

გივი ლუაშვილი

საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი და მისი თავისებურებები

გივი ლუაშვილი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი
(საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულებით).

შესავალი

მოცემულ ნაშრომში განვიხილავთ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობასთან დაკავშირებულ თავისებურებებს. წინასწარვე მინდა აღვნიშნო, რომ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობას მოვიხსენიებთ, როგორც საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალს, ჩვენი აზრით, მოცემული ფრაზა უფრო მრტივად გამოხატავს განსახილველ ვითარებას და უფრო კარგად აღიქმება.

სტატიაში შევხებით 1921 წლის კონსტიტუციის მიდგომებს, განვიხილავთ მოქმედი კონსტიტუციის რეგულაციებს. ასევე შევხებით მოქმედი კონსტიტუციის თავდაპირველ და 2004 წლის რეფორმის შედეგად მიღებულ რეგულაციებს. შევეცდებით, რომ დავინახოთ სახელმწიფო მოწყობაში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის მნიშვნელობა და როლი, მისი თავისებურებები.

1. 1921 წლის კონსტიტუციის მიდგომა

საბიუჯეტო საკითხის რეგულაციები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ზოგადად, ბუნდოვანია. შეიძლება ითქვას, არასრულყოფილიც კი. ჩვენი აზრით, აღნიშნული შეფასება

არ უნდა იყოს მოულოდნელი, რადგან 1921 წლის კონსტიტუციის მიმართ, უფრო სწორად, სახელმწიფო მოწყობის საკითხში არსებობს რიგი პრეტენზიები.¹

მოცემულ ნაშრომში განვიხილავთ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალს, ნეგატიური ფინალის ნამდვილი მოდელური სახე კი ძალაუფლების დანაწილების სათანადო გამოვლინებაში გამოიხატება. მოცემულ საკითხთან მიმართებით არ შეიძლება არ გავიზიაროთ 1921 წლის კონსტიტუციის მიმართ საზოგადოებაში გაბატონებული მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც 1921 წლის კონსტიტუციით არ იყო გათვალისწინებული საკანონმდებლო ორგანოზე აღმასრულებელი ხელისუფლების, ან პირიქით, ზემოქმედების სრულყოფილი მექანიზმები.² აღნიშნული ქმნიდა ანომალიურ მმართველობით მოდელს, რომელსაც ძნელია უწოდო საპარლამენტო რესპუბლიკა. 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია შემდგენიარად აისახებოდა: „იცვლება პარლამენტის შემადგენლობა ახალი არჩევნების საშუალებით, მაგრამ მისი მოქმედება მუდმივია, იგი, როგორც უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, განუწყვეტელია. ცხადია, ამიტომ, იგი არც თვითონ ითხოვს თავის თავს და არც სხვა რომელიმე ძალას აქვს მისი დათხოვნის უფლება.“³ სწორედ საპარლამენტო ბატონობის კონცეფცია იჩენს თავს საბიუჯეტო პროცედურებთან მიმართებითაც. იმ მოტივით, რომ პარლამენტი, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, ხელშეუხებელია, არცკი განიხილება მისი დათხოვნის საკითხი. კონსტიტუცია ამას დღის წესრიგში არ აყენებს.

1921 წლის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის მიხედვით ბიუჯეტს ამტკიცებდა პარლამენტი. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა მოცემული კანონის მიღების პრინციპულ საკითხებს. კონსტიტუციის 72-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავდა მთავრობის უფლება-მოვალეობებს, პირდაპირ არ ადგენდა, რომ ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა მთავრობის კომპეტენციაა. აღნიშნულს ვიგებთ 89-ე მუხლიდან, სადაც ირიბად ჩანს, რომ პარლამენტს ბიუჯეტს წარუდგენს მთავრობა. კონსტიტუცია ცალსახად არ ადგენს საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალიდან გამოსავალს. 89-ე მუხლი მხოლოდ განსაზღვრავს, რომ თუ ბიუჯეტის დამტკიცება საანგარიშო პერიოდის დადგომამდე ვერ მოესწრო, მთავრობას უფლება ეძლევა სახელმწიფო ხარჯები ახალი ბიუჯეტის დამტკიცებამდე წინა წლის მიხედვით დაფაროს. კონსტიტუციის მიხედვით ამისთვისაც პარლამენტის თანხმობაა საჭირო.

თუ დავაკვირდებით ამ რეგულაციას, გავიჩნდება კითხვა: რატომ მივიღეთ ასეთი გამოუვალი მდგომარეობა? თუ არავინ არ წავიდა სახლში, რას მივიღებთ (აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს არ აქვს მთავრობის მიმართ კოლექტიური უნდობლობის გამოცხადების უფლება. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მიხედვით შეიძლება დადგეს მთავრობის წევრთა ინდივიდუალური პოლიტიკური პასუხისმგებლობა)? გვექნება საბიუჯეტო საკითხთან მიმართებით ანტაგონისტურად განწყობილი ხელისუფლების ორი შტო და დაუმტკიცებელი ბიუჯეტი. მაგრამ ყველაფერი ასეც არ არის. ამ ჩიხური მდგომარეობიდან ძალაუფლების ბალანსი პარლამენტის სასრგებლოდაა დარღვეული, რადგან გვყავს მთავრობა, რომელიც

1 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი 2014 წ.

2 პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, ბათუმი, 2009 წ., გვ. 13.

3 მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია, 1996 წ.

ერთი წლითაა არჩეული პარლამენტის მიერ. შესაბამისად, მთავრობის ყოველგვარი ურჩობამისთვისვე დამთავრდება ცუდად, რადგან თუ ბიუჯეტი ჩავარდა, ის ვერ განიახლებს ლეგისლაციურას, წავა სახლში, პარლამენტი აირჩევს მთავრობის იმ თავჯდომარეს, რომელიც თანახმა იქნება ბიუჯეტის იმ ვარიანტზე, რომელიც საკანონმდებლო ოგანოს უმრავლესობას ენდობება.

პარლამენტს ისე შეეძლო ჩაეგდო ბიუჯეტი, რომ მის ბატონობას საფრთხე არ ექმნებოდა. მოცემული მიდგომა კი ნათლად გვიჩვენებს, თუ როგორ მიმდინარეობს საბიუჯეტო პროცესი ხელისუფლების ერთ შტოში. მოცემულ პირობებში მთავრობის მიერ ბიუჯეტის წარდგენა მხოლოდ ფორმალობაა და მეტი არაფერი. თითქოს საბიუჯეტო პროცესი გაყოფილია ხელისუფლების ორ შტოს შორის (მთავრობა წარუდგენს – პარლამენტი ამტკიცებს), მაგრამ ნეგატიური ფინალის დარეგულირება ნათლად გვიჩვენებს რეალურ სურათს და პრობლემის მთავარ არსს.

აღსანიშნავია, რომ მაშინდელი დამფუძნებელი მამები, რომლებმაც პოლიტიკური ვითარების გამო შექმნეს გადაწყვეტი გავლენა მოეხდინათ კონსტიტუციის არსებულ რედაქციით ჩამოყალიბებაზე, პარლამენტს, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოს და ბატონს, მეტად იდეალისტურად უყურებდნენ. მაგალითად, გიორგი გვაზავა აღნიშნავს: „მანც საბიუჯეტო უფლება დიდი იარაღია პარლამენტის ხელში: თუმცა პარლამენტი, რა თქმა უნდა, არასოდეს არ შეაფრებებს სახელმწიფო საქმეების მსვლელობას.“⁴ მიუხედავად ამ ოპტიმიზმისა, გვაზავა დასძენს, რომ ბიუჯეტთან დაკავშირებით მანც თუ წარმოიშვა უთანხმოება, მთავრობა იძულებულია ან დაემორჩილოს პარლამენტს, ან გადადგეს.

სოციალ-დემოკრატი რაჟდენ არსენიძე თავის ნაშრომში „დემოკრატიული რესპუბლიკა“ ნათლად აღწერს იმდროინდელი პოლიტიკური ელიტის შეხედულებებს. ამ ნაშრომიდან ნათლად ჩანს, რომ მათ უნდოდათ ე.წ. „პასუხისმგებელი სამინისტროს სისტემა“,⁵ რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე იქნება არა მხოლოდ ანგარიშვალდებული, ან თუნდაც პასუხისმგებელი, არამედ უსიტყვოდ მორჩილი, რომელსაც არ ექნება არცერთი „იარაღი“, რაც თანასწორ, ჰორიზონტალურ სიბრტყეზე მდგარ ხელისუფლების შტოდ აქცევს. საბიუჯეტო საკითხის კონსტიტუციური რეგულირება კი ამ განზრახვის ნათელი გამოვლინებაა.

2. პრეზიდენტის როლი

საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში პრეზიდენტს ყოველთვის აქვს თავისი ადგილი. ეს ადგილი დამოკიდებულია მმართველობით მოდელზე და შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციურ

4 გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებებისა, თბილისი, 2014 წ. გვ 64.

5 არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი. 2014 წ., გვ. 27.

ტრადიციებზე. მოცემულ თავში შევეცდებით გამოვკვეთოთ პრეზიდენტის ადგილი და როლი შესაბამისი მოდელების მიხედვით. აღნიშნული ამოცანის გადაჭრა განსაკუთრებით საინტერესოა იმ კუთხით, რომ 1995 წლის შემდეგ საქართველოს კონსტიტუციით გვექონდა განსაზღვრული საპრეზიდენტო, შერეული მმართველობის მოდელები და მივისწრაფვით საპარლამენტოსკენ.

2.1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა შეიქმნა როგორც მონარქიის, ისე პარლამენტარიზმის ალტერნატივად⁶. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, განსხვავებით საპარლამენტოსგან და მონარქიისაგან, შეიქმნა თეორიული გააზრების შედეგად. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა არის დამფუძნებელი მამების გააზრების შედეგად მიღებული პროდუქტი, რომელის მთავარი კონცეფცია ძალაუფლების მაქსიმალური გამჯვნაა. სწორედ ამ კონცეფციის დამსახურებაა ხელისუფლების შტოების ფორმირების სიხისტე. აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოები ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდებიან.⁷ ისინი დამოუკიდებლად იღებენ თავიანთ ლეგიტიმაციას, საპარლამენტო მმართველობის მოდელისგან განსხვავებით, რომელშიც პარლამენტია ლეგიტიმაციის შუალობითი გამტარი. სწორედ ამიტომ, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ორგანოს ვერაფერ ვერ შეეხება, არ არსებობს დათხოვნის შესაძლებლობა, მათ შორის არც ავტონომიური. შესაბამისად, ვერც აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დადგება. აღნიშნული მმართველობითი მოდელი ბევრ ახლად აღმოცენებულ სახელმწიფოში გავრცელდა, მათ შორის საქართველოშიც, მაგრამ ძნელია რომელიმე მათგანზე თქვა, რომ მოცემული მოდელი წარმატებით ფუნქციონირებს. ამის მიზეზი მრავალია, მაგრამ ერთ-ერთი გახლავთ ის, რომ ყველა ქვეყანა, სადაც აღნიშნული მოდელი მოქმედებს, გამოირჩევა თავისი ვარიაციებით, რომელიც ყოვლად მიუღებელია საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მთავარი პრინციპებისათვის.⁸ მიუხედავად ამისა, ყველგან, სადაც ეს მოდელია გავრცელებული, ტაბუდადებულ საკითხს წარმოადგენს, საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის და აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაყენების შესაძლებლობა.

წინა აბზაცში მოყვანილი საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი მთავარი მახასიათებლები ასევე აისახება საბიუჯეტო პროცესზე. ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესის ძლიერ იარაღს წარმოადგენს საბიუჯეტო საკითხის მის ხელთ არსებობა. აღნიშნული კი იმაში გამოიხატება, რომ აშშ-ში პრეზიდენტს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს, არ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება (განსხვავებით საქართველოსგან), შესაბამისად, ის ვერ წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს ვერანაირ ბიუჯეტს. პრეზიდენტი კონგრესის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტიდან ერთ ცენტსაც კი ვერ აიღებს, შესაბამისად, ვერ

6 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი, 2014 წ.

7 ზოგიერთი შტატის დონეზე სასამართლოც კი არჩევნების შედეგად ფორმირდება.

8 ამის ნათელი მაგალითია საქართველო, 1995-2004 წლებში მოქმედი საპრეზიდენტო მრთველობითი მოდელი.

განახორციელებს თავის ძალაუფლებას და ფუნქციებს. საკანონმდებლო ორგანოსათვის აღნიშნული სერიოზული გავლენის იარაღს წარმოადგენს. „მართალია აშშ-ის კონსტიტუცია დღემდე არ იცნობს პრეზიდენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტს, მაგარამ კონგრესმა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის შესაძლებლობა თავის საკანონმდებლო და საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში ჰპოვა.“⁹ უდავოა, რომ დამფუძნებელმა მამებმა პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირწონედ საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო პრეროგატივები მისცეს. აღნიშნული მიდგომა კი საპრეზიდენტო მოდელის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილად არის ქცეული, თუ დავარდევთ ამ მოცემულობას, ეს იქნება ამ მოდელის მთავარ პრინციპებზე უარის თქმა და მივიღებთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის გაუგებარ ვარიაციებს.

უნდა ითქვას, რომ წინა აბზაცში ნახსენები ვარიაციები მართლაც ბევრია, ასეთ ვარიაციას წარმოადგენს 1995-2004 წლებში საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი, რომელმაც მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში „შერეული ქართულ-ამერიკული საპრეზიდენტო ინსტიტუტის“ სახელით დაიმკვიდრა თავი.¹⁰ ქართული მიდგომის ნათელი მაგალითი იყო პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, საქართველოს კონსტიტუციის მაშინდელი რედაქციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი იყო უფლებამოსილი, პარლამენტისათვის წარედგინა ბიუჯეტი (სწორედ აღნიშნული წარმოადგენდა იმის ნათელ მაგალითს, რომ ბალანსი პრეზიდენტის სასარგებლოდ იყო დარღვეული). ქართველმა კანონმდებლებმა აღნიშნული მიდგომით საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში შემოიტანეს საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი რეგულაცია, რაც გულისხმობს საბიუჯეტო პრეროგატივის გაყოფას აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის. პარლამენტის გაჯიუტების შემთხვევაში კი იქმნებოდა კრიზისი, რადგან პრეზიდენტიც და პარლამენტიც ადგილზე რჩებოდნენ,¹¹ ეს კი საპრეზიდენტო მოდელის მთავარი მოთხოვნა იყო, რომელსაც ვერავინ ვერ გაექცეოდა. ამ ბლოკადიდან ერთადერთ გზას წარმოადგენდა საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წლის რედაქციის 93-ე მუხლის მესამე პუნქტი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტს შეეძლო მიეღო პარლამენტის შენიშვნები და ბიუჯეტის პროექტში შეეტანა შესაბამისი ცვლილებები. აღნიშნული მართლაც ერთადერთი გამოსავალი იყო, მაგრამ ის დამოკიდებული იყო პრეზიდენტის შეხედულებაზე და შესაბამის პოლიტიკურ მდგომარეობაზე. საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში მართლაც არსებობს შეთანხმებული მოქმედებების საჭიროება, აღნიშნული წარმოადგენს ამ მოდელის მნიშვნელოვან მახასიათებელს, სასურველია, რომ პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის კარგი ურთიერთობა იყოს და, თუ შესაძლებელია, ისინი შეთანხმებულად მოქმედებდნენ იმიტომ, რომ საპრეზიდენტო რეჟიმში, საპარლამენტოსაგან განსხვავებით, მათ შორის შესაძლო კონფლიქტების ინსტიტუციურად

9 იზორია ლ., საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი, 2010, გვ. 18.

10 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ. N3 გვ 21; იხ ციტირება: Н. А. Сахаров институт предидентства в современном мире 1994гю ст 27.

11 აღნიშნული წარმოადგენს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ტაბუს, რომელიც საქართველოს შემთხვევაშიც დაცული იყო.

გადაწყვეტის არავითარი საშუალება არ არსებობს¹², გარდა შეთანხმებისა. ამ მდგომარეობაზე საუბრობს ვოლფგანგ ბაბეკი, ის აღნიშნავს, რომ „პრეზიდენტს შეუძლია თანხმობა განაცხადოს მის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის ცვლილებებზე (კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მესამე პუნქტი), ასე რომ, აქ გათვალისწინებულია კონსტიტუციული ურთიერთობის საჭიროება მხარეთა შორის. თუ პრეზიდენტი და პარლამენტი პოლიტიკურად ერთმანეთის მოწინააღმდეგეები არიან, ასეთ შემთხვევაში ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე დარჩენილი დღეები მომავალში მოლაპარაკებისა და კომპრომისების ძიების დღეებად იქცევა.“¹³ მოლაპარაკება და კომპრომისები მართლაც აუცილებელია, ეს ნამდვილად შეთანხმებული მოქმედების საჭიროებიდან გამომდინარეობს, მაგრამ რამდენად შესაძლებელი იქნებოდა ოთხმოცდაათინი წლების საქართველოში, ან თუნდაც დღეს? ასეთ პოლიტიკურ ვითარებაში მართლაც ძნელი იქნებოდა საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალიდან გამოსავლის პოვნა.

საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის საკითხი თავშივა გადაწყვეტილი, კერძოდ: საბიუჯეტო კომპეტენცია საკანონმდებლო ხელისუფლების ხელშია, რაც განაპირობებს შეთანხმებული მოქმედების საჭიროებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლება იძულებული იქნება წავიდეს კომპრომისზე, თუ არადა ვერ განახორციელებს თავის მოვალეობებს. ეს არის საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის ძირითადი ფორმულა, რომელიც საბიუჯეტო საკითხის რეგულაციაში ვლინდება. აღნიშნული თუ დარღვეულია, ვიღებთ გაუგებარ ფრომაციებს, რომლებიც შედეგად მოიტანს სახელისუფლებო კრიზისს, ეს კრიზისი კიდევ უფრო მწვავე და მტკივნეული იქნება ისეთ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს პოლიტიკური და პარტიული ცხოვრების კულტურა და შესაბამისი გამოცდილება.

2.2. საპარლამენტო რესპუბლიკაში

საპარლამენტო სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის ისეთი მოდელია, რომელიც სხვა შტოებთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს ეფუძნება. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო და გამტარი, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, როგორც წესი, ირჩევს პრეზიდენტს.¹⁴ მოცემული განმარტებიდან ნათლად ჩანს, საპარლამენტო რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ხელისუფლებას აქვს წამყვანი როლი და ძალაუფლება. სწორედ ამან განაპირობა საბიუჯეტო კომპეტენციის გაყოფა აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის (გერმანია, ინგლისი, ლიტვა,

12 პაქტე პ., მელან-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, თარგმანი, გ კალატოზიშვილი, რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი, თბილისი, 2012 წ., გვ. 351.

13 ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), თარგმანი, კ. კუბლაშვილი, თბილისი, 2002, გვ. 297.

14 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი 2014 წ. გვ 94. იხილეთ ციტირება: კანდელაკ კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ი., ნმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, გვ. 13.

ესტონეთი).¹⁵ აღნიშნული ტენდენცია პარლამენტარიზმის ქვეყნიდან, ინგლისიდან მოდის. „საბიუჯეტო საკითხში მთავრობის პრივილეგია ყველაზე უფრო მეტად ინგლისში შეინარჩუნეს. საბიუჯეტო წინადადების წარდგენის უფლება მხოლოდ მთავრობას აქვს, ბიუჯეტის პროექტი კი ფინანსთა მინისტრის საიდუმლოებაა. დეპუტატებს რთული კომპლექსური წინადადებების შესწავლის დრო არ აქვთ. ამ შემთხვევაში პლენარული სხდომები საკომიტეტო შეკრებებს ემსგავსება და დეპუტატებს მხოლოდ ბიუჯეტის შემცირებასთან დაკავშირებული წინადადების გამოთქმა შეუძლიათ.“¹⁶ ლორდთა პალატის კომპეტენცია კი ფინანსებთან დაკავშირებით არ ვრცელდება.¹⁷

„პარლამენტარიზმში ბიუჯეტის უარყოფა ყოველთვის ითვლებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ბოლო სანქციად“¹⁸ შესაბამისად, საბიუჯეტო უთანხმოებას დღის წესრიგში ყოველთვის მოჰყვება მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი, ამ დროს უკვე მნიშვნელობა აღარ აქვს კონსტიტუციის შესაბამის მუხლში იქნება თუ არა ჩადებული ნეგატიური უნდობლობის ვოტუმი. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოფნა-არყოფნის საკითხი უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციურ რეგულაციაზეა დამოკიდებული. სწორედ აქედან გამომდინარეობს პრეზიდენტის როლიც, რომელიც, საპარლამენტო მოდელებში ფორმალურია და მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებული შედეგის გაფორმებაში გამოიხატება. ზერმა ჯაჰია პენჯაბის შტატის წინააღმდეგინდოეთის უზენაეს მასსამართლო მაღლიშნა: პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმალური მეთაურია,¹⁹ შემოიფარგლება გადაწყვეტილებების გაფორმებით. საპარლამენტო რესპუბლიკაში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის დროსაც პრეზიდენტის როლი სწორედ ასეთი ფორმალობით შემოიფარგლება, როგორც აღვნიშნეთ, ეს ხშირად უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციურ რეგულაციაზეა დამოკიდებული. პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, ფაქტობრივად, განყენებულია ამ პროცესისაგან.

პრეზიდენტის როლი მოცემულ სიტუაციაში ზუსტად ჯდება საპარლამენტო რესპუბლიკის არსში. „სამართლებრივი კრიზისების დროს იგი ხდება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ვაკუუმის ამოვსების და, შესაბამისად, პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილების ერთადერთი რეალური გარანტი, სამართლებრივი მეხამრიდი.“²⁰ მართლაც, ის უფლებები, რომლებიც მას მინიჭებული აქვს სამართლებრივი ვაკუუმის, თუნდაც საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში, უფრო მეტად ვალდებულებითია, ვიდრე უფლებრივი, შესაბამისად, მისი ობიექტურობა კონსტიტუციითაა გარანტირებული.

15 ავტორთა კოლექტივი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, თბილისი, 2006 წ., ტომი 1. 2. 3.

16 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი, 2003 წ., გვ. 233.

17 იხ. იქვე, ციტირება: C.J. Boulton et al., Erskine May, s Treatise on the Law, Privileges, proceedings and Usage of Parliament (London Butterworths, 1989), გვ. 733-734.

18 ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005 წ., გვ. 118.

19 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014 წ., გვ. 231.

20 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ. N3, გვ. 24.

2.3. შერეულ (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკაში

შერეული მმართველობის მოდელი თავისთავად გულისხმობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მმართველობის მოდელს.²¹ „კონსტიტუციის ლაბორატორიის“ საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის ეს პირველი მეტად საინტერესო კვლევისთვის. მან თავის თავში გააერთიანა მანამდე არსებული ორი მოდელის მნიშვნელოვანი ელემენტები. აღნიშნული კი საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში პრეზიდენტის როლზე ასევე დიდ გავლენას ახდენს და ახასიათებს თავისებურებებით. მოცემულ შემთხვევაში ამ საკითხს გავყოფთ ორ ნაწილად, მივყვებით პროფესორ შუგარტისა და კერისეულ კლასიფიკაციას, ცალკე განვიხილავთ პრემიერი-პრეზიდენტთან და საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიაციებს.

2.3.1. პრემიერი-პრეზიდენტთან

შუგარტისა და კერისეული განსაზღვრებით პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაციაში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებაში გარკვეული როლი, რომელიც ფორმალური ნიშნით ხასიათდება. ამ ვარიაციისათვის ასევე მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ნიშანია მთავრობის ცალმხრივი ანგარიშვალდებულება, რა თქმა უნდა, საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. ამ ნიშნების მიხედვით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ 2010 წლის რეფორმის შედეგად მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის დღევანდელი რედაქცია სახელმწიფო მმართველობის მოდელის მიხედვით არის შერეული რესპუბლიკა პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაციით. შესაბამისად განვიხილოთ ჩვენი კონსტიტუციის მაგალითზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეოთხე პრიმა პუნქტის მიხედვით „თუ პარლამენტი ... უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ... დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.“ ამ რეგულაციიდან თითქოს ცალსახაა, რომ პრეზიდენტს ამ შემთხვევაში აქვს ვალდებულებითი კომპეტენცია,²² თუ პარლამენტი კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის საკითხს ბოლომდე ვერ მიიყვანს, ის ვალდებულია, დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო. მაგრამ დავუკვირდეთ კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტს, რომელიც განსაზღვრავს, რომ „თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები“. ე.ი. დღის წესრიგიდან ვარდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული საკითხის ინიცირება, აღძვრა და პროცედურა გრძელდება სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ის მიერ კანდიდატების წამოყენებით. მოცემულ შემთხვევაში ისევ აქტუალურია კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მესამე პუნქტით გათვალისწინებული პრეზიდენტის შეყოვნებითი ვეტო.

21 გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, გვ. 173.

22 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ. N3, გვ. 24.

ფაქტობრივად, 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული პრეზიდენტის ვალდებულება ერთგვარი შირმაა, მას შეუძლია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით მხარდაჭერილ პრემიერ-მინისტრობის ახალ კანდიდატს გაცილებით ადრე დააღოს ვეტო და, ფაქტობრივად, დიდი ზეგავლენა მოახდინოს პროცესზე. პრეზიდენტს სწორედ ამ დროს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, რადგან ამ ვეტოს დაძლევა იმავე კანდიდატით და სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. მოცემულ შემთხვევაში მართლაც ირღვევა კონსტიტუციონალიზმში მოქმედი უზოგადესი პრინციპი: „ვინც თანამდებობაზე ნიშნავს, ხსნის კიდევ.“²³ აღნიშნული მართლაც „პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების უზოგადეს ფუძემდებლურ პრინციპს აყალიბებს,²⁴ რომელიც ნებისმიერ ვითარებაში უნდა გამოვიყენოთ მცირე გამონაკლისების გარდა.“²⁵

წინა აბზაცში განხილული გარემოება შეიძლება გახდეს კიდევ ერთი კრიტიკის საფუძველი კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მესამე პუნქტით გათვალისწინებულ პრეზიდენტის შეყოვნებით ვეტოსთან დაკავშირებით (აღნიშნული ევროპის კომისია დემოკრატიისათვის კანონის გზით მწვავე კრიტიკის საფუძველი გახდა).²⁶ პრეზიდენტის ვეტო შესაძლოა მართლაც პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი გახდეს, მოცემულ შემთხვევაში კი (კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი) ასეთი დათხოვნა გარდაუვალი იქნება, რადგან პრეზიდენტს, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში, უკვე ვალდებულება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი, და არა დისკრეციული ფულეზამოსილება²⁷.

უნდა ითქვას, რომ შერეული მმართველობის მოდელი პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაცია ის რაციონალური ვერსიაა, რომელიც შერეული მოდელის დადებით ვარიანტად ხასიათდება. უდავოა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია 2010 წლის რეფორმის შემდეგ აღარ არის ის, რაც მანამდე იყო, უდავოა, რომ მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის როლი შემცირდა, მაგრამ კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი და, აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტის როლი საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში გარკვეულ შეუსაბამობაშია პრემიერი-პრეზიდენტთან ვარიაციასთან. მოცემული სიტუაციით თითქოს პირდაპირ თუ არა, ირიბად მაინც, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალში მთავრობა პრეზიდენტის წინაშე ხდება პასუხისმგებელი. ეს არაპირდაპირობა კი სწორედ პრეზიდენტის შესაძლებლობაში გამოიხატება – დააფაროს მთავრობას ხელი. ეს ცდუნება კიდევ უფრო მაღალია იქ, სადაც

23 გეგენავად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, 2013 წ. გვ. 338, იხ. ციტირება: შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი, მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი, 2003 წ., გვ. 238.

24 იხ. იქვე გვ. 338.

25 ამერიკის შეერთებულ შტატებში პრეზიდენტის კაბინეტის წევრების დანიშვნაზე თანხმობას იძლევა კონგრესი, პრეზიდენტი კი დამოუკიდებლად ათავისუფლებს მათ. აღნიშნული საკითხი გახდა სადავო, აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ კი ყველაფერი უცვლელად დატოვა.

26 ვოლფგანგ ბ., სტივენ ფიში., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ. ვენეციის კომისია, საბოლოო დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შესახებ; მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სხდომაზე, 2010 წელი, 15-16 ოქტომბერი, CDL (2010)028.

27 საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეექვსე პუნქტი.

პრეზიდენტი დიდ როლს ასრულებს მთავრობის ფორმირებაში, ასეთ შემთხვევაში უკვე წინასწარვე გარკვეულია, რა გადაწყვეტილებას მიიღებს პრეზიდენტი.²⁸

2.3.2. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო

შერეული მმართველობის მოდელში შუგარტისა და კერისეული კლასიფიკაციით საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიანტში პრეზიდენტს დიდი როლი აქვს მთავრობის ფორმირებაში, ასევე მოქმედებს მთავრობის დუალისტური პასუხისმგებლობის რეჟიმი. 2004 წლის რეფორმის შედეგად არსებულ მოდელში მთავრობის ფორმირება იმდენად იყო პრეზიდენტზე მიბმული, რომ მთავრობის ლეგისლაციურის განახლება არა პარლამენტის, არამედ პრეზიდენტის არჩევნებზეა დამოკიდებული და საბოლოოდ საკანონმდებლო ორგანო იცის, თუ ახლად არჩეული პრეზიდენტის რჩეულებს არ დაუჭერს მხარს, პრეზიდენტი მაინც დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტს დაითხოვს და, სავარაუდოდ, საპარლამენტო არჩევნებში გაიმარჯვებს ის პოლიტიკური ძალა, რომელიც პრეზიდენტის მომხრე იქნება, რადგან შეგახსენებთ, რომ პრეზიდენტი ახლადარჩეულია, ე.ი. ხალხი მას უჭერს მხარს, მისი ლეგისლაციურა იმდენად კაშკაშებს, რომ ის აუცილებლად მოახდენს გავლენას საპარლამენტო არჩევნებზე. აქვე გვაქვს ორმაგი უნდობლობის ვოტუმი და უპირობო უნდობლობის ვოტუმი. პირველი პროცედურებისა და ვადების, ხოლო მეორე კვორუმის გამო იმდენად მაღალია, რომ პარლამენტს ის 2004 წლიდან 2013 წლამდე არასადროს არ გამოუყენებია, ამისი რეალური მცდელობაც კი არ ყოფილა. ამ ფონზე კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის 93-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით თუ საკანონმდებლო ორგანო გაჯიუტდებოდა, ყოველგვარი დათქმის გარეშე პრეზიდენტს ჰქონდა ფართო დისკრეცია, დაეთხოვა პარლამენტი, ან გადაეყენებინა მთავრობა (ყოველივე ამის შემდეგ კი დეკრეტით დაემტკიცებინა ბიუჯეტი ახალი პარლამენტის ფორმირებამდე). აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი“²⁹ ე.ი. ის მთავრობა, რომლის ლეგისლაციურის განახლება პრეზიდენტის არჩევნებზეა მიბმული, რომლის პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს წარადგენს პრეზიდენტი ფრაქციებთან კონსულტაციის შემდეგ³⁰ (არავინ არ იცის, რა არის ეს კონსულტაცია, ან რატომ უნდა აინტერესებდეს პრეზიდენტს ვინმესთან კონსულტაცია, როდესაც მის ნებასურვილზეა დამოკიდებული, თუ ვინ იქნება პრემიერ-მინისტრი და ვინ იქნება მთავრობაში) და პარლამენტის ყოველგვარი წინააღმდეგობა მისი დათხოვნით დამთავრდება. ყოველივე ამის შემდეგ ისმის კითხვა: საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას რატომ უნდა გააკეთოს პრეზიდენტმა

28 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ., N3, გვ. 24.

29 საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33,1995. 2004 წლის რედაქცია.

30 საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მეორე პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33,1995. 2004 წლის რედაქცია.

არჩევანი პარლამენტზე? შესაბამისად, მოცემულ შერეულ რესპუბლიკაში, მნიშვნელობა არა აქვს, პრეზიდენტს ექნება თუ არა ამხელა კონსტიტუციური შესაძლებლობები, პრეზიდენტი ყოველთვის თავის გუნდზე³¹ და მის მიერ მოწონებულ ბიუჯეტზე გააკეთებს არჩევანს.

მოცემული ქართული მაგალითის ფონზე ნათლად ჩანს საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიაციის ნიშნები, რომელსაც ძნელია უწოდო თავისებურებები, ის უფრო ნაკლოვანებებია. შეიძლება ყველგან, სადაც არსებობს შერეული რესპუბლიკის ეს ვარიაცია, პრეზიდენტს არ აქვს ამხელა კონსტიტუციური შესაძლებლობები (მაგალითად, მთავრობის ლეგისლატურა პრეზიდენტის არჩევნებზე არ არის მიბმული, ან თუნდაც არ აქვს იმხელა დისკრეცია, რასაც პრეზიდენტი ფლობდა ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას), მაგრამ თუ მას დიდი როლი აქვს მთავრობის ფორმირებაში, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას დიდი ალბათობით ის არასოდეს არ იტყვის უარს თავის გუნდზე.

3. კლასიკური და რასიონალიზებული პარლამენტარიზმის გავლენა საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალზე

კლასიკურ პარლამენტარიზმში, იქ, სადაც მთავრობის ლეგისლატურა მერყევი იყო, არსებობდა სამთავრობო კრიზისის მუდმივი განცდა და პარლამენტარიზმი ასოცირდებოდა არასტაბილურობასთან.³² გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი ყოველთვის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაჩაგვრით დამთავრდებოდა. საკანონმდებლო ორგანოსა და მთავრობას შორის განხეთქილების საგანი ნებისმიერი კანონპროექტი შეიძლება გამხდარიყო, განსაკუთრებით კი საბიუჯეტო.³³

კლასიკურიდან რაციონიზებულ პარლამენტარიზმზე გადასვლა უპირველასად უნდა დავინახოთ, როგორც მნიშვნელოვანი ნაბიჯი პროგრესისკენ, სამთავრობო სტაბილურობისაკენ და აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებისაკენ. შესაბამისად, საბიუჯეტო კომპეტენციებს, როგორც სახელმწიფო ფუნქციონირების მნიშვნელოვანი მექანიზმის პარლამენტსა და მთავრობას შორის გაყოფას აღარ ექნება ფორმალური სახე და აღმასრულებელი ხელისუფლება შეძლებს თავისი პოზიციის მყარად დაცვას, რადგან მას ეცოდინება, რომ მცირე სიჯიუტეც კი მისთვის საბედისწეროდ აღარ დამთავრდება.

31 ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ., N3, გვ. 24.

32 ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი, 2014 წ., გვ. 99.

33 ავალიანი თ., სადოქტორო თემა: ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში, თბილისი, 2016 წ., გვ. 73.

ჩვენ წინა თავებში განვიხილეთ 1921 წლის კონსტიტუციის რეგულაციები. დავინახეთ, რა დიდი უპირატესობა ჰქონდა საკანონმდებლო ხელისუფლებას საბიუჯეტო პროცესში. ასევე შევეხეთ დღევანდელ რეგულაციებს. მართალია, ძნელია, 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სახელმწიფო მოწყობას უწოდო საპარლამენტო, დღევანდელი კი ნამდვილად არ არის საპარლამენტო მმართველობის მოდელი, მაგრამ ამ ორი მაგალითის ფონზე კარგად ჩანს, თუ სად უნდა იყოს ოქროს შუალედი, კერძოდ: საპარლამენტო და შერეულ მოდელებში საბიუჯეტო კომპეტენცია მთავრობასა და პარლამენტს შორის უნდა იყოს განაწილებული, მაგრამ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ისე არ უნდა იყოს განსაზღვრული, რომ წინასწარვე ნათელი იყოს, ვის სასარგებლოდ დამთავრდება ეს ბრძოლა. დღევანდელი კონსტიტუციით ნათელია, რომ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი მთავრობის სასარგებლოდ დამთავრდება (ამის თქმის საფუძველს საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული კონსტიტუციური უნდობლობის ვოტუმი გვაძლევს), 1921 წლის კონსტიტუცია კი, როგორც ვთქვით, პარლამენტს ანიჭებდა უპირატესობას. საჭიროა ოქროს შუალედი. სწორედ ასეთი ოქროს შუალედის ძებნას ისახავდა მიზნად კლასიკურიდან რაციონალიზებულ პარლამენტარიზმზე გადასვლა.

4. პრეზიდენტის ვეტო

პრეზიდენტის ვეტო აუცილებლად უნდა განვიხილოთ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის ერთ-ერთ გამოვლინებად. რა მოხდება, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს პრეზიდენტი დაადებს ვეტოს?

ბიუჯეტის კანონის მიღება თავისებურებით ხასიათდება, რაც მდგომარეობს მისი მიღებისათვის საჭირო ხმათა მაღალ რაოდენობაში და ეს უდრის მთავრობის ფორმირებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობას³⁴ – სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით³⁵. აღსანიშნავია, რომ მას კონსტიტუცია მოიხსენიებს როგორც კანონს, არადა კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით ქვეორუმი ორგანული კანონის აქვს. აღნიშნული დიდ გავლენას ახდენს პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევაზე, კერძოდ: კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ერთმანეთისაგან ასხვავებს ორდინალურ და ორგანულ კანონს შორის ვეტოს დაძლევის ქვეორუმებს (კანონის შემთხვევაში – სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა, ორგანული კანონის შემთხვევაში – სრული შემადგენლობის უმრავლესობა), ანუ ორგანული კანონის ქვეორუმით მიღებულ საბიუჯეტო კანონზე დადებული პრეზიდენტის ვეტო დაიძლევა ისე, როგორც დაიძლევა ჩვეულებრივ კანონზე დადებული ვეტო. უფრო გასაგებად რომ ვთქვათ,

34 ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, გვ. 3.

35 საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33, 1995.

სიითი უმრავლესობით მიღებულ კანონზე დადებულ ვეტოს პარლამენტი დაძლევს ისევ სიითი შემადგენლობით. შესაბამისად, პრეზიდენტის ვეტო მართლაც სიმბოლური ხდება, მისი მიზანი შეიძლება იყოს პრეზიდენტის პოლიტიკური პოზიციის გამოხატვა და რამდენიმე დღით კანონპროექტის შეყოვნება. ჩვენი აზრით, მოცემული მიდგომა საკითხის პრობლემური გადაწყვეტაა. რა იქნებოდა პრეზიდენტს ისევ ისეთი ძლიერი ვეტო რომ ჰქონდეს (თუმცა არც დღესაა მაინცდამაინც სუსტი), როგორსაც კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ითვალისწინებდა? ეს იქნებოდა პრეზიდენტის უადგილო როლი საბიუჯეტო პროცესში. ამით მას მიეცემოდა მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ძალაუფლება და ყოველთვის ექნებოდა ბიუჯეტის შედგენაზე მნიშვნელოვანი ირიბი ზეგავლენა, ნებისმიერ დროს შეეძლებოდა ბიუჯეტის ჩაგდება. ასეთ შემთხვევაში, რომელი ჭკუათმყოფელი მთავრობა არ შეეკითხებოდა პრეზიდენტს და არ გაითვალისწინებდა მის აზრს ბიუჯეტთან დაკავშირებით?

საქართველოს კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის მიხედვით ვეტოს საკითხი ნამდვილად კომპიური იყო. იმისდა მიუხედავად, რომ მთავრობა ბიუჯეტს პარლამენტს წარუდგენდა პრეზიდენტის თანხმობით, მასში ცვლილებები ვერ შევიდოდა ასევე მისი თანხმობის გარეშე, ასევე საკანონმდებლო ხელისუფლება თუ გაუფიქრებლობა, შეეძლო დაეთხოვა პარლამენტი ყოველგვარი რისკის გარეშე, მას მაინც ჰქონდა ვეტოს უფლება საბიუჯეტო კანონპროექტზე. ეს ვეტო კი ნამდვილად ძლიერი იყო, რადგან მის დაძლევას სჭირდებოდა სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.³⁶ ასეთი რეგულაციების არსებობის პირობებში რა საჭირო იყო პრეზიდენტის აღჭურვა საბიუჯეტო კანონპროექტისათვის ვეტოს დადების შესაძლებლობით. ასეთ დროს პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების მიზანი იქნებოდა უაზრო ქაოსის ატეხვა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ისმის კითხვა, სხვა რა ლოგიკით უნდა დაედო პრეზიდენტს ვეტო თავისსავე საბიუჯეტო კანონპროექტზე?

საბიუჯეტო კანონპროექტზე ვეტოს დადებისას კიდევ უფრო საინტერესოა საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მესამე პუნქტი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტი პარლამენტს უგზავნის თავის შენიშვნებსაც, რომელიც, გათვალისწინების შემთხვევაში, უნდა აისახოს კანონპროექტში. პრეზიდენტის შენიშვნების მისაღებად საჭიროა ხმათა იგივე რაოდენობა, ანუ ბიუჯეტის შემთხვევაში სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული რეგულაცია ვენეციის კომისიის მიერ კრიტიკის საგანი გახდა, მისი პროცედურული გართულების გამო (ევროპის კომისია დემოკრატიისათვის კანონის გზით).³⁷ საბიუჯეტო საკითხთან მიმართებით კი კიდევ უფრო უადგილოა, რადგან საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 184-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით აღნიშნული მხოლოდ ერთი მოსმენით განიხილება, რასაც გასაგები მიზეზები აქვს. ამის შემდეგ ისმის კითხვა: რა საჭიროა 68-ე მუხლის მესამე პუნქტით გათვალისწინებული პროცედურა, რას შეცვლის მისი არსებობა? პარლამენტი ვერ გაიზიარებს ამ შენიშვნებს, რადგან მას ამის სამართლებრივი საშუალება არა აქვს, კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით „მთავრობის თანხმობის გარეშე

36 საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33, 1995. 2004 წლის რედაქცია.

37 ვენეციის კომისია, საბოლოო დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შესახებ; მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სხდომაზე. 2010 წელი, 15-16 ოქტომბერი CDL (2010)028., გვ. 9.

დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. აღნიშნული რეგულაცია საბიუჯეტო კანონპროექტთან მიმართებით ქმნის მხოლოდ დაბნეულობა, რომელიც შეიძლება გახდეს არასწორი განმარტებების მაპროვოცირებელი.

5. ქართული ანოგალია თუ ბალანსირების ხელოვნების გამოვლინება?

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის მიხედვით, თუ საქმე მივიდა საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიურ ფინალამდე, აღიძვრება უნდობლობის პროცედურა (საქართველოს შემთხვევაში კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი), რომლის მიზანი არის „სისხლის გამოშვება“ და მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი კრიზისის მოგვარება, თან ისეთი კრიზისის, რომელიც ციფრებით გამოიხატება და დიდი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის არათუ განვითარებისათვის, არამედ არსებობისათვის. კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლის მიხედვით თუ უნდობლობის პროცედურა კრახით დამთავრდა, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის მესამე წინადადების მიხედვით „დაითხოვს პარლამენტს და ნიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“. მოცემულ შემთხვევაში აღნიშნული ნორმა ადგენს სპეციალურ რეგულაციას, რომელიც არსებითად განსხვავდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტის ჩანაწერისაგან, რომლის მიხედვითაც, თუ „გორდეას კვანძი“³⁸ ვერ გაიხსნა და საკანონმდებლო ორგანომ მთავრობა სახლში არ გაუშვა, პრეზიდენტს აქვს პოლიტიკური არჩევანის უფლება, დაითხოვოს, ან არ დაითხოვოს პარლამენტი.³⁹ კონსტიტუციის რეგულაციის მიხედვით პრეზიდენტი მოცემულ შემთხვევაში ვალდებულია, დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები, მაგრამ რა ხდება, თუ მოცემული სამართლებრივი კაზუსი დადგა პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის ვადაში ან საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის ვადაში?

38 გეგენავა დ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში. სამართლის უფროსი 2013 წ.

39 აღნიშნული რეგულაციის არსებობა კიდევ შეიძლება აიხსნას პრეზიდენტის ახალი ფუნქციური დატვირთვებით, მაგრამ გაუგებარია, თუ კონსტრუქციული უნდობლობის პროცედურა იქამდე მივიდა, რომ სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-მა მოახდინა საკითხის ინიცირება, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობამ აღძრა საკითხი, შემდეგ სიითი შემადგენლობის 2/5-მა წამოაყენა კანდიდატურა(ები), წამოყენებულმა კანდიდატმა კიდევ მიიღო სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობა, პრეზიდენტმა გამოიყენა თავისი შეყოვნებით ვეტო, შემდეგ სიითი შემადგენლობის 3/5-მა იმავე კანდიდატურას დაუჭირა მხარი და პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას ნდობა არ გამოუცხადა პარლამენტმა (თან უნდა გავითვალისწინოთ ის უსაშველო პერიოდი, რომელსაც განმავლობაშიც მიმდინარეობს ეს პროცედურა და რომელსაც ბევრი კრიტიკოსი ჰყავს, ავტორიტეტული ორგანიზაციები თუ პატივცემული პრეფესორები), რაც საბოლოო ჯამში, უნდობლობის პროცედურის ჩავარდნას ნიშნავს, ამ ყველაფრის მერე რატომ უნდა ჰქონდეს პრეზიდენტს სურვილი ან კონსტიტუციით მინიჭებული შესაძლებლობა, რომ პარლამენტი არ დაითხოვოს. აღნიშნულის თქმის საფუძველს კი ის მაძლევს, რომ წარმოდგენილ მიმართა იმ პარლამენტის თანამშრომლობა იმ მთავრობასთან, რომლის წინააღმდეგაც პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 3/5 იყო (მაქსიმუმ 90 დეპუტატი). ეს ყველაფერი კი იქამდე მიდის, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის ლეგისლაციური მქონე მთავრობა რჩება საყრდენისა და სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე (ეს იგივეა, რაც საჯარო რეესტრში უძრავი ნივთის საკუთრების რეგისტრაცია სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე), რომლის არსებობაც გაუმართლებელია ქვეყნის ნორმალური ეკონომიკური და პოლიტიკური არსებობისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხს ნაშრომის მთავარ თემასთან ნაკლები კავშირი აქვს, აუცილებლად მივიჩნევ შევხებოდი მას, სწორედ ამიტომ მივუჩინე ადგილი სქოლიოში.

კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლი გაჩნდა 2004 წლის რეფორმის შედეგად. მოცემული მუხლის „ა“ და „დ“ პუნქტების თავდაპირველი რედაქციით პრეზიდენტს არ შეეძლო დაეთხოვა პარლამენტი, საკანონმდებლო ორგანოს არჩევიდან ექვსი თვის ვადაში და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის ვადაში. 2010 წლის რეფორმის შედეგად მოცემულ ქვეპუნქტებს დაემატა გამონაკლისი, რომლის მიხედვითაც მოცემულ პერიოდში დათხოვნა შესაძლებელია, თუ დათხოვნა ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე. საქართველოს კონსტიტუცია კი პარლამენტის დათხოვნის სამ საფუძველს იცნობს, ესენია: 1. ნდობის გამოუცხადებლობა, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-7 პუნქტი, 2. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის ჩავარდნის შედეგად პარლამენტის დათხოვნა, კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტი და 3. საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი (93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი), რომელიც, მართალია, უნდობლობის პროცედურასთანაა მიბმული, მაგრამ, ჩვენი აზრით, პარლამენტის დათხოვნის ცალკე საფუძველად უნდა გამოვყოთ, რადგან საფუძველებიც და შედეგებიც განსხვავდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტით გათვალისწინებული საფუძველისაგან. უნდა ითქვას, რომ ბოლო ორი საფუძველის გამო პარლამენტის დათხოვნა 51¹-ე მუხლის „ა“ და „დ“ პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შეუძლებელია. შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი მოცემულ პერიოდში თუ დადგა და პარლამენტის საუარესოდ დამთავრდა (რისი დიდი შანსიცაა), მივიღებთ კაზუსს, რომლის დროსაც გვექნება მიუღებელი ბიუჯეტი, თითქმის გასული ნახევარი საბიუჯეტო წელი (81-ე მუხლის ვადების გამო), იგივე მთავრობა და პრეზიდენტის კოლიზიური ვალდებულება, დაითხოვოს პარლამენტი.

მოცემულ შემთხვევაში კი პარლამენტის დათხოვნა რომ აუცილებელია (თუ პარლამენტმა უნდობლობის საკითხი ბოლომდე ვერ მიიყვანა), ამაზე მიუთითებს ზემოთ ნახსენები კონსტიტუციისმიერი რეგულაცია (93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი), რომელიც ავალდებულებს პრეზიდენტს, დაითხოვოს პარლამენტი. შესაბამისად, კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლის „ა“ და „დ“ პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევები ქმნის ისეთ ჩიხურ სიტუაციას, რომლიდანაც გამოსავალი მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებებშია. შესაბამისად, მოცემული სიტუაცია სრულაიდ შეუსაბამოა აღებული მოდელური კურსისათვის, მას ვერცერთ შემთხვევაში ვერ მივიჩნევთ ბალანსირების ხელოვნების გამოვლინებად, რადგანაც ამოვარდნილია ყოველგვარი ჩარჩოებიდან. მოცემული სიტუაცია სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით უფრო ქმნის ისეთ მდგომარეობას, რომელიც კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეოთხე პუნქტის 1995 წლის რედაქციით იყო გათვალისწინებული. იმ კონსტიტუციაში კი, რომელმაც უარყო საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი, არ უნდა გვხვდებოდეს ასეთი ანომალური რეგულაციები, რომლებიც უფრო საპრეზიდენტო მმართველობას შეესაბამება და ნებისთი თუ უნებლიეთ არსებობს კონსტიტუციაში.

ამ საკითხთან მიმართებით დაინტერესებას იწვევს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით „პარლამენტის ... დათხოვნას კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე“ არ სჭირდება კონტრასიგნაცია. ეს ჩანაწერი გულისხმობს, რომ პრეზიდენტის აქტს, რომლითაც ის ითხოვს პარლამენტს 81-ე ან 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის საფუძველზე. სჭირდება პრემიერის თანახმდომოწერა. გაუგებარია 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის შემთხვევაში რა სჭირდა კონტრასიგნაცია, რადგანაც მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტს არ აქვს არანაირი დისკრეცია, ის ვალდებულია დაითხოვოს პარლამენტი (პრეზიდენტი სხვა გადაწყვეტილებას ვერ მიიღებს).

კონტრასიგნაციის მოცემული რეგულაციით კი პრემიერ-მინისტრს ეძლევა საშუალება, არ მოაწეროს ხელი პრეზიდენტის აქტს, რითაც შეინარჩუნებს არსებული პარლამენტის შემადგენლობას. გასაგებია ისიც, რომ ასეთ დროს აღმასრულებელი ხელისუფლება ყოველთვის მოახდენს კონტრასიგნაციას, რადგან მთავრობას არ ექნება სურვილი, შეინარჩუნოს სამტროდ გადაკიდებული პარლამენტი, მაგრამ მიუხედავად ამ ობიექტური რეალობისა, კონსტიტუციის აღნიშნული ჩანაწერი ქმნის გაუგებრობას. შეიძლება თამამად ითქვას, რომ მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტის აქტს არ სჭირდება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია.

6. დაგვიანებული ბიუჯეტი

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეოთხე პრიმა პუნქტის მიხედვით მთავრობის მიმართ უნდობლობა აღძრულად ჩაითვლება, თუ ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ორი თვის ვადაში არ იქნა დამტკიცებული ბიუჯეტი. ამავე მუხლის ამავე პუნქტის მიხედვით უნდობლობის პროცედურა გრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეორე პუნქტიდან, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამავე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ ქართულ კონსტრუქციულ უნდობლობის ვოტუმს 20-25 დღე აკლდება. ფაქტობრივად 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული ვადა გადის 28 (29) თებერვალს, რის შემდეგაც ამ ვადას ემატება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეორე პუნქტით გათვალისწინებული 20-25 დღე. თუ პრეზიდენტმა თავისი ვეტო არ გამოიყენა, ხომ კარგი, ახალი მთავრობა მაქსიმუმ 14 დღეში გვეყოლება, მაგრამ თუ გამოიყენა, აღნიშნული პროცედურა კიდევ 15-20 დღით გაგრძელდება⁴⁰ რასაც კიდევ დაემატება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 მეოთხე პუნქტებით გათვალისწინებული მაქსიმუმ 14 დღე. თუ პარლამენტმა მოახერხა და გახსნა „გორდეას კვანძი“⁴¹, ხომ კარგი, ბიუჯეტი გვექნება ახალი საბიუჯეტო წლის ივნისში, მაგრამ თუ საკანონმდებლო ორგანო დამარცხდა, რასაც კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის მიხედვით მოჰყვება პარლამენტის დათხოვნის ბრძანებულება, მაშინ კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით, საკანონმდებლო ორგანოს რიგგარეშე არჩევნები ჩატარდება მისი დათხოვნიდან მესამოცე დღეს, ე.ი. აგვისტოს ბოლოს ან სექტემბრის დასაწყისში. ამ ყველაფერს ასევე უნდა დავემატოთ საქართველოს ორგანული კანონით საარჩევნო კოდექსის 125-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული ვადა, რომლის მიხედვითაც ცესკო მაქსიმუმ 19 დღეში აჯამებს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს. ამ ვადას ასევე უნდა დავემატოთ კონსტიტუციის 51-ე მუხლით გათვალისწინებული ვადა, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტი იწვევს ახალად არჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას არჩევნებიდან 20 დღის განმავლობაში. შესაბამისად, ყველაზე ცუდ შემთხვევაში სახელმწიფო ბიუჯეტი დამტკიცდება ოქტომბერში, მაშინ,

40 საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მეოთხე პუნქტი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი N31-33, 1995.

41 გვეგნავა დ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში. სამართლის უფროსი, 2013 წ., გვ. 328.

როდესაც წლის დასრულებამდე ორ თვეზე ცოტა მეტია დარჩენილი. რიცხვებში მაინცდამაინც ძლიერი არა ვარ, არც ეკონომიკის სპეციალისტი, მაგრამ ცხადია, რომ წლის ბოლოს მიღებული ბიუჯეტი კარგი არ უნდა იყოს ქვეყნის განვითარებისათვის. ამ ყველაფრის მთავარი მიზეზია საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი, ქართული კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმით გათვალისწინებული უპრეცედენტოდ დიდი ვადები⁴², რომელიც კრიტიკის ობიექტია. ჩვენი აზრით, ამ დიდი ვადების ერთ-ერთ უარყოფით გამოვლინებას საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი წარმოადგენს.

ასევე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტი 2010 წლის ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის პირმშო არ არის. 2010 წლის რეფორმით კონსტიტუციის 93-ე მუხლი სრულიად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა მე-4¹ პუნქტი კი 2013 წლის 4 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით დაემატა. კანონმდებლის მიდგომა გვაფიქრებინებს, რომ თავდაპირვალად ეს საკითხი საპარლამენტო პოლიტიკურ ცხოვრებას მიანდეს, ანუ თუ პარლამენტი არ უჭერს მხარს ბიუჯეტს, ამ უკანასკნელის მიღებას კი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა სჭირდება, ე.ი. პარლამენტს აქვს კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის აღძვრის რესურსი და ყველაფერი პოლიტიკური ლოგიკის შესაბამისად დამთავრდება. მიუხედავად ამისა, მე-4¹ პუნქტის ნორმატიული შინაარსის არარსებობა საფუძველს ქმნიდა, რომ ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური, საბიუჯეტო ცხოვრება გაურკვეველი ვადით გაგრძელებულიყო წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით. აღნიშნული კი ახალ ბიუჯეტს უფრო დააგვიანებდა. უფრო დაგვიანებაში კი ვგულისხმობთ რელურ დაგვიანებას, რადგან წინა აბზაცში მოცემული კაზუსი თეორიულად შესაძლებელია განვითარდეს, მაგრამ პრაქტიკული პერსპექტივები ბუნდოვანია. ამ თვალსაზრისით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მე-4¹ პუნქტის დამატებამ ბიუჯეტი დროის თვალსაზრისით უფრო მოქნილი გახადა, მაგრამ ამ პუნქტს ვერ დავარქმევთ საუკეთესო გამოსავალს.

7. საკონსტიტუციო რეფორმა და საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის უსლავური მოწესრიგება

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა შეეხო საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის რეგულაციასაც. რეფორმის შედეგად მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლი აწესრიგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების საკითხებს. საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმების ისტორიის განმავლობაში პირველად ხდება, როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების მარეგულირებელი მუხლიდან საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის მომწესრიგებელი რეგულაციები არ არის განსაზღვრული. კონსტიტუციის 66-ე მუხლი

42 იხ. იქვე, გვ. 337.

(სახელმწიფო ბიუჯეტი) ამ კრიზისული მდგომარეობიდან პირდაპირ, ტექსტუალურ გამოსავალს არ გვაძლევს. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციონალიზმის ლოგიკა გვამცნობს, რომ „პარლამენტარიზმში ბიუჯეტის უარყოფა ყოველთვის ითვლებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ბოლო სანქციად.“⁴³ შესაბამისად, საბიუჯეტო უთანხმოებას დღის წესრიგში ყოველთვის დგება მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი. ამდროს უკვე მნიშვნელობა აღარ აქვს კონსტიტუციის შესაბამის მუხლში (სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების რეგულაცია) იქნება თუ არა ჩადებული ნეგატიური ან კონსტრუქციური უნდობლობის ვოტუმი. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოფნა-არყოფნის საკითხი უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციურ რეგულაციაზეა დამოკიდებული. აღნიშნული კონსტიტუციონალიზმის ლოგიკიდან გამომდინარე უნდა ვიფიქროთ, რომ ქართველმა კანონმდებლებმა და იმ პირებმა, რომლებიც მონაწილეობდნენ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმაში, სპეციალურად შეიკავეს თავი კონკრეტული რეგულაციის შემუშავებაზე და პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის მიუღებლობა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის უკანასკნელი სანქცია, მიანდეს საპარლამენტო ცხოვრებას. თუ ამ საკითხზე უთანხმოება იარსებებს, ან მთავრობა უნდა წავიდეს სახლში, ან პარლამენტი. აღსანიშნავია, რომ “ევროპის კომისიას დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)” ასეთ მოწესრიგებასთან დაკავშირებით თავისი კრიტიკული აზრი არ დაუფიქსირებია. ის მხოლოდ ზოგადად ეხება და რეკომენდაციას გამოთქვამს პარლამენტის უფრო მეტ ჩართულობაზე საბიუჯეტო პროცესში და არაფერს არ ამბობს საბიუჯეტო ფინალის ნეგატიურ პროცესთან დაკავშირებით.⁴⁴

კონსტიტუციის მოცემული მიდგომა არის გამოძახილი მმართველი პოლიტიკური პარტიის განაცხადისა, რომლის მიხედვითაც მივდივართ საპარლამენტო რესპუბლიკისკენ⁴⁵. სწორედ ამიტომაა მიბმული საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი ნდობა-უნდობლობის საკითხთან. ამ პროცესის მართლობიერება მოცემული საკითხების მარეგულირებელი ნორმების ტექსტუალურ ქსოვილში უნდა ვეძიოთ. ამ კუთხით, საინტერესოა, კონსტიტუციის 58-ე მუხლი, რომელსაც შემოაქვს კვაზინეგატიური უნდობლობის ელემენტი, რომლის მიხედვითაც პრემიერ-მინისტრს უფლება ეძლევა მისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები, და ასეთი ბიუჯეტი უდავოდაა, მიაბას მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას და პარლამენტზე მოახდინოს საკმაოდ ეფექტური ზეგავლენა. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტში არ იქნება კონსოლიდირებული, ძლიერი პოლიტიკური ერთობა, მთავრობის მხრიდან მსგავსი ზეწოლა ყოველთვის გამოიღებს შედეგს და დესტაბილიზაციის საფრთხით შეშინებული პარლამენტი დაემორჩილება მთავრობის სურვილებს.

ნდობა-უნდობლობის კონტექსტიდან გამომდინარე, დადებითად უნდა შეფასდეს ამ საკითხების მარეგულირებელი ნორმების რეფორმირება. კერძოდ, ვადების შემცირება და

43 ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005 წ., გვ. 118.

44 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Adopted by the Venice Commission at its 111th plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), Adopted by the Venice Commission at its 112th plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), p. 31.

45 <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzem-veneciis-komisiis-plenarul-sxdomaze-sakonstitucio-reformis-shefaxeb-isaubra.page>

პრეზიდენტის „გაუგებარი როლის“ („პრეზიდენტის ვეტო“) გაქრობა. აღნიშნული ტენდენცია დადებითად უნდა შეფასდეს საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის კონტექსტში, რადგანაც, როგორც აღვნიშნეთ, ამ დროს ძალაუფლების ვექტორი რომელიმე აქტორის მხარეს (აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო ხელისუფლება) არ უნდა იყოს გადახრილი.

საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის მოწესრიგების ახლებური მიდგომა, მართლაც, მიმართულია საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელისკენ. ახლებური რეგულაცია უნდა შეფასდეს, როგორც ამ საკითხის ყველაზე მართებული რეგულირება, მაგრამ მაინც რჩება ღიად ერთი საკითხი. კერძოდ, რა მოხდება, თუ პარლამენტი არ იღებს ბიუჯეტს და არც პრემიერ-მინისტრი იყენებს კონსტიტუციით გარანტირებულ 58-ე მუხლს (ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით) და არც პარლამენტი იწყებს უნდობლობის პროცედურებს. ამ შემთხვევაში ისევ მოქმედებს 66-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც „თუ პარლამენტმა არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, ხარჯები დაიფარება კანონით დადგენილი წესით წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით“. პრობლემა კი მდგომარეობს შემდეგში: როდემდე უნდა დარეგულირდეს ახალი საბიუჯეტო წელი წინა წლის ბიუჯეტით? ასეთი მოცემულობა, მაინცდამაინც, მისაღები არ უნდა იყოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის. ჩვენი აზრით, კონსტიტუციაში უნდა გაიწეროს რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც ბიუჯეტის მიუღებლობიდან გარკვეული ვადის შემდეგ სავალდებულო წესით უნდა დაიწყოს ნდობა-უნდობლობის პროცედურები, რადგან გაურკვეველი მდგომარეობის განუსაზღვრელი ვადით გაგრძელება არ არის მიზანშეწონილი.

დასკვნა

ჩვენ განვიხილეთ საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალი და შეძლებისდაგვარად ვისაუბრეთ ძალაუფლების დანაწილებაში მის როლზე. ასევე გამოვლინდა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული რეგულაციის ნაკლოვანებები.

განხილვისას გამოვლინდა, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის საკითხი ამ რეგულაციის დაწყებისასვე გადაწყვეტილი, რაც გულისხმობს, რომ პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება, დამოკიდებული უნდა იყოს საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე. პარლამენტი თავის სიძლიერეს უნდა პოულობდეს სწორედ საბიუჯეტო კომპეტენციებში. საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში კი აღნიშნული საკითხის რეგულირება მოითხოვს ოქროს შუალედს, რომლის მიხედვითაც საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას პარლამენტს უნდა შეეძლოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, მაგრამ აქ ისეთი პროცედურაა საჭირო, რომელიც მოგვცემს გარანტიას, რომ წინასწარვე არ იქნება ნათელი, თუ ვის სასარგებლოდ დამთავრდება ეს

უთანხმოება. მოკლედ რომ ვთქვათ, მოხეტიალე პირუტყვი უნდა გააჩეროს გავლებულმა საზღვარმაც და მყეფარე ძალმაც.⁴⁶

რეკომენდაციები:

- საქართველოს კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლის „ა“ და „დ“ ქვეპუნქტებში უნდა შევიდეს ცვლილება და დათხოვნის შესაძლებლობად დაემატოს 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევა.
- საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის უნდა დაემატოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევა, რის შედეგადაც საბიუჯეტო უთანხმოების დროს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის აქტს არ დასჭირდება კონტრასიგნაცია.
- საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალისას მაქსიმალურად უნდა შემოკლდეს ბიუჯეტის მიღების ვადები (აღნიშნულის მოგვარების გზა, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციის 81-ე მუხლზე გადის).
- უნდა მოხდეს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის რეფორმა, რაც დააბალანსებს საბიუჯეტო პროცესის ნეგატიური ფინალის შედეგებს.

ბიბლიოგრაფია

- 1) პაქტე პ., მელან-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, თარგმანი გ კალატოზიშვილი, რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი, თბილისი, 2012 წ.
- 2) შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი, 2003 წ.
- 3) ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), თარგმანი, კ. კუბლაშვილი, თბილისი 2002.

⁴⁶ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თარგმანი, მ. მაისურაძე, რედაქტორი თ. ნინიძე, თბილისი 2003 წ.

- 4) არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი, 2014 წ.
- 5) გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებებისა, თბილისი, 2014 წ.
- 6) ავტორთა კოლექტივი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, თბილისი 2006 წ., ტომი 1. 2. 3.
- 7) ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გადაამუშავებული ვერსია, თბილისი 2014 წ.
- 8) დემატრაშვილი ა., კობანიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010 წ.
- 9) იზორია ლ., საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი, 2010 წ.
- 10) გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდეას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, 2013 წ.
- 11) ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში.
- 12) ჯიბლაშვილი ზ., სუსტი და ძლიერი პრეზიდენტის ფენომენი მმართველობის ევროპული სისტემის ფონზე, იურიდიული ჟურნალი, 1999 წ., N3.
- 13) ვოლფგანგ ბ., სტივენ ფიში., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ვენეციის კომისია, საბოლოოს დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და შესწორებების შესახებ; მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სხდომაზე, 2010 წელი, 15-16 ოქტომბერი, CDL (2010) 028.
- 14) გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014.
- 15) ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი 2005 წ.
- 16) პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, ბათუმი 2009 წ.,
- 17) მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია, 1996 წ.
- 18) ავალიანი თ., სადოქტორო თემა: ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში, თბილისი, 2016 წ.
- 19) EUROPEAN COMISSION FOR DEMOCRACY THROUGCH LAW (VENICE COMMISSION), Adopted by the Venice Commission at its 111th plenary Session (Venice, 16-17 june 2017), Adopted by the Venice Commission at its 112th plenary Session (Venice, 6-7 October 2017),
- 20) ელ. წყარო <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzem-veneciis-komisiis-plenarul-sxdomaze-sakonstitucio-reformis-shesaxeb-isaubra.page>

ნორმატიული აქტები:

- 1) საქართველოს კონსტიტუცია.
- 2) საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია.
- 3) საქართველოს ორგანული კანონი საარჩევნო კოდექსი.
- 4) საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.