

ავთანდილ დემეტრაშვილი

კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები¹ საქართველოში

ავთანდილ დემეტრაშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი,
საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე.

2009 წლის 8 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია², რომელსაც დაევა საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება, კონსტიტუციური თემატიკა კვლავაც, ისევე როგორც არაერთგზის დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ არსებობის (1918-1921, 1991-2009 წ.წ.) ისტორიული თვალსაზრისით ხანმოკლე სხვა პერიოდებში, გახდა საზოგადოების ფართო ფენების ფიქრის, ანალიზისა და დისკუსიის საგანი. ისევე, როგორც მაშინ, დღესაც კონსტიტუციური რეფორმის დედა აზრი, დომინანტური იდეა არის დემოკრატიული, საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი კონსტრუქციის აშენება, რაც ამ კომისიის დებულების³ თანახმად მოიაზრება როგორც სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელმწიფო განშტოებათა გაწონასწორებული, ეფექტიანი სისტემა, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობის უზრუნველყოფა.

ძნელად მოიძებნება, თუნდაც ტრანსფორმაციის ფაზაში მყოფი დამოუკიდებელი პოსტსაბჭოური ან პოსტსოციალისტური ქვეყნები, სადაც საქართველოს მსგავსად ასეთი ამბიციური განაცხადი – იცხოვრო კონსტიტუციონალიზმის ნიმუშებისა და მაგალითების (პარადიგმების) შესაბამისად – ქვეყნის უზენაესი კანონის დონეზე არ კეთდებოდეს, მაგრამ ისიც მოცემულობაა, რომ ბევრ მათგანში კონსტიტუციური დეკლარაციები შორსაა რეალურ სინამდ-

¹ პარადიგმა – ძვ.ბერძნული – ნიშანი, მაგალითი.

² იხ. საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება N388 2009 წლის 8 ივნისი, ქ. თბილისი „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატერებელი ღონისძიებების შესახებ“. www.prezident.gov.ge 2944.

³ იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის N348 ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, www.prezident.gov.ge, 2960.

ვილესთან. საქართველოს ახალ და უახლეს ისტორიაზე დაკვირვება გვაძლევს საფუძველს, ნაწილობრივ მაინც გავავრცელოთ ეს მოსაზრება ჩვენს ქვეყანაზეც.

ნათქვამთან დაკავშირებით, წინამდებარე სტატიის ავტორის მიზანია ქვეყნის კონსტიტუციური ისტორიაზე დაკვირვებით ზოგადი კანონზომიერების ძიება და მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის კვალობაზე სამომავლო პერსპექტივებზე ფიქრი. ამასთან, შორს ვართ იმ აზრისაგან, რომ მხოლოდ კონსტიტუციური ტექსტების, სამართლის წიგნების ანალიზის საფუძველზე წარმოვაჩინთ ქვეყნის ნამდვილ კონსტიტუციურ სახეს. ამისათვის საჭირო იქნებოდა მმართველობის მეთოდების (პოლიტიკური რეჟიმის), კონკრეტული პოლიტიკის, სამოქალაქო საზოგადოების, სამართლებრივი და პოლიტიკური კულტურის დონის, ანუ იმ გარემოს კვლევა, რომელშიც კონსტიტუციური სისტემა ფუნქციონირებს, რაც ინტერდისციპლინურ კვლევას მოითხოვს და სცილდება ჩვენი კვლევის ფარგლებსა და შესაძლებლობებს.

1. საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები

რაოდენ საამაყო და საამებელი არ უნდა იყოს ჩვენთვის იმის შეგრძნება, რომ ქართველ ერს ცივილიზებული და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების მრავალსაუკუნოვანი⁴ ისტორია გააჩნია. უნდა ვაღიაროთ, რომ საკუთრივ კონსტიტუციური ისტორია, გაგებული როგორც კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებზე აგებული და ფუნქციონირებადი საზოგადოებრივი ცხოვრება, არც თუ ისე დიდ პერიოდს მოიცავს. ზოგიერთი ავტორი 2005-2006 წლებში იმასაც კი წერს, რომ „...პრაქტიკული თვალსაზრისით, საქართველო, როგორც თანამედროვე სახელმწიფო, თხუთმეტ წელზე ნაკლებს ითვლის“⁵. თუ თანამედროვე სახელმწიფოში იგულისხმება კონსტიტუციაზე (დაწერილი თუ დაუწერელი) დაფუძნებული წესწყობილება, ძნელია არ დაეთანხმო ამ მოსაზრებას, მაგრამ არც იმის დავიწყება გვმართებს, რომ საქართველოს ისტორიაში მრავალი სამართლის ძეგლია, რომელიც თავისი შინაარსითა და რეგულირების ობიექტით ახლოსაა კონსტიტუციურ კანონმდებლობასთან.

ზოგიერთი ქართველი მეცნიერის აზრით, საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები ჯერ კიდევ ადრეფეოდალურ საქართველოში იწყება. აი, როგორ აფასებს თამარის მეფობის დროს ე.წ. „ისნის კარავის“ შექმნას, რომლის მიზანი იყო მონარქის ძალაუფლების შეზღუდვა, ვახტანგ აბაშიძე: „ქართული რენესანსული კულტურის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრება, რომელიც უკვე მეთორმეტე საუკუნეში ანტიფეოდალური ძალების მიერ გამოიყენება, როგორც

⁴ იხ. მაგალითად, ივ.ჯავახიშვილი, ქართველი ერის ისტორია. თხზ.ტ.7, თბ.,1984; მისივე, ქართული სამართლის ისტორია. თხზ. ტ.6, თბ.,1982.

⁵ იხ. საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტი. პოლიტიკური პარტიები: მიღწევები, გამოწვევები და პერსპექტივები. კოორდინატორ-რედაქტორები გია ნოდია, ალვარო პინტო სქოლტაბახი, თბ.,2006, გვ.9.

სამეფო ხელისუფლების შეზღუდვის მიზნით დაწყებული დიდი მოძრაობის იდეოლოგიური იარაღი”⁶.

ხსენებულ მცდელობას, „დიდ მოძრაობას”, თამარ მეფის პიროვნების, მისი მმართველობის სტილის (მეთოდების) და რიგი სხვა შინაგანი და გარეშე მიზეზთა გამო იმ დროს გაგრძელება და განვითარება არ ეწერა, როგორც დამოუკიდებელი საქართველოს შემდგომი ისტორიიდან ჩანს, სახელმწიფოს პირველი პირის საკითხი ყოველთვის პრობლემატური იყო. ამას გვიანფეოდალური სახელმწიფოებრივი ცხოვრება და სამართლის ძეგლებიც მოწმობენ, პერიოდი, რომელსაც, რომ არა დამოუკიდებლობის შემდგომი დაკარგვა, საგრძნობი კვალი შეიძლება დაეტოვებინა საზოგადოებრივ სამართლებრივ ცნობიერებაში.

ამ პერიოდის სამართლის იმ წყაროებიდან, რომელიც კონსტიტუციური სამართლის სფეროს შეიძლება მივაკუთვნოთ, განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ვახტანგ მეექვსის თაოსნობით და პირადად მის მიერ შემუშავებული „დასტურლამალი” და კანონთა წიგნი. „დასტურლამალი” – ამბობს ისიდორე დოლიძე, როგორც ამ წიგნის შესავალშია ნათქვამი, არის „წესი და განგება სამეფო დარბაზობისა”, რომლის თანახმად, „ყოველნი ხელისუფალნი და მოქმედნი დარბაზისა რიგოსანი” უნდა იქცეოდნენ. სამართლის ამ წყაროში მოცემულია ქართლის სამეფოს ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის სისტემის, მოხელეთა ფუნქციებისა და უფლება-მოვალეობების დაწვრილებითი დახასიათება. თანამედროვეებისთვისაც სასარგებლო იქნებოდა ცნობები გვიანფეოდალური ქართლის სასამართლო ორგანიზაციის შესახებ და მოსამართლისათვის აუცილებელი პროფესიული, ზნეობრივი და პიროვნული თვისებები”⁷.

მკვლევარის ყურადღებას ნამდვილად იმსახურებს კოდიფიცირებული სამართლებრივი აქტი, რომელშიც შედიოდა მოშეს კანონები, ბერძნულ-რომაული სამართალი, მხითარ გომას კანონები, კათალიკოსის სამართალი, ბექა ალბულას „წიგნი სამართლისა კაცთა შეცოდებისა და ყოვლასავე” და საკუთრივ ვახტანგ მეექვსის კანონები. ამ აქტის მნიშვნელობა არა მხოლოდ მისი ინტერდარგობრივი შინაარსია, მისი არსებობა კიდევ ერთი მოწმობაა სხვათა გამოცდილების გამოყენებით ქართული საზოგადოების მსოფლიო თანამეგობრობაში ინტეგრირების სურვილისა.

რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში ყოფნის პერიოდში არც საკუთარი კონსტიტუციური კანონმდებლობა გვექონია და არც კონსტიტუციური წესით გვიცხოვრია. ამასთან, არ შეიძლება გვერდი ავუარო მე-19 საუკუნის პირველ ნახევარში – მე-20 საუკუნის დასაწყისში ქართველ მოაზროვნეთა პლეადის მოღვაწეობას, რომელთაც მნიშვნელოვანი კვალი დატოვეს კონსტიტუციონალიზმის იდეების ქართულ საზოგადოებაში გავრცელების საქმეში. ესენი არიან დასავლეთ ევროპისა და ჩედილოეთ ამერიკის (აშშ-ის) მოწინავე ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ აზროვნებას ნაზიარები სოლომონ დოდაშვილი, ნიკო ნიკოლაძე, ილია ჭავჭავაძე, მიხაკო წერეთელი, არჩილ ჯორჯაძე და სხვები.

⁶ ვახტანგ აბაშიძე, ქართული ინტელექტუალური ფენომენები. ქართული პოლიტიკური და სამართლებრივი მოძღვრებები, თბ., 1992, გვ.457.

⁷ იხ. ისიდორე დოლიძე. სამართალი ვახტანგ მეექვსისა. თბ., 1981, გვ.5.

ქართველი განმანათლებლები ავრცელებდნენ სპინოზას, ლოკის, რუსოს, მონტესკიესა და სხვათა მოძღვრებებს, ქართულ ენაზე თარგმნიდნენ და საზოგადოებას აცნობდნენ მათ ნაშრომებს, აყალიბებდნენ თავისი დროისათვის მეტად საინტერესო და გაბედულ დასკვნებსა და წინადადებებს. მათი მოსაზრებები⁸ ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა, მაგალითად, მმართველობის ფორმები, ხელისუფლების დანაწილება, სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობა და ზოგიერთი სხვა, თითქმის არ განსხვავდება კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში დღეს აღიარებული ცნებებისა და კატეგორიებისაგან. თითქოს საგანგებოდ, ჩვენს დროებაზეა ნათქვამი და ზედგამოჭრილი დიდი ილიას სიტყვები, როდესაც ხელისუფლების კლასიკურ მონტესკიესეულ სამწევროვან დანაწილებას ახასიათებს როგორც წარსულის აბსტრაქციას, თავისი დროისათვის იდეალს, ხოლო მომავლისათვის, პროგრამას⁹.

რომ არა ამ დიდებულ მოაზროვნეთა შემოქმედება, ალბათ სხვა ინტელექტუალური შინაარსის იქნებოდა პატარა „ოქროს ხანად“ წოდებული საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციური სახეც¹⁰.

2. საქართველოს პირველი რესპუბლიკა

„ოქროს ხანად“ კ. ინასარიძე საქართველოს ისტორიის ამ მონაკვეთს უწინარესად მისი კანონმდებლობის, სახელდობრ, კონსტიტუციური კანონმდებლობის გამორჩეულობას უკავშირებს, ვინაიდან იმდროინდელი საქართველოს არც ეკონომიკური განვითარების დონე, არც სოციალური თუ პოლიტიკური ცხოვრების ხარისხი ამის საფუძვლად არ გამოდგება. გამორჩეულობა კი იმაში გამოიხატა, რომ სწორედ ამ პერიოდს უკავშირდება კონსტიტუციური დატვირთვის მქონე დამოუკიდებელი სახელმწიფოს ორი დამფუძნებელი აქტის მიღება და კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი, რომელთა ერთობლიობა გვაძლევს საფუძველს, საქართველოს კონსტიტუციური ისტორია სწორედ ამ პერიოდს დაუკავშიროთ.

ხსენებულ აქტთაგან პირველია *საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, რომელიც საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ „... ტფილისში, სასახლის თეთრ დარბაზში 1918 წელს, 26 მაისს, კვირას, ნაშუადღევს 5 საათსა და 10 წუთს“ გამოაცხადა*¹¹.

ლაკონურ, მცირე მოცულობის (სულ რაღაც 250 სიტყვამდე) და ამასთან ღრმააზროვან ამ დოკუმენტში ასახულია საქართველოს ისტორიის მოკლე მიმოხილვა, დამოუკიდებლობის

⁸ იხ. მაგალითად ნიკო ნიკოლაძის მოსაზრებანი-თხზ.,ტ.1, გვ.380-385; მისივე, თხზ., ტ.2, გვ.201-207.

⁹ იხ. ვახტანგ აბაშმაძე, ციტ. ნაშრომი, გვ. 467.

¹⁰ ამის შესახებ იხ.კ. ინასარიძე. პატარა „ოქროს ხანა“. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 1918-1921. მიუნხენი, 1984.

¹¹ „აქტის“ ტექსტი იხ. „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა“, 1918-1921. სამი ისტორიული დოკუმენტი. შემდგენელი და წინასიტყვაობის ავტორი გურამ შარაძე. თბ., 1991, გვ.5.

აქტის მიღებისდროინდელი ვითარება, დამოუკიდებელი საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის და რაც ჩვენი კვლევისათვის მეტად მნიშვნელოვანია, – საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მოწყობის ძირითადი პრინციპები.

პირველად საქართველოს ისტორიაში დამფუძნებელი აქტის დონეზე მკაფიოდ განისაზღვრა მართვა გამგეობის ფორმა და პოლიტიკური რეჟიმი – სახელმწიფო უნდა ყოფილიყო რესპუბლიკური ფორმისა და თავისი ფუნქციები განეხორციელებინა დემოკრატიული მეთოდებით („დამოუკიდებელ საქართველოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა დემოკრატიული რესპუბლიკაა“).

საყოველთაო ნგრევისა და ნიჰილიზმის პირობებში, რაც მაშინდელი საქართველოსათვის იყო დამახასიათებელი, დამოუკიდებლობის აქტით საფუძველი ეყრება ადამიანზე სახელმწიფოს ზრუნვის ვალდებულებას – დამოუკიდებლობის აქტით ცხადდება ხალხის სუვერენულობა, სრული სამოქალაქო და პოლიტიკური თავისუფლება განურჩევლად სქესისა, ეროვნებისა, რწმენისა და სოციალური მდგომარეობისა, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს ეროვნულ უმცირესობათა თავისუფალი განვითარება.

შეიძლება გაზვიადებული იყოს საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის ქართული კონსტიტუციონალიზმის „აკვნად“ აღქმა¹², ის კონსტიტუციის მაგივრობას ვერ გასწევდა რამეთუ არასრულყოფილი იყო ამისათვის, მაგრამ მნიშვნელოვანი როლი (კონსტიტუციური განვითარების „კალაპოტი“) შეასრულა საქართველოს შემდგომ განვითარებაში, მასში გაცხადებული პრინციპები სხვადასხვა ფორმითა და მოცულობით აისახა შემდგომ კონსტიტუციურ აქტებში, უწინარესად კი **საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში**.

საოცარი ბედი აქვს 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებულ საქართველოს პირველ კონსტიტუციას. მის შემუშავებაზე თითქმის სამი წლის განმავლობაში ორი საკონსტიტუციო კომისია, ეროვნული საბჭო და დამფუძნებელი კრება მუშაობდნენ; კონსტიტუციის მიღების (კენჭისყრების) პროცესი არსებითად ომიანობის პირობებში მიმდინარეობდა; მიღებიდან (21 თებერვალი) მეოთხე (25 თებერვალი) დღეს, საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის (ოკუპაციის, გასაბჭოების) გამო, ემიგრაციაში მიმავალმა საქართველოს კანონიერმა ხელისუფლებამ **შეაჩერა** მისი მოქმედება; 1921 წლის კონსტიტუცია, მისი პრინციპები ერთ-ერთი ძირითადი მოტივაცია და მიზანი იყო 90-იან წლებში დამოუკიდებლობის აღდგენის პროცესში; 1992 წლის დასაწყისში ზვიად გამსახურდიას კანონიერი გზით არჩეული ხელისუფლების არაკანონიერი გზით ხელისუფლებიდან ჩამოშორების ერთ-ერთი ფორმალური საბაზი თითქოს 1921 წლის კონსტიტუციის დემოკრატიული სულისკვეთების იგნორირება და ავტორიტარული რეჟიმის დამყარება იყო; თითქოს დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრების სურვილით, სამხედრო საბჭოს (ტრიუმვირატის) მიერ აღდგენილ პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციას იგივე ბედი ეწია, რაც 1921 წელს – იგი ვერ ამოქმედდა, ვინაიდან 21 თებერვალს აღდგენილი 24 თებერვალს რეალურად ნულიფიცირებული იქნა იმავე სამხედრო საბჭოს ორი წევრის ხელმოწერილი დადგენილების ფორმულით – ამოქმედდეს „არსებული რეალიების გათვალისწინებით“. 1993 წელს საქართველოს რესპუბლიკის პარ-

¹² იხ. პაატა ცნობილაძე. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.1, თბ.,2004, გვ.98.

ლამენტს კვლავ გაახსენდა იგი და მის მიერ შექმნილ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას საგანგებოდ დაავალა „საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავება“. მკითხველი ალბათ ხვდება რა შედეგი მოჰყვა ამ წამოწყებას – ნაცვლად 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციისა, საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის პრეამბულაში დაკმაყოფილდა იმის დეკლარირებით, რომ საქართველოს მოქალაქენი კონსტიტუციის მიღებისას ეყრდნობოდნენ „... საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს“.

ზემოთ გამოყენებულ ერთობ დიდი პასაჟიდან, სულ ცოტა, ჩვენთვის მნიშვნელოვანი, ორი მოსაზრება გამომდინარეობს:

1. მიუხედავად იმისა, რომ დამოუკიდებელი საქართველოს ახალი და უახლესი ისტორიის თითქმის ყველა მონაკვეთზე 1921 წლის კონსტიტუცია პოლიტიკური ცხოვრების ეპიცენტრში იმყოფებოდა¹³, რეალურად მას არ უმოქმედია, მისი ნორმების საფუძველზე ქვეყანას არც ერთი დღე არ უცხოვრია.
2. საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში მას ერთგვარი, არა მხოლოდ სულიერი და პოლიტიკური, არამედ, ჩემი აზრით, პირველ რესპუბლიკასთან დამაკავშირებელი სამართლებრივი როლიც აკისრია, ყოველ შემთხვევაში, ასე იყო დღემდე, 2009 წლის სექტემბრამდე. ამგვარი კავშირი კონსტიტუციურ წარსულსა და აწმყოს შორის არცთუ იშვიათია სხვა ქვეყნების ისტორიაში, თუნდაც საფრანგეთის, სადაც მეხუთე რესპუბლიკის (1958 წლიდან - დღემდე) კონსტიტუციის ორგანულ ნაწილად ითვლება, თუმცა ტექსტში ინკორპორირებული არ არის. 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია და 1946 წლის კონსტიტუციის პრეამბულა.

რა განაპირობებდა ამ კონსტიტუციისადმი ესოდენ დიდ ყურადღებას? ვფიქრობ, რომ უწინარესად ეს არის მისი როგორც დამოუკიდებელი საქართველოს დამფუძნებელი აქტის მნიშვნელობა და მისი, როგორც იურიდიული ნაწარმოების ორიგინალური შინაარსი, მასში სხვა კონსტიტუციებისაგან განსხვავებული პრინციპული დებულებები.

1921 წლის კონსტიტუციაზე აპელირებით, ჩვეულებრივ, ხაზგასმით აღინიშნება, რომ საქართველო დამოუკიდებელი კონსტიტუციური სახელმწიფო ჯერ კიდევ მეოცე საუკუნის დასაწყისში იყო და მასში გათვალისწინებული პრინციპებითა და ნორმებით არაფრით ჩამორჩებოდა ცივილიზებულ სამყაროს. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის დამფუძნებელი მამების აზრით, კონსტიტუცია მიღებული უნდა იქნეს ევროპა – აზიისთვის იმის საჩვენებლად, რომ საქართველოში მყარდება ყველაზე დემოკრატიული კონსტიტუციური წესწყობილება. „უეჭველია . . . ჩვენი კონსტიტუცია სანიმუშო და მისაბაძი გახდება ყველა ქვეყნის დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის“ – წერდა ერთ-ერთი ავტორი გაზეთ „ერთობაში“¹⁴.

¹³ ზემოთ თქმულის საფუძველზე, თითქმის დამაჯერებელია 1921 წლის კონსტიტუციის მე-10 მუხლის ის ნაწილი, რომლის მიხედვით „ეს კონსტიტუცია ძალაშია მუდმივ და შეუწყვეტელი“.

¹⁴ ციტირებულია საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ერთ-ერთი გამორჩეული მკვლევარის, პროფესორ მალხაზ მაცაბერიძის მონოგრაფიიდან „საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია“, თბ., 1996, გვ.69.

ახლა რაც შეეხება 1921 წლის კონსტიტუციის როგორც იურიდიული ნაწარმოების შეფასებას.

დავიწყოთ იმით, რომ ეს იქნება დოქტრინალური, მეცნიერის შეფასება, რომელიც მოკლებულია კონსტიტუციის, მისი ცალკეული ელემენტების საქართველოს სინამდვილეში მოქმედების ეფექტურობის შეფასებას, ვინაიდან 1921 წელს 4, ხოლო 1992 წელს სულ 3 დღე იყო ქვეყნის ძირითადი კანონი და რეალურად არც უმოქმედია.

როგორც გია ხუბუა ბრძანებს, ნორმატიულ მსჯელობას, ჩვენ შემთხვევაში კონსტიტუციას, კონსტიტუციის ნორმებს ვერ შეაფასებ ჭეშმარიტება-მცდარობის კრიტერიუმით¹⁵, ამიტომ 1921 წლის კონსტიტუციაზე დაკვირვება შეიძლება განხორციელდეს მისი, როგორც იურიდიული ნაწარმოების ზოგადი შეფასებით, მასში ძირითადი უფლებების არსებობითა და ხარისხით, კონსტიტუციით გათვალისწინებული სახელმწიფო მოწყობის პრინციპებისა და ნორმების დადგენით, სასამართლო ხელისუფლების არსებობით და ა.შ.

როგორც იურიდიულ ნაწარმოებს განვიხილავთ უწინარესად მისი კომპოზიციის, სტრუქტურის, შინაგანი აგებულების მიხედვით.

ჩვეულებრივ, კონსტიტუციის გაჩენის მიზანი, ამოსავალი პრინციპები მის შესავალ ნაწილში, პრეამბულაშია ასახული. 1921 წლის კონსტიტუციას ასეთი ნაწილი არა აქვს, რასაც ზოგი იმით ხსნის, რომ მის მაგივრობას ასრულებს 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტი, ზოგი კი ამბობს, რომ სოციალ-დემოკრატების მიერ მომზადებული კონსტიტუციის შესავლის განხილვა – მიღება დამფუძნებელმა კრებამ შექმნილი ვითარების გამო უბრალოდ ვერ მოასწრო.

ალბათ ამავე მიზეზით შეიძლება აიხსნას კონსტიტუციის სტრუქტურაში ძირითადი უფლებების თემატიკის გაფანტვა 17-იდან 7 სხვადასხვა თავში.

მუხლების სტრუქტურირების თვალსაზრისით, სასურველი იქნებოდა (სასამართლო და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში უკეთ გამოყენების მიზნით) მუხლის შიგნით პუნქტებისა და პუნქტების შიგნით (საჭიროების შემთხვევაში) ქვეპუნქტების გამოყენება. აქვე უნდა აღინიშნოს კონსტიტუციის ნორმათა პირდაპირი, უშუალო მოქმედების მოკრძალებული შესაძლებლობები – თითქმის ყოველი მეოთხე მუხლი და მის მიერ დადგენილი ნორმები ბლანკეტურია, მოითხოვს კანონმდებლობის წესით დაკონკრეტებას.

მიუხედავად ამ შენიშვნებისა 1921 წლის კონსტიტუცია მთლიანობაში, კარგად შეკრული, კონსტიტუციურ ლოგიკას დაქვემდებარებული, კარგ სტილში შესრულებული ნაწარმოებია.

კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება მიმდინარეობდა რეალურად არსებულ დამაბრკოლებელ, ძირითადად გარეფაქტორების პირობებში. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციის მიღება განხორციელდა ამგვარი აქტებისასთვის საყოველთაოდ მიღებული ლეგიტიმური პირობებისა და პროცედურების დაცვით, ხელსაყრელ საზოგადოებრივ-ფსიქოლოგიურ ფონზე.

¹⁵ იხ. გ. ხუბუა, სამართლის თეორია, თბ., 2004.

იმავედროულად, შესამჩნევია, რომ საბოლოო ტექსტის მიღებაზე გარკვეული გავლენა მოახდინა ქვეყნის გეოპოლიტიკურმა მდგომარეობამ, კომისიებში თუ დამფუძნებელ კრებაში სოციალ-დემოკრატიების დომინირებამ.

კონსტიტუციის დამფუძნებელთა დამსახურებათ უნდა მივიჩნიოთ იმის გაცნობიერება და კონსტიტუციაში განმტკიცება, რომ ადამიანი არის ძირითადი სოციალური ღირებულება. ამ იდეის გატარებას კონსტიტუციაში თითქმის ნახევარი – 141 მუხლიდან 70-მდე დაეთმო.

ახლა სახელმწიფოებრივი მოწყობის იმ სეგმენტის თაობაზე, რომელიც დიდ ინტერესს იწვევდა იმ დროს და არანაკლებ შესასწავლია დღეს. კონსტიტუციის ტერმინოლოგიას თუ გამოვიყენებთ ეს უპირატესად „პოლიტიკურ წყობილებას“ და „მართვა-გამგეობის ფორმას“ ენება.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია საკმაოდ საინტერესო მოდელია კონსტიტუციისა, რომელშიც არის მცდელობა, გონივრულად შეჯერდეს მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება და საერთო-ეროვნული ქართული საწყისები. დამფუძნებელთა უპირველესი განზრახვა იყო ისეთი პროექტის შემუშავება, რომელშიც გათვალისწინებული იქნებოდა ქართველი ხალხის ისტორიულად ჩამოყალიბებული ფსიქიკა, ყოფა, ზნე-ჩვეულება, საქართველოს მოსახლეობის ეროვნული შემადგენლობა და სამწლიანი პარლამენტური პრაქტიკა¹⁶.

რაც შეეხება სხვა ქვეყნების გამოცდილებას, შესამჩნევია შვეიცარული და ფრანგული კონსტიტუციური სისტემების კვალი, თუმცა, როგორც გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრი ჰანს-დიტრიხ გენშერი ამბობს საქართველოს 1921 წლის, „ . . . კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა“¹⁷.

ალბათ, სოციალ-დემოკრატიების რიცხოვნობამ უპირატესობამ კომისიებში და დამფუძნებელ კრებაში განაპირობა ის, რომ მმართველობის ფორმად ყოველგვარი გართულების გარეშე, განისაზღვრა რესპუბლიკა. უფრო მეტიც, იგი მუდმივ და უცვლელ ფორმად არის გამოცხადებული (მუხლი 1), შესაბამისად, ამ ფორმის გაუქმება და მონარქიის აღდგენა არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი.

1921 წლის კონსტიტუციის მკვლევარი უეჭველად მიაქცევს ყურადღებას ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების იმ ორიგინალურ მოდელს, რომელიც დამფუძნებელმა მამებმა შეიმუშავეს. ამ მოდელის მიხედვით, სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში არანაირი სახით არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი. მისი

¹⁶ უფრო ვრცლად ამის შესახებ იხ. მალხაზ მაცაბერიძის ციტი. ნაშრომი, აგრეთვე „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921)“ შემდგენელი ელისო გურგენიძე; აგრეთვე ელისო გურგენიძის შესავალი სტატია წიგნში „მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები“ (პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი), თბ., 1991, გვ.19

¹⁷ ციტირებულია წიგნიდან: ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი) თბ., 2002, გვ.19.

ტრადიციული ფუნქციები გადანაწილებულია მთავრობაზე, ერთი წლით არჩეული მთავრობის თავმჯდომარეზე და პარლამენტზე.

ძნელია იმის განსჯა, თუ როგორ იმუშავებდა ეს სისტემა, ვინაიდან მისი ვარგისიანობა საქართველოსათვის არ შეუმოწმებია ყველაზე ობიექტურ შემფასებელს – ცხოვრებას. მას დროის გამოცდა არ ჩაუტარდა. აბსტრაქციის დონეზე კი შეიძლება შემდეგი ითქვას:

1. საპარლამენტო რესპუბლიკა სტაბილურად და ეფექტურად მოქმედებს მხოლოდ გარკვეულ სოციალურ და პოლიტიკურ გარემოში.
2. 1921 წლის კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა უარყვეს ხელისუფლების კლასიკური დანაწილება და პარლამენტარიზმის ისეთი მოდიფიკაცია დაადგინეს, რომელშიც პარლამენტმა, „კანონმდებელმა“ აშკარად „დაჩაგრა“ მთავრობა და სასამართლოები.
3. ჭრელი პოლიტიკური შემადგენლობის ერთპალატიანი პარლამენტის, ჩამოუყალიბებელი სამოქალაქო საზოგადოების პირობებში მმართველობის 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილი მექანიზმი ნაკლებად ქმედუნარიანი, სტაბილური და დადებითი შედეგის მომტანი იქნებოდა.

ახლა გადავხედოთ, როგორ იყო მოწესრიგებული 1921 წლის კონსტიტუციაში ხელისუფლების დანაწილების ცნობილი ტრიადის (საკანონმდებლო ხელისუფლება, აღმასრულებელი ხელისუფლება, სასამართლო ხელისუფლება)¹⁸ კიდევ ერთი კომპონენტი – სასამართლო ხელისუფლება.

თუ პირობითად მაინც პარლამენტი და მთავრობა შეიძლება ვაღიაროთ ხელისუფლების განშტოებად (კონსტიტუციაში მათი სტატუსი განისაზღვრება სიტყვებით „რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო“, კანონმდებელი და „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“) იგივეს თქმა გაგვიჭირდება მესამე განშტოების დადგენისათვის. დამფუძნებლებმა არც ერთხელ არ გამოიყენეს სიტყვათა კონსტრუქცია „სასამართლო ხელისუფლება“ და მისი ტოლფასი ასახვა კონსტიტუციაში, შესაბამის ნაწილს (თავი მეექვსე) დაარქვეს „სასამართლო“.

3. საბჭოური კონსტიტუციები საქართველოში

ერთ-ერთი პრობლემური საკითხი, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიას ეხება არიან ამ ისტორიაში 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების საბჭოური კონსტიტუციების როლი და ადგილი¹⁹. ერთი მხრივ, ისინი საქართველოს შესაბამისი ორგანოების მიერ არიან

¹⁸ ამის შესახებ იხ. შარლ მონტესკიე, კანონთა გონი, შესავალი ნოდარ ნათაძისა. თბ., 1994.

¹⁹ სტატიის ამ ნაწილში მსჯელობა მხოლოდ 1978 წლის კონსტიტუციის პირვანდელ, ზვიად გამსახურდიას ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ ცვლილებამდელ რედაქციას ეხება.

მიღებული და საქართველოს კონსტიტუციებად არიან წოდებული. ისიც აღსანიშნავია, რომ ისინი გარკვეულ პოზიტიურ როლსაც ასრულებდნენ, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში იურიდიული მართლწესრიგის ელემენტები შეჰქონდათ, ხელს უწყობდნენ გარკვეული ხარისხის პოლიტიკურ სტაბილურობას, მაგრამ მთავარი მათი ადგილის შეფასების მაინც სხვა გარემოებაა.

ლენინის, სტალინის და მათი მიმდევრების დროს მიღებული ამ კონსტიტუციების პრინციპული შეფასება მდგომარეობს იმაში, რომ არც ერთი მათგანი არ იყო ქართველი ხალხის ნების გამოხატვისა და მისი რომელიმე დამფუძნებელი ორგანოს სამართალშემოქმედების შედეგი. საბჭოთა სოციალისტურ საქართველოში კონსტიტუციის მიღება ავტომატურად მოჰყვებოდა „ცენტრში“, კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელთა ვიწრო წრეში შემუშავებულ სსრ კავშირის კონსტიტუციის მიღებას. დამოუკიდებლად საბჭოთა საქართველოს შესაბამისი ორგანოები მხოლოდ ტოპონიმებისა და ოფიციალური სახელწოდებების შეცვლისა („საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირის“ – „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკით“, „მოსკოვის“ – „თბილისით“, „სსრ კავშირის უმაღლესი საბჭოსი“ – „საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოთი“ და ა.შ.) და რუსულიდან კონსტიტუციის ოფიციალური ტექსტის ქართულ და აფხაზურ ენებზე საკითხებს წყვეტდნენ.

ძნელია მსჯელობა ამ კონსტიტუციათა კონსტიტუციონალიზმის პრინციპების შესაბამისობის საკითხებზე მსჯელობა. ჯერ ერთი იმიტომ, რომ სოციალისტური დოქტრინა უარყოფს სახელმწიფო ორგანიზაციის ერთ-ერთ უმთავრეს – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს და ხალხს, როგორც ხელისუფლების ერთადერთ წყაროს და მეორე, კონსტიტუციები იმთავითვე ფიქტიური იყო, ვინაიდან მათში გათვალისწინებული საკანონმდებლო და სხვა კვაზიდემოკრატიული ინსტიტუტები უბრალო ლეღვის ფოთლის ფუნქციას ასრულებდნენ, რომლის იქით რეალურად ბატონობდა სსრ კავშირის კომუნისტური პარტიის, მისი ხელმძღვანელობის ფაქტობრივად შეუზღუდავი ძალაუფლება.

4. გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციური კანონმდებლობა

უკვე მეორედ, მეოცე საუკუნის 90-იან წლებში უაღრესად მძიმე პირობებში მიმდინარეობდა საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მშენებლობა. მმართველობის ფორმათა და მართვის მეთოდების მრავალფეროვნებით, მოვლენათა დინამიკით, საზოგადოების ამ პროცესებში ჩართულობით, სამოქალაქო, ზოგჯერ სისხლიანი დაპირისპირებითაც, საქართველოს ისტორიის ამ უნიკალურ მონაკვეთს საფრანგეთის მეთვრამეტე საუკუნის აგრეთვე ბოლო ათწლეულის მოვლენებს თუ შევადარებთ.

ამ პერიოდის ათვლის წერტილად მიიჩნევენ *1990 წლის 28 ოქტომბერს*, დღეს, როდესაც საქართველოს სსრ-ში ჩატარდა უზენაესი საბჭოს არჩევნები და ამ არჩევნებში დამაჯერე-

ბელი გამარჯვება მოიპოვა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „მრგვალი მაგიდა – თავისუფალი საქართველო“²⁰.

არჩევნების შემდეგ განვლილი პერიოდი ურთულესი და უძნელესი აღმოჩნდა ახალი ხელისუფლებისათვის, მისი მოღვაწეობა როგორც წარმატებებით, ასევე თვალშისაცემი შეცდომებით ხასიათდება.

მმართველი ელიტა აცხადებდა და ზოგჯერ საქმიანაც უზრუნველყოფდა სურვილს დაემკვიდრებინა დემოკრატიული წეს-წყობილება. ძალზე მოკლე დროში უამრავი ცვლილება შევიდა 1978 წლის ჯერ კიდევ მოქმედ საბჭოურ კონსტიტუციაში და იგი გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციად გამოცხადდა. ქვეყნის ოფიციალური სახელწოდებიდან ამოღებულ იქნა სიტყვები „საბჭოთა სოციალისტური“ და სახელმწიფოს „საქართველოს რესპუბლიკა“ ეწოდა, შეიცვალა სახელმწიფო სიმბოლიკა – გერბი, დროშა, ჰიმნი და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია – გაუქმდა კომუნისტური პარტიის წამყვანი და ხელმძღვანელი როლი, დასაბამი მიეცა პოლიტიკურ პლურალიზმსა და საკუთრების ფორმათა მრავალსახეობას.

გარკვეულ მიზეზთა გამო, ამ და სხვა პროგრესულ ნაბიჯთა გვერდით არ შეიძლება არ დაინახო ისეთი კონსტიტუციური მნიშვნელობის ღონისძიებები, რომელთა შედეგად, მიუხედავად მოსახლეობის სტაბილური სასტარტო მხარდაჭერისა²¹, ახალი ხელისუფლება თანდათან კარგავდა დემოკრატიული ხელისუფლების იმიჯს. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება დავასახელოდ პრაქტიკულად შეუზღუდავი ძალაუფლების მქონე პრეზიდენტის ინსტიტუტის დაწესება და ამოქმედება, რომელიც წინააღმდეგობაში მოდიოდა ხალხისათვის მიცემული დანაპირებასთან – სახელმწიფოს ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება ხელისუფლების დანაწილების დემოკრატიული პრინციპის საფუძველზე განხორციელებულიყო. აგრეთვე მიუღწეველი აღმოჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ადამიანთა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და ადგილობრივ საქმეთა გადაწყვეტაში თვითრეალიზაციის საუკეთესო საშუალებების დამკვიდრება (ამის ნაცვლად ცენტრიდან პრეფექტები ინიშნებოდნენ), მოუგვარებელი დარჩა მოსამართლეთა გამწესების დემოკრატიული პრინციპები.

სწორედ რომ კონსტიტუციონალიზმის ნიმუშებიდან ზემოაღნიშნული და სხვა გადახვევები გახდა 1991 წლის სახელმწიფო გადატრიალების ერთ-ერთი ხმამაღლა დეკლარირებული საბაბი. არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით მოხდა კანონიერი გზით არჩეული საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს, რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა ვადამდე ადრე ფაქტობრივი შეწყვეტა, ქვეყნის ხელმძღვანელობა თავის თავზე აიღო სამხედრო საბჭომ (ტრიუმვირატმა)²².

²⁰ ვრცლად ამის შესახებ იხ. იგორ კვესელავა. საქართველოს უახლესი ისტორიის ქრონიკები. II. ზვიად გამსახურდია. დისიდენტი, პრეზიდენტი, მოწამე. თბ., 2007.

²¹ გარდა ხსენებული 1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებში გამოხატული ნებისა, სრულიად საქართველოს ამომრჩეველმა მხარი დაუჭირა ახალი ხელისუფლების ინიციატივას 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის თაობაზე. ნიშანდობლივია აგრეთვე 1991 წლის 26 მაისის საპრეზიდენტო არჩევნები და მასში ზვიად გამსახურდიას 87%-იანი გამარჯვება.

²² ამის შესახებ იხ. დემოკრატიული მშენებლობა საქართველოში, სადისკუსიო მასალა 2, „კონსტიტუციური სისტემა საქართველოში“, 2003, გვ.26.

სამხედრო საბჭო, ძალადაკარგულად გამოაცხადა გარდამავალი პერიოდის ზვიადისდრო-ინდელი კონსტიტუცია და კანონმდებლობა და **1992 წლის 21 თებერვალს მიიღო დეკლარაცია საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე**. დავესხსებით პროფესორ პაატა ცნობილაძეს, რომელიც ასე აფასებს სამხედრო საბჭოს ამ გადაწყვეტილებას: „მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია თავისი შინაარსის მიხედვით სერიოზულ იურიდიულ დოკუმენტს წარმოადგენდა, იგი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი განვითარების მოცემულ ეტაპზე არსებული სინამდვილისათვის უკვე შეუსაბამო ნორმატიული აქტი იყო“²³. თითქოსდა მიზანმიმართულ ამ ქმედებას არანაირი პოზიტიური შედეგი არ მოჰყოლია, ეს მხოლოდ პოლიტიკურად მოტივირებული, დეკლარაციული ხასიათის აქტი აღმოჩნდა. ისეთი შთაბეჭდილებაც რჩება, რომ დეკლარაციის ავტორებს დემოკრატიულ იდეაზე – 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა – თავისი ქმედების (სახელმწიფო გადატრიალება) გამართლება სურდათ.

სახელმწიფოებრივი ცხოვრება ფორმალურად აღდგენილი კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მიმდინარეობდა – ნაცვლად ხალხის მიერ ასარჩევი პარლამენტისა და პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი პარლამენტისა, იქმნება ძალზე დაბალი ლეგიტიმურობის მქონე სახელმწიფო საბჭო, რომელიც ერთდროულად საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ფუნქციას ასრულებდა. ლეგიტიმურობის დეფიციტის შესავსებათ ხელისუფლება **1992 წლის 11 ოქტომბერს ატარებს საპარლამენტო არჩევნებს**, ხოლო ახლადარჩეული პარლამენტი **1992 წლის 6 ნოემბერს იღებს კანონს „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“**, რომელიც მნიშვნელოვან ქრონიკას წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში. იმ დროისათვის ეს კანონი აღმოჩნდა ერთადერთი აქტი, რომელსაც თავისი შინაარსითა და ლეგიტიმურობის ხარისხით, ფაქტობრივად ძირითადი კანონის გარეშე დარჩენილ ქვეყანაში კონსტიტუციის მაგივრობა გაეწია, ამიტომ უწოდებენ მას ხატოვნად „მცირე კონსტიტუციას“.

1992 წლის 6 ნოემბრის „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მნიშვნელობა პირველ რიგში იქიდან გამომდინარეობს, რომ ზღვარი დაედო საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და საფუძველი ჩაეყარა სახელმწიფოს თანამედროვე, კონსტიტუციონალიზმის მოთხოვნათა შესაბამისად, ორგანიზაციას, გარკვეული სიცხადე და სტაბილურობა შეიტანა სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. იმავდროულად მას კონსტიტუციის როგორც სრულფასოვანი დამფუძნებელი აქტის ფუნქცია არ შეუსრულებია. მიუხედავად იმისა, რომ ძირითადი კანონი მთლიანად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციას უნდა ემსახურებოდეს, მხოლოდ მისი ორი ნაწილი – საკანონმდებლო და აღმასრულებელი – მეტ-ნაკლები სისრულით იყო წარმოჩენილი და არსებითად არაფერი იყო ნათქვამი მესამე – სასამართლო ხელისუფლების – შესახებ. გარდა ამისა, გამოტოვებული იყო თანამედროვე კონსტიტუციის ისეთი ორგანული ნაწილი, როგორცაა ძირითადი უფლებები. და კიდევ, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნიმუშად, რომლის ანალოგი ძნელად თუ მოიძებნება მსოფლიოში, უნდა მივიჩნიოთ კანონით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა. ამ სისტემაში საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი და ფარული წესით არჩეული პარლა-

²³ იხ. პაატა ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2004, გვ.128.

მენტის თავმჯდომარე იმავდროულად (იმ პარლამენტის მიერ არჩეული, რომლის თავმჯდომარედ ხალხმა აირჩია) სახელმწიფოს მეთაურიცაა.

ასეთი იყო გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციური ქრონიკები. 1993 წლისათვის სახელმწიფო-სამართლებრივ სფეროში საკმაოდ თავისებური სიტუაცია შეიქმნა. 1921 წლის აღდგენილი კონსტიტუცია, მისი არალეგიტიმური გზით აღდგენის და რეალობასთან შესაბამისობის გამო, არ ამუშავდა, კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კონსტიტუციურ ურთიერთობათა მხოლოდ ნაწილს არეგულირებდა, ხოლო 1978 წლის გაუქმებული კონსტიტუცია ზოგიერთი თავისი დებულებით კვლავ სიცოცხლისუნარიანი იყო. ცივილიზებულ სამყაროსთან ინტეგრირების ერთადერთი ღირსეული და შედეგიანი გზა ახალი კონსტიტუციის მიღება იყო.

5. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია

საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში თვალსაჩინო ქრონიკად დარჩება 1995 წლის 24 აგვისტო, დღე, როდესაც საქართველოს რესპუბლიკის მრავალპარტიულმა პარლამენტმა მიიღო დამოუკიდებელი საქართველოს მეორე „საკუთარი“ კონსტიტუცია.

პროექტის შემუშავება და მიღება²⁴.

კონსტიტუციის შემუშავება-მიღებაში მონაწილეთა და ექსპერტთა აზრით, კონსტიტუციის შემუშავებისა და მისი მიღების პროცესი, მიუხედავად იმისა, რომ მასში ფართო საზოგადოება აქტიურად არ მონაწილეობდა²⁵, მეტ-ნაკლებად ლეგიტიმური, სამართლებრივი საფუძვლის დაცვით განხორციელდა. ეს ეხება როგორც საკონსტიტუციო კომისიის შექმნასა და ფუნქციონირებას პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციების ფარგლებში, აგრეთვე პარლამენტის მიერ მიღებას და სახელმწიფოს მეთაურის-პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ ხელმოწერასა და გამოქვეყნებას.²⁶ რაც შეეხება 118 წევრის შემადგენლობის საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულ და საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ მიღებულ დოკუმენტთა შინაარსს, იგი ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავებულია.

²⁴ ვრცლად ამის შესახებ იხ. ვოლფგანგ გაული. კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი), თბ., 2002.

²⁵ ნაცვლად რეფერენდუმზე გატანისა და იქ მიღებისა, რაც პარლამენტის თავდაპირველი დადგენილება იყო, კონსტიტუცია საბოლოოდ პარლამენტმა მიიღო.

²⁶ ამ პროცესში ერთობ ორიგინალურად მივიჩნევთ პარლამენტის მიერ მიღებული ტექსტის ხელმოწერას როგორც პარლამენტის, აგრეთვე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრების მიერ.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული ტექსტის ძირითადი მახასიათებლები

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებულ პროექტში თვალში საცემია მისი სტრუქტურის პრაქტიკული იდენტურობა საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ მიღებულ ტექსტთან (საბოლოო ტექსტში ამოვარდა თავი მთავრობის შესახებ) და 1921 წლის კონსტიტუციის კომპოზიციასთან მსგავსება. პროექტის თავდაპირველი ტექსტის 9 თავიდან 6 თითქმის სიტყვასიტყვით იმეორებს 1921 წლის კონსტიტუციის თავების სათაურებს: თავი პირველი – ზოგადი დებულებები (1921 წლის კონსტიტუციაში – ზოგადი დებულებანი), თავი მეორე – საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი (21 წლის კონსტიტუციაში – მოქალაქეობა), თავი მესამე – საქართველოს პარლამენტი (21 წლის კონსტიტუციაში – პარლამენტი), თავი მეექვსე – სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი (21 წლის კონსტიტუციაში – სახელმწიფო ფინანსები (თავი7) და სახელმწიფო კონტროლი (თავი 8), თავი მეშვიდე – სახელმწიფო თავდაცვა (21 წლის კონსტიტუციაში – სახელმწიფო თავდაცვა), თავი მერვე – კონსტიტუციის გადასინჯვა (21 წლის კონსტიტუციაში – კონსტიტუციის გადასინჯვა).

ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, კომისიაში მეტ-ნაკლები თანმიმდევრობით გაატარეს კონსტიტუციაში ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის იდეა. პროექტის საბოლოო ვარიანტში სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაცია ფედერალიზმის საწყისებიდან გამომდინარეობდა, ხოლო სახელმწიფო ცენტრალურ ორგანოთა სისტემა აგებული იყო ე.წ. ფრანგული მოდელის საფუძველზე.

საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული ტექსტი იმ ნაწილში, რომელიც სახელმწიფო ორგანიზაციას ეხება, არსებითად განსხვავდებოდა საკონსტიტუციო კომისიაში მიღებული ტექსტისაგან.

„ფედერალური საწყისები“ მიუღებელი აღმოჩნდა პარლამენტის უმრავლესობისათვის, რომლებმაც, თავის მხრივ, ვერ შესთავაზეს დანარჩენებს ალტერნატიული წინადადება. შედეგად, ქვეყნის სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი (პროექტიდან შემორჩენილი რამოდენიმე მუხლის გარდა) ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე.

მწვავედ მიმდინარეობდა დებატები მმართველობის ფორმის გარშემო – პარლამენტმა ვერ შეძლო კომისიის მიერ წარმოდგენილი შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო ვარიანტის მიღება და კომპრომისის სახით მიიღო საქართველოს რეფორმატორთა კავშირის მიერ წარმოდგენილი კლასიკური (ამერიკული) საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მიმსგავსებული ვარიანტი²⁷.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტის შეფასებისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ ვენეციის კომისიის, საერთაშორისო,²⁸ და ქართველ²⁹ ექსპერტთა და

²⁷ ამის შესახებ იხ. ბაკურ გულუა-ფიქრები საქართველოს კონსტიტუციაზე (ესეისტური ჩანაწერები), თბ., 2003.

²⁸ იხ. მაგალითად, ცნობილი ამერიკელი იურისტის ლარი ლესიგის შეფასება – ვოლფგანგ გაული ციტ. ნაშრომი, გვ.407-415.

²⁹ იხ. ვია ნოღია, ვია გეწაძე. კონსტიტუციური სისტემა საქართველოში, „დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში, თბ., 2003, გვ.25-33.

სწავლულთა მოსაზრებები, რომელთაც კონსტიტუცია კარგად შეკრულ იურიდიულ დოკუმენტად მიაჩნიათ. ამასთან ერთად, აღნიშნავენ კლასიკური ამერიკული საპრეზიდენტო სისტემის ქართულ გადახვევებს. კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია (როგორც კლასიკურ მოდელშია), არამედ სახელმწიფოს მეთაურაცაა, აღმასრულებელი ხელისუფლების სრულტურაში იყი საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის უცნობი სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტი, პირი, რომელიც არ ფლობდა სამთავრობო კოლეგიის ხელმძღვანელის კომპეტენციას (მთავრობა პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო იყო), მაგრამ პასუხისმგებელი იყო მის საქმიანობაზე; პრეზიდენტი იუსტიციის საბჭოს მეშვეობით, რომელიც მისი სათათბირო ორგანო იყო, რეალურად წყვეტდა მოსამართლეთა (გარდა უზენაესი სასამართლოს წევრების) დანიშვნის, დისციპლინური დევნის, თანამდებობიდან გადაყენების საკითხებს. კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებიდან გადახვევად უნდა ჩაითვალოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ტერიტორიული მოწყობის საკითხთა კონსტიტუციურ დონეზე მოუგვარებლობა, პროკურატურის, როგორც სასამართლო ხელისუფლების ერთობ ბუნდოვანი განმარტება.

და რაც უფრო ყველაზე მნიშვნელოვანია – პრეზიდენტის (აღმასრულებელი ხელისუფლების) სასარგებლოდ არსებული დისბალანსი სახელმწიფო განშტოებათა შორის და იმგვარი პროცედურის არარსებობა, რომლის საფუძველზე შეიძლება კონსტიტუციურ ფორმატში მოგვარდეს შესაძლო კონფლიქტი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის.

1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციის უმთავრესი ღირსება მის დამფუძნებელ ხასიათშია, მის საფუძველზე შეიქმნა თავისი ბუნებით დემოკრატიული ინსტიტუტები, რომელთა გამართული ფუნქციონირება არა მხოლოდ სამართლებრივ რეგულაციებზე, არამედ სხვა ფაქტორებზეც არის დამოკიდებული. სამწუხაროდ, დროთა განმავლობაში ხელისუფლებისა და საზოგადოების მხრიდან ნაკლებად მოთხოვნილი და გამოყენებული იქნა კონსტიტუციის დემოკრატიული პოტენციალი და ხშირ შემთხვევაში მისი მოთხოვნების საპირისპირო ქმედებების გამო, კნინდებოდა მისი ქმედითობის ხარისხი და ძლიერდებოდა მისი უარყოფითი თვისებები. ყოველივე ამას გარდუვალად უნდა მოჰყოლოდა და მოჰყვა კიდევ, პოლიტიკური ელიტის ერთი, საკმაოდ მნიშვნელოვანი ნაწილის პროტესტი, რაც ვარდების რევოლუციით დასრულდა. არაკონსტიტუციური, ამ შემთხვევაში არაძალადობრივი გზით მოხდა პრეზიდენტის (შესაბამისად მისი სათათბირო ორგანოს – მთავრობის), პარლამენტის ერთი ნაწილის უფლებამოსილებათა ვადაზე ადრე შეწყვეტა. ხელისუფლების სათავეში მოსულმა ახალმა ხელისუფლებამ 2004 წლის 6 თებერვლის და შემდგომი კონსტიტუციური კანონების საფუძველზე, განახორციელა 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მასშტაბური გადასინჯვა. ცვლილებები და დამატებები შეეხო კონსტიტუციის თითქმის ყველა ნაწილს³⁰, მაგრამ ძირითადი რევიზია განიცადა კონსტიტუციის იმ ნაწილმა, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სისტემას, მათ შორის ურთიერთობას, ანუ სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმას, შეეხო. შედეგად კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტით დადგენილი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ნაცვლად, შემოღებულ იქნა მმართვე-

³⁰ კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტის 109 მუხლიდან ახლებურად არის ჩამოყალიბებული ნახევარზე მეტი.

ელობის ფორმა, რომლის კონცეპტუალური საფუძველი, ცვლილებათა ავტორთა მტკიცებით, არის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი.

მიუხედავად თვალში საცემი მნიშვნელოვანი წარმატებებისა³¹, ვარდების რევოლუციის შემდგომი ხელისუფლება ხშირად ხდებოდა კრიტიკის თუ აქტიური პროტესტის ობიექტი. უკმაყოფილებას იწვევდა დაუბალანსებული, სხვა განშტოებათა დასუსტების ხარჯზე კვლავ ერთ პოლიტიკურ ფიგურაზე – პრეზიდენტზე მორგებული კონსტიტუციური სისტემა³², მმართველობის მეთოდები და საზოგადოებასთან ხელისუფლების კომუნიკაციის სტილი.

6. დაკვირვების შედეგები

1. იმ მოვლენათა თუნდაც ზედაპირული დაკვირვება, რომლებიც განაპირობებენ კონსტიტუციური დოკუმენტების გაჩენას, გვაძლევს საშუალებას დავასკვნათ, რომ მათი გაჩენა ქვეყნის ისტორიის გადამწყვეტ პერიოდებს უკავშირდებიან.

1921 წლის კონსტიტუცია გაჩნდა როგორც საქართველოს პირველი რესპუბლიკის დამფუძნებელი აქტი, რომელსაც უნდა განემტკიცებინა მოპოვებული დამოუკიდებლობა და შეექმნა ქმედუნარიანი სახელმწიფო მექანიზმი; 1990-1995 წლის კონსტიტუციური და კვაზიკონსტიტუციური კანონმდებლობა გაჩნდა როგორც დამოუკიდებლობის აღდგენისა და შემდგომი განმტკიცების უზრუნველყოფი სამართლებრივი მექანიზმი; 1995 წლის კონსტიტუციის შექმნა ნაკარნახევი იყო არეულ-დარეული საზოგადოებრივი ცხოვრების სტაბილიზაციისა და მსოფლიო თანამეგობრობაში დემოკრატიული იმიჯის მოპოვების სურვილით; 2004 და მომდევნო რამდენიმე წლის კონსტიტუციური რეფორმა იყო „ვარდების რევოლუციის“ შედეგი და დეტერმინირებული, ძირეული რეფორმების ჩასატარებლად, ძლიერი, ერთიანი, თუნდაც დაუბალანსებული სახელმწიფო მექანიზმის შექმნის სურვილით.

2. საქართველოს ყველა კონსტიტუცია და კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი, ლაპარაკობს რა

დემოკრატიის სახელით, დიდ ყურადღებას უთმობს ადამიანის უფლებების თემატიკას.

³¹ შედეგიანი ბრძოლა კორუფციულ სისტემასთან, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, განათლების სისტემის ევროპულზე გადაყვანა, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის, მოსახლეობის ელექტროენერჯით მომარაგების პრობლემათა მოკლე დროში გადაწყვეტა, სახელმწიფო მომსახურების თანამედროვე დონის დამყარება, ქვეყნის საგარეო პოლიტიკური იმიჯის გაუმჯობესება და სხვა.

³² მიესალმებოდა რა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიზანს – საქართველოს დაახლოებას ევროპულ კონსტიტუციურ კანონმდებლობასა და პრაქტიკასთან – ვენეციის კომისიას არსებითი შენიშვნები გააჩნდა წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონპროექტის 10 მუხლზე (სულ 24 მუხლია) და მიზანშეწონილად მიიჩნევა „საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებამდე (ვენეციის კომისიის დასკვნა საქართველოს ხელისუფლებას გადაეგზავნა 2004 წლის 6 თებერვალს – ა.დ.) მათ სრულყოფასა და ცვლილება-დამატებების ირგვლივ შემდგომი არსებითი დისკუსიის გამართვას“ – ვენეციის კომისიის დასკვნა N 281/2004-ის არაოფიციალური ქართული თარგმანი.

უფლებათა ნუსხის, მათი კლასიფიცირებისა და შესაძლო შეზღუდვების სამართლებრივი მექანიზმების კომპონენტებში არის როგორც აშკარა ერთგვაროვანი კონცეფტუალური მიდგომები, აგრეთვე პრინციპული განსხვავებანი.

უფლებათა დიდი ნუსხით გამოირჩევა 1921 და 1978 წლის კონსტიტუციები, ნაკლები ჩამონათვალა 1995 წლის კონსტიტუციაში, უფრო ნაკლები, 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტში და 1991 წლის დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში, საერთოდ არ არის უფლებების რეგულაციები „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონში.

კონსტიტუციური სამართლის აქ დასახელებულ არც ერთ წყაროში არ არის კლასიკური ძირითადი უფლებების (როგორც ხელისუფლების შემზღუდავი უფლებების) ცალკე არსებული სტრუქტურული ნაწილი.

უნდა ვივარაუდოთ, რომ 1921 წლის კონსტიტუციაში ადამიანის უფლებების ექვს ცალკე არსებულ თავებში გაფანტვა³³ მხოლოდ კონსტიტუციის არსებითად ომიანობის პირობებში მიღებით არის განპირობებული, ვინაიდან ამგვარ განლაგებაში ვერანაირი კონცეფტუალური ლოგიკა ჩვენ ვერ დავინახეთ.

მიუხედავად იმისა, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის მეორე თავის სათაურში გამოყენებულია სიტყვათა წყობა „ძირითადი უფლებანი“, არც ამ ნაწარმოებში ვხვდებით კლასიკური ძირითადი უფლებების განცალკევებულ ნაწილს. აქ, ისევე როგორც 1978 წლის (1991 წლის რედაქციით) კონსტიტუციაში უფლება-თავისუფლებების კლასიფიცირება და ტექსტში დალაგება განხორციელებულია სქემით „პირადი უფლებები და თავისუფლებები, პოლიტიკური უფლებები და თავისუფლებები, სოციალ-ეკონომიური უფლებები და თავისუფლებები, მოვალეობები“.

რაც შეეხება უფლებათა შეზღუდვას, აქ გამორჩეულია 1995 წლის კონსტიტუცია, რომლის ეტალონად შეიძლება ჩაითვალოს ევროპის 1950 წლის კონვენცია ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, რომელიც სხვადასხვა საფუძვლით დაშვებულად მიიჩნევა თითქმის ყველა უფლების შეზღუდვას. დღეს მოქმედი კონსტიტუციის მეორე თავის 35 მუხლიდან ათში დაშვებული ან გარანტირებულია უფლება-თავისუფლებათა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ შესაძლო შეზღუდვა შემდეგი საფუძვლით:

- გადაუდებელი აუცილებლობა,
- აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება,
- დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა,
- ჯანმრთელობის დაცვა,
- დანაშაულის თავიდან აცილება,
- მართლმსაჯულების განხორციელება,
- ტერიტორიული მთლიანობისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა,

³³ თავი მეორე. მოქალაქეობა, თავი მესამე. მოქალაქის უფლებანი, თავი მეორემეტე. სწავლა-განათლება და სკოლა, თავი მეცამეტე. სოციალ-ეკონომიკური უფლებანი, თავი მეთოთხმეტე. ეროვნულ უმცირესობათა უფლებანი, თავი მეთხუთმეტე. სახელმწიფო მოხელენი.

- სხვათა უფლებებისა და ღირსების დაცვა,
- კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან აცილება,
- სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მართლმსაჯულების უზრუნველყოფა.

3. შესაბამისად იმ მოსაზრებისა, რომ კონსტიტუცია სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის მარეგულირებელი ნორმების ერთობლიობა უნდა იყოს, ამ სტატიის შესავალ ნაწილში დასახულ მიზანთან (საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში კანონზომიერების, ტენდენციების ძიება) დაახლოებისათვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყაროებში ამ საკითხისადმი მიდგომებისა და გადაწყვეტის გარკვევა.

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია. ერთმნიშვნელოვნად შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ არც 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტში, არც 1991 წლის დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში, არც „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონში სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხი საერთოდ არ არის რეგულირების საგანი. დაკვირვებისათვის გვრჩება 1921 წლის, 1978 წლისა და 1995 წლის კონსტიტუციები.

ვინაიდან 1921 წლის კონსტიტუციაში არ არის ცალკე თავი სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ, დაკვირვების საგანი უნდა იყოს პირველი მუხლის ის ჩანაწერი, რომლის მიხედვით, „საქართველო არის . . . განუყოფელი სახელმწიფო“ და ორი მუხლისაგან შედგენილი მეთერთმეტე თავი „ავტონომიური მმართველობა“³⁴. ამ რეგულაციების მიხედვით, მიუხედავად სახელმწიფო სტრუქტურაში რამოდენიმე ავტონომიის არსებობისა, საქართველო უნდა დახასიათდეს როგორც ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო.

სახელმწიფოს სტრუქტურის დათვალიერებისას 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტში შეიძლება დავინახოთ მხოლოდ „ცენტრალ“ ორგანოები და საქართველოს განუყოფელი ნაწილები – აფხაზეთი (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველო (ბათომის მხარე) და ზაქათალა (ზაქათალის ოლქი). დანარჩენი, ანუ ქვედა, პირველი დონის ტერიტორიული ერთეულები კონსტიტუციაში მოხსენიებული არ არის, და როგორც ამ კონსტიტუციის დამფუძნებლებისათვის არის ჩვეული (ძირითადი რეგულირება არა კონსტიტუციის, არამედ კანონის დონეზე უნდა გადაწყდეს)³⁵ მიმდინარე კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს. არანაკლებ ყურადსაღებია ის, რომ თითქმის არაფერი არ არის ნათქვამი სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრიდან ქვემოთ უფლებამოსილებათა გადანაწილების შესახებ.

თუ საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში აშკარაა ტერიტორიული მოწყობის ერთგვაროვნება, შეუძლებელია იგივე ითქვას სახელმწიფო ორგანიზაციის მეორე კომპონენტის **მმართველობის (მართვა – გამგეობის) ფორმის** შესახებ.

³⁴ ალბათ 1921 წლის კონსტიტუციის იმ ჩანაწერზე დაყრდნობით რომლის მიხედვით „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ამავე დროს ორგანო ადგილობრივი მმართველობისა“ (მუხლი 98) და „ადგილობრივი თვითმმართველობა მართველ-გამგეობის საქმეში ემორჩილება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს“ (მუხლი 104) გიორგი პაპუაშვილი ადგილობრივ თვითმმართველობას თავის სტატიაში ტერიტორიული მოწყობის ნაწილში განიხილავს – იხ. გიორგი პაპუაშვილი. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან - წიგნი „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია“, ბათუმი, 2009, გვ. 17-19.

³⁵ 1921 წლის კონსტიტუციაში თითქმის ყოველი მეოთხე მუხლი და მასში დადგენილი ნორმა ბლანკეტურია, მოითხოვს კანონმდებლობის წესით დაკონკრეტებას.

საქართველოს პირველი რესპუბლიკა იწყებდა ცხოვრებას ორიგინალური საპარლამენტო რესპუბლიკის ფორმით, რომელიც არ იზიარებდა ხელისუფლების დანაწილების ტრადიციულ დანაწილებას და ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის კონსტრუქციაში ეყრდნობოდა პარლამენტის პირველადობის პრინციპს.

სოციალისტურ ხანაში საქართველოს სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმას განსაზღვრავენ როგორც რესპუბლიკურ მმართველობას, რომლის საფუძველს შეადგენდა საბჭოების, როგორც პოლიტიკური სისტემის საფუძვლის სრულძალაუფლებიანობა. ამ სისტემაში კატეგორიულად მიუღებელია ხელისუფლების დანაწილება მისი განცალკევება-გაწონასწორება-თანამშრომლობის კომპონენტები.

1991-1995 წლების მართვა – გამგეობა შეიძლება დახასიათდეს როგორც არადემოკრატიული (სამხედრო საბჭო, სახელმწიფო საბჭო) და როგორც კვაზიდემოკრატიული („სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული).

მმართველობის სტაბილური დემოკრატიული ფორმები მოჰყვა 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებას. 2004 წლამდე სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების სისტემა ორგანიზებული იყო აშშ-ის საპრეზიდენტო რესპუბლიკას მიმსგავსებული ფორმით. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის ამოქმედების შემდეგ დღემდე (2010 წლის 1 ივნისი) საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმას ნახევრად საპრეზიდენტოს, ფრანგულს უწოდებენ.

ასეთი იყო საქართველოს ახალი და უახლესი ისტორიის ის კონსტიტუციური მნიშვნელობის ქრონიკები, რომელთა ერთობლიობა ქმნიდა და ამჟამად ქმნის ქვეყნის კონსტიტუციურ სახეს. ბოლოდროინდელი კონსტიტუციური მოვლენების კვალობაზე საზოგადოებაში გაჩნდა კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელების საჭიროების, ზოგიერთთა მოსაზრებით კი გარდუვალობის მოთხოვნა. ხელისუფლების მხრიდან ამ სიტუაციაში სწორ, ადეკვატურ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს რეფორმის მომზადებისათვის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა, რომელიც ამ სტატიის მომზადების დროსაც მუშაობს.

7. მოსაზრებანი კონსტიტუციური რეფორმის პრინციპების, ზარბლების, შინაარსისა და განხორციელების მექანიზმის შესახებ³⁶

პრინციპები. კონსტიტუციური რეფორმის წარმატება უწინარესად ორი ძირითადი ფაქტორით იქნება განპირობებული. ესენია ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური კონიუნქტურა (მისი ანალიზი სცილდება ამ სტატიის ფარგლებს) და კონსტიტუციური რეფორმის სწორად

³⁶ წინამდებარე ნაშრომში დაფიქსირებული მოსაზრებანი არის ამ სტატიის ავტორის პირადი ხედვა, რომელიც შეიძლება არც ემთხვეოდეს საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პოზიციას და არ უკავშირდებოდეს ჩემი, როგორც ამ კომისიის თავმჯდომარის მოღვაწეობას – ა.დ.

განსაზღვრული ამოსავალი პრინციპები, ანუ ის ღირებულებები, რომლის გარშემო და რომლებზე დაყრდნობით უნდა განხორციელდეს კონსტიტუციური რეფორმა. ასეთ პრინციპებად მიგვაჩნია:

- ადამიანის ძირითად სოციალურ ფასეულობად აღიარება, რისთვისაც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით;
- სახალხო სუვერენიტეტი, რაც უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კონსტიტუციურ ინსტიტუტებში, განვითარებულ, ეკონომიკურად ძლიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაში უნდა გამოიხატოს;
- საქართველოს ისტორიული განვითარების, საქართველოს ხალხთა ეთნოფსიქოლოგიისა და თანამედროვე სინამდვილის გათვალისწინება;
- სახელმწიფო ხელისუფლების გონივრული ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება. ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების ჩემეული გაგება გულისხმობს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებათა ერთმანეთისაგან ორგანიზაციულად განცალკევებას და პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობას, ამ ელემენტთა შორის ურთიერთშეკავებისა და ურთიერთგაწონასწორების შესაძლებლობებისა და პროცედურების არსებობას, აგრეთვე განშტოებათა თანამშრომლობასა და სუბსიდიარობას.

კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლები. კონსტიტუციური რეფორმა ალბათ საქართველოს კონსტიტუციისა და საკანონმდებლო მასივის მნიშვნელოვან ნაწილს უნდა შეეხოს. რაც შეეხება ძირითადი კანონის გადასინჯვას, ამ ეტაპზე გამართლებულია მისი მასშტაბური ნაწილობრივი გადასინჯვა, რაც, საბოლოო ჯამში, მოგვცემს საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ახალ რედაქციას. კონსტიტუციური რეფორმის ამ ფარგლების გათვალისწინებით, არსებით გადახედვას მოითხოვს კონსტიტუციის ნორმათა ის ნაწილი, რომელიც საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობასა და კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს ეხება, თუმცა არ არის გამორიცხული გარკვეული ცვლილებადამატებების განხორციელებაც სხვა ნორმებში.

რეფორმის ძირითადი შინაარსობრივი მიმართულება

საქართველოს პარლამენტი. კონსტიტუციური სტატუსის (უმაღლესი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანო), ფუნქციების (საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე), ორგანოთა ფორმირებაში და თანამდებობის პირთა გამწესებაში მონაწილეობის ხარისხის მიხედვით, განუსაზღვრელი საკანონმდებლო კომპეტენციის, ეფექტური საკონტროლო უფლებამოსილებების, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირების უფლებამოსილებით, საქართველოს პარლამენტი ურიგოდ არ გამოიყურება. ამერიკელი პოლიტოლოგის სტივენ ფიშის მიერ შემუშავებული მეთოდის (იხილეთ დანართი 1) საფუძველზე, მან და მათეუს კროენიგმა საქართველოს პარლამენტს მიანიჭეს 0,59 ქულიანი ინდექსი³⁷, რაც პოსტსაბ-

³⁷ იხ. M. Steven Fish and Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (New York: Cambridge University Press, 2009).

ჭოურ სივრცეში არც თუ ცუდი შედეგია³⁸. მიუხედავად ამისა საზოგადოებაში არსებობს სახელმწიფოებრივ საქმიანობაში მისი უფრო მაღალი როლის მოლოდინი.

ამ ამოცანის რეალიზების ერთ-ერთი აქტუალური და მიზანმიმართული საშუალება იქნებოდა პარლამენტის არსებული სტრუქტურის გადახედვა და ორპალატიანი პარლამენტის დამკვიდრება. გარდა იმისა, რომ მთელ რიგ დემოკრატიულად ორგანიზებულ სახელმწიფოებში მიუხედავად ამ სახელმწიფოთა მმართველობისა და ტერიტორიული მოწყობის ფორმისა (აშშ, იტალია, შვეიცარია, საფრანგეთი, იაპონია, გერ) წარმატებულად ფუნქციონირებს ორპალატიანი პარლამენტები, ამ იდეის სასარგებლოდ ბევრი სხვა არგუმენტიც მოქმედებს. მოვიშველიებთ რამოდენიმე მათგანს. პარლამენტის ბიკამერალური სისტემის შემოღება საქართველოში:

- ხელს შეუწყობს პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხარისხის ზრდას, მასში უზრუნველყოფილი იქნება საზოგადოებრივ ინტერტესთა უფრო რთული, მრავალფეროვანი და დაბალანსებული წარმომადგენლობა;
- ხელს შეუწყობს კანონმდებლობის შემუშავებისა და მიღების უფრო დახვეწილი პროცესის დამკვიდრებას, შემცირდება ნაჩქარევად კანონის მიღების ალბათობა, პალატებს ექნებათ შესაძლებლობა, გამოასწორონ ერთმანეთის შესაძლო შეცდომები;
- საპარლამენტო კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე პერმანენტული იქნება, ვინაიდან პრეზიდენტს მხოლოდ ერთი (ქვედა, სავარაუდოდ რესპუბლიკის საბჭოს) პალატის დათხოვნის უფლება ექნება;
- პარლამენტის ორპალატიანობა გარკვეულწილად შეამცირებს პარტიების ზედმეტ, კონიუნქტურულ გავლენას პარლამენტის საქმიანობაზე, რაც, თუნდაც იმაში შეიძლება გამოვლინდეს, რომ მთავრობის ფორმირება ან თანამდებობის პირთა გამწესება არ განხორციელდეს მხოლოდ პარტიულ საფუძველზე;
- მომდევნო მოწვევის პარლამენტში დეპუტატთა (რესპუბლიკის საბჭოს წევრები) და სენატორთა (ზედა პალატის წევრები) რაოდენობა (სასურველია ისევ 150-ის ოდენობით) განისაზღვრება არსებული ტერიტორიული ერთეულების სტატუსისა (აფხაზეთის, აჭარისა და სამხრეთ ოსეთის ყოფილი ავტონომიური ოლქის განსაკუთრებული სტატუსის გათვალისწინებით) ან/და მოსახლეობის (ამომრჩეველთა) რიცხოვნობის მიხედვით;
- და კიდევ ერთი, სენატორთა როტაციის პრინციპით ჩანაცვლების გათვალისწინებით, ორპალატიან პარლამენტს ზოგჯერ სოციალური დაძაბულობის მოხსნის „ორთქლის გამომშვების“ საშუალებადაც მიიჩნევენ.

ჩვენი აზრით, პალატები ერთმანეთისაგან განსხვავებული უნდა იყვნენ წევრთა რაოდენობით (100 რესპუბლიკის საბჭო და 50 სენატი), ფორმირების წესით (დეპუტატები აირჩევიან პარტიული სიების მიხედვით პროპორციული სისტემის საფუძველზე, სენატორები – ერთი ნაწილი საყოველთაო, პირდაპირი მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე, ადგილობრივი

³⁸ შედარებისათვის – ლიტვისა და ლატვიის პარლამენტთა ფორმალურ-იურიდიული უფლებამოსილების ინდექსი იყო 0,78, ესტონეთისა და მოლდოვას 0,75, უკრაინის 0,59, სომხეთის 0,56, რუსეთის ფედერაციისა და აზერბაიჯანის 0,44, ტაჯიკეთის 0,31, უზბეკეთის 0,28, ბელორუსის 0,25, ხოლო თურქმენეთის სახალხო საბჭოს ძალაუფლების ინდექსი იყო 0,06. მონაცემები აღებულია ზემოთ მითითებული ამერიკელი ავტორების ნაშრომის მიხედვით, რომელიც ქართულ სა-მეცნიერო სივრცეში სადისერტაციო ნაშრომით შემოიტანა მალხაზ ნაკაშიძემ

ბინადრობის ცენზის მოქმედების პირობებში, მეორე ნაწილი განსაკუთრებული სტატუსის მქონე სუბიექტების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ. 3 სენატორს დანიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი მათი განსაკუთრებული დამსახურების გათვალისწინებით საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროებში, საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტები, რომლებმაც დაასრულეს თავისი კონსტიტუციური ვადა ავტომატურად გახდებიან სენატორები, უფლებამოსილებათა ვადით (დეპუტატები აირჩევიან ოთხი წლის ვადით, სენატორები 6 წლის ვადით, ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ გადაირჩევა სენატორთა ნახევარი), კომპეტენციით (პალატები პრინციპულ საკითხებში თანასწორუფლებიანი უნდა იყვნენ, ამასთან, ყოველ მათგანს სპეციალური უფლებამოსილებებიც უნდა გააჩნდეს).

პარლამენტის როლის ზრდას ხელს შეუწყობდა აგრეთვე მუდმივმოქმედი კომიტეტებისათვის საგამოძიებო ფუნქციის ელემენტების მიკუთვნება, მოსამართლეთა გამწესებაში და თანამდებობიდან გადაყენებაში მონაწილეობა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია – არსებითად უნდა შეიცვალოს ურთიერთობა მთავრობასთან, მთავრობა ანგარიშვალდებული უნდა იყოს პარლამენტის წინაშე, იქმნებოდეს პარლამენტის მიერ, პარლამენტის უმრავლესობის საფუძველზე.

საქართველოს პრეზიდენტი. ისევე როგორც იყო საქართველოს 1921 წლის, საქართველოს რესპუბლიკის 1978 წლის (1991 წლის რედაქციით), საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციების შემუშავებისას და მიღებისას, მიმდინარე კონსტიტუციურ რეფორმაში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და რთული იქნება სახელმწიფოს პირველი პირის, სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირის საკითხი. უნდა იყოს თუ არა საერთოდ პრეზიდენტის ან მონარქის ინსტიტუტი? როგორი უნდა იყოს მისი კონსტიტუციური სტატუსი და ფუნქციები? რა უფლებამოსილებებითა და პასუხისმგებლობით განისაზღვრება მისი ადგილი სახელისუფლებო სტრუქტურაში – აი ის ძირითადი საკითხები, რომელიც უთუოდ წამოიჭრება კონსტიტუციის ამ ნაწილის შესაძლო გადასინჯვის პროცესში. წარმოვაჩინ ამ საკითხთა ჩემი ულხედავას.

სკეპტიკურად ვაფასებ „უთავო“ სახელმწიფოს იდეის მოსაზრებას. ამ მოთხოვნას, ჩვეულებრივ, ორი არგუმენტი უდევს საფუძველად. პირველია იმის შიში (განსაკუთრებით პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებით), რომ, თავისთავად, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის არსებობასაც კი გარდუვალად მოჰყვება ავტორიტარული მმართველობა. მეორე მოსაზრება 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სახელისუფლებო სისტემას ეყრდნობა, რომელიც სანიმუშოდ მიაჩნიათ. ამ ბოლო მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, ვფიქრობ, იმის თქმაც იქნებოდა საკმარისი, რომ მსოფლიოში არ მოიძებნება მეტნაკლებად განვითარებული სახელმწიფო, სადაც უმაღლესი თანამდებობის პირის ინსტიტუტი რაიმე სახით არ არსებობდეს. თუ ჩვენ ვიქნებით პირველნი, ვინც ამ ექსპერიმენტს ჩაატარებს, შეიძლება დიდი ალბათობით ვივარაუდოთ მისი წარუმატებლობა. თანამედროვე სახელმწიფოს უამრავი ფუნქციის პირობებში პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით სახელმწიფოს მეთაურის მაგივრობა უნდა გაეწია, ერთდროულად წარმომადგენლობას, მმართველობას, მთავრობის ორგანიზაციულ ხელმძღვანელობას, შრომატევად საგარეო-პოლიტიკურ საქმიანობას წარმატებით ალბათ ვერ განახორციელებდა. 1921 წლის ერთგვარი რომანტიკული კონსტიტუციის ზოგადი და სახელდობრ მისი ცენ-

ტრალური ორგანოების სისტემის შეფასება მხოლოდ დოქტრინის დონეზე შესაძლებელი, ვინაიდან არ არსებობს მის საფუძველზე განხორციელებული სახელმწიფოებრივი პრაქტიკა. მეტად საყურადღებო, მაგრამ არცთუ დამაჯერებელია, თავისთავად, სახელმწიფოში პირველი პირის ავტორიტარიზმისაკენ სწრაფვის შესაძლებლობა. ეს შიში გაქარწყლებული უნდა იყოს სახელმწიფო ორგანოთა დაბალანსებული სისტემის შექმნით, სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობით, მოსახლეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური კულტურის დონის ზრდით.

ცალკე საინტერესო მსჯელობის საგანია მონარქიის აღდგენის საკითხი. საყურნალო სტატის ფარგლებში შეგვიძლია მხოლოდ იმის თქმა, რომ მმართველობის ამ ფორმის არსებობა წარმატებული მხოლოდ გარკვეული პირობების არსებობისას არის მოსალოდნელი. ბოლო რამოდენიმე საუკუნის განმავლობაში ქართველ ხალხს საკუთარი მონარქიის პირობებში არ უცხოვრია, შეიცვალა საზოგადოების სოციალური და პოლიტიკური სტრუქტურა, თავისი კვალი დატოვა სოციალისტურმა იდეოლოგიამ. ყოველივე ამის და ზოგიერთი სხვა მოსაზრების გათვალისწინებით³⁹ მიუხედავად ამ იდეის დიდი მიმზიდველობისა მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში და საზოგადოებაში მონარქიის აღდგენის საკითხს წარმატების პერსპექტივა არ ექნება.

პირველი პირის პრობლემა უნდა გადაწყდეს მისი არსებობის სასარგებლოდ, მაგრამ როგორი უნდა იყოს მისი **კონსტიტუციური სტატუსი**, ანუ მისი კონსტიტუციური როლისა და ადგილის განმსაზღვრელი ძირითადი ფაქტორი?

საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის, ქვეყნის დღევანდელი და ახლო მომავლის შიდაპოლიტიკური და გეოპოლიტიკური მდგომარეობა მოითხოვენ მაღალი ლეგიტიმაციის პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობას. შესაბამისად, მისი კონსტიტუციური სტატუსი უნდა შემდეგი ფორმულით განისაზღვროს: საქართველოს პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური და ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. მმართველობის თითქმის ყველა ფორმისათვის დამახასიათებელი ეს სტატუსი, თავისთავად, სხვა კონსტიტუციური რეგულაციების მიღმა, პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა კონფიგურაციისაგან მოწყვეტით, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების დონის გაუთვალისწინებლად, არანაირად არ წარმოადგენს რეალურ საფუძველს არადემოკრატიული რეჟიმის გარდუვალობისათვის, ხოლო მისი საჭიროება, განსაკუთრებით საგარეო ურთიერთობებში, მაღალი ლეგიტიმაციის ერთპიროვნული წარმომადგენლობის უპირატესობით განისაზღვრება.

პრეზიდენტის მაღალი სტატუსი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ ინსტიტუტის მაღალი ხარისხის ლეგიტიმაციის პროცესით, ანუ პრეზიდენტი უნდა აირჩეს საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით.

პრეზიდენტის ფუნქციები და უფლებამოსილებები მისი სტატუსიდან და ხალხის მიერ არჩევის წესიდან გამომდინარეობენ. დაბეჯითებით ვითხოვ, ჩვენნაირი მმართველობის სისტემის-

³⁹ 1921 წლის კონსტიტუცია, რომლის ძირითად პრინციპებს ეყრდნობოდნენ საქართველოს მოქალაქენი 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებისას, დემოკრატიულ რესპუბლიკას აცხადებს, „მუდმივ და უცვლელ“ ფორმად (მუხლი 1), აგრეთვე ადგენს (მუხლი 148), რომ „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გაზღდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“.

ათვის აუცილებელი პრეზიდენტ-არბიტრის ფუნქციაზე ყურადღების გამახვილებას. ოდნავი კორექტივით უნდა შენარჩუნდეს მოქმედი კონსტიტუციის ეს ნორმა, რომელიც სხვა კონსტიტუციებისაგან განსხვავებულ, ჩემი აზრით, უკეთეს ფორმულას შეიცავს ამის თაობაზე.

სკეპტიკურად ვარ განწყობილი მოქმედ კონსტიტუციაში არსებულ პრეზიდენტის იმ ფუნქციის მიმართ, რომლის თანახმად იგი „ . . . წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. ჯერ ერთი, პრეზიდენტი, როგორც საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში ისედაც წარმართავს და გარკვეულწილად ახორციელებს კიდევ საგარეო პოლიტიკას, გარდა ამისა, პოლიტიკა არ უნდა წარმართოს და მეტადრე განახორციელოს ორგანომ ან თანამდებობის პირმა, რომელიც არანაირ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას არ აგებს ამ საქმიანობაზე. არანაკლებ მნიშვნელოვანია (განსაკუთრებით საშინაო პოლიტიკის სფეროში) აზრი იმის თაობაზე, რომ არასასურველია (მისი ნაკლებად შედეგიანობის გამო) ერთმა პირმა წარმატებულად წარმართოს და ახორციელოს საგარეო და საშინაო პოლიტიკა. და კიდევ, ძნელად წარმოსადგენია, ერთდროულად იყო ობიექტური არბიტრი და აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალური ხელმძღვანელი.

ვვარაუდობთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტის გარკვეული მანძილით დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან არანაირად არ დააკნინებს მის მაღალ დანიშნულებას და, იმავედროულად, ხელს შეუწყობს მეტად (ვიდრე ეს დღეს არის) დაბალანსებული სახელმწიფოებრივი სისტემის შექმნას.

თქმულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„მუხლი 69

1. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში.
2. საქართველოს პრეზიდენტი თავისი არბიტრაჟით უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად“.

პრეზიდენტის სტატუსისა და (განსაკუთრებით) არბიტრის ფუნქციიდან გამომდინარე გადასინჯვას მოითხოვს პრეზიდენტის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ნორმა. ჩვენი ქვეყნის ისტორიული გაკვეთილების, სხვა ქვეყნების (ლიტვა, თურქეთი, საფრანგეთი,) კანონმდებლობათა გათვალისწინებით, პრეზიდენტად არჩეულმა პირმა უნდა შეაჩეროს თავისი საქმიანობა (თუ ასეთით იყო დაკავებული) მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებაში მომდევნო საპრეზიდენტო არჩევნებამდე.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციისათვის პრეზიდენტის ინსტიტუტის მოდელირებისას ყურადღებით უნდა იყოს შესწავლილი პრეზიდენტის ფორმალურ-იურიდიული როლის დადგენის სხვადასხვა მეთოდიკა. მათგან მიზიდაველად გვეჩვენება შუგარტისა და კერის მეთოდი (იხილეთ დანართი 2). დღეს არსებული კონსტიტუციური რეგულაციების საფუძველზე, ამ მეთოდ-

დიკის მიხედვით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტების ინდექსი შემდეგნაირად გამოიყურება: აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი – 30, საქართველოს პრეზიდენტი – 27, სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი – 15⁴⁰.

დღეს მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი რატომღაც ალჭურვილია კონსტიტუციური კონტროლისა და ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილებით⁴¹.

სახელმწიფოს მეთაურისა თუ არბიტრის სტატუსიდან გამომდინარე. მას უნდა ჰქონდეს (და აქვს კიდევაც) საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი (აქტის კონსტიტუციურობის დასადგენად) ან საერთო იურისდიქციის სასამართლოსადმი (აქტის კანონთან შესაბამისობის დასადგენათ) მიმართვის საშუალება, ამრიგად კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ზემოთხსენებული პუნქტი ახლებურად უნდა ჩამოყალიბდეს ან საერთოდ გაუქმდეს.

ახლებურად გააზრებას მოითხოვს პრეზიდენტის მონაწილეობა მთავრობის ფორმირების პროცესში⁴², გამოირიცხოს მისი დისკრეციული უფლება, ერთპიროვნულად გადააყენოს მთავრობა ან რომელიმე მისი წევრი.

საკუთარი ინიციატივით პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს მთავრობის სხდომების მოწვევის უფლება. შესაბამისად, დაკონკრეტებას მოითხოვს მოქმედ კონსტიტუციაში არსებული ფორმულა⁴³. ვფიქრობთ პრეზიდენტი უფლებამოსილი უნდა იყოს, მიიღოს მონაწილეობა მთავრობის იმ სხდომებში, რომლებშიც განიხილება პარლამენტში შესატანი ბიუჯეტის პროექტი, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს მისაღები დეკრეტების განხილვა, მთავრობის მიერ ინიცირებული პარლამენტისათვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადების საკითხი, რეფერენდუმის დანიშვნის, შეწყველების საკითხები.

საქართველოს მთავრობა. ჩემი აზრით, მხოლოდ საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო დაწესებულებები და ადგილობრივი მმართველობის სახელმწიფო ორგანოები უნდა შეადგენდნენ საქართველოს სახელმწიფოს აღმასრულებელ განშტოებას, ხოლო ამ განშტოების უმაღლესი ორგანო უნდა იყოს საქართველოს მთავრობა. შესაბამისად, უნდა განისაზღვროს მისი ფუნქციები და უფლებამოსილებები, იგი უნდა წარმართავდეს და ახორციელებდეს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, კონსტიტუციისა და საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე ახორციელებდეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ფუნქციებს. გარდა ამ არსებითი ცვლილებისა, სასურველია, საკანონმდებლო აქტების დონეზე (კონსტიტუცია ორგანულ კანონში ამომწურავად დაფიქსირდეს მთავრობის კომპეტენცია. დღევანდელი

⁴⁰ ინდექსი დადგენილია მაღლაზ ნაკაშიძის სადოქტორო ნაშრომში გამოყენებულ შემდეგ პუბლიკაციაზე დაყრდნობით: „Shugart M.S. and Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics.-Cambridge University Press, 1992.

⁴¹ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტი: „3. 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“.

⁴² ამის შესახებ უფრო დაწვრილებით შემდგომ ტექსტში.

⁴³ საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი: „4. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით“.

კონსტიტუციური ფორმულა „მთავრობა პასუხიმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“ სრულიად ზედმეტია, მთავრობა უნდა გახდეს სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელი განშტოება. შესაბამისად, უნდა გადაიხედოს მთავრობის ხელმძღვანელის – პრემიერ-მინისტრის ადგილი და როლი, მისი ურთიერთობანი სხვა უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებთან.

იურიდიული ფაქტები, რომელთა დადგომისას უნდა განხორციელდეს მთავრობის ფორმირება არის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადება და ახლად არჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა, მთავრობის გადადგომა და მთავრობის გადაყენება. როგორ უნდა მოხდეს მთავრობის ჩამოყალიბება ამ შემთხვევაში?

პირველი იურიდიული ფაქტი – საპარლამენტო არჩევნების დასრულება. მთავრობის ფორმირება ხდება შემდეგი თანმიმდევრობით. პრეზიდენტი პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიებთან კონსულტაციების საფუძველზე შეარჩევს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, ეს უკანასკნელი შეარჩევს მთავრობის სხვა წევრებს და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარსდგება პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად. ნდობის საკითხის გადაწყვეტამდე (კენჭისყრამდე) პარლამენტი უფლებამოსილია სარეკომენდაციო დადგენილებით დააყენოს მთავრობის ცალკეული წევრების აცილების საკითხი; პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია, არ გაიზიაროს ეს რეკომენდაცია და მოითხოვოს კენჭისყრის ჩატარება. პარლამენტი ან გამოუცხადებს მას ნდობას (საპარლამენტო სტადია დასრულებულია) ან ნდობის გამოცხადებაზე უარს იტყვის; პრეზიდენტი ნდობის მისაღებად მეორედ წარუდგენს პარლამენტს მთავრობის ახალ ან იგივე შემადგენლობას; თუ პარლამენტმა გამოუცხადა ნდობა პრეზიდენტი თავისი აქტით ნიშნავს პრემიერ-მინისტრსა და მთავრობის სხვა წევრებს. თუ პარლამენტი ნდობის გამოცხადებაზე უარს იტყვის კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში (15-20 სამუშაო დღე) საკუთარი ინიციატივით ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, პრემიერ-მინისტრი შეარჩევს მთავრობის სხვა წევრებს და ამ შემადგენლობას თავისი აქტით გააფორმებს პრეზიდენტი. მთავრობის ფორმირების არსებითი ფაზა ამით დასრულდება – პრეზიდენტი ვალდებული იქნება პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს პარლამენტის მიერ არჩეული პირი, და ამ პირის წარდგინებით მთავრობის დანარჩენი წევრები. თუ პარლამენტმა დადგენილ ვადაში ვერ აირჩია პრემიერ-მინისტრი, ამოქმედდება პრეზიდენტ-არბიტრის უფლებამოსილებები, იგი დანიშნავს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შემსრულებელს, ამ უკანასკნელის წინადადებით მთავრობის დანარჩენ წევრებს, დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს საპარლამენტო არჩევნებს.

მეორე (მთავრობის გადადგომა) და მესამე (მთავრობის გადაყენება) იურიდიული ფაქტები – პროცედურები იგივეა, საწყის სტადიაზე მონაწილეები არიან პრეზიდენტი და პარლამენტი.

შეიძლება იყოს მთავრობის ფორმირების შემთხვევა, როდესაც პრეზიდენტის მონაწილეობა მხოლოდ ფორმალურია. ეს ხდება პარლამენტის მიერ ე.წ. „უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის“ გამოყენების დროს, რომელიც უცხადებს ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევით. თუ ეს მოხდა, პრეზიდენტი ვალდებული იქნება, დანიშნოს პარლამენტის მიერ არჩეული პრემიერ-მინისტრი და ამ უკანასკნელის წინადადებით მთავრობის დანარჩენი წევრები.

სასამართლო ხელისუფლება.

აქ შემოვიფარგლები სულ რამოდენიმე წინადადებით, ვინაიდან სასამართლო ხელისუფლების სისტემა ძირეულ რეფორმირებას არ მოითხოვს, მისი ნაკლოვანებები არა ინსტიტუციური პრობლემებით არამედ პოლიტიკური ნებითა და კონკრეტულ მოსამართლეთა კონკრეტული საქმიანობით არის განპირობებული.

საკონსტიტუციო სასამართლოსთან მიმართებაში ზოგადად მისი საქმიანობის პოზიტიურად შეფასების გვერდით, ვისურვებდი კვლავ დავუბრუნდეთ მის ადგილსამყოფლის საკითხს, რეალურად გავხადოთ იგი არჩევნების მოსამართლედ (თუნდაც ისეთად როგორცაა საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭო), კიდევ ერთხელ ვიმსჯელებდი ზეპირი მოსმენის გარეშე, შეჯიბრებითობის პრინციპის გაუთვალისწინებლად საკითხთა განხილვის თაობაზე და რაც ძალზე მნიშვნელოვნად მიმაჩნია – მივცეთ მას უფლებამოსილება, დაადგინოს საერთო სასამართლოში მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობა.

საერთო იურისდიქციის სასამართლო სისტემაში მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი საშუალება უნდა იყოს მოსამართლეთა განუსაზღვრელი ვადით, ანუ უვადოთ გამწესება. თავისთავად პროგრესული ეს იდეა ღრმა გააზრებას მოითხოვს, რომლის დროს უნდა გადაწყდეს ნამდვილად უვადოა თუ არა მოსამართლეთა მანდატი (ანუ სიცოცხლის ბოლომდე იქნებიან თანამდებობაზე), ყველა მოსამართლე ერთლოუდად გადავა უვადო რეჟიმში მუშაობას თუ მხოლოდ რაიმე სახის საგამოცდო ვადა უნდა გაიარონ, ეს სიახლე ყველა ინსტანციის მოსამართლეებს შეეხება თუ მხოლოდ ზედა ინსტანციებს და ა.შ. დაფიქრებას მოითხოვს სხვადასხვა ინსტანციის მოსამართლეთა გამწესების წესი – ან ყველა მოსამართლე პარლამენტმა უნდა აირჩიოს პრეზიდენტის წარდგინებით (ამჟამად მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს წევრებს ირჩევს), ან იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მიენიჭოს ეს უფლებამოსილება.

საქართველოს კონსტიტუციაში სულ რაღაც ორიოდ წინადადება ეძღვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა რეგულირებას, რაც აშკარად არ შეესაბამება უშუალო დემოკრატიის ამ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს. განსაკუთრებით არასასურველია ეს მდგომარეობა, რაც მიღებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია. კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში ტერიტორიული მოწყობის რეგულაციების არარსებობის პირობებში, ვფიქრობ, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის იმპერატიული მოთხოვნის კვალობაზე, ერთგვარი კომპენსაცია იქნებოდა ახალ რედაქციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკე თავის არსებობა.

სერიოზულ განსჯას მოითხოვს **კონსტიტუციის გადასინჯვის** არსებული რეგულაციები. თუ გადასინჯვის ე.წ. „რბილი“ წესი გამართლებული იყო ქვეყნის განვითარების იმ ეტაპზე, რომელიც არსებით და დინამიკურ საკანონმდებლო რეფორმებს მოითხოვდა, სტაბილური განვითარების ფაზაში მყოფ სახელმწიფოში გადასინჯვა მეტი სიფრთხილით უნდა განხორციელდეს. ამისათვის სასურველია გადასინჯვა განხორციელდეს ე.წ. ორმაგი ვოტუმის პროცედურის დაცვით რაც შემდეგს გულისხმობს: კონსტიტუციის დებულებათა (მუხლების) ერთი ნაწილის გადასინჯვა განხორციელდეს ორი თანმიმდევრული მოწვევის პარლამენტის მიერ, ხოლო დანარჩენი – ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, რომელთა შორის, სულ ცოტა, სამთვიანი

ინტერვალი უნდა არსებობდეს. გარდა თქმულისა, უარყოფილი შესწორება-დამატებების ან მიღებული შესწორება-დამატებების ხელახალი განხილვა მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ, მაგალითად, 1 წლის შემდეგ, უნდა იყოს შესაძლებელი. ამ წინადადებათა რეალიზება, სხვა ფაქტორთა მოქმედებასთან ერთად, ხელს შეუწყობდა კონსტიტუციურ სტაბილურობას.

დანართი 1

საკანონმდებლო ხელისუფლების (პარლამენტის) უფლებამოსილების შეფასების სტივენ ფიშის (Steven Fish) მიერ შემუშავებული მეთოდიკა

1. ლეგისლატურას დამოუკიდებლად, სხვა სუბიექტის მონაწილეობის გარეშე შეუძლია იმპიჩმენტი მოუწყოს პრეზიდენტს ან გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი.
2. მინისტრები იმავდროულად შეიძლება იყვნენ პარლამენტის წევრები.
3. პარლამენტს უფლება აქვს, გამოიძახოს და მოუსმინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირებს, როგორც პარლამენტის სხდომაზე, ისე კომიტეტებში.
4. პარლამენტს შეუძლია ჩაატაროს დამოუკიდებელი გამოძიება აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირების მიმართ.
5. პარლამენტს აქვს ძალოვან სტრუქტურებზე (შეიარაღებული ძალები, სამართალდამცავი ორგანოები, დაზვერვის სამსახური, საიდუმლო პოლიცია და სხვ) კონტროლის ეფექტური საშუალება.
6. პარლამენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს.
7. აუცილებელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ თითოეული მინისტრის დამტკიცება ან მინისტრებს ნიშნავს თვით პარლამენტი.
8. ქვეყანაში საერთოდ არ არის პრეზიდენტის თანამდებობა ან პრეზიდენტს ირჩევს პარლამენტი.
9. პარლამენტს შეუძლია არ დაუმტკიცოს არც ერთი საკითხი მთავრობას მისი დათხოვნის მუქარის გარეშე.
10. პარლამენტს აქვს იმუნიტეტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დათხოვნისაგან.
11. აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებისმიერი ინიციატივა საკანონმდებლო სფეროში საჭიროებს პარლამენტის დამტკიცებას, ანუ სუსტია ე.წ. დეკრეტული ძალაუფლება.
12. პარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატივების მიმართ შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ვეტოს უფლება, ვეტოს უფლება არა აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებას ან ვეტოს დაძლევა შესაძლებელია უბრალო უმრავლესობით.
13. პარლამენტის კანონები უზენაესია და არ ექვემდებარება სასამართლო განხილვას.
14. პარლამენტს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება პოლიტიკის ნებისმიერ სფეროში.
15. ბიუჯეტის ხარჯვა პარლამენტის კონტროლს ექვემდებარება და აღმასრულებელი ხელისუფლება არ არის უფლებამოსილი შეამციროს ბიუჯეტი, რომელიც პარლამენტმა დაამტკიცა.

16. პარლამენტი თავად განაგებს თავისი შიდა ორგანიზაციისა და თანამდებობრივი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსურ სახსრებს.
17. პარლამენტის წევრებს გააჩნიათ იმუნიტეტი დაკავებისა და სისხლის სამართლებრივი დევნისაგან.
18. პარლამენტის ყველა წევრი არჩეულია.
19. პარლამენტს დამოუკიდებლად სხვა სუბიექტის მონაწილეობის გარეშე შეუძლია შეცვალოს კონსტიტუცია.
20. ომის გამოცხადებისათვის აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა.
21. აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა უცხო ქვეყნებთან ხელშეკრულების დადებაზე.
22. პარლამენტს აქვს ამნისტიის გამოცხადების უფლება.
23. პარლამენტს აქვს შეწყალების უფლება.
24. საკანონმდებლო ორგანოს აქვს სასამართლო ხელისუფლების ჩამოყალიბებისათვის დანიშვნების უარყოფის უფლება ან თავად ნიშნავს სასამართლო ხელისუფლების წევრებს.
25. ცენტრალური ბანკის თავმჯდომარე ინიშნება პარლამენტის მიერ.
26. პარლამენტს ეკუთვნის გადამწყვეტი სიტყვა სახელმწიფო ტელევიზიის მართვაში.
27. საკანონმდებლო ორგანო რეგულარულად იმყოფება სესიებზე.
28. თითოეულ პარლამენტარს გააჩნია საკუთარი სამდივნო.
29. თითოეულ პარლამენტარს გარდა სამდივნოს თანამშრომლისა ჰყავს თანამშრომელი პოლიტიკის ექსპერტიზის სფეროში.
30. პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ ხელახლა არჩევისა ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე.
31. ადგილები პარლამენტში საკმაოდ მიმზიდველია, რითაც პარლამენტარები დიდად ინტერესდებიან და ცდილობენ ხელახლა იქნენ არჩეულნი.
32. ჩვეულებრივ, დამახასიათებელია სათანადო გამოცდილების მქონე პარლამენტის წევრების ხელახლა არჩევა და პარლამენტში არის დიდი გამოცდილების მქონე ბევრი პარლამენტარი.

დანართი 2

პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეფასების შუგარტისა (M.S. Shugart) და კერის (J.M/ Carey) მეთოდის (წყარო : PPrezidents and Assemblies. Constitutional Design and Eleqtoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992).

ამ მეთოდის მიხედვით, პრეზიდენტის ძალაუფლება ფასდება 5 ქულიანი სისტემით, შესაბამისად, რაც უფრო მაღალ ქულას იმსახურებს იგი საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო სფეროში, მით უფრო მაღალია მისი როლი სახელმწიფო სტრუქტურაში.

1. საკანონმდებლო უფლებამოსილებები
ვეტო მთელ კანონპროექტზე და მისი გადალახვა

პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვა პარლამენტს არ შეუძლია – 4
 პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვა ხდება პარლამენტის 2/3-ზე მეტი ხმით – 3
 ვეტო შეიძლება გადაილახოს პარლამენტის 3/5 ხმით – 2
 ვეტო შეიძლება გადაილახოს აბსოლუტური უმრავლესობით – 1
 ვეტოს უფლება არ არის ან მისი გადალახვისათვის საჭიროა უბრალო უმრავლესობა – 0

ნაწილობრივი ვეტო და მისი გადალახვა
 პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვა პარლამენტს არ შეუძლია – 4
 ვეტო გადაილახება პარლამენტის 2/3-ით – 3
 ვეტო გადაილახება პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობით – 2
 ვეტო გადაილახება პარლამენტის უბრალო უმრავლესობით – 1
 პრეზიდენტს ნაწილობრივი ვეტოს უფლება არა აქვს – 0

პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტის გამოცემა
 პრეზიდენტს აქვს კანონის ძალის მქონე აქტის გამოცემის უფლება, ეს უფლება არ შეიძლება გაუქმდეს – 4
 პრეზიდენტს შეუძლია გამოსცეს დროში შეზღუდული კანონის ძალის მქონე აქტები – 2
 პრეზიდენტის უფლება გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები შეზღუდულია – 1
 პრეზიდენტს არა აქვს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება ან აქვს პარლამენტის მიერ ამ უფლების დელეგირების შემთხვევაში – 0

პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საბიუჯეტო პროცესში
 ბიუჯეტის პროექტი მზადდება პრეზიდენტის მიერ, პარლამენტს არა აქვს მასში ცვლილებების შეტანის უფლება – 4
 პარლამენტს შეუძლია შეამციროს, მაგრამ არ შეუძლია გაზარდოს ბიუჯეტის მუხლები – 3
 პრეზიდენტი ადგენს ხარჯების ზედა ზღვარს, რომლის ზევით არ შეიძლება წავიდეს პარლამენტი ცვლილებების შეტანის დროს – 2
 პარლამენტს შეუძლია გაზარდოს ხარჯები შემოსავლის დამატებით მუხლებზე მითითებით – 1
 პარლამენტის უფლება საბიუჯეტო სფეროში არ არის შეზღუდული – 0

პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის ექსკლუზიური უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში)
 პარლამენტს არ შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტში – 4
 პარლამენტის უფლება, ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტში შეზღუდულია – 2
 პარლამენტის უფლება, ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტში შეზღუდული არ არის – 1
 პრეზიდენტს არა აქვს ერთპიროვნული საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება – 0

პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანა
 არ არის შეზღუდული – 4

შეზღუდულია – 2

პრეზიდენტს არა აქვს ასეთი უფლება – 0

2. პრეზიდენტის არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები

კაბინეტის (მთავრობის) ფორმირება

პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობას პარლამენტის დამტკიცებისა და ნდობის გარეშე – 4

პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობას, მაგრამ აუცილებელია მისი დამტკიცება ან პარლამენტის ნდობის მიღება – 3

პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს მისი კანდიდატურა, პრემიერ-მინისტრი შემდეგ ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს – 1

პრეზიდენტს არა აქვს უფლება, დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის რეკომენდაციის გარეშე – 0

კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტა

პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს თავისი სურვილით – 4

პრეზიდენტის უფლება, გადააყენოს მთავრობა შეზღუდულია – 2

პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს კაბინეტი ან მინისტრი მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პარლამენტი დათანხმდება გადაყენებას და წამოაყენებს კაბინეტის ახალ შემადგენლობას ან მინისტრის ახალ კანდიდატურას – 1

კაბინეტს ან მინისტრებს პარლამენტმა შეიძლება გამოუცხადოს უნდობლობა და გადააყენოს

კაბინეტის მიმართ გამოცხადებული უნდობლობა

პარლამენტს არ შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, გადააყენოს კაბინეტი ან მინისტრი – 4

პარლამენტს აქვს უფლება, უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია საპასუხოდ დაითხოვოს პარლამენტი – 2

მოქმედებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, ანუ პარლამენტი გადააყენებს მთავრობას თავისი კაბინეტის შექმნით – 1

პარლამენტს აქვს მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების შეუზღუდავი უფლება – 0

პარლამენტის დათხოვნა

პრეზიდენტის უფლება, დაითხოვოს პარლამენტი არ არის შეზღუდული – 4

პარლამენტის დათხოვნა შეზღუდულია დათხოვნის რაოდენობით ან განსაზღვრული დროის ფარგლებში დათხოვნის საფუძვლებით – 3

პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ იმართება პრეზიდენტის ახალი არჩევნები – 2

პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება შეზღუდულია, მას ეს შერუძლია მხოლოდ კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადების საპასუხოდ – 1

პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება – 0