენება წარუდგინოს თუ პარლამენტი ამას მოითხოვს; შეასრულოს კანონის ან პარლამენტის მიერ მისდამი განსაზღვრული დავალება; შინაგანი წესრიგისა და უშიშროების დაცვაზე ზრუნვა.

ამ უკანასკნელთან მიმართებაში კონსტიტუცია ადგენს, თუ საჭიროებამ მოითხოვა, მთავრობას უფლება აქვს თავისი დადგენილებით გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა, ვადით არა უმეტეს 21 დღისა, მაგრამ მეტი ვადით ასეთი გადანყევითების მიღებისას, პარლამენტისაგან უნდა მიიღო ნებართვა. კონსტიტუცია (მუხლი 70, II ნაწ.) მთავრობის თავმჯდომარესაც აკუთვნებს მსგავს უფლებას, თუ მთავრობის დადგენილების მიღება ფერხდება, თავმჯდომარეს შეუძლია გამოიწვიოს რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალა, მაგრამ დაუყოვნებლივ უნდა მოხსენდეს პარლამენტს.

მთავრობის თავმჯდომარე, კანონის აღსრულებისათვის გამოსცემს ბრძანებასა და განკარგულებას, მაგრამ უფლება არა აქვს კანონის მოქმედება შეაჩეროს, ან მისი შესრულება დააბრკოლოს. ამასთან, აქვს უფლება თავისი განკარგულებით, კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად, დანიშნოს რევიზია ნებისმიერი დარგის, ადგილისა თუ მოვლენის შესამოწმებლად. მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას, თუ საჭიროა შეცვალოს კონკრეტული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი. რესპუბლიკის დანარჩენ მართვაგამგეობას მთავრობის წევრები ახორციელებენ. თითოეული მათგანი დამოუკიდებლად, პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობით განაგებს მინდობილ უწყებას და უნდა გადადგეს როცა პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას. მთავრობის ყოველ წევრს უფლება აქვს პარლამენტისა და მისი კომისიის სხდომას დაესწროს, ხოლო პარლამენტი და კომისია ვალდებულია მოუსმინოს მინისტრს თუ ის ამას მოითხოვს. თავის მხრივ, მინისტრიც ვალდებულია პარლამენტისა და კომისიის მოთხოვნით გამოცხადდეს სხდომაზე და მისცეს ახსნა-განმარტება. ამასთან, მინისტრს უფლება აქვს პარლამენტში ხმა მისცეს მხოლოდ მაშინ, თუ იგი დეპუტატია. სწორედ ასეთი ნორმა (მუხლი 73, II ნაწ.) აზუსტებს ზემოთ აღნიშნულ დადგენილებას იმის თაობაზე, რომ მთავრობის წევრს შეუძლია იყოს მხოლოდ პარლამენტის წევრი (მუხლი 69), ანუ შეუძლია, მაგრამ სავალდებულო არ არის ყველა მინისტრის კანდიდატურა პარლამენტართაგან შეირჩეოდეს.

კონსტიტუციის დარღვევისათვის მთავრობის თავმჯდომარე და წევრები პასუხისმგებელნი არიან სასამართლოს წინაშე. მათი პასუხისგებაში მიცემა შეუძლია მხოლოდ პარლამენტს, ხოლო სასამართლება საერთო წესით წარმოებს. უნდა ითქვას, რომ არც კონსტიტუციაა მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის განსაზღვრისას და არც კანონს აკისრებს ასეთი საკითხის რეგლამენტაციას. როგორც ითქვა, უნდობლობის, ანუ ნდობის დაკარგვის საკითხიც სასხვათაშორისოდ შემოდის

(მუხლი 73). არც მთავრობის ნდობის საკითხი დგება მისი სამოქმედო პროგრამის მიღებასთან დაკავშირებით, არც ინტეპულაციის მექანიზმია გააზრებული შეკითხვებისა და კითხვების განხილვის შედეგად, არც უნდობლობის საკითხი დგება მთელი სამთავრობო გუნდისადმი. ეს მაშინ, როცა გამორიცხული არ არის უნდობლობის სამოტივაციო საფუძველი სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საგანი გახდეს. და რამდენადაც ასეთი საკითხის დაყენებაც პარლამენტის პრეროგატივაა, ცხადია, უმჯობესი იყო საკითხების მთელი ეს ერთობლიობა სისტემურად დარეგულირებულიყო.

პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგულაცია იმის საშუალებას იძლევა, რომ შევაფასოთ შემოთავაზებული კონსტიტუციური მოდელი. კონსტიტუცია აღნიშნავს, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს არა აქვს არავითარი განსაკუთრებული უფლება, გარდა იმისა, რაც ამ კონსტიტუციით არის მისდამი მიკუთვნებული (მუხლი 70, V ნაწ.). სწორედ კონსტიტუციამ აღჭურვა მთავრობის თავმჯდომარე რამდენიმე განსაკუთრებული უფლებით. ეს არის საგანგებო ვითარებაში მისთვის მიკუთვნებული უფლება. ამას გარდა, კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარეს სახელმწიფოს მეთაურის კუთვნილ მთელ რიგ ფუნქციებს ანიჭებს. მათ შორის როგორიცაა, რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა, სხვა სახელმწიფოში ელჩების წარდგენა და უცხოეთის ელჩებისაგან რწმუნებათა სიგელების მიღება. ამას თუ იმასაც დავუმატებთ, რომ მთავრობის თავმჯდომარე, გარე პარლამენტური წესით, ერთპიროვნულად ახდენს სამთავრობო გუნდის ფორმირებას, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია მმართველობის საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს გვთავაზობდა, სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის გარეშე, რომლის უფლებამოსილებების ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარის გამგებლობაში აღმოჩნდა.

შემოთავაზებული სახელმწიფო მოწყობის სისტემა მთელი რიგი პოზიტიური პრინციპების დამკვიდრებაზე იყო ორიენტირებული. მთავარი კი ის არის, რომ კანონმდებლობა გარე ძალების ყოველგვარ ჩარევას გამორიცხავდა და კანონმდებლების – პარლამენტარების დამოუკიდებელი საქმიანობის სფეროდ მოიაზრებდა. სხვა ინსტიტუტებს არც საკანონმდებლო ინიციატივის და არც ვეტოს უფლება გააჩნდათ. დაცული იყო ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხიც, ვინაიდან, პარლამენტართა გარდა, მხოლოდ ამომრჩეველები არიან საკანონმდებლო პროცესში ჩართული ინიციატორები. მათივე პრეროგატივაა პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე სახალხო კონტროლის მექანიზმის განხორციელება: იგულისხმება ამომრჩეველთა მიერ კანონის მიღების ან უარყოფის მიზნით, მისი რეფერენდუმზე გატანის მოთხოვნის უფლება, მათ შორის, კონ-

სტიტუციური ცვლილებების პროექტთან მიმართებაშიც.

მეექვსე თავი იხილავს სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობის განმსაზღვრელ პრინციპებსა და თავისებურებებს. სასამართლო ხელისუფლების ბუნებას კონსტიტუციის რამდენიმე ამოსავალი დებულება აყალიბებს: მართლმსაჯულება წარმოებს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელით; სასამართლო დამოუკიდებელია და მხოლოდ კანონს ემორჩილება; კანონი განსაზღვრავს სასამართლოს ორგანიზაციის, იურისდიქციისა და კომპეტენციის საკითხებს; საქართველოს არც ერთი განაჩენი არ შეიძლება გაუქმებულ, მეცვლილ და შეჩერებულ იქნეს კანონმდებელი, აღმასრულებელი ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღების დროისათვის, უდავოდ პროგრესულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს მეშვიდე და მერვე თავებში სახელმწიფო ორგანიზაციის მატერიალური საფუძვლების ორი მნიშვნელოვანი საკითხის ნორმატიულ კომპლექსში დარეგულირება. 1921 წელს, საქართველოს კონსტიტუციამ ერთ მთლიანობაში განიხილა სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო კონტროლი, მაშინ როდესაც ბევრი თანამედროვე სახელმწიფოსათვის ასეთი ერთიანი თვალთახედვა დღესაც პრობლემურია. მაგალითად, უნგრეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია დეტალურად განსაზღვრავს საანგარიშო პალატის ფუნქციებს, მაგრამ როგორც ათენში – 2007 წელს კონსტიტუციური სამართლის VII მსოფლიო კონგრესზე უნგრელმა პროფესორმა ა.შაიომ აღნიშნა, რომ უნგრეთის რესპუბლიკას გარკვეული პრობლემები შეექმნა იმის გამო, რომ სახელმწიფო ფინანსები და ბიუჯეტი კონსტიტუციური რეგულირების საგანი არ არის დღესაც.

ფინანსების შემოსავალ-გასავალზე განხორციელებული მკაცრი კონტროლით ხდება ეკონომიკური სტიმულირების უზრუნველყოფა. ამიტომაც, რომ ორივე სფერო პარლამენტების გამგებლობას განეკუთვნება. კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის ნებადაურთველად არც სახელმწიფო სესხის ან რაიმე ფინანსური ვალდებულების აღება და არც ხარჯების ბიუჯეტის ერთი პარაგრაფიდან მეორეში გადატანა შეიძლება. თუ არა კანონის ძალით, გადასახადისაგან ვერავინ გათავისუფლდება, როგორც არავითარი პენსია, ჯილდო ან საზოგადო ხარჯი არ გაიღება სახელმწიფო ხაზინიდან. ადგილობრივი თვითმმართველობის გადასახადთა დაწესების უფლებასაც ცალკე კანონი განსაზღვრავს. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ყოველი შემოსავალ-გასავალი ბიუჯეტში უნდა აისახოს. ბიუჯეტი ყოველწლიურად უნდა წარედგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად, მაგრამ თუ ეს საანგარიშო წლის დადგომამდე არ მოხერხდა, მთავრობას, კვლავაც პარლამენტის ნებართვით, უფლება აქვს ახალი ბიუჯეტის დამკიცებამდე ხარჯე-

ბი წინა წლის ბიუჯეტის დონეზე გასწიოს.

სახელმწიფოს საქმიანობაზე კონტროლის დანესების მიზნით კონსტიტუციამ სახელმწიფო კონტროლიორის ინსტიტუტი დაამკვიდრა. სახელმწიფო კონტროლიორს ირჩევს პარლამენტი. იგი არ ითვლება მინისტრთა კაბინეტის წევრად, მაგრამ აღჭურვილია მინისტრის უფლებით და პასუხისმგებელია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე. სახელმწიფო კონტროლიორი განუული საქმიანობის თაობაზე ყოველწლიურ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. მის კომპეტენციაში შედის: სახელმწიფო ბიუჯეტის სისწორით აღსრულება; სახელმწიფოს ყოველწლიური შემოსავალი და გასავალი; მთავრობის და სხვადასხვა უწყების ხარჯთაღრიცხვა და ანგარიში; ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის თანახმად ფინანსირება.

კონტროლის ორგანიზაციისა და მოქმედების წესის განსაზღვრა კანონს დაეკისრა. სახელმწიფო საფინანსო პოლიტიკის კონტროლისადმი ხელისუფლების სერიოზული დამოკიდებულება იმაში გამოიხატა, რომ ვრცლად და კომპეტენტურად განსაზღვრავდა სახელმწიფო კონტროლის საგანს, ხოლო კანონმდებელი მეთოდური და სისტემურად გააზრებული ნაბიჯებით მოდიოდა მიზნისკენ. შედეგად, სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის კონსტიტუციურ აღიარებამდე, სპეციალური საკანონმდებლო პაკეტიც შეიქმნა, რომელმაც ორწლიანი პრაქტიკული გამოცდაც გაიარა.

კონსტიტუციის მეცხრე თავი – სახელმწიფო თავდაცვა, რამდენიმე პრინციპული მუხლისაგან შედგება. პირველ რიგში, განსაზღვრულია სამხედრო ძალთა დანიშნულება, რაც რესპუბლიკისა და მისი ტერიტორიის დაცვაში გამოიხატება და ამასთან დაკავშირებით დადგენილია რესპუბლიკის ყველა მოქალაქის ვალდებულება, კანონის თანახმად, პირადად მოიხადოს „სამხედრო ბეგარა“. სამხედრო ვალდებულების ვადა და სამხედრო ძალთა ყოველი მოწყობის წესი განისაზღვრება კანონით, ხოლო გასაწვევ ახალგაზრდათა რაოდენობას ყოველწლიურად ამტკიცებს პარლამენტი.

სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ქმედითობა, მნიშვნელოვანწილად, ტერიტორიული მოწყობის საქმეებისადმი რაციონალური სახელისუფლებო ორგანოების იერარქიულ კონსტრუქციაზე და მისი ელემენტების ურთიერთმიმართებაზეა დამოკიდებული. ითვალისწინებდა რა ასეთი მიდგომის პრინციპულ მნიშვნელობას, კანონმდებელმა, საქართველოს კონსტიტუციაში ლოგიკურ ერთიანობაში წარმოადგინა ავტონომიური მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმების სისტემა. საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს – აფხაზეთის (სოხუმის ოლქის), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას (ზაქათალის ოლქი), ადგილობრივ საქმეებში მიენიჭათ ავტონომიური მმართველობა, რომლის დებულება-

თა განსაზღვრა კანონს დაეკისრა.

კონსტიტუციამ ადგილობრივ თვითმმართველობას დააკისრა ადგილობრივი გამგეობის კულტურულ-საგანმანათლებლო და სამეურნეო საქმეების მართვა თავისი ტერიტორიის ფარგლებში. კონსტიტუციითვე არის დადგენილი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით. მართვალ-გამგეობის თვალსაზრისით იგი ექვემდებარება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციისა და უფლება-მოვალეობების საკითხებს, მართვა-გამგეობის წესსა და იმ საკითხთა წრეს, რომელთა შესახებაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება ექვემდებარება ცენტრალური ხელისუფლების დამტკიცებას, განსაზღვრავს კანონი.

კანონი ანიჭებს ადგილობრივ თვითმმართველობას საბიუჯეტო და სავალდებულო დადგენილებების გამოცემის უფლებებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს დადგენილება და განკარგულება შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მხოლოდ სასამართლოს წესით. კონსტიტუცია მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს, გარდა იმისა, რომ კანონით განსაზღვრულ საგანთა ჩამონათვალზე დამტკიცების ფუნქციას აკისრებს, კიდევ უფრო განავრცობს მის საზედამხებელო კომპეტენციას. მთავრობის ცენტრალური ორგანოები უფლებამოსილი არიან შეაჩერონ თვითმმართველი ორგანოების აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან კანონებს, ხოლო ვალდებული არიან საქმე დაუყოვნებლივ გადასცენ სასამართლოს. მთელი ამ პროცედურის წარმოქმნის პირობები და წესი რეგულირდება კანონით.

1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის ერთი გამორჩეული თავისებურება ის არის, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მშენებლობის საწყის ეტაპზე შემოდის სახელმწიფო მოხელის ინსტიტუტი. სტატუსთან ერთად განსაზღვრულია მისი პასუხისმგებლობაც სასამართლოსა და მოქალაქის წინაშე, რაც იმ თაობის კონსტიტუციებისათვის იშვიათობა იყო.

საქართველოს მოქალაქე შეიძლება მიღებულ იქნეს ნებისმიერ თანამდებობაზე, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს. მოხელის საქმიანობის მატერიალური ანაზღაურების წესს და პირობებს განსაზღვრავს კანონი. თითოეულ მოხელეს აქვს პენსიის მიღების უფლება. ამ შემთხვევაში კანონი განსაზღვრავს მოხელისა და მისი ოჯახის წევრთა მიერ პენსიის მიღების პირობას. მოხელე ან თანამდებობის პირი შეიძლება გადაყენებულ ან დისციპლინარული წესით დასჯილ იქნეს დაწესებულების ან უფროსის განკარგულებით, სამსახურიდან დათხოვნის წესს განსაზღვრავს კანონი. თითოეული მოხელე საერთო წესით პასუხისმგებელია სასა-

მართლოს წინაშე. ამასთან, კონსტიტუცია ადგენს მოქალაქის უფლებას საზოგადო წესით დანაშაულისათვის პასუხისგებაში მისცეს ნებისმიერი მოხელე, ხოლო, სახელმწიფოს მოსახლეობის მოხელის უკანონო მოქმედებით მიყენებული ზარალის ანაზღაურება.

ცალკე თავი არეგულირებს სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობას და აღიარებს, რომ ისინი განცალკევებულნი და დამოუკიდებელნი არიან. კონსტიტუციური ნორმის დონეზე აიკრძალა სარწმუნოებრივ საქმეთა საჭიროებისათვის სახელმწიფოს ხაზინიდან და ადგილობრივ თვითმმართველობათა თანხებიდან ხარჯების გაღება. ამასთან, კონსტიტუცია იმასაც ადგენს, რომ არც ერთ სარწმუნოებას არა აქვს უპირატესობა.

კონსტიტუციის ბოლო ნაწილს შეადგენენ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის მარეგულირებელი ნორმები. კონსტიტუციური ცვლილებების ინიციატორ სუბიექტებად ცნობილია პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა და 50 ათასი ამომრჩეველი. ამასთან, კონსტიტუციაში არის ერთი დაცული მუხლი, რომლის თანახმადაც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება გადახედვას არ ექვემდებარება (მუხლი 148), იმიტომაც, რომ ზოგად დებულებებში იგი გამოცხადებულია მუდმივ და უცვლელ ფორმად (მუხლი 1).

კონსტიტუცია თავად ახდენს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის რეგლამენტაციას. საკანონმდებლო ინიციატივა კონკრეტული ცვლილებების შესახებ პარლამენტის დღის წესრიგში განსახილველად დგება არა უადრეს ექვსი თვისა შეტანის დღიდან. პროექტის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის ორი მესამედის უმრავლესობა. კონსტიტუციური ცვლილება კი იურიდიულ ძალას შეიძენს „მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურების შემდეგ“ (მუხლი 174), ამგვარად, კონსტიტუციური ცვლილების საბოლოო მიღების მიზნით ირიბი წესით აღიარებულია რეფერენდუმის მექანიზმი.

კონსტიტუციის გადასინჯვის თავში ერთადერთი გარდამავალი ნორმაა მიღებული, რომლის თანახმად პარლამენტის შეკრებამდე მისი მაგივრობის განევა დამფუძნებელ კრებას ეკისრებოდა. მართალია, ასეთი ჩანაცვლება არ მომხდარა, მაგრამ არც კონსტიტუცია ამოქმედებულა. ამიტომ შენიშვნა, ზოგადად ახალი კონსტიტუციის ამოქმედების შინაგან ორგანიზაციულ მოწესრიგებას უკავშირდება.

როგორც წესი, სახელმწიფოში ახალი კონსტიტუციის სრულფასოვანი ამოქმედება მთელი რიგი ორგანიზაციული საკითხების ეტაპობრივ გადაწყვეტაზეა დამოკიდებული. კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში არის დადგენილი, რომ კონსტიტუციის მიღებამდე გამოცემული კანონი და დეკრეტი ძალაში რჩება თუ კონ-

სტიტუციასა და მის პრინციპებს არ ეწინააღმდეგება (მუხლი 9). ვვარაუდობთ, რომ ესეც აჩქარების შედეგი უნდა იყოს, თორემ ერთი ზოგადი ნორმა უამრავ შესაძლო პრობლემებს ნამდვილად ვერ დაარეგულირებდა. თუ კონსტიტუციაში არსებული ბლანკეტური ნორმების სიმრავლით ვიმსჯელებთ ცხადია, ახალ დემოკრატიულ რესპუბლიკას კონსტიტუციის ამოქმედებისთანავე სერიოზული სამართლებრივი პრობლემები შეექმნებოდა. ამიტომ, საჭირო იყო კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებს, მათგან უმთავრესი, თანმიმდევრობის თუ არსებულ აქტებთან მონაცვლეობის პრინციპით მოენესრიგებინა.

§ 3. მცირე კონსტიტუცია – კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“

კონსტიტუციონალიზმში, კონსტიტუციური კანონი მრავალგანზომილებიანი ცნებაა. ის შეიძლება იყოს კანონი, რომელსაც შესწორება შეაქვს მოქმედ კონსტიტუციაში; კანონები, რომლებიც ერთიან პაკეტში შეადგენენ ე.წ. დაუნერგელ ან არაკოდიფიცირებულ კონსტიტუციას; კანონი, რომელიც დროებით ღებულობს თავის თავზე კონსტიტუციურ დატვირთვას და მცირე კონსტიტუციად იწოდება. მცირე კონსტიტუციის მიღების საჭიროება გამართლებულია გარდამავალ პერიოდში, სახელმწიფო წყობილების პრინციპების ცვლასთან დაკავშირებით.

ობიექტურად, საქართველოში დამოუკიდებელი დემოკრატიული რესპუბლიკის მშენებლობის პროცესში მცირე კონსტიტუციის საჭიროება არაერთხელ დამდგარა. მიზანშეწონილი უნდა ყოფილიყო მისი მიღება პირველი რესპუბლიკის საწყის ეტაპზე, 1918 წლიდან, ვიდრე საქართველოს პირველი კონსტიტუცია იქნებოდა 1921 წელს მიღებული. ნამდვილად საჭირო იყო ასეთი ნაბიჯის გადადგმა 1990 წლის 28 ოქტომბრის დემოკრატიული არჩევნების შემდეგ, როდესაც საბჭოთა ხელისუფლება შეიცვალა, სახელმწიფო საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის სამართალმემკვიდრედ გამოცხადდა და წელიწადზე მეტი საბჭოთა კონსტიტუციის ტექსტში ცვლილება-შესწორებებზე დაიხარჯა.

დამოუკიდებლობის გზას შემდგარი რესპუბლიკის ხელისუფლებას – კონსტიტუციური ვაკუუმის პირობებში, კარგა ხანს მოუწია საქმიანობა. ამიტომ, 1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულმა მესამე მოწვევის პარლამენტმა, თავის პირველსავე სხდომაზე 6 ნომბერს მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. ისევ სიჩქარე, რასაც არ შეიძლება თავისი გავლენა არ მოეხდინა მის ხარისხზე. მთლიანობაში ეს იყო პოზიტიური ნაბიჯი, მაგრამ

ნაკლოვანებები და ხარვეზები ნაბიჯ-ნაბიჯ ვლინდებოდა.

პირველი ქართული მცირე კონსტიტუციის ერთი მთავარი პოზიტივი ის იყო, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმისთვის ისტორიული მოვლენის მომასწავებელი გახდა. მართალია, იურიდიულად ასეთი მონაცვლეობა არ გაფორმებულა, მაგრამ ფაქტია, რომ აღნიშნულმა მცირე კონსტიტუციამ წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას, თავად იტვირთა კონსტიტუციის ფუნქცია და მომდევნო სამი წლის მანძილზე სახელმწიფო პროექცია, რეგლამენტაციის მკაცრ ჩარჩოებში მოაქცია. „ეს კანონი, – ნათქვამია პრეამბულაში, – განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობით განპირობებულ საქართველოს სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, რაც განხორციელდება 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე“. და იქვე ითქვა, რომ „სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობის საფუძველია აგრეთვე, „საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის არჩევნების დებულება“. ჩატარებული არჩევნების შედეგად ფორმირებული პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციური კანონის ძალით, ფაქტობრივად, აღნიშნული დებულების ცალკეული ნორმების დაგვიანებული ლეგიტიმაცია მოხდა.

კონსტიტუციური კანონის მაგალითისამებრ, ყველაფერი ერთმანეთში რომ არ აიჭრას, პირველ რიგში, ვისაუბრებთ მცირე კონსტიტუციის სიუჟეტზე აწყობილ სახელმწიფო მოწყობის შემოთავაზებულ ვარიანტზე. შემდეგ კი მის არსს გავხსნით, მართვის მოდელის მთავარი იდეის მიღმა, თუ როგორი ქნა იგნორირებული ხელისუფლების დანაწილების და სხვა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები. აღნიშნულთან დაკავშირებით ჩნდება კითხვები, თუ როგორ აისახა მცირე კონსტიტუციის მიხედვით მოქმედ საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის სისტემაზე სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციური მაქსიმალიზმი, რომელიც შემდეგ, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ტენდენციის სახით დამკვიდრდა.

მცირე კონსტიტუცია შეიცავს პრეამბულას, 8 თავსა და 33 მუხლს. პირველი თავი – ზოგადი დებულებების სახით აღიარებს ძირითად კონსტიტუციურ პრინციპებს. კონსტიტუციური კანონი ადგენს, რომ საქართველოს სახელმწიფო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა, ხელისუფლების წყარო საქართველოს ხალხია, ხოლო ხელისუფლება ხორციელდება ხალხისათვის და ხალხის მიერ, ხალხი თავის სუვერენიტეტს ახორციელებს უშუალოდ და წარმომადგენლობითი ორგანოების მეშვეობით.

საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე, რომელიც ერთიანი

და განუყოფელია. კონსტიტუციურ კანონში დეტალურად არის წარმოჩენილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების იერარქიული სისტემა: ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის დონეებიდან დანაყებული, რომელთაგან გამოყოფილია რესპუბლიკის დედაქალაქი თბილისი – მთელი თავისებურებების გათვალისწინებით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოებისა და სამთავრობო ინსტიტუტების ჩათვლით, ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოებით დამთავრებული: საქართველოს რესპუბლიკაში უმაღლეს საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს საქართველოს პარლამენტი; უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური და საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი, სასამართლო ხელისუფლებას – სასამართლო.

მოცემულ ფორმულაში აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელ სუბიექტებად სახელმწიფოს მეთაურისა და მინისტრთა კაბინეტის დანაყილება, საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელთან მიმართებაში, კიდევ ერთი ქართული თავისებურებაა. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად პარლამენტის თავმჯდომარეც იყო, სამი უმაღლესი თანამდებობის კომპეტენციური საშუალებების ერთპიროვნულ ბალანსში მოქცევა რა პირობებს ქმნის, ამაზე წარმოდგენას შესაბამისი ინსტიტუტების სამართლებრივი ბუნების განხილვა მოგვცემს.

მცირე კონსტიტუციის მეორე თავი საქართველოს პარლამენტის ხელმძღვანელი ორგანოების ფორმირების, კომპეტენციის, ორგანიზაციული საქმიანობის თავისებურებების მარეგულირებელი ნორმების სისტემას წარმოადგენს, განსაზღვრავს მის როლს სხვა სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების საქმეში, ადგენს პარლამენტის წევრის სტატუსს.

აქვეა გადაწყვეტილი საკითხი მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარის სახელმწიფოს მეთაურად არჩევისათან დაკავშირებით, მის მონაცვლედ პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილის პარლამენტის სპიკერის რანგში აყვანის თაობაზე. მაგრამ იმის გამო, რომ პარლამენტის თავმჯდომარის მთელი უფლებამოსილებები, სახელმწიფოს მეთაურად მისი არჩევის შემდეგ, კომპეტენციურად დუბლირებულ სუბიექტს დაექვემდებარა (თავი მესამე), პარლამენტის სპიკერზე პარლამენტის თავმჯდომარის სრული კომპეტენცია არ გავრცელებულა, გარდა პარლამენტთან დაკავშირებული ორგანიზაციული საქმიანობისა: პარლამენტის სხდომებისა და კოლეგიის თავმჯდომარეობა, კომისიების საქმიანობის კოორდინაცია, პარლამენტის სამდივნოს და აპარატის ხელმძღვანელობა, ამ საჭიროები-

სათვის ბრძანებების გამოცემა (მუხლი 20) და თავისი ზოგიერთი უფლებამოსილებების სპიკერის მოადგილეებზე გადანაწილება.

პარლამენტი აღიარებულია მუდმივმოქმედ ორგანოდ. მისი უფლებამოსილება განისაზღვრება სამი წლით, რომელიც იწყება, თავად პარლამენტის მიერ, დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობიდან. პარლამენტის უფლებამოსილება შეიძლება შეწყდეს მხოლოდ პარლამენტის გადანყვებილით, თუ ამას მოითხოვს დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის ერთი მეხუთედი მაინც და მხარს დაუჭერს დეპუტატთა სიით შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. მოქმედი პარლამენტი უფლებამოსილებას ინარჩუნებს ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე.

მცირე კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი, ფორმალურად, აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის პარლამენტთა რიცხვს განეკუთვნება. მაგრამ განსახილველ კანონში საქართველოს პარლამენტის კომპეტენციური ნუსხა ისეა კლასიფიცირებული, იმდენი და იმდაგვარი უფლებამოსილებათა წარმოდგენილი, რომ მისი კომპეტენციური არეალი, შეიძლება ითქვას, განუსაზღვრელია.

ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს ხელისუფლების უზენაესობის ნიშნად, პარლამენტი იღებს კონსტიტუციას, კანონებსა და დადგენილებებს; წყვეტს სახელმწიფო საზღვრების, ომისა და ზავის, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხებს; უზრუნველყოფს საკანონმდებლო რეგულირების ერთიანობას, ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების, კანონებისა და სხვა აქტების შესაბამისობას საქართველოს რესპუბლიკის კანონებთან. ამასთან, საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის წესს; ამტკიცებს ავტონომიური რესპუბლიკების საზღვრების შეცვლას, რაიონულ დაყოფას, ქალაქებისა და მათი რაიონების შექმნას, ქალაქების დაქვემდებარების შეცვლას, რაიონების, ქალაქების რაიონებისათვის სახელების დარქმევას თუ გადარქმევას, სხვა დასახლებული პუნქტების სახელების გადარქმევას. საქართველოს პარლამენტი, კანონით დადგენილი წესით, უფლებამოსილია შეწყვიტოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილება.

პარლამენტი განსაზღვრავს საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სახელმწიფო საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, ახორციელებს კონტროლს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის საქმიანობაზე. კიდევ უფრო ვრცელი და მრავალფეროვანია იმ ფორმებისა და საშუალებების ჩამონათვალი, რომელიც სრულ წარმოდგენას იძლევა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგა-

ნოზე: პარლამენტის უფლებამოსილებაა სოციალურ-ეკონომიკური და სხვა უმნიშვნელოვანესი პროგრამების დამტკიცება; ქვეყნის ბიუჯეტის დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა და ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება; ერთიანი ფულად-საკრედიტო და საფინანსო პოლიტიკის განსაზღვრა, აგრეთვე საგადასახადო სისტემის საფუძვლების დადგენა; სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების მოწყობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა; პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა; სახელმწიფოს მეთაურის, მინისტრთა კაბინეტის, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების აქტების გაუქმება, თუ ისინი არ შეესაბამება საქართველოს კანონებს. აღნიშნულს ემატება ისეთი ორგანიზაციული აქციების თაოსნობა, რომლებიც უკავშირდება არჩევნების ჩატარებასა და რეფერენდუმის მოწყობას, საერთაშორისო ურთიერთობის საკითხების განხილვას და აქტების რატიფიკაციას თუ დენონსაციას; შეიარაღებული ძალების ორგანიზაციული საკითხების მოგვარებას, საომარი მდგომარეობის პირობებში საგანგებო წესების დადგენას და სხვა.

თავად ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციური კანონი – 34 პუნქტის სახით განსაზღვრავს პარლამენტის არეალის კონკრეტულ უფლებამოსილებებს, მისი კომპეტენციის განსაზღვრულობის ცალსახა დასტურია. თუმცა, ჩვენი შენიშვნა მისი არეალის განუსაზღვრელობის თაობაზე, მხოლოდ უფლებამოსილებების მდიდარ ნუსხას არ ემყარება. კანონში ჩადებულია ყოვლისმომცველი ნორმა, რომელიც უნდა გამოორიცხავდეს პარლამენტის კომპეტენციის ასეთი დეტალიზაციის საჭიროებას. კანონის თანახმად „საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, განსახილველად მიიღოს და გადаныვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს რესპუბლიკის გამგებლობას განეკუთვნება“ (მუხლი 7, პუნქტი 17). ესეც მცირე კონსტიტუციის ქართული თავისებურებაა, თორემ კონსტიტუციონალიზმში, ჩვეულებრივ, აქცენტი კეთდება პარლამენტის კომპეტენციის განსაზღვრულობაზე ან განუსაზღვრელობაზე.

საპარლამენტო მმართველობის მოდელის პირობებში, ორი მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი თანამდებობის დუბლირებამ, ბევრი სისტემური შეუსაბამობა გამოიწვია, მათ შორის უმთავრესი ინსტიტუტებისათვის უფლებამოსილების განსაზღვრის თვალსაზრისით. პრინციპში, ვერც ერთი მოდელის პირობებში ვერ ნახავთ ხელისუფლების შტოებს შორის კომპეტენციის დანაწილების მსგავს თეორიულ აბსტრაქციას. მთელი ეს ე.წ. ხელისუფლების დანაწილების სისტემა, სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციური ყოველისშემძლეობის გათვალისწინებით, მისი ნების კონტროლ-ქვემდებარეა.

პარლამენტის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მიხედვით იქმნება პარლამენტის მუდმივი კომისიები, რომლებსაც უფლება აქვთ თავიანთი გამგებლობის საკითხებზე მოსთხოვონ სახელმწიფო და საზოგადოებრივ სტრუქტურებსა და თანამდებობის პირებს საჭირო მასალების წარმოდგენა. ამ დროს, მათი რეკომენდაციები აუცილებლად უნდა განიხილონ შესაბამისმა სახელმწიფო და საზოგადოებრივმა ორგანოებმა თუ ორგანიზაციებმა და მიღებული ზომების შესახებ, დადგენილ ვადაში აცნობონ კომისიას. პარლამენტისა და კომისიების საქმიანობის დაგეგმვისა და ორგანიზაციის მიზნით შეიქმნა პარლამენტის კოლეგია პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილის – სპიკერის, სხვა მოადგილეების, მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეების, პარლამენტის სამდივნოს უფროსისა და ფრაქციათა წარმომადგენლების შემადგენლობით, რომლის საქმიანობას წარმართავს პარლამენტის სპიკერი ან მისი დავალებით პარლამენტის თავმჯდომარის სხვა მოადგილე.

კანონებსა და დადგენილებებს პარლამენტი იღებს დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონს და შესაბამის შესწორებებს დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ სახელმწიფოს მეთაურს, პარლამენტარს, პარლამენტის კომისიას, მინისტრთა კაბინეტს, უზენაეს სასამართლოს, უზენაეს საარბიტრაჟო სასამართლოს, გენერალურ პროკურორს, ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაეს საბჭოს, მოქალაქეთა ჯგუფს ათი ათასი ამომრჩევლის ხელმოწერით. პარლამენტის საქმიანობისა და სხდომების წარმართვის ორგანიზაციულ მხარეს არეგულირებს პარლამენტის რეგლამენტი.

განსაკუთრებით აქტიური როლი განეკუთვნება საქართველოს პარლამენტს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფორმირებასა და უმაღლესი თანამდებობის პირთა დანიშვნის, დამტკიცებისა თუ არჩევის საქმეში. სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონის მე-8 მუხლის პირველ და ბოლო ნორმებზე გავამახვილებთ ყურადღებას. ერთიკა და მეორეც ქართული გამომგონებლობის პროდუქტია. პირველი იმაში მდგომარეობს, რომ „პარლამენტი ირჩევს საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურს, ხოლო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს პარლამენტის სპიკერს – პარლამენტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილეს“. მოცემული ნორმა იმთავითვე ადგენს, რომ სახელმწიფოს მეთაური აუცილებლად იქნება ამომრჩევლების მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარე. მოცემული მუხლის ბოლო ნორმა განსაზღვრავს იმ უმაღლესი თანამდებობის პირთა წრეს, რომელთა უფლებამოსილების შეწყვეტის, გადაყენებისა და ნდობის საკითხის განხილვა პარლამენტის პრეროგატივაა. აქ, პირველ რიგში,

დასახელებულია პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტა, ანუ პარლამენტს უფლება ეძლევა არა მარტო მის მიერ არჩეული სახელმწიფოს მეთაური გადააყენოს, არამედ ამომრჩეველთა მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარე და მას სახელმწიფოს მეთაურიც მიაყოლოს.

კანონით დადგენილი პარლამენტის წევრის სტატუსი, მის დამოუკიდებლობას იცავს თავისუფალი მანდატითა და იმუნიტეტით, დეპუტატი პარლამენტის თანხმობის გარეშე, არ შეიძლება მისცენ სისხლის სამართლის პასუხისგებაში, დააკავონ, დააპატიმრონ, გაჩხრიკონ ან სასამართლო წესით შეუფარდონ ადმინისტრაციული სასჯელი. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრება, მაგრამ ამის თაობაზეც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. დეპუტატს უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტების გამო, რომლებიც მას, როგორც დეპუტატს გაანდეს. ეს უფლებამოსილება ძალაში რჩება მას შემდეგაც, როცა იგი დეპუტატი აღარ იქნება. დეპუტატის უფლებამოსილება შეიძლება შეწყდეს დეპუტატის გადადგომით, მხოლოდ პარლამენტის მოტივირებული დადგენილების საფუძველზე. ასეთი გადაწყვეტილების საფუძველი შეიძლება იყოს მის მიმართ კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენის არსებობა, სასამართლო წესით მისი ქმედუვნაროდ აღიარება, დეპუტატის საქმიანობასთან შეუთავსებელ თანამდებობაზე არჩევადანიშნა.

კონსტიტუციური კანონის მეხუთე თავი განსაზღვრავს მინისტრთა კაბინეტის – აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ორგანოს ადგილს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, ადგენს მის კომპეტენციას და საქმიანობის თავისებურებებს, არეგულირებს მის მიმართებას საქართველოს პარლამენტთან. საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი შედგება პრემიერ-მინისტრის, მისი მოადგილეებისა და კაბინეტის სხვა წევრებისაგან, რომელთა შორის თანამდებობრივად გაერთიანებული არიან ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოების თავმჯდომარეები. პრემიერ-მინისტრს, მის მოადგილეებს და მინისტრებს უფლება აქვთ ეკავონ მხოლოდ ერთი თანამდებობა სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში.

მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციაში ჩაჩვეა დაუშვებელია, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ამ დროს, თავად მინისტრთა კაბინეტს უფლება აქვს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შეაჩეროს ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი და საერთოდ ადგილობრივი ორგანოების აქტების შესრულება, შეუძლია გააუქმოს საქართველოს სამინისტროებისა და სხვა საქვეყნუებო ორგანოების აქტები.

კონსტიტუციური კანონის თანახმად, მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილებას, მისი მოწყობისა და საქმიანობის წესს განსაზ-

ღვრავს კანონი მინისტრთა კაბინეტის შესახებ. თუმცა კონსტიტუციურმა კანონმა, თვითონვე განსაზღვრა მთავრობის კომპეტენციის განუსაზღვრელი სივრცე: „მინისტრთა კაბინეტი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის ყველა საკითხი, რომელიც არ შედის პარლამენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის, სახელმწიფო მეთაურის კომპეტენციაში“ (მუხლი 25). მსგავსი მარეგულირებელი ნორმების პირობებში, ძნელია ივარაუდო, რომ ესოდენ განუსაზღვრელი კომპეტენციის ფარგლებში, ხელისუფლების შტოებს შორის გარანტირებული იქნება წონასწორობის პირობები და დაცული გარკვეული ბალანსი, გამოირიცხება სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაში პარალელიზმი. შედეგი კი ისეთი მივიღეთ, რომ განუსაზღვრელი უფლებამოსილების პარლამენტი-სა და მთავრობის პირობებში, ერთმმართველმა პრეზიდენტმაც ვერ შეძლო ხელისუფლების შტოთა შორის წონასწორობის დაცვა.

პრემიერ-მინისტრი, მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურისა და პერსონალური შემადგენლობის შესახებ წინადადებებს წარუდგენს სახელმწიფოს მეთაურს, მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურას კი პარლამენტი ამტკიცებს. მინისტრთა კაბინეტი პასუხისმგებელია პარლამენტის და პარლამენტის თავმჯდომარის, ფაქტობრივად კი სახელმწიფოს მეთაურის წინაშეც და თავისი საქმიანობის შესახებ წელიწადში ორჯერ მაინც ან პარლამენტის მოთხოვნით ანგარიშს აბარებს პარლამენტს. თავად მინისტრთა კაბინეტის წევრი უფლებამოსილია მონაწილეობა მიიღოს პარლამენტისა და მისი კომისიების მუშაობაში, სათათბირო ხმის უფლებით.

პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს პარლამენტის წინაშე დააყენოს საკითხი მინისტრთა კაბინეტისადმი ნდობის შესახებ. ამ დროს, პარლამენტის წინაშე პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრის მიმართ ნდობის საკითხის დაყენების უფლება აქვს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს ან პარლამენტის თავმჯდომარეს, ანუ რაც იგივეა, სახელმწიფოს მეთაურს. კენჭისყრის უარყოფითი შედეგი უნდობლობის გამოცხადების ტოლფასია და იწვევს მის გადადგომას. უნდობლობა გამოცხადებული პრემიერ-მინისტრის გადადგომა იწვევს მინისტრთა კაბინეტის გადადგომას.

მცირე კონსტიტუცია ადგენს, რომ მართლმსაჯულებას მხოლოდ სასამართლო ახორციელებს, მოსამართლეები კი დამოუკიდებელნი არიან და მხოლოდ კანონს ემორჩილებიან. სასამართლოები მოქმედებენ საქართველოს რესპუბლიკის სახელით და რაიმე სპეციალური და საგანგებო სასამართლოების შექმნა, ისევე როგორც, არასასამართლო ორგანოების მიერ სასამართლო ფუნქციების განხორციელება დაუშვებელია. კონსტიტუციურმა კანონმა, მოქმედ კანონმდებლობას სასამართლო რეფორმის განხორციელე-

ბამდე, მოქმედების ვადა გაუხანგრძლივა.

კანონმა სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ დაადგინა, რომ საქართველოს რესპუბლიკის ინტერესების, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად იქმნება შეიარაღებული ძალები, რომლის უმაღლესი მთავარსარდალია სახელმწიფოს მეთაური, ხოლო შეიარაღებული ძალების სტრუქტურას და ორგანიზაციას განსაზღვრავს კანონი. კონსტიტუციურად დაფუძნდა ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭო, რომლის ძირითადი ამოცანაა ქვეყნის თავდაცვის, უშიშროებისა და წესრიგის უზრუნველყოფა.

ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს შექმნისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის მიღებამდე, კონსტიტუციურმა აქტმა ოპერატიული მარეგულირებელი ფუნქციაც იკისრა, როცა სახელმწიფოს მეთაურს – შეიარაღებული ძალების უმაღლეს მთავარსარდალს და საბჭოს თავმჯდომარეს თავად საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრა დააკისრა. ორგანიზაციული თვალსაზრისით, კანონმა ორი საკითხით გადაწყვიტა: ერთი, მისი საქმიანობის ფორმებთან დაკავშირებით – ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭო იღებს დადგენილებებს; მეორე, მის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით. ცნობილია, რომ მსგავსი ინსტიტუტი, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურის სათათბირო-საკონსულტაციო ორგანოა და მისი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების გამოცხადება, არც ჩვენში შემოღებული თანამდებობრივ შეთავსების პრინციპით შეიძლება გამართლდეს.

კონსტიტუციური კანონის მესამე თავი – „პარლამენტის თავმჯდომარე – სახელმწიფოს მეთაური“, ამ აქტის გვირგვინია, როგორც იმპროვიზაციის დონით, ისე სამართლებრივი ბუნებითა და აქედან გამომდინარე კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პარადოქსებით. მოცემულ თავში, დასათაურების მიხედვით, ცალსახად სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციის განმსაზღვრელი ნორმათა სისტემაა დადგენილი (მუხლები 17, 18, 19). პარლამენტის თავმჯდომარე მხოლოდ ერთხელ მოიხსენიება, როგორც სახელმწიფოს მეთაურობის ერთადერთი კანდიდატი. კონსტიტუციური კანონის თანახმად, სახელმწიფოს მეთაური არის საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც საქართველოს წარმოადგენს ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში, უზრუნველყოფს სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას და ტერიტორიულ მთლიანობას, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეთანხმებულ საქმიანობას.

მოცემული კანონის ერთი სერიოზული ხარვეზი ის არის, რომ საკმაოდ ხშირია მის ცალკეულ თავებში ნორმები, რომელთა გაუთ-

ვალისწინებლობა სადაც არს, არ იძლევა სრულ წარმოდგენას განხილვის საგანზე, ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტზე. სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციურ არსენალს თუ იმასაც დავემატებთ, რომ უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ საქართველოს სახელმწიფო მეთაური და საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი (მუხლი 3) და „საქართველოს რესპუბლიკის მეთაურად პარლამენტის მიერ მისი სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით აირჩევა პარლამენტის თავმჯდომარე, რომლის უფლებამოსილება განისაზღვრება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით“ (მუხლი 17, II ნაწ.), ხელისუფლების დანაწილების სისტემაზე სრული წარმოდგენა შეგვექმნება. მოცემული ნორმების ერთიანობაში გააზრება კიდევ ერთი დასტურია იმისა, რომ სახელმწიფოს მეთაური საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის გამაერთიანებელი პირია, სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეთანხმებულობა მისი პირადი ნებაა და რაიმე პრობლემას არ წარმოადგენს.

კანონმა სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ, იმპერატიული ნორმების ძალით (მუხლები 8 და 17), უკონკურსო საპრეზიდენტო არჩევნებს დაუდო საფუძველი და აურჩევლობის შესაძლებლობაც გამორიცხა. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტმა, ფაქტობრივად, შეითვისა პარლამენტის თავმჯდომარის მთელი უფლებამოსილებები და ქვეყნისათვის საპარლამენტო სისტემის უმთავრესი პოლიტიკური ინსტიტუტი ისეთ ჩრდილში მოაქცია, რომ კონსტიტუციური კანონი მას არც განიხილავს ცალკე ინსტიტუტად. ერთ პიროვნებაში დუბლირებულმა ორმა სამეთაურო ინსტიტუტმა და სახელმწიფოს მეთაურის მენილეობამ აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებაში, თავისი მნიშვნელოვანი გავლენა განავრცო საპარლამენტო მმართველობის პირობების გათვალისწინებით ფორმირებულ და მოქმედ ე.წ. დამოუკიდებელ სამთავრობო ინსტიტუტზე, ვინაიდან იგი პასუხისმგებელი აღმოჩნდა ერთდროულად პარლამენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის და სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე.

კანონის მესამე თავის დასახელება – „პარლამენტის თავმჯდომარე, სახელმწიფოს მეთაური“, მხოლოდ იმ ნაწილშია გამართლებული, რომ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს ავსებს იმ უფლებამოსილებებით, რომელიც მას ისედაც ეკუთვნის, როგორც პარლამენტის თავმჯდომარეს (მუხლი 17):

– უფლებამოსილია თავმჯდომარეობდეს პარლამენტის სხდომაზე, რატომღაც მხოლოდ დასახელებულ კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით, ხოლო პარლამენტის გადაწყვეტილებით – სხვა შემთხვევებშიც;

– უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს მონაწილეობდეს პარლა-

მენტის მუშაობაში, წინასწარ ჩაუნერლად და რიგგარეშე მონაწილეობდეს კამათში;

– ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს (თუმცა, მე-13 მუხლის თანახმად „კანონი ქვეყნდება პარლამენტის თავმჯდომარის ან პარლამენტის სპიკერის ხელმოწერით“), უფლებამოსილია თავისი მოსაზრებით კანონპროექტი დაუბრუნოს პარლამენტს, თუ იგი იმავე პროცედურით დაადასტურებს თავის გადაწყვეტილებას, პარლამენტის თავმჯდომარე ხელს აწერს კანონს.

ცხადია, აღნიშნული სამი უფლებამოსილებით, ამ ორი უმაღლესი თანამდებობის შეთავსებით გამომწვეულ მრავალთაგან, კიდევ ერთი პარადოქსია ხაზგასმული, რომლის თანახმადაც, საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს ერთმევა მისთვის კუთვნილი პრომულგაციის უფლება. მაგრამ ესეც თითქმის არაფერია იმასთან შედარებით, რომ ორი თანამდებობის მფლობელი სახელმწიფოს პირველი პირი, პარლამენტს ხან ერთი, ხან მეორე მხრიდან აგრძნობინებდა თავის გავლენას, რათა მისთვის სასურველი შედეგი მიეღო.

პარლამენტის თავმჯდომარის სახელმწიფოს მეთაურად არჩევით, სახელმწიფო მმართველობის შემოთავაზებული სისტემის პარადოქსებით აღსავსე ე.წ. სამართლებრივი ბუნება, განსაკუთრებით პარლამენტის უფლებამოსილებების დამდგენ ნორმებში წარმოჩინდება: პარლამენტი უფლებამოსილია გააუქმოს სახელმწიფოს მეთაურის აქტები, თუ ისინი არ შეესაბამება საქართველოს რესპუბლიკის კანონებს (მუხლი 7, პუნქტი 7); პარლამენტი წყვეტს პარლამენტის თავმჯდომარის – სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს (მუხლი 8, II ნაწილი); სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ფორმირებული მთავრობის თავმჯდომარისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრისადმი ნდობის საკითხს აყენებს პარლამენტის თავმჯდომარე (მუხლი 29).

ეგრეთნოდებული მცირე კონსტიტუციის მოცემული და სხვა ნორმები, მათი მართლზომიერების თვალსაზრისით, უამრავ კითხვას ბადებს. კიდევ კარგი, რომ მათი რეალური ამოქმედების საჭიროება არ დამდგარა. თორემ გამორიცხული არ იყო სახელმწიფო ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის თავმჯდომარის გარეშე დარჩენილიყო, თანაც იმის გაურკვევლად რომელი ინსტიტუტის ხედრი იქნებოდა ორი ვაკანსიის გაჩენა და როგორ მოხდებოდა მათი შევსება. პრობლემის სერიოზულობა კი იმით იყო განპირობებული, რომ კანონი არ ცნობდა პარლამენტის თავმჯდომარის პარლამენტართაგან არჩევას. პარლამენტში კანონპროექტის სერიოზული განხილვა რომ მომხდარიყო, უთუოდ დაიბადებოდა კითხვა იმის თაობაზე, თუ რა საჭირო იყო და რა მიზანს ემსახურებოდა ამგვარი სახელმწიფო მმართველობის სისტე-

მა. კონსტიტუციონალიზმისათვის არამართლზომიერმა უნიკალურმა ქართულმა გამოგონებამ დამკვიდრებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელს სერიოზული აუმოქმედებელი რისკები დაანათლა.

მცირე კონსტიტუციამ, პარლამენტს მთავარი პოლიტიკური ინსტიტუტის ფუნქცია დააკისრა. მაგრამ ორი უმაღლესი თანამდებობის ერთ პირში გაერთიანებით, დასაბამი მიეცა ქართული კონსტიტუციონალიზმის ან უკვე ტრადიციულ თავისებურებას, როგორცაა, სახელმწიფოს ავტორიტარული – ერთმმართველობითი ხასიათი. მმართველობის ასეთი ბუნება კონსტიტუციურადაც განმტკიცდა და მმართველობის მოდელების მონაცვლეობის მიუხედავად, მყარად იქნა შენარჩუნებული. ასეთი ტრადიციის განმტკიცებაში, უთუოდ თავისი როლი შეასრულა კონსტიტუციურმა კანონმა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომელმაც არა მხოლოდ მცირე კონსტიტუციის დროებითი დატვირთვა აიღო თავის თავზე, არამედ ბევრი ისეთი იდეა შემოიტანა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ხელისუფლების ერთპიროვნული ერთიანობის პრინციპმა შეცვალა. ახლა, როცა დღევანდელი გადასახედიდან ვაფასებთ მცირე კონსტიტუციის მნიშვნელობას, შეიძლება ითქვას, მისმა სამწლიანმა გამოცდამ ხელისუფალთა მოთხოვნა იმდენად დააკმაყოფილა, რომ ამ „ექსპერიმენტული კონსტიტუციით“ ნაცადი ერთმმართველობის პრინციპის „სრულყოფა“ გახდა საქართველოში მომავალი კონსტიტუციური რეფორმების ძირითადი მიზანი.

კონსტიტუციურმა კანონმა კიდევ ერთი ნეგატიური თავისებურება დაამკვიდრა საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში. იქიდან მოყოლებული, კონსტიტუციაში „ოპერატიული“ შესწორებების მიღება, შიდასაპარლამენტო პროცედურის საგნად იქცა. ამით უარყოფილი იქნა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილი საკონსტიტუციო პროცესის დემოკრატიულობის განმაპირობებელი ნორმა, რომლის თანახმად, კონსტიტუციური აქტის ძალმოსილების დასადასტურებლად საჭირო იყო რეფერენდუმზე ხალხის უმრავლესობის მხარდაჭერა. ასეთი აუმოქმედებელი საავტორო იდეის განსაკუთრებული საჭიროება ქართული კონსტიტუციონალიზმის ოცნლიანმა პრაქტიკამ დაადასტურა, როცა მმართველმა პოლიტიკურმა გუნდებმა, ყოველი რეფორმაციული პროექცია მათივე ლიდერების ავტობიოგრაფიული ამბიციას დაუქვემდებარეს!!!

თავი მეორე – საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის რეფორმაციული ღონისძიება

ამბობენ, კონსტიტუცია სახელმწიფო მონყობის ფასადიაო. ასეც რომ ითქვას, საკითხი ამდენად მარტივად ნამდვილად არ მოი-
აზრება. ვინაიდან ერთია – ესკიზში ასახული მომავალი ნაგებობის
სახე, მეორეა – მშენებლობადამთავრებულ კაპიტალურ ნაგებობა-
ზე ორგანულად მორგებული მისი ფასადი და კონსტრუქცია. ასეთი
შედარება შეიძლება მხოლოდ ექსპლოატაციაში გამოყვდილი სა-
ხელმწიფოს კონსტიტუციურ ნაგებობასთან მიმართებაში იყოს გა-
მართლებული. მაგრამ იგი შორეული ოცნებაა იმ ქვეყნებისათვის,
რომელთა კონსტრუქციაც, ე.წ. ექსპერიმენტული კონსტიტუციე-
ბის ესკიზების მცდელობით, ჯერ კიდევ საპროექტო გადაწყვეტი-
ლებების ძიების პროცესშია. პროექტირების უმთავრესი ამოცანა
ის არის, ფასადს დასახული მიზნის შესაბამისი, მკაფიოდ გამოხა-
ტული სახე და მყარი კონსტრუქციული საფუძველი ჰქონდეს. მაგ-
რამ, თუ ნაგებობას კაპიტალური შეკეთების საჭიროება დაუდგა,
გენერალურმა პროექტანტმა ისევ ფასადზე უნდა იფიქროს: ცვლის
მას თუ ინარჩუნებს შენობის კონსტრუქციას, რომელიც მთელი
თავისი კომუნიკაციებით, ფასადის შესაბამისი უნდა იყოს.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ფორმირების პრეისტო-
რია, სახელმწიფო მმართველობის სისტემური მოდელირების ორი-
გინალური მრავალსახეობების საცდელი ინიციატივებით გამოირ-
ჩევა. პირველ რიგში, ეს იყო აუმოქმედებელი კონსტიტუციური
პროექტია. მაგრამ შემდეგ, 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის
ეტაპობრივად რეფორმირებადი, საავტორო იდეებით გადაჯრე-
ბული სახელმწიფო მმართველობის ექსპერიმენტული მოდელების
პროექტირების კურსს დაადგნენ ქართველი კანონმდებლები.

საქართველოში, სახელმწიფო მმართველობის სისტემური
პროექციის პერსპექტიულობა, მისი ქმედითობის მოკლე ისტორიის
ყოველ ეტაპზე, მმართველი პოლიტიკური გუნდების ლიდერთა
პერსონიფიცირებული იდეების რეალიზაციის მეთოდოლოგიას ექ-
ვემდებარება. საქართველოში, სახელმწიფო მმართველობის სის-
ტემისათვის დამახასიათებელი, სახელმწიფო მეთაურთა ნების
კარნახით პროექტირებული საავტორო მოდელური ვარიაციების
სიმრავლეთა გამოისობით, არანაირად არ ხერხდება დემოკრატიუ-
ლობის მაღალი სტანდარტის დონით გამორჩეული მმართველობი-
თი სისტემის დამკვიდრება.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, პირველი კონსტიტუციუ-
რი მოდელის პროექტირებისას, დასაბამი მიეცა ინიციატორი პოლი-
ტიკური გუნდის ლიდერთა პირადი ნების რეალიზაციის ტრადიცი-
ას. ასეთი პრემიერა ჩაისახა 1921 წლის აუმოქმედებელ საქართვე-

ლოს კონსტიტუციაში, რომელმაც სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის ფუნქციები პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტს შეუთავსა. მართალია, 1921 წლის კონსტიტუციას ამოქმედება არ ენერა, მაგრამ საავტორო ქართულმა ინიციატივამ, კვლავაც ნახა ახლებური რეალიზაცია 2010 წელს რეფორმირებულ კონსტიტუციაში.

მოცემული თავის შესავალში, აღნიშნული სიუჟეტი 1993 წლიდან საქართველოში დაწყებული დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციური მშენებლობის პროცესის პროტოტიპია, რომელიც სახელმწიფო მოწყობის პრინციპების განსხვავებული სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მონაცვლეობის სიხშირით ხასიათდება. ჯერ 1921 წლის სამართალმემკვიდრეობის დეკლარირება მოხდა. ფაქტობრივად, ეს იყო დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი პოლიტიკური ნაბიჯებისადმი გამოწვეული თაყვანისცემა, რასაც შესაბამისი ქმედებები არ მოჰყოლია. შემდეგ იყო 1995 წლის აგვისტო, როდესაც ორი წლის მანძილზე შემუშავებული შერეული მმართველობის მეტ-ნაკლებად დემოკრატიული მოდელი, მომენტალურად შეიცვალა საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემით, თანაც ისე, რომ ამ უკანასკნელისთვის ბევრი მიუღებელი კონცეფცია ჩარჩა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციაში.

1993 წელს შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, მთელ ამ პროცესში მსოფლიოში ცნობილი უცხოელი კონსტიტუციონალისტების ჩართულობით მომზადებულმა, შერეული მმართველობის მოდელზე პროექტირებულმა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტმა, საერთაშორისო აპრობაციაც გაიარა, მათ შორის ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც. საქართველოს პარლამენტშიც დეტალურად განიხილებოდა და მის მიღებას არაფერი არ უშლიდა ხელს, თუ არა საქართველოს პრეზიდენტის ე. შევარდნაძისა და მისი ქვემდებარე ჯგუფის ნება. მთელი წინარე შრომა წყალში ჩაიყარა. ორიოდ კვირაში, შერეული მმართველობის მოდელს, სუპერ-საპრეზიდენტო მოდელი ჩაენაცვლა, ახლადმიღებულ კონსტიტუციაში მოცემული იდეის რეგულაციის გარკვეული საპირისპირო ხარვეზებით. რომლისთვისაც მე, როგორც საქართველოს დეპუტატს და საკონსტიტუციო კომისიის წევრს – ხმა არ მიმიცია.

ამის შემდეგ, 2000 წელს საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 წლისთავისადმი მიძღვნილ კონფერენციაზე მომინია სიტყვით გამოსვლა. კონსტიტუციისადმი გამოთქმული მთელი რიგი შენიშვნების რეალურობა, კონსტიტუციის ხუთწლიანმა გამოცდამ დაადასტურა. რაზეც მეორე თავის მოცემულ პარაგრაფში, კიდევ ერთხელ გავამახვილე ყურადღება.

ამას მოჰყვა 2001 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომელიც ფასადის ერთგვარ შეფერვას ითვალისწინებდა და თითქოსდა, „ძლიერი პრეზიდენტის, ძლიერი პარლამენტის და უფ-

ლებამოსილი მთავრობის“ სახელისუფლებო დამკვიდრებას აპირებდა. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმა საერთოდ უნიკალური თავისი დამოკიდებულებით 2001 წლის პროექტისაგან ნასესხები და საინიციატივოდ შემატებული ნეგატიური იდეებით.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე ეტაპის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის პირველწყარო მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუცია არ არის. 1995 წლის შემდგომ პერიოდში საქართველოს ძირითადი კანონი კონსტიტუციური აქტებით შეივსო და დღეს იგი მთელი პაკეტის სახით არის წარმოდგენილი.

2001 წლის 30 მარტს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლში, საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციურ ნუსხაში გაჩნდა დამატება: „საქართველოს სახელმწიფოს სახელით დებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან“ (პუნქტი 1 „ა-პრიმ“). უკვე 2002 წლის 14 ოქტომბერს, მცხეთის სეკტიცხოველის საპატრიარქო ტაძარში საქართველოს პრეზიდენტმა ე. შევარდნაძემ და სრულიად საქართველოს კათოლიკოს პატრიარქმა, უნმინდესმა და უნეტარესმა ილია II ხელი მოაწერეს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის. ქართული კონსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით, აღნიშნული შეთანხმება არა მხოლოდ იმით არის ღირსშესანიშნავი, რომ კონსტიტუციური აქტის დონეზე გაფორმდა სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობა, არამედ იმითაც, რომ პირველად მოხდა საერთო – შეთანხმების აქტის კონსტიტუციონალიზაცია, ანუ მხარეთა ურთიერთობის კონსტიტუციური აქტის დონეზე აღიარება.

2004 წლის 6 თებერვალს ჩატარებული კონსტიტუციური რეფორმა ახალ ამოცანებს აყენებდა საქართველოს ხელისუფლების წინაშე. სწორედ ეს მოტივაცია გახდა იმის საფუძველი, რომ 2004 წლის მაისში საქართველოს პრეზიდენტის მ. სააკაშვილის ინიციატივით პარლამენტში შევიდა კონსტიტუციური კანონპროექტი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, რომელიც იმავე წლის 1 ივლისიდან შევიდა ძალაში. აღნიშნული კანონი განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივ სტატუსს, ხელისუფლების განხორციელების ძირითად ფორმებსა და პრინციპებს, უფლებამოსილებებსა და მათი განხორციელების წესს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა საფუძველად საქართველოს კონსტიტუციასთან და მოცემულ კონსტიტუციურ კანონთან ერთად აღიარებულია ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია. აჭარის კონსტიტუცია მნიშვნელოვანწილად მოცემული კონსტიტუციური კანონის ძირითად დებულებებს იმეორებს.

სახელმწიფოს მეთაურის პირადი ნების რეალიზაციას, განსაკუთრებული აქტივობითა და ორიგინალური მმართველობითი სისტემების პროექტირებით ჩაეყარა საფუძველი "ნაციონალების" მიერ წარმართულ სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ერთპარტიული ქვემდებარეობის კონტექსტში. 2004 წელს განხორციელებული რეფორმით, მ. სააკაშვილზე მორგებული სუპერ-საპრეზიდენტო უფლებამოსილების ორი ვადის ამონაწერის შემდეგ, 2010 წელს, კვლავაც მ. სააკაშვილის ავტობიოგრაფიული ინტერესის დასაკმაყოფილებლად, 1921 წლის კონსტიტუციის ახლებური მოდელირებით, სუპერპრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალის მნიშვნელოვანი პაკეტი პრემიერ-მინისტრს ემეძვინებოდა!!!

1995 წელს მიღებული და დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, იმთავითვე და შემდეგ განხორციელებული ცვლილება-დამატებებით, ჯერ პრეზიდენტის, ხოლო შემდეგ პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციური გავლენის აპარტამენტების მაქსიმალურ გაფართოებაზე იყო მიმართული. ყოველი მათგანი სამართლებრივი ბუნების უპრეცედენტო გამოხატულებით ჩაჯდა საქართველოს კონსტიტუციაში. ახლა, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის სამართლებრივ ბუნებაზე ვმსჯელობთ, უნდა ვალიაოთ, რომ არც ერთი მოდელის კომპეტენციურმა განტოლებამ არ გაამართლა, ვინაიდან თავად ცვლილება-დამატებები კონსტიტუციურად, ხელისუფლების ერთპიროვნული ცენტრალიზაციის საყოველთაო განვრცობაზე იყო აქცენტირებული.

წინა თავში გაანალიზებული იყო ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვლილი გზა საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებამდე. ამჯერად, მსჯელობა მოქმედ კონსტიტუციის „ქმედებითობას“ შეეხება, მთელი მისი „რეფორმატორული“ სიახლეებით, რომელთა მიზანი სულაც არ ყოფილა საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის სრულყოფა. პირიქით, კონსტიტუციურ პარტიტურაში, ცალსახად გამოიკვეთა პრინციპულად პრობლემური, არც თუ ჰარმონიული თემები.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში „ქართული ოცნების“ მიერ მანდატების უმრავლესობის მოპოვებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის რეორგანიზაციის იმედიც გაჩნდა. მაგრამ „ქართული ოცნების“ სახელმწიფო მმართველობის სისტემური ორგანიზაციის პროექტანტებმა, „ნაციონალების“ მიერ პროექტირებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელური კურსისადმი აღიარებული კოჰაბიტაციური პოლიტიკის კონტექსტში, არანაირად არ შეზღუდეს მათ მიერ კონსტიტუციურად ნაცადი პოლიტიკური კურსის შემდგომი რეალიზაციის შანსი.

ხელისუფლების სათავეში „ქართული ოცნების“ აქტივობა მხოლოდ იმით გამოირჩეოდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში

„ნაციონალების“ მიერ პროეცირებული კონსტიტუციულად ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის მოდელიდან, მ. სააკაშვილის პრეზიდენტობის დარჩენილ თვეებში, მათ შორის დუელი-პარლამენტის დათხოვნით არ დამთავრებულიყო.

„ქართულმა ოცნებამ“, „ნაციონალების“ ერთპარტიულ პრიმატზე ორიენტირებული კონსტიტუციური ნორმები დაბლოკა, რომელთა ამოქმედება მათ მომავალ საპარლამენტო მოღვაწეობას უქმნიდა საფრთხეს. სხვათა შორის, „ქართული ოცნების“ მიერ საქართველოს კონსტიტუციის შემდგომი სრულყოფის ინიციატივა, მხოლოდ მათი მომავლის საფრთხის შემცველი ნორმების დაბლოკვით შემოიფარგლა: საქართველოს პარლამენტის (მ. 51¹ „დ“), საქართველოს პრეზიდენტის (მ. 73, „დ“ და „ს“) და საქართველოს მთავრობის (მ. 80-1,5,5¹) თავებში.

ახლა, საქართველოს ახალ და ძველ მმართველ პოლიტიკურ გუნდებს შორის დაპირისპირება, ახლებურ ღია პოლიტიკურ ფორმებში აისახა. ამის შედეგია, რომ ეროვნული ბანკის ნაციონალ-პრეზიდენტ ქადაგიძის მიერ შენიღბულად წარმართულმა პოლიტიკამ პანიკური საფინანსო ფონი განაპირობა სახელმწიფოში. რაც ცხადია, „ქართული ოცნების“ მხარდამჭერ ამომრჩეველთა განწყობაზე გარკვეული გავლენის პროეცირებას ისახავდა მიზნად.

§1. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ძირითადი მახასიათებლები

1995 წლის კონსტიტუციამ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ახალ ეტაპს დაუდო სათავე, რომელიც სხვა უამრავ თავისებურებებთან ერთად, პირველ რიგში იმით გამოირჩეოდა, რომ ევროპაში ერთადერთი საპრეზიდენტო რესპუბლიკა საქართველოში დაფუძნდა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო მოწყობის პრინციპებსა და სისტემას, ხელისუფლების შტოების უფლებამოსილებასა და ურთიერთქმედებას. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია საკონსტიტუციო სამართლის ფუძემდებლური საკითხთაგანია. ამიტომ კონსტიტუციის ცხრა თავიდან, ხელისუფლების სისტემურ ორგანიზაციას, მთლიანობაში, ხუთი თავი არეგულირებს.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დაამკვიდრა და სახელმწიფოს მეთაური ბევრი ისეთი უფლებამოსილებებით აღჭურვა, რომელიც ნიმუშად გამოყენებული აშშ-ის კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტსაც არ გააჩნია. საქართველოს პრეზიდენტზე მიკუთვნებულ სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მე-

თაურის ლეგენდას, ამერიკელი პრეზიდენტისგან განსხვავებით, საკანონმდებლო პროცესის წარმართვისთვის საჭირო უფლებამოსილებათა სრული კომპლექტი შეემატა. უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირებაში მონაწილეობის გარდა, საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიღმა, პარლამენტის გადწყვეტილებით – იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეც გახდა. პრეზიდენტის კანცელარიის კანონშემოქმედთა ჯგუფის გააქტიურების შედეგად, პარლამენტის საკანონმდებლო პროცესი მთლიანად პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის ქვეშ მოექცა. ყოველივე აღნიშნულის შედეგად, ქართული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის სახელისუფლებო კვარტეტში, საქართველოს პრეზიდენტს არა მხოლოდ პირველი ვიოლინოს როლი ერგო. იმის გათვალისწინებით, რომ იგი კონსტიტუციური ცვლილებების ერთადერთი რეალური ინიციატორი სუბიექტი იყო, პარტიტურასაც თვითონ ქმნიდა და სადირიჟორო ჯოხიც მას ეპყრა ხელთ. პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციის გამიზნულმა პროცესმა საქართველოს სუპერსაპრეზიდენტო ქვეყნების მცირერიცხოვან ჯგუფში დაუმკვიდრა ადგილი.

საერთოდ, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების თემა უკიდევანო სივრცეა. ასევეა იგი წარმოდგენილი კონსტიტუციაში და ამიტომ, შესაბამისი ნორმა-გარანტიების სიმრავლით ხასიათდება, იქნება ეს კონსტიტუციის შესაბამის თავში თუ კანონმდებლობაში. ნამდვილად არსებითია, რომ გარანტიების ასეთი სიმრავლის ფონზე საერთო სასამართლოებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გვერდით შემოდის ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ზედამხედველი ინსტიტუტი – სახალხო დამცველის სახით.

საკონსტიტუციო გარანტიების ჭრილში ყურადღება უნდა გავამახვილოთ ორ საკითხზე. პირველი შეეხება კონსტიტუციური ნორმების სრულ თვითდამკვიდრებას. კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში ნათქვამია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას. ჩვენი აზრით, მოცემულ ფორმულას აკლია ერთი არსებითი აქცენტი, კონსტიტუციის უმაღლესი იურიდიული ძალისა და მისი ნორმების პირდაპირი მოქმედების თაობაზე. მით უფრო, კონსტიტუციის მიღებამდე არსებული საკანონმდებლო ვაკუუმის პირობებში კონსტიტუციის ამგვარ მუხტს ვერავინ უარყოფდა.

მეორე საკითხი შეეხება კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმს. ცნობილია, რომ საქართველოს ახალ კონსტიტუციას იმთავითვე ხარვეზები გააჩნდა, მაგრამ ყველა პატივით ეპყრობოდა კონსტიტუციას, რათა გადასინჯვის კანონპროექტებით დაბო-

ბევს, საკონსტიტუციო ციებ-ცხელების სახე არ მიეღო და გაუთვალისწინებელი შედეგებით არ დაემძიმებინა ვითარება. მაშინ გადავრჩით, მაგრამ დღეს უკვე ცალსახაა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა უფრო სრულ და მკაცრ რეგლამენტაციას საჭიროებს. ეს რომ აუცილებელია, განსაკუთრებით 2004 და 2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმებითა და შემდეგ განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებებით დადასტურდა, რომელიც მეტწილად, კონსტიტუციის გადასინჯვის რეჟიმის საგარანტიო 102-ე მუხლით დადგენილი ნებისა და ვადების დარღვევით ხორციელდებოდა.

კონსტიტუციის გადასინჯვის არარეგლამენტირებულმა მექანიზმმა, 2004 წლის რეფორმის შემდგომ პერიოდში, კონსტიტუციის სიმყარის მოხშირებული ხელყოფის რეჟიმი განაპირობა. მომრავლდა კონსტიტუციის მოდელური ბუნების არაადექვატური, ერთჯერადი ცვლილება-დამატებები. კონსტიტუციამ იმდენად წინააღმდეგობრივი სახე მიიღო, რომ თითქოს გადასინჯვას აღარ უნდა დაქვემდებარებოდა. ამ დროს, თავად საქართველოს კონსტიტუცია ახალი კონსტიტუციის მიღებას არ ცნობს. ამას მოდელის შეცვლისთვის ხელი არ შეუშლია. მაგრამ ესეც ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთგვარი ხარვეზია. ახალი დემოკრატიის მშენებელი ქვეყნების გარკვეული ნაწილის ძირითადი კანონი ახალი კონსტიტუციის მიღებას არ გამორიცხავს (ბელორუსია, ბულგარეთი, სომხეთი).

ახალი ქართული კონსტიტუციის მიმართ ატივებული აუიოტაჟი, მისი განსაკუთრებული დონის თაობაზე, დროთა განმავლობაში ჩაცხრა. კონსტიტუციის პირველი წლების გამოცდამ გვიჩვენა, რომ ზოგიერთმა ნორმამ თუ დებულებამ ისე ვერ „იმუშავა“, როგორც ეს ჩაფიქრებული იყო ინიციატორთა მიერ. როგორც აღმოჩნდა, ახალი კონსტიტუციის მიზნების შესახებ ოფიციალურად გაკეთებულ განცხადებაში, 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მომზადების თაობაზე, პოლიტიკური დატვირთვა იყო ჩადებული. ამ მიმართულებით არც ერთი ნაბიჯი არ გადადგმულა, ვინაიდან საპარლამენტო რესპუბლიკაზე რეალურად არავინ ფიქრობდა. ამერიკულ მოდელზე ორიენტაციის შეცვლის დროს კი გამჟღავნდა, რომ საპრეზიდენტო მმართველობის დაფუძნების იდეამ იმძლავრა. ამიტომ, ჩვენებური ხედვა „დედანისადმი“ აბსოლუტურად შეუსაბამო აღმოჩნდა, იმ მიზეზის გამო, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული და მიღებული კონსტიტუციის პროექტი, პარლამენტმა 10 დღეში თავისებურად გადაწერა.

თავად ამერიკელები კონსტიტუციის მიღებას სხვაგვარად უყურებდნენ. მაგალითად, ეუდრო უილსონი – პრისტონის უნივერსიტეტის პროფესორი და აშშ-ის ყოფილი პრეზიდენტი, აღნიშნავ-

და, რომ „ფილადელფიაში 1787 წელს შეკრებილი საკონსტიტუციო კონვენტის საქმე იყო შერჩევა და არა შემოქმედება. მისი მოღვაწეობის წარმატებული ხასიათი დამოკიდებული იყო არა ახლის გამოგონებაზე, არამედ შერჩევის უნარზე და პრაქტიკულ სიბრძნეზე. პირველზე დაყრდნობა მმართველობის საქმეებში ყოველთვის უკიდურესად საშიშა, მეორე კი ერთადერთი გარანტიაა პოლიტიკაში წარმატების მიღწევისა.“

ჩვენი არჩევანი, ქართულ ხასიათში საბჭოური პერიოდიდან მოყოლებული, ავტორიტარიზმისაკენ ლტოლვაა და „კერპთა“ თაყვანისმცემლობის თვისებების პირობებში, „უკიდურესად საშიში“ აღმოჩნდა. რაც შეეხება „პრაქტიკულ სიბრძნეს“, ვერც ეს გამოვიჩინეთ. ისიც გასათვალისწინებელი იყო, რომ ამერიკული მოდელი-სადმი ე.წ. თვითშემოქმედებამ არცერთ ქვეყანაში არ გაამართლა, ადგილობრივი პირობებისა თუ ტრადიციების ამერიკულთან შეუსატყვისობის გამო.

საერთოდ, ყოველ ახალ დიდ საქმეს ახლავს სირთულეები, ხარვეზები და ნაკლოვანებებიც. ჩვენ შემთხვევაში ისინი ორი ჯგუფისა იყო: პირველი იმთავითვე თვალნათლივი, მეორე – მოსალოდნელი. პირველ ყოვლისა, კონსტიტუციის ძალაში შესვლის მოსალოდნელი სირთულეების შესახებ, კომპლექსში იყო გასააზრებელი მიმდინარე რეფორმაციის მასშტაბები, რომლის შედეგები იმაზე იქნებოდა დამოკიდებული, თუ როგორ შეჯერდებოდა და შესრულდებოდა მისი საზღვრები და ვადები.

რეალობა ასეთია: რეფორმები შეეხო ხელისუფლების ყველა შტოს: ჰორიზონტალზე – ურთიერთმიმართების თვალსაზრისით და ვერტიკალზე – სისტემათა შიგნით ელემენტებს შორის ურთიერთობის რეგულირების მიზნით. ბევრი სირთულე, რომელთა „განჭვრეტა“ ახლა გვინაია, იმასთან იყო დაკავშირებული, რომ ვუდრო უილსონის გაფრთხილება არც გვსმენია, „შერჩევიდან – შემოქმედების“ ნიალში გადავედით და ამერიკული მოდელი ქართული საავტორო გამოგონებებით „გაყამდიდრეთ“.

კერძოდ, ამ სიახლეთა თუ განსხვავებათა ნუსხა ზოგადად ასეთი იყო და მნიშვნელოვნად ახლაც შენარჩუნებულია:

– განსხვავებულია საპარლამენტო არჩევნების სისტემა; საკანონმდებლო ორგანოს სტრუქტურა, რომელიც იმიტაც რთულდება, რომ ჩვენ კონსტიტუციაში ერთ-ორპალატიანი ლოგიკის გაურკვეველობა არა მხოლოდ იურიდიული ტექნიკის ნიშნისაა; პოლიტიკურ პარტიათა სპექტრი – დონისა და სიმრავლის თვალთახედვით; ჩვენ-გან განსხვავებით – ამერიკაში მოქმედებს ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცების სამართლებრივად ტექნოლოგიზირებული მექანიზმი; ჩვენი სასამართლო სისტემა ამერიკულისაგან განსხვავებით, ცალკე გამოყოფილ საკონსტიტუციო სასამართლოს ითვალისწინებს;

– ჩვენ შემთხვევაში, პრეზიდენტს მიენიჭა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მის მიერ შეტანილი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნით და იყო მთავრობის ცნების შენარჩუნების მცდელობა, მხოლოდ ტერმინოლოგიური სიახლის სახით – ამერიკული პრეზიდენტის კაბინეტის სანაცვლოდ.

ყოველივე აღნიშნულის გამო უამრავი კითხვა იბადებოდა, უპირველესად კონსტიტუციამო ღიად დატოვებულ იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელთა რეგულირებაც შემდეგ ორგანული კანონების ახალი პაკეტითა და პრაქტიკით ყოფილიყო გააზრებული.

ბევრი რამ დამოკიდებული იყო იმ საკითხების გადანყვეტაზე, თუ როგორ მოხდებოდა სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის ფუნქციების უფლებრივი შეთანანყვილება, ჩვენ მიერ უარყოფილი კონტრასიგნაციის მექანიზმის პირობებში და ხელისუფლებაში განხორციელებული უამრავი სტრუქტურულ-ორგანიზაციული ცვლილებების ფონზე. აქტუალურია საკითხი უფლებრივად ზეალმატებულ პრეზიდენტსა და კანონშემოქმედ პარლამენტს შორის ურთიერთმიმართების შესახებ. სერიოზულ დაფიქრებას საჭიროებდა კონსტიტუციით დამკვიდრებული პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივა, კანონთა მიღების ლიბერალურ ნორმებთან დაკავშირებით. სავარაუდოა, რომ სწორედ აღნიშნული საკითხების გადაუწყვეტლობამ, საღი ოპოზიციური აზრის თანაარსებობის უგულვებელყოფა გამოიწვია.

დღეს უკვე შეიძლება მსჯელობა იმაზე, თუ კონსტიტუციის მიღებისათვის დამახასიათებელმა ცნობილმა ე.წ. თვალნათლივმა ხარვეზებმა, რა კვალი დაატყო საქართველოში სახელმწიფოებრიობის მშენებლობის პროცესს. „გადმოქართულებული“ ამერიკული მოდელის, ორიგინალისათვის არაორგანული ნორმებითა და მექანიზმებით „გამდიდრება“ მოულოდნელ სირთულეებსაც გვპირდებოდა. დაპირება ბევრ ნაწილში აგვისრულდა.

სერიოზულ საფიქრალს მაინც პარლამენტის საქმიანობაში მისი ორი ძირითადი კომპეტენციის – კანონმდებლობისა და ბიუჯეტის – ჭრილში ძალთა განაწილების ორიენტაცია დღესაც აქტუალურია. ერთიცა და მეორეც საქართველოს ხელისუფლების ორი პოლიტიკური – საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების ერთობლივი საქმიანობის ფრონტს ქმნის და ყველაფერი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოქმედებითა და დაცულობით უნდა იყოს გარანტირებული. ძლიერი ხელისუფლება მრავალგანზომილებიანი ცნებაა, სულაც არ ნიშნავს ძლიერ პრეზიდენტს, ისევე როგორც ძლიერი სუბიექტი არ ნიშნავს ძლიერ სისტემას და მაშასადამე, ძლიერ ხელისუფლებას. ხელისუფლების სიძლიერე მისი შტოების ნონასწორობაზეა დამოკიდებული, როცა ყველა მათგანი თავისი საქმის კეთებაზეა მოტივირებული და რა თქმა უნდა – კვალიფიცირებულია.

§2. საქართველოს კონსტიტუციის ხუთნლიანი ქმედითობის ატესტაცია

მოცემული ქვეთავის მიზანია, ნათლად წარმოაჩინოს მოცემულ ეტაპზე საპრეზიდენტო სისტემაში არსებული ბალანსი აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას შორის, ანუ ბალანსისა და დისბალანსის პრობლემა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში – საქართველოს კონსტიტუციის მიღების 5 წლისთაზე¹.

კონსტიტუციის მეხუთე წლისთავი უდაოდ საზეიმო თარიღია. ცივილიზებულ ქვეყნებში მას ეროვნული დღესასწაულის დონეზე აღნიშნავენ. ამ დროისათვის, ჩვენ ერთადერთ მიღწევად ის უნდა მივიჩნიოთ, რომ გვაქვს დამოუკიდებელი საქართველოს ახალი კონსტიტუცია. მაგრამ ჩვენ არ გვეზიზღება და ეს გარკვეულწილად მოქმედი კონსტიტუციის ხარვეზებითაც არის განპირობებული. ყოველივე ამას კი, ხუთნლიანი პრაქტიკის კვალობაზე, კრიტიკული ანალიზი და სრულყოფის წინადადებების შემუშავება სჭირდება. ალბათ, ეს არის ჩვენი კონფერენციის მოწოდება და მიზანი.

ნამდვილად საჭიროა, თვალი გადავავლოთ ჩვენი ქვეყნისათვის ამ მნიშვნელოვან ისტორიულ ეტაპს, საკონსტიტუციო პროცესიდან დაწყებული, ახალი ქართული კონსტიტუციის მოქმედების ხუთნლიანი პრაქტიკის შეფასებით დამთავრებული. კრიტიკული და თვითკრიტიკული ანალიზი საქმეს უთუოდ წაადგება. მით უმეტეს, რომ განვლილმა წლებმა თვალნათლივ წარმოაჩინა თვით საკონსტიტუციო პროცესით კონსტიტუციაზე დანათლებული ხარვეზების სერიოზულობა.

თავად კონფერენციის თემატიკა, ქართული კონსტიტუციური სამართლის სერიოზული პრობლემატიკის ნაკრები ნუსხაა. ქართული პოლიტიკური და სამართლებრივი რეალობის ამ მრავალრიცხოვან კვანძში, ჩემი აზრით, ყველაზე სიმპტომატური, მრავალსახა და მრავალმხრივი ბალანსის ანუ – პირდაპირი ნიშნით დისბალანსის პრობლემაა, რომელთა უმრავლესობა ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების პრინციპის კონცეფტუალური შეუფასებლობის, კონსტიტუციონალიზმის ფუძემდებლური იდეების ღრმა გაუაზრებლობის და მისგან მოწყვეტილი თავისუფალი პრაქტიკის პირდაპირი შედეგია.

საქმე ის არის, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონი მის მიღებამდე და მის შემდეგაც, მთელი ამ ხუთი წლის მანძილზე, პოლიტიკური

¹ ოთარ მელქაძე, გამოსვლის ტექსტი, საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 წლისთავისადმი მიძღვნილ კონფერენციაზე, გუდაური 25-26 აგვისტო, 2000 წელი.

თამაშების უმთავრესი საგანი გახდა. ამ მიზეზთა გამო, თვით საკონსტიტუციო პროცესიც ერთობ რთულად წარიმართა. ჯერ იყო და დემოკრატიული საქართველოს სამართალმემკვიდრეობის დეკლარირება მოვახდინეთ და თითქოს საპარლამენტო რესპუბლიკაზე უნდა გვეფიქრა. მერე, ჩვენი კონფერენციის ექსპერტები, მსოფლიოში ცნობილი კონსტიტუციონალისტები – ბატონები შვარცი, ბლანკენაგელი და სხვებიც გვარიანად გავსარჯეთ შერეული მმართველობის მოდელზე პროცირებული კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების ორწლიან პროცესში. საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო იგი და წარუდგინა პარლამენტს. პარლამენტში ყველაფერი შეთანხმებისკენ მიდიოდა. მაგრამ, სადავო ერთი პუნქტის – მთავრობის ფორმირების წესთან დაკავშირებით წარმოდგენილ სამ ვარიანტთან ერთად, სარეიტინგო გამოკითხვაზე, რატომღაც, მეოთხე წინადადებად დადგა – საპრეზიდენტო მოდელზე გადასვლის საკითხი, რომელმაც გამოკითხვის შედეგებითაც მეოთხე ადგილი მოიპოვა. და მაინც, ყოველგვარი წესისა და ეთიკის დარღვევით უპირატესობა ამერიკულ მოდელზე ორიენტირებულ საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემას მიენიჭა. თქვენ წარმოიდგინეთ, ორ კვირაში ახალი კონსტიტუცია დაინერა, ზარ-ზეიმით მივიღეთ და საქართველოში საპრეზიდენტო მმართველობა დავამკვიდრეთ, ვითომდა კლასიკური ამერიკული ვარიანტის გათვალისწინებით.

შეიძლება ითქვას, რომ ჩვენი კონსტიტუცია პოლიტიკური კონსენსუსის შედეგია და ამდენად პოლიტიკისა და პოლიტიკოსების გამარჯვების შედეგი უფროა, ვიდრე კონსტიტუციური სამართლის კონცეფტუალური იდეებისა. ახლა ყველასთვის თვალნათლივია, როგორც ჩანს, საქართველოს ევროპულ აღიარებამდე ვერ გავითვალისწინეთ, რომ ევროპაში ვიქნებოდით ქვეყანა, კონტინენტური სამართლის ოჯახისთვის მიუღებელი საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმით.

შედეგად, ჩვენ მივიღეთ კონსტიტუცია, რომელშიც ყველაზე დაჩაგრული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი აღმოჩნდა. კი გავიძახით, რომ ქართულმა კონსტიტუციამ ძლიერი პრეზიდენტი და ძლიერი პარლამენტი დააფუძნაო, მაგრამ სინამდვილეში ეს ასე არ არის. ჩვენში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოებს შორის სერიოზული დისბალანსია, რასაც ხელს უწყობს არა მხოლოდ იურიდიული კონსტიტუცია, არამედ ფაქტობრივაც, ვინაიდან იურიდიულ ნორმებზე მალლა ფაქტობრივი, ე.წ. საკონსტიტუციო პოლიტიკა დგას. ჩვენში შექმნილი რეალური მდგომარეობის შესაცნობად, მსჯელობა ქვეყნის სამართლებრივი და პოლიტიკური რეალობის მიჯნაზე უნდა წარიმართოს, ვინაიდან, ის, რაც ჩვენ გვჭირს და რა დღეშიც საქართველო აღმოჩნდა, ჩემი აზრით, მმართველობის საერთო ხარვეზია და აქ მოდელიცა

და პოლიტიკაც დაკომპლექსებულია ნეგატივიზმით. ამდენად, ჩვენი მსჯელობაც ორმაგი სამართლებრივი და პოლიტიკური არგუმენტებით წარიმართება.

საერთოდ, ბალანსის საკითხი, ყველაზე სერიოზული პრობლემაა ახალი ქართული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობის პროცესში. მართალია, საქართველოს პრეზიდენტს დაბალანსების დიდესტადად მიიჩნევენ, მაგრამ სხვათა შორის, ასეთი პოლიტიკის ე.წ. შედეგების გამოც, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში და აქედან გამომდინარე, ქართულ პოლიტიკურ ყოფა-ცხოვრებაში, ბალანსის ცნებამ პოზიტიური გავება კარგა ხანია დაკარგა. საქართველოში შექმნილი მდგომარეობა იმის ნათელი მაგალითია, რომ ჩვენში, მთელ რიგ ურთიერთობებში დისბალანსი უფრო აქტიურად არის გამოხატული, ვიდრე ბალანსი. ამის საფუძველი კი დაწერილი თუ დაუწერიელი კანონებით არის დამკვიდრებული.

დავინყოთ იმით, რომ ბალანსის თემა გაცილებით უფრო სერიოზული და ვრცელია, ვიდრე საკონფერენციოდ დასმულ ასპექტთან – აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით – კომპეტენციისა და პასუხისმგებლობის ფარგლებში არის გამოხატული.

როგორია სახელისუფლებო ბალანსი მოქმედ ქართულ კონსტიტუციაში? განა აქ არ ჩანს დისბალანსი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოებს შორის, სწორედ უფლებამოსილებათა დანაწილების თვალსაზრისით?!

პირველ რიგში, უნდა ითქვას საკანონმდებლო სფეროში უფლებრივ დისბალანსზე. სერიოზულ დაფიქრებას საჭიროებს საკითხი უფლებრივად ზეაღმატებულ პრეზიდენტსა და ე.წ. ერთადერთ კანონმემოქმედებით ორგანოს – პარლამენტს შორის. საქმე ის არის, რომ საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური ლეგენდა – სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის თაობაზე, კონსტიტუციაში გაბნეული სხვადასხვა ნორმების კომპლექსის გათვალისწინებით, მას საკანონმდებლო პროცესის მეთაურის პოზიციასაც აკუთვნებს. დღეს საქართველოს პრეზიდენტი ამ სფეროშიც უფლებამოსილებათა სრულ კომპლექტს ფლობს: საკანონმდებლო ინიციატივას ერთვის, მის მიერ შეტანილი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლება; პრომულგაციამდე – ვეტოს უფლება, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს პარლამენტში მისი დაძლევის კვოტა, რომელიც თითქმის ორჯერ აღემატება ჩვეულებრივი კანონის მიღებისთვის დადგენილ ნორმას; საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის წარდგინების შეტანის უფლება, ასე განსაჯეთ, თვით პრეზიდენტის მიერ პრომულგირებული კანონის კონსტიტუციურობის საკითხებზე.

კაცმა რომ თქვას, ასეთ სიფრთხილესაც აქვს თავისი გამართლება, მით უფრო, თუ ამის მიუხედავად პრეზიდენტი იძულებუ-

ლი ხდება ვეტო დაადოს თავისივე ინიციატივით პარლამენტში შემოსულ კანონს, მის მიერვე შემოტანილი მუხლის მიუღებლობის გამო, ასე რომ, სიფრთხილეს თავი არ სტკივა, მაგრამ ჩვენ საკანონმდებლო პროცესის არასრულყოფილების გამო გეტკივა თავი და არც ეს შეულის საქმეს.

უფლებამოსილებათა ამ არსენალის გამოყენების მაღალი აქტივობის პირობებში, როცა კანონების ნახევარზე მეტი პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის შედეგია, პრეზიდენტის ფაქტობრივი უფლებამოსილება მნიშვნელოვნად სჭარბობს იურიდიულს. რაც კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქართული რეალობის შესაფასებლად. მაშ სადღა არის და უნდა იყოს ძლიერი პარლამენტი თუ არა კანონშემოქმედებაში? და რას ნიშნავს იგი, თუ პარლამენტის მთელი საკანონმდებლო პროდუქციის თითქმის ნახევარი და ისიც ცვლილებადმატებების სახით, საკუთარი შეცდომების გასწორებაზე მოდის.

აღნიშნული და ბევრი სხვა სერიოზული, სახელისუფლებო დისბალანსის განმაპირობებელი ფაქტორი იმის შედეგია, რომ საპრეზიდენტო მმართველობის ჩვენეულ ვარიანტში, კლასიკური ამერიკული მოდელისგან განსხვავებით, ყველა კორექტივი პრეზიდენტის ძალამოსილების ზრდის სასარგებლოდ იქნა შეტანილი. მათ შორის, ერთი უმთავრესი პრობლემა ის გახლავთ, რომ პრეზიდენტის მიერ მთელი საკანონმდებლო პროცესის მონოპოლიზაციაა, რამაც ქართულ კანონმდებლობაში, იმთავითვე, სამართლებრივად ბევრი უხერხული თავისებურებებიც განაპირობა.

შეიძლება ითქვას, რომ საკანონმდებლო პროცესთან პრეზიდენტის ურთიერთობის ქართული მოდელი რამდენადაც შორს არის ამერიკულისგან, იმდენად ახლოა ამერიკულიდან ლათინო-ამერიკულში ვარირებულ მოდელთან. აქ რამდენიმე ფაქტორი, ხაზგასმით აფიქსირებს ამ ახლობლობას. ქვეყნების ამ ჯგუფისთვის, ისევე როგორც საქართველოსთვის, დამახასიათებელია ხელისუფლების პერსონიფიკირება, რომელიც არღვევს ნონანსორობას აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის და ისეთი დოქტრინალური პრინციპის იგნორირებას ახდენს, როგორიც ხელისუფლების დანაწილებაა. საკანონმდებლო ორგანოს შედარებითი სისუსტეც, აღნიშნული ვარიანტის დამახასიათებელი ერთი მთავარ ფაქტორთაგანია. ყოველივე ამას კი, ორივე შემთხვევაში, სუსტი და არასტაბილური პარტიული სისტემის არსებობა განაპირობებს. ლათინური ამერიკის ქვეყნებში პარტიული სპექტრის სისუსტის ერთ-ერთ მიზეზად იმას ასახელებენ, რომ ჩვეულებრივ, პრეზიდენტები არ ითავსებენ პოლიტიკური პარტიის ლიდერობას. საქართველოში, როგორც ჩანს, კონსტიტუციის მიერ უარყოფილ თანამდებობრივ შეთავსებაზე თვალის დახუჭვამ, ერთგვარად „უმ-

ველა“ საქმეს. და ამიტომაც გამოდის, რომ პრეზიდენტს გაჰყავს მმართველი პარტია პარლამენტში და არა პირიქით. თორემ, მმართველი პარტიის ავტორიტეტი კარგახანია დაღმავალი ხასიათისაა და მისი მოღვაწეობის ხუთწლიანი პერიოდი აღმშენებლობითი საქმეებით ნამდვილად არ გამოირჩევა.

მეცნიერ-კონსტიტუციონალისტთა ნაშრომებში, მმართველობის ფორმით რესპუბლიკების კლასიფიკაციისას – სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებსაც მოიხსენიებენ. მართალია, ნაკლებად ხდება ამ ტერმინის საფუძველზე ფორმის დამახასიათებელი ნიშნების გამოყოფა, მაგრამ საკითხის არსის შესაცნობად, არგუმენტის სახით ცალკეული ლათინო-ამერიკული, აზიური, და აფრიკული სახელმწიფოების პრეზიდენტების პერსონიფიცირება ბევრ რამეს ნათელს ჰფენს. ნიშნების გამოყოფა კი იმიტომ არ ხდება, რომ ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფო მმართველობის ბერკეტების ერთი ავტორიტეტის ხელში თავმოყრის შედეგად, იშვიათად სუპერპრეზიდენტი და არა კონსტიტუციური დანაწესით. საქართველოს პრეზიდენტს – სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, თავად კონსტიტუციამ მიაკუთვნა საკანონმდებლო პროცესის სუპერინიციატორის ფუნქცია. მაგრამ მხოლოდ ეს ერთი თავისებურება როდი გვაძლევს ასეთი თამამი განცხადების უფლებას.

ამას თუ იმასაც დავუმატებთ, რომ უზენაეს და საკონსტიტუციო სასამართლოთა ფორმირებაში მონაწილეობის გარდა, უკვე ფაქტობრივი კონსტიტუციის ძალით, იგი კონსტიტუციაში გაუთვალისწინებელი იუსტიციის საბჭოს თავმჯდომარეც არის, სუპერპრეზიდენტის ქართული ვარიანტი შეიძლება კლასიკურ კონსტიტუციურ ნიმუშად მივიჩნიოთ, რომლის ანალოგსაც, უფლებამოსილებათა კომპლექსის სისრულის თვალსაზრისით, ვერსად მოიძიებთ.

მართალია, საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემა საპარლამენტო კონტროლის განსაკუთრებული დონითა და აქტივობით არ გამოირჩევა. ამიტომ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში კარგა ხანია საპარლამენტო კონტროლი პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის კონტროლსა და მართვასთან არის გაიგივებული. რა თქმა უნდა, არსებული ქართული მოდელის პირობებში, ასეთი ფორმულა სულაც არ ნიშნავს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლს. თუ არადა, მამ რატომ არის პარლამენტის მიერ დაუმტკიცებელი ბიუჯეტის ანგარიში ამდენად ფორმალური აქტი?!

ყველაფერი იმის შედეგია, რომ ჩვენში არ არის შექმნილი ურთიერთკონტროლის სისტემა, დარღვეულია წონასწორობის პრინციპი ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის. წონასწორობისა და შეკავშირების უგულვებელყოფა კი არ ღვევს მათ ურთიერთობაში ბალანსს. მართალია, როგორც კონ-

სტიტუციამ დაადგინა, პარლამენტი „კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას“, მაგრამ ამ დეკლარირებული ნორმის უკან, თავად კონსტიტუციაშივე ეს „ფარგლები“ მხოლოდ საკადრო და საბიუჯეტო სფეროებს მოიცავს და უფრო ზედამხედველობის ფუნქციით, ვიდრე კონტროლის ნიშნით. ჩვენი აზრით, ასეთი შეზღუდვა ერთი იმ მიზეზთაგანია, რომლის გამოც მიუღწეველი ხდება „დადებითი ბალანსი“ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას შორის.

უფლებრივი დისბალანსი საკადრო სფეროში – ეს ერთი სერიოზული პრობლემაა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. საკადრო პოლიტიკა სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივაა, პარლამენტის ძალზედ ფორმალური პოზიციით. ამიტომ, ძალიან ხშირად „შეთანხმებული უპასუხისმგებლობა“ კომპანიურ სახეს ღებულობს. კადრები მოდიან და მიდიან ფინანსთა სამინისტროში, ენერგეტიკის სამინისტროში, კავშირგაბმულობის სამინისტროში, საბაჟო დეპარტამენტში. მოდიან ხელცარიელნი და მიდიან ყოველმხრივ უზრუნველყოფილნი. როგორ არ გავიხსენო კავშირგაბმულობის სამინისტროში გალანძღული მინისტრის შემცვლელი როგორ შემთხვევით მოიძიეს, ლამის 12 საათზე შეახვედრეს პრეზიდენტს, ზარ-ზვიმით დაამტკიცეს მეორე დილით, ახლა კი მის ცოდვებზეა საუბარი. ეს უკვე „შეთანხმებული შემთხვევითობის“ ერთი მრავალთაგანი – პირდაპირი შედეგია. განა იგივე არ გრძელდება დღესაც?! სხვადასხვა ვარიანტებში გაისმის ლოზუნგები: ვინყებთ, დავინყებთ, გვინდა ვებრძოლოთ კორუფციას, ვქმნით კომისიებს, შტაბებს. ერთი სიტყვით ვქმნით ხმაურს. ჩვენი საკადრო პოლიტიკა კი სწორედ რომ კორუფციის გაფურჩქვნაზეა მიმართული. კადრები მოდიან და მიდიან, ეკონომიკა კი უფსკრულისკენ მიექანება. განა აქ არ დგება დისბალანსის საკითხი უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას შორის?

ჩვენთვის მოდელურად ორიენტირებულ ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მთელ პასუხისმგებლობას თავის თავზე მმართველი პარტია ღებულობს. ჩვენში, ხალხის მიერ რჩეული პრეზიდენტისა და მისივე პარტიის საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ პრეზიდენტის კაბინეტის ფორმირების კლასიკური პრინციპი დარღვეულია. ის რომ პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით კაბინეტში მოხვედრილი „გარეშე“ პირები მერე ერთიანდებიან საპრეზიდენტო პარტიაში, ეს ალიარებულ პრინციპებში არაფრით ეწეება. აღნიშნულ დისბალანსს, ცხადია, პარტიული პასუხისმგებლობის უგულებელყოფაც განაპირობებს. სხვათა შორის, აქ დგება მმართველი პარტიის პასუხისმგებლობის საკითხი, ვინაიდან მთელი ეს პროცესი მათ ხელშია და მათ მიერვე იმართება. აქვე დგება

პარლამენტის უმრავლესობის პასუხისმგებლობის საკითხიც, რომელიც უყოყმანოდ ამტკიცებს ზემოდან წამოსულ კანდიდატურებს, ხშირად გაუმართლებელი საკადრო რისკის სახით განირუღმათ ახალგაზრდა თანაპარტიელებს. ცალკეული, ერთეული კადრების წინააღმდეგ ატეხილი ხმაური, მხოლოდ გარე ეფექტზეა გათვლილი – დემოკრატიულობის საილუსტრაციოდ და მმართველი პარტიის პრინციპულობის ბალანსისათვის, თორემ, იმავე გუნდში უპრობლემოდ დამტკიცდა მინისტრები, რომელთა ავტორიტეტი კარგახანია ეჭვს აღარ იწვევს, და მაინც დამტკიცდნენ.

აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას შორის ბალანსი, კონსტიტუციურ ნორმათა სისტემით მოსაგვარებელი სფეროა. საქართველოს კონსტიტუციამ კი სუპერპრეზიდენტის ინსტიტუტის დამკვიდრებით, ფაქტობრივად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მეთვალყურეობის მიღმა დატოვა პრეზიდენტის ჩრდილქვეშ მოფარებული აღმასრულებელი ხელისუფლება.

დღეს, როდესაც კონსტიტუციურმა ნორმებმა და მექანიზმებმა, მათი ინტერპრეტაციის მექანიზატორების მეშვეობით, შავ დღეში ჩააყენეს ქვეყანა და მისი მოსახლეობა, სხვა რომ არა ვთქვათ, უბრალოდ უხერხულია არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის, არამედ, სამართლისა და პოლიტიკის ბალანსზე საუბარი. მით უფრო, როცა უფლებამოსილებათა რეალიზაცია ისეა მოწყობილი, რომ პასუხისმგებლობა საერთოდ მივიწყებულია. უფრო ხშირად კი უპასუხისმგებლობის სტიმულირება ხდება, ვინაიდან ამდენი დარღვევისა და ცოდვის პირობებში განმკითხავიც არავინ ჩანს.

ქართული კონსტიტუციის ერთი არსებით ნაკლი ის არის, რომ მან სწორედ ქართული ფენომენი არ გაითვალისწინა იმის თაობაზე, რომ არც ერთი ქართველი ხელისუფალის, უბრალოდ, უკონტროლოდ დატოვება არ შეიძლება, ვინაიდან კონსტიტუცია არ გახდა ხელისუფლების წონასწორობისა და შეკავშირების გარანტი. ცხადია, საქმეს ხელოვნურად, პარლამენტის რეგლამენტის დონეზე დაფუძნებული ე.წ. სამთავრობო საათიც ვერ უშველიდა, რომელმაც პარლამენტის სხდომაზე ცალკეული მინისტრების მოყვანაც ვერ უზრუნველყო. ცოტა ხანს, რაღაც საინფორმაციო დატვირთვას ატარებდა და ბოლოს, ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, პარლამენტის რეალურად უსუსური სახე გამოაჩინა, რომლის სამართავად მმართველი პარტიის თავმჯდომარის თითის დაქნევაც საკმარისია.

როგორც ჩანს, კონსტიტუცია, ქვეყნის მართვის სრულყოფილი მოდელის თვალსაზრისით, მრავალი პრობლემის გადაწყვეტას ითხოვს. უნდა ითქვას, რომ კონფერენციის დღის წესრიგის გან-

მსაზღვრელი ჯგუფი ძალიან კარგად იცნობს ჩვენი ქვეყნის სატკივარს და სწორედაც განსაზღვრავს მთელ რიგ საკითხებს, რომელიც უდავოდ საჭიროებს სერიოზულ საკონსტიტუციო რეფორმას.

ეს უკანასკნელი აქცენტი იმად მოვიშველიე, რომ ძალიან მაფიქრებს ჩვენი პოლიტიკოსების თავისუფალი ურთიერთობა ქვეყნის ძირითად კანონთან მიმართებაში. მე ვიტყვოდი, მოქმედ კონსტიტუციასთან პოლიტიკური თამაშისთვის პასუხისმგებლობის საკითხი ცალკე განსახილველია. მაგრამ საქმე ის არის, რომ ჩვენი კონსტიტუცია დღესაც ხშირად, ეპიზოდურად, რაღაც პოლიტიკურ მიმოქცევებთან დაკავშირებით ხდება პოლიტიკური თამაშის საგანი, არა ქვეყნის მმართველობის მოდელთან დაკავშირებით, არამედ ძალიან პრიმიტიულად – პრემიერ-მინისტრის პოსტის შემოღების საკანონმდებლო წინადადებების დონეზე.

ასეთი წინადადებები ჯერ თავად პრეზიდენტისგან და მმართველი პარტიისგან მოდიოდა. პროფესორ შვარცს უთუოდ ემახსოვრება მისი სასწრაფო მივლინება ზაფხულის ცხელ თბილისში, საქართველოს ხელისუფლების მოწვევით, საკონსულტაციოდ, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირობებში კიდევ ერთ ქართულ ნოვაციასთან დაკავშირებით – პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღების თაობაზე. შედეგი ცნობილია, ყველამ, ვისაც ეს სჭირდებოდა, პროფესორ შვარცისგან პირველდანყებითი გაკვეთილები მიიღო კონსტიტუციური სამართლის ანბანურ ჭეშმარიტებაზე.

აქტივობის მეორე ტალღა იმ ოპოზიციური ძალებისგან წამოვიდა, რომელთა მონდომებამ და ხმებმა გადაწყვიტეს თავის დროზე – დღეს მოქმედი კონსტიტუციის მიღება. ყველა შემთხვევაში საკითხი ძალიან მარტივად დგება, ჩვენი დუხჭირი მდგომარეობიდან გამოსვლის პანაცეად პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაა მიჩნეული. ყველაზე თვალნათლივი ერთგვაროვნება სხვადასხვა დროს, სხვადასხვა ინიციატორების მიერ წამოყენებულ წინადადებაში ის არის, რომ პრეზიდენტის ძალის მოსალოდნელი ზრდა და ხელისუფლების მაქსიმალური ცენტრალიზაცია „განონასწორდება“, პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციის ხარჯზე. ვფიქრობ, ეს მისწრაფება აქტუალური შეიძლება იყოს ბალანსის თვალთახედვით. მაგრამ რა უშლის ხელს ხელისუფალთ, თუ მაინც დისბალანსის პირობებში უნდა ვიცხოვროთ, რომ იგი პასუხისმგებლობის ამაღლების ხარჯზე მოხდეს!?

არადა, მოქმედი მმართველობის სისტემის სრულყოფაზე მმართველი ზოგიერთი წინადადება, თითქოსდა, შერეული მმართველობის – ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელისკენ გვაბრუნებს. მაგრამ, თუ ჩვენი მოქმედი კონსტიტუციის ყველა ხარვეზს არ გავითვალისწინებთ და პრემიერ-მინისტრის პოსტის და მინისტრთა კაბინეტის შემოღებასთან დაკავშირებით, ხელი-

სუფლების შტოთა შორის უფლებამოსილებები, შესაბამისად არ განიხილეს, ქართული კონსტიტუციით შობილი სუპერპრეზიდენტი, პარლამენტთან ურთიერთობაში დამატებით, სხვადასხვა მოტივით პარლამენტის დათხოვნის უფლებასაც შეიძენს. და შედეგად, ჩვენი საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ცალსახად პრეზიდენტის რესპუბლიკად გადაიქცევა!!!

§3. საქართველოს ხელისუფლება „ნაციონალების“ პროეცირებულ მოდიფიკაციებში

ცხრა წლის განმავლობაში, „ნაციონალების“ მიერ პანიკურ რეჟიმში წარმართული საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმაციების ობიექტური შეფასება, ცალსახად წარმოაჩენს, რომ საქმე გვაქვს ინიციატორი პერსონის ავტობიოგრაფიულ ახირებებზე ორიენტირებულ, ე.წ. კანონშემოქმედებით პოლიტიკასთან.

მოცემული პერიოდის ნეგატიური ტენდენცია სახეზეა. 2004 და 2010 წლებში, ნაციონალკანონმდებელთა სამართლებრივად არათანმიმდევრული, პანიკური რეჟიმის რეფორმაციების შედეგად, პირველი მცდელობით პროეცირებული სახელმწიფოს სუპერ-საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი, მ. სააკაშვილისავე ავტობიოგრაფიული „პირველკაცობის“ გავლენით, სუპერსაპრემიერმინისტრო მოდელში გადაპროექტდა.

სახელმწიფო მმართველობის მოდელირების შვიდწლიანი გამოცდილების მონაკვეთში, საქართველოს კონსტიტუციაში ორი რეფორმაციული იდეის რეალიზაციამ, ერთპიროვნული ნების კარნახით, გაბატონებული რეჟიმის სტანდარტების ქართულად მოდიფიცირებული ორი ურთიერთსაპირისპირო სამართლებრივი ბუნების მოდელით „დაგვასაჩუქრა“.

სახელმწიფოს მეთაურობის სისტემის ინსტიტუციონალურ სამეულზე, „ნაციონალების“ ცხრანაწიანი ბატონობის პერიოდმა, ცხოვრების „პროგრესულ“ დინამიკაზე რა გითხრათ, მაგრამ ღრმა ნეგატიური კვალი ნამდვილად დაატყო საქართველოში დემოკრატიულობისა და ეკონომიკურობის სტანდარტებს. ამ პროცესის გავლენა, სახელმწიფო მმართველობის პროცედურულ სრულყოფაზე, გაცილებით აქტიურად აისახა კონსტიტუციის ტექსტზე, რეფორმაციული კალენდრისა და შეცდომების გასწორების მოხმარებული ცვლილება-შესწორებების ხარჯზე. მთელი ამ კანონშემოქმედებითი პროცესის „პროგრესული“ მახასიათებელი არა მხოლოდ ცვლილებების ჯამური სიმრავლეა, არამედ აუმოქმედებელი იდეებისა და არსებითი შეცდომების გამოსწორების „სოლიდური“ სტატისტიკა.

„ნაციონალების“ კანონშემოქმედებითი აქტივობის იდეურ-სა-

ხმების შექმნილი 5%-იანი ბარიერი არ იძლეოდა ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო მანდატების რაოდენობას. გამოსავლად, წმინდა „ნაციონალურმა“ იდეამ იმძლავრა – სხვათა ხარჯზე, „ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო მინიმალურ რაოდენობამდე“ შევსება, რაც საარჩევნო კანონმდებლობას წინასაარჩევნოდ დაეკისრა (27.12.2011), „ნაციონალებმა“ საკუთარი მანდატების ერთეულებიც დათმეს, რათა პარლამენტში მათი ოპოზიცია დაექუცმაცეხინათ?!

ერთობ საგულისხმო ცვლილებები განხორციელდა კონსტიტუციაში, საქართველოს პარლამენტის დათხოვნის მოტივაციის ფაქტურასთან დაკავშირებით (მუხლი 51¹). ნაციონალებმა, 2010 წლის 15 ოქტომბერს შეტანილი ცვლილებებით ერთგვარად განიმტკიცეს „სამომავლო“ გარანტიები: „პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ იქნეს საქართველოს მიერ მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა: ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე“; დ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე“. ორივე ნორმას ახლდა დათქმა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედების თაობაზე. ვინაიდან, „ნაციონალები“ ამჯერადაც საკუთარ მომავალზე ზრუნავდნენ.

2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელებული რეფორმით, საქართველოს პარლამენტის მარეგულირებელ ნორმებში, არსებითი ცვლილებები განხორციელდა. განსაკუთრებით, საკანონმდებლო პროცესში პრეზიდენტის კომპეტენციურ პაკეტთან მიმართებაში, რომელიც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდა. შედეგად, ახალი კონსტიტუციური მოდელით, საქართველოს პრეზიდენტი გამოირიცხა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილ სუბიექტთაგან (მუხლი 67).

საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნული ცვლილებით, სრულად არ გამორიცხულა კანონშემოქმედებითი პროცესიდან. მისი აქტივობა, შესაბამისი კონსტიტუციური რეფორმით, ფორმალურ რანგში გარდაისახა. საქართველოს კონსტიტუციამ სრულად შეინარჩუნა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის განხილვის სამართლებრივი სქემა, პრეზიდენტისა და პარლამენტის პოზიციათა თანხვედრის პირობებში. მაგრამ, კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ, 2011 წლის 27 დეკემბერს მიღებული ცვლილებით, შეიზღუდა პრეზიდენტის აქტივობა კანონშემოქმედებით პროცესში. 2013 წლის ოქტომბერში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, „თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრე-

ზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება თუ მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი" (მუხლი 68-4).

საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტისა და მთავრობის თავებმა, ხელისუფლების სათავეში ნაციონალების „ბატონ-პატრონობის“ პერიოდში, მ. სააკაშვილმა, პირადი „ძლევამოსილების“ მაშსტაბების გახანგრძლივება-განმტკიცებაზე იზრუნა. მოცემულ კონსტიტუციაში, კარიერისტული პრეტენზიების რეალიზაციას მიუძღვნა 2004 და 2010 წლებში განხორციელებული საქართველოს კონსტიტუციის განსხვავებული ორი მოდელის რეფორმაციის საავტორო მოთავეობა.

2004 წელს განხორციელებული რეფორმა, მიზანმიმართული იყო სახელმწიფო მმართველობის ახლებურ მოდიფიკაციაში საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების პაკეტის აქტუალიზაციაზე. საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტის თავში განხორციელებული 9 ცვლილებიდან 5 სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციურ პაკეტს შეეხო. მოგვიანებით, 2006 წელს განხორციელებული 5 და 2008 წელს 4 ცვლილება, აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური პაკეტის არსებით „მომძლავრებაზე“ იყო მიზანმიმართული.

საქართველოს მთავრობა, როგორც ხელისუფლების განცალკევებული შტო, კონსტიტუციური რეფორმით 2004 წელს იქნა პროცირებული. მ. სააკაშვილმა, საპრეზიდენტო სტატუსის ორი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ, გადაწყვიტა პრემიერ-მინისტრის რანგში შეენარჩუნებინა სახელმწიფოს მეთაურობა. ამიტომ, მის მიერ 2010 წლის 15 ოქტომბერს ინიცირებული რეფორმით მოახდინა პირადი სურვილის კონსტიტუციური პროცირება. ერთპიროვნული მმართველობის მიზნის რეალიზაციამ, მისივე წინასაავტორო მოდელის რეფორმაცია განაპირობა. სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ტრიუმვირატში, ახალი კომპეტენციური პაკეტით აღჭურვილი პრემიერ-მინისტრი, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს რეალურ მეთაურად მოავლინა.

2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედებული კონსტიტუციის 75-ე მუხლის ახლად მიღებული მეორე პუნქტის დანაწესით, „პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში პარლამენტს შეუძლია კონ-

სტიტუციის 63-ე მუხლითა და კანონით დადგენილი წესით თანამდებობიდან გადაყენოს პრეზიდენტი“. კონსტიტუციის ახალი 63-ე მუხლის ძალით, „კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს (პუნქტი 1). შედეგად, უზენაეს სასამართლოს, აღნიშნული საკითხის დასკვნასთან ერთად, ჩამოერთვა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის გამოვლინების კომპეტენცია.

აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში, ახალი რედაქციის 67-ე მუხლით, გამოირიცხა საქართველოს პრეზიდენტისათვის 2004 წლიდან, „მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ კუთვნილი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანონპროექტის, მისივე მოთხოვნით, პარლამენტში რიგგარეშე განხილვაც. ახალი მუხლის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს და არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს. ამასთან, საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტს, მისივე მოთხოვნით, პარლამენტი რიგგარეშე განიხილავს.

როგორც ჩანს, საპარლამენტო არჩევნებში კონსტიტუციური უმრავლესობით გამარჯვებული „ქართული ოცნების“ შერეულმა გუნდმა, ნაციონალების ნებისმიერი, საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ ასამოქმედებელ, საკუთარ ნებაზე დაპროექტებულ კონსტიტუციურ მოდელში თავიანთი მომავლისადმი გარკვეული საშიშროება შეიძინო. ნაციონალების მიერ 2010 წლის რეფორმის ფარგლებში კანონდებული აქტები ნამდვილად ქმნიდა მათთვის გარკვეულ საფრთხეს. ამიტომ „ქართულმა ოცნებამ“ ნაციონალების კონსტიტუციური იდეების რეალიზაციას, საკუთარი საკანონმდებლო ინიციატივის უთუო რეალიზაციის ნება დაუპირისპირა.

2013 წლის 25 მარტს, „ქართული ოცნების“ ინიციატივით, საქართველოს კონსტიტუციამ, ერთი შეხედვით ცალკეულ პუნქტებში თითო-ოროლა ცვლილება განახორციელა, მაგრამ მთავარი იყო მათი ქმედითობის აქცენტი. შეეხო იგი კონსტიტუციის საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის არა რეფორმირებულ, არამედ იმ დროისათვის მოქმედი მუხლების თითოეულ პუნქტებს. მოცემული ცვლილებების თარიღით, ფაქტობრივად 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნე-

ბის შედეგად, ნაციონალების მიერ 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით საკუთარი პერსპექტიულობაზე დაპროგრამებული ნორმები მკვედარი სახით ჩარჩა საქართველოს კონსტიტუციაში.

„ქართული ოცნებით“ ინიცირებული კონსტიტუციური ცვლილებების პაკეტს, მ. სააკაშვილის მიერ, მათ წინააღმდეგ 51¹ მუხლით წარმართული ავანტიურისტული ინიციატივების შემზღუდავი ფუნქცია ეკისრებოდა. ამის ნიმუშია, საპრეზიდენტო არჩევნებამდე ექვსიოდ თვით ადრე, 2013 წლის 25 მარტს პარლამენტმა, პრეზიდენტის მიერ მიღებული პარლამენტის დათხოვნის ნორმა დაბლოკა კონსტიტუციაში: „საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის მაისიდან ახალარჩეული პარლამენტის ფიცის დადებაამდე“. ასეთი ინიციატივა მ. სააკაშვილის საინიციატივო თვითნებობას ზღუდავდა, თორემ საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ასამოქმედებელი ნორმა შენარჩუნებული იქნა და ამოქმედდა.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში, 9 მუხლისაგან შემდგარ საქართველოს პრეზიდენტის თავში შეიცვალა 3 და დაემატა ერთი მუხლი. ცალკეული პუნქტობრივი ცვლილებები შეეხო 5 მუხლს. კონსტიტუციის 69-ე მუხლის რედაქციით, საქართველოს პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაური და ქვეყნის დამოუკიდებლობის გარანტი იყო. პრეზიდენტის, კონსტიტუციით განსაზღვრული კომპეტენციის უსაზღვრო ბალანსი – „წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფო საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“, „უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობასა და მთლიანობას“, დაკონკრეტდა და შეიზღუდა: „საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“.

ახალი ნორმის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და საქართველოს წარმოადგენს საგარეო ურთიერთობებში. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ თანამდებობრივი შემთავსებლობების შემზღუდავ ნუსხას დაემატა პარტიული თანამდებობა (მუხლი 72).

2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმაციული ცვლილებით, პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, მაგრამ ერთობ უცნაური დათქმებით. საქართველოში ცხოვრების 15 წლიანი „გამოცდილება“, შეღავათიანი პარამეტრებით ჩამოქვეითდა – „საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში“ (მუხლი 70-2).

ცვლილებათა აღნიშნული პაკეტით, კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის მიღების ინიციატორებს საქართველოს პარლამენტს,

არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს დაემატა საქართველოს მთავრობა, მაგრამ გამოირიცხა საქართველოს პრეზიდენტის „საკუთარი ინიციატივა“ (მუხლი 74-1).

2004 წლიდან საქართველოს კონსტიტუციაში მ. სააკაშვილის პრეზიდენტობის პერიოდში მისივე ავტობიოგრაფიული ინტერესების კონტექსტში, ყველაზე ხშირად ცვალებადი საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების განმსაზღვრელი კონსტიტუციის 73-ე მუხლი გახდა. 2004 წლის რეფორმა ორიენტირებული იყო საქართველოს ხელისუფლებაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ერთპიროვნულ მონოპოლიზაციაზე. იმის გათვალისწინებით, რომ მ. სააკაშვილმა სახელმწიფოს მეთაურობა პრემიერ-მინისტრის რანგში გადანყვიტა, 2010 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ, ამჯერადაც მისი ნება დააკანონა, რაც არსებითად აისახა პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციურ პაკეტზე, ხელისუფლების შტოთა სამეულში პოლიტიკური დირიჟორის როლში.

ასეთი განწყობილების სამართლებრივი სივრცე, კონსტიტუციის ძველ 73-ე მუხლთან შედარებით, არსებითი ნოვაციებით იქნა დაკანონებული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა გარკვეულწილად შემზღუდავ ახალ მუხლში. კონსტიტუციის ახალი 73-ე მუხლით საქართველოს პრეზიდენტს შეეზღუდა მთელი რიგი უფლებამოსილებანი და ზოგიერთი „საკუთარი ინიციატივები“. ძველი მუხლით, 2004 წელს რეალიზებული ინიციატივით, საქართველოს პრეზიდენტი თანხმობას აძლევდა მთავრობას, პარლამენტში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე (პუნქტი 1 „ე“). კონსტიტუციის ახლადმოქმედებულ 73-ე მუხლში, პრეზიდენტის კომპეტენციურ პაკეტში ბიუჯეტი საერთოდ არ მოიხსენიება.

კონსტიტუციის მოქმედ 73-ე მუხლში, საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალიდან გამოირიცხა ორი ქართული საავტორო ინიციატივა. საქართველოს პრეზიდენტი მ. სააკაშვილი, 2008 წლიდან უფლებამოსილი იყო „საკუთარი ინიციატივით“ ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში (!) გადაეყენებინა მთავრობა, თანამდებობიდან გაეთავისუფლებინა საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები (პუნქტი 1 „ბ“). პრეზიდენტს, 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მიკუთვნებული ერთპიროვნული მმართველობის აქტიური იარაღიც ჩამოერთვა: ერთპიროვნული უსაზღვრო უფლებამოსილებები – შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს (პუნქტი 3).

კონსტიტუციის ახალი 73-ე მუხლი, მთავრობის კომპეტენციური აქტივიზაციის რიგი ნოვაციებით გამოირჩევა. 2013 წელს არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა რიგი თვითინიციატიური აქტივები, მთავრობასთან შეთანხმებულობის მოთხოვნილებით დაიბლოკა. ახალი მუხლით გააქტიურებულია მთავრობის ჩართულობა და თანხმობითი პოზიციის აქტივობა პრეზიდენტის კომპეტენციურ პაკეტთან მიმართებაში. საქართველოს პრეზიდენტი: „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას (მუხლი 73, 1 „ა“).

კონსტიტუციის პირვანდელი 73-ე მუხლით საქართველოს პრეზიდენტი თუ მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით მოქმედებდა, რეფორმირებულ მუხლში „უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი ქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებების განხორციელებას“ (პუნქტი I „ი“ და „კ“).

ახალი კონსტიტუციური ცვლილებებით საქართველოს პრეზიდენტის პარტნიორული რევერანსი პარლამენტთან მიმართებაშიც დადასტურდა. „კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს; კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებისა და თავმჯდომარის თანამდებობაზე განწესებაში; მთავრობასთან შეთანხმებით პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს“ (პუნქტი I „ე“).

პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განმსაზღვრელი კონსტიტუციის პირვანდელი თავის 73-ე მუხლში, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის არჩევნებამდე მოქმედებდა, „ქართული ოცნების“ ინიციატივით ორი ცვლილება განხორციელდა. ფაქტობრივად, აღდგენილი იქნა საქართველოს კონსტიტუციაში „ნაციონალების“ ინიციატივით 2004 და 2010 წლებში რეფორმირებით მიღებული ნორმების ერთგვარად კომპლექსური ვარიანტი: საქართველოს პრეზიდენტი „იღებს მთავრობის, მთავრობის წევრისა და კანონით განსაზღვრული სხვა თანამდებობის პირთა გა-

დადგომას, მთავრობას, მთავრობის წევრს აკისრებს მოვალეობათა შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის ან მთავრობის ახალი წევრის დანიშვნამდე“ (პუნქტი 1 „დ“). აღნიშნულ ნოვაციას, საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, ახალი ნორმა ჩაენაცვლა: „კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე.“

„ქართული ოცნების“ მიერ, 2013 წლის 25 მარტს განხორციელებულ ზემოაღნიშნული ცვლილებათა პაკეტის მიზნობრიობაზე, მოცემულ პაკეტში განხორციელებული მეორე ცვლილება მეტყველებს. ამავე ინიციატივით, კონსტიტუციიდან ამოღებული იქნა „ნაციონალების“ მიერ 2004 წლის რეფორმის ფარგლებში მიღებული 73-ე მუხლის 1 „ს“ ქვეპუნქტი. რომლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის „51“ მუხლის „ა“-„დ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული გარემოებების არსებობისას პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში უფლებამოსილია დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და თანხმობა მისცეს მინისტრების დანიშვნაზე. ზემოაღნიშნული გარემოებების ამონაწერებიდან ერთი თვის განმავლობაში პრეზიდენტი ხელახლა წარუდგენს პარლამენტს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად“.

2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების რიგი ნორმები, წლების განმავლობაში მკვედარი სახით არსებობდა. მაგრამ როცა ნაციონალებისათვის დადგა მათი საჭიროება, „ქართული ოცნების“ საპარლამენტო უმრავლესობამ, „ნაციონალების“ მიერ დაპროგრამებულ ნორმაში, მათთვის საშიში იდეა ამოიკითხა. ვინაიდან, პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილი ყოფილიყო, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ასეთი გადაწყვეტილების ასამოქმედებელი მოტივიდან „ქართულმა ოცნებამ“ ყველაზე მარტივ ნორმას – „ა“ პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში“ მიაქცია ყურადღება. და ვიდრე „ნაციონალები“ მის გამოყენებას შეძლებდნენ, მათი იდეა 2013 წლის 25 მარტს საკანონმდებლო ინიციატივით დაბლოკა – „საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამონაწერის კალენდარული წლის მაისიდან ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებაამდე“ (მუხლი 51' „დ“).

2010 წლის რეფორმაციულ პაკეტში მიღებული იქნა ახლადარჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მარეგულირებელ ნორმათა ახალი პაკეტი (მუხლი 73'). მოცემული მუხლი, საქართველოს სუპერპრეზიდენტის ერთპიროვნულ სამმართველო სფეროს, უფლებამოსილად მომძღვარებულ პრემიერ-მინისტრთან ერთიერთიერთობაში არეგულირებს. 2013 წლის საპრეზიდენტო არ-

ჩვენების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა და მოცემული მუხლის პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. აღნიშნული ნორმა, პრემიერ-მინისტრის მიმართ, საკანონმდებლო პროცესში მისი ჩართულობის აქტუალიზაციასა და პასუხისმგებლობაზეა აქცენტირებული. კონსტიტუციის მოცემული მუხლის თანახმად, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს, მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში. აღნიშნული იდეის უმთავრესი რეფორმაციული აქცენტი ის არის, რომ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა მთავრობასვე ეკისრება.

მაგრამ აღნიშნული ინიციატივა სულაც არ ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა სრულ კაპიტულაციას. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტის ყოველგვარი ბრძანება კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს, გარდა კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებული შემთხვევებისა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტებისა, რომლებიც, კონსტიტუციის შესაბამისად, გამოცემულია მთავრობის წარდგინებით ან რომლებზედაც მთავრობას მიცემული აქვს წინასწარი თანხმობა.

კონსტიტუციის თანახმად, კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება საქართველოს სამართლებრივი აქტები, რომლებიც საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური პაკეტის 12 მნიშვნელოვან მიმართულებას მოიცავს. ამ მხრივ, აღსანიშნავია პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და მისი დათხოვნა კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად; ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის, აგრეთვე რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; კანონის ხელმოწერა – გამოქვეყნება და პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნება; კონსტიტუციით განსაზღვრული თანამდებობის პირთა წარდგენა-დანიშვნა და გათავისუფლება-გადაყენება; პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წამოყენება-დანიშვნა; მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვის მოთხოვნა კონსტიტუციის 78-6 პუნქტით დადგენილი წესით; პრეზიდენტის ადმინისტრაციის და ეროვნული საბჭოს საქმიანობა; საომარი მდგომარეობის გამოცხადება-გაუქმება; მსჯავრდებულთა შეწყალება.

მ. სააკაშვილმა, გაპრეზიდენტებისთანავე, მორჩილებაში დაიქვემდებარა მთავრობა და ძალოვანი მინისტრები, რომელთათვისაც ძირითადი მისი პირადი აზრი იყო. ასეთმა განწყობილებამ 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში გაიულერა: „უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათა-

ვისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები“ (მუხლი 73-1 „ბ“). მოცემულ პუნქტში მ. სააკაშვილის განწყობილებიდან გამომდინარე, მხოლოდ მისდამი დაქვემდებარებული ჰყავდა ძალოვანი მინისტრები – საკუთარი ნებით გათავისუფლების უფლებით. 2008 წლიდან მათ, იუსტიციის მინისტრიც დაემატა. მაგრამ, მ. სააკაშვილის გაპრემიერმინისტრების რეფორმით, საქართველოს მომავალი პრეზიდენტი კონსტიტუციურად, ასეთი „პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლდა.“

2010 წელს მ. სააკაშვილის ნებით ინიცირებულმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ, სერიოზულად უცვალა სახე საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციურ პროექციას. პირველ რიგში, აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმის კონტექსტში, არსებითად შეიცვალა ხელისუფლების უმაღლესი ტრიუმვირატის კომპეტენციური ბალანსი. მთავრობის პასუხისმგებლობით აქცენტს საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, ჩაენაცვლა ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე (მუხლი 78-1). არსებითაა ისიც, რომ კონსტიტუციის მოცემული მუხლიდან გამოირიცხა (პუნქტი 4) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება „განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობას. სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით.“ რაც შეეხება მთავრობის პასუხისმგებლობას, საქართველოს პრეზიდენტი ამ პოზიციიდანაც გამოირიცხა და ამ რანგში პასუხისმგებელი პარლამენტი დარჩა მხოლოდ.

მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით და ადრინდელი ნორმატიული პაქეტიდან გამოირიცხა კონსტიტუცია. აღნიშნული კანონის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა, ამჯერად პრეზიდენტთან შეთანხმების გარეშე. მაგრამ, პრეზიდენტი კონსტიტუციის ახალი ნორმით (პუნქტი 6), „უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც ასევე ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.“ აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში, მოცემულ მუხლში გათვალისწინებული არ იქნა მუხლის მეექვსე პუნქტის ნორმა, რომლის თანახმად, მთავრობა უფლებამოსილი იყო გადამდგარიყო საკუთარი გადაწყვეტილებით. ჩვენი აზრით, მისი „გამორჩენა“, თავისებური აქცენტი ა მთავრობის „პასუხისმგებლობის ამაღლების“ თაობაზე.

მოქმედი კონსტიტუციიდან, რეფორმის შემდეგ შენარჩუნებულია ერთადერთი 7 პუნქტიანი 79-ე მუხლი, თუმცა, მასში ოთხმა პუნქტმა განიცადა არსებითი ცვლილებები. პირველ პუნქტში მთავრობის თავმჯდომარის სტატუსს ჩაენაცვლა – „მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი“. მ. სააკაშვილის ნებით, მეორე პუნ-

ქტიდან პრემიერ-მინისტრი გათავისუფლდა პასუხისმგებლობისა-
გან საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. პრემი-
ერ-მინისტრი, კვლავაც ნიშნავს თანამდებობაზე და თანამდებობი-
დან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს, მაგრამ ამჯერად
გამოირიცხა პრეზიდენტის თანხმობის სტატუსი (პუნქტები 5,7).

მიზეზთა გამო, ორმაგ რეფორმას დაექვემდებარა ხელისუფ-
ლების უმაღლესი ორგანოების სამეულის ურთიერთმიმართების
მარეგულირებელი ნორმათა პაკეტი (მუხლი 80). ხელისუფლების
სამივე შტოს მარეგულირებელ ნორმათა პაკეტებში „ქართული
ოცნების“ ინიციატივით განხორციელებული ცვლილებების მიზანი
იყო, კონსტიტუციური რეფორმის 2013 წლიდან ასამოქმედებელი
პროექტის ქმედითობამდე, დაზღვეული ყოფილიყვნენ „ნაციონა-
ლების“ მიზანქმედების შედეგად პარლამენტის ვადამდელი დათ-
ხოვნისაგან. ამიტომ, მათი ინიციატივით რეალიზებული ცვლილე-
ბები, მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამის ბლოკებს შეეხო.

მოქმედ კონსტიტუციაში საქართველოს მთავრობის მარეგუ-
ლირებელ ნორმათა ბლოკში, „ქართული ოცნებისათვის“ ყველაზე
სადავო პოზიციები მოგვარდა. ამ მხრივ, კონსტიტუციის მე-80 მუხ-
ლი გამოირჩევა. 2013 წლის 25 მარტს მიღებული ცვლილებით, „სა-
ქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღების შემდეგ მთავრობა
იხსნის უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე.
პრეზიდენტი იღებს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას და
მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შე-
მადგენლობის შექმნამდე“ (პუნქტი 1). „ქართულმა ოცნებამ“ კონ-
სტიტუციაში 2004 წლიდან მოქმედ აღნიშნულ პუნქტში, უკანასკნელ
აქცენტში, პრეზიდენტის პოზიცია – „მასვე შეუძლია დააკისროს“
შერჩევითი ნება, ცალსახა პოზიციად დადგინდა – „მასვე აკისრებს“.

ამ დროს, კონსტიტუციის მოქმედი მე-80 მუხლის თანახმად,
2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, „ახალარჩეული
პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფ-
ლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენ-
ტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი
შემადგენლობის შექმნამდე“ (პუნქტი 1).

„ქართულმა ოცნებამ“ ნაციონალების მიერ მიღებული კონ-
სტიტუციური რეფორმის პაკეტის ამოქმედებამდე, კიდევ ერთი
მუხლი შეცვალა და ერთი პუნქტიც დაუმატა კონსტიტუციის მე-80
მუხლს. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედე-
ბული მე-5 პუნქტი მარტივად წყვეტდა მთავრობის ნდობის სა-
კითხს. თუ პირველი მცდელობით მთავრობა ნდობას ვერ მიიღებ-
და, მისი წარმოდგენიდან 30 დღის ვადაში განმეორებით ეყრებოდა
კენჭი მთავრობის თავდაპირველად წარმოდგენილი ან განახლებუ-
ლი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. „ქარ-

თულმა ოცნებამ“ იმ დროისთვის მოქმედ მუხლში აღნიშნულ პუნქტს განსხვავებული დატვირთვა შესძინა. „თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს საქართველოს კონსტიტუციის 51¹ მუხლით გათვალისწინებული ერთ-ერთი გარემოება.“ მითითებულმა პუნქტმა, 51¹ მუხლის ქვეპუნქტებში აღნიშნული გარემოებების არსებობისას დააყენა საკითხი საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნისა და რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის თაობაზე – შესაბამისი გარემოების ამოწურვიდან 3 დღის ვადაში. „ქართულმა ოცნებამ“ ამ უკანასკნელ იდეაში, მათზე დაპროგრამებული საფრთხე, თავადვე განმუხტა – ცვლილებათა ამავე პაკეტის ძალით, ზემოთ აღნიშნულ 51¹ მუხლში – რეფორმირებული „დ“ ქვეპუნქტის მეშვეობით, მთელი თავისებურებების გათვალისწინებითა და დამატებული პუნქტის რიგი დათქმებით. პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში მოქმედებს მე-80 მუხლის ახლად მიღებული მე-5¹ პუნქტით დადგენილი წესი.

კონსტიტუციის მოცემულ ბლოკს დაემატა მუხლი 80¹, რომელიც 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ შევიდა ძალაში და მთავრობის ფორმირების მთელ რიგ საკითხებს ახლებურად არეგულირებს. „მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის – იმ საპარლამენტო ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული“ (პუნქტი 1). ამგვარი გარემოებების არსებობისას, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე, მთავრობის იმავე შემადგენლობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას.

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, კონსტიტუციის ახალი 81-ე მუხლით, ხელისუფლების შტოთა სამეულში კომპეტენციურმა ბალანსმა, მათ ურთიერთმიმართებაში გარკვეული კორექტივები დააკანონა. კერძოდ, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, ახლებურად პროექცირებული მექანიზმით. უნდობლობის გამოცხადების საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ პარლამენტი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას უნდობლობის აღძვრის თაობაზე, განმეორებითი მიმართვა კენჭისყრიდან ექვსი თვის განმავლობაში დაუშვებელია (პუნქტი 1).

უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ, კენჭი ეყრება პარ-

ლამენტის წევრთა არანაკლებ ორი მეზუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. „ამ პუნქტით დადგენილი წესით პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარუდგენლობა ნიშნავს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის შეწყვეტას“ (პუნქტი 2).

პრეზიდენტი უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენიდან 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის დასახელებულ კანდიდატურას, მთავრობის ახალი შემადგენლობის ნდობის გამოცხადება ხდება მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში. თუ პრეზიდენტი უარყოფს პარლამენტის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, პარლამენტი კანდიდატურის წარდგენიდან 15-20 დღიან ფარგლებში კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის აღნიშნული კანდიდატურის წარდგენას. და თუ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეზუთედი მხარს დაუჭერს აღნიშნულ კანდიდატურას, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენებს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა (პუნქტები 3-4).

წინარე დუბლპუნქტთა დადგენილი წესით, მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება, წინამოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად ჩაითვლება. მაგრამ პარლამენტის მიერ წინარე დუბლპუნქტთა მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები (პუნქტი 5-6).

საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 წლიდან დაწყებული და 2010 წელს დაგვირგვინებული რეფორმაციული კურსის უმთავრესი აქცენტები, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დემოკრატიულობის ნაცვლად, მ. სააკაშვილის ავტობიოგრაფიული „კაპრიზების“ რეალიზაციის გარანტირებულობით გამოირჩეოდა. მთლიანობაში, სახელმწიფო მმართველობის ცხრანლიანი ე.წ. რეფორმაციული პოლიტიკის კერძო, ინდივიდუალური ინტერესების რეალიზაციის შედეგები, რბილად რომ ვთქვათ, უთუოდ საკმარისი იყო მ. სააკაშვილის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბრალდებულობის ინიცირების მოტივად. მით უმეტეს, მოქმედი კონსტიტუციის რეფორმაციული კურსი, 2011 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, იმის დასტურია, რომ „ნაციონალების“ ლიდერი, ახალი კონსტიტუციური მოდელის პროექციით, კონსტიტუციის „ძალით“ საკუთარი ნების სარეალიზაციოდ, როგორ იზმანებდა სახელმწიფოს მეთაურობას, პრემიერ-მინისტრის რანგში.

„ქართული ოცნების“ მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების სამივე შტოს მარეგულირებელ კონსტიტუციურ ნორმათა პაკეტში განხორციელებულ ცვლილებებს, ერთი საერთო კონკრეტული მიზანი ჰქონდა საფუძვლად. რათა „ნაციონალებს“ თავის სასარგებლოდ არ გამოეყენებინათ მ. სააკაშვილის „კუთვნილი“ საპრეზიდენტო სტატუსის უპირატესობა, „ქართული ოცნების“ უმრავლესობით დაკომპლექტებული პარლამენტის დასათხოვნად. „ქართულმა ოცნებამ“, თავისი აქტივობით, ამ ნაწილში წარმატებას მიაღწია, მაგრამ „ნაციონალების“ მიერ საკუთარი ინტერესებზე მორგებული კონსტიტუციური პროექცია – სახელმწიფო საპრემიერმინისტრო მმართველობის მოდელი – თავისებურადაც მოირგო. უცნაური ის არის, რომ სახელმწიფო მმართველობის მოდელის კრიტიკით, საპარლამენტო არჩევნებში მოპოვებული გამარჯვების შემდეგ, წინასაარჩევნოდ დანაპირები კონსტიტუციის რეფორმირების მიზნით, ცხელ კვალზე საკონსტიტუციო კომისიაც შექმნეს, რომელიც ფაქტობრივად, ორ წელზე მეტი უმოქმედოდ „ფუნქციონირებდა“. ამასთან, ისიც ნიშანდობლივია, რომ „ქართული ოცნების“ ზემოთ განხილულმა კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა, ფაქტობრივად, პარლამენტში მათი უმრავლესობის შენარჩუნების საგანგებო მნიშვნელობა იტვირთა და უზრუნველყო კიდევ. მაგრამ მათ მიერ ინიცირებული ცვლილებების მნიშვნელობა, საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგებით განულდა კიდევ. მას შემდეგ, წლების განმავლობაში, ახალი მმართველი „სა-ოცნებო გუნდი“, ნაციონალების მიერ პროექტირებულ პოლიტიკურ მუნიდირში განაგრძობდა სახელმწიფოს მმართველობას.

მოცემული თავის აღწერილობამ, კვლავაც ჩემეულ ადრინდელ საავტორო კრიტიკულ დიაგნოზთან დამაკავშირა. 2009 წელს გამოცემული „ქართული კონსტიტუციონალიზმის“ (ნიგნი პირველი) მეშვიდე თავი – „საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია – ქვეყნის ავადამყოფობის ისტორია“,¹ იმის დასტურია, რომ ამგვარმა შეფასებამ, მემკვიდრეობითი ინფექციის დონეზე, ქრონიკული სახე მიიღო. იგივე კურსი, მმართველ პოლიტიკურ გუნდებთან მიმართებაში, კონსტიტუციური რეფორმების სამართლებრივ ბუნებაზეც ვრცელდება. ამაზე, მოცემულ თავში განხილული საკითხების თემატური აქცენტებიც მიაწინებებს: მოქნილი კონსტიტუციით დადგენილი კონსტიტუციური რეჟიმი; საპრეზიდენტო მმართველობის თავისებურებები ქართულ კონსტიტუციონალიზმში; ხელისუფლების დანაწილებისა და ხელისუფლების ერთიანობის პრობლემა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. განხილული საკითხების პრობლემატიკა მოცემული თავის დასკვნით ნაწილში – „ნეგატიუ-

¹ ოთარ მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი პირველი, თბილისი „უნივერსალი“, 2009, გვ. 313-352.

რი პრაქტიკა და პოზიტიური იგავი“, ქართული კონსტიტუციონალიზმთან მიმართებაში კონკრეტული პოზიტიური მოსაზრებებია აქცენტირებული. სხვათა შორის, მას შემდეგ განხორციელებული კანონმდებლობითი პროცესიც იმის ნათელი ილუსტრაციაა, რომ ჩვენს მიერ დასმული დიაგნოზი, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში გაბატონებული ქრონიკული სენის დასტურია.

ასეთი შეფასების საფუძველი, ცალსახად დასტურდება „ქართული კონსტიტუციონალიზმის“ მეორე წიგნში, სახელმწიფო მმართველობის პრინციპული მახასიათებლების ფონზე. მასში, სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური სისტემის ქართული საავტორო, პრინციპში, ავტოდიიოთი თავისებურებებია განხილული კრიტიკულ კონტექსტში. სხვათა შორის, ამან განაპირობა მოცემული ორტომეულის დასახელებაც, რომელშიც მოჭარბებულია ქართული საავტორო იდეები, რომელთა შედეგი-ნეგატივიზმის კონტექსტშია პროვოცირებული.

საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის რეფორმაციული კურსის მიმართ საქართველოს პარლამენტში „ქართული ოცნების“ ინიციატორებმა, 2013 წლის 25 მარტს განხორციელებულ ცვლილებებს, „ნაციონალების“ მიერ მათდამი პროვოცირებული ავანტიურისტული იდეებისაგან თავდაცვის ფუნქცია დააკისრეს. საქართველოს რეფორმამდელ მოქმედ კონსტიტუციაში, ხელისუფლების უმაღლესი ინსტიტუციების მარეგულირებელი საკანონმდებლო პაქეტში, „ქართულმა ოცნებამ“ – საპარლამენტო უმრავლესობის ინიციატივით, მთელი რიგი ნორმები შეცვალა, რომელთა ამოქმედებით მ. სააკაშვილის მიერ, პარლამენტში მათი ყოფნა-არყოფნის შესაძლო ინიცირების აქტივების დაბლოკა.

„ქართული ოცნების“ მიერ ინიცირებული ცვლილებები განხორციელდა საქართველოს კონსტიტუციის იმხანად მოქმედ მუხლებთან მიმართებაში და არანაირად არ ასახულა 2013 წელს საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ასამოქმედებელ კონსტიტუციაზე. უცნაური კი ის არის, რომ „ქართულმა ოცნებამ“ სრულად „აითვისა“ „ნაციონალების“ მიერ საკუთარ ინტერესებზე მორგებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელი და „გადააიწყდა“ წინასაარჩევნოდ დაფიქსირებული საკუთარი პოლიტიკური პოზიცია, რომლის შედეგადაც მოიპოვეს ამომრჩეველთა უმრავლესობის მხარდაჭერა. მომავალი საპარლამენტო არჩევნებისათვის, „ქართული ოცნების“ ჭრელი შემადგენლობის დეპუტაციამ, მათი ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი ნაწილის ნდობა დაკარგა. ამჯერად, „ქართულ ოცნებას“ მათზე მიტმასნებული ჭრელი დეპუტაციის გუნდიდან გამორიცხვის შემდეგაც, ნამდვილად გაუჭირდება მომავალ საპარლამენტო არჩევნებში წინა არჩევნებში მოპოვებული დონის შედეგის განმეორება.

თავი მესამე – ადამიანის უფლებები და თავისუფლება

§1 საქართველოს კონსტიტუცია მოქალაქეობის შესახებ

სახელმწიფოში ადამიანის, მოქალაქის მდგომარეობა რამდენიმე ფაქტორზეა დამოკიდებული: როგორ ზრუნავს კანონმდებელი მათზე და როგორ სამართლებრივ საფუძველზე ამკვიდრებს მოქალაქეობას; როგორ ზრუნავს აღმასრულებელი ხელისუფლება მათ კეთილდღეობაზე; შესაბამისი ორგანოების ზედამხედველობის ქვეშ როგორ არის დაცული კონსტიტუციური გარანტიები. ყოველი მათგანი, მოცემული რიგითობის მიუხედავად, უპირველესია მოქალაქეობის ინსტიტუტთან მიმართებაში. მოქალაქეობა კი ნიშნავს ინდივიდის პოლიტიკურ და სამართლებრივ კავშირს მოცემულ სახელმწიფოსთან, რაც ურთიერთსანაცვლო უფლება-მოვალეობათა ერთიანობით გამოიხატება.

საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებით, პირველ რიგში, ის უნდა აღვნიშნოთ, რომ მოქალაქეობის რეგლამენტირება ხდება როგორც კონსტიტუციური, ისე საერთაშორისო სამართლის წყაროებით. იმის აღიარება, რომ თითოეულ სახელმწიფოს აქვს მოქალაქეობის მოპოვების, შეცვლის და ჩამორთმევის ნესების დადგენის უფლება, არ ნიშნავს, რომ მათ შეუძლიათ არ გაითვალისწინონ საყოველთაოდ მიღებული საერთაშორისო სამართლის პრინციპები და ნორმები. ეს უკანასკნელნი მიზნად ისახავენ მოსახლეობის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და მოქალაქეობრივ უფლებათა პროგრესულ განვითარებას.

საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავი ორი ბლოკისაგან შედგება: მისი მეთორმეტე – მეცამეტე მუხლები საქართველოს მოქალაქეობის ჩარჩო-პრინციპებს ამკვიდრებენ. დანარჩენი 35 მუხლი ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სრულ პაკეტს წარმოაჩენს და შესაბამისი სუბიექტებისადმი მათ მიმართებას არეგულირებენ. სუბიექტები კი საქართველოს მოქალაქეების გარდა, როგორც ეს ყველა ცივილიზებულ სახელმწიფოშია, არიან მოქალაქეობის არმქონე პირები – აპატრიდები, უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, უბრალოდ – უცხოელები ან ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირები – ბიპატრიდები.

მოქალაქეობის მიღების სამართლებრივი ბაზა მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. საერთო მათ შორის მოქალაქეობის დაბადებისა და ნატურალიზაციის გზით მიღების პრინციპია. საქართველოს კონსტიტუცია ორივე განზომილებას აღიარებს (მუხლი 12-1):

– დაბადებით მოქალაქეობა – „სისხლის უფლების“ პრინციპი, ნიშნავს, რომ დაბადების ადგილის მიუხედავად, გარკვეულ სახელმწიფოს მოქალაქედ ითვლება ნებისმიერი პირი, მობილი ამ სახელმწიფოს მოქალაქეებისაგან, ცალკეულ შემთხვევებში – ერთი მათგანისაგანაც;

– ნატურალიზაციით მოქალაქეობა – „ნიადაგის უფლების“ პრინციპი, ნიშნავს, რომ მშობლების მოქალაქეობის მიუხედავად, სახელმწიფოს მოქალაქეობას ლებულობს ამ ქვეყნის ტერიტორიაზე დაბადებული ნებისმიერი პირი.

კონსტიტუციას მნიშვნელოვანი სიახლეები შემოაქვს საქართველოს მოქალაქეობის ინსტიტუტთან დაკავშირებით. გამოდის, რომ დაშვებულია მოქალაქეობის მიღების შერეული წესი, როგორც დაბადებით, ასევე ნატურალიზაციით. ეს, რა თქმა უნდა, გარკვეულ სიძნელეებს გამოიწვევდა, რომ არა შემზღუდავი კონსტიტუციური ნორმა იმის შესახებ, რომ „საქართველოს მოქალაქე იმავდროულად არ შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე“ (მუხლი 12– 2). მართალია, 2004 წელს კონსტიტუციური ცვლილებები მოცემულ მუხლსაც შეეხო, მაგრამ ძირითადი შემზღუდავი ნორმა, პუნქტის ახალ რედაქციაშიც შენარჩუნებულ იქნა.

აღნიშნული ცვლილებებით მოცემულ ფორმულას დავმატა დათქმა: „გარდა ამ პუნქტით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევისა“ და იქვე მიეცა განმარტება ამ გამონაკლისის თაობაზე, რომ „საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება მიენიჭოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.“ მას შემდეგ საქართველოს მოქალაქეობა მიეკუთვნა უცხოეთში მცხოვრებ ქართველ მოღვაწეებს – საქართველოს წინაშე განსაკუთრებული დამსახურებისათვის და უცხოელ მოქალაქეებს – სწორედ სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე. მაგრამ კონსტიტუციით დადგენილ მოქალაქეობის სტატუსს, თავისი გარკვეული გამონაკლისიც დაჰყვა, ვინაიდან საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილება უცხოელი მოქალაქისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მიკუთვნების თაობაზე მისაღებას მხოლოდ იმ ქვეყნის მოქალაქისათვის, რომლის კონსტიტუციითაც დაშვებულია ორმაგი მოქალაქეობა.

ჩვენ შემთხვევაში, წინა პლანზე დგება ნატურალიზაციით მოპოვებული მოქალაქეობის გაფორმებასთან დაკავშირებული საკითხები. ჩვეულებრივ, ნატურალიზაცია განპირობებულია რიგი სპეციალური მოთხოვნებით, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს მოქალაქეობის მიღების მსურველი. ასეთი ცენზების სახით დადგენილია ქვეყნის ტერიტორიაზე მკვიდრობის ნორმა, სახელმწიფო

ენის ცოდნა და ა.შ. კონსტიტუცია მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის ნების განსაზღვრას აკისრებს ორგანულ კანონს „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ (მუხლი 12-3), რომელიც კონსტიტუციური ცნებებისა და პრინციპების საფუძველზე საქართველოს მოქალაქეობის ნორმატიულ ბაზას ამკვიდრებს.

კონსტიტუცია მტკიცედ იცავს პირის მოქალაქეობის უფლებას არა მხოლოდ იმით, რომ ამკვიდრებს ნორმას მოქალაქეობის ჩამორთმევის დაუშვებლობის თაობაზე (მუხლი 13-2), არამედ იმითაც, რომ აცხადებს საქართველოს მიერ თავისი მოქალაქეების მფარველობას განურჩევლად მათი ადგილსამყოფელისა (მუხლი 13-1). გამოდის, რომ მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის უფლებრივი დამოკიდებულება არ წყდება მაშინაც, როდესაც ის საკუთარი ქვეყნის საზღვრებს ტოვებს. ამასთან, დაუშვებელია საქართველოს მოქალაქის საქართველოდან გაძევება (მუხლი 13-3) და უცხო სახელმწიფოსათვის გადაცემა, გარდა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. თუმცა, ასეთი გადანაცვებილებაც შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში (მუხლი 13-4). კონსტიტუციის ზოგიერთი სხვა მუხლებიც ამტკიცებს მოქალაქეობის მფარველობის ცალკეულ ნორმებს. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 30-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად დადგენილია, რომ „შრომითი ურთიერთობის მომწესრიგებელ საერთაშორისო შეთანხმებათა საფუძველზე სახელმწიფო იცავს საქართველოს მოქალაქეთა შრომით უფლებებს საზღვარგარეთ.“

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“, აღნიშნული კონსტიტუციური ნორმების დანაწესის ფარგლებში განაგრცობს მთელ რიგ იდეებს და მათი გათვალისწინებით ქმნის მარეგულირებელ ნორმათა სისტემას. კანონის თანახმად, საქართველოში დადგენილია ერთიანი მოქალაქეობა (მუხლი 1-1), რაც არსებითია ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთან მიმართებაში. უთუოდ მნიშვნელოვანია კანონში მოცემული საქართველოს მოქალაქეობის განმსაზღვრელი კრიტერიუმები. პირველ რიგში, პრინციპული კრიტერიუმი გვაქვს მხვედველობაში, რომლის თანახმად ყოველ ადამიანს აქვს საქართველოს მოქალაქეობის უფლება და არავის არ შეიძლება შეეზღუდოს მოქალაქეობის შეცვლის უფლება, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ამასთან, არავის არ შეიძლება ჩამოერთვას საქართველოს მოქალაქეობა.

არსებითია მოქალაქეობის შეძენის ნორმატიული ბაზის მკვიდრობისა და ბინადრობის მახასიათებლები. საქართველოს მოქალაქედ ჩაითვლება საქართველოში დაბადებული პირი, რომელმაც 1991 წლის 21 დეკემბრის შემდეგ დატოვა საქართველოს ტერიტორია, მანამდე არანაკლებ ხუთი წლისა ცხოვრობდა საქართვე-

ლოში, მაგრამ მოცემული კანონის ამოქმედებიდან ექვსი თვის ვადაში, ანუ 1993 წლის 25 სექტემბრამდე წერილობით არ განუცხადებია უარი საქართველოს მოქალაქეობაზე და მას არა აქვს მიღებული სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა (მუხლი 3). არსებითია იგი თუნდაც იმიტომ, რომ ცალკეულ პიროვნებებს უნარჩუნებს შანსს აღიდგინონ საქართველოს მოქალაქეობა. მით უფრო, რომ მოცემული კანონის თანახმად, საქართველოს ფარგლებს გარეთ საქართველოს მოქალაქის ცხოვრებას თავისთავად არ ინვესს საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვას (მუხლი 7).

მოქალაქეობის არჩევის საკითხის დაყენება ჩვენი ქვეყნის წარსულს და აწმყოსაც უკავშირდება. მოქალაქეობის არჩევა (ოპტაცია) შეიძლება მოხდეს, როცა ტერიტორია გადადის ერთი სახელმწიფოს მფლობელობიდან მეორეში. საერთაშორისო სამართლის პრინციპებიდან გამომდინარე, როცა ტერიტორია ერთი სახელმწიფოს მფლობელობიდან მეორეში გადადის, ოპტაცია განიხილება, როგორც აუცილებელი მოთხოვნა. პირი, რომელიც ცხოვრობს მოცემულ ტერიტორიაზე და არის ამ ქვეყნის მოქალაქე, ქვეყნებს შორის ტერიტორიების გადანაწილებისას უფლება აქვს თავად გადანაცვლოს მოქალაქეობის არჩევის საკითხი – მიიღოს ახალი, თუ შეინარჩუნოს ძველი მოქალაქეობა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, 1993 წლის 26 მაისის კანონმა „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ აკრძალა ორმაგი მოქალაქეობა და 1995 წელს საქართველოს კონსტიტუციამაც განამტკიცა. მაგრამ ამ დროს, საქართველოში ტერიტორიული მთლიანობის საკითხის მოუგვარებლობის გამო, რეალურად სხვა არჩევანის საკითხი დადგა. მდგომარეობა გართულდა მას შემდეგ, რაც საქართველოს კონსტიტუციით აკრძალული ორმაგი მოქალაქეობის პირობებში, რუსეთის ხელისუფლებამ, აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოსახლეობის ოპტაციას, საერთაშორისო სამართლის ნორმათა უგულვებელყოფით, პოლიტიკური დატვირთვა მისცა და რუსეთის მოქალაქეობის დასტურად მასიურად გასცა პასპორტები.

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“, დეტალურად არეგულირებს საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და შეწყვეტის საკითხებს, მოქალაქეობის საკითხთა განხილვისა და გადანაცვების წესს. მოცემული კანონი, 1996 წელს შეტანილი შესწორების შედეგად, აღიარებს და უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირისათვის საქართველოსა და კაცობრიობის წინაშე განსაკუთრებული დამსახურებისათვის საქართველოს საპატიო მოქალაქის წოდების მინიჭებას. 2004 წლის ცვლილებებით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებას ჩაენაცვლა ე.წ. საპატიო მოქა-

ლაქის ინსტიტუტი, რომელიც დღემდე მხოლოდ ერთეულ შემთხვევაშია გამოყენებული.

ადამიანის ძირითადი უფლება – თავისუფლებების ნორმატიული ბაზის შემუშავებისას, კანონმდებლის ყურადღების სფერო მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეებით არ შემოიფარგლება. ამა თუ იმ ქვეყნის კონსტიტუციის დემოკრატიულობის დონის შეფასების კრიტერიუმთა შორის, ერთ-ერთი უმთავრესი ის არის, თუ როგორ მზრუნველობას იჩენს იგი უცხოელებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა მიმართ. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, უთუოდ გასათვალისწინებელია, რომ კონსტიტუციაში არის ნორმების ორი ჯგუფი: ერთი – საყოველთაო დანიშნულების, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა მაცხოვრებელზე ვრცელდება. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ გათანაბრებულ პირობებში არიან უცხოელიც, აპატრიდიც და, რა თქმა უნდა, საქართველოს მოქალაქე; ხოლო მეორე ჯგუფი, ეს სპეციფიკური ნორმებია (საარჩევნო უფლება, სამხედრო ვალდებულება და ა.შ.), რომელთა ამოქმედებაც მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეობასთან არის დაკავშირებული.

ვიდრე საქართველოს კონსტიტუციაში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების სრულ სპექტრს მიმოვიხილავთ, რომელიც ვრცელდება ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა მაცხოვრებელზე, გვინდა ის თავისებურებები გამოვყოთ, რომლებითაც საქართველოში უცხოელი თუ მოქალაქეობის არმქონე პირების მდგომარეობა ხასიათდება. იმათთვის ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, კონსტიტუციის 22-ე მუხლში, საგანგებოდ არის დაფიქსირებული ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება (პუნქტი 1). 2010 წელს, კონსტიტუციის რეფორმის ფარგლებში ორი აქცენტიც ხაზგასმული. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს საქართველოდან თავისუფალი გასვლის უფლება (პუნქტი 2). ეს ნორმა იმის მაჩვენებელია, რომ უფლებრივი მდგომარეობა უცხოელსა და სახელმწიფოს შორის მანამდე გრძელდება, ვიდრე იგი ჩვენი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე იმყოფება. მეორე აქცენტი საქართველოს მოქალაქეზეა მიმართული – მას შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში (პუნქტი 4).

თუმცა, კონსტიტუცია ამავე მუხლში გამონაკლისის სახით უშვებს უფლებების გარკვეულ შეზღუდვებს. ეს გამონაკლისი მხოლოდ კანონის შესაბამისად უნდა მოქმედებდეს, როცა შეზღუდვა სახელმწიფო ინტერესებიდან მომდინარეობს – „დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების და მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“ (მუხლი 22-3). ამას

გარდა, კონსტიტუციაში, ზედმინევით მკაფიოდ, ქვეყნის უშიშროების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული სახელმწიფოს პოზიციაა დადასტურებული, რომელიც ქვეყნის შესაბამის ორგანოებს აკუთვნებს უფლებას დაანესონ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა (მუხლი 27).

ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, როგორც კონსტიტუციის 47-ე მუხლი ადგენს, საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა (პუნქტი 1). იგივე 47-ე მუხლი ერთი ღირშესანიშნავი ნორმით ამდიდრებს ქართულ კონსტიტუციას. საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველოს თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს (პუნქტი 2). მაგრამ არა მხოლოდ ამით შემოიფარგლება სახელმწიფო ურთიერთობა მათთან. თუ საქართველოში შემოიხიზნულ პირს „ადგილობრივ დევნიანი“ პოლიტიკური მრწამსისათვის, ან ისეთი ქმედებისათვის, რომელიც ჩვენი კანონმდებლობით დანაშაულად არ ითვლება, კონსტიტუციური ნორმის თანახმად დაუშვებელია, რომ იგი გადაეცეს სხვა სახელმწიფოს (პუნქტი 3).

საერთოდ აღსანიშნავია საქართველოს ახალი კონსტიტუციის დამოკიდებულება უცხოელებისა და აპატრიდების მიმართ. ის ფაქტი, რომ ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების თავში მოცემული 37 მუხლიდან ყოველ მეორეში შეტანილია საერთო, საყოველთაო ნორმები, იმის დასტურია, რომ ჩვენი ქვეყანა სტუმართმოყვარეობის საუკუნოვან ტრადიციას საკანონმდებლო დონეზე ამკვიდრებს. მაგრამ ეს არ არის ღია კარების ტრადიცია. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუციურ მოთხოვნათა შესრულებისათვის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით, საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს მოქალაქეებთან თანაბარ პირობებში აყენებს მის ტერიტორიაზე მცხოვრებ უცხოეთის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს. სწორედ ასე უნდა იქნეს გაგებული 44-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც აღნიშნავს, რომ „საქართველოში მცხოვრები ყოველი პირი ვალდებულია ასრულებდეს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნებს“.

საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში – „საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში, საქართველოს კონსტიტუციაში 10 ცვლილება-დამატება განხორციელდა: ძირითადად რედაქციული (4) და

ფორმალური (3). სამი – სხვადასხვა ნიშნის პრინციპული პოზიციის აქტუალობით გამოირჩეოდა. როგორც ჩანს, იმხანად გავრცელებული ჭორის აღსაკვეთად, მიღებული იქნა სპეციალური ნორმა იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა“ (მუხლი 29-1').

ჯანმრთელობის სფეროს მარეგულირებელი ნორმების პაკეტში, ახლადრედაქტირებული ნორმა იქნა მიღებული, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად“ (მუხლი 37-4).

ამას გარდა, კონსტიტუციურად დადგინდა ერთობ ორიგინალური დატვირთვის ნორმა: „სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან, სპორტულ გაერთიანებებთან თანამშრომლობით ხელს უწყობს მოზარდთა და ახალგაზრდობის ფიზიკურ აღზრდას, სპორტში მათ ჩართვას“ (მუხლი 34').

§2. მოქალაქის კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები

კონსტიტუციური მართლწესრიგის საკვანძო თემა, სახელმწიფოსა და ადამიანის ურთიერთობის იმგვარი მოტივაციისაა, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. საქართველოში სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობის საფუძველს კონსტიტუციური პრინციპები წარმოადგენს, რომელთა რეალიზაცია, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს მოსახლეობის აქტიურ ჩაბმას ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში, მეორე მხრივ, ისეთ სამართლებრივ მექანიზმებს ამკვიდრებს, რომლებიც, იცავენ პიროვნებას, მის კანონიერ ინტერესებს სახელმწიფო ორგანოებისა თუ მოხელეთა უკანონო ჩარევისაგან.

კონსტიტუციური სამართალი აერთიანებს დემოკრატიულ უფლება – თავისუფლებათა სტანდარტებს, რომლებიც კონსტიტუციური გარანტიების თვალსაზრისით, ერთ მთლიან სისტემას წარმოქმნიან. ერთი რომელიმე მათგანის განუხორციელებლობის შემთხვევაში, სერიოზული საფრთხის წინაშე დგება უფლებებისა და თავისუფლებების ინსტიტუტი მთლიანობაში. ეს რომ არ მოხდეს, სახელმწიფოსა და ადამიანის ურთიერთმიმართებაში ორი უმ-

თავრესი კონცეფცია და მათი ბალანსი უნდა იყოს დაცული. ასეთ კრიტერიუმებად მხარეთა ვალდებულებების თემა და სუბიექტთა თანასწორუფლებიანობის პრინციპი მოიაზრება.

საქართველოს კონსტიტუცია, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროში, სახელმწიფოსა და ადამიანის ურთიერთმიმართების დაბალანსების მიზნით, არ ითვალისწინებს მხარეების მოვალეობებისა და ვალდებულებების მკაფიოდ გამოხატულ კლასიფიკაციას. მაგრამ, თუ ღრმად ჩავენდებით, მავალე-ბელი ნორმების კატეგორიულობა და არსობრივი ტონალობა გვაძლევს საშუალებას განვსაზღვროთ თითოეული მათგანის სავალდებულო თუ მოვალეობითი ხასიათი. სწორედ ამ თვალთახედვით შეიძლება ცალ-ცალკე გამოვყოთ, ერთი მხრივ, ადამიანისა და მოქალაქის, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფოს მოვალეობებისა და ვალდებულებების პროექცია.

საქართველოს კონსტიტუცია, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის საგარანტიო პირობების რეგლამენტაციას, ორივე მხარისათვის განსაზღვრული მოვალეობებისა და ვალდებულებების ფარგლებში განამტკიცებს. პრინციპში, იყო ქვეყნის მომავლისათვის პასუხისმგებლობით გამსჭვალული მოქალაქე, უკვე დიდი მოვალეობაა. ამ მოვალეობის შესასრულებლად საქართველოს კონსტიტუცია, მოქალაქეს მთელ რიგ ვალდებულებებს აკისრებს:

- ერთი მხრივ, ეს საქართველოს დაცვაა, რომელიც საქართველოს ყოველი მოქალაქის მოვალეობაა, ხოლო ქვეყნის დაცვა და სამხედრო ვალდებულების მოხდა საამისო უნარის მქონე ყველა მოქალაქის ვალა (მუხლი 101);

- მეორე მხრივ, ეს სავალდებულო კონსტიტუციური დანაწესია, გადასახადებისა და მოსაკრებლების კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით გადახდის თაობაზე (მუხლი 94);

- ამავდროულად, საქართველოს ყოველი მოქალაქე ვალდებულია ზრუნავდეს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა-შენარჩუნებაზე (მუხლი 34-2), გაუფრთხილდეს ბუნებრივ და კულტურულ გარემოს (მუხლი 37-3);

- ზოგადი, ყოვლისმომცველი მოთხოვნა ვრცელდება საქართველოში მცხოვრები ყოველი პირის მიმართ. ეს არის საყოველთაო გამოწვევა საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულების სავალდებულოობის შესახებ (მუხლი 44-1). თუმცა, აქვე მეორე პუნქტით დადგენილია მოთხოვნა, რომ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები და თავისუფლებები. ბუნებრივია, ასეთი აქცენტი ზრდის ადამიანისა და მოქალაქის პასუხისმგებლობას და ერთდროულად, სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოების მოვალეობებსა და ვალდებულებებსაც შეიცავს.

რაც შეეხება სახელმწიფოს როლს ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვისა და პასუხისმგებლობის ამალგების საქმეში, ბევრი რამ სწორედ სახელმწიფოს მოვალეობებისა და ვალდებულებების ერთიან კომპლექსზეა დამოკიდებული. პირველ რიგში, სახელმწიფოს მოვალეობები განვიხილოთ, რომლებიც კონსტიტუციაში ასეთი ფუნქციის პასუხისმგებლობითი დონის შესატყვისი ინტონაციებით არის ფორმულირებული და გამორჩეული:

– სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი და მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. ამასთან, მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს შეღავათებს (მუხლი 31); სახელმწიფო მხარს უჭერს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს კანონით დადგენილი წესით (მუხლი 35-4); სახელმწიფო ხელს უწყობს კულტურულ ცხოვრებაში მოქალაქეთა შეუზღუდავ მონაწილეობას (მუხლი 34-1).

რაც შეეხება სახელმწიფოს მთელ რიგ ვალდებულებებს, რომელთა კონსტიტუციური დანაწესი საკითხთა მნიშვნელობითა და კატეგორიულობით გამორჩევა:

– კონსტიტუცია აღიარებს, რომ შრომა თავისუფალია და იქვე ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას ხელი შეუწყოს თავისუფალი მენარმეობის და კონკურენციის განვითარებას. ამავე მიზნით კრძალავს მონოპოლიურ საქმიანობას, თუ არა მხოლოდ კანონით დაშვებულ შემთხვევებში. ამასთან, შრომითი ურთიერთობების მომწესრიგებელ საერთაშორისო შეთანხმებათა საფუძველზე სახელმწიფო იცავს საქართველოს მოქალაქეთა შრომით უფლებებს საზღვარგარეთ (მუხლი 30);

– სახელმწიფო უზრუნველყოფს საგანმანათლებლო სისტემის ჰარმონიზაციას საერთაშორისო საგანმანათლებლო სივრცეში. ამასთან, ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო (მუხლი 35).

უფლებებისა და თავისუფლებების კონტექსტში, საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი ტესტი თანასწორობის პრინციპია და იგი მთელი რიგი მიმართულებების მიხედვით თანაბრად ვრცელდება ქვეყნის მოქალაქეებზე, უცხოელებზე, მოქალაქეობის არმქონე პირებზე და საერთოდ – იურიდიულ პირებზე. კონსტიტუცია ერთხმად აღიარებს, რომ ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და ნოდებრივ მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა (მუხლი 14).

კონსტიტუცია, თანასწორობის ნიშნის ქვეშ წარმოდგენილი

კონტინგენტის ბუნებით თავისუფლებასა და თანასწორობას, საქართველოს მოქალაქეებთან მიმართებაში მთელი რიგი დანაწესებით განამტკიცებს. საქართველოს მოქალაქენი თანასწორნი არიან სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში, განურჩევლად მათი ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად, მათ უფლება აქვთ თავისუფლად, ყოველგვარი დისკრიმინაციისა და ჩარევის გარეშე განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში და საჯაროდ, მაგრამ უმცირესობათა უფლებების განხორციელება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს სუვერენიტეტს, სახელმწიფო წყობილებას, ტერიტორიულ მთლიანობასა და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

თანასწორობის პრინციპის თვალთახედვით არსებითია კონსტიტუციური დადგენილება იმის თაობაზე, რომ კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება იურიდიულ პირებზეც (მუხლი 45). თუმცა, თანასწორობის პრინციპითა და იურიდიული პირის თავისებურების გათვალისწინებით, ამ დეკლარაციული ნორმის ქვეშ, მასზე ვრცელდება ფიზიკური პირის ძირითადი უფლებების სრული კომპლექსი. ამ თვალსაზრისით, ისევე როგორც მთლიანად უფლება-თავისუფლებების კონცეპტუალური პრინციპით, არსებითია მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები და თავისუფლებები, რომელიც თანაბრად მოიცავს არა მხოლოდ ფიზიკური პირების ურთიერთობას, არამედ კერძო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფიზიკურისადმი მიმართებასაც.

ეს უკანასკნელი აქცენტი იმით არის მნიშვნელოვანი, რომ იურიდიულ პირზე განსაზღვრული ძირითადი უფლებები ფიზიკურ პირზეც ვრცელდება და სწორედ ამ უკანასკნელის დაცვის გარანტიებს ადგენს კონსტიტუცია. რაც შეეხება ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის ძირითადი უფლებების საერთო ნუსხას, ეს არის პიროვნებისა თუ მოქალაქისადმი ფორმულირებული თავისუფალი განვითარების უფლება (მუხლი 16), სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობის და რწმენის თავისუფლება (მუხლი 19-1).

თავისუფალი განვითარების უფლების კონტექსტში ინტელექტუალური შემოქმედების დამცავი კონსტიტუციური გარანტიები 23-ე მუხლშია განმტკიცებული. პირველ რიგში, ეს არის ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლების უზრუნველყოფა და ინტელექტუალური საკუთრების უფლების ხელშეუვალობა; დაუშვებელია შემოქმედებით პროცესში ჩარევა და ცენზურა, შემოქმედებით პროდუქტის დაყადაღება და გავრცელების აკრძალვა, თუ მი-

სი გავრცელება არ ლახავს სხვა ადამიანის კანონიერ უფლებებს. რაც შეეხება ადამიანის პირად უფლებებს, კონსტიტუცია დაუშვებლად მიიჩნევს ადამიანის დევნას სიტყვის, აზრის, აღმსარებლობის ან რწმენის გამო და იძულებას გამოთქვას თავისი შეხედულება მათ შესახებ, აღნიშნულ თავისუფლებათა შეზღუდვა, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს.

იურიდიულ პირებს, ისევე როგორც ფიზიკურ პირებს, აქვთ უფლება თავისუფლად მიიღონ და გაავრცელონ ინფორმაცია, გამოთქვან თავიანთი აზრი და გაავრცელონ იგი სხვადასხვა ფორმით. ამ უფლების რეალიზაცია გარანტირებულია მთელი რიგი პირობების დაცულობით, როგორიცაა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა თავისუფლება, ცენზურისა და მონოპოლიზაციის დაუშვებლობა (მუხლი 24).

იურიდიულ პირებს ასევე შეუძლიათ შექმნან საზოგადოებრივი გაერთიანებები, მათ შორის პროფესიული კავშირები ან გაერთიანდნენ მათში (მუხლი 26-1); საკუთარი ეგიდის ქვეშ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, მოაწყონ შეკრება საჯაროდ და უიარალოდ, როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ; კანონით დადგენილი წესის თანახმად, გამართონ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხისა და ტრანსპორტის სამოძრაო ადგილას (მუხლი 25-1 და 2), თავად კონსტიტუციით განსაზღვრული პირობების დაცვით.

თავისთავად ცხადია, ადამიანთა განმასხვავებელ ნიშანთვისებათა პირობებში განსხვავებული ინტერესების წრე ყალიბდება. მათი დაკმაყოფილების მიზნით, გამომდინარე უფლებებისა და თავისუფლებების საგნისა და ბუნების მრავალფეროვნებიდან, საქართველოს კონსტიტუცია საერთაშორისო სამართლის მიერ საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების ნუსხიდან, მთელ ამ სისტემაში აერთიანებს სამოქალაქო (პირად), პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, ეკოლოგიურ და კულტურულ უფლებებს. სამოქალაქო (პირად) უფლებებსა და თავისუფლებებში მოიაზრება ადამიანის თავისუფლება სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება. აქ, იგულისხმება ადამიანის სულიერი და ფიზიკური თავისუფლება.

კონსტიტუცია იცავს ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას (მუხლი 20-1). იგულისხმება პირადი საქმიანობის ადგილი და ყველაფერი, რაც პირად ცხოვრებასთან და საქმიანობის ადგილთანაა დაკავშირებული, იქნება ეს პირადი ჩანაწერები, მიმოწერა, საუბარი სატელეფონო და ტექნიკური საშუალებებით, თუ ამ უკანასკნელით მიღებული შეტყობინება. ბინათმფლობელს იცავს ნებისმიერი ხელყოფისაგან, იქნება ეს მონყობილი მოქალაქის, თანამდებობის პირისა თუ სახელმწიფო ორგანოს მიერ (მუხლი 20-2).

მოქალაქეთა პირადი ცხოვრების საიდუმლოებათა დაცვის გა-

რანტიების დონეზეა დამოკიდებული სახელმწიფოში პიროვნების თავისუფლების ხარისხი, მასში არსებული პოლიტიკური რეჟიმის დემოკრატიულობა და ჰუმანურობა. კონსტიტუცია, ადამიანისადმი განსაკუთრებული ზრუნვითაა განწყობილი (მუხლები – 15, 17, 18) და ადასტურებს, რომ ხელშეუვალია ადამიანის სიცოცხლე, მისი თავისუფლება, პატივი და ღირსება. კანონი გარკვეულ ფარგლებში იცავს ყოველ მათგანს. პირველ რიგში აღსანიშნავია 2006 წლის 27 დეკემბრის ცვლილება იმის თაობაზე, რომ სიკვდილით დასჯა აიკრძალა (მუხლი 15-2). ამას გარდა, თავისუფლების აღკვეთა და პირადი თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვა დაუშვებელია სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე. აგრეთვე დაუშვებელია დაკავებული თუ სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირის ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულება, ისევე, როგორც საერთოდ დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობა და ამგვარი სასჯელის გამოყენება.

კონსტიტუციური ჭეშმარიტების სახით, უდანაშაულობის პრეზუმფციად აღიარებული მე-40 მუხლში იმის თაობაზე, რომ ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესითა და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით. კონსტიტუცია ადამიანის მხარეს იჭერს, როცა ადგენს, რომ არავინ არ არის ვალდებული ამტკიცოს თავისი უდანაშაულობა. „ბრალდების მტკიცების მოვალეობა ეკისრება ბრალმდებელს“ და „ყოველგვარი ეჭვი, რომელიც ვერ დადასტურდება კანონით დადგენილი წესით, უნდა გადანყდეს ბრალდებულის სასარგებლოდ.“

კონსტიტუცია (მუხლი 42), ყოველ ადამიანს პირად უფლება–თავისუფლებათა დაცვის მიზნით, მიახსნავს სასამართლოსაკენ და სთავაზობს მის დამცავ ნორმათა მთელ კომპლექსს, რომელთაგან რამდენიმეს გამოვყოფთ: არავის არ შეიძლება განმეორებით დაედოს მსჯავრი ერთი და იმავე დანაშაულისათვის; არავინ არ აგებს პასუხს იმ ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა; კანონს, თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს; გარანტირებულია სახელმწიფო თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან.

საქართველოს კონსტიტუციაში ადამიანის პირადი უფლებები და თავისუფლებები, სრული მრავალფეროვნებით არის განხილული და თითოეული ნორმა თუ ნორმათა სიმრავლე გამაგრებულია გარკვეული გარანტიებით. ეს ჩამონათვალი სრული არ იქნება, თუ აღნიშნულს არ დავუმატებთ: საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებას (მუხლი 16); უფლებას დაიკავოს ნებისმი-

ერი სახელმწიფო თანამდებობა, რა თქმა უნდა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს (მუხლი 29); განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლებას (მუხლი 35); ოჯახის, დედათა და ბავშვთა უფლების დაცვას (მუხლი 36); უფლებას თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია (მუხლი 24); ისარგებლოს ჯანმრთელობის დაზღვევით, როგორც ხელმისაწვდომი სამედიცინო დახმარების საშუალებით (მუხლი 37); კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დანესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას (მუხლი 41). კონსტიტუციაში ზემოთ ჩამოთვლილ უფლებებს უბრალოდ დეკლარაციული ხასიათი კი არა აქვს, არამედ შესაბამის მუხლებში წყდება მნიშვნელოვანი საკითხები, ხოლო მათი ორგანიზება და რეგულირება ბლანკეტური ნორმით, შესაბამის კანონებს ეეისრება.

პოლიტიკური უფლებები ითვალისწინებს 18 წლის ასაკიდან მოქალაქეთა თავისუფლებას გამოიყენოს თავისი აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება, აირჩიოს და არჩეულ იქნეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის ორგანოებში, აქტიურად ჩაებას მათ საქმიანობაში, მონაწილეობა მიიღოს რეფერენდუმში, თუ მას საარჩევნო ხმის უფლება გააჩნია (მუხლი 28). ამავე მუხლის მეორე პუნქტი ადგენდა, რომ არჩევნებში და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლომ ქმედუენაროდ ცნო ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დანესებულებაში. ასეთი ცალსახა იყო დამოკიდებულება აღნიშნულ კონტინგენტთან. მაგრამ 2011 წლის 27 დეკემბერს, მომავალ არჩევნებთან დაკავშირებით, როგორც ჩანს, კონკრეტულ პირთა სასარგებლოდ, აღნიშნულ ნორმას დაერთო დამატება – „გარდა იმ პირისა, რომელმაც ჩაიდინა ნაკლებად მძიმე დანაშაული“.

კონსტიტუციის 26-ე მუხლით, ყველას აქვს საზოგადოებრივი გაერთიანებების, მათ შორის პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლება; საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია ან სხვა პოლიტიკური გაერთიანება და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში. თუმცა, ამავე მუხლში დაკანონებულია გარკვეული შეზღუდვები. კერძოდ, დაუშვებლად არის მიჩნეული ისეთი საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გაერთიანების შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა, ომისა და ძალადობის პროპაგანდა, ხალხთა შუღლის გაღვივება; საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა მიერ შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა.

საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის თავისუფლე-

ბა, მისი გარანტიები და შეზღუდვები ხორციელდება საერთაშორისო სამართლის პრინციპებისა და ნორმების თანახმად. მათი საქმიანობის შეჩერება ან მათი აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. სხვა შემთხვევებში სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ჩარევა საზოგადოებრივი ორგანოების საქმიანობაში დაუშვებელია.

კონსტიტუციაში ხაზგასმულია გაფიცვისა და მანიფესტაციის უფლება. ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან სამხედრო ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში, უფლება აქვთ წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბონ საჯაროდ და უიარალოდ. მაგრამ თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხისა და ტრანსპორტის სამოძრაო ადგილას იმართება, კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან ფორმით ან შინაარსით კანონსაწინააღმდეგო სახე მიიღო (მუხლი 25).

გაფიცვის მიმართ კონსტიტუციის მიდგომა კომპლექსურობით გამოირჩევა (მუხლი 33). კონსტიტუცია მხოლოდ გაფიცვის უფლების დეკლარირებას კი არ ახდენს, არამედ, ამ უფლების განხორციელების წესის ბლანკეტირებასაც კანონისადმი, რომელმაც ამ წესის დარეგულირების გარდა, უნდა დაადგინოს აგრეთვე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სამსახურების საქმიანობის გარანტიები, რითაც ხელი უნდა შეუწყოს გაფიცვების გამომწვევი მიზეზების აღკვეთას.

კონსტიტუციით აღიარებული და უზრუნველყოფილია საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება იმ დონეზე, რომ დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება (მუხლი 21-1). ამ შემთხვევაში ყველაფერი ცხადია, მაგრამ ამავე მუხლს აქვს ორი პუნქტი, რომელთა ინტერპრეტაციის განუსაზღვრელი ფარგლების გამო, ე.წ. კანონიერი მოქმედების ქვეშ, უკანასკნელ ხანებში, საკმაოდ ხშირია უსამართლობის გამოხატულება. კერძოდ, კონსტიტუციის თანახმად, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის, ერთ შემთხვევაში დასაშვებია პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დადგენილი წესით; მეორე შემთხვევაში, საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში, სასამართლო გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას და მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით. ხშირად ყოველივე ეს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით ხდება და ასეთი შეზღუდვები, სწორედ რომ საყოველთაო უფლების გაუქმებამდე დადის და არც თუ სათანადო ანაზღაურებით.

დაბოლოს, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებთან დაკავშირებით რამდენიმე განზოგადებული მნიშვნელობის მომენტს მივაპყრობთ ყურადღებას. პირველ რიგში, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების გათვალისწინებით, ეს არის ცალკეულ ნორმებთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებული შემზღუდავი დათქმების ვრცელი სამოტივაციო წრენი: დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელია სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მოტივაციური უზრუნველყოფა (მუხლი 22); აუცილებელია საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში (მუხლი 21); შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა იმ შემთხვევაში თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო (მუხლი 25); პროფესიონალური ფუნქციების აღსრულებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური შეზღუდვები (მუხლი 25 და 26); სხვათა უფლებების დარღვევის მოტივაციით (მუხლები 19 და 44).

ამ დროს, საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს შემდეგი უფლებები და თავისუფლებები: ადამიანის თავისუფლება, თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებული სამართლებრივი გარანტიების ჩათვლით (მუხლი 18); ადამიანის პირადი უფლება და მისი ბინის ხელშეუხებლობის უფლება (მუხლი 20); საკუთრების უფლება (მუხლი 21); თავისუფალი მიმოსვლის უფლება (მუხლი 22); ინფორმაციის გავრცელების და პრესის თავისუფლება (მუხლი 24); შეკრების თავისუფლება (მუხლი 25); შრომის თავისუფლება (მუხლი 30); გაფიცვის თავისუფლება (მუხლი 33); ინფორმაციის მოპოვების უფლება (მუხლი 41). ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია არაუგვიანეს 48 საათისა ეს გადაწყვეტილება შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად.

კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მეორე პუნქტით იყო დადგენილი, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პირობებში საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის და სხვა წარმომადგენლობით ორგანოთა არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ. 2004 წლის 6 თებერვლის ცვლილებებით გაჩნდა დამატება იმის თაობაზე, რომ ქვეყნის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში, ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე არჩევნების ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი.

მეორე რიგში, ეს არის ორი ზოგადი მუხლი, რომელიც კიდევ უფრო ამდიდრებს და აფართოებს კონსტიტუციის ამ თავის მნიშვნელობასა და ფარგლებს. კიდევ ერთხელ უნდა აღვნიშნოთ, რომ

სწორედ ასეთია 45-ე მუხლი, რომლის თანახმად კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე. განსაკუთრებულია 39-ე მუხლიც, რომლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებს და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არ არის მოხსენიებული, მაგრამ მისი პრინციპებიდან გამომდინარეობენ.

მესამე რიგში, ეს არის კონსტიტუციის 43-ე მუხლი, რომელიც, ჩვენი აზრით, არსებითი ნოვაციაა, თავისი პრაქტიკული მნიშვნელობით. ამ თავში გაერთიანებული ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებისა და დაცვის გარანტიის პოზიციის თვალსაზრისით. ქართულ კონსტიტუციონალიზმში პირველად შემოდის საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, რომელიც კონსტიტუციურად უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს.

§3. საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი

ომბუდსმენი, ანუ სახალხო დამცველი სამართლებრივი კონტროლის განსაკუთრებული ინსტიტუტია, რომლის დანიშნულებაა, დაიცვას პიროვნება ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოებისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ ადმინისტრაციული უფლებამოსილების არამართლზომიერი გამოყენების შემთხვევებისაგან. გამოყოფენ ომბუდსმენის ინსტიტუტის ორ ფუნქციას: 1. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე ადამიანის უფლებათა სფეროში; 2. მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. აქედან გამომდინარე, რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა ახდენს აქცენტირებას საკონტროლო ფუნქციებზე (შვედეთი, გერმანია, ინგლისი, ახალი ზელანდია), ან სამართალდამცავ ფუნქციებზე (პორტუგალია, ესპანეთი, პოლონეთი).

ომბუდსმენის სამართლებრივი სტატუსის თავისებურება წარმოადგენს მას, როგორც დამოუკიდებელ სახელმწიფო და არა საპარლამენტო ორგანოს. თუმცა, იგი გარკვეულწილად სწორედ პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის რეალიზაციას ახდენს. უცხოეთის პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ანალოგიური ინსტიტუტის ძალა პარლამენტთან, მის კომიტეტებთან თანამშრომლობაშია. ომბუდსმენი აფართოვებს და აძლიერებს პარლამენტის ტრადიციულ საკონტროლო ფუნქციებს სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიმართ.

ამიტომ, ბევრმა სახემნიფომ სწორედ ასეთი გზით გაამდიდრა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი, ადამიანის კანონიერი უფლებების დაცვის სფეროში.

ადამიანის უფლებების დამცველ სხვა ორგანოებთან შედარებით, ომბუდსმენის საქმიანობა უფრო დემოკრატიულია. ამასთან, მას ფართო, თუმცა ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე განსხვავებული უფლებებიც გააჩნია. ფინეთში, მაგალითად, ომბუდსმენის ქვესაკონტროლო თვალსაწიერი პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფო ორგანოს მოიცავს, პარლამენტის, პრეზიდენტის და იუსტიციის კანცლერის გარდა. ზოგიერთ ქვეყანაში ომბუდსმენს აქვს უფლება კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოს წინაშე დააყენოს საკითხი ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შესახებ. ასეთი უფლებით არიან აღჭურვილი იუსტიციის პროვედორი – პორტუგალიაში, სახალხო დამცველი – ესპანეთში და სახალხო სამართალდამცავი კოლეგია – ავსტრიაში.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ფართო ფრონტი არა მხოლოდ საკანონმდებლო დამცავ მექანიზმებს, არამედ რეალური უფლებებით აღჭურვილ საზედამხედველო ორგანოებსაც საჭიროებენ. ასეთი ორგანოების სახით ევროპაში შეედური ომბუდსმენის ანალოგიებია გამოცდილი და მომრავლებული. ამიტომ, ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ომბუდსმენის ინსტიტუტი ჩვენ გარკვეულ ინტერესს იწვევდა.

ამ იდეის რეალიზაცია საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტს დაეკისრა და მისი კომპეტენტური პაკეტი კონსტიტუციურად დადგინდა (მუხლი 43):

1. საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას ზედამხედველობას უწევს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელსაც 5 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი;

2. სახალხო დამცველი უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს. სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით;

3. სახალხო დამცველის უფლებამოსილება განისაზღვრება ორგანული კანონით.

საქართველოს კონსტიტუციით 1995 წლიდან დადგენილი ჩარჩო-პრინციპების განვრცობა და სისტემური რეგლამენტაცია 1999 წლის 23 ივნისს მიღებული „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონით განხორციელდა, რომელიც იმთავითვე, ხუთი თავისა და 27 მუხლისაგან შედგებოდა. კანონი ცალკე თავების სახით განსაზღვრავს ზოგად დებულებებს, არეგულირებს სახალხო

დამცველის არჩევისა და უფლებამოსილებების შეწყვეტის მექანიზმებს, კონსტიტუციური დანაწესის ფარგლებში განავრცობს მისი უფლებამოსილებების აღწერილობას, განამტკიცებს ამ უფლებამოსილებების განხორციელების სამართლებრივ გარანტიებს, ადგენს სახალხო დამცველის აპარატის შემადგენლობასა და სტრუქტურას.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის „ორგანულობაზე“, მოცემული კანონის ერთობ ორიგინალური ავტობიოგრაფია მიგვანიშნებს. აღნიშნული კანონის პირველადი მოდელი ათი წლის განმავლობაში „ხელუხლებლად“ მოქმედებდა. მოცემულმა კანონმა პირველი ცვლილება 2009 წლის 16 ივლისს განიცადა დამატებული ნორმით, რომლის თანახმად ათი წლისთავზე იქნა აღიარებული, რომ „საქართველოს სახალხო დამცველის ასრულებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციებს“ (მუხლი 3¹-3). ამავე მუხლს, 2010 წლის 9 მარტს დაემატა ახალი პუნქტი: „პრევენციის ეროვნული მექანიზმის მიზნებიდან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველი ვალდებულია ითანამშრომლოს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის შესაბამის ორგანოებთან და მექანიზმებთან, აგრეთვე საერთაშორისო, რეგიონალურ და ეროვნულ ინსტიტუტებთან ან ორგანიზაციებთან, რომელთა საქმიანობის სფეროც განეკუთვნება წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისაგან ან სასჯელისაგან დაკავების, პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში მყოფ პირთა დაცვის უზრუნველყოფა“.

ამავე პაკეტით ცვლილება შეეხო კიდევ ერთ ნორმას, რომლის ძალითაც პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დანესებულებებში, დაკავების და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში მყოფ პირთა მიერ საქართველოს სახალხო დამცველისათვის გაგზავნილი განცხადებები, საჩივრები და წერილები კონფიდენციალურია. მათი გახსნა და ცენზურა აკრძალულია; ისინი დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს სახალხო დამცველს (მუხლი 15). ზემოაღნიშნული ორი ნორმის ამოქმედება 2010 წლის 1 ოქტომბრიდან დაწესდა და ისინი, ფაქტობრივად, 2010 წლის 21 ივლისს განხორციელებული რეფორმის პაკეტში ჩაენერა.

საქართველოს კონსტიტუციაში საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, იმთავითვე პროექტირებულ ნორმათა პაკეტით არის განსაზღვრული. რაც შეეხება ორგანულ კანონს „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“, მისი პირველადელი ვარიანტისაგან, თერთმეტი წლისთავზე 2010 წლის 21 ივლისს არსებითი

რეფორმა განიცადა, განსაკუთრებით ზოგადი დებულებების, სახალხო დამცველის უფლებამოსილებებისა და მისი განხორციელების სამართლებრივი გარანტიების თავებში. აღნიშნული რეფორმა კანონის 27 მუხლიდან 12 მუხლს სრულად და სხვა მუხლების 6 პუნქტს შეეხო. შედეგად, მოცემულმა კანონმა არსებითად იცვალა სახე. თუმცა, ქართველი კანონმდებლების ე.წ. კანონშემოქმედების შემდგომი „სრულყოფის სტილმა“ ამჯერადაც იმძლავრა. ცალკეული ცვლილება-შენიშვნები განხორციელდა 2011 წელს, ხოლო 2013 წელს სამ პაკეტად. მათგან მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოცემულ ტექსტში განიხილება.

კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, განსაზღვრავს მის უფლებამოსილებას, საქმიანობის ძირითად პრინციპებსა და ფორმებს. მისი ქმედებით სახალხო დამცველი ზედამხედველობას უწევს საქართველოს ტერიტორიისა და მისი იურისდიქციის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას (მუხლები 1 და 2).

საქართველოს სახალხო დამცველი, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სახელმწიფოებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისათვის სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვასა და პატივისცემას ეროვნულ, სოციალურ და პოლიტიკურ განზომილებათა მრავალმხრივი სპექტრის განურჩევლად. ამასთან, საქართველოს სახალხო დამცველი ავლენს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტებს და ხელს უწყობს დარღვეული უფლებებისა და თავისუფლებების აღდგენას. თავად სახალხო დამცველი ეწევა საგანმანათლებლო საქმიანობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში (მუხლი 3).

საქართველოს სახალხო დამცველი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებითა და ნორმებით, მოცემული კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომლებიც მის კომპეტენციურ სფეროს მოიცავს. მოცემული კანონი ხაზგასმით ადგენს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველზე ნებისმიერი ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით (მუხლი 4).

ერთობ გართულებულია სახალხო დამცველის არჩევის მექანიზმი. კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ საქართველოს

პრეზიდენტს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ შედიან არც ერთ ფრაქციაში. სახალხო დამცველის შესახებ კანონის თანახმად (მუხლი 6). კენჭისყრის შედეგად არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობისა. იმ შემთხვევაში, თუ დადგენილი ზღვარი ორმა კანდიდატმა ხმების ერთნაირი რაოდენობით დაძლია, მაშინ, მათ შორის ტარდება არჩევნების მეორე ტური. გამარჯვებულად გამოცხადდება ვინც მეტ ხმას მიიღებს, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობისა. ამასთან, მიღებულ ხმათა ტოლობის შემთხვევაში კენჭისყრის პროცედურა გამარჯვებულის გამოვლენამდე გაგრძელდება (პუნქტი 4). თუ არჩევნებისათვის საკმარისი ხმები ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო, 7 დღის შემდეგ და ერთი კვირის განმავლობაში იმავე წესით ტარდება ხელახალი არჩევნები (პუნქტი 5). ერთი და იმავე კანდიდატის წარდგენა ერთ ციკლში შეიძლება ორჯერ (პუნქტი 6). ერთი და იგივე პირის საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე არჩევა შეიძლება ზედიზედ აგრეთვე მხოლოდ ორჯერ (მუხლი 7-3).

საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობა შეუთავსებელია სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობასთან, სახელმწიფო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური და სახელოვნებო მოღვაწეობისა. იგი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. გამონაკლისია, როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის საფუძველზე თანამდებობრივად ევალება სხვა თანამდებობის შეთავსება (მუხლი 8).

საქართველოს სახალხო დამცველს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება: თუ დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას; ზედიზედ ოთხი თვის განმავლობაში ვერ ასრულებს თავის მოვალეობას; მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; სასამართლო ცნობს ქმედუვნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად; უკავია ან დაიკავებს შეუთავსებელ თანამდებობას ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას; ნებაყოფლობით გადადგება ან გარდაიცვლება (მუხლი 10).

საქართველოს სახალხო დამცველს, პარლამენტი ირჩევს თანამდებობაზე მყოფი სახალხო დამცველის უფლებამოსილების გასვლამდე არა უადრეს 60 და ვადის გასვლიდან არა უგვიანეს 30 დღისა. სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში პარლამენტის მიერ ახალი სახალხო დამცველის

არჩევამდე, მის მოვალეობას ასრულებს სახალხო დამცველის მოადგილე, რომელიც მონაცვლეობის პერიოდში სარგებლობის სახალხო დამცველისათვის მინიჭებული უფლებებით, სამართლებრივი გარანტიებითა და ხელშეუხებლობით (მუხლი 9).

საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის უზრუნველსაყოფად შექმნილია სამუშაო აპარატი, რომლის სტრუქტურას, მუშაობის წესს და ორგანიზაციულ თავისებურებებს განსაზღვრავს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის დებულება. აღნიშნული აპარატი მოქმედებს საქართველოს სახალხო დამცველის სახელით და მის მიერ განსაზღვრული უფლებამოსილებებით. სახალხო დამცველის აპარატს ხელმძღვანელობს სახალხო დამცველის მოადგილე, რომელსაც ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს სახალხო დამცველი.

ნიშანდობლივია, რომ კანონი ზოგადი დებულების ნაწილში (მუხლი 5), ანუ პირველ რიგში აღიარებს სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობას და ავალდებულებს სახელმწიფოს, შეუქმნას მას მოღვაწეობისა და ცხოვრების სათანადო პირობები. კანონი აქვე ადგენს სახალხო დამცველის იმუნიტეტს და განსაზღვრავს მის ფარგლებს. სახალხო დამცველი ხელშეუხებელია, პარლამენტის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება; მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, საქართველოს სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. საქართველოს პარლამენტი ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას მიიღებს საქართველოს მთავარი პროკურორის მიმართვიდან არაუგვიანეს 14 დღისა (პუნქტი 2).

სახალხო დამცველის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობისას, მას უფლებამოსილება შეუჩერდება სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. 2010 წლის 21 ივლისის ახალი აქცენტით, საქართველოს სახალხო დამცველის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის ან მარეაბილიტირებელ საფუძველზე საქმის შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილება აღდგება (პუნქტი 3).

სახალხო დამცველს უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტზე, რომელიც მას გააჩნდეს როგორც საქართველოს სახალხო დამცველს. ეს უფლება მას უნარჩუნდება უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. ამასთან, არ შეიძლება სახალხო დამცველისთვის განკუთვნილი წერილობითი მასალის დაყადაღება.

კანონი, ერთი მხრივ, სახალხო დამცველს იცავს იმდენად,

რომ იგი პასუხისგებაში არ მიეცემა თავის მოვალეობის შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის. მეორე მხრივ, სახალხო დამცველის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები იცავენ სახალხო დამცველისა და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას. ამავდროულად, სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.

ეს, რაც შეეხება საქართველოს სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის დამცავი იმუნიტეტის საშუალებათა არსენალს. მაგრამ მოცემულმა კანონმა მისი დამოუკიდებლობა ფართო ორგანიზაციული უფლებამოსილებებითაც განამტკიცა. საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად ამონმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას, მათი დარღვევის ფაქტებს, როგორც მიღებული განცხადებისა და საჩივრების საფუძველზე, ასევე საკუთარი ინიციატივით, თუ მისთვის ცნობილია დარღვევების შესახებ (მუხლი 12).

სახალხო დამცველის განსახილველი განცხადებები შეიძლება უცხოელების და არასამთავრობო ორგანიზაციებისაგან, აგრეთვე, კერძო სამართლის იურიდიულ პირთა, პოლიტიკურ და რელიგიურ გაერთიანებათა განცხადებების და საჩივრების სახით მოდიოდეს. თუმცა, კანონის თანახმად (მუხლი 14), სახალხო დამცველს მხოლოდ იმ პირობით შეუძლია შეუდგეს მათ განხილვას, თუ იგი ეხება უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს, ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს ძალაში შესულ გადაწყვეტილებას, რომელიც ხელყოფს კონსტიტუციით დაცულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს. აღნიშნული დათქმა ერთგვარად ზღუდავს სახალხო დამცველის კომპეტენციურ არეალს, მაგრამ იგი არ ვრცელდება სახალხო დამცველის საკუთარი ინიციატივით მოქმედებისას. 2010 წლის 21 ივლისს ამავე პაკეტში საგანგებოდ იყო აქცენტირებული რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და მათ საფუძველზე ჩატარებული არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობა (პუნქტი 1 „ე“).

სახალხო დამცველის მიერ განცხადებისა და საჩივრის განხილვამ, არ შეიძლება დააბრკოლოს ანალოგიური განცხადების ან საჩივრის განხილვა შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციაში. თუმცა, სახალხო დამცველს შეუძლია არ განიხილოს განცხადება ან საჩივარი, რომლის თაობაზეც მას მიღებული ჰქონდა გადაწყვეტილება, თუ არ წარმოიქმნება ახალი გარემოებანი. განცხადების ან საჩივრების მიღების შემდეგ სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემონმების თაობაზე.

კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ საკმაოდ დეტალურად არეგულირებს შემონმების პროცედურულ საკითხებს და სახალხო დამცველის კომპეტენციას, ერთი მხრივ, შემონ-

მეზბის ობიექტებთან მიმართებაში, მეორე მხრივ, საქართველოს პარლამენტთან ურთიერთმიმართებაში. შემონმების ჩატარებისას, საქართველოს სახალხო დამცველს უფლება აქვს დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, სანარმოში, ორგანიზაციასა და დანესებულებაში, სამხედრო ქვედანაყოფში, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დანესებულებებში, დაკავების და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, საჯარო დანესებულებებსა და თანამდებობის პირებს მოთხოვოს და არაუგვიანეს 10 დღისა შემონმებისათვის აუცილებელი ყველა სახის მასალა. ამასთან, სახალხო დამცველს შეუძლია სახელმწიფო თუ არასახელმწიფო დანესებულებები და სპეციალისტები ჩართოს შემონმების პროცესში – საექსპერტო და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად, გაცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებს, რომელთა მიმართ გადანყვეტილებები კანონიერ ძალაშია შესული (მუხლი 18).

საქართველოს სახალხო დამცველი პარლამენტს კალენდარული წლის მარტში წარუდგენს ანგარიშს, რომელშიც აღწერილი უნდა იყოს კონკრეტული ფაქტურა, დამრღვევი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ჩვენებით. ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ზოგადი შეფასებები, დასკვნები და რეკომენდაციები. სახალხო დამცველის ანგარიში ქვეყნდება პარლამენტის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში (მუხლი 22).

სახალხო დამცველს, შემონმების შედეგების სარეალიზაციოდ და ადამიანის დარღვეულ უფლებათა აღსადგენად შეუძლია შენიშვნები და რეკომენდაციები წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს ან შესაბამის ორგანოს, წინადადებებით მიმართოს საგამოძიებო და შესაბამის ორგანოებს, იმ პირთა დისციპლინური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა; აცნობოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემონმების შედეგები; შემონმების შედეგების საფუძველზე მიღებული თავისი გადანყვეტილებები შეიტანოს ყოველწლიურ და სპეციალურ ანგარიშებში (მუხლი 21). და რაც არსებითია, სახალხო დამცველი უფლებამოსილია სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების საფუძველზე არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, ან თუ დარღვეულია კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის უფლება-თავისუფლებები.

კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, ცალკე ბლოკის სახით ადგენს სახალხო დამცველის მიერ უფლებამოსილებების განხორციელების სამართლებრივ გარანტიებს. საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელებისას, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, თანამდებობის თუ იურიდიულ პირებთან ურთიერთობის მარეგულირებელ ნორმებთან ერთად, ამ უკანასკნელთა მავალდებულებელი ნორმატიული საფუძვლებია განსაზღვრული. სახელმწიფო ორგანო, თანამდებობის ან იურიდიული პირი, რომელიც მიიღებს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ან წინადადებებს, ვალდებულია ერთი თვის ვადაში განიხილოს და წერილობით აცნობოს მას განხილვის შედეგები. კანონით დადგენილ მოვალეობათა შეუსრულებლობა, აგრეთვე სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის ნებისმიერი ფორმით დაბრკოლების შექმნა ისჯება კანონით და აისახება საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში, რაც საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებული მსჯელობის საგანი გახდება. კონსტიტუციურ დანაწესს იმის თაობაზე, რომ სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით, თუ კანონის იმ მოთხოვნასაც დავეუმატებთ, რომლის თანახმადაც სახალხო დამცველზე რაიმე ზემოქმედება ან ჩარევა მის საქმიანობაში აკრძალულია და ისჯება კანონით, თვალნათლივია რამდენად მაღალია კანონის ნორმატიული სტანდარტი სახალხო დამცველის ინსტიტუტის დამოუკიდებელი ავტორიტეტის დასამკვიდრებლად და დასაცავად.

სახალხო დამცველის კომპეტენციურ არსენალში, საგანგებო მნიშვნელობას იძენს უმაღლეს ორგანოებთან მიმართებაში, მასზე მიკუთვნებული საინიციატივო უფლებები. მის მიერ განხორციელებული შემონგებების შედეგებზე სრულფასოვანი რეაგირების მიზნით, თუკი მის განკარგულებაში არსებული საშუალებები არასაკმარისია, შეუძლია ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებთან მიმართებაში, საინიციატივო საგანგებო უფლებამოსილებები აამოქმედოს (მუხლი 21):

- ადამიანის უფლება-თავისუფლებათა დაცვის უზრუნველყოფის, დაკავებულთა, პატიმრობაში მყოფ თავისუფლებამეზღუდულ პირთა, მსჯავრდებულთა პირობებისა და მათ მიმართ მოპყრობის გაუმჯობესების მიზნით საქართველოს კანონმდებლობასთან დაკავშირებით რეკომენდაციებით წარსდგეს საქართველოს პარლამენტის ან სხვა შესაბამის ორგანოთა წინაშე (პუნქტი „ა“).

- განსაკუთრებულ შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით – პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილ-

ვის მოთხოვნით (პუნქტი „კ“).

– კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რეფერენდუმის ან არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და მათ საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, ან თუ ნორმატიული აქტით ან მისი ცალკეული ნორმებით დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი (პუნქტი „ი“).

2010 წელს განხორციელებული რეფორმის შემდეგ, ჯერ „ნაციონალებმა“, ხოლო შემდეგ „ქართულმა ოცნებამ“ ერთეული ცვლილებები „შესძინეს“ ორგანულ კანონს „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“. „ნაციონალების“ ინიციატივით, 2011 წლის 11 ნოემბერს ცვლილება შეეხო საქართველოს სახალხო დამცველის ან სპეციალური პრევენციული ჯგუფის წევრის კომპეტენციას პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში დაკავებისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში (მუხლი 19).

ამავე პაკეტში დადგენილია, რომ პრევენციული მექანიზმის შესრულების მიზნით საქართველოს სახალხო დამცველთან შეიქმნა სპეციალური პრევენციული ჯგუფი, რომელიც რეგულარულად უნდა ამოწმებდეს დაკავებულ, თავისუფლებაშეზღუდულ პირთა და მსჯავრდებულთა, ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში, მოხუცთა თავშესაფარსა და ბავშვთა სახლებში მოთავსებულ პირთა მდგომარეობას და მათდამი მოპყრობის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისაგან თუ სასჯელისაგან დაცვის მიზნით (მუხლი 19¹-1).

სახალხო დამცველის ინსტიტუტისადმი „მზარდი პასუხისმგებლობის“ პაკეტთან დაკავშირებით გადანყდა საკითხი იმის თაობაზე, რომ საქართველოს სახალხო დამცველს ეძლევა თანამდებობრივი სარგო, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით (მუხლი 25-4).

„ქართულმა ოცნებამ“, საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანულ კანონში, სამჯერად, თითო ცვლილება-დამატება განახორციელა. პირველი ცვლილება 2013 წლის 30 ივნისს განხორციელდა, რომელმაც განამტკიცა სახალხო დამცველის პოზიცია. „საქართველოს სახალხო დამცველი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული საქართველოს სახალხო დამცველი დაუყოვნებ-

ლივ უნდა განთავისუფლდეს. საქართველოს პარლამენტი მოცემულ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავარი პროკურორის მიმართვიდან არაუგვიანეს 14 დღისა“ (მუხლი 5-2).

მეორე „საოცნებო“ ცვლილება 2013 წლის 12 ივლისს განხორციელდა ახალი მუხლის მიღებით. იგი არეგულირებს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ, საქართველოს სამეურვეო საბჭოს წევრობის კანდიდატების შერჩევის მექანიზმს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა თანახმად. აღნიშნული ცვლილების ძალით, საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს სამი კანდიდატურა საკონკურსო კომისიის მიერ შერჩეულ კანდიდატთაგან. თუ საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ წარდგენილმა ვერცერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო საქართველოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის ხმები, იმართება ხელახალი კონკურსი (მუხლი 21').

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ კანონში კიდევ ერთი დამატებითი 22' მუხლით, ამჯერადაც ნოვაციური იდეა დამკვიდრდა. საქართველოს სახალხო დამცველი „იურიდიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, იურიდიული დახმარების საბჭოში წარადგენს 3 წევრს. იურიდიული დახმარების საბჭოს 1 წევრის კანდიდატურას სახალხო დამცველი ასახელებს თავისი აპარატის შემადგენლობიდან. 2 წევრი ღია კონკურსის წესით შეირჩევა – ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელი არასამეწარმეო-არაკომერციული იურიდიული პირების და უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მოღვაწე სამეცნიერო სფეროს წარმომადგენლებისაგან – შესაბამისი ხელმძღვანელი ორგანოების რეკომენდაციების საფუძველზე. მოცემული მუხლით განსაზღვრულია კანდიდატთა შერჩევის პრინციპები: ამასთან, იურიდიული დახმარების საბჭოს წევრთა შესარჩევად საკონკურსო პირობებსა და საკონკურსო კომისიის დებულებას ამტკიცებს საქართველოს სახალხო დამცველი.

§1. საქართველოს პარლამენტის ფორმირების წესი და პარლამენტის წევრის სტატუსი

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი, ხოლო პარლამენტი – მისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, პარლამენტის სტატუსი, მისი ფორმირების წესი და კომპეტენციური პაკეტიც, აქედან გამომდინარეობს. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის სამინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს (მუხლი 48).

საქართველოს პარლამენტის ორგანიზაციისა და საქმიანობის თავისებურებებს, კონსტიტუციური დანაწესის მოთხოვნათა კონტექსტში, არეგულირებს კანონები საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ, საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, რომელიც ახორციელებს მუდმივი კომიტეტებისა და დროებით კომისიების საქმიანობის რეგულირებას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, მისი საქმიანობის ძირითადი პრინციპებია: მრავალპარტიულობა, წარმომადგენლობითი პროპორციის დაცვა; საკითხთა თავისუფალი, კოლექტიური განხილვა-გადაწყვეტა; საქართველოს კონსტიტუციის კანონების, პარლამენტის რეგლამენტისა და სხვა ნორმატიული აქტების განუხრელი დაცვა და მათი შესრულების კონტროლი; საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმების დაცვა და პატივისცემა; საჯაროობა; სახელმწიფოსა და ხალხის ინტერესების ერთიანობა.

საქართველოს პარლამენტის კომპეტენციური პრეროგატივაა საქართველოს კონსტიტუციისა და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე, პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესითა და ფორმით მოახდინოს მასზე დაკისრებული უფლებამოსილებების რეალიზაცია. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის კომპეტენციური პრეროგატივების ჩამონათვალი ოცდაათ მიმართულებას მოიცავს, რომელთა განზოგადებული სახე შეიძლება შემდეგნაირად წარმოვადგინოთ: ეს არის კონსტიტუციური ცვლილებების მიღება და საკანონმდებლო საქმიანობა; საქართველოს

პრეზიდენტთან და მთავრობასთან ურთიერთმიმართების საკითხები; ეროვნული უსაფრთხოების, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის საკითხების რეგლამენტაცია; ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლი; საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიცირება, დენონსირება, გაუქმება; საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანამდებობრივი კონტინგენტის არჩევა, დამტკიცება-დანიშვნა, მათი ანგარიშების მოსმენა და სახელმძღვანელო ორგანოების საქმიანობის კონტროლი; საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესების ფარგლებში პარლამენტის ორგანიზაციული საქმიანობის რეგულირება და სხვ.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი განსაკუთრებული დანიშნულების სამართლებრივი აქტია. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტია, რომლის მომზადება და მიღება ხდება საქართველოს კანონის მომზადებისა და მიღებისათვის დადგენილი წესით. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განისაზღვრება პარლამენტის უფლებამოსილება, შინაგანი სტრუქტურა, მუშაობისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის წესი. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტს ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე (მუხლი 9-5).

საქართველოს პრეზიდენტი – პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით ან მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში იწვევს რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას. ასეთი ინიციატივის წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი თუ არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში (მუხლი 61-2).

საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის თანახმად, საპარლამენტო არჩევნებში მაჟორიტარული სისტემით მონაწილეობის უფლების მოსაპოვებლად, კანდიდატურის ინიციატივის ათასამდე ხელმოწერის დასტური ესაჭიროებოდა, მაგრამ ბოლო არჩევნებით პარლამენტის წევრს ასეთი ხელმოწერების საჭიროება გამოირიცხა. რაც შეეხება პროპორციული სისტემის არჩევნებს, პარლამენტის წევრთა მანდატები განაწილდება მხოლოდ იმ პოლიტიკურ გაერთიანებებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის, როლებიც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5% მაინც მიიღებენ. იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებიც პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების შემდეგ დააგროვებენ საპარლამენტო ფრაქციის

შექმნისათვის საჭირო მანდატების რაოდენობაზე ნაკლებს, მანდატები ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო მინიმალურ რაოდენობამდე შეევისებათ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მაჟორიტარული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების წესი განსაზღვრულია საარჩევნო კანონმდებლობით (მუხლი 50-2).

პარლამენტის დათხოვნა შეიძლება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა კონსტიტუციითვე მოტივირებული ფაქტორებისა (მუხლი 51¹). მათგან ერთ მოტივზე გავამახვილებთ ყურადღებას. „ნაციონალების“ მიერ პროეცირებული იდეა – „საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე“, 2013 წელს პრეზიდენტის არჩევნების შემდეგ უნდა ამოქმედებულიყო. მაგრამ, „ქართული ოცნების“ 2012 წელს მოვლინებულმა საპარლამენტო უმრავლესობამ, მისი მოქმედება 2013 წლის 25 მარტის ცვლილებით გაანეიტრალა ახალი ნორმით – „საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის კალენდარული წლის მაისიდან ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღებამდე“ (მუხლი 51¹-„დ“).

ხალხის რჩეული პარლამენტის წევრის მიერ წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელების მიზნით, კონსტიტუცია განსაზღვრავს სტატუსს და მანდატის ბუნებას, აღჭურავს მას სათანადო უფლებამოსილებებით, ადგენს მათი პასუხისმგებლობის საგანს და დაცვის გარანტიებს. საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი განვევა დაუშვებელია (მუხლი 52-1). აღნიშნული კონსტიტუციური ნორმა უზრუნველყოფს დეპუტატის დამოუკიდებლობის უმაღლეს სტანდარტს. მოცემულ ნორმას საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტიც განავრცობს, როცა ადგენს, რომ იგი სამართლებრივი ვალდებულებებით არ არის მიბმული თავის ამომრჩეველზე, სადეპუტატო მოვალეობების შესრულებისას არ არის შეზღუდული ამომრჩეველთა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური გაერთიანების განაწესითა და დავალებებით (მუხლი 10-1). ამ მხრივ, მთავარი საგარანტიო აქცენტი დეპუტატის გაუნვევლობის ნორმაშია ჩადებული.

კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას (მუხლი 53-1). თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ამგვარი შეზღუდვების მიზანია უზრუნველყოფილი იქნეს პარლამენტის წევრების მოღვაწეობა პროფესიონალურ სანყისებზე და გარანტირებულ იქნეს მათი დამოუკიდებლობა. საქარ-

თველოს პარლამენტის რეგლამენტი შეუთავსებლობის შემთხვევებსაც განსაზღვრავს და ამავდროულად, მათი მოხსნის პირობებსაც არეგულირებს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წყვეტს პარლამენტი. პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში (მუხლი 54). იქვე მოცემულია მოტივაცია, როცა პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება შეიძლება ვადამდე შეუწყდეს: პირადი განცხადებით; თუ მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; სასამართლომ სცნო ქმედუუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად; დაიკავა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა, ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას; დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა პარლამენტის მუშაობაში; გარდაიცვალა.

რაც შეეხება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებებს, ისინი ორ ჯგუფად ყალიბდება, როგორც შიდასაპარლამენტო საქმიანობასთან, ისე გარესაპარლამენტო ურთიერთობებთან მიმართებაში. ცხადია, ორივე ჭრილში განსაზღვრულია მისი საქმიანობის უმთავრესი სფერო – კანონმდებლობა, რამდენადაც იგი კონსტიტუციით აღიარებულია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილ სუბიექტად (მუხლი 67-1). მოცემული მუხლი ადგენს საკანონმდებლო ინიციატივით აღჭურვილ სუბიექტთა ჩამონათვალს. 2010 წლის რეფორმაციის ფარგლებში დადგენილია, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით პარლამენტი რიგგარეშე განიხილავს (მუხლი 67-2).

ჩვეულებრივ, პარლამენტის წევრს აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს პარლამენტის პლენარულ და საკომიტეტო სხდომებში, ჩაერთოს კამათში – მისთვის საინტერესო საკითხების ირგვლივ, საკანონმდებლო ინიციატივის წესით შეიტანოს კანონპროექტი ან საკანონმდებლო წინადადება კანონში შესწორებისა და დამატების შესახებ. ამასთან, პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ გაერთიანდნენ საპარლამენტო ფრაქციებში (მუხლი 58-1). ფრაქციებს დიდი გავლენა აქვთ პარლამენტის საქმიანობაზე, დღის წესრიგის შემუშავება იქნება ეს თუ დებატების წარმართვა, კენჭისყრა თუ საინიციატივო წინადადების საკანონმდებლო აქტის სახით ჩამოყალიბება. ფრაქციებს გარკვეული გავლენა აქვთ მთავრობის ფორმირების და კომიტეტების დაკომპლექტების პროცესებზე.

გარკვეული რედაქციული და არსებითი ცვლილებები შეეხო პარლამენტის უფლებამოსილებების განმსაზღვრელ ნორმათა პაკეტს, შესაბამისი აქცენტით 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრე-

ზიდენტო არჩევნების შემდეგ – პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედების თაობაზე (მუხლი-59). „პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი“ (პუნქტი 1).

არსებითია ნორმა იმის თაობაზე, რომ „პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი“ (პუნქტი 3). ამავე პუნქტით, აღნიშნული ნორმიდან, ფაქტობრივად, მ. სააკაშვილის ნების კარნახით, მოიხსნა პრემიერ-მინისტრის ერთპიროვნული პოზიციის განმაპირობებელი დათქმა: „თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებს მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში, იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს თავის მოტივირებულ გადანყვეტილებას“.

ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის ნესი, მისი უფლებამოსილებები განსაზღვრულია კანონით „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“ და პარლამენტის რეგლამენტით. პარლამენტის წევრთა ფრაქციებში გაერთიანება, მათ აკუთვნებს აღნიშნული აქტებით განსაზღვრულ ზოგიერთ უფლებებს, აგრეთვე, უქმნის შესაბამის სამუშაო და მატერიალურ პირობებს, ხელს უწყობს პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა გაერთიანებას, მრავალპარტიული სისტემის სრულყოფასა და ბალანსირებას. ამიტომ გაუგებარია, ფრაქციის შემადგენლობის ქვედა ზღვარის ექვსი წევრის დონეზე დაკანონება, მაშინ, როცა პროპორციული არჩევნების შედეგად ხუთპროცენტიანი მიჯნის დამძლევ სუბიექტს შეიძლება ოთხი მანდატიც არ ჰქონდეს გარანტირებული.

რაც შეეხება გარე ურთიერთობებში პარლამენტის უფლებამოსილებას – პარლამენტის წევრი გარკვეულ ურთიერთმიმართებას ამყარებს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოებთან, უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობის წევრს, ქალაქის მერს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებებს და მიიღოს მათგან პასუხი. პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფს თუ საპარლამენტო ფრაქციას შეუძლიათ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე, რომელიც შემდეგ შეიძლება პარლამენტის განხილვის საგანი გახდეს.

ამას გარდა, პარლამენტის წევრს უფლება აქვს სათათბირო

ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს რესპუბლიკური თუ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მუშაობაში, მოითხოვოს საჭირო მასალა და განმარტებები, პარლამენტის ან მისი ორგანოების დავალებით, სახელმწიფო ორგანოების მიერ საქართველოს კანონების შესრულების შემოწმებასთან დაკავშირებით.

კონსტიტუციაში, პარლამენტის შესახებ მუხლების ნაწილს ახლავს პარლამენტის წევრის საქმიანობის პასუხისმგებლობისა და უფლებების დაცვის გარანტიების განმსაზღვრელი ნორმათა მნიშვნელოვანი პაკეტი. ერთიკა და მეორეც, პარლამენტის წევრის დამოუკიდებლობისა და ნაყოფიერი საქმიანობის პირობებს ამკვიდრებენ. აქ ერთმანეთის გვერდიგვერდ იკითხება კონსტიტუციური ნორმა იმის თაობაზე, რომ თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შემთხვევაში პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება შეუწყდება (მუხლი 53-2).

პარლამენტის წევრის ხელშეუხებლობა და საპარლამენტო იმუნიტეტი, მისი სტატუსის დამახასიათებელი გარანტიაა. კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს და თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის წევრი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს (მუხლი 52-2).

პარლამენტის წევრი პასუხისმგებლობაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას, პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის. მასვე, საერთოდ, მათ შორის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება (მუხლი 52-4, 3).

კონსტიტუცია საკმაოდ კატეგორიულია პარლამენტის წევრის მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელების და ხელშეუხებლობის გარანტიების ფორმულირების ნაწილში. თუ პირველ შემთხვევაში დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით (მუხლი 52-6), მეორე შემთხვევაში, კონსტიტუციითვე უზრუნველყოფილია პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა განხორციელების შესაბამისი პირობები. ეს რომ მხოლოდ დეკლარაციული აქტი არ არის, ამას მისი კონკრეტული ნაწილიც ადასტურებს, სადაც პირდაპირ არის ფორმულირებული დავალება – „პარლამენტის წევრის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ მის პირად უსაფრთხოებას“ (მუხლი 52-5).

§2. პარლამენტის სტრუქტურა და კომპეტენცია

თანამედროვე სახელმწიფოს სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის როლსა და მნიშვნელობას არა მხოლოდ კონსტიტუციით კანონდებული მისი კომპეტენცია განსაზღვრავს, არამედ მისივე სტრუქტურაც, რომელიც კომპეტენციურ პაკეტთან არის დაკავშირებული და მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს მისი ქმედითობის ხარისხს.

პარლამენტის ქმედუნარიანობის განმსაზღვრელი ძირითადი სტრუქტურული ორგანოები, მათი ფორმირების წესი და საქმიანობის ორგანიზაცია, ერთ მთლიანობაში უნდა იქნეს მოაზრებული. კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი იდეების ფარგლებში, ამ მთლიანობას უზრუნველყოფს საკანონმდებლო აქტების პაკეტი. პარლამენტის შინაგანი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით. პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების დადასტურებისთანავე იწყება პარლამენტის ხელმძღვანელი ორგანოების დაკომპლექტება. კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით, რეგლამენტით დადგენილი წესით, ფარული კენჭისყრით ირჩევს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეებს, მათ შორის თითო მოადგილეს აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებიდან (მუხლი 55-1).

პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვება პარლამენტის მუშაობას, უზრუნველყოფს აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს, ასრულებს რეგლამენტით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს, მათ შორის სრულადმინისტრაციულ ფუნქციებს ახორციელებს პარლამენტის შენობაში. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები ასრულებენ თავმჯდომარის მოვალეობას მისივე დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას ან თანამდებობიდან მისი გადაყენებისას.

პარლამენტის მიერ მისი უმთავრესი ფუნქციების განხორციელება, როგორიცაა ერთი მხრივ, საკანონმდებლო საქმიანობა და მისი ქმედითობის ამაღლება, მეორე მხრივ, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში მთავრობის საქმიანობის კონტროლი, შრომატევადი და სპეციფიური მრავალფეროვნებით გამორჩეული საქმეა. სხვადასხვა სფეროებისადმი მიმართებით, ეს საქმიანობა კვალიფიკაციისა და სპეციალიზაციის ფაქტორების გათვალისწინებას ითხოვს. სწორედ ამ მიზნით ხდება პარლამენტის ორგანიზაციული სტრუქტურირება და მის შემადგენლობაში მუდმივი კომიტეტების და საგამოძიებო თუ სხვა დროებით კომისიები იქმნება. აღნიშნული სტრუქტურების როლი და ადგილი საპარლამენტო ცხოვრებაში იმის გათვა-

ლისწინებით უნდა შეფასდეს, რომ ყველა უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რომელიც პარლამენტის დღის წესრიგში დგება, შესაბამისი კომიტეტისა თუ კომისიის სხდომაზე გადის წინასწარ აპრობაციას.

კომიტეტის ფორმირება კომიტეტის თავმჯდომარის შერჩევით იწყება. კანდიდატის დასახელების უფლება აქვთ პარლამენტის თავმჯდომარეს, პარლამენტის ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ათკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ შედიან არც ერთ საპარლამენტო ფრაქციაში. კომიტეტის თავმჯდომარეს პარლამენტის წევრთაგან თავისი უფლებამოსილების ვადით ირჩევს პარლამენტი. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ახდენს კომიტეტის თავმჯდომარის არჩევნების პროცედურის დეტალურ რეგულაციას, ადგენს მისი შესაძლო გადაყენების მოტივაციურ საფუძვლებსა და საკუთარი ნებით გადადგომის მექანიზმს. გადწყვეტილება კომიტეტის თავმჯდომარის არჩევის შესახებ მიღებული ითვლება, თუ კანდიდატი პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერას მოიპოვებს.

კომიტეტში განწევრების შესახებ, პარლამენტის წევრი განცხადებით მიმართავს კომიტეტის თავმჯდომარეს, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტის წევრი მეორე კომიტეტში გაერთიანებისთვის იყენებს ფრაქციის კვოტას, განცხადებას უნდა დაერთოს ფრაქციის შესაბამისი წარდგინება. კომიტეტის თავმჯდომარე ადგენს კომიტეტის წევრთა სიას პროპორციულობისა და კვოტების პრინციპების დაცვით. პარლამენტის წევრს კომიტეტში განწევრებაზე უარი შეიძლება ეთქვას მხოლოდ დადგენილი პრინციპების დარღვევის შემთხვევაში.

კომიტეტებთან, მათი საქმიანობის უზრუნველსაყოფად იქმნება პარლამენტის კომიტეტის აპარატი და შესაბამისი დარგის კომპეტენციური, სათანადო გამოცდილების მქონე, მონვეული ექსპერტ-კონსულტანტებისაგან შემდგარი სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები. ამას გარდა, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლის მიზნით, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში მის წევრთაგან იქმნება, ე.წ. ნდობის ჯგუფი. მისი შექმნის, შემადგენლობის, კომპეტენციისა და საქმიანობის წესის შესახებ საკითხები განისაზღვრება კანონით.

კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე დეპუტატთა არანაკლებ ერთი ხუთეულის მოთხოვნის თანახმად, პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო ან სხვა დანიშნულების დროებითი კომისიები. მათი სპეციფიკა საგანგებო კონსტიტუციური ნორმით არის ხაზგასმული, რომელიც იმავდროულად საპარლამენტო უმცირესობის ინტერესთა დაცვის გარან-

ტორის სახით შემოდის კონსტიტუციაში. არსი კი იმაში მდგომარეობს, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა დროებით კომისიაში არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს (მუხლი 56-2).

დროებითი კომისია ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. მისი უფლებამოსილების ვადას, არა უმეტეს სამი თვით, განსაზღვრავს პარლამენტი. თუ იგი დადგენილ ვადაში ვერ წარმოადგინა გადაწყვეტილების პროექტი ან დასკვნა განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით, პარლამენტი თავის უახლოეს სხდომაზე მოისმენს დროებითი კომისიის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშს. ამის შემდეგ პარლამენტი დადგენილებით იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: დროებითი კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების შესახებ; დროებითი კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელებისა და მისი შემადგენლობის შეცვლის შესახებ; დროებითი კომისიის უფლებამოსილებისა და საკითხის შესწავლის შეწყვეტის შესახებ, თუ დროებითი კომისია პარლამენტის უფლებამოსილების პერიოდში ვერ წარმოადგენს გადაწყვეტილების პროექტს ან დასკვნას. ამ შემთხვევაში შესაბამისი მასალები გადაეცემა ახალარჩეულ პარლამენტს, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას საკითხის შესწავლისა და განხილვის გაგრძელების ან შეწყვეტის შესახებ.

საგამოძიებო კომისიასთან მიმართებაში კონსტიტუციური ნორმის სავალდებულო ხასიათით, თვით ამ სტრუქტურის განსაკუთრებული მნიშვნელობაა აღიარებული. საგამოძიებო დროებითი კომისიები, როგორც წესი, ერთი რომელიმე კონკრეტული ფაქტის გამოძიების მიზნით იქმნება და მისი დასრულებისთანავე წყვეტს არსებობას. საგამოძიებო კომისიის შექმნისა თუ საქმიანობის წესი და უფლებამოსილებანი განსაზღვრულია პარლამენტის რეგლამენტით. იგი იქმნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ, საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით.

პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციის მიზნით კონსტიტუციის დადგენილებით იქმნება პარლამენტის ბიურო საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეთა შემადგენლობით. კონსტიტუცია განსაზღვრავს პარლამენტის ბიუროს ადგილს პარლამენტის სტრუქტურაში. გარდა იმისა, რომ ბიურო იღებს გადაწყვეტილებებს პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებზე, კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა დანიშვნასთან დაკავშირებულ საკითხებს იგი შესაბამის კომიტეტების დასკვნის საფუძველზე რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით განიხილავს. (მუხლი 57).

საქართველოს პარლამენტის ერთი არსებითი თავისებურება, ერთმოაზრე პარლამენტის წევრთა გამაერთიანებელი ინსტიტუტების სიმრავლეა, რომლებიც პარლამენტის სტრუქტურულ ერთეულს არ წარმოადგენენ. თუმცა, საქართველოს პარლამენტის დანაწესით მნიშვნელოვანი როლი ეკისრებათ პარლამენტის მიერ განსაზღვრული უფლებამოსილებების განხორციელების საქმეში:

– ეს არის ინტერფრაქციული ჯგუფი; რომელიც იქმნება ფრაქციებთან კონსულტაციების საფუძველზე, პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით. მისი მიზანი პარლამენტში კანონპროექტისა და სხვა საკითხების განხილვისას წარმოქმნილ აზრთა სხვადასხვაობის აღმოფხვრა და ცალკეულ დებულებათა დაკონკრეტება – შეჯერებაა;

– ეს არის საპარლამენტო უმრავლესობა და უმცირესობა; უმრავლესობის სტატუსს იძენს ფრაქცია, რომლის შემადგენლობაშიც გაერთიანებულ დეპუტატთა რაოდენობა აღემატება პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარს;

უმცირესობის შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებს და პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში. თუ მათი რაოდენობა უნდა აღემატებოდეს უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა ნახევარს მაინც.

უმრავლესობასა და უმცირესობას ჰყავთ ლიდერები და გააჩნიათ აპარატები. ერთსაც და მეორესაც უფლება აქვთ ერთი სესიის განმავლობაში ოთხჯერ ისარგებლონ ოცდაათწუთიანი გამოსვლით – საკითხის განხილვის დასრულების შემდეგ.

– ეს არის დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთა საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც იქმნება იმ პარლამენტართა საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით. მათი დამოუკიდებლობა იმით არის განპირობებული, რომ არ არიან გაერთიანებულნი ფრაქციაში, უმრავლესობაში ან უმცირესობაში. საკოორდინაციო საბჭოს შესაქმნელად საჭიროა ასეთ დეპუტატთა ნახევარზე მეტის გაერთიანება. საკოორდინაციო საბჭო, თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს და იყენებს რეგლამენტით განსაზღვრულ პრეროგატივებს დებატებში გამოსვლებთან, ინტერფრაქციულ ჯგუფში წარმომადგენლობის და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

საქართველოს პარლამენტის შიდასტრუქტურული ორგანიზაცია, ფუნქციურად განსხვავებული დამხმარე ორგანოების სიმრავლით გამოირჩევა: ესენია, პარლამენტის აპარატი და პარლამენტთან არსებული დანესებულებები – იქნება ეს საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკა თუ პარლამენტთან მოქმედი აუდიტორული საქმიანობის საბჭო.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს პარლამენტის სამართლებრივ მდგომარეობას, მის როლს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ად-

გილს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში და მმართველას ამ სისტემის სხვა სუბიექტებისადმი. სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის ადგილის განსაზღვრის მიზნით, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მის კომპეტენციურ ორიენტირებს. კონსტიტუციური დოგმა და თეორია პარლამენტს განიხილავენ, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის მატარებელ ინსტიტუტს და ისეთი თვისებრივი მახასიათებლებით ამდიდრებენ, როგორიცაა საკანონმდებლო უზენაესობა, საფინანსო ხასიათის უფლებამოსილება, ურთიერთობა მთავრობასთან და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლი. მაგრამ ყოველთვის როდი ხდება პარლამენტის კომპეტენციის ასეთი სრულყოფილი რეგლამენტირება კონსტიტუციური ნორმებით. სახელმწიფო მმართველობის ფორმებიდან გამომდინარე, მოცემული პოლიტიკური დაწესებულების იურიდიულ და ფაქტობრივ სტატუსს შორის უზარმაზარი სხვაობა არსებობს.

კითხვა საქართველოს პარლამენტის ფაქტობრივ სტატუსზე, როგორია იგი ან როგორი შეიძლება იყოს მომავალში, კონსტიტუციის ამოქმედების პირველსავე თვეებში გაჩნდა. ვარაუდიც გამოვთქვით, რომ ყველაფერი იმაზე იქნებოდა დამოკიდებული, თუ როგორ იმუშავენბდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. პარლამენტის საქმიანობის არასრული პირველი წლის დაკვირვებით, შეფასებაც გავბედეთ იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პარლამენტის იურიდიული სტატუსის შემადგენელი კონსტიტუციური უფლებამოსილებანი წამდვილად ჭარბობდა ფაქტობრივს.¹ სამწუხაროდ, პროგნოზი არა მხოლოდ გამართლდა, არამედ შემდგომ კიდევ უფრო გაღრმავდა.

კანონების აღსრულება მნიშვნელოვანწილად იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ ახორციელებს თავად პარლამენტი კონსტიტუციით დადგენილ საკონტროლო ფუნქციებს. საპარლამენტო კონტროლი ითვალისწინებს აღმასრულებელი ორგანოებისა და უმაღლესი თანამდებობის პირთა საქმიანობის კანონშესაბამისობისა და მიზანშეწონილობის შემოწმებას. იმაზე, თუ როგორ არის ორგანიზებული საპარლამენტო კონტროლი, დამოკიდებულია პარლამენტის კომპეტენციის მთელი რიგი უფლებამოსილებების ქმედითობა და მთლიანობაში პარლამენტის განსაკუთრებული ადგილი და როლი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში.

სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობას, კონსტიტუციით დადგენილი საპარლამენტო კონტროლის ფორმებისა და საშუალებების მრავალფეროვნება და ქმედითობა განაპირობებს. ერთი ასეთი მექანიზმი, ე.წ. საკადრო კონტროლის ფორ-

¹ ო. მეღვამე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე, თბ., „უფლება“, 1996, გვ. 101.

მაა, რომელიც მეტ-ნაკლები აქტივობით, როგორც წესი, ნებისმიერი სახელმწიფო მართვის მოდელის პარლამენტის კომპეტენციაშია ჩართული, იქნება ეს ჩარევის თუ თანხმობის, წარდგენის თუ დამტკიცება-დანიშვნის ფორმით მიღებული.

პარლამენტის საკადრო კონტროლის ფორმების მეშვეობით ხდება სამთავრობო გუნდის ფორმირების პროცესში სახალხო ნების ირიბი რეალიზაცია, იქნება იგი გამოხატული განსახილველი კანდიდატურებისადმი კენჭისყრით, თუ მთავრობის ნევრთა მიმართ ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის ამოქმედებით. „ნაციონალების“ ინიცირებულმა, 2004 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ, მთავრობის ნევრთა მონაცვლეობის ნოვაციური ქართული კარუსელების სისტემა დაამკვიდრა. შედეგი კი ის არის, რომ პარლამენტის მიერ კონტროლის მიღმა რჩება მთავრობის შიგნით მიმდინარე საკადრო გადაადგილებები, ვიდრე მთავრობაში საერთო რაოდენობის მესამედი არ შეიცვლება და ამ დროსაც ნდობის საკითხი გუნდურად დგება. ფაქტობრივად, აღნიშნული ცვლილებების შედეგად, პარლამენტმა მთავრობასთან მიმართებაში დაკარგა ხელისუფლების შტოთა შორის ურთიერთმიმართების დამაბალანსებელი ნდობა-უნდობლობის ბერკეტი.

საქართველოს კონსტიტუცია, პარლამენტის საქმიანობის ღიაობისა და ხელისუფლების შტოთა შორის ურთიერთობის განონასწორების მიზნით, რამდენიმე ისეთ საკითხს არეგულირებს, რომელიც იშვიათად ექცევა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციური რეგულირების სფეროში. სწორედ ასეთთა რიცხვს მიეკუთვნება 1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის ორივე პუნქტი.

კონსტიტუციის 48-ე მუხლში ზოგადი ნორმის სახით, ხოლო 59-ე მუხლში მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის ფორმად გათვალისწინებული კითხვებისა და შეკითხვების სისტემა, ორგანულად იყო ჩანერილი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 1995 წლის ზაფხულში პარლამენტში შეტანილი შერეული მმართველობის მოდელზე ორიენტირებული საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში. მაგრამ, ნაჩქარევად მოხდა მოდელის შეცვლა საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე, აღნიშნული მუხლები ჩარჩა მოქმედ კონსტიტუციაში. საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში ისინი ვერ იმუშავებდნენ, რადგანაც არ არსებობდა მთავრობის დამოუკიდებელი ინსტიტუტი და არც პარლამენტს ეკისრებოდა მთავრობაზე კონტროლის უფლება. თუმცა, არც 2004 წლის რეფორმის შედეგად მომხდარა მისი კონცეპტუალური იდენტიფიკაცია. მართალია, რეფორმის შედეგად შეიქმნა მთავრობა, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტი და 59-ე მუხლის პირვანდელ ორ პუნქტში მთავრობის ნევრებთან ერთად მთავრობაც მოიხსენიება. მაგრამ მოცემულ

მუხლს, ზოგად კონსტიტუციონალიზმში მოქმედი საპარლამენტო კონტროლის კონცეპტუალური იდეის შეუსაბამო, მესამე პუნქტი დაემატა. არც ადრე და არც მეორე, კვლავაც შერეული მმართველობის მოდელის პირობებში, არ იქნა ამოქმედებული აღნიშნული მექანიზმის ორგანული ნაწილი – ინტერპელაცია, თავისი პრევენციული ფუნქციით. ამ დროს, შემოვიდა საპარლამენტო კონტროლისათვის აბსოლუტურად არაკონსტრუქციული პროცედურა, რომელიც ელემენტარულად არღვევს წონასწორობას ხელისუფლების შტოებს – პარლამენტსა და მთავრობას შორის – მთავრობის სასარგებლოდ. მაშინ, როდესაც პარლამენტი, ნევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით დააყენებდა მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხს, შედეგი პრემიერ-მინისტრის ერთპიროვნული გადასაწყვეტი იყო. თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებდა მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში, იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა, თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას (მუხლი 59-3). ასეთი იყო კანონმდებლის მიერ შემოთავაზებული ხელისუფლების შტოებს შორის არსებული ბალანსის ტესტი.

აღნიშნულმა კონსტიტუციურმა აბლაბუდირებულმა იდეამ, 2010 წლის რეფორმით იცვალა სახე, როცა მიღებული იქნა ნორმა მთავრობის ცალკეული წევრების პასუხისმგებლობის თაობაზე. მოცემულმა სამპუნქტიანმა 59-ე მუხლმა ორ პუნქტში განიცადა ცვლილებები 2010 წლის 15 ოქტომბერს, 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედებით:

– პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დანესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი (პუნქტი 1).

– პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი (პუნქტი 3).

§3. პარლამენტის კომპეტენციური საქმიანობის თავისებურებები

პარლამენტის სამართლებრივი უფლებამოსილების სრული ამოქმედების მიზნით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მისი ორგანიზაციული საქმიანობის წესს – საპარლამენტო პროცედურას, რომლის ყველაზე არსებითი კონტურები კონსტიტუციაშია პროექტირებული. ამ პროცედურის თავფურცელია ის, რომ საქარ-

თველოს ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა უნდა გაიმართოს არჩევებიდან 20 დღის განმავლობაში. პირველი სხდომის დღეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი მუშაობას შეუდგება, თუ დადასტურებულია დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილება (მუხლი 51).

საქართველოს პარლამენტი მუდმივმოქმედი ორგანოა. მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს მის უწყვეტ საქმიანობას, რაც შეიძლება დაკავშირებული იყოს ერთი შემადგენლობის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვასთან ან ვადამდელ დათხოვნასთან. მეორე მხრივ, საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის გარკვეული წყვეტილობა განპირობებულია საქართველოს კონსტიტუციის მიერ დადგენილი სამუშაო რეჟიმით. საქართველოს პარლამენტი, თავისი უფლებით მორიგ სესიაზე წელიწადში ორჯერ იკრიბება: საშემოდგომო სესია იხსნება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და საშობაო არდადეგებზე იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს, ხოლო საგაზაფხულო სესია იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და იხურება საზაფხულო არდადეგებზე ივნისის ბოლო პარასკევს (მუხლი 61).

2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელებული რეფორმის შედეგად, მე-60 მუხლში, პარლამენტის პლენარული სხდომის არსებითი პარამეტრები კონსტიტუციურად იქნა განსაზღვრული: პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა არის ღია ან ფარული. კენჭისყრა ღიაა, გარდა კონსტიტუციით და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა (პუნქტი 3). პარლამენტის ღია პლენარული სხდომის ოქმი საჯაროა (პუნქტი 4).

პარლამენტის სესია შედგება პლენარული და კომიტეტების სხდომებისაგან, რომელთა საქმიანობა იგეგმება ორკვირიანი ციკლით – კვირამონაცვლეობით: პირველი კვირა ეთმობა კომიტეტების მუშაობას და ადგილებზე ამომრჩეველებთან შეხვედრებს; მეორე კვირაში – სამშაბათს, ოთხშაბათს, ხუთშაბათსა და პარასკევს იმართება პლენარული სხდომები. აღნიშნული წყვეტილობა სწორედ პლენარულ სხდომებს შეეხება, თორემ ე.წ. არდადეგებისა და სხდომებისაგან თავისუფალ კვირას კომიტეტები, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები მომავალ სესიისა თუ სხდომების მოსამზადებელი სამუშაოებით არიან დაკავებული.

საქართველოს პრეზიდენტი, განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში, როდესაც მნიშვნელოვანი საკითხისა თუ საკითხების ოპერატიული განხილვის აუცილებლობა დგება, საკუთარი ინიციატივით, პარლამენტის თავმჯდომარის ან დეპუტატთა არანაკლებ მეოთხედის მოთხოვნით, სესიებს შორის პერიოდში იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – პარლამენტის რიგგარეშე სხდომას. პარლამენტის თავმჯდომარის

მარემ ან დეპუტატთა აღნიშნულმა ჯგუფმა, რიგგარეშე სესიის თუ რიგგარეშე სხდომის მოწვევის თაობაზე წერილობითი მოთხოვნით უნდა მიმართონ საქართველოს პრეზიდენტს, რომელმაც მოთხოვნის წარდგენის 48 საათის განმავლობაში უნდა გამოსცეს სათანადო აქტი – რიგგარეშე სესიისა თუ სხდომის მოწვევის შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ რიგგარეშე სესიის ან სხდომის მოწვევის ინიციატორთა მიერ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში პრეზიდენტმა არ გამოსცა შესაბამისი აქტი რიგგარეშე სესიისა თუ სხდომის მოწვევის შესახებ, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში (მუხლი 61-2).

ბუნებრივია, საქართველოს პრეზიდენტს შეიძლება შენიშვნები გაუჩნდეს პარლამენტის მიერ მომზადებული კანონპროექტის მიმართ. მაგრამ თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი (მუხლი 68-4).

კონსტიტუცია განსაზღვრავს საგანგებო და საომარი მდგომარეობის პირობებში პარლამენტის შეკრების ავტომატურ რეჟიმს, როდესაც იგი პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში იკრიბება და მუშაობას აგრძელებს მდგომარეობის დამთავრებამდე (მუხლი 61-4). საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მოცემულ კონსტიტუციურ დანაწესს კიდევ უფრო ავტომატურ სახეს ანიჭებს, როდესაც ადგენს, რომ პარლამენტის წევრები ვალდებული არიან პერსონალური შეტყობინებების გარეშე გამოცხადდნენ პარლამენტის სხდომაზე. პარლამენტის დაუყოვნებელი შეკრების თაობაზე კონსტიტუციური ნორმა, რა თქმა უნდა, იმ შემთხვევებს გულისხმობს, როდესაც საგანგებო რეჟიმის გამოცხადება პარლამენტის არდადეგებს ან არასასესიო კვირას ემთხვევა. მოცემული კონსტიტუციური ნორმის მეორე ნაწილიც სწორედ აღნიშნულ ორ შემთხვევაზე ვრცელდება. გამოდის, რომ ჩვეულებრივ რეჟიმში მომუშავე თუ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გამო შეკრებილი პარლამენტის მუშაობა, ვიდრე გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე უწყვეტ რეჟიმში გრძელდება.

საქართველოს კონსტიტუცია (მუხლი 61-3), გარკვეულ მოთხოვნას აყენებს რიგგარეშე სხდომის ჩატარების ორგანიზაციას-

თან დაკავშირებით. ამ შემთხვევაში კონსტიტუციურად დადგენილი სავალდებულო მოთხოვნა ის არის, რომ რიგგარეშე სხდომა წარმართება ჩატარების მოთხოვნაში წინასწარ განსაზღვრული და მოწვევის აქტით დადგენილი დღის წესრიგით და იხურება მისი ამონურვისთანავე. ასე რომ, გამორიცხული უნდა იყოს სხდომის მიმდინარეობისას, დღის წესრიგში ახალი საკითხების დაყენება და შეტანა, მათ ირგვლივ კამათი და გადაწყვეტილების მიღება.

საერთოდ, პარლამენტის სხდომების საჯარო ხასიათი მსოფლიო პარლამენტარიზმის აღიარებული წესია და საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის დემოკრატიული ბუნების დამადასტურებელი ერთი ყველაზე უმთავრესი არგუმენტია. საქართველოს კონსტიტუცია პარლამენტის სხდომების საჯაროობის პრინციპის დეკლარირებას ახდენს და პრაქტიკულად, მისი სხდომების უდიდესი ნაწილი საზოგადოებისათვის გახსნილი ფორმით ტარდება. თუმცა, არსებობს ზოგიერთი გამოწვევის საფუძველი. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოების დაცვის საჭიროებისას, სხდომის დახურვის თაობაზე მოთხოვნის დაყენება შეუძლია საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის თავმჯდომარეს, პრემიერ-მინისტრს, მთავრობის სხვა წევრებს, პარლამენტის კომიტეტსა და ფრაქციას. სხდომის დახურვის შესახებ საკითხის დაყენების შემთხვევაში, პარლამენტის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, მიიღება გადაწყვეტილება სხდომის ან მისი ნაწილი დახურვის შესახებ. პრაქტიკულად, სხდომის ან მისი ნაწილის დახურვა პოლიტიკური დებატების, სამხედრო ან სხვა საიდუმლო ინფორმაციის მომცველ საკითხებზე ხდება და ისიც საკმაოდ იშვიათად. რეგლამენტის თანახმად, დახურულ სხდომაზე დამსწრეთა წრეს განსაზღვრავს პარლამენტის სხდომის თავმჯდომარე, ხოლო დახურული სხდომა იმას ნიშნავს, რომ სხდომათა დარბაზის კარები ჩაიკეტება.

პარლამენტის პლენარული სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. საჭიროების შემთხვევაში, დამსწრეთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, პარლამენტს შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ თავისი მუშაობის განრიგში, გააგრძელოს პარლამენტის სხდომა.

საქართველოს პარლამენტის პლენარული სხდომების საჯაროობა უზრუნველყოფილია ყველა არსებული საშუალებებით. სხდომების მომზადების პერიოდში და ჩატარების შემდეგ, პარლამენტის კომიტეტები, საპარლამენტო ფრაქციები, საგამოძიებო ან დროებითი კომისიები, როგორც წესი, განხილულ საკითხებზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესახებ აწვდიან ცნობებს და სხვა ინ-

ფორმაციას პარლამენტის პრესამსახურს და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს.

კონსტიტუცია, მთავრობის წევრის, პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული და დამტკიცებული თანამდებობის პირების პარლამენტის სხდომებზე დასწრებას გინიხილავს არა მხოლოდ უფლების, არამედ ვალდებულების თვალსაზრისითაც. ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო პარლამენტის სტრუქტურების მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომას. მაგრამ აღნიშნული თანამდებობის პირს შეუძლია მოთხოვნით მიმართოს პარლამენტს, მის სტრუქტურებს და მას მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინონ.

აღნიშნული ნორმების ამოქმედებასთან დაკავშირებით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი რამდენიმე არსებით საკითხს აზუსტებს: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის სხვა წევრები, მათი მოადგილეები, სახალხო დამცველი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, გენერალური პროკურორი, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, პრეზიდენტის და მთავრობის საპარლამენტო მდივნები უფლებამოსილნი არიან დაესწრონ პარლამენტის სხდომებს საკუთარი ინიციატივით.

პარლამენტის მიერ ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღება დაკავშირებულია კენჭისყრასთან. კონსტიტუცია აღიარებს ღია და სახელობით კენჭისყრას, თუმცა, არ გამორიცხავს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი კენჭისყრის ფორმების სრულ კომპლექტს განიხილავს და დეტალურად არეგულირებს ხმის მიცემისა და დათვლის წესებს.

პარლამენტის სამუშაო დრო, იქნება ეს პლენარული თუ საკომიტეტო სხდომები, ძირითადად საკანონმდებლო საქმიანობაზე იხარჯება. საკანონმდებლო პროცესი შეიცავს შემდეგ ეტაპებს: საკანონმდებლო ინიციატივას, კანონპროექტის განხილვას, მიღებას და კანონის გამოქვეყნებას (პრომულგაციას). კონსტიტუცია, ყოველი ეტაპების ძირითად ნორმატიულ კონტურებს აპროექტებს. კონსტიტუციური ნორმების მოცემული ჯგუფი პარლამენტის რეგლამენტს ედება საფუძვლად, რომელიც პარლამენტის ორგანიზაციული საქმიანობისა და საკანონმდებლო პროცესის ხარისხიანობას განაპირობებს.

ქვეყნის პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის შედეგიანობა, სხვა მრავალ ფაქტორთან ერთად, იმაზეა დამოკიდებული, თუ კონსტიტუციურად როგორ არის განაწილებული საკანონმდებ-

ლო ინიციატივის უფლება და ამ უფლებით აღჭურვილი ორგანოები როგორ არიან ჩართული საკანონმდებლო პროცესში. საქართველოს პრეზიდენტთან ერთად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით არიან აღჭურვილნი მთავრობა, პარლამენტის წევრი, საპარლამენტო ფრაქცია, პარლამენტის კომიტეტი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, არანაკლებ 30 ათასი ამომრჩეველი. მაგრამ ამ პროცესში გამორიცხული არ არის სხვათა მონაწილეობაც. ამ მხრივ, ერთი თავისებურება უნდა აღინიშნოს.

მთელ რიგ ქვეყნებში საკანონმდებლო პროცესთან მიმართებაში, ბევრ ისეთ ორგანოს, რომელსაც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არა აქვს, კანონმდებლობა აკისრებს ფუნქციას, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფაზეა მიმართული. ქართულმა კანონმდებლობამ ორი ასეთი გამონაკლისი დაუშვა: „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონის თანახმად დაადგინა, რომ კონტროლის პალატა უფლებამოსილია პარლამენტს წარმოუდგინოს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები (მუხლი 62); ხოლო „სახალხო დამცველის შესახებ“ კანონის თანახმად, სახალხო დამცველი უფლებამოსილია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის მიზნით წინადადებები წარუდგინოს პარლამენტს კანონმდებლობის სრულყოფის შესახებ (მუხლი 22-1 „ა“).

პარლამენტის საქმიანობაში საკანონმდებლო პროცესი ყველაზე რთული და შრომატევადი ფუნქციაა. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი საკანონმდებლო ტექნოლოგიის ციკლების სრულ ჩამონათვალს წარმოადგენს. სწორედ არსებული ციკლების რეგლამენტაცია ხდება მის ცალკეულ თავებში, მათი თანმიმდევრობა კი საკანონმდებლო ინიციატივით, ანუ კანონპროექტის მომზადებითა და პარლამენტში წარდგენით იწყება. კანონპროექტი პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს გადაეცემა, რომელიც მას პარლამენტის ბიუროს წარუდგენს. კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ პარლამენტის ბიურო, გადაწყვეტილების მიღებიდან 10-14 დღის განმავლობაში, საქართველოს მთავრობა წამყვან კომიტეტს გადასცემს თავის შენიშვნებს კანონპროექტთან დაკავშირებით. თუ საქართველოს მთავრობა ამ ვადაში არ წარმოადგენს შენიშვნებს, კანონპროექტი ჩაითვლება მთავრობის მიერ მოწონებულად (მუხლი 148-8).

კანონპროექტი, კომიტეტში განხილვის შემდეგ გადადის პარლამენტში, რომელიც სამი მოსმენით განიხილავს მას და საბოლოოდ რედაქტირებული კანონპროექტი დგება კენჭისყრაზე. კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 66), პარლამენტში კანონპროექტი ან დადგენილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამ-

სწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის მესამედისა, თუ კონსტიტუციით მათი მიღების სხვა წესი არ არის განსაზღვრული. რაც შეეხება ორგანული კანონის პროექტს, იგი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

საკანონმდებლო პროცესის ერთი უმნიშვნელოვანესი ეტაპია კანონის პრომულგირება, ანუ კონსტიტუციით დადგენილ ვადებში მისი მიღება და სპეციალურ წყაროებში გამოქვეყნება. ამის შემდეგ კანონი ამოქმედდება და სავალდებულო ძალას ღებულობს. საერთოდ, პრომულგირების ეტაპზე სახელმწიფოს მეთაურის ჩართვა, საკანონმდებლო პროცესში მისი მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმაა. მთლიანობაში, საკანონმდებლო პროცესთან მიმართებაში სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობის მნიშვნელობა იმაზეა დამოკიდებული, არის თუ არა პრომულგირების უფლება ვეტოს უფლებით გამაგრებული. თორემ მთელ რიგ სახელმწიფოებში, სადაც სახელმწიფოს მეთაურს ცალსახად, მხოლოდ პრომულგირების ფუნქცია აკისრია, ძნელია მის სრულფასოვან საკანონმდებლო უფლებაზე საუბარი, ვინაიდან მას, ფაქტობრივად, მიღებულ კანონზე ხელმოწერის ტექნიკური მოვალეობა ეკისრება.

პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაციის ზოგად-ტექნოლოგიური პროცედურების რეგლამენტირებისას, კონსტიტუცია საგანგებოდ აყალიბებს საერთაშორისო ხელშეკრულების, შეთანხმების და იმპიჩმენტის განხილვის მექანიზმებს. საქართველოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულების, შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ მიმართავს საქართველოს მთავრობა, ამ მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. მათ შორის, იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ხელშეკრულება (შეთანხმება) დადებულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ და საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას (მუხლი 65-1').

იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა გარდა, რომლებიც ითვალისწინებენ რატიფიცირებას, პარლამენტს უნდა ეცნობოს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა დადების შესახებ. მათ შორის, სავალდებულოა აგრეთვე ისეთი რატიფიცირება, რომელიც ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას; სამხედრო ხასიათისაა; ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას; დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან; მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების მიღებას.

ამასთან, კონსტიტუცია ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასა-

მართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების შეტანის შემთხვევაში დაუშვებელია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების თუ შეთანხმების რატიფიცირება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე (მუხლი 65-4).

საპარლამენტო კონტროლის ერთი საგანგებო მეთოდია იმპიჩმენტი, რომლის განსაკუთრებულობა მრავალსაშუალოა, იქნება ეს განხილვის საგანი, სუბიექტთა წრე თუ ფორმების კომპლექსი. ძირითადი მოთხოვნები და იმპიჩმენტის მექანიზმის ამოქმედების ეტაპები დადგენილია კონსტიტუციით (მუხლები 63, 64), ხოლო მთელი პროცედურული ტექნოლოგია რეგულირდება ორგანული კანონით რეგლამენტის შესახებ.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს იმპიჩმენტის საგანს და არეგულირებს სათანადო მექანიზმს. აღნიშნული ნორმა მიუთითებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედს. რის შემდეგ საკითხი დასკვნითაა გადაეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს.

კონსტიტუციის 63-ე მუხლის თანახმად, რომელიც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა, თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტის დასკვნის წარდგენიდან არა უგვიანეს 15 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. მაგრამ თუ პარლამენტმა ამ მუხლის მეორე პუნქტით დადგენილ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია (პუნქტები 2, 3, 4).

კონსტიტუცია ადგენს, რომ საგანგებო საომარი მდგომარეობის დროს დაუშვებელია იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება (პუნქტი 5). მაგრამ აღნიშნულ ცვლილებებამდე, 2012 წლის 22 მაისის ცვლილებით იქნა დადგენილი, რომ კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისათვის იმპიჩმენტის წესით უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრების, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს (მუხლი 64-1).

საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის წინსაარჩევნოდ, 2010

წელს განხორციელებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელური რეფორმირების შემდეგ, „ნაციონალებმა“, სამომავლოდ, მმართველი პარტიის სტატუსის შენარჩუნების მიზნით, „ქართული ოცნების“ პერსპექტიულობის შიშის ქვეშ, ახირებული იდეების ერთჯერადი ცვლილებების პაკეტი განახორციელეს. ამგვარი „რეფორმით“ ამოქმედებული თუ აუმოქმედებელი ნორმების პაკეტით ეცადნენ „ზურგის გამაგრებას“.

აღნიშნული რეფორმის ცვლილებათა პაკეტი „ნაციონალების“ მომავლის განმტკიცებაზე იყო დაპროექტებული, კონკურენტებისადმი ამომრჩეველთა მხარდაჭერის შიშით! 2011 წლის 27 დეკემბერს, წინასაარჩევნოდ მიღებულ ცვლილებებში, „თავის სასარგებლოდ“, ასეთი კანონშემოქმედი „ნოვაცია“ იკადრეს. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედ, არც თუ თვალშისაცემ „ადამიანის ძირითად უფლებებისა და თავისუფლებების“ თავში სამართლებრივი ფორმულას – „არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლომ ცნო ქმედუვნაროდ ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში“ (მუხლი 28-2), წინასაარჩევნოდ, პერსონიფიცირებული დათქმით – „გარდა იმ პირისა, რომელმაც ჩაიდინა ნაკლებად მძიმე დანაშაული“, დააპირეს აღნიშნული კონტინგენტის მხარდაჭერით არჩევნებში „გამარჯვება“, მაგრამ ამის მკადრებლებს, კიდევ კარგი, რომ არ გამოუვიდათ!!!“

§1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში წარმოჩენილი პრობლემების უმრავლესობა, სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის შექმნასთან, მისი კომპეტენციური ძალმოსილების კონსტიტუციურ აღჭურვასთან არის დაკავშირებული. დღეს უკვე ცხადია, რომ საქართველოში, დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის გამჭოლ პრობლემად სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი გახდა.

მიზეზი მარტივია, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის შექმნის თუ რეფორმირების პროცესი, ყოველ ჯერზე ინიციატორთა კარიერისტული ნების კარნახით წარიმართებოდა. 1993-1995 წლების საკონსტიტუციო პროცესი, განსაკუთრებით საპარლამენტო განხილვები ერთობ ქაოსურ ვითარებაში ჩატარდა. იმთავითვე და შემგომაც, საკონსტიტუციო რეფორმების პროცესში, კონსტიტუციური ცვლილების პროექტის წინასწარი მომზადების ეტაპზე, იგნორირებული იქნა უცხოელ და ადგილობრივ სპეციალისტთა აქტიური მონაწილეობა. პარლამენტს არც 1995 და არც 2004-2010 წლებში ჰყავდა ჩართული ქარაველ სპეციალისტთა კრიტიკული მასა, რათა ობიექტურად შეეფასებინათ მიღებული გადანყვებილების მოსალოდნელი შედეგები.

მოცემულ კონტექსტში ქრონოლოგიურად განვიხილავთ ქართული კონსტიტუციონალიზმში ავტობიოგრაფიას. პირველ რიგში განვიხილოთ, თუ როგორ შემოდის, ყალიბდება და მეთოდურად განამტკიცებს თავის ადგილს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი. 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუცია, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს საერთოდ არ მოიხსენიებდა. სახელმწიფო მმართველობის შემოთავაზებული საპარლამენტო მოდელი, კონსტიტუციური დანაწესით მიკუთვნებული რიგი კომპეტენციური პრეროგატივებით, მმართველი სისტემის ლიდერ ფიგურად მთავრობის მეთაურს წარმოადგენდა. 1921 წლის კონსტიტუციას მოქმედება არ ეწერა და მის მოსალოდნელ შედეგზე მხოლოდ ვარაუდით შეიძლებოდა მსჯელობა. მიუხედავად 1921 წლის კონსტიტუციის დემოკრატიული ბუნებისა, ხელისუფლების შტოთა შემოთავაზებული ბალანსის გამოცდას, იმთავითვე ნამდვილად არ ვისურვებდით. ასეთი მოსაზრების სისწორეში, 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად პროექტირებული მოდელის თანმდევა პრობლემებმა დაგვარწმუნა.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში არაპირდაპირი გზით შემოვიდა დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი პრეზიდენტის ინსტიტუტი. 1990 წლის 28 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები ეროვნული მოძრაობის ძალთა გამარჯვებით დამთავრდა. მათი იყო საპარლამენტო უმრავლესობა და პარლამენტის თავმჯდომარედ ზვიად გამსახურდია აირჩიეს. ამავე უმრავლესობის მიერ იქნა ფორმირებული საქართველოს მთავრობა. მოგვიანებით, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შემოღების საკითხი დადგა. 1991 წლის 14 აპრილს კონსტიტუციური კანონით ქართულ კონსტიტუციონალიზმში საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი დაფუძნდა. 1991 წლის 26 მაისს პირდაპირი არჩევნების წესით საქართველოს პირველ პრეზიდენტად არჩეულ იქნა ზვიად გამსახურდია, პარლამენტის თავმჯდომარეობა კი მის პირველ მოადგილეს დაეკისრა. საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტისათვის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მიკუთვნების ასეთი ფორმა დღესაც იშვიათობაა.

მთავარი ის არ არის, ხელისუფლების კონცენტრაცია სახელმწიფოს მეთაურის თუ მთავრობის მეთაურის ხელში მოხდება, რაც 1990-იანი წლებიდან, საქართველოს დამოუკიდებლობის განმტკიცების ამ მნიშვნელოვან ეტაპზე, სახელმწიფო მმართველობის მოდელთა ნაირსახეობების მრავალფეროვნება მოვსინჯეთ. 2010 წლის რეფორმის შემდეგ კი ახალი ქართული საავტორო მოდელის ფარგლებში, უკვე წლებია, მ. სააკაშვილის მომავალზე დაპროექტებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემა, ავტორის გარეშეც გვიქმნის გარკვეულ წარმოდგენას აუმოქმედებელი 1921 წლის კონსტიტუციის ავ-კარგზე.

ახლად შექმნილი დამოუკიდებელი რესპუბლიკის ე. წ. რევოლუციური განწყობილების ფონზე, საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების მთელი პროცესი უფრო ოპერატიული გეგმის პრაქტიკულ ნაბიჯებს წააგავდა, ვიდრე კონსტიტუციურად გააზრებული სახელმწიფო მოწყობის მიზანმიმართულ პროექტს. ცხადია, ასეთ ვითარებაში იმდენად წარმოუდგენელი იყო არსებითი კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელება, რამდენადაც ახლა ძნელია პირველი პრეზიდენტის ინსტიტუტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სრულყოფილების შეფასება. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ზვიად გამსახურდიას ქარიზმატული ფიგურის ამბიცია პირველი და ერთადერთი მმართველის შთაბეჭდილებით შემორჩა ისტორიას. მართალია, მთავრობის დამოუკიდებელი ინსტიტუტიც არსებობდა და პრეზიდენტს არც პარლამენტის თავმჯდომარეობა შეუთავსებია, მაგრამ ასეთი წარმოდგენა დღესაც გაბატონებულია: ზ. გამსახურდიამ სახელმწიფოს ლიდერის ფაქტობრივი სტატუსი, პრეზიდენტად არჩევის შემდეგ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსით განიმტკიცა.

კიდევ უფრო რთული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ტექნოლოგიური პროექტით შემოდის ქართულ კონსტიტუციონალიზმში საქართველოს მეორე პრეზიდენტი, რამდენადაც, 1992 წლის საპარლამენტო არჩევნები, სახელმწიფოს საბჭოს მიერ მიღებული „საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის არჩევნების დებულებით“ ჩატარდა. აღნიშნული საარჩევნო კამპანიის მეორე არსებითი თავისებურება ის იყო, რომ ამომრჩეველებმა პირდაპირი წესით აირჩიეს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე. მან გახსნა პარლამენტის სხდომა, რომელმაც პირველსავე სხდომაზე მიიღო მცირე კონსტიტუცია – კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. ამ კანონის ძალით, პარლამენტის თავმჯდომარე, ოპერატიულად, იმავე სხდომაზე სახელმწიფოს მეთაურადაც აირჩეს, მაგრამ პარლამენტის სპიკერობა, ადრინდელი გამოცდილებით, კვლავაც პირველ მოადგილეს დაეკისრა.

კანონმდებელმა, სამნლიანი გამოცდილების კვალობაზე, პრეზიდენტის ინსტიტუტს არა პირდაპირ, არამედ კომპეტენციური არეალის გაფართოებით, კონსტიტუციურად გადაუფორმა თანამდებობრივი შემთავსებლობის „პატენტი“. 1995 წლის კონსტიტუციამ, ფაქტობრივად, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პრეზიდენტი, საკანონმდებლო პროცესის მართვის ბერკეტების სრული კომპლექტით აღჭურვა. მათ შორის, როგორებიცაა, საკანონმდებლო ინიციატივა, მის მიერ წარდგენილი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლებით გამაგრებული. ამასთან, ვეტოსა და პროიმულგაციის უფლებას, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის კონსტიტუციურობის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებაც დაემატა.

საქართველოს მესამე პრეზიდენტი, ფაქტობრივად, თავის ნებით დამუხტული 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმით შემოდის ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, რომლის შედეგად, არსებითი ის არის, რომ კონსტიტუციური რეფორმით პროექტირებული შერეული მმართველობის მოდელისათვის შეუსაბამო ახალი ქართული ნოვაციები დადგინდა. პრეზიდენტი, იმავდროულად, პარლამენტთან მიმართებაში ყველა აღნიშნულ ბერკეტს ინარჩუნებდა. ამასთან, ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის ამოქმედებისას მნიშვნელოვანწილად გაიზარდა ხელისუფლების სხვა შტოებზე მისი გავლენის პრეროგატივები. შედეგად, ცალსახად განმტკიცდა ერთპარტიული მმართველობის სისტემა, როცა თავად პრეზიდენტისა და მთავრობის წევრთათვის კონსტიტუციური დანაწესით გაფორმდა პარტიული თანამდებობების შეთავსების უფლება.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს თანამდებობრივ სუბიექტთა შორის, სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტს ყველაზე უცნაური ავტობიოგრაფია „ამ-

შვენებს“. იგი ან საერთოდ არ ჩანს ასპარეზზე, როგორც ეს 1921 წლის კონსტიტუციით იყო დადგენილი, ან საერთოდ ერთადერთი და განუყოფელი ფიგურაა, რომლის ნებით და რომლის გარშემოც ტრიალებს სახელმწიფო ხელისუფლებად წოდებული სამყარო. მას შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი გახდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემის განმწესრიგებელი სუბიექტი. ასეთი როლი მას საქართველოს კონსტიტუციამ განუსაზღვრა და შემდგომაც, წლების განმავლობაში, პრეზიდენტისავე ინიციატივით, კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილება-დამატებები, მისი ასეთი ფუნქციის განმტკიცებაზე იყო მიმართული. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედების დღიდან, კონსტიტუციური რეფორმების ყველაზე აქტიური სფერო საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ბლოკია (მუხლი 73), რომელმაც 1995 წლიდან ხუთჯერ განიცადა ცვლილება-დამატებები, მათ შორის, ოთხჯერ 2004 წლიდან მოყოლებული.

ყოველივე ზემოაღნიშნული იმის დასტურია, რომ სუპერპრეზიდენტი საქართველოში თვითონ არ შობილა. საქართველოში მისი დაბადება 1992 წლის საარჩევნო დებულებამ „მოიაზრა“ და მის საფუძველზე შეკრებილი პარლამენტის პირველმა აქტმა – „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონმა გვაუწყა, როცა ამომრჩეველთა მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარეს სახელმწიფოს მეთაურობაც შეუთავსა. ასეთი სახის დროებითი სამემკვიდრეო მონმობა, კიდევ უფრო გაშლილი კომპეტენციური არეალით, ანუ სუპერპრეზიდენტის დაბადების მონმობა 1995 წელს კონსტიტუციურად გაფორმდა. 2004 წლის ცვლილება-დამატებებით და შემდგომ წლებში მომრავლებული კონსტიტუციური შესწორებებით კი ცალსახად დავადასტურეთ, რომ საქართველოს სუპერპრეზიდენტის გარეშე ცხოვრება არ შეუძლია.

საქართველოს დამოუკიდებლობის, ორი ათწლეულის განმავლობაში ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, სახელმწიფოს მეთაურის უცხოური პრაქტიკით ნაცადი ყველა შესაძლო ვარიანტი, ქართული საავტორო ნოვაციებით გავაჯერეთ. გვექონდა ქართული უნიკუმებიც, 1921 წლის კონსტიტუციითა და 1992 წლის კონსტიტუციური კანონით დადგენილი. პირველ მათგანს კონსტიტუციაში მოვკარით თვალი, მეორემ კი დასაბამი მისცა საპრეზიდენტო აბსოლუტიზმს, რომელიც უკვე განსხვავებული ვარიაციებით კონსტიტუციურად იქნა გაფორმებული. ეს უკანასკნელი კი სრულად გამოვცადეთ და შედეგებიც „თვალსაჩინოა“. უთუოდ ამიტომ გაჩნდა 2007 წლის შემოდგომაზე მოთხოვნა – საქართველო პრეზიდენტის გარეშე. ამ უკანასკნელი მოთხოვნის ავტორებს თუ 1921 წლის კონსტიტუციური მოდელი ჰქონდათ მხედველობაში, უნდა შეესმინათ, რომ სახელმწიფოს მეთაურს შეუთავსებ მთავრობის

მეთაურობას, თუ მთავრობის მეთაურს – სახელმწიფოს მეთაურობას, ქართულ სინამდვილეში ერთი და იგივე შედეგის მომცემია. მით უფრო, თუ მმართველობის მოდელი არ უზრუნველყოფს წონასწორობას ხელისუფლების შტოებს შორის და იურიდიული კონსტიტუცია არ იქნება იმდენად დაცული, რომ ფაქტობრივ კონსტიტუციამ მაღლა დადგეს.

აღნიშნული პასაჟი, სავარაუდოდ, ამავე დასახელების წინა გამოცემაში ითქვა:¹ ძალიან ცუდია, რომ ასეთ ვარაუდს ქართული კონსტიტუციონალიზმი ვერ გადაურჩა. 2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელებულმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ, უკვე მესამედ შეცვალა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი. ამჯერადაც, ქართულ საავტორო ნოვაციებით, ახალი მოდელი დამკვიდრდა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. იგი სრულად შეიცავს 2011 წელს ჩვენს მიერ გამოთქმული ვარაუდის დამადასტურებელ ფაქტურას. შედეგიც სახეზეა! ამჯერად, რა თქმა უნდა, სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის ინსტიტუციური რეფორმაციის კონტექსტში იქნება აქცენტირებული მისი კომპეტენციური უფლებამოსილებებისა და პოლიტიკური ფიგურის გარდასახული პორტრეტი პრემიერ-მინისტრის რანგში.

ან იქნებ შვეიცარიის აშენებას გეპირდებიან ამ ხისტი მოთხოვნის ავტორები. სხვათა შორის, შვეიცარია ერთადერთი საპარლამენტო რესპუბლიკაა მსოფლიოში, რომელიც არ ცნობს სახელმწიფოს მეთაურის პერსონიფიცირებულ ინსტიტუტს. აქ ორპალატიანი ფედერალური პარლამენტი ახდენს კოლეგიური ორგანოს – ფედერალური საბჭოს ფორმირებას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფო მეთაურის ფუნქციებს ითვალისწინებს. ამ მხრივ, იგი ფორმალურად ამერიკული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის იდეას განასახიერებს. მაგრამ მნიშვნელოვანი თავისებურებებით ფედერალური საბჭო, როგორც კოლეგიური ინსტიტუტი საერთოდ უარყოფს ლიდერობის პერსონიფიცირებას და არც თავის შემადგენლობაში ჰყავს გამოკვეთილი ლიდერი. ეს არის მთავრობა პრემიერ-მინისტრის, ანუ მეთაურის გარეშე, რომელიც იმავდროულად კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაურიცაა. ფედერალური საბჭო 7 წევრისაგან შედგება, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი ვიცე-პრეზიდენტთან ერთად. ისინი ყოველი წლის დეკემბერში, პარლამენტის პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე საბჭოს წევრობაგან აირჩევიან. ერთი და იგივე პირი არ შეიძლება იმავე თანამდებობაზე შემდეგ წელსაც იქნეს არჩეული. ეს კი ძალიან ნააგავს საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილი

¹ ოთარ მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი (რეფორმიდან – რეფორმამდე), გამომცემლობა „უნივერსალი“ თბილისი, 2011, გვ. 167.

მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილების ვადის რეგლამენტაცი-
ას. სავარაუდოა, რომ ინიციატორთა მოთხოვნა – საქართველო
პრეზიდენტის გარეშე, ქართული და შვეიცარული იდეების ერთობ-
ლიობაში ასოცირდებოდა.

როგორც ჩანს, ასეთ მოსაზრებაზე უნდა შეეჯერდეთ: იქნება
ეს მმართველობის საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ შერეული
მოდელი, თავისი კლასიკური კონსტიტუციით მრავალ ქვეყანაში
დემოკრატიული სამართლებრივი რეჟიმის გარანტიორად არის წარ-
მოდგენილი. მაგრამ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში გამოცდი-
ლი საპრეზიდენტო სისტემის მოდელები, მათი კლასიკისგან გან-
სხვავებით, პრეზიდენტის ზეალჭურვაზეა მიმართული და სუპერ-
საპრეზიდენტო მოდელის ჩამოყალიბების კეთილსასურველი პი-
რობები შექმნა. შედეგი ნათელია, ერთპიროვნულმა მმართველმა,
მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის თვალში ცალსახად წააგო. იგივე
ელის სახელმწიფოს ერთპიროვნული მმართველობის სისტემის
ლიდერის პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრში გარდასახვისას.
გამოსავალი კონსტიტუციურ რეფორმაშია, რომელიც პრეზიდენ-
ტის ინსტიტუტს ნებისმიერი მოდელის პირობებში თავის ადგილს
მიუჩენს, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს სისტემუ-
რად გააწონასწორებს.

§ 2. საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენცია და არჩევის წესი

საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების
ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა – ასეთი დევიზით შემო-
ვიდა მოქმედებაში 1995 წელს საქართველოს კონსტიტუცია. რა
თქმა უნდა, სახელმწიფო მმართველობის თვალთახედვით, ამ უმ-
თავრესი იდეის რეალიზაცია მნიშვნელოვანწილად იმაზეა დამოკი-
დებული, თუ თავისთავად როგორ არის ხორცშესხმული კონსტი-
ტუციის ფუძემდებლური დეკლარაცია იმის თაობაზე, რომ სახელ-
მწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილე-
ბის პრინციპზე დაყრდნობით.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციაში იმთავითვე არ იგრძნო-
ბოდა საპრეზიდენტო ხელისუფლების კონცეფციის კომპლექსური
გააზრებულობა. მაგრამ ცხადი იყო, რომ ხელისუფლების შტოებს
შორის ურთიერთქმედების უზრუნველყოფის ძირითადი ამოცანა
პრეზიდენტს ეკისრებოდა, ანუ იგი ხდებოდა ხელისუფლების გან-
მნესრიგებელი სუბიექტი. თუმცა, საპრეზიდენტო უფლებამოსი-
ლების შემოთავაზებული მრავალფეროვნებისა და ყოვლისმომ-

ცველობის პირობებში, პასუხისმგებლობის გარკვეული დოზის სახით ნამდვილად არ ანეყნდა, რომ იმთავითვე, თუნდაც ზოგადი კონსტიტუციური ნორმის დონეზე ყოფილიყო დაფიქსირებული პრეზიდენტის განსაკუთრებული მისია – ქვეყნის კონსტიტუციურობის გარანტიისა და არა მხოლოდ ფიცის ტექსტში! ეს მაშინ, როცა საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება, სწორედ უკიდევანო უფლებამოსილებათა ფრონტის სახით, მნიშვნელოვნად ჭარბობდა კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციას. 1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის პრეზენტაციაზე გამოთქმული მოსაზრება, ამერიკულ მოდელზე მის ორიენტაციის თაობაზე, შედეგებით არ გამართლდა. საჭიროდ მიგვაჩნია პირდაპირი შედარების მეთოდით წარმოვსახოთ ის ძირითადი განმასხვავებელი ნიშან-თვისებები, რომელმაც აგვაცილა სანიმუშოდ შერჩეულ მოდელს.

ამერიკის პრეზიდენტი, რომელიც სახელმწიფოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია – გამიჯნულია კონგრესისაგან. საკანონმდებლო პროცესში, მისი არსენალი პრომულგაციის და ვეტოს უფლებით შემოისაზღვრება. ამასთან, ეს უკანასკნელი საკონსტიტუციო ცვლილებებზე არ ვრცელდება. ამ დროს, საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფოს მეთაურის ლეგენდას და სრულ აღმასრულებელ ფუნქციას თან დაერთვა მნიშვნელოვანი პოზიციები კანონმდებლობაში. ცხადია, ასეთი საკანონმდებლო აღჭურვილობის დროს, საქართველოს პირობებში ნათლად დადგა საკითხი ორსუბიექტიანი საკანონმდებლო ხელისუფლების შესახებ. ვინაიდან, პრეზიდენტის მიერ მისი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლება, რიგში აყენებს ძირითადი კანონმდებლის – პარლამენტის ინიციატივას. ცხადია, საკანონმდებლო პროცესში, ვეტოს უფლების პრეროგატივის გათვალისწინებით, პირველი ვიოლინოს პოზიცია პრეზიდენტს ეკუთვნის.

ამ ქართულმა სიახლემ უამრავი პრობლემა შეა. რეალურად, საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებისაკენ გადაქაჩვა – საკმაოდ უხეშად მოხდა. ასეთი ვითარება კონსტიტუციის იმპერატიულმა ტონალობამ განსაზღვრა, როცა რიგგარეშე განხილვის ნორმასთან დაკავშირებით, იმხანად მოქმედი პრეზიდენტის „მოთხოვნა“ ძალიან კატეგორიულად ჩამოყალიბდა და ფაქტობრივად პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივას მწვანე შუქის რეჟიმში დაუმკვიდრა პარლამენტში. ყოველივე ამან კი საქართველოს პრეზიდენტს, უბრალოდ პრიორიტეტული ინიციატორის უფლებამოსილება კი არ არგუნა, არამედ ორგზის მეთაურს – სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს მესამე სამეთაურო ასპარეზი გადაუშალა საკანონმდებლო ფონის სახით, რომელიც მან ცალსახად დაიპყრო –

პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივები სიმრავლითა და სიხშირით.

რაც შეეხება ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, როგორც კონსტიტუციაში იყო დადგენილი, საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს (მუხლი 48), ხოლო საქართველოს პრეზიდენტი – ნარმართავს და ახორციელებს (მუხლი 69) ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. უნდა ვაღიაროთ, როცა არსებობს ხელისუფლების შტოთა შორის თანამშრომლობის ასეთი ლოგიკა, ნუ ვიდავებთ იმაზე, თუ ვინ რამდენად რეალურად ფლობდა აღნიშნულ უფლებამოსილებებს. უბრალოდ, მათი კომპეტენციური ბალანსი, არსობრივად ადექვატურ ტერმინებში იხლართებოდა და ძნელი იყო მათი რეალური გამიჯვნა. მით უფრო, როდესაც განვლილი წლების პრაქტიკა ასეთ მკაფიო კომპეტენციურ საზღვრებს ნამდვილად არ ცნობდა. რეალობაში კი, როგორც სხვა სფეროებში, პრეზიდენტის ფაქტობრივი კომპეტენცია გაცილებით ჭარბობდა იურიდიულს.

საქართველოს კონსტიტუციაში, როგორც პირდაპირი, ისე გადატანითი მნიშვნელობით, ერთი ყველაზე მოცულობითი და სისტემატურად არსებითი 73-ე მუხლი იყო, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს აკანონებდა. ამ მუხლში, ვიდრე 2010 წლის რეფორმა განხორციელდებოდა და პროეცირებული ცვლილებები 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდებოდა, ნარმოდგენილი იყო პრეზიდენტის უფლებათა განმსაზღვრელი ნორმათა პაკეტი – ქვეყნის მმართველობის უმთავრესი პრობლემებისა და მექანიზმების ერთობლიობის სახით. მოცემული კომპეტენციური კომპლექსი, სახელმწიფოს მეთაურის პოლიტიკურ სამზარეულოში იღებდა სათავეს ან შედიოდა საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად, თუ არადა, კვლავაც ბრუნდებოდა საბოლოო აღსრულებისათვის.

პრეზიდენტის საკონსტიტუციო უფლებამოსილებათა რიგში, 2004 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, განსაკუთრებული ფაქტორის სახით აღსანიშნავია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში პრეზიდენტის პიროვნებაში ჩადებული ერთგვარი სახელისუფლო დუალიზმი: ერთი მხრივ, იგი შეარჩევდა პრემიერ-მინისტრს და მასთან ერთად ახდენდა მთავრობის ფორმირებას, მეორე მხრივ, მთავრობის მეთაურობისაგან განთავისუფლების მიუხედავად კვლავაც კურირებდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

იცვლებოდა რეჟიმი და პრეზიდენტიც ახალ არსენალს ითვისებდა აღნიშნულ პირობებში – მმართველ ქმედებებზე ოპერატიული გავლენის ზრდის მიზნით. თუ ჩვეულებრივ პირობებში საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე

გამოსცემდა ბრძანებულებებსა და განკარგულებებს, არსებული ოპერატიული ვითარების პირობებში, ახორციელებდა რა საგანგებო ღონისძიებებს, პრეზიდენტი გამოსცემდა კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე მოქმედებდა.

საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციურ რეალიებზე არსებითი გავლენა მოახდინა 2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელებულმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ, რომლის მიზანიც იყო საქართველოს პრეზიდენტი მ. სააკაშვილი, სამომავლოდ, პრემიერ-მინისტრის პოსტზე წარმოედგინა-სახელმწიფოს ფაქტობრივ მეთაურად. ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციის მოქმედი 9 მუხლიდან, სამი (მუხლები 69, 72, 73) შეცვლილი და ერთი ახალი – 73¹ მუხლით, საქართველოს პრეზიდენტის ახლებურად სტრუქტურირებულმა კომპეტენციურმა პაკეტმა არსებითი ცვლილებები განიცადა – „თანამდებობრივი“ ჩამოქვეითებით!

საქართველოს პრეზიდენტი კვლავაც აღიარებულია საქართველოს სახელმწიფო მეთაურად, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტად. საქართველოს პრეზიდენტი, კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში (მუხლი 69), მაგრამ მოეხსნა საერთაშორისო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენლის სტატუსი. ამას გარდა, საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციიდან გამოირიცხა მთელი რიგი არსებითი უფლებამოსილებები. საქართველოს პრეზიდენტი, კონსტიტუციის შესაბამისად აღარ წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, აღარ უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობასა და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტს, პერსონალურად შეეცავალა შემთავსებლობის შემზღუდავი წრედი იმით, რომ უფლება არა აქვს, ენუოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის“ (მუხლი 72), დაემატა სხვა თანამდებობის შეთავსების შეზღუდვებზე – პარტიული თანამდებობაც.

მოცემული თავის შესავალში, 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციაში შემოთავაზებული სახელმწიფო მმართველობის საავტორო მოდელის სისტემის ლიდერად მთავრობის მეთაური იყო კანონდებული. 2010 წელს რეფორმირებული კონსტიტუციით, 1921 წლის კონსტიტუციური მოდელის მსგავსად, მთავრობის მეთაურის ინსტიტუტია პროექცირებული სახელმწიფოს მეთაურად. მ. სააკაშვილის მიერ განხორციელებული მისი ავტობიოგრაფიული დანიშ-

ნულების რეფორმის შედეგად, ერთგვარად იდენტური პროექცია მივიღეთ. იმ სხვაობით, რომ პრეზიდენტის ინსტიტუტის კონსტიტუციიდან ამოკვეთა ვერ გაბედა, მაგრამ კონსტიტუციურად თანაცხოვრების სტატუსი არგუნა და უფლებრივად, ფაქტობრივად, აბსოლუტურად შეზღუდა.

საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული რეფორმაციული კურსი იმის ნიშნულია, რომ სახელმწიფო მმართველობის მოდელთა ნაირსახეობების პროექცირება, ყოველ ჯერზე, ინიციატორი თუ მმართველი პოლიტიკური გუნდის სამომავლო ინტერესების პროგრამირებაზეა ორიენტირებული. ასეთი იყო აუთოქმედებული საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია. ამავე განწყობილებით ხელმძღვანელობდნენ „მოქალაქეთა კავშირის“ ლიდერები, როდესაც ორი წლის განმავლობაში, მსოფლიოს ცნობილი კონსტიტუციონალისტების აქტიური თანამონაწილეობით, კონსტიტუციურ პროექტში შემუშავებული შერეული მმართველობის დემოკრატიული მოდელი, მიღებამდე ორიოდ კვირით ადრე – საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელით ჩაანაცვლეს. მაგრამ მ. სააკაშვილის გაპრეზიდენტებისთანავე, „ნაციონალებმა“ 2004 წელს, სუპერსაპრეზიდენტო მოდელი ამოქმედეს. შემდეგ, იმის გათვალისწინებით, რომ მ. სააკაშვილს, ორჯერადი არჩევნების შემდეგ, აღარ შეეძლო შეენარჩუნებინა საქართველოს პრეზიდენტობა, სამომავლოდ, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის შენარჩუნება, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის რანგში გადაწყვიტა!

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედებული კონსტიტუციის 73-ე მუხლით, საქართველოს „პერსპექტიულ“ კონსტიტუციურ სისტემაში განპირობებული იყო საქართველოს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის, რეფორმაციამდელი მოქმედი მმართველობის მოდელების შეცვლა, სახელმწიფოს მეთაურის ფაქტობრივ რანგში – პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციური ბალანსის ახლებური პაკეტით და პრეზიდენტის ინსტიტუტის საპატიო რანგში თანაარსებობით. საქართველოს კონსტიტუციის ძველი და ახალი 73-ე მუხლების შედარებითი ანალიზი, თვალსაჩინოდ წარმოაჩენს მ. სააკაშვილის მიერ პროექცირებული რეფორმის საკუთარ ავტობიოგრაფიულ მიზანს.

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედებული კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტს, სახელმწიფო მეთაურის რანგში განმტკიცებული მთელი რიგი პრეროგატივები მთავრობასთან მიმართებაში გამოერიცხა. ამ დროს, პრემიერ-მინისტრს გაეზარდა დამოუკიდებლობის სტატუსი შიდაინსტიტუციური საკითხების გადაწყვეტისას. მთავარი კონსტიტუციური ნოვაცია ის არის, რომ პრეზიდენტის თვითინი-

ციატივური აქტივები, მთელ რიგ შემთხვევებში მთავრობასთან წინასწარი შეთანხმებების აუცილებლობით იბლოკება. საქართველოს პრეზიდენტი, „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას“ (მუხლი 73-1-„ა“).

მოცემული მუხლით დაზუსტდა საქართველოს პრეზიდენტის ინდივიდუალური კომპეტენციური პაკეტი. საქართველოს პრეზიდენტი თუ ნიშნავდა პარლამენტისა და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს, ახალ „თვითმომსახურებით“, მასვე ევალება საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების დანიშვნაც, კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით“ (პუნქტი 2).

საქართველოს პრეზიდენტს ჩამოერთვა უფლებამოსილება შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. ახალი კონსტიტუციური დანაწესით, საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს და სხვა მხედართმთავრებს (პუნქტი - 3). პრეზიდენტმა შეინარჩუნა უფლებამოსილება მიმართოს ხალხსა და პარლამენტს. ამასთან, წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე და ახორციელებს კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს (პუნქტები 4,5).

აღნიშნული რეფორმის სულისკვეთებითი გვირგვინია, მოცემული მუხლის პირველი ქვეპუნქტით დადგენილი საქართველოს პრეზიდენტის ახლებურად აღიარებული კომპეტენციის დონე: „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას“ (მუხლი - 73-1 „ა“).

კონსტიტუციის ახალი 73¹ მუხლით, მოცემული რეფორმის ფარგლებში, ცალსახად იქნა დადასტურებული პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის შორის, ურთიერთმიმართების ახლებურად დაბალანსებული ნოვაციური კონტრასიგნაცია. მოცემული მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა და ამავე მუხლში გათვალისწინებული შემთხვევებისა, საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. ამასთან, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში წარმოშობს. ამგვარი აქციის თავისებურებით სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა მთავრობას ეკისრება.

რაც შეეხება საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის წესს, კონსტიტუციის 70-ე მუხლი ორ საკითხს არეგულირებს. პირველი – ეს არის პრეზიდენტის არჩევნების განმსაზღვრელი პრინციპები და წესი; აგრეთვე კრიტერიუმები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეზიდენტობის კანდიდატი და სუბიექტთა წრე, ვისაც კონსტიტუცია აკუთვნებს უფლებას დაასახელონ პრეზიდენტობის კანდიდატი. მეორე – ეს არის საპრეზიდენტო არჩევნების მარეგულირებელი მექანიზმი, რომელიც მოცემულ ნორმათა სისტემის ჩარჩოებში დეტალურად არის რეგლამენტირებული.

აღნიშნული მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოყალიბებულია საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის პრინციპები და ლეგიტიმაციის პირობები. მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს განსაკუთრებულ ადგილს მიუჩენს ქვეყანაში დამკვიდრებულ სახელისუფლებო სისტემაში, ის არის, რომ სახელმწიფოს მეთაური საყოველთაო, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, უშუალოდ ამომრჩეველთა კორპუსის მიერ აირჩევა – ფარული კენჭისყრით, 5 წლის ვადით. ყოველივე აღნიშნული საქართველოს პრეზიდენტის ლეგიტიმურობის მაღალ დონესაც განაპირობებს და სახელისუფლებო სისტემის ინსტიტუტებს შორის მის განსაკუთრებულ ადგილსაც წარმოაჩენს. აქ ყველაფერი ცხადაა, კომენტარებს მხოლოდ პირველი პუნქტის ბოლო ნორმა საჭიროებს. „ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.“ მით უფრო, რომ კონსტიტუციის მოცემული პუნქტის შინაარსი სრულად არის გადანერილი საქართველოს საარჩევნო კოდექსში და არც აქ ზუსტდება მოცემული ნორმა საქართველოს პრეზიდენტის გადარჩევებთან დაკავშირებით.

საქართველოს კონსტიტუციამ, საზღვარგარეთის ქვეყნების საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში დამკვიდრებულ და წლებით გამოცდილ პრაქტიკას რატომღაც გვერდი აუარა. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუციური ნორმა „შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორ-

ჯერ“, ცალსახად მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტად ერთი და იგივე პირი ზედიზედ არ შეიძლება არჩეულ იქნეს მესამედ და არა საერთოდ მხოლოდ ორჯერ. აღნიშნული ნორმის ძალით, ორჯერ ზედიზედ არჩევისა და ორი უფლებამოსილების ვადით მოღვაწეობის დასრულების შემდეგ, ყოფილ პრეზიდენტს, გარკვეული ვადის გასვლის პირობებში, როგორც მოცემული ნორმა იკითხება, კვლავ შეუძლია დაიკავოს იგივე პოსტი ისევ „ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ“. ასეთი ნორმა არც იმას გამორიცხავს, რომ პრეზიდენტი, უფლებამოსილებათა გამოტოვებით არჩეულ იქნეს რამდენჯერმე, ეს კი შეიძლება მოხდეს ერთი უფლებამოსილების ხუთწლიანი ვადის გასვლის შემდეგ, ან სულაც უფრო ადრე, თუ ამ შუალედში საჭირო შეიქმნება ვადამდელი რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარება. ამიტომ, უფრო სწორი იქნება ფორმულა – მხოლოდ ორჯერ ზედიზედ. თუმცა, ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში „ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ“ ერთი პირის პრეზიდენტად არჩევას ნიშნავს და ამ წესით მესამედ არჩევის პრცედენტი არ არსებობს.

კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მეორე პუნქტით განსაზღვრულია ის კრიტერიუმები, რომელსაც პრეზიდენტობის კანდიდატი უნდა აკმაყოფილებდეს. პირველ რიგში, ეს ასაკობრივი ცენზია და 35 წლიდან იწყება. საქართველოს პრეზიდენტად ასარჩევი კანდიდატი საქართველოს მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ მთელ რიგ მოთხოვნებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს. კონსტიტუციის თანახმად, იმთავითვე იყო დადგენილი, რომ საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე, დაბადებით საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც საქართველოში 15 წელი მაინც უცხოვრია და არჩევნების დანიშვნის დღეს ცხოვრობს საქართველოში. 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმის შედეგად, პრეზიდენტობის კანდიდატის შერჩევის მთელი რიგი პარამეტრები, ყოველგვარი არგუმენტების გარეშე ჩამოქვეითდა: „რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში“ (პუნქტი 2). ყოველივე ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადრინდელი ნორმის საპირისპიროდ, ამჯერად საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს საქართველოს არანატურალიზებული მოქალაქე.

70-ე მუხლის მესამე პუნქტი ადგენს იმ სუბიექტებს, რომლებსაც საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ. მთელ ამ პროცესთან დაკავშირებით განსაზღვრულია კანდიდატის წარდგენისა და დადასტურების მოთხოვნის შესაბამისი ნორმა. კონსტიტუციის თანახმად პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს მხოლოდ ორ კოლექტიურ სუბიექტს – მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას და საინიციატივო ჯგუფს. კანდიდატის წარდგენა, ამომრჩეველთა ხელმოწერებით

უნდა იყოს დადასტურებული. როგორც „ნაციონალებმა“ დაადგინეს, ამომრჩევლების ხელმონერების რაოდენობა, რატომღაც, არ შეიძლება იყოს ამომრჩეველთა რაოდენობის 1%-ზე მეტი?!

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის წესს, არეგულირებს საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის მხარდამჭერთა სიების წარდგენისა და პრეზიდენტობის კანდიდატთა რეგისტრაციის საკითხებს.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსმა, პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელების უფლებამოსილებით აღჭურვილ სუბიექტთან დაკავშირებით ორი საკითხი დააზუსტა: პირველ რიგში, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის შემადგენლობა 5 კაცით განსაზღვრა (მუხლი 97) და ისიც დაადგინა, რომ საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში რეგისტრირებულ პარტიას (მუხლი 98-1). ამასთან, საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ადგენს საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატებისა და მათი წარმომადგენლების საქმიანობის გარანტიებს (მუხლი 103), რომლებიც რამდენიმე მნიშვნელოვან დამცავ მექანიზმს მოიცავს.

კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტის უფლებამოსილება ამოქმედდება არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს, მისი საჯარო ინაუგურაციით, სადაც ქვეყნის პრეზიდენტის წარმომთქვამს საპროგრამო სიტყვას და დებს ფიცს (მუხლი 71-2). საპროგრამო სიტყვაში პრეზიდენტი აყალიბებს თავის პირად მოსაზრებებს ქვეყნის სამინაო და საგარეო პოლიტიკური კურსის თაობაზე. მოსახლეობის წინაშე დებს ფიცს, რომ დაიცავს საქართველოს კონსტიტუციას, ქვეყნის დამოუკიდებლობას, ერთიანობასა და განუყოფლობას, იზრუნებს ქვეყნის მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის, ხალხისა და მამულის აღორძინებისა და ძლევამოსილებისათვის.

საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს სამენარმო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის. 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმით, საქართველოს პრეზიდენტს პარტიული თანამდებობის შეთავსებაც აეკრძალა!

საქართველოს პრეზიდენტი ხელმეუფალია – ადგენს კონსტიტუცია (მუხლი 75) და ცალკე ნორმის სახით აკანონებს, რომ თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა. აქვე გამოყოფილია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხი, სამი განსაკუთრებული დანაშაულის თაობაზე, როგორებიცაა, კონსტიტუციის დარღვევა, სახელმწიფოს ღალატი და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაული. იმის გათვალისწინებით, რომ საპრეზიდენტო იმპიჩმენტის

აღძვრის ინიციატორობა, ისევე როგორც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება პარლამენტის პრეროგატივაა, იმპიჩმენტის პროცედურული თავისებურებები პარლამენტის თავშია განხილული.

აქვე უთუოდ აღსანიშნავია, 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმის ფარგლებში მიღებული მოცემული მუხლის მეორე პუნქტი. მისი ძალით, „პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის, ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში პარლამენტი შეუძლია კონსტიტუციის 63-ე მუხლით და კანონით დადგენილი წესით თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი“. აღნიშნული რეფორმით მინიშნებული ნორმის საფუძველზე დადგენილია პარლამენტის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება და მოტივაცია.

ბუნებრივია, აღნიშნულ და ზოგიერთ სხვა შემთხვევაში დგება ვადამდელი, რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარების აუცილებლობა. ამასთან დაკავშირებით კონსტიტუცია ადგენს, რომ პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის დროიდან 45 დღის განმავლობაში და მის ჩატარებას უზრუნველყოფს პარლამენტი (მუხლი 76-3). ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ნეგატიურ პრაქტიკად დამკვიდრდა პრეზიდენტების მიერ თანამდებობის ვადამდელი დატოვება. პრეზიდენტი ზ. გამსახურდია, ქვეყანაში 1991 წლის ბოლოს მომხდარი სახელმწიფო გადატრიალების გამო იძულებული იყო დაეტოვებინა საქართველო და ტრაგიკულად დაასრულა კარიერა. ორი შემდგომი პრეზიდენტის კარიერაში ამოქმედდა გადადგომის მექანიზმი. საარჩევნო კოდექსი ცნობს პრეზიდენტის განცხადებას გადადგომის თაობაზე, რის შემდეგ ავტომატურად ამოქმედდება კონსტიტუციით დადგენილი წინასაარჩევნო კომპანიის 45-დღიანი რეჟიმი. ეს წესი სრულად იყო დაცული ე. შევარდნაძის შემთხვევაში 2003 წლის ნოემბერში. მ. სააკაშვილმა 2007 წლის ნოემბრის მოვლენების გავლენით გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა და რიგგარეშე არჩევნების თარიღი. განცხადება გადადგომის შესახებ კი მოგვიანებით გააკეთა. ასე რომ, ე. შევარდნაძემ ასე დაასრულა თავისი კარიერა, მ. სააკაშვილმა, პრეზიდენტობის უფლებამოსილების პირველი ეტაპი, ხოლო მეორე ეტაპი სრულად „ამოწურა“.

ვადამდელი გადადგომის შემთხვევაში, კონსტიტუცია განსაზღვრავს პრეზიდენტის დროებითი მონაცვლეობის საკითხს. კონსტიტუცია პრეზიდენტის მონაცვლეს, იქნება იგი პარლამენტის თავმჯდომარე, თუ პრემიერ-მინისტრი, ზღუდავს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ და „უ“ ქვეპუნქტებითა და 74-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ უფლებებს.

§ 3 საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან მოხშირებულმა მმართველობის მოდელურმა ცვლილებებმა, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის ცვლილებები განაპირობა. როგორც აღვნიშნეთ, კონსტიტუციურმა პრეისტორიამ თავისი როლი ითამაშა სადღეისოდ არსებულ პირობებზე. განსაკუთრებით, მხედველობაში გვაქვს 1992 წლის პარლამენტი, თავისი ფორმირების წესითა და მიღებული მცირე კონსტიტუციით – კანონით “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ”.

ამჟამად, ჯერ კიდევ ფორმირების გარდამავალ პროცესში მყოფი საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ ბუნებას, 1995 წლის კონსტიტუციისა და 2004-2010 წლების რეფორმების თავისებურებათა თვალთახედვით განვიხილავთ. ქართული კონსტიტუციონალიზმის მთავარ პრობლემად მიგვაჩნია, რომ განვლილი ოცნლეული, ფაქტობრივად, მოდელების მოსინჯვაზე გაეხარჯეთ, სახელმწიფოს მეთაურად ჯერ ყოვლისშემძლე პრეზიდენტის, ხოლო შემდეგ, ამავე რანგში პრემიერ-მინისტრის პრეზენტაციაზე, თანაც ისე, რომ ხელისუფლების განონასწორებულ სისტემაზე საბოლოო არჩევანი ჯერაც არ დაპროექტებულა.

საქართველოში, უფლებრივად განდიდებული სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის ინსტიტუტის შექმნის მიზანშეწონილობა, არგუმენტირებული იყო სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის ისეთი სახელისუფლებო ავტორიტეტის აუცილებლობით, რომელიც ქვეყანაში ხელისუფლების მდგრადობასა და კონსტიტუციურ მართლწესრიგს უზრუნველყოფდა. ეს არგუმენტი იყო ყოველთვის იმ წინადადებებების საფუძველი, როდესაც პრეზიდენტის კომპეტენციური არეალის გაზრდაზე იწყებოდა მსჯელობა. ასე იყო საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობისას, როდესაც ამერიკის შეერთებული შტატების კლასიკური საპრეზიდენტო ინსტიტუტის კომპეტენციის მიღმა, საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები კონსტიტუციურად ახალი პრეროგატივებით აღიჭურვა. შემდეგ იგი კიდევ უფრო განვითარდა ორგანული კანონმდებლობით. ასე მოხდა 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის დროს, რომელმაც შემდეგ ორგანულ კანონმდებლობაში პოვა განვრცობა. რეფორმა განხორციელდა, მაგრამ თავად პროცესი არ დასრულებულა. მას შემდეგ განუწყვეტელი ნაკადის სახით მოჰყვებოდა კონსტიტუციაში ცვლილებები, მთელ ამ სუბბურულ პროცესში დაშვებული ხარვეზების გამოსასწორებლად.

მოქმედი კონსტიტუციის რეფორმამდელ ვარიანტში ბევრი შეუსაბამობები იყო პროექტირებული, კონსტიტუციის მიერ პრეზი-

დენტის უფლებამოსილებების დადგენილ (მუხლი 73) და მთავრობის რეფორმირების პროცესთან (მუხლი 77) დაკავშირებულ ნორმებს შორის.¹ მიზეზი კვლავაც 1995 წელს კონსტიტუციის დაჩქარებული მეთოდით მიღებას უკავშირდებოდა. ამ პროცესში, ორი კვირის ფარგლებში, შეუძლებელი აღმოჩნდა შერეული მმართველობის მოდელის საპრეზიდენტო მმართველობით შეცვლისას, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის აშშ-ის კლასიკური მოდელის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინება. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმით, მთავრობის ინსტიტუტი გამოეყო პრეზიდენტს, როგორც კონსტიტუციურად დამოუკიდებელი სახელისუფლებო შტო. შემდეგ, ზოგიერთი შეუსაბამობა ავტომატურად, თუ ცალკეული ცვლილებით გასწორდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტი აღარ ითავსებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობას, თუმცა, პერიოდულად მაინც თავმჯდომარეობდა მთავრობის სხდომებს, რაც ეპიზოდური ხასიათისა იყო და არ ნიშნავდა მათი ურთიერთობის სისტემურ ორგანიზაციას.

როგორც ჩანს, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნებისათვის განმაპირობებელი აღმოჩნდა მისი საკანონმდებლო აქტივების კომპეტენცია. საპრეზიდენტო სისტემის სახელმწიფოთა მეთაურების სრული საკანონმდებლო კომპეტენციით აღჭურვა ქართული მოდელების თავისებურებაა. 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებით კანონმდებელმა, აღნიშნული საკითხის ერთგვარი გადაწყვეტაც დააპირა, მაგრამ არა სრულად და არც თუ სრულყოფილად. საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივა, იმხანად მოქმედი მოდელის პირობებში, ერთი შეხედვით თითქოს შეიზღუდა კიდეც, საკმაოდ ბუნდოვანი დათქმით: „საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ (მუხლი 67-1). მაგრამ ეს არ არის განსაკუთრებული რეჟიმის მოტივაცია, რომელიც შეიძლება საგანგებო ვითარებებს უკავშირდებოდეს და არც ის ჩანს თუ რა იგულისხმება „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“. ჩვენ პირობებში, ასეთად თავად პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის გამოყენების სურვილი იყო მიჩნეული. ასე რომ, კანონმდებლობა არც ამ შემთხვევაში ემიჯნება პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივას. ასეთი, ე.წ. შეზღუდვის მიუხედავად, პრეზიდენტის საკანონმდებლო კომპეტენცია, მაინც ინარჩუნებდა გარკვეულ აქტივობას.

აღნიშნულის მიუხედავად, მოქმედი კონსტიტუციის ძალით,

¹ ო. მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე, თბ., „უფლება“, 1996, გვ. 131-134.

შემდეგ უკვე შერეული მმართველობის მოდელის პირობებში, საქართველოს პრეზიდენტი ინარჩუნებდა საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის პრეროგატივებს. მაშინ როდესაც საფრანგეთის, რუსეთისა და საპრეზიდენტო სისტემის სხვა ქვეყნების პრეზიდენტები არ ფლობენ მიღებული კანონების ვეტოს უფლებას, მათ შეუძლიათ გამოიყენონ პრომულგირებაზე შემოსული კანონპროექტის ხელმოწერა განხილვისათვის დაბრუნების უფლება, მაგრამ თუ პარლამენტის ქვედა პალატები კვლავ დაადასტურებენ პირვანდელ პოზიციას, პრეზიდენტები მოვალენი არიან გამოაქვეყნონ კანონი. აღნიშნული ქვეყნებიდან, ისიც აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება კონსტიტუციურად მხოლოდ რუსეთის პრეზიდენტს აქვს მიკუთვნებული, მხოლოდ ყოველგვარი რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლების გარეშე.

ასეთ ვითარებაში საქართველოს პრეზიდენტი ფაქტობრივად, საკანონმდებლო პროცესის მთავარ, ერთპიროვნულ რეფორმატორად ჩამოყალიბდა. სწორედ ამის გამო გახდა იგი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო სუბიექტი. მაგრამ კონსტიტუციით დადგენილი ორი სუბიექტიდან საქართველოს პარლამენტს და „არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს“, ამ უფლების გამოყენება აღნიშნულთაგან, უკანასკნელმა სუბიექტმა მხოლოდ ერთხელ სცადა. 2004 წლის ახალი რეფორმით, საკანონმდებლო ინიციატორთა რიგში საქართველოს მთავრობაც ჩაენერა. პრაქტიკულად ეს კიდევ ერთი იმ ნორმათაგანია, რომელმაც სახელმწიფოში ერთპარტიული მმართველობის დამკვიდრებას შეუწყო ხელი. ასეთი ნორმა, ელემენტარულად ზღუდავს ოპოზიციური საპარლამენტო ფრაქციების ინიციატივას, დააფიქსირონ თავისი პოზიტიური წინადადებები. პრინციპში, გაუგებარია თუ როგორი წესითა და ფორმით უნდა გაფორმდეს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის საკონსტიტუციო შესწორების ინიციატივა. შესაძლოა ასეთი ნორმა პროცედურულად საჭირო იყოს ინიციატივის შემდგომი მსვლელობის მხარდასაჭერად. თუნდაც ამ კონტექსტში არ უნდა იზღუდებოდეს საპარლამენტო კომიტეტის საინიციატივო უფლება. მით უმეტეს, რომ ის რაც პარლამენტის წევრთა უმრავლესობის ინიციატივად გვინდა აღვიქვათ, შეიძლება სწორედ კომიტეტის ან ფრაქციის მიერ შემუშავებულ წინადადებებს, თუ სულაც მათ მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტს ემყარებოდეს. მაგრამ, რამდენადაც საპარლამენტო უმრავლესობის ინიციატივა, კონსტიტუციით პროექტირებულ რეალობაში, პრეზიდენტის დასტურის გარეშე ვერც გაცხადდებოდა, ნაკლებად რეალური იყო მისი ამოქმედება. გამოდის, რომ ყველა მოტივით კონსტიტუციური ცვლილებები, პრეზიდენტის შემოქმედებით სფეროდ იყო პროექტირებული, რაც უდავოდ თვალმისაცემი იყო, როცა კონსტიტუციური რეფორმისა თუ ცალკეული შესწორების წყაროს და მიზანს ვაფასებთ.

ამიტომ, რომ პარლამენტის საკონსტიტუციო საკანონმდებლო ინიციატივა, მეტწილად საკუთარ კომპეტენციურ ბალანსში ახალი აქტივების დაბანდობაზე იყო ორიენტირებული. მაგალითად, 2004 წლის რეფორმით კონსტიტუციის საქართველოს პრეზიდენტის თავში შეტანილი 17 ცვლილება-დამატებიდან, 9 პრეზიდენტის უფლებამოსილების განერცობაზე დაპროგრამდა. ამასთან, უდავოდ აღსანიშნავია, რომ ხელისუფლების შტოებთან მიმართებაში არა მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივის სფეროში, პრეზიდენტისგან წამოსული აქტივების მაქსიმალიზაცია აბსოლუტურად გამორიცხავდა ადგილებიდან წამოსულ ცენტრისკენულ ინიციატივას. არადა, მისი საყოველთაო საჭიროებიდან გამომდინარე, იგი ხშირად უფრო ობიექტური იქნებოდა, ვიდრე სუბიექტური კაბინეტური გადაწყვეტილება. ამ მხრივ, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, დღემდე ბევრი არაფერი შეცვლილა, სუპერპრეზიდენტის მოდელის სუპერპრემიერმინისტრით ჩანაცვლების შედეგად. ვინაიდან, კონსტიტუციურმა რეფორმამ, 2013 წლიდან ამოქმედებული იდეებით, არ გამორიცხა ნოვაციური მოდელური დეფორმაციების თანაარსებობა. ვერც პრეზიდენტის მოქარბებული უფლებების ფორმალურმა შეკვეცამ დაამყარა წონასწორობა ხელისუფლების შტოებს შორის.

რაც შეეხება ერთმმართველობის მოდელის პერსპექტიულობას, მთავარი ის არის, რომ იგი მთელი რიგი ახალი უფლებამოსილებებით განმტკიცდა. პირველ რიგში, მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართებაში ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის ამოქმედებით და მხარეთა სასარგებლოდ ნდობისა თუ უნდობლობის საკითხის ერთპიროვნული გადაწყვეტის უფლებით.

2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმით, მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი ინსტიტუტის სახით დამკვიდრებით, ფაქტობრივად, სახელმწიფო მმართველობის შერეული მოდელის კონსტრუქციის იმდაგვარი პროექცია მივიღეთ, რომელმაც მანამდე მოქმედი ქართული საპრეზიდენტო მოდელიდან ბევრი რამ ისეთი იმემკვიდრა, რაც საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვისაც მიუღებელი იყო. მაგრამ მოქმედი შერეული მმართველობის მოდელის პრობლემა მხოლოდ აღნიშნულს არ უკავშირდება. ამჯერადაც თავი და თავი არასწორ არჩევანთან არის დაკავშირებული. ჩვენ სახელმძღვანელო ნიმუშად, შერეული მმართველობის კლასიკური ფრანგული რესპუბლიკის ნაცვლად, რატომღაც მმართველობის რუსული მოდელის ცენტრიდანული სისტემა ვირჩიეთ, სწორედ ამიტომ მივიღეთ ის, რაც სახელმწიფო მმართველობის უმთავრეს ინსტიტუტს – საქართველოს პრეზიდენტს, თავისთავადი სახელისუფლებო სისტემის სახით წარმოადგენდა.

ამდენად, როცა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში პრეზიდენ-

ტის ინსტიტუტის სამართლებრივ ბუნებაზე ვმსჯელობთ, უნდა გავაცნობიეროთ, რომ იგი კარგა ხანია პერსონიფიცირებული ინსტიტუტიდან – სისტემური სახის წარმონაქმნად ჩამოყალიბდა. მხედველობაში არა გვაქვს ქართული კონსტიტუციონალიზმის სხვადასხვა ეტაპზე „გამოცდილი“ თანამდებობრივი შემთავსებლობის ტენდენცია და მისი ვარიანტები: სახელმწიფოს მეთაური +პარლამენტის თავმჯდომარე; სახელმწიფოს მეთაური+აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური; ბოლოს კი სუპერპრეზიდენტი.

კონსტიტუციური იდეოლოგიის მიღმა, საპრეზიდენტო მმართველობის „სრულყოფის“ მიზნით, პრეზიდენტის სისტემური წარმონაქმნის სახით ფორმირება, სახელმწიფოს მეთაურის აქტივით, ქვეყნის რეგიონებში დამკვიდრებულმა პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტმა განაპირობა. ამას მოჰყვა საქართველოში არაფორმალური რეგიონალიზაცია. საქართველოს კუთხეებში პრეზიდენტის რწმუნებულის „საფარქვეშ“ სახელისუფლებო-ძალოვანი ორგანოების სტრუქტურებიც ჩამოყალიბდა. ასე რომ, დასაბამი მიეცა ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციას, ამ ერთეულებში მთავარი, საპრეზიდენტო რწმუნებით განმტკიცებული პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ფიგურით სათავეში.

საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პირობებში, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობასაც ითავსებდა, სახელმწიფოს მეთაური ამ იდეას ქვეყანაში შექმნილი არაორდინალური ვითარებით ამართლებდა. მაგრამ, შერეული მმართველობის მოდელზე გადასვლის შემდეგ, საპრეზიდენტო რწმუნებულის სისტემამ ფუნქცია დაკარგა, თუმცა, ადგილი მაინც შეინარჩუნა. ამ საკითხის ასეთ მარტივი გადანყვეტა იმიტომ გახდა შესაძლებელი, რომ სახელმწიფო მმართველობის მოდელის შეცვლას, ხელისუფლების შტოთა შორის წონასწორობის დაცვის მიზნით ადექვატური დაბალანსება არ მოჰყოლია. საქართველოს პრეზიდენტი, მას შემდეგაც, არა მხოლოდ ხელმძღვანელობდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, არამედ აქტიურად იჭრებოდა მის საქმიანობაში. პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტის ახალ კატეგორიაში განწესება, ანუ სახელმწიფოს რწმუნებულ-გუბერნატორად მისი კომპეტენციების ფორმირება, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის ხელისუფლების დაუალიზმის, ორგვაროვნების პრინციპზეა გათვლილი. ყოველივე კი იმის დასტურია, რომ საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური ზეალქურვის პროცესი გრძელდებოდა. მოცემული მოსაზრების კიდევ ერთი გამოვლინება სწორედ სახელმწიფოს რწმუნებულ-გუბერნატორის ინსტიტუტია, რომელიც კომპეტენციურად პრეზიდენტზე რჩებოდა მიბმული და რომელსაც ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზედამხედველობა დაეკისრა.

საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნების, მისი ფორმირების დინამიკაში განხილვით, თვალსაჩინოდ წარმოდგება ქართული კონსტიტუციონალიზმის ყველაზე სერიოზული პრობლემა. ქვეყნის კონსტიტუციური მოდელის დადგენისას ყველაზე საშიში შედეგის მომტანი მისი პერსონიფიცირებაა. კონსტიტუციის პიროვნული იდენტიფიკაცია არ შეიძლება კონსტიტუციონალიზმის კონცეპტუალური პრინციპების დეფორმაციას არ ინვევდეს. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია ვერც ერთ შემთხვევაში ვერ გაეცა ამას. 1995 წელს მიღებული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუცია პიროვნებაზე იყო მორგებული, „პრეზიდენტის“ რესპუბლიკა მივიღეთ და შედეგად ამან განაპირობა. კიდევ უფრო რთული აღმოჩნდა შერეული მმართველობის ფორმის პირობებში ერთი პოლიტიკური ძალის ლიდერებს შორის ხელისუფლების დაბალანსებული დანაწილების მცდელობა.

ერთი მთავარი მიზეზი იმაში გამოიხატა, რომ მიღებული შესწორებების ძირითადი მიზანი, „ვარდების რევოლუციაში“ გამარჯვებული ლიდერების ინტერესთა დაკმაყოფილება იყო. სახელმწიფო მმართველობის პრობლემის საკადრო ინდივიდუალიზაციამ ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები გადაფარა, თუ როგორ იქნებოდა მოაზრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა და კომპეტენცია, როგორ ჩაენერებოდა მთავრობა კონსტიტუციის სახელისუფლებო სქემაში და უფლებამოსილებათა დაბალანსების მეშვეობით რამდენად იქნებოდა უზრუნველყოფილი მმართველობის სისტემის ერთიანობა და მდგრადობა. შედეგად, მოცემულ ეტაპზე, მოქმედ კონსტიტუციას შემკვიდრეობით დაჰყვა 1995 წლის კონსტიტუციისა და 2001 წლის კონსტიტუციური ცვლილებადამატებების პროექტის პათოლოგია, ვინაიდან ისინიც ხელისუფლების პერსონიფიკაციაზე იყო გათვლილი.

ახალ ქართულ მმართველობით მოდელში, ხელისუფლებათა შტოების კონკრეტულ პირებზე მორგებაში, შესაბამის ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა მკვეთრად გამოხატული დისბალანსი განაპირობა. ამ ფონზე, საქართველოს კონსტიტუციით დანერგული მართვის შერეული მოდელის პირობებში, სახელმწიფოს მეთაურმა ხელისუფლების სხვა შტოებზე რეალური ზეგავლენის არეალი კიდევ უფრო გააფართოვა და უფლებრივად, წინამორბედზე გაცილებით ფართოდ აღჭურვილი სუპერპრეზიდენტი მივიღეთ.

2004 წელს რეფორმირებულმა საკონსტიტუციო მოდელმა, „ნაციონალების“ ეტაპობრივი მიზნის „სრულყოფილი განხორციელება“ უზრუნველყო. მაგრამ პრობლემა იმან წარმოშვა, რომ 2013 წელს მ. სააკაშვილს ეწერებოდა პრეზიდენტობის უფლებამოსილების მეორე ვადაც. ამ პრობლემის მოგვარებაზე, 2008 წელს პარლამენტში „დაპროგრამებული“ მეთოდოლოგიით არჩეულმა „ნა-

ციონალკანონმდებელთა“ ე.წ. უმრავლესობამ, იმთავითვე იწყო ზრუნვა მომავალზე. 2010 წლის 15 ოქტომბერს, საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული რეფორმის შედეგად, სახელმწიფო ხელისუფლების მმართველობითი სისტემის პრინციპული დეფორმირების პროეცირებით, მ. სააკაშვილს უნარჩუნდებოდა პერსპექტივა, პრემიერ-მინისტრის რანგში განეგრძო სახელმწიფოს მეთაურობა. მან საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფოს სამეთაურო აქცენტები, ფაქტობრივად, „მეოცნებე“ პრემიერ-მინისტრს უწილდა.

1995 წელს მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციაში, 2004 წელს რეფორმირებული ვარიანტის მიმართ იმთავითვე გვექონდა დათქმული, რომ კონსტიტუციის პიროვნული იდენტიფიკაცია, არ შეიძლება კონსტიტუციონალიზმის კონცეპტუალური პრინციპების დეფორმაციას არ განაპირობებდეს. ამ მხრივ, კიდევ უფრო აქტუალური გახდა 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით, 2013 წლიდან ამოქმედებული სახელმწიფო მმართველობის მოქმედი სისტემის რეფორმაციული ბუნება. ამჯერად, პრემიერ-მინისტრის დონეზე დაპროექტებული მოდელით მ. სააკაშვილმა ვერ ისარგებლა. „მეოცნებები“ კი რატომღაც პასიურობენ, რათა სახელმწიფო მმართველობის ერთპარტიულ ინტერესებზე მორგებული მოდელი, ხელისუფლების შტოთა წონასწორობის შემზღუდავ პრაქტიკაზე დაპროექტებული იდეებისაგან განწმინდონ.

2010 წელს განხორციელებული რეფორმის კონცეპტუალურად და სამართლებრივად არამართლზომიერი იდეები, გათვლილი იყო „ნაციონალების“ სამომავლო პერსპექტივის განმტკიცებაზე, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებით, მაგრამ აღნიშნული რეფორმის შემდეგ, ნათელი გახდა მათი ეჭვი პროეცირებული მოდელის მომავალი არჩევნების შედეგებით განმტკიცებაზე. ამიტომ, ეპიზოდური აქტივობით ეცადნენ, როგორღაც განემტკიცებინათ სამომავლო აქტივიზაცია. მათი მიზნების რეალიზაციის სრული მოჩვენებითობა, უკვე 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგებმა დაადასტურა.

ეს უკვე „ტრადიციული ქართული გამოცდილებაა“, როცა სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური მოდელირება, ინიციატორი პოლიტიკური გუნდის ლიდერის ინტერესქვემდებარე რეფორმაციულ სისტემანარმომქმნელ პრინციპებს ექვემდებარება. ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორია, ტრადიციულად, ასეთი მიდგომის ნიმუშია 1921 წლიდან დანყებული და შემდეგი ოცწლიანი გამოცდილებით:

– 1992-1994 წლებში, საკონსტიტუციო კომისიის დაპროექტებული შერეული მმართველობის მოდელი – პარლამენტმა ორ კვირაში, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელით შეცვალა;

– საქართველოს პრეზიდენტობის ორგანიზაციის უფლებამოსილების ფარგლებში, მ. სააკაშვილმა – საავტორო საკანონმდებლო ინიციატივებით 2004 წელს სუპერპრეზიდენტის რანგში, ხოლო 2010 წელს განხორციელებული საავტორო მოდელის სახით – პრემიერ-მინისტრის სახელმწიფოს მეთაურის რანგში წარმოსახვით, პირველკაცობაზე პროექტირებული თანამდებობები მოიზმანა!

– მ. სააკაშვილის საავტორო იდეებით პროექტირებული მოდელით ზურგგანმტკიცებული „ქართული ოცნება“, არც თუ წარმატებით მოღვაწეობს და არც რეფორმირება უცდია!?

ასე რომ, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ოცნლიანი გამოცდილება იმის დასტურია, რომ ყოველი მორიგი კონსტიტუციური რეფორმა მორიგი მმართველი პარტიის სასარგებლოდ კი არ უნდა წარიმართოს, არამედ ქართული სახელმწიფოს სამართლებრივად გადემოკრატებული მომავლის სასარგებლოდ! არადა ასეთი მარტივი შეფასება, დღემდე ძალიან ძვირად გვიჯდება!!!

თავი მეექვსე – საქართველოს მთავრობა

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ოცნლიანი მოქმედების პრეისტორია, სახელმწიფო მმართველობის საავტორო მოდელების ნაირსახეობათა მონაცვლეობით გამოირჩევა. მთავარი ნიშანთვითება კი ის არის, რომ დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი „უნიკალურია“, რამდენადაც ყოველი რეფორმაციული ინიციატივა, მასში ნაცადი ავტორიტარული პროექციული მოდელების ნაირსახეობებით გამოირჩევა. მოცემული სამართლებრივი ქრონიკული სენის საერთო მახასიათებელი ის არის, რომ ნებისმიერი „რეფორმაციული იდეის“ პროექტირების ყოველი მცდელობა, მმართველი პარტიისა და ავტორთა ჯგუფის ლიდერის პოლიტიკურ მომავალზეა ორიენტირებული. სწორად ამიტომ, არანაირად არ მოხერხდა სამართლებრივად დემოკრატიული ქართული სახელმწიფოს ფორმირება. ასეთი შეფასების საფუძველი, ქართული სახელმწიფოს კონსტიტუციონალიზმის „სრულყოფის“ ეტაპობრივ კალენდარში, სახელმწიფოს მეთაურთა ნების კარნახით, მათსავე პოლიტიკურ ავტობიოგრაფიაზე პროექტირებულ კონსტიტუციურ მოდელებში იკითხება.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის თვითშემოქმედებითი ოცნლიანი კურსი იმით გამოირჩევა, რომ მისი ინიციატორი პოლიტიკური გუნდის ნების კარნახით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტი – მთავრობა, ყოველ ჯერზე იცვლის სტანდარტს: ხელისუფლების შტოთა ბალანსში, ე.წ. დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსით, თუ პრეზიდენტის კომპეტენციურ ბალანსში თანაარსებობით. ასეთი შეფასების საფუძველი, ქართულ კონსტიტუციონალიზმის ისტორიოგრაფიაში აუმოქმედებელი თუ ამოქმედებული იდეებია, რომლებიც ქართული სახელმწიფოს მეთაურად მოვლენილი პოლიტიკოსების ინიციატივით პროექტირებული თუ დეფორმირებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ავტობიოგრაფიული ამბიციების სიმრავლეა:

1. ასეთი პირველი ნიმუში იყო საქართველოს 1921 წლის აუმოქმედებელი ქართული კონსტიტუცია, რომელიც ე.წ. დემოკრატიული რესპუბლიკის „აღიარებით“ გამოირჩეოდა. მაგრამ ეს იყო ქართული კონსტიტუციონალიზმის პირველი პრინციპული სამართლებრივი ცდომილება, როდესაც უარყოფილი იქნა სახელმწიფოს მეთაურობა პრეზიდენტის ინსტიტუტის დონეზე და ქართული ნოვაციით, სახელმწიფოს მეთაურობას მთავრობის თავმჯდომარე პრემიერ-მინისტრი ითავსებდა.

2. ვიდრე, ახალარჩეული საქართველოს პარლამენტი საკონსტიტუციო კომისიას შექმნიდა, რომელიც მის შემუშავებას დაინ-

ყებდა, საქართველოს პარლამენტმა 1992 წლის 6 ნოემბერს მიიღო კანონი „სახელმწიფოს ხელისუფლების შესახებ“. დამოუკიდებელი დემოკრატიული სახელმწიფოს პროექტირების პირველმა საკანონმდებლო აქტმა, კონსტიტუციური იდეის დონეზე, საფუძველი ჩაუყარა სახელმწიფო მმართველობის მოდელს. შედეგად, საქართველო ახლადშობილ რესპუბლიკაში, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება დაეკისრა საქართველოს პარლამენტს. უმაღლეს საპასუხისმგებლო ფუნქციებს – აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას დუეტში ახორციელებდნენ საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური და საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი (მუხლი 3-1). მთავარი კი ის გახლდათ, რომ მოცემულ ფორმულაში, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში უკვე მეორედ, ქართული საავტორო მოდელი დაკანონდა, იმის თაობაზე, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე, იმავდროულად სახელმწიფოს მეთაურობასაც ითავსებდა (მუხლი 23).

3. 1993 წლის 25 მარტს შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია. ქართული იურიდიული ელიტის მიერ, მსოფლიოს ცნობილ კონსტიტუციონალისტთა აქტიური მონაწილეობით, ორ წელზე მეტი დასჭირდა შერეული მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პროექტირებას. პარლამენტის წევრთა შორის შეუთანხმებლობა გახდა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი მოდელის შეცვლის საფუძველი. საპარლამენტო სხდომაზე და მის გარეთ მთელი რიგი უსამართლო აქციების შედეგად, პარლამენტმა, თითქოსდა, ამერიკული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის „მაგვარი“ კონსტიტუციური მოდელი მიიღო, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლების თანაარსებობა განხორციელდა. მთლიანობაში კი დაკანონებულ ქართულ მოდელში, თავად ამერიკელი კონსტიტუციონალისტები მეტ სხვაობას აფიქსირებდნენ, ვიდრე მსგავსებას.

4. მ. სააკაშვილის საქართველოს პრეზიდენტად არჩევის შემდეგ, მისი პირადი კონსტიტუციური ინტერესების მხარდაჭერა, პარლამენტის ძველმა შემადგენლობამაც იკისრა. მათ მიერ, 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ცალსახა მხარდაჭერა, სახელმწიფო ინტერესებთან მიმართებაში, ინდივიდუალური და კოლექტიური პოლიტიკური ეგოიზმის გამოვლინება იყო. და რაც მთავარია, კარგახანს „იზიმა“ „ნაციონალურის“ სასარგებლოდ!!!

ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიის პრინციპული კონცეპტუალური შენიშვნები, უკვე ტრადიციულად არ იქნა გათვალისწინებული. ის კი არა, კონსტიტუციური ცვლილებების მიმართ, მათ მიერ

¹ ოთარ მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, 4-2, საკონსტიტუციო პროცესის ქართული თავისებურებები, „უნივერსალი“, თბილისი, 2009, გვ. 167-182.

შემოთავაზებული არსებითი ცვლილებების პროექტი, საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის არც გამოქვეყნებულა. კონსტიტუციაში რეფორმირებული ცვლილებების შედეგად, მასში მომრავლებული სერიოზული სამართლებრივი და პრინციპული ხარვეზები, მ. სააკაშვილის მიერ სახელმწიფოს ერთმმართველობაზე იყო პროეცირებული და სუპერსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი დამკვიდრდა საქართველოში.

5. 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმაც, უკვე მერამდენედ, კვლავაც მ. სააკაშვილის პირადი პოლიტიკური ავტორიოგრაფიული ინტერესების დაკმაყოფილებას ემსახურებოდა. მის მიერ, საპრეზიდენტო უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის მეორე დღიდანვე, პერსონიფიცირებულმა ეგოისტურმა იდეამ, სახელმწიფო მმართველობის მოდელური სისტემა სამართლებრივად დაამახინჯა და სახელმწიფოს მეთაურად, კონსტიტუციურად, პრემიერ-მინისტრი აღიარა. მაგრამ, მ. სააკაშვილის ავტორიოგრაფიულმა ინიციატივამ, არც ავტორის სასარგებლოდ იმოქმედა, და რაც მთავარია, საქართველოში სადღეისოდ მოქმედი სახელმწიფო მმართველობის მოდელი არც დემოკრატიულობისა და სამართლებრიობის სასარგებლო მახასიათებლებით გამოირჩევა.

პრობლემას ის არის, რომ მ. სააკაშვილის ნანატრი პერსონიფიცირებულ იდეებზე დაპროგრამებული საქართველოს კონსტიტუცია კვლავაც ქმედითობს. „ქართული ოცნების“ ინიციატივით შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, მაგრამ უკვე სამი წელია საქართველოს ხელისუფლება, დროით „გაცვეთილ რეჟიმში მოღვაწეობს“ და არც უფიქრიათ, ბოლოს და ბოლოს, საქართველოს კონსტიტუციის „მექექსე მოდელმა“ მაინც გაათავისუფლოს საქართველოს მომავალი მმართველი ერთპარტიული გუნდების მეთაურთა მოძალადეობისაგან და დააფუძნოს დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუცია.

ბუნებრივია, განვლილი ოცნლეულის განმავლობაში, 1995 წელს მიღებულ და მრავალგზის რეფორმირებულ საქართველოს კონსტიტუციაში ფორმალური მინიშნების გარდა, არანაირად არ ასახულა 1921 წლის აუმოქმედებელ კონსტიტუციაში პროეცირებული პროგრესული იდეები და ამდენად, უკვალოდ ჩარჩა ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიოგრაფიაში.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ოცნლიანი ისტორიის დამახასიათებელი ოთხი კონსტიტუციური პროექცია იმის დასტურია, რომ მისი მოდიფიცირება, ყოველ ჯერზე, მმართველი გუნდის ლიდერის ეტაპობრივი კერძო ინტერესებისა და მიზნების რეალიზაციას ემსახურებოდა. ამ თვალსაზრისით, მხოლოდ პირველ მცდელობას, „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ მიღებულ კანონს შეიძლება გააჩნდეს გარკვეული გამართლება, რასაც ვერ

ვიტყვიტ დანარჩენ მცდელობებზე. ვინაიდან 1995 წელს მიღებული საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია და 2004 და 2010 წლებში განხორციელებული რეფორმები, მმართველი პარტიების ინტერესქვემდებარეობით, მ. სააკაშვილის ავტობიოგრაფიულ ინტერესებზე იყო გადაჯერებული. ცხადია, სწორედ კანონმდებელთა ყურმოჭრილი მსახურებითი ინიციატივით, საქართველოს ის ქრონიკული ბაცილა დაეპატრონა, რაც სახელმწიფო მმართველობის არა მხოლოდ ერთპარტიულ მემკვიდრეობაზე, არამედ ერთპიროვნულ ამბიციებზე იყო პროეცირებული!!!

მთლიანობაში, მოცემული კურსის ნეგატიურმა ორიენტაციამ, ანუ საქართველოს კონსტიტუციის ფორმირების პერსონიფიცირებული ინტერესების აქტივობის ეტაპებმა, არც ინიციატორებს, არც აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემურ ორგანიზაციას და არც მთლიანად საქართველოს სახელმწიფოს სისტემას გაუმართლა. მოცემულ თავში, აღნიშნული არგუმენტაციის კონტექსტში, საქართველოს მთავრობისადმი კანონმდებელთა მიერ, ოცი წლის განმავლობაში განხორციელებული „სეზონური“ მიდგომის საავტორო კურსია გაანალიზებული.

§1. მთავრობის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის კანონდებული კოორდინაცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთი სერიოზული პრობლემათაგანია. საქართველოს დამოუკიდებლობის ორი ათწლეულის განმავლობაში, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობისათვის, როგორც სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მოთავე დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, კონსტიტუციურად განსაზღვრული მუდმივი კომპეტენციური სტატუსის განსაზღვრა გაჭიანურდა!? საქართველოს პრეზიდენტის მსგავსად, საქართველოს მთავრობასაც, სწორედ იმის გამო, რომ მთელი ამ ხნის განმავლობაში იგი პრეზიდენტზეა მიბმული, მასავით რთული ავტობიოგრაფია ერგო. სხვადასხვა თაობის ქართველმა კანონმდებლებმა, სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ცვლასთან დაკავშირებით, ხშირად ცვალებს მთავრობის დისპოზიციაც – ხელისუფლების დანაწილების განტოლებაში. მრავალი მცდელობის შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დამოუკიდებლობის სტატუსი კონსტიტუციურად იყო დადგენილი, იგი მაინც პრეზიდენტის პირდაპირ დაქვემდებარებაში რჩებოდა, რაც მთავრობის სამართლებრივი ბუნების წარმოჩენისას ადვილად შესაცნობი გახლდათ.

ქართული კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის სტატუსის რეგლამენტაციის პრობლემა, ყოველ ჯერზე, თავისებურად წყდებოდა. სწორედ ასეთი ინსტიტუტები მოქმედებდა, ვიდრე 1921 წლის კონსტიტუცია იქნებოდა მიღებული და 1992 წლიდან, მცირე კონსტიტუციის ძალით, ვიდრე 1995 წლის კონსტიტუცია სახელმწიფო მმართველობის მოდელს არ შეცვლიდა. იგივე კურსი გაგრძელდა 2004 და 2010 წლებში, მ. სააკაშვილის ინიციატივით, მისივე ავტობიოგრაფიული მიზნით განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმებით.

საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი ავტობიოგრაფიაში რამდენიმე თარიღი უნდა გამოვყოთ, რომელნიც, ერთ შემთხვევაში, ქვეყნის მმართველობის სისტემის ფორმირებისას, მთავრობას დამოუკიდებელ სახელისუფლებო ინსტიტუტად მოიაზრებდა, მეორე შემთხვევაში, მოდელური ვექტორის ცვლასთან დაკავშირებით, იცვლებოდა მთავრობის სტატუსი და მისი ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში.

პირველ რიგში, 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუცია უნდა გამოვყოთ. საპარლამენტო რესპუბლიკის მმართველობის ქართული მოდელის თავისებურებებით, აგრეთვე იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუცია არ ცნობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს. კანონმდებელი ხელისუფლების ოპტიმიზაციას შემდეგ ნორმას აკისრებდა: უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნოდა რესპუბლიკის მთავრობას (მუხლი 66). ქართულ კონსტიტუციონალიზმში წარმოდგენილი, ცხოვრებით გამოუცდელი პირველი მთავრობის ანატომია, მთელი ხელისუფლების სისტემის მოთავე ორგანოს ასახიერებდა. ამდენად, მისი სამართლებრივი ბუნების მხოლოდ რამდენიმე ძირითად მახასიათებელს მივაპყრობთ ყურადღებას.

1921 წლის კონსტიტუცია, მთავრობის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმათა სისტემით, ერთობ ორიგინალური და ხისტი საკანონმდებლო აქტი იყო. მთავრობას ჰყავდა თავმჯდომარე, რომელსაც ორჩევდა პარლამენტი ერთი წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი შეიძლება არჩეულ ყოფილიყო ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ (მუხლი 67). ეს მაშინ, როდესაც თავად პარლამენტის უფლებამოსილება სამწლიანი გახლდათ. ამასთან, ისიც ცალსახად იყო დადგენილი, რომ მთავრობას არ გააჩნდა არავითარი განსაკუთრებული უფლება, იმის გარდა, რაც კონსტიტუციით ჰქონდა მიკუთვნებული (მუხლი 70). მთავრობის დანარჩენ წევრებს – მინისტრებს, მთავრობის თავმჯდომარე მოიწვევდა საარჩევნო უფლებით აღჭურვილ მოქალაქეთაგან (მუხლი 68), რომელსაც შეეძლო შეეთავსებინა მხოლოდ პარლამენტის წევრობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსნობა (მუხლი 69).

მთავრობის თავმჯდომარეს მთელი რიგი ისეთი უფლებამოსი-
ლებები ეკისრა, რომლებიც, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაუ-
რის კომპეტენციას განეკუთვნება: რესპუბლიკის უმაღლესი წარ-
მომადგენლობა, ელჩების დანიშვნა და უცხოეთის ელჩების რწმუ-
ნების მიღება, გადაწყვეტილების მიღება „განსაკუთრებულ გარე-
მოებაში“ (მუხლი 70). კონსტიტუციაში მოცემულია მთავრობის სა-
ერთო უფლება-მოვალეობების სრული ჩამონათვალი (მუხლი 72)
და იქვე დადგენილია, რომ რესპუბლიკის დანარჩენ საქმეთა მარ-
თვა-გამგეობა განაწილებულია მთავრობის წევრთა შორის. ამას-
თან, ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ მთავრობის თავმჯდომარე პა-
სუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის;
ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აას-
რულოს იგი; საჭიროებისას „გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი
ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (მუხლი 73). კონსტიტუციის დარ-
ღვევისათვის მთავრობის თავმჯდომარე და მთავრობის წევრები
პასუხისმგებელნი არიან სასამართლოს წინაშე. მათი პასუხისმგეა-
ში მიცემა შეუძლია მხოლოდ პარლამენტს, „მათი გასამართლება
კი საერთო წესით სწარმოებს.“

1990 წლის შემოდგომაზე, საქართველოს უმაღლესი საბჭოს
არჩევნებში ეროვნული ძალების გამარჯვებას, სამთავრობო ინ-
სტიტუტის თვალსაზრისით ბევრი არაფერი შეუცვლია. საქართვე-
ლოს მთავრობამ, მთელი შემდგომი პერიოდის განმავლობაში, აბ-
სოლუტური სისრულით შეითავსა საბჭოური მინისტრთა საბჭოს
სტრუქტურული ორგანიზაცია, აგრეთვე მისი საქმიანობის ფორ-
მები და მეთოდები. შემდეგ განხორციელდა საქართველოს პარლა-
მენტის 1992 წლის არჩევნები და ამოქმედდა პარლამენტის მიერ
მცირე კონსტიტუციის სახით მიღებული კანონი „სახელმწიფო ხე-
ლისუფლების შესახებ“. შედეგად, საპარლამენტო არჩევნებისათ-
ვის სპეციალურად მომზადებული საარჩევნო დებულებით კოდი-
რებული და მერე მცირე კონსტიტუციით დამკვიდრებული სახელ-
მწიფოს მმართველობის სისტემა ძალაში შევიდა.

მცირე კონსტიტუციამ, ქვეყანაში აღმასრულებელ-განმკარ-
გულებელი საქმიანობის განხორციელება საქართველოს მინის-
ტრთა კაბინეტს დააკისრა და დაადგინა, რომ მინისტრთა კაბინე-
ტის კომპეტენციაში ჩარევა დაუშვებელია, გარდა კანონით გათვა-
ლისწინებული შემთხვევებისა (მუხლი 22). თუმცა, იქვე გაიხსნა ამ
რეგლამენტაციის ფრჩხილები, როცა განისაზღვრა, რომ მინის-
ტრთა კაბინეტი პასუხისმგებელია პარლამენტისა და პარლამე-
ნიტს თავმჯდომარის – სახელმწიფო მეთაურის წინაშე (მუხლი 23).
ასე რომ, მინისტრთა კაბინეტი პირდაპირ დაქვემდებარებაში აღ-
მოჩნდა ქართული სუპრეპრეზიდენტის პირველ ორიგინალურ ჩა-
ნასახთან. ეს ძირეულად ცვლიდა მისთვის დაკანონებული აღმას-

რულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის კომპეტენციას. ვინაიდან ასეთი შანსი მინიმუმებული იყო იმავე კანონის დანაწესით იმის თაობაზე, რომ მინისტრთა კაბინეტი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის ყველა საკითხი, რომელიც არ შედის პარლამენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის – სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციაში (მუხლი 25). არც მეტი, არც ნაკლები!!! ცხადია, მინისტრთა კაბინეტს რალა დარჩებოდა ე.წ. აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობიდან.

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტი, შერეული მმართველობის მოდელის პირობებში, მთავრობას სათანადო ადგილს განუსაზღვრავდა სისტემაში. მაგრამ პარლამენტში მისი განხილვა ჩიხში შევიდა, სწორედ მთავრობის ფორმირების ნესთან შეუთანხმებლობის გამო. შედეგად, პარლამენტმა „ოპერატიულად“ – ორ კვირაში შერეული მოდელის ვექტორი საპრეზიდენტო მმართველობისკენ მოაბრუნა. მოცემული იდეის ოპერატიული გადაწყვეტის შედეგად, ძველი პროექტიდან საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის არაორგანული ნორმები და მექანიზმები კარგა ხანს ჩარჩენილი იყო მოქმედ კონსტიტუციაში. რაც შეეხება თავად სამთავრობო ინსტიტუტის შემოღების პრობლემას, კანონმდებელი მთელი შემდგომი პერიოდის განმავლობაში ეძებდა ამ საკითხის გადაწყვეტას. თავად 1995 წლის კონსტიტუციაში საკითხი კვლავაც კლასიკური საპრეზიდენტო მოდელის არაადეკვატური – მინისტრების სტატუსის და სამინისტროებით „შეკრული“ მთავრობის აღიარებით „გადაწყდა“. მოთავეობა, ანუ შუამავლობა პრეზიდენტსა და ე.წ. მთავრობას შორის, სახელმწიფო მინისტრს დაეკისრა, რომელიც ხელმძღვანელობდა კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებდა მის ცალკეულ დავალებებს (მუხლი 81-3). ბუნებრივია, ხელისუფალნი გრძნობდნენ, რომ ასეთი გადაწყვეტილებით სასურველ შედეგს ვერ მიაღწევდნენ. კონსტიტუციის ამოქმედების შემდგომ წლებშიც არაერთგზის გაკეთებულა პოლიტიკური განცხადება, მთავრობის დამოუკიდებელი ინსტიტუტის გამოყოფის მიზანშეწონილობის შესახებ. იყო აქტივობა, წინადადებები ჯერ თავად პრეზიდენტისაგან, მერე მმართველი პარტიის საპარლამენტო უმრავლესობისგან მოდიოდა, მაგრამ პროცესი წლების მანძილზე გაჭიანურდა.

1998 წლის ზაფხულში, მინისტრთა კაბინეტისა და პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შემოღების თაობაზე მორიგი ტალღა აგორდა. მცდელობა პოლიტიკური განცხადების ნიშნულს ასცდა. საკონსულტაციოდ, საქვეყნოდ ცნობილი კონსტიტუციონალისტი, ვაშინგტონის ამერიკული უნივერსიტეტის იურიდიული კოლეჯის პროფესორი ჰერმან შვარცი საგანგებოდ იქნა მოწვეული. იგი აქტიურად იყო ჩართული, ჯერ კიდევ 1993-1995 წლებში საქართვე-

ლოს კონსტიტუციის მზადების პროცესში. მაგრამ, ამჯერად საკითხი შეეხებოდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირობებში კიდევ ერთი ქართული ნოვაციის ჩანერგვას – პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებით.

ქართულმა მხარემ მრავალმხრივ საგულისხმო კონსულტაციები მივიღეთ კონსტიტუციური სამართლის პირველდანიყებითი კურსის დონეზე. პროფესორი შვარცი ამჯერად მრავალსიტყვაობით არ გამოიჩინოდა, მხოლოდ რამდენიმე „ზოგადსაგანმანათლებლო“ ფრაზით შემოიფარგლა. სჯა-ბაასი დიდხანს არ გაგრძელებულა და მორიგი კონსულტაცია პროფესორ შვარცის მიერ დასმული კითხვით დასრულდა: კი, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი რომ გინდათ, თქვენ ხომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დააფუძნეთ?

მიუხედავად კვალიფიციური კონსულტაციისა, ცხადი ხდებოდა, რომ პრეზიდენტის სამზარეულოში ჩართული სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტს, კომპეტენცია არ ჰყოფნიდა აღმასრულებელი ხელისუფლების სამეთაუროდ. თავად პრეზიდენტს უჭირდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობის შეთავსება, ამიტომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელში დამოუკიდებელი სამთავრობო შტოს გამოყოფის საკითხი არაერთხელ დამდგარა.

პირველი პრაქტიკული ნაბიჯი 2001 წელს გადაიდგა. საქართველოს პრეზიდენტის ე. შვეარდნაძის ინიციატივით პარლამენტში შევიდა კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შემოღებას ითვალისწინებდა. კონსტიტუციური რეფორმის იდეა, უარყოფდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის უმთავრეს ნიშან-თვისებას, როგორადაც პრეზიდენტის კომპეტენციაში სახელმწიფო მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის სტატუსის შეთავსება იგულისხმებოდა. ასეთი ინიციატივა, პრაქტიკულად, საქართველოში შერეული მმართველობის მოდელის დამკვიდრებას ითვალისწინებდა. მოცემული იდეა მოდელის კონცეპტუალური თავისებურებების ფარგლებში, ხელისუფლების შტოების ურთიერთმიმართების შესაბამის განონანსწორებას ითხოვდა, რაც პროექტით არ იყო გათვალისწინებული. ასეთი მიდგომა გარკვეულ რისკთან იყო დაკავშირებული: ახალი მოდელის პირობებში სუპერპრეზიდენტისათვის ძველი მოდელიდან გადმოყოლილი და ახალი არაორგანული უფლებამოსილებებით აღჭურვის გამო. მოცემულმა პროექტმა ცნობილი კონსტიტუციონალისტების ნეგატიური რეაქცია გამოიწვია და პარლამენტში ცვლილებების პროექტი აღარ განხილულა.

მაგრამ ეს არ იყო აღნიშნულ იდეაზე საბოლოო უარი. მისი გადანიყება 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად განხორციელდა. ხელისუფლებაში მოსული ნაციონალ-დემოკრატების პოლიტიკური კოალიციის სათავეში მყოფ ლიდერთა სამეულისათვის

უმაღლესი დონის სამი თანამდებობა გახდა საჭირო. თავად რეფორმის ბუნებაც იმის მაჩვენებელია, რომ მოქმედი მოდელის პირობებში, ეს იყო პოლიტიკური და არა მიზანშეწონილი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გადანაცვტილება. მთავარი იყო, რომ სწორედ სამეულის პირადი „რეგულაციური“ რენომე დაედო საფუძვლად სახელისუფლებო ორგანოების რანგირებას. ე. შვეარდნაძისეული კონსტიტუციური პროექტის მოდერნიზებულმა ვარიანტმა, ხელისუფლების შტოთა შორის კიდევ უფრო დაარღვია წონასწორობა. თუ ადრე არსებული დისბალანსის ძირითადი ფაქტორი მხოლოდ პრეზიდენტის ინსტიტუტი იყო, ამჯერად მთავრობა, იგივე კომპეტენციური პრეროგატივებით ჩაენერა პარლამენტთან მიმართებაში.

§2. მთავრობის ფორმირების წესი და სტრუქტურა

2004 წლის 6 თებერვალს ინიცირებული საკონსტიტუციო რეფორმის ძირითადი მიზანი იყო, სახელმწიფო მმართველობის შერეული მოდელის დამკვიდრება და საქართველოს მთავრობის ფორმირება. შედეგად, კონსტიტუციაში გაჩნდა თავი მეოთხე – პრიმ – „საქართველოს მთავრობა“, რომელიც ექვსი მუხლისაგან შედგებოდა. შემდეგ სამი ახალი მუხლიც დაემატა. მაგრამ 2010 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ, მთავრობას ახალი კომპეტენციური პაკეტი განუსაზღვრა. შედეგად, ოთხი პირვანდელი მუხლი (78, 79, 80, 81) ხელისუფლების მოდელის რეფორმასთან დაკავშირებით, არსებით ცვლილებებს დაექვემდებარა. ამასთან, მოცემულ თავს სამი ახალი (80¹, 81¹ და 81³) მუხლი დაემატა.

კონსტიტუციის თანახმად დადგინდა, რომ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვანდებულია პარლამენტის წინაშე. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრის, ვიცე-პრემიერებისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი (მუხლი 78-2). პრემიერ-მინისტრი მთავრობის ერთ-ერთ წევრს აკისრებს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთი ან რამდენიმე წევრს ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულებას.

მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, მაგრამ მთავრობა და მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე იხსნიან. თუმცა, მთავრობა თავადაც უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადანაცვტილებით. საქართველოს პრეზიდენტი კი უფლება-

მოსილია, მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს განხილვაში, რომელსაც ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით, რომლის პროექტსაც პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა. ახალი კონსტიტუციური რეფორმითაც დადასტურდა, რომ მთავრობის უფლებამოსილება ამოქმედდება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე (პუნქტები – 6, 7, 8).

2007 წლის ბოლოს, საქართველოს პრეზიდენტმა მ. სააკაშვილმა, ვიდრე გადადგომის თაობაზე განცხადებას გააკეთებდა, გადაწყვიტა საპრეზიდენტო არჩევნებში, ნაწილობრივ გაახლებული მთავრობის დამტკიცების შემდეგ ჩართულიყო. ყველაფერი ეს არჩევნებამდე 40 დღით ადრე მოხდა, მთელი პროცედურის რეალიზაცია 3 დღეში „მოხერხდა“. კაცმა რომ თქვას, ესეც დროებითი მთავრობის ერთი ნაირსახეობა გამოვიდა, რომელიც ახალარჩეულმა პრეზიდენტმა ინაუგურაციის შემდეგ, ანუ ახალი მთავრობის დამტკიცების ორი თვის თავზე, პრემიერ-მინისტრთან ერთად, მთავრობაც თავადვე შეცვალა.

მთავრობის ფორმირების თვალსაზრისით, კონსტიტუციამ საქართველოს პრეზიდენტს პირადი ნების სამოქმედო ასპარეზად, ე.წ. სახელმწიფო მინისტრების განუსაზღვრელი რაოდენობა დაუტოვა. კონსტიტუციის 81² მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო მინისტრი ინიშნება კონსტიტუციით დადგენილი წესით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად“. თუმცა, კონსტიტუციაში მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით, ასეთ წესზე მინიშნებაც არ არსებობდა (მუხლი 73-1 „ბ“) და არც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ჩამონათვალში მოიხსენიებოდა. როგორც ჩანს, იმის გათვალისწინებით, რომ „მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს სახელმწიფო მინისტრი“, კონსტიტუციის მთელ ტექსტში სახელმწიფო მინისტრები „მთავრობის სხვა წევრებში“ იგულისხმებოდა (მუხლი 79-5), ვინაიდან, მინისტრების გარდა სხვა წევრები საერთოდ არ მოიხსენიებოდა.

კონსტიტუციონალიზმისთვის, მთავრობის ფორმირების მექანიზმში, ყველაზე რთული პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების მარეგულირებელი ნორმათა სისტემაა. 1995 წელს საპარლამენტო განხილვებისას, ამ პრობლემის გამო შეიცვალა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მოწონებული საქართველოს კონსტიტუციის შერეული მმართველობის მოდელი საპრეზიდენტო რესპუბლიკით. ჩვენი აზრით, კონსტიტუციაში შეტანილი დამატებებიდან გამომდინარე, ამ მიზეზით გახდა მოცემული მექანიზმი პრინციპულად არასრულყოფილი. იგი შეიძლება გამხდარიყო გან-

ხეთქილების ვაშლი პრეზიდენტსა და პარლამენტის შორის (ამ უკანასკნელის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი უსუსურობის მიუხედავად), მთავრობასა და პარლამენტს შორის (იმისდამხედვეთ როლის და რომლის დათხოვნას მოინდომებდა პრეზიდენტი). სახელმწიფოს მეთაური პირად პასუხისმგებლობას, ყველა შემთხვევაში, მხოლოდ დათხოვნა-გადაყენების ღონისძიებების განხორციელების ფორმით ამონურავდა. ცხადია, აღნიშნული მოსაზრება მოცემული მექანიზმის მომავალს უკავშირდებოდა, როდესაც პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი შეიცვლებოდა. მართალია ასეთი მოტივი არ დამდგარა, მაგრამ მოცემული სისტემის ნაკლოვანებებზე ისიც მიუთითებს, რომ ამორალური პოლიტიკური ფონის პირობებში, მ. სააკაშვილი პრეზიდენტობიდან გადადგა, იმ იმედით, რომ კვლავაც მას აირჩევდნენ?!

მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების საკითხის დაყენების მოტივაცია ერთობ უნიკალურია და მთავრობის შემადგენლობის ნაწილობრივ განახლებასთან დაკავშირებით დგება. საკითხი ნდობაგამოცხადებულ სამთავრობო გუნდში შემადგენლობის სანახევრო განახლების შემდეგ, ნდობის საკითხი განმეორებით დგება ლიტვაში (კონსტიტუციის მუხლი 101). ეს საკითხი არახალია ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვისაც, იგი ჩიკაგოში განიხილებოდა. ჩვენი უცხოელი კოლეგები გვირჩევენ დაფიქრებულიყავით, ვინაიდან ამ მექანიზმს შეიძლება მთელი რიგი პრობლემები გამოეწვიოს. როგორც ბევრი სხვა მნიშვნელოვანი შენიშვნა, ესეც მარტივი არგუმენტით – ლიტველთა ერთწლიანი „გამოცდილებით“ გავანეიტრალეთ – საკითხი საპრეზიდენტო მოდელზე გადასვლის გამო მოიხსნა. 2004 წლის რეფორმის კვალობაზე, მოდელიც შეიცვალა და შესაბამისი ცვლილებაც გაჩნდა საქართველოს კონსტიტუციაში. ჩვენმა კანონმდებლებმა არც ის გაითვალისწინეს, რომ ლიტვაში ეს ნორმა მთავრობის სანახევრო განახლების შემთხვევაში იწყებდა მოქმედებას. ჩვენ მოთხოვნა „გავამკაცრეთ“ და მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთ მესამედამდე დავიყვანეთ (მუხლი 81¹). მიზანი თითქოს ის იყო, რომ შენარჩუნებულიყო სამთავრობო ე.წ. გუნდის სტაბილურობა. მოცემული ნორმის დაცვა გახდა თვითმიზანი, პარლამენტს შეეზღუდა საკადრო კონტროლის განხორციელების უფლება და საოცარი სისწრაფით დატრიალდა „კარუსელი“. შედეგად, სამთავრობო გუნდი იმდენად შეიცვალა, რომ მისი ფორმირებიდან 4 წლის თავზე ძველი შემადგენლობიდან მხოლოდ ერთი მინისტრი დარჩა ადგილზე!

მთავრობის ცალკე ინსტიტუტის სახით გამოყოფასთან დაკავშირებით, შეიცვალა მთავრობის ფორმირებასთან პრეზიდენტის მიმართება და კონსტიტუციაშიც, 2008 წლის 10 ოქტომბრის ცვლილებით, შემდეგი ნორმით დადგინდა: პრეზიდენტი „უფლება-

მოსილია საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებული სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები" (მუხლი 73-1 „გ“).

კანონმდებელმა, თანამდებობიდან გათავისუფლების მექანიზმის მეშვეობით, ფაქტობრივად, ძალოვანი მინისტრების პრეზიდენტისადმი უშუალო დაქვემდებარება დაადგინა. შეიძლება ითქვას, რომ მათ, პრეზიდენტის „საკუთარი ინიციატივის“ საფარქვეშ მოქცევით, ხელშეუხებლობის მყარი დამცავი გარანტია მიიღეს მთავრობის მეთაურთან და პარლამენტთან მიმართებაში. ამასთან, თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების დებულებებს საქართველოს პრეზიდენტი ამტკიცებდა და არა მთავრობა, შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი სტატუსი სწორედ სახელმწიფოს მეთაურის განსაკუთრებული ძალამოსილების „სტანდარტია“?!

მოცემული იდეის მთავარი შედეგი ის იყო, მ. სააკაშვილის თვითინიციატივური იდეის ცვლილებამ, მთავრობის ფორმირებისა და პასუხისმგებლობის რეგულირების საქმეში ერთდროულად რამდენიმე წინააღმდეგობა შვა. ამასთან, მოცემული ფორმულა ზღუდავდა თავად პრეზიდენტსაც: მსგავსი მოტივაციით მას არ შეეძლო სხვა მინისტრების განთავისუფლება. გარდა ამისა, იგი გაუგებრობას იწვევდა პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით – თანამდებობიდან მთავრობის წევრების დანიშვნა – განთავისუფლების შესახებ (მუხლი 79-5).

საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანო – მთავრობა წარმოადგენს თავისებურ სტრუქტურას, რომლის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი. სწორედ პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს კოორდინაციასა და კონტროლს მთავრობის წევრების საქმიანობაზე. პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენს მას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშს.

ზემოაღნიშნულის გარდა, საქართველოს კონსტიტუცია (მუხლი 79), ამავედროულად ადგენს პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციური პაკეტის თავისებურებებს:

- პრემიერ-მინისტრი თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტს – ბრძანებას, აგრეთვე ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს მთავრობის შენობაში (პუნქტი 4);

- პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს (პუნქტი 5).

- კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და ნესით თა-

ნამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სხვა თანამდებობის პირებს (პუნქტი 6);

– პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის წევრის გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი კვირის ვადაში ნიშნავს მთავრობის წევრს (პუნქტი 7).

მთავრობის ძირითადი სტრუქტურული ერთეულები სამინისტროებია, რომლებიც იქმნება სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის და სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველსაყოფად. სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე. მინისტრი ამ მიზნით, კანონის, აგრეთვე მთავრობის დადგენილების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემს ბრძანებას.

სამინისტრო ეფუძნება ერთმმართველობის პრინციპს და მასზე დაკისრებული ამოცანების პაკეტის განხორციელების კონტექსტში, ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე. სამინისტროს მმართველობის სფერო განისაზღვრება სამინისტროს დებულებით. იმ შემთხვევაში, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლების გამგებლობაში კანონით გადაცემული საკითხი, არ მიეკუთვნება არც ერთ სამინისტროს ან მიეკუთვნება რამდენიმე სამინისტროს გამგებლობის სფეროს და განსაზღვრული არ არის მასზე გადაწყვეტილების მიმღები სამინისტრო, გადაწყვეტილებას იღებს თავად მთავრობა. სამინისტროთა დებულებებს მინისტრთა წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა.

სამინისტროები და მთავრობა, მათი საქმიანობის თავისებურებებიდან გამომდინარე, აპარატივით თუ სისტემური ქვედანაყოფებით არის სტრუქტურირებული. ეს შეიძლება იყოს სამინისტროს ტერიტორიული ორგანო ან მის გამგებლობაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულება. მთავრობის სტრუქტურაში, პირველ რიგში, ეს არის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის აპარატი – მთავრობის კანცელარია, მის შემადგენლობაში მოქმედი სათათბირო ორგანოებით და სამსახურებრივი ზედამხედველობის ინსტიტუტი, რომლის მიზანია სამინისტროებისა და მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებების საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფა.

§3. მთავრობის კომპეტენცია და სამართლებრივი ბუნება

2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, ახლებურად მოდელირებული საპრეზიდენტო მმართველობის კონსტრუქციაში, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში საავტორო იდეის დონეზე მოაზრებული და ორგანიზებული მთავრობის ინსტიტუტი იქნა შეთვისებული და დაქვემდებარებული. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით ჩამოყალიბებული მთავრობის სამართლებრივი ბუნების ფარგლებში, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის შესახებ“ კანონმა აბსოლუტურად განსაზღვრული სამთავრობო კომპეტენციური არეალი დაადგინა.

აღნიშნული კანონით პროეცირებული მთავრობის კომპეტენციური პაკეტი, მისი საქმიანობის შემდეგ სფეროებს მოიცავს: სახელმწიფო აპარატის ფორმირება და მართვა; კონსტიტუციური დადგენილებებისა და კანონების შესრულება, ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა და საკანონმდებლო პროცესში აქტიური მონაწილეობა; სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროებში მიზნობრივი პროგრამების შემუშავება და მათი რეალიზაცია. მთელი ეს ფრონტი სახელმწიფო მართვის 24 უმნიშვნელოვანეს მიმართულებას მოიცავდა, რომელთაგან მხოლოდ რამდენიმეს აღვნიშნავთ: მთავრობა უფლებამოსილია გააუქმოს მინისტრებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელთა სამართლებრივი აქტები; უზრუნველყოს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობა და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ფორმირება; განახორციელოს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობების რეგულირება; მოახდინოს ბუნებრივი რესურსების დაცვა და რაციონალური გამოყენება; მიიღოს აუცილებელი ზომები ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად და სხვ.

საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო „კეთილგანწყობა“, მთავრობის მთელი რიგი კომპეტენციური პრეროგატივებით აღჭურვაში გამოიხატა: მთავრობამ – პრეზიდენტის მსგავსად, პარლამენტში წარდგენილი მისი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის უფლებით განმტკიცებული საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მოიპოვა; მთავრობამ, 2004 წლის 6 თებერვალს მიღებული ნორმით, საკანონმდებლო პროცესში პრევენციული ექსპერტიზის უფლება შეიძინა, ვინაიდან კანონის ნორმა უწყისდა, „თუ მთავრობა კანონით გათვალისწინებულ ვადაში არ წარმოადგენს შენიშვნებს პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, კანონპროექტი მთავრობის მიერ მოწონებულად ჩაითვლება“ (მუხლი 67).

მოცემული იდეის პოლიტიკური „რევერანსის დროებითი“ სა-

ჭიროება „ნაციონალებმა“, 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმით აღიარეს, თუმცა, თავი „სამომავლოდაც დაიზღვიეს“, ვინაიდან მოცემული ნორმის მოხსნა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ გადაწყვიტეს კონსტიტუციურად!!!

მთავრობისადმი მიკუთვნებულ აღნიშნულ მეორე უფლებას, ორი ჩრდილოვანი მხარე ახლდა. პირველი, თუ ვისი ინიციატივის მიმართ შეიძლება ამოქმედებულიყო მთავრობის ეს საექსპერტო ფუნქცია. თუ საკანონმდებლო ინიციატივით აღჭურვილ სუბიექტთა სიას გადავხედავთ, ორი მათგანი – საქართველოს პრეზიდენტი და თავად მთავრობა ცალსახად გამოირიცხება. სხვა მეტ-ნაკლებად აქტიურ სუბიექტთა შორის პარლამენტის წევრი, საპარლამენტო ფრაქცია და პარლამენტის კომიტეტი მოიხსენიება. ასე რომ, მთავრობისათვის მიკუთვნებული ეს პრევენციული ექსპერტიზის უფლება, ფაქტობრივად, კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი იყო პარლამენტში საკანონმდებლო პროცესზე და კონკრეტულად საკანონმდებლო ინიციატივით აღჭურვილ საპარლამენტო სუბიექტთა საქმიანობაზე ზეგავლენის თვალთახედვით. მეორე ის იყო, რომ მთავრობისათვის მიკუთვნებული ეს აქტივი, მთავრობის მიერ სხვა უფლებასთან მიმართებაში შეიძლება პასიურობის გამომწვევ ფაქტორად ქცეულიყო, მოწონებული კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვის შედეგად სახეშეცვლილი კანონი გამოქვეყნების შემდეგ.

პრემიერ-მინისტრს მიეცა საშუალება საკუთარი ნებით გადაწყვიტოს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, მის წინაშე დასმული მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის საკითხი, არ გაათავისუფლოს იგი და ამის თაობაზე, ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგინოს მოტივირებული გადაწყვეტილება (მუხლი 59-3).

მთავრობის ახალი უფლებებით აღჭურვის ქართული ნოვაციები, ცალსახად ხელისუფლების შტოთა შორის დისბალანსზე იყო ორიენტირებული. ადრე თუ ასეთ ფაქტორად პრეზიდენტის ინსტიტუტი განიხილებოდა, ახლა მის გვერდით და მასთან ერთად მთავრობაც უნდა ვაღიაროთ. მთავრობის ახალი კომპეტენციური აქტივები, პარლამენტის ტრადიციული უფლებამოსილებითი ბერკეტების პასივზეა მიმართული, როცა იგი კარგავს გავლენას მისი საქმიანობის უმთავრეს, არსებით სფეროებზე, როგორებიცაა კანონმდებლობა და მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი. გამოდის, რომ საქართველოს პარლამენტმა თავისი ძირითად სამოქმედო სფეროებში და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების ტრიუმვირატში – მესამე ადგილზე გადაინაცვლა, თუ არა მხოლოდ პრეზიდენტის მონაცვლეობაში პარლამენტის თავმჯდომარისათვის დადგენილი პირველობა.

კონსტიტუციონალიზმში, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება, ზოგადად, სამთავრობო პრეროგატივების

ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, მათ შორის პარლამენტის საქმიანობის ძირითად სფეროებშიც. ცხადია, საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაში მთავრობის შეჭრის მასშტაბები სახელმწიფო მმართველობის მოდელური ბუნებით არის განპირობებული. ყველაზე მნიშვნელოვნად ასეთი ტენდენციები საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი და აღიარებულია კიდევ, რომ საკანონმდებლო სფეროში წამყვანი პოზიცია მთავრობამ დაიკაურა. ამ შემთხვევაში, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებები არ იგულისხმება. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში, საკანონმდებლო პროცესში ბალანსის თვალსაზრისით ისიც ცალსახაა, რომ სახელმწიფოს მეთაურს პრომულგაციის უფლება ეკისრება. მაგრამ, ისიც ნიშანდობლივია, რომ ვეტოს უფლების გამოყენების პირობებში, პრომულგაცია მოვალეობის კატეგორიაში გადადის. რაც შეეხება კონსტიტუციური რეფორმით დამკვიდრებულ ქართული შერეული მმართველობის მოდელს, საქართველოს პრეზიდენტთან ერთად, მთავრობასაც, კანონმდებლობაში საკუთარი ინიციატივების გასაძლიერებლად, მწვანე შუქი აქვს ანთებული. სავარაუდოა, რომ მომავალში მთავრობა უფრო აქტიურად გამოიყენებს ამ აქტივს, ხოლო პარლამენტის როლი კიდევ უფრო რეპრესირებული იქნება. ასეთი მოსაზრება, განსაკუთრებით 2010 წლის რეფორმის ახალი განზომილებებით დადასტურდა, რომელიც მოცემული ქვეთავის ბოლო ნაწილშია განხილული.

დღეს უკვე ფრთოსან ფორმულად იქცა ფილიპ ლოვოს განცხადებაში – „პარლამენტარიზმის მთავარი ორგანო არის პასუხისმგებელი მთავრობა“. მართალია, 2004 წლის რეფორმით შემოსული საქართველოს მთავრობისთვის ეს პირობა თითქოსდა, სავალდებულო ხასიათის მატარებელი არ აღმოჩნდა, მაგრამ 2010 წლის რეფორმით ცალსახად დადასტურდა.

კონსტიტუციონალიზმი, როგორც კონსტიტუციური სამართლის თეორიული საფუძვლები, მრავალ მაგალითზე ადასტურებს, რომ პარლამენტისადმი მთავრობის ანგარიშვალდებულება ყოველთვის არ ნიშნავს პასუხისმგებლობას. მაგრამ პასუხისმგებლობა ანგარიშვალდებულებიდან ამოდის და მის შეფასებას უნდა უკავშირდებოდეს. სწორედ ამიტომ, შერეული და საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში პასუხისმგებლობაზე მინიშნება ანგარიშვალდებულებასაც გულისხმობს. როგორც ნესი, ამ შემთხვევებში კონსტიტუციები არ ზღუდავენ პარლამენტის ინიციატივას, დააყენონ მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი მათი საქმიანობის ნებისმიერ ნეგატიურ გამოვლინებასთან მიმართებაში. თუმცა, კონსტიტუციაში ანგარიშვებისა და პასუხისმგებლობის ფილოსოფია, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობაში ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის პროცედურული

აღწერილობის ნორმათა სიმრავლეში არ უნდა განუღდეს, როგორც ეს საქართველოს კონსტიტუციის შემთხვევაში მოხდა.

საერთოდ, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის მომქალაქების ტენდენციები, მმართველობითი მოდელის ობიექტური შეფასების საკითხს აყენებს. ამ მხრივ, არსებითია ცნობილი კონსტიტუციონალისტის მათე შუგარტისეული კლასიფიკაცია, შერეული მმართველობის – საპრეზიდენტო მოდელის გვერდით, კიდევ ერთ უნიკალურ ვარიანტად განიხილავს მოდელს პრემიერი – პრეზიდენტთან ერთად.¹

2004 წლის რეფორმის შედეგად საქართველოში პროეცირებული მოდელი, თავისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი აღნაგობით, აღნიშნულთაგან არც ერთს არ შეესაბამებოდა: იგი თავისი სამართლებრივი ბუნებით, არც საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელია. შეიძლება ითქვას, რომ შერეული მმართველობის შუგარტისეულ კლასიფიკატორში იგი ახალი სახეა და ეს იყო წმინდა ქართული მოდელი პრეზიდენტი – პრემიერთან ერთად, როდესაც პარლამენტი მეორეხარისხოვან ორგანოდ იქცა და სახელისუფლო ტრიადაში კომპეტენციური შეჭირვებულობის გამო ამ რიგში მესამე სუბიექტად მოგვევლინა.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მიღებიდან, ხშირად დგებოდა საკითხი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების – მთავრობის ცალკე შტოდ პროეცირების საჭიროების შესახებ, მაგრამ უშედეგოდ. 2004 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებულმა რეფორმამ მისი დაბადება აღიარა, თუმცა საპრეზიდენტო მოდელის ე.წ. შვილობილის რანგში.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით მოდიფიცირებული ქართული სისტემა, ზოგადი ფორმაციის კონტექსტში, თითქოს ემთხვევა მათე შუგარტის მიერ ფორმირებულ მოდელს – პრემიერ-მინისტრი-პრეზიდენტთან ერთად. თუმცა, მ. სააკაშვილის საავტორო, ე.წ. ავტობიოგრაფიული მოდელი, „ნოვაციურად“ უნიკალურია. საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა, ახლადრეფორმირებული ქართული მოდელის პროექციაში, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი შეითვისა. მ. სააკაშვილმა, პირადი ნებით, კომპეტენციურად გააბათილა სახელმწიფოს მეთაურად აღიარებული საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი, პრემიერ-მინისტრთან ფორმალური თანაარსებობის სტატუსის განმაპირობებელი კონსტიტუციური დანაწესით!!!

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში საავტორო იდეის ინიციატორ მ. სააკაშვილს, თავისი კარიერისტული ავტობიოგრაფიის ამბიციები ეზრუნებოდა. მართალია კონსტიტუციაში საკუთარი მი-

¹ მათე შუგარტი, პრეზიდენტისა და პარლამენტი შესახებ// რესპუბლიკა. საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თბ., „უფლება“, 1996, გვ. 137.

ზანი დააპროექტა, მაგრამ მისი გამოყენება ვერ შეძლო, თორემ მაშინ კიდევ უფრო გამოიკვეთებოდა ქართული კონსტიტუციური მოდელის ინდივიდუალისტური პროექციის რეალიზაცია. ხაზგასმით აღვნიშნავთ, რომ ინდივიდუალისტური კონსტიტუციური რეფორმებით დაბეჩავებული საქართველოს გამოსავალი, კვლავაც კონსტიტუციურ რეფორმას უკავშირდება, მაგრამ მოქმედი „მოცნებები“ ხელისუფლების სამნლიანი მოღვაწეობა“ ამგვარ იმედს პასიურობით ჩრდილავს.

ხელისუფლების შტოთა ბალანსის კონსტიტუციური რეფორმის კონტექსტში, აღნიშნული თავისებურებების ყველაზე თვალნათლივი აქცია, მთავრობის თავმჯდომარის – პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებების პაკეტის განმსაზღვრელ, კონსტიტუციის 79-ე მუხლზე აისახა. მთლიანობაში კი მოცემული ბლოკის 7 მუხლიდან 4 შეიცვალა. შედეგად, არსებითად გამოიკვეთა პრემიერ-მინისტრის სამართლებრივ პორტრეტში მისი დამოუკიდებლობის განმსაზღვრელი არსებითი ახალი აქცენტები.

აღნიშნული რეფორმის ბუნების განმსაზღვრელი აქცენტი, მის პირველსავე ფორმულაში აისახა. პრემიერ-მინისტრი, ადრინდელივით, არა უბრალოდ მთავრობის თავმჯდომარეა, არამედ მთავრობის მეთაურია (პუნქტი 1). ასეთი პროექცია, ამავე მუხლში შეტანილ ცვლილებებთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა რეალურად შეზღუდული კომპეტენციითაც დასტურდება.

მოცემული რეფორმის ფარგლებში, პირველ რიგში, გამოირიცხა საქართველოს პრეზიდენტის „ყოველდღიური“ საზედამხედველო ფუნქცია. 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმის ფარგლებში, მ. სააკაშვილმა თავისი სავარაუდო, ეგრეთ წოდებული „საპრემიერმინისტრო“ მომავალი განიმტკიცა. მთავარი ის არის, რომ „პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს“ (პუნქტი 2). აღნიშნული ნორმიდან პრემიერ-მინისტრს მოეხსნა „ყოველდღიური“ ვალდებულება მოეხსენებინა საქართველოს პრეზიდენტისათვის მთავრობის საქმიანობის შესახებ. და რაც მთავარია, ამავე მუხლიდან მოიხსნა აქცენტი იმის თაობაზე, რომ პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისთვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში პრემიერ-მინისტრ მ. სააკაშვილს – თვითინიციატივით „მიეცა უფლება“, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე იმოქმედოს თანამდებობაზე მთავრობის წევრთა დანიშვნაზე, გადადგომაზე და თანამდებობიდან გათავისუფლებაზე (პუნქტები 5,7).

„ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე, მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას – მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე“ (მუხლი 80-1). ამის შემდეგ, მთავრობის ფორმირების მექანიზმის სამივე ეტაპზე – 7-დღიანი კალენდარია რეგლამენტირებული. საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის შემდეგ წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას:

– პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად. ამასთან, მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად უნდა იქნეს წარდგენილი სამთავრობო პროგრამაც.

– საქართველოს პარლამენტი, მთავრობის წარდგენილ შემადგენლობას განიხილავს და კენჭს უყრის მისდამი ნდობის საკითხს, რომელიც უნდა დადასტურდეს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერით (პუნქტი 2, 3, 4).

მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც ასევე 2 დღის ვადაში ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს. თუ პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება (პუნქტი 8).

ბუნებრივია, კონსტიტუცია ითვალისწინებს საარჩევნო სამართლის თანმხლები პროცედურების შედეგების ინვარიანტულობასაც: თუ მთავრობის შემადგენლობამ ნდობა ვერ მიიღო ან პროცესი გაჭიანურდა, თუ პარლამენტის სხვადასხვა შემადგენლობა 2 კანდიდატურას წარმოადგენს, თუ პარლამენტი ვერ გამოუცხადებს ნდობას მთავრობის შემადგენლობას, კონსტიტუცია ყველა შემთხვევაში ახდენს აღნიშნული საკითხების სათანადო რეგულაციას (პუნქტები 5, 6, 7),

კონსტიტუციის დამატებული მუხლი 80¹, 2013 წელს საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა. იგი არეგულირებს მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში, მისი მონაცვლეობის პროცედურას, რომლის ძალითაც საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის, მაშინ პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით წარმოდგენილი საპარლამენტო ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. ამ მუხლით გათვალისწინებული ზემოხსენებული გარემოებების არსე-

ბობისას, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის იმავე შემადგენლობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე. მთავრობის წევრთა შერჩევა და მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პუნქტებით დადგენილი წესების გათვალისწინებით.

საქართველოს კონსტიტუციას კიდევ ორი ახალი მუხლი ჩაენაცვლა, რომლებიც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა. 81-ე მუხლი პარლამენტის მთავრობისადმი უნდობლობის საკითხის აღძვრის მექანიზმს არეგულირებს. მკაცრ რეგლამენტაციას დაექვემდებარა მთავრობისადმი პარლამენტის მიერ უნდობლობის ინიცირებისათვის საჭირო ხმების რაოდენობა და მისი ქმედითობის კალენდარი.

პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის ინიცირებითა და 20-25 დღიან ფარგლებში, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერით. თუ პარლამენტი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე, განმეორებითი მიმართვა კენჭისყრიდან ექვსი თვის ფარგლებში დაუშვებელია (პუნქტი 1). უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრიდან 20-25 დღეების ფარგლებში, პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას. დადგენილი წესით 2 კანდიდატურის შემთხვევაში, კენჭი ორივე კანდიდატურას ეყრება. პრეზიდენტს წარედგინება პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი – პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერით. დადგენილი წესით პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარუდგენლობა ნიშნავს უნდობლობის გამოცხადებით პროცედურის შეწყვეტას (პუნქტი 2).

პრეზიდენტი უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენიდან 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრი ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ კანდიდატურას, მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი წესით. მაგრამ თუ პრეზიდენტი ამ შემთხვევაში უარს განაცხადებს პარლამენტის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე, პარლამენტი კანდიდატურის წარდგენიდან 15-20 დღეების ფარგლებში კენჭს უყრის პრეზიდენტი-სათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. თუ აღნიშნულ კანდიდატურას მეორედ წარდგენისას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი, პრეზიდენ-

ტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა. მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციით დადგენილი წესით (პუნქტი 4).

პარლამენტის მიერ აღნიშნული პუნქტებით დადგენილი წესით, მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ჩაითვლება მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად, რაც იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. ახალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა დანიშვნა ხდება კონსტიტუციით დადგენილი წესით. პარლამენტის მიერ, მოცემული მუხლის მე-3 ან მე-4 პუნქტით დადგენილი წესით მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები (პუნქტები 5,6).

საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციურ პროექციაში, ბოლოს და ბოლოს, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტმა თავი დააღწია პრეზიდენტის ბატონ-პატრონობას და სამართლებრივად თავისი კუთვნილი ადგილი დაიკავა სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში (მუხლი 81³). 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებით, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი. სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.

§1. ქართული მართლმსაჯულების კონსტიტუციური საფუძვლები

სასამართლო ორგანოების სისტემა, სახელმწიფო ხელისუფლების თავისთავადი შტოა, რომელსაც განსაკუთრებული ფუნქცია აკისრია და ხელისუფლების სხვა შტოთაგან განსხვავებული ფორმებით და მეთოდებით ახდენს მათ რეალიზაციას. სასამართლო ხელისუფლების თავისთავადობა, მისთვის დამახასიათებელი ფუნქციებისა და პროცესუალური ფორმები კ გარდა, მისი საქმიანობის ისეთი ძირითადი პრინციპებითაც არის ხაზგასმული, როგორებიცაა სოციალური კონფლიქტების გადაწყვეტა; იურიდიული მნიშვნელობის ფაქტების დადგენა და კანონმდებლობით განსაზღვრული სამართლებრივი ნორმების შეფარდება; სასამართლო აქტების პრევენციული მნიშვნელობა; ხელისუფლების სხვა შტოებთან ურთიერთობის სამართლებრივი ფორმები.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სასამართლო ხელისუფლების ფუძემდებლურ ნორმათა სისტემას კონსტიტუციები განსაზღვრვენ. ერთი მხრივ, ეს არის ის კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც სასამართლო სისტემას აფუძნებენ და განაპირობებენ მის კუთვნილ სამართლებრივ ადგილმდებარეობას სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში. მეორე მხრივ, ეს არის კონსტიტუციურ ნორმათა მთელი კომპლექსი, რომლებიც ერთობლიობაში განამტკიცებენ სასამართლოთა მიერ სამართალწარმოების ძირითად საპროცესო პრინციპებს.

სასამართლო ხელისუფლება შეიძლება შემდგარად გამოცხადდეს, თუ იგი ხელისუფლების დანაწილების კონტექსტში ეფექტურად მოქმედებს. ამასთან, გამორიცხავს ხელისუფლების მოჭარბებულ კონცენტრაციას და სახელმწიფოში საკუთარი პოზიციით იცავს პოლიტიკური სტაბილურობას. რაც არსებითია, დამოუკიდებელი, სამართლიანი სახელმწიფოს მშენებლობა, მყარი სამართლებრივი გარანტიების საფუძველზე ნაგები სასამართლო სისტემის გარეშე წარმოუდგენელია.

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციის ნორმები, სხვადასხვა კონტექსტში, აღიარებენ სასამართლო ხელისუფლების სტატუსს და მოსამართლეების დამოუკიდებლობას. ერთი მხრივ, ეს ის ნორმებია, რომლებიც ხაზგასმით გამოარჩევენ სასამართლო ხელისუფლების ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში: „სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით“ (მუხლი 82-4); „სასამართლოს აქტები სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორი-

აზე“ (მუხლი 82-2); „სასამართლოს გადანყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით“ (მუხლი 84-5). მეორე მხრივ, ეს არის სასამართლო ხელისუფლებისა და მოსამართლეების დამოუკიდებლობის დამდგენი ნორმები, რომლებიც ერთუროს აძლიერებენ და მათი დამოუკიდებლობის ერთიან სამართლებრივ სივრცეს აყალიბებენ: „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები“ (მუხლი 82-3).

კონსტიტუცია, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს აღიარებს, ახდენს სასამართლოს დამოუკიდებლობის დეკლარირებას, თუმცა, სხვადასხვა დოზით ახორციელებს მისი გარანტიების გაფორმებას. საქართველოს კონსტიტუცია, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, 82-ე მუხლის ორი თავსართი ნორმის სახით ამკვიდრებს სასამართლო ხელისუფლების განსაკუთრებულობას:

- პირველი – სასამართლო ხელისუფლების აღიარებული დამოუკიდებლობაა, ანუ უფლება იმოქმედოს ხელისუფლების სხვა შტოთაგან დამოუკიდებლად. ეს უფლებამოსილება კონსტიტუციაში ორი აქსიომატური თეზისით არის განმტკიცებული: სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და სასამართლოს გადანყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით;

- მეორე – სასამართლო კონსტიტუციურად უფლებამოსილი ერთადერთი ორგანოა, რათა განახორციელოს სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებული ფუნქცია – მართლმსაჯულება. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით. სასამართლო აქტები სავალდებულო აღსასრულებელია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში სასამართლო ორგანოებთან მიმართებაში პროკურატურის ორგანოების ადგილისა და როლის საკითხი ყოველთვის თავისებური გადანყვეტილების საგანი იყო და ამჯერადაც ასეა. პროკურატურის სისტემური ორგანიზაცია, სტრუქტურისა და პოლიტიკურ ხელისუფლებასთან მისი მიმართების სტატუსი, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან ამოდის. ამ არსებითი ორიენტირების შერჩევა კი კონკრეტული ქვეყნის ისტორიულ, სამართლებრივ და სოციალურ ტრადიციებზეა დამოკიდებული. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, პროკურატურის ორგანოების სისტემა ერთ შემთხვევაში პარლამენტთან ფუნქციონირებს, მეორე შემთხვევაში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან – უშუალოდ მთავრობასთან ან იუსტიციის სამინისტროსთან, მესამე შემთხვევაში – სასამართლო ხელისუფლე-

ბასთან. მაგრამ არსებობს ე.წ. შერეული სისტემებიც. მაგალითად, ბელგიაში და პორტუგალიაში.

1995 წლის კონსტიტუციამ საქართველოს პროკურატურა გამოაცხადა სასამართლო ხელისუფლების დანესებულებად, რომელიც ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას, ზედამხედველობს მოკვლევას, სასჯელის მოხდას, მხარს უჭერს სახელმწიფო ბრალდებას (მუხლი 91-1). კონსტიტუციამ დაადგინა, რომ საქართველოს პროკურატურა ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემაა და გენერალურ პროკურორს საქართველოს პრეზიდენტის ნარდგინებით 5 წლის ვადით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ნიშნავს პარლამენტი (პუნქტი 2). პროკურატურის უფლებამოსილებების, ორგანიზაციისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა და რეგულაცია ორგანულ კანონს დაეკისრა (პუნქტი -3).

აღნიშნული ორგანული კანონის მიღებამ 1997 წლის 21 ნოემბრამდე დაიგვიანა. მიღების შემდეგ კი 24-ჯერ იქნა შეტანილი ცვლილება-დამატებები, ხანდახან თვეში სამჯერ. მთავარი ის არის, რომ საბჭოური ტონალობის ფარგლებში იქნა შენარჩუნებული საერთო ზედამხედველობის პრინციპი, რომლის რეალიზაცია სახელმწიფოს საქმიანობის ყველა სფეროში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცულობის თვალსაზრისით, საფრთხის მომასწავებელი უნდა ყოფილიყო.

2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ჩრილში, ასეთი ეჭვი რეალურ საშიშროებად იქცა. კონსტიტუციიდან ამოღებული იქნა 91-ე მუხლი, რომლის თანახმად პროკურატურა აღიარებული იყო სასამართლო ხელისუფლების დანესებულებად. მაგრამ გაჩნდა 76 პრიმა მუხლი, რომლის ძალითაც გენერალური პროკურორის შერჩევის ფუნქციამ საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტის თავში გადაინაცვლა. ასეთი ინიციატივა მ. სააკაშვილის ნების კარნახით მოხდა, მაგრამ ამჯერად „კაპრიზინიციატივას“ – შესაბამისი ცვლილებები ორგანულ კანონში არ მოჰყოლია. თუმცა, აღნიშნული ტექნიკური აქცენტის შედეგად, პროკურატურის ორგანოების სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებთან ფუნქციონალური კავშირის ზემოთ მოცემული კლასიკური ფორმებისგან განსხვავებით, ამჯერადაც ორიგინალური ქართული მოდელი მივიღეთ: პრეზიდენტი – გენერალურ პროკურორთან ერთად. ესეც პრეზიდენტ მ. სააკაშვილის „პერსონალური“ ძალაუფლების ზრდაზე მიმართული კიდევ ერთი ქართული ნოვაცია იყო. კიდევ კარგი, რომ მხოლოდ ორი წელი იმოქმედა და 2008 წლის 10 ოქტომბერს იქნა ამოღებული კონსტიტუციიდან.

მოსამართლის სტატუსს განაპირობებს, ერთი მხრივ, თანამდებობაზე მისი დანიშვნისა თუ არჩევის და თანამდებობიდან წასვლის წესს, მეორე მხრივ, იმ უფლებამოსილებათა ერთობლიობას,

რომელიც მას აქვს მინიჭებული და იმ პრინციპებს, რომლებიც საფუძვლად უდევს მის საქმიანობას.

მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსის საფუძველს ადგენს კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც განამტკიცებენ ზოგიერთ პრინციპულ დებულებას და გარკვეულ განვრცობას პოვებენ ორგანულ კანონებსა და მიმდინარე კანონმდებლობაში. კონკრეტული ქვეყნების კონსტიტუციური აქტები, სხვადასხვა მოცულობით, შეიცავენ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის საგარანტიო პრინციპებს.

სასამართლოთა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ტანდემში, მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით – პირველადი მოსამართლის დამოუკიდებლობაა. ვინაიდან სასამართლოსადმი ყველა მოთხოვნა, მოსამართლეს და მოსამართლეებისგან შემდგარ გუნდს ეხება. სასამართლო ორგანოების დამოუკიდებლობას განაპირობებს მისი უფლებამოსილებების განსაკუთრებულობა და ფუნქციების სისტემის შიგნით ჩაკეტილი ბუნება. სასამართლოთა დამოუკიდებლობის სამართლებრივი და რეალური გარანტია ის არის, რომ ხელისუფლების სხვა ორგანოებისაგან დაცული თვითმმართველობის ორგანოა, რომელიც მოსამართლეთა წარმომადგენლობის ხმათა უმრავლესობით წყვეტს შიდასისტემური მნიშვნელობის საკითხებს.

საქართველოს კონსტიტუცია კონცენტრირებას ახდენს სასამართლო ხელისუფლების უმთავრეს დასაყრდენზე – მოსამართლეთა კორპუსზე. ამასთან, ისიც ნიშანდობლივია, რომ უფლებამოსილებებისა და დამოუკიდებლობის საგანგებო კონსტიტუციური ნორმების მთელი სისტემა განამტკიცებს მოცემულ ინსტიტუტს. კონსტიტუცია პირდაპირ ამკვიდრებს კონსტიტუციონალიზმში აღიარებულ დემოკრატიულ გამოწვევას იმის თაობაზე, რის გარეშეც სამართლებრივი სახელმწიფოს სასამართლო ხელისუფლება და მისი მოსამართლე წარმოუდგენელია: „მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს“ (მუხლი 84-1). მოცემული კონსტიტუციური დანაწესი დაცულია კონსტიტუციითვე დადგენილი პირდაპირი თუ ირიბი ნორმების კომპლექსით.

პირდაპირი ნორმები იმათი პასუხისმგებლობის საკითხებს აყენებს, ვინც ცდილობს შელახოს მოსამართლის დამოუკიდებლობა. ასეთთა შორის საქართველოს კონსტიტუცია გამოჰყოფს კონკრეტულ ხელისშემშლელ ვითარებებს და მათთან დაკავშირებულ სანქციურ ნორმებს. მაგალითად, შეიძლება დავასახელოთ, როგორც შეფასებით, ისე სანქციურ ნაწილში კატეგორიული – კონსტიტუციური ნორმა, როცა „ზემოქმედება მოსამართლეზე, ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით“ (მუხლი 84-1).

ასეთ ნორმათა კატეგორიას განეკუთვნება, აგრეთვე მოსამართლეთა იმუნიტეტი, რომლის ძალითაც, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის დამატებითი გარანტიის სახით, შემოდის მოსამართლეთა ხელშეუხებლობის პრინციპი. კონსტიტუცია ადგენს, რომ მოსამართლე ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება. მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. აქვე კონსტიტუცია ადგენს, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს მოსამართლის და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას (მუხლი 87).

საქართველოს კონსტიტუციაში არის მეორე კატეგორია – პირდაპირი, ე.წ. პრესტიჟული ნორმები, რომლებიც გარანტირებულ პირობებს ამკვიდრებენ. აღნიშნული ნორმების კომპლექსი გაცილებით მრავალფეროვანი და მნიშვნელოვანია. მათ შორის არის ნორმა, რომელიც გარეშე ჩარევისაგან იცავს სასამართლოს და ამდენად მოსამართლესაც, როცა კონსტიტუცია აკანონებს, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით (მუხლი 84-5). ამასთან, მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დაიშვება მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი ვადამდე განთავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა (მუხლი 84-2). აქაც მოსამართლის დაცვით ხდება სასამართლო ორგანოების საქმიანობაში სტაბილურობის გარკვეული გარანტირება.

არის ორი იმპერატიული ნორმა, რომლებიც მოსამართლის დამოუკიდებლობის ხელშეუხებლობას აკანონებენ. ასეთი ნორმებია: იმის შესახებ, რომ არავის არ აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე (მუხლი 84-3) და განსაკუთრებული ნორმა მოსამართლის დამოუკიდებლობის შემზღუდავი აქტის ბათილობის შესახებ (მუხლი 84-4).

ორივე ნორმების ქვეშ იგულისხმება დანაწესები, რომელთა მეშვეობითაც დამოუკიდებლობის ატმოსფერო წინასწარი, ხელშემწყობი პირობების სახით მკვიდრდება კანონმდებლობაში. აქ არის გარკვეული მოთხოვნები მოსამართლისადმი, კანდიდატურის განხილვიდან დაწყებული. ეს კრიტერიუმები არა მხოლოდ მოსამართლეთა შერჩევის პრინციპებს განსაზღვრავს, არამედ ზოგიერთი მათგანის უპირობო დაცვის აუცილებლობაა, რაც იმავდროულად, დამოუკიდებლობის საგარანტიო პირობის მატარებელიცაა.

სწორედ ამგვარ დატვირთვას შეიცავს მოსამართლეთა შერჩევისა და საქმიანობის განმსაზღვრელი პირობები. ქვეყნის ძირითადი კანონი, მოსამართლეობის ამბიციით აღვსილ საქართველოს მოქალაქეებს სამ ძირითად მოთხოვნას უყენებს: 30 წლიანი ქვედა ზღვრული ასაკი, შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება (მუხლი 86-1). აღნიშნული მუხლის პირველ პუნქტში შეტანილი ასაკობრივი ცენზის შეცვლასთან ერთად, არსებითად შეიცვალა მეორე პუნქტიც – „მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. მოსამართლის უვადოდ განწესებამდე კანონით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს მოსამართლის განწესება განსაზღვრული ვადით, მაგრამ არა უმეტეს 3 წლისა. მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით“, რომელიც 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა.

სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს მოსამართლეთა სამართლებრივი სტატუსის ფუძემდებლური პრინციპი – მოსამართლეობის სხვა საქმიანობასთან შეუთავსებლობის შესახებ. კონსტიტუციის თანახმად, მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობისა. აქვე, კანონმდებელი, მოსამართლეზე პოლიტიკური ზეგავლენის გამორიცხვის მიზნით ადგენს, რომ მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი და მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში (მუხლი 86-3).

სასამართლო ორგანოების დამოუკიდებლობა, მოსამართლეთა სტატუსითა და დამოუკიდებლობის სტანდარტით არის განპირობებული. მათი რეალიზაცია კი მოსამართლეთა კორპუსის პირადი შემადგენლობის კვალიფიკაციაზე და ზნეობრივ მახასიათებელზეა დამოკიდებული. ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი როლი ეკისრება იმას, თუ როგორ არის რეგლამენტირებული საერთო სასამართლოების მოსამართლეებთან პროცესის მონაწილეთა, დაინტერესებულ პირთა და საჯარო მოსამსახურეთა კომუნიკაცია. თუ აქამდე განხილული კანონთა პაკეტის ცალსახა სუბიექტი, მათ შორის პასუხისმგებლობის თვალთახედვითაც, მოსამართლე იყო. 2007 წლის 11 ივლისიდან ამოქმედდა საქართველოს კანონი „საერთო სასამართლოების მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესის შესახებ“. მოცემული კანონის მიზანია, განამტკიცოს საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით, ასევე საქართველოს კანონმდებლობით

აღიარებული საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის გარანტირება.

მოსამართლესთან კომუნიკაცია გულისხმობს სასამართლო პროცესის მონაწილე პროკურატურის მუშაკის, გამომძიებლის, ადვოკატის, დაინტერესებული პირის თუ მისი წარმომადგენლის, მხარის ან საქმის განხილვაში მონაწილე პირის ურთიერთობას მოსამართლესთან. ურთიერთობის ფორმებში იგულისხმება მიმონერა, საუბარი ტელეფონით ან სხვა ტექნიკური საშუალებით. კანონი ადგენს საერთო სასამართლოების მოსამართლეებთან პროცესის მონაწილეთა, დაინტერესებულ პირთა და საჯარო მოსამსახურეთა კომუნიკაციის წესს, განსაზღვრავს პასუხისმგებლობას ამ წესის დარღვევისათვის.

კანონის მე-3 მუხლით – „მოსამართლესთან კომუნიკაციის დაუშვებლობა“ – დადგენილია, რომ საქმის სასამართლოში შესვლის მომენტიდან მოცემულ საქმეზე გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლამდე, აგრეთვე სისხლის სამართლის საქმის წინასწარი გამოძიების სტადიაზე აკრძალულია პროცესის მონაწილეთა, დაინტერესებულ პირთა და საჯარო მოსამსახურეთა მოსამართლესთან კომუნიკაცია, რომელიც დაკავშირებულია კონკრეტული საქმის ან საკითხის განხილვასთან და არღვევს სასამართლოს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და სასამართლო პროცესის შეჯობრებითობის პრინციპებს. ამ კანონით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა არ დგება იმ ქმედებისათვის, რომელიც შეიცავს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის ნიშნებს.

კანონში დგება მოსამართლის (სასამართლოს თავმჯდომარის) პასუხისმგებლობის საკითხი. კანონი ავალდებულებს მოსამართლეს აკრძალული ფორმით კომუნიკაციის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ წერილობით აცნობოს სასამართლოს თავმჯდომარეს. თუ სასამართლოს თავმჯდომარესთან კომუნიკაცია აკრძალული ფორმით განხორციელდა, იგი ამის შესახებ ატყობინებს ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოს თავმჯდომარეს. აღნიშნულთან დაკავშირებით, კომუნიკაციის დამრღვევის პირის მიმართ, შესაბამისი სასამართლოს თავმჯდომარემ უნდა გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები: მიიღოს გადაწყვეტილება დაჯარიმების შესახებ ან იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მდივნის წინაშე დასვას საკითხი დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე. მაგრამ, თუ მოსამართლე (სასამართლოს თავმჯდომარე) დაარღვევს მისდამი კანონით დადგენილ სავალდებულო მოთხოვნებს, იგი იწვევს „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონით

გათვალისწინებულ დისციპლინურ პასუხისმგებლობას ან/და დაჯარიმებას ამ კანონით დადგენილი წესით.

მოცემული კანონი არეგულირებს მოსამართლესთან აკრძალული ფორმით კომუნიკაციის ფაქტის განხილვისა და ამ პროცესში საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივნის მონაწილეობის საკითხებს. კანონი ცალკეული მუხლების სახით განსაზღვრავს პროკურატურის მუშაკის, ადვოკატის, გამომძიებლის, საჯარო მოსამსახურის პასუხისმგებლობის, პროცესის მონაწილის, დაინტერესებული პირისა და საჯარო მოსამსახურის დაჯარიმების საკითხებს.

§2. საქართველოს საერთო სასამართლოების კონსტიტუციური პროექცია

საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების საფუძველს, შეადგენს სხვადასხვა კომპეტენციის სასამართლო ორგანოების ერთობლიობა. საქართველოს კონსტიტუცია, მეხუთე თავში – „სასამართლო ხელისუფლება“, ამოსავალ დებულებად ადგენს, რომ სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონებით გათვალისწინებული სხვა ფორმების მეშვეობით (მუხ. 82-1). აქედან გამომდინარე, საქართველოს სასამართლო სისტემის უმაღლეს ორგანოებად შემოდიან საკონსტიტუციო სასამართლო და უზენაესი სასამართლო.

საქართველოს კონსტიტუციაში, სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების მიზნით, კანონთა მთელი პაკეტი შეიქმნა. 1997-1999 წლებში მიღებული იქნა საქართველოს ორგანული კანონების პაკეტი: „საერთო სასამართლოების შესახებ“ და „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“. 2000 წელს მიღებული იქნა კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური და სამართალწარმოების შესახებ“. საერთო სასამართლოებზე მიღებულმა სამივე აღნიშნულმა კანონმა მრავალი ცვლილება-დამატება განიცადა და 2007 წლის 30 ივნისის რედაქტირებული ვარიანტით მოქმედებდნენ. თუმცა, მას შემდეგ ყოველმა მათგანმა, 2008 და 2009 წლებში, ცალკეული ერთეული ცვლილებები განიცადეს.

2009 წლის 4 დეკემბერს მიღებული იქნა რამდენიმე ადრინდელი კანონის გამაერთიანებელი – პაკეტური ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, რომელიც შემდგომ ქვეთავშია განხილული. მაგრამ მოცემულ ქვეთავში, სასამართლო ხელისუფლებაში განხორციელებული, წინარე პერიოდის ე. წ. რეფორმაციული კურსის ეპიზოდური პოლიტიკა, სრულ წარმოდგენას ქმნის

იმის თაობაზე, ქართულმა კანონმდებლობამ რამდენად ცოდვიანი გზით იარა სასამართლო სისტემის „სრულყოფის“ მიზნით.

კონსტიტუციით აღნიშნული მოთხოვნების ფარგლებში, კანონთა შესაბამისი პაკეტის ნორმათა სისტემა, გარკვეულწილად, მოწოდებული იყო ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებაში განემტკიცებინა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა. მაგრამ ერთია დამოუკიდებლობის მრავალჯერადი დეკლარირება და მეორე – მისი ფაქტობრივი დაცულობა. ჭეშმარიტად, დემოკრატიული სახელმწიფოების სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა, ხელისუფლების სხვა შტოების თვითშეზღუდვასა და სასამართლო ორგანოების სისტემის თვითმმართველობის დონეს ემყარება. რეალობაში, შეკავება-განონსნორების კონსტიტუციური პრინციპის სიმყარე – კანონმდებლობით დადგენილი ნონასნორობით არის გარანტირებული.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს უზენაესი სასამართლო არის უმაღლესი საკასაციო სასამართლო (მუხლი 90-1). საქართველოს უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება, ორგანიზაციული საქმიანობისა და უზენაესი სასამართლოთა წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით (მუხლი 90-2). 1999 წლიდან, ათი წლის განმავლობაში მოქმედებდა საქართველოს ორგანული კანონი – „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“. 2009 წლის 4 დეკემბერს მიღებულმა კანონმა „საერთო სასამართლოების შესახებ“, საქართველოს სასამართლოები ერთიან სისტემად წარმოადგინა: რაიონული (საქალაქო) სასამართლო, სააპელაციო სასამართლო და საქართველოს უზენაესი სასამართლო.

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, არანაკლებ 10 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი (მუხლი 90-2). უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგინოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე ასარჩევი კანდიდატურა, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტს ასარჩევად წარუდგინოს ნებისმიერი კანდიდატურა, რომელიც კონსტიტუციითა და მოცემული კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. პარლამენტში, ერთი და იგივე კანდიდატურის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ: პირველ შემთხვევაში ზოგადად მოსამართლედ, ხოლო მეორე შემთხვევაში უზენაესი სასამართლოს წევრად. კონსტიტუციაშია დადგენილი, რომ მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება

და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება (მუხლი 86-1).

მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. მოსამართლის უვადო განწესებამდე კანონით შეიძლება გათვალისწინებული იქნეს მოსამართლის განწესება განსაზღვრული ვადით, მაგრამ არა უმეტეს 3 წლისა. მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონი (მუხლი 86-2).

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე საერთო ხელმძღვანელობას უწევს უზენაესი სასამართლოს საქმიანობას, უძღვება უზენაესი სასამართლოს პლენუმისა და დიდი პალატის სხდომებს. საჭიროებისას თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს პალატების სხდომებს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და წევრები ხელშეუხებელნი არიან. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის და წევრების სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება, დაპატიმრება ან გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე ნასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს (მუხლი 90-4). დაცვითი მექანიზმი არ ათავისუფლებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულების ჩადენისათვის იმპიჩმენტის წესით განსჯისაგან (მუხლი 64-1).

მართალია, საქართველოს საერთო სასამართლოები არ არიან ალჭურვილნი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის უფლებით, მაგრამ სამართლიანი სამართალწარმოების მიზნით, ისინი ორ მნიშვნელოვან საკანონმდებლო უფლებას იძენენ. პირველი უფლების თანახმად, „თუ საერთო სასამართლოში კონკრეტული საქმის განხილვისას სასამართლო დაასკვნის, რომ არსებობს საკმარისი საფუძველი, რათა ესა თუ ის კანონი ან სხვა ნორმატიული აქტი, რომელიც უნდა გამოიყენოს სასამართლომ საქმის გადაწყვეტისას, მთლიანად ან ნაწილობრივ შეიძლება იქნეს მიჩნეული კონსტიტუციის შეუსაბამოდ, იგი შეაჩერებს საქმის განხილვას და მიმართავს საქართველოს საკონსტიტუციოს სასამართლოს. საქმის განხილვა განახლდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკითხის გადაწყვეტის შემდეგ“ (მუხლი 7-2).

მეორე უფლების თანახმად, „თუ საქმის განხილველი სასამართლო მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციას არ შეესაბამება კანონი ან

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომლის შემოწმებაც არ შე-
დის საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში. სასამარ-
თლო გამოიტანს გადაწყვეტილებას კონსტიტუციის შესაბამისად“
(მუხლი 7-3).

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კუთვნილი ადგილმდებარეო-
ბის განსაზღვრას ათი წელი დასჭირდა. ამ მნიშვნელოვანი ინსტი-
ტუტის კონსტიტუციური აღიარება მხოლოდ 2004 წლის 6 თებერ-
ვლის რეფორმის შედეგად, ირიბი წესით მოხდა, როდესაც საქარ-
თველოს პრეზიდენტს კომპეტენციურ ჩამონათვალში საქართვე-
ლოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეობა დაეკისრა.
იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს პირდაპირი კონსტიტუციური აღიარ-
ება კიდევ უფრო გვიან, 2006 წლის 27 დეკემბერს მოხდა. ამ დრო-
იდან მას თავმჯდომარეობს საქართველოს უზენაესი სასამარ-
თლოს თავმჯდომარე.

§ 3. სასამართლო ხელისუფლების კომპლექსური მოდიფიკაციის ეტაპი

1995 წელს მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციაში პროეცი-
რებული მართლმსაჯულების სისტემური საფუძვლების ფორმირე-
ბის პროცესი, ერთობ ურთულესი შეიქმნა ურთიერთდაკავშირებუ-
ლი არსებითი მიზეზების გამო. ასევე გართულდა სასამართლო ხე-
ლისუფლების სისტემური ორგანიზაციის კონსტიტუციური სა-
ფუძვლების საკანონმდებლო რეფორმირებისა და შემდგომი
სრულყოფის მეთოდოლოგია.

2009 წლის 8 დეკემბერს, „საერთო სასამართლოების შესახებ“
ორგანულ კანონში, ათი წლის განმავლობაში მოქმედი კანონების
ნაკლოვანებებით აღსავსე პაკეტი, ცალკეული სასამართლო ინ-
სტიტუტების მარეგულირებელი პროექციის დონეზე დაკანონდა.
მოცემული კანონის ხუთწლიანმა გამოცდამ, სრულად წარმოაჩინა
მისი სისტემური სახე. მაგრამ არც ახალი კანონი გადაურჩა ქარ-
თული კანონმდებლობისთვის დამახასიათებელ ტრადიციულ სენს,
როცა კანონის „დროულად“ მიღებაა მთავარი და მერე ცდომილე-
ბების გასწორებაც, დროში განელილად, გაცილებით ადვილად
„ხერხდება“. შედეგად, კანონის მიღებიდან, ფაქტობრივად, ახლად-
მიღებული კანონის სრულყოფის რეჟიმი ამოქმედდა – ერთჯერადი
ცვლილებებიდან, ცალკეულ საკითხებზე აქტიური „რეფორმაცი-
ის“ დონეზე – ათეული და ოცეული ცვლილებების პაკეტით. მთლი-
ანობაში, ხუთი წლის განმავლობაში ახლად რეფორმირებულ ორ-
განულ კანონში 108 ცვლილება განხორციელდა.

ქართულ კანონმდებლობას ერთი ნეგატიური აქცენტი დაე-

ნათლა. დროის კარნახით, საკანონმდებლო პროცესში ცალკეული ქვესაკითხების ინიცირების პრაქტიკა დამკვიდრდა. მხედველობაში გვაქვს რეფორმაციის პროცესში კერძო ინიციატივების პრიმატით, ცალკეული მიმართულებების პროცედურების ტექნოლოგიური რეგულაცია. სწორედ ასეთი მიდგომის შედეგად, ცალსახად წარმოჩინდა სასამართლო ხელისუფლების მარეგულირებელი მოქმედი კანონმდებლობის ნაკლოვანი მხარეები.

მთელი ამ პროცესის თაობაზე სრულ წარმოდგენას ქმნის 2009 წელს მიღებული ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“. ბუნებრივია, აღნიშნული ინიციატივა, ქართული სახელმწიფო სამართლებრივი სისტემის ტექნოლოგიურ სრულყოფაზე იყო მიმართული. მაგრამ ეს სულაც არ მიაწინებს მოცემული კანონის სრულფასოვნებაზე. აღნიშნულმა რეფორმაციულმა პროცესმა, ცალსახად აღიარა მისი დასაბამის სახით, 1997 წლიდან სასამართლო ხელისუფლების პროექტირების წარმართული კურსის პრინციპული გაუზრებლობა. სასამართლო ხელისუფლების ცალკეულ სპეციალიზებულ ინსტიტუტებზე დაპროგრამებულმა კანონებმა, არა თუ უზრუნველყო სასამართლო ხელისუფლების სისტემის შემადგენელი სასამართლოების ნაირსახეობათა თავისებურებების გათვალისწინება, არამედ, ახლებურად პროექტირებული ერთიანი კანონის სრულყოფასაც გარკვეული პრობლემები დააყოლა. ბოლოს და ბოლოს, კანონმდებლებმა ითავეს საქართველოს სასამართლოს ხელისუფლების ერთიანი სისტემის დონეზე დაპროექტება. ამასთან, მათი თავისებურებების რეგულირება მოახდინეს ერთი ორგანული კანონის ფარგლებში და ერთიანი სამართლებრივი სისტემის სახით დააკანონეს სასამართლო ხელისუფლება. 2009 წლის 8 დეკემბერს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა „საერთო სასამართლოების შესახებ“, იჭვირთა საქართველოში სასამართლო ხელისუფლების ერთიანი სისტემური პროექტირება და სამართლებრივი რეგულაცია.

2009 წელს რეალიზებულმა რეფორმამ, საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების სისტემატიზებული სახე დააპროექტა. მაგრამ მოცემული იდეის პროექტირება ნამდვილად არ აღმოჩნდა ადვილი, ვინაიდან სახეზეა აღნიშნული ინიციატივის კონტექსტში მოქმედი სასამართლო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის კურსის თანმხლები ნაკლოვანებები. მათ შორის, მთელი რიგი საკუთარი პრობლემები გვაქვს მხედველობაში.

სწორედ, საქართველოში მოქმედი სახელმწიფო სისტემის თანმხლები ხარვეზების აღკვეთის აქცენტირებით გამოირჩევა 2010 წლიდან 2014 წლის ჩათვლით წარმართული კანონშემოქმედებითი პროცესი. აღნიშნული კურსის დადებითი ტენდენცია საგრძნობია, მაგრამ, ისიც ცხადია, რომ განვლილი ოთხი წლის განმავლობაში პროექტირებული იდეების კანონშემოქმედებით ქმედი-

თობაზე აქცენტირება, ჯერ კიდევ ნაადრევი იყო! მით უმეტეს, როცა ე.წ. კაპიტალურად რეფორმირებულ ორგანულ კანონს „საერთო სასამართლოების შესახებ“, რომელიც 80 მუხლისგან შედგებოდა და აღნიშნულ წლებში 14 ახალი მუხლი დაემატა, ამასთან, 13 მუხლის უმრავლესობამ ორ-ორი ცვლილება განიცადა, თუმცა, ცალკეულ მუხლებს 3,4 და 5 ცვლილებაც შეეხო. მათ შორის, ისიც თვალში საცემია, რომ ცვლილებები შეეხო საყოველთაო სისტემურ ქრილში დადგენილ პრინციპებსაც.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონი განსაზღვრავს საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემასა და ორგანიზაციას, მოსამართლეთა სამართლებრივ სტატუსს, მათი შერჩევის, თანამდებობაზე დანიშვნისა თუ არჩევის და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესს, ასევე მოსამართლეთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს. საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა აერთიანებს რაიონულ და საქალაქო, სააპელაციო და საქართველოს უზენაეს სასამართლოებს.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობას განსაზღვრავს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი. თავად უზენაესი სასამართლო სტრუქტურირებულია სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ, სისხლის სამართლის საქმეთა და დიდ პალატებად. ამას გარდა, უზენაეს სასამართლოში იქმნება პლენუმი, სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატები.

უზენაესი სასამართლო, გარდა სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატებისა, არის საკასაციო ინსტანციის სასამართლო, რომელიც საქართველოს საპროცესო კანონით დადგენილი წესით განიხილავს საკასაციო საჩივრებს სააპელაციო სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. ამასთან, სასამართლო პალატა, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, დადგენილი წესით განიხილავს მისი განსჯადობისათვის მიკუთვნებულ სხვა საქმეებს.

უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა სწორედ საკასაციო ინსტანციის სასამართლოა, რომელიც საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით განიხილავს ამავე კანონით განსაზღვრულ, განსაკუთრებით რთული კატეგორიის საქმეებს. დიდი პალატა შედგება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, სხვა პალატების თავმჯდომარეებისა და პლენუმის მიერ უზენაესი სასამართლოს პალატების შემადგენლობიდან 2 წლის ვადით არჩეული არანაკლებ 12 მოსამართლისაგან. დიდ პალატაში საქმის განხილვას თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი დაეალებით – უზენაესი სასამართლოს ერთ-ერთი პალატის თავმჯდომარე. საქმის განხილვაში ჩართული არიან ამ საქმის თავდაპირველად განმხილველი მოსამართლენი.

უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის სამართლებრივი შეფა-

სება, ანუ ნორმის განმარტება სავალდებულოა ყველა ინსტანციის საერთო სასამართლოებისათვის. საქმის საკასაციო წესით განმხილველი სასამართლო, მოტივირებული განჩინებით საქმეს განსახილველად გადასცემს უზენაესი სასამართლოს დიდ პალატას, თუ საკასაციო პალატა არ იზიარებს დიდი პალატის მიერ ადრე ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ შეფასებას – ნორმის განმარტების დონეზე.

უზენაესი სასამართლოს პლენუმის კომპეტენციური პაქეტის განსაზღვრა, ერთი ყველაზე რთული გადასაწყვეტი გახდა, ვინაიდან მოცემული კანონის მიღებიდან, ყოველწლიურად ექვემდებარებოდა რეფორმირებას და ოთხ წელიწადში ოთხი ცვლილება განიცადა. უზენაესი სასამართლოს პლენუმში შედგება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, უზენაესი სასამართლოს წევრებისა და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებისაგან. პლენუმში მოინვევა საჭიროებისამებრ, მაგრამ არანაკლებ წელიწადში ერთხელ. პლენუმის სხდომას ნიშნავს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თავისი ინიციატივით და პლენუმის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის მოთხოვნით. 2014 წლის 1 აგვისტოს განხორციელებული ბოლო ცვლილების შემდეგ, პლენუმში უფლებამოსილია: უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით აირჩიოს დიდი პალატის შემადგენლობა; აირჩიოს უზენაესი სასამართლოების პალატების (გარდა საკვალიფიკაციო პალატისა) შემადგენლობები და თავმჯდომარეები; აირჩიოს საკვალიფიკაციო პალატის შემადგენლობა და თავმჯდომარე; დანიშნოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრი.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონი, ამასთან, დეტალურად არეგულირებს უზენაესი სასამართლოს პლენუმის კომპეტენციურ პაქეტს და ხაზგასმით გამოჰყოფს მისი ვალდებულებების პაქეტს:

- დაიცვას და განამტკიცოს სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი და თანასწორუფლებიანი შტოს – სასამართლო ხელისუფლების – ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა, უზრუნველყოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა;

- თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოს სასამართლო ხელისუფლებისადმი ხალხის ნდობისა და რწმენის განმტკიცება.

უზენაეს სასამართლოსთან ფუნქციონირებს სადისციპლინო პალატა 3 წევრის შემადგენლობით, რომელსაც 3 წლის ვადით ამტკიცებს უზენაესი სასამართლოს პლენუმში. სადისციპლინო პალატის წევრთა კანდიდატურებს, მათ შორის პალატის თავმჯდომარის კანდიდატურას, უზენაესი სასამართლოს წევრთაგან – პლენუმს დასამტკიცებლად წარუდგენს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. მასვე აქვს სადისციპლინო პალატის წევრის გათავი-

სუფლების უფლება. სადისციპლინო პალატა, კანონით დადგენილი წესის თანახმად, განიხილავს საჩივრებს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებებზე.

უზენაესი სასამართლოს საერთო ხელმძღვანელობას უწევს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. იგი უძღვება უზენაესი სასამართლოს პლენუმისა და დიდი პალატის სხდომებს. საჭიროების შემთხვევაში თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს პალატების სხდომებს. ამასთან, შეიძლება იყოს ერთ-ერთი პალატის თავმჯდომარეც. მართლმსაჯულების მდგომარეობის ზოგად საკითხებთან დაკავშირებით, სასამართლო ხელისუფლების სახელით წარმართავს ურთიერთობას სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებაში, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებთან და მოსახლეობასთან.

2014 წლის 1 აგვისტოს დანამატი 19¹ მუხლით, უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობაში პროეცირებულია საკვალიფიკაციო პალატა, რომელიც განიხილავს საჩივრებს მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ გამწესებაზე უარის თქმის შესახებ – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებებზე. საკვალიფიკაციო პალატას 3 წევრის შემადგენლობით, 2 წლის ვადით ირჩევს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი. საკვალიფიკაციო პალატის წევრი არ შეიძლება იყოს უზენაესი სასამართლოს ის მოსამართლე, რომელიც იმავდროულად არის საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი.

უზენაესი სასამართლოს საქმიანობას საერთო ხელმძღვანელობას უწევს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც უძღვება უზენაესი სასამართლოს პლენუმისა და დიდი პალატის სხდომებს. საჭიროების შემთხვევაში თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს პალატების სხდომებს, თუმცა შეიძლება იყოს ერთ-ერთი პალატის თავმჯდომარეც. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მართლმსაჯულების მდგომარეობის ზოგად საკითხებთან დაკავშირებით, წარმართავს ურთიერთობას სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა შტოებთან, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებთან და მოსახლეობასთან. ამასთან, წარმართავს უზენაესი სასამართლოს აპარატის მუშაობას და არეგულირებს მისი საქმიანობის განმაპირობებელ ორგანიზაციულ საკითხებს; მოსამართლეთა მიმართ აღძრავს დისციპლინურ დევნას და ახორციელებს სხვა დისციპლინურ უფლებამოსილებებს; წყვეტს მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკის საკითხებს; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი, ცალკე თავების სახით ადგენს სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების კონსტრუქციული და კომპეტენციური რეგულირების საკითხებს. განხილულია სააპელაციო სასამართლოს შემადგენლობა, სასამართლოს და სასამართლოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები; რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების ხელმძღვანელობის, მოსამართლეთა რაოდენობისა და სპეციალიზაციის, მოსამართლეობის კანდიდატისადმი წაყენებული მოთხოვნები და თანამდებობის დაკავების წესი.

საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის ახლებურ პროექტიაში, არსებითი ორგანული დატვირთვა შეიძინა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენციურმა პაკეტმა. საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს აკისრია სასამართლოსა და მოსამართლის დამოუკიდებლობის, მართლმსაჯულების ხარისხისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა; მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის, მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების, მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდების ორგანიზება; სასამართლო რეფორმის გასატარებლად წინადადებების შემუშავება და კანონით დადგენილი სხვა ამოცანების რეალიზაცია.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შედგება 15 წევრისაგან, რომელთაგან 8 წევრს მოცემული კანონით დადგენილი წესით ირჩევს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო, 5 წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, 1 წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც თანამდებობრივად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრია. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირებისა და მისი საქმიანობის პროცედურების თავისებურებები, დეტალურ რეგულაციას დაექვემდებარა მოქმედ ორგანულ კანონში.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კანონდებულო კომპეტენციური პაკეტი, მისი საქმიანობის ტექნიკური ორგანიზებულობის საკითხების რეგულაციის გარდა, მის არსენალში ჩართული მთელი რიგი არსებითი საკითხების მოწესრიგებაზე ახდენს აქცენტირებას: თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს სასამართლოების მოსამართლეებს (გარდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრებისა); განსაზღვრავს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოთა მოსამართლეთა სპეციალიზაციას; შეიმუშავებს და ამტკიცებს საქართველოს საერთო სასამართლოების ორგანიზაციული მუშაობის წესს; ამტკიცებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში, რაიონ-

ნულ (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოებში სტაჟირების გავლის წესს; ამტკიცებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების აპარატების მოსამსახურეთა შეფასების წესს; კანონით გათვალისწინებული წესით თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა მიმართ ახორციელებს დისციპლინურ სამართალწარმოებას; შეიმუშავებს წინადადებებს სასამართლოს რეფორმირების საკითხებზე.

საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონი, საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოდ საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის ინსტიტუტს ადგენს, რომელიც შედგება უზენაესი სასამართლოს, სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეებისაგან. მოსამართლეთა კონფერენცია იცავს და განამტკიცებს სასამართლოს ხელისუფლების დამოუკიდებლობას. ამას გარდა, ხელს უწყობს სასამართლოებისადმი ხალხის ნდობისა და რწმენის განმტკიცებას, მოსამართლეთა ავტორიტეტის ამაღლებას.

საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის სისტემის მიერ, მისთვის განსაზღვრული ფუნქციების შესრულების ხელშეწყობის მიზნით, იქმნება ადმინისტრაციული კომიტეტი. 9 წევრისაგან შემდგარი ადმინისტრაციული კომიტეტი და კომიტეტის თავმჯდომარე, 3 წლის ვადით აირჩევა მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ. ადმინისტრაციული კომიტეტის წევრი არ შეიძლება იმავედროულად იყოს სასამართლოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, კოლეგიის ან პალატის თავმჯდომარე. ადმინისტრაციული კომიტეტი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილებები და შეიმუშაოს შესაბამისი აქტები საქართველოს საერთო სასამართლოების ადმინისტრირების საკითხებზე. ადმინისტრაციული აქტები დასამტკიცებლად უნდა წარედგინოს საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციას. საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონი დეტალურად არეგულირებს მოსამართლეთა კონფერენციის უფლებამოსილებებსა და მუშაობის წესს, საერთო სასამართლოების დაფინანსებასა და მოსამართლეთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს.

ცალკე აქცენტირების ღირსია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში 2013 წლის 6 მარტს დამატებული 13¹ მუხლი, რომელშიც სასამართლოთა სხდომების მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გაშუქების საკითხი რეგულირდება. საქართველოში, სასამართლოთა მიმართ არსებული საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინებით, მოცემული მუხლის სამართლებრივი არსი და მისი აქცენტები – სასამართლოთა სამართლიანობის საჯაროობის გარანტირებას ახდენს.

§4. საქართველოს საკონსტიტუციო იუსტიცია

სამართლებრივი სახელმწიფოს ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების ერთ-ერთ არსებით პრინციპს, სამართლის წყაროთა სისტემაში კონსტიტუციის უზენაესობის ფაქტორი წარმოადგენს. მიზანი ის არის, რომ სახელმწიფო ორგანოს სამართალრეალიზაციის პრაქტიკა კონსტიტუციას შეესაბამებოდეს, ანუ უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ქვეყნის ძირითადი კანონის ქმედითობა მის მთელ ტერიტორიაზე.

კონსტიტუციის უზენაესობის, მისი დებულებების განუხრელი შესრულების უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში უფლებადამცავი და უფლებაალმდგენი მექანიზმები მოქმედებენ. საერთო კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში, ამ უფლებით აღჭურვილი უზენაესი სასამართლოების ნაცვლად, საკონსტიტუციო სასამართლოები მოქმედებენ. საკონსტიტუციო იუსტიცია კვალდაკვალ „იპყრობს“ სამართლის წყაროთა სისტემას. საერთო სამართლის პრეცედენტულმა პრაქტიკამ, კომპეტენციური სამართლის ქვეყნებში კონსტიტუციური ალიარება პოვა და დროთა განმავლობაში კომპეტენციური პროგრესიც განიცადა.

დროთა განმავლობაში, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის თეორია და პრაქტიკა ქმედითობის ჰორიზონტს აფართოებს. იურიდიულ ლიტერატურაში ორი ტერმინი – საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და საკონსტიტუციო კონტროლი დამკვიდრდა. მათ შორის ისეთი სხვაობა უნდა ამოვიკითხოთ, რა სხვაობაც არსებობს ორ სამართლებრივ ცნებას – ზედამხედველობასა და კონტროლს შორის. მით უფრო, რომ უკანასკნელ ხანებში მრავალ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოების არსენალში აქტიურად მონაცვლეობს კონტროლისა და ზედამხედველობის ორი ფორმა: – პირველი წინასწარი ანუ პრევენციული, რომელიც ხორციელდება კანონის ძალაში შესვლამდე და მეორე – შემდგომი, რაც უკვე მიღებული და ძალაში შესული კანონის კონსტიტუციურობის შემოწმებას მოიცავს. კონსტიტუციური ზედამხედველობა კი შეიძლება განხორციელდეს როგორც საკანონმდებლო აქტების მიღების პროცედურული წესების, ასევე ამ აქტების კონსტიტუციისადმი შესაბამისობის შემოწმების ფორმით.

ამჟამად მოქმედ საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოების თავისებურება, მათ კომპეტენციურ აღჭურვილობაში გამოიხატება. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ერთნი საკონსტიტუციო კონტროლის ხოლო მეორენი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოებად ჩამოყალიბდნენ.

საქართველოს კონსტიტუციის თავი „სასამართლო ხელისუფლება“, ერთიან კონტექსტში ახდენს საკონსტიტუციო კონტროლი-

სა და მართლმსაჯულების ინსტიტუტების კომპეტენციური ასპექტების რეგულაციას (მუხლი 82-1). საქართველოს კონსტიტუციაში, საკონსტიტუციო კონტროლის არსებითი პერსპექტივის შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი ბუნება განსაზღვრა: „საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო“ და იქვე დადგინდა, რომ „მისი უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის ნების განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით“ (მუხლი 83-1). საქართველოს კონსტიტუციაში პროექტირებული საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ნუსხა, შემდგომი კონტროლის ფორმატის დამახასიათებელი მოქმედი საშუალებებით არის აღჭურვილი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონი, თავისი „სრულყოფილებით“ იმის ნიმუშია, რომ „მოსწრებაზე“ ორიენტირებული კანონშემოქმედებითი პროცესი, უთუოდ საჭიროებდა რეფორმაციული კურსის თანმხლები შეცდომების გასწორების პრაქტიკის მკვიდრობას.

კონსტიტუციური სამართლის მდგრადობის გარანტია, მნიშვნელოვანწილად, საკონსტიტუციო სასამართლოს საკანონმდებლო პროექციისა და მისი პოზიციის სიმყარეზეა დამოკიდებული. მაგრამ, საქართველოს მოქმედ ორგანულ კანონს, თავად საქართველოს კონსტიტუციის „სიმყარის“ იდენტური რეფორმაციული კურსი დაენათლა. 1996 წლის 31 იანვარს მიღებულ ორგანულ კანონს, ამოქმედებისთანავე, 21 მარტის ცვლილებათა პაკეტით, საჭირო გახდა ოთხი ახალი მუხლის (7¹, 7², 7³) მიღება. 2002 წელს და შემდეგ „ნაციონალების“ კანონმდებლობის თაოსნობით, 2004 და 2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმების პროცესში და მას შემდეგაც 2011-2012 წლებში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში, მომენტალურ იდეებზე მისი კემსვის პრაქტიკა გაგრძელდა. ჯერ იყო და მოცემულ კანონში, შესაბამისად, 10 და 4 ნორმა შეიცვალა.

2011 წლის 5 მაისსაც „სოლიდური“ რეფორმა განხორციელდა, რომლის ფარგლებშიც 9 მუხლმა 12 ცვლილება განიცადა. ცხადია, აღნიშნული კანონის „რეფორმირების“ ასეთი პანიკური რეჟიმის პირობებში, საკონსტიტუციო სასამართლო არ შეიძლება ყოფილიყო საკონსტიტუციო სამართლის სიმყარის გარანტორი!!

თავად კონსტიტუცია, თუ არ ჩავთვლით საკონსტიტუციო სასამართლოს ჩართულობას იმპიჩმენტის მექანიზმში, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოსთვის დამახასიათებელ რეალიებს არ შეიცავს. ასეთი დატვირთვა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანულ კანონს უნდა აეღო თავის თავზე. მაგრამ, შესაბამისი კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვისას,

დროის დეფიციტის მოტივით, რიგი შენიშვნების გათვალისწინება არ მოხერხდა. მათ შორის, არ იყო გათვალისწინებული ფრანგული საკონსტიტუციო საბჭოს არსენალში მოქმედი პრევენციული კონტროლის პრიმატი – პარლამენტის პალატების რეგლამენტებზე და ორგანულ კანონებზე – მათ პრომულგირებამდე. შედეგად, კონსტიტუციურად დეკლარირებული საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს სანაცვლოდ, საზედამხედველო სტატუსის საკონსტიტუციო სასამართლო მივიღეთ. ეს ხარვეზი ერთგვარად შეივსო აღნიშნული კანონის თავში – „საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება“ 2004 წლის 25 ნოემბერს და შემდგომ შეტანილი ცვლილებებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებში გაჩნდა დანაწესი საქართველოს პარლამენტის დადგენილებების მიღება-გამოცემის (მუხლი 19-1 „ა“) და ზოგიერთ სხვა პროცედურულ საკითხებზე საკონტროლო ფუნქციის გაძლიერების თაობაზე.

მთლიანობაში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის მარეგულირებელი აქტების პაკეტს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“. საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელოვანი იურიდიული საფუძვლები ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციაში.

კონსტიტუციური ჩარჩო-პრინციპების ფარგლებში სასამართლოს ფორმირების კრიტერიუმებსა და კომპეტენციურ არეალს, განაერცობს და აკონკრეტებს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“. სწორედ ორგანული კანონი აზუსტებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობას, კონსტიტუციურ კანონიერებასა და ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ აყალიბებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრინციპებს და ახდენს მისი ტექნოლოგიური პროცედურის რეგლამენტაციას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქცია ვრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. იგი თავის საქმიანობას ახორციელებს კანონიერების, კოლეგიალობის, უფლებამოსილებათა მთელი ვადით საკონსტიტუციო სასამართლოს ნევრის დამოუკიდებლობის, ხელშეუხებლობისა და შეუცვლელობის საწყისებზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქციის არსებითი ნიშნული იმით არის განმტკიცებული, რომ მისი გადაწყვეტილება საბოლოოა, ორგანული კანონი კი მას აძლიერებს დათქმით, რომ მისი შეუსრულებლობა ისჯება კანონით. რაც შეეხება

არაკონსტიტუციურად ცნობილ ნორმატიულ აქტს ან მის ნაწილს, იმის გათვალისწინებით, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა, იგი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან (მუხლი 89-2).

საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციურმა პროგრამამ, 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში და რამდენიმე შემდეგი შესწორებით, მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა და იგი ასეთი სახით იყო წარმოდგენილი (მუხლი 89). მაგრამ 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმით, რიგი ცვლილებები შეეხო მოცემული მუხლის ძირითადი პროექციის განმაპირობებელ პირველ პუნქტს, რომელმაც მრავალგანზომილებიან საინიციატივო სფეროდ წარმოადგინა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციური კოლეგია.

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური რეფორმით, რომელიც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა, განხილულ პაკეტს ორი ახალი პუნქტიც დაემატა:

- თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს კონსტიტუციის მეშვიდე თავთან მიმართებით;

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინების საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების შესაბამისობას კონსტიტუციის 82-ე, 84-ე, 86-ე, 86¹, 87-ე და 90-ე მუხლებთან მიმართებაში;

სხვათა შორის, ამავე ცვლილებების პაკეტი შეეხო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის კომპეტენციურ პაკეტს, თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის წარმართვის კონტექსტში (მუხლი 12-1 „დ“ და „ე“):

- საკონსტიტუციო სასამართლო რეგლამენტით დადგენილი წესით იწვევს პლენუმს, უძღვება მის სხდომებს, ხელს აწერს პლენუმზე მიღებულ გადაწყვეტილებას, განჩინებას, დასკვნას, საოქმო ჩანაწერსა და სხდომის ოქმს; ამტკიცებს საკონსტიტუციო სასამართლოს აპარატში სტაჟირების გავლის წესს;

- საერთო ხელმძღვანელობას უწევს საკონსტიტუციო სასამართლო აპარატის საქმიანობას; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ნიშნავს და ათავისუფლებს აპარატის მუშაკებსა და სტაჟიორებს; ამასთან, განსაზღვრავს სტაჟიორის ანაზღაურების ოდენობას.

საქართველოს კონსტიტუციამ (მუხლი 88), 2010 წლის რეფორმის ფარგლებში გარკვეული ცვლილებები განიცადა. დადგენილია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება ცხრა მოსამართლისაგან, რომელთაგან სამ ნევრს ნიშნავს საქართველოს

პრეზიდენტი, სამ წევრს ირჩევს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, სამ წევრს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების ვადა 10 წელია. ახალი ნორმით, საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს იურიდიული განათლება. მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა. საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის სხდომაზე 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის ორ მოადგილეს, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად (მუხლი 10).

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის დასახელება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის შეთანხმებული წინადადებით, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის კანდიდატურას ასახელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილეები არჩეულად ჩაითვლებიან, თუ ფარული კენჭისყრით თითოეულ მათგანს მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაკლებ ხუთი წევრი. თუ არჩევის მომენტისათვის საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეობის ან მისი მოადგილეების კანდიდატის, როგორც სასამართლოს წევრის უფლებამოსილებების ვადის ამოწურვამდე დარჩენილია 5 წელზე ნაკლები, თანამდებობაზე არჩევა ხდება სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით.

საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება პლენუმისა და ორი კოლეგიისაგან (მუხლი 11). პლენუმის შემადგენლობაშია ცხრა წევრი და მის სხდომებს უძღვება საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. თითოეული კოლეგიის შემადგენლობაში გაერთიანებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს ოთხი წევრი და სხდომებს უძღვებიან თავმჯდომარის მოადგილეები. ეს უკანასკნელნი, თავმჯდომარისვე დავალებით, ასრულებენ მის ცალკეულ ფუნქციებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არყოფნის ან მის მიერ მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის პირობებში, თავმჯდომარის მოვალეობას, მისივე დავალებით ასრულებს ერთ-ერთი მოადგილე, ასეთი დავალების არარსებობისას კი – უხუცესი მოადგილე. იმ კოლეგიაში, რომელიც ამის გამო უხელ-

მძღვანელოდ დარჩება, მონაცვლეობა აქაც კოლეგიის უზუტეს წევრს ეკისრება.

კოლეგიის შემადგენლობას საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით ამტკიცებს პლენუმი. საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ გამწესებული საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები კოლეგიაში, რაც შეიძლება თანაბრად უნდა იყვნენ წარმოდგენილი. ამასთან, კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავს სასამართლოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის უფლებამოსილებებს, შემოაქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის თანამდებობა, რომელსაც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთაგან 5 წლის ვადით ირჩევს პლენუმი და სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების გარდა, ახორციელებს სასამართლოს ორგანიზაციულ საქმიანობას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ან მისი მოადგილის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არაუადრეს ერთი თვისა და არა უგვიანეს ერთი კვირისა, აირჩევა სასამართლოს ახალი თავმჯდომარე ან თავმჯდომარის მოადგილე. ზუსტად ამავე ვადებში ხდება საკონსტიტუციო სასამართლოს ახალი წევრის გამწესება, მათი შემრჩევი სუბიექტების მიერ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური მოღვაწეობისა. იგი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. საკონსტიტუციო სასამართლო წევრი უნდა გადადგეს სხვა თანამდებობიდან ან შეწყვიტოს ამ მუხლით აკრძალული საქმიანობა ფიცის დადების დღიდან. ჩამოთვლილი საფუძვლების არსებობისას საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს ან მის მოადგილეს უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეუწყდება. რაც შეეხება მოსამართლეს, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყევითილებით უფლებამოსილება ვადამდე იმ შემთხვევებში შეუწყდება, თუ: ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში ვერ ასრულებს, ან წელიწადში 3 თვის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ ასრულებდა თავის მოვალეობას; დაიკავა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა კანონით აკრძალულ საქმიანობას; ჩაიდინა მოსამართლისთვის შეუფერებელი საქციელი, დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა, სასამართლომ ცნო ქმედუუნაროდ, გადადგა თანამდებობიდან; მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; გარდაიცვალა, ან სასამართლომ აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გამოაცხადა გარდაცვლილად.

გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის სხდომის მონაწილეთა ნახევარზე მეტი. მას შემდეგ იგი ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

კონსტიტუცია ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს (მუხლი 88-5). კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მიიჩნევს, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის მონაწილეთა ნახევარზე მეტი (მუხლი 15-3).

კანონი განიხილავს საპირისპირო ვითარებასაც. მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობის მიცემის შემთხვევაში, მისი უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის ან მარეაბილიტირებელ საფუძველზე საქმის შეწყვეტის შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილება აღდგება შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ (მუხლი 15-2).

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი თავის მოვალეობათა შესრულებისას დამოუკიდებელია. იგი ფაქტობრივ გარემოებებს აფასებს და გადაწყვეტილებებს ღებულობს მხოლოდ კონსტიტუციის შესაბამისად. მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით. ამასთან, კონსტიტუცია ავალდებულებს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს, დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, შეუქმნას მოღვაწეობისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები, უზრუნველყოს მოსამართლის და მისი ოჯახის წევრების უსაფრთხოება. სწორედ ამ მიზნით იქნა მიღებული კანონები „საქართველოს კონსტიტუციის სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“ და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“.

საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ნორმა იმის თაობაზე, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაციასთან და საქმიანობასთან და-

კავშირებული ხარჯთაღრიცხვა გათვალისწინებულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ცალკე მუხლით. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, წარმoadგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯთაღრიცხვის პროექტს კანონით განსაზღვრული წესით.

ყველა სახელმწიფო ორგანო, იურიდიული და ფიზიკური პირი, მოქალაქეთა პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გაერთიანება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია შეასრულოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და მისი წევრთა მიერ საქმის გადანყვეტასთან დაკავშირებული მოთხოვნები, რომლებიც მათი უფლებამოსილებიდან წარმოდგება.

საკონსტიტუციო სასამართლო და მისი წევრები უფლებამოსილი არიან, საქმის გადანყვეტასთან დაკავშირებით მიიღონ ინფორმაცია ყველა სახელმწიფო ორგანოდან, იურიდიული და ფიზიკური პირისაგან, სამეცნიერო დაწესებულებიდან და საინფორმაციო ცენტრიდან. აგრეთვე, რეგლამენტის შესაბამისად, მოიწვიონ სპეციალისტები საქესპერტო და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად. საკონსტიტუციო სასამართლოს და მისი წევრების უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, მათი მოთხოვნის შეუსრულებლობა ან შესრულებისათვის ხელის შეშლა ისჯება კანონით.

კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის საფუძველზე ამოქმედებულ საკონსტიტუციო სასამართლოს, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვის გარანტირების თვალსაზრისით. საკონსტიტუციო სასამართლომ წონასწორობა და სიმშვიდე უნდა დაამკვიდროს ქვეყანაში. მისი უმაღლესი ფუნქცია სწორედ იმით ფასდება, თუ როგორ იქნება დაცული კონსტიტუცია ცენტრალური ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე. მისი მნიშვნელობა კიდევ უფრო მაღლდება თავად კონსტიტუციის ნაკლოვანებებისა და იმ მოუვრიდებელი დამოუკიდებლობების გამო კონსტიტუციისადმი, რაც საქართველოში აქტიურად დამკვიდრდა. ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა იყოს კონსტიტუციის დაცვის ერთი ნეიტრალური და ობიექტური გარანტი.

სწორედ აღნიშნულ კონტექსტში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულმა კანონმა, მისი ამოქმედების მეჩვიდმეტე წლისთავზე – 2012 წლის 22 ივნისს ორი ცვლილება განიცადა – ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირთა ამაღლებული პასუხისმგებლობის ხაზგასმით!

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველზე, ხაზგასმულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორისა და საქართველოს ეროვნული ბან-

კის საბჭოს წევრის სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის, ხელისუფალთა ორ მნიშვნელოვან საკითხთან დაკავშირებით. ერთ შემთხვევაში, აქცენტირებულია აღნიშნული თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის საკითხთან მიმართებაში (მუხლი 19-1 „თ“). მეორე შემთხვევაში, აღნიშნული თანამდებობის პირთა მიმართ შესაბამისი დასკვნების მისაღებად, კონსტიტუციური წარდგინების მოცემული კანონითა და „იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით, შეტანის უფლება აქვს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს (მუხლი 41-2).

აღსანიშნავია, რომ მოცემული საკითხებისადმი კანონმდებელთა ყურადღებამ 17 წლით დაიგვიანა და საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მოკლე ავტობიოგრაფია მოცემულ კონტექსტში ბევრი ნეგატიური ფაქტურით იყო გაჯერებული. ის ფაქტი, რომ აღნიშნული ნორმების პროფილაქტიკური აქცენტის გათვალისწინებით, კანონმდებლებმა მიღებიდან 8 დღეში აამოქმედეს, ქართული გამოცდილების ფონზე, მისი დროული ქმედითობა ძნელად დასაჯერებელია. მით უფრო, რომ მშრალი ნორმით, მრავალწლიანი „გამოცდილების“ დაძლევა ძნელად დასაჯერებელია!!!

თავი მერვე – ადგილობრივი თვითმმართველობა

§1. მუნიციპალიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში არსებული ორი კონსტიტუციური აქტი, უკიდურესად განსხვავებული პოზიციის დონეზე მოიცავს ადგილობრივი მართვის გამწესრიგებელ ნორმათა სისტემას. 1921 წლის კონსტიტუცია, სისტემური ორგანიზაციის ფორმატში ახდენდა მათ დეტალურ რეგლამენტაციას, ხოლო 1995 წლის კონსტიტუცია, უბრალოდ, მის მიზანშეწონილობას ადგენდა მხოლოდ! ორივე შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდიფიცირების ერთი არსებითი თავისებურება ის არის, რომ ტერიტორიული კოლექტივების სახელისუფლებო ინსტიტუციონალური სისტემა, არ განიხილება მართვისა და თვითმმართველობის განონასწორებულ ერთობლიობაში. მთავარი კი ის არის, რომ არც ერთ შემთხვევაში არ იყო წარმოდგენილი წმინდა თვითმმართველობითი მოდელი.

1921 წელს კონსტიტუციის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემურ აღიარებას წინ უსწრებდა დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის სამართლებრივი აღჭურვა. 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ საქართველოს სრული დამოუკიდებლობა გამოაცხადა და უკვე 9 ივლისს მიიღო საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საგუბერნიო საგლეხო საკრებულოების და მომრიგებელ შუამავალთა ინსტიტუტის გაუქმებისა“. 1918 წლის 2 აგვისტოს საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ მიღებულ იქნა საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საგუბერნიო, საოლქო და სამაზრო ადმინისტრაციის შტატისა“. კანონის ძალით რესპუბლიკის საზღვრებში შესაბამის ტერიტორიებზე დაწესდა კომისრების თანამდებობრივი შტატები. 1918 წლის 3 დეკემბერს საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ იქნა მიღებული კანონი „ერთობათათვის დახმარებისა“, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფოს მხრიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაუდებელი და პერსპექტიული საჭიროებებისათვის ფინანსურ დახმარებას.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ (თავი მეათე), სახელმწიფო მოწყობის ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტად არის წარმოდგენილი. კონსტიტუციით დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იმავდროულად ადგილობრივი მმართველობის ორგანოა და განაგებს ადგილობრივი გამგეობის კულტურულ-საგანმანათლებლო და სამეურნეო საქმეებს საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში (მუხლი 98).

აღნიშნული კონსტიტუციის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმატიული სისტემა სპეციალურ მეთად თავში არ არის ჩაკეტილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნები და კონკრეტული ამოცანები მთელ კონსტიტუციაშია აქცენტირებული, იქნება ეს უშუალოდ თვითმმართველობის მიერ, თუ ხელისუფლებასთან ერთობლიობაში განსახორციელებელი ფუნქციები.

1921 წელს მიღებულ კონსტიტუციაში, საკანონმდებლო სტრატეგია განსაზღვრული თვითმმართველობითი სისტემის თავისებურებებთან შესაბამისობით ხორციელდებოდა და მისი პერსპექტიულობა შესაბამის საგარანტიო პირობებს ქმნიდა. რასაც ვერ ვიტყვით 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებასთან დაკავშირებით, მასში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დანერგვის მცდელობაზე.

სულ სხვა ვითარება შეიქმნა გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში. 1991 წლის 29 იანვარს მიღებული იქნა კანონი „ადგილობრივი მართვის შესახებ გარდამავალ პერიოდში“, რომელმაც პოსტსაბჭოთა საქართველოში საფუძველი დაუდო ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის პიბრიდული სისტემის ამოქმედებას. აქედან მოყოლებული ადგილობრივი მმართველობის ქართული მოდელი შერეული სისტემის იმ თავისებურებებზე იყო აგებული, როცა თვითმმართველობაზე მართვის პრიმატია გამოკვეთილი. მოგვიანებით, მართვის ორდონიანი სისტემიდან ერთდონიანზე გადასვლით, კიდევ უფრო გაძლიერდა სახელმწიფოს ზეგავლენა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

1992 წელს მიღებული ე. წ. მცირე კონსტიტუცია – კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ არ ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემურ რეგულაციას. იმის გამო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის პროეცირება 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციითაც არ მომხდარა, „თვითშემოქმედება“ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მიღებული აქტებით ხორციელდებოდა. 1995 წლის 19 სექტემბერს გამოცემული საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით „სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ“, ქვეყნის მსხვილი ქალაქები და მათი სამეზობლო რაიონები 9 რეგიონად, ანუ ე.წ. მხარეებად დაჯგუფდა. იმავედროულად გამოიცა კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის (რეგიონალიზაციის) პრინციპების შესახებ“. სწორედ ამ აქტებით განხორციელდა მოცემული მმართველობის ერთგვარი დეცენტრალიზაციის კონტექსტში რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ფუნქციების გამიჯვნის იურიდიული გაფორმების პირველი მცდელობა.

1998 წლის 8 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანება „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის შესახებ“. მოცემულმა ბრძანებამ განსაზღვრა პრეზიდენტის რწმუნებულის ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, რომელსაც შესაბამის რეგიონში ერთობ მრავალფეროვანი კომპეტენციური პაკეტით, სახელმწიფო ინტერესების დაცვის ფუნქცია დაეკისრა.

სახელმწიფო რწმუნებულთან შეიქმნა აპარატი სტრუქტურირებული სამსახურებით, განყოფილებებითა და სამდივნოთი. რწმუნებულის აპარატის სტრუქტურასა და სამშაბტო განრიგს რწმუნებულისვე წარდგინებით ამტკიცებდა საქართველოს პრეზიდენტი. სახელმწიფო რწმუნებულის სამართლებრივი ბუნება, ფორმალურად, არ ითვალისწინებდა მის არსენალში სახელისუფლებო პრეროგატივებს. იგი მოქმედებდა პრეზიდენტისა და პარლამენტის ნორმატიული აქტების რეალიზაციის ჩარჩოებში და შეეძლო გამოეცა მხოლოდ ინდივიდუალური ნორმატიული აქტები.

ხელისუფლების ასეთმა გერტიკალურმა სტრუქტურამ, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის კონცეპტუალური პროექტირების გარეშე, ფაქტობრივად, მოშალა არსებული საზღვრები რეგიონული მართვისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. რეგიონული ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობა იერარქიულ სტრუქტურაში ცენტრალური უწყებების გადაწყვეტილებათა შესრულებაზე იყო ორიენტირებული.

1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის სერიოზულ ხარვეზად რჩება სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის განუსაზღვრელობა. ეს სფერო არაკონსტიტუციური აქტებით რეგულირდებოდა, თუ არ ჩავთვლით 2008 წლის კონსტიტუციურ დამატებას სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღების თაობაზე. მით უფრო, რომ მოცემული ცვლილება ირიბი წესით აფიქსირებდა ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის პერსპექტივას და ადგილობრივი თვითმმართველობის კავშირს მასთან.

არსებითაა 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად შემოსული დამატება იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია. კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში დემოკრატიულ იდეად გახმიანებული გამგებლებისა და მერების პირდაპირი არჩევნები, პირველივე არჩევნებზე ირიბი წესით მოხდა, მაგრამ ფაქტობრივად, არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურის და არც

ხელმძღვანელთა არჩევის თვალსაზრისით არაფერი შეცვლილა. მეორე სიახლე იყო, ბლანკეტური ნორმა კანონმდებლისადმი – ორგანული კანონის ძირითადი კონსტიტუციური ფორმატის თაობაზე. მაგრამ ვერც მან შეძლო ახალ კანონთან მიმართებაში კონცეპტუალური მუხტის ფუნქციის შესრულება.

ადგილობრივი მმართველობის სისტემის სამართლებრივ-ორგანიზაციული რეფორმების ახალი ეტაპი საქართველოს ევროსაბჭოში გაერთიანებას და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მიერთებას უკავშირდება. საქართველომ ევროპული ქარტია აღიარა და აქტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის ხელმოწერის თაობაზე“ საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 23 მაისის განკარგულებით გაფორმდა. 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით მოხდა მისი რატიფიცირება. რეფორმის უპირველესი მიზანი ქართული კანონმდებლობის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხის გადანყევტას უკავშირდებოდა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების დროში განვლილი საკანონმდებლო პროცესი იმის მაჩვენებელია, მეთოდოლოგიურად რამდენად არათანმიმდევრულად ხორციელდებოდა სერიოზული კონსტიტუციური რეფორმა. სახელმწიფო მმართველობის დემოკრატიზაციის ამ უმნიშვნელოვანესი სფეროს სამართლებრივი პროეცირება სტრატეგიული კონცეფციის დონეზე არ განხორციელებულა. პროცესი გაუაზრებელი, ცალკეული კონსტიტუციური თუ საკანონმდებლო ცვლილებების ფორმით განხორციელდა, რომელთა ერთიანობამ ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრისკენული ქვემდებარების პერსპექტივა დაუკანონა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის საქართველოს პარლამენტში 2004 წლის 26 ოქტომბერს რატიფიცირების შემდეგ, ერთი წლის მოგვიანებით, 2005 წლის 16 დეკემბერს იქნა მიღებული საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. თავად კანონი 2006 წლის ოქტომბერში ჩატარებულ ადგილობრივ არჩევნებთან დაკავშირებით ამოქმედდა. მაგრამ 2006 წლის ნოემბერ-დეკემბერში, ახლად ამოქმედებულ კანონს, სამ ჯერზე 17 შესწორება-დამატება მოჰყვა, ხოლო „კოსმეტიკური“ ცვლილებები 2007-2009 წლებშიც გაგრძელდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ზომებისა და წესის განსაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ მიღებულ ორგანულ კანონს დააკისრა. მისი შექმნის „შემოქმედებით“ პროცესი კიდევ ერთი ნიმუშია იმისა, რომ

საქართველოს პარლამენტში სერიოზული პრობლემები – კომპლექსური გააზრების გარეშე, ეტაპობრივი დაზუსტების მეთოდით ხორციელდებოდა. ამდენად, მოქმედი კანონის ახლადმოხილი პრინციპული იდეების სრულყოფის პროცესი წლების განმავლობაში გაგრძელდა.

პირველ რიგში, იმის თაობაზე, რომ საქართველოს მუნიციპალურ სამართალში თავისი მნიშვნელობით უმთავრესი კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობითი ორგანოების ურთიერთიმართების საკითხები უნდა დაერეგულირებინა, სპონტანური წესით შემოვიდა მოქმედებაში. მიზეზი ის გახლდათ, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის შემუშავების პროცესში, ზედამხედველობის ინსტიტუციონალურ სისტემაზე არ ყოფილა მსჯელობა და საკითხი ბლანკეტური ნორმის დონეზე გადაწყდა.

ქართული კანონმდებლობის ერთი სერიოზული სენი, მათ შორის განსაკუთრებით ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში გახდა ტრადიციული. საქართველოს ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, 2005 წლის 16 დეკემბერს, მიღებისთანავე, ახალ-ახალი ცვლილებების პაკეტი დაენია. შემდგომი სამი წლის განმავლობაში კანონში არსებული ხარვეზების გასწორების მიზნით, 2009 წლის 28 დეკემბერს სერიოზული რეფორმა განხორციელდა. დასტურია, რომ 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის სრულძალოვანი ამოქმედების პროგრამა, მთელი რიგი პროცედურული ნორმების ქმედითობით, 2018 და 2019 წლების პირველ იანვრამდეა დაპროექტებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ინიციატორთა გუნდი, ქართულ კანონმდებლობაში დამკვიდრებულ ტრადიციას ვერ გაეცა, ხოლო ახლადმიღებულმა კოდექსმა პირვანდელი სახე მხოლოდ ექვსი თვით შეინარჩუნა. ვინაიდან ეს პერიოდი ინიციატორთა მიერ დაშვებული შეცდომების გამასწორებელი კანონპროექტების მომზადებას დასჭირდა. 30 ივლისიდან, ახლად რეფორმირებულ ორგანულ კანონში ამოქმედებული მუხლების „ორგანული“ შეცდომების გასწორების სეზონი გაიხსნა: ერთ დღეში, უკვე მოქმედ კანონში შეცდომების გასწორების სამი არსებითი პაკეტის სახით, ცვლილებები 17 მუხლს შეეხო; ოთხი თვის თავზე, ნოემბერ-დეკემბერში, ოთხი პაკეტი 12 მუხლს შეეხო ცვლილებები. მათ შორის, ადრე შეცვლილ ოთხ მუხლში განხორციელდა ახალი „შეცდომების გასწორება“ (მუხლები 96, 68, 149, 163); ამასთან, 30 ივლისს ახლადმიღებულ 163¹ მუხლსა და ცვლილებაგანხორციელე-

ბულ 164-ე მუხლს დაერთო დათქმა მათი ამოქმედების თაობაზე: „გაერცელდეს 2014 წლის 3 ივლისიდან წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებზე“. ნამდვილად საინტერესოა ვინ ისარგებლა ასეთი შეღავათიანი ცდომილებით?!

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, გამგეობა/მერიის ინსტიტუციონალური პროექციის კონტექსტში, პირვანდელ ვარიანტთან შედარებით (მუხლი 50), მოხდა აქცენტირება იმის თაობაზე, რომ გამგეობა/მერიის სტრუქტურული ერთეულის კომპეტენციური არსენალი შემოსაზღვრულია ახალი აქცენტით – „დებულებით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში“, უზრუნველყოფს მუნიციპალური საკრებულოსა და გამგებლის/მერის დავალებების შესრულებას. მოცემული აქცენტის კონტექსტში, აღნიშნული ინსტიტუტების კონსტრუქციული და კომპეტენციური სრულყოფის მიზნით, ახალი ცვლილება იქნა აქცენტირებული: „გამგეობის/მერიის სტრუქტურულ ერთეულს შეიძლება ჰქონდეს ქვედანაყოფები, რომლებიც განისაზღვრება გამგეობის/მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის დებულებითა და საშტატო ნუსხით.“ უთუოდ არსებითი აქცენტია და კარგია, რომ აღნიშნული შეცდომა „შედარებით ოპერატიულად“ აღიკვეთა.

არსებითი ცვლილებები განიცადა მეხუთე თავმა – „მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო“, როგორც სტრუქტურულად, ასევე ნოვაციური იდეებით. ამ მხრივ, საგულისხმოა ორი მუხლი: „გამგებლის/მერის პირველი მოადგილე და მოადგილე (მოადგილეები)“ (მუხლი 57) და „გამგეობის /მერიის თანამდებობის პირების უფლებამოსილებების შეჩერება და შეწყვეტა“ (მუხლი 59). პირველმა მათგანმა, იმთავითვე ვერ შეძლო აღნიშნული სუბიექტებისათვის კომპეტენციური არეალის სრულყოფილი განვრცობა. 2014 წლის 30 ივლისის ცვლილებით, მთელი რიგი უფლებამოსილებების აქცენტირება პირველ მოადგილესთან ერთად – მოადგილეებზეც გაავრცელა. ამჯერად ისინიც ხელმძღვანელობენ გამგეობის/მერიის უფლებამოსილებისათვის მიკუთვნებულ დარგებს, ორგანიზებას უწევენ და აკონტროლებენ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და გამგებლის /მერის დავალებების შესრულებას, მათივე დებულების შესაბამისად, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა, თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის განმაპირობებელი მთელი რიგი ახლებურად გააზრებული და დარეგულირებული სფეროები წარმოადგინა – ცალკეული კარების სახით: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ეკონომიკური საფუძვლები; მუნიციპალიტეტის ქონება; მუნიციპალიტეტის ქონების შექმნა; მუნიციპალიტეტის ქონების

პრივატიზება და სარგებლობის უფლებითი გადაცემა; მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის აუდიტი; სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილება; გარდამავალი დებულებები და დასკვნითი დებულებები.

არსებითი ცვლილებები შეეხო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ტრანსფერთა სახეებს, კერძოდ, კაპიტალურ და სპეციალურ ტრანსფერებს, რომლების დედანმა მუხლებმა, მიღების შემდეგ ორჯერ არსებითად იცვალეს სახეც და ფუნქციაც:

– კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად, რომელიც სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განეული ფინანსური დახმარებაა და დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან. მუნიციპალიტეტმა კაპიტალური ტრანსფერი შესაძლებელია გამოყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი ხმარდება ტრანსფერის გამცემი მუნიციპალიტეტის მიზნებს, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში (მუხლი 96).

– სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების თუ სხვა საგანგაშო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ და სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად. სპეციალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განეული ფინანსური დახმარება. მუნიციპალიტეტმა ტრანსფერი შესაძლოა გამოყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ იგი ხმარდება ტრანსფერის გამცემი მუნიციპალიტეტის მიზნებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში (მუხლი 97), ამჯერადაც, სპეციალური ტრანსფერის იდეის ქმედითობის საგარანტიო უფლებამოსილებითი აქცენტები და კოდექსით დადგენილი დანაწესების რეალიზაციის პირობები, შესაბამისი პუნქტებით რეგულირდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთი არსებითი ნოვაციაა, რომ სახელმწიფო რწმუნებულთან – გუბერნატორთან დამკვიდრდა ახალი ინსტიტუტი – სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო. მისი მიზანია უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და მოახდინოს მათი გათვალისწინება სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში (მუხლი 146).

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედის ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგე-

ბელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე (მუხლი 147). მოცემულ მუხლში, კანონის მიღებიდან – ცხრა თვის თავზე, შეცდომის გასასწორებლად, 2014 წლის 28 ნოემბერს ერთი ჩართული ფრაზა გახდა საჭირო – თანამდებობრივად „შედიან სახელმწიფო რწმუნებული გუბერნატორი და“ ასე შემდეგ, თავად სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს საქმიანობის განმსაზღვრელ 149-ე მუხლს, 2014 წლის 30 ივლისისა და 28 ნოემბრის მთელი რიგი ჩასწორებები დასჭირდა!!!

ამჯერად, „ქართული ოცნების“ მიერ „ნაციონალებისაგან“ ნამეკვიდრები შეცდომების რეფორმაციული გასწორების სტილზე მივაყრბობთ ყურადღებას. კანონმდებელთა უპასუხისმგებლობა, პრინციპულად რეფორმირებული კოდექსის ამოქმედებისთანავე, შეცდომების გასწორების ეტაპობრივი მასშტაბებით დასტურდება. თავისუფალი კანონშემოქმედებითი სტილი საერთოდ და განსაკუთრებით საარჩევნო სამართლის მმართველი გუნდის მიერ, საკუთარ მომავალზე პროექტირების თვალსაზრისით, ყოველგვარ ზღვარს სცდება.

2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული საქართველოს ორგანული კანონის –ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ამოქმედებისთანავე, შეცდომების გასწორების სეზონის გახსნის შემდეგ, უკვე არც ის არის გასაკვირი, 2015 წლის დასაწყისშივე, პარლამენტის თავმჯდომარეს თითქოსდა დაუფიქრებლად წამოსცდა ფრაზა, მოცემულ კანონში მომავალი ცვლილებების საჭიროების თაობაზე. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ „ნაციონალების“ მიერ წინასაარჩევნოდ დამკვიდრებული საარჩევნო კოდექსის რეფორმირების პრაქტიკა – მმართველი პარტიის ავტორიტეტის ვარდნის მასშტაბების დაძლევის მიზნით, არც „ქართული ოცნების“ კომპანიონებისგანაც გამოირიცხება.

§ 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების კონსტიტუციური პლანშეტი

2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ერთ მნიშვნელოვან პოზიტივად ის უნდა მივიჩნიოთ, რომ შეივსო საქართველოს კონსტიტუციის არსებითი ხარვეზი და ბოლოს და ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, სახელმწიფო მმართველობის იერარქიული კონსტრუქციის სრულფასოვან ფუძემდებლურ კომპონენტად იქნა წარმოდგენილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებისა და უფლებამოსილებების სარეგულაციო ნორმათა სისტემა ცალკე ბლოკის სახით

არის გამოყოფილი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ (თავი მეშვიდე¹), რომელიც საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის პერსპექტიული რეფორმირების კონსტიტუციურ პლანშეტს წარმოადგენს.

მაგრამ მის განხილვამდე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისტემის განმამტკიცებელ ერთ მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ ნოვაციაზე გავამახვილებთ ყურადღებას. კონსტიტუციის მეხუთე თავში – „სასამართლო ხელისუფლება“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის მარეგულირებელ ნორმათა პაკეტში (მუხლი 89), განმტკიცდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პოლიტიკურ-სამართლებრივი კოორდინაციის განმსაზღვრელი ნორმების პაკეტი. ახალი იდეის მეშვეობით, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსთან ერთად, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, იმ სუბიექტთა შორის მოიხსენიება, რომელთა სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლო (პუნქტი 1). იქვე ხაზგასმულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს, კონსტიტუციის მეშვიდე-პრიმ თავით – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ – განსაზღვრულ დებულებებთან მიმართებაში (პუნქტი 1-„ვ“²). მოცემული კონსტიტუციური დანაწესი იმის დასტურია, რომ 2011 წლის 1 იანვრიდან კონსტიტუციით დადგენილი თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის განმსაზღვრელი პრინციპების დაცვის გარანტორი გახდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო.

კონსტიტუციის მოცემული თავი შედგება სამი მუხლისაგან. თითოეული მათგანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უმთავრესი პარამეტრების რეგულაციას ახდენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესს კი ორგანული კანონი განსაზღვრავს. ამასთან, ისიც მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციურად განმტკიცდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილება – თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების ურთიერთმიმართების შესახებ. კონსტიტუციის თანახმად, თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი არიან თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე (მუხლი 101¹-1).

კონსტიტუციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, აირჩევა თვით-

მმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ – პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე – ფარული კენჭისყრით (მუხლი 101¹⁻²). საქართველოს კონსტიტუციაში კიდევ ერთხელ გააჟღერდა დემოკრატიული სამართლებრივი არჩევნების პრინციპთა პაკეტი. მაგრამ ახალი აქცენტით, იმ დამოკიდებულების ფონზე, რითაც საქართველოს საპარლამენტო უმრავლესობა საარჩევნო კოდექსთან მიმართებაში გამოირჩევა – აღნიშნული პრინციპების დაცულობა, არც ამ შემთხვევაში იქნება გარანტირებული. აღნიშნულის დასტურია საქართველოს პარლამენტის მიერ კონსტიტუციაში და შესაბამის ორგანულ კანონებში ცვლილება – დამატებების შეტანის თავისუფალი რეჟიმი. უკვე ტრადიციულად დამკვიდრდა „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოახლოებულ არჩევნებთან დაკავშირებით განხორციელებული ცვლილება-დამატებების ეტაპობრივი კამპანია.

საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესის განსაზღვრას შესაბამის ორგანულ კანონს აკისრებს. იმასაც ადგენს, რომ თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები (მუხლი 101¹⁻³). საქართველოს კონსტიტუცია აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში არ ცნობს რეფერენდუმის ინსტიტუტს.

ამ დროს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია, მასზე მიერთებული სახელმწიფოებისაგან ითხოვს, ადგილობრივი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების შეცვლისას, აგრეთვე, თვითმმართველი ერთეულების შეერთებისა და დაყოფისას, სავალდებულო წესით ჩაატარონ თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოებთან პირდაპირი და არაპირდაპირი – წინასწარი კონსულტაციები. ამასთან დაკავშირებით, ევროპული ქარტია არ გამოორიცხავს საკითხის გადაწყვეტას რეფერენდუმის მეშვეობით, თუ ეროვნული კანონმდებლობა აღიარებს ადგილობრივი რეფერენდუმის ინსტიტუტს.

საქართველოს კონსტიტუცია ახდენს თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა კლასიფიცირებასა და რეგულაციას, მათ შორის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებთან მიმართებაში (მუხლი 101²). მთავარი კონსტიტუციური აქცენტის თანახმად, თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან (პუნქტი 1). აღნიშნული აქცენტი იმის საფუძველია, რომ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები შედგება საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების პაკეტისაგან. სახელმწიფო ორგანოების მიერ

თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. მათი ოდენობის გაანგარიშების ნესი განისაზღვრება კანონით (პუნქტი 4).

თვითმმართველი ერთეული საკუთარ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ნესის თანახმად, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს (პუნქტი 2). ამასთან, თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ წარმოადგენს ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და აკრძალული არ არის კანონით (პუნქტი 3).

საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის სრულყოფაზე მოტივირებული სამი მნიშვნელოვანი ნორმის დეკლარირებას ახდენს (მუხლი 101³). თითოეულ მათგანს, ცალსახად, ქართული მუნიციპალიზმის სამართლებრივი ალიბის დატვირთვა ეკისრება: ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები (პუნქტი 1); თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ მათი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები შესასრულებლად სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე (პუნქტი 2); ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით განსაზღვრული ნესით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად (პუნქტი 3).

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის მოსაწესრიგებლად გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა. მაგრამ კონსტიტუციური კანონპროექტის მოცემული ბლოკის მიმართ ვენეციის კომისიამ ერთობ საყურადღებო დასკვნა წარმოადგინა: „აღნიშნული ცვლილებების შედეგად კონსტიტუციის განმტკიცების დონე არ არის საკმარისი. კონსტიტუციის დონეზე უნდა დარეგულირდეს ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოაღნიშნულ ფუნდამენტურ პრინციპებს არ ექნებათ საკმარისი დაცვა და საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაუშვებს საკმარისად ცხად კრიტერიუმებს, რათა გადაწყვიტოს კომპეტენციათა განსაზღვრასთან დაკავშირებით წარმოშობილი კონფლიქტები და სხვა

სახის დაპირისპირებები სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს შორის.¹

ასეთ მკაცრ შეფასებას კონსტიტუციის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბლოკთან მიმართებაში, რამდენიმე პოზიტიური წინადადება მოჰყვა. მაგრამ დასაწინაა, რომ მთელმა რიგმა შენიშვნებმა, ისევე როგორც აღნიშნულმა წინადადებებმა ასახვა ვერ პოვეს კონსტიტუციაში. მათგან, ერთზე გავამახვილებთ ყურადღებას: „შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემა სავალდებულოა არა მხოლოდ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, როგორც ეს გათვალისწინებულია 101² მუხლის მეოთხე პუნქტით, არამედ ასევე უფლებამოსილებათა გადაცემის შემთხვევაშიც“.²

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ყურადღებას მივაპყრობთ საქართველოს პარლამენტის საქმიანობაში დამკვიდრებულ ნეგატიურ პრაქტიკას, როცა ერთი და იგივე საკითხებზე არ ხდება ცალკეული ინიციატივებისა და რეკომენდაციების ორგანიზაციული ჰარმონიზაცია. ასეთი განცხადების საფუძველი არა მხოლოდ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებისადმი საქართველოს პარლამენტის არაკოლეგიალური დამოკიდებულებაა. ამის კლასიკური ნიმუშია ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შექმნაზე წლის განმავლობაში წარმართული საქმიანობა.

2009 წლის 28 დეკემბერს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში საქართველოს პარლამენტმა არსებითი რეფორმაციული ცვლილებები განახორციელა. შედეგად, ახლად რედაქტირებული ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ პროგრესულია იმ წარსულთან მიმართებაში, რაზეც ძირმორყეული ადგილობრივი თვითმმართველობა იდგა. როგორც იტყვიან, პარლამენტმა დაასწრო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას, ზოგიერთი კანონდებული იდეები და პრინციპები კონსტიტუციაშიც ასახა. მთავარი ამოცანა ის იყო, რომ მოქმედი კანონით განსაზღვრული ანმყო, კონსტიტუციური დანაწესების რეალურ პერსპექტივასთან სრულ შესაბამისობაში მოგვეყვანა. ამ მიზნით, აუცილებელია მათი ძირეული პრინციპები ღრმა შედარებითი ანალიზის საგანი გამხდარიყო.

ჩვენი შენიშვნების უმრავლესობა აღნიშნულ კანონთან მიმართებაში, ნაკლოვანებებისა და ხარვეზების ფაქტურა, რომელიც ჩვენს მიერ, განსაკუთრებით ნეგატიური პრაქტიკის ბლოკშია წარ-

¹ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით (საბოლოო დასკვნა), ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010. CDL (2010) 028, გვ. 23.

² იქვე.

მოდგენილი – ძალაში რჩება¹. მათი გამოსწორების მიზნით, გასათვალისწინებელი იყო არა მხოლოდ ევროპულ ქარტიასთან თანხმობა, თვითმმართველი ერთეულების დონეების სისტემური ორგანიზაციის თვალსაზრისით, არამედ მოწინავე ევროპული სახელმწიფოების თვითმმართველობითი დემოკრატიის მრავალნაირი პრაქტიკის გადმოქართულებაც.

ბუნებრივია, ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების პაკეტს ახალი რეფორმა ელოდა. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის უმთავრესი ნოვაცია, მეშვიდე თავის სახით კონსტიტუციური დამატების ზემოაღწერილი პირველი 101¹ მუხლის პირველსავე პუნქტშია დადგენილი. კონსტიტუციური ნორმის ძალით აღდგა განონასწორებული ურთიერთმმართველა ლეგიტიმაციის მაღალი სტანდარტით ფორმირებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოსა და მისი ნებით ფორმირებულ აღმასრულებელ ორგანოს შორის, რომელიც ანგარიშვალდებულების სტატუსით არის განმტკიცებული. კონსტიტუციამ მათი შექმნისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრება ორგანულ კანონს დააკისრა. მაგრამ იქვე დაადგინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები, როგორადაც კონსტიტუცია მერიასა და გამგეობას მოიაზრებს, ანგარიშვალდებულნი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ადგენს, რომ საკრებულოს თავმჯდომარე არის თვითმმართველი ერთეულისა და საკრებულოს ხელმძღვანელი, რომელსაც ირჩევს საკრებულო (მუხლი 33-1 და 2). გამგებელი (მერი) არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელე, რომელსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს საკრებულოს თავმჯდომარე (მუხლი 39-1).

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, ორგანიზაციული ნორმების პაკეტით განამტკიცებს კონსტიტუციურ დანაწესს იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე. ორგანული კანონი ადგენს, რომ გამგებელი (მერი) – „საკრებულოს თავმჯდომარეს წარუდგენს ანგარიშს გამგეობის (მერიის) მიერ განეული მუშაობის შესახებ“. ეს

¹ ო. მელქაძე, ქართული მუნიციპალიზმი (ნაწილი მეორე) ახალ პროექციაში, 2014, განვლილი წლების ნეგატიური პრაქტიკა და პოზიტიური გამოცდილების იგავი, გვ. 19-36.

არ არის ფორმალური ურთიერთობა და ანგარიშვალდებულება შეიძლება პასუხისმგებლობაში გარდაისახოს – ესეც ორგანული კანონის მიერ საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებების პაკეტით დასტურდება. საკრებულოს თავმჯდომარე საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელს (მერს) (მუხლი 33-3 „კ“ და „თ“).

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პრინციპები და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიერ თვითმმართველი სისტემის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელი ორგანოების უმაღლესი თანამდებობის პირთა სამართლებრივი სტატუსი და მათი ურთიერთმიმართება – რეგულაციური ნორმების პაკეტით სრულ შესაბამისობაშია მოყვანილი. რასაც ვერ ვიტყვით ჩვეულებრივ კანონზე „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“. გასაგებია, რომ ქალაქ თბილისის მერი, აღნიშნული კანონის თანახმად, გამოცხადებულია ქალაქ თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირად და მთავრობის ხელმძღვანელად. მაგრამ თბილისის მერი – თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი – მოცემული სტატუსიდან გამომდინარე, მთელი რიგი პრივილეგიები 2010 წელს ჩატარებულ არჩევნებამდეც სარგებლობდა.

ზემოაღწერილი გაუგებრობა უკავშირდება ქალაქ თბილისის მერის პირდაპირი არჩევნების თაობაზე იურიდიულად არასრულყოფილად ინიცირებულ გადაწყვეტილებას. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ადგენს კონსტიტუციური სამართლის წყაროების ურთიერთმიმართების წესრიგს. მისი პრინციპი იმაში მდგომარეობს, რომ იერარქიულად ქვემდგომი კანონი არ შეიძლება შეუსაბამო იყოს ზემდგომი კანონის იდეებისა და წინააღმდეგობაში მოდიოდეს მასთან.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის სერიოზული სამართლებრივი კაზუს-ინციდენტი იმაში გამოიხატა, რომ ქალაქ თბილისის მერის გამორჩეული სტატუსი – არც საქართველოს კონსტიტუციით და არც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით არ არის დადგენილი. აღნიშნული აქტებით – ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთმიმართებაში საყოველთაოდ დადგენილი წონასწორობის ბალანსი თბილისზე არ ვრცელდება. თბილისის მერზე დაშვებული პირდაპირი არჩევნების ფაქტორი და წესი თბილისის შესახებ კანონით მოგვარდა. წარმოქმნილი კაზუს-ინციდენტის გამართლება არ შეიძლება „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ ჩვეულებრივ კანონში შეტანილი შესწორებით იმის თაობაზე, რომ „მერის არჩევის წესს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ (მუხლი 22-1). მიუხედა-

ვად კანონმდებელთა მცდელობისა, ირიბი წესით – კოდექსის სტატუსზე მინიშნებით მოახდინონ უმაღლესი სტანდარტის საკითხის გადაწყვეტა, ვერანაირად ვერ აგვაცილა აღნიშნული კაზუსი. მით უფრო, რომ საკითხის განსაკუთრებულობიდან გამომდინარე, მსგავსი თავისებურება თუ არა კონსტიტუციურად, სპეციალური ორგანული კანონით მაინც უნდა იყოს დადგენილი.

§3 ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმაციული კურსი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის „მეთოდოლოგიური სრულყოფის“ ნაბიჯებმა, იმის გათვალისწინებით, რომ მოქმედი კონსტიტუცია არც კონსტიტუციური რეჟიმის სიმყარით და არც მიმდინარე რეფორმაციების დინამიურობით გამოირჩეოდა, ნეგატიური ზეგავლენა განავრცო ქართული მუნიციპალიზმის კონსტიტუციურ პროექციაზე და მის სისტემურ ორგანიზებულობაზე. საქართველოში მოქმედი მუნიციპალიზმის ქაოსური სისტემური პროექცია, თავად ჩამოყალიბდა უამრავ სამართლებრივი გადაცდომათა მიზეზთა მიზეზად. სწორედ ასეთი აქცენტების თანაარსებობის გამო, საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებიდან 15 წლის განმავლობაში, არანაირად არ მოხერხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ფორმირება.

1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა განუსაზღვრელი, ხოლო სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მისი სტატუსი დაურეგულირებელი აღმოჩნდა. საქართველოს პრეზიდენტმა, კონსტიტუციის მიღებიდან სამიოდ კვირაში – 1995 წლის 13 სექტემბერს გამოცემული აქტით – „სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ“, დასაბამი მისცა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთობ არამართლზომიერ, ბუნდოვან პერსპექტივას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემა კონსტიტუციური აღიარების მიღმა, 10 წლის დაგვიანებით, 2005 წლის 16 დეკემბერს, „ნაციონალების“ მიერ მიღებული, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით იქნა პროექტირებული, სამართლებრივი გაუაზრებულობის დონეზე. ამაზე, მისი შემდგომი ეტაპობრივი კემსვის პრაქტიკაც მიგვანიშნებს.

„ნაციონალთა“ საპარლამენტო უმრავლესობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის იგნორირებით, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ხელისუფლების ცენტრალიზაციის კურსს დაადგა. 2007 წელს მიღებულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“, სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორით ჩაანაცვლა. აღნიშნული ნოვაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას, საქართველოს პრეზიდენტის ნებაზე მოკლედ ჩართული სისტემის სახით მოიაზრებდა.

2009 წელი, ე.წ. რეფორმაციების ჯერადობის თვალსაზრისით, განსაკუთრებული „პროდუქტიულობით“ გამოჩენილი აღმოჩნდა. კომპლექსურად რეფორმირებულ ორგანულ კანონში, ცალკეული ცვლილებებით, მათი ინიცირების „შეცდომების გასწორების“ პანიკური რეჟიმი დაფიქსირდა. ორგანულ კანონში 2009 წლის 28 დეკემბერს დადასტურებული რეფორმის წინა დღეებში და მას შემდეგაც 5 ინიციატივით 10 ცვლილება იქნა განხორციელებული. ამასთან, რაც არსებითია, კანონმდებელთა „ორგანიზებულობის“ თვალსაზრისით, აღნიშნული რეფორმა ამჯერადაც ათიოდ თვით წინ უსწრებდა, საქართველოს კონსტიტუციით ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემურ აღიარებას.

2010 წლის 30 მაისს დანიშნული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებით, „ნაციონალებმა“ 2009 წლის 28 დეკემბერს განხორციელებული რეფორმით, საკუთარი გამარჯვება „დააპროგრამეს“. ამის შემდეგ, ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური აღიარება და ფორმირება, 2010 წლის 15 ოქტომბერს, კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში განხორციელდა. კონსტიტუციაში, 15 წლის დაგვიანებით, როგორც იქნა, შეტანილი იქნა სამი მუხლისაგან შემდგარი, თავი მეშვიდე – პრიმ – „ადგილობრივ თვითმმართველობა“. აღნიშნული ორგანული კანონის რეფორმაციის წინგამსწრები კალენდარი იმან განაპირობა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის 2010 წლის მორიგი არჩევნებისთვის ერთპარტიული „ნაციონალური“ უმრავლესობა „დაეკანონებინა“.

„ნაციონალების“ მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონთა წინასაარჩევნოდ მოდიფიცირების პრაქტიკას, ვერც „ქართული ოცნების“ ინიციატორები გაექცნენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის მორიგი არჩევნების ჩატარებამდე ოთხიოდე თვით ადრე, 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. მაგრამ ამჯერად, უმთავრესი პოზიტივი ის არის, რომ არ მომხდარა კოდექსის წინასაარჩევნო კემსვა. მიღებულია სტრუქტურულად და კომპეტენციურად ახლებურად ორიენტირებული კოდექსი¹.

¹ მოცემული კანონის თანმხლები პოზიტიური და ნაკლოვანი მხარეები დეტალურად განიხილება, – ო. მელქაძის „ქართული მუნიციპალიზმი (ნაწილი მეორე) ახალ პროექტიაში“, 2014, გვ. 89-146.

ბუნებრივია, არსებითი სახეცვლილება განიცადა მოცემული კანონის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების მარეგულირებელმა ბლოკმა (თავი III). აღნიშნული კანონის თანახმად (მუხლი 16), მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით დაარეგულიროს ნებისმიერი საკითხი, რომელთა გადანაცვლებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს კომპეტენციას და აკრძალული არ არის კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია განხორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის, მ.შ. სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის მხარდაჭერის და ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი ნების დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, დეტალურად არეგულირებს უფლებამოსილებების დელეგირების წესსა და პირობებს (მუხლი 17). სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ შეიძლება მუნიციპალიტეტს გადასცეს შესაბამისი ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივი დონეზე ეფექტიანია.

მოცემული კანონი ადგენს, რომ მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით, სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს უფლება აქვთ, მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში შესაბამისი ნორმატიული აქტით დაადგინონ სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები (მუხლი 18).

მოცემული ორგანული კანონის მეორე კარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემის, წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების, სტრუქტურირებისა და კომპეტენციური ბალანსირების სქემას, კომპლექსური კონცეფციის თვალთახედვით განიხილავს. სწორედ ასეთი მიდგომა განასხვავებს ახლადმიღებულ კანონს – წინამორბედისაგან. ამის პირველი ნიშნებია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილებათა ახლებურად პროეცირებული პაკეტი. ადრინდელი მოდელისაგან განსხვავებით, ამჯერად დაკანონებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილებათა პაკეტი მხოლოდ მათი ჩამონათვალით არ შემოისაზღვრება.

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მის სარეგულაციო სფეროების მიმართ, ამჯერად, გარკვეული ნოვაციური მიდგომით გამოირჩევა. ასეთად არის წარმოდგენილი VI კარი – „მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა და აუდიტი“. მოცემული კარის სამი თავი დეტალურად განიხილავს და არეგულირებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ინსტიტუტებისა და საშუალებების მრავალფეროვნებას. მოცემული ბლოკის XVI თავში – „მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა“, დეტალურად არის განხილული აღნიშნული პრობლემის ცნებითი და არსებითი პარამეტრები. წარმოდგენილია სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობის ინსტიტუტები, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესი და პრინციპი.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლება აქვს, სამართლებრივი კონსულტაციის თხოვნით, წერილობით მიმართოს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს, რომელსაც უნდა დაერთოს მისაღები ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი და განმარტებითი ბარათი. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო მიმართვის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უგზავნის დასკვნას მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტის კანონზომიერებაზე, მათში აღმოჩენილი სამართლებრივი ხარვეზებისა და მათი აღმოფხვრის რეკომენდაციების მითითებით.

ამასთან, მოცემულ კოდექსში, ნორმატიული ბლოკით რეგულირდება მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის აუდიტი (თავი XVII). მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სამი პროექციის – სახელმწიფო, დამოუკიდებელი და შიდა აუდიტი ხორციელდება. ყოველ მათგანს საკუთარი სამართლებრივი წყარო და შესაბამისი საზედამხედველო არეალი გააჩნია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (XVIII თავი) განიხილავს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის – საკრებულოს დათხოვნისა და მისი საქმიანობის შეჩერების, საკრებულოსა და გამგებლისა თუ მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის განმაპირობებელ მოტივებსა და შესაბამის რეგულაციებს. საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება ხდება საქართველოს კონსტიტუციით (მუხლი 73-1 „კ“) გათვალისწინებულ შემთხვევებში, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნება ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების

განხორციელებას (მუხლი 141). საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობის წარდგინებით და საქართველოს პარლამენტის თახმობით გამოსცემს ბრძანებულებას საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების შესახებ. საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება, შესაბამისად, იწვევს გამგებლისა თუ მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ან შეჩერებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ერთი საავტორო ინიციატივითაც გამოირჩევა. ცალკე VII კარისა და XIX თავის სახით არის ინიცირებული სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილებების პაკეტი. საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან მხარის ტერიტორიაზე არსებული ყველა მუნიციპალიტეტის გამგებელი და მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიზანია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გუბერნიის ტერიტორიული განვითარების დაგეგმვისა და მისი რეალიზაციის პროცესში, სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორის უფლებამოსილებების რეალიზაცია. ამასთან, სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს განსაკუთრებული სტატუსისა და კომპეტენციური პაკეტის გათვალისწინებით, მოცემული კანონი დეტალურად ახდენს მისი მრავალმხრივი საქმიანობის წესების რეგლამენტაციას – რეგულაციას (მუხლი 149).

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეალობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურული და პრინციპული თავისებურებებით გამორჩეული სისტემა მოქმედებს ქვეყნის დედაქალაქში – თბილისში. მოქმედი კოდექსის პოზიტიური აქტივი ცალკე მუხლის სახით ფორმირებული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია. მაგრამ კოდექსის III კარში – „საქართველოს დედაქალაქი – თბილისი“ – ოთხ თავში პროეცირებული მუხლობრივი ნორმათა სისტემა არ იძლევა სრულფასოვან წარმოდგენას სამართლებრივი აქცენტის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე. მიზეზი ის არის, რომ მოცემულ ბლოკში თბილისის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების სრული პაკეტი არ არის წარმოდგენილი და თითქოსდა მიიჩქმალა, ამავე კანონის მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილების თავში, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებზე მინიშნებით (მუხლი 16).

თბილისის საკრებულოს, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილების გარდა (მუხლი 68), მთელი რიგი თავისებური უფლებები განეკუთვნება, როგორებიცაა თბილისის მთავრობის თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში თბილისის მთავრობისათვის სესხის აღებაზე თანხმობის მიცემა. ამას გარდა, თბილისის საკ-

რეზულოს კომპეტენციურ პაკეტში მნიშვნელოვანია მისი დამოკიდებულება თბილისის მთავრობის მიერ ინიცირებულ მთელ რიგ საკითხებზე. მათ შორის, როგორებიცაა მუნიციპალიტეტის შესყიდვების გეგმის დამტკიცება, მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის დამტკიცება, თბილისის მთავრობის წევრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე თანხმობის მიცემა, საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

თბილისის მერია არის თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემა. მისი ეგიდით მოქმედი ინსტიტუტები თბილისის მერი, თბილისის მთავრობა, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულები და თბილისის რაიონების გამგეობები უზრუნველყოფენ თბილისის აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას.

თბილისის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო არის თბილისის მთავრობის ხელმძღვანელი – მერი, რომელიც პირდაპირი არჩევნებით 4 წლის ვადით აირჩევა. თბილისის მერი პასუხისმგებელია და უფლებამოსილებას იხსნის თბილისის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. თბილისის მერი საერთო ხელმძღვანელობასა და კოორდინაციას უწევს თბილისის მერიის საქმიანობას. ამასთან, უძღვება თბილისის მთავრობის საქმიანობას, თავმჯდომარეობს მთავრობის სხდომებს და ფუნქციებს უნაწილებს თავის მოადგილეებს. პირადი ინიციატივით, თბილისის საკრებულოს მისაღებად წარუდგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს, ხოლო დასამტკიცებლად წარუდგენს თბილისის ბიუჯეტის, მასში შესატანი ცვლილებების პროექტებს და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს. აღნიშნულთან ერთად, თბილისის მერის ყოველდღიური საქმიანობა 23 სხვადასხვა სახისა და მნიშვნელობის აქტივებს მოიცავს (მუხლი 73).

თბილისის მთავრობა არის კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს თბილისის საკრებულოს გადანყვეტილებათა აღსრულებას. მთავრობის სხდომებს თავმჯდომარეობს თბილისის მერი ან მისი დავალებით ვიცე-მერი ან ერთ-ერთი მოადგილე. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილებები და საქმიანობის წესი განისაზღვრება მოცემული კანონით, თბილისის მერიის დებულებითა და მთავრობის რეგლამენტით.

თბილისის ტერიტორია იყოფა ადმინისტრაციულ ერთეულებად. თბილისის ადმინისტრაციული ერთეული – რაიონი არის თვითმმართველი ერთეული. თბილისის ადმინისტრაციული ერთეულის შექმნა-გაუქმების, საზღვრების დადგენისა და შეცვლის შესახებ დადგენილებებს თბილისის მერის ან საკრებულოს წევრთა

არანაკლებ ერთი მესამედის წარდგინებით, საკრებულოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს თბილისის საკრებულო.

რაიონის გამგეობა შედგება სტრუქტურული ერთეულებისაგან. რაიონის გამგეობის სტრუქტურა და უფლებამოსილება განისაზღვრება რაიონის გამგეობის ტიპური დებულებით. რაიონის გამგეობის საშტატო ნუსხას, შესაბამის თანამდებობრივ სარგობებსა და ტიპურ დებულებას, თბილისის მერიის წარდგინებით – ამტკიცებს თბილისის საკრებულო.

რაიონის გამგეობის ხელმძღვანელია თბილისის რაიონის გამგებელი, რომელსაც, თბილისის საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს თბილისის მერი. რაიონის გამგებელი გამგეობის საქმიანობას წარმართავს. ამასთან, უზრუნველყოფს რაიონის მართვას, კოორდინაციას უწევს თბილისის მერიისა და მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულებას და შედის მთავრობის შემადგენლობაში. რაიონის გამგებელი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის თანახმად, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს რაიონის გამგებლის მოადგილესა და რაიონის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს.

რაიონის გამგებლის კომპეტენციური მრავალფეროვნების პაკეტი, მისი პასუხისმგებლობის უმაღლეს დონეს განაპირობებს. ამ კონტექსტში რაიონის გამგებელი უფლებამოსილებებს თბილისის მერიის წინაშე იხსნის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ნოვაციური ბლოკია მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ეკონომიკური საფუძვლები (კარი V). მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულებების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან. მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისთვის გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება (მუხლი 90).

მოცემული კანონი დეტალურად არეგულირებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა-დამტკიცების პროცედურებს და ადგენს ბიუჯეტის შემოსულებებს. კანონითვე დადგენილია ადგილობრივი გადასახადისა და მოსაკრებლის განსაზღვრა და ადმინისტრირების წესი. ამასთან, კანონი ადგენს ტრანსფერების ოთხ ნაირსახეობას (მუხლები 95, 96, 97, 98).

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ქმედითობის კონტექსტში, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, დეტალურად არეგულირებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის და მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის აღებისა თუ გრანტის მიღების წესებს. აგრეთვე, განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელებისა და შემოსავლების ქმედითობის წესებს.

მუნიციპალიტეტის ქონება არის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. კანონი წარმოადგენს მისი სახეობების ჩამონათვალს (მუხლი 106). თუმცა, იქვე იძლევა მათ გარკვეულ კლასიფიკაციას – ორი კატეგორიის ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი ქონების მახასიათებლებით. ეს უკანასკნელი არ არის ძირითადი – განუსხვისებელი ქონების დამატებითი ნაწილი. ქონების სახეობათა ნუსხას „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისება დაუშვებელია, გარდა ამავე კანონის მიერ, გათვალისწინებული შემთხვევებისა, რომელსაც ადგენს 121-ე მუხლი „მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების წესი“. ამას გარდა, დამატებითი ქონების გასხვისება დასაშვებია ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ნოვაციური აქცენტების რიგში, ცალკე აღსანიშნავია თავი XV – „მუნიციპალური ქონების პრივატიზება და სარგებლობის უფლებით გადაცემა“. მოცემული თავის 14 მუხლი, პირველ რიგში, კოდექსში აქცენტირებული იდეების მნიშვნელობაზე და სარეგულაციო საკითხების სიმრავლეზე მიგვანიშნებს. მითითებული თავის ძირითადი მიზანი, მუნიციპალური ერთეულების მიერ მუნიციპალური ქონების სარგებლიანი წარმართვაა. იგულისხმება მუნიციპალური ქონების განკარგვის შედეგად შემოსული თანხების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მიმართვა, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არამატერიალური ქონებრივი სიკეთის გამოსახატავად. ამასთან, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, საკუთარი ქონების ბაზაზე, „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, აგრეთვე დააფუძნოს არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი (მუხლი 124-2).

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედი კოდექსის, ე.წ. დასკვნითი VIII კარის აქცენტს. მასში, ერთობლიობაში რეგულირდება კოდექსის ამოქმედების განმაპირობებელი

„გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები“. ახალ კანონში, ორმუხლიანი დასკვნითი დებულებების გარდა, მისი ქმედითობის საგარანტიო პირობები, 16 მუხლისაგან შემდგარი გარდამავალი დებულებების მეშვეობით რეგულირდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის დასკვნითი დებულებები არეგულირებენ ცალკეული მუხლების მოქმედების ვადებს და ისეთი შთაბეჭდილება იქმნება, თითქოს კანონმდებელმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის სათანადო სისტემა ჩამოაყალიბა, პრობლემების სრულყოფილი მოგვარების მიზნით. ამ დროს, შესაბამისი ნორმატიული ბაზის რეგულირების კალენდარი რამდენიმე წელზეა განერილი და თანაც ისე, რომ თავად ინიციატორი კანონმდებლებიც არ არიან დარწმუნებული მისი აღსრულების თანამონაწილეობაში! დასკვნითი დებულებები აღსრულებულად ძირითადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის 2014 წლის არჩევნების შედეგების გამოცხადებასთან ერთად მიიჩნევა. თუმცა, არის გადავადებული გამოცხადებებიც: „არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობის განსაზღვრა“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მომსახურებათა საშტატო რაოდენობის განსაზღვრის დროებითი წესი“ (მუხლები 155 და 156), „მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურის განვითარების უზრუნველყოფა“ (მუხლი 159). მათი მოქმედება გათვლილია, შესაბამისად 2019 და 2018 წლების პირველ იანვრამდე. ბუნებრივია, დასკვნითი დებულებების დროში განელილობა იმის დასტურია, რომ მოცემული კოდექსის სრულყოფილებამდე და მის სრულფასოვან ამოქმედებამდე წლებია საჭირო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის გარდამავალი დებულებები, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე, მთელი რიგი ინსტიტუციონალური და ორგანიზაციული საკითხების რეგულირებას ახდენდა, როგორებიცაა, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია; კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით განსახორციელებელი ღონისძიებები; ბიუჯეტებს შორის შემოსულობების გამოიჯვნა; არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მომსახურება საშტატო რაოდენობის განსაზღვრა.

ამასთან, უთუოდ მნიშვნელოვანია ისეთი საკითხების აქტუალიზაცია, როგორებიცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მომსახურება სწავლება და ახალშექმნილი მუნიციპალიტეტების მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა; მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურის განვითარების უზრუნველყოფა და სამართლებრივი აქტების მოქმედება გარდამავალ პერიოდში; აგრეთვე, კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირე-

ბით, განსახორციელებელი ღონისძიებების პაკეტი. ეს უკანასკნელი, გარდამავალი დებულებების ბლოკში შემავალი მუხლების ამოქმედებას ახანგრძლივებს, ვიდრე სასურველი შედეგის მიღწევამდე. რა თქმა უნდა, გარდამავალი დებულებების „ქმედითობის“ მიღწევას, მხოლოდ დასკვნითი დებულებების თვითმიზნური მოქმედების გახანგრძლივება თუ არ ემსახურება.

ასეთი დასკვნა იმ ვარაუდს ეფუძნება, როგორც ჩანს, თავად კანონმდებლები ეჭვის თვალით უყურებდნენ მათ მიერვე შემოთავაზებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ სრულფასოვან რეალიზაციას. ამაზე, სხვათა შორის, ის ფაქტიც მეტყველებს, რომ მოცემული კანონით დადგენილი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილებების 4 წლიანი ვადა (მუხლი 232-4), ყოველგვარი არგუმენტაციის გარეშე, გარდამავალი დებულებების დადგენილებით 3 წლამდე მცირდება: „2014 წელს არჩეულ საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა ეწურება 2017 წლის საკრებულოს მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული შესაბამისი საკრებულოს უფლებამოსილებების ცნობისთანავე“ (მუხლი 150-3).

2014 წლის არჩევნებით ფორმირებულ მუნიციპალიტეტებს, გარდამავალი დებულებების დანაწესით, მოცემული კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით, წლის ბოლომდე, კანონითვე განსაზღვრული ღონისძიებების რთული პაკეტი აქვთ მოსაგვარებელი. მაგრამ, მათი უფლებამოსილებების 3 წლამდე შემცირება იმის დასტურია, რომ მოცემული კანონის ცვლილებების (მუხლები 155, 156, 159) სრულფასოვან ამოქმედებაზე, პასუხისმგებელი არც დღევანდელი საპარლამენტო უმრავლესობა იქნება და ვერც ახლადარჩეული საკრებულოები იოცნებებენ.

§4. ქართული მუნიციპალიზმის თანმყოლი პრობლემები

საქართველოში, 2010 წელს მუნიციპალური სამართლის პრინციპული განზომილებების კონსტიტუციური ატესტირების შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ახლებური პროეცირება, საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა“, კონსტიტუციის მიღებიდან 19 წლისთავზე, 2014 წლის 5 თებერვალს ერთგვარად განამტკიცა. მისი პირველადი რეალიზაცია ოთხი თვის შემდეგ, 15 ივნისს განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგებზეც აისახა¹.

¹ ქართული მუნიციპალიზმის თანმყოლი პრობლემების მიზეზობრივ-შე-

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის პროექტანტის – „ქართული ოცნების“ მიერ, სახელმწიფო მმართველობის ორწლიან რეფორმაციულ კურსში დაშვებული რიგითი ხარვეზები, არა მხოლოდ მუნიციპალური სამართლის პერსპექტიულობის კონტექსტში, არამედ ამომრჩეველთა ნებით კარნახზეც წარმოჩინდა.

2014 წელს განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები იმით გამოირჩეოდა, რომ საკრებულოთა პროპორციული და მაჟორიტარული წესით ფორმირების რეჟიმში, მესამე ბიულეტენის საჭიროება გახდა მერებისა თუ გამგებლების ასარჩევად. მიუხედავად აღნიშნული ნოვაციებისა, მთლიანობაში, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისადმი ამომრჩეველთა აქტივობა, 2010 წლის არჩევნებთან მიმართებაში მნიშვნელოვნად შემცირდა, პროპორციულ არჩევნებში 270723 ხმით, ხოლო მაჟორიტარულში 241070 ხმით.

მაგრამ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგები, მხოლოდ ამომრჩეველთა აღნიშნული პასიურობით არ გამოირჩეოდა. ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი ნაწილის პოზიცია, არჩევნების შედეგებში პროპორციულ თუ მაჟორიტარულ არჩევნებში შემოთავაზებული კანდიდატების მიუღებლობაზე აისახა. ამის დასტურია, ბათილი ბიულეტენების სიმრავლე, როგორც ადგილობრივი პროპორციული არჩევნების შედეგებში 67863 ცალი – საერთო რაოდენობის 4.57%, ისე მაჟორიტარული არჩევნების შედეგებშიც – 60580 ცალი – საერთო რაოდენობის 4.07%. მეტნაკლები სხვაობით, იგივე შედეგები დაფიქსირდა გამგებლებისა და მერების არჩევნებში. გამგებლებმა, ჯამურად, „დაიმსახურეს“ 47415 ბათილი ბიულეტენი – საერთო რაოდენობის 5.08%, ხოლო მერებმა 19616 – ბათილი ბიულეტენი, ანუ საერთო რაოდენობის 3.57%. ბუნებრივია, ასეთი ქართული პრაქტიკა, არჩევნების შედეგებს თავისებურად აყალბებს, მათ შორის, განსაკუთრებით გამარჯვებულ კანდიდატთა სასარგებლოდ!

ადგილობრივი თვითმმართველობის უკანასკნელი არჩევნების შედეგების ამსახველ სტატისტიკაში, საქართველოს საარჩევნო სამართალში, ნაციონალების მიერ შეტანილი ცვლილებების ნეგატიური ტენდენცია იკვეთება. მხედველობაში გვაქვს არჩევნების შედეგების განმსაზღვრელი კრიტერიუმის – ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობის, არჩევნებში მონაწილეთა საერთო რაოდენობამდე ჩამოქვეითება.

აღნიშნული ცვლილებების კონტექსტში, ადგილობრივი თვითმმართველობის 2014 წლის არჩევნების შედეგებში საქართველოს სა-

არჩევნო სამართლისათვის „ნაციონალების“ მიერ დაპროგრამებული, ე.წ. „პასუხისმგებლობით“ სურათები იკვეთება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მაჟორიტარულ არჩევნებში გამარჯვებულ პირთა რაოდენობა – დასახელებულ კანდიდატებთან მიმართებაში, დაახლოებით იგივე თანაფარდობისაა, რაც არჩევნებში მონაწილე და ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობებს შორის. ასეთი სტატისტიკური სურათის მიღმა, ამომრჩეველთა უპასუხისმგებლობის განმამაპირობებელ პოზიციას ცალსახად ეხმიანება მათივე მოქალაქეობრივი უპრინციპობა. საქმე ის არის, რომ არჩევნებისადმი პასიური პროტესტანტული პოზიციის გამომხატველი ამომრჩევლების ქმედებამ, საბოლოო ჯამში, იმათ სასარგებლოდ იმოქმედა, ვის წინააღმდეგაც მიმართული იყო მათი უნდობლობის აქტი?

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგებმა, ხელისუფლების სათავეში მოსვლის შემდგომ პერიოდში, „ქართული ოცნების“ სახელქვეშ გაერთიანებული ჭრელი გუნდისადმი, ამომრჩეველთა შელახული ნდობის სურათი დაადასტურა. არჩევნების პირველ ტურში, ამომრჩეველთა თითქმის ორმა მესამედმა, თავისი დამოკიდებულება არჩევნებისადმი ბოიკოტის ფორმით გამოხატა – არჩევნებში ჩართული ორივე ძირითადი სუბიექტისადმი. ასე რომ, ამომრჩეველთა ერთი მესამედის უმრავლესობის დამოკიდებულებამ განაპირობა „ქართული ოცნების“ ერთობ სოლიდური გამარჯვება საერთოდ და მათ შორის თბილისის საკრებულოში.

თბილისის მერის არჩევნებში, რატომღაც, არარეგლამენტირებული რეჟიმი, ყველა მსურველს აძლევს მონაწილეობის უფლებას. ამჯერად დ. ნარმანიას 13 ე.წ. კონკურენტი დაუპირისპირდა, რომელთაგან ორს საპრეზიდენტო არჩევნებშიც „უცდიათ ბედი?!“ დ. ნარმანიას ცამეტმა პრეტენდენტმა 192313 ხმა მოიპოვა. მათგან შვიდმა კანდიდატმა – საერთო ჯამში შეაგროვეს 6072ხმა, ანუ საერთო რაოდენობის 1.85%. რომ არა მოჩვენებითი თავისუფალი ინიციატივის რეჟიმი, არჩევნების შედეგი, მეორე ტურის გარეშეც, უფრო „შთამბეჭდავი“ იქნებოდა.

თბილისის მერის არჩევნების მეორე ტურთან დაკავშირებით ამომრჩეველთა სტატისტიკა, 1353 ამომრჩევლით გაიზარდა. მაგრამ, იმ საარჩევნო ოლქებში, სადაც მეორე ტურის ჩატარება გახდა საჭირო, პირველ ტურშივე შედარებით, არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა 25308 ერთეულით შემცირდა. ამასთან, ბათილად იქნა მიჩნეული 10590 ბიულეტენი.

მეორე ტური უკეთ აღმოჩნდა „ორგანიზებული“! „ქართული ოცნების“ აქტივმა, პირველ ტურთან შედარებით 70 ათასი ხმით მეტი შესძინა დ. ნარმანიას და არჩევნებში ჩართული ამომრჩევლების 72% აღმოჩნდა მისი მხარდამჭერი. თბილისის მერის არჩევნების ტურები იმის დასტურია, რომ „ქართული ოცნების“ არჩევანისად-

მი, თბილისელმა ამომრჩეველმა, ცნობილ მიზეზთა გამო, პირველ ტურში უკიდურესი პასიურობა გამოიჩინა. მეორე ტურის შედეგებზე კი თბილისელ “მეოცნებეთა” ჯგუფის მონდომებამ იმძლავრა.

საქართველოს ორგანული კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” პირველი რეალიზაცია პროგრესულად იქნა შეფასებული, მათ შორის იმ ფაქტურის კონტექსტში, რომ 50 პროცენტიანი ბარიერის შემოღების შედეგად, თვითმმართველი თემების გამგებელთა და თვითმმართველი ქალაქების მერთა არჩევნების მეორე ტურის ჩატარება გახდა საჭირო. მაგრამ თვითმმართველი თემების გამგებელთა და თვითმმართველი ქალაქების მერთა მეორე ტურის შედეგები, ამომრჩეველთა აქტივობის თვალსაზრისით, აღფრთოვანების საფუძველი ნამდვილად არ გამხდარა. ვინაიდან, მეორე ტურის არჩევნების შედეგები არარეგლამენტირებულია. შედეგად, მთელ რიგ საარჩევნო ოლქებში, ამომრჩეველთა არსებითი უმრავლესობის პასიურობამ თუ პროტესტულობამ, განაპირობა ამომრჩეველთა უმცირესობის „რჩეულთა“ წარმომადგენლობა საკრებულოებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო სამართლისადმი, საქართველოს კანონმდებელთა მმართველი პოლიტიკური გუნდი, ტრადიციულად, კერძო ინტერესების გავლენით, უპასუხისმგებლო დამოკიდებულებას ავლენს. როგორც აღვნიშნეთ, სწორედ ასეთი დამოკიდებულება, პირველ რიგში, მუნიციპალური ორგანოების საარჩევნო კამპანიაში ჩართული ამომრჩეველების განწყობაზე ახდენს გავლენას. ჩვენი აზრით, ამ შემთხვევაში მთავარი პრობლემა ამომრჩეველთა პასიურობა კი არ არის, არამედ მათი შეურიგებლობა მმართველი პოლიტიკური გუნდის თვითნებური საარჩევნო პოლიტიკის მიმართ.

უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში, მმართველი ნაციონალური პარტიის საზრუნავი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში გარანტირებული გამარჯვება. თუნდაც ეს მმართველი პარტიისადმი ამომრჩეველთა ნეგატიური პოზიციის დასაძლევად, მათთვის მომგებიანი საარჩევნო ბარიერის ზღვარის კორექტირებით მომხდარიყო. ამ მიზნით, ნაციონალების მიერ თბილისის მერის არჩევნებში გასამარჯვებლად დადგენილი იქნა არჩევნებში მონაწილეთა „სავალდებულო“ 30%-იანი ბარიერი. ისიც საერთო ჯამში, ბათილად ცნობილი საარჩევნო ბიულეტენების ჩათვლით, რომელიც წინასწარი განზრახვით, არჩევნების საბოლოო შედეგზე გავლენას არ ახდენდა. ვენეციის კომისიის შენიშვნის გათვალისწინებით, აღნიშნული ბარიერი, უმრავლესობის ნაცვლად, 40%-მდე იქნა ანეული. ასე რომ, კვლავაც იგნორირებული იქნა ამომრჩეველთა უმრავლესობის ნება.

2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების

წინა პერიოდში, იმის გათვალისწინებით, რომ გადანაწიდა თვითმმართველი ქალაქების მერებისა და თვითმმართველი თემების გამგებლების პირდაპირი არჩევნების ჩატარება, საქართველოს პრემიერ-მინისტრ ირ. ლარიბაშვილის პირადი ინიციატივით, აღნიშნული ბარიერი ამომრჩეველთა 50%-იანი აქტივობის დონეზე დადგინდა. ასეთი ინიციატივის შედეგად, ქართულ მუნიციპალურ სამართალში, პირველად გაჩნდა მერებისა და გამგებლების არჩევნების მეორე ტურის საჭიროება. ეს უთუოდ პროგრესული ნოვაციაა. მაგრამ ამგვარმა იდეამ, თვალნათლივ წარმოაჩინა მერებისა და გამგებლების პირდაპირი არჩევნების ინიციატივის შედეგიანობის პროგრამირების არსებითი გაუაზრებლობა. ამგვარი სტანდარტის მეორე ტურმა, საერთოდ აბსურდული საარჩევნო პარამეტრები დაამკვიდრა, ვინაიდან არა მხოლოდ საერთოდ გამორიცხა საარჩევნო ბარიერის არსი, არამედ უბრალოდ გაანულა ამომრჩეველთა უმრავლესობის პოზიცია!?

მერებისა და გამგებლების პირდაპირი არჩევნების მეორე ტურის ჩატარება საჭირო გახდა 7 ქალაქსა და 13 თემში. საქმე ის არის, რომ ამჯერად, არჩევნების უფლებამოსილების 50%-იანმა ბარიერმა დაკარგა მოქმედება, თორემ მთელი შემდგომი არჩევნები ჩაიშლებოდა, ვინაიდან აღნიშნული ბარიერი 20 სუბიექტიდან მხოლოდ ახმეტის გამგებლობის კანდიდატმა დაძლია. ამომრჩეველთა 30%-იანი ზღვარი დაძლიეს 7 რაიონში არჩეულმა გამგებლებმა. დანარჩენი 5 კანდიდატის მხარდაჭერა 20-26%-ის ფარგლებში დადასტურდა. ამომრჩეველთა კიდევ უფრო დაბალი მხარდაჭერა მოიპოვეს მერობის კანდიდატებმა – 26-30%-ის ფარგლებში (თელავი, მცხეთა, ოზურგეთი) და 22-20%-ის ფარგლებში (რუსთავი, ფოთი, ბათუმი). ორივე შემთხვევაში, მხარდაჭერის ყველაზე დაბალი დონით იქნენ არჩეულნი გორის მერობისა და გორის რაიონის გამგებლობის კანდიდატები.

ჩვენი აზრით, თვით არჩევნების საბოლოო შედეგები იმის დასტურია, რომ სერიოზულ კრიტიკულ ანალიზს უნდა დაექვემდებაროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების ნოვაციური სტანდარტი – 50%-იანი ბარიერი და მისი აბსოლუტური განულება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მეორე ტურის შედეგებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უკანასკნელი არჩევნების მიმართ, ამომრჩეველთა ტრადიციულად დაბალი აქტივობისადმი, „მეოცნებეთა“ გულდამშივდების მცდელობა, როგორც ამ მძიმე მდგომარეობიდან გამოსავალი – აბსოლუტურად უსაფუძვლოა. საქართველოს ამომრჩეველთა მაღალი ნდობით მხარდაჭერილი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ნაციონალებისადმი გამოხატულმა „კოჰაბიტაციურმა“ კურსმა, ბიძინა ივანიშვილის მიერ, საქარ-

თველოს პრეზიდენტის კანდიდატურის შერჩევისადმი დაგვიანებით აღიარებულმა ე.წ. „რიგითმა საკადრო შეცდომამ“ და მთელი ამ პროცედურების თანმყოლმა კურსმა, სერიოზულად ჩააფიქრა ამომრჩევლები. რომ არა „მეოცნებეთა“ პოლიტიკური და საკადრო კურსების თანმყოლი ცდომილებები, პირველი ნდობითი აქტის თვრამეტი თვის თავზეც, მმართველი პარტიისადმი მხარდაჭერა გაცილებით მაღალი იქნებოდა, ვიდრე წინა წლებში ჩატარებული თვითმმართველობით არჩევნებზე. მოცემული არჩევნების შედეგები სერიოზულ კრიტიკულ ანალიზსა და სათანადო რეაგირებას საჭიროებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოჩვენებითი თვითკმაყოფილების აბსურდული კურსი, მორიგ მმართველ პარტიასაც შეინიშნავს.

ქართული საარჩევნო სამართლის ერთი უმთავრესი ხარვეზი, ადგილობრივი თვითმმართველობის უკანასკნელი არჩევნების შედეგებში გამოიხატა. საქმე ის არის, რომ ქართული კანონმდებლობა არ ახდენს ე.წ. ახლადშობილი პოლიტიკური პარტიებისა თუ არჩევნებში ჩართულობის მსურველი ინიციატორი ჯგუფების ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის რეგლამენტაციას. სწორედ ამიტომ, რომ 2014 წელს განხორციელებული არჩევნების ფარგლებში, მთელი რიგი სუბიექტების მონაწილეობა უმრავლეს საარჩევნო ოლქებში, ამომრჩეველთა მიერ „ნულოვანი მხარდაჭერის“ დონეზე დადასტურდა. ეს ქართული კანონმდებლობის სერიოზული ხარვეზია. ჩვენ, სწორედ ამიტომ ვამახვილებთ ყურადღებას არჩევნებში პოლიტიკური პარტიების ჩართულობის მარეგლამენტირებელ სისტემაზე.

თავი მესამე – ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემები „ნაციონალების“ საავტორო პროექტებში

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით, სახელმწიფოს მეთაურის მ. სააკაშვილის პირად ნებაზე პროეცირებული 2004 და 2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმებით, თვითშემოქმედებითი ქართული კონსტიტუციური სამართლის ავბედითობა იმით დასტურდება, რომ რეფორმაციული იდეები, ტრადიციულად, პერსონიფიცირებული მიზნების რეალიზაციაზე იყო ორიენტირებული. მთელი აღნიშნული რეფორმაციული პოლიტიკის ძირითადი მიზანი, ქართული რეალობით – მარტივად აიხსნება. საქართველოს პრეზიდენტმა მ. სააკაშვილმა, მის მიერვე ინიცირებული რეფორმით გადანაცვლება სახელმწიფოს მეთაურობა – პრემიერ-მინისტრის რანგში მორგებოდა.

ასეთი ანტისახელმწიფოებრივი ჩრდილოვანი სენის ფაქტორი ის არის, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში, მ. სააკაშვილის პირადი კარიერის მაპროვოცირებელი იდეების საკანონმდებლო რეალიზაცია, ჯერაც არ გამხდარა პრინციპული სამართლებრივი შეფასების საგანი – არა მხოლოდ საერთაშორისო ფარგლებში, არამედ საქართველოშიც. მხედველობაში გვაქვს არა მხოლოდ თავად კონსტიტუციის დემოკრატიულობისა და სამართლიანობის სტანდარტი, არამედ საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში მომრავლებული პერსონიფიცირებული თვითშემოქმედებითი იდეების არასახელმწიფოებრივი სტანდარტი.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ავბედითი პრობლემების „ნაციონალური“ იდეებით გაჯერებულობა, მ. სააკაშვილის პოლიტიკურ მომავალზე პროეცირებული საავტორო კონსტიტუციური მოდელების დონეზე დაკანონდა. მათი ეტაპობრივი პროექციები დეტალურად არის გაანალიზებული მისი უწმინდესობის სრულიად საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქის ილია II-ის საერთაშორისო საქველმოქმედო ფონდის მხარდაჭერით გამოცემულ ორტომეულში „ქართული კონსტიტუციონალიზმი“.

მოცემულ ნაშრომში, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, მისი პროეცირების ცალკეულ ეტაპებზე არსებულ სამართლებრივ ხარვეზებზე ვამახილებთ ყურადღებას. ეს კი იმის ნიშანია, რომ აღნიშნულმა სენმა ქრონიკული სახე მიიღო. ასეთი მოტივაცია იყო ხაზგასმული საქართველოს კონსტიტუციის ხუთი წლისთავზე, საქართველოს პრეზიდენტის ე. შევარდნაძის თავმჯდომარეობით. გამართულ კონფერენციაზე, ჩემს გამოსვლაში, რომელიც ცალკე ქვეთავის სახით – „საქართველოს კონსტიტუციის ხუთწლიანი ქმედითობის ატესტაცია“ მეორე თავის მეორე პარაგრაფშია განხილული.

აღნიშნული ქრონიკული სენის დიაგნოზი დეტალურად არის გაანალიზებული ხსენებული ორტომეულის ცალკეულ თავებში – „საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია – ქვეყნის ავადმყოფობის ისტორია“¹ და „რეფორმირებული კონსტიტუცია ქრონიკული სიმპტომებით“.² მოცემული წიგნების შესაბამის თავებში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკული სენის სიმპტომები დიაგნოსტიკის დონეზეა დეტალიზებული და აღნიშნული საკითხების ძირითადი პრობლემური კვანძებია განხილული.

§ 1 საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია – ქვეყნის ავადმყოფობის ისტორია

კონსტიტუციონალისტთა VII მსოფლიო კონგრესზე ითქვა, რომ კონსტიტუცია სახელმწიფო მოწყობის ფასადია. რომც დავეთანხმეთ ასეთ შეფასებას, საკითხი ასე მარტივად ნამდვილად არ დგას. ვინაიდან ერთია – ესკიზში ასახული მომავალი ნაგებობის პროექცია, მეორე – მშენებლობადამთავრებულ კაპიტალურ ნაგებობაზე კონსტრუქციულად და ორგანულად მორგებული მისი ფასადი. ამდენად, ასეთი შედარება შეიძლება ექსპლოატაციაში გამოცდილი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ნაგებობასთან მიმართებაში იყოს მართებული. მაგრამ იგი შორეული ოცნებაა იმ ქვეყნისათვის, რომლის კონსტიტუციური პროექცია, ე.წ. ექსპერიმენტული ესკიზების დონეზე, საპროექტო გადაწყვეტილებების ძიების პროცესშია. ამიტომ, მისი ესკიზური ვარიანტი, კონსტრუქციულ ცვლილებებს საჭიროებს და ძნელად წარმოსადგენია გენერალურმა რეკონსტრუქციამ ძველი ფასადი ხელუხლებლად შეინარჩუნოს.

1995 წელს მიღებული და დღეს მოქმედი საქართველოს უმაღლესი კანონი, კონსტიტუციურ ნაგებობაში პრეზიდენტის კომპეტენციური გავლენის აპარტამენტების მაქსიმალურ გაფართოებაზე იყო მიმართული. ყოველი ცვლილება-დამატებები კლასიკური მოდელის სამართლებრივი ბუნების უპრეცედენტო გამოხატულებებით ჩაჯდა საქართველოს კონსტიტუციაში. საქართველოს კონსტიტუციის სამართლებრივ ბუნებაზე მსჯელობისას, უნდა ვაღიაროთ, რომ არც ერთი ნაცადი მოდელის ხელისუფლების შტოთა წონასწორობის დამდგენმა კომპეტენციურმა განტოლებამ არ გაამართლა. მიზეზი მარტივია, პროექტანტების გათვლები ხელისუფლების ერთ-

¹ ოთარ მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, „უნივერსალი“ თბილისი, 2009, გვ. 313-352.

² ოთარ მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე, „უნივერსალი“, თბილისი, 2011, გვ. 501-561.

პიროვნული ცენტრალიზაციის საყოველთაო განვრცობაზე იყო ორიენტირებული.

აღნიშნული ორტომეული, მთელი თავისი არსითა და სულისკვეთებით, დამკვიდრებული სენის დაძლევის მიზნით, მისი კლინიკური ანალიზის შედეგებზეა აქცენტირებული. ქვეყნის ავადმყოფობის კონსტიტუციური კარდიოგრამა იმის მაჩვენებელია, რომ მრავალი უბედურებაგადატანილი ქვეყნის გული ველარ უძლებს ყოველდღიურ პოლიტიკურ სპაზმებს. როგორც ჩანს, ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის მიმართ სერიოზული კონსტრუქციული ჩარევაა საჭირო. პირველ რიგში, იგი განსახორციელებელია მოცემულ თავში განხილულ პრობლემებთან დაკავშირებით. ქვემოთ განხილული სამი სიმპტომატური კერის ჩაქრობის გარეშე ეს მწვავე დიაგნოზი განუკურნებელი იქნება.

სახელმწიფოს მართვის კონსტიტუციურობის პერსპექტივას, თავად კონსტიტუციისადმი კანონმდებლის დამოკიდებულება განაპირობებს. სახელმწიფოში კონსტიტუციური რეჟიმის დაცულობა და აქედან გამომდინარე – პოლიტიკური რეჟიმის მდგრადობა, პირველ რიგში, კონსტიტუციაში ცვლილება-დამატებების შეტანის წესზე და მათ გარანტირებულ დაცულობაზეა დამოკიდებული. ამ ნიშნით განასხვავებენ მოქნილ და მყარ კონსტიტუციებს.

კონსტიტუციის მოქნილობა, ანუ მასში შესწორებების განხორციელების შეუზღუდავი პირობები, ზოგადად, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დემოკრატიულობის მახასიათებლად არის მიჩნეული. მაგრამ, ქართულ რეალობაში, ასეთი მიდგომა თეორიულ დეფინიციად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. ამას უკვე საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში 2004 და 2010 წლებში განხორციელებული ცვლილება-დამატებების არამართლზომიერი, არადემოკრატიული ხასიათი და შედეგები ადასტურებს.

საქართველოში მოქმედმა, ეგრეთ წოდებულმა მოქნილმა კონსტიტუციამ, მისი მიღების წინარე პროცედურის სახით, არადემოკრატიული რეჟიმის დანერგვას შეუწყო ხელი. როგორც ჩანს, ეს იმთავითვე ხელისუფალთა ინტერესებში იჯდა და ამიტომ გახდა მიუღებელი 1921 წლის კონსტიტუციის მიერ დადგენილი კონსტიტუციურ ცვლილებებზე და პარლამენტის საკანონმდებლო პროდუქციაზე სახალხო კონტროლის განხორციელების ფორმატი.

საკონსტიტუციო პროცესის თავისუფალ რეჟიმში მოქცევა, ანუ კონსტიტუციური მარეგულირებელი ნორმების დარღვევით განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა, ავტომატურად იმსახურებს არალეგიტიმურობის კვალიფიკაციას. ასეთი იყო 2004 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა, 2001 წელს მომზადებული კონსტიტუციური პროექტისგან ნასესხები ელემენტებითა და შეუთავსებელი ახალი კონსტრუქციული ბლოკებით.

მაგრამ მოქმედ ხელისუფლებას უხერხულობაც კი არ უგრძნია ასეთი პირველი ნაბიჯის გამო. მეორე ნაბიჯი კი იმას ითვალისწინებდა, რომ კანონმდებელს საკონსტიტუციო თვითშემოქმედებისათვის მწვანე შუქის თავისუფალი რეჟიმი დაემკვიდრებინა.

2004 წლიდან განხორციელებული საკონსტიტუციო გადასინჯვის არც ერთი აქცია არ ექვემდებარებოდა კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას. კანონმდებელმა, ერთი შეხედვით კეთილი მიზნით, საკონსტიტუციო ცვლილებების საყოველთაო-სახალხო განხილვის უზრუნველსაყოფად სპეციალური საორგანიზაციო კომისიის შექმნის საკითხი გადაწყვიტა. მაგრამ იმის გამო, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი არ ახდენს მთელი ამ პროცესის სრულყოფილ რეგლამენტაციას, კომისიამ საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის საჭირო პირობების შექმნა ვერ უზრუნველყო.

2004 წლიდან დაწყებული, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით დამკვიდრებული საორგანიზაციო კომისია, დახურულ რეჟიმში წარმართავდა მთელ პროცესს. ამის გამო, ეგრეთ წოდებული საყოველთაო-სახალხო განხილვის პროცედურა, საორგანიზაციო კომისიის საქმიანობის დონეზე იბლოკებოდა. ასეთ სტილში ხორციელდებოდა ცალკეული კონსტიტუციური ცვლილებებიც და ამავე სტილში იქნა ორგანიზებული 2010 წლის რეფორმაც. მთლიანობაში კი კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების წყარო – ხალხი საერთოდ გამოირიცხული იყო კონსტიტუციურ პროცესში თანამონაწილეობისაგან და კონსტიტუციით თავსმოხვეული იდეების მსახური გახდა.

საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. მაგრამ ქართველმა კანონმდებლებმა მისი მოქნილი ბუნება ისე გაიგეს, თითქოს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში კონსტიტუციური ნორმების „საჭირო კორექცია“, კონსტიტუციური სამართლის იერარქიულად ქვემდებარე წყაროებითაც შეიძლება. ასეთი „უპირატესობით“, ძირითადად, საქართველოს საარჩევნო კოდექსი და პარლამენტის რეგლამენტი სარგებლობდნენ.

საქართველოში საკონსტიტუციო პროცესის თანმხლები ორგანიზაციულ-სამართლებრივი აქცენტების განხილვისას, ისევე როგორც კონსტიტუციური სამართლის ქმედითობის შეფასებისას, თვალშისაცემია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეგლამენტაციის ტრადიციული პრობლემა – პრეზიდენტის პირად ნებაზე მორგებული ე. წ. „სამართლებრივი ბუნებით“. წლების განმავლობაში, სწორედ ეს იყო ხელისუფლების შტოთა შორის დისბალანსის განმაპირობებელი ფაქტორი. მხედველობაში გვაქვს 1995 წლის კონსტიტუციის, 2004 და 2010 წლებში განხორციელებული თვითმიზნური კონსტიტუციური რეფორმების შედეგები.

ერთი საერთო ნიშანთვისება, რომელიც 1995 წლიდან მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესს ახლავს, ეს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებრივი ზეაღჭურვის ინტერესია, რომელიც აქტიურ ტენდენციად ჩამოყალიბდა. ყველაფერი ისე წარიმართა, რომ სახელმწიფო მმართველობის ვექტორის ერთი მოდელიდან მეორეზე გადაპროექტირებისას, სახელმწიფო მეთაურის კონცეპტუალური თავისებურებების გათვალისწინება არ მომხდარა. ასე იყო 1995 წელს, როდესაც ფრანგულ შერეულ მმართველობის მოდელზე ორიენტირებული კონსტიტუციის პროექტი საპრეზიდენტო მოდელით შეიცვალა. ასე იყო 2004 და 2010 წლებშიც, როდესაც კონსტიტუციური მოდელის ვექტორი, მ. სააკაშვილის პირადი ნების კარნახით, ჯერ შერეული მმართველობის, ხოლო შემდეგ ორიგინალური ქართული საპრემიერმინისტრო მოდელებისკენ მობრუნდა.

მ. სააკაშვილის პირადი უფლებამოსილებების ზრდაზე და მის ხელთ სახელმწიფო მმართველობის სადავეების კონცენტრაციაზე, პირდაპირი თუ ირიბი წესით მუშაობდა არა მხოლოდ 2004-2010 წლებში რეფორმირებული მუხლები, არამედ შუალედ წლებში მომრავლებული ცვლილებებიც. მთავრობაზე და პარლამენტზე პირდაპირი ზემოქმედების ბერკეტთა შორის უმნიშვნელოვანესი იყო, მათ შორის ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის გამწვავების პირობებში საქართველოს პრეზიდენტის ერთპიროვნული გადაწყვეტილების უფლება – გადააყენოს მთავრობა თუ დაითხოვოს პარლამენტი.

უკანასკნელი ათი წლის განმავლობაში, ჯერ კონსტიტუციით მიღებული საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, შემდეგ კონსტიტუციური რეფორმით ჯერ შერეული და შემდეგ ორიგინალური ქართული საპრემიერმინისტრო მოდელის შემოღებით, მოცემული მოდელების ძირითადი კონცეპტუალური იდეების უხეში ხელყოფა მოხდა. შედეგად, საპრეზიდენტო ინსტიტუტის შექმნისა და მისი უფლებრივი გაძლიერების, ხოლო შემდეგ მისი განიარაღების მიზანდასახული კურსის შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპების უხეში დეფორმაცია განხორციელდა.

საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ხელისუფლებათა გამიჯვნის ნაცვლად, საქართველოს პრეზიდენტმა, კონსტიტუციით მიკუთვნებული საკანონმდებლო ინიციატივის აქტიური ამოქმედებისა და მის მიერ წარდგენილი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლებით, ფაქტობრივად, მთელი საკანონმდებლო პროცესის მართვა დაიწყო.

შერეული მმართველობის მოდელის შემოღებით, პარლამენტის საქმიანობა უკვე მთავრობის კონტროლირებადიც ხდებოდა. ასეთი აქტივი არა მხოლოდ ცალკეული უშუალო ურთიერთობის ფარგლებში იყო გამოხატული. მთავრობა, პრეზიდენტთან შეთანხმე-

ბით, მთელ რიგ მნიშვნელოვან საკითხებზე ჩამოყალიბებული ერთიანი პოზიციის პირობებში, მისივე დაცვის ქვეშ აღმოჩნდა.

მაშინაც და ახლაც, კიდევ უფრო დაირღვა ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსი. სახელმწიფო მოწყობის ყველა ნაცადი მოდელეები, წმინდა ქართული ვარიაციებია და ასეთად იმიტომ ჩამოყალიბდნენ, რომ კანონმდებელთა მთელი „შემოქმედებითი“ პოტენციალი, ერთპარტიული უმრავლესობის ნებით, ერთპიროვნული მართვის მოდელის შექმნაზე იყო პროექცირებული. ამიტომაც, კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, როგორც უკვე ითქვა, სწორედ საპრეზიდენტო მმართველობის თავისებურებებიდან გამომდინარე, საქართველო ერთადერთი ნიმუშია, რომელიც ადასტურებს, რომ მთავარი მონდომებაა და სუპერსაპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა შეიძლება აღმოცენდეს როგორც საპრეზიდენტო, ისე შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში. დადასტურებული ფაქტია, რომ საქართველოს მაგალითზე, ორივე შემთხვევაში, მოცემული მართვის ფორმის კონცეპტუალურ იდეებზე, პერსონალურად, სახელმწიფოს მეთაურის ნებამ იმარჯვა.

ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია, გაუთავებელი დავის პროცესში ინერგებოდა და ასეთსავე ვითარებაში, ხელოვნურად შექმნილი დროის მკაცრი დეფიციტის პირობებში იქნა მიღებული. ანალოგიურ ვითარებაშია განხორციელებული უკანასკნელი წლების კონსტიტუციური რეფორმები. არც მაშინ და არც ახლა არ განსაზღვრულა კონცეფცია, არ მომხდარა დოქტრინალური იდეების ქართული სახელმწიფოებრიობის თავისებურებებთან და პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკის სასტარტო პირობებთან შესაბამისობაში განხილვა. საორიენტაციოდ, არც შესადაარისი სახელმწიფო მოდელის თავისებურების განხილვა მომხდარა, შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის საფუძველზე სახელმწიფო მართვის სისტემის ეფექტური ვარიანტის ფორმირების მიზნით.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში განსაკუთრებულ ორიგინალობით გამოირჩევა მ. სააკაშვილის მიერ – მის პირად პოლიტიკურ მომავალზე დაპროგრამებული კონსტიტუციური ცვლილებები. მ. სააკაშვილის მიერ, პრეზიდენტად არჩევის თვისთავეზე, 2004 წლიდან განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა და შემდგომი „სეზონური“ ცვლილებაც მის პოლიტიკური კონფიგურაციის ე. წ. სამართლებრივი კომპეტენციის ზრდაზე იყო დაგეგმილი.

ამ მხრივ, განსაკუთრებული ორიგინალობით, მის პოლიტიკურ მომავალზე, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა გამოირჩეოდა. მ. სააკაშვილს ასეთი ნება, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური ორვადიანი უფლებამოსილებების ამოწურვასთან დაკავშირებით გაუჩნდა. 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით დამკვიდრებული სახელმწიფო

მმართველობის მოდელი „უნიკალურია“ კონსტიტუციონალიზმში, საერთოდ, ეგოისტური მიზნის სარეალიზაციოდ. მოგვიანებით, ასეთი იდეა მ. სააკაშვილის მიზანი იყო სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი აერთვა პრეზიდენტისათვის და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე მემკვიდრეობით, მასვე შეენარჩუნებინა!

2004 წელს, წარმოუდგენელი იყო, რომ საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, მ. სააკაშვილის მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური რეფორმით, მოდელისთვის მიუღებელი პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის იმხანად მოქმედი შემოღება მის ავტობიოგრაფიულ მომავალზე იყო გათვალისწინებული. ფაქტია, აღნიშნულმა იდეამ არც ინიციატორს და არც საქართველოს გაუმართლა. მაგრამ ცუდია, რომ არც პასუხისმგებელია განსაზღვრული და არც შეცდომების გასწორების მსურველი ჩანს?!

კონსტიტუცია არა მარტო სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური აქტივ გახლავთ და მასში პოლიტიკისა და პოლიტიკოსების ურთიერთობა სამართლებრივად რეგულირდება. მაგრამ ჩვენი კონსტიტუცია სხვა მხრივაც გამოირჩევა. იგი უფრო პოლიტიკური კონსენსუსის, ანუ ყოველ ჯერზე პოლიტიკის გამარჯვების შედეგია, ვიდრე კონსტიტუციური სამართლისა. როგორც ჩანს, საქართველოს კონსტიტუციის ასეთი ხვედრი შემთხვევითი არ არის და იგი დღესაც ხშირად პოლიტიკური თამაშის საგანია.

სწორედ ასეთი თამაშის გამოხატულება იყო 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დედაარსი, რომელთა მიღებით პარლამენტის შემადგენლობის მოდელის შეცვლამ პრეზიდენტი გაათავისუფლა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობის შეთავსებისაგან, იმ მიზნით, რომ დამოუკიდებელი სახელისუფლებო შტოს სახით უნდა ჩამოყალიბებულიყო საქართველოს მთავრობა. როგორც ითქვა, რეფორმა განხორციელდა, მაგრამ მთავრობის დამოუკიდებლობა არ შედგა. სამაგიეროდ, 2010 წლის რეფორმამ ყველაფერი საპიროსპირო აქცენტებით „გაამართლა“!?

პრობლემის სრული შეცნობის, შექმნილი მდგომარეობის ობიექტური შეფასებისა და არსებული პრობლემის გამოსწორების მიზნით უნდა გავიაზროთ, რომ ხელისუფლების დანაწილება თავისი არსით სულაც არ ნიშნავს ხელისუფლების შტოთა იზოლაციას ერთმანეთისაგან და საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მათ კარჩაკეტილ საქმიანობას. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მოწოდებულია დაამკვიდროს ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის სისტემა. ეს უნდა იყოს რეალურად დაბალანსებული სისტემა, რომელიც დაიცავს მათ დამოუკიდებლობას.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეფორმირების აქცენტი მეთოდურად მიმართულია პარლამენტის როლის დაკნინებაზე. ასეთი იყო 1995 წლის კონსტიტუციით პარლამენტთან მიმართებაში

პრეზიდენტისადმი მიკუთვნებული საინიციატივო პრეროგატივები. ასეთივე განწყობით დაშვებულა 2004 და 2010 წლების რეფორმებით აღდგენილი სამთავრობო ინსტიტუტის მიმართება ჯერ პარლამენტისადმი, ხოლო შემდეგ პრეზიდენტის მიმართაც! ასე რომ, აღნიშნული სენი ქართული კონსტიტუციონალიზმისთვის პროფესიონალური დაავადების სახით გაფორმდა, როგორც მიმდინარე კანონმდებლობის სფეროში, ისე კონსტიტუციური სამართლის წყაროების მიმართაც. ამდენად, ჩვენში კიდევ უფრო სერიოზული სახე მიიღო ქართული კონსტიტუციონალიზმის სამართლიანობის პერსპექტიულობის პრობლემამ. საკითხი ეხება არა მის სიმყარეს და განმტკიცებას, არამედ მის ყოველდღიურ ქმედებითობას!

ის ფაქტი, რომ საქართველოში მმართველობის მოდელის ცვლილების პირობებშიც, ხელისუფლების შტოებს შორის მკვეთრად გამოკვეთილი დისბალანსია, დავას არ უნდა ინვევდეს, ვინაიდან ყოველივე კონსტიტუციურად არის კანონდებული. მაგრამ ქართულ რეალობაში, ასეთ მდგომარეობას ხელს უწყობს არა მხოლოდ იურიდიული კონსტიტუცია, არამედ ეტაპობრივად რეფორმირებული ფაქტობრივი კონსტიტუციაც. ამდენად, ვითარება სულ უფრო რთულდება, ვიდრე ეს კონსტიტუციით იყო და არის დადგენილი. საქართველოში, ფაქტობრივი კონსტიტუციის უმთავრესი კომპონენტია, ტრადიციულად, ერთპარტიული პოლიტიკური სისტემა. ცნობილი ფრანგი პოლიტოლოგი მ. დიუვერჟე მიიჩნევს, რომ „ხელისუფლების დანაწილების ხარისხი უფრო მეტად დამოკიდებულია პარტიულ სისტემაზე, ვიდრე კონსტიტუციაში ჩანერილ დებულებებზე.“ სავარაუდოა, რომ მ. დიუვერჟე პარტიულ სისტემაში სახელმწიფო მმართველობაში ჩართულ მრავალპარტიულობას გულისხმობს, თორემ მისი ფორმულა ზედგამოჭრილია საქართველოში შექმნილ ვითარებაზე, რომელიც რეალურად გაცილებით რთულია ვიდრე მ. დიუვერჟეს შეიძლება წარმოედგინა. ჩვენ სინამდვილეში, სამართლებრივ ნორმებზე მაღლა, ფაქტობრივად, ერთპარტიული ე.წ. საკონსტიტუციო პოლიტიკა დგას.

საქართველოში შექმნილი მდგომარეობის ობიექტური შეცნობის მიზნით, მსჯელობა ქვეყნის სამართლებრივი და პოლიტიკური რეალობის მიჯნაზე უნდა წარვმართოთ. ვინაიდან, რაც ჩვენ გვჭირს, მმართველობის სისტემის საერთო ხარვეზია, როცა მართვის მოდელიცა და პოლიტიკაც ერთპარტიულობაზეა ოპტიმიზებული. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციური მართლწესრიგი ვერ უზრუნველყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცულობას, რაც ნეგატიურად აისახება ხელისუფლების ერთიანობაზეც. თუ გვინდა არსებული ვითარების შეცვლა, პირველ რიგში, ის უნდა ვიცოდეთ, რომ ხელისუფლების გაუმიჯნაობა არ არის ხელისუფლების ერთიანობის საგარანტიო პირობა, ისევე როგორც ხელი-

სუფლების ერთიანობა სულაც არ ნიშნავს ერთმმართველობას.

ორიოდ მოსაზრება ხელისუფლების გუნდის ე.წ. ერთიანობის თაობაზე. როცა ამბობენ მთავრობა ერთიანი გუნდია, ასეთ შეფასებას მხოლოდ პოლიტიკური გუნდის ერთიანობა უდევს საფუძვლად. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში ეს პრეზიდენტის პოლიტიკური გუნდია, ხოლო საპარლამენტო და შერეული მოდელების შემთხვევაში – საპარლამენტო უმრავლესობის გუნდი. ასე რომ, ერთ შემთხვევაში ერთიანი გუნდი იკრიბება პრეზიდენტის გარშემო, მეორე შემთხვევაში საპარლამენტო უმრავლესობის სახით. თუმცა, საპარლამენტო მოდელის პირობებში, მთავრობის მრავალპარტიული ფორმირების წესს, სწორედ წონასწორობის თვალსაზრისით, გარკვეული პრევენციული მუხტი ახლავს. მაგრამ ყველა ვითარებაში, დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოებში, გუნდური საფუძველი გამორიცხულია სასამართლო ორგანოებთან მიმართებაში. საქართველო განსაკუთრებული გამოწვევისაა, არა მხოლოდ იმ ნიშნით, რომ პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთ პარტიას წარმოადგენენ, არამედ იმიტაც, რომ მმართველი პარტიის გუნდობანია ხელისუფლების ყველა შტოზე ვრცელდება. სხვა ახსნა არ შეიძლება ჰქონდეს კონკრეტულ ფაქტს, როცა ერთპარტიული სამთავრობო გუნდში უშიშროებისა და იუსტიციის სამინისტროებში მინისტრის მოადგილედ ნამუშევარ პიროვნებას, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარედ გაამწესებ. მერე, გარკვეული „დამსახურებისათვის“, არასრულ ორ წელიწადში ჯერ იუსტიციის მინისტრად, შემდეგ კი გენერალურ პროკურორად, ხოლო მოგვიანებით საგარეო საქმეთა სამინისტროში ერთწლიანი პრაქტიკის გავლით – უშიშროების საბჭოს მდივნად დაინიშნება. ან რაც იგივეა, მთავრობაში სხვადასხვა სამინისტროებში მინისტრად ნამუშევარ შენი გუნდის წევრს – საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარედ გაამწესებ.

ნაციონალების გუნდში, ე. წ. პარტიული ერთიანობა არანაირად არ იძლეოდა ხელისუფლების ერთიანობის შანსს. 2004 წლის გაზაფხულზე ფორმირებულ სამთავრობო გუნდს შემადგენლობაში მხოლოდ ერთი ძველი მინისტრი შემორჩა, რომელიც მეხუთე პრემიერ-მინისტრად იქნა დანიშნული. მანამდე ხუთწლიანი მთავრობის სათავეში უკვე ოთხი პრემიერ-მინისტრი შეიცვალა, რომელთაგან სამმა ერთ წელსაც ვერ გაუძლო ცენტრიდანული ხელისუფლების ზეწოლას. ამ პერიოდში ნათლად გამოიკვეთა საქართველოს პრეზიდენტის ფავორიტთა გუნდი, რომლებმაც თვეებისა თუ წლების განმავლობაში ოთხი-ხუთი სამინისტრო და სხვა მაღალი თანამდებობები გამოიცვალეს. ზოგიერთმა წრე შეკრა და ადრინდელ თანამდებობას დაუბრუნდა, ზოგიერთმა თანამდებობასთან ერთად ქვეყანაც დატოვა.

ჩვენი აზრით, მართვის მოდელების მონაცვლეობაში განვლილი წლები, პირველ რიგში, ერთ ზოგად დასკვნას საჭიროებს. ქართული

კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემათა შორის, მიუხედავად ამდენი და ამგვარი ცვლილებისა, უმთავრესად კვლავაც ქვეყნის მმართველობის მოდელი რჩება. საკონსტიტუციო პროცესიდან აყოლილმა პროცედურულმა, ტექნიკურმა და სხვა ხარვეზებმა, არსებითი გავლენა მოახდინეს ქვეყნის სახელისუფლებო სისტემის ინსტიტუციონალურ კონსტრუქციაზე და მის ფორმირებაზე. შედეგად, მმართველობის ნებისმიერი მოდელის პირობებში, დარღვეულია წონასწორობა ხელისუფლების შტოებს შორის, გამორიცხულია მთავრობაზე პარლამენტის საკადრო კონტროლი და ხელისუფლების ერთიანობას ერთმმართველობა ჩაენაცვლა.

§2. რეფორმირებული კონსტიტუცია ქრონიკული სიმპტომებით

ქართული კონსტიტუციონალიზმის მეორე წიგნში, რომელიც 2011 წელს გამოიცა, საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციაში 2010 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად პროექტირებული ქრონიკული სიმპტომების მიზეზ-შედეგობრივი ანალიზი, ამავე დასახელების ცალკე თავშია წარმოდგენილი¹. მასში, ახალი რეფორმის თანმხლები სამართლებრივ-პროცედურული პრობლემების მნიშვნელოვანი საკვანძო საკითხებია განხილული. მათ შორის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პაკეტი, რომელიც წარმოაჩენს რა სულისკვეთებითა და მიზნებით წარიმართა 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა, რომელმაც განაპირობა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ მოქმედებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელის პრინციპული და ფაქტობრივი ტენდენციური ნაკლოვანებები. სწორედ ამ კონტექსტში წარმოჩინდება სახელისუფლებო ტროუმვირატის რეფორმირებული სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის პრობლემები.

2010 წლის კონსტიტუციურ რეფორმამდე, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის ყველა ორგანიზაციული საკითხი 3 დღეში მოგვარდა. თავად პროექტი საკონსტიტუციო კომისიამ 2010 წლის 19 ივლისს მიიღო. კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი იმავე დღეს გადაეცა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელმაც 20 ივლისს წარუდგინა იგი პარლამენტს. პარლამენტის გადაწყვეტილებით 21 ივლისს შეიქმნა საყოველთაო სახალხო განხილვის კომისია 30 ნევრის შემადგენლობით და პროექტი იმავე დღეს გამოქვეყნდა განხილვისათვის. 2010 წლის 28 ივლისიდან 13 სექტემბრამდე ჩატარდა

¹ ოთარ მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე, თბილისი, 2011 წელი, გამომცემლობა „უნივერსალი“, გვ. 502-561.

ტელევიზიით ფართოდ რეკლამირებული 22 საყოველთაო-სახალხო განხილვის შეხვედრები თბილისში, 11 ქალაქსა და რაიონში.

ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციურ კანონპროექტთან მიმართებაში, მოსაზრების წინასწარი პროექტი მოამზადა და საქართველოს ხელისუფლებას 2010 წლის 31 ივლისს გამოუგზავნა, რათა ჩართული ყოფილიყო კონსტიტუციური ცვლილებების სახალხო განხილვის პროცესში. მაგრამ „ნაციონალურმა“ ხელმძღვანელობამ არ ისურვა მათი სახალხო განხილვა!? ვენეციის კომისიის კონსტიტუციური კანონპროექტის ოფიციალური დასკვნა 15-16 ოქტემბერს იქნა მიღებული, შესაბამისი შენიშვნებითა და წინადადებებით. მაგრამ საქართველოს პარლამენტმა კონსტიტუციური კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღება 24 სექტემბერს მოასწრო. ამას 1 ოქტომბერს მეორე მოსმენაც მიაყოლა. მეორე მოსმენით მიღებული პროექტი ვენეციის კომისიას 2 ოქტომბერს გაეგზავნა. სხვათა შორის, ამ დროს ვენეციის კომისიას საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლობითი დელეგაცია სტუმრობდა. საქართველოს პარლამენტმა ამჯერადაც თავისი გაიტანა და 15 ოქტომბერს კონსტიტუციური კანონპროექტი მესამე მოსმენაც მოასწრო!

მოცემული რეფორმის შედეგად, ე.წ. გარდამავალი პერიოდის კიდევ ერთი კონსტიტუცია მივიღეთ. ქართული კონსტიტუციონალიზაციისათვის ეს რიგით მეოთხე გარდამავალი პერიოდი იყო.

მ. სააკაშვილის მიერ საქართველოს პრეზიდენტობის ხანა პირადი ავტობიოგრაფიული კაპრიზით წარმართული „კანონშემოქმედებით“ გამოირჩეოდა. მისი პრეზიდენტობის კომპეტენციური ვადის პირობებში, სხვადასხვა უბედურებებთან ერთად, საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციურად განსაზღვრული უფლებამოსილების კალენდარიც დაირღვა – მ. სააკაშვილის ავტობიოგრაფიული სტატუსის განმტკიცების კონტექსტში – კვლავაც საკუთარი პოლიტიკური ნების კარნახით!!!

ქართული კონსტიტუციონალიზმის მიერ დადგენილი პარლამენტის ეტაპობრივი ფორმირების კალენდარი, მ. სააკაშვილის მიერ, 2007 წელს პრეზიდენტობის პოსტიდან თვითინიციატიური მოჩვენებითი გადადგომის შედეგად დაირღვა და 2008 წელზე გადაიქანა – საპრეზიდენტო არჩევნებთან ერთობლიობაში. ამგვარი მიზანსცენით, ნაციონალებმა „მოჩვენებით“ განიმტკიცეს საპარლამენტო უმრავლესობით წარმომადგენლობა პარლამენტში.

სხვათა შორის, 2010 წლის მოდელური კონსტიტუციური რეფორმაც, მ. სააკაშვილის პოლიტიკური ავტობიოგრაფიის განმტკიცებაზე იყო პროეცირებული – პრემიერ-მინისტრის რანგში სახელმწიფოს მეთაურად მისი „მოვლენით“! მაგრამ ამჯერად, ამომრჩეველთა უმრავლესობამ საქართველოს მომავალი გადაარჩინა მ. სააკაშვილის ნებით ავბედითი საავტორო ინიციატივებისაგან.

საქართველოს კონსტიტუციის „სრულყოფის“ ეტაპები შემდგომაც გაგრძელდა. 2011 წლის პირველი იანვრიდან ძალაში შევიდა სამმუხლიანი ახალი თავი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, სახემეცვლილი 4 მუხლითა და სხვა მუხლების 27 პუნქტებით. 2013 წელს პრეზიდენტის ინაუგურაციის დღეს – ფიცის დადებისთანავე ამოქმედდა 13 ახლებური მუხლი და სხვა მუხლების კიდევ 16 პუნქტი. სხვათა შორის, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის კონსტიტუციურ კანონპროექტს პარლამენტში კარგი დღე აყარეს. განსახილველად შეტანილი კანონპროექტიდან ამოღებული იქნა 2 მუხლი და 4 პუნქტი, ცალკეული პუნქტებში განხორციელდა 13 არსებითი შესწორება და სხვა მრავალი რედაქციული ცვლილებები.

მაგრამ, მ. სააკაშვილმა, საკუთარ კარიერისტულ მომავალზე დაგეგმილი, სადღეისოდ მოქმედი კონსტიტუციური მოდელით, რომელიც ავტორიტარული ნოვაციებით, ხელისუფლებაში „ნაციონალების“ მდგრადობაზე იყო დაპროგრამირებული, კიდევ უფრო დაამორა ქართული სახელმწიფო დემოკრატიულობისა და სამართლიანობის სტანდარტებისაგან.

ცნობილ ბრიტანელ კონსტიტუციონალისტს რ. კლარკს ეკუთვნის უნიკალური იდეოლოგიური ფორმულა – „პოლიტიკა კონსტიტუციის ბოლო არბიტრია“.¹ ეს ჭეშმარიტება ქართულ კონსტიტუციონალიზმში განსაკუთრებით აქტუალური 2003 წლიდან გახდა, როდესაც პოლიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე, სანახევროდ გაყალბებულად გამოცხადდა ნოემბრის საპარლამენტო არჩევნების და ნაციონალების პოლიტიკამ „კონსტიტუციის ბოლო არბიტრის“ ფუნქცია შეითვისა. საქართველოს პარლამენტში უმრავლესობით მოსულმა ნაციონალებმა, რ. კლარკის თეზა კონსტიტუციასთან გახშირებული ურთიერთობების ამოსავალ „პრაქტიკულ“ კრიტერიუმად დააფუძნეს. მათ მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური რეფორმებიცა და კონსტიტუციის ცალკეული კოსმეტიკური ცვლილება – დამატებებიც სწორედ „ნაციონალების“ პოლიტიკური მიზნების კანონდებულებაზე იყო მიმართული.

აღნიშნულმა ფაქტორმა ერთობ გაურკვეველი ვითარება წარმოქმნა საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანზე, ფორმატზე და რეჟიმზე. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეულ მოდელებს შორის თავისი „პა დე დე“, შერეული მოდელის სასარგებლოდ – კენჭისყრით გადაწყვიტა. უკვე მერამდენედ, სახელმწიფო მმართველობის შერეულ მოდელს ვეზმანებით, მაგრამ საქართველოს პირობებისათვის მისი პროგრესული კლასიკა ვერასგზით ვერ დავადგინეთ. სამივე შემთხვევა-

¹ Clarke P. The Edward Lans and the Constitution // Edwardian England / Ed. by D. Read. London, 1985. P.46.

ში განხილული შერეული მმართველობის მოდელი არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ჩვენში სამეზბის მცდელობით მოაზრებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელს „ცალსახად“ შერეული იმიტომ ეთქმის, რომ კანონმდებელმა ყოველ ჯერზე, რაც უნდოდა და როგორც უნდოდა ისე შეუერთა.

კონსტიტუციის პრეამბულის ახალი რედაქცია უნყის, რომ „საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით ღვთისა და ქვეყნის წინაშე ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას“. არადა, 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში ღრმად რომ გავცნობოდით 1921 წლის კონსტიტუციას, იმ პრინციპებს მაინც დავესხებოდით, დღესაც რომ ინარჩუნებენ აქტუალობას.

კონსტიტუციონალიზმი, ზოგად პრინციპთა კატეგორიიდან, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს საკონსტიტუციო სამართლის საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების მიერ კონსტიტუციური დადგენილებების რეალიზაციისა და დაცვის სისტემურ ორგანიზებულობას. მოცემულ კონტექსტში არ შეიძლება უყურადღებოდ დარჩეს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის – ერთი შეხედვით ტექნიკური ხასიათის ინიციატივა. საკითხი ეხება საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის საკანონმდებლო პაკეტიდან ორგანული კანონის ამოკვეთის მცდელობას. ასეთი ინიციატივა საქართველოს კანონმდებლობაში მომრავლებული პარადოქსებისა და კაზუსების გაბათილების მიზნით, იოლ ყოფა-ცხოვრებას მიჩვეული პარლამენტისაგან მოდიოდა. ამგვარი აქცენტის განმეორება იმის მაჩვენებელია, თუ როგორ ეადვილებოდათ „ნაციონალებს“, კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი პრინციპების, ავტობიოგრაფიული მიზნების სასარგებლოდ კორეგირება.

2004 და 2010 წლებში „ნაციონალების“ მიერ ინიცირებულ კონსტიტუციური რეფორები, მთელი თავისი სულისკვეთებითა და შედეგებით იმის მაჩვენებელია, რომ მათი ძირითადი მიზანი სახელისუფლებო ტრიუმფირატში ძალმოსილების ერთპარტიული ცენტრალიზაცია იყო და არა მათი ურთიერთმიმართების იმდაგვარი რეგულაცია, რომ საქართველოში დაბალანსებული, განონასწორებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემა დამკვიდრებულიყო. ამიტომ, პირველ რიგში, საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ე. წ. რეფორმირებული სახეები უნდა წარმოვიდგინოთ. შემდეგ კი მოცემული რეფორმის ძირითადი მიზნის ქრილში – მათ ურთიერთმიმართებაში გადანაწილებულ პრიორიტეტებს გამოვყოფთ – იმის საილუსტრაციოდ, თუ რამდენად ორიენტირებულია ისინი ერთიანი განონასწორებული სახელისუფლებო მექანიზმის ასამოქმედებლად.

1995 წელს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ პარლა-

მენტს პრეზიდენტის ნების მომსახურე ორგანოს სტატუსი განუსაზღვრა. საქართველოს პარლამენტი წლების განმავლობაში ასეთ როლზე იყო მოტივირებული და ამავე კურსით ვითარდებოდა მისი კანონმდებლობა. შედეგად, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში პარლამენტარიზმის ფუძემდებლური პრინციპებიდან მაქსიმალური დისტანცირება დამკვიდრდა. 2004 წლის რეფორმის შედეგად – მთავრობის დამოუკიდებელი შტოს შემოღებით – მდგომარეობა კიდევ უფრო დამძიმდა. მიზეზი ის არის, დღემდე ვერ მივხვდით, რომ უფლებამწიკდული წარმომადგენლობითი დემოკრატიის საფუძველზე, მტკიცე კონსტრუქციის სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობა ილუზიაა.

2010 წლიდან კონსტიტუციიდან ამოღებულია იმ დროისათვის უნიკალურად მიჩნეული ნოვაცია – პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან მთავრობის წევრის დაცვის მიზნით პრემიერ-მინისტრის არსენალში მოაზრებული ე. წ. „კონსტრუქციული ვოტუმი“. კონსტიტუციის თანახმად, ამჟამადაც შენარჩუნებულია კონსტიტუციური ნორმა, რომლის ძალითაც „პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი“ (მუხლი 59-3). მაგრამ ადრინდელი მუხლიდან ამოღებულია მისი დათქმა: „თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებს მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში, იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს თავის მოტივირებულ გადანყევტილებას.“ არავინ იცის რა დატვირთვის უნდა ყოფილიყო „მოტივირებული გადანყევტილება“, ან რა შედეგი მოჰყვებოდა მთავრობის წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას. ასეთი მექანიზმის საჭიროება არავის გახსენებია, თუმცა, მოცემულმა ნორმამ მთავრობის რომელიმე წევრს შესაძლოა თანამდებობის შენარჩუნების თვალსაზრისით პრევენციული მუხტის სამსახურიც გაუწია.

ვენეციის კომისიამ გაამახვილა ყურადღება მოცემული მუხლის არსზე, რომ „აღნიშნული გზით ის ასუსტებს პარლამენტის გავლენას მთავრობის შემადგენლობაზე. მინისტრის თანამდებობრივ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით დისკუსიის შედეგები არ არის გასაგებად ჩამოყალიბებული“. ¹ ვენეციის კომისიის მოცემული შენიშვნა, სერიოზული არგუმენტით, მიმართული იყო კონსტიტუციურ კანონპროექტში გასათვალისწინებლად. მაგრამ ეს რაქტომლაც არ მოხერხდა, მაშინ როცა „ვენეციის კომისიას მიაჩნია, რომ სწორედ პრემიერ-მინისტრი აგებს პასუხს მთავრობის ყველა მოქმედებაზე. და თუ უნდობლობის გამოცხადებისათვის ჩატარე-

¹ ვენეციის კომისია, მითითებული წყარო, გვ. 8.

ბული კენჭისყრა ისეთი ფორმით იქნება განმარტებული, რომ რეალურად შეუძლებელი გახდება პრემიერ-მინისტრის გადაყენება, მაშინ მისი უფლებამოსილების სფეროს გაზრდა მინისტრების დანიშვნასა და გათავისუფლებაში არ არის გამართლებული.¹

დაზუსტდა იმპიჩმენტის ამოქმედების მექანიზმი, რამაც შესაბამისი ასახვა პოვა მისი რეალიზაციის ნორმატიულ დანაწესში. კონსტიტუციის თანახმად, „პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში პარლამენტი კონსტიტუციის 63-ე მუხლითა და კანონით დადგენილი წესით შეუძლია თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი“ (მუხ. 75-2). მოცემული ნორმა გახდა იმპიჩმენტის პროცედურის მარეგულირებელ ნორმათა სისტემის საფუძველი, რომლის თანახმად იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს. იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, შესაბამის დასკვნას გადასცემს პარლამენტს. დასკვნის წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა პარლამენტი განიხილავს და კენჭს უყრის მოცემულ საკითხს. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის ნევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. მაგრამ თუ პარლამენტმა აღნიშნულ 15 დღიან ვადაში არ მიიღო სათანადო გადაწყვეტილება, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია. სხვათა შორის, ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობის პირობებში, ეს მნიშვნელოვანი რესურსია საკითხის ჩასაგდებად.

როგორ უნდა იქნეს გაგებული მოცემული კონსტიტუციური რეფორმის მონაწილე კანონმდებელთა განცხადება პარლამენტის როლის გაძლიერების თაობაზე, როცა თავად კანონმდებელი მიდის ისეთ დათმობებზე, რომლის შედეგად მისი პროდუქციის ხარისხთან ერთად კნინდება პარლამენტის როლი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. ამის ნიმუშია საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილ კონსტიტუციურ კანონპროექტში საპარლამენტო განხილვისას შეტანილი დამატება, რომელმაც მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით – მთავრობის ნდობის საკითხის დაყენებას პრევენციული მუხტის დატვირთვა შესძინა. საპარლამენტო განხილვისას შემოთავაზებული ახლებურად

¹ იქვე.

ფორმირებული 81¹ მუხლის თანახმად, პარლამენტი კანონპროექტს კენჭს უყრის ნდობის საკითხის დასმიდან 14 დღის ვადაში. მთავარი ის არის, რომ კანონპროექტი ერთი მოსმენით მიიღება (პუნქტი 2). თუ კანონპროექტი არ იქნა მიღებული, უნდობლობის საკითხი აღიძვრება, რომელსაც შეიძლება პარლამენტი შეენიროს, თუ „შესაბამის“ პოზიციას არ დაიკავებს. მაგრამ საგანგაშო ის არის, რომ პარლამენტმა საკანონმდებლო პროცესის ტექნოლოგიური სქემის გამარტივება ძირითად საზრუნავად გაიხადა. ამგვარ ზემოაღნიშნულ ინიციატივას, საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში სხვა ანალოგებიც ახლდა, რომლებიც საქართველოს პარლამენტმა თავისი რეგლამენტით გააფორმა (მუხლები 184¹-1, 182¹-5).

ორგანული და საბიუჯეტო კანონებისადმი ასეთი უპასუხისმგებლო ნოვაციები არ შეიძლება პარლამენტის გაძლიერებაზე გაკეთებულმა განცხადებებმა გადაჩრდილოს. მაგრამ საქართველოს პარლამენტის მიერ, თავისივე ინიციატივით დაკანონებული ნორმები ორმხრივი ნეგატივიზმის ბუნებისაა, რომელთაგან ყველაზე საშიში ის არის, რომ პარლამენტი თავად ახდენს საკუთარი როლისა და ავტორიტეტის დეგრადაციას.

კონსტიტუციაში, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ ორგანული კანონის საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის პაექტიდან ამოკვეთის მცდელობა უცნაურად დასრულდა. იგი ზოგადად მიუღებელი აღმოჩნდა ფართო საზოგადოებისათვის. საპარლამენტო განხილვების პროცესში ეს გათვალისწინებული იქნა, მაგრამ, ე.წ. დათმობის პოლიტიკა თავისებურად აისახა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის ნორმატიულ ბაზაზე. პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის შენიშვნების მიუღებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციის თანახმად კენჭი ეყრებოდა კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. რეფორმამდე, პარლამენტის მიერ ჩვეულებრივი და ორგანული კანონების მიმართ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევისათვის საჭირო იყო პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის მხარდაჭერა (მუხლი 68-4). ვეტოს დაძლევის ასეთი მაღალი ნიშნული, მაშინ როცა კანონპროექტის მისაღებად დადგენილია დამსწრეთა უმრავლესობა, არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედი-სა, ხოლო ორგანული კანონის მისაღებად პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა, კანონმდებლობას პრეზიდენტის პირად ნებას უქვემდებარებდა.

აღნიშნული ნორმა, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედების მიზნით, 2011 წლის 27 დეკემბერს შეიცვალა: „თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სი-

ითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციური კანონის პაკეტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრულ შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი“.

ამას გარდა, მნიშვნელოვანი ცვლილება-დამატებები ამოქმედდა 2013 წლის შემდეგ, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალის სერიოზულ კორექტირებაზე იყო მიმართული. შედეგად, არსებითად შეზღუდულ ფორმატში ჩამოყალიბდა მისი ფორმალური სტატუსი. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში (მუხლი 69).

საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსის დამდგენმა ნორმათა პაკეტმა – პირდაპირი თუ ირიბი წესით – ორი ცვლილება განიცადა. კონსტიტუციის 69-ე მუხლი აღარ შეიცავს ნორმას იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. რაც შეეხება კონსტიტუციით, საგარეო ურთიერთობებში პრეზიდენტის უმაღლესი წარმომადგენლის სახით ჩართულობას, იგი ახალი რეფორმით გათვალისწინებული ცვლილებით დაიბლოკა. საქართველოს პრეზიდენტი „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას“ (მუხლი 73-1 „ა“). აღნიშნული ცვლილებები ვენეციის კომისიის მიერ კრიტიკულად იქნა შეფასებული და ხაზი გაესვა იმას, რომ საგარეო საქმეების სფეროში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულიად გარკვეული.¹

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, ახლებურად წარმოაჩენს საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტს. აღნიშნული მუხლიდან ამოღებულია ან არსებითად არის კორექტირებული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებათა ზღვრული ნორმები. შედე-

¹ ვენეციის კომისია, მითითებული წყარო, გვ. 11.

გად, პრეზიდენტს აღარ აქვს უფლება შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. მოცემული ცვლილებით საქართველოს პრეზიდენტს საკუთარი ნორმატიული აქტების შესრულებაზე კონტროლის უფლებაც ჩამოერთვა და შესაბამისად ჩამოქვეითდა მისი სამართლებრივი რეიტინგი.

გარკვეულ ცვლილებებს დაექვემდებარა საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართება. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს. ამას გარდა, კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისა და ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრებს (მუხლი 73-1 „ე“).

კონსტიტუციაში ძალაში რჩება ნორმა იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით (მუხლი 73-1 „ჟ“), რომელიც მას განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მოქმედებათა თავისუფალ რეჟიმს უქმნიდა. მაგრამ პრეზიდენტის უფლებამოსილებების პაკეტიდან ამოირიცხა საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე კანონის ძალის მქონე აქტის-დეკრეტის გამოცემის (მუხლი 73-1 „რ“) და პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილი გარემოებების არსებობისას და განსაზღვრულ ვადაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირების საკადრო საკითხების (მუხლი 73-1 „ს“) ერთპიროვნული რეალიზაციის უფლებები. მოცემული რეფორმის ფარგლებში ორივე აღნიშნული ნორმა ამოღებულია კონსტიტუციიდან. მაგრამ, მათი გაუქმება კონსტიტუციური რეფორმის საერო პროექტით გათვალისწინებულ ვითარებას ვერ შველის. ნდობა-უნდობლობის პროცედურების რეგულაციების ცვლილებებმა, არა თუ მოანესრიგეს არსებული მდგომარეობა, პირიქით, ნეგატიური აქცენტით შელახეს სახელისუფლებო სისტემის წონასწორობის ბალანსი.

მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების სფეროში. პრეზიდენტს არა აქვს უფლება საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები, თანხმობა მისცეს მთავრობას პარლამენტში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე, ვინაიდან შესაბამისი ნორმები

ამოღებულია კონსტიტუციიდან (მუხლი 73-1 „გ“ და „ე“). ამ დროს, კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას ახალი მთავრობის ფორმირებამდე (მუხლი 73-1 „გ“ და „დ“).

მოცემული რეფორმის განსაკუთრებული ნოვაცია საქართველოს პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის ახლებური ფორმაა. კონსტიტუციური დანაწესით საქართველოს პრეზიდენტის მთელი რიგი აქტები პრემიერ-მინისტრის წინასწარ თანხმობას – კონტრასიგნაციას საჭიროებენ (მუხლი 73¹). შესაბამისი მუხლი იძლევა იმ აქტების სრულ ჩამონათვალს, რომლებიც არ საჭიროებენ კონტრასიგნაციას. მათ შორისაა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტები; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება, გარდა კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებული შემთხვევებისა; საქართველოს პრეზიდენტის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც კონსტიტუციის შესაბამისად, გამოცემულია მთავრობის წარდგინებით ან მთავრობას მიცემული აქტის წინასწარი თანხმობა. კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება კონსტიტუციის აღნიშნულ მუხლში პრეზიდენტის უფლებამოსილი 12 სხვადასხვა ქმედების სარეალიზაციო აქტები. პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში. კონტრასიგნაციის შემოღება საქართველოს პრეზიდენტის ქმედებებზე, თავისი ბუნებით პრევენციული კონტროლის აქტი კი არ არის, არამედ თანამშრომლობის გარკვეული ფორმაა, ვინაიდან კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების უმრავლესობის რეალიზაცია 2013 წლის ოქტომბრის არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს უკავშირდება. მოქმედი პრეზიდენტი ბოლომდე ინარჩუნებდა უფლებამოსილების მთელ კომპეტენციურ არსენალს, მათ შორის 2012 წელს ახლარჩეულ პარლამენტთან მიმართებაშიც.

მოცემული რეფორმის პრიორიტეტი, 2004 წელს განხორციელებული რეფორმის ესტაფეტის სახით, მთავრობის ინსტიტუტის გაძლიერებაზე მიმართული კურსია. ეს გახდა იმის საფუძველი, რომ რეფორმირებულ სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, მთავრობის ახლებური სამართლებრივი აღნაგობიდან გამომდინარე, ხელისუფლების შტოთა ურთიერთმიმართებაში ახალი პოლიტიკური ეპიცენტრის რანგში პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი გამოიკვეთა.

კონსტიტუციის 8-მუხლიან თავში „საქართველოს მთავრობა“, სრულად შეიცვალა 5 მუხლი, კიდევ ერთი მუხლის 4 პუნქტი და და-

ემატა ერთი ახალი მუხლი. ცვლილება-დამატებების აღნიშნული პაკეტი, 2013 წლის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგების ოფიციალური ცნობის შემდეგ ამოქმედდა, როდესაც მათი საქმიანობიდან პრეზიდენტის აქტივები გამოირიცხა.

მას შემდეგ საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. მთავრობასთან მიმართებაში პრეზიდენტი ინარჩუნებს უფლებას მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს მათ განხილვაში. მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი (მუხლი 78 პუნქტები - 1,6,5).

მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი. იგი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს, მისი გადადგომა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის სხვა წევრის გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში ნიშნავს მთავრობის წევრს (მუხლი 79 პუნქტები 1, 2, 5, 7).

კონსტიტუციიდან ამოღებულია ნორმა იმის თაობაზე, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. ფორმალურად, ასეთი უარყოფა პარლამენტზე თითქოს არც ვრცელდება, მთავრობისთვის მისდამი დადგენილი ანგარიშვალდებულების გათვალისწინებით. ზოგადად, ანგარიშვალდებულება პასუხისმგებლობასაც მოიცავს და მის გარეშე არ არსებობს. მაგრამ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ამ სიტყვების თამაშმა თავისი არამართლზომიერი დატვირთვა მიიღო. ამაში მთავრობასა და პარლამენტს შორის ნონასწორობის განმაპირობებელ ნდობა-უნდობლობის ახლად შემოთავაზებულ ქართულ ვარიაციებში გარკვევისას დავრწმუნდებით.

ახალი რეფორმის შედეგად, მთავრობა მთელ რიგ აქტივებს ინარჩუნებს და ახალსაც იძენს. მთავრობა გარკვეული ბლოკირატორის ფუნქციით არის ჩართული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განმსაზღვრელ კონსტიტუციურ ნორმათა პაკეტში (მუხლი 73). იქნება ეს აქტიური თანამონაწილეობა, ე.წ. თანხმობითი ვეტოს ფუნქციით, საგარეო საქმეების სფეროში; მთელი რიგი აქტივები თანამონაწილეობის, თანხმობისა თუ შე-

თანხმების ფორმით – საკადრო პოლიტიკის საკითხებში; თუ ტერიტორიული ან თვითმმართველობითი წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერების თაობაზე წარდგინება.

კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად საქართველოს პრეზიდენტის მთელი რიგი სამართლებრივი აქტები ექვემდებარება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას (მუხლი 73¹). მთავრობამ შეიძინა უფლება კონსტიტუციით და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე თხოვნით მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს რეფერენდუმის დანიშვნის თაობაზე (მუხლი 74-1). საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია მიმართოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ (მუხლი 65-1¹). მთავრობა გაჩნდა იმ სუბიექტთა შორის, რომელთა მოთხოვნითაც საქართველოს პრეზიდენტი იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას თუ სხდომას (მუხლი 61-2).

საქართველოში, ე. წ. გუბერნატორის ინსტიტუტი იმთავითვე პრეზიდენტის რწმუნებულად იყო მოაზრებული რეგიონებში. ახალი რეფორმის შედეგად, კონსტიტუცია ადგენს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა (მუხლი 81³). 2013 წლის ბოლოდან, გუბერნატორის ინსტიტუტმა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების ერთიან სისტემურ ორგანიზმად შეკვრას შეუწყოს ხელი.

§ 3. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის პრობლემები

სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის თვალთახედვით, საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციას მკვეთრი შეფასება მიეცით, როცა ვალდარეთ, რომ იგი ქვეყნის ავადმყოფობის ისტორიას წარმოადგენდა. მოცემული ისტორიის თავფურცელი 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციის იდეებით იხსნება, როცა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი კონცეპტუალურად შეუთავსებელი ფორმულარებით იყო გადაჯერებული. 2004 წელს განხორციელებულმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ ქვეყანას ერთპიროვნული მმართველობის მძიმე სენი შეჰყარა. ასეთი დიაგნოზის სიმპტომი ერთპარტიული ინტერესების პრიმატია და რადგანაც კონკურენტუნარიანი პარტიული სისტემის ფორმირება შეუძლებელი გახდა – ტენდენცია მნიშვნელოვნად ღრმავდება. 2010

წლის რეფორმით პროექცირებული სისტემის დიაგნოზი კიდევ უფრო საგანგაშოა. სახელმწიფო ხელისუფლების ერთპარტიულმა „კარანტინმა“ ქრონიკული სახე მიიღო და დემოკრატია და სამართალს კლინიკური სიკვდილის პერსპექტივა განუსაზღვრა. სამომავლოდ ასე იქნება, თუ სერიოზულად არ ვიფიქრებთ სიმპტომატური ნიშნების ოპერატიულ ამოკვეთაზე.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორია, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტთან მიმართებაში, როგორც ჩანს, მოქმედ ხელისუფლებაში ბადებდა რწმენას იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფოს მართვის საკითხის გადაწყვეტისათვის „ქართული პრეცედენტული“ სამართალი თავისუფალი მოქმედების კორიდორს ქმნის ახალი ექსპერიმენტის ჩასატარებლად. სწორედ ამ თეზისის გამოცდაზე უნდა იყოს ორიენტირებული ახალი კონსტიტუციური რეფორმა. ამჯერად მაინც უნდა ვირწმუნოთ ჩვენი ვარაუდის ჭეშმარიტი საშიშროება. საქართველოს კონსტიტუციამ ვერ უზრუნველყო ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის დამკვიდრება, რომ დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობა სწორი კურსით წარმართულიყო. ქართული რეალობაა, რომ ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის პირობებში მოქმედი ფაქტობრივი კონსტიტუცია, იურიდიულ კონსტიტუციაზე მაღლა დგება.

2004 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით ფორმირებული შერეული მმართველობის მოდელისთვის დამახასიათებელი დისბალანსის წყარო საპრეზიდენტო აქტივები იყო. 2010 წლის რეფორმით მოდიფიცირებული შერეული მმართველობის მოდელის დისბალანსის წყაროდ – პრემიერ-მინისტრი ჩამოყალიბდა. 2013 წლიდან ამოქმედებული რეფორმის პრინციპებიდან, მისი ძირითადი არსი გამომდინარეობს. იგი მიმართულია არა ხელისუფლების შტოთა ურთიერთმიმართების დაბალანსებაზე და სახელმწიფო მმართველობის განწინასწორებული სისტემის დამკვიდრებაზე, არამედ შერეული მმართველობის კონცეპტუალური პრინციპების დეფორმაციის შედეგად, ე. წ. რანგირების მეთოდით უმაღლესი თანამდებობის პირთა შორის ხელისუფლების გადანაწილებაზე.

საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემური ორგანიზაციის 2013 წლიდან ამოქმედებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემა – სერიოზული რისკთან იყო და მის რეფორმამდე დღესაც არის დაკავშირებული. ამაზე ცალსახად მიუთითებდა საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციური კანონპროექტის მეორე მოსმენის შემდეგ წარმოდგენილი დასკვნა: „ვენეციის კომისია ასევე ეხება იმ ბრალდებებს, რომელიც საქართველოს ხელისუფლების ოპონენტების მხრიდან ხშირად გაისმის და რომლის მიხედვითაც შემოთავაზებული საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი არა სისტემის გაჯანსაღება, არამედ პრეზიდენტ სააკაშვილისთვის ხე-

ლისუფლებაში დარჩენისთვის პირობების შექმნაა“¹.

ქართულ მხარეს, დაყენებული საკითხების გათვალისწინების სურვილი არც ჰქონია. ვენეციის კომისია ასეთ გაუგებრობაში მოხვედრის გამო საბოლოო დასკვნაში დელიკატური ფორმით გარკვეულწილად თავსაც იმართლებს, როცა აღნიშნავს, რომ „ზოგადად რესპუბლიკის პრეზიდენტის ძალაუფლება შემცირდა. ამავე დროს, პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლება გაიზარდა. საქართველოში იყო გარკვეული ვარაუდი, რომ აღნიშნული ცვლილება მოტივირებული იყო პირადი ძალაუფლების მიზეზით და არა სურვილით, რომ გაუმჯობესებულიყო სახელისუფლებო აპარატი, როგორც ეს უნდა იყოს, და როგორც ამას წინათ ხაზი გაუსვა ვენეციის კომისიამ.“²

2004 და 2010 წლებში „ნაციონალების“ აქტივობით პროექტირებული ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური მოდელები იმის ცალსახა დასტურია, რომ პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრზე „პირველკაცობაზე“ გადანაცვლებამ მეთოდურად გააძლიერა ავტორიტარისტული სისტემა.

2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმით საქართველოში ამოქმედებული მოდელი პრეზიდენტი – პრემიერთან ერთად, შუგარტისეულ მოდელს „პრემიერი – პრეზიდენტთან ერთად“ დაუპირისპირდა. მიგვაჩნდა, რომ მოცემული რეფორმით საქართველოს პრეზიდენტის განსაკუთრებული მეურვეობის ქვეშ აყვანილი პრემიერ-მინისტრის დაცულობის მსგავსი სტანდარტის პროექცია განხორციელდა. ამგვარი არგუმენტის სასარგებლოდ იმანაც იმუშავა, რომ მოცემული რეფორმაცია გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მონისტური ფორმატით დამკვიდრების საფუძველი.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად საქართველოს პრეზიდენტი, 2013 წლიდან აღარ ითავსებს პარტიულ თანამდებობას, რაც მოდელურ ვარიაციებში ბევრს ვერაფერს შეცვლიდა, ვინაიდან მ. სააკაშვილი ნაციონალების ლიდერად რჩებოდა ყველა ვითარებაში. მისი პირადი გაპრემიერმინისტრების შემთხვევაში, სხვა მასშტაბის მონისტური მოდელი იყო მოაზრებული. მთავრობის დუალიზმი კი პრეზიდენტთან მიმართებაში მთელი რიგი კომპონენტებითაც მომძლავრდა.

მოცემული კონსტიტუციური რეფორმით ხელისუფლების ეპიცენტრის პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრზე გადანაცვლება, მხოლოდ გარკვეული უფლებამოსილებების გადანაწილებით არ არის განმტკიცებული. ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის

¹ ვენეციის კომისიის მორიგი დასკვნა საკონსტიტუციო მოდელზე (II მოსმენის მერე), სივილ ჯორჯია, თბილისი/9 ოქტ. 10/ 18.01, გვ. 3.

² ვენეციის კომისიის, საბოლოო დასკვნა, საკონსტიტუციო კანონპროექტთან დაკავშირებით (ვენეცია 15-16 ოქტომბერი, 2010). გვ. 10.

სისტემის პირობებში, ძირითადი მაინც პოლიტიკური ლიდერობის კონცეფციაა. ამ შემთხვევაში ხელისუფლების დანაწილების განმაპირობებელი ფაქტორი გახდა, სახელმწიფო ლიდერის პოზიციაში გარდასახული პრემიერ-მინისტრისა და მმართველი პარტიის ლიდერის ტანდემი. შედეგად, 2013 წლიდან ხელისუფლების შტოთა ბალანსი ამ პრინციპზეა მოდელირებული. შერეული მოდიფიკაციის საავტორო ქართული, ახლებურად კონსტრუირებული მმართველობის მოდელის ბუნების განმაპირობებელი ფაქტორი გახდა მისი ინიციატორი პარტიული ლიდერი პრემიერ-მინისტრის რანგში.

საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესებისადმი ნდობა-უნდობლობის თემა, წლებია ისეთივე გაურკვევლობაში იძირება, როგორადაც ახლა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მექანიზმი მოვაქციეთ. 2004 წელს რეფორმირებული კონსტიტუციით, თითქოს, ბევრი არაფერი შეცვლილა, მაგრამ მთავარი ტენდენციაა – მ. სააკაშვილის ნებით, კონსტიტუცია ძირითადად პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სასარგებლოდ შეიცვალა. ერთი მხრივ, გაიზარდა მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მინიმალური ზღვარი, რაც პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა ტრადიციული ბალანსის გათვალისწინებით, მმართველი პოლიტიკური პარტიისათვის მნიშვნელოვანი დამცავი გარანტიაა. მეორე მხრივ, თვალმისაცემია კვლავაც პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობისადმი საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო „კეთილგანწყობის“ ზრდა. პრეზიდენტს, ყოველგვარი არგუმენტის გარეშე შეუძლია უარი თქვას პარლამენტის უმრავლესობის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე. ამ შემთხვევაში, პარლამენტი, კანდიდატურის წარდგენიდან 15-20 დღის შუალედში კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა (მუხლი 81-4). მომავალი პრემიერ-მინისტრისთვის საგარანტიოდ გამოგონილი ეს საავტორო მექანიზმი, კონსტიტუციონალიზმში ნაცადი დესტრუქციული ვოტუმი. უნდობლობის პროცედურაში ჩართული ქართული ნოვაციები სხვა არაფერია, თუ არა მომავალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის ცალსახა დამცავი გარანტიები.

საკონსტიტუციო პროცესში აქტიურად ჩართულ ვენეციის კომისიას, გამოკვეთილი პოზიცია გააჩნდა საქართველოს კონსტიტუციაში ნდობისა და უნდობლობის მექანიზმების რეალიზაციასთან დაკავშირებით. ერთი მხრივ, ვენეციის კომისია მთავრობის ნდობასთან დაკავშირებით აღნიშნავდა, რომ „პარლამენტის უარი

მთავრობისთვის ნდობის განცხადებასთან დაკავშირებით ხელს უწყობს 81-ე მუხლში გათვალისწინებული კონსტრუქციული ნდობის გამოცხადების პროცედურის დაწყებას. წინამდებარე კონტექსტში, პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლები, ეხება რა დამლის საფრთხეს, შეიძლება დადგეს კითხვის ნიშნის ქვეშ¹.

ვენეციის კომისიის ექსპერტებიც მხარს უჭერდნენ 81-ე მუხლში გათვალისწინებული კონსტრუქციული ნდობის გამოცხადების პროცედურის დაწყებას. მათ არც უხსენებიათ იმავე მუხლში ჩაფიქრებული დესტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, მაგრამ ცალსახაა, რომ დაეკარგათ რწმენა კონსტრუქციული ვოტუმის ამოქმედების პერსპექტივასთან მიმართებაში. აღნიშნულთან დაკავშირებით „ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებული წესები თავიდან უნდა იყოს განხილული და გადახედილი. იქ, როგორც ჩანს, არ არის არანაირი საჭიროება ინიციატივის კენჭისყრისა, რომ დაწყებული იყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა; უნდა იყოს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა. მოთხოვნა, რომელსაც აწესებს 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (მეორე შეთავაზება პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატისა ხმათა სამი მეხუთედით) არ ჯდება უფლებამოსილებათა განაწილების ზოგად გეგმაში. არ არის ლოგიკური მოითხოვო პარლამენტის წევრთა ორი-მეხუთედის მხარდაჭერა პრემიერ-მინისტრისთვის, არამედ მოითხოვო ხმათა სამი-მეხუთედი იმისთვის, რომ დაძლიო პრეზიდენტის ვეტო, რომელიც არის დადებული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაზე. ეს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა იყოს ახალი სისტემის ქვაკუთხედი“² და იქვე ხაზგასმულია, რომ მეორე მოსმენის შედეგად მხოლოდ ერთი გაუმჯობესება მოხდა: პროცედურის ვადა შემცირდა, რაც არის დადებითი, თუმცა არასაკმარისი მოვლენა.

მოცემული რეფორმის სიმძიმე კონსტიტუციის იმ მუხლებზე მოდის, რომლებიც მთავრობის ნდობის (მუხლი 80) და უნდობლობის (მუხლი 81) მიზანშეწონილობას არეგულირებენ. დინამიკაში ძველ და ახლად რედაქტირებულ მუხლებს საერთო ისა აქვთ, რომ მათში პრეზიდენტის კომპეტენციური როლი, ბოლოს და ბოლოს, მთავრობის ინტერესების მხარდაჭერაზეა მოტივირებული.

კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის არჩევის კონსტრუქციულობა ოპერატიული პროცედურით გამოირჩევა. მავანთა მიერ გაკეთებულ სიტყვიერ განცხადებას – განხორციელებული რეფორმით სა-

¹ იქვე, გვ. 19.

² იქვე, გვ. 18-19.

ქართველოს კონსტიტუციაში კონსტრუქტივიზმის დანერგვის თაობაზე, თავად კონსტიტუცია უარყოფს. ქართულ ნოვაციას შემოაქვს ახალი კომპეტენციური ოპერაციები და დროში განვლილი საფეხუროვანი პროცედურები, რითაც აკნინებენ იდეის პოზიტიურ მუხტს.

პარლამენტის ნდობისა და უნდობლობის საკითხების განხილვა-გადაწყვეტის პროცედურულ სქემაში შემოდის მთელი რიგი აქციები: პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წარდგენა პრეზიდენტისადმი; პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატის წამოყენება; პრემიერ-მინისტრობის 2 კანდიდატის წარდგენა; პრეზიდენტის დესტრუქციული ვოტუმის უფლება პარლამენტის მიერ შერჩეული კანდიდატისადმი და სხვ.

შემოთავაზებული კონსტრუქციული ვოტუმის დესტრუქციულ ვოტუმში გარდასახვა, მხოლოდ პრინციპული ცდომილებებით არ ვლინდება. მას პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო პროცედურა აკვირგვინებს – პრემიერ-მინისტრის მეორე საარჩევნო ტურის ჩატარების უფლებით. ახალი ნომინაციის საქართველოს პრეზიდენტის ასეთი პრინციპული ერთპარტიული პატივმოყვარეობა ხელისუფლების დანაწილების თავისებურ მოდელს ქმნის, ნდობა-უნდობლობის სფეროში სრულად დაკნინებული პარლამენტით. სწორედ ამაში გამოიხატება კონსტიტუციური რეფორმით შემოთავაზებული სახელმწიფო მმართველობის ახალი ქართული მოდელის ბუნება – ჯერ პრემიერ-მინისტრი და მერე მისი მხარდამჭერი პრეზიდენტი და ქვეშევრდომი ორგანოები.

რაც შეეხება ნდობა-უნდობლობის რეალიზაციის დროში განვლილ კალენდარს, ნდობის საკითხი, თუ ერთი პროცედურით გადაწყდება – 70 დღეზე გაიწელება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის ვადამდელი არჩევნების საჭიროება დადგება – ამავე ციკლის განმეორებით – მთავრობის ნდობის დადასტურებას 190 დღე დასჭირდება. ამ ხნის განმავლობაში, ფაქტობრივად, უფლებამოსილება დაუდასტურებელი გუნდი ასრულებს მთავრობის მოვალეობას. უნდობლობის პროცედურის ჩატარებას, პირველი მცდელობით, 100 დღემდე სჭირდება. მაგრამ თუ იგი ინიციატორთათვის სასურველი შედეგით არ დასრულდება, პარლამენტის ვადამდელ არჩევნებთან ერთად, ამავე ციკლის განმეორებას, მეტნაკლებობით, 250 დღე დასჭირდება. საკითხის განხილვა კიდევ უფრო მძიმე შთაბეჭდილებას ტოვებს. უნდობლობის პროცედურის ჩატარებას, მეტ-ნაკლებობით, 100 დღემდე სჭირდება. მაგრამ თუ იგი ინიციატორთათვის სასურველი შედეგით არ დასრულდა, პარლამენტის ვადამდელ არჩევნებთან ერთად ამავე ციკლის განმეორებას, მეტნაკლებობით, 250 დღე დასჭირდება. აღნიშნული პროცედურა კიდევ უფრო გახანგრძლივდება, პარლამენტარებს ვენეციის კომისიის შენიშვნის გათვალისწინებით თითოეული ციკლისთვის 20-20 დღე რომ არ დაეკლოთ.

ამ დროს, კანონმდებლებმა უყურადღებოდ დატოვეს ვენეციის კომისიის ორგზის განმეორებული არსებითი შენიშვნა, რომელიც საბოლოო დასკვნაშიც აისახა. „ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ გაუგებარია რატომ არის შესაძლებელი ერთი და იმავე კანდიდატისთვის, თუნდაც მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობისთვის ორჯერ კენჭისყრა. უფრო სასურველი იქნებოდა და ნაკლებ დროს მოითხოვდა, და ასევე მნიშვნელოვნად განამტკიცებდა პოლიტიკურ სტაბილურობას, რომ მიგვეცა მეორე შანსი იმ კანდიდატისთვის, რომელიც წამოაყენა პარლამენტართა ორმა მეხუთედმა. ეს იქნებოდა გამოსავალი, რომელსაც ალტერნატიულად მესამე ადგილი მიენიჭებოდა პრობლემის გადაწყვეტის ვარიანტთა შორის. მიმდინარე პროექტი იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს – რაც ითვალისწინებს გაუმჯობესებულ საკითხებსაც – პოლიტიკურ პარტიების შორის.“

მთელი ამ ინიციატივის უკუღმართობა იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუცია აკანონებს პარლამენტის მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის უნდობლობაში „შემჩნეული“ მთავრობის, „პროდუქტიულ“ რეჟიმში საქმიანობას, რომელიც თვეების განმავლობაში განაგრძობს „მოღვაწეობას“. აღნიშნული იდეის ინიციატორ და მხარდამჭერ კანონმდებლებს, როგორადმე თუ აქვთ წარმოდგენილი დროის ამ მონაკვეთში პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება და თანამშრომლობა. მთავრობა, თავისი ფორმირების წესით საპარლამენტო უმრავლესობის ან კოალიციის მიერ დაფუძნებული ორგანოა. ამ დროს კონსტიტუციით უნდობლობის კონტექსტში გამოწვეული რეცეპცია, შეიძლება გახდეს პოლიტიკურ ფორმატში მათი დაპირისპირების მოტივი. მით უფრო გაუგებარია, რატომ ხდება პარლამენტისთვის უნდობი მთავრობა პრეზიდენტის ხისტი პოზიციის შედეგად დაცული.

2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ზემოაღწერილი ფაქტურა იმის დასტურია, რომ კონსტიტუციურად ხელისუფლების წყაროდ აღიარებულ ხალხს, ამჯერადაც ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ თავისმოხვეული კონსტიტუციური დანაწესების მორჩილებაში მოუწევს თანაარსებობა. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, „ნაციონალ“-კანონმდებელთა აქტივობის პერიოდში, კონსტიტუციური რეჟიმის მდგრადობით არ გამოირჩეოდა. ძირითადი მოტივაცია კონსტიტუციის მოქნილობა და შედეგი, ოპერატიული საჭიროებიდან გამომდინარე – ცვლილება-დამატებების სიხშირეა. ეს ვითარება, აღნიშნული მმართველი პოლიტიკური გუნდის კონსტიტუციურ რეჟიმთან თავისუფალი ურთიერთობის

¹ იქვე, გვ. 17.

კვალობაზე, კიდევ უფრო მძაფრდება. საქართველოში პოლიტიკური კრიზისი იმ პირობებში მწვავედება, როდესაც ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის ელიტა, მოხშირებული კონსტიტუციური ცვლილებებით საკუთარი ყოფის ავადსახსენებელ მემუარებს ქმნის. სწორედ ამიტომ, მათ ინტერესებში არ ჯდება მოქნილი კონსტიტუციისა და შესაბამისად კონსტიტუციური რეჟიმის გამყარება.

ერთი შეხედვით, მოცემული რეფორმით ამ მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯი გადაიდგა. კონსტიტუციური ცვლილებით შემოთავაზებულია არსებული პროცედურის ერთგვარი რეგლამენტაცია: „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი“ (მუხლი 102-3). მაგრამ საქმე ის არის, რომ აღნიშნული ცვლილება აბსოლუტურად ფორმალურია და იგი საქართველოს პარლამენტში კონსტიტუციური ცვლილებების რეგლამენტაციის თვალსაზრისით, ვერაფერს ვერ შეცვლის – ორი კონტრარგუმენტის გაუთვალისწინებლობის გამო. მოცემული ცვლილებების ძირითადი ნაკლი ის არის, რომ ერთი პარლამენტის შემადგენლობის პირობებში, მეორადი განხილვა სუსტი ფილტრია და საფიქრებელია, რომ არც არაფერს შეცვლის. ამასთან, მთავარი ის არის, რომ მოცემული ნორმა არ ახდენს კონსტიტუციური ცვლილებების მოხშირებული ინიციატივების რეგლამენტაციას და არ გამოორიქხავს „ნაციონალებს“ გამოცდილებას, ცვლილებების ნაკადის რეალიზაციას თვეების მიყოლებით. ასეთი კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, წლის განმავლობაში შეიძლება იყოს 5-6, რა თქმა უნდა, თუ თვეების მიხედვით მხოლოდ თითო პროექტი იქნება ინიცირებული. მათ შორის შეიძლება იყოს ივნისში განხილული კანონპროექტიც, რომელიც შემოდგომის პირველსავე სხდომაზე იქნება მიღებული ასამოქმედებლად.

ყოველივე იმის შედეგია, რომ დაჩქარებული მეთოდით შექმნილი კონსტიტუციური რეფორმის პროექტი, დაჩქარებულ რეჟიმშივე მიიღებოდა. ფაქტობრივად, კონსტიტუციური ცვლილებების საყოველთაო-სახალხო განხილვა საქართველოს ტელევიზიის მეორე არხზე გადაცემული სერიალებით შემოიფარგლებოდა. ესეც არ იყოს, საქართველოს პარლამენტმა ვენეციის კომისიის სერიოზული შენიშვნების იგნორირება პრაქტიკად აქცია.

მახსენდება რა ალფრთოვანებით გვაბოლებდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ხელმძღვანელობა ვენეციის კომისიაში კონსტიტუციური კანონპროექტის პირველი პრეზენტაციის შთაბეჭდილებებს. თურმე მთელი რეფორმა წინგადადგმულ ნაბიჯად,

ხოლო თავად კონსტიტუცია „ევროპული დონის კონსტიტუციების ანალოგად“ (?) შეფასდა. ასეთი განცხადება სხვა არაფერია თუ არა ქართული მხარის საავტორო უფლებით აღჭურვილი სამართლებრივი ცინიზმი. მოცემულ თავში განხილული ნეგატიური ფაქტურის გარდა, ამას ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნიდან ამონაკრები შენიშვნებიც ადასტურებს. ყველაფერი კი 2010 წლის 16-17 სექტემბერს ვენეციის კომისიის დელეგაციის საქართველოში ვიზიტისას, კომისიის მდივნის ბატონ ტომას მარკერტის საჯარო გამოსვლაში გამოაშკარავდა. ითქვა იმის შესახებ, რომ ვენეციის კომისიას მთელი რიგი მნიშვნელოვანი შენიშვნები აქვს საპარლამენტო განხილვისთვის წარდგენილ კონსტიტუციურ პროექტთან მიმართებაში და ოფიციალური დასკვნა 15 ოქტომბრისთვის იქნება წარმოდგენილი. ტომას მარკერტმა, ჭკუის სასწავლებლად, წარსული გაკვეთილიც გაგვახსენა. მან ხაზგასმით აღნიშნა, რომ 2004 წლის კონსტიტუციურ კანონპროექტთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის შენიშვნების გათვალისწინების შემთხვევაში ეს ახალი რეფორმა საჭირო აღარ იქნებოდაო. ეს რომ ასეა, ამის თაობაზე კონკრეტული ანალიზიც მეტყველებს¹.

ვენეციის კომისიის წინადადება კონსტიტუციური კანონპროექტის საყოველთაო – სახალხო განხილვების განგრძობის თაობაზე, ქართული მხარისათვის მიუღებელი აღმოჩნდა. საქართველოს პარლამენტმა ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნას ამჯერადაც დაასწრო და ყველაფერი როგორც ხელისუფალთ სურდათ, „იმგვარად“ დატოვეს. ხელისუფალთა ამავე გუნდის ასეთი პოზიცია 2004 და 2010 წლების კონსტიტუციურ რეფორმებთან დაკავშირებით რა შედეგის მომტანი აღმოჩნდა სახეზეა. ბუნებრივია, დაჩქარებული ნისით განხორციელებული რეფორმები ახალი სერიოზული პრობლემების წყაროდ იქცა სამომავლოდ. საქართველოში სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ე.წ. სრულყოფის პროგნოზირებადი მეოთხე გარდამავალი პერიოდი დაიწყო, რომელიც აუცილებლად აყენებს საკითხს მეხუთე გარდამავალი პერიოდის საჭიროების თაობაზე. რა თქმა უნდა, ბოლოს და ბოლოს, კანონმდებლების ახალი თაობა თუ ეცდება დემოკრატიული სამართლებრივი საქართველოს კონსტიტუციურ პროექტირებას.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისადმი ჩემი არსებითი კრიტიკული პოზიცია მისი შემუშავება-მიღების პროცესს უკავშირდებოდა. 1992-1999 წლებში პარლამენტის წევრი და საკონსტიტუციო კომისიის წევრი გახლდით. ამერიკის შეერთებულ შტატებში მივლი-

¹ ოთარ მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი პირველი, ვენეციის და ჩიკაგოს გაკვეთილები – გამოუყენებელი რესურსი, გვ. 235-249, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2009.

ნებულ პარლამენტართა შორის ვიყავი, სადაც კონსტიტუციონალისტებისაგან, სახელმწიფო მმართველობის მოდელირების პრობლემებზე არსებითი პრინციპული რეკომენდაციები მივიღეთ. მაგრამ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ, ორიოდ წლის განმავლობაში, საპროექტო მოდელების საავტორო „თვითშემოქმედებითი“ მონაცვლეობის კურსი ირჩია!? ხმების უმრავლესობით მიღებული მოდელისაგან და „მმართველთა“ ბუნებიდან გამომდინარე, საქართველოს რამომავალიც ელოდა ცხადი უნდა ყოფილიყო. ყოველივე, ოცნლიანმა სიყალბემ დაადასტურა! ამიტომ, ახლა ნათელია, თუ საქართველოს კონსტიტუციისთვის ხმა რატომაც არ მიმიცია!

საქართველოს კონსტიტუციაში, უკვე მ. სააკაშვილის პირადი ნებით პროექტირებული ორი ეგოისტური რეფორმაციული კურსით საქართველოს „მომავალზე“, წლების განმავლობაში, ჩემ საავტორო ნაშრომებსა და პუბლიკაციებში მრავალჯერ არგუმენტირებულად მიმსჯელია. და დღესაც იმავე მოსაზრებებზე მივანიშნებ, რომ საქართველოში დამკვიდრებული პოლიტიკური „იარაღების“ განმუხტვას თავისთავად არაფერი ეშველება, ვიდრე კონსტიტუციური რეფორმით არ განხორციელდება ავტორიტარიზმზე პროექტირებული მოდელის შეცვლა და მათი ავტორ-აღმსრულებლების პოზიციის სამართლებრივი შეფასება!!!

**თავი მხათე – საქართველოს მოქმედი
კონსტიტუციის ავტორიტობა მოდელირების
ინიციატორთა „ნების“ პარანახით**

**§ 1. სახელისუფლებო შტოების ახლებურად
რეფორმირებული სახეები**

დემოკრატიულ სახელმწიფოში კონსტიტუციის რეფორმაციული კურსი, მთელი თავისი სულისკვეთებითა და მოსალოდნელი შედეგებით იმის მაჩვენებელია, რომ მისი ძირითადი მიზანი სახელისუფლებო ტრიუმვირატში უფლებამოსილების დაბალანსებული განაწილებაა. მაგრამ არა მათი ურთიერთმიმართების იმდაგვარი რეგულაციით, როგორც საქართველოში გაუნონასწორებელი სახელმწიფო მმართველობის სისტემა შეიქმნა და შემდეგი რეფორმაციები, ამავე კონტექსტში „განვითარდა“!? ამიტომ, საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ახლებურად რეფორმირებული სახეები უნდა წარმოვიდგინოთ.

საქართველოს კონსტიტუციის ერთი არსებითი ხარვეზი ის იყო, რომ ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე არ დგებოდა პრეზიდენტის მიერ წინა პარლამენტის თანხმობით ფორმირებული მთავრობის ნდობის საკითხი. ბოლოს და ბოლოს, გადაწყდა ასეთი საკითხი. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილებების ცნობისთანავე, მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას – მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე.

აღსანიშნავია, რომ უფლებრივად საკმაოდ შეზღუდულ საქართველოს პარლამენტს, 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში, მთელი რიგი ახალი უფლებამოსილებები შეეთვისა. კონსტიტუციის 65-ე მუხლს დაემატა ერთი მნიშვნელოვანი პუნქტი, რომელმაც დაადგინა საქართველოს პარლამენტის აქტიური როლი საერთაშორისო ურთიერთობების პროცესში: „საქართველოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ მიმართავს საქართველოს მთავრობა, ხოლო ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“-„გ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულება (შეთანხმება) დადებულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ – საქართველოს პრეზიდენტი, საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას“ (პუნქტი 1¹).

კონსტიტუციაში, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ ორგანული კანონის საქართველოს კონსტიტუციური სამარ-

თლის პაკეტიდან ამოკვეთის მცდელობა უცნაურად დასრულდა. იგი, ზოგადად მიუღებელი აღმოჩნდა ფართო საზოგადოებისათვის. საპარლამენტო განხილვების პროცესში ეს იქნა გათვალისწინებული. მაგრამ, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტში, ე.წ. დათმობის პოლიტიკა თავისებურად აისახა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის ნორმატიულ მექანიზმზე.

კონსტიტუციური კანონპროექტის პარლამენტში განხილვისას, ორგანული კანონის არსებობა სრული პაკეტით იქნა აღდგენილი. ამ შემთხვევაში, მოცემულმა ნორმამ შემდეგი სახე მიიღო: „თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი“ (მუხლი 68-4). ვეტოს ნორმა მნიშვნელოვნად ჩამოკვეითდა. მაგრამ, როდესაც პარლამენტის როლის ზრდაზეა საუბარი, თვალს იმაზე ნუ დავხუჭავთ, რომ კანონმდებელი – მისი ძირითადი საქმიანობის სფეროში, ეკლავაც პრეზიდენტის პირადი ნების კონტროლქვეშ რჩება.

ნიშანდობლივია, რომ ქართველმა კანონმდებლებმა პარლამენტის მომძლავრებაზე გათვალისწინებული აღნიშნული ინიციატივის ამოქმედებაც 2013 წლამდე გადაავადეს. ამით მმართველი პოლიტიკა ცალსახად ადასტურებდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში არსებული, ამჯერად უკვე რეფორმირებული ძველი ნორმების სარგებლიანობა მომავალ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის გარკვეულ რესურსად იყო დარეზერვებული.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ერთი არსებითი თავისებურება ის იყო, რომ მთელი წინარე რეფორმაციული კურსის საწინააღმდეგო ორიენტაცია მიიღო. მოცემული რეფორმის ძირითადი აქტივები საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიერ 2004 წლის რეფორმითა და შემდგომი ცალკეული ცვლილება-დამატებებით მითვისებული, მოქმედი მოდელისათვის კომპეტენციურად შეუთავსებელი უფლებრივი ნამონაზარდების პაკეტის შეკვცაზე იყო მიზანმიმართული.

მნიშვნელოვანი ცვლილება-დამატებების პაკეტი ამოქმედდა 2013 წელს არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალის სერიოზული კორექტირებით. არსებითად შეზღუდულ ფორმატში ჩამოყალიბდა მისი ფორმალური სტატუსი. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირე-

ბას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში (მუხლი 69).

საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსის დამდგენმა ნორმათა პაკეტმა – პირდაპირი თუ ირიბი წესით – ორი ცვლილება განიცადა. კონსტიტუციის 69-ე მუხლიდან გამოირიცხა ნორმა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. რაც შეეხება კონსტიტუციით დადგენილი სტატუსის თანახმად, საგარეო ურთიერთობებში პრეზიდენტის უმაღლესი წარმომადგენლის სახით ჩართულობას, იგი ახალი რეფორმით გათვალისწინებული ცვლილებით დაიბლოკა. საქართველოს პრეზიდენტი „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას“ (მუხლი 73-1 „ა“). აღნიშნული ცვლილებები ვენეციის კომისიის მიერ კრიტიკულად იქნა შეფასებული და ხაზი გაესვა იმას, რომ საგარეო საქმეების სფეროში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულიად გარკვეული.¹

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლიდან, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციურ პაკეტს ახლებურად ამკვიდრებს, ამოღებულია ან არსებითად არის კორექტირებული პრეზიდენტის უფლებადამჭურველი მნიშვნელოვანი ნორმები. შედეგად, პრეზიდენტს აღარა აქვს უფლება შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს (პუნქტი 3).

გარკვეულ ცვლილებებს დაექვემდებარა საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართება. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს. ამასთან, კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისა და ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრებს (მუხლი 73-1 „ე“).

¹ ვენეციის კომისია, მითითებული წყარო, გვ. 11.

კონსტიტუციაში ძალაში რჩება ნორმა იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით (მუხლი 73-1 „უ“). ამ ნორმის ამოქმედება საქართველოს პრეზიდენტს, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მოქმედებათა თავისუფალ რეჟიმს უქმნიდა. იგულისხმება საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე კანონის ძალის მქონე აქტის-დეკრეტის გამოცემის (მუხლი 73-1 „რ“) და პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილი გარემოებების არსებობისას და განსაზღვრულ ვადაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირების საკადრო საკითხების (მუხლი 73-1 „ს“) ერთპიროვნული რეალიზაციის უფლება. მოცემული რეფორმის ფარგლებში ორივე აღნიშნული ნორმა ამოღებულია კონსტიტუციიდან. მაგრამ ნდობა-უნდობლობის პროცედურების რეგულაციების მიზნით განხორციელებულმა ცვლილებებმა, არა თუ მოაწესრიგეს არსებული მდგომარეობა, პირიქით, ახალი ნეგატიური აქცენტით შელახეს სახელისუფლებო სისტემის წონასწორობის ბალანსი.

მნიშვნელოვანი ცვლილება-დამატებების პაკეტი ამოქმედდა საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალის სერიოზული კორექტირებით. შედეგად, არსებითად შეზღუდულ ფორმატში ჩამოყალიბდა მისი ფორმალური სტატუსი. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობის და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში (მუხლი 69).

საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსის დამდგენ ნორმათა პაკეტმა – პირდაპირი თუ ირიბი წესით – ორი ცვლილება განიცადა. კონსტიტუციის 69-ე მუხლიდან გამოირიცხა ნორმა იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. რაც შეეხება საგარეო ურთიერთობებში პრეზიდენტის უმაღლესი წარმომადგენლის სახით ჩართულობას, იგი ახალი რეფორმით გათვალისწინებული ცვლილებით დაიბლოკა. საქართველოს პრეზიდენტი „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან. დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს. მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპ-

ლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას“ (მუხლი 73-1 „ა“).

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლიდან, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციურ პაკეტს ამკვიდრებს, ამოღებულია ან არსებითად არის კორექტირებული პრეზიდენტის უფლებამძღურევი მნიშვნელოვანი ნორმები. შედეგად, პრეზიდენტს აღარ აქვს უფლება შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის წარმატიულ აქტებს (მუხტი 3).

გარკვეულ ცვლილებებს დაექვემდებარა საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართება. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს. კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის და ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრებს (მუხლი 73-1 „ე“).

საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით. ამ ნორმის მოქმედება საქართველოს პრეზიდენტს ძველი კონსტიტუციური რეფორმების ძალით – განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მოქმედებათა თავისუფალ რეჟიმს უქმნიდა. იგულისხმება საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე კანონის ძალის მქონე დეკრეტის გამოცემის და პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილი გარემოებების და განსაზღვრულ ვადაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადებლობის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირების საკადრო საკითხების ერთპიროვნული რეალიზაციის უფლება. მოცემული ფორმის ფარგლებში ორივე აღნიშნული ნორმა ამოღებულია კონსტიტუციიდან. მაგრამ, ამ უკანასკნელი ნორმების გაუქმება კონსტიტუციური რეფორმების საერთო პროექტით გათვალისწინებულ ვითარებას ვერ შევლის. ნდობა-უნდობლობის პროცედურების რეგულაციების მიზნით განხორციელებულმა ცვლილებებმა, თუ მოანესრიგეს არსებული მდგომარეობა, პირიქით, ახალი ნეგატიური აქცენტით შელახეს სახელისუფლებო სისტემის წონასწორობის ბალანსი (მუხლი 73-1 „ფ, რ, ს“).

მოცემული რეფორმის ერთი განსაკუთრებული ნოვატიაა, კონსტიტუციური დანაწესით საქართველოს პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის ახლებური ფორმაა. კონსტიტუციური დანაწესით საქართველოს პრეზიდენტის მთელი რიგი აქტები პრემიერ-მინისტრის წინასწარ თანხმობას – კონტრასიგნაციას საჭიროებენ (მუხლი 73¹). შესაბამისი მუხლი იძლევა ამ აქტების

სრულ ჩამონათვალს, რომლებიც არ საჭიროებენ კონტრასიგნაციას. მათ შორისაა, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტები; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება, გარდა კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებული შემთხვევებისა; საქართველოს პრეზიდენტის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც კონსტიტუციის შესაბამისად, გამოცემულია მთავრობის წარდგინებით ან რომლებზეც მთავრობას მიცემული აქვს წინასწარი თანხმობა. კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება კონსტიტუციით დადგენილი პრეზიდენტის უფლებამოსილი 12 სხვადასხვა ქმედების სარეალიზაციო აქტები. პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში. კონტრასიგნაციის შემოღება საქართველოს პრეზიდენტის ქმედებებზე, თავისი ბუნებით პრევენციული კონტროლის აქტი კი არ არის, არამედ თანამშრომლობის გარკვეული ფორმაა. ვინაიდან კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

საქართველოს კონსტიტუციაში, პრეზიდენტის ახლად რეფორმირებული უფლებამოსილების ბლოკში გაჩნდა ნორმა, რომელიც კიდევ ერთხელ ხელყოფს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ავტონომიურობის სტატუსს. მთავარი ის არის, რომ მთელ რიგ სხვა არგუმენტებთან ერთად, ასეთი შეფასების საფუძვლად აჭარის მთავრობის ფორმირების პროცესში „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით საქართველოს პრეზიდენტისათვის მიკუთვნებული უფლებამოსილებებია მიჩნეული.

როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტის თავში განხორციელებული ცვლილებებიდან უმრავლესობის რეალიზაცია 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს უკავშირდებოდა. ამიტომ, მოქმედი პრეზიდენტი ბოლომდე ინარჩუნებდა უფლებამოსილების კომპეტენციურ არსენალს, მათ შორის, 2012 წელს ახალარჩეულ პარლამენტთან მიმართებაშიც. ასე რომ, პარლამენტს, პირველ წელს გარკვეულწილად უჭირდა პრეზიდენტთან ურთიერთობა ინიციატივებზე, რომლებიც მის თანხმობას საჭიროებდა.

პრეზიდენტის ინსტიტუტთან მიმართებაში დამაფიქრებელია ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელი ერთი ტენდენცია. ცალკეულ შემთხვევებში, განსახილველი რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, კონსტიტუცია არა მარტო ინარჩუნებდა, არამედ ამრავლებდა კიდევ ნორმებს, რომლებიც საქართველოს პრეზიდენტის თვითნებურ

ქმედებებს უმოტივო ნებით აღჭურავდა. რალაც მომრავლდა პრეზიდენტის უპასუხისმგებლობის განმაპირობებელი ნორმები, როცა მის მიერ მოვალეობის შეუსრულებლობის გამო ნორმატიული ავტომატიკა იწყებდა მოქმედებას. ასეთი იყო და დარჩა კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ავალებს შესაბამის სუბიექტთა მოთხოვნის საფუძველზე მოინვიოს რიგგარეშე სესია ან სხდომა. იგი უცვლელი დარჩა, უპასუხისმგებლობის განმუხტავი დათქმით – „თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მონევეის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში (მუხლი 61-2).

არსითა და რედაქციით ახალ მე-80 მუხლში, პრეზიდენტის თვითნებობის მასტიმულირებელი კიდევ ერთი ნორმა დაემატა კონსტიტუციას, რომლის ძალითაც საკითხი ეხება მთავრობის ფორმირების პროცედურას. ამ მუხლში სხვაც ბევრია არამართლზომიერი და სადავო ნომინაციები, რაც ქვემოთაც განიხილება. მაგრამ, პრეზიდენტის „ნორმატიული თვითნებობა“, პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში, მართლზომიერების ყოველგვარ ზღვარს სცდება. კანონმდებელი ამ შემთხვევაშიც ნორმატიული ავტომატიკით ძლევს პრეზიდენტის უარგუმენტო თვითნებურ ქმედებას. კონსტიტუციის თანახმად, „თუ პრეზიდენტი აღნიშნული ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება“ (მუხლი 80-8). ეს უკვე თვითნებობის პოზიციიდან უპასუხისმგებლობის კატეგორიაში გადასულ ქმედებასაც ამართლებს, ვინაიდან მოცემულ ნორმაში მინიშნებაც არ არის აქტის გამოუცემლობის გამამართლებელ პირობებზე. აქ მთავარი არგუმენტი – პრეზიდენტის პირადი ნება გამოდის, ვინაიდან, მას ასე სურს და არარად მიაჩნია პარლამენტის უმრავლესობის პრინციპული პოზიცია.

პრეზიდენტის ინსტიტუტთან მიმართებაში, დამაფიქრებელია ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელი ერთი ტენდენცია. ცალკეულ შემთხვევებში, განსახილველი რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, კონსტიტუცია არა თუ ინარჩუნებდა, ამრავლებდა კიდეც ნორმებს, რომელნიც საქართველოს პრეზიდენტის თვითნებურ ქმედებებს უმოტივო ნებით აღჭურავდა. რალაც მომრავლდა პრეზიდენტის უპასუხისმგებლობის განმაპირობებელი ნორმები, როცა მის მიერ მოვალეობის შეუსრულებლობის გამო ნორმატიული ავტომატიკა იწყებს მოქმედებას. ასეთი იყო და დარჩა კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ავალებს შესაბამის სუბიექტთა მოთხოვნის საფუძველზე მოინვიოს რიგგარეშე სესია ან სხდომა. იგი უცვლელი

დარჩა უპასუხისმგებლობის განმუხტავი დათქმით: „თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში“ (მუხლი 61-2).

არსითა და რედაქციით კონსტიტუციის ახალ მე-80 მუხლს პრეზიდენტის თვითნებობის მასტიმულირებელი კიდევ ერთი ნორმა დაემატა. საკითხი ეხება მთავრობის ფორმირების პროცედურას. ამ მუხლში სხვაც ბევრია სადავო და არამართლზომიერი ნომინაციები, რაც ქვემოთ იქნება განხილული. მაგრამ პრეზიდენტის „ნორმატიული თვითნებობა“, პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში – მართლზომიერების ყოველგვარ ზღვარს სცდება. კანონმდებელი ამ შემთხვევაშიც ნორმატიული ავტომატიკით ძლევს პრეზიდენტის უარგუმენტო თვითნებურ ქმედებას. კონსტიტუციის თანახმად, „თუ პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება“ (მუხლი 80-8). ეს უკვე თვითნებობის პოზიციიდან უპასუხისმგებლობის კატეგორიაში გარდასულ ქმედებასაც ამართლებს, ვინაიდან მოცემულ ნორმაში მინიშნებაც არ არის აქტის გამოუცემლობის გამამართლებელ პირობებზე. აქ მთავარი, ე. წ. არგუმენტი – პრეზიდენტის პირადი ნება გამოდის – ასე სურს და არარად მიაჩნია პარლამენტის უმრავლესობის პრინციპული პოზიცია.

მოცემული რეფორმის ერთ მთავარ პრიორიტეტად, მთავრობის ახლებური სამართლებრივი აღნაგობიდან გამომდინარე, ხელისუფლების შტოთა ურთიერთმიმართებაში ახალი პოლიტიკური ეპიცენტრის რანგში პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტია გამოკვეთილი. ამ მიზნით, კონსტიტუციის 8-მუხლიან თავში – „საქართველოს მთავრობა“, სრულად შეიცვალა 5 მუხლი, ერთი მუხლის 4 პუნქტი და კიდევ დაემატა ერთი მუხლი. ცვლილება-დამატებების მთელი აღნიშნული პაკეტი 2013 წელს საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა. მ. სააკაშვილის პირადი ინიციატივით, შედეგად, მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრისათვის ახალი კონსტიტუციური რეჟიმიდან გამომდინარე, მათი საქმიანობიდან მთელი რიგი საპრეზიდენტო აქტივები გამოირიცხა.

სწორედ მას შემდეგ ამოქმედდა მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის ახალი სტატუსი. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. მთავრობასთან მიმართებაში პრეზიდენტი ინარჩუნებს უფლებას მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განწესება და მონაწილეობა მიი-

ლოს მათ განხილვაში. მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი (მუხლი 78 პუნქტები – 1,5,6).

მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი. იგი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს, მისი გადადგომა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის სხვა წევრის გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში ნიშნავს მთავრობის წევრს (მუხლი 79).

კონსტიტუციიდან ამოღებულია ნორმა იმის თაობაზე, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. ფორმალურად, ასეთი უარყოფა პარლამენტზე თითქოს არც ვრცელდება, მთავრობისთვის მისდამი დადგენილი ანგარიშვალდებულების გათვალისწინებით. ზოგადად, ანგარიშვალდებულება პასუხისმგებლობასაც მოიცავს და მის გარეშე არ არსებობს. მაგრამ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ამ სიტყვების თამაშმა, თავისი არამართლზომიერი დატვირთვა მიიღო. ამაში მთავრობასა და პარლამენტს შორის წონასწორობის განმაპირობებელ ნდობა-უნდობლობის ახლად შემოთავაზებულ ქართულ ვარიაციებში გარკვევისას ვრწმუნდებით.

კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, საქართველოს პრეზიდენტის მთელი რიგი სამართლებრივი აქტები ექვემდებარება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას (მუხლი 73¹). მთავრობამ შეიძინა უფლება კონსტიტუციით და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე თხოვნით მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს რეფერენდუმის დანიშვნის თაობაზე (მუხლი 74-1). საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია მიმართოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ (მუხლი 65-1¹). მთავრობა გაჩნდა იმ სუბიექტთა შორის, რომელთა მოთხოვნითაც საქართველოს პრეზიდენტი იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას თუ სხდომას (მუხლი 61-2). ყველაფერი ეს 2013 წელს, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა.

ხელისუფლებამ, ბოლოს და ბოლოს, შეისმინა, რომ კონსტიტუციონალიზმში გუბერნატორის ინსტიტუტი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაა. საქართველოში იგი იმთავითვე პრეზიდენტის რწმუნებულად იყო მოაზრებული რეგიონებში. ახა-

ლი რეფორმის შედეგად, კონსტიტუცია ადგენს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა (მუხლი 81³). მოცემული ცვლილების ძირითადი მიზანი ის არის, რომ გუბერნატორის ინსტიტუტმა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების ერთიან სისტემურ ორგანიზმად შეეკრას შეუწყოს ხელი. ყველაფერი ეს 2013 წლის ბოლოდან ამოქმედდა.

კონსტიტუციური კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვების დროს წამოიჭრა საკითხი და კონსტიტუციური დადგენილებით საქართველოს პრეზიდენტს აეკრძალა პარტიული თანამდებობის შეთავსება. ამ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა შორს გათვლილ ავანტიურას, ვინაიდან მისი ამოქმედება 2013 წელს არჩეულ პრეზიდენტზე გავრცელდა (მუხლი 72). მთავრობის ნევრებისთვის ასეთი შეთავსება კანონმდებელს არ აუკრძალავს. ამ დროს, კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკიდან გამომდინარე, როგორც წესი, პრემიერ-მინისტრად საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი აირჩევა. ყველაფერი ისე იყო გათვლილი, რომ მ. სააკაშვილზე აღნიშნული შეზღუდვა პრემიერ-მინისტრად გადანაცვლების შემთხვევაში არ გავრცელდებოდა. არადა, ასეთი რესურსი მას შეეძლო მთელ ამ პროცესში და შემდეგაც აქტიურად გამოეყენებინა. ამჯერად, კანონმდებლის მიერ სხვა მასშტაბის მონიტორინგული მოდელია მოაზრებული. ნუ ვიქნებით გულუბრყვილონი, კანონმდებლებს უყურადღებობის გამო არ დაუტოვებიათ ხელუხლებლად მთავრობის ნევრის მიერ პარტიული თანამდებობის შეთავსების თაობაზე კონსტიტუციის ნორმა (მუხლი 81²⁻⁴).

საქართველოში, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა ტრიუმვირატს შორის, ხელისუფლების დანაწილების სქემის პრაქტიკული რეალიზაციის განმსაზღვრელი ფაქტორი, მმართველი პოლიტიკური გუნდის ნების კარნახს ექვემდებარება. აქედან გამომდინარე, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ნაცად სახელმწიფო მმართველობის სისტემურ მოდელეებში, სახელმწიფოს მეთაურად, პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი მონაცვლეობენ. ამგვარი ქართული გამოცდილების არსებით თავისებურად ის დამკვიდრდა, რომ საპრეზიდენტო თუ შერეული მმართველობის მოდელეების პირობებში, მმართველი პოლიტიკური გუნდის მოთავეობის ქვეშ, პარლამენტი მისივე ნების ქვემდებარე „კანონშემოქმედებითი კანცელარიის“ სტატუსს ინარჩუნებს.

შემთხვევითი არ არის, რომ კონსტიტუციის თავი – საქართველოს პარლამენტი, „მოქალაქეთა კავშირის“ კანონშემოქმედებით

პერიოდში, ე.წ. სეზონური, ერთჯერადი ცვლილებებით გამოირჩეოდა. ამგვარი, ე. წ. სიმყარის გარანტია იმან განაპირობა, რომ კონსტიტუციის მიღების წინა დღეებში, შერეული მმართველობის მოდელს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ვარიანტი ჩაანაცვლეს. ეს ინიციატორ პოლიტიკურ გუნდს აკმაყოფილებდა და ამიტომ განვლილი 8 წლის განმავლობაში, ცვლილებათა 5 პაკეტით საქართველოს კონსტიტუციაში 16 ცვლილება განახორციელეს. თუმცა, მოქცავშირელთა აქტივში იყო მცდელობა დაემკვიდრებინათ სუპერსაპრეზიდენტო მოდელი, რომელიც ვენეციის კომისიის არგუმენტირებული დასკვნის საფუძველზე მოიხსნა დღის წესრიგიდან.

„ნაციონალური მოძრაობის“ ცხრანლიანი კანონშემოქმედებითი კურსი, მ. სააკაშვილის პოლიტიკური ავტობიოგრაფიული კერძო ინტერესებიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული აქტუალობით შეეხო საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მოგვიანებით ფორმირებული მთავრობის მაპროექტირებელ თავებს, უკვე პრემიერ-მინისტრის რანგში მის სახელმწიფოს მეთაურად „კურთხევას“!!! 2004 და 2010 წლებში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმები, ამავდროულად, „ნაციონალთა“ იდეოლოგიის განმტკიცებას ემსახურებოდა, ჯერ სუპერსაპრეზიდენტო, ხოლო შემდგომ სუპერსაპრემიერმინისტრო მოდელების დამკვიდრებით. აღნიშნული, ე. წ. რეფორმების შედეგად, კონსტიტუციის შესაბამის თავებში, ჯამურად, 16, 17 და 15 ცვლილებები განხორციელდა. მაგრამ მთელი ამ პროცესის „სრულყოფილებას“ შუალედ პერიოდშიც 7, 8 და 4 ცვლილება დასჭირდა. თუნდაც, ეს მარტივი სტატისტიკა იმის მაჩვენებელია, რომ „განსაკუთრებული ყურადღება“ დაეთმო პარლამენტის უფლებამოსილებების გარკვეულ შეზღუდვას. მაშინ როდესაც 2004 წლის რეფორმის განსაკუთრებული აქცენტი პრეზიდენტის კომპეტენციის მომძლავრება იყო, 2010 წლის რეფორმით, ბევრი აქცენტი მ. სააკაშვილის გაპრემიერმინისტრების ფარგლებში მომძლავრებას გადააყოლეს.

„ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ განხორციელებული, საკუთარ პოლიტიკურ მომავალზე პროექტირებული საკონსტიტუციო რეფორმები და მათი „სრულყოფის“ მიზნით, თანმდევი ცვლილებადამატებების სიმრავლით გამორჩეული ცხრანლიანი აქტივები, იმის ნიშნავია, რომ საპარლამენტო უმრავლესობა ერთპარტიულ ინტერესების დამკვიდრებაზე იყო ორიენტირებული. ამის ნათელი დასტურია, საქართველოს კონსტიტუციის პარლამენტის თავში, „ნაციონალების“ მიერ განხორციელებული ცვლილებების სიხშირე და ამ ტიპში გამოკვეთილი აქცენტების განსაკუთრებული მნიშვნელობა. ამ მხრივ, თვალშისაცემია „ნაციონალების“ ინტერესებზე პარლამენტის ფორმირების კონსტრუქციული განზომილებების ხუთჯერადი კორექცია (მუხლი 49), ისევე როგორც, არჩევნების

პროცედურული ორგანიზაციის საკითხების ოთხჯერადი რეკონსტრუქცია (მუხლი 50).

მთელი ამ მოხშირებული ე. წ. რეფორმაციული პროცედურების ციკლებში თვალშისაცემი ის არის, რომ პარლამენტის ერთიადიგივე წევრები, ცხრა წლის განმავლობაში, ასე იოლად ეგუებოდნენ საკანონმდებლო ორგანოს მორჩილებას „ნაციონალების“ იდეების დონეზე. რაც მთავარია, ჯერ პრეზიდენტთან და მერე პრემიერ-მინისტრთან მიმართებაში, იმ არგუმენტით, რომ ასეთ რევერანსს, პარლამენტის წევრის მანდატის, სამომავლოდაც შენარჩუნება ედგა საფუძვლად?!

კონსტიტუციის მოქმედ მოდელთან მიმართებაში, წინასაარჩევნოდ, გარკვეული შენიშვნები დააფიქსირა „ქართულმა ოცნებამ“. მაგრამ, მთელი მათი საკანონმდებლო აქტივობა საპრეზიდენტო არჩევნებამდე, მათივე ინტერესებიდან გამომდინარე, მხოლოდ 5 ცვლილებით შემოიფარგლა – საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებაში. თუმცა, 2014 წელს შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელიც გარკვეული ცვლილებების განხორციელებას მიზნავდა მოქმედ კონსტიტუციაში, მაგრამ რატომღაც, კვლავაც წინასაარჩევნოდ!? საუარაუდო იყო, რომ სახელმწიფოს მეთაურად მოვლენილი პრემიერ-მინისტრი, 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით „მიშისტური“ იდეოლოგიით პროეცირებული უფლებამოსილებების სრული პაკეტის შენარჩუნებას არ მოისურვებდა?! არადა, „ქართული ოცნების“ შემგუებელმა სამწლიანმა პრაქტიკამ, პირველ რიგში, მათი პოლიტიკური ავტორიტეტის საზიანოდ იმოქმედა! ბუნებრივია, ყველაფერი ეს მომავალი არჩევნების შედეგზე უთუოდ აისახება.

§2. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემური ორგანიზაციის პრობლემები

საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის ისტორიული დინამიკის შეფასებისას, განმსაზღვრელი ფაქტორი, როგორც წესი, ყოველ ჯერზე – სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის განსხვავებული წარმომავლობა და სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მათი საავტორო ნოვაციური როლია.

საქართველოს კონსტიტუციური სამართლით ნაცადი მოდელების პრეისტორია, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტთან მიმართებაში, ბადებს რწმენას იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფო მართვის საკითხის გადაწყვეტისათვის „ქართული პრეცედენტული“ სამართალი, ყოველ ჯერზე, თავისუფალი მოქმედების საავტორო კორიდორს ქმნის, ახალი იდეების დონეზე შემუშავებული ექსპერიმენტების ჩასატარებლად. ამ თეზისის გამოცდაზეა ორიენტირებული 2010 წლის

კონსტიტუციური რეფორმა, რომელმაც ვერ უზრუნველყო ხელისუფლების შტოებს შორის იმდაგვარი ნონასწორობის დამკვიდრება, რომ დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობა სწორი კურსით წარმართულიყო. ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის პირობებში ფაქტობრივი კონსტიტუცია, როგორც წესი, მოქმედ იურიდიულ კონსტიტუციაში განხორციელებულ რეფორმებში სათანადოდ აისახება. 2010 წლის რეფორმის ზოგიერთი იდეები სწორედ ამ გზით მოხვდნენ საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციაში. მათი მიზანშეწონილობის გამოცდას დიდი დრო ნამდვილად არ დასჭირვებია. 2010 წლის რეფორმით მოდიფიცირებული შერეული მმართველობის მოდელის დისბალანსის წყაროდ 2013 წლიდან – პრემიერ-მინისტრი ჩამოყალიბდა.

2004 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით პროექტირებული მმართველობის მოდელისთვის დამახასიათებელი დისბალანსის წყარო – საპრეზიდენტო აქტივები იყო. 2010 წლის რეფორმით მოდიფიცირებული შერეული მმართველობის მოდელის დისბალანსის წყაროდ 2013 წლიდან – პრემიერ-მინისტრი ჩამოყალიბდა. ამ შემთხვევაში მთავრობის აქტივებს ისიც განამტკიცებს, რომ კონსტიტუციამ ნდობა – უნდობლობის პროცედურაში, მთავრობის დაცვისას – პრეზიდენტს ფიგურალურად, მხოლოდ მაესტროს ფუნქცია დააკისრა.

განხორციელებული რეფორმის პრინციპებიდან, მისი მიზანშეწონილი არსი გამომდინარეობს. იგი მიმართულია არა ხელისუფლების შტოთა ურთიერთმიმართების დაბალანსებაზე და სახელმწიფო მმართველობის განხილვის სისტემის დამკვიდრებაზე, არამედ შერეული მმართველობის კონცეპტუალური პრინციპების დეფორმაციით, უმაღლესი თანამდებობის პირთა შორის რანგირების მეთოდით ხელისუფლების გადანაწილებაზე. ამგვარი დასკვნა იმდენად ცალსახაა, რომ ყველამ თავისი კუთვნილი ადგილი უნდა იკოდე. ამდენად, არა მხოლოდ მოცემული კონსტიტუციური რეფორმისათვის, არამედ საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემური ორგანიზაციისათვის – 2013 წლიდან ამოქმედებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემა – სერიოზული რისკთან არის დაკავშირებული.

მსოფლიოს ცალკეულ ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, სახელმწიფოს მეთაურისა და სახელმწიფოს ლიდერის ინსტიტუტების თანაარსებობისას, ამ უკანასკნელის ფაქტობრივი პრიორიტეტული სტატუსი არსებითია. მოცემული რეფორმის შენიღბული მიზანი კონსტიტუციური რეკონსტრუქციის შედეგად განხორციელდა და სახელმწიფოს ლიდერობა იურიდიულადაც პრემიერ-მინისტრზე გადაფორმდა. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის მეშვეობით, ხელისუფლების პოლიტიკუ-

რი ეპიცენტრის პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრზე გადანაცვლება, მხოლოდ გარკვეული უფლებამოსილებების გადანაწილებით არ არის განმტკიცებული. ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის სისტემის პირობებში, ძირითადი მაინც პოლიტიკური ლიდერობის კონცეფციაა. მოცემულმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ შერეული მოდელის რეკონსტრუქცია, სწორედ ნაციონალური მოძრაობის პარტიული ლიდერის ნებაზე განახორციელა. ამიტომ შეუთავსეს მთავრობის წევრებს პარტიული თანამდებობა. ახლებურად კონსტრუირებული შერეული მმართველობის მოდელის ბუნებისა და დასახელების განმაპირობებელი ფაქტორი გახდა პარტიული ლიდერი პრემიერ-მინისტრის რანგში.

მოცემული რეფორმის შენიღბული მიზანი, კონსტიტუციური რეკონსტრუქციის შედეგად განხორციელდა და სახელმწიფოს ლიდერობა იურიდიულად პრემიერ-მინისტრზე გადაფორმდა. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის მეშვეობით, ხელისუფლების ეპიცენტრის – პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრზე გადანაცვლება, მხოლოდ გარკვეული უფლებამოსილებების გადანაწილებით არ არის განმტკიცებული. ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის ქართული საავტორო სისტემების პირობებში, სახელმწიფო მმართველობის მოდელის ძირითადი აქცენტი – პოლიტიკური ლიდერობის კონცეფციაა. მოცემულმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ მოდელის რეკონსტრუქცია ნაციონალური მოძრაობის პარტიული ლიდერის ნებაზე განახორციელა. ამიტომ შეუნარჩუნეს მთავრობის წევრებს აგრეთვე პარტიული თანამდებობის შეთავსება. ახლებურად კონსტრუირებული მმართველობის მოდელის ბუნებისა და დასახელების განმაპირობებელი ძირითადი ფაქტორი გახდა პარტიული ლიდერი პრემიერ-მინისტრის რანგში.

საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესებისადმი ნდობა-უნდობლობის თემა, წლებია ისეთივე გაურკვევლობაში იძირება, როგორადაც ახლა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მექანიზმი მოვაქციეთ. 2004 წელს რეფორმირებული კონსტიტუციით, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის უფლება ჰქონდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ მესამედს, ხოლო უნდობლობის გამოცხადებისა – პარლამენტის უმრავლესობას. ახლად რეფორმირებულ კონსტიტუციაში მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორ მესუთედს, ხოლო უნდობლობის გამოცხადების უფლება – სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტს. თითქოს, ბევრი არაფერი შეცვლილა, მაგრამ მთავარი ტენდენციაა – კონსტიტუცია ძირითადად პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის მხარდაჭერის სასარგებლოდ შეიცვალა.

ამასთან, ერთი მხრივ, გაიზარდა მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მინიმალური ზღვარი, რაც პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა ტრადიციული ბალანსის გათვალისწინებით, მმართველი პოლიტიკური პარტიისათვის მნიშვნელოვანი დამცავი გარანტიაა. მეორე მხრივ, თვალშისაცემია კვლავაც პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობისადმი საქართველოს პრეზიდენტის „კეთილგანწყობის“ ზრდა. პრეზიდენტს ყოველგვარი არგუმენტის გარეშე შეუძლია უარი თქვას პარლამენტის უმრავლესობის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე. ამ შემთხვევაში, პარლამენტი, კანდიდატურის წარდგენიდან 15-20 დღის შუალედში კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა (მუხლი 81-4). მომავალი პრემიერ-მინისტრისთვის საგარანტიოდ გამოგონილი ეს საავტორო მექანიზმი კონსტიტუციონალიზმში ცნობილი დესტრუქციული ვოტუმი. მისი ავტორები, ვითომდა კონსტრუქციული ვოტუმის დანერგვას აპირებდნენ. უნდობლობის პროცედურაში ჩართული ქართული ნოვაციები სხვა არაფერია, თუ არა მომავალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის დამცავი გარანტიები.

მოცემული რეფორმის მთელი სიმძიმე კონსტიტუციის იმ მუხლებზე მოდის, რომლებიც მთავრობის ნდობის (მუხლი 80) და უნდობლობის (მუხლი 81) მიზანშეწონილობას ადგენენ. დინამიკაში ძველ და ახლად რედაქტირებულ მუხლებს საერთო ისა აქვთ, რომ მათში პრეზიდენტის კომპეტენციური როლი, ბოლოს და ბოლოს, მთავრობის ინტერესების მხარდაჭერაზეა მოტივირებული.

კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის არჩევის კონსტრუქციულობა ოპერატიული პროცედურით გამოირჩევა. გაკეთებულ სიტყვიერ განცხადებას – განხორციელებული რეფორმით საქართველოს კონსტიტუციაში მსგავსი კონსტრუქტივიზმის დანერგვის თაობაზე, თავად კონსტიტუცია უარყოფს. ქართულ ნოვაციას შემოაქვს ახალი კომპეტენციური ოპერაციები და დროში განვლილი საფეხუროვანი პროცედურები, რომლებიც აკნინებენ იდეის პოზიტიურ მუხტს.

პარლამენტის ნდობისა და უნდობლობის საკითხების განხილვა-გადანწყევტის პროცედურულ სქემაში შემოდის მთელი რიგი აქციები: პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წარდგენა პრეზიდენტისადმი; პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატის წამოყენება; პრემიერ-მინისტრობის 2 კანდიდატის წარდგენა; პრეზიდენტის დესტრუქციული ვოტუმის უფლება პარლამენტის მიერ შერჩეული კანდიდატისადმი და სხვ.

შემოთავაზებული კონსტრუქციული ვოტუმის დესტრუქცი-

ულ ვოტუმში გარდასახვა, მხოლოდ პრინციპული ცდომილებებით არ ვლინდება. მას, პირველ რიგში, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო პროცედურა ავგირგვინებს – პრემიერ-მინისტრის მეორე საარჩევნო ტურის ჩატარების უფლებით. მთავარი ის არის, რომ ჩვენში დაკანონებული ახალი ნომინაციის საქართველოს პრეზიდენტის ასეთი პრინციპული ერთპარტიული პატივმოყვარეობა, პირველ რიგში ხელისუფლების დანაწილების თავისებურ „საავტორო“ მოდელს ქმნის, ნდობა-უნდობლობის სფეროში სრულად დაკნინებული პარლამენტით. სწორედ ამგვარ მოდელში გამოიხატება კონსტიტუციური რეფორმის ახალი შემოთავაზებული სახელმწიფო მმართველობის ახლებური ქართული ბუნება – ჯერ პრემიერ-მინისტრი და მერე მისი მხარდამჭერი პრეზიდენტი და ქვეშევრდომი ორგანოები.

რაც შეეხება ნდობა-უნდობლობის რეალიზაციის დროში განეწილ კალენდარს, ნდობის საკითხი, თუ ერთი პროცედურით გადანაცვლება – 70 დღეზე გაიწელება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის ვადამდელი არჩევნების საჭიროება დადგება – ამავე ციკლის განმეორებით – მთავრობის ნდობის დადასტურებას 190 დღე დასჭირდება. ამ ხნის განმავლობაში, ფაქტობრივად, უფლებამოსილებად დაუდასტურებელი გუნდი ასრულებს მთავრობის მოვალეობას. უნდობლობის პროცედურის ჩატარებას, პირველი მცდელობით, 100 დღემდე სჭირდება. მაგრამ თუ იგი ინიციატორთათვის სასურველი შედეგით არ დასრულდება, პარლამენტის ვადამდელ არჩევნებთან ერთად, ამავე ციკლის განმეორებას, მეტნაკლებობით, 250 დღე დასჭირდება.

მოცემული ინიციატივის ნეგატიურობა იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუცია აკანონებს პარლამენტის მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის უნდობლობაში „შემჩნეულ“ მთავრობას, რომელიც თვეების განმავლობაში განაგრძობს „მოღვაწეობას“. მთავრობა, თავისი ფორმირების წესით, საპარლამენტო უმრავლესობის ან კოალიციის მიერ დაფუძნებული ორგანოა. ამ დროს, კონსტიტუციით უნდობლობის კონტექსტში გამოწერილი რეცეპცია შეიძლება გაახდეს პოლიტიკურ ფორმატში მათი დაპირისპირების მოტივი. მით უფრო გაუგებარია, რატომ ხდება პარლამენტისთვის უნდობი მთავრობა პრეზიდენტის ხისტი პოზიციის შედეგად დაცული.

2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ზემოაღწერილი ფაქტურა იმის დასტურია, რომ კონსტიტუციურად ხელისუფლების წყაროდ აღიარებულ ხალხს, ამჯერადაც ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ თავსმოხვეული კონსტიტუციური დანაწესების მორჩილებაში მოუწევს თანაარსებობა. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, „ნაციონალ“-კანონმდებელთა აქტივობით, კონსტიტუციური რეჟიმის მდგრა-

დობით რომ არ გამოირჩეოდა – ეს ფაქტია! ასეთი შეფასების ძირითადი მოტივაცია კონსტიტუციის მოქნილობა და ოპერატიული საჭიროებიდან გამომდინარე ცვლილება-დამატებების სიხშირე იყო. ეს ვითარება, აღნიშნული მმართველი პოლიტიკური გუნდის კონსტიტუციურ რეჟიმთან თავისუფალი ურთიერთობის კვალობაზე, კიდევ უფრო მძაფრდებოდა. ვინაიდან, მათ ინტერესებში არ ჯდებოდა მოქნილი კონსტიტუციის პირობებში – კონსტიტუციური რეჟიმის სიმყარე.

ერთი შეხედვით ფაქტია, რომ მოცემული რეფორმით ამ მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯი გადაიდგა. კონსტიტუციური ცვლილებით შემოთავაზებულია არსებული პროცედურის ერთგვარი რეგლამენტაცია: „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანმიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი“ (მუხლი 102-3). მაგრამ საქმე ის არის, რომ აღნიშნული ცვლილება აბსოლუტურად ფორმალურია და იგი საქართველოს პარლამენტში კონსტიტუციური ცვლილებების რეგლამენტაციის თვალსაზრისით ვერაფერს ვერ შეცვლის, მისი პროცირების დროს, ორი კონტრარგუმენტის გაუთვალისწინებლობის გამო. მოცემული ცვლილებების ძირითადი ნაკლი ის არის, რომ ერთი პარლამენტის შემადგენლობის პირობებში, მეორადი განხილვა, მით უფრო ზრდადი ზღვარის პირობებში, გაცილებით სუსტი ფილტრია და არც არაფერს შეცვლის. ამასთან, მთავარი ის არის, რომ მოცემული ნორმა არ ახდენდა კონსტიტუციური ცვლილებების მოხშირებული ინიციატივების რეგლამენტაციას და არ გამორიცხავდა „ნაციონალების“ გამოცდილებას, ცვლილებების ნაკადის არსებობას თვეების მიყოლებით.

მოცემული კონსტიტუციური რეფორმის რომელიმე ინიციატივა თუ რაიმე იმედს მაინც აღძრავს, ასეთ პირობებში ისიც შეიძლება მოჩვენებით კატეგორიაში გარდაისახოს. საქმე ის არის, რომ აღნიშნული რეგლამენტური ნორმა არც ახალი რეფორმით განხორციელებული ცვლილება-დამატებების ხელშეუხებლობას იცავს – მათ სრულ ამოქმედებამდე. ამასთან, მიგვაჩნია, რომ მსგავსი რეგლამენტი გარდამავალი დებულებების თავში უნდა იყოს დადგენილი.

კონსტიტუციური რეფორმის ძირითადი იდეების ამოქმედება 2013 წლის ბოლოს იყო ნაგარაუდევრი. თუ კონსტიტუციური რეფორმის რომელიმე ინიციატივა იმედს მაინც აღძრავდა, ისიც შეიძლება მოჩვენებით კატეგორიაში გარდასახულიყო. ფაქტია, რომ ზემოაღნიშნული რეგლამენტური ნორმა, არც ახალი რეფორმით განხორციელებული ცვლილება-დამატებების ხელშეუხებლობას იცავდა – მათ

სრულ ამოქმედებამდე. ამიტომ, ასეთი რეკლამენტი გარდამავალი დებულებების თავში უნდა ყოფილიყო დადგენილი.

2013 წლამდე, ვიდრე მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის ინაუგურაცია არ მოხდა, ყველაფერი ძველებურად დარჩა. საკითხის ასეთი დაყენება იმით არის განპირობებული, რომ 2012 წელს ჩატარებულმა საპარლამენტო არჩევნებმა არაფერი შეცვალა ხელისუფლების ორგანოების ძალთა განლაგებაში. ხელისუფლების შტოთა წონასწორობის განმაპირობებელი კონსტიტუციის ახალი ნორმა – „ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე“ (მუხლი 80-1), მხოლოდ საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა. მანამდე ძალაში რჩებოდა ძველი ნორმა, რომლის თანახმადაც, „საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღების შემდეგ მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. პრეზიდენტი იღებს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას და მასვე შეუძლია დააკისროს მოვალეობათა შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის დანიშვნამდე“. იმთავითვე, ძნელი წარმოსადგენი იყო, რომელი ნორმის დანაწესის დარღვევა იქნებოდა საჭირო 2012 წელს – ერთი წლით – ძველი მთავრობის შესანარჩუნებლად, თუ ახალი მთავრობის შესაქმნელად. ისე ეს საკითხიც კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში უნდა დარეგულირებულიყო. მით უფრო, რომ მოცემულ პუნქტში, „ქართული ოცნების“ ინიციატივით 2013 წლის 25 მარტს განხორციელებულმა ზემოაღნიშნულმა ცვლილებამაც გაგვაკვირვა, ვინაიდან მოცემულ მუხლში მხოლოდ ბოლო სიტყვა – „დანიშვნამდე“, შეიცვალა სიტყვით „შექმნამდე“.

2010 წლის რეფორმის ნაწილი 2011 წლის იანვრიდან ამოქმედდა, მეორე ნაწილი 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ შევიდა ძალაში. საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში მოქმედი კონსტიტუციით დამკვიდრებულ, ერთპარტიულ ინტერესებზე მორგებულ მწვანე შუქის საინიციატივო რეჟიმს, ვერც უკანასკნელმა რეფორმამ დაუსვა წერტილი. ზარ-ზეიმით ჩატარებულ კონსტიტუციურ რეფორმას – ორი თვის თავზე – 2010 წლის 15 დეკემბერს ახალი დამატებები წამოეწია, რომლებიც საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, 2013 წლიდან ამოქმედდა.

მ. სააკაშვილმა კარგად იცოდა თბილისის მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის მწვავე კრიტიკული პოზიცია მისი პოლიტიკური კურსის მიმართ. ამიტომაც ცდილობდა სამართლებრივი მეთოდების რეფორმირებით გაეხანგრძლივებინა საკუთარი სახელისუფლებო ძალაუფლება. ამ მიზანს ემსახურებოდა მისი მთელი რიგი კონსტიტუციური და საკანონმდებლო ინიციატივები, რომლებიც მიმართული

იყო თბილისის, როგორც ქვეყნის პოლიტიკური ცენტრისა და თბილისელების კრიტიკული განწყობილების განეიტრალებისაკენ. პოლიტიკურ-სამართლებრივ სფეროებში მ. სააკაშვილის ბოლო წლების ინიციატივებიც ამაზე მეტყველებს. მათ შორის, პირველ რიგში აღსანიშნავია ქუთაისში საქართველოს პარლამენტის გადატანა და კონსტიტუციონალიზმისათვის მიუღებელი მეთოდოლოგიით – მაჟორიტარიზმის ხვედრითი წილის ზრდის ხარჯზე ნაციონალების დაღმავალი პოზიციის „ამოქაჩვა“.

ესეც ქართული „გამოცდილება“, რომ საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმირების არამართლზომიერი კურსი არაერთხელ გამხდარა ვენეციის კომისიის და მსოფლიოს ცნობილ კონსტიტუციონალისტთა განსჯის საგანი. ცნობილი ამერიკელი კონსტიტუციონალისტი პერმან შვარცი საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების პროცესიდან მოყოლებული – ყოველი შემდგომი რეფორმირების ეტაპზე ფეხდაფეხ მოგვყვებოდა და ცდილობდა მისი კეთილგანწყობილი შენიშვნებითა და პოზიტიური წინადადებებით სწორ გზაზე დავეყენებინეთ. ახლაც მახსენდება მისი ცალკეული გამონათქვამები – ზოგად თუ კონკრეტულ კონტექსტში. 2001 წელს დაგეგმილ რეფორმასთან დაკავშირებით ასეთიც გვითხრა: „თქვენი პრობლემები კონსტიტუციასთან კი არ არის დაკავშირებული, არამედ პოლიტიკასთან; კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შეიძლება ახალი სირთულეები შეგიქმნათ. თქვენ ისედაც ბევრი სირთულეები შეიქმენით“. 2004 წლის შემდგომ პერიოდში – ჩვენში არსებულ მდგომარეობას ზოგადი ობიექტური დიაგნოსტიკური ფორმულაც მოაყოლა: „ხშირ ცვლილებებს კონსტიტუციაში – ჩვენ ვუნოდებთ საშინელებათა პალატას“.

საქართველოში, უკანასკნელი საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, ახალგამოცემულ ქართულ ჟურნალში – „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“ (2009 წლის ნოემბერი, №1) დაიბეჭდა პერმან შვარცის წერილი – „კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები“. ჩვენი აზრით, ავტორმა მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო შემოგვთავაზა საქართველოში სახელმწიფოს კონსტიტუციური მშენებლობის კურსის ახალი საფეხურების განსაზღვრის მიზანშეწონილობით. მაგრამ არც საკონსტიტუციო კომისიამ და არც საქართველოს პარლამენტმა ეს შანსი არ გამოიყენეს. როგორც ჩანს, ქართველ კანონმდებლებთან ადრინდელმა ურთიერთობამ აიძულა ბატონი პერმან შვარცი, მოცემულ წერილში ასეთი ვარაუდიც გამოეთქვა: „კანონმდებლებს შეუძლიათ დანერონ ისეთი კონსტიტუცია, რომლის საშუალებითაც ისინი შეინარჩუნებენ თანამდებობებს“. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ და პარლამენტმა 2010 წელს განხორციელებული რეფორმით, ყველა მისი შენიშვნა თუ წინადადება უყურადღებოდ დატოვეს. როგორც ჩანს, ამდენი ხნის თანამ-

პრობლემების, სამადლობელოდ, მხოლოდ მის მიერ გამოთქმული ეს ვარაუდი შეუსრულეს?! კიდევ კარგი, რომ „ნაციონალებმა“ ცხრა წლის თავზე ვერ მოიმოქმედეს საკუთარ ინტერესებზე მორგებული საქართველოს კონსტიტუცია. მაგრამ საქართველოს მომავალს მხოლოდ ამით არ ეშველება, ვინაიდან საქართველოს მომავლისათვის ყველაზე პრობლემური სახელმწიფო მმართველობის „ნაციონალების“ საავტორო მოდელია.

§3. ქართული კონსტიტუციონალიზმის მიზეზ-შედეგობრივი პრობლემური ფაქტურა

ნებისმიერი სახელმწიფოს დემოკრატიულობის ატესტატი, სამართლიანობის განმაპირობებელი კანონშემოქმედებით სტანდარტზეა დამოკიდებული. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ეკისრება სახელმწიფოს მოდელური კონსტიტუციის პირველწყაროს – კონსტიტუციას. დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პერსპექტიულობას, კონსტიტუციით პროექცირებული პოლიტიკური სისტემის მმართველობითი მოდელი უნდა უზრუნველყოფდეს. ნებისმიერი ქვეყნისათვის უმთავრესი პრობლემა სწორედ მმართველობითი მოდელის შერჩევაა. მოსალოდნელი შედეგი კი იმაზეა დამოკიდებული, კონსტიტუციით პროექცირებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემა, რამდენად მიესადაგება ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებას და უზრუნველყოფს კონსტიტუციური რეჟიმის მდგრადობას.

კონსტიტუციის სამართლებრივი პრინციპის უმთავრესი მახასიათებელი ხელისუფლების დანაწილების სტაბილურობაა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მისი სისტემური ორგანიზაციის მდგრადობა და კანონიერების უზენაესობის დაცვა. აღნიშნულ კონტექსტში განიხილება ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელი, მოქმედი პოლიტიკური სისტემის თანმიყოლი კონსტიტუციული ხარვეზებისა და სამართლებრივი ცდომილებების გავლენა მოქმედ სახელმწიფო სისტემაზე. პირველ რიგში, იმის დასტურად, თუ რამდენად გზაბნეული მიმართულებით წარიმართა საქართველოს სახელმწიფოს მოდელური პროექტირების პოლიტიკა, ის უნდა აღვნიშნოთ, რომ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ნაცადი ქართული საავტორო მოდელირება, მსოფლიოში დამკვიდრებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელების, პრაქტიკულად განმტკიცებული სისტემური პრინციპების უგულებელყოფითა და უხეში ხელყოფით ხორციელდებოდა.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ფორმირების ქრონოლოგიური დინამიკა ობიექტურ სურათს წარმოადგენს, ქვეყნის სამარ-

თლებრივი განვითარების პროცესში, სახელმწიფოს დემოკრატიულობაზე ავბედითი პოლიტიკის მრავალსახა ზეგავლენით გაბატონებულ სენზე. საქართველოს კონსტიტუციის ფორმირების და შემდგომი რეფორმირების ეტაპების სამართლებრივი დიაგნოზი იმის დასტურია, რომ ყოველი მათგანი, მმართველი პოლიტიკური გუნდის ინტერესქვემდებარე პროექციის რეალიზაციაა. ასეთი კანონშემოქმედებითი ინდივიდუალიზმი, უკვე ტრადიციულ „ქართულ გამოცდილებად“ დამკვიდრდა. კანონმდებელ ინიციატორთა უმრავლესობით წარმოდგენილ მმართველ გუნდს, მხოლოდ საკუთარი პერსპექტივა აინტერესებდა, თუნდაც იგი სამართლიანობისა და დემოკრატიულობის პოლიტიკის ნეგატიური კურსით ყოფილიყო მოპოვებული.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკით, სახელმწიფო მმართველობის მოდელური კონსტრუქცია, პარლამენტში უმრავლესობით წარმოდგენილი პოლიტიკური გუნდისა თუ პარტიის ინტერესებს ექვემდებარება. ამ ტრადიციას, მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავება-მიღების პროცესში „მოქალაქეთა კავშირმა“ ჩაუყარა საფუძველი. ასეთი განწყობით იქნა შემუშავებული შერეული მმართველობის მოდელზე პროექცირებული საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი. მაგრამ პარლამენტში ორიოდ წლის განმავლობაში მისი შემუშავებისა და განხილვისას, ფაქტობრივად, კენჭისყრამდე რამდენიმე დღით ადრე, კვლავაც „მოქკავშირელთა“ გუნდის ინიციატივითა, აღნიშნული პროექტი საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელად „ჩასწორდა“.

მთელი რიგი კანონდარღვევითი პროცედურებით მოხდა საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მიღება და ამოქმედება. საქმე ის არის, რომ სახალხო განხილვისათვის წარმოდგენილმა კონსტიტუციამ სერიოზული მოდელური ცვლილებები განიცადა და პარლამენტმა იგი წინასწარი სახალხო გასნჯა-განხილვის გარეშე მიიღო. მის მიღება-ამოქმედებას, სამართლებრივად და პოლიტიკურად არაკეთილსინდისიერი კულუარული მანიპულაციები „დასჭირდა“.

ქართული კონსტიტუციონალიზმი სახელმწიფოს მშენებლობის პროექციას, სამი ე. წ. პოლიტიკური ეტაპის სახით წარმოადგენს. თუმცა, ისიც ქართული თავისებურებაა, რომ ზოგიერთი დღევანდელი დეპუტატთაგანი, სამივე გამარჯვებულ პოლიტიკურ გუნდში თუ არა წევრად, თანამოაზრედ მაინც შეიძლება მოიხსენიებოდეს.

„ნაციონალების“ მიერ, 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ხუთწლიანი რეალიზაციის პრაქტიკის რეალურმა შეუფასებლობამ და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით შემოთავაზებულმა, „ნაციონალებისვე“ სასარგებლო პრინციპული იდეებით განმტკიცებულმა სახელმწიფო მმართველობის მოდელმა, სერიოზული საფიქრალი შეუქმნა რიგ პოლიტიკურ პარტიებსა და ამომრჩეველთა მასას. სწორედ მოცემული მოდელის მიუღებლობა გახდა, 2012 წელს,

წინასაარჩევნოდ პოლიტიკური გაერთიანება „ქართული ოცნების“ ფორმირებისა და გააქტიურების საფუძველი. მათ, ამომრჩევლებსათვის თვალსაჩინო გახადეს „ნაციონალების“ მიერ დაპროგრამებული მორიგი ცოდვა, რაც საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში მათი გამარჯვების განმაპირობებელი ფაქტორი გახდა.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, მესამედ შეიცვალა საპარლამენტო უმრავლესობა. წინა ორი ეტაპისაგან განსხვავებით, როცა ერთპარტიული უმრავლესობა წარმართავდა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობას, ამჯერად, მრავალპარტიული გაერთიანება „ქართული ოცნება“ ჩაენაცვლა, რომელიც ბ. ივანიშვილის თანხმობით, წინასაარჩევნო დღეებში შეიქმნა.

„ქართული ოცნების“ ეგიდით გაერთიანებული, საკმაოდ ჭრელი წარსულისა და განსხვავებული პოლიტიკური მიზნების მატარებელი პოლიტიკური პარტიების მიერ გახშიანებულმა ერთიანმა კურსმა, პარლამენტში – მანდატების უმრავლესობით, მათი გუნდური გამარჯვება განაპირობა. მაგრამ ეს იყო ამომრჩეველთა აბსოლუტური მხარდაჭერის გამოხატულება „მეოცნებეთა“ ლიდერის ბ. ივანიშვილის მიმართ და არა მისი პირადი ავტორიტეტის ჩრდილქვეშ „დაბინავებული“ რიგი პარტიების მიმართ.

სავარაუდოა, სწორედ ამის გამო სახელმწიფო მმართველობის 2013 წლიდან ასამოქმედებელი მოდელის მიმართ წინასაარჩევნო გამოსვლებში დაფიქსირებული აშკარა შეურიგებლობის პოზიცია, ცალკეული განცხადებების დონეზე მიჩუმდა. საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში, „ქართული ოცნების“ ჭრელი-მრავალპარტიული გუნდის წევრებმა გამარჯვებით მოპოვებული თანამდებობები სრულად „შეირგეს“. წინა თავში ითქვა „იგვიანებსო“. ახლა ფაქტია, რომ ხელისუფლების სათავეში მოსვლის შემდეგ, სამი წლის განმავლობაში, არც უცდიათ, ახლად ამოქმედებული ნეგატიური სახელმწიფო მმართველობის მოდელის რეფორმირება!?

„ქართული ოცნების“ მიერ, „ნაციონალთა“ პროეცირებული სახელმწიფო მმართველობის ახლებური მოდელის შეცვლის პერსპექტიულობის იდეის გაუმჟღავნებლობა, უარყოფითად აისახება მოქმედი ხელისუფლების ავტორიტეტზე. პირველ რიგში, არსებითია ის ფაქტი, რომ ხელისუფლების სათავეში მოსვლის შემდეგ, „ოცნების“ დონეზეც არ გაუჟღერებიათ, პრობლემური მნიშვნელობის გადასაწყვეტი საკითხების ძირითადი კვანძი. მათ შორის, „ნაციონალთა“ მიერ, მ. სააკაშვილის ინტერესების გათვალისწინებით დაპროექტებული, ერთპიროვნული მმართველობის პრიორიტეტულად ნეგატიური სისტემის შეცვლის საკითხი.

ახალი შემადგენლობის საკონსტიტუციო კომისია, „ქართული ოცნების“ არჩევნებში გამარჯვების კვალობაზე შეიქმნა, მაგრამ, სამი წლის განმავლობაში, მისი აქტივობის თაობაზე ხმაც არ გაგვი-

გია?! ამ დროს, წინასაარჩევნო პერიოდში აღმოჩნდა, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ უფლებამოსილების ვადა ისე ამოწურა, რომ ვერც მოასწრო „ქართული ოცნების“ ინტერესებზე მორიგებული საკონსტიტუციო რეფორმის რეალიზების შედეგად უკვე წინასაარჩევნო პერიოდში, განახლებული საკონსტიტუციო კოისია შეიქმნა. ასეთი პროცესი თვალშისაცემია იმ აქცენტის კონტექსტში, რომ „ქართული ოცნება“ ერთგვარად გუობდა „ნაციონალთა“ საავტორო მოდელის გარკვეულ შენარჩუნებას. მოსალოდნელი ვითარების ობიექტური შეფასების საშუალებას იძლევა ადგილობრივი თვითმმართველობის უახლოესი არჩევნების შედეგები. მთავარი ის არის, რომ „ქართული ოცნების“ მოღვაწეობის სამი წლის შემდეგ აღნიშნული ვითარებიდან გამოსავლად, რას მოიმოქმედებდა „ახლად შექმნილი“ საკონსტიტუციო კომისია.

მრავალპარტიული შემადგენლობით დაკომპლექტებული „ქართული ოცნების“ სახელქვეშ, საპარლამენტო უმრავლესობით წარმოდგენილმა გუნდმა, მისი ფუნქციონირების წლების განმავლობაში დაგვანახა, რომ მასში გაერთიანებულ რიგ პოლიტიკურ პარტიებს, არც წარსული და არც დღევანდელი აქტივობის სტანდარტული პოზიცია აკავშირებდა. ასე რომ, „ქართული ოცნების“ საფუძვლად მობრუნებულ გუნდს, არა მხოლოდ საკანონმდებლო პრობლემები უნდა აფიქრებდეთ, არამედ საკუთარი პარტიული სტრუქტურის პერსპექტიულობა, უკვე შემდეგ საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით.

საქართველოს ახლადფორმირებული პარლამენტის აქტივობის კურსი, ცალკეული კოდექსებისა და კანონების ახალი ვარიანტების შემუშავებაზე და მათ არსებით რეფორმირებაზე იყო მიმართული. მაგრამ მთელ კამპანიას, საძირკველმორყეული კონსტრუქციული ნაგებობის ზედნაშენების სიმყარეზე აქცენტირებული ზრუნვის სახე არ მიეცა. შედეგად, „ნაციონალების“ მიერ ინიცირებული და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედებული სუპერსაპრემიერმინისტრო მოდელი, კომპეტენციური დისბალანსის საავტორო პროექციის სახით მოქმედებს. მაგრამ მომავალი კონსტიტუციური რეფორმის ძირითადი პრინციპების ოფიციალური პროექტის დაუდგენლობის პირობებში, ცხადია, ამ პერიოდისთვის მიღებულ და ამოქმედებულ ორგანულ კანონებს, განვლილი ცხრა წლის განმავლობაში დამკვიდრებული ცხოვრებით ნაკარნახები ცდომილებების გასწორების კემსვის ტრადიციის გაგრძელება დასჭირდება.

1995 წლიდან მოქმედი და კონსტიტუციის შემდგომი რეფორმაციების შედეგად, ორმა ნაცადმა კონსტიტუციურმა პროექტმა – საპრეზიდენტო და „ქართულად შერეულმა“ სუპერსაპრეზიდენტო მოდელმა არ გაუმართლა არც ქვეყანას და არც ინიციატორ პოლიტიკურ გუნდებს. იგივე ითქმის მესამე – სუპერსაპრემიერმინისტრო მოდელის ინიციატორ „ნაციონალებზე“ და ქვეყანაზეც, ვინაი-

დან, ახალი მმართველი გუნდის დაპროგრამებული „ოცნება“, მხოლოდ არჩევნებში მოპოვებული შედეგებით არ უნდა კმაყოფილდებოდეს. მით უფრო, როცა ხელისუფლების შეცვლის მესამე მცდელობის უმთავრესი თავისებურება ის არის, რომ პირველად შეიქმნა ვითარება, როდესაც პარლამენტი, მთავრობა და პრეზიდენტი არ წარმოადგენს ერთპარტიული უმრავლესობის ხელისუფლებას. ასე რომ, მოცემული მოდელის „პერსპექტიულობა“, რეფორმაციის გარდა, არჩევნებში გამარჯვებულ პარტიაზე თუ კვლავაც გუნდურ სუბიექტზე იქნება დამოკიდებული.

არსებული რეალობა კი იმაზე მიგვანიშნებს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმირების შემდგომი ეტაპი, პარლამენტის წინასაარჩევნოდ, „საოცნებო“ მიზნების რეალიზაციის თვალთახედვით იგვიანებს. ამგვარი შენიშვნის საფუძვლიანობას, „ნაციონალების“ მიერ დაპროექტებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელისადმი, მოქმედი ხელისუფლების ე.წ. მოთმინებითი პოლიტიკა ადასტურებს. „ოცნების“ საპარლამენტო უმრავლესობის პოზიცია, ყველაზე პასიური სწორედ მოქმედი კონსტიტუციის პრინციპებთან მიმართებაშია. ახლადარჩეულ პარლამენტში, უმრავლესობით წარმოდგენილმა „ქართულმა ოცნებამ“, კონსტიტუციური ნორმების ცვლილებების ინიცირება, ორი პაკეტის სახით განახორციელა: 2013 წლის 25 მარტს (მუხლები 51¹, 73, 80) და 2013 წლის 4 ოქტომბერს (მუხლები 93, 81¹, 102). პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის შესაბამის პუნქტებში შეტანილი ცვლილებები, „ნაციონალთა“ ლიდერების „თვითშემოქმედი თაობისაგან“ მათი დაცულობის საგარანტიო აქცენტების განმტკიცებას ისახავდა მიზნად.

ერთი მათგანი, პრეზიდენტ მ. სააკაშვილს პანიკური ქმედებისგან, ახლადარჩეული პარლამენტის შემადგენლობის დაცვას ემსახურებოდა. შედეგად, საქართველოს მოქმედ პრეზიდენტს აეკრძალა პარლამენტის დათხოვნა „უფლებამოსილების ვადის ამონურვის კალენდარული წლის მაისიდან ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებამდე“ (მუხლი 51¹-„დ“). იგივე მოტივი ედო საფუძვლად კონსტიტუციის 73-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის ახლებურ რედაქტირებასა და „ს“ ქვეპუნქტის ამოღების იდეას, რომლის თანახმად, პრეზიდენტის უფლებამოსილი იყო დაენიშნა პრემიერ-მინისტრი, თანხმობა მიეცა მისთვის მინისტრების დანიშვნაზე და გაეხანგრძლივებინა უფლებამოსილებები. ამგვარი გადანაცვლებების ოპერატიულ დანიშნულებაზე ისიც მიანიშნებს, რომ აღნიშნული ცვლილებების დუბლირება არ მომხდარა კონსტიტუციის 73-ე მუხლის რედაქციაში, რომელიც ამოქმედდა ახლადარჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების მომენტიდან. როგორც ჩანს, ამავე მიზანს ემსახურებოდა მეოთხმოცე მუხლის პირველ და მეოთხე პუნქტებში შეტანილი ცვლილებები და დამატებული მუხლი 5¹.

2013 წლის 4 ოქტომბერს, აგრეთვე ოპერატიული საჭიროებიდან გამომდინარე, კიდევ ერთი ცვლილება იქნა მიღებული. „თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დანყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად.“ (მუხლი 93-4). კონსტიტუციითვე დადგენილი პროცედურებით, თუ პარლამენტი დადგენილ ვადაში უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი 3 დღეში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. ბუნებრივია, ასეთი ცვლილებები, მოულოდნელი ოპერატიული ვითარებებისაგან დაცულობას და ტექნიკური მანიპულაციებისაგან, რთული ტექნოლოგიური პროცესების დახვეწას ემსახურებოდა.

იმას ვერ ვიტყვით, რომ „ქართული ოცნების“ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარმართული საკანონმდებლო პროცესი, მიზანმიმართულად არ ახდენს საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული სერიოზული პრობლემების მოგვარებას, პირველ რიგში, თავად მოქმედი საკანონმდებლო აქტების სრულყოფის ფორმით. ამ მხრივ, უთუოდ აღსანიშნავია, რომ განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა, წლების განმავლობაში, უამრავი პრინციპული ცვლილებებით დაკემსილი ორგანული კანონების სრულყოფას. ადგილობრივი თვითმმართველობის მორიგ არჩევნებამდე, 2014 წლის 5 თებერვალს ამოქმედდა ორგანული კანონი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. მაგრამ საფიქრალია მისი დინამიურობა მოქმედ კონსტიტუციურ კანონთა მიმართებაში, ვინაიდან, კონსტიტუციის თავი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ მიღებულია 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმის შედეგად. ასეთი ცვლილებების დაუბალანსებლობით, მოსალოდნელი კონსტიტუციური რეფორმაც არ გამორიცხავს იმავე რეჟიმს, რაც ორგანულ კანონებთან ერთად კონსტიტუციასაც დამართეს კანონმდებლებმა.

დემოკრატიული საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის პერსპექტიულობის პრობლემა, მოქმედი კონსტიტუციისადმი, საპარლამენტო უმრავლესობათა მიერ ინიცირებულ იდეათა პროგრესულობასა და სტაბილურობას უკავშირდება. სწორედ ასეთი პროექციული მოთხოვნების გაუთვალისწინებლობის გამო, ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში განხორციელებული რეფორმაციების შედეგად, გამოცდილი მოდელების დინამიკაში გამოვლენილი ერთპარტიული ინტერესების პრიმატი-სერიოზულ საფიქრალს ბადებს. განვლილ მოდელებს რომ თავი დავანებოთ, უთუოდ საყურადღებოა, უკანასკნელი კონსტიტუციური რეფორმით პროექტირებული მთავრობის აბსოლუტური დამოუკიდებლობით უგულებელყოფილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

დღეს უკვე ცნობილია, რა შედეგი მოგვიტანა 2004 წელს განხორციელებული რეფორმით – საპრეზიდენტო მმართველობის მო-

დელის სუპერსაპრეზიდენტო სისტემაში გარდასახვამ. მაგრამ, არც 2010 წლის რეფორმის პერსპექტივა იყო იმთავითვე ძნელად წარმოსადგენი – პრეზიდენტის საპატიო წარმომადგენლობითი ფუნქციის მატარებელ და პარლამენტის საკანონმდებლო კანცელარიის ინსტიტუტებად რანგირების ფონზე.

საქართველოს პარლამენტში, საკანონმდებლო პროცედურის „ნაციონალურმა“ თვითშემოქმედებითა რეჟიმმა და მ. სააკაშვილის პირადმა ნებამ, ე.წ. ინიციატორ კანონმდებელთა უპასუხისმგებლო დამოკიდებულება დაამკვიდრა. ასეთი რეჟიმის შედეგია, მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტების მიღების შემდგომი თანმდევი, მოხშირებული ერთჯერადი ჩასწორებებით კემსვითი პრაქტიკის დამკვიდრება. ამასთან, აჩქარების თუ პრობლემის სრული გაუზარებლობის შედეგად, დაშვებული შეცდომის გამოსასწორებლად, არც თუ იშვიათია, აუთოქმედებელი ნორმის შეცვლა. ასეთი ცდლომილებების აღკვეთა, საკანონმდებლო რეჟიმის რეგლამენტაციის აუცილებლობის საკითხს აყენებს. მაგრამ „მეოცნებეთა“ ინიციატივამაც დაიგვიანა, „ნაციონალების“ მიერ დანერგილი მთელი რიგი ნეგატიური პრობლემური საკითხების აღსაკვეთად.

კონსტიტუციონალიზმში, სახელმწიფოთა მმართველობის სისტემებში, სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურების ურთიერთ – „დამოკიდებულების“ მოქმედი ფორმების მრავალსახეობები, ყოველ ჯერზე, მორიგი ქართული საავტორო კონსტიტუციური პროექციებით „მდიდრდება“. მაგრამ მთავარი კითხვა სწორედ ამ „ნოვაციური იდეების“ სამართლებრიობასთან დაკავშირებით დგება. როგორც ჩანს, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის მორიგი ქართული მოდიფიკაცია იმ მიზანს ემსახურებოდა, რომ როგორმე ავრიდებოდათ 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის თანმყოლ პრობლემურ ფაქტორს, სახელმწიფო მეთაურად ცალსახად მოვლენილ პრემიერ-მინისტრს. მოცემულ ეტაპზე, მოდელირებული ვარიანტის საკვანძო პრობლემა ის არის, რომ ქვეყნისთვის დამღუპველი, მ. სააკაშვილზე მორგებული, მისივე საავტორო-სახელმწიფოს ერთპიროვნული მმართველობის კონსტიტუციური მოდელის ხარვეზები – „ქართული ოცნების“ მოთავეობითაც ცალსახად დადასტურდა!

2010 წლის რეფორმამ, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ არსებითად შეცვალა ძალთა ბალანსი საქართველოს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის. მაგრამ „ნაციონალებს“, მათ სასარგებლოდ ახალი კონსტიტუციური კონსტრუქციის ამუშავებაზე, როგორც ჩანს, ეჭვი გაუჩნდათ. ამიტომ, საქართველოს კონსტიტუციაში, 2012 წლის 22 მაისს, ფაქტობრივად მინი კონსტიტუციური რეფორმა განახორციელეს. თავისი არსით, ეს იყო უიმედობის გვირგვინი და ასეთად დამტკიცდა კიდევ. სხვა ინიციატივების პაკეტში

(მუხლები 49, 64, 93, 97) წინასაარჩევნოდ, ამომრჩეველთა რესურსის გაზრდაზეც იზრუნეს: „2014 წლის 1 იანვრამდე საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობის და ხმის მიცემის უფლება (?) საქართველოს მოქალაქეებთან ერთად შესაბამისი ასაკიდან აქვთ პირებს, რომლებიც დაბადებული არიან და ბოლო 5 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობენ საქართველოში და ამ მუხლის ამოქმედების მომენტისათვის აქვთ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობა“ (მუხლი 104¹). „ნაციონალების“ მიერ, საკუთარ კეთილდღეობაზე ზრუნვის მიზნით განხორციელებული კონსტიტუციური ე.წ. ანტიპოლიტიკა, ბოლოს და ბოლოს, პრინციპულად შეფასდა და ამომრჩეველების უმრავლესობამ თავისი დამოკიდებულება 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნების შედეგებში ასახა.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის პროექცია პრემიერ-მინისტრს, ცალსახად წარმოაჩენს საქართველოს მოქმედი ხელისუფლების ლიდერად, მათ შორის იმის გამოც, რომ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების პაკეტის მნიშვნელოვანი ნაწილის პერსპექტიულობა პრემიერ-მინისტრის ნებით – კონტრასიგნაციას ექვემდებარება. მაგრამ, ეს არ არის ასე ცალსახად შესაფასებელი აქცენტი. ვინაიდან კონტრასიგნაციური აქტი სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ აღნიშნული სფეროები გამოირიცხება პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა პაკეტიდან. პირიქით, საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური პაკეტის მნიშვნელოვანი ნაწილის აღსრულების რეალურობა რომ პრინციპულ წინასწარ შეფასებას საჭიროებს, ამის არგუმენტი უკანასკნელი ცხრანობიანი ქართული გამოცდილებაა. ჩვენი აზრით, აღნიშნული ნორმატიული ნომინაცია, საქართველოს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის ამაღლებაზე გაკეთებული ნოვაციური დანაწესია, რათა სამომავლოდ მაინც გამოირიცხოს ქართული კანონმდებლობიდან ერთპიროვნული საინიციატივო აქცენტები. მართალია, თავად ასეთი იდეის ინიციატორი მ. სააკაშვილი იყო, მაგრამ მისი ერთპიროვნული მმართველობის იდეის განმტკიცებას შეიძლება საპირისპირო განვითარებაც მიეღო. ბუნებრივია, თუ ასეთ საკანონმდებლო ნომინაციას პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის ამაღლებაზე მიმართულ ნოვაციად შევაფასებთ, მისი აღსრულების კონტექსტში, შესაბამის საკითხებთან პრეზიდენტის პოზიცია პრინციპულად იმდენად აქტუალური უნდა იყოს, რომ პრემიერ-მინისტრის მხარდაჭერა საეჭვო არ გახდეს.

საქართველოს კონსტიტუციით, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედებული რეფორმაციული იდეების რეალიზაციამ, ხელისუფლების დანაწილების ახლებურ სისტემას, მკვეთრად გამოკვეთილი დისბალანსური პროექცია განუხაზღვრა. მოქმედმა კონსტიტუციამ, ქვეყნის პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ურთიერთდამოკიდებულების კონტექსტში, ხელისუფლების

დანაწილებისა და კომპეტენციური დაბალანსების პერსონიფიკირებული სტანდარტები და რეჟიმები ჩამოაყალიბა. უკანასკნელი აქცენტი არსებითი მნიშვნელობისაა, რათა მათი ურთიერთმიმართების მოწესრიგების მიზნით, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ურთიერთობის ფაქტორის პერსონიფიკაცია განხორციელდეს.

მოქმედ კონსტიტუციაში, ხელისუფლების დანაწილების პროექტირებული სქემით, ხელისუფლების უმაღლესი ინსტიტუტების პერსონიფიკაციის ორი არსებითი ფაქტორი იკვეთება. ერთი მხრივ, თვალნათლივია, რომ მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის, ფორმალურად უმაღლესი კარიერული ფიგურანტის კანონმდებლობითი სტატუსი დაიბლოკა. მეორე მხრივ, ირიბი წესით, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსით მოვლენილი პრემიერ-მინისტრის „ჩრდილქვეშ“, აბსოლუტურად უფლებამუზღუდული პრეზიდენტის აღიარება მოხდა, რომელსაც მხოლოდ საქართველოს სამხედრო ძალების მთავარსარდლის სტატუსი „უმაგრებს“ ზურგს. ასეთი შეფასების საფუძველი სამწლიანი გამოცდის შედეგადაც დადასტურდა!

აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმით მოდელირებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემის სიმყარეს, კონსტიტუციითვე დადგენილი არსებითი პრინციპებისა და პარამეტრების შეუთავსებლობა ეჭვქვეშ აყენებს. საქართველოს პრეზიდენტის 5-წლიანი ვადით, მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევისა და პრემიერ-მინისტრის 4-წლიანი ვადით, საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ირიბი წესით არჩევის პირობებში, კომპეტენციური განზომილებების გაუნონასწორებლობა, ქვეყანაში მყარი სახელმწიფო დისციპლინის დამკვიდრებას რეალურ საფრთხეს უქმნის.

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს ინსტიტუტებს შორის, კომპეტენციური რანგირების ახლებურად დაბალანსებული სისტემა ამოქმედდა. სახელმწიფოს მეთაურობა, ფაქტობრივად, პრემიერ-მინისტრს დაეკისრა. ამჯერად, მ. სააკაშვილის პირადი ამბიციების გამორიცხვის მოუხედავად, მოქმედმა კონსტიტუციურმა მოდელმა, ხელისუფლების შტოთა შორის სამართლებრივი განონასწორებულობის პრობლემურობა სრულად შეინარჩუნა. „ქართული ოცნების“ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო წინასაარჩევნო პროგრამები, ხელისუფლების შეცვლისას, მმართველობის მოდელის სრულყოფაზე ამახვილებდა ყურადღებას. ასეთი აქცენტი დღესაც ინარჩუნებს აქტუალობას, ვინაიდან „ნაციონალების“ რეფორმატორული ამბიცია „მეოცნებეთა“ არსენალშიც ძალაში რჩება.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ იმედი გაჩნდა, მაგრამ დრო მის საზიანოდ ვითარდება, ვინაიდან, საკონსტიტუციო ხარვეზების აღკვეთის პროცესი გაჭიანურდა და კანონმდებელთა

აქტივობა, ლოკალური აქცენტების დონეზე კნინდება. „მეოცნებეთა“ სურვილების პრაქტიკული რეალიზაციის მცდელობა, ზოგადად, ერთობ საეჭვო ფორმატში მოექცა. მათ შორის, არა მხოლოდ კანონმდებლობის სრულყოფის, არამედ, განხორციელებული საკადრო ღონისძიებების ფარგლებშიც. განვლილი ეტაპის უმთავრესი პრობლემა, სწორედ ღრმად გაუზარებული საკადრო პოლიტიკაა, არა მხოლოდ განვლილი ცოდვების დაძლევის პასიური კურსით. არამედ, პარლამენტის მიერ, აბსოლუტურად გამოუცდელი კადრებით დაკომპლექტებული ე.წ. სამთავრობო გუნდით. მათ შორის, რამდენიმე თვეში „ნამოზრდილი“ ვიცე-პრემიერებით, რომელთაგან ერთი წლის ფარგლებში, გ. მარგველაშვილმა – გაპრეზიდენტებაც კი მოასწრო?! საკადრო პოლიტიკაში მრავალპარტიული გაერთიანებიდან დანინაურებათა ნაუცბადევემა ტემპმა, პოლიტიკურად ჭრელი მმართველი გუნდის სახე მალევე წარმოაჩინა!

ბ. ივანიშვილმა, საკუთარი ნებით დატოვა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა, ვიდრე საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, მ. სააკაშვილის მიერ კანონმდებლობით მოდიფიცირებული პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი მიითვისებდა სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებათა პაკეტის მნიშვნელოვან ბერკეტებს. მაგრამ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში აქტიური პოზიციის შენარჩუნების მიზნით, დააფუძნა საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „მოქალაქე“, რომელიც ახალი ტერმინებითა და იდეოლოგიური პარამეტრებით იმკვიდრებს პოზიციას ქვეყნის პოლიტიკურ სივრცეში. სწორედ ამ კონტექსტში, მოცემული საზოგადოებრივი ორგანიზაციის დანიშნულების პრეზენტაციაზე, სამომავლო პერსპექტივის განზომილებებში, ბ. ივანიშვილის მიერ გახმაინებულმა ტერმინებმა მიიქცია ყურადღება. კარგი იქნება, თუ „კანონმდებლობის ცივილიზაციაზე“ ორიენტაციითა და „მეტი იუმორის“ როლით – სამართლიანობის აღდგენას ემველება?! მაგრამ, ძნელი დასაჯერებელია, მით უფრო, რომ ჯერ დათქმული რეალური პოლიტიკურ ცვლილებათა კურსი იგვიანებს?! ვაი, რომ ახლადშობილმა „მოქალაქემ“, „მოქალაქეთა კავშირის“ კვალზე იაროს, ვინაიდან ბ. ივანიშვილს უჭირს მოქმედი მთავრობის ობიექტური კრიტიკით, აღიაროს საკუთარი საკადრო პოლიტიკის სერიოზული შეცდომები. სამთავრობო კადრების შერჩევისას დაშვებულ შეცდომებზე დაფიქრება, ბევრ ცოდვას გამოირცხავდა და არც გ. მარგველაშვილთან დაკავშირებით დაგვიანებული საჯარო აღიარება დასჭირდებოდა.

მოცემულ ეტაპზე შექმნილი პრობლემა კვლავაც ორგანოზომილებიანია. მოდელთან ერთად, არსებითია მოდელანტის პიროვნება და მისი საკადრო ფორმირების ტემპი. საქართველოს მოქმედი პრეზიდენტის გ. მარგველაშვილის კარიერას 2012 წელს, მთავრობის ფორმირების პროცესში ჩაეყარა საფუძველი. საკუთარი ბუნებისა

თუ თანამდებობის მიმართ შიშით მისი „ხაზგასმული“ წინააღმდეგობის პირობებში, პრემიერ-მინისტრმა ბ. ივანიშვილმა მაინც შეძლო მისი დამტკიცება განათლების მინისტრად. გ. მარგველაშვილის შემდგომი დაყოლივები ბ. ივანიშვილს აღარ გასჭირვებია. ერთი წლის განმავლობაში – გაპრეზიდენტებამდე, ყოველგვარი წინააღმდეგობის გარეშე ვიცე-პრემიერის თანამდებობაც შეიძინა.

ბ. ივანიშვილის მიერ, ფაქტობრივად, უკონკურენტოდ წარმოდგენილმა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატმა გ. მარგველაშვილმა, „ოცნების“ იმედიანი ამომრჩევლების მხარდაჭერით მოიპოვა გამარჯვება. გ. მარგველაშვილის გაპრეზიდენტების ოთხი-ოთხი თვის თავზე, ბ. ივანიშვილმა ვერ გადაფარა თავისი გულთღობა და სატელევიზიო გამოსვლისას, საქვეყნოდ აღიარა პირადი არჩევანის შეცდომა. არადა, წინასწარ რომ გაცნობოდა, „თავისუფლების ინსტიტუტში“ „ნაციონალ“ – თანამდებობის პირთა წრესთან გ. მარგველაშვილის აქტიური თანამშრომლობის პერიოდს, მისი ინიციატივის მხარდამჭერთა უმრავლესობასაც არ შეაცდენდა არჩევანში. ხუთი თვის თავზე, ბ. ივანიშვილის მიერ აღიარებული შეცდომა რას შეცვლის, როცა არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება კონსტიტუციით ხუთწლიანი ვადით არის გარანტირებული. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტმა გ. მარგველაშვილმა, მშვიდობიანად მიიღო თანამდებობრივი კომპეტენციის მანტია. ახლა კი ნათლად ჩანს, რომ ვერ გუობს, პრემიერ-მინისტრის მიერ საკონტროლო კოტრასიგნაციური უფლებამოსილებების ბლოკის არსებობას. ამასთან, მოცემული არჩევანის ინიციატორის მიერ თავის მართლებაც ვნებს ქვეყანაში ჯანსაღი კრიტიკული ვითარების დამკვიდრებას. არადა, ამის გარეშეც დამოუკიდებელი საქართველოს 20-წლიან ავტობიოგრაფიას არანაირად არ ეშველება.

ასე რომ, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ფორმირების კურსი, სერიოზულ თვითკრიტიკულ ანალიზს უნდა დაექვემდებაროს. მით უფრო, რომ მისი ქრონოლოგიური ეტაპები იმის თვალსაჩინო ნიმუშია, როცა ყოველი რეფორმაციული აქტივობის დამახასიათებელ ნეგატიურ თავისებურებად, ხელისუფალთა ცვლილებების თანმყოფი ამბიციის ჩამოყალიბდა. მისი ძირითადი „ღირსება“ სახელმწიფო მმართველობის მოდელის სახელმწიფოს მეთაურთა პირად და მმართველი პარტიის ინტერესებზე მორგებაა.

კონსტიტუციისადმი უპასუხისმგებლო დამოკიდებულების გამო, საქართველოში, უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში შექმნილი ვითარება, უთუოდ საჭიროებს მმართველი პარტიის პირად ინტერესებზე მორგებული მექანიზმების შემზღუდავი რეფორმაციების დადგენას. ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სახელმწიფო მოწყობის დემოკრატიულობა, სწორედ კონსტიტუციური რეჟიმის მდგრადობით არის განმტკიცებული. კონსტიტუციის სიმყარე, შემზღუდავი

ნორმების მექანიზმით არის გარანტირებული, რომლის გვირგვინი კონსტიტუციური ცვლილებების ორმაგი განხილვის წესია. აშშ-ის კონგრესის მიერ მიღებული ცვლილება, ახალარჩეული მისი შემადგენლობის მიერ მიღების შემდეგ შედის ძალაში. პორტუგალიის კონსტიტუციით კი ცვლილებების მოხმირების შეზღუდვა მის რეგლამენტაციას ექვემდებარება. ახალი ცვლილება დასაშვებია უკანასკნელი ცვლილების გამოქვეყნების ხუთი წლის შემდეგ.¹ ამასთან, ნურც იმას დავივიწყებთ, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, თავად ახდენდა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის რეგლამენტაციას. საკანონმდებლო ინიციატივა კონკრეტული ცვლილებების შესახებ პარლამენტის დღის წესრიგში განსახილველად უნდა დამდგარიყო, არა უადრეს ექვსი თვისა, შეტანის დღიდან. პროექტის მისაღებად საჭირო იქნებოდა, პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის ორი მესამედის მხარდაჭერა. კონსტიტუციური ცვლილება იურიდიულ ძალას შეიძენდა „მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურების შემდეგ“ (მუხლი 174).²

¹ ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, „უნივერსალი“, 2009, გვ. 350-351.

² იქვე, გვ. 135.

თავი მეთერთმეტე – ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეფორმაციული პოლიტიკის ოცნლიანი პრაქტიკა

1995 წელს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ, მმართველი პარტიების – „მოქცავშირისა“ და „ნაციონალების“ ლიდერთა კერძო ინტერესების ნების კარნახით, ეტაპობრივად მოხშირებული რეფორმები განიცადა. ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორიაში, სახელმწიფო მმართველობის ქართული საავტორო მოდელების დონეზე პროეცირებული კონსტიტუციური ცვლილებების კანონთა პაკეტებით, რარიგად ყალიბდებოდა დემოკრატიულ საქართველოში მოქმედი ერთპარტიული ე.წ. თვითმმართველი სისტემა – ნამდვილად თვალსაჩინოა !!!

მოქცავშირისა და ნაციონალების საპარლამენტო უმრავლესობებმა, ქართული სახელმწიფოს კონსტიტუციური პროექცია, მმართველი პარტიების ე.წ. სანესდებო ინტერესებს დაუქვემდებარეს. ნაციონალთა ცოდვილიანი „ღვანლის“ მიმართ, ამომრჩეველთა კრიტიკულმა პოზიციამ განაპირობა „ქართული ოცნების“ სახელქვეშ შერეული წარსულისა და განსხვავებული პოლიტიკური ორიენტაციის ე.წ. ჭრელი შემადგენლობის გუნდისადმი მხარდაჭერა, საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში.

წლების განმავლობაში, საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი სამი პრეისტორიული ეტაპი, ფაქტობრივად მმართველი პარტიების ინტერესქვემდებარე მომავალზე აღმოჩნდა მიზანმიმართული. ამის დასტურია „მოქცავშირისა“ და „ნაციონალების“ მიერ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, მმართველი პოლიტიკური გუნდების ლიდერთა მიზნებქვეშ განხორციელებული რეფორმების საავტორო ეტაპები. მათგან განსხვავებით, „ქართულმა ოცნებამ“, ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე კონსტიტუციურად დაბლოკა ნაციონალების მიერ – საკუთარ მომავალზე კონსტიტუციურად პროეცირებული და მათი დათრგუნვის ყველა შესაძლო უფლება-მოთხოვნა, ხოლო მისი სამომავლო გეგმები წინასაარჩევნოდ, 2016 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით თითქოსდა განიმტკიცა!?

§ 1. საქართველოს კონსტიტუციური მოდელების საავტორო ნაირსახეობების პაკეტების პრობლემა

საკითხის ამგვარი შეფასების საფუძველს, საქართველოს კონსტიტუციის პრეისტორიის ინიციატორი მმართველი პოლიტიკური გუნდების ინტერესქვემდებარე მოდელირების შედეგად შექ-

მნილი სახელმწიფო მმართველობის „ნოვაციური“ ქართული საავტორო სისტემების ნაირსახეობები იძლევა!

საქართველოში სადღეისოდ შექმნილი პრობლემური პოლიტიკური ვითარების შესაფასებლად, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის პროექტირებისას გადადგმული არამართლზომიერი ნაბიჯები, მიზეზ-შედეგობრივ კონტექსტში უნდა გაანალიზდეს. მთელს ამ საკანონმდებლო პროცესში ჩართული უცხოელი ექსპერტების რჩევებისა თუ არსებითი რეკომენდაციების აბსოლუტური იგნორირებით, ქვეყნის საკონსტიტუციო მშენებლობის დაუსრულებელი რეფორმირების განმაპირობებელ ფაქტორად, ერთპიროვნულ ინტერესებზე მორგებულმა ერთპარტიული ეგოიზმის სინდრომმა იმძლავრა. შედეგად, მოქმედი კონსტიტუცია არაკონსტრუქციული, ხშირად ნეგატიური გამოვლინებებით გამოირჩევა¹.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეფორმაციული პოლიტიკის საავტორო იდეური მრავალფეროვნების კალენდარი, მის ფარგლებში პროექტირებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელის მონაცვლეობის პაკეტით – უნიკალურია კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში, არა მხოლოდ მოდელური მონაცვლეობის მრავალსახეობებით, არამედ მათი თანმდევი ქართული „სავტორო ეგოისტური იდეებით“. ფაქტია, რომ ცხოვრებისეულად ამოქმედებული ყოველი ქართული კონსტიტუციური პროექცია, მთელი რიგი ქართული საავტორო პრინციპული აქცენტებით უპირისპირდებოდა კონსტიტუციონალიზმში კლასიკურ ნიმუშებად დამკვიდრებულ მოდელებს.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში დესტრუქციულ ტრადიციად დამკვიდრდა სახელმწიფო მეთაურის მიერ ქვეყნის მმართველობის სისტემის პირად პოლიტიკურ ამბიციებზე მორგება. ამგვარი ორიენტაციით იყო წარმართული ყოველი კონსტიტუციური რეფორმა (1992, 1995, 2004, 2010 წწ.), რომლებიც კონსტიტუციონალიზმის კონცეპტუალური პრინციპების იგნორირებით ხორციელდებოდა და მმართველი გუნდების ინდივიდუალურ აქტიურ პოლიტიკად ჩამოყალიბდა. მთელი ამ ე. წ. კანონშემოქმედებითი პროცესების ყოველი მცდელობა, ინიციატორთა წარმოდგენაში ფორმირებულ სამართლებრივ კონფიგურაციაზე ახალი საავტორო მოდელის მორგებით მთავრდებოდა. ამგვარ ქართულ გამოცდილებას საერთო ისა აქვს, რომ ყოველ ჯერზე, ერთპიროვნულ ინტერესებზე მორგებული ერთპარტიულ სისტემაზე აპრობირებული იდეოლოგიური პროექტი ყალიბდებოდა:

– ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელი

¹ საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია – ქვეყნის ავადმყოფობის ისტორია, ო. მელქაძე, ქართველი კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი პირველი, თბილისი, „უნივერსალი“, 2009, გვ. 313-352.

მთელი რიგი სამართლებრივი ხარვეზების თავფურცელის როლი იტვირთა 1992 წელს მცირე კონსტიტუციის სტატუსით მიღებულმა კანონმა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. იგი ე. წ. სახელმწიფო საბჭოს მიერ იქნა შემუშავებული და საერთოდ, განხილვის გარეშე იქნა დამტკიცებული საქართველოს მაშინდელი პარლამენტის მიერ¹;

მოცემული კანონი ძალაში მხოლოდ მაშინ შევიდა, როცა ამ კანონის დადგენილებით, ამომრჩეველთა მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარე პარლამენტმა – „შეთავსებით“ სახელმწიფოს მეთაურად აირჩია და მანვე აღნიშნულ კანონს მოაწერა ხელი.

– 1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუცია წლების განმავლობაში მუშავდებოდა. ამ პროცესს წინ უსწრებდა კენჭისყრა პარლამენტში ქვეყნის სახელმწიფო მონყობის მოდელის შერჩევის თაობაზე, რომლის შედეგადაც სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელმა ყველაზე მცირერიცხოვანი მხარდაჭერა მოიპოვა.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში, აქტიურად მონაწილეობდნენ ცნობილი ევროპელი და ამერიკელი კონსტიტუციონალისტები. პარლამენტში განსახილველად იქნა წარმოდგენილი შერეული მმართველობის – საპარლამენტო-საპრეზიდენტო მოდელის პროექცია, რომელიც 26 თვის განმავლობაში იქმნებოდა და ქართული მხარის მიერ „იხვეწებოდა“ ერთპარტიული ინტერესქვემდებარებით!!! აღნიშნული სპეციალისტებისა და ქართული დელეგაციების მონაწილეობით საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი საგანგებოდ იქნა განხილული ჩიკაგოს კონფერენციაზე. ამას მოჰყვა განხილვები საქართველოს პარლამენტის სხდომებზე. მაგრამ ერთ დღეს აღნიშნული პროექტი მავანთათვის მიუღებელი აღმოჩნდა და სხდომები შეწყდა. ე. წ. სამუშაო ჯგუფმა, მომზადებული კონსტიტუციური პროექტის „გადაკემსვა“ დაიწყო – საპრეზიდენტო რესპუბლიკის „მაგვარი“ ქართული ნოვაციებით, რომლებშიც ამერიკელი პარტნიორები უფრო მეტ ქართულ „სააავტორო“ სხვაობას ხედავდნენ, ვიდრე კლასიკურ საპრეზიდენტო მოდელთან საერთოს.

ათიოდ დღეში, 1995 წლის 24 აგვისტოს ყოველგვარი წინასწარი სახალხო განსჯა-განხილვის გარეშე მიღებული იქნა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელზე გადმოქართულებული კონსტიტუცია. როგორც ჩანს, მის მიღებას კულუარულად არანაკლები შრომა დასჭირდა. ვინაიდან, თავად კენჭისყრას პარლამენტის

¹ მცირე კონსტიტუცია – კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, ო. მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი (რეფორმიდან-რეფორმამდე). თბილისი, „უნივერსალი“, 2011, გვ. 67-82.

წვერთა 157 წევრის მხარდაჭერა ესაჭიროებოდა. გადამწყვეტი როლი შეასრულეს პარტიებმა, რომელთა პოლიტიკური ორიენტაცია აბსოლუტურად განსხვავდებოდა საპრეზიდენტო მმართველობის კონცეფციისაგან. მოცემული გადაწყვეტილების მიღებაში მნიშვნელოვანი „წვლილი“ შეიტანეს „რესპუბლიკელებმა“ – 13 ხმა და „ტრადიციონალისტებმა“ – 10 ხმა. მაგრამ არც ეს გახდა საკმარისი. გადამწყვეტი აღმოჩნდა ორი დეპუტატის ხმა, რომელთაც ავადმყოფობის გამო, მათი ბინებზე მონახულება აღმოჩნდა საკმარისი. შედეგად, 157 დეპუტატის „კოლექტიურმა მონდომებამ“ ბარიერი დაძლია და კონსტიტუცია ამოქმედდა:

– 1995 წელს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ, საპრეზიდენტო მმართველობის კომპეტენციური თავისებურებების გათვალისწინებით, სახელმწიფოს პრეზიდენტს ხელისუფლების უფლებამოსილების კონტექსტში, იუსტიციის საბჭოს თავმჯდომარეობაც შეჰმატა. მართალია, იუსტიციის საბჭო პრეზიდენტის საკონსულტაციო ორგანოდ გამოცხადდა, მაგრამ – სამართლებრივად და ფაქტობრივად მიკუთვნებული კომპეტენციის ფარგლებში, პრეზიდენტის საავტორო ინიციატივებზე იუსტიციის საბჭოს არა მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების რეფორმის ორგანიზება ევალებოდა, არამედ მისი ფორმირების ბერკეტებიც აღნიშნული საბჭოს თავმჯდომარეს ხელში აღმოჩნდა;

– 1995 წლის კონსტიტუციაში პირველი ცვლილება მომავალი არჩევნების მოახლოებით იყო განპირობებული. 1999 წლის კარს მომდგარი საპარლამენტო არჩევნებისთვის ივლისში, პროპორციული არჩევნებისათვის 7%-იანი ბარიერის შემოღებით მმართველმა პარტიამ – „მოქალაქეთა კავშირმა“, სხვათა მიერ ბარიერის დაუძლეველობით შექმნილი ე. წ. დაკარგული ხმების „რეზერვის“ ხარჯზე 129 მანდატი მოიპოვა. შედეგად, საქართველოში იმთავითვე ერთპარტიული მმართველობითი სისტემის განმტკიცებას ჩაეყარა საფუძველი. „მოქალაქეთა კავშირის“ ხელმძღვანელთათვის ამიტომ იყო მიუღებელი აღნიშნული ბარიერის შეცვლის თაობაზე ევროსაბჭოს ჯერ რეკომენდაცია და შემდეგ – მოთხოვნაც;

პროპორციული არჩევნებისათვის დადგენილი 7%-იანი ბარიერი შენარჩუნებულ იქნა 2004 წელს ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნებისთვისაც. რვა წლის განმავლობაში რეაგირების გარეშე რჩებოდა ვენეციის კომისიის არაერთჯერადი რეკომენდაცია და, შემდეგ ევროსაბჭოს მითითებაც. არჩევნებისათვის ბარიერის შემცირების საკითხი ერთგვარად თითქოს გათვალისწინებულიც იქნა, ოღონდ 5%-იანი ბარიერის დონეზე, მაგრამ მმართველმა პარტიამ

ამ დანაკლისის გადაფარვა სხვა ნოვაციების ხარჯზე „მოახერხა“¹:

– 2001 წელს საქართველოს პრეზიდენტმა ე. შევარდნაძემ კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი წარადგინა პარლამენტში და მაისის თვეში პროექტის ტექსტი „საქართველოს რესპუბლიკაშიც“ გამოქვეყნდა. მოსალოდნელ კონსტიტუციურ ცვლილებებს ოფიციალურად გამოეხმაურნენ ადრე ჩიკაგოს კონფერენციაში ჩართული კონსტიტუციონალისტები. ცალსახად იყო ხაზგასმული, რომ ჩაფიქრებული კონსტიტუციური ცვლილებების რეალიზაცია საქართველოში სუპერ-საპრეზიდენტო სისტემის დამკვიდრებას განაპირობებდა. შემდეგ, პროექტის საპარლამენტო განხილვა არ მომხდარა;

– 2003 წლის 2 ნოემბერს ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები. მთელი ეს პროცესი „მოქალაქეთა კავშირიდან“ გამოყოფილი მ. სააკაშვილის მხადაძეკერი გუნდის ნების კარნახით წარიმართა. არჩევნებამდე ორიოდ თვით ადრე, მათ საკუთარი პოლიტიკური პარტიის დაბადების აქტით დააარსეს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ სახელით მოქმედი პარტია და მიითვისეს 1999 წლიდან მოქმედი ანალოგიური დასახელების პარტიის სტატუსი. როცა ეს გამოჟღავნდა, გამოსავლის სახით, იუსტიციის მინისტრის იმჟამინდელმა მოადგილე კოტე კუბლაშვილმა, მეორე მხარის თანხმობის გარეშე გამოსცა „ბრძანება“ მათი გაერთიანების შესახებ².

2004 წლის 4 იანვარს ოპერატიულად ჩატარდა საპრეზიდენტო არჩევნები და მ. სააკაშვილმა, ე. წ. „ვარდების რევოლუციის“ განწყობილების ფონზე არჩევნები სრულად მოიგო. ერთი თვის თავზე – ძველმა პარლამენტმა ყოველგვარი საკონსტიტუციო პროცედურების დარღვევით განახორციელა ე. წ. რეფორმა. მთავარი ის არის, რომ მას საფუძვლად დაედო საპარლამენტო განხილვებიდან 2001 წელს მოხსნილი კონსტიტუციური კანონპროექტი. ძველმა კონსტიტუციურმა პროექტმა მნიშვნელოვანი რაოდენობრივი ცვლილებები განიცადა, მაგრამ სრულიად შეინარჩუნა ის პუნქტები, რომლებიც გახდა საპარლამენტო განხილვიდან მისი მოხსნის საფუძველი.

– 2004 წელს განხორციელებულმა საკონსტიტუციო რეფორმამ საპრეზიდენტო მოდელს თითქოსდა შერეული მოდელი ჩაანაცვლა, მაგრამ ამჯერადაც – კლასიკური მოდელისაგან პრინციპულად განსხვავებულ შტოთა დისპროპორციული ბალანსით. საქარ-

¹ ქართული საარჩევნო სამართალი, ნეგატიური პრაქტიკა და იგავი, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე: თბილისი, „უნივერსალი“, წიგნი მეორე, 2011, გვ. 59-76.

² მირიან მირიანაშვილი, „სკანდალური ინტერვიუ კაცთან, რომელსაც სააკაშვილმა პარტია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ წაართვა“, „ასავალ დასავალი“, 2013 წლის 4-10 მარტი, № 9, გვ. 4-6.

თველოს პრეზიდენტმა სრულად შეინარჩუნა პარლამენტზე ზეგავლენის ბერკეტები და ის კომპეტენციური პაკეტი, რომელთა აღკვეთას ვითომდა ემსახურებოდა მოცემული რეფორმა;

ამ დროს არსებობდა შესაძლებლობა, მთელი ეს პროცესი კანონიერ ჩარჩოებში მოქცეულიყო და უამრავი შემდგომი სამართლებრივი დეფექტი თავიდან აგვეცილებინა. მაგრამ, ამ თვითნებობას კონკრეტული მიზანი ედო საფუძვლად – ახალმა პრეზიდენტმა მისთვის სასურველი კონსტიტუციური რეჟიმი დაამკვიდრა. ამიტომ საგანგებოდ დააჩქარა რეფორმაციის პროცესი და არ დაელოდა ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიის შენიშვნებითა და პოზიტიური წინადადებებით დატვირთულ საექსპერტო დასკვნას.

– 2004 წლის 4 იანვარს არჩეული საქართველოს პრეზიდენტისთვის მოგვიანებით გახდა ცნობილი, რომ მისი უფლებამოსილებები სრული ხუთწლიანი ვადისა ვერ იქნებოდა. კონსტიტუციით დადგენილი იყო, რომ „პრეზიდენტის არჩევნების პირველი ტური ეწყობა წინა არჩევნების მეხუთე წლის აპრილის მეორე კვირადღეს“ (მუხლი 70-9), ანუ მორიგი არჩევნები 2008 წლის აპრილში უნდა გამართულიყო¹.

მ. სააკაშვილმა გადანყვიტა უფლებამოსილების ვადის გახანგრძლივება. მოცემულ კონტექსტში, გამოსავლის სახით გახშირდა საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ერთობლივი არჩევნების ჩატარების ინიციატივა. მოცემული იდეის კონსტიტუციური გაფორმება იურიდიული ტექნიკისადმი უპასუხისმგებლო დამოკიდებულების კიდევ ერთი ნიმუშია. 2006 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს კონსტიტუციაში აღნიშნულთან დაკავშირებით ორ პუნქტში იქნა შეტანილი ცვლილება–დამატებები. ერთ შემთხვევაში დადგინდა, რომ „პრეზიდენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში“ (მუხლი 70-9), ხოლო მეორე შემთხვევაში დადგინდა, რომ „2004 წლის 1 ოქტომბრიდან 2008 წლის 31 დეკემბრამდე“ (მუხლი 104¹)?!

მოცემული ინიციატივა ნიშნავდა პრეზიდენტისთვის კონსტიტუციით დადგენილი უფლებამოსილების ვადის 6 თვემდე, ხოლო პარლამენტის წევრთათვის 7 თვემდე გახანგრძლივებას. პარლამენტის ასეთი უსამართლო პროექტის წინააღმდეგ არც ოპოზიციას გამოუხატავს აღშფოთება. როგორც ჩანს, მათი უფლებამოსილებების გახანგრძლივების „პრემიალურობის“ გამო დათმეს პრინციპული პოზიცია. მაგრამ ეგოისტურმა იდეამ არ გაუმართლათ და კონსტიტუციური პრინციპების ხელყოფით ამოქმედებული იდეის მხარდამჭერმა პარლამენტარებმა აღნიშნული „სიკეთით“ ვერ ისარგებლეს.

¹ დეტალურად იხ.: ო. მელქაძე, საარჩევნო სამართალი – თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, „უნივერსალი“, 2012, გვ. 210-213.

უკანასკნელი წლების პრაქტიკა იმის დასტურია, რომ საქართველოს პარლამენტი ერთპარტიული უმრავლესობის ნების კარნახით, ხშირად გამოდიოდა კონსტიტუციური პრინციპების ეგოისტური ხელყოფის ინიციატორად. ზემოთ აღნიშნულ ორ შესწორებას სხვადასხვა ბედი ეწია. კონსტიტუციის 104¹ მუხლი დაზუსტდა და ახალი ცვლილებებით საქართველოს პარლამენტის არჩევნების მორიგ თარიღად 2008 წლის მაისი გამოცხადდა. რაც შეეხება საქართველოს პრეზიდენტისათვის უფლებამოსილებების გახანგრძლივების ნორმას, მ. სააკაშვილმა თანამდებობიდან მისი გადადგომის გამო ვერ აითვისა. მაგრამ პარლამენტის ნაციონალურმა უმრავლესობამ მოცემული ნორმა ხელუხლებლად დატოვა და მისცა მას შანსი მეორე უფლებამოსილების ვადის გასახანგრძლივებლად გამოეყენებინა. ასეც მოხდა – საქართველოს მომავალს, ფაქტობრივად, ვადაგადასული პრეზიდენტი „განაგებდა“.

კონსტიტუციის მოქნილობა, ანუ მასში შესწორებების განხორციელების შეუზღუდავი პირობები, ზოგადად, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დემოკრატიულობის მახასიათებლად არის მიჩნეული. მოცემული თეზა საქართველოს მაგალითზე შეიძლება თეორიულ დეფინიციად მივიჩნიოთ. ვინაიდან, 2004 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული რეფორმაციები არამართლზომიერი და უფრო მეტად, არადემოკრატიული კურსის მაჩვენებელია. ამას მისი თანმყოფი შედეგები ადასტურებს. 2004 წლის შემდგომმა პერიოდმაც დაგვარწმუნა, რომ ინიციატორთათვის აპლიკატიური მეთოდებით ცალკეული კონსტიტუციური ცვლილება-დამატებების განხორციელება, მათთვის სასურველ შედეგებს იძლეოდა და ამგვარი აჩქარებებით მრავალი მწარე გაკვეთილი მივიღეთ.

1995 წლიდან 8,5 წლის განმავლობაში ხუთჯერ, წელიწადში თითო საკონსტიტუციო-საკანონმდებლო ინიციატივა განხორციელდა. მთლიანობაში ცალკეულ ნორმებში 12 ცვლილება-დამატება იქნა გათვალისწინებული. 2004 წლის არჩევნების შემდეგ, 5 წლის განმავლობაში, თორმეტმა საკანონმდებლო ინიციატივამ 77 ცვლილება-დამატება მოიცვა. ეს არ არის უბრალოდ აქტივობის სტატისტიკა. იგი სახელმწიფოს კონსტიტუციური მოწყობისადმი ზედაპირული, არაორგანიზებული დამოკიდებულების, მთლიანობაში საკანონმდებლო საქმიანობის არამიზანმიმართული სამართლებრივი ლოგიკით ფორმირებული სტილის გამოხატულებაა.

არ შეიძლება სხვანაირი შეფასება მიეცეს საქართველოში მოქმედ კონსტიტუციური რეფორმაციების რეჟიმს. მაგალითად, 2005 წელს ორჯერ – 23 და 27 დეკემბერს განხორციელდა ცვლილებები, ხოლო 2008 წელს, 11 მარტს განხორციელებულ 5 შესწორებას, 12 მარტს კიდევ 4 შესწორება მოჰყვა. ხშირად ეს ხდებოდა კონსტი-

ტუციის მთლიან სამართლებრივ სივრცესთან მიმართებაში გაუზარებლად, რაც შემდგომში ახალ-ახალი რედაქტირებისა თუ ცვლილებების აუცილებლობას ბადებდა. ამიტომ, 2004 წლიდან მოყოლებით, მთელმა რიგმა მუხლებმა რამდენჯერმე განიცადეს ცვლილებები (მუხლები: 3, 50, 70). კონსტიტუციური ცვლილებების სიხშირით და სიმრავლით იმთავითვე გამოირჩეოდა კონსტიტუციის თავი – „საქართველოს პრეზიდენტი“¹.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ერთი არსებითი თავისებურება იმაში გამოიხატება, რომ მან მთელი წინარე რეფორმაციული კურსის საწინააღმდეგო ორიენტაცია მიიღო. მოცემული რეფორმის ძირითადი აქტივები საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ, 2004 წლის ნორმებზე იყო შემზღუდავად მიზანმიმართული, რომლებიც კომპეტენციურად შეუთავსებელი გახდა მთავრობის დამოუკიდებელი ინსტიტუტის თანაარსებობის პირობებში.

მოცემული რეფორმის ფარგლებში, კონსტიტუციის „საქართველოს პრეზიდენტის“ 9 მუხლიან თავში 11 ცვლილება განხორციელდა. მათი ამოქმედება ორ პაკეტად გაიყო. 4 პუნქტში განხორციელებული ცვლილებები 2011 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა და მას არც არანაირი წარმოდგენა არ შეუქმნია იმაზე, თუ რა გველოდა 2013 წლის ოქტომბრიდან. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ამოქმედდა 1 ახალი და 3 არსებითად შეცვლილი მუხლი, აგრეთვე, თითო პუნქტი 3 მუხლში. ცვლილება-დამატებების აღნიშნული პაკეტის ამოქმედებით არსებითად შეიცვალა საქართველოს პრეზიდენტის ურთიერთმიმართება საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტთან.

2010 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად ქართული კონსტიტუციონალიზმის საბოლოო ფორმირების ვარიანტამდე, ფაქტობრივად, გარდამავალი პერიოდის რიგით სახელმწიფო მმართველობის მეოთხე მოდელი მივიღეთ. იმ განსხვავებით, რომ 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, მოცემული ცვლილებების ბლოკის სრულ ამოქმედებამდე, მომავალი მიზანსცენის განმუხტვისათვის საჭირო ცვლილებების საკითხი დადგა.

მთელი შემოთავაზებული რეფორმა, ფაქტობრივად, საქართველოში მ. სააკაშვილის „პირველკაცობაზე“ იყო ორიენტირებული, ამჯერად უკვე პრემიერ-მინისტრის რანგში. ამ მიზნით მნიშვნელოვანი ცვლილებები იყო გათვალისწინებული საქართველოს

¹ 2010 წლამდე განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებების ბუნება განხილულია ო. მელქაძის საავტორო კრებულში: საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის სამიშროება, თბილისი, 2005; ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007.

პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების სფეროში. პრეზიდენტს არა მხოლოდ ჩამოერთვა მთელი რიგი უფლებამოსილებები, არამედ კონსტიტუციური დანაწესით მასზე კუთვნილი სხვადასხვა ქმედების სარეალიზაციო აქტები პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას დაექვემდებარა, გარდა იმ 12 პოზიციისა, რომლებიც კონსტიტუციაშია მონიშნული.

მოცემული რეფორმის მთავარი პრიორიტეტი – 2004 წელს განხორციელებული რეფორმის ესტაფეტის სახით – მთავრობის ინსტიტუტის გაძლიერებისა კენ მიმართული კურსია. ეს გახდა იმის საფუძველი, რომ რეფორმირებული სახელმწიფოს მმართველობის სისტემაში, მთავრობის ახლებური სამართლებრივი აღნაგობიდან გამომდინარე, ხელისუფლების შტოთა ურთიერთმიმართებაში ახალი ეპიცენტრის რანგში პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი გამოიკვეთა. ასეთ მოსაზრებას საქართველოს კონსტიტუციის მთარობის თავში განხორციელებული რეფორმაციის სტატიისიკა და მ. სააკაშვილის ნება-სურვილზე მორგებული სამართლებრივი ბუნებაც ადასტურებდა. მოცემული რეფორმის მიზნების სრული დაცულობით საქართველოში მოქმედ სუპერსაპრეზიდენტო მოდელს სუპერსაპრემიერმინისტრო მოდელი ჩაენაცვლა. ყოველ შემთხვევაში, ასეთი განწყობით განხორციელდა ნაციონალთა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ პროექცირებული რეფორმა.

კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში არსებობს კონსტიტუციების რეფორმირების მიზანმიმართული და ზედაპირულ-პროცედურული მეთოდები. ქართულ კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული პრაქტიკიდან უპირატესობა პროცედურულ მეთოდოლოგიას ენიჭებოდა, ვინაიდან ასეთი ორიენტაციის აქტუალიზაციას სწორედ კონსტიტუციაში რეფორმირებისა და ცალკეული ცვლილება-შესწორებებისადმი დასმული ამოცანის მიზანმიმართული არგუმენტაცია და მისი სამართლებრივი სისტემური რეგულაცია არ ესაჭიროებოდა. მიზეზი ხშირად ის იყო, რომ კონსტიტუციური დანაწესების შემუშავებისას წინასწარ არ გააზრებულია მოდელის პროექცია, ან კიდევ – რიგი კონკრეტული წინადადება მისი შეუსაბამო გახლდათ! ყოველ ასეთ შემთხვევაში გარანტირებული იყო არათანამიმდევრული საკანონმდებლო პროცესის პროდუქტი – თავისი თანმდევი პრობლემებით.

2004-2010 წლებში განხორციელებული რეფორმების სიმპტომი ერთპარტიული ინტერესების პრიმატი იყო – კონკურენტუნარიანი პარტიული სისტემის ფორმირების საზიანოდ. ხელისუფლების განაწილების სისტემაში გაბატონებული ასეთი დისბალანსი, ნაციონალების ლიდერს – პრეზიდენტის აქტივების ხარჯზე შემოჰქონდა. 2010 წლის რეფორმით წარმოდგენილი სისტემის რეალობა კიდევ უფრო საგანგაშო იქნებოდა, თუ სისტემური დისბა-

ლანსის წყაროდ ნაციონალთა პოლიტიკური ლიდერი მოგვევლინებოდა სახელმწიფოს მეთაურად – პრემიერ-მინისტრის რანგში, ვინაიდან მოცემული პროექციის „ნაციონალური“ პერსპექტივა, გაცილებით სერიოზული ნეგატიური რისკის წყარო იქნებოდა.

2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებმა საქართველოში მოდიფიცირებული საპრეზიდენტო მმართველობის კონცეპტუალურ აქცენტს უღალატა. ეს ნაციონალების ახალი კონსტიტუციური პროექციის „მიღწევაა“. მ. სააკაშვილს სურდა, განხორციელებული რეფორმის მეშვეობით სუპერპრეზიდენტის უფლებამოსილებები სუპერპრემიერ-მინისტრის რანგში სამემკვიდრეოდ მიეთვისებინა. მაგრამ როგორც ჩანს, ამომრჩეველმა, განვილილ გზასთან ერთად, ახლებურად პროცირებულ მოდელთან მიმართებაში, არჩევნების შედეგში გამოხატა თავისი პოზიცია.

„ნაციონალურმა“ ხელისუფლებამ, 9 წლის განმავლობაში განხორციელებული პოლიტიკით, ქვეყნის უბედობის ინიციატორისა და ორგანიზატორის როლი „ხატოვნად“ შეასრულა. ახლა, როცა მათი პოლიტიკური და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი გამოიკვეთა, დანაშაულებრივი ქმედებების მონანიების ექსკლუზიური გზა აირჩიეს. მათ ჯერ ისარგებლეს „ქართული ოცნების“ დამთმობი პოლიტიკით, რაც, თავის მხრივ, ქვეყანაში მშვიდობის შენარჩუნების სურვილით იყო განპირობებული. შედგა გარკვეული შეთანხმება, ამას კი მოჰყვა ნაციონალების ახალი განცხადება, რამაც სრულად წარმოაჩინა მათი სახე და სამართლებრივი თავდაცვის ზრახვები. გახშირდა ინიციატივა საჯარო პირთა ამნისტირების თაობაზე, დამნაშავეთა პასუხისმგებლობის უცნაური გრადაციის მოდელით.

ნაციონალების ამ ინიციატივაში, ერთი შეხედვით, თითქოსდა „სინდისიერებამ“ გაიელვა. ისინი მოითხოვდნენ რათა „საყოველთაო ამნისტია“ საშუალო და დაბალი რანგის ნაციონალ „ცოდვილებზე“ გავრცელებულიყო. ამასთან, განაცხადეს, რომ უმაღლესი რანგის ხელმძღვანელები მზად არიან პასუხისმგებლობისათვის. ამ დროს, აღნიშნული ე. წ. ამნისტიის იდეის ნაციონალთა შტაბის მიერ ინიცირება, პირველ რიგში, მათივე ცოდვების თვითდაზღვევაზე იყო ორიენტირებული.

ამაზე იყო გათვლილი „განაცონალებული მოქცევირელების“ კოჰაბიტაციური პოლიტიკის საბოლოო ნაბიჯიც. ისინი ცდილობდნენ, დასაბამი მისცემოდა მათი პოლიტიკური ავტობიოგრაფიის მესამე ფაზას. ნაციონალების მიერ 2016 წლის 19 აპრილს დაგეგმილი მიტინგი ავანტიურაზე იყო გათვლილი, რომ მთელს საქართველოში შემორჩენილ ნაციონალ-აქტივისტებსა და თბილისის მერიის კოორდინატორთა მობილიზებულ ბატალიონს დამატებულიყო არანაკლები რაოდენობის ცნობისმოყვარეები და, ამგვარად,

ნაციონალების არსებობის შთამბეჭდავი სურათი დაფიქსირებულიყო. ეს იყო ბოლო უმედეგო მცდელობა, როგორმე შეენარჩუნებინათ „სახე“ ისტორიულ წარსულში.

პოლიტიკურ ჩინში მოქცეულ ქართულ რეალობაში, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის მოდულთა მონაცვლეობით განვლილმა, ე. წ. რეფორმაციულმა კურსმა არ გაამართლა. მთავარი მიზეზი ის არის, რომ კანონმდებლები შერჩეული მოდელისთვის დამახასიათებელი კლასიკური პრინციპების აბსოლუტურ იგნორირებას ახდენდნენ. ხელისუფლებამ თავის გემოზე მოიწყო ცხოვრება და არც ერთხელ არ დაინტერესებულა მასობრივი საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვით, სეზონურად ცვლილებადი სახელმწიფო მმართველობის მოდელების პერსპექტიულობაზე. კონსტიტუციის შემუშავებისას თუ მისი რეფორმირების პროცესში, ყველა შემთხვევაში, პროექტების საბოლოო სახის ფორმირებისას აქტუალური აღმოჩნდა საპარლამენტო უმრავლესობის ინიციატივები. სწორედ ამიტომ, საკონსტიტუციო კომისიების მიერ წინასწარ შემუშავებული პროექტები საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ ინტერესებზე მოდიფიცირებას ვერ გადაურჩა¹.

მიგვაჩნია, რომ „ქართულმა ოცნებამ“ პირველ რიგში სახელმწიფო მმართველობის სისტემის სრულყოფაზე კაპიტალურ კონტექსტში უნდა იზრუნოს და სახელმწიფოს კონსტიტუციური მოდერნიზაციის პოლიტიკა კვლავაც სეზონური ცვლილება-დამატებების კურსით არ წარმართოს. არც ე. წ. კოჰაბიტაციის დონეზე ამდენ დათმობებზე წასვლა იყო საჭირო. ნაციონალებისათვის, მათი 9 წლიანი მსხვერპლიანი პოლიტიკის ფარგლებში ჩატარებული სახალხო ომებისა და ციხეებში ტუსაღებზე განხორციელებული „აღმზრდელობითი“ ღონისძიების დემონსტრირებით, საერთაშორისო დონეზე უნდა შეგვექმნა ობიექტური სურათი მ. სააკაშვილის პოლიტიკური სახის თვითმკვლელობის თაობაზე, მის მიერვე კონსტიტუციაში შავი ღლისთვის გათვლილი საპრეზიდენტო მოდელის სამთავრობო პეროვგატივებით შეცვლის ბოლო იდეის გასროლის სახით.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგმა, პირველი დარტყმა მიაყენა ნაციონალების მიერ კონსტიტუციურად დაპროექტებულ პროგრამა მაქსიმუმს. ბოლოს და ბოლოს, გაჩნდა იმედი. „ქართული ოცნების“ ალიანსის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებას, ქვეყნის მომავლის პერსპექტიულობა უნდა განეპირობებინა. მაგრამ 2013 წლის ოქტომბრამდე პერიოდში, მხოლოდ საპარლამენტო არჩევნებში მოპოვებული „საოცნებო“ გამარჯვება არ

¹ რეფორმირებული კონსტიტუცია ქრონიკული სიმპტომებით, ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი მეორე, თბილისი, „უნივერსალი“, 2011 წ., გვ. 501-564.

იქნა საკმარისი. ვინაიდან, შესაცვლელი რჩება სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობა და სახელმწიფო მმართველობის მოდელირების სისტემა.

დრო დადგა, სერიოზულად ვიფიქროთ სახელმწიფო მოდელის შერჩევაზე და ახალი კონსტიტუციის შექმნაზე. ძველ კონსტიტუციაში უკვე ცალკეული მუხლები ჭამენ ერთმანეთს და კონსტიტუციამაც ცოდვიანი პერიოდი სრულად მოინელა! ამიტომ, „ქართულმა ოცნებამ“ სახელმწიფოს კონსტიტუციური პოლიტიკა კვლავაც დროში გაჭიანურებული ცვლილება-დამატებების კურსით არ უნდა წარმართოს. ქვეყანაში დემოკრატიულ-პროგრესისტული იდეებით გაჯერებული ახალი კონსტიტუცია უნდა შეიქმნას, რათა ქვეყნის მოსახლეობამ, ბოლოს და ბოლოს, ირწმუნოს, რომ მომავალი რეფორმა მათ ინტერესებზე იქნება მორგებული.

მიგვაჩნია, რომ უთუოდ აქტუალურია ქართული კონსტიტუციონალიზმის არქივში შემონახული ორი მნიშვნელოვანი ნორმა, რომლებიც იმთავითვე ორიენტირებული იყო მოსახლეობის აქტიუზაციაზე – საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობისა და სახალხო კონტროლის გაძლიერების კონტექსტში. 1921 წლის კონსტიტუცია მისი მიღების პერიოდში ორ ნოვაციურ და სადღეისოდაც უნიკალურ ნორმებს შეიცავდა. შეეხებოდა იგი საკანონმდებლო ინიციატივასაც (მუხლები: 63, 64) და კონსტიტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვის მექანიზმსაც (მუხლი 145).

1921 წლის კონსტიტუციაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ეკუთვნოდა 5 000 ამომრჩეველს, რომელიც მოქმედ კონსტიტუციაში, ფაქტობრივად, 30 000 ამომრჩეველით დაიბლოკა (მუხლი 67). იგივე დაემართა კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმს, რომელიც 50 000-ის ნაცვლად არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველის უფლებად გაფორმდა (მუხლი 102). ქართული კონსტიტუციონალიზმიდან გაქრა უნიკალური ნორმა, რომელიც ავალდებულებდა პარლამენტს, ახალმიღებული კანონი 30 000 ამომრჩეველის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე სარეფერენდუმოდ ხალხისათვის წარედგინა (მუხლი 64). ქვეყნის კანონმდებლობაზე სახალხო კონტროლის იდეა ორპლანიანი აქტივია: მოსახლეობის აქტიუზაციის გარდა, მას ხელისუფლების საქმიანობაზე პროფილაქტიკური დატვირთვაც გააჩნია. ასეთი ნორმის მორალური და ფიზიკური არსებობა უთუოდ დაიცავდა ქვეყანას მ. სააკაშვილის ახირებული, ძვირადღირებული იდეებისაან, რა თქმა უნდა, თუ მასში კანონმორჩილებასაც სათანადო დონეზე აღვზრდიდით.

უკვე კარგა ხანია საქართველოს დისბალანსური პოლიტიკური ვითარების განმამტკიცებელი ეტაპი, თითქოსდა ქართული ოცნების ინიციატორ-კანონმდებელთა ნება-პასუხისგელობის განსახიერებით, უნდა ჩამოყალიბებულიყო. მოცემულ კონტექსტში, ე. წ.

„საოცნებო“ რეფორმის თანმხლები თავისებურებები შემდეგ ქვე-
თავებშია განხილული.

§ 2. საქართველოს საარჩევნო სამართლის რეფორმირების კურსის თანმდევი პრობლემები

ქართული საარჩევნო სამართლის საკანონმდებლო სქოლიო-
ებში აქცენტირებული რეფორმაციული ნოვაციური იდეები, თვალ-
მისაცემი ცალსახა არგუმენტებით იკვეთება, მოცემული დროი-
სათვის ე. წ. მმართველი გუნდის სასარგებლოდ. მთავარი ის არის,
რომ მოქმედი ქართული საარჩევნო სამართლის გამოცდილება,
ყოველ ჯერზე, მისი მიღება-რეფორმირების ინიციატორი მმარ-
თველი გუნდების ინტერესქვემდებარებით არის დამუხტული. რა
თქმა უნდა, თუ წინასაარჩევნო პერიოდებში მმართველმა პარტიამ
თავისი პოლიტიკური და ეკონომიკური კურსით, კეთილი ინება და
გამართლა ამომრჩეველთათვის დანაპირები იმედები.

ქართული სახელმწიფოს დამოუკიდებლობისას, მესამედ იც-
ვალა ამომრჩეველთა უმრავლესობამ არჩევანი. ჯერ „მოქცავში-
რის“, ხოლო შემდეგ „ნაციონალების“ მმართველმა და ინიციატორ
კანონშემოქმედთა უმრავლესობის გუნდებმა ვერ გაუმართლეს
იმედი მათ მხარდამჭერ ამომრჩეველთა უმრავლესობას. ახლა უკვე
გამოცდის წინაშე დადგა მორიგი საპარლამენტო არჩევნებზე „ოც-
ნების“ მმართველი გუნდიც!!!

აღნიშნულ კონტექსტში თვალმისაცემია მმართველი პარტი-
ების მიერ საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული რიგი ინიცია-
ტივები, რომლებიც მკვეთრად იკვეთება მორიგი არჩევნების შედე-
გებზე. ამიტომ საარჩევნო კოდექსის რეფორმირება, საქართვე-
ლოს პარლამენტის კანონშემოქმედი მონაცვლე გუნდების ინტე-
რესქვემდებარე სფეროა. მართალია, მოქცავშირი და ნაციონალები
ამგვარი ინტერესით ახდენდნენ საარჩევნო კოდექსის „მოდIFIცი-
რებას“, მაგრამ მესამე საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების
თვალსაზრისით, საკუთარ ინტერესმორგებულმა საარჩევნო სა-
მართლის სათანადო მოდიფიკაციამაც არ გაუმართლათ!

რეფორმაციულ ცვლილებებს, გარკვეული სტანდარტული
ფუნქციის დატვირთვა აკისრია: ზოგან ნოვაციური იდეის აქტუა-
ლიზაციაზე ხდება აქცენტირება, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში
კი მათი სტანდარტული რეალიზაციის განმტკიცების პირობების
დაკანონება ხორციელდება. ასეთი ლოგიკის გამოცდილების კონ-
ტექსტში „შობილი“ ყოველი ნოვაციური იდეა, როგორც წესი,
მმართველი პარტიის ინტერესებს ექვემდებარება. კიდევ კარგი,
რომ არცერთ მმართველ პარტიას არ „უკანონია“ უფლებამოსილე-
ბის ორ ვადაზე მეტად!!!

აღნიშნული შენიშვნის არგუმენტად შეგვიძლია მოვიხსენიოთ კონკრეტული ფაქტურა. მ. სააკაშვილის მიერ 2010 წელს კონსტიტუციურად რეფორმირებულმა სახელმწიფო მმართველობის მოდელმა, მის მიმართვე დააყენა ახალი ამოცანა, რათა პირადი ინტერესების გავლენით განხორციელებინა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის რეფორმირება. სწორედ ნაციონალთა ინტერესქვემდებარებას დაემორჩილა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 2011 წლის 27 დეკემბერს მიღებული ახალი ვარიანტი. მაგრამ ფაქტია, რომ მორიგ არჩევნებამდე, 2012 წელს, 22, 28 და 29 ივნისს, შესაბამისად 6, 11 და 3 ცვლილება წამოეწია. იგივე სტილი გააგრძელეს ნაციონალებმა მმართველობის ბოლო დღეებში, 26 და 27 ივლისს – თითოეული ცვლილებების აუცილებლობით! მოცემულმა კოდექსმა პრაქტიკული გამოცდა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გაიარა, მაგრამ ნაციონალებს აღარ გაუშართლათ. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგებზე გადამწყვეტი როლი ითამაშა ნაციონალებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მ. სააკაშვილის ცხრანლიანი ნეგატიური მოღვაწეობისადმი საქართველოს ამომრჩეველთა უმრავლესობის პრინციპულმა პოზიციამ!!!

„ქართულმა ოცნებამ“ საქართველოს პარლამენტში უმრავლესობით წარმოდგენის შემდეგ, პირველ რიგში, მ. სააკაშვილის მიერ მითვისებული თვითინიციატივური საავტორო უნიკალური უფლებამოსილებების პაკეტი დაბლოკა, ვინაიდან, თუ არა – პარლამენტში მათი სამომავლო ყოფნა-არყოფნის საკითხი სათუო გახდებოდა. მას შემდეგ, ქართული ოცნების საპარლამენტო უმრავლესობამ, საქართველოში მოქმედი მ. სააკაშვილის მიერ ინიცირებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელის ჩანაცვლების უცნაური კალენდარი და სტილი აირჩია. 2013 წლის 14, 21, 27 და 29 ივლისს ინიცირებული ცვლილებებით განხორციელებულ 37 ცვლილებას, წლის ბოლომდე ერთეული ცვლილებები დაემატა. მეორე ეტაპის სახით 2014 წლის 7 მარტის რეფორმაციულ პაკეტს, რომელმაც საარჩევნო კოდექსში 94 ცვლილება განახორციელა, უკვე 17 აპრილს ახალი ცვლილებების პაკეტი წამოეწია.

2015 წლის 20 მარტიდან – 10 თვის განმავლობაში, „ქართული ოცნების“ მიერ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში რეფორმაციული ცვლილებების 10 პაკეტით 30 მუხლმა განიცადა 38 ცვლილება. მათ შორის, „საოლქო საარჩევნო კომისიის შექმნამ“ და „საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების წესმაც“ – ორ-ორი ცვლილება აითვისა?!

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში, 2015 წლის განმავლობაში ეტაპობრივად პროეცირებული რეფორმაციული იდეები, ფაქტობრივად 2016 წლიდან ამოქმედდა კომპლექსურად. თუ ადრე პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მაჟორიტა-

რულ, ასევე თბილისის მერის პოსტზე არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდათ მხოლოდ პარტიების მიერ დასახელებულ კანდიდატებს, ამჯერად, დამოუკიდებელ კანდიდატებსაც აქვთ უფლება კენჭი იყარონ. ამასთან, ნოვაციურია იდეა იმის თაობაზე, რომ პრეზიდენტობის არაპარტიული კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს ხუთკაციან საინიციატივო ჯგუფს.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში განსაკუთრებული ნოვაციაა, სქესთა შორის გარკვეული ბალანსის დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით, პარტიულ სიებში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდა. შედეგად, საარჩევნო კოდექსი მიუთითებს პოლიტიკური გაერთიანებების კანონზე, რომელშიც ნათქვამია, რომ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი მისთვის განკუთვნილი საბოუჯეტო დაფინანსების 10%-ს მიიღებს დანამატის სახით, თუ მის პარტიულ სიაში ჩარიცხულ კანდიდატებს შორის, სულ ცოტა 2 კანდიდატი „განსხვავებული სქესის“ იქნება.

ცეცესკოს თავმჯდომარეს საარჩევნო სუბიექტების რეგისტრაციაში გატარების ერთპიროვნული უფლებამოსილება მიენიჭა. მაჟორიტარი კანდიდატების დარეგისტრირების უფლება მიიღეს საოლქო კომისიის თავმჯდომარეებმა, მაშინ როცა ადრე რეგისტრაციას შესაბამისი კომისიები ახორციელებდნენ. ამასთან, არჩევნებში პირველად მიეცათ მონაწილეობის უფლება პატიმრებს, ვისაც ჩადენილი აქვთ ნაკლებად მძიმე დანაშაული, რომელიც მაქსიმალურ სასჯელს ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას არაუმეტეს 5 წლის ვადით.

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის მიუხედავად, ახლად მიღებული კანონით გამორიცხულია ნებისმიერი სახის წინასაარჩევნო საქმიანობა არჩევნებამდე 24 საათით შეწყვეტილიყო. ქართული კანონმდებლობით არჩევნების დღეს აგიტაცია კვლავ დაშვებულია!? პოლიტიკურ თანამდებობების პირებს, მათ შორის პირადი მინიშნებით გუბერნატორებსა და გამგებლებს კვლავაც აქვთ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღების უფლება. ქართული საარჩევნო სამართლის ასეთი საავტორო „ნოვაცია“, ყოველი ფორმით გადაჭარბებულად გამოიყენეს რესპუბლიკელებმა საგარეჯოში ჩატარებულ პარლამენტის წევრის არჩევნებში, როცა საარჩევნო კომისიას თაოსნობდნენ საქართველოს რესპუბლიკელი მინისტრები.

ამ დროს ისიც განსაჯეთ, რომ საარჩევნო კოდექსის თანახმად იკრძალება საარჩევნო კამპანიის მიზნებისათვის იმ ორგანიზაციებზე განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენება, რომლებიც ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ასევე იკრძალება აგიტაციის მიზნებისათვის ხელისუფლების ან ადგი-

ლობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გამოყენება. თუმცა, ეს უკანასკნელი შეზღუდვა არ ვრცელდება დეპუტატებზე, პრემიერ-მინისტრზე, მთავრობის სხვა წევრებზე და მათ მოადგილეებზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებზე და ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობათა ხელმძღვანელებზე, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრებზე.

ადმინისტრაციული რესურსის ქმედითობის ნაწილში, საარჩევნო კოდექსში ერთ-ერთ სიახლეს წარმოადგენს უშიშროების საბჭოს მდივნის მიერ, საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციისა და დარღვევებზე რეაგირების მიზნით უწყებათაშორისი კომისიის შექმნა. მასში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება ექნებათ პარტიებს, ხოლო სხდომებზე შესაძლოა მიიწვიონ ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებლები. კომისია იქმნება არჩევნების წლის 1 ივლისს, ხოლო რეგარეშე არჩევნების შემთხვევაში არჩევნების დანიშნვიდან 3 დღის ვადაში იწყებს ფუნქციონირებას. აღნიშნული კომისია, იხილავს საკითხებს, რომელიც უკავშირდება საჯარო მოსამსახურეების მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებზე მედიით გავრცელებულ ინფორმაციას, აგრეთვე დარღვევის შესახებ ინფორმაციას, რომელსაც კომისიას აწვდიან საარჩევნო სუბიექტები ან დამკვირვებელი ორგანიზაციები. კოდექსში დადგენილია, რომ დარღვევის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში, კომისიას შეუძლია „რეკომენდაციით მიმართოს“ შესაბამის ორგანოს „გონივრულ ვადაში შესაბამისი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნით“. საარჩევნო დავების განხილვის კუთხით ახალი საარჩევნო კოდექსი აწესებს შესაძლებლობას, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილება გასაჩივრდეს ზემდგომ კომისიაში ან პირდაპირ სასამართლო ორგანოში.

საპარლამენტო არჩევნებში 5%-იან ბარიერგადალახული სუბიექტი არა უმეტეს 1 მლნ ლარის ოდენობით დაფინანსებას მიიღებს ბიუჯეტიდან იმ დათქმით, რომ 300 ათასი ლარი მიზნობრივად უნდა მიიმართოს წინასაარჩევნო სატელევიზიო რეკლამის ხარჯების დასაფარავად. მილიონების ფარგლებში საბიუჯეტო დაფინანსება იმ ოდენობის იქნება, რა თანხასაც დახარჯავს საარჩევნო სუბიექტი კამპანიის დროს.

საქართველოს პრეზიდენტი, ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების თარიღს არჩევნებამდე არაუგვიანეს 60 დღით ადრე ნიშნავს. ამასთან, 150-წევრიან პარლამენტში 4 წლის ვადით 77 დეპუტატი აირჩევა პროპორციული საარჩევნო სისტემის, ხოლო 73 წევ-

რი - მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, აქამდე არსებული 75/75-ზე შეფარდების ნაცვლად. ამასთან, პარლამენტის ნევრთა რიცხოვნობის გაზრდაზე უარი ითქვა.

პარლამენტის საარჩევნო სისტემა, მათ შორის მაჟორიტარულ ოლქებს შორის აბსოლუტურად უთანაბროა, რაც ვენეციის კომისიის შემოთავაზების საგანს წარმოადგენდა, მაგრამ პრაქტიკულად უცვლელი დარჩა. პარლამენტში, პროპორციული არჩევნებით მოხვდება ის პარტია, რომელიც 5%-იან ბარიერს გადალახავს და გარანტირებულად გაიყვანს ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო სულ ცოტა ექვს დეპუტატს, ხოლო მაჟორიტარულ არჩევნებს მოიგებს ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმათა მეტ რაოდენობას, საერთო რაოდენობის არანაკლებ ოცდაათი პროცენტისა.

პარლამენტის ნევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე 25 წლიდან, რომელსაც უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში უცხოვრია საქართველოში ან სხვა ქვეყანაში დგას საკონსულო აღრიცხვაზე. ამასთან, იმ თანამდებობების პირთა ჩამონათვალს, რომლებიც პარლამენტის ნევრად კენჭისყრის შემთხვევაში ვალდებული არიან გადადგენ დაკავებული თანამდებობებიდან, პრეზიდენტი უდგას სათავეში.

პარტიამ, რომელსაც არ ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში და არ იღებს საბიუჯეტო დაფინანსებას, ცესკოს თავმჯდომარეს რეგისტრაციისთვის საპარლამენტო არჩევნების წლის 1 იანვრიდან 1 აგვისტომდე პერიოდში უნდა მიმართოს. მხოლოდ ასეთი პარტიაა ვალდებული ცესკოს წარუდგინოს მხარდამჭერთა სულ ცოტა 25 000 ამომრჩევლის სია.

პარლამენტის მაჟორიტარულ არჩევნებში მონაწილეობის დამოუკიდებელი კანდიდატის იდეის ამოქმედებასთან დაკავშირებით, მსურველმა რეგისტრაციისთვის მხარდამჭერთა სიებთან ერთად, ასევე უნდა წარადგინოს 5000-ლარიანი დეპოზიტის განთავსების დამადასტურებელი საბანკო დოკუმენტი, რომელიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში დაუბრუნდება უკან, თუ კანდიდატი ხმების 10%-ს მაინც მიიღებს.

2015 წლის 24 დეკემბერს, უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, რომ ზემოთ აღნიშნული ათთავიანი მრავალპაკეტური რეფორმაციის ქმედითობის გარანტიის მიზნით, საარჩევნო კოდექსში რამოდენიმე ახლებური აქცენტის დამკვიდრება გახდა საჭირო, რომლებიც გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედდა:

- მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება საქართველოს პარლამენტის წევრობის ის კანდიდატი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილეთა უმრავლესობის ხმები მიიღო. არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნო-

ბილი საარჩევნო ბიულეტენებით გათვალისწინებული ხმების რაოდენობა (125-ე მუხლის მე-3 პუნქტი);

– პარლამენტის არჩევნების დანიშვნის შემდეგ, არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 57-ე დღისა, თუ მას არჩევნების დანიშვნის დღისთვის ჰყავს წარმომადგენელი საქართველოს პარლამენტში, პარტიის წარმომადგენლად მიიჩნევა პარლამენტის წევრი, რომელიც შესაბამისი პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის (რომელშიც ეს პარტია იყო გაერთიანებული) წარდგენით არის არჩეული ან რომელიც არჩევამდე იმ პარტიის წევრი იყო, რომელიც პარლამენტის არჩევნებში არ მონაწილეობდა და ამ არჩევნების დანიშვნის დღისთვის იმავე პარტიის წევრია, თუ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში მითითებული იყო ამ პარტიის წევრობა“ (113-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი);

– არჩევნების დანიშვნის დღისთვის ჰყავს წარმომადგენელი საქართველოს პარლამენტში. პარტიის წარმომადგენლად მიიჩნევა პარლამენტის წევრი, რომელიც შესაბამისი პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის (რომელშიც ეს პარტია იყო გაერთიანებული) წარდგენით არის არჩეული ან რომელიც არჩევამდე იმ პარტიის წევრი იყო, რომელიც პარლამენტის არჩევნებში არ მონაწილეობდა და ამ არჩევნების დანიშვნის დღისთვის იმავე პარტიის წევრია, თუ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში მითითებული იყო ამ პარტიის წევრობა. (142-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა,ბ“ ქვეპუნქტი).

როგორც ჩანს „ქართული ოცნების“ ხელმძღვანელობამ შეიძინა, რომ საარჩევნო კოდექსში ათიოდ თვეში განხორციელებული რეფორმაციული პაკეტი, წინასაარჩევნოდ ქვეყანაში შექმნილი პოლიტიკური ვითარებისა და ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი ნაწილის პოზიციათა გათვალისწინებით, არ იძლეოდა გარანტიას წინა არჩევნებში მოპოვებული პოზიციის შესანარჩუნებლად. მმართველმა პარტიამ, პოლიტიკური და საკანონმდებლო „პროდუქტიულობის“ ქმედითობის შენარჩუნების მიზნით, 2015 წლის 24 დეკემბერს რეფორმირებულ საარჩევნო კოდექსში, გადაწყვიტა გარკვეულწილად განემტკიცებინა საქართველოს პარლამენტში „ქართული ოცნების“ პერსპექტიული წონადობა!!!

მთელი რიგი აღნიშნული რეფორმაციული აქტები, სისტემური სტრატეგიული კურსის მიერ პროგრესული მიზნების აქცენტირებაზე ნამდვილად არ მიაწვდენს. საერთო წარმოდგენაში, რეალიზებული, ე. წ. რეფორმაციული კურსი იმის დასტურია, რომ იმთავითვე ეტაპობრივად პროეცირებული, თითქოსდა პროგრესული იდეები, შემდეგი შეცდომების გასწორების მიზნით მომრავლებული ნოვაციური ცვლილებებით „მართლდება“! ასე რომ, ინიციატორი პოლიტიკური გუნდის საავტორო ე. წ. პროგრესული იდეების

ეტაპობრივი ფორმირება, საკუთარი შეცდომების გასწორების მოხშირებულ სტილში წარიმართება. რაც ბუნებრივია, საბოლოო შედეგის მიზნობრივ პროეცირებაზე „ჩრდილოვან“ აქცენტებს ამკვიდრებს. შედეგად, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ე. წ. სრულყოფის კურსი, საინიციატივო იდეებით დამკვიდრებული პრობლემების გარკვეულ „მოგვარებაზეც“ იხარჯება.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეფორმაციული პოლიტიკა იმდენად თვალშისაცემია, რომ ინიციატორი პოლიტიკური გუნდების საავტორო „პროგრესული“ იდეების ფორმირებაც, საკუთრად ინიცირებული პოლიტიკური ცდომილებების კორექტირების მოხშირებულ სტილში წარიმართება, რაც ბუნებრივია, საბოლოო შედეგის პროეცირებაზე გარკვეულ ჩრდილოვან აქცენტებს ასახავს. ამიტომ, სახელმწიფო მმართველობის ქართული სისტემატიზაციის კურსი, მეტწილად, თვითინიციატივური იდეებით დაკანონებული პრობლემების შესაძლო მოგვარებაზე იხარჯება.

ამ დროს, „ქართული ოცნების“ საპარლამენტო გუნდის ოთხნობიანი კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილების მიზანმიმართული კურსი იმდაგვარად იყო დაპროგრამებული, რომ კარს მომდგარ არჩევნებამდე ოთხიოდ თვეში საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმაციული იდეების კონტექსტში, საარჩევნო სამართლის რეფორმაც პარალელურ რეჟიმში განხორციელებულიყო.

მთავარი პრობლემა იმაში გამოიხატა, რომ პარლამენტის რეფორმაციული ეტაპები, ფაქტობრივად, პანიკურ რეჟიმში განხორციელდა. ამგვარი პროცესის უმთავრესი ნეგატიური აქცენტი იმით იყო განპირობებული, რომ რესპუბლიკური პარტიის საპარლამენტო გუნდს საკუთარი მომავალი ადარდებდათ. ამიტომ იურიდიული კომიტეტის რესპუბლიკელების ხელმძღვანელობა ეცადა კანონშემოქმედებით სუბპურული რეჟიმი, მათთვის სასარგებლო იდეების დასაკანონებლად გამოეყენებინათ, რათა როგორადმე განემტკიცებინათ მათი „მოღვაწეობა“ საპარლამენტო გუნდში.

ფაქტია, რომ ასეთი ცალკეული მცდელობები არ არის საკმარისი საიმისოდ, რათა მმართველი პარტიების გაბატონებული ტენდენციებისაგან მკაცრად იქნეს დაცული სახელმწიფოს საარჩევნო სამართალი:

– ეს უკვე ქართულ ტრადიციად დამკვიდრდა, რომ საარჩევნო სამართლის თანმდევი საკვანძო პრობლემები, მმართველი პარტიების ინტერესქვემდებარეების შედეგად, მხოლოდ ორ-ორი უფლებამოსილების ვადით „უმართლებდათ“, ამომრჩეველთა მიმართ საკუთარი სახელმწიფოს დემოკრატიული საარჩევნო სამართლის დამკვიდრების თვალსაზრისით;

– უკვე ქართული ტრადიციაა, რომ საარჩევნო სამართლის ნეგატივიზმი, ყოველ ჯერზე მმართველი პარტიის ხმების უმრავ-

ლესობას „ემორჩილება“ და არა სახელმწიფოში სამართლებრივი სისტემის დამკვიდრებას. ამიტომ აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ წლების განმავლობაში უნდა შეიზღუდოს პარლამენტის მმართველი პარტიის მიერ, წინასაარჩევნოდ საარჩევნო სამართლის კერძო მიზნებით რეფორმირების უფლება!!!

დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის კონსტიტუციური პროექტირების გამოცდილება, მმართველი პოლიტიკური გუნდის ლიდერთა პირადი ინტერესქვედებარების სფეროა. სწორედ ამიტომ, ქართული გამოცდილებიდან გამოკვეთილია ყველაზე სერიოზული პრობლემები და ხარვეზები, ვინაიდან საქართველოს საარჩევნო სამართალში მმართველი პოლიტიკური გუნდების ლიდერთა ავტობიოგრაფიული ინტერესებით დამუხტული ე.წ. საარჩევნო სამართალი პროექტირდებოდა.

ასეთი იყო საქართველოს პირველი ორი მმართველი პარტიისა და მათი ლიდერების ინტერესი და ნება. როგორც ჩანს, ამავე კვალზე ცდილობს განიმტკიცოს მომავალი მესამე მმართველმა პარტიამაც. ამიტომ უახლოესი წარსულის ცდომილებიანი გაკვეთილებიდან სამართლებრივად სერიოზული დასკვნა უნდა განხორციელდეს.

ამ მიზნით, პირველ რიგში მყარი საპარლამენტო სისტემა უნდა დამკვიდრდეს – მისი მდგრადობის გარანტიით, რათა გამოირიცხოს არა წინასაარჩევნო თვეებში, არამედ წინა წლებშიც მმართველი პოლიტიკური პარტიების ინტერესქვემდებარებით სეზონურად პროექტირებული ე.წ. კონსტიტუციური რეფორმები. საქართველოში ასეთი პრაქტიკა საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისთანავე დამკვიდრდა. წლების განმავლობაში, მსოფლიოს ცნობილი კონსტიტუციონალისტების თანამონაწილეობით პროექტირებული საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მიღებამდე ორიოდ კვირით ადრე შეიცვალა 1995 წელს მიღებული პირველი ცოდვილიანი კონსტიტუციით. მას შემდეგ, ყოველი მმართველი პარტია, წინასაარჩევნოდ, პირადი ინტერესებისადმი ქვემდებარებით ახდენს კონსტიტუციისა და საარჩევნო სამართლის დუბლირებულ რეფორმირებას.

უახლოესი წარსულის სამართლებრივად ცოდვილიანი გაკვეთილებიდან, სერიოზული დასკვნა უნდა გაკეთდეს. საქართველოში, სახელმწიფო მმართველობის სეზონურად ცვალებად მოქმედ სისტემას, ხელისუფლების დაბალანსებული დანაწილების განმატკიცებელი კონსტრუქციული სისტემა უნდა ჩაენაცვლოს. მთელ რიგ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, კონსტიტუციის სეზონურეტაპობრივი კემსვის თავიდან აცილების მიზნით და მათი თანმდევი სამართლებრივი პრობლემების გამოსარიცხად, კონსტიტუციითვეა დადგენილი წლებობრივი შემზღუდავი კალენდარი. ძნელად

დასაჯერებელია, რომ მ. სააკაშვილის იდეოლოგიურ ნებას ასეთი რეგლამენტი როგორღაც მაინც შეზღუდავდა, მაგრამ სამომავლოდ ასეთი რეგლამენტირებული ნორმის შემოღება საქართველოს კონსტიტუციაში უთუოდ გასათვალისწინებელი მიგვაჩნია.

ახალი დემოკრატიული სამართლებრივი პოლიტიკური სისტემის დამკვიდრებამ უნდა განაპირობოს საქართველოში დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო პროექცია, რომელიც კონსტიტუციური რეჟიმისა და საარჩევნო სამართლის სიმყარით უნდა იყოს განმტკიცებული. მმართველმა პოლიტიკურმა გუნდმა, ორივე ეტაპი ერთიანი პოლიტიკური კურსის სახით, თანმიმდევრული ნაბიჯებით უნდა გაიაზროს და ამომრჩეველთათვის ხელმისაწვდომი ფორმით წარმართოს, რათა გაიზარდოს მათი რწმენა, სამომავლო ცვლილებებისადმი და ქართული ოცნების პოლიტიკური კურსისადმი მხარდაჭერა.

როგორც ჩანს, მოქმედ საქართველოს პარლამენტში, პოლიტიკური ორიენტაციის თვალსაზრისით, ერთობ უცნაური პოლიტიკური გუნდები მოღვაწეობდნენ. რესპუბლიკური პარტიის ნების კარნახით, პარლამენტში მათი გუნდის შენარჩუნების მიზნით ინიცირებული იდეა, მათივე მოთავეობით მოღვაწე იურიდიული კომიტეტის სრული შემადგენლობითაც არ იქნა მხარდაჭერილი. მოგვიანებით, საქართველოს მომავალთან მიმართებაში, პარლამენტის ნევრთა უმრავლესობის „შენილბული“ ინტერესქვემდებარება გამოიკვეთა. უცნაური ის არის, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის რიგებიდან რესპუბლიკელების გამორიცხვის ფონზე, მათი ყოფილი „პარტნიორების“ საპარლამენტო უმრავლესობა, მათივე ავანტიურისტული იდეის მხარდამჭერი აღარ აღმოჩნდა.

ქართველ კანონმდებელთა მთავარი ცოდვა ის არის, რომ არცერთ სამართლებრივ სახელმწიფოში არ გაგონილა „ჩვენებური“ გამოცდილება, როცა პარლამენტში არჩევნების თარიღის გამოცხადების შემდეგ განხორციელებულიყო საარჩევნო სამართლის იდეურად პრინციპული რეფორმაცია?!

საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“, 2016 წლის 8 ოქტომბერს დანიშნული საპარლამენტო არჩევნების დადგენის შემდეგ, არჩევნებამდე 105 დღით ადრე განხორციელდა საკმაოდ მასშტაბური მნიშვნელობის რეფორმა. აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში, მოცემული კანონის მეორე მუხლში დეტალურად იქნა სტრუქტურირებული საარჩევნო კომისიის კომპეტენციური არსენალი. გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა ცეესკოს წევრების არჩევის, დანიშვნისა და უფლებამოსილებების შეწყვეტის წესებზე, დაზუსტდა ცეესკოს და მისი ხელმძღვანელობის უფლებამოსილებების პაკეტიც. ამასთან, სათანადო მოწმობებით იქნა აქცენტირებული, საქართველოს პრეზიდენ-

ტისა და მერის არჩევნებში ჩართული პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო ბლოკების ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფების წარმომადგენლობა.

აღნიშნულ კანონში, მოცემული რეფორმის ფარგლებში მიღებული იქნა ახალი მუხლი 36¹, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის შექმნის თაობაზე – არანაკლებ 5 წევრისაგან. ამასთან, მოცემულ მუხლს ახლავს რამდენიმე პირობითი დათქმა იმის თაობაზე, რომ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წევრი არ შეიძლება იმავდროულად იყოს სხვა ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წევრი; ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფს უფლება აქვს, წარადგინოს მხოლოდ ერთი კანდიდატი; ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ აღნიშნული პუნქტებით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა, ამავე კანონით განსაზღვრული წესით ხარვეზის დადგენის საფუძველია.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 75-ე მუხლის „კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შეჯამება საოლქო საარჩევნო კომისიაში“, პირველი პუნქტით დადგინდა, რომ „საოლქო საარჩევნო კომისია საუბნო საარჩევნო კომისიების შემაჯამებელი ოქმების საფუძველზე, საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის განხილვის შედეგების გათვალისწინებით, კენჭისყრის დღიდან არაუგვიანეს მე-11 დღისა აჯამებს რეფერენდუმის, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების, საქართველოს პარლამენტის არჩევნების, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, მერის/გამგებლის არჩევნების შედეგებს, ადგენს საქართველოს პარლამენტის არჩევნების, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს და მერის/გამგებლის არჩევნების შედეგებს და საარჩევნო ოლქში გამართული კენჭისყრა და არჩევნების შედეგების თითოეული სახის შემაჯამებელ ოქმებს, რომლებსაც არაუგვიანეს მომდევნო დღისა გადასცემს ცესკოს.“

მოცემულ კანონში მეთვრამეტე მუხლს, შემდეგი შინაარსის პუნქტები დაემატა იმის თაობაზე, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების პირველი ტურის შემაჯამებელ მე-18¹ ოქმში მითითებული უნდა იყოს:

ა) საქართველოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა; იმ საარჩევნო ოლქებისა და უბნების ნომრები, რომლებშიც არჩევნები ბათილად იქნა ცნობილი, აგრეთვე მათში ამომრჩეველთა რაოდენობა და არჩევნების ბათილად ცნობის მიზეზები; განმეორებითი კენჭისყრის თარიღი, თუ დაინიშნა განმეორებითი კენჭისყრა, აგრეთვე იმ საარჩევნო ოლქებისა და უბნების ნომრები, რომლებშიც განმეორებითი კენჭისყრა დაინიშნა; იმ საარჩევნო ოლქების ნომ-

რები, რომლებშიც ხელახალი არჩევნები დაინიშნა, და ხელახალი არჩევნების თარიღი;

ბ) ყოველი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის მიხედვით: ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა; არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობა და ბათილად ცნობილი საარჩევნო ბიულეტენების რაოდენობა; თუ განმეორებითი კენჭისყრა ან არჩევნების მეორე ტური არ დაინიშნა, არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრის ვინაობა, მის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა და პროცენტი; არჩევნების მეორე ტურის გამართვის თარიღი, თუ დაინიშნა მეორე ტური, აგრეთვე მეორე ტურში გასულ კანდიდატთა ვინაობა და მათ მიერ მიღებული ხმების რაოდენობები და პროცენტები.

ამასთან, ისიც არსებითია, რომ მე-18² პუნქტში არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელ ოქმში მითითებული უნდა იყოს საქართველოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა და ყოველი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა; იმ საარჩევნო ოლქებისა და უბნების ნომრები, რომლებშიც არჩევნები ბათილად იქნა ცნობილი და განმეორებითი კენჭისყრა არ გამართულა, აგრეთვე მათში ამომრჩეველთა რაოდენობა; ყოველი საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა, მიღებული ხმების პროცენტი და მიღებული მანდატების რაოდენობა; წარმდგენ საარჩევნო სუბიექტთა მიხედვით დალაგებული არჩეულ საქართველოს პარლამენტის წევრთა სია, მათი პარტიული კუთვნილებისა და მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის (თუ ასეთ ოლქებში იქნენ არჩეული) მითითებით.“

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში „საქართველოს პარლამენტის შუალედური არჩევნების“ 129-ე მუხლის მესამე პუნქტმა არსებითი ცვლილება განიცადა:

საქართველოს პარლამენტის შუალედურ არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით პარტიამ /საარჩევნო ბლოკმა, რომელიც ცესკოში რეგისტრირებული იყო ბოლოსაპარლამენტო არჩევნებისას, აგრეთვე პარტიამ, რომელსაც შუალედური არჩევნების დანიშვნის დღისთვის ჰყავს ამ კანონის 113-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული წარმომადგენელი საქართველოს პარლამენტში, შუალედურ არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მისაღებად თავისი ხელმძღვანელი პირის (პირების) მიერ ხელმოწერილი განცხადებით უნდა მიმართოს ცესკოს შუალედური არჩევნების დანიშვნის შემდეგ, მაგრამ არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 57-ე დღისა. იმ პარტიის საარჩევნო რეგისტრაცია, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი საქართველოს პარლამენტში, ხორციელდება ამ კანონის 113-ე მუხლის მე-2 –მე-7 პუნქტებით დადგენილი წესით; ახლებურად რედაქტირებულ მე-3 პუნქტს დაემატა შემდეგი შინაარსის მე-4 პუნქტი:

– პარტიამ, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს ამ მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილ პირობებს, საქართველოს პარლამენტის შუალედურ არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მისაღებად თავისი ხელმძღვანელი პირის (პირების) მიერ ხელმოწერილი განცხადებით უნდა მიმართოს ცესკოს შუალედური არჩევნების დანიშვნის შემდეგ. მაგრამ არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 57-ე დღისა. განცხადების მიღებისთანავე მას გადაეცემა ცესკოს მიერ დადგენილი ფორმის პარტიის მხარდამჭერთა სიის ნიმუში. პარტია, რომელიც არ არის კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი, ვალდებულია შუალედური არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 50-ე დღისა ცესკოს წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში პარტიის მონაწილეობის მხარდამჭერი სულ ცოტა 25000 (ეს რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთ პროცენტს) ამომრჩეველთა სია, ხოლო თუ პარტია კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტია – სულ ცოტა 1000 ამომრჩევლის სია. მხარდამჭერთა სია მოწმდება ამ კანონის 38-ე მუხლით დადგენილი წესით. პარტიის საარჩევნო რეგისტრაცია ხორციელდება ამ კანონის 113-ე მუხლით დადგენილი წესით.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 146-ე მუხლს – „კანდიდატის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმებას“ შემდეგი დატვირთვის ახალი მუხლები დაემატა:

„2². არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას /საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს, არჩეული საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ გააუქმოს თავის გადაწყვეტილება პარტიულ სიაში დარჩენილი საკრებულოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის შესახებ. პარტიას /საარჩევნო ბლოკს უფლება არა აქვს, პარტიულ სიაში დარჩენილი საკრებულოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილება გააუქმოს ამ სიით არჩეული საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტისას მისი ადგილმონაცვლის უფლებამოსილების ცნობამდე. პარტიის /საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი საკრებულოს წევრობის კანდიდატი პარტიული სიიდან მოიხსნება შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულებით. პარტიის ხელმძღვანელი პირის /საარჩევნო ბლოკის წესდებით განსაზღვრული პირის მიერ ხელმოწერილი განცხადების საფუძველზე, განცხადების წარდგენიდან 3 დღის ვადაში. თუ განცხადება ამ ვადაში არ დაკმაყოფილდა, საკრებულოს წევრობის კანდიდატი პარტიული სიიდან მოხსნილად ჩაითვლება აღნიშნული ვადის ამოწურვის მომდევნო დღიდან.

2³. საკრებულოს წევრობის კანდიდატს შეუძლია არჩეული საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ მოხსნას თავისი კანდიდატურა პარტიული სიიდან, რისთვისაც სათანადო განცხადება უნდა წარუდგინოს შესაბამის საოლქო საარჩევ-

ნო კომისიას. მისი კანდიდატურა პარტიული სიიდან მოიხსნება შე-
საბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის განკარგუ-
ლებით, განცხადების წარდგენიდან 3 დღის ვადაში. თუ განცხადე-
ბა ამ ვადაში არ დაქმყოფილდა, საკრებულოს წევრობის კანდიდა-
ტი პარტიული სიიდან მოხსნილად ჩაითვლება აღნიშნული ვადის
ამონურვის მომდევნო დღიდან."

აღნიშნული რეფორმის კონტექსტში, მოცემულ კანონს ახა-
ლი 159¹ მუხლი დაემატა – თბილისის საკრებულოს წევრობის კან-
დიდატის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შესა-
ხებ:

1. თბილისის საკრებულოს წევრობის კანდიდატს შეუძლია
კენჭისყრის დღემდე არაუგვიანეს მე-10 დღისა მოხსნას თავის კან-
დიდატურა, რისთვისაც სათანადო განცხადებით უნდა მიმართოს
ცესკოს.

2. თბილისის საკრებულოს არჩევნებში არჩეული საკრებუ-
ლოს წევრების უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ არჩევნებში და-
მოუკიდებლად მონაწილე პარტიის /საარჩევნო ბლოკის მიერ პარ-
ტიულ სიაში დარჩენილი საკრებულოს წევრობის კანდიდატის წარ-
დგენის შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში წარ-
დგენილი საკრებულოს წევრობის კანდიდატი პარტიული სიიდან
ცესკოს განკარგულებით მოიხსნება.

3. არჩეული თბილისის საკრებულოს წევრების უფლებამოსი-
ლების ცნობის შემდეგ საკრებულოს წევრობის კანდიდატის მიერ
თავისი კანდიდატურის პარტიული სიიდან მოხსნის შემთხვევაში
მან სათანადო განცხადებით უნდა მიმართოს ცესკოს. მისი კანდი-
დატურა პარტიული სიიდან თავმჯდომარის განკარგულებით მო-
იხსნება.

4. ცესკო თავის ოფიციალურ ვებგვერდზე დაუყოვნებლივ
აქვეყნებს ცნობას თბილისის საკრებულოს წევრობის კანდიდატის
რეგისტრაციის, კანდიდატის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილე-
ბის გაუქმების თაობაზე".

მოცემული საარჩევნო ორგანული კანონის გვირგვინად იქნა
მიღებული 185¹ მუხლის ახალი ნორმა, რომელმაც დაადგინა, სა-
ქართველოს პარლამენტის 2016 წლის არჩევნებში იმ ამომრჩევლის
მონაწილეობის ნესი, რომელიც მოიხსნა საცხოვრებელი ადგილის
მიხედვით რეგისტრაციიდან, ან რომლის რეგისტრაციაც ძალადა-
კარგულად გამოცხადდა სააგენტოს გადაწყვეტილებით, ან რომე-
ლიც რეგისტრირებულია მისამართის მითითების გარეშე:

1. ამომრჩეველი, რომელიც მოიხსნა საცხოვრებელი ადგი-
ლის მიხედვით რეგისტრაციიდან, ან რომლის რეგისტრაციაც ძა-
ლადაკარგულად გამოცხადდა სააგენტოს გადაწყვეტილებით, ან
რომელიც რეგისტრირებულია მისამართის მითითების გარეშე, სა-

ქართველოს პარლამენტის 2016 წლის არჩევნებში მონაწილეობისათვის ვალდებულია 2016 წლის 1 აგვისტომდე გამოცხადდეს სააგენტოში და გაიაროს რეგისტრაცია საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ან მხოლოდ მიუთითოს თავისი ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი და გადაიღოს ფოტოსურათი ციფრულ ფორმატში. ამომრჩეველი, რომელიც გაივლის რეგისტრაციას საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, თავისუფლდება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსულო თანამდებობის პირის მიერ განზეული მომსახურების ვადების, ამ მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურების ოდენობების და საფასურის გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 29 დეკემბრის №508 დადგენილებით განსაზღვრული საქართველოს მოქალაქის პირადობის ელექტრონული მონუმბის გაცემისა და ფოტოსურათის გადაღებისათვის დადგენილი მომსახურებების საფასურების (გარდა დაჩქარებული მომსახურების საფასურისა) გადახდისაგან, თუ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილია საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით რეგისტრაციის გავლის მოთხოვნასთან ერთად პირადობის მონუმბის გაცემის მოთხოვნის წარდგენა, ხოლო ამომრჩეველი, რომელიც მხოლოდ მიუთითებს თავის ფაქტობრივ საცხოვრებელ ადგილს და არ გაივლის რეგისტრაციას საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, თავისუფლდება ფოტოსურათის გადაღებისათვის დადგენილი მომსახურების საფასურის გადახდისაგან და მასზე არ გავრცელდება პირადობის მონუმბა. ამომრჩეველი არ თავისუფლდება საქართველოს მოქალაქის პირადობის ელექტრონული მონუმბის გაცემისათვის დადგენილი მომსახურების საფასურის გადახდისაგან, თუ იგი ბოლო საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით რეგისტრაციიდან მოიხსნა საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის, საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლის, ბინადრობის ნებართვის მოქმედების ვადის შეწყვეტის ან დროებითი ბინადრობის ნებართვის მოქმედების ვადის გასვლის გამო.

2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ამომრჩეველი, რომელიც 2016 წლის 31 ივლისის ჩათვლით გაივლის რეგისტრაციას საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ან მიუთითებს თავის ფაქტობრივ საცხოვრებელ ადგილს, თავისუფლდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 185-ე მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის იმავე მუხლით დადგენილი პასუხისმგებლობისაგან.

საქართველოს პარლამენტი ამჯერადაც ვერ გაეცა ქართულ კანონმდებლობაში დამკვიდრებულ ტრადიციულ ხარვეზს.

მხედველობაში გვაქვს ახლადმიღებული კანონის არათუ ამოქმედებამდე, არამედ გამოქვეყნებამდე დაშვებული შეცდომების გასწორების სტილი. ქართულ კანონმდებლობაში ტრადიციული ნეგატიური აქცენტი დამკვიდრდა: კანონის მიღებისთანავე, მასში თანამყოლი ნაკლოვანებებისა და შეცდომების გამოსწორებები არა მხოლოდ ამოქმედების შემდეგ, არამედ ხშირად გამოქვეყნებამდეც ხორციელდება.

ქართული კანონმდებლობისათვის მნიშვნელოვანი საარჩევნო სამართლის რეფორმაციისადმი, ინიციატორთა ჯგუფის დამოკიდებულებამ განაპირობა, რომ 2016 წლის 22 ივნისს მიღებულ რეფორმაციულ კანონპროექტს, რომელიც საარჩევნო კოდექსში 63 ცვლილებას ითვალისწინებდა, მისი მომზადების ხარისხობრივი დონის მაჩვენებელი უნდა ამოვიცნოთ, ვინაიდან იმავე დღესვე საჭირო გახდა წამოსწრებული ახალი კანონპროექტის მიღება 6 დამატებითი მუხლით (5441-III). მაგრამ რეფორმაციის ინიციატორთა ჯგუფს, შეცდომების გასწორების გვირგვინი ბოლოს გაახსენდათ და უკვე 24 ივნისს დასახელებაცა და სახეც იცვალა საარჩევნო კოდექსის 59-ე მუხლმა - „კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობაში და მის მიმდებარე ტერიტორიაზე წესრიგის დაცვა“. სხვათა შორის, აღნიშნულ მეექვსე პუნქტის შეცვლას, ახალი მეშვიდე პუნქტიც დაემატა, რომელიც გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედდა (№5593-III).

§3. საქართველოს კონსტიტუციის ეტაპობრივი რეფორმირების თანმხლები ნეგატიური აქცენტები

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეფორმაციული პრეისტორიის თანმდევი პრობლემები, ყოველ ჯერზე, მმართველი გუნდების ლიდერთა პოლიტიკური ავტობიოგრაფიული ამბიციების ინტერესქვემდებარებას ემორჩილებოდა. ასეთი იყო 1921 წელს მიღებული, აუმოქმედებელი პირველი ქართული კონსტიტუციის პროექცია. ამავე კურსით დაიშუბა 1995 წელს მიღებული საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია და მონაცვლე მმართველი პარტიების ლიდერთა მიერ, შემდგომ განხორციელებული პირადი მიზანდაქვემდებარებული რეფორმაციული ეტაპები.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რეფორმირება-სრულყოფის გამოცდილება იმის ნათელი დასტურია, რომ სახელმწიფოს მეთაურად მოვლენილი სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების ლიდერთა პიროვნულ მიზანსწრაფვას ექვემდებარება, სახელმწიფო მმართველობის მოდელების თანმხლები პოლიტიკური ნების საავტორო „ინოვაციები“. სწორედ ამის დასტურია ქართული კონსტი-

ტუციონალიზმის თანმდევი „ეგოისტური“ სრულყოფის რეფორმაციული ე.წ. პოლიტიკური კურსი.

ამის თვალნათლივი ნიმუშია 1995 წელს მიღებული, 109 მუხლისაგან შემდგარი საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმების ეტაპობრივი პრეისტორია, რომელთა შედეგად სახელმწიფოს მეთაურთა მიერ ინიცირებული სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური მოდელი პრინციპული საავტორო იდეებით გახდა გადაჯერებული. მხედველობაში გვაქვს არა მხოლოდ ქართული კონსტიტუციონალიზმის 1995, 2004 და 2010 წლების რეფორმები, არამედ, მათ შუალედურ ეტაპებში კონსტიტუციური იდეების მოხმირებული კემსვის „აქტიური გამოცდილება“?!

ამგვარი შეფასების არგუმენტირებული საფუძვლის კლასიკური დასტურია ქართული კონსტიტუციონალიზმის ე.წ. რეფორმაციული ეტაპების სტატისტიკური ნეგატივიზმი. მხედველობაში გვაქვს ე. შევარდნაძის და მ. სააკაშვილის – სახელმწიფოს მეთაურთა ნების კარნახით პროეცირებული, მათი ინდივიდუალური პოლიტიკური კურსის ინტერესებზე ორიენტირებული, ქართული სახელმწიფოს მიერ ინიცირებული ე.წ. რეფორმაციული თვითშემოქმედების საინიციატივო ეტაპები.

ამ მხრივ, რეკორდულია მ. სააკაშვილის 2004 წელს გაპრეზიდენტების შემდეგ, 109 მუხლიან კონსტიტუციაში განხორციელებული მისი ავტობიოგრაფიული დანიშნულების 16 პაკეტით „დაკანონებული“ 147 ცვლილება. მათ შორის, თვალშისაცემია მთავარი აქცენტი, რომ მთელ რიგ მუხლებში, ცვლილებათა პირველ პაკეტებს, „იდეოლოგიური“ ცდომილებების გასწორების მიზნით, რამდენიმე დღეებში, ახალი ცვლილებები წამოეწეოდა!!!

მოცემულ კონტექსტში უთუოდ აღსანიშნავია, რომ ბ. ივანიშვილმა პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებებში შედგომისთანავე, პირველი საკონსტიტუციო ცვლილების უფლებამოსილება ოფიციალურად იმ მიზნით გამოიყენა, რათა მის მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური ცვლილებით, მ. სააკაშვილის პრეზიდენტობის დარჩენილ თვეებში დაებლოკა მისგან მოსალოდნელი – მთავრობის ვადამდელი დათხოვნის იდეის რეალიზაცია!!!

ამის შემდეგ, „ოცნების“ მმართველი გუნდი ერთგვარად შეეგუა სახელმწიფო მმართველობის მოქმედ სისტემას და პირველი უფლებამოსილების ფარგლებში არც უცდია კონსტიტუციური პროექტიდან მმართველი სისტემის თანმყოფი მთელი რიგი ნეგატიური ტენდენციების აღკვეთა!

მოქმედი კონსტიტუციის მთელი ეტაპობრივი რეფორმების ძირითადი მიზანი, მ. სააკაშვილის ნების კარნახით, სახელმწიფო მეთაურის რანგში მისი ძალამოსილების ზრდაზე იყო არგუმენტირებული. 2004 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ, მას როგორც

სახელმწიფოს მეთაურს – პრეზიდენტს „ძალამოსილება“ შეჰმატა. 2010 წლის რეფორმის ინიციატორის მ. სააკაშვილის ნების კარნახით, პოლიტიკური ავტობიოგრაფიის ფარგლებში, მისივე სახელმწიფოს მმართველის „პირველკაცობის“ სტატუსის შენარჩუნების მიზნით, კონსტიტუციონალიზმი ინდივიდუალური ინტერესქემა-დებარების ქრონიკული ისტორიული სენით დაიბლოკა. მხედველობაში გვაქვს 1921 წლის კონსტიტუციის „ქრონიკული ინდივიდუალიზმის მოდელისადმი ერთგულება“, როცა სახელმწიფოს მეთაურად უკვე მეორედ, კვლავ პრემიერ-მინისტრი მოგვევლინა!!!

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური რეფორმა პროცირებული იყო მ. სააკაშვილის მიერ პირად მომავალზე – სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის შენარჩუნების მიზნით. იმის გამო, რომ პრეზიდენტობის მეორე უფლებამოსილების ვადით დასრულებობდა მისი სახელმწიფოს მეთაურობა, ამგვარი სტატუსის შენარჩუნება, აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად საქართველოს პრემიერ-მინისტრის რანგში თვითონვე გადანაცვლება სამომავლოდ და არც ვინმე შედავებია!!!

მ. სააკაშვილის მიერ ინიცირებულ 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციურ რეფორმას, 2004 წლის კონსტიტუციურ რეფორმასთან საერთო მიზანი აკავშირებდა. საქართველოს პრეზიდენტის ექვსწლიანი კანონშემოქმედების აქტივობა მიზანმიმართული იყო საიმისოდ, რომ ორივე კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად უვადოდ დაეკანონებინა მისთვის კუთვნილი საქართველოს მეთაურის სტატუსი – ამჯერად პრემიერ-მინისტრის რანგში!

მოცემული რეფორმების ავტორიტარული ინტერესები ყველაზე აქტიურად აისახა საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტისა და 2004 წელს „მობილი“ საქართველოს კონსტიტუციის მთავრობის თავებზე. საქართველოს პრეზიდენტის თავში მოქმედ 8 მუხლში შეიცვალა პრეზიდენტის კომპეტენციური პაკეტის განმსაზღვრელი 69-ე და 73-ე მუხლები და დაემატა ახალი 73' მუხლი. სხვა მუხლებშიც აისახა ახალი კომპეტენციური აქცენტები – „ამოქმედებით 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან“.

2010 წლის 15 ოქტომბერს აბსოლუტურად იცვალა სახე „საქართველოს მთავრობის“ კონსტიტუციურმა პროექციამ. იმთავითვე, 2004 წლის 6 თებერვალს დაკანონებულ 4 მუხლიან პაკეტს ახალი 78, 80 და 81 მუხლები დაემატა, ხოლო 79-ე მუხლის 7 პუნქტიდან 4 შეიცვალა. შეცვლილი მუხლებს, პირადად მ. სააკაშვილის მიერ დაპროექტებული სახელმწიფოს მეთაურობის ახლებური სტატუსის ფარგლებშიც, ახლდა მოცემული რეფორმის სტანდარტული დათქმა – „ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრე-

ზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან“. ასე იქნა განსაზღვრული სხვა მუხლებში შეტანილი მთელი რიგი ცვლილებებიც, კერძოდ მ. სააკაშვილის კონსტიტუციური „პირველკაცობის“ შენარჩუნების მიზნით.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში, სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციური პაკეტის მნიშვნელოვანმა სახელმძღვანელო სფეროებმა, პრემიერ-მინისტრის არსენალში გადაინაცვლა. უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, რომ კონსტიტუციის V და VI თავებშიც „სასამართლო ხელისუფლება“ და „სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი“, განხორციელდა მთელი რიგი კონსტიტუციური ცვლილებები დათქმებით – „ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან“.

სხვათა შორის, 2010 წლის 15 ოქტომბრის რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციის მიღების თხუთმეტი წლისთავზე, როგორც იქნა მოესწრო კონსტიტუციის მეშვიდე თავის – „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ სამუხლიანი ბლოკის მიღება.

2001-2003 წლებში, ე. შევარდნაძის პრეზიდენტობისას მოხშირებული საკუთარი „შეცდომების გასწორების“ სტილში, ერთი და იგივე ნორმების მრავალსახა რეფორმირების ეტაპები იყო მოხსენიებული. ამ მხრივ, მ. სააკაშვილის პრეზიდენტობის „ხანაში“, მისი კანონშემოქმედებითი აქტიურობის პერიოდი კიდევ უფრო ცოდვილიანი გახდა მისი „ნების კარნახით“. ამ თვალსაზრისით, მის მიერ ინიცირებული ფრაგმენტული ეპიზოდური კონსტიტუციური ცვლილებების „რეფორმაციული“ ეტაპების სიხშირე და სიმრავლე კი არ იყო მხოლოდ საგანგაშო, არამედ მათი აქტიურობის არადინამიური კალენდარიც!!!

აღნიშნულის დასტურად, მხოლოდ რამდენიმე თვალშისაცემ ფაქტურას მოვიშველიებთ, რათა ნათლად წარმოვადგინოთ თუ რამდენად „ორგანიზებულად“ წარიმართებოდა მ. სააკაშვილის პრეზიდენტობის ხანაში „წარმოებული“ ე.წ. კონსტიტუციური რეფორმაციების მოხშირებული პაკეტები. 2008 წლის 11 მარტს კონსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა 76, 78, 81³ მუხლებში, 12 მარტს 49, 50 და 70 მუხლებში, ხოლო 10 ოქტომბერს 73-ე მუხლშიც წამოენია შესწორება. ეს მაშინ, როცა აღნიშნულთაგან სამ მუხლში 2006 წლის 27 დეკემბერშიც განხორციელდა ცვლილებები. ასეთი ნიმუში არაერთია!

აღნიშნული ე.წ. ნაციონალური რეფორმაციული პოლიტიკური კურსის თანმდევი კომპეტენციის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ცდომილებების გასწორების სტატისტიკური ფაქტურა იმით იყო საგანგაშო, რომ ნაკლები გონება და დრო იხარჯებოდა

კონსტიტუციური მოდელების სამართლებრივად მართლზომიერ პროეცირებაზე. სწორედ ამის გამო, მეტი დრო იხარჯებოდა კანონშემოქმედებითი ენერგიის გაფანტული ოპერატიული იდეების შედეგად, ე.წ. რეფორმაციული კურსის მოხშირებული თანმდევი ცდომილებების ოპერატიულ კორექტირებაზე.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ეტაპობრივი რეფორმირების გამოცდილება იმით ხასიათდება, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებიდან, მისი კონსტრუქციული ფორმირების მოდელირების საგარანტიო ბუნების მუხლებმა ორი-სამი მცდელობით, მნიშვნელოვანი და ხშირად არსებითი პრინციპული ცვლილებები განიცადეს. ასეთი „შეცდომების გასწორების“ შედეგად გამოჩეულ კონკრეტულ მუხლებს მოვიხსენიებთ.

ორი თუ სამი ცვლილებები შეეხო კონსტიტუციონალიზმის სიმყარის განმამტკიცებელ თუ განმაპირობებელ მთელ რიგ ნორმებს. მაგრამ ეს არაფერია იმასთან შედარებით, რომ ოთხი ცვლილება შეეხო საქართველოს კონსტიტუციის მესამე და სამოცდამეათე მუხლებს, ხუთ-ხუთი ცვლილება შეეხო 50-ე და 89-ე მუხლებს, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტის პროექტის ეტაპობრივი ფორმირებების პაკეტს ექვსი ცვლილება დასჭირდა!?

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ეტაპობრივი პროეცირებისთვის დამახასიათებელია, თანმდევი ტრადიციული სენი მმართველი პარტიების ნების კარნახით. ასეთი ორიგინალობით გამოირჩეოდა 1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუცია და მისი მოდელური რეფორმირების 2004 და 2010 წლების ეტაპები, შესაბამისი მმართველი პარტიების მიერ, საკუთარ ინტერესებზე დაპროგრამებული „ნოვაციური“ იდეებით განმტკიცებული.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, მმართველი პოლიტიკური პარტიების მიერ პროეცირებული სახელმწიფო მმართველობის საავტორო ბუნების მოდელური სისტემები, ინიციატორი გუნდების – „მოქცავშირისა“ და „ნაციონალების“ პარტიების ლიდერთა ინტერესქვემდებარების გავლენის კონტექსტში კონსტიტუციურად კანონდებოდა. მათი ქმედუნარიანობა, როგორც წესი, ერთპარტიული მმართველობის სისტემებს „აკანონებდა“ და ამიტომაც, ამომრჩეველთა ნების კარნახით, ე. წ. მმართველი პარტიები მხოლოდ ორ-ორი უფლებამოსილების ვადებით შემოიფარგლნენ.

მოცემულ კონტექსტში, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის, „ქართული ოცნების“ „ნაღვანი“ მისივე უფლებამოსილებების პოზიიცია იმის დასტურია, რომ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს მორიგი მმართველი გუნდი – სანინალმდეგო სამართლებრივი ბუნებით, პასიურ როლში ჩაენერა ნაციონალების მიერ პროეცირებული ნეგატიური მოდელის მოთავის როლში და მხოლოდ „ნაციონალების“ ძალმომრეობითი იდეოლოგიის დაბლოკვით

დაკმაყოფილდა. ამის დასტურია, რომ „ქართულ ოცნებას“ უფლებამოსილების ოთხნაწილში, არც უცდია წინამორბედი მმართველი პარტიების მიერ პროექტირებული, სამართლებრივად ცოდვილიანი სახელმწიფო მმართველობის სისტემის იდეის სრულყოფის რეფორმირება.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ავტობიოგრაფიაში, ეტაპობრივი რეფორმირებების ე. წ. სრულყოფის ერთობ უცნაური პოლიტიკური ტრადიცია დამკვიდრდა, როცა სახელმწიფო მმართველობის მოდელირების ეტაპები, მმართველი პოლიტიკური წინაგუნდების – „მოქცავშირისა“ და „ნაციონალების“ ლიდერთა საავტორო „იდეალების“ პრინციპებს დაექვემდებარა.

სახელმწიფო მმართველობის მესამე გუნდად მოვლენილმა „ქართული ოცნების“ ხელმძღვანელობამ, პირველ დღეებში, „ნაციონალების“ მიერ სახელმწიფოს მეთაურად შერჩენილი მ. სააკაშვილის ეგოისტური ინიციატივების დაბლოკვაზე იზრუნა. „ქართული ოცნების“ საპარლამენტო ურავლესობამ, პირველსავე დღეებში, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ნაციონალური ნეგატიური საავტორო პოლიტიკური კურსით ამოქმედებული, მათი მმართველობითი აქტივობის ე. წ. „დამჩაგვრელი“ ინიციატივური საკანონმდებლო მთელი რიგი იდეები დაბლოკა. მაგრამ, სხვა მხრივ, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ნეგატიური პოლიტიკური კურსის დამამკვიდრებელი ნაციონალური გუნდის შემდეგი თანაარსებობა სახელმწიფოს მმართველი გუნდის შემადგენლობაში, რატომღაც დასაშვებლად მაინც მიიჩნია, უკვე მათ მიერვე პროექტირებული სახელმწიფო მმართველობის სადღეისოდ მოქმედ სისტემაშიც!?

„ქართული ოცნების“ სახელმწიფო მმართველობის პასიური პოლიტიკა, საქართველოში ხელისუფლების ნეგატიური კურსის ავტორი ნაციონალური პარტიისადმი უცნაური და გაუგებარია, თუ რატომ ითავსებენ ე. წ. მშვიდობიანი პარტნიორის სტატუსში ნაციონალური პოლიტიკური ეგოიზმით მოქმედი მ. სააკაშვილის „პირველკაცობის“ მოდელის აქტიურ დამქაშ ორგანიზატორებს?!

§4. დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური ფორმირების პროცესში რესპუბლიკური პარტიის ინტერესქვემდებარე პოზიცია

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ოცდახუთწლიან პრეისტორიაში, სახელმწიფოს მმართველი პოლიტიკური გუნდები, როგორც წესი, რესპუბლიკური პარტიის გუნდთან პარტნიორობით იწყებდნენ საქართველოს სახელმწიფოს მმართველობითი სისტე-

მის პროეცირებას. პრინციპში, თითქოს ასეთი მიზნით ხორციელდებოდა საქართველოს მმართველი პარტიების მიერ, პარტნიორულ პოლიტიკურ პარტიად რესპუბლიკური პარტიის მიერთება მათ გუნდურ შემადგენლობაში. ამ დროს, რესპუბლიკელები მმართველი პარტიების „ჩრდილქვეშ“ აქტიურად ზრუნავდნენ საკუთარი პარტიის დამოუკიდებელი ავტორიტეტის დაფუძნებასა და განმტკიცებაზე, პარტნიორად დაგულებული ცალკეული მმართველი პარტიების ზურგს უკან, ე. წ. ეგოისტური პოლიტიკის აქტივობის ხარჯზე!

აღწერილი პრეისტორიის კვალობაზე ე. შევარდნაძის, მ. სააკაშვილის და ბ. ივანიშვილის მიერ, აჭრელებული წინასაარჩევნო გუნდების შემადგენლობაში, ეპიზოდურად, სამივე მმართველი პოლიტიკური გუნდების ე.წ. პარტნიორის სახით ჩართულ რესპუბლიკელებს, მხოლოდ საკუთარი პერსპექტივა ანუხებდათ. ქართულ კონსტიტუციონალიზმში იდეოლოგიურად განსხვავებული სამი მმართველი გუნდის შემადგენლობაში, რესპუბლიკელები, ყოველ კურსზე, სხვათა ჩრდილქვეშ იპოვებდნენ სადეპუტატო მანდატებს. ფაქტია, რომ საქართველოს პარლამენტში რესპუბლიკელთა პარტიულ გუნდს, წინა ორი არჩევნების დროს, არ მოუპოვებია მაჟორიტარულ არჩევნებში დეპუტატობის მანდატები. ასეთი იყო რესპუბლიკური პარტიის პრეისტორია. მაგრამ „ქართული ოცნების“ ზურგს უკან მომძლავრებულმა რესპუბლიკელებმა, კერძოდ თავდაცვის მინისტრის თ. ხიდაშელის ინიციატივით, საგარეჯოს რაიონში „მივლინებელი“ ხუთასამდე სამხედრო მომსახურე-ამომრჩევლის ხარჯზე, საქართველოს დეპუტატის ერთი მანდატი მაინც მიითვისა-ერთი წლით!?

პოლიტიკურ სარბიელზე „ქართული ოცნების“ გამოჩენისთანავე გაჩნდა იმედი, რომ პირველ რიგში, დემოკრატიული საქართველოს სამართლებრივ სახელმწიფოზე პროეცირებული კონსტიტუციური რეფორმა განხორციელდებოდა. მაგრამ საქართველოს პარლამენტში მოღვაწე „მეოცნებეთა“ უმრავლესობამ, პრეზიდენტ მ. სააკაშვილისაგან, მის ავტობიოგრაფიულ ინტერესებზე თვითინიციატიური იდეებით გადაჯერებული 2010 წელს ახლადრეფორმირებული საქართველოს კონსტიტუციით მოსალოდნელი საშიშროების დაბლოკვის მიზნით, კონსტიტუციაში მხოლოდ საგარანტიო ცვლილებები დააკანონა. მოგვიანებით, კარსმომდგარ საპარლამენტო არჩევნებამდე, 2015 წლის 24 დეკემბერს საარჩევნო კოდექსში რეფორმაციაც განახორციელა.

„საოცნებო“ პოლიტიკურმა გუნდმა, საარჩევნო პარტიულ პარტნიორად რესპუბლიკელების შერჩევისას დაშვებული სერიოზული შეცდომა, ბოლოს და ბოლოს, წინა პარტნიორების მსგავსად შეიცნო. მოგვიანებით, საკუთარი შეცდომების გამასწორებელი გა-

დანყვეტილებით, საქართველოს ამომრჩეველთა უმრავლესობის ობიექტური პოზიციის გათვალისწინებით, წინასაარჩევნოდ შეკონინებული გუნდისადმი, მათი ნეგატიური არჩევანი აღიარა და წინასაარჩევნოდ, პირველ რიგში რესპუბლიკელები, ხოლო შემდეგ ქართულ ოცნებაზე მიტმასნებული მთელი რიგი სხვა პოლიტიკური გუნდებიც, სამომავლოდ, გამორიცხა ფრაქციიდან.

წინასაარჩევნოდ, საარჩევნო კოდექსში რესპუბლიკურმა პარტიამ, თავის სამომავლოდ ისურვა გერმანული მოდიფიკაციის გამოცდილება გამოეყენებინა, ვინაიდან ქართულად ინიცირებულ მის იდეაში პარლამენტში, საკუთარი ფრაქციის მოპოვების გარკვეულ შანსს აპროექტებდა. მაგრამ საარჩევნო კოდექსში მოცემული იდეის ქართულ რეალობაში პროეცირება თავად რესპუბლიკელების ხელმძღვანელობით მოქმედი კომიტეტის მიერ არ იქნა მხარდაჭერილი – ორი საწინააღმდეგო ხმის ძალით! ქართულად მოდიფიცირებული გერმანული იდეის რეალიზაცია დაპროგრამებული იყო რესპუბლიკელების მორიგ თანაარსებობაზე საქართველოს პარლამენტში, მიუხედავად იმისა, რომ შემოთავაზებული მოდელი არანაირად არ შეეთავსებოდა საქართველოში კონსტიტუციურად ფორმირებული მოდელის სამართლებრივ ბუნებას და ამდენად მათი ეგოისტური იდეა სწორად იქნა უარყოფილი!!!

სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური დემოკრატიული სტანდარტების ქმედითობა, გუნდური პოლიტიკური სისტემების არსებობაზე და მათში მოთავე პოლიტიკური პარტიების მდგრად სამართლებრივ პოზიციაზეა დამოკიდებული, რომელნიც სახელმწიფოს მმართველ კოლექტიურ გუნდთან აქტიური თანამშრომლობით მოღვაწეობენ. საქართველოში, მთავარი ნეგატიური ფაქტორი ის არის, რომ მმართველი გუნდის ე. წ. პარტნიორი პოლიტიკური პარტიები, მხოლოდ საკუთარ წარმატებაზე არ უნდა იყვნენ ორიენტირებულნი, მით უმეტეს, პოლიტიკურად არამდგრადი მმართველი პოლიტიკური გუნდის პარტნიორის როლში. სანიმუშო ფაქტორად მხედველობაში გვაქვს კვლავაც რესპუბლიკური პარტიის საქართველოს პარლამენტში განევრიანების მცდელობები.

საქართველოს კონსტიტუციის კანონშემოქმედებითი კურსი, ყოველ ჯერზე, ინიციატორი გუნდების ლიდერთა პოლიტიკური ამბიციების დაკმაყოფილებაზე იყო მიზანმიმართული. შედეგად, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკული სენი ის გახდა, რომ ეტაპობრივად მმართველი პარტიების – მოქცავშირის, ნაციონალებისა და ქართული ოცნების ჩრდილქვეშ განხორციელებული ცოდვილიანი მოდელირების პროცესში, პარლამენტის ფორმირების საარჩევნო სიაში, სამივე შემთხვევაში რესპუბლიკური პარტიის წევრები გადუპუტდნენ. მათმა სამივე პარტნიორმა პარტიამ, შემდეგ არჩევნებში აღარ ისურვა მათი „თანადგომა“.

მათი საქმიანობის დამახასიათებელი თავისებურებები წინა-რე ტექსტებშიც არის მოხსენიებული. მაგრამ მთავარი მათი დამოუკიდებელი პოლიტიკური მოღვაწეობაა თვალსაჩინო! საქართველოს პარლამენტის ორ რიგით არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე რესპუბლიკელებს, ორჯერ-ამომრჩეველთა ხმების 2,5 პროცენტი მოუპოვებიათ, რაც საკმარისი არ იყო გუნდური გადებული ტიპისათვის. ამიტომ ფაქტია, რომ პარლამენტში დეპუტაციური ჯგუფით „ნარმოჩენის“ შანსი, ყოველ ჯერზე, სხვა პოლიტიკური გუნდების ჩრდილქვეშ მოიპოვებს. სამ რიგით არჩევნებში, მოქცავშირმა, ნაციონალებმა და ქართულმა ოცნებამ, საერთო სიაში რესპუბლიკელები რამდენიმე მანდატის შანსით შემოიერთეს, მაგრამ შემდეგ არჩევნებში საერთო სიიდანაც გამორიცხეს!?

როგორც ჩანს, ნაციონალების მიერ რესპუბლიკელების „მოტყევის“ ფაქტორმა, „ქართული ოცნების“ ხელმძღვანელის წარმოდგენაში, თვალშისაცემი პრიორიტეტის როლი იმდენად ითამაშა, რომ რესპუბლიკელებს სადებუტატო მანდატების რაოდენობაც გაუმრავლეს და მთავრობაში სამი მინისტრის თანამდებობა, მათ შორის, თავდაცვის მინისტრის დონეზეც მიაკუთვნეს.

თვალსაჩინო ფაქტია, რომ რესპუბლიკურ პარტიას, სხვათა ჩრდილქვეშ პოლიტიკური აქტივობის „მადა“ ამჯერად, კიდევ უფრო გაეზარდა. სხვათა შორის, ბოლო ხანებში საქართველოს პარლამენტში „ქართული ოცნების“ საარჩევნო ბლოკში მათთვის მანდატების რაოდენობის მომრავლებაც მოითხოვეს. მოცემული მოთხოვნის ფონზე, საკუთარი „პარტინორული“ ავტორიტეტის გაზრდის მიზნით, რესპუბლიკელებმა ყველაფერი იკადრეს, რათა პარლამენტის წევრის ერთი მანდატი მაჟორიტარული არჩევნებით მოიპოვებინათ. მხედველობაში გვაქვს საგარეჯოს საარჩევნო ოლქში, ფაქტობრივად ერთნაირი ვადით, თავდაცვის მინისტრის ხიდაშელის პირადი ინიციატივითა და აქტივობით, საარჩევნო ოლქში ხუთასზე მეტი სამხედრო პირის მივლინებით და არჩევნების მიმდინარეობაზე პირადი „მეთვალყურეობით“ არჩეული იქნა მისი მოგვარე რესპუბლიკელი დეპუტატი.

„ქართული ოცნების“ მიერ, რესპუბლიკელებისადმი გამოხატულმა ე.წ. მაღალმა ნდობამ, სერიოზულად ავნო მათ მიერ გაკეთებულ არჩევანში. საქმე ის არის, რომ მათი „პარტინორობის“ სამი წლისთავზე, რესპუბლიკელებს წინასაარჩევნოდ დაუშძიმდათ ურთიერთობა ახალ „პატრონ“ მმართველ გუნდთანაც. რესპუბლიკური პარტიის პოლიტიკური მოდიფიკაციის ახალი ეგოისტური ეტაპი, მათთვის სამმართველობრივად არაორგანული მმართველი პარტიის ძალთაქვეშ, ქართული სახელმწიფოს ფორმირების პროცესში, პოლიტიკურად კვლავაც ავანტიურისტული პოზიციით გამოიკვეთა.

ქართული ოცნებისა და რესპუბლიკელების ე.წ. პარტნიორული კავშირი, რესპუბლიკელების ამგვარი ქმედების შემდეგაც რომ გაგრძელებულიყო ერთიანი საარჩევნო სიის სახით, ასეთი პოზიცია ქართული ოცნების მომავალ საარჩევნო შედეგზე, უთუოდ უარყოფითად აისახებოდა!!! ამგვარი არგუმენტის საფუძვლად ისიც საკმარისი უნდა იყოს, რომ მორიგ არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე რესპუბლიკელების გუნდმა ამჯერად, ამომრჩეველთა მხოლოდ ერთპროცენტიანი მხარდაჭერა „იგემეს“.

საქართველოს პარლამენტში რესპუბლიკელების გადევნუბების ფონზე, როგორც ჩანს, მათი პოლიტიკური გააქტიურების ინიციატორ ცალკეულ ე.წ. პარტნიორებს არც მოუხდომებიათ გაეშიფრათ, რომ რესპუბლიკური პარტიისა და მისი ლიდერების პოლიტიკური ავტობიოგრაფიის დაბადების მოწმობა ცნობილი სუბიექტის „ღია საზოგადოების – საქართველოს“ აქტივით გაფორმდა. ასე რომ, რესპუბლიკური პარტია და მისი ხელმძღვანელები, მათი პოლიტიკური პოზიციის დასამკვიდრებლად, სოროსის ფონდის მიერ ფინანსდებოდა. როგორც ჩანს, ე.წ. კოორდინატორი სუბიექტის მიერ მათი დაფინანსების წყაროს შეცვლამ, რესპუბლიკელების პოლიტიკური იდეოლოგია ვერანაირად ვერ შეცვალა!

დღეს ცხადია, რომ სხვადასხვა მმართველი პოლიტიკური გუნდების ჩრდილქვეშ, საერთო სიით განეწერებულ საპარლამენტო გუნდში „მოღვაწე“ რესპუბლიკელების ჩართულობა, თავისი წარსული ავტობიოგრაფიის გავლენით, ყოველ ჯერზე ავანტიურისტული ავტობიოგრაფიული პოლიტიკური აქტიურობით ხასიათდება მხოლოდ!!! ამის დასტურია, ნაციონალებთან „პარტნიორობის“ ერთი უფლებამოსილების ფარგლებში, ანტიდემოკრატიულ პოლიტიკურ ნეგატიურ კურსში რესპუბლიკელების მიერ, საკუთარ პოლიტიკურ იდეოლოგიაში, ე.წ. ჩრდილქვეშ გარკვეული გაღაღება!!! ამის დასტურია, სხვა პოლიტიკური ორგანიზაციების „ჩრდილქვეშ“, საერთო სიით გადევნუბების შემდეგ, მათი „გამაცოცხლებელი“ ე.წ. პარტნიორის პოლიტიკური კურსის საპირისპირო იდეოლოგიური მიზნების შემდეგი გააქტიურების ეტაპები!!! რესპუბლიკელების ამგვარი პოლიტიკური შეუთავსებლობა, უკვე მესამედ, მმართველი გუნდისაგან „განქორწინებით“ დასრულდა!!!

სხვათა შორის, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში „მოღვაწე“ ქვეყნის პრეზიდენტის გ. მარგველაშვილის პოლიტიკური ავტობიოგრაფიის სავიზიტო აქცენტიც ანალოგიურად იყო ფორმირებული!!! ბუნებრივია, ასეთი პოლიტიკური დაბადების მოწმობები, არსებით გავლენას ახდენენ საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების სათავეში ჩართული მთელი რიგი „ეგრეთ ნოდებული“ მოღვაწე პო-

ლიტიკოსების „შემოქმედებით“ ფრონტზე და ქართული სახელმწიფოს ფორმირების გზააბნეულ პროცესზე!

სხვათა შორის, უკანასკნელმა საპარლამენტო არჩევნებმა საქართველოს მოქმედი პარლამენტის ეტაპობრივი ფორმირების-თანავე ნეგატიური პრეისტორიის ტრადიციული ფაქტურა გახადა ნათელი. სხვათა ავტორიტეტულ ჩრდილქვეშ სამჯერ გაპარლამენტებულმა რესპუბლიკური პარტიის ე. წ. გუნდმა, სხვათა მმართველი პარტიების საერთო სიაში განვერიანებით მოიპოვეს პარლამენტის მანდატები. სამივე მმართველმა პარტიამ უარყო მათი პარტნიორული როლი და მეორედ ყველა შემთხვევაში დარჩნენ პარლამენტმიღმა. ამჯერად რესპუბლიკელები, საკუთარი „ავტობიოგრაფიით“ უკვე მეოთხედ დარჩნენ პარლამენტის მიღმა, ამჯერად გუნდური ერთპროცენტიანი ხმების მხარდაჭერით. ამასთან, ისიც ნიშანდობლივია, რომ ვერცერთმა რესპუბლიკელმა ვერ მოიპოვა მაჟორიტარული მანდატი. რესპუბლიკური პარტიისადმი დამოკიდებულმა პარლამენტის ყოფილი თავმჯდომარის დ. უსუფაშვილის მიმართ, თბილისის საბურთალოს საარჩევნო ოლქში 13%-მა მხარდამჭერებმა დასახელებულ კანდიდატთა შორის მეოთხე ადგილი არგუნეს...

P.S.

დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ფორმირების ავტობიოგრაფია, მისი კონსტიტუციური ეტაპობრივი რეფორმირებების ინიციატორი პოლიტიკური გუნდების ლიდერთა ნების კარნახით პროეცირდებოდა. ამ პერიოდში, დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკურ-ეკონომიკური ავტობიოგრაფია, მონაცვლე მმართველი პარტიების ლიდერთა ნების კარნახით, ურთიერთგანსხვავებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელების დონეზე ფორმირდებოდა.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკული ფუნქციონირების პრეისტორია იმის დასტურია, რომ ყოველი კონსტიტუციური რეფორმაციული ეტაპების პრინციპული აქცენტები, მმართველი პარტიების ლიდერთა ავტობიოგრაფიული სტატუსის „ქმედითობის“ ზრდის ინტერესით პროგრამირდებოდა. ტრადიციულად, მმართველი პარტიების ლიდერთა პირადი ინტერესქვემდებარებით, სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ქმედითობის ნაირსახეობები, სახელმწიფოს მმართველი მეთაურების განსხვავებული როლის სტატუსით პროგრამირდებოდა.

საქართველოს დამოუკიდებელმა რესპუბლიკამ ოცდახუთწლიან ავტობიოგრაფიაში ოთხი მმართველი პარტია და სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მათი ლიდერები მოინაცვლა. ქარ-

თული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორიაში, საქართველოს პირველმა პრეზიდენტმა ზვიად გამსახურდიამ, დამოუკიდებელი საქართველოს პირველმა მეთაურმა, მოკლევადიანი ავტობიოგრაფიის ფარგლებში არათუ ვერ მოასწრო თავისი შეხედულებებით ქართული სახელმწიფოს მმართველობითი კონსტიტუციური იდეების პროექტირება, ფაქტობრივად, ყოფა-ცხოვრებისა და საპასუხისმგებლო საქმიანობის სათანადო პირობებიც ვერ მოიპოვა.

მმართველი პოლიტიკური პარტიების ლიდერები ე. შევარდნაძე და მ. სააკაშვილი, კონსტიტუციურად პროექტირებული სახელმწიფო მმართველობის ავტორიტარული იდეების „ქმედითობის“ სიმყარის კონტექსტში, პირველ რიგში, მმართველი პოლიტიკური პარტიების ლიდერთა პირადი და შემდეგ, მათივე ინტერესქვემდებარებით პროექტირებული ე. წ. მმართველი პარტიის მომავლის განმტკიცებაზე „ზრუნავდნენ“, მათ შორის საარჩევნო კოდექსის ეტაპობრივი რეფორმირების კურსით.

დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფოს პირველადი კონსტიტუციური პროექტირება ედუარდ შევარდნაძის პრეზიდენტობის ხელქვეით გაფორმდა. უცხოეთის ცნობილი კონსტიტუციონალისტების აქტიური თანამონაწილეობით შემუშავებული საქართველოს კონსტიტუციური პროექტის მიღებამდე, ორიოდ კვირით ადრე, ე. შევარდნაძემ საკუთარი ნების კარნახით გადააპროექტა და პირად ინტერესებზე დაიქვემდებარა!

მიხეილ სააკაშვილის პირადი პოლიტიკური ავტობიოგრაფიული ნების კარნახით, პირველი ავანტიურისტული აქტივობით, სახელმწიფოს მეთაურობა პრეზიდენტის მანტიით ორი უფლებამოსილების ფარგლებში „მოიხმარა“. მაგრამ კონსტიტუციურად შეზღუდული ვადების ამონურვამდე, მ. სააკაშვილმა ქართული კონსტიტუციონალიზმის ავტობიოგრაფიული მიზანმიმართული რეფორმაცია იტვირთა. მისივე კერძო ინიციატივით განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით, საქართველოს პრეზიდენტობის ორეტაპიანი უფლებამოსილების ამონურვის შემდეგ გადანყვითა, ვადური შეზღუდვის გარეშე, სახელმწიფოს მეთაურობა პრემიერ-მინისტრის რანგში განეხორციელებინა?!

დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მმართველი ინსტიტუტის რანგში, მოქალაქეთა კავშირისა და ნაციონალური პარტიის მეთაურობით არჩეულმა პოლიტიკურმა გუნდებმა, ამომრჩეველთა მხარდაჭერით ორ-ორი უფლებამოსილებით მოიპოვეს საპარლამენტო უმრავლესობის მანდატები. მაგრამ შემდეგ პირველი პარტია გაქრა პოლიტიკური არენიდან, ხოლო მეორე ჯერაც არსებობს მმართველი პარტიის ოპოზიციის რანგში.

მმართველი პოლიტიკური გუნდების კერძო ინტერესქვემდებარეობა, ნეგატიურად აისახა სახელმწიფო მმართველობის მოდუ-

ლურ ნაირსახეობებზე. ქართული კონსტიტუციონალიზმის მოკლე პრეისტორიაში, მონაცვლე მმართველი პოლიტიკური პარტიების მიერ აქცენტირებული ავტობიოგრაფიული დანიშნულების მოდელების პროექტირებით, ერთობ ნეგატიური სახელმწიფო მმართველობის სისტემების პაკეტირება, ავტედიოტობაზე ორიენტირებული ავტობიოგრაფია დაუპროექტა ქართულ სახელმწიფოს!!! ამგვარი შეფასების სტანდარტი მ. სააკაშვილის სახელმწიფოს მეთაურად მოვლენის შემდეგ, ქართული კონსტიტუციონალიზმის მისივე ავტობიოგრაფიული აქცენტირებით განხორციელებული რეფორმირების კურსის შედეგი იჯამეს „ნაციონალებმა“!!!

დამოუკიდებელი საქართველოს ოცდახუთწლიანი პრეისტორია იმის დასტურია, რომ მმართველი პოლიტიკური გუნდების ლიდერებს მმართველობის ხანა მხოლოდ ორი ვადით „უმართლებდათ“. ახალი მოდელით, მ. სააკაშვილმა სახელმწიფოს მეთაურობა პრემიერ-მინისტრის რანგში დააპირა, მაგრამ „საკუთარმა ნებამ“ ამჯერად არ გაუმართლა. ამომრჩეველთა უმრავლესობამ მისი პირადი „ნდობა“ „ქართული ოცნების“ გუნდს გადაუფორმეს.

მსოფლიოში არგაგონილი, მ. სააკაშვილის ავტობიოგრაფიული საავტორო კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შედეგად, მოცემულ პერიოდში „მოღვაწე“ საქართველოს პრეზიდენტმა სრულად „ვერ შეითვისა“ ფორმირებული მისი „საპატიო“ მოდელის პროექცია. სავარაუდოა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევა ერთპიროვნული ნების დონეზე არ უნდა გადაწყდეს – პრემიერ-მინისტრის ნების მომსახურების სტატუსით. ასეთი საკითხის ინიცირება კონსტიტუციურად არის გადასაწყვეტი!

2012 წლიდან საქართველოს კონსტიტუციაში ასამოქმედებული იდეების სიმწვავე მოსახლეობისთვისაც ცხადი გახდა, თუ რა უბედურების მომტანი იქნებოდა ქართული ეროვნების მრუდი ავტობიოგრაფიული მომავალი, მ. სააკაშვილის მიერ „პირველკაცობის“ ახლებურად მითვისებული საავტორო ნების რეალიზაციით. საქართველოს პრეზიდენტმა მ. სააკაშვილმა ავტობიოგრაფიული მიზნით რეფორმირებული სახელმწიფო მმართველობის საავტორო მოდელით, პრეზიდენტობის უფლებამოსილების ორი ვადის ამოწურვის შემდეგ, მისი შემდგომი გაპრემიერმინისტრების რანგში – სახელმწიფოს მეთაურობა კონსტიტუციური რეფორმით დაიკანონა. შედეგად, საქართველოს პრეზიდენტის უფლებაშეზღუდული ინსტიტუტი თითქოსდა დამოუკიდებელ ინსტიტუტად შემორჩა, კვლავაც მოსახლეობის მიერ არჩევის რანგში! მ. სააკაშვილმა, თავისი პირადსასარგებლო ავტობიოგრაფიული კონსტიტუციური რეფორმა „მომენტალურად“ განახორციელა და როგორც ჩანს, უეცრად ვერ გარისკა, სამომავლოდ, სახელმწიფოს მეთაურობის

სტატუსჩამორთმეული პრეზიდენტის ინსტიტუტი – პარლამენტის ქვემდებარე ნების სტატუსისადმი დაემორჩილებინა.

2012 წელს განხორციელებული არჩევნების შედეგად, საკანონმდებლო ხელისუფლებაში „ქართული ოცნების“ გუნდური უმრავლესობით წარმოდგენის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტმა, პირველ რიგში, მ. სააკაშვილის პრეზიდენტობის რანგში მოქმედი თვითნებური პოლიტიკური კურსი, სათანადო საკანონმდებლო გადანყვეტილებით დაბლოკა.

მ. სააკაშვილმა და „ნაციონალურმა“ გუნდმა, მიშიზმის პოლიტიკური კურსით მითვისებული თანამდებობრივი პოსტების დაკარგვის შემდეგ, კვლავაც განაგრძეს ქართულ სახელმწიფოში ნეგატიური იდეოლოგიის ეტაპების ფორმირებაზე ზრუნვა. მაგრამ იცოდნენ, რომ ასეთი სურვილი ადგილობრივად აღარ აღესრულებოდა, ვინაიდან არც საპარლამენტო უმრავლესობა და მით უფრო არც მოსახლეობის უმრავლესობა იყო მისი თაოსნობით ნეგატიურად აქცენტირებული პოლიტიკური კურსის მხარდამჭერი!!!

მ. სააკაშვილმა დემონსტრაციულად დატოვა საქართველო და „მოახერხა“ უკრაინაში ოდესის გუბერნატორის თანამდებობის შეთავსებით, იქიდან განეხორციელებინა „ნაციონალების“ პოლიტიკური კურსის მეთაურობა. მაგრამ ამჟამად ისეთი ვითარება შეიქმნა ადგილობრივად, რომ აღარც იქ გაეჩერება. როგორც აცხადებდა, კარს მომდგარ საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით საქართველოსკენ აპირებდა დემონსტრაციულად გამომგზავრებას – გარკვეული პოლიტიკური მიზნის შანსის მოსასინჯად, მაგრამ ეს ველარ გაბედა!!!

2016 წლის 8 ოქტომბერს დანიშნულ საქართველოს პარლამენტის წინასაარჩევნოდ, საქართველოს საარჩევნო კოდექსში არსებითი რეფორმა განხორციელდა, რომელმაც 63 მუხლი მოიცვა. აღნიშნული ცვლილებების პაკეტით მთელი რიგი ახალი ნორმების დამკვიდრების გარდა, მოცემული აქტის არსებითობა ის არის, რომ საქართველოს „საოცნებო“ პარლამენტის გუნდმა, მისი უფლებამოსილების ბოლოკვირეული აქტივობით განახორციელა რეფორმა. ამასთან, თვალშისაცემია მისი ამოქმედების კალენდარიც. საქართველოს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების მიღების თარიღად 2016 წლის 22 ივნისი დაფიქსირდა, ხოლო ცვლილებების პაკეტი – 12 ივლისს გამოქვეყნდა. როგორც ჩანს, ასეთი „აქტივობა“ მმართველი პარტიის ინტერესქვემდებარებას დაემორჩილა?!

ყოფილი მმართველი პარტიებიდან „ქართული ოცნება“ და „ნაციონალები“ კვლავაც ჩაერთვნენ 2016 საპარლამენტო არჩევნებში. ქართული საარჩევნო სამართლის ეტაპობრივი ქმედითობის ტრადიცია იმის დასტურია, რომ მმართველი პარტიები, როგორც

ნესი, წინასაარჩევნოდ, მათვე სასარგებლოდ რეფორმირებული ე. წ. საარჩევნო სამართლის „ძალით“, მეორე უფლებამოსილების ვადით იხანგრძლივებდნენ პოლიტიკურ მოღვაწეობაში მმართველი პარტიის აქტიურ პოზიციას. ასეთი მიდგომა ტრადიციად დამკვიდრდა, მორიგი მმართველი გუნდების მიერ ეტაპობრივად პროეცირებული კანონმდებლობის შედგად. ამ მხრივ, „მოქცევირისა“ და „ნაციონალების“ გამოცდილება „ქართული ოცნების“ კანონმდებელთა ინიციატორმა ჯგუფმაც აქტიურად გამოიყენა!

სხვათა შორის, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა, რეალური სურათი წარმოაჩინა საქართველოში მოქმედი მრავალპარტიული სისტემის ცალკეული პარტიების პერსპექტიულობაზე, ერთი მხრივ, ამომრჩეველთა თვალთახედვით და მთლიანობაში, საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში არსებული საარჩევნო პრეტენზიის პერსპექტიულობის მქონე პარტიების თაობაზე. ამასთან, მოცემულმა საარჩევნო კამპანიამ ამომრჩეველებსაც დაანახა არჩევნებში ქართული პოლიტიკური პარტიებისადმი საერთო დამოკიდებულების პოზიცია, მათ შორის, მმართველი პოლიტიკური პარტიისადმი, ამომრჩეველთა ნდობის ხარისხის ერთობ ჭრელი სტანდარტი?

2016 წლის წინასაარჩევნო თვეში, მმართველი პარტიის ინიციატივით საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული კანონშემოქმედებითი ცვლილებები, თავისებურად აისახა პარლამენტის ახალი შემადგენლობის ფორმირებაზე. „ქართული ოცნების“ რეფორმირებულმა საარჩევნო კოდექსმა არსებითი გავლენა მოახდინა პარლამენტის ახალ შემადგენლობაზე კვლავაც „ქართული ოცნებისა“ და „ნაციონალების“ მიმართ, ამომრჩეველთა მიერ მათი დეპუტატიციების ფორმირების თვალსაზრისით.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული „პრაქტიკული“ ტრადიცია კვლავაც განხორციელდა, „ქართული ოცნება“ მეორეჯერ გახდა მმართველი პარტია, ამჯერად, ახლებურად აჭრელებული შემადგენლობით. ახლა მთავარი ამოცანა ის არის, მეორე უფლებამოსილების ფარგლებში „საოცნებო“ ახალი გუნდი როგორ გაუმართლებს ამომრჩეველთა უმრავლესობას. მოცემული არჩევნების ძირითადი ნაკლოვანი ტენდენცია ის არის, რომ პარლამენტში მოქმედ მეორე ფრონტს წარმოადგენს პოლიტიკური ნებითა და პოზიციით აბსოლუტურად დაპირისპირებული „ნაციონალური“ პარტია!

ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში, სახელმწიფო მმართველმა პარტიებმა მეორე ვადით უკვე მესამედ შეინარჩუნეს უფლებამოსილება. მაგრამ 2016 წლიდან მოქმედ საქართველოს პარლამენტში, წინა ეტაპებისაგან განსხვავებით, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკული ნეგატივიზმი

იმით იქნება განპირობებული, რომ „ნაციონალების“ უმცირესობის გუნდი იმდენად შეეჩვია სახელმწიფო მმართველობის პროცესში თვითნებური პოლიტიკური კურსის „კანონიერობას“, რომ მესამე უფლებამოსილების პერიოდშიც მოინდომებს „მეთაურობას“!

ასეთი მოსაზრების დასტურია მ. სააკაშვილის მიერ საქართველოს პოლიტიკური „მოთავეობის“ შენარჩუნების მცდელობა. მართალია საქართველოს საზღვართან მოახლოებაც ვერ გარისკა, რათა, როგორც მიაჩნდა აქტიური გავლენა მოეხდინა არჩევნების მიმდინარეობასა და შედეგებზე! მით უფრო, რომ „ნაციონალების“ კურსისადმი მხარდამჭერი „კოლონალების“ მცდელობებმაც ვერ მოახდინა გავლენა ქართული სახელმწიფოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოდელის პროექტირებაზე „ნაციონალური“ მოდელური ინტერესქვემდებარებით!

საქართველოს პარლამენტის 2016 წინასაარჩევნო პერიოდი უცნაური ინიციატივით გამოირჩა. კარსმომდგარი არჩევნების წინა თვეებში „ნაციონალისტების“ წევრმა პ. ბურჭულაძემ, ერთობ განსხვავებული წარსულის მთელი რიგი პოლიტიკური პარტიების წევრების თანადგომით, ახალი პოლიტიკური გაერთიანება გააფორმა და წინასაარჩევნოდ „დამოუკიდებელ“ სუბიექტად ჩართო. ახალშობილი პოლიტიკური ე. წ. „ხალხის სუბიექტის“ მიზნობრივი კავშირი „ნაციონალებთან“, მასში გაერთიანებულმა მთელმა პიროვნებებმა და ახლად ფორმირებული პარტიის წევრებმა მოკლე ვადაში გამოაშკარავეს. შედეგად, წინასაარჩევნოდ შობილი პოლიტიკური პარტია, მასში გაერთიანებულმა პოლიტიკურმა პირებმა და ახლადფორმირებული პარტიის მნიშვნელოვანმა წევრებმა დემონსტრაციულად დატოვეს!

აღნიშნული ფაქტორის გათვალისწინებით, ამომრჩეველთა უმრავლესობამ ობიექტურად შეაფასა ახალშობილი ე. წ. პოლიტიკური გუნდის საპარლამენტო არჩევნებში ჩართვის მიზანმიმართულება, რათა „ნაციონალების“ საპარლამენტო დეპუტაცია ამგვარი ინიციატივის ხარჯზე გაზრდილიყო. აღნიშნული იდეის გასაჯაროებამ იმდენად იმოქმედა ამომრჩეველებზე, რომ პაატა ბურჭულაძის ინიცირებულ იდეას ამომრჩეველთა ბარიერის სანახევრო პროცენტმა დაუჭირა მხარი და ასეთი მიდგომით კიდევ უფრო განამტკიცა ექვი მის ე. წ. პატრიოტულობაზე!!!

დამოუკიდებელი საქართველოს ოცდახუთწლიანი ავტობიოგრაფია, ცალკეული მმართველი პოლიტიკური გუნდების ლიდერთა ინტერესქვემდებარების გავლენით, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ორი საკვანძო პრობლემა გახდა ოპერატიული რეფორმის მოხშირებული საგანი, რომლის ანალოგიც ჩვენი აზრით, ვერც ერთი სახელმწიფოს პრაქტიკაში ვერ მოიძებნა!!!

ქართული სახელმწიფოს კონსტიტუციური სისტემის სამართლებრივი პროექცია, ყოველ ჯერზე, სახელმწიფოს მონაცვლე მმართველი პოლიტიკური პარტიის ლიდერთა კერძო ინტერეს-ქვემდებარებით რეალიზდებოდა. შედეგად, ქართულმა კონსტიტუციონალიზმმა მოკლე პრეისტორიაში, მონაცვლე მმართველი პარტიების ნების კარნახით, სახელმწიფო მმართველობის ნაირსახეობების პრინციპულად განსხვავებული მოდელები მოისინჯა. მაგრამ ფაქტია, სახელმწიფო მმართველობის მოქმედი მოდელიც არ არის სრულყოფილების ნიშეში! პრობლემა ის არის, რომ ყოველი მოდელი ქართული სახელმწიფოს მონაცვლე მეთაურთა პირადი თვალსაზრისით პროგრამირდებოდა და ინიციატორთა უფლებამოსილების ფარგლებში პერიოდულად ექვემდებარებოდა ე. წ. სიტუაციურ რეფორმირებას.

დამოუკიდებელი საქართველოს ოცდახუთწლიან ავტობიოგრაფიაში, საარჩევნო სამართალი მონაცვლე მმართველი პოლიტიკური პარტიების პოზიტიური სიმყარის წინასაარჩევნო განსაკუთრებული ზრუნვის საგანი გახდა. სწორედ მმართველი პოლიტიკური პარტიების კერძო ინტერესქვემდებარების გავლენით ხორციელდება ქართული პარლამენტის ეტაპობრივი საკანონმდებლო ფორმირება. ამ მხრივ, „ქართულმა ოცნებამაც“ იზრუნა უფლებამოსილების მეორე ვადის მოპოვებაზე, ერთობ ორნიგინალური ინიციატივით, არა მხოლოდ წინასაარჩევნოდ რეფორმირებული საარჩევნო სამართალით, არამედ პოლიტიკურად ერთობ აჭრელეებული გუნდის სახით წარმოდგენილი ე. წ. მმართველი პარტიით?!

საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის არჩევნები, ფაქტობრივად, „ქართული ოცნების“ და „ნაციონალების“ მხარდამჭერ ამომრჩეველთა „დუელის“ ფორმატში გაიმართა. არჩევნების პირველ ტურში მათი კანდიდატთა 23 დეპუტატი დაუპირისპირდა ერთმანეთს, ვინაიდან სხვა პოლიტიკური პარტიების კანდიდატების საარჩევნო კამპანიაში მხოლოდ საპატიო წევრების რანგში იყვნენ ჩართული. სხვათა შორის, არჩევნების შედეგები მათ შორის ცალსახად განანილდა, დეპუტატობის 23 მანდატი „ქართული ოცნების“ გუნდს განეკუთვნება სრულად!

საპარლამენტო არჩევნების პირველი ტურის შედეგები ზუგდიდის სამ და მარნეულის ერთ საარჩევნო ოლქებში გაუქმებული იქნა და დამატებითი არჩევნები ჩარარდა.

საპარლამენტო არჩევნების მეორე ტური 50 მანდატთან დაკავშირებით გაიმართა. ამ შემთხვევაშიც ძირითადი კონკურსი კვლავაც „ქართული ოცნებისა“ და „ნაციონალების“ დუბლკანდიდატებს შორის გაიმართა. აღნიშნული დუელი კვლავაც „ქართული ოცნების“ სრული გამარჯვებით დამთავრდა და მაჟორიტარულ არჩევნებში დამატებით 42 მანდატი მოიპოვა. შედეგად „ქართულმა

ოცნებამ“ 115 მანდატით საპარლამენტო უმრავლესობის პოზიცია დაიმკვიდრა, ხოლო „ნაციონალების“ დეპუტაცია პარლამენტში პირველ ტურში მოპოვებული მაჟორიტარული მანდატებით დარჩა წარმოდგენილი.

პარლამენტში მესამე საპარლამენტო სუბიექტად წარმოდგენილია „პატრიოტთა ალიანსის“ პარტიული ორგანიზაცია, მათ მიერ მოპოვებული ექვსი საარჩევნო მანდატებით. ამას გარდა, საქართველოს პარლამენტის წევრები გახდნენ ინდივიდუალურად მონაწილე ქალბატონი სალომე ზურაბიშვილი და „თოფაძის პარტიის“ ინდივიდი წევრი გ. ნოზაძე – პირადი გამარჯვების შედეგად.

მთლიანობაში, „ქართული ოცნების“ მიერ საარჩევნო კოდექსში თავად პროექტირებულმა რეფორმამ განაპირობა აღნიშნული საპარლამენტო არჩევნების შედეგები: სამი კოლექტიური სუბიექტისა და ორი ინდივიდი პარლამენტარის სახით.

2016 წლის საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შედეგი იმის დასტურია, რომ „ნაციონალების“ მიერ განხორციელებული ხელისუფლების ცოდვილიანი მეთაურობა ბევრი ამომრჩეველთათვის მომგებიანი ყოფილა?! როგორც ჩანს, ხელისუფლების მეთაურობისას „ნაციონალების“ მიერ რეალიზებული ცოდვილიანი ამორალური პოზიციით გადაჯერებული პოლიტიკის მატერიალურმა მსარგებლებმა, ანგარიშსწორების ნების კარნახით – მხარდამჭერი ხმებით „მადლი“ დაუბრუნეს!!! როგორც ჩანს, „ნაციონალებს“ მათი ამომრჩეველთა „სიკეთე“ არათუ დაავიწყდებათ, არამედ სამომავლოდაც ანალოგიური ანტიპოლიტიკური კურსის მსახურების სამომავლო ვალდებულებებს დააკისრებენ!!!

დაიბადა 1938 წლის 8 აპრილს ქალაქ თბილისში. წარჩინებით დაამთავრა საშუალო სკოლა (1956წ.), საქართველოს პოლიტექნიკური ინსტიტუტის ავტომატიკისა და გამოთვლითი ტექნიკის ფაკულტეტი (1961წ.), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის ფაკულტეტი (1968წ.).

1984 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის, ხოლო 1995 წელს იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. 1992-1995-1999 წლებში იყო საქართველოს პარლამენტის ორი მოწვევის დეპუტატი. კონსტიტუციურ სამართალში ლექციებს კითხულობდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, კავკასიის უნივერსიტეტის კავკასიის სამართლის სკოლაში და საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში (ჯიპა). 2007 წელს მონაწილეობდა ათენში ჩატარებულ კონსტიტუციონალისტთა მსოფლიო კონგრესში. 1996 წლიდან ხელმძღვანელობს მის მიერ დაფუძნებულ მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევით ცენტრს, რომელიც პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას გამოსცემს. წინამდებარე ნაშრომის ჩათვლით გამოცემულია სერიის 35 ნიგნი.

პროფესორ ოთარ მელქაძეს გამოცემული აქვს 29 ნაშრომი სახელმძღვანელო ნიგნების სახით (მათ შორის 8 თანაავტორობით). ამასთან, მისი რედაქტირებითა და ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელობით გამოიცა 6 კრებული და ცნობარი. მასვე გამოქვეყნებული აქვს 100-ზე მეტი წერილი საქართველოს, საფრანგეთის, ჩეხეთის, რუსეთის და უნგრეთის იურიდიულ ჟურნალებში, „ტასისის“ და გაეროს განვითარების პროგრამის ინგლისურენოვან გამოცემებში.

აღნიშნულ სერიალის კონსტიტუციური სამართლის თემატიკურ პაკეტში მისი ავტორობით გამოიცა 16 მონოგრაფია და 5 თემატური კრებული. ამასთან, ყოფილ ასპირანტებთან და სტუდენტებთან თანაავტორობით გამოცემულია 10 კრებული. მოცემულ ნაშრომებში ჩართულ ორმოცამდე ავტორთაგან 16-მა დაიცვა დისერტაცია, რომელთაგან ზოგიერთი ჩართულნი არიან პედაგოგებად უმაღლეს სასწავლებლებში.

ცენტრის მიერ გამოცემული ლიტერატურიდან, უმაღლესი სასწავლებლების იურიდიულ ფაკულტეტებზე 10 წიგნი სახელმძღვანელოდ, ხოლო 7 – დამხმარე სახელმძღვანელოდ გამოიყენება. პროფესორ ოთარ მელქაძის ინიციატივით აღნიშნული ლიტერატურის გამოცემის შედეგად, სახელმძღვანელოებით არის უზრუნველყოფილი შემდეგი საგნები: „საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი“, „ქართული კონსტიტუციონალიზმი“, „ქართული მუნიციპალიზმი“, „საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი“, „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“, „შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი“, „კონსტიტუციონალიზმი“, „მუნიციპალური სამართალი“ და „საარჩევნო სამართალი“.

**წინამდებარე ნაშრომი ამ სერიის
მცდეათხუთმატა წიგნი.**

უკვე გამოიცა:

1. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;

2. უცხოელ ავტორთა კრებული, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო;

შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე;

3. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქართულ კონსტიტუციაზე;

4. ო. მელქაძე, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;

5. გ. კვერენჩილაძე, ო. მელქაძე, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა;

წიგნი დაიბეჭდა საქართველოში საფრანგეთის რესპუბლიკის საელჩოს ხელშეწყობით.

6. ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე, იტალიის სახელმწიფო სისტემა;

7. ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა;

8. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I (აშშ, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, იაპონია, იტალია, კანადა, რუსეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი);

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე.

წიგნი დაიბეჭდა გაეროს განვითარების ფონდის ხელშეწყობით.

9. ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი;

წიგნი დაიბეჭდა გერმანიის ფედერალიზმის ინსტიტუტის (ქ. ჰანოვერი) ხელშეწყობით.

10. ო. მელქაძე, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში;

11. ო. მელქაძე, ბ. დვალი, სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში;

წიგნი დაიბეჭდა გაეროს განვითარების ფონდის ხელშეწყობით.

12. მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები (30 ქვეყანა), ნაწილი I;

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;

13. ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენებზე);

ნაშრომი პრემირებულია გაეროს განვითარების ფონდის

პროგრამის სადისკუსიო წერილების კონკურსში.

14. ო. მელქაძე, ო. მახარაძე, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით);

15. ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი;

ნიგნი დაიბეჭდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული პროგრამის ფარგლებში ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველოს“ მიერ ორგანიზებულ კონკურსში მოპოვებული გრანტით.

16. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული II (ავსტრია, ეგვიპტე, ინდოეთი, ირანი, ისრაელი, პოლონეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი, შვედეთი, შვეიცარია);

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო.მელქაძე;

17. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი – თეორიის საკითხები;

18. ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა;

19. ო. მელქაძე, სამოქალაქო საზოგადოება: ფორმირების პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენებზე);

ნაშრომი სრულყოფილია გაეროს განვითარების პროგრამის სადისკუსიო წერილების კონკურსში.

20. ო. მელქაძე, საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება (წერილები ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებზე);

21. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი;

22. ნ. რამიშვილი, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის საკითხები კონსტიტუციონალიზმში;

23. ო. მელქაძე, საარჩევნო სამართალი;

24. ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი (წერილები ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებზე);

25. ო. მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი;

26. ო. მელქაძე, ქართული მუნიციპალიზმი;

27. ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი პირველი;

28. ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი მეორე. ორივე ნიგნი გამოიცა სულიერების, კულტურისა და მეცნიერების აღორძინებისა და განვითარების სრულიად საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქის საერთაშორისო საქველმოქმედო ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით;

29. ო. მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი (რეფორმიდან-რეფორმამდე);

30. ო. მელქაძე, ქართული მუნიციპალიზმი (ნაწილი მეორე);

31. ო. მელქაძე, ქართული საარჩევნო სამართალი – თეორია და ქართული პრაქტიკა ;

32. ო. მელქაძე, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში;

33. ო. მელქაძე, ქართული მუნიციპალიზმი (ნაწილი მეორე) ახალ პროექციაში.

34. ო. მელქაძე, საარჩევნო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ მოდიფიკაციებში.



გამომცემლობა „უნივერსალი“

თბილისი, 0179, ი. ჯავახიშვილის ბუზ. 19, ☎: 2 22 36 09, 5(99) 17 22 30
E-mail: universal@internet.ge