

სტატიები

საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი

ოთარ მელქაძე*

საქართველოს პარლამენტის მიერ ცვლილება-დამატებების სახელდებით განხორციელებულმა ფაქტობრივმა მოდელურმა კონსტიტუციურმა რეფორმამ საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა შერეული, ე.წ. ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმით შეცვალა. კონსტიტუციაში განხორციელებული კონცეპტუალური ცვლილებების სამართლებრივი ბუნების თაობაზე არაერთი წერილი გამოქვეყნდა. ზოგადი იურიდიული შეფასების თვალსაზრისით განსხვავებული მოსაზრებები დაფიქსირდა. ჩვენი მიზანია, კონსტიტუციური რეფორმის არსი მუხლობრივი ანალიზის მეთოდით გამოვხატოთ.

ერთს ამთავითვე აღვნიშნავთ: ახალმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა უამრავი ბოლომდე გაუაზრებელი იდეა, დაუხვეწავი ნორმა და არასრულყოფილად დარეგულირებული მექანიზმი შემოიღო, რომლებიც არაორგანულად ჩაენერა მოქმედი კონსტიტუციის ტექსტში. ჩვენ მუხლობრივად სწორედ იმ ცვლილებებს განვიხილავთ, რომლებმაც კონსტიტუციაში რიგი მნიშვნელოვანი ხარვეზებისა განაპირობეს, მათ შორის, ხელისუფლების შტოებს შორის გაუნონასწორებელი ბალანსის სახით, რამაც აღმასრულებელი ორგანოსა და სახელმწიფოს მეთაურის სხვა ორგანოების კომპეტენციაში შეჭრის შესაძლებლობები დაადგინა.

ცვლილებები, რომლებიც კითხვებს ბადებს

დამატებული 50-ე III¹ მუხლი ეხება ვითარებას, რომელიც პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნას შეიძლება მოჰყვეს, როდესაც ახალარჩეული პარლამენტის პირველ შეკრებამდე საჭირო გახდება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება:

„...პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომამდე დათხოვნილი პარლამენტი იკრიბება მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ საგანგებო, ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, საგანგებო, ან საომარი მდგომარეობის დამტკიცების, ანდა საგანგებო, ან საომარი მდგომარეობის გაგრძელების საკითხის გადასაწყვეტად. თუ პარლამენტი არ შეიკრიბება 5 დღის განმავლობაში, ან არ დაამტკიცებს (გააგრძელებს) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების (გაგრძელების) შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებას, მაშინ გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა უქმდება. საომარი მდგომარეობა უნდა გაუქმდეს, თუ პარლამენტი შეკრებიდან 48 საათში არ დაამტკიცებს საომარი მდგომარეობის გამოცხადების (გაგრძელების) შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებას. პარლამენტის შეკრება არ ინვეს პარლამენტის წევრების საპარლამენტო თანამდებობებისა და ხელფასების აღდგენას. პარლამენტი წყვეტს საქმიანობას ზემოაღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისთანავე“. მთელი ეს მექანიზმი, რამდენიმე ვითარების გაუთვალისწინებლობის გამო, მრავალი გაუგებრობით შემოღის კონსტიტუციაში და, ამდენად, უფრო მეტ წინააღმდეგობას ქმნის, ვიდრე აწესრიგებს.

* თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი.

ზემოთ მოყვანილი ციტატა კონსტიტუციური ცვლილების ნაჩქარევად მიღებული ტექსტის კონსტიტუციური მართლწერის ნაკლოვანებებზეც მიგვანიშნებს. ამასთან, პირველ რიგში, მოცემული დამატება არ ითვალისწინებს ამავე მუხლის მესამე პუნქტში ჩადებული ნორმებიდან გამომდინარე შესაძლო ვითარებებს. რიგგარეშე არჩევნები უნდა ჩატარდეს პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან 45-60-დღიან ფარგლებში. კერძოდ, კანონმდებელს სრულად არ გაუთვალისწინებია ის შემთხვევა, როცა პრეზიდენტს შეიძლება მის მიერვე ვადამდე დათხოვნილი პარლამენტის დაბრუნება მოუწიოს, ვინაიდან საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადება არც ამ შუალედშია გამოორიცხული. მაშინ ამოქმედდება ამავე პუნქტის შემდეგი ნორმა იმის თაობაზე, რომ, თუ არჩევნების ვადა ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება მხოლოდ ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არა უგვიანეს 60 დღისა, ხოლო ვადამდე დათხოვნილი პარლამენტი შეიძლება კიდევ არანაკლებ 100 დღემდე შემორჩეს საქმეს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ კვლავაც მოსალოდნელი იქნება 2003-2004 წლების მიჯნაზე მოქმედი ვითარების განმეორება. ამიტომ, ჩვენი აზრით, უმჯობესი იქნებოდა პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის ვადაზე ადრე მონვენვა, რაც, ცხადია, კონსტიტუციაშიც უნდა ასახულიყო.

გაუგებრობების ნაწილი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობისადმი ერთგვაროვანი მიდგომითა და მათი დამტკიცება-გაგრძელების ერთიან კონტექსტში განხილვასთან არის დაკავშირებული. ჯერ ერთი, გაუგებარია, როგორ რეგულირდება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გაგრძელების საჭიროება ან ხანგრძლივობა. პარლამენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების (გაგრძელების) შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საგანგებო მდგომარეობა რომ უქმდება, – ეს გასაგებია, მაგრამ კითხვას ბადებს საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისას პრეზიდენტის ბრძანებულებისადმი მსგავსი დამოკიდებულება. კონსტიტუციის 73-ე I „ზ“ მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი „საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას და არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს ეს გადაწყვეტილება პარლამენტში დასამტკიცებლად“. ახალი დამატებებით „გამდიდრებული“ კონსტიტუცია კი საკითხს ძალზე მარტივად წყვეტს: „საომარი მდგომარეობა უნდა გაუქმდეს, თუ პარლამენტი შეკრებიდან 48 საათში არ დაამტკიცებს საომარი მდგომარეობის გამოცხადების (გაგრძელების) შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებას“. ფიქრობთ, ეს მექანიზმი სრულყოფას საჭიროებს, თუნდაც პარლამენტთან წინასწარი შეთანხმებით, თორემ თავდასხმის შედეგად დაწყებულ საომარ მდგომარეობას პარლამენტის უარი ნამდვილად ვერ „უშველის“.

დათხოვნილი პარლამენტის „საქმეში ჩართვის“ საჭიროებასთან დაკავშირებით განსახილველი პუნქტის ბოლო ნაწილი, ცხადია, გაუაზრებლობის შედეგია. ზემოაღნიშნული შემთხვევაც რომ გამოირიცხოს, როდესაც პარლამენტის საქმიანობა თვეების განმავლობაში გაინელება, დადგენილი ერთჯერადი ამოქმედებისთვისაც გაუგებარია „თანამდებობების“, ან თუნდაც სხდომის თავმჯდომარის გარეშე პარლამენტის ფუნქციონირება.

50-ე IV მუხლის არასრულყოფილი ნორმა:

„პარლამენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრების-თანავე“, რომელიც „ვარდების“ რევოლუციის საფუძვლად და არგუმენტად იქნა გამოყენებული, კანონმდებელმა არათუ არ გაასწორა, არამედ მთელ ტექსტში ორ ვარიანტად ამრავლა კიდევ (73-ე I „რ“ მუხლი). სწორი იქნებოდა ამ პუნქტის საერთოდ ამოღება, ვინაიდან 51-ე მუხლი მის საჭიროებას ხსნის.

59-ე მუხლი

ამ მუხლში, შეიძლება ითქვას, წინა კონსტიტუციის ხარვეზები სრულად შეინარჩუნდა, ვინაიდან ინტერპელაციის ნაცვლად რაღაც ბუნდოვანი მექანიზმი შემოვიდა, ხოლო პარლამენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის ე.წ. „საკონტროლო მექანიზმი“ კვლავაც საინფორმაციო ხასიათისა დარჩა. ამ თვალსაზრისით, ბევრი არც არაფერი შეიცვლება მე-3 პუნქტის დამატებით, რომლის თანახმად „პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებს მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას“.

კონსტიტუცია თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის ერთ ფორმას – გათავისუფლებას ან გადადგომას აღიარებს. როგორც ჩანს, კანონმდებელი მთავრობის უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონში აპირებს თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის ისეთი ფორმების შემოღებას, როგორებიცაა: შენიშვნა, გაფრთხილება, საყვედური, თორემ სხვარას უნდა შეიცავდეს „მოტივირებული გადაწყვეტილება“? შეიძლება ითქვას, რომ იგი კონსტიტუციონალიზმში ხელისუფლების შტოთა დისბალანსზე ორიენტირებული ქართული „ნოვაციია“, რომლის ერთადერთი შედეგი მთავრობასა და პარლამენტს შორის დაპირისპირების მაპროვოცირებელი ფაქტორი შეიძლება გახდეს. ასეთი მოსაზრება მით უფრო რეალურია, რომ პრემიერ-მინისტრის „მოტივირებული გადაწყვეტილება“ პარლამენტის მიერ დაყენებული საკითხის მოტივაციის საფუძვლიანობაზე დავას არ გამოიციხავს. ასე რომ, რაღაც უარგუმენტო იდეის ამოქმედებას ისევ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილება ეწირება, ხოლო მთავრობის წევრთა დაცვის ასე მარტივად მოსაპოვებელი მექანიზმის უკან, ამავე დროს, ხდება უპასუხისმგებლობის სტიმულირებაც. და, რაც მთავარია, უკვე მერამდენედ, დანიშნული მთავრობის პრემიერ-მინისტრი ლეგიტიმურ პარლამენტზე მაღლა დგება.

67-ე მუხლი

ორიგინალური ქმნილებაა და ქართულ საკანონმდებლო პროცესში კიდევ ერთი „ნოვაციის“, ამჯერად პარლამენტზე მთავრობის ზეწოლის, შენიღბული ფორმის დამკვიდრების მცდელობა. საკანონმდებლო ინიციატივით უფლებამოსილ სუბიექტთა ჩამონათვალი იწყება საქართველოს პრეზიდენტით, რომელსაც „მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ შეუძლია გამოიყენოს ეს უფლება (67-ე I მუხლი), მაგრამ გაუგებარია ასეთი შემთხვევების განსაკუთრებულობა, თუ, რა თქმა უნდა, პრეზიდენტის ყოველ ინიციატივას, თავისთავად, ასეთთა კატეგორიას არ მივაკუთვნებთ. აქვე, მე-2 პუნქტით კანონმდებელი პარლამენტს ამ პროცესში წმინდა კანცელარიულ ფუნქციას აკისრებს, ვინაიდან პრეზიდენტთან ერთად ახლა მთავრობასაც შეუძლია მოითხოვოს საკუთარი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა. ამდენად, პარლამენტის ინიციატივა და ხვედრითი წილი საკანონმდებლო საქმიანობაში მესამე პლანზე გადადის.

ამავე მუხლის III პუნქტი კი მთავრობას საკანონმდებლო პროცესში განსაკუთრებულ, ერთი შეხედვით, რაღაც მეტავალყურის ფუნქციას აკისრებს: „თუ მთავრობა კანონით გათვალისწინებული ვადაში არ წარმოადგენს შენიშვნებს პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, კანონპროექტი მთავრობის მიერ მოწონებულად ჩაითვლება“. მაგრამ, თუ ღრმად ჩავწვდებით მოცემული ნორმის შინაარსს, დავინახავთ, რომ ასე მარტივად შემოთავაზებული „შენიშვნების წარმოდგენის“ მექანიზმი თავისი აზრით შეიძლება ვეტოს დატვირთვის მატარებელი გახდეს. ამისათვის ღრმად უნდა გავერკვეთ, თუ რა ქმედებები შეიძლება მოჰყვეს მთავრობის შენიშვნებს, მით უფრო, რომ არ არსებობს პასუხი უამრავ კითხვაზე, რომლებიც ამ „ნოვაციასთან“ დაკავშირებით ჩნდება: რას ნიშნავს მთავრობის მიერ კანონპროექტის მოწონება? როგორ

გავიგოთ შენიშვნის მნიშვნელობა? იგი სავალდებულო გასათვალისწინებლად თუ არა? რა მოხდება, თუ შენიშვნა არ იქნება გათვალისწინებული? განხილვის რა ეტაპთან არის დაკავშირებული ეს მექანიზმი? ვისი ინიციატივით შემოტანილ კანონპროექტებს ეხება იგი? და ნიშნავს ეს პრეზიდენტისა და პარლამენტის კანონპროექტების სამთავრობო რევიზიას, თუ მხოლოდ მთავრობის საავტორო კანონპროექტის ბოლომდე გატანის უფლებაა? სწორედ ამ კითხვებზე პასუხის შედეგად შეიძლება შეფასდეს მოცემული ცვლილებების მნიშვნელობა – ეს ერთგვარი დახმარებაა, თუ ასეთი ჩარევა მთავრობის ვეტოს დატვირთვას შეიძენს უფლებააყრილი პარლამენტის მიმართ?

პრეზიდენტის კომპეტენცია

69-ე მუხლი

მთავრობის ინსტიტუტის შემოღებით პრეზიდენტმა დათმო აღმასრულებელი ხელის-უფლების მეთაურობა, სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის სფეროში შეინარჩუნა წარმმარ-თველი როლი, მაგრამ მისი განხორციელება მთავრობასთან გაინაწილა.

70-ე მუხლიც გაკვირვებას იწვევს თავისი სიახლეებით. უცნაურია, რომ ეს ცვლილებები ზარზეიმით გამარჯვებული პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით განხორციელდა. იმის ნაცვლად, რომ საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგების მეშვეობით ელექტორატის „გამომჟღავნებული“ განწყობილება აგველო ცვლილებათა ორიენტირად, პირიქით, მე-4 პუნქტში გაქრა პრეზიდენტის არჩევისთვის აუცილებელი ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობის კვოტა. მე-6 პუნქტში გაქრა არა მხოლოდ მეორე ტურის ჩატარების უფლებამოსილებისათვის საჭირო ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მესამედი, არამედ დათქმაც იმის თაობაზე, რომ არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც ხმათა მეტ რაოდენობას მიიღებს – „ოღონდ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეხუთედისა“. და საერთოდ, მეორე ტურის ჩატარება მხოლოდ ერთ შემთხვევაში იქნება საჭირო, როდესაც პირველ ტურში ორი უკეთესი შედეგის მფლობელი კანდიდატი ხმების ზუსტად ერთნაირ რაოდენობას დააგროვებს, ანუ რეალურად საპრეზიდენტო არჩევნები ისე გამარტივდა, რომ მეორე ტურის საჭიროება თითქმის გამოირიცხა. თუ საპრეზიდენტო არჩევნების ძირითადი კრიტერიუმის სიმძიმის ცენტრის გადანაცვლება საქართველოს საარჩევნო კოდექსშია ნავარაუდევო, მაშინ კონსტიტუციური ჩარჩო-ნორმების მასში გადატანა ნამდვილად არასწორია.

73-ე მუხლი

ბევრ გაუგებრობას ბადებს პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, რომელიც ხაზგასმით გამოკვეთს პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებას: „თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები.“ ამ დროს პრემიერ-მინისტრის უფლებაა, გაათავისუფლოს მთავრობის წევრები (79-ე V მუხლი). აქ გაუგებარია, – დასახელებული სამი მინისტრი ორმაგი დარტყმის ქვეშ რჩება, თუ პრეზიდენტის უფლება მათ პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის პასუხისმგებლობისაგან იცავს. მთლიანობაში კი აქ რუსული კონსტიტუციის თავისებური გავლენა ჩანს და ეს არის!

ამავე მუხლის პირველი პუნქტის დამატება ქვეპუნქტი „ს“ ერთ ანტიკონსტიტუციური შინაარსის მექანიზმს ამკვიდრებს. იგი ადგენს, რომ დამატებული 51-ე I მუხლის „ა“-„დ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული გარემოებებისას პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში მთავრობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი

უფლებამოსილია, დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და თანხმობა მისცეს მას მინისტრების დანიშვნაზე. ზემოაღნიშნულ გარემოებათათვის დადგენილი ვადების ამოწურვიდან ერთი თვის განმავლობაში პრეზიდენტი ხელახლა წარუდგენს პარლამენტს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად.

კანონმდებელმა 51-ე I მუხლით დაადგინა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება და რამდენიმე ფაქტორთან დაკავშირებით შეზღუდა იგი. მასთან მოიხსენიება კონსტიტუციის 63-ე მუხლიც, რომელიც პრეზიდენტის მიმართ იმპიჩმენტის აღძვრის, მიმდინარეობისა და გადანაცვლების მიღების მთელ ტექნოლოგიას ითვალისწინებს. შედეგად კი ისეთი ვითარება მივიღეთ, რომ საიმპიჩმენტო პროცესში ჩართული პრეზიდენტი, უნდობლობის სანაცვლოდ, ინარჩუნებს უფლებამოსილებას, – ჯერ დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და მისი თანხმობით შეიქმნას ახალი მთავრობა.

81-ე მუხლი

51-ე I მუხლის „ა“-„დ“ დათქმის პირობებში პრეზიდენტს აქვს განსაკუთრებული უფლება, პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი ორჯერადი უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, გადააყენოს მთავრობა, ან დაითხოვოს პარლამენტი და გამოაცხადოს რიგგარეშე არჩევნები. ცხადია, აღნიშნული პირობების გათვალისწინებით ამ დროსაც სახელისუფლებო ვაკუუმი გამოიწვევს ვერ იქნება.

ამასთან, კონსტიტუციური ცვლილებები ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ხელყოფას ახდენს, რაც საქართველოს პრეზიდენტის უფლებრივ ზეაღქურვაზეა მიმართული. ამ მხრივ 73-ე I „უ“ მუხლი იქცევა ყურადღებას: „თავმჯდომარეობს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს, კონსტიტუციით, აგრეთვე ორგანული კანონით გათვალისწინებული წესით, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მოსამართლეებს“, რითაც, ფაქტობრივად, სასამართლო ხელისუფლება პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში კონსტიტუციურად ფორმდება, ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტით პრეზიდენტი საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციებს ითავსებს: „საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს.“

76-ე II მუხლში 73-ე მუხლიდან გადმოტანილია იმ უფლებამოსილების ჩამონათვალი, რომელთა გამოყენების უფლება ეკრძალება პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელს. მაგრამ იმის გამო, რომ კანონმდებელმა არსებითად შეცვალა აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შინაარსი, ანუ, თუ კონსტიტუციის ცვლილებამდე პრეზიდენტის შემცვლელს ეკრძალებოდა თანამდებობიდან მინისტრების განთავისუფლება, მოქმედი კონსტიტუციის „გ“ ქვეპუნქტის რედაქციიდან გამომდინარე, მას არ შეუძლია გადააყენოს მთავრობა მთლიანობაში და ცალკეულად საქართველოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ახალი რედაქციის გათვალისწინებით, საქართველოს პრეზიდენტის დროებითი შემცვლელი, კონსტიტუციონალიზმში საერთოდ მიღებული წესის საპირისპიროდ, უფლებას იძენს, დასახელებული სამი მინისტრისაგან განსხვავებით, სხვა მინისტრები თანამდებობიდან გაათავისუფლოს.

საქართველოს მთავრობა

პირველი, ძნელად ამოსაცნობი რეზუსი მთავრობის შემადგენლობას უკავშირდება. 78-ე II მუხლი: „მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს სახელმწიფო მინისტრი (სახელმწიფო მინისტრები)“. 81-ე² III მუხლის თანახმად: „სახელმწიფო მინისტრი ინიშნება კონსტიტუციით დადგენილი წესით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად“. თუმცა კონსტიტუციაში ასეთი წესი არ არსებობს, მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით იგი არც პრეზიდენტის უფლებამოსილებებში მოიხსენიება (73-ე I „გ“ მუხლი). როგორც ჩანს, კონსტიტუციის მთელ ტექსტში სახელმწიფო მინისტრები მთავრობის სხვა წევრებში იგულისხმებიან (79-ე V მუხლი), ვინაიდან ისინი ცალკე არსად მოიხსენიებიან. კონსტიტუციონალიზმში მათ „უპორტფელო მინისტრებს“ უწოდებენ. თუმცა, იმავე 78-ე II მუხლის თანახმად, „პრემიერ-მინისტრი მთავრობის ერთ-ერთ წევრს აკისრებს ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულებას“ და აქ არც სახელმწიფო მინისტრი გამოირიცხება.

კონსტიტუციონალიზმისთვის ყველაზე რთულია მთავრობის ფორმირების მექანიზმისა და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების მარეგულირებელ ნორმათა სისტემის მონესრიგება. სხვათა შორის, ამ პრობლემის გამო შეცვალა საქართველოს პარლამენტმა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მოწონებული საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წლის პროექტში გათვალისწინებული შერეული მმართველობის მოდელი საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმით. ჩვენი აზრით, კონსტიტუციაში შეტანილი დამატებებიდან სწორედ ეს მექანიზმი ყველაზე არასრულყოფილი, ამიტომაც ვფიქრობთ, რომ იგი არაერთხელ იქნება „განხეთქილების ვაშლი“ პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის, თუ პარლამენტს სამუდამოდ არ უწერია ერთპარტიულ უმრავლესობად ყოფნა, ასევე მთავრობასა და პარლამენტს შორის, იმის მიხედვით, თუ როდის და რომლის დათხოვნას გადაწყვეტს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურის პასუხისმგებლობას ყველა შემთხვევაში მხოლოდ დათხოვნა-გადაყენების ღონისძიებების ფორმით აფიქსირებს.

78-ე IV მუხლი

პრეზიდენტის ზემოთ აღნიშნულ კომპეტენციას ისიც ემატება, რომ იგი „უფლებამოსილია, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით.“ აქ, პრეზიდენტისადმი მთავრობის სრული მორჩილების საილუსტრაციოდ, კიდევ ერთხელ მოვიხსენიებთ 73-ე III მუხლის რედაქციას, რომლის თანახმად, სხვადასხვა მოტივაციით პრეზიდენტი უფლებამოსილია, შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები. ეს უკვე აჩვენებს მთავრობის ადგილს სახელისუფლებო სისტემაში, რომელიც ფრანგული მოდელის დეფორმირებული ვარიანტია. ჩვენი აზრით, გარკვეულ რედაქციას საჭიროებს 78-ე V მუხლი, თორემ ისეთი შთაბეჭდილება იქმნება, რომ მთავრობათა მოსალოდნელი ხშირი ცვლილების დროს ყოველმა მთავრობამ უნდა ცვალოს სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი.

მე-80 მუხლი მთავრობის ფორმირების ურთულეს მექანიზმს ადგენს. პრეზიდენტის მიერ შერჩეული პრემიერ-მინისტრი, მათ შორის შეთანხმებული მთავრობის გუნდი და სამთავრობო პროგრამა პარლამენტში ერთდროულად დგება ნდობის მოსაპოვებლად. ეს პროცედურა დეტალურად არ არის ჩამოყალიბებული. ძველი კონსტიტუციიდან შენარჩუნებულია მთავრობის წევრთა ინდივიდუალური წესით დამტკიცება, თანაც ძველი

ვარიანტის პირობებშიც აბსოლუტურად გაუგებარია ე.წ. აცილების მექანიზმი. ახლა გაუგებრობის კვანძი კიდევ უფრო გართულებული სახით არის ჩადებული კონსტიტუციურ ფორმულაში – „პარლამენტი უფლებამოსილია, ნდობა არ გამოუცხადოს მთავრობის შემადგენლობას და იმავე გადაწყვეტილებაში დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის აცილების საკითხი.“ ვითომ ნდობისა და აცილების საკითხი ერთად უნდა დადგეს და ხმების ერთნაირი თანაფარდობით უნდა გადაწყდეს? ან საერთოდ რა აზრი აქვს მათს ერთად განხილვას? ვფიქრობთ, კონსტიტუციაში არც უნდა მომხდარიყო ასეთი გაურკვეველი, დამძიმებული მექანიზმის შემოტანა, უპირაინი იქნებოდა შესაბამის კანონზე მისი ბლანკეტური ნორმით გადაკისრება.

ასეა თუ ისე, აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტსა და მთავრობას შორისაა განაწილებული და პრეზიდენტის ინტერესიც მეტწილად მთავრობის დაცვით არის გამოხატული. ეს ცალსახად არის ხაზგასმული ამავე მუხლის მე-5 პუნქტში: „თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი 5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას, ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 5 დღის ვადაში დანიშნავს მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“.

გაუგებარია, რამდენად გვიღირს ასეთი „პრინციპულობა“ და რაზეა გამიზნული იგი. ქვეყანას, რომელსაც უკვე მესამე გარდამავალი პერიოდი დაუდგა, ხელისუფლების შტოებს შორის ასეთი არაკოლეგიალური ურთიერთობა რომ სიკეთეს არ მოუტანს, ცხადია, ან სამჯერ უარყოფილი მთავრობის შემდეგ რატომ არის ტოლობა ორ მოქმედებას შორის: „5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას, ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 5 დღის ვადაში დანიშნავს მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“.

ასეთმა, სამჯერ დამარცხებულმა „პრინციპულმა“ სიჯიუტემ და პრეზიდენტის თვითნებურმა მეოთხე მოქმედებამ ხომ შეიძლება ისეთი წინასაარჩევნო ფონი შექმნას, რომ ძირითადად იგივე პარლამენტი მოვიდეს ხელისუფლებაში. მაშინ რა ხდება? აქაც, კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკისაგან განსხვავებით, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია ისევ პრეზიდენტის სასარგებლოდ მუშაობს. უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, რომ ახალი უფლებამოსილების პარლამენტი მოქმედ მთავრობას ხელახლა არ ამტკიცებს, ამიტომ დაპირისპირებული მდგომარეობა შეიძლება ექვსი თვის შემდეგ კვლავ გაგრძელდეს.

როგორც ჩანს, ეს საკითხი თავისი შემდგომი გართულებებით ცვლილებების ავტორებსაც აწუხებდათ და ამიტომ გაჩნდა აქ მე-6 პუნქტი: „ამ მუხლით გათვალისწინებული პროცედურების მიმდინარეობისას დაუშვებელია საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრა“. ფაქტობრივად, პარლამენტის ერთადერთი ბერკეტიც დაბლოკილია. მოცემული ნორმის ძალით, პრეზიდენტი პროცედურების მიმდინარეობისას დაცული კი იქნება, მაგრამ ასეთი სახელმწიფოებრივი სიჯიუტე, ლეგიტიმური პარლამენტის პოზიციის თვალსაზრისით, შეიძლება მართლა გახდეს იმპიჩმენტის საგანი.

საერთოდ, მთავრობასა და პარლამენტს შორის ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი კონსტიტუციონალიზმში ძლიერი საპარლამენტო კონტროლის ბერკეტად არის ცნობილი. ჩვენი ცვლილებები კი პირუკუ შთაბეჭდილებას ქმნის და მთავრობის კონტროლქვემდებარე პარლამენტს ამკვიდრებს. ამ მხრივ „სანიმუშო“ 81-ე IV მუხლი, რომლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია დასვას მთავრობის საკითხი მის მიერ მომზადებულ და პრეზიდენტთან წინასწარ შეთანხმებულ ძირითად კანონპროექტებზე – სახელმწიფო ბიუჯეტის, მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, აგრეთვე საგადასახადო კოდექსზე. ამ დროს თავად კანონპროექტის სრულყოფილების საკითხი მნიშვნელობას კარგავს, ვინაიდან ძალაში შედის მექანიკურად მოქმედი ნორმა: თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს, პრეზიდენტი ერთი კვირის განმავლობაში (ისე რომ განხილვის დროც მიზანმიმართულად შეზღუდულია), გადააყენებს მთავრობას, ან დაითხოვს პარლამენტს. შეიძლება ითქვას, რომ ამ შემთხვევაში პარლამენტის გადარჩენის შანსი მინიმალურია, ვინაიდან აღნიშნული კანონებიდან პირველი ორი პრეზიდენტთან წინასწარი შეთანხმების შედეგად შემოდის პარლამენტში.

პარლამენტისთვის კიდევ ერთი საშიშროება 81-ე I მუხლს უკავშირდება. მთავრობის სრული შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ მისი არანაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას, და არა მხოლოდ ახალი კანდიდატების ჯგუფს. ასეთი მექანიზმი შეიძლება საგანგებო დატვირთვას ატარებდეს, რათა ამ შევსებით სათუოდ დააყენოს მთავრობის მთელი შემადგენლობის საკითხი, რაც პარლამენტის დათხოვნამდე მიგვიყვანს.

მეექვსე თავში შეტანილი ცვლილებები – „სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი“

ვერც 93-ე III მუხლი გაექცა იმ ხარვეზს, რომ პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას პრეზიდენტი – თუნდაც მის მიმართ იმპიჩმენტის პროცესი იყოს დაწყებული – დეკრეტით ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტია კიდევ ერთი დასტური იმისა, რომ პარლამენტი საკანონმდებლო კანცელარიის სახეს იღებს. თუ 81-ე IV მუხლში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტზე პრემიერ-მინისტრის მიერ ნდობის საკითხის დაყენებას იმასაც დავუმატებთ, რომ „მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა“, მაშინ განხილვასაც აზრი ეკარგება და არც პრეზიდენტს მოუწევს ერთ კვირაში ვინმეს გადაყენება.

კონსტიტუციაში (93-ე II მუხლი) მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული საბიუჯეტო პროცესის კალენდარი. პარლამენტს თითქოს ამავე მუხლის მე-6 პუნქტი „იცავს“, თან მთელი ჩვენი საბიუჯეტო ტექნოლოგიისთვის დამახასიათებელი ტერმინით: თუ პარლამენტმა სამ თვეში ვერ მოახერხა წარდგენილი ბიუჯეტის მიღება, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას, ან დაითხოვს პარლამენტს. როგორც ჩანს, კანონმდებელს მხედველობიდან გამორჩა მოცემული მუხლის ნულოვანი ფუნქცია, როცა კონსტიტუციაში არსებობს ზემოთ აღნიშნული 81-ე IV მუხლი და მის ირგვლივ აღწერილი რეალური ვითარება.

ისე, მთელ ამ ცვლილებებს, სწორედ ბიუჯეტთან დაკავშირებით, ერთი მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ინტერესი დაჰყვება, რომ ბიუჯეტის მიღება-დამტკიცების პროცესიდან გამოირიცხოს პარლამენტის მონაწილეობა. შედეგად, ქვეყანას ექნება პარლამენტის მიერ დათხოვნის შიშითა და საკუთარი დღეგრძელობის უზრუნველსაყოფად მიღებული ბიუჯეტი. მაგრამ არც ის არის გამორიცხული, რომ ქვეყანას ჰქონდეს პარლამენტის მიერ დაუმტკიცებელი ბიუჯეტი.

საერთოდ პარლამენტარიზმის პრაქტიკაში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი საბიუჯეტო პროცესში მისი მონაწილეობაა – იქნება ეს პარლამენტთან არსებული კონტროლის პალატის საქმიანობა, თუ პარლამენტის პლენარულ სხდომებზე ბიუჯეტის პროექტისა და მისი შესრულების ანგარიშის განხილვა-დამტკიცება.

ერთი სიტყვით, ბიუჯეტის მიღებასთან დაკავშირებით პარლამენტზე კონსტიტუციური ნორმების ზეწოლა იმდაგვარია, რომ, თუ პარლამენტს არსებობა სურს, უთუოდ უნდა „მოახერხოს“ ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება. ნომინალურია სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე მისი საკონტროლო ფუნქციაც. კონსტიტუციის 93-ე II მუხლის ბოლო ნაწილი ადგენს: „თუ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებლობის შემთხვევაში არ დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, საქართველოს პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის განმავლობაში აცნობებს თავისი დასაბუთებული გადაწყვეტილების თაობაზე.“ ამ შემთხვევაშიც, 59-ე მუხლის მსგავსად, მთავრობა „მოტივირებული“ თუ „დასაბუთებული“ გადაწყვეტილებით თავის ნებრებს იცავს. თუ წინა შემთხვევაში ეს შეიძლება გასაგები იყოს, ვინაიდან პრემიერ-მინისტრი იცავს მთავრობის ნებრს, ამ შემთხვევაში დასაბუთებული გადაწყვეტილებით თავსაც გაიმართლებს და თანამდებობასაც შეინარჩუნებს რადგან პრეზიდენტისათვის ასეთი „დასაბუთებული გადაწყვეტილების“ ტექსტს, როგორც წესი, პრემიერ-მინისტრი ამზადებს.

ცვლილებების ბუნება – მიზეზი და შედეგი

კონსტიტუციური ცვლილებების მუხლობრივი ანალიზის საფუძველზე, ჩვენი აზრით, ერთი რამ უდავოდ შესაძრწევია: ცვლილებების ორიენტაცია, არა მხოლოდ განხილული მუხლების დონეზე, იმის მაჩვენებელია, რომ პროექტის მომამზადებელი ჯგუფის შემადგენლობაში განმსაზღვრელი აღმოჩნდა იმ პირთა გავლენა, რომლებიც სამომავლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მმართველი გუნდის სახით იყო მოაზრებული. იმხანად ქვეყანაში არსებულმა პოლიტიკურმა ვითარებამ მოცემულ ინიციატივას მწვანე შუქი აუწოთ. ძველი შემადგენლობის ნირნამხდარ უმრავლესობას არ შეეძლო და არც უცდია, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კლასიკური კომპეტენციის ფარგლებში ობიექტურად მაინც დაეცვა საქართველოს პარლამენტის ინტერესები.

ფაქტობრივად, დებატების გარეშე მიღებული ცვლილებების შედეგად სახელმწიფოს მეთაურისათვის 1995 წლის კონსტიტუციითა და მიმდინარე კანონმდებლობით ჩამოყალიბებული სუპერსაპრეზიდენტო უფლებამოსილებები კიდევ უფრო გაიზარდა. პრეზიდენტის პირდაპირ დაქვემდებარებაში აღმოჩნდა ძალოვანი სტრუქტურები, მანვე დაიმორჩილა სასამართლო ხელისუფლება, მიითვისა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები. ადრინდელისაგან განსხვავებით, იურიდიულ და ფაქტობრივ კონსტიტუციებს შორის ტოლობა დამყარდა, ვინაიდან ყველაფერი ეს კონსტიტუციურად გაფორმდა. საქართველოს ახლად შექმნილმა მთავრობამ პრეზიდენტის ბუფერული ორგანოს სახე მიიღო, ხოლო პარლამენტის უფლებამოსილებები იმდენად შეიზღუდა, რომ ხშირ შემთხვევაში თავის ღვიძლ საკანონმდებლო საქმიანობას იგი უკვე მთავრობის ზეწოლის ქვეშ ახორციელებს.

ვენეციის გაკვეთილი

მოგვიანებით საშუალება მოგვეცა, გავცნობოდით ევროპული კომისიის – დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) – მიერ წარმოდგენილ „საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებულ დასკვნას“ (№281/2004), რომელიც მიღებულია ვენეციის კომისიის პლენარულ სხდომაზე 2004 წლის 12-13 მარტს და რეგისტრირებულია სტრასბურგში 2004 წლის 15 მარტს.

დასკვნაში საკმაოდ მოკრძალებული ტონით არის წარმოდგენილი საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილება-დამატებები, როცა აღნიშნულია, რომ მოცემული შესწორებებით არ მომხდარა დასახული „მიზნის სრულად რეალიზება“. მთავარი შეფასება კი ასეთია: „წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებები რეალურად შესაბამისობაში არ მოდის მოდელთან, კერძოდ, ცვლილება-დამატებები ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენტს უტოვებს უფრო მეტ ძალაუფლებას, ანიჭებს რა უფლებამოსილებას დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის დამტკიცების გარეშე, ან დაუტოვოს შეზღუდული ფუნქციები, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას“.

ასეთი დასკვნა კონსტიტუციური ცვლილებების მუხლობრივ განხილვასა და გარკვეულ კომენტარებს ემყარება. საქმე ის არის, რომ ჩვენი შენიშვნების დიდი ნაწილი ემთხვევა ვენეციის კომისიის შენიშვნებს, წინადადებებსა და რეკომენდაციებს. მაგრამ ჩვენს დასკვნაში ზოგიერთი განსხვავებული შენიშვნაც არის წარმოდგენილი. ამასთან, მათი გარკვეული ნაწილი მოსალოდნელი პროცედურული ხარვეზების დონეზეა განხილული, რაც კიდევ უფრო თვალნათლივ წარმოაჩენს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის სერიოზულ ნაკლოვანებებსა და არჩეულ მოდელთან მიმართებით მის არასრულფასოვნებას, ანუ როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია ხაზგასმული: „საკონსტიტუციო ცვლილებებით დაფუძნებული სისტემა არ ჩანს სრულად კოჰერენტული“.

ეცნობი რა მთელ ამ მასალას, შეუძლებელია არ გაიზიარო ვენეციის კომისიის მოსაზრება, რომელიც „მიზანშეწონილად მიიჩნევს საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებამდე მათ სრულყოფასა და ცვლილება-დამატებების ირგვლივ შემდგომი არსებითი დისკუსიის გამართვას“.

გულდასაწყვეტია, რომ ასეთი დისკუსია არ უსწრებდა ცვლილება-დამატებების მიღების პროცედურას. დრო გადის, კონსტიტუციური ხარვეზები მოქმედებაშია, მათ გასწორებას კი პირი არ უჩანს.