

საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ

2004 წლის 6 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა საქართველოს კონსტიტუციის არსებითი გადასინჯვა. ამ ცვლილებების ძირითადი მიზანი იყო ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ფუნქციების ახლებური გადანაწილება და აღმასრულებელი ხელისუფლების შიდა სტრუქტურის რეორგანიზაცია. ფაქტიურად მოხდა ე.წ. ”ამერიკული საპრეზიდენტო მოდელიდან” მმართველობის “შერეულ ნახევრად-საპრეზიდენტო” სისტემაზე გადასვლა. მოხსენებაში განხილული იქნება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანიზაციის და სახელისუფლებო შტოებს შორის ურთიერთმიმართების ძირითადი ასპექტები აღნიშნული ცვლილებების ფონზე. მოხსენება არ ეხება კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის პროცედურულ მხარეს, რომელიც მნიშვნელოვანი დარღვევით განხორციელდა და არ იქნა დაცული კონსტიტუციის მოთხოვნა ცვლილებების პროექტის მინიმუმ ერთი თვის განმავლობაში საჯარო განხილვისათვის გამოქვეყნების შესახებ.

1. პარლამენტი

ა) საკანონმდებლო ფუნქცია

საკონსტიტუციო ცვლილებებით პარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქცია საგრძნობლად შეიზღუდა. საკანონმდებლო პროცესის საწყის სტადიას საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგენს. მართალია ეს უფლება დარჩა პარლამენტის ფრაქციას, კომიტეტსა და პარლამენტის წევრს, მაგრამ კონსტიტუციის 67-ე მუხლს დაემატა მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც “თუ მთავრობა კანონით გათვალისწინებულ ვადაში არ წარმოადგენს შენიშვნებს პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, კანონპროექტი მთავრობის მიერ მოწონებულად ჩაითვლება.” კონსტიტუციაში ამგვარი ნორმის გაჩენამ ბუნებრივად დასვა პარლამენტის კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მთავრობის მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმების შექმნის აუცილებლობა. ძნელი სავარაუდოა თუ რა სახის მექანიზმები ჩაიდება აღნიშნულ ნორმაში მითითებულ კანონში (თუ კანონებში), მაგრამ ის უკვე ცალსახაა, რომ პარლამენტი კენჭს ვერ უყრის კანონპროექტს მანამ, სანამ მთავრობა კანონით დადგენილ ვადაში (შეიძლება 1 კვირაში ან 1 თვეში) არ დააფიქსირებს თავის პოზიციას. ეს ნიშნავს იმასაც, რომ მთავრობამ შეიძლება კონსტიტუციაზე დაყრდნობით ამგვარი უფლება მოითხოვოს

ყველა კანონპროექტთან დაკავშირებით. ამდენად, ეს თითქოსდა პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის გასაიოლებლად (დასკვნის არ წარმოდგენა ზომ მოწონების ტოლფასია) შემოღებული ნორმა სინამდვილეში ამ საქმიანობაში მთავრობის როლის ზრდას იწვევს.

პარლამენტისათვის კიდევ უფრო ამძიმებს მდგომარეობას 93-ე მუხლის მე-8 პუნქტი, რომლის თანახმადაც “კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირება ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული კანონპროექტები – მთავრობის მიერ პარლამენტთან შეთანხმებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში”. ძალიან ძნელია მოიძებნოს კანონპროექტი, რომელიც არ იწვევს რაიმე ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ფინანსური ვალდებულებების აღებას. მაგრამ რომც დავუშვათ, რომ ასეთი კანონპროექტი შესაძლოა მოიძებნოს, ამ შემთხვევაშიც პარლამენტი იძულებულია იყოს დამოკიდებული მთავრობის პოზიციაზე იმიტომ, რომ მაინც მთავრობამ უნდა თქვას საბოლოო სიტყვა იმის თაობაზე, იწვევს კანონპროექტი ზემოაღნიშნულ შედეგებს თუ არა. აქ შეიძლება დაისვას ასეთი შეკითხვა: თუ კანონპროექტი ობიექტურად არ იწვევს არავითარ დამატებით ხარჯებს, მაგრამ არ არის სასურველი მთავრობისათვის და მთავრობა განაცხადებს (თუნდაც უმართებულოდ), რომ კანონპროექტი ასეთ ხარჯებს იწვევს – რა უნდა ქნას ამ შემთხვევაში პარლამენტმა? თუ ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო პროცედურებს დავუმატებთ იმასაც, რომ მთავრობას უფლება აქვს ბიუჯეტთან, სგადასახადო კოდექსთან და მთავრობის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს მიაბას ნდობის საკითხი (მუხლი 81) და პარლამენტის დაშლის მუქარით აიძულოს პარლამენტი დაეთანხმოს მის პოზიციას და იმასაც, რომ პრეზიდენტი ინარჩუნებს ვეტოს მძლავრ მექანიზმს, ნათელი ხდება, რომ პარლამენტი იძულებულია შეეგუოს საკანონმდებლო საქმიანობაში მთავრობის დომინანტ როლს.

ბ) საკონტროლო უფლებამოსილებანი

კონსტიტუციური ცვლილებებით საგრძნობლად შეიზღუდა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილება მთავრობის მიმართ.

მთავრობის უპირობო დათხოვნა

ცვლილებების შესაბამისად პარლამენტს მთავრობის პირდაპირ და უპირობო (პრეზიდენტის დასტურის გარეშე) დათხოვნის უფლება აქვს მხოლოდ ერთ შემთხვევაში. ეს ხდება მაშინ, როდესაც პარლამენტი უპირობოდ დასვამს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და ამას მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა 3/5. გრდა იმისა, რომ ამ შემთხვევაში კვორუმი საკმაოდ მაღალია (141 დეპუტატი) ძალზედ გართულებულია საკითხის დასმისა და განხილვის პროცედურა. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად პარლამენტმა პირველ რიგში

ჩვეულებრივი უმრავლესობით (არანაკლებ 79 დეპუტატისა) უნდა მიიღოს დადგენილება მთავრობის უპირობოდ გადაყენების საკითხის აღძვრის თაობაზე. დადგენილების მიღებიდან არაუადრეს 15 და არაუგვიანეს 20 დღისა პარლამენტმა უკვე წევრთა 3/5-ით უნდობლობა უნდა გამოუცხადოს მთავრობას. პარლამენტის გადაწყვეტილების მისაღებად ასეთი მკაცრი პროცედურის და მცირე ვადის დადგენა აშკარად მთავრობას აძლევს ხელს.

გარდა ამისა, პარლამენტის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობას ძალზედ სათუოს ხდის კიდევ ერთი გარემოება. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია კონკრეტულ კანონპროექტთან დაკავშირებით დასვას მთავრობისადმი ნდობის საკითხი და კენჭისყრა უნდა ჩატარდეს საკითხის დასმიდან 15 დღის განმავლობაში. ამ მექანიზმის გათვალისწინებით შესაძლოა შეიქმნას ძალზედ საინტერესო სიტუაცია. პარლამენტს შეუძლია აღძრას მთავრობისადმი უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხი, მაგრამ კენჭისყრის ჩატარება მას შეუძლია საკითხის აღძვრიდან მხოლოდ 15 დღის გასვლის შემდეგ. ასეთ დროს, საკითხის აღძვრისთანავე ან მომდევნო დღესვე პრემიერ-მინისტრს შეუძლია დასვას მთავრობისადმი ნდობის საკითხი და მას კენჭი უნდა ეყაროს არაუგვიანეს მე-15 დღისა. ფაქტიურად გამოვა, რომ ნდობის საკითხზე კენჭისყრა დროში გაასწრებს უნდობლობის საკითხზე კენჭისყრას. ნაკლებ სავარაუდოა, რომ პარლამენტმა მოახერხოს ტაქტიკური მოსაზრებებით მთავრობისთვის ჯერ ნდობის და 2-3 დღის შემდეგ კი უნდობლობის გამოცხადება. თუ პარლამენტი არ გამოუცხადებს ნდობას მთავრობას, მაშინ პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს მთავრობა ან, რაც უფრო მოსალოდნელია, დაითხოვოს პარლამენტი და ამით თავიდან აიცილოს 3/5-ით მთავრობის უპირობოდ გადაყენება. გამოდის, რომ ის ერთადერთი შემთხვევაა კი, როდესაც პარლამენტს შეუძლია მთავრობის პირდაპირ და უპირობო დათხოვნა პრეზიდენტის ნების გაუთვალისწინებლად, შეიძლება წარმატებით დაიბლოკოს პრემიერ-მინისტრის მიერ.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება

რაც შეეხება დანარჩენ შემთხვევებს, როდესაც პარლამენტს შეუძლია მთავრობის დათხოვნა, ისინიც მთავრობის სასარგებლო სერიოზული ხარვეზებით ხასიათდება. მაგალითად, 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, თუ ამ საკითხს დასვამს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/3 (79 დეპუტატი) და უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება თუ საკითხს მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა (118 დეპუტატი). თუმცა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს გააჩნია დისკრეციული უფლებამოსილება დაითხოვოს მთავრობა ან იგნორირება გაუკეთოს პარლამენტის გადაწყვეტილებას. თუ პარლამენტი არაუადრეს 90 დღისა და არაუგვიანეს 100 დღისა კვლავ გამოუცხადებს უნდობლობას მთავრობას, ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი დაითხოვს მთავრობას ან ისევ იგნორირებას გაუკეთებს პარლამენტის პოზიციას და უფრო მეტიც, დაითხოვს პარლამენტს. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საერთოდ გაუგებარია უნდობლობის გამოცხადების ორსაფეხურიანი მექანიზმი, მით უფრო, რომ არცერთ საფეხურზე მიღებულ

გადაწყვეტილებას სავალდებულო ძალა არ გააჩნია. პარლამენტი მეტად მძიმე მდგომარეობაშია ჩაყენებული განმეორებითი კენჭისყრისთვის 90 დღიანი აკრძალვითა და ამის შემდეგ გადაწყვეტილების მისაღებად მხოლოდ 10 დღის მიცემითაც.

ბიუჯეტის შეუსრულებლობა

მორიგი შემთხვევა, როდესაც პარლამენტს შეუძლია მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა, ეს არის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დაუმტკიცებლობა. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად “თუ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში არ დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, საქართველოს პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის განმავლობაში აცნობებს თავისი დასაბუთებული გადაწყვეტილების თაობაზე.” აქაც პარლამენტის პოზიციას არანაირი სავალდებულო ძალა არა აქვს და მთავრობის ბედი დამოკიდებულია მხოლოდ პრეზიდენტის ნებაზე. გარდა ამისა, აქ თავს იჩენს ერთი საინტერესო მომენტი. როგორც კონსტიტუციის ნორმიდან ჩანს, პარლამენტის მიერ ანგარიშის დაუმტკიცებლობა, თავისი შედეგებითურთ, შესაძლებელია მხოლოდ “სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში”. საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში ჩამოყალიბებული პრაქტიკის მიხედვით ყოველი წლის ბოლოს ხდებოდა საკმაოდ მნიშვნელოვანი გარღვევა ბიუჯეტში - ვერ ხერხდებოდა სათანადო შემოსავლების მობილიზაცია და ვერც სათანადო ხარჯების გაღება. ამიტომ ყოველი წლის ბოლოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას პარლამენტში შეჰქონდა კანონპროექტი ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. ამ პროექტით ხდებოდა ბიუჯეტის გარღვეული მუხლების შეცვლა და მათი დასმა ბიუჯეტის ფაქტობრივ შესრულების მაჩვენებლებზე. ამ კანონპროექტის მიღების შემდეგ სამართლებრივად ქვეყანაში ბიუჯეტის გარღვევას ადგილი აღარ ჰქონდა. კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად მთავრობას უფლება აქვს ბიუჯეტთან დაკავშირებული კანონპროექტის გამო დასვას მთავრობისადმი ნდობის საკითხი. თუ პარლამენტი მთავრობას უარს ეტყვის ნდობის გამოცხადებაზე, ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი დაითხოვს მთავრობას ან პარლამენტს. ამ მექანიზმიდან გამომდინარე, ბიუჯეტში გარღვევის წარმოქმნის შემთხვევაში მთავრობას ეძლევა შესაძლებლობა წლის ბოლოს პარლამენტში შეიტანოს ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტი, რომლითაც მონიღომებს ბიუჯეტში შექმნილი გარღვევის ლეგალიზაციას და ამ კანონპროექტს მიაბამს ნდობის საკითხს. სავსებით მოსალოდნელია, რომ პარლამენტმა დათხოვნის შიშით ნდობა გამოუცხადოს მთავრობს და მიიღოს ზემოაღნიშნული კანონპროექტი. ამ შემთხვევაში აღარ იარსებებს ბიუჯეტის შეუსრულებლობა იმიტომ, რომ ის შესაბამისობაში იქნება მოყვანილი ფაქტობრივ მდგომარეობასთან და პარლამენტს თეორიული საფუძველიც აღარ დარჩება ბიუჯეტის ანგარიშის დაუმტკიცებლობისა და მთავრობის პასუხისმგებლობის დასმისა, ვინაიდან აღარ დარჩება ამის კონსტიტუციური საფუძველი - “სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობა”.

2. აღმასრულებელი ხელისუფლება

ა) საქართველოს პრეზიდენტი

ზოგადი აღმასრულებელი კომპეტენცია

მართალია კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქციის მიხედვით საქართველოს პრეზიდენტი ფორმალურად აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, მაგრამ ამავე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით იგი “წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.” ამ და სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების (მთავრობის სხდომების მოწვევა და გაძღოლა, ერთპიროვნული ნორმათშემოქმედება, მინისტრის კანდიდატურაზე თანხმობის მიცემა, ბიუჯეტის პროექტზე თანხმობის მიცემა, საკანონმდებლო ინიციატივა) გათვალისწინებით პრეზიდენტი დე ფაქტო კვლავაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია და მას ემატება მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება პარლამენტთან მიმართებაში. სამაგიეროდ, საგრძნობლად მცირდება მისი პასუხისმგებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე და ეს პასუხისმგებლობა პრემიერ-მინისტრზეა გადატანილი.

მთავრობის დაკომპლექტება

პრეზიდენტი ინარჩუნებს წამყვან როლს მთავრობის დაკომპლექტების საკითხში. იგი საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი კი პრეზიდენტთან შეთანხმებით შეარჩევს მთავრობის წევრებს. ერთი შეხედვით მთავრობის წევრების შერჩევას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი და ეს მისი კომპეტენციაა, მაგრამ რეალურად საბოლოო სიტყვას ამ საკითხში ამბობს მაინც პრეზიდენტი, ვინაიდან პრემიერ-მინისტრი იძულებულია შეარჩიოს პრეზიდენტისათვის მისაღები კანდიდატურები. ამასობაში, მთავრობის შემადგენლობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება პრემიერ-მინისტრს.

მთავრობის დაკომპლექტებისას პრეზიდენტს გადაწყვეტი გავლენის მოხდენა შეუძლია პარლამენტზეც. ამ ნაწილში ფაქტიურად გაძღობულია რუსეთის კონსტიტუციის მოდელი. მას შემდეგ, რაც შერჩეული იქნება მთავრობის შემადგენლობა, ის სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარედგინება პარლამენტს ნდობის მისაღებად. თუ პარლამენტი არ უცხადებს მთავრობის შემადგენლობას ნდობას, პრეზიდენტს უფლება აქვს სამჯერ წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა და თუ მესამედაც ვერ მიიღო პარლამენტის მხარდაჭერა, ის წარადგენს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას ან უკვე პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და მასთან ერთად აკომპლექტებს მთავრობას, ხოლო პარლამენტს დაითხოვს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. ფაქტიურად პრეზიდენტს შესაძლებლობა აქვს სრული იგნორირება გაუკეთოს პარლამენტის დამოკიდებულებას მთავრობის შემადგენლობისადმი, ერთპიროვნულად დააკომპლექტოს მთავრობა და ამ სიჯიუტის გამო დასაჯოს პარლამენტი.

მთავრობის შემადგენლობის ან ცალკეული მინისტრების დათხოვნა

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის “გ” ქვეპუნქტის თანახმად პრეზიდენტი “უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები.” მაშასადამე, პრეზიდენტს, რომელიც ფორმალურად არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, შეუძლია ყოველგვარი მიზეზის გარეშე, საკუთარი ინიციატივით ჩამოაშოროს თანამდებობას 3 ძალოვანი მინისტრი ან მთელი მთავრობა. მთავრობის შემადგენლობიდან 3 ძალოვანი მინისტრის პრეზიდენტთან ბმის განსაკუთრებული ხარისხი იმაზე უნდა მიუთითებდეს, რომ პრეზიდენტი ამ სფეროებში რაღაც განსაკუთრებული როლის შესრულებას ტვირთულობს, თუმცა გაურკვეველია ამ როლის შინაარსი. განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ პრემიერ-მინისტრი არაფრით არაა შეზღუდული ამავე სფეროების გაძლიერებას და მასაც ერთპიროვნულად შეუძლია ამავე მინისტრების თანამდებობიდან გადაყენება. იმ დემოკრატიულ ქვეყნებში, სადაც პრეზიდენტი არის არა აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ სახელმწიფოს მეთაური, მას აქვს ხელისუფლების შტოებს შორის არბიტრის ფუნქცია და პარლამენტს ან მთავრობას ითხოვს მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელისუფლებო კრიზისის შემთხვევაში და არა საკუთარი ნებისა და სურვილის შესაბამისად.

საბიუჯეტო საკითხები

პრეზიდენტი სარგებლობს გადამწყვეტი უფლებამოსილებებით საბიუჯეტო საკითხებშიც. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის თანახმად ბიუჯეტს პარლამენტში წარადგენს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით. პარლამენტს მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანის უფლება არა აქვს. თუ პარლამენტმა ვერ მოახერხა სამი თვის განმავლობაში ბიუჯეტის დამტკიცება პრეზიდენტი დაითხოვს მთავრობას (ეს ნაკლებად მოსალოდნელია, ვინაიდან მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს პრეზიდენტთან შეთანხმებულ და მის მიერ მოწონებულ ბიუჯეტს) ან დაითხოვს პარლამენტს. უფრო მეტიც, პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ პრეზიდენტი თავისი დეკრეტით დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს. გაურკვეველია რა ბედი ელის აღნიშნულ დეკრეტს ახალი პარლამენტის შეკრების შემდეგ, ვინაიდან კონსტიტუცია მხოლოდ იმას ამბობს, რომ იგი დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს. თუ ამ შემთხვევაზე გავრცელდება პრეზიდენტის დეკრეტის პარლამენტის მიერ დამტკიცების ზოგადი პროცედურა (დეკრეტი ძალას კარგავს თუ ახალი პარლამენტი ერთი თვის ვადაში მას არ დაამტკიცებს – მუხლი 73, “რ” პუნქტი), მაშინ გაურკვეველია რა ელის ბიუჯეტს თუ პარლამენტმა არ დაამტკიცა პრეზიდენტის დეკრეტი. ასეთ ვითარებაში ახლად არჩეული პარლამენტი უბრალოდ იძულებული ხდება დაამტკიცოს პრეზიდენტის დეკრეტი. გამოდის, რომ ახალი მოდელით პარლამენტს არ შეუძლია არც ბიუჯეტის ინიცირება, არც შეცვლა (მთავრობის თანხმობის გარეშე) და არც ჩაგდება (დათხოვნის შიშით); ამასობაში, პრეზიდენტს ფაქტიურად ერთპიროვნულად შეუძლია ბიუჯეტის მიღება.

უფლებამოსილებები საკანონმდებლო სფეროში

ასევე ძალზე დიდი უფლებამოსილებები გააჩნია პრეზიდენტს ნორმაშემოქმედებითი თვალსაზრისითაც. პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე ვეტოს დადების უფლება, რომლის დასაძლევად საჭიროა პარლამენტის წევრთა 3/5-ის უმრავლესობა. თითქოს შეიზღუდა პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და კონსტიტუციაში ჩაიწერა, რომ იგი ამ უფლებით სარგებლობს მხოლოდ “განსაკუთრებულ შემთხვევებში”. თუმცა გაურკვეველია რა იგულისხმება ამ “განსაკუთრებულ შემთხვევებში” და ვინ განსაზღვრავს ამ შემთხვევებს. ვინაიდან პრაქტიკულად წარმოუდგენელია, რომ პარლამენტმა საკუთარი ინიციატივით სპეციალური კანონით განსაზღვროს ასეთი შემთხვევები (კონსტიტუცია არ უთითებს კანონზე და ამიტომ პრეზიდენტი ადვილად შეძლებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით ასეთი კანონის გაუქმებას) ან პრეზიდენტმა შეიტანოს პარლამენტში ასეთი თვითშეზღუდვის შესახებ კანონპროექტი, გამოდის, რომ პრეზიდენტი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში თავად განსაზღვრავს “შემთხვევის განსაკუთრებულობას”. მაშასადამე, პრეზიდენტი სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის შეუზღუდავი უფლებით. მართალია, მთავრობასაც ასევე შეუზღუდავი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს, მაგრამ აშკარაა, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი გადაწყვეტს კანონპროექტის ინიცირებას, მთავრობა თავს შეიკავებს ალტერნატიული ინიციატივისაგან.

მთავრობის აქტების გაუქმება

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად “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.” ეს ნორმა ბევრ კითხვას წარმოშობს. მაგალითად, რატომ ენიჭება აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა და მთავრობის გადაწყვეტილებათა გაუქმების უფლება პრეზიდენტს, რომელიც კონსტიტუციის თანახმად ფორმალურად არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური? როდესაც საუბარია საქართველოს კონსტიტუციასა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან შეუსაბამობის მოტივით აქტების გაუქმების უფლებაზე, ხომ არა აქვს ადგილი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებში შეჭრას? აშკარაა, რომ საჭიროების შემთხვევაში ამ უფლების გამოყენებით პრეზიდენტს მისთვის არასასურველი პრაქტიკულად ყველა სამთავრობო აქტის გაუქმება შეუძლია სხვადასხვა საბაბით.

პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის შეთავსება

ცვლილებების შემდეგ პრეზიდენტს უფლება მიეცა შეითავსოს პარტიული თანამდებობა (მუხლი 72). როგორც ზოგადად, ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო მშენებარე დემოკრატიის ქვეყანაა, დაუშვებელია პრეზიდენტს, რომელიც ფაქტიურად სახელმწიფოს მეთაურიცაა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც და აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი პარლამენტთან მიმართებაშიც, ჰქონდეს პარტიის თავმჯდომარეობის უფლება. ძნელი სავარაუდოა, რომ ასეთ პირობებში მოხერხდეს

კომუნისტური წარსულიდან მემკვიდრეობით მიღებული და პრეზიდენტ შევარდნაძის მმართველობისას მოდიფიცირებული იმ სისტემის დემონტაჟი, რომლის დროსაც მმართველი პარტია სახელმწიფო ინსტიტუტებთან იყო შეზრდილი და შეუძლებელი იყო იმის გარკვევა თუ ერთი და იგივე სახელმწიფო მოხელე როდის ასრულებდა საჯარო სამსახურიდან გამომდინარე მოვალეობებს და როდის - პარტიული ფუნქციონერის დავალებებს.

პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა

პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში მისი უფლებამონაცვლეობის საკითხის საფუძვლიანი მოწესრიგება ძალზედ მნიშვნელოვანია ქვეყნის სტაბილურობისა და უსაფრთხოების თვალსაზრისით, რაც თვალნათლივ დაგვანახა გასული წლის ნოემბრის მოვლენებმა. კონსტიტუციის 76-ე მუხლის შესაბამისად ზოგადად, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, მისი უფლებამონაცვლე პირველ რიგში ხდება პარლამენტის თავმჯდომარე. ამასთანავე, იმისათვის რათა თავიდან იქნეს აცილებული მთელი ძალაუფლების ერთ ხელში თავმოყრა და უფლებამონაცვლის მიერ ხელისუფლების უზურპაცია და შესაძლებელი იყოს სამართლიანი და ობიექტური არჩევნების ჩატარება, პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელს კონსტიტუციით ეკრძალება: ა) საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები; ბ) შეაჩეროს თვითმმართველობისან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა; გ) დაითხოვოს პარლამენტი. ეს საკმაოდ კარგი ნორმაა ხელისუფლების უზურპაციისაგან თავის დასაცავად, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა უფლებამონაცვლეა პარლამენტის თავმჯდომარე.

პრობლემატურია კონსტიტუციის 50-ე მუხლის 3¹ პუნქტი, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი საქმიანობას წყვეტს პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან და იკრიბება მხოლოდ მაშინ, როდესაც დასამტკიცებელი იქნება პრეზიდენტის ბრძანებულება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ. თუმცა იმავე პუნქტში მითითებულია, რომ პარლამენტის შეკრება არ იწვევს პარლამენტის წევრებისათვის საპარლამენტო თანამდებობების აღდგენას. რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ, პარლამენტის თავმჯდომარე კარგავს თავის თანამდებობას და პრეზიდენტის უფლებამონაცვლე ხდება პრემიერ-მინისტრი.

ასეთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ხდება ერთპიროვნული და ყოვლისშემძლე მმართველი. პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შესრულებას იწყებს ვიცე-პრემიერი, რომელიც თავისთავად იქნება პრემიერ-მინისტრის თანამებრძოლი და თანამოაზრე. ამის გამო ფაქტიურად აღარ იმოქმედებს ის შეზღუდვები, რაც დაწესებულია პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებლისათვის მთავრობასთან მიმართებაში. მართალია პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელს აღარ შეეძლება მინისტრების

გათავისუფლება, მაგრამ ეს ძალზედ მარტივად შეეძლება პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შემსრულებელ ვიცე-პრემიერს, ხოლო ახალი მინისტრების დანიშვნაზე კონსტიტუცია ისედაც არ შეიცავს შეზღუდვებს. ყოველივე ეს კი ქმნის სერიოზულ საფრთხეს როგორც პრეზიდენტის ძალადობრივი გზით ხელისუფლებიდან ჩამოცილების მცდელობისათვის, ასევე უქმნის პრეზიდენტს იმის საშუალებას, რომ სურვილის შემთხვევაში მის მიერ შერჩეულ და მისთვის სასურველ პრემიერ-მინისტრს პირადად, სამართლიანი არჩევნების გარეშე, ფაქტიურად მემკვიდრეობით გადააბაროს ხელისუფლება.

ამასობაში კონსტიტუციური ცვლილებებით კვლავ გადაუწყვეტელი დარჩა საკითხი იმის შესახებ, თუ ვინ უნდა დაადასტუროს ის ფაქტი (პრეზიდენტის გადადგომა, მოვალეობების შესრულების შეუძლებლობა და ა.შ.), რასაც უნდა მოჰყვეს პრეზიდენტის უფლებამონაცვლის მიერ საპრეზიდენტო უფლებამოსილებების აღება. გასული წლის ნოემბრის მოვლენებმა დაადასტურა, რომ ეს არცთუ უმნიშვნელო საკითხია და კრიზისულ სიტუაციებში შესაძლოა საბედისწერო მნიშვნელობა შეიძინოს (2003 წლის 23 ნოემბერს პრეზიდენტმა შევარდნაძემ მხოლოდ სიტყვიერი განცხადება გააკეთა გადადგომის შესახებ და მისი უფლებამონაცვლის ლეგიტიმურობის გასამყარებლად სხვადასხვა არაპირდაპირი გზების გამოძებნა გახდა საჭირო).

ბ) საქართველოს მთავრობა

ამ საკითხში საკონსტიტუციო ცვლილებების მთავარი ნოვაცია მდგომარეობს იმაში, რომ შემოღებულ იქნა პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტის ინსტიტუტი. თუმცა შემოთავაზებული მოდელი საკმაოდ შორს დგას დემოკრატიულ ქვეყნებში ადაპტირებული საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებისაგან.

პრეზიდენტის ნდობით აღჭურვილი მთავრობა

პირველ რიგში უნდა გამოიყოს ის გარემოება, რომ მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის მხოლოდ ახლადარჩეული პრეზიდენტის წინაშე და ახალი პარლამენტის არჩევა არ იწვევს მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტას. ევროპული მოდელისგან განსხვავებით, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით ამოსავალი პრინციპია მთავრობისადმი პრეზიდენტის (და არა პარლამენტის) ნდობის არსებობა და სწორედ ამ პრინციპზე დაყრდნობით წყდება პრეზიდენტი-მთავრობა-პარლამენტის სახელისუფლებო სამკუთხედის შიგნით არსებული ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნა ავტომატურად არ ნიშნავს მთავრობის დათხოვნასაც (რომელიც ახალი პარლამენტის მიერ ახალი მთავრობის დამტკიცებამდე მხოლოდ დროებით გააგრძელებდა მუშაობას) და ახლად არჩეულ პარლამენტს (მიუხედავად არჩევნების შედეგებისა) კვლავ ძველი მთავრობა ხვდება ადგილზე. შესაბამისად, თუ ახალ საპარლამენტო უმრავლესობას პრეტენზიები აქვს ძველი

მთავრობისადმი, მაშინ მან თავიდან უნდა წამოიწყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცესი ყველა თანამდევით შედეგით.

პრემიერ-მინისტრი

ერთის შეხედვით პრემიერ-მინისტრი ყველაზე დაუცველი და ამასთანავე პასუხისმგებლობის მაღალი დონით დატვირთული ფიგურაა. მაგრამ თუ კარგად გავანალიზებთ ცვლილებებით შემოტანილ მოდელს, სინამდვილეში ის საკმაოდ ძლიერი თანამდებობის პირია, მაგრამ მხოლოდ მანამდე, სანამ სარგებლობს პრეზიდენტის პირადი ნდობით. მართალია ის პრეზიდენტთან შეთანხმებით ნიშნავს მინისტრებს, მაგრამ მას არავითარი თანხმობა არ სჭირდება მინისტრების გასათავისუფლებლად (მათ შორის, შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და უშიშროების მინისტრები). ეს უფლებამოსილება მას ძალზედ გავლენიანად აქცევს მთავრობის წევრებთან მიმართებაში. ამავდროულად ის საკმაოდ დაცულიცაა, ვინაიდან პრეზიდენტს მისი დათხოვნა შეუძლია მხოლოდ მაშინ, როდესაც დაითხოვს მთლიანად მთავრობას. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრის გადადგომა იწვევს თითოეული მინისტრის მიერ პორტფელის დაკარგვასაც, რაც მინისტრებს საკმაოდ მიბძულსა და დამოკიდებულს ხდის პრემიერ-მინისტრზე.

საკმაოდ სერიოზული ბერკეტები იყრის თავს პრემიერ-მინისტრის ხელში პარლამენტზე ზეგავლენისა და მისი კონტროლის თვალსაზრისით. პარლამენტის კანონშემოქმედებითი პროცესის ანალიზისას ზემოთ უკვე გამოიკვეთა, რომ ფაქტობრივად პარლამენტი ვერ იწყებს კანონპროექტის მიღებას მთავრობის ნებართვის გარეშე, რაც პრემიერ-მინისტრს აძლევს საკმაოდ ქმედით ბერკეტს პარლამენტის კონტროლისათვის. ამას უნდა დაემატოთ ისიც რომ პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს კანონპროექტს მიაბას მთავრობისადმი ნდობის საკითხი და ნდობაზე უარის თქმა პარლამენტისათვის დათხოვნის ტოლფასია. ამდენად, პრემიერ-მინისტრის ხელში ნდობის საკითხი პარლამენტისათვის “დამოკლეს მახვილის” ფუნქციის მატარებელია. ამ ინსტიტუტით მას შეუძლია პარლამენტი დათხოვნის მუდმივი შიშის ქვეშ ამყოფოს და ამით აკონტროლოს ის. თუ ამას დაემატებთ იმ გარემოებასაც, რომ პარლამენტს პრაქტიკულად არ შეუძლია პრეზიდენტის ნდობით აღჭურვილი მთავრობის დათხოვნა (პრეზიდენტი ასეთ შემთხვევებში ძალიან დიდი ალბათობით სწორედ პარლამენტს დაითხოვს), პრემიერ-მინისტრი საკმაოდ გავლენიან ფიგურად იკვეთება.

მინისტრები

ახალი მოდელის მიხედვით ყველაზე უფრო მძიმე მდგომარეობაში მინისტრები არიან ჩაყენებული და ამას განაპირობებს მათი ორმაგ დაქვემდებარებაში მოქცევა. კონსტიტუციის თანახმად პრეზიდენტიც და პრემიერ-მინისტრიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ ფუნქციებისა და მმართველობის სფეროების რაიმე სახით გამიჯვნის გარეშე, თუმცა იმგვარად, რომ პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე მთავრობის საქმიანობაზე. ამასთანავე, მთავრობის წევრების საქმიანობის კოორდინაციას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი და იგი უძღვება მთავრობის სხდომებს (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პრეზიდენტი მოისურვებს

ამის გაკეთებას). ასეთ სიტუაციაში მინისტრები ერთი მხრივ, ვალდებული არიან იმუშაონ პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით და შეასრულონ მისი მითითებები, ხოლო, მეორე მხრივ, იძულებული არიან ფხიზლად ადევნონ თვალი პრეზიდენტის (და მისი ადმინისტრაციის შესაბამისი მოხელეების) განწყობებს და მოსაზრებებს. ეს აუცილებელია იმის გათვალისწინებით, რომ მინისტრის საქმიანობით უკმაყოფილო პრეზიდენტს შეუძლია თავად მიიღოს მინისტრისთვის სავალდებულო აქტები, გააუქმოს მინისტრის გადაწყვეტილებები, მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და იქ მიაღწიოს მინისტრის პოლიტიკის კორექტირებას ან სულაც დაითხოვოს მთელი მთავრობა. ასეთ პირობებში მინისტრები იძულებული იქნებიან რაიმე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებამდე ორივე ხელმძღვანელისგან მიიღონ დასტური, რაც ხშირად არ იქნება შესაძლებელი ან საგრძნობლად გააჭიანურებს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. ამასობაში, პრემიერ-მინისტრთან მიმართებაში პრეზიდენტის დომინანტური პოზიციის გამო ხშირად ამ უკანასკნელის მიერ პრესკონფერენციაზე გამოთქმული მითითებაც კი მეტი ძალის იქნება მინისტრისთვის, ვიდრე პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით მთავრობის სხდომაზე ამავე საკითხზე მიღებული განსხვავებული გადაწყვეტილება.

დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ 2004 წლის 6 თებერვალს საქართველოს კონსტიტუციაში ნაჩქარევად შეტანილი ცვლილებებით მნიშვნელოვნად დაირღვა როგორც ხელისუფლების დანაწილების, ისე ბალანსირებისა და ურთიერთშეკავების კონსტიტუციური პრინციპები. მნიშვნელოვნად დასუსტდა პარლამენტი, რომელსაც გაუჭირდება როგორც სრულფასოვანი საკანონმდებლო საქმიანობა, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტიანი კონტროლის განხორციელება. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დამკვიდრდა პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ორხელისუფლებიანობა, რომელიც მრავალ კითხვას უპასუხოდ ტოვებს და ქმნის შიდა კონფლიქტების მარალ რისკს. პრეზიდენტმა შეინარჩუნა დომინირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და დამატებით შეიძინა მნიშვნელოვანი ბერკეტები პარლამენტთან და მმართველ პოლიტიკურ პარტიასთან მიმართებაში. ეს ყოველივე უშეცდომო პრეზიდენტს ენერგიული და ეფექტიანი პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობას აძლევს, მაგრამ, სამაგიეროდ, მნიშვნელოვნად ზრდის როგორც პრეზიდენტის მიერ შეცდომების დაშვების რისკებს, ისე ამგვარი შეცდომებით გამოწვეულ საზოგადოებრივ დანაკარგებს.