

სუპერსაკრედიტოდან საკარლამენტოვდა

საკონსტიტუციო ცვლილებები
საქართველოში

სტატიების კრებული



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა
თბილისი 2013

სუპერსაკრედიტოლოგის საპარლამენტო
საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში
სტატიების კრებული



Konrad
Adenauer
Stiftung

გამოცემა მომზადებულია კონრად ადენაუერის ფონდის საქართველოს წარმომადგენლობის მხარდაჭერით.

სამეცნიერო რედაქტორები: ვია ნოღია, დავით აფრასიძე
კორექტორი: ნატალია ვაჩეიშვილი
დამკაბადონებელი: თინათინ კვიციანი
ყდის დიზაინი: თამუნა ბასილია

© 2013 ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ISBN 978-9941-18-172-6

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა
ქაქუცა ჩოლოყაშვილის 3/5, თბილისი, 0162, საქართველო

ILIA STATE UNIVERSITY PRESS
3/5 Cholokashvili Ave, Tbilisi, 0162, Georgia

სარჩევი

შესავალი ნერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში გია ნოდია, დავით აფრასიძე	1
მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში ავთანდილ დემეტრაშვილი	11
სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები თინათინ ერქვანია	38
კონსტიტუციური ცვლილებების გავლენა არჩევნებსა და პოლიტიკური საგოგადოების განვითარებაზე ბაკურ კვაშილავა	67
როგორ ავირჩიოთ მაიმუნის გალია ცირკის უკეთ სამართავად ანუ საარჩევნო რეფორმა პარტიული ოლოგოპოლიზმიდან თავისუფალი პოლიტიკური ბაზრისაკენ ლევან რამიშვილი	83
საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობას ვანუში მენაბდე	116
კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: შერავლესობების ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი დავით ზედელაშვილი	136
ავტორთა შესახებ	179

შესავალი წერილი: კონსტიტუცია და კონსტიტუციონალიზმი საქართველოში

გია ნოდია

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

დავით აფრასიძე

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

ამ წიგნის ძირითადი მიზანია, საზოგადოებას მეტი ინფორმაცია მიაწოდოს იმაზე, თუ რატომ და რითაა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო ცვლილებების პაკეტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის ნოემბერში მიიღო და რომლის მრავალი ძირითადი დებულება ძალაში უნდა შევიდეს 2013 წლის ბოლოს, იმ მომენტიდან, როდესაც საქართველოს ახლადარჩეული პრეზიდენტი ფიცს დადებს.

წიგნი არ არის კონსტიტუციური დებულებების განმარტება – თუმცა ესეც არის. მისი ძირითადი მიზანია, ხელი შეუწყოს ინფორმირებულ საზოგადოებრივ დისკუსიას როგორც იმ პრინციპებზე, რომელთაც საქართველოს კონსტიტუცია ეყრდნობა ან უნდა დაეყრდნოს, ისე კონსტიტუციურ პროცესზე და ადგილზე, რაც კონსტიტუციას უკავია, ან უნდა ეკავოს, საქართველოს პოლიტიკურ პროცესში.

ცხადია, ნებისმიერ წიგნს მხოლოდ ნაწილობრივ შეუძლია მიაღწიოს ამ მიზანს. ამიტომ შევარჩიეთ სამი საკითხი, რომელიც, შემდგენელთა აზრით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოსალოდნელი ცვლილებების კონტექსტში და რომლებმაც ყველაზე დიდი ინტერესი გამოიწვია კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში. გარდა ამისა, ასევე შეგნებულად ვეცადეთ, მკითხველისთვის ამ საკითხებზე განსხვავებული პერსპექტივები მიგვეწოდებინა.

ეს სამი საკითხია: *აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ძალაუფლების აგების ახლებური სისტემა; კონსტიტუციის ახალი რედაქციის გავლენა პოლიტიკურ კონკურენციასა და არჩევნებზე; კონსტიტუციის ცვლილების მექანიზმები.*

პირველი საკითხი უდავოდ ცენტრალურია. კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ არსებითად შეცვალა როგორც აღმასრულებე-

ლი ხელისუფლების აგების წესი, ისე ურთიერთობა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის. გაზვიადება არ იქნება იმის თქმა, რომ სწორედ ეს იყო ის ძირითადი მიზეზი, რის გამოც ცვლილებათა ეს პაკეტი შემუშავდა და განხორციელდა. შესაბამისად, სწორედ ამ საკითხებმა გამოიწვია ყველაზე დიდი აზრთა სხვადასხვაობა როგორც კონსტიტუციის განხილვის და მიღების პროცესში, ისე მას შემდეგაც.

ეს საკითხთა ის წრეა, რაზეც საქართველოს საზოგადოებას და პოლიტიკურ ელიტას განსაკუთრებით უჭირს კონსენსუსის მიღწევა. ამ ნიშნით 1995 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ უკვე მეორეჯერ განიცადა ძირფესვიანი ცვლილება: ჯერ 2004 წლის თებერვალში, შემდეგ კი 2010 წლის ნოემბერში; თუმცა საერთო-ეროვნულ დონეზე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების აგების მოდელი მანამდეც ორჯერ არსებითად შეიცვალა (1991 წლის გაზაფხულზე და 1992 წლის შემოდგომაზე). განსაკუთრებული ვნებათაღელვის საგანი, როგორც წესი, პრეზიდენტის (1992 წლის მოდელში – სახელმწიფოს მეთაურის) უფლებამოსილება და ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან ურთიერთობაა.

კონსტიტუციის ჯერჯერობით მოქმედ, 2004 წლის თებერვლის რედაქციას ხშირად აკრიტიკებდნენ იმისთვის, რომ ის ზედმეტად აძლიერებდა პრეზიდენტს და ასუსტებდა პარლამენტს – ანუ, როგორც ხანდახან ამბობდნენ, „სუპერსაპრეზიდენტო“ სისტემას ქმნიდა. სახელმწიფო ძალაუფლების სისტემის რეალური ფუნქციონალობა 2004-2012 წლებში არსებითად ადასტურებს ამ შეფასებას: პრეზიდენტის ფიგურის გარშემო კონსოლიდირებული აღმასრულებელი ხელისუფლება, მართლაც, წამყვან როლს ასრულებდა ქვეყნის მართვაში და აშკარად ჩრდილავდა პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის როლს, რომლებიც, ყველა ძირითად საკითხში, პრეზიდენტის პოლიტიკურ კურსს მიჰყვებოდნენ და ვერ ასრულებდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაწონასწორების და ბოჭვის ფუნქციას.

ექსპერტთა უმრავლესობა საქართველოს პოლიტიკურ სისტემას (მთავრობების ცვალებადობის მიუხედავად) მიიჩნევდა „ჰიბრიდულად“, „ნახევრად ავტორიტარულად“ ან ღრმა ნაკლოვანებების მქონე დემოკრატიად. როგორც პოლიტიკური ოპოზიციის, ისე სამოქალაქო საზოგადოების დიდი ნაწილის აზრით, ამის ერთ-ერთი

და საკმაოდ მნიშვნელოვანი მიზეზი სწორედ ძალაუფლების განაწილების კონსტიტუციურ სტრუქტურაში იყო: ზედმეტად ძლიერი პრეზიდენტის ფიგურა, რომელსაც ხელისუფლების სხვა შტოები ვერ აწონასწორებდა, ავტორიტარიზმის საფრთხეს აძლიერებდა. ამიტომ, საჭირო იყო პრობლემის გადაჭრა კონსტიტუციის დონეზე. შემთხვევითი არ არის, რომ ერთიანი ოპოზიცია, რომლის კანდიდატი ეცილებოდა მიხეილ სააკაშვილს მის საპრეზიდენტო პოსტს 2008 წლის იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნებზე, თავის ძირითად საპროგრამო მოთხოვნად სწორედ პრეზიდენტის პოსტის გაუქმებას და პარლამენტის როლის მკვეთრ გაძლიერებას აყენებდა.

2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მიხეილ სააკაშვილმა და „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ ხელისუფლება შეინარჩუნეს, თუმცა, სავარაუდოდ, „სუპერსაპრეზიდენტო“ სისტემის კრიტიკას უკვალოდ არ ჩაუვლია. 2009 წლის მასობრივი გამოსვლების მიწურულს, 12 ივნისს, პრეზიდენტ სააკაშვილის ინიციატივით, შეიქმნა სახელმწიფო კომისია საფუძვლიანი საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის შემუშავებლად, რომელიც საქართველოში ძალაუფლების უფრო დაბალანსებულ სისტემას შექმნიდა. ჩანაფიქრის თანახმად, ამ კომისიაში მონაწილეობა უნდა მიეღო როგორც საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებს, ისე ექსპერტთა და საზოგადოებრივ აქტივისტთა ფართო შემადგენლობას, რაც კონსტიტუციის ახალი ვარიანტის შემუშავების ინკლუზიურ პროცესს უზრუნველყოფდა.

ხელისუფლების ეს გადაწყვეტილება შეგვიძლია ავხსნათ ვიწრო პოლიტიკური მოტივებით: მის ინტერესებში იყო, რადიკალური ოპოზიცია ქუჩიდან კონსტრუქციულ პოლიტიკურ პროცესში შემოეყვანა. მაგრამ კონსტიტუციური კომისიის შექმნის ფაქტი თავისთავად გულისხმობდა იმის აღიარებას, რომ არსებული მოდელი სერიოზულ ნაკლოვანებებს შეიცავდა და ახალი მოდელის შემუშავება ფართო კონსულტაციების პროცესში უნდა მომხდარიყო.

მაგრამ საკონსტიტუციო კომისიამ მხოლოდ ნაწილობრივ შეძლო ფართო და ინკლუზიური პროცესის უზრუნველყოფა: ოპოზიციის რადიკალურმა (და იმ დროს უფრო გავლენიანმა) ფრთამ ბოიკოტი გამოუცხადა საკონსტიტუციო პროცესს, ასე რომ მასში მხოლოდ პოლიტიკური კლასის და სამოქალაქო საზოგადოების

შედარებით უფრო ზომიერი ნაწილი ჩაერთო. საზოგადოების თვალში, კონსტიტუციის ცვლილება მაინც „ნაციონალური მოძრაობის“ პროექტად დარჩა – მით უმეტეს, რომ პარლამენტში, რომელმაც საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღო, ამ პარტიას საკონსტიტუციო უმრავლესობა (ხმების ორ მესამედზე მეტი) ჰქონდა და შეეძლო, ოპონენტების აზრი არც გაეთვალისწინებინა.

კონსტიტუციური შესწორებების პაკეტი, რომელიც საბოლოოდ 2010 წლის ნოემბერში მიიღეს, ძირითადად ითვალისწინებდა იმ მოსაზრებას, რასაც საზოგადოების, განსაკუთრებით მისი ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი ნაწილის, უმრავლესობა იზიარებდა: რომ მეტი დემოკრატიულობისთვის, საჭიროა საქართველოს სახელისუფლებო სისტემა პარლამენტის გაძლიერების და პრეზიდენტის დასუსტების გზით წავიდეს. მხოლოდ უმცირესობა ემხრობა იმ აზრს, რომ საქართველო უნდა დაუბრუნდეს უფრო მკვეთრ, „ამერიკული სტილის“ გამიჯვნას პრეზიდენტით წარმოდგენილ აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის, რაზეც სისტემა 1995-2004 წლებში იყო აგებული. სამოქალაქო საზოგადოების უმრავლესობის განწყობა საპარლამენტო სისტემის სასარგებლოდ საერთაშორისო საკონსტიტუციო ტენდენციასაც ასახავს, განსაკუთრებით ევროპაში. ამიტომ არ არის გასაკვირი, რომ ექსპერტთა უმრავლესობამ, მათ შორის ავტორიტეტულმა „ვენეციის კომისიამ“, ეს ცვლილებები წინ გადადგმულ ნაბიჯად ჩათვალა 2004 წლის მოდელთან შედარებით.

ამასთან, რადიკალურად განწყობილი კრიტიკოსების უმრავლესობამ ყურადღება გაამახვილა არა კონსტიტუციის შინაარსზე, არამედ პერსონალურ ფაქტორზე: მათი აზრით, კონსტიტუციური ცვლილებების ნამდვილი მიზანი იყო მიხეილ სააკაშვილის დარჩენა ძალაუფლებაში პრემიერ-მინისტრის ფუნქციით, მის მიერ ორი საპრეზიდენტო ვადის ამოწურვის შემდეგ. როგორც ეს ხშირად მომხდარა ქართულ პოლიტიკაში, პერსონალიზებზე კამათმა შეასუსტა ყურადღება საკონსტიტუციო საკითხების მიმართ. მაგრამ 2012 წლის არჩევნების შედეგმა – „ნაციონალური მოძრაობის“ მარცხმა – ამგვარი სპეკულაციები არააქტუალური გახადა. ეს უკეთეს გარემოს ქმნის იმის გასაანალიზებლად, თუ რა ცვლილებებს მოიტანს ძალაუფლების აგების ახალი სისტემა.

სახელდობრ, რაშია ეს განსხვავება? ფორმალურად როგორც 2004-ის ისე 2010 წლის მოდელები შერეულია: აღმასრულებელი ხელისუფლება გაყოფილია ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეულ პრეზიდენტსა და საპარლამენტო უმრავლესობაზე დამოკიდებულ პრემიერ-მინისტრს შორის. მაგრამ ძალთა თანაფარდობა მათ შორის რადიკალურად იცვლება: პრეზიდენტის უფლებამოსილება არსებითად იკვეცება, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების ნამდვილ მეთაურად პრემიერ-მინისტრი გვევლინება. ამის გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ სისტემა „თითქმის“ საპარლამენტოა.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის კრიტიკოსთა უმრავლესობა (უფრო სწორად, მათი ის ნაწილი, ვინც ზოგადად მიესალმება პარლამენტის გაძლიერების და პრეზიდენტის შესუსტების ტენდენციას) ამ შემთხვევაში ორ პოზიციაზე ამახვილებს ყურადღებას. პირველ რიგში, პრეზიდენტს, მათი აზრით, ზედმეტი უფლებამოსილება რჩება, რაც კონსტიტუციის ახალ ვერსიას არათანმიმდევრულს ხდის: ეს შეიძლება არასასურველი პოლიტიკური კონფლიქტების საფუძველი გახდეს. მართალია, ბოლო წლის „კოჰაბიტაციის“ არცთუ წარმატებული გამოცდილება კონსტიტუციის წინა მოდელის პირობებში შედგა, მისი სირთულეები შეიძლება დამატებითი არგუმენტების წყაროდ იქცეს ამგვარ კრიტიკოსთათვის.

მეორე მხრივ, ახალი კონსტიტუცია მეტისმეტად ართულებს ერთხელ არჩეული პრემიერის და მისი კაბინეტის გადაყენებას. კონსტიტუციური ცვლილებების ავტორთა აზრით, ასეთი სირთულე გამართლებულია იმიტომ, რომ საქართველოსთვის დამახასიათებელი სუსტი და ფრაგმენტული პარტიული სისტემა გამოიწვევს საპარლამენტო უმრავლესობის არასტაბილურობას და მინისტრთა კაბინეტების ხშირ ცვლას, როგორც ეს მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ იტალიაში ხდებოდა. მაგრამ, კრიტიკოსთა აზრით, არსებულმა სისტემამ შეიძლება ზედმეტად გააძლიეროს პრემიერ-მინისტრი, რაც სახიფათოა პოლიტიკურ კულტურაში, რომელიც ისედაც მიდრეკილია ერთი პოლიტიკური ლიდერის გაძლიერებისკენ. ამ შემთხვევაში, პარლამენტის როლი ისევე სუსტდება, რადგან მას აკლია ქმედითი ბერკეტები ამჯერად უკვე პრემიერ-მინისტრის და მისი კაბინეტის კონტროლისთვის.

წინამდებარე წიგნში ამ თემას ეძღვნება ავთანდილ დემეტრაშვილის და თინათინ ერქვანიას სტატიები. ორივე ავტორი განიხი-

ლავს როგორც ცვლილებების პოზიტიურ ასპექტებს, ისე აკრიტიკებს მათ, ავტორთა აზრით, სუსტ მხარეებს. თუმცა თინათინ ერქვანიას სტატიის მიმოხილვის მიზნით უფრო კრიტიკულ განწყობას დაინახავს.

ორივე ხსენებული ავტორი ყურადღებას იმაზე ამახვილებს, თუ როგორ იმუშავებს ახალ კონსტიტუციურ მოდელში სახელისუფლებო სისტემა: რა ურთიერთობა იქნება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის, რა შესაძლებლობები ექნება საპარლამენტო ოპოზიციას და ა.შ. ბაკურ კვაშილავა და ლევან რამიშვილი უფრო ფართო საკითხს სვამენ: რა გავლენას მოახდენს ესა თუ ის კონსტიტუციური რეჟიმი (მმართველობის საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ შერეული მოდელი, მაჟორიტარული თუ პროპორციული საარჩევნო სისტემა) რეალურ პოლიტიკურ პროცესზე, რამდენად გაწონასწორებული და პლურალისტური იქნება ის, რა ტიპის პოლიტიკური პარტიების შექმნას შეუწყობს ის ხელს და ა. შ. პოსტკომუნისტურ სამყაროში ექსპერტთა უმრავლესობა (თუმცა არა ყველა მათგანი) იმ აზრისკენ იხრება, რომ მმართველობის საპარლამენტო სისტემა, პროპორციულ საარჩევნო სისტემასთან ერთად, სტაბილური და ინკლუზიური დემოკრატიის უკეთეს შანსებს იძლევა. რაც მთავარია, დემოკრატიზაცია უფრო წარმატებით მოხდა ისეთ ყოფილ კომუნისტურ ქვეყნებში, სადაც სწორედ ეს სისტემები აირჩიეს. წინამდებარე წიგნში ამ მოსაზრებას იცავს ბაკურ კვაშილავა. ამას არ ეთანხმება ლევან რამიშვილი. მისი აზრით, თუ სისტემა მიდრეკილია ავტორიტარიზმისკენ, ანუ ვითარებისკენ, როდესაც ერთი პოლიტიკური ლიდერის გარშემო შექმნილი დომინანტი პოლიტიკური ძალა ჩრდილში აქცევს ყველა სხვას (ის საქართველოს პოლიტიკურ სისტემას განსაზღვრავს როგორც „დემოკრატურას“, რაც „ჰიბრიდული რეჟიმის“ ერთ-ერთ სინონიმად შეიძლება მივიჩნიოთ), პრემიერ-მინისტრის ფიგურამაც შეიძლება ფაქტობრივი „პრეზიდენციალიზაცია“ განიცადოს. კიდევ უფრო კრიტიკულად აფასებს ის პროპორციულ საარჩევნო სისტემას, რომელიც, მისი აზრით, პოლიტიკური პარტიების ფრაგმენტაციას და რადიკალიზაციას უწყობს ხელს.

მაგრამ დემოკრატიული სისტემის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კონსტიტუციის, როგორც კონკრეტული სამართლებრივი დოკუმენტის, შინაარსი, არამედ ისიც, თუ რა ადგილი

და როლი აქვს მას რეალურ პოლიტიკურ პროცესში. მეტიც, „კონსტიტუცია“ შეიძლება ვუწოდოთ არა საკუთრივ ამ წერილობით დოკუმენტს, არამედ სახელმწიფო ხელისუფლების რეალურად დამკვიდრებულ სისტემას: სწორედ ამ აზრით ხმარობენ სიტყვას „კონსტიტუცია“ დიდ ბრიტანეთში, სადაც დაწერილი კონსტიტუცია საერთოდ არა აქვთ. კიდევ ერთი ლოგიკური ნაბიჯი რომ გადავდგათ, შევდივართ სფეროში, რომელსაც, კონსტიტუციისგან განსხვავებით, „კონსტიტუციონალიზმს“ უწოდებენ: ის აღწერს იმ პოლიტიკურ განწყობას, ტრადიციას და პრაქტიკას, რომლის დროსაც გარკვეული პოლიტიკური პრინციპები და წესები (დაწერილი თუ დაუწერიელი) უფრო ძლიერი და ქმედითია, ვიდრე ყველაზე ძლიერი და პოპულარული პოლიტიკური ლიდერების თუ ჯგუფების ნება.

კონსტიტუციონალიზმი არის ის ძირითადი ელემენტი, რაც დემოკრატიას ლიბერალურად აქცევს და იცავს მას იმ თვისებებისაგან, რაც დემოკრატიისთვის ენდემურ საფრთხეებს შეადგენს და რასაც პოლიტიკის თეორეტიკოსები ხან „ოხლოკრატიას“ (ბრბოს ბატონობას), ხან „პოპულიზმს“, ხან კი „უმრავლესობის ტირანიას“ უწოდებენ. პირველ რიგში, სწორედ კონსტიტუციონალიზმის ტრადიცია და პრაქტიკა ბოჭავს ხელისუფლებას, რომელიც არჩევნების მომენტისთვის ჩამოყალიბებული უმრავლესობის ნებას ემყარება. უმრავლესობის ნება კი ცვალებადია, ხანდახან – ირაციონალური, და რაღაც მომენტში შეიძლება მტრულად განწყობილი აღმოჩნდეს იმ ფუნდამენტური ღირებულებების ანუ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების მიმართ, რისი დაცვაც ლიბერალური დემოკრატიის ძირითად სიკეთეს შეადგენს.

საბჭოთა კავშირის გამოცდილებამ, სხვა ყველაფერთან ერთად, დაგვიტოვა კონსტიტუციური ნიჰილიზმი, ანუ წარმოდგენა იმაზე, რომ კონსტიტუცია „ფარატინა ქალაღია“, დეკლარაციული დოკუმენტია, რომელშიც შეიძლება ბევრი კარგი რამ ეწეროს, მაგრამ ეს ნაკლებ გავლენას ახდენს იმაზე, სინამდვილეში როგორ მიმდინარეობს პოლიტიკური პროცესები. შესაბამისად, პოლიტიკური სისტემის ხასიათი და მმართველობის მიერ საზოგადო სიკეთის წარმოება უფრო მეტად დამოკიდებულია ხელისუფლებაში მყოფი ლიდერების კეთილ ნებაზე, ვიდრე პოლიტიკური სისტემის აგებულებაზე ანუ კონსტიტუციაზე.

სავარაუდოდ, ასეთი განწყობა ერთ-ერთი მიზეზია იმისა, რომ საქართველოში, როგორც წესი, ადამიანებს ნაკლებად აინტერესებთ საკონსტიტუციო საკითხები. იმ იშვიათ შემთხვევებში, როცა ისინი საზოგადოების ყურადღების ცენტრში ექცევა, ეს იმიტომ ხდება, რომ ის კონკრეტულ პოლიტიკურ ფიგურებს უკავშირდება. განწყობა შეიძლება მკვეთრად შეიცვალოს, პოლიტიკური კონიუნქტურის ცვლილებასთან ერთად. ამას მშვენივრად მოწმობს ზემოთ მოყვანილი მაგალითი: 2008 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს ოპოზიცია პრეზიდენტის ინსტიტუტის გაუქმების და საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლის მოთხოვნის გარშემო გაერთიანდა, რადგან ეს ინსტიტუტი მიხეილ სააკაშვილის, მისი აზრით, ავტორიტარულ მმართველობასთან ასოცირდებოდა. მაგრამ როდესაც ნაციონალური მოძრაობის მიერ დომინირებულმა პარლამენტმა 2010 წლის ნოემბერში მიიღო კონსტიტუციის ვარიანტი, რომელიც საფუძვლიანად ასუსტებდა პრეზიდენტის ინსტიტუტს და პოლიტიკური სისტემა საპარლამენტოს მიუახლოვა, იგივე პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ფიგურები მკაცრად აკრიტიკებდნენ ამ ცვლილებას, რადგან მასში მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლებაში დარჩენის (პრემიერ-მინისტრის რანგში) პერსპექტივა დაინახეს.

კონსტიტუციონალიზმის პრინციპი გულისხმობს, რომ ნებისმიერი პოლიტიკური ხდომილების ლეგიტიმურობა პირველ რიგში კონსტიტუციასთან შესაბამისობით განისაზღვრება და არა იმით, როგორია მოცემულ მომენტში უმრავლესობის განწყობა. მაგრამ იმისათვის, რომ კონსტიტუციამ ეს როლი შეასრულოს, ის თვითონ უნდა იყოს ლეგიტიმური. მის ლეგიტიმურობას კი რა განსაზღვრავს? პირველ რიგში ის, რომ კონსტიტუცია გამოხატავს კონსენსუსს ყველა ძირითად პოლიტიკურ მოთამაშეს შორის, რომლებიც, თავის მხრივ, საზოგადოების აბსოლუტურ უმრავლესობას წარმოადგენენ. თუ კონსტიტუცია ამგვარ კონსენსუსს ემყარება, მეტი შანსია, რომ ის უზრუნველყოფს სტაბილობის და მემკვიდრეობითობის ელემენტს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში: უმრავლესობის განწყობა და, მასთან ერთად, ხელისუფლების შემადგენლობა შეიძლება შედარებით ხშირად იცვლებოდეს, მაგრამ ეს არ უნდა შეეხოს პოლიტიკური სისტემის ზოგად პრინციპებს, ღირებულებებს, წესებს და პროცედურებს.

საქართველოს პოლიტიკური გამოცდილება ბოლო ოცი წლის მანძილზე კონსტიტუციონალიზმის დეფიციტს ავლენს და, სავარაუდოდ, ეს ზოგადად დემოკრატიის დეფიციტის ერთ-ერთი ძირითადი გამოვლენაა. კონკრეტულად, ამის ნიშანია თუნდაც ის, რომ 2012 წლის ოქტომბრამდე არ მომხდარა ძალაუფლების შეცვლა კონსტიტუციური გზით, ხოლო არჩევნები ექსტრაკონსტიტუციური მეთოდებით ძალაუფლების შეცვლის ლეგიტიმაციას ახდენდა. საზოგადოების დიდი ნაწილის თვალში, მიტინგზე შეკრებილი რამდენიმე ათეული ათასი ადამიანის მოთხოვნა შეიძლება უფრო ლეგიტიმური აღმოჩნდეს, ვიდრე კონსტიტუციის ფარგლებში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესი.

კონსტიტუციონალიზმის დეფიციტის გამოვლენა ისიც, რომ ყოველი ახალი ხელისუფლება კონსტიტუციაში ძირფესვიანი ცვლილებების შეტანით იწყებდა – მით უმეტეს, რომ ყველა შემთხვევაში, 2012 წლის არჩევნებით მოსული ხელისუფლების გარდა, ახალ მთავრობას პარლამენტში საკონსტიტუციო უმრავლესობა ჰქონდა (თუმცა „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებამაც მოახდინა კონსტიტუციის არსებითი გადასინჯვის ნების დეკლარირება). შეიძლება ითქვას, რომ უკლებლივ ყველა ხელისუფლება, რომელიც საქართველოს 1990 წლის შემდეგ ჰყოლია, მოდიოდა არა უბრალოდ კონკრეტული პრობლემების გადაჭრის, არამედ სახელმწიფოს, პოლიტიკური სისტემის ხელახალი დაფუძნების პრეტენზიით.

ამ მხრივ ერთ-ერთი (თუმცა არა ერთადერთი) უმნიშვნელოვანესი საკითხია ის, თუ სახელდობრ როგორ, რა წესების მიხედვით, ხდება კონსტიტუციის გადასინჯვა. წარსულ წლებში კრიტიკის საგანი იყო ის, რომ კონსტიტუცია ზედმეტად ადვილად და ხშირად იცვლებოდა, თან ეს ხდებოდა მხოლოდ ერთი, დომინანტური პოლიტიკური ძალის ნებით და, უმეტეს შემთხვევაში, ეს ცვლილებები მიმდინარე პოლიტიკური კონიუნქტურით იყო გაპირობებული. ამიტომ 2010 წლის ივნისში შექმნილ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში არსებობდა განწყობა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა არსებითად უნდა გართულებულიყო. საბოლოოდ მიღებულ ვარიანტში, კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის საჭირო კვალიფიციური უმრავლესობის ზომა გაიზარდა ორი მესამედიდან სამ მეოთხედამდე; ამასთან, კონსტიტუციის შესწორების მომხრეებმა ორჯერ უნდა მიაღწიონ ამგვარ უმრავლესობას სულ მცირე სამთვიანი ინ-

ტერვალით. თუმცა, 2013 წელს „ქართული ოცნების“ უმრავლესობა გამოვიდა ინიციატივით, პროცედურა კვლავ გამარტივდეს.

წიგნში ამ თემაზე მსჯელობენ ვახუშტი მენაბდე და დავით ზედელაშვილი. მათ განსხვავებული მიდგომები აქვთ და თავის სტატიებში ვრცლად განიხილავენ როგორც კონსტიტუციონალიზმის ძირითად თეორიულ პრინციპებს, ისე კონსტიტუციის გადასინჯვის გავრცელებულ საერთაშორისო პრაქტიკებს და მათ მიზანშეწონილობას საქართველოს შემთხვევაში. მაგრამ ორივე თანხმდება ძირითად თეზისზე: საქართველოში კონსტიტუციის გადასინჯვა ზედმეტად გაადვილებულია და საშუალებას აძლევს მოცემულ მომენტში გაბატონებულ ძალებს, ვიწრო პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე გადასინჯონ ქვეყნის ძირითადი კანონი; ამიტომ კონსტიტუციის შეცვლის პროცედურა უნდა გართულდეს, თუმცა არა ისე, რომ ცვლილებების შეტანა საერთოდ შეუძლებელი გახდეს. ამ მხრივ კრიტერიუმია არა ის, თუ რამდენად ხშირად იცვლება კონსტიტუცია, არამედ ის, თუ როგორ ხდება ის, რამდენადაა თითოეული ცვლილება ინკლუზიურ პროცესში მიღწეული საზოგადოებრივი კონსენსუსის საგანი. რაკი, როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოში კონსტიტუციური ცვლილებები ნაკლები ყურადღებით სარგებლობს საზოგადოების მხრიდან, რის გამოც გამოთქმა „საერთო-სახალხო განხილვა“ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, მინიმალური (თუმცა, ნორმატიული აზრით, არასაკმარისი) მოთხოვნა ძირითადი პოლიტიკური ძალების კონსენსუსია: მაგრამ, იშვიათი გამონაკლისების გარდა, საქართველოს შემთხვევაში, არც ეს მოთხოვნა სრულდება. ამგვარ ინკლუზიურ პროცესთან შედარებით მიახლოებული იყო 1995 წელს კონსტიტუციის მიღება, და რაღაც ზომით, 2013 წელს მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებები (თუმცა თავისი შინაარსით ეს უკანასკნელი პოლიტიკურ-კონიუნქტურული იყო).

წიგნში შესული ესეები განსხვავებულია როგორც ავტორთა პოზიციებით, ისე სტილითა და მოცულობით. მაგრამ თითოეული მათგანი ჩვენი პოლიტიკური სისტემის ფუნდამენტურ პრობლემებს ეხება. ჩვენ იმედი გვაქვს, რომ მკითხველისთვის ეს მსჯელობა ინფორმატიული იქნება და, რაც მთავარია, სასარგებლო რესურსი გახდება საკონსტიტუციო პრობლემების შემდგომი განხილვისთვის.

მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში

ავთანდილ დემეტრაშვილი

წინამდებარე სტატიის ძირითადი მიზანი არის მმართველობის თანამედროვე გაგების კუთხით 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“¹ იმ ნორმების შინაარსსა და ამოქმედების შედეგზე ზოგადი დაკვირვება და ინტერპრეტაცია, რომლებიც ამოქმედდება 2013 წლის მორიგ საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.²

1. აწმყოს ცოდნა წარსულის გააზრებიდან გამომდინარეობს

საქართველოს ისტორიაში დღემდე მოქმედი ყველა კონსტიტუციისათვის და მის საფუძველზე არსებული რეჟიმისათვის მეტ-ნაკლები მასშტაბით დამახასიათებელი იყო ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს როლის დასუსტება, სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა შორის სისტემური ურთიერთობების დეფორმირება და დისბალანსის არსებობა, ქვეყნის ცენტრში ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრირება, რაც მმართველობის საყოველთაოდ აღიარებულ და საქართველოს კონსტიტუციის მიერ განმტკიცებულ³ – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეწინააღმდეგება.

ისტორიული განვითარების ეს გაკვეთილები, ქვეყნის წინაშე იმ ეტაპზე არსებული შიდა და საგარეო გამოწვევები, დინამიკური განვითარებისა და ტრანზიციის იმპერატივები, საერთაშორის-

1. კონსტიტუციური კანონის ტექსტი იხ. „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“, 2010, N 62, გვ. 441-449.

2. ამ ნორმების ერთობლიობას სტატიის ძირითად ნაწილში და სქოლიოებში აღვნიშნავთ სიტყვათა წყობით „კონსტიტუციის ახალი რედაქცია“, „ახალი რედაქცია“, ხოლო მოქმედ ნორმებს სიტყვათა წყობით „კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია“, „მოქმედი ტექსტი“.

3. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5, პუნქტი 4: „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.“

სო ორგანიზაციების კრიტიკული პოზიციები იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის განმაპირობებელი ის ძირითადი⁴ კანონზომიერი ფაქტორები, რამაც 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ჩატარება და შედეგად 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიღება გამოიწვია.

რეფორმის ავტორებმა იმ პრობლემებზე გაამახვილეს ყურადღება, რომელიც წინამორბედი 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის შედეგად იყო დამახასიათებელი დაუბალანსებელი, გაუწონასწორებელი ქართული სახელმწიფოსათვის. შესაბამისად, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებაში ჩაიწერა, რომ „კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელმწიფო განშტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა“⁵ რომელიც, მათი აზრით, უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფო ორგანოთა რაციონალურ, გონივრულ სისტემას, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ქმედუნარიანი სახელმწიფოს ფუნქციონირებას, და, მეორე მხრივ, იმ ისტორიულ კანონზომიერებიდან გამომდინარე, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ყოველთვის ცდილობს თვითგაფართოებას და თავისი ყველგან და ყველაფერში ყოფნის გაძლიერებას,⁶ გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან და ანარქიას მართულთა მხრიდან.

კონსტიტუციის წიგნის წერისას ან მასში ცვლილებების შეტანისას თითქმის ყოველთვის და ყველა ქვეყანაში განსჯის, მწვავე დისკუსიების, კონკრეტული პოლიტიკისა და, არცთუ იშვიათად, სისხლიანი გარჩევის საგანი არის **ხელისუფლების ორგანიზაციაში პირველი პირისა თუ წამყვანი ორგანოს პრობლემა**. საქართველოს კონსტიტუციურ ბიოგრაფიაში პრიმიტიული ექსკურსიცი კი საკმარისია ამ თეზისის საილუსტრაციოდ, ვინაიდან ხელისუფლების პოლიტიკას, ხელისუფლების სისტემაში არსებულ დეფორმაციებს და დისბალანსს საქართველოში, ჩვეულებრივ, სახელმ-

4. მათ შორის, არ გამოვრიცხავთ მმართველი გუნდის კონიუნქტურულ მიზნებს.

5. დებულების ტექსტი იხ. ავთანდილ დემეტრაშვილი. 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში. ბათუმი 2012, გვ. 44-49

6. Халипов В.П. Энциклопедия власти. М.,2005, გვ.441-449 და სხვა.

წიფოში პირველი პირის პრობლემას უკავშირებენ. ასეთებს კი ქვეყნის ახალ და უახლეს ისტორიაში სახელმწიფოს მეთაურები (პრეზიდენტები) წარმოადგენდნენ. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის ხელდასხმით არსებულ „სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის“, ანუ მოქმედი ტექსტის კრიტიკაც უწინარესად პრეზიდენტის ინსტიტუტს უკავშირდება.

ამის გათვალისწინებით 2009-2010 წლების რეფორმის ძირითადი მიზნის მისაღწევად საჭიროდ ჩაითვალა ჩვენი კონსტიტუციური ისტორიის აქილევსის ქუსლის – სახელმწიფოში პირველი პირის უმწვავესი პრობლემის მოგვარება, ანუ საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების ახლებური გააზრება და ამის საფუძველზე პრეზიდენტის კომპეტენციაში თავმოყრილი ჭარბი უფლებამოსილების გონივრული შეზღუდვა და გადანაწილება სხვა სახელმწიფო განშტოებებზე.

2. სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემა

მოცემული სტატიის მიზნის შესაბამისად ამ ნაწილში მსჯელობის საგანი იქნება მხოლოდ პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მთავრობის მარეგულირებელი ნორმები და არ იქნება მსჯელობა ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის მეოთხე ნაწილზე – სასამართლო ხელისუფლებაზე. ჯერ ერთი, იმიტომ, რომ იგი თავისი დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის გამო ნაკლებად არის ჩართული დაბალანსების სისტემაში, და მეორე, იმიტომ, რომ მისი არსებითი რეფორმირება არ მომხდარა.

2.1. საქართველოს პრეზიდენტი

ორგანოსა თუ თანამდებობის პირის ფორმალურ-იურიდიული როლი და მნიშვნელობა სახელმწიფო სტრუქტურაში უწინარესად მისი კონსტიტუციური სტატუსიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარეობს.

კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის უმაღლესი

წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში,⁷ აგრეთვე საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.⁸

პირდაპირი საყოველთაო წესით არჩეული პრეზიდენტის ბევრ „სავარძელში ჯდომა“ თავისთავად არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციონალიზმის იდეას და დამახასიათებელია შერეული მმართველობის საკმაოდ გავრცელებული სისტემებისათვის,⁹ მაგრამ პოლიტიკის განხორციელების მეთოდებთან ერთად, ძირითადი პრობლემა, რის გამოც საქართველოში 2009-2010 წელს განხორციელდა კონსტიტუციური რეფორმა, სხვაა. სრულყოფილ ან თუნდაც კარგად დაწერილ ქვეყნის სამართლის წიგნში – კონსტიტუციაში, პრეზიდენტის ფუნქციები უნდა გამომდინარეობდეს მისი სტატუსიდან, უფლებამოსილებები – ფუნქციებიდან, შესაბამისად, სამივეს შორის უნდა არსებობდეს სისტემური ურთიერთკავშირები. სამწუხაროდ, მოქმედ ტექსტში ასეთი ურთიერთკავშირები ხშირად არ ჩანს, ან სულაც არ არსებობს. ამ დასკვნის განმარტებისათვის მხოლოდ ერთ, მაგრამ მნიშვნელოვან მაგალითს მოვიყვანთ.

2004 წლის 6 თებერვლამდე პრეზიდენტი, მმართველობის არსებული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელიდან გამომდინარე, სახელმწიფო მეთაურის სტატუსთან ერთად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც იყო. ამ კონსტიტუციური სტატუსიდან ლოგიკურად გამომდინარეობს მასზე საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვისა და განხორციელების ფუნქციის დაკისრება და ამ ფუნქციიდან გამომდინარე, ამ სფეროში პრეზიდენტის ფართო და ქმედითი უფლებამოსილებებით აღჭურვა. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის ამოქმედების შემდეგ, პრეზიდენტს აღარ გააჩნია აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფორმალურ-იურიდიული, კონსტიტუციური სტატუსი, იგი „მხოლოდ“ სახელმწიფოს მეთაურია, მაგრამ კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტის წაკითხვისას ისეთი შთაბეჭდილება იქმნება,

7. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69.

8. მოქმედ რედაქციაში საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, ახალ რედაქციაში – 69-ე.

9. მაგალითად, პოლონეთში, პორტუგალიაში, პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოების უმრავლესობაში.

თითქოს ავტორებს¹⁰ სახელმწიფოს მეთაურობა გაგებული აქვთ როგორც ხელისუფლების სამივე განშტოების ხელმძღვანელობა ან მათზე გადამწყვეტი ზეგავლენის შესაძლებლობის სამართლებრივი გამართლება. სხვაგვარად ძნელად ასახსნელია, რატომ დარჩა პრეზიდენტს, რომელიც საფრანგეთის მსგავსად კონსტიტუციურ არბიტრად მოიხსენიებოდა, საგარეო და საშინაო პოლიტიკის წარმართვისა და განხორციელების ფუნქცია, რომლისგან გამომდინარეობს მისი ისეთი ქმედითი აღმასრულებელი უფლებამოსილებები, როგორცაა, მაგალითად, მთავრობის გადაყენების დისკრეციული უფლება, მთავრობის აქტების გაუქმების უფლება, ძალოვანი მინისტრებისა და იუსტიციის მინისტრის საქმიანობაზე კურატორობის უფლებამოსილება და სხვა. ეს კი აშკარა წინააღმდეგობაშია როგორც კონსტიტუციის 69-ე მუხლის ძირითად დებულებებთან, ასევე, და უფრო მეტად, კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტში განმტკიცებულ ხელისუფლების დანაწილებასთან.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი რჩება სახელმწიფო მეთაურად და სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად.

ახალი რედაქციის წაკითხვისას და მოქმედ ტექსტთან შედარებისას აშკარად ჩანს ახალი რედაქციის ავტორთა მცდელობა, შესაბამისობაში მოიყვანონ პრეზიდენტის ფუნქციები და უფლებამოსილებები პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან. უწინარესად, ეს ეხება მოქმედი ტექსტის 69-ე მუხლის კონტექსტიდან ამოვარდნილ იმ ფუნქციას, რომლის მიხედვით პრეზიდენტი „წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.“ ამ ფუნქციის 69-ე მუხლის ტექსტიდან ამოღებით პრეზიდენტი დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მახვილი გადატანილია მის სხვა დანიშნულებებზე. სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტმა უნდა შეასრულოს ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტისა და სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველმყოფი არბიტრის ფუნქციები.¹¹

10. ძირითადად იგულისხმება 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის ავტორები.

11. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69 (ახალი რედაქცია).

ზოგადად, პრეზიდენტის როლის განსაზღვრისას და კონკრეტული უფლებამოსილებებით აღჭურვისას სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში თვლიდნენ, რომ პრეზიდენტს, მისი სტატუსიდან გამომდინარე, საჭიროების შემთხვევაში უნდა გააჩნდეს სხვა განშტოებებზე გავლენისა და ზემოქმედების მექანიზმები, მაგრამ არ უნდა ჰქონდეს ამ განშტოებათა ფუნქციების განხორციელების ძირითადი უფლებამოსილებები.

საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების ახლებურად გააზრებამ ერთგვარად შეზღუდა მისი კომპეტენცია. მიუხედავად ამისა, ახალი რედაქციის მიხედვით საქართველოს პრეზიდენტს 40-მდე უფლებამოსილება გააჩნია, რომლითაც ივარება სახელმწიფოებრივი საქმიანობის ყველა სფერო.

ვნახოთ, როგორაა ასახული კონსტიტუციის მოქმედ და ახალ ტექსტში მისი უფლებამოსილებები სახელმწიფო საქმიანობის ძირითად სფეროებში.

საკანონმდებლო სფერო

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ მიიჩნია, რომ ფუნქციონალურად პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს პირდაპირი საკანონმდებლო უფლებამოსილებები. შესაბამისად, მას აღარ აქვს საკუთარი ინიციატივითა და საკუთარი დღის წესრიგით პარლამენტის რიგგარეშე სესიის ან რიგგარეშე სხდომის მოწვევის უფლება.¹²

ერთ ხელში (პრეზიდენტის ხელში) საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლება ზედმეტად აძლიერებს პარლამენტზე ზემოქმედების შესაძლებლობას და, შესაბამისად, ასუსტებს პარლამენტის დისკრეციულ კომპეტენციას კანონმდებლობისა და პოლიტიკის განსაზღვრის სფეროში. ამით ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, როდესაც დაადგინა, რომ პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და შესაბამისად თავისი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის იმპერატიული უფლება.¹³

პარლამენტზე ზეგავლენის ერთ-ერთ მექანიზმად შეიძლება განხილული იყოს პრეზიდენტის უფლება, უარი თქვას პარლამენ-

12. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 61, პუნქტი 2 (ახალი რედაქცია).

13. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 67, პუნქტი 1 (ახალი რედაქცია).

ტიდან მიღებული კანონპროექტის პრომულგირებაზე და თავისი შენიშვნებით დაუბრუნოს იგი პარლამენტს, ანუ გამოიყენოს შეყოვნებითი (სუსპენსიური) ვეტოს უფლება.

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი რედაქციის მიხედვით ეს ვეტო, არსებულთან შედარებით უფრო „რბილია“,¹⁴ მისი გამოყენებით ან გამოყენების მუქარით, პრეზიდენტმა შეიძლება ააცილოს ქვეყანას ნაჩქარევად ან ცუდად გააზრებული კანონის მიღება.¹⁵

აგრეთვე, პარლამენტზე გავლენის მექანიზმად შეიძლება ჩაითვალოს პრეზიდენტის დისკრეციული უფლება, მიმართოს ხალხსა და პარლამენტს. ამავ გავებით შეიძლება განვიხილოთ მისი ყოველწლიური მოხსენება პარლამენტში ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.¹⁶ მიუხედავად იმისა, რომ არც მიმართვას და არც მოხსენებას სავალდებულო იურიდიული ძალა არ გააჩნია, უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ დოკუმენტთა მაღალი პოლიტიკური დატვირთვიდან გამომდინარე, მათში შეიძლება დასახული იყოს პარლამენტის ან საკანონმდებლო პროგრამა ან ცალკეული აქტუალური კანონების მიღების საჭიროება.

გამომდინარე პრეზიდენტის ახალი სტატუსიდან – იგი აღარ არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, შესუსტდა მისი წამყვანი როლი როგორც საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრის, აგრეთვე განხორციელების სფეროში და მისი აქტივობა ამ სფეროში ხელისუფლების დანაწილების

14. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 68, პუნქტი 4 (მოქმედი და ახალი რედაქციები). მოქმედი ტექსტის მიხედვით, კანონის ან ორგანული კანონის შემთხვევაში ვეტოს გადალახვისათვის საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მესუთედის ერთსულოვანი გადაწყვეტილება (2013 წლის 30 მაისის მდგომარეობით – სულ ცოტა 90 ხმა), მაშინ როდესაც ახალი რედაქციის მიხედვით – კანონის შემთხვევაში – სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი (ანუ არანაკლებ 76-ისა), ხოლო ორგანული კანონის შემთხვევაში – პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი (ანუ არანაკლებ 76-ისა).

15. ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტმა ფრანკლინ დელანო რუზველტმა 631-ჯერ გამოიყენა ვეტო და კონგრესმა მხოლოდ 9-ჯერ მოახერხა მისი გადალახვა, ბილ კლინტონმა 38-ჯერ და კონგრესმა მხოლოდ ორჯერ გადალახა მისი ვეტო – იხ. Pierre Ractet et Ferdinand Melin-Soucramanien. *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 2009, p. 228.

16. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 4 (ახალი რედაქცია).

უფრო მეტად თანამშრომლობის და არა შეკავება-გაწონასწორების კომპონენტით არის ნაკარნახევი. ეს გამოიხატება იმაში, რომ პრეზიდენტი სხვა სახელმწიფოებთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებებს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით ახორციელებს. აგრეთვე, მთავრობასთან შეთანხმებით მას შეუძლია, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულება ან შეთანხმება. თუ მოქმედი ტექსტის მიხედვით იგი საკუთარი ინიციატივითა და პარლამენტის თანხმობით ნიშნავდა საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, ახალი რედაქციის მიხედვით აღარ არის საჭირო პარლამენტის თანხმობა, მაგრამ დასანიშნად ან გასათავისუფლებად კანდიდატურებს მას მთავრობა წარუდგენს. დამოუკიდებლად საქართველოს პრეზიდენტი ვერც სხვა სახელმწიფოთა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენელთა აკრედიტაციას მიიღებს – ამისათვის სავალდებულოა მთავრობასთან წინასწარი შეთანხმება.¹⁷

თანამდებობის პირთა დანიშვნის, გათავისუფლების და ასარჩევად, დასანიშნად თუ დასამტკიცებლად წარდგენის სფეროში პრეზიდენტის კომპეტენციამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განიცადა და მისი დისკრეციული უფლებები საკმაოდ მნიშვნელოვნად გამოიყურება, რაც მას გავლენისა და ზეგავლენის გარკვეულ საშუალებებს აძლევს. ესენია:

- პრეზიდენტის უფლება, დანიშნოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამი წევრი¹⁸, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები;¹⁹
- უფლება, დანიშნოს ან თანამდებობიდან გადააყენოს საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი;²⁰

17. ამ აბზაცში გამოყენებული სამართლებრივი რეგულაციები იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი და ახალი რედაქციის 73-ე მუხლის 1 პუნქტის ა) ქვეპუნქტში.

18. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 88, პუნქტი 2 (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

19. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 3 (ახალი რედაქცია).

20. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 96, პუნქტი 2 (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

– პრეზიდენტის უფლება საქართველოს პარლამენტში ასარჩევად წარადგინოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების კანდიდატურები.²¹

საქართველოს კონსტიტუციის რამდენიმე ნორმაში არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული პრეზიდენტის დამოუკიდებლობის ხარისხი კონკრეტული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, რაც კანონით ან ორგანული კანონით უნდა განისაზღვროს. ასეთე-ბია პრეზიდენტის უფლება კანონით დადგენილი წესით დანიშნოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი,²² ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მიიღოს მონაწილეობა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების განწესებაში.²³

რიგ უფლებამოსილებებს საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით ან მისი თანხმობით. მაგალითად, პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას; საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს, აგრეთვე მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსსა და სხვა მხედართმთავრებს.²⁴

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში თვლიდნენ, რომ პრეზიდენტის გავლენიანობის ხარისხი უპირატესად აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მისი ურთიერთობების ფორმითა და შინაარსით განისაზღვრება. შესაბამისად, მთავრობასთან ერთად პრეზი-

21. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 90, პუნქტი 2 (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

22. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი ე) (ახალი რედაქცია).

23. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი ე) (ახალი რედაქცია).

24. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 3 (ახალი რედაქცია)

დენტისათვის აღმასრულებელი ხელისუფლების მნიშვნელოვანი ნაწილის მინიჭებამ შეიძლება გამოიწვიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების განშტოების პოტენციურად მტრულ ნაწილებად დაყოფა, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს სახელმწიფოს სტაბილურ ფუნქციონირებას. ეს იყო ერთ-ერთი საფუძველი იმისა, რომ პრეზიდენტი დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რაც ნათლად ჩანს მთავრობის გაჩენის, არსებობისა და საქმიანობის საკითხებში.

თუ მოქმედი ტექსტის მიხედვით პრეზიდენტს შეუძლია საკუთარი ნების ან კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა ან თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა ან იუსტიციის მინისტრები,²⁵ ახალი რედაქციის მიხედვით პრეზიდენტს საკუთარი ინიციატივით მთავრობის გადაყენება არ შეუძლია, ხოლო კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში მისი მონაწილეობა მთავრობის კონკრეტული არსებობა-არარსებობის საკითხის გადაწყვეტაში გამოიხატება იმით, რომ იგი ვალდებულია, გამოსცეს შესაბამისი აქტი მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ, თუ: ა) მთავრობა გადადგა; ბ) გადადგა პრემიერ-მინისტრი, რაც იწვევს მთავრობის მთელი შემადგენლობის უფლებამოსილების შეწყვეტას;²⁶ გ) პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას.²⁷

განსხვავებული, მაგრამ აგრეთვე მოკრძალებულია პრეზიდენტის შესაძლებლობები მთავრობის ფორმირების, ანუ გაჩენის პროცესში. ნიშანდობლივია, რომ ახალი რედაქციის მიხედვით მთავრობის ფორმირების საკითხი მოჰყვება არა საპრეზიდენტო არჩევნებს, რაც მოქმედი ტექსტით არის დადგენილი,²⁸ არამედ საპარლამენტო არჩევნებს.²⁹

25. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი გ (მოქმედი ტექსტი).

26. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 7 (ახალი რედაქცია).

27. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81 (ახალი რედაქცია).

28. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80 (მოქმედი რედაქცია).

29. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80 (ახალი რედაქცია). 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის თანახმად (მუხლი 2, პუნქტი 4) გამონაკლისის სახით მთავრობის ფორმირება უნდა მოჰყვეს 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებს.

შეიზღუდა აგრეთვე პრეზიდენტის მხრიდან მთავრობის საქმიანობაზე გავლენისა და ზეგავლენის შესაძლებლობები. მოქმედი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან³⁰ დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას.³¹ ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით ვერ მოიწვევს მთავრობის სხდომას, მას შეუძლია მოითხოვოს ცალკეული საკითხების მთავრობის სხდომაზე განხილვა და ამ განხილვაში ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანთან და სხვა წევრებთან ერთად მონაწილეობა.³²

პრეზიდენტს აღარ შეუძლია მთავრობის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტების გაუქმება, რითაც იგი იჭრებოდა კონსტიტუციური იუსტიციისა და საერთო სასამართლოების კომპეტენციის ტერიტორიაზე.

გაუქმდა პრეზიდენტის გაუმართლებელი თანხმობის საჭიროება მთავრობის მიერ შედგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის პარლამენტში წარსადგენად და პრეზიდენტს მის შინაარსზე გავლენა მხოლოდ ვეტოს გამოყენებით ან გამოყენების მუქარით შეუძლია.³³

ძალზე მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სახელმწიფო უშიშროებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში. პრეზიდენტი, როგორც მოქმედი, ასევე ახალი რედაქციის მიხედვით ხელმძღვანელობს საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს, ნიშნავს მის მდივანსა და სხვა წევრებს,³⁴ ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას.³⁵ კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღ-

30. არც კონსტიტუცია, არც კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს ამ საკითხთა განსაკუთრებულობის კრიტერიუმს.

31. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 4 (მოქმედი რედაქცია).

32. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 6 (ახალი რედაქცია).

33. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 93 (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

34. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 3 (ახალი რედაქცია), მუხლი 99 (მოქმედი რედაქცია);

35. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 98, პუნქტი 2 (მოქმედი რედაქცია).

ლესი მთავარსარდლის ბრძანებები.³⁶ კონსტიტუციით განსაზღვრული საფუძვლის არსებობისას, პრეზიდენტს შეუძლია გამოაცხადოს და გააუქმოს საომარი მდგომარეობა.³⁷ აქტი ამის შესახებ არ საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას, მოითხოვს მხოლოდ პარლამენტის დამტკიცებას. ამ კრიზისული პერიოდის დროს პრეზიდენტი სრულ ძალაუფლებას ფლობს, ურთიერთობებს არეგულირებს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებით, მისი აქტები არ საჭიროებს კონტრასიგნაციას, პარლამენტის კონტროლი ეპიზოდური და დისტანციურია. მას აგრეთვე შეუძლია გამოაცხადოს და გააუქმოს საგანგებო მდგომარეობა, მაგრამ ამ პერიოდში გამოცემული სამართლებრივი აქტები საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.³⁸

პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურისა და ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტის სტატუსიდან გამომდინარეობს პრეზიდენტის უფლებამოსილება მთავრობის წარდგინებით და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი თუ მათი საქმიანობით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებას.³⁹

2.2. საქართველოს პარლამენტი

კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტით, პრეზიდენტის ინსტიტუტის სასარგებლოდ, შეიზღუდა საქართველოს პარლამენტის როგორც საკანონმდებლო, ასევე მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლისა და პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქციები, რაზეც ზემოთ გვექონდა

36. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73¹, პუნქტი 2 (ახალი რედაქცია).

37. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი ბ) (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

38. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73¹, პუნქტი 1 (ახალი რედაქცია).

39. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი კ) (ახალი რედაქცია).

მსჯელობა. 2009-2010 წლის რეფორმის ერთ-ერთი მიზანი სწორედ ამ შეზღუდვების მოხსნა და შესაბამისად სახელმწიფოებრივ საქმიანობაში პარლამენტის როლის ზრდის უზრუნველყოფის რეგულაციების დადგენა იყო. გარკვეული დათქმებით, რომელსაც ქვემოთ გავაკეთებთ, შეიძლება დავასკვნათ, რომ დასახული მიზანი მიღწეულია.

1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციით საქართველოს პარლამენტის განსაზღვრული კონსტიტუციური სტატუსი (არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო), ფუნქციები (საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე და სხვ.)⁴⁰ რეფორმის შედეგად ტექსტუალურად არ შეცვლილა, თუმცა შეიცვალა ამ მაღალი სტატუსისა და ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელების სამართლებრივი და პოლიტიკური პირობები.

როგორ აისახა ეს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში? პრეზიდენტს აღარ აქვს პარლამენტის დღის წესრიგის მონოპოლიზების ისეთი სამართლებრივი ბერკეტები, როგორიცაა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მისი კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის იმპერატიული უფლება, საკუთარი ინიციატივითა და საკუთარი დღის წესრიგით პარლამენტის რიგგარეშე სესიისა ან სხდომის მოწვევის უფლება, არსებითად შესუსტებულია პრეზიდენტის საკანონმდებლო ვეტო.

უფრო ქმედითი და ეფექტიანი გახდა პარლამენტის უფლება, თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი და უმაღლესი თანამდებობის სხვა პირები⁴¹ იმპიჩმენტის წესის გამოყენებით. ეს მნიშვნელოვანი პროცედურა გამარტივდა და შესაბამისად უფრო ეფექტიანი გახდა, ვინაიდან იმპიჩმენტის ორივე საფუძველზე (კონსტიტუციის დარღვევა ან დანაშაულის ჩადენა) დასკვნას ახალი რედაქციის მიხედვით მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლო

40. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48 (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

41. ესენია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მთავრობის წევრები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი, და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები.

ამზადებს, მაშინ როდესაც მანამდე უზენაესი სასამართლოს ევალებოდა დანაშაულის ნიშნების არსებობის დადგენა.⁴²

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, მთავრობის ფორმირება ხდება საპარლამენტო უმრავლესობის საფუძველზე, საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ და საქართველოს პრეზიდენტის აქტიური მონაწილეობა ამ პროცესში მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დადგენილი, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა არ არსებობს და ვერც მისი შეკოწიწება ხერხდება.⁴³

ზომიერი ოპტიმიზმით შეიძლება შეფასდეს ის ნორმა, რომლის მიხედვით, ერთი მეოთხედიდან (მოქმედი რედაქცია) ერთ მეხუთედამდე შემცირებულია იმ დეპუტატთა რაოდენობა, ვისაც შეუძლია დააყენოს კენჭისყრაზე საკითხი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ,⁴⁴ აგრეთვე სწორია ქალაქის მერის ინსტიტუტის ამოღება იმ ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ჩამონათვლიდან, ვისაც შეუძლია კითხვით მიმართოს და მიიღოს პასუხი პარლამენტის წევრმა.⁴⁵

საკანონმდებლო ფუნქციისაგან განსხვავებით, რთულია დადებითად შეფასდეს ზოგადად პარლამენტის საკონტროლო ფუნქცია, კერძოდ ახალი რედაქციით დადგენილი უნდობლობის ვოტუმის ინსტიტუტი. მოქმედი ტექსტის მიხედვით კონკრეტული შემადგენლობის პარლამენტის არსებობა-არარსებობის ბედი არსებითად პრეზიდენტის ნებაზეა დამოკიდებული. სახელმწიფოს მეთაურს შეუძლია დაითხოვოს იგი მთავრობის ფორმირების პროცესში,⁴⁶ სახელმწიფო ბიუჯეტის დადგენილ ვადებში პარლამენტის მიერ მიუღებლობის შემთხვევაში,⁴⁷ მთავრობისადმი პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების პროცესში,⁴⁸ რაც

42. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 63, 64, და 75 (ახალი რედაქცია).

43. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80 (ახალი რედაქცია).

44. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 56, პუნქტი 2 (ახალი რედაქცია).

45. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 59, პუნქტი 1 (ახალი რედაქცია).

46. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 5 (მოქმედი რედაქცია).

47. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 93, პუნქტი 6 (მოქმედი რედაქცია).

48. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81, პუნქტი 1 და 4 (მოქმედი რედაქცია).

ამკარად ეწინააღმდეგება ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტის, როგორც საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს, მაღალ კონსტიტუციურ სტატუსს.

ახალი რედაქციის ავტორებმა პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნისათვის მხოლოდ ერთი საფუძველი დაუტოვეს. მას, როგორც სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური საქმიანობის გარანტს, შეუძლია, დაითხოვოს პარლამენტი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მასში ვერ იქმნება მთავრობის ჩამოყალიბებისათვის საჭირო უმრავლესობა.⁴⁹

2.3. საქართველოს მთავრობა

მეცნიერთა უმეტესობა თვლის, რომ მმართველობის სისტემაში მთავრობის დანიშნულებაა კანონთა დაცვისა და აღსრულების ორგანიზაცია და უზრუნველყოფა. „აღმასრულებელი ხელისუფლება მოვალეა, დაიცვას და ხორცი შეასხას კანონებს.“⁵⁰ ეს თეორიული დებულება განსხვავებული შინაარსით აისახა საქართველოს კონსტიტუციურ ქრონიკებში.

პირველი რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილ ორიგინალურ საპარლამენტო სისტემაში, „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას.“ სახელმწიფოს მეთაურის არარსებობამ წინა პლანზე გამოიყვანა მთავრობის თავმჯდომარე, მას მიენიჭა „რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა“; აქვს სხვა, საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, თუმცა მის რეალურ როლს, ჩემი აზრით, აკნინებს ის, რომ მხოლოდ ერთი წლით არის არჩეული პარლამენტის მიერ და ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ შეიძლება არჩეულ იქნეს.⁵¹

მმართველობის დეკლარირებული ფორმის შესაბამისად, 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტით მთავრობა, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელი მოთამაშე არ იყო გათვალისწინებული, იგი პრეზიდენტის სა-

49. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81, პუნქტი 6 (ახალი რედაქცია).

50. ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბილისი, 2003, გვ. 211.

51. 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტი იხ. „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია“, ბათუმი, 2011.

თათბირო ორგანოდ იყო დეფინირებული, შესაბამისად არც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა არსებობდა და ერთი პირი ერთდროულად სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური იყო.

2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის თანახმად, რომლის ძირითადი დებულებები შეადგენენ დღეს მოქმედი კონსტიტუციის ტექსტს, არსებითად შეიცვალა აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა. პრეზიდენტი ფორმალურად აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, მაგრამ მისთვის მინიჭებული ფუნქციით – წარმართოს და განახორციელოს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები, მმართველობის ამ სფეროშიც სრული ბატონ-პატრონია.⁵²

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით დადგენილი ახალი რედაქციით ძირფესვიანად შეიცვალა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი, ფორმირების წესი, კომპეტენცია და პასუხისმგებლობა, შესაბამისად – მისი ადგილი და შესაძლებლობები ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.

პირველად საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში, კონსტიტუციის დონეზე აღმასრულებელი ხელისუფლების მფლობელი, მატარებელი და განმახორციელებელი გახდა მთავრობა. ტექსტუალურად ეს გამოიხატა იმით, რომ მთავრობა აღიარებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ.⁵³ განსხვავებით არსებული რედაქციისაგან, რომლის მიხედვით საქართველოს მთავრობა **უზრუნველყოფს** აღმასრულებელი ხელისუფლების, საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას, ახალი რედაქციის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა **ახორციელებს** ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.

კონკრეტული შემადგენლობის მთავრობის „დაბადება“ და მისი ყოფნა-არყოფნა პარლამენტის დამფუძნებელ და საკონტროლო ფუნქციას უკავშირდება, ამიტომ სრულიად ლოგიკურია ახალი

52. ისიც უნდა მივიღოთ მხედველობაში, რომ ამ პერიოდში პრეზიდენტი იყო საპარლამენტო უმრავლესობის ჯერ უბრალო, აბსოლუტური, ხოლო 2008 წლიდან 2012 წლის ოქტომბრამდე – კონსტიტუციური უმრავლესობის ლიდერი,

53. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1 (ახალი რედაქცია).

რედაქციის ის ნორმები, რომლებიც ადგენენ მთავრობის პასუხის-მგებლობას არა პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშე.⁵⁴

ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში არსებობს მოსაზრება, რომლის თანახმად მოქმედი კონსტიტუცია და კანონმდებლობა ადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ე.წ. ბიცეფალურ სისტემას.⁵⁵ ჩვენი აზრით, უფრო სუპერსაპრეზიდენტო მოდელთან გვაქვს საქმე, მაგრამ თუ გავიზიარეთ ზემოთ დაფიქსირებული მოსაზრება, უნდა ვაღიაროთ, რომ ახალი რედაქცია კატეგორიულად უარყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმს. ამ მოსაზრების სასარგებლოდ ორ ახალ დებულებას მოვიშველიებთ. ახალი რედაქციის მიხედვით პრეზიდენტი თავის კონსტიტუციურ კომპეტენციას ძირითადად მთავრობის რჩევის,⁵⁶ თანხმობის⁵⁷ ან პრემიერის თანახელმოწერით ახორციელებს, რითაც იქმნება შესაძლებლობა განეიტრალებს პრეზიდენტის შესაძლო მცდელობა, გავიდეს მისთვის კონსტიტუციით დადგენილი აქტივობის ტერიტორიიდან.

ყურადსაღებია, აგრეთვე, მთავრობის ხელმძღვანელის სტატუსის განმსაზღვრელი ნორმები. მოქმედი რედაქციით, პრემიერ-მინისტრი დეფინირებულია, როგორც *მთავრობის თავმჯდომარე*, ხოლო ახალი რედაქციით, როგორც *მთავრობის მეთაური*.⁵⁸ თითქოსდა უმნიშვნელო ლექსიკურ სხვაობაში შეიძლება მნიშვნელოვანი ცვლილების ამოკითხვა – უარყოფილია სისტემა, რომელსაც ორი მეთაური – პრეზიდენტი და თავმჯდომარე ჰყავს.

54. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1, მუხლი 81 და 811 (ახალი რედაქცია).

55. იხ. მაგალითად, გიორგი კვერენჩილაძე. საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი). „თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი“, წიგნი 1, თბილისი, 2012, გვ. 24.

56. მაგალითად, პრეზიდენტის მიერ მთავრობის სხდომაზე განხილვის პროცედურაში – საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 6 (ახალი რედაქცია).

57. მაგალითად, მთავრობის წინასწარი თანხმობა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბჭოში მთავრობის თავმჯდომარედ ასარჩევად წარდგენილ კანდიდატურაზე - საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი ვ) (ახალი რედაქცია).

58. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 1 (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის ფორმირებაში გადამწყვეტია არა პრეზიდენტის, არამედ ამომრჩეველთა მანდატით აღჭურვილი საპარლამენტო უმრავლესობის ნება, მისი სცენარი და თანმხლები რამდენიმე მოვლენა გარკვეულ კრიტიკას იმსახურებს.

მთავრობის ფორმირებაში შეიძლება იყოს ორი ეტაპი. პირველ, უპრობლემო ეტაპზე პრეზიდენტი წამოაყენებს საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურას, ეს უკანასკნელი მის მიერ შერჩეულ შემადგენლობასთან და პროგრამასთან ერთად წარსდგება პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად. თუ პარლამენტმა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობა გამოუცხადა, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერი მთავრობის დანარჩენ წევრებს.

ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრობის მისთვის პარლამენტის 2/5-ის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. წამოყენებული პრემიერ-მინისტრი თავისი გუნდითა და პროგრამით წარდგება პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად. თუ პარლამენტმა კვლავ არ გამოუცხადა ნდობა, პრეზიდენტი, რომლის ერთ-ერთი კონსტიტუციური ფუნქცია არის სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფა,⁵⁹ დაითხოვს უუნარო პარლამენტს და სიტყვას მისცემს ხალხს – დანიშნავს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებს.⁶⁰

მთავრობის ფორმირების ამ წესებთან დაკავშირებით, გარდა მისი დროში გაწელილი პროცედურისა, აგრეთვე კრიტიკულად შეიძლება შეფასდეს მისი თანმხლები – მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის რეგულაციები. რას წარმოადგენს ეს პრობლემა, რომლის გარშემო მიმდინარეობდა დისკუსიები 2012 წელს არჩეული პარლამენტის საშემოდგომო და საგაზაფხულო სესიაზე?

საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ,⁶¹ მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და პრეზიდენტი *მასვე* ავალებს მო-

59. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69 (მოქმედი და ახალი რედაქცია).

60. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 7 (ახალი რედაქცია).

61. გამონაკლისის სახით აგრეთვე 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ.

ვალეობის შესრულებას ახალი მთავრობის შექმნამდე. რა ვადებში შეიქმნება ახალი მთავრობა? მთავრობის ფორმირების ზემოთ აღნიშნული უპრობლემო სცენარის მიხედვით (მთავრობამ ნდობა მიიღო) ეს ვადა 2 თვემდე შეიძლება გაგრძელდეს, რაც დროებითი მთავრობის არსებობის მწვავე პრობლემას არ ქმნის. პრობლემა ჩნდება მაშინ, როდესაც მეორე ეტაპიც ხდება საჭირო და, მით უმეტეს მაშინ, როდესაც მთავრობა ვერ შეიქმნება (ნდობა ვერ მიიღო) და დაინიშნება რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები. ამ სიტუაციაში ქვეყანას საუკეთესო შემთხვევაში 4 თვე (თუ შეიქმნება უმცირესობის მთავრობა), უარეს შემთხვევაში ერთ წელზე მეტი (თუ მთავრობა ვერ შეიქმნა და ჩატარდა ახალი საპარლამენტო არჩევნები) ეყოლება ნდობაგამოუცხადებელი მთავრობა, რაც ზოგადად ხელისუფლების ლეგიტიმურობის ხარისხს ეჭვქვეშ აყენებს და ხანგრძლივი სამთავრობო კრიზისით იმუქრება. უფრო მძიმე, აბსოლუტურად მიუღებელი სიტუაცია შეიქმნება, თუ ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნების შემდეგაც ვერ მოხერხდა უმრავლესობის ან უმცირესობის მთავრობის შექმნა, ან პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების პროცესში, ვინაიდან თავისთავად დროში გაწეილი უნდობლობის აღძვრის და ამოქმედების ვადებს დაემატება მთავრობის ფორმირების ვადები, ვინაიდან უნდობლობის გამოცხადებად ითვლება ახალი, „პარლამენტის მთავრობის“ შექმნა.

დასკვნა

ასეთია ქართული სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური სამკუთხედის – „პარლამენტი – პრეზიდენტი – მთავრობა“ – დახასიათება კონსტიტუციის მოქმედი და ახალი რედაქციის მიხედვით.

ვენეციის კომისიის აზრით, 2009-2010 წლის რეფორმა არის „საყურადღებო ნაბიჯი კარგი მიმართულებით.“⁶² ამ ფრთხილ შეფასებასა და ზემოთქმულზე დაყრდნობით შეიძლება რამდენიმე შემაჯამებელი მოსაზრების ჩამოყალიბება ახალი რედაქციით გათვალისწინებული მმართველობის სისტემის განხილული ელემენტების როლისა და მისი მოდელური ბუნების შესახებ.

62. იხ. ვენეციის კომისიის მოსაზრების პროექტი 543/2009 (CDL) (2010)062.

საქართველოს პარლამენტი

ხელისუფლების დანაწილების ახალი რედაქციით შექმნილ სისტემაში პარლამენტის როლის შესახებ ქართულ საზოგადოებაში არაერთგვაროვანი მოსაზრებები არსებობს.⁶³

ჩვენი აზრით, უდავოა, რომ საკანონმდებლო სფეროში პარლამენტი გათავისუფლდა პრეზიდენტის წინეხისგან და ახალი რედაქციის მიხედვით ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში წარმოადგენს ფუნქციურად კანონის მიღებისა და ამით ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განმსაზღვრელ ერთადერთ დამოუკიდებელ ორგანოს.

პარლამენტის როლის განსაზღვრისას პოზიტივად უნდა ჩაითვალოს ის ნორმები, რომელთა მიხედვით ამომრჩეველთა მანდატით აღჭურვილი პარლამენტი (საპარლამენტო უმრავლესობა) გახდა მთავარი შემოქმედი მთავრობის გაჩენის პროცესში და ის ნორმები, რომელთა თანახმად პარლამენტი ერთადერთი ორგანოა, რომელსაც ძალუძს გააკონტროლოს პრეზიდენტის აქტივობა საგანგებო (მთავრობასთან ერთად) ან საომარი მდგომარეობის დროს.

თქმულისგან განსხვავებით, რთულია დადებითად შეფასდეს ზოგადად პარლამენტის საკონტროლო ფუნქცია, კერძოდ კი – სახელმწიფოს დემოკრატიულ რეჟიმში ფუნქციონირებისათვის ყველაზე ეფექტური, სტრატეგიული მნიშვნელობის უნდობლობის ვოტუმის ინსტიტუტი.

იმ მიზნით, რომ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პარლამენტი არ იყოს „დაჩაგრული“ სხვა განუყოფებთან ურთიერთობებში, იგი ამ ურთიერთობებში უნდა იყოს აღჭურვილი შეკავება-გაწონასწორების შესაძლებლობებით. ამისათვის საჭიროა არსებითად გადაიხედოს ახალი რედაქციის 81-ე და 811 მუხლების ის ნაწილი, რომელიც ეხება პროცედურულ ვადებს და პრეზიდენტის უპრეცედენტო აღმასრულებელ ვეტოს, რომელსაც იგი იყენებს პარლამენტის უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ და რომლის გადალახვა მოითხოვს კვალიფიციურ (სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი) უმრავლესობას. ეს

63. იხ. მაგალითად, გიორგი დავითური. სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, წიგნში „თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი: თბილისი, 2012, გვ. 182.

პრობლემა მარტივად გადაწყდება, თუ კონსტიტუციაში აისახება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საყოველთაოდ აღიარებული პროცედურა.

მხოლოდ ამ საკანონმდებლო წინადადების განხორციელების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტი შეიძლება მივიჩნიოთ ხელისუფლების დანაწილების სრულფასოვან განშტოებად, რომელიც სამართლებრივად გამიჯნულია სხვა განშტოებებისაგან და გააჩნია ურთიერთშეკავება-გაწონასწორების მექანიზმში აქტიური მოქმედების შესაძლებლობები.

გარდა განხორციელებული ცვლილება-დამატებებისა, რეფორმის დროს განიხილებოდა ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პარლამენტის როლის განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანი რამდენიმე წინადადება, რომლებმაც უმრავლესობის მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა. ამ საკითხთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი, ალბათ, პარლამენტის ბიკამერალური, ორპალატიანი სტრუქტურის საკითხია. მიუხედავად იმისა, რომ წინადადება კომისიის პლენარულ სხდომაზეც კი არ გავიდა, კომისიამ არ გააუქმა მოქმედი ტექსტის ის ჩანაწერი, რომლის მიხედვით „... შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი“⁶⁴ რაც არ გამორიცხავს ამ თემაზე კვლავ პოლიტიკური დებატების გამართვას.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც ახალ რედაქციაში არ აისახა, მაგრამ მომავალში შეიძლება კვლავ კონსტიტუციური რეფორმის დღის წესრიგში დადგეს, არის ყველა დონის საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა არჩევა პარლამენტის მიერ. ამ წინადადების მოწინააღმდეგეთა ძირითადი არგუმენტი იყო მოსამართლეთა პოლიტიზირების რისკი.

საქართველოს პრეზიდენტი

ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი აღარ არის მმართველობის სისტემის ქვაკუთხედი, მაგრამ მისი „ჩამოლაბორანტება“ და სიმბოლურ, მხოლოდ ცერემონიალური ან წარმომადგენლობითი ფუნქციით დატვირთულ ფიგურად წარმოჩენა არ იქნება

64. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 4, პუნქტი 1.

სწორი. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი როლი ტექსტუალურად დასაბუთებულია კონსტიტუციის 69-ე და 70-ე მუხლებით, სადაც დადგენილია მისი მაღალი სტატუსი და პირდაპირი საყოველთაო წესით არჩევის რეგულაციები.

ზოგადად, პრეზიდენტის ინსტიტუტის უფლებამოსილებებით აღჭურვისას, ხელისუფლების დანაწილების პარადიგმების მიხედვით მას არ უნდა ჰქონდეს სხვა – საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო განშტოებათა ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებები, მაგრამ ახალი რედაქციით დადგენილი მისი მაღალი სტატუსისა და ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის გათვალისწინებით, ლოგიკურია, რომ საჭიროების შემთხვევაში მას უნდა ჰქონდეს (და აქვს კიდევაც) ამ განშტოებებზე გავლენისა და ზეგავლენის უზრუნველყოფი ინიციატივის, მონაწილეობის, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი შესაძლებლობები.

პრეზიდენტის კონკრეტული უფლებამოსილებების კლასიფიცირება შესაძლებელია სხვადასხვა კრიტერიუმის გამოყენებით. ამ სტატიის ძირითად ნაწილში მოხდა მათი დაჯგუფება სახელმწიფოებრივი საქმიანობის სფეროების მიხედვით, რაც არასაკმარისია პრეზიდენტის რეალური კონსტიტუციური როლის დადგენისათვის. დასკვნის ჟანრის გათვალისწინებით დავაკვირდებით სისტემურ კავშირს პრეზიდენტის სტატუსსა და მის კონკრეტულ უფლებამოსილებებს შორის, რაც, ჩვენი აზრით, მოგვცემს საშუალებას შევაფასოთ ამ უფლებამოსილებების მნიშვნელობა და წონადობა პრეზიდენტის როლის განსაზღვრისათვის.

პრეზიდენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებათა ერთი ჯგუფი მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსიდან გამომდინარეობს და მათი განხორციელებით პრეზიდენტი არ იჭრება სხვა განშტოების ტერიტორიაზე, არსებით ზეგავლენას არ ახდენს მათ საქმიანობაზე. მაგალითად, სახელმწიფო ჯილდოების, სპეციალური და საპატიო წოდებების მინიჭება, მსჯავრდებულთა შეწყალება, არჩევნების დანიშვნა და სხვა. ამავდროულად უნდა მივაკუთვნოთ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობების სფეროში, იმ განსხვავებით, რომ ეს უკანასკნელნი მთავრობასთან შეთანხმებით ან წარდგინებით ხორციელდება.

უფლებამოსილებათა მეორე ნაწილი ემსახურება პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლისა და

ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტიის ფუნქციას. მაგალითად, თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერების ან მათი დათხოვნის უფლება, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრთა დანიშვნა და მისი საქმიანობის ხელმძღვანელობა, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და გაუქმების უფლება, სამხედრო ძალების სტრუქტურის დამტკიცება და საჭიროების შემთხვევაში მათი გამოყენება და სხვ. რამდენიმე უფლებამოსილებას პრეზიდენტი საკუთარი დისკრეციის საფუძველზე, ხოლო უფლებამოსილებათა უმეტეს ნაწილს თანხმობის, წინასწარი თანხმობის, წარდგენის, დასამტკიცებლად წარდგენის საფუძველზე პარლამენტთან ან/და მთავრობასთან თანამშრომლობით ახორციელებს.

უფლებამოსილებათა კიდევ ერთი ნაწილი, რომელიც მნიშვნელოვანია ხელისუფლებაში პრეზიდენტის როლის განსაზღვრისათვის, გამომდინარეობს მისი ფუნქციიდან – უზრუნველყოს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა კონსტიტუციის შესაბამისად. ამ უფლებამოსილებათა მნიშვნელობა იმითაც არის ყურადსაღებო, რომ უმეტესობა პრეზიდენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება და მათი განხორციელებით პრეზიდენტს ძალუძს რეალური გავლენა მოახდინოს მოვლენებზე. მაგალითად, მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობის უფლება, მთავრობის სხდომაზე ცალკეულ საკითხთა განხილვის და ამ სხდომაზე დასწრების უფლება, პრემიერ-მინისტრის წამოყენებისა და დანიშვნის უფლება (ნაკლებად მნიშვნელოვანია), უფლება – მიმართოს საკონსტიტუციო ან საერთო იურისდიქციის სასამართლოს, ვეტოს უფლება, პარლამენტისა და ხალხისადმი მიმართვის უფლება, პარლამენტის დათხოვნის უფლება, სხვადასხვა თანამდებობის პირთა დანიშვნის ან ასარჩევად წარდგენის უფლება და სხვ.

თქმულისა და მისი პირდაპირი, საყოველთაო წესით ხალხის მიერ არჩევის გათვალისწინებით, პრეზიდენტი ახალი რედაქციის მიხედვით ფლობს, ე.წ. სარეზერვო უფლებამოსილებებს, რომელთა განხორციელება ქვეყანაში შექმნილ სიტუაციასთან არის დაკავშირებული და წარმოაჩენს პრეზიდენტს წარმმართველ ძალად, ხოლო მეორე მხრივ, იგი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია სახელმწიფოს კონსტიტუციურ, ნორმალურ რეჟიმში ფუნქციონირე-

ბისათვის, რომლის დანიშნულება, ალბათ ახლოს არის ქმედითი არბიტრის სტატუსთან.

არსებობს მოსაზრება, რომ ფორმალურად, ახალი რედაქციის მიხედვით პრეზიდენტი ოდნავ სუსტია ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელისათვის და ოდნავ ძლიერია საპარლამენტო მოდელისათვის (ეს მოსაზრება ეკუთვნის იურისტ ირაკლი კობახიძეს). მიუხედავად იმისა, რომ ეს მოსაზრება სადავოდ მიგვაჩნია, საჭიროდ ვთვლით, შემდგომ კონსტიტუციურ სამართალშემოქმედებაში მოვხსნათ პრეზიდენტის მოდელურ ბუნებასთან დაკავშირებული კითხვები. ამისათვის, უწინარესად უნდა გადაისინჯოს პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხი მთავრობის ფორმირების პროცესში, აგრეთვე მისი აღმასრულებელი ვეტოს საჭიროება და ამ ვეტოს დაძლევის პროცედურული ნორმები.

გარკვეულ კითხვებს ბადებს ლოგიკური, სისტემური კავშირი მშვიდობიან პერიოდში პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლისა და ამ სფეროში მის კონკრეტულ უფლებამოსილებებს შორის. ამკარაა, რომ პრეზიდენტი არ ფლობს ამ სტატუსის ჯეროვნად განხორციელების საჭირო და საკმარის უფლებამოსილებებს. ამ მოსაზრებას ისაც ამყარებს, რომ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტს ძალიან მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია, სპორტული ტერმინოლოგია რომ ვინმართ, ამ დროს პრეზიდენტი უფრო სახელმწიფოს „კაპიტანია“ ვიდრე „არბიტრი“; რაც გაუგებარი იქნებოდა, რომ არა მისი სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლისა და სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსები.

სადავოდ მიგვაჩნია პრეზიდენტისათვის საკუთარი ინიციატივით რეფერენდუმის დანიშვნის უფლების ჩამორთმევა, რაც არ აძლევს მას საშუალებას გამოიყენოს „სახალხო არბიტრაჟი“ და ამომრჩეველთა აზრის გათვალისწინებით მოახდინოს გავლენა პარლამენტის ან აღმასრულებელი ორგანოების სამართალშემოქმედებით საქმიანობაზე.⁶⁵

65. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 74, პუნქტი 1 (ახალი რედაქცია).

საქართველოს მთავრობა

ახალი რედაქციის მნიშვნელოვანი ნაწილი უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში მთავრობის ადგილის ახლებურ გააზრებას დაეთმო. უნდა ვალიაროთ, რომ ამ ნაწილის ანალიზი გაორებულ შთაბეჭდილებას ტოვებს.

ერთი მხრივ, დადგენილია მთავრობის მაღალი კონსტიტუციური სტატუსი და აქედან გამომდინარე პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. თუ მოქმედი რედაქციით პრეზიდენტს გააჩნია მთავრობის გაჩენაზე, არსებობა-არარსებობაზე, სამართალშემოქმედებაზე, საბიუჯეტო პროცესზე ქმედითი ზედამხედველობის დისკრეციული კომპეტენცია, ახალი რედაქციის მიხედვით ასეთ შესაძლებლობებს ის უკვე მოკლებულია და პირიქით, მთავრობას ან მის მეთაურს გააჩნია პრეზიდენტის აქტივობაზე შეკავება-გაწონასწორების უფლება-მოსილებები კონტრასიგნაციის, თანხმობის მიცემა-არმიცემის ფორმით. ყოველივე ეს, უდავოდ, ზრდის მთავრობის როლსა და მნიშვნელობას სახელმწიფო მექანიზმში.

მეორე მხრივ, მთავრობის ლეგიტიმურობის ხარისხი შეიძლება დაკნინებული იყოს ზედმეტად გაწევილ მთავრობის ფორმირების და უფრო მეტად, უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების პროცესებში. აგრეთვე გადასახედია დროებითი, მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის საკითხი, ვინაიდან გარკვეულ ვითარებაში ქვეყანას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში შეიძლება ჰყავდეს წინა ხელისუფლების (წინა საპარლამენტო უმრავლესობის) მიერ შექმნილი ნდობაგამოუცხადებელი მთავრობა. ამგვარი სიტუაციის თავიდან ასაცილებლად კონსტიტუციის დონეზე უნდა დაშვებული იყოს ე.წ. ადმინისტრაციული, არაპოლიტიკური დროებითი მთავრობის შექმნის შესაძლებლობა.

ახალი რედაქციის მიხედვით, ნდობის (ინვესტიტურის) მიღების შემდეგ, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია⁶⁶ თუნდაც მთავრობის მთელი შემადგენლობა გამოცვალოს ისე, რომ არ იქნება კონტროლი არც პარლამენტისა და, მით უმეტეს, არც პრეზიდენტის მხრიდან, რაც, ჩემი აზრით, საერთოდ აზრს მოკლებულს ხდის ნდობის მიღების ინსტიტუტს. ამ შემთხვევაში უდავოდ გვეჩვენება კონსტიტუციის მოქ-

66. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 6 (ახალი რედაქცია).

მედი ტექსტის 81¹ მუხლის 1 პუნქტის ძალაში დატოვება, რომლის მიხედვით, თუ შეიცვალა მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედი, პრემიერი უნდა წარადგეს პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად.

ახალი რედაქციით დადგენილი მმართველობის სისტემის მოდელური ბუნება

დოქტრინის მიხედვით, კონსტიტუციით დადგენილი საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმები ყოველთვის ასიმეტრიულია, რაც ძირითადად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების უფლებრივ დისბალანსში გამოიხატება, ერთ-ერთი მათგანის: საპარლამენტოში – პარლამენტის, საპრეზიდენტოში – პრეზიდენტის, სასარგებლოდ. შერეული მმართველობის სისტემის შემთხვევაში დისბალანსი შეიძლება არასტაბილური იყოს, ხოლო წონასწორობის დამრღვევი ფაქტორი პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის ცვლილება, პოლიტიკურ მოთამაშეთა ნება, წარსული, პოლიტიკური რესურსი და ზოგიერთი სხვა ფაქტორი აღმოჩნდეს.

კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტის მიხედვით აშკარაა უფლებრივი დისბალანსის არსებობა ურთიერთობებში პრეზიდენტი-მთავრობა-პარლამენტი და ეს დისბალანსი პრეზიდენტის სასარგებლოდ, რაც მას სისტემაში დომინირების სამართლებრივ საფუძველს აძლევს. შედეგად სისტემა ფუნქციონირებს საპრეზიდენტო, უფრო სწორედ ე.წ. „სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის“ ფორმატში.

ახალი რედაქციის მიხედვით ეს დისბალანსი არსებითად აღარ არსებობს, თუმცა ამოიკითხება საპარლამენტო უმრავლესობისა და მისი მთავრობის გარკვეული სამართლებრივი უპირატესობა, რაც შეიძლება განმარტებული იყოს, როგორც საპარლამენტო მმართველობისაკენ გადახრილი შერეული მმართველობის ერთ-ერთი ვარიანტი.

ეს არის სისტემის და მისი ცალკეული ელემენტების ე.წ. ფორმალისტური ანალიზი. ამასთან კონსტიტუციის ტექსტის თუნდაც ძალიან დეტალურმა ანალიზმა, შეიძლება არც კი მოგვცეს სწორი წარმოდგენა ხელისუფლების დანაწილების ცალკეული ელემენტების რეალური როლისა და ძალაუფლების შესახებ და შესაბამისად თავად სისტემის მოდელური ბუნების შესახებ, თუ კონსტიტუციის ტექსტის გარდა მხედველობაში არ მივიღეთ ისეთი მეტაიურიდი-

ული ფაქტორები როგორცაა ორგანოს თუ თანამდებობის პირის ლეგიტიმაციის ხარისხი და პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა სახელმწიფოს უმაღლეს ეშელონებში.

პოლიტიკური კონფიგურაცია პარლამენტში ბევრად განაპირობებს ზოგადად რეჟიმის ბუნებას და კონკრეტულად პრეზიდენტისა და პრემიერის რეალურ როლსა და ძალაუფლებას. თუ საპარლამენტო არჩევნები ხელსაყრელი აღმოჩნდა პრეზიდენტისათვის, ანუ თუ პარლამენტში უმრავლესობით მოვიდა მისი პოლიტიკური გუნდი ან თუნდაც მისი პოლიტიკური ორიენტაციის პოლიტიკური გაერთიანება და მაჟორიტართა უმრავლესობა, მისი პოზიცია ძლიერია, იგი პირველი პირია და სახელმწიფო ფუნქციონირებს შერეული მმართველობის ძირითადი მოთხოვნების მიხედვით.

თუ საპარლამენტო უმრავლესობას და შესაბამისად მთავრობას ქმნიან მასთან დაპირისპირებული პოლიტიკური ძალები, მაშინ პრეზიდენტისათვის, უკეთეს შემთხვევაში, ურთიერთობა გადადის თანაცხოვრების რეჟიმში, უარეს შემთხვევაში – პრეზიდენტი დისტანცირებული იქნება რეალურ სახელმწიფოებრივ ცხოვრებისაგან, ხოლო პირველი პირი რეალურად პრემიერი ხდება და სისტემა ფუნქციონირებს საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითადი სტანდარტების მიხედვით.

დაბოლოს, ძნელია იმის თქმა, რომ ახალი რედაქციით დადგენილი მმართველობის სისტემის ახალი სქემა იდეალურია (არსებობს კი ასეთი?!), ვინაიდან, ჯერ ერთი, კონსტიტუცია არ არის უფრო სრულყოფილი ვიდრე ის საზოგადოება, რომლის წიაღშიც ის გაჩნდა, ან ის საზოგადოება, რომლის საფუძველზე ეს საზოგადოება იმართება, და მეორე, რეალობა ხშირად არ შეესაბამება კონსტიტუციური სქემების ოპტიმიზმსა და ამაღლებულ რიტორიკას. მთავარი ისაა, რომ ახალი რედაქცია ქმნის ვითარებას, როდესაც ქვეყნის კონსტიტუციური განვითარების შემოქმედი და ქვეყნის წყარო შეიძლება გახდეს ამომრჩეველი.⁶⁷

67. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5, პუნქტი 1: „საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი“ (მოქმედი და ახალი რედაქციები).

სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები

თინათინ ერქვანია

*There are two sorts of students of politics: those who believe that constitutions have important consequences for a country's political history, and those who think they do not. I am one of those who believe that constitutions can matter, although they do not necessarily do so.*⁶⁸

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით⁶⁹ განხორციელდა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმა, რომელმაც აღმასრულებელი ხელისუფლება სტატუსობრივად აბსოლუტურად განსხვავებულ სამართლებრივ რეალობაში მოაქცია. 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებისგან განსხვავებით, რომელიც მთელი რიგი პროცედურული დარღვევების თანხლებით⁷⁰ შევიდა ძალაში, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, ამ თვალსაზრისით, შედარებით პროგრესირებს. პროცედურულ დარღვევებს 2010 წლის რეფორმის მიმდინარეობისას ადგილი არ ჰქონია,⁷¹ თუმცა ცვლილებები მაინც პრობლემატური

68. Mueller, Dennis C (2001): On Writing Constitution, in: *Mudambi, Ram/ Navarra, Pietro and Sobbrío, Giuseppe (Ed.): Rules and Reason*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 7-32, 9.

69. კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირება მოხდა 2010 წლის 21 ივლისს.

70. იხ. ბაბეკი, ვოლფგანგ, გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? პუბლიკაციაში: ბაბეკი, ვოლფგანგ/ფიში, სტივენ/რაიჰენბეჰერი, ცენო, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი 2012, გვ. 92-94 (ქართული თარგმანი).

71. პროცედურული თვალსაზრისით, სრულიად უხარვეზოდ არც ამ რეფორმას ჩაუვლია. „ვენეციის კომისია“ საკუთარ დასკვნაში აღნიშნავს, რომ ოპოზიციამ და სამოქალაქო საზოგადოებამ ნეგატიურად შეაფასა საკონსტიტუციო ცვლილებების სახალხო განხილვის პროცესი, რამდენადაც განხილვა მიმდინარეობდა ზაფხულში და რამდენადაც მნიშვნელოვანი საკითხები არ ყოფილა საყოველთაო დებატების ფორმატში განხილული. იხ. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028,

აღმოჩნდა უპირველესად, სწორედ სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკის (ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი) გათვალისწინებით, კონსტიტუციონალისტურ პრინციპებთან შეუსაბამო არაერთი დებულების საკონსტიტუციო დონეზე ლეგალიზების გამო. ამ თვალსაზრისით, საკმაოდ კრიტიკულ შენიშვნებს შეიცავს ე.წ. „ვენეციის კომისიის“ 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნაც, რომელიც 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის მიღების შემდეგ გამოქვეყნდა. ამ კონტექსტში, მნიშვნელოვან როლს იძენს საკონსტიტუციო კომისიის ლეგიტიმაციის დეფიციტიც,⁷² რაც, თავის მხრივ, საკონსტიტუციო ცვლილებების ლეგიტიმაციის ხარისხზე ნეგატიურად აისახება. 2004 და 2010 წლებში, გარკვეული თვალსაზრისით, განმეორდა ის პოლიტიკური „პერფორმანსი“, რომელიც, ასევე, 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესს და მის ლეგიტიმაციას აყენებს ეჭვქვეშ. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში აქტიურად ჩართული კონსტიტუციონალისტი – ვოლფგანგ ბაბეკი საკონსტიტუციო ცვლილებების კომენტირებისას აღნიშნავს, რომ „დღეს კვლავ უცნობია, – ყოველი შემთხვევისთვის, საერთაშორისო მრჩეველებისთვის – ვინ დაწერა 2010 წლის 4 მაისის შესწორებების პროექტი, რომელიც კონსტიტუციური რეფორმის საფუძვლად იქნა გამოყენებული.“⁷³

პუნქტი 16: “The opposition and the civil society have told the Venice Commission delegation in Tbilisi that this discussion has been insufficient, partly because it has taken place during summer and partly because the important issues have not been genuinely debated”; იგივე პრობლემის (საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის დაჩქარებული ტემპი) შესახებ მიუთითებს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაც (საია) საკუთარ დასკვნაში (N გ-01/20-10, 7.10.2010), 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

72. იხ. ბაბეკი, ვოლფგანგ, გვ. 77-80 (ქართული თარგმანი).

73. ბაბეკი იქვე აღნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე ა. დემეტრაშვილი „ისევე მოიქცა, როგორც 1995 წელს: მან სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობას ლეგიტიმურობა და ნდობა მოუპოვა საერთაშორისო ექსპერტების ჩართვით. დემეტრაშვილი მზად იყო, მიეღო დახმარება გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებისაგან (GIZ) [...] ნათელი არ არის, რა როლი შეასრულა ამ პროცესში საქართველოს პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა. ვინაიდან იგი განათლებით იურისტია, შესაძლოა, მას ჰქონდა კიდევ პროცესში ჩარევის ცდუნება. თუმცა მისი წინამორბედისგან, ედუარდ შევარდნაძისგან განსხვავებით, რომელიც 1994 და 1995 წლებში პირადად აკონტროლებ-

რაც შეეხება კონსტიტუციური რეფორმის მიზნებს, საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულებით დამტკიცებული საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-2 მუხლი აღნიშნავს, რომ, კომისიის ამოცანა არის „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება“ და რომ „კონსტიტუციური გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განმტობათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა.“ სახელმწიფო მმართველობის კონკრეტულ ფორმაზე ორიენტირების შესახებ, მითითება საკონსტიტუციო კომისიის დებულებაში არ არის. საკონსტიტუციო რეფორმის მიმდინარეობისას მუსირებდა მხოლოდ მოსაზრება, რომ რეფორმის უპირველეს მიზანს წარმოადგენდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეკვეცა და პარლამენტის როლის გაძლიერება.⁷⁴

სტატია მიმოიხილავს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მხოლოდ იმ არსებით ნაწილს (სტატიით, მისი სტანდარტული პარამეტრების გათვალისწინებით, არ არის წარმოდგენილი საკონსტიტუციო რეფორმის სრული ანალიზი), რომელიც უშუალოდ ეხება სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკას.

1. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, როგორც ასეთი

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, როგორც სამართლებრივი ფენომენი, თავისებური ფორმით და კონცეპტუალური წანამძღვრებით ფიგურირებს ჯერ კიდევ ანტიკური ეპოქის სამართლებრივ სივრცეში და ფილოსოფიაში. ჯერ კიდევ არისტოტელე ახდენდა სახელმწიფოს ვალდებულებების დიფერენცირებას სხვადასხვა სახეობებად. ხელისუფლების დანაწილების ანტიკური კონცეფცია ე.წ. „ვერტიკალური ანგარიშვალდებულების/პასუხისმგებლო-

და კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესს, სააკაშვილი შექებას იმსახურებს სსკ-ის საქმიანობაში უჩინარი პირადი ჩარევისთვის.“ იქვე, გვ. 78, 80.

74. იქვე, გვ. 95-96.

ბის“ (“vertical accountability”)⁷⁵ კლასიკურ სქემას ქმნის, რომელიც თანადროულ სამართლებრივ-პოლიტიკურ ურთიერთობებში ორ ფუნქციას ასრულებდა: ა) მმართველებს და მართულებს შორის ინტერაქციული და ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერება, რაც შედეგად პოლიტიკური ორგანოების პრაქტიკულ საქმიანობაში მოქალაქეების მეტ ჩართულობას უზრუნველყოფდა; ბ) პოლიტიკური ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების პრევენცია, პოლისში პოლიტიკური თანამდებობების მხოლოდ ერთჯერადად და ხანმოკლე ვადით დაკავების პრეცედენტის დანერგვით და ამავდროულად, პოლისის წევრებისადმი მოთხოვნის უფლების მინიჭებით, მმართველი ხელისუფლების მიერ მათივე გადაწყვეტილებების სისტემატური დასაბუთების აუცილებლობის გათვალისწინებით.

თანამედროვე დემოკრატიებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არსებითად იცვლება და გარდაიქმნება ე.წ. „ჰორიზონტალურ ანგარიშვალდებულებით“ (“horizontal accountability”) სისტემად, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების უპირველეს ძირითად ფუნქციად პოლიტიკური ძალაუფლების კონტროლს მოიაზრებს. ხელისუფლების დანაწილების ფუნქციების აღქმის და პრაქტიკული რეალიზაციის ამ დღემდე მიმდინარე უმნიშვნელოვანესი ტრანსფორმაციის კონცეპტუალური საფუძვლები ჩამოყალიბდა, ძირითადად, მე-17 და მე-18 საუკუნის დასავლეთევროპულ და ჩრდილოამერიკულ სამართლებრივ სივრცეში. დოქტრინას, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესახებ ავითარებს, უწინარესად, მონტესკიე,⁷⁶ ჰობსი, ლოკი. უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დოქტრინები შექმნეს, ამავე პერიოდში, ასევე, აშშ-ის დამფუძნებელმა მამებ-

75. Brodacz, André, Von der Vertical Accountability zur Horizontal Accountability Montesquieu, die Federalists und die Transformation der Gewaltenteilung, in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans/Joachim (Hrsg.), Gewaltenteilung und Demokratie, Baden-Baden 2007, გვ. 28-29.

76. ინდივიდუალური სკეფსისის, როგორც საზოგადოებრივი პლურალიზმის განმაპირობებელი ფენომენის, ინდივიდის და ძალაუფლების ურთიერთმიმართების პრობლემის და ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მონტესკიესეული მოძღვრების შესახებ, გავრცელებული მოსაზრებით, „ფრანგული მორალისტიკის“ ტრადიციებს მიკუთვნებული „კანონთა გონის“ მიმოხილვა იხ. Marquard, Odo, Sola Divisione Indivisuum, in: Individuum und Gewaltenteilung, Philosophische Studien, Stuttgart 2004, გვ. 81-90.

მა – „ფედერალისტებმა“ მესამე აბსოლუტურად განცალკევებული სახელისუფლებო შტოს – სასამართლო ხელისუფლების შესახებ კონცეფციის შემუშავებით. მეცნიერული დისკუსია ხელისუფლების დანაწილების⁷⁷ პოლიტიკური და ნორმატიული ფუნქციის, საჯარო ხელისუფლების ლეგიტიმაციის კონტექსტში „ინდივიდუალურის“ და „სახელმწიფოებრივის“ ურთიერთმიმართების შესახებ აქტუალობას არ კარგავს⁷⁸ და დღემდე გრძელდება.⁷⁹

77. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესახებ მე-19 საუკუნეში გავრცელებულ სამართლებრივ თეორიებთან დაკავშირებით იხ. *Pahlow, Louis*, Justiz und Verwaltung, Goldbach 2000, 297-313.

78. აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთის და ჩრდ. ირლანდიის გაერთიანებულ სამეფოს, შვეიცარიის, საფრანგეთის და გერმანიის ფედერაციის მაგალითზე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კლასიკურ კონცეფციაზე თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის გავლენის შესახებ იხ. *Baumann, Robert*, der Einfluß des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung, Zürich • Basel • Genf 2002, გვ. 69-დან.

79. სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტის და ადამიანის უფლებების, ინდივიდუალური და პოლიტიკური ავტონომიის ურთიერთმიმართების, ხელისუფლების შტოების იერარქიის, ადმინისტრაციული ძალაუფლების სამართლებრივი ბოჭვის და სამართლიანობის თეორიის შესახებ იურგენ ჰაბერმასის კონცეფციების ანალიზი იხ. *Lieber Tobias*, Diskursive Vernunft und formelle Gleichheit, zu Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsanwendung in der Rechtstheorie von Jürgen Habermas, Tübingen 2007, გვ. 177-207; ამავე თემაზე, ჯონ როლსის შეხედულებები იხ. *Rawls, John*, Reply to Habermas, in: *Rasmussen, David M./Swindal, James (Hrsg.)*, Jürgen Habermas. Vol. II, London 2002, გვ. 97-139; ასევე, *Dreier, Horst*, The Essence of democracy – Hans Kelsen and Carl Schmidt Juxtaposed, in: *Diner, Dan/Stolleis, Michael (Eds.)*, Hans Kelsen and Carl Schmidt A Juxtaposition, Gerlingen 1999, გვ. 71-76; იქვე: *Klein, Claude*, “the Eternal Constitution” – Contrasting Hahn Kelsen and Carl Schmidt, გვ. 61-67; ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესახებ მოძღვრებების ისტორიულ განვითარებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე, იხ. *Münch, Ingo von*, Die Gewaltenteilung im Rechtsstaat, in: *gewaltenteilung im Rechtsstaat und Europäische Geschichte, Forum Academicum in itinere*, Hamburg 1998, გვ. 11-19; იქვე, *Redecker, Niels von*, Can we have a European History? A Methodological and Bibliographical Survey, გვ. 31-45; ამავე საკითხთან დაკავშირებით, იხ. *Meyer, Rolf*, Eigentum, Repräsentation und Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke, Frankfurt am Main 1991, გვ. 96-დან და *Schottky, Richard*, Untersuchungen zur Geschichte der staatsphilosophischen Vertragstheorie im 17. und 18. Jahrhundert (Hobbes-Locke-Rousseau und Fichte) mit einem Beitrag zum Problem der Gewaltenteilung bei Rousseau und Fichte, Amsterdam 1995, გვ. 321-დან.

ადამიანის ძირითადი უფლებების კლასიკური ფორმულა ძირითად უფლებებს მოიაზრებს როგორც *leges fundamentales*, რომელიც მიემართება სახელმწიფო ხელისუფლებას და ბოჭავს მას. ამ ფორმულიდან გამომდინარეობს კონსტიტუციის, როგორც ნორმატიული აქტის იერარქიული უპირატესობის დოგმატი (საკანონმდებლო აქტების რანჟირებისას), რომლის უზრუნველმყოფ მექანიზმად განიხილება, უპირველესად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი (მისი ერთ-ერთი ფუნქციის – საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განსაკუთრებული როლის გათვალისწინებით), კონსტიტუციის შეცვლის წინაპირობად დაწესებულ გართულებულ სამართლებრივ პროცედურებთან ერთად.⁸⁰ კონსტიტუციის ნორმატიული ფუნქციის შესახებ კონსტიტუციონალისტური დოქტრინების პირველი პრაქტიკული რეალიზაცია შედგა, ფაქტობრივად, 1803 წელს, როდესაც აშშ-ის ფედერალურმა სასამართლომ საკონსტიტუციო კონტროლი, როგორც სამართლებრივი ფენომენი, საქმეზე – *Marbury vs. Madison*, პირველად აღიარა.⁸¹

ზოგადად, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების არსებობა მიიჩნევა კონსტიტუციური სახელმწიფოს განვითარების უკანას-

80. *Starck, Christian*, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Starck, Christian/Weber, Albrecht (Hrsg.)*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, 2. Aufl., Baden-Baden 2007, გვ. 20.

81. ცნობილი ციტატა გადაწყვეტილებიდან, საქმეზე – *Marbury v. Madison* – 5 U.S. 137 (1803), ასე უღერს: “If some acts be examinable and others not, there must be some rule of law to guide the Court in the exercise of its jurisdiction. [...] The powers of the Legislature are defined and limited; and that those limits may not be mistaken or forgotten, the Constitution is written. [...] It is a proposition too plain to be contested that the Constitution controls any legislative act repugnant to it, or that the Legislature may alter the Constitution by an ordinary act. Between these alternatives there is no middle ground. The Constitution is either a superior, paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the Constitution is not law; if the latter part be true, then written Constitutions are absurd attempts on the part of the people to limit a power in its own nature illimitable. [...] If courts are to regard the Constitution, and the Constitution is superior to any ordinary act of the legislature, the Constitution, and not such ordinary act, must govern the case to which they both apply.”

კნელ სტადიად.⁸² აღიარებულია, რომ კონსტიტუციის ნორმატიული ძალის უპირატესობის ინსტიტუციონალიზაცია ხდება საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების⁸³ შესაბამისი ინდივიდუალური ფორმით ეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში ინტეგრირებით.⁸⁴

82. *Kielmannsegg, Peter Graf, Die Instanz des letzten Wortes, in: Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung 2004, von der Stiftung des Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, kleine Reihe 17, Stuttgart 2005, გვ. 10.*

83. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ნორმის განმარტების საკითხში და საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, საკმაოდ თავშეკავებულია. რამდენიმე ხნის წინ (29.01.13), სასამართლომ უარი განაცხადა N549 კონსტიტუციური სარჩელის (საქართველოს მოქალაქეები: ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ) არსებითად განსახილველად მიღებაზე იმ მოტივით, რომ „კონსტიტუციური კანონი, რასაც მოსარჩელები ასაჩივრებენ, წარმოადგენს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილს და მის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობა კონსტიტუციის ნორმების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხის გადაწყვეტას ნიშნავს, რისი კომპეტენციაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არ გააჩნია“ მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია საუბრობს მხოლოდ ნორმატიული აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობაზე, არ აკონკრეტებს კონსტიტუციური კანონის გასაჩივრების შეუძლებლობის შემთხვევას და როდესაც, მსგავსი ნორმატიული ბაზის არსებობისას, თანამედროვე საკონსტიტუციო სასამართლოებში, იგივე, გერმანიის მაგალითზე კონსტიტუციური კანონის საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების არაერთი პრეცედენტი არსებობს. “The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited Constitution. By a limited Constitution, I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority; such, for instance, as that it shall pass no bills of attainder, no ex-post-facto laws, and the like. Limitations of this kind can be preserved in practice no other way than through the medium of courts of justice, whose duty it must be to declare all acts contrary to the manifest tenor of the Constitution void. Without this, all the reservations of particular rights or privileges would amount to nothing (*The Federalist Papers*, Nr. 78 – *Alexander Hamilton*)”.

რეალურად, წარმატებით შეიძლება ჰამილტონის ამ არგუმენტზე და საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლზე დაყრდნობით (ძირითად უფლებებთან მიმართებით გერმანული ე.წ. „მუდმივობის ფორმულის“ მსგავს ჩანაწერს შეიცავს სკ-ის მე-7 მუხლი) მითითებული საკონსტიტუციო სარჩელის წარმოებაში მიღება და აბსოლუტურად სხვა გადაწყვეტილების მიღება საქმეზე, რომელზეც „კონსტიტუციის კონსტიტუციურობის“ დადგენის შეუძლებლობაზე აპელირებით საკუთარი უფლებამოსილება უკიდურესად შეიზღუდა ქართულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ.

84. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფის შესა-

თანამედროვე დასავლურ კონსტიტუციონალიზმში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ერთგვარ ქვესახეობად და ცენტრალურ კონცეფციად აღიქმება.⁸⁵ რამდენადაც ხელისუფლების დანაწილების ორგანიზაციული ფორმა ხალხის სუვერენული ნების სამი განსხვავებული სახელისუფლებო შტოს მეშვეობით განხორციელებას უზრუნველყოფს, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიიჩნევა დემოკრატიის პრინციპის გამოვლინებად. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ლეგიტიმაცია, სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიის პრინციპების არსის გათვალისწინებით, უკავშირდება კონკურენტულ ვალდებულებებს სახელმწიფო მმართველობის სამ სახელისუფლებო შტოდ დაყოფის აუცილებლობის ლეგიტიმაციასთან დაკავშირებით, რომელთა კონკრეტიზირება ხელისუფლების დანაწილების ცალკეული ფუნქციის და შესაბამისი კონკრეტული სამართლებრივი სისტემისთვის ტრადიციული დოქტრინების მიხედვით წარმოებს განსხვავებულად.⁸⁶

ხელისუფლების დანაწილების ძირითადი ფუნქციებია: ხელისუფლების განხორციელების პროცესის გამარტივება მისი სტრუქტურულიზაციის საშუალებით (გაწონასწორების, დაბალანსების ფუნქცია); სახელმწიფო ხელისუფლების რაციონალური ორგანიზაცია საგნობრივი ნიშნით (რაციონალიზირების ფუნქცია), რომელიც სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთკონტროლის იდეას მოიცავს და რეალურად უზრუნველყოფს (კონტროლის ფუნქცია); ძალაუფლების ბოჭვა ინდივიდთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით (დაცვითი ფუნქცია).⁸⁷

ნებ იუსტიციის (აქ. სასამართლო ხელისუფლების შიდა ორგანიზაცია) აღმინისტრაციული ორგანიზაციისას იხ. *Scherthanner, Gert*, Internationaler Rechtsvergleich über die Organisation der Spitzen der Justizverwaltung aller 25 EU-Mitgliedstaaten, in: *Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat*, Wien • Graz 2006, გვ. 91-144; ამავე საკითხზე, იხ. იქვე: *Adamovich, Ludwig*, Justizverwaltung und Gewaltenteilung, გვ. 37-53.

85. *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., B. II, Artikel 20-82, Tübingen 2006, Rdnr. 66, გვ. 209.

86. იქვე, გვ. 210.

87. იქვე.

ზოგადად, სახელისუფლებო შტოების დანაწილება მიმდინარეობს ფუნქციონალური, ინსტიტუციონალურ-ორგანიზაციული და ე.წ. პერსონალური კრიტერიუმების საფუძველზე. ფუნქციონალური დანაწილება განასხვავებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, ინსტიტუციონალურ-ორგანიზაციული დანაწილებისას ხდება ცალკეულ შტოებს შიგნით კომპეტენციების დანაწილება, ე.წ. პერსონალური კრიტერიუმი მოიცავს სამ სახელისუფლებო შტოს მასშტაბით ერთი და იმავე პირის გარშემო ძალაუფლების კონცენტრირების გამორიცხვის პრინციპს.

პოლიტიკურ კონტექსტში, განცალკევებადია ხელისუფლების დანაწილების რამდენიმე სახეობა:⁸⁸ ა) ხელისუფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი (ჰორიზონტალური) დანაწილება; ბ) ხელისუფლების დროებითი (ტემპორალური) დანაწილება, არჩევნების პერიოდულობის და პოლიტიკური თანამდებობების გარკვეული ვადების მასშტაბით დაკავების უფლებამოსილებების გათვალისწინებით; გ) ხელისუფლების ფედერალური (ვერტიკალური) დანაწილება; დ) ხელისუფლების „კონსტიტუციონალისტური დანაწილება“, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო ხელისუფლების ბოჭვის იდეას, საკონსტიტუციო კონტროლის უზრუნველყოფით; ე) ხელისუფლების დეციზიური დანაწილება, რომელიც მოიცავს საზოგადოებრივი ინტერესთა ჯგუფების მაქსიმალურ ინკლუზივს პოლიტიკური ნების და გადაწყვეტილებების ფორმირების პროცესში; ვ) ხელისუფლების ე.წ. სოციალური დანაწილება, რომელიც პლურალისტური სოციალური რეალობის გათვალისწინებით, განსხვავებული სოციალური ჯგუფების და მათი ინტერესების პოლიტიკურ პროცესებში ჩართულობის იდეას მოიაზრებს და ა.შ.

მოდერნისტული, ყველაზე მარტივი სამართლებრივი კონსტრუირებით, ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების პრინციპი მოიცავს ვერტიკალურ დონეზე, სახელისუფლებო შტოებს შორის ძალაუფლების კონცენტრაციის დაუშვებლობის

88. *Steffani, Winfried*, Gewaltenteilung und Demokratie, in: *Steffani, Winfried* (Hrsg.), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979, გვ. 9-36; *Bröchler, Stephan*, “New Westminster-Modell” – Großbritannien: eine Demokratie (fast) mit Gewaltenteilung? in: *Kropp, Sabine/Hans-Joachim Lauth* (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie*, Baden-Baden 2007, გვ. 141, 142.

იდეას, რომელიც მიიღწევა სახელმწიფოებრივი ფუნქციების მაქსიმალურად დაბალანსებული გადანაწილებით. ამ კონტექსტში, ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნას, ცენტრსა და ადგილობრივ (რეგიონალურ) ორგანოებს შორის კომპეტენციების დაყოფის უზრუნველყოფით.

არსებითად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი საკმაოდ კომპლექსური ფენომენია, რომელიც მანიფესტირებს როგორც ინსტიტუციონალურ-ფუნქციური გამიჯვნის (ანგლოსაქსურ და ფრანგულ სამართლებრივ სივრცეში ეს მოვლენა ცნობილია ტერმინით – *separation of power/séparation des pouvoirs*),⁸⁹ ასევე, სახელისუფლებო შტოებს შორის ფუნქციათა დაბალანსების, ურთიერთკონტროლის იდეას (*check and balances*). სახელისუფლებო შტოების აბსოლუტური გამიჯვნა ურთიერთთანამშრომლობის რაიმე ფორმის არსებობის გარეშე, შეუძლებელია. მათი მკვეთრი გამიჯვნის (უკიდურესი განცალკევების, გახლეჩის) პრეცედენტი ხშირია საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებში. განსხვავებით საპარლამენტო დემოკრატიებისაგან, სადაც სახელისუფლებო შტოები ურთიერთგაწონასწორების და ურთიერთკონტროლის (დაბალანსების) ფუნქციას ასრულებენ.⁹⁰ უკანასკნელ შემთხვევაში, გამონაკლისია დიდი ბრიტანეთი, რომელიც როგორც პარლამენტარიზმის სამშობლო საპარლამენტო სუვერენიტეტის – *parliamentary sovereignty*, დოქტრინის გავლენის ქვეშ არის. ამ ფაქტორის გამო ითვლება, რომ მმართველობის ბრიტანული, ე.წ. „ვესტმინსტერის მოდელი“ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს არ აღიარებს.

სახელისუფლებო შტოების ფუნქციების რეგულირებისას, მათი ბალანსირების პროცესში დაუშვებლად ითვლება იმ არსებითი

89. *Sommermann, Karl-Peter*, Gewaltentrennung und Gewaltenteilung, in: Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 6. Aufl., München 2010, გვ. 90.

90. ხელისუფლების დაყოფის და დანაწილების პრინციპების შესახებ მოძღვრებების ისტორიულ განვითარებასთან დაკავშირებით იხ. *Racky, Michael*, *die Diskussion über Gewaltenteilung und Gewaltentrennung im Vormärz*, Frankfurt am Main 2005, გვ. 37-დან.

ფუნქციების და სამოქმედო არეალის აღმოფხვრა, რომელსაც ფლობს და ახორციელებს ესა თუ ის შტო, როგორც ასეთი, კლასიკური გაგებით. კერძოდ, არსებობს ერთგვარი რაციონალური ზღვარი, რომლის გადალახვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევად სახელდება. კონკრეტული კონსტიტუციონალისტური ფორმულა – *ultima ratio*, თუ რა ითვლება ამ ზღვარის გადალახვად, განისაზღვრება თითოეული სახელმწიფო მმართველობის ფორმის და სახელისუფლებო შტოების მასშტაბით ამოქმედებული სამართლებრივი ინსტრუმენტების სახეობების მიხედვით ინდივიდუალისტურად.

აღმოსავლეთევროპული პოსტსაბჭოთა სამართლებრივი სივრცე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის და სახელისუფლებო შტოების ფორმირების თვალსაზრისით, ავტორიტარული ან პოსტავტორიტარული სამართლებრივი სისტემებისთვის ნიშანდობლივი, დასავლური კონსტიტუციონალიზმისთვის შეუსაბამო ტიპური ნორმატივებით ხასიათდება.⁹¹ საქართველოს კონსტიტუციის (შემდგომში – სკ), როგორც თავდაპირველი (1995 წლის), ისე მოქმედი ვერსია, სამწუხაროდ, არც ამ თვალსაზრისით წარმოადგენს გამონაკლისს.⁹²

91. აღმოსავლეთ ევროპის პოსტსაბჭოთა სამართლებრივ სივრცეში კონსტიტუციონალისტური პრინციპების დანერგვის და განვითარების შესახებ იხ. დაწვრილებით *Häberle, Peter, Europäische Rechtskultur, Baden-Baden 1994, გვ. 101-148.*

92. უკანასკნელი წლების მანძილზე ქართული კანონშემოქმედებითი პროცესის სატესტო ერთ-ერთ ნიმუშს წარმოადგენს 2012 წლის კონსტიტუციური ცვლილება (29.05.12), რომელიც დასაშვებად აცხადებს უცხო ქვეყნის მოქალაქის აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების განხორციელებას, როგორც საპრეზიდენტო, ასევე, საპარლამენტო არჩევნებში. რაც არ უნდა უცნაური იყოს, პრეზიდენტის პოსტზე და პარლამენტის წევრად უცხო ქვეყნის მოქალაქის არჩევის დასაშვებობის შესახებ ქართული კონსტიტუციური ცვლილებები თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში აბსოლუტურად უპრეცედენტოა. ამასთან, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან დაკავშირებით ეს უპრეცედენტო კონსტიტუციური ჩანაწერი არის გარდამავალი დებულება. კერძოდ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების საარჩევნო უფლების განხორციელებას შესაძლებლად აცხადებს მხოლოდ 2014 წლის 1 იანვრამდე. და თუ რა ხდება 1 იანვრის შემდეგ, მოქმედი კონსტიტუციით აბსოლუტურად გაურკვეველია.

სკ-ის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი აღნიშნავს, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“, მაგრამ ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობის მომწესრიგებელი კონსტიტუციური დებულებები, საქართველოში აბსოლუტურად განსხვავებულ რეალობას ქმნიან.

2. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

2.1. პრეზიდენტის სტატუსი

2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, პრეზიდენტი ხდება პოლიტიკურად მეტ-ნაკლებად ნეიტრალური ფიგურა.⁹³ მას უკვე „უფლება არა აქვს, ეკავოს სხვა თანამდებობა, მათ შორის, პარტიული.“ თუმცა, ეს არ ნიშნავს რომელიმე პარტიის წევრობის ან პარტიული საქმიანობის აკრძალვას, რაც საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზნის და სულისკვეთებისთვის (პრეზიდენტისათვის ნეიტრალური პოლიტიკური არბიტრის როლის მინიჭება) შეუსაბამო რეგულაციაა.⁹⁴

2010 წლის ცვლილებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური ხდება ერთმნიშვნელოვნად პრემიერ-მინისტრი და მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობამ ფორმალური სახე შეიძინა. პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის და პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის საკუთარი ინიციატივით მოწვევის უფლებამოსილებები, რომლებიც გადაეცა მინისტრთა კაბინეტს. ამ თვალსაზრისით, პრობლემურია სკ-ის 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტის განახლებული ვერსია, რომლის შესაბამისად, მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით (ნებისმიერ დროს) პარლამენტი რიგგარეშე განი-

93. ჯერ კიდევ 2004 წელს „ვენეციის კომისია“ გასცემდა რეკომენდაციებს პრეზიდენტის და პარლამენტის ურთიერთობის ქართული მოდელის გადასინჯვის შესახებ. იხ. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 14. დასკვნა ჩამოტვირთვადია ბმულიდან: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)028-e).

94. ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) დასკვნა (N გ-01/20-10, 7.10.2010) 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, გვ. 5.

ხილავს. მთავრობის მიერ ნებისმიერი სახის კანონპროექტის რიგ-გარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლების რეალიზაციამ შესაძლოა გამოიწვიოს პარლამენტის ბლოკირება, მისსავე დღის წესრიგზე ზემოქმედებით,⁹⁵ რაც დაუშვებელია. კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი ასუსტებს პარლამენტის როლს და არაადეკვატურად აძლიერებს მთავრობის უფლებამოსილებებს.

ახალი ცვლილებებით მარტივდება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურაც (63-ე და 75-ე მუხლები). კერძოდ, „დანაშაულის ნიშნების არსებობის“ ან „კონსტიტუციის დარღვევის“ ფაქტის დადგენის უფლებამოსილება უნარჩუნდება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომლის მიერ დასკვნის წარდგენიდან 15 დღის მანძილზე პარლამენტი ვალდებული ხდება მიიღოს გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხთან დაკავშირებით.⁹⁶

68-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მოდიფიცირებული შემადგენლობით მეტ-ნაკლებად მარტივდება პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვის პროცედურა, რამდენადაც საამისოდ აუცილებელი სიითი შემადგენლობის სამი მესუთედის (კონსტიტუციური კანონის შემთხვევაში – სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი) ნაცვლად, ჩვეულებრივი კანონის შემთხვევაში, ვეტოს გადალახვა პარლამენტს უკვე შეუძლია დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერით, ორგანული კანონის შემთხვევაში – სრული შემადგენლობის ნახევრის, ხოლო კონსტიტუციური კანონის შემთხვევაში – სრული შემადგენლობის ორი მესამედის კვალიფიციური უმრავლესობით. მიუხედავად ამისა, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვა ისევ საკმაოდ რთულ პროცედურად რჩება, რადგან განახლებული ნორმატივებით პარლამენტი ვალდებულია ცალ-ცალკე უყაროს კენჭი როგორც პრეზიდენტის შენიშვნებს, ასევე, მათი მიუღებლობის შემთხვევაში – კანონის თავდაპირველ ვერსიას.

95. იხ. იქვე, გვ. 11.

96. „ვენეციის კომისიამ“ ეს ცვლილება დადებითად შეაფასა, მაგრამ ამავდროულად გასცა რეკომენდაცია, რომ ტექსტის იმ ნაწილს, სადაც საუბარია დანაშაულის ჩადენაზე და კონსტიტუციის დარღვევაზე, დამატებოდა სიტყვა „სერიოზული.“ იხ. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 30.

სკ-ის 69-ე მუხლი განსაზღვრავს პრეზიდენტთან დაკავშირებით, ფაქტობრივად, ყველაზე მნიშვნელოვან ნოვაციას: 69-ე მუხლის განახლებული შემადგენლობით საქართველოს პრეზიდენტი აღიქმება, როგორც „საქართველოს ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი“; რომელიც უკვე აღარ „წარმართავს და განახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.“⁹⁷ ამ ცვლილებით პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება „უზენაესი წარმომადგენლის“ სტატუსთან შედარებით ქვეითდება და მხოლოდ სიმბოლურ ფუნქციებს მოიცავს.

სკ-ის 73-ე მუხლის განახლებული ვერსიით უქმდება „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები, რომლებიც ეხება პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას და თანხმობის მიცემას პრემიერ-მინისტრისადმი მთავრობის წევრების დანიშვნის საკითხზე, აგრეთვე, საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მთავრობის, თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრის გადაყენების უფლებამოსილებებს. ამ ცვლილებით პრეზიდენტის დომინანტი როლი მთავრობის და პარლამენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან მიმართებით მნიშვნელოვნად მცირდება.

ზემოაღნიშნული დებულებების ფონზე ალოგიკურია, 2010 წლის ცვლილებით განახლებული სკ-ის 73-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი, რომლითაც პრეზიდენტი „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას.“ მაშინ, როდესაც პრეზიდენტს უკვე ჩამორთმეული აქვს საგარეო პოლიტიკის წარმოების უფლებამოსილება (78-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საგარეო პოლიტიკას წარმართავს საქართველოს მთავრობა), წარმოდგენილი ცვლილებით არ ხდება მთავრობის და პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მკაფიოდ გამიჯვ-

97. იხ. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 35.

ნა, რაც ამ ორ კონსტიტუციურ ორგანოს შორის კონფლიქტის და ზოგადად, კონსტიტუციური კრიზისის საბაზი შეიძლება გახდეს.⁹⁸ ამავ ეკუთხით პრობლემატურია, ასევე, სკ-ის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის მიხედვით პრეზიდენტი „მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს.“ სამწუხაროდ, გაუგებარი რჩება კონკრეტულად რა იგულისხმება ტერმინში – „მთავრობასთან შეთანხმება“ ან რა შედეგი შეიძლება დადგეს მთავრობასთან შეთანხმებლობის შემთხვევაში.⁹⁹

პრობლემატურია, აგრეთვე, სკ-ის 73-ე მუხლის „ე“ პუნქტის სკ-ის 79-ე მუხლის მე-6 პუნქტის განახლებული შემადგენლობა, რადგან ორივე შემთხვევაში არ არის დაკონკრეტებული და გამიჯნული პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები „სხვა თანამდებობის პირების“ დანიშვნასთან დაკავშირებით, რაც ზრდის მათ შორის კონფლიქტის წარმოშობის რისკს, რადგან კონსტიტუციური დებულებებიდან უშუალოდ არ ჩანს პრეზიდენტის მიერ დასანიშნი „სხვა თანამდებობის პირები“ რამდენად განეკუთვნებიან სამთავრობო სექტორს.¹⁰⁰ პრეზიდენტის განახლებულ სტატუსთან შეუთავსებელია მისთვის, ასევე, ეროვნული ბანკის

98. ამ ჩანაწერს „ვენეციის კომისიაც“ მკაცრად აკრიტიკებს. იხ. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 43.

99. ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) დასკვნა (N გ-01/20-10, 7.10.2010) 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, გვ. 6.

100. იხ. „ვენეციის კომისიის“ 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 46. აღსანიშნავია, რომ „ვენეციის კომისიას“ ავტონომიური ერთეულის უფლებებში მნიშვნელოვან ჩარევად მიაჩნია, 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის განახლებული ვერსია, რომლის მიხედვით პრეზიდენტი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახლადარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას.“ იხ. იქვე, პუნქტი 47.

პრეზიდენტის თანამდებობაზე დანიშვნის და გათავისუფლების უფლებამოსილების მინიჭებაც.

სახალხო სუვერენიტეტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დოქტრინასთან და ზოგადად, დემოკრატიის პრინციპთან შეუსაბამო რეგულაციას ითვალისწინებს 2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით განახლებული სკ-ის 74-ე მუხლის შემადგენლობა, რომელიც პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას (არ ავალდებულებს) პარლამენტის, მთავრობის და არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციითა დაკანონით განსაზღვრულ საკითხებზე.¹⁰¹ ზოგადად, საპარლამენტო უმცირესობას და უმრავლესობას შორის ბალანსის მიღწევას აფერხებს საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიების შექმნის განახლებული პროცედურაც.¹⁰²

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით ამოქმედდა ე.წ. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი (სკ-ის 73¹-ე მუხლი), რომელიც პრეზიდენტის გადაწყვეტილებების გარკვეული სპექტრის პრემიერ-მინისტრის მიერ კონტრასიგნირების ვალდებულებას ითვალისწინებს. პრეზიდენტის ფუნქციების ამ ფორმით შემოჭრის უკვე რეალიზებული მცდელობის მიუხედავად, დღემდე კრიტიკის საგანია 73¹-ე მუხლის მე-4 პუნქტის ის ნაწილი, რომელიც კონტრასიგნირების ვალდებულების მიღმა ტოვებს პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტების ნაწილს, დაკავშირებულს მოქალაქეობის მიღებისა და შეწყვეტის, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის, პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში მყოფი სხვა ორგანოების და უშიშროების საბჭოს საქმიანობის, აგრეთვე, საომარი მდგომარეობის გამოცხადების ან გაუქმების საკითხებთან.¹⁰³ ამასთან, კონტრასიგნაციის პრეროგატივას ფლობს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი – საკონსტიტუციო ცვლილებებით მთავრობის წევრები ინდივიდუალურად არ არიან უფლებამოსილნი კონტრასიგნაციისათვის.

101. იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) დასკვნა (N გ-01/20-10, 7.10.2010) 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, გვ. 7.

102. იხ. იქვე, გვ. 8.

103. „ვენეციის კომისიის“ 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 56.

2.2. სამთავრობო კაბინეტის უფლებამოსილებები

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების უმთავრეს სიახლეს ქმნის სკ-ის 78-ე მუხლის განახლებული შემადგენლობაც, რომელიც რეგლამენტირებს, რომ „მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ და რომელიც ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.

საკონსტიტუციო ცვლილებებით, სკ-ის 79-ე მუხლის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრი აღარაა პასუხისმგებელი პრეზიდენტის წინაშე (პასუხისმგებელია ცალსახად მხოლოდ პარლამენტის წინაშე) და აღარ გააჩნია პრეზიდენტისადმი ანგარიშგების ვალდებულება. მთავრობის წევრების ცვლილების შემთხვევაში, აღარ არის აუცილებელი პრეზიდენტის თანხმობა.

საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიცვალა მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ნორმატივებიც (სკ-ის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), თუმცა სკ არ აკონკრეტებს რა სახის შედეგები მოჰყვება პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებას მთავრობის რომელიმე წევრისადმი. „ვენეციის კომისია“ ამ ჩანაწერის შესახებ აღნიშნავს, რომ თუ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა (პრემიერ-მინისტრის გადაყენების შესაძლებლობა) არ იკვეთება, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მხოლოდ მინისტრზე გადაკისრება ასუსტებს პარლამენტის ფუნქციებს და ამ შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრისადმი მინიჭებული უფლებამოსილება მთავრობის წევრების დანიშვნასთან დაკავშირებით, მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ხარისხობრივი სიმწირის ფონზე არათანაზომიერია.¹⁰⁴

რაც შეეხება მთავრობის ფორმირების წესს, ცვლილებით გარკვეულწილად გაუმჯობესდა სკ-ის მე-80 მუხლის შემადგენლობა. მიუხედავად ამისა, მთავრობის ფორმირების განახლებული პროცედურა არის საკითხი, რომელიც უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებასთან დაკავშირებულ პროცედურებთან ერთად, 2010 წლის

104. იხ. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 26. დასკვნა ჩამოტვირთვადია ბმულიდან: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)028-e).

საკონსტიტუციო რეფორმის ყველაზე პრობლემატურ ნაწილად მიიჩნევა.¹⁰⁵

მაგალითად, მე-80 მუხლთან დაკავშირებით პრობლემატურია ტერმინი – „საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი“, რომელიც არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა. მეტიმეტად არის გახანგრძლივებული მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა. ამ დებულებასთან დაკავშირებით, „ვენეციის კომისიაც“ აღნიშნავს, რომ უსაფუძვლოა ერთხელ უკვე წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობის ხელახლა წარდგენა და განმეორებით კენჭისყრა. გარდა ამისა, კენჭისყრა წარმოებს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, რაც ისეთი მნიშვნელოვანი პროცედურისთვის, როგორცაა მთავრობის ფორმირება, შეუსაბამო სტანდარტია. მსგავსი პროცედურის წარმოებისას კენჭისყრა უნდა ტარდებოდეს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერით.¹⁰⁶ ამასთან, მოქმედი ნორმატივი, რომელიც მთავრობის შემადგენლობის არანაკლებ ხუთი წევრით განახლების შემთხვევაში, მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურის ხელახლა წარმოებას ითვალისწინებს, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით უქმდება, რასაც კონსტიტუციონალისტების უმრავლესობა ნეგატიურ მოვლენად მიიჩნევს. მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების პროცედურის ასეთი სირთულე შეუსაბამოდ ასუსტებს პარლამენტის როლს და აძლიერებს მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს ძალაუფლებას, რაც ტიპურია პოსტსაბჭოთა სამართლებრივი სისტემებისათვის.

აღსანიშნავია, რომ მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის ცვლილებით, მთავრობა იხსნის პასუხისმგებლობას ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე. ეს ჩანაწერი უკვე ასახავს ტენდენციას, რომ 90-იან წლებში დამოუკიდებლობის მოპოვებით განახლებული ქართული სახელმწიფო მმართველობის

105. იხ. „ვენეციის კომისიის“ 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010) 028, პუნქტი 69-80; ასევე, *კობახიძე, ირაკლი*, „კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი“, 25/08/2010.

106. იხ. დაწვრილებით, *კობახიძე, ირაკლი*, „კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი“, 25/08/2010.

ფორმირების პროცესი მსვლელობას ეტაპობრივად, საპარლამენტო მმართველობის მოდელის სასარგებლოდ განაგრძობს.

განსაკუთრებულად პრობლემატურია სკ-ის 81-ე მუხლის განახლებული ვერსია, რომელიც უნდობლობის ე.წ. კონსტრუქციული ვოტუმის სრულიად უპრეცედენტო, თანამედროვე კონსტიტუციონალისტურ პრინციპებთან ყოვლად შეუსაბამო ნორმატივებს შეიცავს:¹⁰⁷ ა) უნდობლობის გამოცხადების შესახებ პარლამენტისადმი მიმართვის შესაძლებლობა გააჩნია დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორ მესუთედს, რაც ძალიან მაღალი კვორუმი; ბ) უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრისთვის საჭიროა დამატებითი კენჭისყრა, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერის წინაპირობით; გ) უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ იწყება შეუსაბამოდ ხანგრძლივი¹⁰⁸ და რთული პროცედურა: კენჭისყრა პარლამენტის მიერ დასახელებული კანდიდატურის/კანდიდატურების პრეზიდენტისადმი წარსადგენად, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერის წინაპირობით; დ) პრეზიდენტი უფლებამოსილია წარადგინოს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ასევე ხელახალი კენჭისყრისათვის; ე) თუ პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს ამ უკანასკნელის მიერვე კენჭისყრის შედეგად შერჩეულ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, იწყება მე-80 მუხლით განსაზღვრული ასევე გაჭიანურებული სამართლებრივი პროცედურა; ვ) თუ პრეზიდენტი არ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად ამ უკანასკნელის მიერვე კენჭისყრის შედეგად შერჩეულ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, პარლამენტი კვლავ უყრის კენჭს იმავე კანდიდატურის წარდგენას 15-20 დღიან შუალედში, და იძულებულია დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო სიითი შემადგენლობის სამი მესუთედის

107. იხ. იქვე; ასევე, ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 26. დასკვნა ჩამოტვირთვადია ბმულიდან: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)028-e), პუნქტი 73-80.

108. სამთავრობო შემადგენლობისადმი ნდობის და უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის არაადეკვატურად გახანგრძლივებულ ვადებთან დაკავშირებით იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) დასკვნა (N გ-01/20-10, 7.10.2010), გვ. 15-18.

უმრავლესობით. თუ პარლამენტმა დაძლია ვეტო, პრეზიდენტი ვალდებულია წარმოადგინოს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა დასამტკიცებლად და იწყება კვლავ მე-80 მუხლით განსაზღვრული პროცედურა; ზ) ვეტოს დაძლევის შემდეგ პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტს უნარჩუნდება უფლებამოსილება დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები...

სკ-ის 81¹-ე მუხლის განახლებული შემადგენლობა უფლებამოსილებას ანიჭებს პრემიერ-მინისტრს დასვას პარლამენტის წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხი (უნდობლობის ე.წ. ნეგატიური ვოტუმი),¹⁰⁹ მთავრობის მიერ ინიცირებულ ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით. თუ კანონპროექტი არ იქნა მიღებული იწყება 81-ე მუხლით განსაზღვრული პროცედურა, რომელიც პარლამენტის დათხოვნის პერსპექტივას მოიცავს. პრემიერ-მინისტრი ამ შემთხვევაში, ფლობს ერთგვარი „პრევენციულ ვეტოს“¹¹⁰ უფლებას, რაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან სრულიად შეუსაბამოა და კონსტიტუციონალისტთა მხრიდან მწვავე კრიტიკის საგანია.¹¹¹

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემუშავებული 81-ე და 81¹-ე მუხლების განახლებული ვერსია არის პოსტსაბჭოთა სამართლებრივ სივრცისთვის დამახასიათებელი ავტორიტარისტული ტენდენციების ნორმატივიზების კლასიკური ნიმუში. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტის უკიდურესად ძლიერი ძალაუფლებით აღჭურვის ფონზე, რომელიც კონსტიტუციური რეფორმის ძირითადი მიზნების შესაბამისად, საკუთარ უფლებამოსილებებს სინამდვილეში აბსოლუტურად ნეიტრალური პოლიტიკური არბიტრის როლში უნდა ახორციელებდეს, დაკნინებულია არა მხოლოდ პარლამენტის როლი, არამედ მთავრობის პოლიტიკური სტატუსიც.

109. იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) დასკვნა (N გ-01/20-10, 7.10.2010) , გვ. 19.

110. *კობახიძე, ირაკლი*, „კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი“, 25/08/2010.

111. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 83.

2.3. სასამართლო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის მომწესრიგებელი და სხვა კონსტიტუციური ნორმატივები

2010 წლის რეფორმის საფუძველზე სკ-ის 86-ე მუხლში განხორციელებული ცვლილების შესაბამისად, მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება ხდება უვადოდ, სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის წინაპირობით. ეს რეგულაცია არ მოქმედებს საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების მოსამართლეებზე, რაც ამ უკანასკნელ შემთხვევაში (უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შეზღუდული ვადით დანიშვნა), „ვენეციის კომისიის“ მიერ სრულიად სამართლიანად კრიტიკულად არის შეფასებული. კომისია იძლევა რეკომენდაციას, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების პარლამენტისადმი წარდგენის კომპეტენცია ჩამოსცილდეს პრეზიდენტს და გადაეცეს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა.¹¹² რაც შეეხება ნოვაციას სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის შესახებ, რამდენადაც ეს უკანასკნელი ვადის ამოწურვის შემდეგ მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების დასაშვებობასთან დაკავშირებით კონკრეტულ რეგულაციას არ ითვალისწინებს. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გარანტიების უზრუნველყოფ სტანდარტებთან შეუსაბამობის ბრალდებით, კრიტიკული შეფასება ექსპერტების მხრიდან არაერთხელ ამ დებულებამაც დაიმსახურა.¹¹³

2010 წლის რეფორმა შეეხო საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებსაც. 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის ვ² და ვ² ქვეპუნქტებით განივრცო საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციები: თვითმმართველ ერთეულს და იუსტიციის საბჭოს მიენიჭა უფლება წარადგინოს საკონსტიტუციო სარჩელი/წარდგინება საკონსტიტუციო სასამართლოში. რაც ზოგადად, მისასაღებელია. მაგრამ, ამ შემთხვევაში, პრობლემატურია ის, რომ თვითმმართველი ერთეულის სასარჩელო კომპეტენციები ვრცელდება 2010 წლის რეფორმით ახლადფორმირებულ კონსტიტუციის

112. იხ. „ვენეციის კომისიის“ 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 86, 87.

113. იქვე, პუნქტი 90.

მხოლოდ მეშვიდე¹ თავზე და არ მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის მარეგულირებელ ისეთ ფუძემდებლურ ნორმატივებს, რომელიც განსაზღვრულია სკ-ის მეორე მუხლის მეოთხე პუნქტით.

ზოგადად, პოზიტიური მოვლენაა, რომ თვითმმართველი ერთეულების სტატუსი, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციის ტექსტში დამოუკიდებელი მე-7¹ თავით განისაზღვრა. თუმცა, მე-7¹ თავი საჭიროებს დაკონკრეტებას და ზუსტ საკონსტიტუციო რეგულაციებს მაგალითად, თუნდაც იმ საკითხთან მიმართებით, როგორცაა თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის პროცესი, რომელიც უნდა წარიმართებოდეს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის მიღებით და არა უშუალოდ მხოლოდ „კანონით განსაზღვრული წესის“ საფუძველზე.¹¹⁴ ამასთან, სასურველია თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები და თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობის/უფლებამოსილებების სპექტრი უფრო დეტალურად იყოს წარმოდგენილი კონსტიტუციით.

რაც შეეხება კონსტიტუციურ დებულებებს ბიუჯეტის შესახებ, ცვლილებებით პარლამენტის როლი ბიუჯეტის ფორმირებაში საკმაოდ სუსტია. პარლამენტს არ შეუძლია შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი მთავრობის თანხმობის გარეშე (სკ-ის 93-ე მუხლის მე-5 პუნქტი). ამ ჩანაწერს აკრიტიკებს „ვენეციის კომისიაც“ და გაცემს რეკომენდაციას, რომ უმჯობესია გაიზარდოს პარლამენტის თანამონაწილეობის ხარისხი ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში.¹¹⁵

აღსანიშნავია ისიც, რომ 2010 წლის ცვლილებების შედეგად, სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორს პრეზიდენტის ნაცვლად ნიშნავს ასევე მთავრობა. სამწუხაროდ, კონსტიტუციის ტექსტი არაფერს ამბობს სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის კონკრეტული უფლებამოსილებების შესახებ, რაც სასურველია შეიცვალოს.¹¹⁶

114. *კობახიძე, ირაკლი*, „კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი“, 25/08/2010.

115. იხ. „ვენეციის კომისიის“ 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028, პუნქტი 98.

116. *კობახიძე, ირაკლი*, „კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი“, 25/08/2010.

3. შენიშვნები, რეკომენდაციები

2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ძალაში შესვლით, საქართველოში de iure ფორმირებას იწყებს ე.წ. ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელისთვის დამახასიათებელი პოლიტიკური მმართველობის ფორმა, რომელიც ჩამოჰკავს საფრანგეთის მეტუთე რესპუბლიკის მოდელს, თუმცა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ფრანგულ ანალოგთან შედარებით, 2010 წლის კონსტიტუციით რიგ საკითხებში უფრო ძლიერია და ხშირად, უბრალოდ მეტისმეტად სუსტი. 2010 წლის ცვლილებებით მოდიფიცირებულ მმართველობას ოდნავ უახლოვდება, მაგრამ, ჯერჯერობით, აბსოლუტურად არ შეესაბამება დასავლური ტიპის საპარლამენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციონალისტურ სტანდარტებს. ამ კონტექსტში, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მთავრობის უფლებამოსილებების არათანაზომიერი გაძლიერების, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეკვეცის პარალელურად, ამ უკანასკნელის არაადეკვატურად ძლიერი სამართლებრივი ინსტრუმენტებით აღჭურვის და რიგ შემთხვევებში, პარლამენტის პოლიტიკური როლის მეტისმეტად დაკნინების ფონზე მნიშვნელოვნად არის შელახული.

შესაბამისად, კონსტიტუცია საჭიროებს ფუნდამენტურ გამაძლიერებას შემდეგი საკითხების ახლებური რეგულაციისათვის: ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის არსებული სტილი (პირადად მხარს ვუჭერ საპარლამენტო მმართველობის მოდელის ამუშავებას სრული ფორმით),¹¹⁷ საკონსტიტუციო სასამართლოს

117. პარლამენტარიზმის (ვიწრო გაგებით, პოლიტიკური სისტემა, რომელშიც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ცენტრს უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანო – პარლამენტი წარმოადგენს. ფართო გაგებით, პოლიტიკური სისტემა, რომელიც პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს არსებობას, ზოგადად, მოიაზრებს) სამშობლოდ დიდი ბრიტანეთი ითვლება, რომელიც საპარლამენტო მონარქიის კლასიკურ მოდელს დღემდე ითავისებს. საპარლამენტო მმართველობის, იგივე პარლამენტარიზმის (ვიწრო გაგებით) მეორე სტანდარტულ მოდელს საპარლამენტო რესპუბლიკა ექნის. საპარლამენტო რესპუბლიკის ალტერნატიული მოდელია საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეული) რესპუბლიკა. მიიჩნევა, რომ პოლიტიკური მმართველობის ფორმას საქართველოში, ამ ეტაპზე, ეს უკანასკნელი წარმოადგენს.

უფლებამოსილებების გაზრდა უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე (სასურველია შემოვიღოთ ე.წ. „ნამდვილი“ საკონსტიტუციო სარჩელის ფენომენი, ანუ “the full constitutional complaint”),¹¹⁸ არსებითი კონსტიტუციური პრინციპების ე.წ. უცვლელობის გარანტია,¹¹⁹ დასახვეწია ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების მოდელი, რელიგიის და სახელმწიფოს ურთიერთმიმართების მარეგულირებელი ნორმატივები¹²⁰ და ა.შ. ფაქტობრივად, დასაწერია ახალი კონსტიტუცია. ამ ყველაფერს სჭირდება ხანგრძლივი სამუშაო პროცესი, რათა მოხერხდეს არათუნებისმიერი სახელისუფლებო კრიზისის, არამედ, კონსტიტუციის პოლიტიკურ ინსტრუმენტად გამოყენების მანკიერი ტრადიციის პრევენცია. ამ თვალსაზრისით, ძირეული საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესის დაჩქარებულ რეჟიმში წარმოება, აბსოლუტურად დაუშვებელია.

ვემხრობი გავრცელებულ მოსაზრებას, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკის¹²¹ ფუნქციონირება, ქართულ რეალობაში შესაძლე-

118. „საქართველოში ამჟამად არსებულ ინდივიდუალურ საკონსტიტუციო სარჩელის სისტემას არ გააჩნია ეფექტური მექანიზმები, რომლებიც მომჩივანს პირდაპირ და კონკრეტულ საშუალებებს შესთავაზებს ადამიანის უფლებათა დარღვევის კონკრეტული შემთხვევების გამოსწორებისთვის“ და ეს „დარწმუნებულობის საკმარისი ხარისხით არ შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც სათანადო საშუალება აღუსრულებლობის თაობაზე წარდგენილი სარჩელის დასაკმაყოფილებლად.“ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ, 20.11. 2006 (განაცხადის № 40765/02), 46-ე პუნქტი; იხ. ამავე საკითხზე, ბაბეკი, ვოლფგანგ, გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? პუბლიკაციაში: ბაბეკი, ვოლფგანგ/ფიში, სტივენ/რაიჰენბეჰერი, ცენო, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი 2012, გვ. 108-109, 156-158 (ქართული თარგმანი).

119. ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. კონსტიტუციონალისტ ბესიკ ლოლაძის სტატია უკანასკნელ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: www.constitution.ge.

120. ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. ერეკვანია, თინათინ, სახელმწიფოს და რელიგიის ურთიერთმიმართების სამართლებრივი კონტექსტი - ქართული მოდელი, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა №6, 2013 წელი.

121. საპარლამენტო რესპუბლიკის არსებითი ნიშნებია:

ა) საპარლამენტო მანდატის და სამთავრობო სავარძლის შეთავსებადო-

ბელია მხოლოდ ორპალატიანი პარლამენტის ამოქმედებით. რამდენიმე გამონაკლისის გარდა (ისლანდიის საპარლამენტო რესპუბლიკა, შვედეთის საპარლამენტო მონარქია, ახალი ზელანდიის კონსტიტუციური მონარქია და სხვ.), საპარლამენტო რესპუბლიკები და მონარქიები (რომლებშიც წამყვანი სახელისუფლებო რგოლი პარლამენტია) ფუნქციონირებენ, მხოლოდ და მხოლოდ, ბიკამერალური პარლამენტის პირობებში,¹²² ხელისუფლების ვერ-

ბა (მთავრობის წევრი, არ არის სავალდებულო, მაგრამ იმავდროულად შეიძლება იყოს, პარლამენტის წევრი);

ბ) სამთავრობო კაბინეტი, როგორც წესი აირჩევა პარლამენტის მიერ და დამოკიდებულია მხოლოდ მასზე;

გ) პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური აირჩევა არაპირდაპირ პარლამენტის ან სპეციალური წარმომადგენლობითი კრების მიერ;

დ) პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა გადააყენოს მთავრობა (გამოუცხადოს უნდობლობა სამთავრობო შემადგენლობას);

ე) მთავრობას (ძირითადად, ნომინალურად პრეზიდენტს) აქვს შესაძლებლობა დაითხოვოს პარლამენტი; ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლება არის კოლეგიალური და ითვალისწინებს მთავრობის მეთაურის შედარებით ნაკლებად დომინანტურ ფუნქციებს, ვიდრე ეს სახეზეა მონოკრატულ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში etc.

122. ორპალატიანი პარლამენტის (ბიკამერალიზმი) წინა ფორმები მოიძებნება ბერძნულ და ანტიკური ხანის რომაულ წარსულშიც. კლასიკური გაგებით, ბიკამერალური პარლამენტი მოიცავს მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით პროპორციული წესით არჩეული დელეგატებისგან დაკომპლექტებულ წარმომადგენლობით ორგანოს (პირველი, ე.წ. ქვედა პალატა) და დამოუკიდებელ სტრუქტურულ რგოლს (მეორე, ე.წ. ზედა პალატა) რომელიც პირველი პალატისგან არსებითად განსხვავებული წესით ყალიბდება. პალატების ლეგისლაციურის ხანგრძლივობის პერიოდი, როგორც წესი, არ ემთხვევა ერთმანეთს. ამასთან, ზედა პალატის წევრი არ შეიძლება იყოს, იმავდროულად, ქვედა პალატის წევრი და ა.შ.

არსებობს ზედა პალატის დაკომპლექტების სამი ალტერნატიული ფორმა (ოდესღაც არსებობდა მემკვიდრეობითი მოდელიც, რომელიც ბრიტანული ზედა პალატის რეფორმის შედეგად გაუქმდა და, ამ ეტაპზე, აღარ არსებობს):

ა) პირდაპირი არჩევნები: მეორე პალატების უმრავლესობა იქმნება პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე. ამ შემთხვევაში, საარჩევნო სისტემა შეიძლება იყოს პირველი პალატის დაკომპლექტების წესისგან განსხვავებული. ამასთან, ორივე პალატის ლეგისლაციურის ხანგრძლივობის პერიოდი არ უნდა ემთხვეოდეს ერთმანეთს. ამ მოდელის საილუსტრაციო მაგალითებია: აშშ-ის სენატი, შვეიცარიის პარლამენტის მეორე პალატა და სხვ.

ტიკალური და ჰორიზონტალური დანაწილების მაქსიმალურად დაბალანსებულ სტანდარტებზე დაყრდნობით.

საქართველოში საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის ასა-
მოქმედებლად აუცილებელია ხელისუფლების ვერტიკალური
დანაწილების და ტერიტორიული მოწყობის პრინციპების გადა-
სინჯვა, რეგიონალიზმის მინიმალურ სტანდარტებზე გადასვლა,
რეგიონებისადმი თვითმმართველობის მაქსიმალური ხარისხის

ბ) არაპირდაპირი არჩევნები: ზედა პალატა ყალიბდება ფედერალური ერთეულების პარლამენტების (წარმომადგენლობითი ორგანოების) ან რეგიონების წარმომადგენლობითი კრებების მიერ არჩეული წევრებისგან ან სხვა სახის საგანგებო წარმომადგენლობითი კრების (ძირითადად, რეგიონულ დონეზე) მიერ არჩეული წევრებისგან (არაპირდაპირი ლე-
გიტიმაცია). მაგ. ავსტრიის პარლამენტის ზედა პალატა, ფრანგული და ესპანური სენატი.

გ) დასახელება: ზედა პალატის წევრები სახელდება ფედერალური ერთეულების ან რეგიონების აღმასრულებელი რგოლების მიერ ან ფედერალურ/ცენტრალურ დონეზე მოქმედი ორგანოს მიერ. ნაწილობრივ, გერმანიის პარლამენტის ზედა პალატა და რუსეთის ფედერალური საბჭო. არსებობს შერეული მოდელებიც, რომლებიც დაკომპლექტების წესის შერეულ ფორმას ითვალისწინებს. მაგ. სენატი ბელგიის სამეფოში.

ზედა პალატაში მანდატების გადანაწილება ხდება ორი ალტერნატიული პრინციპის საფუძველზე:

ა) ე.წ. „სენატის პრინციპი“ – მოსახლეობის რიცხოვნობის მიუხედავად, ყველა რეგიონი ზედა პალატაში წარმოდგენილია თანაბარი ხარისხით და სიძლიერით. მაგ., აშშ, შვეიცარია, რუსეთი და ა.შ. ბიკამერალური პარლამენტების თითქმის ერთი მესამედი კომპლექტდება ამ პრინციპის მიხედვით.

ბ) ე.წ. „ბუნდესრატის პრინციპი“ – თითოეული რეგიონის წარმომადგენლის რაოდენობა დამოკიდებულია ამავე რეგიონის მოსახლეობის ოდენობაზე. მაგ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ავსტრია, ბელგიის სამეფო და ა.შ.

პარლამენტის ზედა პალატის არსებითი ფუნქცია „განსხვავებული მოსაზრების ინსტიტუციონალიზაციის“ (“institutionalized second opinion”) იდეას მოიცავს: ბიკამერალიზმი ქმნის ერთგვარ ინსტიტუციონალურ ფორმატს ალტერნატიული პოლიტიკური მოსაზრებების განსახორციელებლად. ზედა პალატა წარმოადგენს დამატებით სტრუქტურულ რგოლს ქვედა პალატის გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესში, რითაც ხდება ქვედა პალატის პარტიული ინტერესების ერთგვარი „კონტროლი“/დაბალანსება, მაგრამ მისი საქმიანობის სპეციფიკის მხოლოდ შევსების/დახვეწის და არა დუპლიცირების მიზნით.

მინიჭებით. და ეს ყველაფერი საიმისოდ, რომ შეიქმნას პარლამენტის ზედა პალატა. უშუალოდ ფედერაციის დაფუძნება არც არის აუცილებელი. ბიკამერალური პარლამენტი უნიტარულ რესპუბლიკაშიც წარმატებით ფუნქციონირებს. შესაძლებელია შუალედური ფორმის გამოჩნება ფედერაციასა და უნიტარიზმს შორის. რაც შეეხება აფხაზეთს და შიდა ქართლს (ე.წ. სამხრეთ ოსეთს),¹²³ პარლამენტის ზედა პალატაში ამ რეგიონების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა შესაძლებელია მოხერხდეს ნომინალურად – შესაბამისი წარმომადგენლების დასახელების მეშვეობით, საამისოდ უფლებამოსილი ლეგიტიმური რგოლის მიერ.¹²⁴

123. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე მუხლში მითითებულია, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“ იქვე მეოთხე მუხლი განსაზღვრავს: „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან.“ სკ-ის ამ ჩანაწერის საფუძველზე, რამდენადაც აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და შიდა ქართლში (ე.წ. სამხრეთ ოსეთში) საქართველოს იურისდიქცია, ამ ეტაპზე, de facto ვერ ვრცელდება, საქართველოს პარლამენტი ერთპალატიანია. ამავე მიზეზით, სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო ქართული მოდელი შეუმუშავებელია. ზოგადად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის არსებული სტრუქტურა წარმოადგენს საბჭოთა ხელისუფლების დროინდელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის თითქმის გადაუმუშავებელ ვერსიას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა რამდენჯერმე ჩატარდა, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ხარისხი საქართველოში ძალიან დაბალია.

124. ეს ყველაფერი საჭიროებს კონსტიტუციის ფუნდამენტურ რეფორმას, ხანგრძლივ სამუშაო პროცესს და არა ფრაგმენტულ ცვლილებებს. სხვა შემთხვევაში, მივიღებთ ხელახალ ავტორიტარიზმს, ამჯერად, ერთპალატიანი „საპარლამენტო რესპუბლიკის“ ამპლუაში.

დასკვნა

ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრეისტორიის ანალიზისას, ცალსახად იკვეთება საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირების ტენდენცია, რაც აბსოლუტურად მისასაღებელი მოვლენაა. მიუხედავად ამ პოზიტიური ტენდენციისა, საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი და 2013 წლის ოქტომბრის შემდგომ ამოქმედებადი ვერსია შეიცავს უამრავ ხარვეზს, რომელიც სრულიად შეუსაბამოა თანამედროვე კონსტიტუციონალისტურ სტანდარტებთან. კონსტიტუცია საჭიროებს ფუნდამენტურ რეფორმას, არსებით განახლებას.

ამავე თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია, რომ სკ-ის ლეგიტიმაციის საკითხი, დღიდან ძალაში შესვლისა (1995 წლის 24 აგვისტო), კონსტიტუციის სახელისუფლებო ინტერესებისათვის ინსტრუმენტალიზაციის ბრალდებით, სრულიად სამართლიანად, დღემდე მწვავე კრიტიკის საგანია. ჯანსაღი პოლიტიკური და სამართლებრივი გარემოს უზრუნველყოფა მოითხოვს ჯანსაღ კონსტიტუციურ პროცესს, სამართლებრივ-პოლიტიკურ ფორმატს, რომელიც თავისუფალი იქნება ყოველგვარი ზეწოლისგან და ავტორიტარული ტენდენციებისგან. დროა, ქართული სახელმწიფო გამოვიდეს ამ ჩიხიდან და შექმნას საკუთარი ხანგრძლივი სახელმწიფოებრიობის ადეკვატური ძირითადი კანონი, რომელსაც დაეყრდნობა მისი სუვერენიტეტი და ლეგიტიმაცია. კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობის ამ პროცესში არსებითი მნიშვნელობისაა წინაპირობა – შეთანხმდეს სოციუმი კონსტიტუციური რეგულაციის ახალ ფორმატზე, საზოგადოების სრული ჩართულობის და მაქსიმალური ინფორმირების უზრუნველყოფით. კონსტიტუციურ ნორმატივებზე, როგორც სოციალური თანაარსებობის განახლებულ სამართლებრივ მოდელზე, უნდა შედგეს საზოგადოების კონსენსუსი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსტიტუციას არ ექნება ლეგიტიმაცია.¹²⁵

და ბოლოს, რამდენადაც ბოლო დროს საპარლამენტო რესპუბლიკის სტანდარტებზე გადასვლის თემატიკამ განსაკუთრებული

125. იგივე მოსაზრებები გამოვთქვი 2013 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის პროცესში, რომელიც აქ განვრცობილია. იხ. ექსპერტთა დასკვნები: www.constitution.ge.

აქტუალობა შეიძინა, გასათვალისწინებელია, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკის მხოლოდ ცალკეული ინსტიტუტების ამოქმედება (პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევის ჩათვლით), სკ-ით გათვალისწინებული ერთპალატიანი პარლამენტის არსებული მოდელის პირობებში (თუნდაც 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდგომ), ვერ შექმნის შესაბამის კონსტიტუციურ პლატფორმას საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ხელისუფლების უზურპაციის საფრთხის პრევენციისათვის. ფრაგმენტული საკონსტიტუციო ცვლილებებით¹²⁶ საპარლამენტო რესპუბლიკის ცალკეული სტანდარტის ამოქმედების შემთხვევაში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ექცევა სერიოზული საფრთხის ქვეშ. სკ-ის მოქმედი ვერსიის და თუნდაც 2010 წლის ცვლილებების ფონზე, ეს უკანასკნელი ისედაც საკმარისად არის შელახული.

იმისთვის, რომ ჩამოყალიბდეს მმართველობის სასურველი საპარლამენტო მოდელი, აუცილებელია კონსტიტუციის ფუნდამენტური გადამუშავება, რაც მხოლოდ ხანგრძლივი საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგი შეიძლება იყოს. არსებობს მოსაზრებები სრულიად ახალი კონსტიტუციის მიღების ან 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის აუცილებლობის შესახებაც (ცხადია, მისი მხოლოდ აბსოლუტური გადამუშავების საფუძველზე). რაც არ უნდა უცნაური იყოს, მიმაჩნია, რომ ამ მოსაზრებებს აქვთ არსებობის სრულიად ლეგიტიმური საფუძველი.

ხელისუფლების დანაწილების თემატიკაზე საუბრისას, გერმანულენოვანი კონსტიტუციონალისტები ხშირად ციტირებენ ბერტოლტ ბრეხტის სარკასტულ ფრაზას, რომელიც ქართული რეალობისთვის, ჯერჯერობით, კვლავაც მტკივნეულად თემატურია: “Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, aber wo geht sie hin?” (სახელმწიფოს ძალაუფლება ხალხისგან მოდის, მაგრამ საითკენ მიემართება იგი?)

126. 2013 წლის 25 მარტის საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ დასკვნები იხ. ვებ-გვერდზე: www.constitution.ge.

კონსტიტუციური ცვლილებების გავლენა არჩევნებსა და პოლიტიკური საზოგადოების განვითარებაზე

ბაკურ კვაშილავა

2013 წლის ნოემბრიდან საქართველოში ამოქმედდება საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომელიც ქვეყანას საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპარლამენტო რესპუბლიკად გარდაქმნის. რამდენად შეცვლის ეს ფაქტი საარჩევნო გარემოს, რა გავლენას მოახდენს პოლიტიკური პარტიების დღის წესრიგზე, მათ ორგანიზაციულ სტრუქტურაზე, მათ რაოდენობაზე, გაიზრდება თუ არა მოსახლეობის ნდობა პოლიტიკური საზოგადოების მიმართ და აქედან გამომდინარე, გაიზრდება თუ არა დემოკრატიის ხარისხი და გაჩნდება თუ არა შანსი დემოკრატიის კონსოლიდაციისა საქართველოში – ეს ის კითხვებია, რომელთაც უდიდესი მნიშვნელობა აქვთ ქვეყნის მომავლისათვის და ეს სტატია მცდელობაა, თეორიული განსჯისა და შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, იპოვოს შესაძლო პასუხები ამ კითხვებზე.

არჩევნების როლი დემოკრატიული პროცესების განვითარებისთვის უმნიშვნელოვანესია. არ არსებობს დემოკრატიის თანამედროვე დეფინიცია, რომელიც უგულებელყოფდა თავისუფალი, სამართლიანი, გამჭვირვალე და რეგულარული არჩევნების ჩატარებას, როგორც მინიმალურ მოთხოვნას დემოკრატიისა. მართალია, დემოკრატიის გავრცელებულ და აღიარებულ დეფინიციებში გვხვდება საგრძნობი განსხვავებები, მაგრამ სამართლიანი არჩევნები თითოეულ მათგანში უცილობლად ფიგურირებს, როგორც აუცილებელი მოთხოვნა. დღეს პრაქტიკულად არ არსებობს ქვეყანა, სადაც რაიმე ფორმით არჩევნები არ ტარდება. ეს ამჟამინდელი ეპოქისა და თანამედროვეობის გარდაუვალ ატრიბუტად იქცა. აქვე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ არჩევნებს დემოკრატიულ და ავტორიტარულ სახელმწიფოში სხვადასხვა ფუნქცია და მნიშვნელობა აქვთ. ვინაიდან, ბოლო დრომდე, საქართველო, ისევე როგორც ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცეში შექმნილი სახელმწიფოების უმრავლესობა, სწორედ ამ ტიპებს შორის გარდამავალ

სახელმწიფოდ მოიხსენიებოდა, აუცილებელია განვიხილოთ ის განსხვავებული დატვირთვა და გავლენა, რაც არჩევნებს ენიჭება მსგავსი ტიპის რეჟიმის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. სხვა რიგად, შეუძლებელი იქნება განსახილველი საკონსტიტუციო ცვლილებების გავლენის სწორი გაანალიზება ქართულ პოლიტიკურ გარემოზე. ამ მიმართებით, გარდაუვალია მოკლე ექსკურსი თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერების დისკუსიაში, რომელიც დაგვეხმარება განვსაზღვროთ გარდამავალი რეჟიმის მქონე სახელმწიფოს ძირითადი პარამეტრები და ამ ფონზე არჩევნების როლი და გავლენა ასეთი ქვეყნის პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე და პროცესზე.

პრაქტიკულად ყველა არადემოკრატიული სახელმწიფო ატარებს არჩევნებს; მათი ერთი ნაწილისთვის ეს სავალდებულო ქცევაა საერთაშორისო თანამეგობრობის წინაშე ვალის მოსახდელად, მეორე ნაწილი კი არჩევნების გზით საკუთარი ხალხისგანაც მოელის ლეგიტიმაციის უფრო მაღალ ხარისხს. ამ უკანასკნელი ტიპის სახელმწიფოები დღეს მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობას წარმოადგენენ და მათ რამდენიმე სახელით, მათ შორის, *ფასადური დემოკრატია*, *გაურკვეველი რეჟიმი*, *ჰიბრიდული რეჟიმი*, მოიხსენიებენ. სხვა ავტორები განასხვავებენ *კონკურენტულ ავტორიტარიზმსა* და *ელექტორალურ ავტორიტარიზმს*, ხოლო *გაურკვეველ რეჟიმს* დემოკრატიასა და ავტორიტარიზმს შორის ზღვარზე აყენებენ. ბუნებრივია, რომ თითოეულ ამ განსაზღვრებას თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარე გააჩნია. ჩვენი მიზნისთვის კმარა დავუშვათ, რომ დემოკრატიასა და ავტორიტარიზმს შორის არსებობს გარდამავალი ქვეყნების ჯგუფი, რომელთაც მეტ-ნაკლებად ორივე მმართველობის ტიპისთვის დამახასიათებელი ატრიბუტების ნაწილი გააჩნიათ. ამ სტატიაში ასეთი ქვეყნის დახასიათებისათვის გამოყენებული იქნება ორი ტერმინი მეტ-ნაკლებად ერთნაირი მნიშვნელობით: *კონკურენტული ავტორიტარიზმი* და *ჰიბრიდული რეჟიმი*, ხოლო ავტორიტარული რეჟიმების დასახასიათებლად გამოვიყენებთ ტერმინებს: *დიქტატურა* და *ჩამოყალიბებული ავტორიტარიზმი*. კონკურენტული ავტორიტარიზმი, ჩამოყალიბებული ავტორიტარიზმისგან განსხვავებით, გულისხმობს თავისუფლების უფრო მაღალ ხარისხს,

სახელმწიფოს მართვის დემოკრატიული პრინციპების დიდწილად გათვალისწინებას კანონშემოქმედების დონეზე, და რეგულარულ არჩევნებს. ამ ტიპის სახელმწიფოს თუნდაც ე.წ. დაბალი ხარისხის დემოკრატიისგან განასხვავებს სახელმწიფოს მაღალი გავლენა მედიაზე, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების სრული დაქვემდებარება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, და არჩევნები, რომელშიც ოპოზიციურ პარტიას გამარჯვების მინიმალური შანსი აქვს.

ვინაიდან ამ სტატიის უმთავრეს თემას არჩევნები და საარჩევნო გარემოს ცვლილება წარმოადგენს, უპრიანია მეტი ყურადღება დავუთმოთ სწორედ ამ საკითხს. ზემოთ აღინიშნა, რომ დიქტატურის პირობებშიც არჩევნები ხშირად ტარდება, ზოგ შემთხვევაში კი რეგულარულადაც; აქედან გამომდინარე, აუცილებელია იმ კრიტერიუმების დადგენა, რითაც შეგვიძლია განვასხვავოთ არჩევნები დიქტატორულ, ჰიბრიდულ და მინიმალურად დემოკრატიულ ქვეყნებში. მეტი თვალსაჩინოებისათვის საარჩევნო პროცესი შეგვიძლია ორ ფართო კატეგორიად მოვიაზროთ: წინასაარჩევნო პერიოდი და არჩევნების დღე ხმების დათვლის, დავების განხილვისა და შედეგების გამოქვეყნების პერიოდის ჩათვლით. წინასაარჩევნო პერიოდში შესაძლებელია მოვიაზროთ პარტიებისა და კანდიდატების რეგისტრაცია, ამომრჩეველთა სიის შედგენა-დაზუსტება, პოლიტიკური სუბიექტების დაფინანსების მექანიზმები და პრაქტიკა, გამოხატვის თავისუფლება საარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას, საარჩევნო კომისიის ფორმირება და ინფორმაციის ხელმისაწვდომი ალტერნატიული წყაროების არსებობა. დიქტატორული რეჟიმის პირობებში პარტიებისა (თუ ისინი არსებობენ) და კანდიდატების რეგისტრაცია შესაძლებელია მხოლოდ მთავრობის მხარდაჭერით. შესაბამისად, ოპოზიციური ძალები, რომლებსაც აქვთ საშუალება არჩევნებში მიიღონ მონაწილეობა, ძირითადად, მმართველი ძალის სატელიტურ ორგანიზაციებს წარმოადგენენ ან მარგინალიზებული არიან ქვემოთ ჩამოთვლილი საშუალებებით. ამომრჩეველთა სია, პოლიტიკური ძალების დაფინანსების მექანიზმები, და საარჩევნო კომისიის ფორმირების, უფლება-მოვალეობების საკითხები დღის წესრიგში პრაქტიკულად არ დგას, რაც შეეხება ინფორმაციის თავისუფლებას, იგი მკაცრად შეზღუდულია. ასეთი არჩევნების ტიპურ მაგალითად

შეგვიძლია მივიჩნიოთ რუსეთის დუმის უკანასკნელი არჩევნები, არჩევნები ცენტრალური აზიის ყველა რესპუბლიკაში ყირგიზეთის გამოკლებით და სხვ. უშუალოდ არჩევნების დროს კი განსხვავებები თავს იჩენს ხმის მიცემის, ხმების დათვლის და შედეგების გადამოწმებისას. ჰიბრიდული რეჟიმის პირობებში დარღვევები რეგულარულად ხდება, მაგრამ არ მოიცავს ყველა ასპექტს ან რეგიონს, დიქტატურის დროს კი მმართველი ძალა უშუალოდ ცხად ზეგავლენას ახდენს პრაქტიკულად არჩევნების ყველა ეტაპზე.

მაშინ როცა ინტიციპურ დონეზეც ადვილად აღსაქმელია, თუ რა განასხვავებს დემოკრატიულ არჩევნებს ავტორიტარული არჩევნებისაგან, აუცილებელია უფრო დეტალურად გავანალიზოთ არჩევნების მნიშვნელობა და გავლენა ჰიბრიდული რეჟიმის დროს. ამ ტიპის რეჟიმის დროს საარჩევნო კანონმდებლობა ძირითადად აკმაყოფილებს ყველა დემოკრატიულ სტანდარტს იშვიათი გადახვევებით. უფრო მეტიც, რიგ შემთხვევაში გაცილებით მეტი ყურადღება ეთმობა დეტალებს, რომლებიც არ იქნებოდა მნიშვნელოვანი ჩამოყალიბებული დემოკრატიისას, მაგალითად, როგორც არის საარჩევნო კომისიების პარიტეტული პრინციპით ჩამოყალიბების წესები. ეს ყოველივე გამოწვეულია სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების სიმყიფითა და სრული დამოკიდებულებით მმართველ ძალაზე – ჰიბრიდული რეჟიმის დროს სახელმწიფოსა და მმართველი ჯგუფის (პარტიის) გამიჯვნა ხშირად პრაქტიკულად შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, თუკი დემოკრატიის დროს ოპოზიცია დიდწილად ენდობა სახელმწიფო სტრუქტურებს, როგორც არის შინაგან საქმეთა სამინისტრო ან სასამართლოები და მათი მხრიდან მიკერძოება მმართველი ძალის სასარგებლოდ აღქმულია ხოლმე როგორც ნორმიდან გადახვევა, ჰიბრიდული რეჟიმის დროს ამ და სხვა უწყებების კეთილგანწყობა მმართველი პარტიის მიმართ არის პოლიტიკური ცხოვრების წესი, ხოლო მათი მხრიდან ობიექტური პოზიციის დაკავება და მიუკერძოებლობა ამ წესიდან გადახვევა. სწორედ ამიტომ, ჰიბრიდული რეჟიმის პირობებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა საარჩევნო კოდექსის თითოეული დეტალის კოდიფიკაცია-აღწესებას, რათა ამ გზით მოხერხდეს რეალური ინსტიტუციური დისპოზიციის, რომელიც ზემოთ აღვწერეთ, განეიტრალება. მეორე მხრივ, დიქტატურის პირობებში მთავრობა არ განიცდის ადეკვატურ ზეწოლას და-

აბალანსოს საარჩევნო კოდექსი თუნდაც ფორმალურად, ხშირია საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც ხელს უწყობენ არა დემოკრატიული ფასადის შექმნას, არამედ პიროვნული კულტის ლეგიტიმაციას, მაგალითად, როცა რეფერენდუმზე ან საკანონმდებლო ორგანოს ფარგლებში განიხილება პრეზიდენტის სამუდამო მმართველად გამოცხადების ინიციატივები, რაც ხშირად გვხვდება ცენტრალური აზიის რესპუბლიკებში. თუკი განვაზოგადებთ, არჩევნები დემოკრატიულ გარემოში წარმოადგენს ხელისუფლების შეცვლის აპრობირებულ მექანიზმს, დიქტატურის პირობებში ამ გზით ხელისუფლების შეცვლა პრაქტიკულად წარმოუდგენელია, ხოლო ჰიბრიდული რეჟიმის პირობებში ოპოზიციას აქვს შანსი მიაღწიოს ამ გზით ხელისუფლებას, განსაკუთრებულად ხელსაყრელი გარემოებების დამთხვევის შემთხვევაში.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველო პრაქტიკულად ყველა დემოკრატიული ინდექსის მიხედვით სწორედ ჰიბრიდულ რეჟიმებს განეკუთვნება, გამონაკლისს წარმოადგენს მხოლოდ Polity IV, რომელიც მას გარკვეულ პერიოდში დემოკრატიულ სახელმწიფოებს მიაკუთვნებს. ამიტომ სავსებით მიზანშეწონილია, თუ უამრავი სხვადასხვა ინდექსიდან ამ სტატიის მიზნებისთვის გამოვიყენებთ ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ სისტემას – Freedom House-ის დემოკრატიულობის ინდექსს. ამ ინდექსის მიხედვით, 1992 წლიდან დღემდე საქართველო განუხრელად ხვდება ნახევრად თავისუფალი ქვეყნების სიაში. ინდექსის ორი ძირითადი პარამეტრი პოლიტიკური უფლებები და სამოქალაქო თავისუფლებები 1-7 შკალით ფასდება, სადაც 1-2 შეფასება თავისუფალს აღნიშნავს, 3-5 ნახევრად თავისუფალს, ხოლო 6-7 ავტორიტარულს. 1992-2013 წლამდე პერიოდში საქართველო 21-ჯერ იქნა შეფასებული და მისი შეფასება მაქსიმუმ 5-ს, ხოლო მინიმუმ 3-ს შეადგენს. ყველაზე მაღალი შეფასება საქართველომ 2006, 2007 და 2013 წლებში მიიღო -- 3 ქულა, როგორც პოლიტიკური უფლებების, ასევე სამოქალაქო თავისუფლებების მიხედვით. დემოკრატიის ინდექსის მიხედვით კი, თუ ასეთ შემთხვევაში ქვეყანა ერთ-ერთ ინდიკატორს მაინც გააუმჯობესებს 2-მდე, იგი თავისუფალ ქვეყნად ითვლება. მაშასადამე, საქართველო ძალიან ახლოსაა შეუერთდეს თავისუფალი ანუ დემოკრატიული ქვეყნების რიცხვს.

რაც შეეხება Polity IV-ს, იგი ქვეყნებს განსხვავებული მეთოდოლოგიით შეისწავლის და მათ -10-დან +10-მდე შკალით აფასებს, სადაც უფრო მაღალი ქულა ქვეყნის უფრო მეტ დემოკრატიულობაზე მეტყველებს. ეს ინდექსი უფრო დეტალურ კლასიფიკაციას გთავაზობს: დემოკრატიული ქვეყნები ორ კატეგორიად იყოფა: დემოკრატიული (6-9 ქულა) და სრულად დემოკრატიული ქვეყნები (10 ქულა); ჰიბრიდულ რეჟიმებად შეგვიძლია ამ ინდექსით მივიჩნიოთ ანოკრატია, რომელიც ისეთი ტიპის სტრუქტურას აღნიშნავს, რომლის დროსაც ძალაუფლებისთვის ბრძოლა რეალურად არსებობს, მაგრამ იგი ელიტებს შორის მიმდინარეობს და მოსახლეობის გავლენა მინიმალურია. ეს ინდექსი აქაც ორი ტიპის ანოკრატიას გამოყოფს – ლიასა (1-5 ქულა) და დახურულს (-5-0 ქულა). Polity IV-ს, ბოლო, მე-5 კატეგორიას დიქტატურა (-10-დან -6 ქულამდე) წარმოადგენს. საქართველოს ეს ინდექსი 1991-დან 2011 წლამდე განიხილავს და ქვეყანა 2002 წლის ჩათვლით ღია ანოკრატიად (4-5 ქულა), ხოლო 2003 წლიდან 2011 წლის ჩათვლით დემოკრატიად (6-7) ფასდება.

ამ კონტექსტის გააზრება აუცილებელია მოცემულ სტატიაში დასმული ძირითადი საკითხების გასააზრებლად, სახელდობრ რა გავლენას მოახდენს საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესზე არჩევნებისა და მასში მონაწილე პოლიტიკური პარტიების განვითარების თვალსაზრისით. მართალია, დემოკრატიის ინდექსი საქართველოს კვლავ ნახევრად თავისუფალ ქვეყნად მიიჩნევს, 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნები არის უნიკალური მოვლენა საქართველოს უახლეს ისტორიაში, რომლის შედეგადაც ქვეყანაში ხელისუფლების გადაცემა არჩევნების შედეგად პირველად განხორციელდა. შესაბამისად, 2014 წლისთვის საქართველო, დიდი ალბათობით, თავისუფალი ქვეყნების რიგს შეუერთდება (დემოკრატიის ინდექსი წინა წელს აფასებს, ასე რომ 2014 წლის ინდექსი 2013 წელს შეაფასებს). აქედან გამომდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა მხოლოდ 2012 წლის არჩევნების შედეგად დამდგარი ახალი რეალობის ფონზე ენიჭება. სხვა სიტყვებით, რომ არა ხელისუფლების ცვლილება 2012 წელს, საკონსტიტუციო ცვლილებების მნიშვნელობა გაცილებით შეზღუდული ხასიათის იქნებოდა. მხოლოდ ქვეყნის დემოკრატიულობის ზრდასთან ერთად

იძენს რეალურ მნიშვნელობას ნებისმიერი კანონი, განსაკუთრებით კი ის, რომელიც სახელმწიფოს მართვასთან არის დაკავშირებული. ამ გაგებით, ლოგიკურია ის ერთი შეხედვით არადემოკრატიული ცვლილებები 2003 წლის ნოემბრის რევოლუციის შემდეგ, რომლებმაც საქართველო ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკად გარდაქმნა. ერთი შეხედვით, გაუგებარია, რომ მთელი მსოფლიოს მიერ დემოკრატიზაციისკენ გადადგმულ დიდ ნაბიჯად აღიარებულმა ხელისუფლების მშვიდობიანი რევოლუციის გზით ცვლილებამ საქართველოში, რომელიც შთაგონების წყაროდ იქცა მთელი პოსტსაბაბჭოთა სივრცეში და წინ უძღოდა დემოკრატიულ ცვლილებებს უკრაინასა და ყირგიზეთში და სახალხო მოძრაობების გამოღვივებას რეგიონის პრაქტიკულად ყველა დიქტატორულ თუ ჰიბრიდული ტიპის სახელმწიფოში, მოიტანა ქვეყნის კონსტიტუციის ცვლილება ერთი პიროვნების ხელში ძალაუფლების კიდევ უფრო მეტი კონცენტრაციის მიმართულებით. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ დემოკრატიის ზრდასთან ერთად კანონი რეალურ სიცოცხლეს იძენს, შეიძლება ვამტკიცოთ, რომ დემოკრატიზაციამ საქართველოში შექმნა მოთხოვნილება იმისა, რომ ახალი კონსტიტუციური მოწყობა დე იურე დამთხვეოდა ახალი ხელისუფლების მიზნებს მინიმალური დემოკრატიული მოთხოვნების გათვალისწინებით. ახალი ხელისუფლების ლეგიტიმაცია, როგორც დემოკრატიული რეფორმების გამტარებელი ძალისა, არ შეიძლებოდა დაფუძნებულიყო კანონებს, რომლებიც უალრესად დემოკრატიულია, მაგრამ არ ასრულებენ.

ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებები კი მნიშვნელოვნად ზღუდავს პრეზიდენტის ძალაუფლებას და საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არჩეულ პრემიერ-მინისტრს ცენტრალურ მნიშვნელობას ანიჭებს. დებატები საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკების შედარებით დემოკრატიულ ხარისხზე თითქმის ნახევარი საუკუნეა პოლიტიკური ფილოსოფიის, თეორიისა და შედარებითი პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს თემას წარმოადგენს. ამ საკითხისადმი ინტერესი საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ კიდევ უფრო გაიზარდა. მკვლევრები ცდილობდნენ დაესაბუთებინათ, თუ დემოკრატიული მმართველობის რომელი ფორმა იქნებოდა ოპტიმალური ყოფილი კომუნისტური

ქვეყნებისთვის. გამომდინარე დემოკრატიზაციის უკვე არსებული გამოცდილებიდან, მათი უმეტესობა თვლიდა, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკა უფრო მეტად შეუწყობდა ხელს დემოკრატიულ პროცესებს. ეს მოსაზრება რამდენიმე თეორიული არგუმენტი-თაც იყო გამყარებული. პირველი, პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომელიც პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში დაინერგა რეალურად გულისხმობს მემკვიდრეობითი სუვერენის – მონარქის – ჩანაცვლებას ხალხის მიერ არჩეული დემოკრატიული „მონარქით“. ამავდროულად, მის ხელში კონცენტრირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დიდი ნაწილი, მათ შორის კონტროლი ძალოვან სტრუქტურებზე. ამ დროს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფლების მკაფიო და ცხად დანაწილებას აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო შტოებს შორის. წინააღმდეგ შემთხვევაში პრეზიდენტი დიდი ალბათობით ადვილად მოახერხებს მმართველობის დანარჩენი შტოების პრე-როგატივების ჯერ ფაქტობრივ, შემდეგ კი დე იურე უზურპაციას და დემოკრატიზაციის პროცესის მთავარი დამაბრკოლებელი ფაქტორი გახდება. დემოკრატიული ტრადიციის არ არსებობის პირობებში კი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფა საკმაოდ რთული ამოცანაა. მეორე, პრეზიდენტი ნდობის მანდატს პირდაპირ ხალხისაგან ღებულობს, ამიტომ მისი დელეგატიმაცია, მიუხედავად მისი არადემოკრატიული გადაწყვეტილებებისა, უფრო ძნელია ვიდრე პრემიერ-მინისტრისა, რომელიც თავის მანდატს საკანონმდებლო ორგანოდან ღებულობს და აქედან გამომდინარე, თეორიულად მაინც, მისი მანდატის გადახედვა გაცილებით უფრო ადვილად შეიძლება მოხდეს. მესამე, არჩევნებიდან არჩევნებამდე პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდება პრეზიდენტის მიერ განხორციელებულ პოლიტიკაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მოხდენა, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, როდესაც სამოქალაქო და პოლიტიკური საზოგადოება ჩამოყალიბების პროცესშია და არ არის ინსტიტუციონალურად ორგანიზებული. ამ არგუმენტების მიუხედავად, ყოფილი კომუნისტური ქვეყნების საკმაოდ დიდმა ჯგუფმა საპრეზიდენტო მოდელი აირჩია. უფრო ზუსტად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკების უმრავლესობამ, ბალტიისპირეთის რესპუბლიკების გამოკლებით, საპრეზიდენტო მმართველობას დაუჭირა მხარი, ხოლო აღმოსავ-

ლეთ ევროპის პოსტკომუნისტური სახელმწიფოების უმრავლესობამ საპარლამენტო მოდელი ამჯობინა. მოვლენების შემდგომმა განვითარებამ დაადასტურა პოლიტოლოგების მოსაზრების სისწორე: აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა წარმატებით გაიარეს დემოკრატიზაციის პროცესი, ხოლო საპრეზიდენტო რესპუბლიკები ან დიქტატურად ჩამოყალიბდნენ (ცენტრალური აზიის 4 რესპუბლიკა, რუსეთი, ბელარუსი, აზერბაიჯანი) ან დემოკრატიზაცია ვერ დაასრულეს (საქართველო, უკრაინა, სომხეთი). საინტერესოა, გავიაზროთ თუ რამ გამოიწვია ამ ქვეყნების ასეთი არჩევანი. რიგ შემთხვევაში, უდაოა, ეს იყო მიზანმიმართული მცდელობა მმართველობის დიქტატორული ფორმის შენარჩუნებისა უკვენაციონალიზმის შინაარსით. მეორე მხრივ, ეს არჩევანი გამოწვეული იყო ახლად შექმნილი ქვეყნების ერთიანობის შენარჩუნების მოტივაციით. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი მთელი ქვეყნის მიერ არჩეულ მმართველად გვევლინება, და თუ მის ხელში ლეგალურად თავს იყრის ძირითადი პოლიტიკური პრეროგატივები, სეპარატიზმის ან ირედენტიზმის გამოვლენა იურიდიულად უფრო ძნელი ხდება. ამავდროულად, ისეთ რესპუბლიკებში სადაც დიდენტურმა მოძრაობამ დიდი როლი შეასრულა კომუნისტური რეჟიმის წინააღმდეგ ბრძოლაში და შეძლო კომუნისტური ნომენკლატურის ჩანაცვლება ხელისუფლებაში, პრეზიდენტის ინსტიტუტი ლოგიკურად გამომდინარეობდა ამ მოძრაობის წარმატების განმაპირობებელი ძირითადი მექანიზმიდან და ღირებულებიდან, რომელსაც ერთიანობა წარმოადგენდა.

პოლიტიკური დებატები მიმდინარეობდა და დღესაც გრძელდება მეორე უმნიშვნელოვანეს თემასთან დაკავშირებით, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევის წესს ეხება. ამ შემთხვევაში განიხილება პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემები და მათი მნიშვნელობა სტაბილური დემოკრატიის ჩამოყალიბებასთან მიმართებაში. მაჟორიტარული არჩევნების დადებითი მხარეებია: პოლიტიკური პარტიების აგრეგაცია, რასაც გარკვეულ საზოგადოებრივ კონსენსუსამდე მიყვავართ; უმრავლესობის მმართველობის უზრუნველყოფა; ძლიერი მთავრობა, რომელსაც შეუძლია ქმედითი ღონისძიებების უფრო ადვილად გატარება, ვინაიდან ძირითადად არ უწევს კოალიციური მთავრობის ჩამოყალიბება. პროპორციული სისტემის არჩევა კი გა-

ნაპირობებს მეტი წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფას და გამომდინარე პარტიების სიმრავლიდან, რომელსაც იგი ხელს უწყობს, კოალიციური მთავრობების დიდ ალბათობას, რაც ასევე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისას კონსენსუსზე ორიენტირებულ პოლიტიკურ ცხოვრებას უწყობს ხელს. შესაბამისად, მაჟორიტარული მმართველობა არ არის რეკომენდებული ეთნორელიგიურად ფრაგმენტულ სახელმწიფოში, ვინაიდან ამ შემთხვევაში შესაძლებელი ხდება, რომ უბრალო უმრავლესობამ არ გაითვალისწინოს მნიშვნელოვანი უმცირესობის ინტერესი და ხელი შეუწყოს ქვეყნის ფრაგმენტაციისა და შიდა დაძაბულობის გაღვივებას. მეორე მხრივ, პროპორციულ სისტემაში პარტია, რომელიც ყველაზე მეტ ხმას მიიღებს, შეიძლება ხელისუფლების მიღმა დარჩეს თუკი დანარჩენი პარტიები შექმნიან კოალიციას. ამ შემთხვევაში ვიღებთ შედეგს, როდესაც მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის მიერ მხარდაჭერილი პარტია ხელისუფლების გარეთ რჩება. პოლიტიკური მეცნიერებაში იშვიათია თეორია ან მოდელი, რომელსაც თითქმის ყველა მკვლევარი ეთანხმება, თუმცა მაჟორიტარულ სისტემებთან მიმართებაში დუვერჟეს მოსაზრებები ერთ-ერთი იშვიათი გამონაკლისია. ამ მოდელის მიხედვით, არჩევნების მაჟორიტარული სისტემა ხელს უწყობს ორპარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას ორი ძირითადი მიზეზის გამო. პირველი, ვინაიდან სისტემა გულისხმობს მოცემულ ოლქში მხოლოდ ერთი კანდიდატის გამარჯვებას, დანარჩენი კანდიდატებისთვის მიცემული ხმები იკარგება და ამიტომ პარტიას, რომელსაც ყველა ოლქში არ გააჩნია ძლიერი ორგანიზაცია, უჭირს ამომრჩევლის მხარდაჭერის მოპოვება. მეორე, ამომრჩეველი ხმას აძლევს იმ პარტიას, რომელსაც გააჩნია რეალური შანსი გამარჯვოს და არის უფრო ახლო მის შეხედულებებთან. ამ შემთხვევაში ამომრჩეველი უარს ამბობს მხარი დაუჭერს მისთვის ყველაზე სასურველ კანდიდატს თუკი მისი შანსები მცირეა, რადგან მის სასარგებლოდ მიცემული ხმა უბრალოდ დაიკარგება. ამგვარი რამ გამორიცხულია პროპორციულ სისტემაში, სადაც პარტიები საკანონმდებლო ორგანოში ადგილს მოიპოვებენ მათდამი მიცემული ხმის პროპორციულად, შესაბამისად უმცირესობას გაცილებით მეტი შანსი აქვს საკუთარი ინტერესები წარმოადგინოს ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში. ანგლო-საქსონური დემოკრატი-

ული ტრადიცია მაჟორიტარულ არჩევნებს ანიჭებს უპირატესობას, ხოლო კონტინენტური ევროპისა კი პროპორციულ სისტემას. პრაქტიკულად ყველა ქვეყანა, რომელიც ამ ფორმას იყენებს, ასევე აწესებს გარკვეულ მინიმალურ ზღურბლს, რომელიც უნდა გადალახონ პარტიებმა საკანონმდებლო ორგანოში ადგილის მისაღებად. ასეთი ზღურბლის (ტიპურად არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 5%, როგორც საქართველოშია) არარსებობის შემთხვევაში, ვლენდობით საკანონმდებლო ორგანოს, რომლის ფუნქციონირება უკიდურესად პრობლემატური ხდება მასში წარმოდგენილი პარტიების სიმრავლის გამო. ასე მაგალითად, 1992 წლის საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი იყო 20-ზე მეტი პარტია, მათ შორის 11-მა მიიღო 2 ან ნაკლები ადგილი საკანონმდებლო ორგანოში; პოლონეთში კი 1991 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად 29 პარტიამ მოიპოვა საკანონმდებლო მანდატი, მათ შორის ვერც ერთმა ვერ მიიღო 13%-ზე მეტი ხმა. საქართველოს შემთხვევაში, გამომდინარე პარლამენტის რეალური სტატუსისგან როგორც სათათბირო ორგანოსი, ამ შედეგებს პოლიტიკური კრიზისი არ გამოუწვევია, პოლონეთის შემთხვევაში კი გაძნელება ეფექტიანი მთავრობის შექმნა და დემოკრატიზაციის პროცესი საზოგადოების მხრიდან ეჭვქვეშ დადგა. პოლიტიკურმა მკვლევრებმა ყოფილი საბჭოთა ბლოკის ქვეყნებისთვის ოპტიმალურად შეზღუდული პროპორციული (მინიმუმ 4 პროცენტიანი გამსვლელი ბარიერით) ან შერეული ტიპის საარჩევნო სისტემა მიიჩნიეს. ამ უკანასკნელის მიხედვით, დეპუტატების ნაწილი პროპორციული სისტემით, ნაწილი კი მაჟორიტარული წესით აირჩევა. საქართველომ და პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობამ სწორედ ეს მოდელი აირჩიეს. ამ მოდელს უნდა გაენიჭებინა როგორც მაჟორიტარული ასევე პროპორციული სისტემის უარყოფითი მხარეები. ერთი მხრივ, პროპორციული სისტემა უზრუნველყოფდა წარმომადგენლობითობას, მეორე მხრივ კი მაჟორიტარული წესით დეპუტატების არჩევა ხელს შეუწყობდა პარტიების გამსხვილებას. თუ გადავხედავთ შერეული სისტემის წარმატებულობის ხარისხს დემოკრატიზაციის საქმეში, ცხადი ხდება, რომ ამჯერად თანხვედრა პოლიტიკური მკვლევრების რეკომენდაციასა და მეტ დემოკრატიულობას შორის ნაკლებია; პოსტსაბჭოთა სივრცის შერეული სისტემის მქონე ქვეყნების უმრავლესობა დემოკრა-

ტიულად ვერ განვითარდა. თუმცა, ამის მიზეზი, სავარაუდოდ, საპრეზიდენტო სისტემა უფროა, რომელიც ამ ქვეყნების უმრავლესობაში დამკვიდრდა შერეული საარჩევნო სისტემის პარალელურად. შესაბამისად, პოსტსაბჭოთა საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში ქვეყნის პირველი პირების მიერ ხელისუფლების სხვადასხვა ფორმით და ზომით გაზრდამ დაჩრდილა ყველა დადებითი თუ უარყოფითი ეფექტი, რომელიც შერეულ სისტემას უნდა მოეტანა.

აქედან გამომდინარე, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს არჩევის წესი პრაქტიკულად არ იცვლება, აღმასრულებელი ხელმძღვანელობის პრემიერ-მინისტრის ხელში გადასვლამ მნიშვნელოვნად უნდა გააუმჯობესოს ქვეყნის დემოკრატიზაციის გაღრმავების შანსი ქვეყნის ისტორიაში პირველად დემოკრატიული ძალაუფლების მშვიდობიანად გადაცემის ფონზე. აქ ბუნებრივად ჩნდება კითხვა, თუ რამდენად განსხვავდება 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნები 2003 წლის „ვარდების რევოლუციისგან“ ორივე შემთხვევაში მოხდა ხელისუფლების მშვიდობიანი ცვლა და საერთაშორისო თანამეგობრობამ ორივე მოვლენა დემოკრატიისკენ წინგადადგმულ ნაბიჯად ჩათვალა. მთავარი განსხვავება, რომელმაც თვისობრივად აღმატებული შედეგები უნდა მოიტანოს დამარცხებული პარტიის პოლიტიკური გადარჩენაა. ამ დრომდე ქვეყანაში უმაღლესი ხელისუფლების ცვლილების უპირველესი პოლიტიკური მსხვერპლი მმართველი პარტია იყო, რომელიც დამარცხების შემდეგ ავტომატურად კარგავდა არსებობის უფლებას. 2003 წელს ედუარდ შევარდნაძე გადადგა, მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიული ოპოზიციის ძირითადი მოთხოვნა არჩევნების ხელახლა ჩატარება იყო. ეს რომ ასე არ მომხდარიყო და საქართველოს მეორე პრეზიდენტს დაესრულებინა საკუთარი საპრეზიდენტო ვადა, დღეს „ქართულ ოცნებასა“ და მის მხარდამჭერ საზოგადოებას უფრო მეტი გამოცდილება ექნებოდა ე.წ. კოჰაბიტაციისა. შევარდნაძის გადადგომის მიზეზების ძებნა ამ დისკუსიას ძნელად თუ რამეს შესძენს, მაგრამ ფაქტია, რომ დემოკრატიის გაღრმავების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი დამარცხებული მმართველი პარტიის პოლიტიკური სიკვდილის თავიდან არიდებაა. ამ მოსაზრებას რამდენიმე საკმაოდ ნაცნობი არგუმენტი უდევს საფუძვლად; პირველი და ყველაზე გავრცელებული, მმართველი პოლიტიკური ძალის გადარჩენა წაგებული არჩევნე-

ბის შემდეგ მოტივაციას უქმნის მის ჩამანაცვლებელს, შიშის გარეშე დათმოს ხელისუფლება, როდესაც ხალხის ნებას ვერ გაამართლებს; მეორე, ოპოზიციაში გადასული პარტია უზრუნველყოფს პოლიტიკური პროცესის განგრძობით ხასიათს და მისი მემკვიდრეობის დადებითი მიღწევების გადარჩენას; მესამე, ხელისუფლებაში ნამყოფ პარტიას შეუძლია სხვაზე უკეთ აღიქვას ხელისუფლების პოზიცია და ძალაუფლების გადამეტების ტენდენციები, რაც უზრუნველყოფს კარგად ინფორმირებულ და საკითხზე ორიენტირებულ ოპონირებას, შესაბამისად, პოლიტიკური დებატების უფრო მაღალ ხარისხს. დაბოლოს, ყოფილი სახელისუფლებო პარტიის გადარჩენა აადვილებს ამომრჩევლის მხრიდან მისი უკმაყოფილებისა თუ კმაყოფილების ერთ-ერთი ძირითადი სუბიექტის იდენტიფიკაციას და შესაბამისად, მის ინფორმირებულ არჩევანს. პარტიების სოკოებივით აღმოცენება და გაქრობა, განსაკუთრებით ერთი და იგივე მოქმედი პირების მონაწილეობით, ამომრჩეველთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში დემოკრატიული პროცესების მიმართ აპათიის წარმოშობას უწყობს ხელს და ზიანს აყენებს ქვეყნის პოლიტიკური ინსტიტუტების მიმართ ნდობის ხარისხს. აქედან გამომდინარე, ქართული პოლიტიკური რეალობის განვითარების პერსპექტივებზე უდავოდ გავლენას მოახდენს არჩევნების შემდგომ მიმდინარე მოვლენები. საქართველოში დემოკრატიული პროცესის მხარდამჭერი დასავლელი პარტნიორების აბსოლუტური უმრავლესობა შემფოთებულია ყოფილი სახელისუფლებო გუნდის რიგი გამოჩენილი წევრებისა და მათი მხარდამჭერების მისამართით განხორციელებული სამართლებრივი დევნის გამო. ამ შემფოთებას, ყოფილი ხელისუფლების პროდასავლური კურსის მხარდამჭერის გარდა, უდავოდ ზემოთ აღნიშნული არგუმენტებიც უდევს საფუძვლად. მიუხედავად ამისა, მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ ნაციონალური მოძრაობის თითქმის ცხრაწლიანი მმართველობა არ ყოფილა დემოკრატიული ხასიათის და არც 2012 წლის ოქტომბრის არჩევნები იყო დემოკრატიულობის ნიმუში. 2012 წლის არჩევნებში ოპოზიციურმა „ქართულმა ოცნებამ“ გაიმარჯვა მმართველი პარტიის მიერ ადმინისტრაციული რესურსის უპრეცედენტო ფორმით გამოყენებისა და სპეციალურად ოპოზიციის წინააღმდეგ დაწესებული საკანონმდებლო შეზღუდვებისა და ინიციატივების მიუხედავად. ბუნებრივია, რომ არადემოკრა-

ტიული მმართველობისას, თუნდაც ჰიბრიდული რეჟიმის პირობებში, ხელისუფლება არაკონსტიტუციურ და უკანონო ქმედებებს ახორციელებს და საზოგადოების მხრიდან მისი გასამართლების მოთხოვნა ბუნებრივ რეაქციად შეიძლება ჩაითვალოს. აქედან გამომდინარე, ახალი ხელისუფლება და შესაბამისად, ქართული სახელმწიფო რთული არჩევნის წინაშე დგას: ერთი მხრივ, აუცილებელია დემოკრატიული პროცესების ხელშეწყობა და აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური განგრძობითობის მიღწევა, მეორე მხრივ კი, საჭიროა დამნაშავეთა დასჯა მიუხედავად მათი წარსული პოლიტიკური როლისა ქვეყნის უახლეს ისტორიაში. გამოსავალი უდავოდ შუალედური კურსის არჩევაშია, ვინაიდან ქვეყნის მმართველი საკუთარ თავს ვერ მისცემს უფლებას თქვას *fiat iustitia pereat mundus* – სამართლიანობის დამყარებისთვის დაქცეული ქვეყანა არავის ინტერესებში არ შედის.

უფრო მეტიც, ნაციონალური მოძრაობის პოლიტიკური გადარჩენა ხელს შეუწყობს საქართველოში პოლიტიკური საზოგადოების ავტონომიურობის გაძლიერებას. საქართველო იმ ქვეყანათა ჯგუფს განეკუთვნება, სადაც პოლიტიკური საზოგადოება სამოქალაქო საზოგადოების წესებით იმართება. ამას კი დემოკრატიული პროცესებისთვის მხოლოდ ზიანის მოტანა შეუძლია. სამოქალაქო საზოგადოება უნივერსალურ ღირებულებებს აღიარებს – ჭეშმარიტებას, სიკეთეს, ა.შ. აქედან გამომდინარე, მისი ქცევის წესები კომპრომისს გამორიცხავს; ჭეშმარიტებისა და სიკეთის დასაცავ გზაზე კომპრომისი ღალატის ტოლფასია, ეს ღირებულებები მათი ავკარგიანობის შესახებ დებატებსაც გამორიცხავს. პოლიტიკური საზოგადოების ქცევის წესის ამოსავალი წერტილი მოსახლეობის ინტერესის ადეკვატური წარმოდგენა და დაცვაა. ეს პროცესი კი სავსებით ლეგიტიმურად და მისაღებად თვლის განსხვავებული ინტერესის არსებობას და შესაბამისად, მასთან კომპრომისს. ეს პოლიტიკური ცხოვრების ნაწილია და დებატები, თუ რომელი ჯგუფის ინტერესია უპირატესი ამ ცხოვრების განუყოფელ ნაწილს შეადგენს. ასეთ დროს უმრავლესობა აღიარებს პოლიტიკური უმცირესობის უფლებას, არ დაეთანხმოს მის ყველა გადაწყვეტილებას და არ ცდილობს ეს უთანხმოება ავტომატურად ქვეყნის ღალატად მონათლოს. დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ისტორია ამ დრომდე უფრო სამოქალაქო საზოგადოების

თამაშის წესებს ეყრდნობა, შედეგად ხელისუფლების ცვლილების დროს ვლებულობთ ნიველირებულ პოლიტიკურ ლანდშაფტს, სადაც გარკვეული დროის მონაკვეთში „ყველა“ ახალი ხელისუფლების მომხრეა, ამ დროის მონაკვეთის შემდეგ კი „ყველა“ მისი წინააღმდეგი. ორივე შემთხვევაში, „ყველას“ გარეთ მდგომი უარეს შემთხვევაში ქვეყნის მოლაღატედ, ხოლო საუკეთესო შემთხვევაში გზადაბნეულად მიიჩნევა. ამ ყველაფრის შედეგი კი ხელისუფლების ცვლილებიდან ცვლილებამდე მმართველი გუნდი არასაკმარისად გრძნობს საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას და დემოკრატიულ პროცედურებს ნაბიჯ-ნაბიჯ უგულვებელყოფს. ეს თანდათან აგროვებს უკმაყოფილო მოსახლეობის კრიტიკულ მასას, რომელიც ხელისუფლებას ცვლის და ყველაფერი ისევ „სუფთა“ ფურცლიდან იწყება. ამგვარი პროცესი დემოკრატიზაციისთვის გამოუსადეგარია.

ყოველივე ამის გამო, პარტიების როლის გაზრდა, რის გარეშეც შეუძლებელია თანამედროვე სტაბილური დემოკრატიის აშენება, დიდწილად ყოფილი სახელისუფლებო პარტიის პოლიტიკურ გადარჩენაზე იქნება დამოკიდებული. ძნელია გადაჭრით მტკიცება, თუ რა ტიპის ან რა რაოდენობის მნიშვნელოვანი პარტიები იქნებიან წარმოდგენილი საქართველოში 5 ან 10 წლის შემდეგ, თუმცა მსგავსი ქვეყნების მიერ განვლილი გზა შესაძლოა ორიენტირად გამოგვადგეს. ამ მიმართებით ლიტვის რესპუბლიკა ყველაზე საინტერესო მაგალითად გვესახება. ტერიტორიით, მოსახლეობით, ეთნიკური ფრაგმენტაციით და გარკვეულწილად საერთო პოლიტიკური წარსულით ლიტვა ახლოს მდგომი კაზუსია. საარჩევნო სისტემა პრაქტიკულად ქართულის ანალოგიურია – ეს შერეული სისტემაა, სადაც პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული დეპუტატები თითქმის თანაბრად არიან წარმოდგენილი. პრეზიდენტი ორივე ქვეყანაში პირდაპირი გზით აირჩევა, თუმცა შეგვიძლია აღვნიშნოთ რომ მას ლიტვის შემთხვევაში შედარებით მეტი უფლებები გააჩნია. დემოკრატიულობის ინდექსის მიხედვით ლიტვა თავისუფალი ქვეყნების რიგს განეკუთვნება 1992 წლიდან დღემდე. აქედან გამომდინარე, ლიტვის პოლიტიკური ლანდშაფტის 20 წლიანი განვითარება ჩვენთვის საინტერესო და გამოსადეგი მაგალითი უნდა იყოს. 1992 წლიდან დღემდე ლიტვაში 6 საპარლამენტო არჩევნები ჩა-

ტარდა. უკვე მესამე არჩევნებიდან ჩამოყალიბდა ტენდენცია, რომელიც დღესაც ძალაშია – საკანონმდებლო ორგანო მრავალპარტიულია და მთავრობა კოალიციური, მნიშვნელოვანი პარტიების რაოდენობა 4-დან 5-მდე მერყეობს. პირველი ორი არჩევნებისას გამარჯვებულმა პარტიამ ადგილების დაახლოებით ნახევარი მოიპოვა, შემდეგი ოთხი არჩევნებისას კი ლიდერი პარტიის მიერ მოპოვებული ადგილების რაოდენობა 20-35% შორის მერყეობს. ვინაიდან საარჩევნო სისტემის გრძელვადიანი ეფექტის გამოსავლენად გარკვეული დროა საჭირო, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ საქართველოს დემოკრატიული გზით განვითარების შემთხვევაში (და საარჩევნო სისტემის ამ ფორმით შენარჩუნებისას), სწორედ ამგვარი სურათი შეიძლება მივიღოთ.

2013 წლის ნოემბერში ასამოქმედებელი საკონსტიტუციო ცვლილებები 2013 წელს განხორციელებულ ცვლილებებთან ერთად დემოკრატიული პროცესების ხელშემწყობი უნდა გახდეს. დღეს წარმოდგენილი ინიციატივები პარლამენტთან მიმართებაში პრემიერ-მინისტრის უფლებების შეკვეცის თაობაზე ამ მიზანს კიდევ უფრო წაადგება თუკი მათი მიღება მოხერხდა. ყოფილი სახელისუფლებო პარტიის ამა თუ იმ ფორმით გადარჩენა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მნიშვნელოვანი მონაწილეობა ხელს შეუწყობს პოლიტიკური საზოგადოების ავტონომიის გაძლიერებას. არსებული საარჩევნო სისტემა კი, სავარაუდოდ, კოალიციურ მთავრობებს და 4-5 ძლიერ პარტიას გვპირდება საშუალოვადიან პერიოდში.

როგორ ავირჩიოთ მაიმუნის გალია ცირკის უკეთეს სამართავად ანუ საარჩევნო რეფორმა პარტიული თეოლოგიკოლიზმიდან თავისუფალი პოლიტიკური ბაზრისაკენ

ლევან რამიშვილი

სისტემური ჩარჩო

ქართული პოლიტიკური სისტემის ნაკლოვანებები შეიძლება ახლებურად დავინახოთ, თუ პარტიას რაციონალური არჩევნის პარადიგმაში განვიხილავთ. გამოჩნდება, რომ, ერთი მხრივ, ამ სიკეთეზე მოთხოვნა უკიდურესად შეზღუდულია, ხოლო მეორე მხრივ, მიწოდებაც უამრავ ბარიერს აწყდება.

შეზღუდული კონკურენციის პირობებში მომხმარებლის ინტერესების იგნორირება დაუსჯეელი რჩება. საჭიროა სტრუქტურული ხასიათის რეფორმები, რომლებიც პოლიტიკური ბაზრის ლიბერალიზაციას, ასევე მიწოდების მხარეზე კონკურენციისა და შესაბამისად, ხარისხის ზრდასაც შეუწყობს ხელს. პოლიტიკურ წარმომადგენლობაზე ისედაც დაბალი საზოგადოებრივი მოთხოვნის უკეთ დაკმაყოფილება შეიძლება ბაზრის გაფართოების სტიმული გახდეს – ხარისხით უკმაყოფილო პოტენციურ მომხმარებლებს შესაძლოა, ბაზარზე შესვლის ინტერესი გაუჩნდეთ.

გარკვეულ შემთხვევებში, საარჩევნო სისტემა შეიძლება აღმოჩნდეს საკვანძო ფაქტორი იმის განსაზღვრისას, თუ ვინ მოვა ხელისუფლებაში. ასეთი პირდაპირი ეფექტის გარდა, საარჩევნო სისტემა ბევრ სხვა რამესაც განაპირობებს. მან შეიძლება წაახალისოს ან შეაფერხოს პარტიების ფორმირება, აგრეთვე გავლენა იქონიოს პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების რაოდენობაზე, პარტიის შიგნით ძალაუფლების განაწილებაზე, საარჩევნო კამპანიის სახეობებზე, პარტიების თუ ცალკეული პოლიტიკოსების ურთიერთობაზე ამომრჩეველთან ან ერთმანეთთან როგორც არჩევნებამდე, ისე არჩევნების შემდეგ და ზოგადად განხორციელებული პოლიტიკის შინაარსზე.

ზოგიერთი სისტემის ფარგლებში პოლიტიკური ძალებისათვის მომგებიანი იქნება საკუთარი საარჩევნო ბაზის გარეთ ამომრჩევლებზე მუშაობა და მათში თუნდაც ნაწილობრივი მხარდაჭერის ძიება უფრო ინკლუზიური პოლიტიკის შეთავაზებით თუ საკომუნიკაციო სტრატეგიით. სხვა სისტემა შეიძლება საპირისპირო სტიმულებს შეიცავდეს – იდენტობის პოლიტიკას, ექსკლუზიურობასა და ურთიერთდაპირისპირებას მეტი მანდატი მოჰქონდეს.

საარჩევნო სისტემამ შეიძლება ისეთი გარემოს შექმნა განაპირობოს, სადაც ბუნებრივი შერჩევის მექანიზმი წაახალისებს ფასეულობებსა და იდეოლოგიაზე დაფუძნებულ, კონკრეტული პოლიტიკური პროგრამის, აგრეთვე ფართო პროფილისა და საარჩევნო ბაზის მქონე პარტიებს. სხვა სახის საარჩევნო სისტემამ კი შეიძლება ვიწრო კლანური, რეგიონული, რელიგიური თუ ეთნიკური ინტერესების გამომხატველ პოლიტიკურ ჯგუფებს მეტი გასაქანის მისცეს.

სისტემისგან მომდინარე იმპულსებმა შესაძლოა ამომრჩევლისთვის რაციონალური გახადოს საკუთარ პოლიტიკურ სიმპათიებში იყოს კარჩაკეტილი თუ ღია, სექტანტური თუ ეკუმენური, ტრანზალისტური თუ კოსმოპოლიტური, ორთოდოქსული თუ მოქნილი. სწორედ ამიტომ, გარკვეულწილად საარჩევნო სისტემაზეცაა დამოკიდებული თუ რა იქნება პოლიტიკის წამყვანი მოდალობა – პრაგმატიზმი და ზომიერება თუ ექსტრემიზმი და რადიკალიზმი; როგორი იქნება საზოგადოების შიგნით ეთნიკური, რელიგიური თუ კლასობრივი დაძაბულობისა თუ შემწყნარებლობის ხარისხი.

ერთი სიტყვით, სათაურში გამოტანილი ჰენრი ლუის მენკენის მეტაფორას თუ გავაგრძელებთ, საარჩევნო სისტემა სწორედ ის გალიაა, რომელიც, კონსტიტუციასთან ერთად, ჩვენს პოლიტიკურ ცირკში სტიმულების ბაზისურ სტრუქტურას აყალიბებს და ამ ცირკის წარმმართველ მაიმუნებს სამოქმედო ჩარჩოებს უწესებს.

ჰანტინგტონის ტესტი

საქართველოს უახლეს ისტორიას ხშირად ცენტრალური ევროპის სახელმწიფოთა გამოცდილების ქრილში ანალიზებენ. ამ ნარატივის მიხედვით, ვარდების რევოლუცია ხავერდოვანი რე-

ვოლუციების დაგვიანებულ გაგრძელებად მიიჩნევა. ამავე დროს, ხაზგასმულია, რომ ახლა უკვე ევროკავშირის წევრი პოსტკომუნისტური ქვეყნებისაგან განსხვავებით, საქართველოში დემოკრატიის კონსოლიდაცია დროში გაიწელა.

ის გარემოება, რომელიც 1989 წლის ცენტრალურ-ევროპულ გაზაფხულთან 2003 წლის ქართულ შემოდგომას აერთიანებს არცთუ უმნიშვნელოა: ყოფილი სოციალისტური ქვეყნის სწრაფვა დემოკრატიისკენ, რამაც ხელისუფლების არაძალადობრივი ცვლილება გამოიწვია და კომუნისტური ნომენკლატურის მმართველობას მოუღო ბოლო.

ცენტრალური ევროპის ქვეყნების მსგავსად, 2012 წელს საქართველოშიც შედგა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ხელისუფლების არჩევნების გზით გადაცემის პირველი პრეცედენტი და ერთ დროს ქარიზმატულმა პირველი თაობის რეფორმატორებმა ხალხის მხარდაჭერა დაკარგეს.

თუმცა, როგორც პოსტსაბჭოთა ბელორუსსა და უკრაინაში ავტორიტარიზმის აღორძინებისა და სამართლებრივი განუკითხაობის მაგალითი გვიჩვენებს, არჩევნების გზით ხელისუფლების შეცვლა დემოკრატიის გარანტია არაა. სამუელ ჰანტინგტონის მიხედვით, იმისათვის რომ დემოკრატია შედგეს, აუცილებელია საარჩევნო ბიულეტენის მეშვეობით მმართველი ძალის მეორედ შეცვლა. პოსტსაბჭოთა სივრცეში (ბალტიის ქვეყნების გარდა) ჯერჯერობით მხოლოდ მოლდოვამ შეძლო ჰანტინგტონის ტესტის ჩაბარება.

საქართველოს ეს გამოცდა ჯერ წინ აქვს. Freedom House-ის ინდექსებში საქართველო დამოუკიდებლობის შემდეგ მუდმივად ჰიბრიდული რეჟიმის მქონე ნაწილობრივ თავისუფალ ქვეყნად ითვლება. დაახლოებით იგივე სურათს გვიჩვენებს წლიდან წლამდე NDI-სა და IRI-ს ეგიდით ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევები: ჩვენი მოქალაქეების 2/3-ს მიაჩნია, რომ საქართველოში უკვე დემოკრატიაა, რომელიც გაუმჯობესებას საჭიროებს ან დემოკრატია ჯერ არ არის, მაგრამ ამ მიმართულებით ვითარდება.

რატომ დაგვჭირდა სულ მცირე ორი ათეული წელი იმისთვის, რაც ევროკავშირის წევრმა პოსტკომუნისტურმა ქვეყნებმა სულ რამდენიმე თვეში მოახერხეს? ამის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი

შესაძლოა მრავალპარტიული სისტემის განუვითარებლობა იყოს. პარტიული სისტემა კი თავის მხრივ საარჩევნო უკავშირდება.

მიკროსკოპული საშუალო კლასი

ქართული პარტიები მოქალაქეთა პოლიტიკაში მონაწილეობის საშუალებას არ წარმოადგენენ. მათ გამოკვეთილი და სხვებისგან განსხვავებული იდეოლოგია არ აქვთ, არც შინაგანი დემოკრატიზმი ახასიათებთ და არც ინსტიტუციური მდგრადობით გამოირჩევიან. პარტიებისათვის დამახასიათებელი შიდა პრობლემების გარდა, მათ სისუსტეზე გავლენას მთელი რიგი დამოუკიდებელი ფაქტორები – პირველ რიგში, საშუალო კლასის არარსებობა და ურბანიზაციის დაბალი მაჩვენებელი ახდენს.

ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში ლიბერალურ დემოკრატიას უკვე მოდერნიზებული საზოგადოება დახვდა. მაგალითად, ჩეხეთში საბჭოთა კავშირის დაშლის დროს, სოფლად მცხოვრებთა ხვედრითი წილი მოსახლეობაში მხოლოდ 25%-ს შეადგენდა (საქართველოში იგივე მაჩვენებელი ორჯერ მეტი იყო). აგრარული საზოგადოების კრიზისი და ურბანიზაციის პირველი ტალღა სოფლის მოსახლეობას ჩვეულებრივ პოლიტიკური რადიკალიზაციისაკენ უბიძგებს. მსგავსი გააქტიურება, არცთუ იშვიათად, რევოლუციის სახეს ღებულობს. თუმცა, გლეხობის პოლიტიკური აქტივიზმის სტაბილურად მაღალ დონეზე შენარჩუნება, როგორც წესი, არ ხდება და ისტორიული განვითარების ამ ფაზის გავლისთანავე მისი ინტენსივობა მკვეთრად კლებულობს.

ამის მაგალითი ჩვენს ისტორიაშიც მოიპოვება – მე-19 საუკუნის ბოლოსა და მე-20-ის დასაწყისში სოციალ-დემოკრატიული პარტიის აღზევება დიდწილად სწორედ იმან უზრუნველყო, რომ ის რადიკალიზებული სოფლის პოლიტიკურ იარაღად იქცა. მის რიგებში უფრო მეტი გლეხი იყო, ვიდრე სოფლის ინტერესების გამომხატველ რუსულ სოციალ-რევოლუციურ პარტიაში.

ფერმერული აქტივიზმის არასტაბილური ბუნების გამო, ცენტრალური ევროპის სხვა სოციალისტურ ქვეყნებთან შედარებით, ანტისაბჭოთა ძალებმა სოციალური დასაყრდენი საქართველოში შედარებით სწრაფად დაკარგეს. ამავე მიზეზის გამო, სსრკ-ს ის-

ტორიის მეორე ნახევარში, შედარებით უფრო სუსტი დისიდენტურ-რი მოძრაობა გვყავდა.

ამავე დროს, ადამ პრუფერსკის მიერ ჩატარებული კვლევები ცხადყოფს, რომ დემოკრატია თითქმის შეუქცევადი ხდება, როცა ერთ სულ მოსახლეზე მშპ დაახლოებით 6 ათას დოლარს აღწევს (1985 წლის დოლარებში, მსყიდველუნარიანობის პარიტეტის გათვალისწინებით). დღევანდელ დოლარებში ეს თითქმის ორნახევარჯერ მეტია, ვიდრე საქართველოს სულადობრივი მშპ.

ამ დონის მისაღწევად დაახლოებით 15 წელი დაგვჭირდება, თუ მომავალში საქართველოს ეკონომიკა ისევე განვითარდება, როგორც ის ლარის შემოღებიდან დღემდე იზრდებოდა. თუ მოვლენები უფრო ოპტიმისტური სცენარით განვითარდა და ეკონომიკა ისე გაიზარდა, როგორც ეს ვარდების რევოლუციიდან აგვისტოს ომამდე ხდებოდა, მაშინ იგივე მანძილის გავლას 9 წელში შევძლებთ.

განვითარებულ ქვეყნებში მედიანური შემოსავალი დღეში დაახლოებით 85 დოლარია, საქართველოში კი მოსახლეობის 90% მეტს თვეში 1,000 ლარის შემოსავალი არ აქვს. ამერიკაში ისინი ღარიბებად ჩაითვლებოდნენ. ბრანკო მილანოვიჩისა და შლომო იცხაკის შედარებით უფრო ფართო დეფინიციის მიხედვით, საშუალო კლასი დღეში 10-დან 50 დოლარამდე საშუალო დღიურ შემოსავალს გულისხმობს. ამ კრიტერიუმს ხუთიდან ოთხი ჩვენი მოქალაქე არ აკმაყოფილებს.

სოციალური კაპიტალის დეფიციტი

ერთ-ერთი ფაქტორი, რის გამოც პარტიებმა საქართველოში ფენი ვერ მოიკიდეს, საზოგადოებრივი განწყობებიცაა. ზოგისათვის ისინი ქაოსის წყაროა. სხვები პირიქით, განსაკუთრებით საბჭოთა გამოცდილებიდან გამომდინარე, პარტიას თავისუფლებისთვის საფრთხედ აღიქვამენ. პარტიებისადმი უნდობლობას და მათ მიუღებლობას სხვა მრავალი მიზეზიც აქვს.

დროთა განმავლობაში განწყობები შეიძლება შეიცვალოს, მაგრამ ქართულ საზოგადოებაში პარტიების შექმნას ბევრად უფრო სერიოზული პრობლემები უშლის ხელს. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორი სოციალური კაპიტალის ნაკლებობაა. ერთი მხრივ, ნათესაობისა და პირადი ნაცნობობის

ქსელების, ძლიერ კავშირებზე დაფუძნებული მცირე ჯგუფების ე. წ. შემკვრელი სოციალური კაპიტალის სიჭარბე გვაქვს. მეორე მხრივ, სუსტი კავშირების საფუძველზე მოქმედი ანონიმური სოციალური გაერთიანებებისთვის აუცილებელი ე. წ. შემამართებელი სოციალური კაპიტალის მწვავე დეფიციტს განვიცდით. იმას, რომ ჩვენი პარტიების კლანურობას ნაწილობრივ ეს გარემოებაც განაპირობებს.

ტოტალიტარული გათანაბრების 70 წლიანი დაღი ჩვენი საზოგადოების სოციალურ სტრუქტურას დღემდე ემჩნევა. განსხვავებული სოციალური ფენების არარსებობის პირობებში ბუნებრივია, რომ განსხვავებული ინტერესების რეპრეზენტაციისა და მათ შორის კონფლიქტების მოდერაციის მექანიზმებზე, პირველ რიგში, პარტიებზე, დიდი მოთხოვნილება არ არის. ინტერესები ან იმდენად ფართოა, რომ პრაქტიკულად ყველას აერთიანებს ან იმდენად ვიწრო და ცვალებადი, რომ რომელიმე პარტიის სტაბილურ სოციალურ საფუძველად ვერ გამოდგება.

ამასთანავე, ახალი ტექნოლოგიების პირობებში პარტიებმა საზოგადოებრივი ინტერესების გამოხატვასა და ადვოკატირებაზე მონოპოლია დაკარგეს. გარკვეული დროის შემდეგ საზოგადოებრივი ჯგუფების მიერ საკუთარი ინტერესების უკეთ გაცნობიერების, სოციალური კაპიტალის ზრდის და აქტიური მოქალაქეობის კულტურა ფართოდ გავრცელების შემთხვევაში პოლიტიკურ წარმომადგენლობაზე მოთხოვნილება მოიმატებს. თუმცა, ამ ახალი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებაში პარტიებს სამოქალაქო ორგანიზაციების სახით სერიოზული ალტერნატივა ეყოლებათ.

ტელევიზიის მსხვერპლი

რობერტ პატნემი სოციალური კაპიტალის ეროზიას ტელევიზიის გავრცელებას უკავშირებს. ტელევიზია, ამ მხრივ, უნიკალური მედიუმია. მაგალითად, მელომანები რაც უფრო მეტს უსმენენ კლასიკურ მუსიკას, მით უფრო სოციალურად აქტიური მოქალაქეები არიან. მაყურებელი მათგან რადიკალურად განსხვავდება: რაც უფრო მეტს უყურებს, მით უფრო ნაკლებადაა ჩართული საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

ანალოგიური კონტრასტია ჟურნალ-გაზეთების შემთხვევაშიც. სუფთა მკითხველები – ანუ ისინი, ვინც საშუალოზე მეტს კითხულობს და ტელევიზორს საშუალოზე ნაკლებს უყურებს – სუფთა მაყურებლებთან შედარებით 76%-ით უფრო მეტ სამოქალაქო გაერთიანებაში წევრიანდებიან და ადამიანებს 55%-ით უფრო მეტად ენდობიან.

ტელევიზიას სხვა ნაკლოვანებებიც ახასიათებს. აუდიოვიზუალური ინფორმაცია უკეთ აღიქმება, მაგრამ ბეჭდვითი მოვლენებს უკეთ ხსნის და უფრო ფართო კონტექსტში წარმოაჩენს. ამ შესაძლებლობას ტელევიზია ხშირად მოკლებულია, ვინაიდან მაყურებლის მისაზიდად ამბავი მოკლე დროში, ვიზუალურად მიმზიდველი ფორმით და დრამატიზმით უნდა იყოს გადმოცემული.

ტელევიზია უბრალოდ ვერ ჰკუთხება ვერაფერს, რაც მოკლე საუნდ-ბაიტში არ ეტევა, მითუმეტეს სიღრმისეული ანალიზს. ეს მედიუმი აუდიტორიას ძალაუფლებურად უბიძგებს, ემოციებზე დაყრდნობით მიიღოს გადაწყვეტილებები, მაშინ როცა ბეჭდვითი მედია მეტწილად რაციონალურ გააზრებას მოითხოვს. ეს ყოველივე უარყოფით გავლენას ახდენს მოქალაქეთა შესაძლებლობაზე, განახორციელონ ინფორმირებული თვითმმართველობა და უზრუნველყონ პოლიტიკოსთა საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულება.

ტელევიზიას თითქმის ყველა ჩვენი მოქალაქე უყურებს, მაგრამ წიგნების და ჟურნალ-გაზეთების კითხვის კულტურის თვალსაზრისით საქართველო მესამე სამყაროს ქვეყნებს მიეკუთვნება. კრიტიკოსები მიიჩნევენ, რომ დღევანდელი ქართული პრესა მკითხველთა განათლების ნაცვლად მათ დაბნელებას იწვევს. თუმცა, მეორე მხრივ, ბეჭდვითი მედიის ბაზრის გაფართოება აუცილებლად გამოიწვევს ახალი ჟურნალ-გაზეთების გაჩენას. შესაბამისად, გაიზრდება კონკურენცია და ხარისხიც.

ტფვლონის ეფექტიდან პრერიის ხანძრამდე

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც საქართველოში პოლიტიკურ წარმომადგენლობაზე საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დონეს უკავშირდება, დაბალ-ინფორმირებული ამომრჩევლის ფენომენია. ისევ მენკენი რომ დავიმოწმოთ, დემოკრატია ინდივიდუალუ-

რი უმეცრებიდან მომდინარე კოლექტიური სიბრძნის ფუჭ რწმენას ეფუძნება.

როცა ინფორმაციის მოპოვებისა და დამუშავებისათვის საჭირო ხარჯები ამ ინფორმაციით მისაღებ სარგებელს აღემატება, ადგილი აქვს რაციონალურ უმეცრებას. მიწოდების დაბალი ხარისხი ნაწილობრივ განაპირობებს იმას, რომ ქართულ პოლიტიკაში რიგითი მოქალაქე სათავისო ხეირს ვერ ხედავს, მაგრამ არცთუ უმნიშვნელო როლს თავად მოთხოვნების თავისებურებები ასრულებს.

აღსანიშნავია, რომ ჩვენი ლიდერების მიერ დაშვებული შეცდომების სიხშირე თუ სიმძიმე, როგორც წესი, პოლიტიკურ პროცესზე პირდაპირ გავლენას არ ახდენს. წინდაუხედავი მოქმედებისა თუ მცდარი გათვლებისთვის მოკლევადიან პერსპექტივაში მათ პოლიტიკური ფასის გადახდა ძალიან იშვიათად უწევთ.

ამის ერთ-ერთი მიზეზი ისაა, რომ ეს შეცდომები დიდი ხნის მანძილზე დაბალინფორმირებული ამომრჩევლის რაღარებს მიღმა რჩება. შედეგად, ელექტორალური დაუსჯელობით გათამამებულ ტეფლონის პოლიტიკოსებს ვიღებთ, რომელთა რეკუთაცია ხანგრძლივი კრიტიკის მიუხედავად არ ზარალდება.

ხშირად ადამიანები ხალხის კოლექტიურ სიბრძნეს უფრო ენდობიან, ვიდრე მათ ხელთ არსებულ ინფორმაციას. ეს უკანასკნელი შესაძლოა სულ სხვა არჩევანს გკარნახობდეს, მაგრამ საკუთარ კომპეტენციაში დაეჭვების ან საკითხისადმი ინტერესის ნაკლებობის გამო, სხვების ავტორიტეტმა, Groupthink-მა თუ სოციალურმა პრესმა გადასწონოს.

ამ დროს საქმე ინფორმაციულ კასკადთან გვაქვს. ასეთი რამ პოლიტიკაშიც ხშირად ხდება ხოლმე, განსაკუთრებით დაბალინფორმირებული ამომრჩევლების პირობებში. ეს კასკადი შეიძლება არასაკმარის ან მცდარ ინფორმაციას ემყარებოდეს. ამიტომ, ის ძალიან მყიფეა და როგორ უსაფუძვლოდაც დაიწყო, ისევე მოულოდნელად შეიძლება დასრულდეს. ამით აიხსნება ზოგიერთი პოლიტიკური ლიდერის მეტეორული აღზევება და შემდეგ მისი პოპულარობის საპნის ბუმტივით გახეთქვა.

სოციალური მიმიკრია ამომრჩეველს ზოგჯერ საჯაროდ გაცხადებულ პრეფერენციათა ფალსიფიკაციისაკენ უბიძგებს. გარკვეული დროის მანძილზე ფრუსტრირებული საზოგადოების ქემ-მარიტი განწყობები შეიძლება შენიღბული იყოს. 1789 წლის საფ-

რანგეთის, 1917-ის რუსეთის და 1979-ის ირანის მოვლენების მაგალითზე ამ ფენომენის კვლევამ თიმურ კურანს, ბერლინის კედლის რღვევამდე რამდენიმე თვით ადრე, ანაზღეული რევოლუციებისა და საზოგადოებრივი განწყობების რადიკალური ცვლილებების თეორიის შექმნისკენ უბიძგა.

ეს თეორია კარგად ხსნის, თუ როგორ ააღდგა ხოლმე ყველა-სათვის მოულოდნელად, პატარა ნაპერწკლიდან პრერიის ხანძარი. ინფორმაციული კასკადი, რომელიც თავიდან დომინანტი პარტიის სასარგებლოდ მუშაობს, ადრე თუ გვიან მის წინააღმდეგ იწყებს მოქმედებას. Bandwagoning-ის ეფექტი პოლიტიკურ მოდას აყოლილ დაბალ-ინფორმირებულ ამომრჩეველს ახალი უმრავლესობისაკენ უბიძგებს.

შედეგად, პოლიტიკური ცვლილებები, როგორც წესი, არა ინფორმირებული საზოგადოებრივი დისკუსიის შედეგად გაკეთებული გაცნობიერებული არჩევნის შედეგი, არამედ სტიქიური კატაკლიზმის პროდუქტია. იცვლებიან პერსონალიები და არა პოლიტიკა. ნაწილობრივ ამის გამო, ყოველი ახალი ხელისუფლება წინამორბედის შეცდომების გამეორებისკენაა მიდრეკილი.

დომინანტი პარადიგმა

ჩვენი პოლიტიკური ცხოვრებისათვის დამახასიათებელი ტურბულენტობის ერთ-ერთი მიზეზია, რომ ქართული პარტიები ჯერ-ჯერობით არა მასობრივი, არამედ პერსონისტული პოლიტიკური ორგანიზაციებია. ზოგიერთი მათგანი ისტებლიშმენტის შიგნით მოქმედი ელიტური ჯგუფია, რომელიც კვაზი-პარტიის მეშვეობით შიდა-სისტემურ ომში მოკავშირეთა მობილიზებას ცდილობს. სხვები – შეთქმულთა დასი, რომელმაც ხელისუფლების სათავეში ლიდერის კატაპულტირება უნდა უზრუნველყოს, ხოლო ამ უკანასკნელმა, თავის მხრივ, საჯარო სამსახურის სიკეთეები პარტიის წევრებს ნადავლის სახით გაუნაწილოს.

დამოუკიდებლობის 20 წლის მანძილზე ქართული პოლიტიკა ზოგჯერ რადიკალურად იცვლებოდა, მაგრამ დომინანტი პარტიის სისტემა უცვლელი დარჩა. ამას მხოლოდ საბჭოთა მემკვიდრეობას ვერ მივაწერთ, ვინაიდან 1918-21 წლებშიც იგივე მდგომარეობა იყო – მრგვალი მაგიდის, მოქალაქეთა კავშირის

თუ ნაციონალური მოძრაობის მსგავსად, ზეობის წლებში არც სოციალ-დემოკრატებს ყავდათ რეალური საარჩევნო კონკურენტი, ხოლო ხელისუფლების დაკარგვის შემდეგ ყოფილი დომინანტი პარტიები ძალიან მალე გაქრნენ.

ოპოზიციის ძლიერება ბევრ სხვა ფაქტორზეა დამოკიდებული, მაგრამ თავად საარჩევნო სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს ქმედუნარიანი ოპოზიციის საპარლამენტო წარმომადგენლობას, რომელიც მთავრობის პოლიტიკისა და კანონების გაკრიტიკებას შეძლებს, საზოგადოებას რეალისტურ ალტერნატივას შესთავაზებს და უმცირესობის ინტერესებს დაიცავს. ამას განსაკუთრებული მნიშვნელობა დომინანტი პარტიებისადმი ჩვენი მიდრეკილების გამო აქვს.

2012 წლის შემდეგ განვითარებული მოვლენები ერთდროულად ამ წესის დადასტურება და გარკვეული გამონაკლისია. ერთი მხრივ, ნაციონალური მოძრაობა პარლამენტში არჩეული წევრების 20%-მა დატოვა. კიდევ უფრო დიდია ამ პარტიის დანაკარგები მუნიციპალურ საკრებულოებში.

ამასთან, ეს პირველი შემთხვევაა, როცა ყოფილი დომინანტი პარტია სრულად არ გაქრალა. აქამდე პარლამენტში მმართველ ძალებს თითქმის ყოველთვის საკონსტიტუციო უმრავლესობა ჰქონდათ. დღევანდელი პარლამენტი ამ ტრადიციასაც არღვევს.

ზემოდან ქვემოთ

ქართული პარტიების ასოციალური და ელიტური ხასიათის ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი ისაა, რომ მათი მშენებლობა ზემოდან ქვემოთ მიმდინარეობს და არა – ბუნებრივი გზით, ქვემოდან ზემოთ. საზოგადოებრივ ფასეულობებთან, კულტურასთან და ტრადიციებთან ერთად ამ პრობლემის ფესვები საარჩევნო სისტემაში უნდა ვეძებოთ, რომელსაც 20 წელზე მეტი ხანი არსებითი ცვლილება არ განუცდია.

ყველა პოსტკომუნისტური საპარლამენტო არჩევნები საქართველოში პარალელური სისტემის საფუძველზე ჩატარდა. დეპუტატების ნაწილს ერთმანდატიან ოლქებში პლურალისტური სისტემით ვირჩევდით (ამ სისტემას არასწორად უწოდებენ მაჟორიტულს. გამარჯვებისათვის საჭირო არ არის ხმების უმრავლესობა, საკმა-

რისია უმეტესობა, თუ ის 30%-ზე მეტია), მეორე ნაწილს კი – პროპორციული სისტემის საფუძველზე საერთო-ნაციონალური დახურული პარტიული სიით. ყველა ამ არჩევნების შედეგად პარლამენტში მმართველი პარტიის უპირობო დომინაციას ვლენულობდით.

ერთადერთი გამონაკლისი 1992 წლის საპარლამენტო არჩევნები იყო, როცა პარლამენტის პროპორციული ნაწილის ასარჩევად ელექტორატს 1 საერთო-ნაციონალური სიის ნაცვლად 10 რეგიონულისთვის ხმის მიცემის შესაძლებლობა ჰქონდა. ამასთან, რეგიონებში „მორჩენილი“ ხმები, რომლებიც სადეპუტატო მანდატის მისაღებად საკმარისი არ აღმოჩნდა, საერთო პარტიულ ყულაბაში გროვდებოდა და მე-11, ე. წ. საკომპენსაციო, სიაზე ნაწილდებოდა.

ამას გარდა, ამომრჩეველს პარტიების რანჟირების უფლებაც ჰქონდა ერთდროულად 3 პრეფერენციის მეშვეობით. შემთხვევითი არ იყო, რომ ამ წესით არჩეული პარლამენტი ყველასგან განსხვავდებოდა – არათუ დომინანტი პარტია არ არსებობდა, არამედ 28 ფრაქციად იყო დაყოფილი.

ფეოდალური პარტიები

დღეს მოქმედი საარჩევნო სისტემა, რომელიც დომინანტი პარტიების კვლავწარმოებას უზრუნველყოფს, ერთგვარი კომპრომისის შედეგია – მას სხვადასხვა ინტერესებსა თუ ფაქტორებს შორის ბალანსი უნდა უზრუნველყოს.

პროპორციულ სისტემას პარტიების (მათი მეშვეობით კი – ქალაქური საშუალო კლასის და პროგრესისტული ძალების) წარმომადგენლობა და პარლამენტის იდეოლოგიური მრავალფეროვნება უნდა მოეტანა, ხოლო ერთმანდატიანები – რეგიონების (და ამ გზით – ისტებლიშმენტის და კონსერვატიული ძალების) ინტერესების სამსახურში უნდა ჩაეყენებინა.

საარჩევნო სისტემის ორივე ელემენტს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები აქვს. ჩანაფიქრის მიხედვით, პარალელური სისტემის ფარგლებში მათ ერთმანეთის ნაკლოვანებები უნდა დაებალანსებინათ და უფრო ფართო წარმომადგენლობა უზრუნველყოს, მაგრამ პირიქით მოხდა. საერთო-ნაციონალური დახურული პარტიული სიების სისტემამ კიდევ უფრო შეასუსტა ისედაც სუსტი უკუკავშირი ამომრჩეველსა და დეპუტატებს შორის.

სამაგიეროდ, გაიზარდა პარტიული ბოსების ხელში ძალაუფლების კონცენტრაცია. მოქმედ საარჩევნო სისტემაში ინდივიდუალური პოლიტიკოსი მათზე უფროა დამოკიდებული, ვიდრე საკუთარ ამომრჩეველზე. ამის მიზეზია ის, რომ პარლამენტის წევრთა ნახევარი დახურული პარტიული სიით აირჩევა და კანდიდატორიგობაზე ამომრჩეველს გავლენა არ აქვს. პარტიული ბოსის ნებასურვილზეა დამოკიდებული სიაში მოხვედრა. ამ ვითარებაში გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ დეპუტატები დამოუკიდებლობითა და ინიციატივიანობით არ გამოირჩევიან.

განსხვავებული იდეოლოგიებისა და სოციალური ინტერესების არარსებობის პირობებში, დახურულმა პარტიულმა სიებმა მოგვიტანა არა უფრო პლურალისტური პოლიტიკა, არამედ დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპზე დაფუძნებული ფეოდალური პარტიები. ამასთანავე, დომინანტი პარტია რეალურად იმპერიული პრეზიდენტობის დანამატია და არა ავტონომიური წარმონაქმნი.

ცეზარისტული დემოკრატურა

საქართველოს პოლიტიკურ სისტემას ბევრი ისეთი ნიშანი ახასიათებს, რასაც მაქს ვებერი, იოზეფ შუმპეტერი და კარლ შმიდტი ცეზარისტულ, პლებისციტულ ან ლიდერულ დემოკრატიას უწოდებენ. მოქალაქეთა აბსოლუტური უმრავლესობის მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესში სპორადული ხასიათისაა და ძირითადად უკვე მომხდარის რატიფიკაციებით შემოიფარგლება. თავად ამომრჩეველი იშვიათადაა ცვლილების ინიციატორი ან მამოძრავებელი ძალა.

ქვეყანაში, სადაც ეკონომიკური ტრანსფორმაცია პოლიტიკური პარტიებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების განვითარებაზე სწრაფად მიმდინარეობს, საკმაოდ მაღალია იმის ალბათობა, რომ ლიბერალიზმის დეფიციტი შეავსოს ავტორიტარიზმმა – უფრო ზუსტად, დემოკრატიისა და დიქტატურის ერთგვარმა ჰიბრიდმა, რომელსაც ზოგი დემოკრატურას უწოდებს.

საქართველოში ამომრჩეველსა და მის რჩეულს შორის უკუკავშირის ქმედითი მექანიზმი არ არსებობს. სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების სისუსტის პირობებში ძალაუფლების ვაკუუმს იმპერი-

ული პრეზიდენტობა ავსებს. როცა ყველა სხვა ინსტიტუტი თუ ცალკეული პოლიტიკური მოთამაშე არა საზოგადოებრივი ინტერესის გამტარებლად, არამედ პარტიკულარული ინტერესის ლობისტად გვევლინება, პრეზიდენტი პირდაპირი წარმომადგენლობის პრაქტიკულად ერთადერთ ლეგიტიმურ ინსტიტუტად აღიქმება.

სახელმწიფოს მეთაურის განსაკუთრებული ავტორიტეტი არა იმდენად პიროვნულ მაგნეტიზმს (მიუხედავად იმისა, რომ ზოგ შემთხვევაში ეს პოსტი საკმაოდ ქარიზმატულ ლიდერებს ეკავათ), რამდენადაც საერთო სიკეთის სადარაჯოზე მდგომი სახალხო ტრიბუნის იმიჯსა და დანარჩენ, სახელგატეხილ, პოლიტიკურ ინსტიტუტებსა თუ მოთამაშეებთან კონტრასტს ეფუძნება. ამ ფაქტორების ფუნდამენტური ცვლილების გარეშე, კონსტიტუციის საპარლამენტო მოდელზე გადასვლის მიუხედავად, ჩვენი პოლიტიკური სისტემა პრემიერის პრეზიდენტიალიზაციისაკენ იქნება მიდრეკილი.

ვოლტერი ამბობდა რომ საუკეთესო მმართველობა დროდადრო მკვლევლობებით შერბილებული კეთილმოსურნე ტირანიაა. ადრე თუ გვიან ქარიზმა ძალას კარგავს და მარტის იდეები დგება. თუმცა, ყოველ რეგიციდს ახალი ლიდერის კორონაცია მოსდევს და არა რესპუბლიკური პრინციპების ტრიუმფი.

მანდატის ილუზია

მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენი პოლიტიკური სისტემის ცვხარისტული ხასიათი ფუნდამენტურად არ იცვლება, მუდმივი უმრავლესობა საქართველოში ვერც ერთმა დომინანტმა პარტიამ ვერ შეინარჩუნა. ფართო, ყოვლისმომცველი კოალიციები წარსულშიც მყიფე იყო და სტაბილური ვერც მომავალში გახდება.

ისტორია გვიჩვენებს, რომ უმრავლესობა დაშლას ფორმირებისთანავე იწყებს, ვინაიდან ქრელ საზოგადოებაში შეუძლებელია ერთდროულად ყველას დაკმაყოფილება. ნებისმიერი საარჩევნო წარმატება მოლოდინების ინფლაციას იწვევს, ამიტომ არჩევნების დამაჯერებელ მოგებას გამარჯვებულ კოალიციაში შინაგანი წინააღმდეგობების ზრდა მოყვება. ამას ისიც უწყობს ხელს, რომ ქართულ პოლიტიკაში, როგორც წესი, ერთიანდებიან არა „თვის“ არამედ „წინააღმდეგ.“

ოპოზიცია ამ უთანხმოებებს სათავისოდ იყენებს, ხალხით ახდენს განდგომილებსა და რენეგატების კოოპტაციას. ნელ-ნელა დომინანტი პარტიის სოციალური ბაზა ეროზიას განიცდის, ხოლო მისი მოწინააღმდეგეების – ფართოვდება. გარკვეულ მომენტში მმართველი ელიტა სიტუაციაზე კონტროლს კარგავს. ასეთი რამ არაერთხელ მომხდარა წარსულში და მოვლენათა მსგავსი განვითარების მოწმეები სავარაუდოდ მომავალშიც გავხდებით. შედეგად, ელიტების ჩანაცვლების დაუსრულებელ ციკლს ვიღებთ.

როგორც ჩვენი გამოცდილება ცხადყოფს, საარჩევნო წარმატებას გამარჯვებული პოლიტიკოსები სახალხო მანდატად აღიქვამენ. მათ ამპარტავნებასთან ერთად ამ შეცდომის ერთ-ერთი მიზეზი ამომრჩევლის მოტივაციისა და ლოგიკის არასწორი გაგებაა – ზოგჯერ ისინი არა არჩევნის, არამედ რეფერენდუმის პარადიგმის ფარგლებში მოქმედებენ; მათი გადაწყვეტილება უფრო რეტროსპექტიულია ვიდრე მომავალზე ორიენტირებული.

ამომრჩეველი ძირითადად მოქმედი ლიდერის მოღვაწეობას აფასებს. ოპოზიციის ვინაობას, გამოცდილებას, მსოფლმხედველობას და გეგმებს ნაკლებ ყურადღებას აქცევს. თუ ყველაფერი კარგად მიდის, ის სტატუს კვოს შენარჩუნებას აძლევს ხმას, ხოლო თუ არსებული მდგომარეობით უკმაყოფილოა, შეიძლება მხარი ცვლილებებს დაუჭიროს, ზოგჯერ ნებისმიერ ცვლილებასაც, პრინციპით – „ოღონდ ეს არა“.

ამიტომ, რეფერენდული არჩევნების მოგება, არათუ კარტბლანშს, რეალურ მანდატსაც არ იძლევა. გამარჯვების გადაჭარბებული შეფასება სხვადასხვა პოლიტიკურ გადამეტებებს იწვევს. წარმატებისგან მთვრალმა ამბიციურმა ლიდერებმა შესაძლოა ძალიან ღრმად შეტოპონ, შედეგად, მკვეთრი უკურეაქცია გამოიწვიონ და საკუთარი ხელით გაითხარონ პოლიტიკური სამარე. დღევანდელმა უმრავლესობამ შესაძლოა მალე წინამორბედების ბედი გაიზიაროს, თუ მათ შეცდომებს დროულად არ გაითვალისწინებს და უფრო მეტ პოლიტიკურ მოკრძალებას არ გამოიჩინს.

კატალიზატორის გარეშე

დღევანდელი ტაქტიკური უპირატესობის მოსაპოვებლად ჩვენი პოლიტიკურ ძალებს არაფერი აბრკოლებთ გუშინდელ მოწინააღ-

მდგესთან გაერთიანდნენ, რომელსაც ზევ ისევ დაუპირისპირდებიან. ამის მიზეზი ბევრად უფრო ღრმაა, ვიდრე ცალკეული პოლიტიკოსების ისეთი პიროვნულ ნაკლოვანებები, როგორცაა ახლომხედველობა ან უპრინციპობა.

იმისათვის, რომ პარტიებს სტაბილური სტრუქტურა, მიზნები და იდენტობა ჩამოუყალიბდეს, აუცილებელია საზოგადოებში პოლარიზაციამ კრიტიკულ ნიშნულს მიაღწიოს. საჭიროა, გაჩნდეს ფუნდამენტური გამოწვევა, რომელიც სხვებს გადაფარავს და ძალაუნებურად, ყველას მკაფიო პოზიციის გამომუშავებას აიძულებს.

ეს შეიძლება იყოს ახალი ძალა, რომელიც არა ცალკეულ ჯგუფებს, არამედ მთლიანად სისტემას უპირისპირდება. ასეთ დროს ჩნდება ყველაფრის დაკარგვის რისკი. იგივე ფუნქცია შეიძლება მოდერნიზაციის კვალდაკვალ სახელმწიფოს როლის გაფართოებამ შეასრულოს – ეს კი გამარჯვების შემთხვევაში ალაფს ერთიორად ზრდის.

მოდერნიზებად საზოგადოებაში პარტიის ფუნქცია როგორც არსებული სოციალური ძალების სტატიკური ასახვა, ისე სისტემის გარედან ახალი ძალების მობილიზაციაა. არჩევნები ამ მობილიზაციისათვის ინსტიტუციურ ჩარჩოს ქმნის და მის კალაპოტს განსაზღვრავს. პოლარიზაციას კი ეს მექანიზმი მოქმედებაში მოჰყავს.

პრობლემა ისაა, რომ საქართველოში ასეთი მკვეთრი და ყოვლისმომცველი პოლარიზაცია ნაკლებად სავარაუდოა. სოციალური დაძაბულობა და აქედან გამომდინარე პოლიტიკური არასტაბილურობა შეიძლება კიდევ დიდხანს გაგრძელდეს, მაგრამ რევოლუცია – ანუ, სოციალური მონაწილეობის მყისიერი და რადიკალური გაფართოება, რომელიც არსებული ინსტიტუციურ კალაპოტში ვერ ეტევა და ძალადობრივ გარღვევას იწვევს – მოსალოდნელი არაა.

მდორე მოდერნიზაციის პოლიტიკური ჰიდრავლიკა

ამ ტიპის რევოლუციას ძირითადად ისეთი მასშტაბური სოციალური ტრანსფორმაცია იწვევს, როგორცაა საზოგადოების აგრარულიდან ურბანულად გარდაქმნა, ინდუსტრიალიზაცია, წერა-კითხვის გავრცელება ანუ ერთი სიტყვით – მოდერნიზაცია. სწორედ მოდერნიზაცია ქმნის იმ სოციალურ ეკოსისტემას, რო-

მელშიც შეიძლება აღმოცენდნენ, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფუნქცია შეიძინონ და სიცოცხლისუნარიანობა შეინარჩუნონ ნამდვილმა პარტიებმა.

მოდერნიზაცია საქართველოში თითქმის ორი საუკუნეა მდორედ მიმდინარეობს, ხოლო გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული, საერთოდ სტაგნაციას განიცდის. ასეა თუ ისეა, ამ დიდი სოციალური ტრანსფორმაციის პროცესი შუამდგა მისული და უკვე დიდი ხანია გავლილი გვაქვს რისკის ზონა, როცა ისტორიულ ასპარეზზე გამოსული ახალი სოციალური ძალების მოზღვავებული ენერგია არქაული პოლიტიკური სისტემის გამო გასაქანს ვერ პოულობს და ძველი ინსტიტუტების ნგრევას იწყებს.

პოლიტიკური ჰიდრავლიკის კანონების შესაბამისად, რევოლუციური სიტუაციის შესაქმნელად პოლიტიკურმა ინსტიტუტებმა ერთგვარი კაშხლის ფუნქცია უნდა შეასრულონ: გადატიხრონ და დააგუბონ სოციალურ დინება, აწიონ ნაკადის დონე და გაზარდონ დაწნევის კონცენტრაცია – მოცემულ წერტილში სოციალური ნაკადის კუთრი ენერგია. ამ ენერგიამ კალაპოტი თუ ვერ იპოვა, ადრე თუ გვიან, კაშხალს გაარღვევს ანუ რევოლუცია მოხდება.

დღევანდელ საქართველოში არც ახალი სოციალური ძალები ჩანს, რომლებსაც თვითრეალიზაციის დაუკმაყოფილებელი მძლავრი მოთხოვნილება აქვთ. ჩვენ არც ძლიერი ინსტიტუტები გვაქვს, რომლებსაც რაიმე სოციალური ძალისათვის თუნდაც ხანმოკლე წინააღმდეგობის გაწევა შეეძლოთ. ძველი საბჭოთა ინსტიტუტები დიდი ხანია დაინგრა, მათ ნაცვლად ახალი ჯერ არ ჩამოყალიბებულა.

პოლარიზაციის გარეშე ნაკლებად სავარაუდოა რომ ახლო მომავალში ჩვენი პარტიების მასობრივ ორგანიზაციებად გარდაქმნა მოხდეს. გამორიცხული არაა, რომ დროთა განმავლობაში ისინი გაძლიერდნენ და დაიხვეწონ, მაგრამ ეს სწრაფად არ მოხდება.

დათვური სამსახური

თეორიულად, პროპორციული სისტემა (განსაკუთრებით დახურული სიები) ხელს უწყობს პარტიების ინსტიტუციონალიზაციას, მაგრამ ჩვენს შემთხვევაში მას შედეგად ნაკლები საარჩევნო კონკურენცია მოაქვს. ეს პოლიტიკური წარმომადგენლობის დაბალი

ხარისხის შენარჩუნებას განაპირობებს და შესაბამისად, მათზე ისე-
დაც მცირე საზოგადოებრივ მოთხოვნას კიდევ უფრო ამცირებს.

პროპორციული სისტემა პარტიის პარლამენტში მოხვედრის
შანსებს ზრდის, მაგრამ ამით მას დათვურ სამსახურს უწევს – უჩ-
ლუნგებს თვითგადარჩენის ინსტინქტს და უმცირებს განვითარე-
ბის სტიმულებს. მეორე მხრივ, ცალკე აღებულ სოციალურ ჯგუ-
ფებს აღარ სჭირდებათ გაერთიანება – თითოეულს დამოუკიდებ-
ლად შეუძლია მოიპოვოს მართალია სუსტი, მაგრამ საკუთარი
პოლიტიკური წარმომადგენლობა.

შედეგად, თითოეული მცირე პარტია კონკრეტულ, არცთუ მრავალრიცხოვან, სოციალურ ჯგუფებთან არის დაკავშირებული. მხოლოდ დომინანტი პარტია ცდილობს ყველა ფენაზე აპელირე-
ბას, მაგრამ პრივილეგირებული სტატუსის გამო, ამას განსაკუთ-
რებული ენთუზიაზმის გარეშე აკეთებს.

მცირე პარტიებს შორის პოლიტიკური ბაზარი დანაწილებულია
ერთგვარი კარტელური გარიგების ფარგლებში. კარტელის მონა-
წილე პარტიები მხოლოდ დომინანტ პარტიასთან შედიან კონკურ-
ენციაში, ერთმანეთთან კი – იშვიათად. კარტელი პარტიების
ერთმანეთზე რიტუალურ თავდასხმებს სულაც არ გამორიცხავს,
პირიქით, ზოგჯერ ახალისებს კიდევ. მაგრამ ამ თავდასხმის მიზა-
ნი არა სხვა პარტიის ამომრჩევლის გადაბირება, არამედ – საკუ-
თარის შემომტკიცებაა.

პროპორციული საარჩევნო სისტემის ფარგლებში მოქმედი
პარტიებისათვის რაციონალური არჩევანია, მხოლოდ საკუთარი
მომხრეების მობილიზებით დაკმაყოფილდნენ და დიდი ძალისხ-
მევა არ დახარჯონ ახალი დასაყრდენის ძიებასა და სოციალური
ბაზის გაფართოებაზე. ამ გარემოში პარტიის ძირითადი ფუნქცია
სტატიკურ სისტემაში უკვე არსებულ პოზიციებზე საკუთარი წევ-
რების საქმიანობის კოორდინაციაა და არა საარჩევნო კამპანიის
წარმოება.

ზომიერების მექანიკა

ეს მნიშვნელოვანი სხვაობაა პლურალისტური სისტემისათვის
დამახასიათებელ ორპარტიულობასთან შედარებით. ეს უკანასკ-
ნელი მედიანურ ამომრჩეველზეა ორიენტირებული, რადგან კონ-

კურნენტი პარტიის მიერ გადაბირებას ძირითადად ელექტორატის ეს ნაწილი ექვემდებარება. ამიტომ, სწორედ მისი ხმა შეიძლება აღმოჩნდეს გადამწყვეტი. ამ ვითარებაში ბუნებრივია, რომ მედიანურ ამომრჩევლის ხმისთვის გააფთრებული ბრძოლა მიმდინარეობს. ეს პარტიებს ცენტრისტული პოზიციებისაკენ უბიძგებს.

პერსონიფიცირებული ხმის მიცემა ამომრჩეველს საშუალებას აძლევს, თითოეული პოლიტიკოსი ინდივიდუალურად შეაფასოს და თუ საჭიროა პასუხი აგებინოს. დეპუტატები წარმოადგენენ არა აბსტრაქტულ იდეოლოგიას ან განყენებულ პარტიას, არამედ კონკრეტულ თემს და გეოგრაფიულ არეალს. განვითარებადი ქვეყნისა და აგრარული საზოგადოებისათვის ამას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს.

პლურალიტული სისტემისთვის დამახასიათებელი ორპარტიულობა ამომრჩეველს ნათელი არჩევნის გაკეთების შესაძლებლობას აძლევს. პრაქტიკულად ყოველთვის ცხადია, ვინ არის ხელისუფლებაში და ვის უნდა დაეკისროს პასუხისმგებლობა. ამ მედიის მეორე მხარეა ძლიერი ოპოზიცია, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოში საკმარისად არის წარმოდგენილი, რათა მთავრობის დაბალანსება შეძლოს და ამომრჩეველს რეალისტურ ალტერნატივად წარუდგეს.

ერთი შეხედვით, ჩვენი საარჩევნო კანონმდებლობა იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ არჩევნები მხოლოდ 30%-იანი მხარდაჭერის პირობებში მოიგო, თუ ამომრჩევლების ხმები რამდენიმე კანდიდატზე გადანაწილდება. თუმცა რეალურად, ხმების დაქსაქსვა არ ხდება. გამარჯვებულ კანდიდატს, ცალკეული გამონაკლისების გარდა, თითქმის ყოველთვის ამომრჩეველთა აბსოლუტური უმრავლესობა უჭერს მხარს.

ეს უბრალო შემთხვევითობით კი არ არის გამოწვეული, არამედ თავისი შინაგანი ლოგიკა აქვს. ამომრჩეველი არჩევანს სტრატეგიულად აკეთებს იმისთვის, რომ ხმა არ დაეკარგოს. ვინაიდან მეორე ტური არ არის გათვალისწინებული ის მხარს უჭერს არა იმ კანდიდატს, რომელიც ყველაზე მეტად მოსწონს, არამედ იმას, რომელიც შეიძლება კომპრომისულია, მაგრამ გამარჯვების მეტი შანსი აქვს. შესაბამისად, არჩეულთა უმრავლესობა ცენტრისტი და ზომიერია.

სტრატეგიულ ხმის მიცემას ემატება ბონუს-მანდატებიც. გამარჯვებული პარტიის ხვედრითი წილი პარლამენტში, როგორც წესი, უფრო მეტია, ვიდრე ამომრჩევლის მიერ მისთვის მიცემული ხმები. სხვა ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ 10-დან 9 შემთხვევაში არჩევნები ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობით მთავრდება, საიდანაც 2/3-ზე მეტი ხელოვნური უმრავლესობაა (მაგ., ბრიტანეთში თითქმის ყოველთვის ასეა).

ინკლუზიურობის იმპულსი

პლურალისტურ სისტემაში ყველაფერი მარტივადაა: ხელი-სუფლების შესანარჩუნებლად ან დასაბრუნებლად პარტიამ კონკურენტზე მეტი ხმები უნდა მიიღოს და უდიდესი უმცირესობა გახდეს. ამ მოდელის პირობებში მას დივერსიფიცირებული საარჩევნო ბაზა აქვს.

ორპარტიულ გარემოში პარტია სხვა არც ერთ ცალკე აღებულ ჯგუფზე განსაკუთრებით დამოკიდებული არაა, გარდა კონკურენტის მიერ გადაბირებადი მედიანური ამომრჩევლისა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ იდეოლოგიური ზილოტები უფრო მეტად არიან პარტიაზე დამოკიდებულნი, ვიდრე პირიქით. ამიტომ, ორივე პარტია უფრო პრაგმატულ პოზიციებს იკავებს და დოქტრიონიორული რადიკალიზმისაგან მეტ-ნაკლებად დაზღვეულია.

პლურალისტური სისტემა პოლიტიკოსებს უბიძგებს, გაუფრთხილდნენ თითოეულ ხმას, განურჩევლად ამომრჩევლის ასაკისა, სქესისა, აღმსარებლობისა, ეთნიკური კუთვნილებისა თუ სხვა ნიშნისა. ელექტორატის ნებისმიერი სოციალური, ეთნიკური ან რელიგიური სეგმენტის გაუცხოება მათ შეიძლება ძალიან ძვირი დაუჯდეთ. ამიტომ, პლურალისტურ ორპარტიულ სისტემაში ინკლუზიურობა ევოლუციურ უპირატესობას წარმოადგენს.

ამ მოდელში რისკის ფუფუნება პოლიტიკოსს უბრალოდ არ აქვს. გამარჯვებულისა თუ დამარცხებულის ვინაობა ერთ ტურში ირკვევა. ამიტომ შეცდომების კორექტირების და გაუცხოებული ამომრჩევლის მობრუნების დამატებითი შესაძლებლობა, განსაზღვრებისამებრ, გამორიცხულია. სიფრთხილის გამოჩენა და დელიკატური მოქმედება თავიდანვეა საჭირო. დისკრიმინაციის

საფრთხით შეშინებული ან გაღიზიანებული ამომრჩევლის ხმამ შეიძლება ოპონენტს გამარჯვება მოუტანოს.

თუმცა, ამ სისტემას სხვა ნაკლოვანება ახასიათებს. უმცირესობების და ქალების ინტერესების მიმართ მგრძობიარობის წახალისების მიუხედავად, თავად უმცირესობების წევრებს და ქალკანდიდატებს არჩევნებში წარმატების ნაკლები შანსი აქვთ.

პოლიტიკური ბალკანიზაცია

ამის საპირისპიროდ, პროპორციული სისტემის ფარგლებში უფრო მეტია ქალებისა და უმცირესობების არჩევის ალბათობა. მეორე მხრივ, იგივე შესაძლებლობით ექსტრემისტები და ქსენოფობებიც სარგებლობენ. თითოეულ თემს პარლამენტში წარმომადგენლობა გარანტირებული აქვს და არჩევნებში გასამარჯვებლად კომპრომისული პლატფორმისა და კანდიდატების ყოლა აუცილებელი სულაც არ არის.

მრავალპარტიულობის პირობებში მცირე პარტია სოციალურ ჯგუფებზეა დამოკიდებული, რაც მის მობილურობას და მოქმედების თავისუფლებას მნიშვნელოვნად ზღუდავს და გარკვეულწილად საკუთარი ამომრჩევლის მიქველად აქცევს. დომინანტი პარტია ერთ რომელიმე საზოგადოებრივ ფენაზე მიბმული არაა. უფრო პირიქით, საკუთარ პრიორიტეტებს ხანდახან იქით ახვევს თავზე ამომრჩეველს. პლურალისტური საარჩევნო სისტემა და ორპარტიულობა ამ ორ უკიდურესობის შუაშია.

პროპორციული სისტემა პარტიებს სულ სხვა სტიმულს აძლევს. ამ დროს ერთპარტიული უმრავლესობის შანსი დაახლოებით 4-დან 1-ა. შესაბამისად, პარტიის ხელისუფლებაში მოხვედრა ხშირად სხვა პარტიებთან კოალიციურ გარიგებაზეა დამოკიდებული და არა არჩევნებზე ხმების მაქსიმალური რაოდენობის მიღებაზე. ყველაზე რადიკალური ან მარგინალური პარტია შეიძლება შეუცვლელი კოალიციური პარტნიორი აღმოჩნდეს.

მედლის მეორე მხარეა პოლიტიკური ბალკანიზაციის საფრთხე: კლანური ან ეთნიკური, რელიგიური ან რეგიონული ნიშნით შექმნილი მცირე პარტიების მომრავლება. საპარლამენტო პარტიათა ეფექტური რიცხვი პროპორციულ სისტემაში საშუალოდ დაახლოებით 3.5 (სხვა და სხვა ფორმულის პირობებში შეიძლება

იყოს ცოტა მეტი, ან ნაკლები), პლურალისტურში – 2, ხოლო სხვა პლურალიტულ-მაჟორიტულში – 2.8.

პარტიათა ეფექტურ რიცხვად მეცნიერები თანაბარი ზომის ჰიპოთეტურ პარტიათა ისეთ რაოდენობას მიიჩნევენ, რომელსაც პოლიტიკური სისტემის ფრაგმენტაციაზე იმგვარივე გავლენა ექნებოდა, როგორც არათანაბარი ზომის რეალურ პარტიებს აქვთ. აქედან გამომდინარე, პარტიათა ეფექტური რიცხვი შეიძლება იყოს 2, მაგრამ რეალურად არსებობდეს 1 დომინანტი და რამდენიმე მცირე პარტია, ან იყოს ბევრი წვრილი პარტია და პარტიათა ეფექტურ რიცხვი გამოვიდეს 3.

თამაშვარე ამომრჩეველი

პროპორციული სისტემა მცირე პარტიებს არაპროპორციული გავლენის მოპოვების შესაძლებლობას აძლევს. სამთავრობო კრიზისი პროვოცირების მუქარით მათ შეიძლება აიძულონ კოალიციური პარტნიორები, საზოგადოებისთვის მიუღებელ პოლიტიკას დაუჭირონ მხარი ან პირიქით, პოპულარული ინიციატივები დაბლოკონ. პლურალიტულ სისტემაში პირველ ადგილზე გასულ პარტიას დამოუკიდებლად შეუძლია ქვეყნის მართვა და სწორედ იმ პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობაც აქვს, რისთვისაც ხმას მისცეს.

დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება პირველ რიგში გულისხმობს ამომრჩეველის შესაძლებლობას, აირჩიოს ან გადაირჩიოს თავისი წარმომადგენლები, როგორც პერსონალურად, ისე გუნდურად, თუ მათი საქმიანობით უკმაყოფილოა. პროპორციული სისტემის ფარგლებში ელექტორატმა შეიძლება ხელისუფლების მიღმა არასასურველი პარტიის დატოვების შესაძლებლობა დაკარგოს. საკმაოდ ხშირად შეიძლება შეიქმნას ისეთი სიტუაცია, როცა ამ პარტიის გარეშე დანარჩენები კოალიციის შექმნას უბრალოდ ვერ შეძლებენ. ისრაელი, აგრეთვე ცივი ომის პერიოდის იტალია, ასეთი ვითარების ნათელ ილუსტრაციას წარმოადგენს.

დომინანტი პარტიის სისტემაში პარტიებს შორის როლები არჩევნებამდეა განაწილებული. ხმის მიცემა, როგორც წესი, არსებით გავლენას არ ახდენს იმაზე, თუ ვინ იქნება მთავრობაში და ვინ – ოპოზიციაში. პოლიტიკურ ლანდშაფტს არჩევნები რადიკალურად არც მრავალპარტიულ სისტემაში ცვლის. მთავრობის

შენარჩუნებას ან ცვლილებას არა მოქალაქეთა ხმები (როგორც წესი, პარტიები ელექტორატის საკუთარი სეგმენტის მხარდაჭერას რუტინულად იღებენ), არამედ უკვე არჩეულ პოლიტიკოსებს შორის კულუარული გარიგებები განაპირობებს.

არც მრავალპარტიული და არც დომინანტი პარტიის სისტემაში, მცირე პარტია ექსტრემიზმისთვის არათუ არ ისჯება, არამედ მისი გადარჩენის ყველაზე რაციონალური სტრატეგია შეიძლება სწორედ ექსტრემიზმი იყოს. ამომრჩეველთა სხვა ჯგუფისადმი შუღლისა და სიძულვილის გაღვივება ასეთი პარტიისათვის შესაძლოა მისი საკუთარი ელექტორატის მობილიზების ყველაზე ხარჯ-ეფექტურ გზას წარმოადგენს.

პოლიტიკურ ასპარეზზე ახალი ჯგუფების გამოჩენას ხშირად ახალი პარტიის შექმნა მოსდევს და არა არსებულეების გაფართოება. გარკვეული ლაგის შემდეგ ამ გამოწვევას ლეთარგიული დომინანტი პარტიაც პასუხობს. ის თავისი პოლიტიკის მოდიფიცირებას ახდენს ახალი ჯგუფის კოოპტაციის და მცირე პარტიების ზრდის განეიტრალების მიზნით.

განვითარებად საზოგადოებაში, სადაც პარტიული სისტემა სუსტია და პოლიტიკას არა იმდენად იდეოლოგია ან მსგავსი ფაქტორები განსაზღვრავენ, რამდენადაც კლანი, ეთნიკური, რელიგიური ან რეგიონალური კუთვნილება, მნიშვნელოვანია, რომ არჩევის შანსი დამოუკიდებელ კანდიდატებსაც ჰქონდეთ. დახურული სიის სისტემა ამის შესაძლებლობას არ იძლევა.

მთლიანობაში ასეთი პარტიული სისტემა საკმაოდ სტაბილური და მოქნილია, რასაც ვერ ვიტყვით ცალკე აღებულ პარტიებზე. გარანტირებული სოციალური ბაზა მათში ინოვაციისა და ადაპტაციის უნარს აქვეითებს. ასეთი პარტიების გავლენის ზრდას ან კლებას, როგორც წესი, გარეშე ფაქტორები განაპირობებენ.

როგორ ავაშენოთ ეროვნული პოლითია

საქართველოში საერთო ეროვნული პოლითია, საუკეთესო შემთხვევაში, ჩანასახოვან მდგომარეობაშია. ზემოდან ქვემოთ მისი დანერგვა ხანგრძლივი კულტურტრეგერული საქმიანობის გარეშე შეუძლებელია. თუმცა, ისიც ყურადსაღებია, რომ მე-19 საუკუნის გერმანულმა კულტურტრეგერობამ ტოტალიტარიზმისაგან ეს

ქვეყანა, სულ მცირე, ვერ იხსნა, უარეს შემთხვევაში – წვლილი შეიტანა მისთვის ნიადაგის შემზადებაში.

პატერნალიზმი არა მხოლოდ არაეფექტურია დემოკრატიული საზოგადოების აქტიურ და პასუხისმგებელ მოქალაქეთა ჩამოსაყალიბებლად, არამედ ლიბერალურ ფასეულობებთან ფუნდამენტურად შეუთავსებელიცაა. ცივილიზატორული მისია შეიძლება ჰქონდეს კოლონიზატორს უცხო ქვეყანაში, რომლის მაცხოვრებლები მეტროპოლიის პოლიტიკურ ცხოვრებაში არ მონაწილეობენ. საკუთარი ქვეშევრდომების „გადანათლებას“ შეიძლება ავტორიტარული სახელმწიფო ეწეოდეს, რომლის მართვაში „ალსაზრდელები“ რეალურად ასევე არ არიან ჩართულები. მოსახლეობის სულიერ ზრდაზე შეიძლება თეოკრატიული რეჟიმი ზრუნავდეს, რომლის ძალაუფლების წყარო ტრანსცენდენტური საწყისია და არა ამომრჩეველი.

განსხვავებული გზით წავიდა ამერიკის შეერთებული შტატები. ალექსის დე ტოკვილის დაკვირვებით, აქ ლოკალიზმი და სუბსიდიარულობა პოლიტიკური წყობის საფუძველთა საფუძველია და მოქალაქეებისთვის დემოკრატიის სკოლის როლს ასრულებს. შეერთებულ შტატებში დღემდე, წარმომადგენელთა პალატის ყოფილი სპიკერის, ტიპ ო'ნილის სიტყვებით რომ ვთქვათ, ყველანაირი პოლიტიკა ლოკალურია.

ქართული პოლიტიკის ქვემოდან ზემოთ, ორგანულ ზრდას, სახელმწიფოს ფედერალიზაციის გარდა, არჩევნების დენაციონალიზაცია დაეხმარება. უნიფორმული და სტანდარტიზებული საერთო-ეროვნული ნაცვლად, მრავალი ადგილობრივი საარჩევნო კამპანია პოლიტიკურ პროცესს საშუალებას მისცემს, ბუნებრივი დინებით წავიდეს, თავს მოხვეული ცენტრალიზებული სქემებისაგან დამოუკიდებლად განვითარდეს და უკეთ უპასუხოს ამომრჩევლის მოთხოვნებს.

მოქმედი საარჩევნო სისტემის მთავარი ნაკლოვანება ისაა, რომ ჩვენი რეალობიდან არ გამომდინარეობს და სოციალური ინჟინერიის მორიგი ექსპერიმენტია. ეს სისტემა ეფუძნება საექვო დაშვებას, რომ კანონმა შეიძლება პარტიები ჩვენი საზოგადოებრივი ცხოვრების ორგანული ნაწილად აქციოს; მართალია, დღეს სხვა ვითარებაა, მაგრამ სახელმწიფოს დახმარებით პროცესი დაჩქარდება. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეს ექსპერიმენტიც წარუმა-

ტებელი აღმოჩნდა და ჩანაფიქრისგან რადიკალურად განსხვავებული შედეგები მოიტანა.

დაკარგული უკუკავშირი

ახალი მოთამაშეების პოლიტიკურ ბაზარზე შესვლის ბარიერებიდან განსაკუთრებით მძიმე საარჩევნო ოლქის სიდიდე აღმოჩნდა. სოციალური კაპიტალის დეფიციტის, დემოკრატიული ტრადიციების არქონის, სამოქალაქო აპათიისა და ნიჰილიზმის პირობებში მცირე პარტიებისათვის რთულია საკმარისი რესურსების მობილიზება საერთო-ნაციონალურ პროპორციულ ოლქში კონკურენტუნარიანობის შესანარჩუნებლად.

რაც უფრო დიდია მანდატების რაოდენობა და ოლქის საზღვრები, მით უფრო სუსტია კავშირი ამომრჩეველსა და მის რჩეულს შორის. ელექტორატი წარმომადგენლის იდენტიფიცირებას ვერ ახდენს და შესაბამისად, ვერც პასუხს მოსთხოვს. ამასთანავე, გაზრდილ ოლქებში კამპანიას მეტი რესურსი სჭირდება, როგორც ცალკეული კანდიდატის, ისე პარტიის. განსაკუთრებით ართულებს ვითარებას მთელი ქვეყნის ერთ საარჩევნო ოლქში მოქცევა. ერთი შესაძლო გამოსავალი ბარიერის შემცირებაა, მაგრამ ეს პოლიტიკური სპექტრის ფრაგმენტაციას კიდევ უფრო გაზრდის.

ერთმანდატიან ოლქებში დეპუტატებსა და ამომრჩეველს შორის უკუკავშირი და ანგარიშვალდებულება თეორიულად უფრო ძლიერი უნდა იყოს, მაგრამ ჩვენთან ასე არ ხდება. ერთ-ერთი პრობლემა ამ შემთხვევაშიც ოლქების სიდიდეა, რომელიც განსაკუთრებით მძიმედ დამოუკიდებელ და ახალი პარტიების კანდიდატებზე მოქმედებს.

საქართველოში ამომრჩეველთა საშუალო რაოდენობა ერთ ოლქზე დაახლოებით 43 ათასია. ერთმანდატიანი ოლქების 25%-ში ამომრჩეველთა რიცხოვნობა ამ მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად აღემატება. ძირითადად ეს ოლქები ქალაქებში, აგრეთვე ეთნიკური, რელიგიური და ლინგვისტური უმცირესობებით დასახლებულ მუნიციპალიტეტებში გვხვდება.

პრობლემას ართულებს კიდევ ერთი გარემოება – დღეს საარჩევნო ოლქების საზღვრები ქვეყნის ადმინისტრაციულ დაყოფას ემთხვევა. ოლქების გათანაბრება ამ პრინციპზე უარის თქმის გა-

რეშე არ გამოვა. ეს კი ახალი გამოწვევის წინაშე გვაყენებს: – როგორ ავიცილოთ თავიდან ჯერიმინდერინგის ანუ საარჩევნო ოლქების საზღვრების ისეთი მანიპულაციის საფრთხე, როდესაც ერთი პარტიის ამომრჩეველთა რაოდენობა ყოველთვის უფრო მეტია.

როცა წამალი ავადმყოფობაზე უარესია

პლურალისტური სისტემის ხარვეზების აღმოფხვრის პრეტენზია აქვს ორტურიან, ანუ მაჟორიტულ სისტემას. თუმცა, ეს ის შემთხვევაა, როცა წამალი ავადმყოფობაზე უარესია. ორტურიანი არჩევნები დამატებით ტვირთს წარმოადგენს როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის, ისე ამომრჩევლისათვის. შედეგად, მეორე ტურში, როგორც წესი, ელექტორატის აქტიუობა მკვეთრად იკლებს.

ორტურიანი სისტემა მარტივი პლურალისტულის პრაქტიკულად არც ერთი ხარვეზის აღმოფხვრის საშუალებას არ იძლევა. ამას გარდა, სხვა ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ორტურიანი არჩევნების დროს პოლიტიკური სპექტრის ფრაგმენტაციის რისკი ბევრად მაღალია და ექსტრემისტულ ძალებს გზა ეხსნებათ.

საილუსტრაციოდ გამოდგება 2002 წლის საფრანგეთის საპრეზიდენტო არჩევნები. პირველ ტურში ვერც ერთმა კანდიდატმა ხმების 20% ვერ მიიღო. მემარცხენე ბანაკის ხმები იმდენად გაიხლიჩა, რომ მათი ვერც ერთი კანდიდატი მეორე ტურში ვერ მოხვდა. სამაგიეროდ, მეორე ტურში ფრანგი ნეო-ფაშისტების ლიდერი ჟან-მარი ლე პენი გაძვრა. შემთხვევითი არაა, რომ ამ სისტემას საპარლამენტო არჩევნებისათვის, საფრანგეთის გარდა, არც ერთი დასავლური დემოკრატია არ იყენებს. ის ყველაზე მეტი დისპროპორციულობით გამოირჩევა.

განვითარებად ქვეყნებში მეორე ტური ხშირად ქაოსის და დაპირისპირების დამატებითი მიზეზი ხდება. უამრავი ასეთი მაგალითი გვხვდება 1990-იანი წლების აფრიკული ქვეყნების სისხლიანი კონფლიქტების ისტორიაში: პოლიტიკური ძალა, რომელიც პირველი ტურის შედეგად ჩათვლიდა, რომ მეორეს აუცილებლად წააგებდა, არ ელოდებოდა ხოლმე საარჩევნო ციკლის დასრულებას და სამოქალაქო ომს იწყებდა ან სამხედრო გადატრიალებას აწყობდა.

მეტი არჩევანი

პლურალისტური სისტემის რეფორმირება, მისი ძირითადი მახასიათებლების შენარჩუნებით, ორტურიანი არჩევნების გარეშეც შეიძლება. პრეფერენციული ელემენტის დამატებით პლურალისტური სისტემა მარტივად გარდაიქმნება მაჟორიტულად.

პრეფერენციული ელემენტი შეიძლება პროპორციულ სისტემებსაც დაემატოს. 1992 წელს საქართველოში უკვე აპრობირებული მოდელის გარდა, როცა ამომრჩეველს 3 დახურული სისთვის ხმის მიცემა შეეძლო, ეს პრინციპი ინდივიდუალურ დონეზე ღია სიისა და ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემებში გამოიყენება.

პოლიტიკური ფრაგმენტაციის პირობებში მოქალაქეებისათვის პრეფერენციების მეშვეობით მეტი არჩევნის მიცემა მრავალფეროვანი, მაგრამ მონათესავე ინტერესების კომბინირების საშუალებას იძლევა. შედეგად, არჩეული კანდიდატი უფრო ფართო წრისთვის იქნება მისაღები.

აქ არაპოპულარული კანდიდატების მხარდამჭერთა ხმები არათუ არ იკარგება, მათი მეორე და მესამე პრეფერენცია შესაძლოა გამარჯვებულის გამოვლენისას გადამწყვეტი აღმოჩნდეს. დეპუტატი შეიძლება არჩეული იყოს სხვა პარტიის კანდიდატისაგან გადმოსული ხმებით. სხვადასხვა პარტიების კანდიდატებს შორის პრეფერენციათა გადანაწილებით ამომრჩეველი პოსტ-საარჩევნო კოალიციების შემადგენლობაზეც ახდენს გავლენას.

პრეფერენციის ელემენტი აკნინებს პარტიის როლს, ზრდის მის შიგნით კონკურენციას და ფრაგმენტაციის საფრთხეს შეიცავს. თუმცა მეორეს მხრივ, კანდიდატთა მრავალფეროვნება პარტიას მეტი ხმების მოზიდვაში ეხმარება.

რაც მთავარია, ეს მოდელი გახლეჩილი საზოგადოებისათვის შესაძლოა ოპტიმალური აღმოჩნდეს – კანდიდატებს კონკურენტის მხარდამჭერების მეორე და მესამე პრეფერენციის მოზიდვა დაჭირდებათ. ამისათვის მათ ფართო თემატიკაზე უნდა გააკეთონ აქცენტი და მაქსიმალურად თავი შეიკავონ ოპონენტზე პერსონალური თავდასხმებისაგან. ნეგატიური კამპანიის შემცირებასთან ერთად იკლებს პოლარიზაციის ხარისხი.

პოლიტიკური გეგმის ვირაჟები

პლურალისტური სისტემის ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაკლი ისაა, რომ დამარცხებული კანდიდატებისათვის მიცემული ხმები იკარგება. პასიური ამომრჩევლის, სუსტი პარტიების და დიდი ოლქების პირობებში, ახალ, ლოკალურ პოლიტიკურ ძალებს ძალიან გაუჭირდებათ ისტებლიშმენტის კანდიდატებზე მეტი მხარდაჭერის მიღება. ქვეყნის მასშტაბით კი მცირე პარტიები თამაშგარეთ რჩებიან.

შესაბამისი საარჩევნო ტალღის წარმოქმნამდე ისინი პერმანენტული მარგინალიზაციისათვის იქნებიან განწირულნი. პოლიტიკურ გეგოში სოციალიზაცია არ ხდება, ამიტომ თუ ოდესმე ეს ძალები არჩევნებს მოიგებენ, პარლამენტში ველური იდეებით მოვლენ, დიდი დრო დაჭირდებათ საქმის არსში გასარკვევად და ქვეყნის მართვისათვის აუცილებელი გამოცდილების დასაგროვებლად. მანამდე კი საზოგადოებამ პოლიტიკის მემკვიდრეობითობა უნდა დაივიწყოს და მკვეთრი ვირაჟებისათვის მოემზადოს.

გეოგრაფიული წარმომადგენლობის საფუძველზე განსხვავებული ინტერესების უკეთ ასახვის შესაძლებლობას მრავალმანდატიანი ოლქი ქმნის. გარკვეულ შემთხვევებში მან შეიძლება ისტებლიშმენტის გარეთ მყოფი კანდიდატების არჩევის შანსები გაზარდოს. თუმცა, პლურალისტური სისტემების უმეტესობას მრავალმანდატიან ოლქებში საპირისპირო ეფექტი აქვს. ამის მაგალითი 2006 წლის თბილისის საკრებულოს არჩევნებია.

მრავალმანდატიანობა უკეთეს შედეგებს იძლევა პროპორციულ სისტემის პირობებში. თუმცა, ქვეყნის მასშტაბით შეიძლება პლურალისტურ სისტემებზე უფრო დისპროპორციული შედეგები მივიღოთ, თუ მანდატების რაოდენობა ძალიან მცირეა.

ზოგადად, ოპტიმალურად ითვლება მანდატების კენტი რაოდენობა, არანაკლებ 3 და არა უმეტეს 7. თუმცა, გარკვეული საარჩევნო ფორმულების საფუძველზე (მაგალითად, მოდიფიცირებული დ'ონტი ან იმპერიალი) 6-ზე ნაკლები მანდატიც ქვეყნის მასშტაბით ასევე დისპროპორციულ სურათს ქმნის.

დახურული სიების მიღმა

მოქმედი სისტემის პროპორციული ელემენტის რეფორმირებაზე მსჯელობისას ყველაზე ხშირად შერეული პროპორციული სისტემა განიხილება. პრობლემა ისაა, რომ შერეულ პროპორციულ სისტემაში დღეს მოქმედი პარალელური ხარვეზების მხოლოდ მცირე ნაწილს ასწორებს.

თუკი პარალელური სისტემის ფარგლებში ამა თუ იმ პარტიის საპარლამენტო მანდატების რაოდენობის განსაზღვრისას სიით არჩეულ დეპუტატებს ოლქებში არჩეულები ემატებიან, შერეულ სისტემაში მიმატების ნაცვლად გამოკლება მოხდება. აქედან გამომდინარე, საბოლოო მანდატების განაწილება უფრო პროპორციულია. შედეგად, მცირე პარტიები პოზიციებს იუმჯობესებენ, მაგრამ ცალკე აღებული პლურალისტური თუ სიითი არჩევნების ყველა სხვა ნაკლოვანება უცვლელი რჩება.

დახურული სიის მთელი რიგი ნაკლოვანებებისგან თავისუფალია ღია სიების სისტემა. ევროპული ქვეყნების უმრავლესობაში სწორედ ეს მოდელი გამოიყენება. ამომრჩეველს, რომელმაც ხმა მისცა პარტიას, შესაძლებლობა აქვს თავისი პრეფერენციებით კორექტივი შეიტანოს კანდიდატთა მიმდევრობაში.

თუმცა, ამ შესაძლებლობას საკმაოდ ცოტა იყენებს, ხოლო ვინც იყენებს, მათი პრეფერენციები გაფანტულია. ამიტომ მიმდევრობის კორექტირებისათვის საკმარისი ხმების მოგროვება იშვიათად ხდება.

განსხვავებული წესები მოქმედებს ფინეთში, შვეიცარიასა და ლუქსემბურგში. მართალია, მათი სისტემები ერთმანეთისაგან განსხვავდება, მაგრამ რამდენიმე საერთო მახასიათებელი გააჩნიათ. აქ კანდიდატთა მიმდევრობა წინასწარ განსაზღვრული არ არის. ამომრჩეველი ინდივიდუალურ კანდიდატებს აძლევს ხმას (და არა პირდაპირ პარტიას). შემდეგ კანდიდატთა პერსონალური ხმები ჯამდება მათი პარტიული კუთვნილების შესაბამისად. ასე გამოითვლება, თუ რა მხარდაჭერა მიიღო პარტიამ და რამდენი ადგილი ეკუთვნის მას პარლამენტში. მანდატები იმ კანდიდატებზე ნაწილდება, რომლებმაც პარტიაში ყველაზე მეტი ხმა მიიღეს.

პროპორციული წარმომადგენლობის პერსონალიზაციის კიდევ ერთი ვარიანტია ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემა. 1990

წელს სწორედ ამ სისტემით ჩატარდა საქართველოში საკრებულოების არჩევნები. შერეული პროპორციული მსგავსად, ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემა პლურალისტური და პროპორციული მოდელების შერწყმის მცდელობაა, ოღონდ იმ განსხვავებით, რომ ხდება არა მექანიკური გაერთიანება, არამედ თვისობრივი გარდაქმნა.

ისტორიული კონტექსტი

საარჩევნო სისტემა შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემასთან ურთიერთკავშირში უნდა გავიაზროთ. მისი ცვლილება პირდაპირ თუ ირიბ გავლენას იწვევს ინსტიტუტებისა და პრაქტიკების მთელ კომპლექსზე ახდენს. ამიტომ საარჩევნო რეფორმა კონსტიტუციის გადახედვის ფარგლებში უნდა განხორციელდეს, რათა პოლიტიკური მოდელი დაბალანსდეს და სისტემურად გაიმართოს. უფრო მეტიც, საარჩევნო მოდელის შერჩევასა უნდა გავითვალისწინოთ ჩვენი ქვეყნის წინაშე მდგარი გამოწვევები და ისტორიული კონტექსტი.

დღევანდელი ქართული პოლიტიკის მთავარი ნაკლოვანება არა დემოკრატიის, არამედ ლიბერალიზმის ნაკლებობაა. ჩვენივე უახლესი გამოცდილება ადასტურებს, რომ უმცირესობის უფლებების (განსაკუთრებით – საკუთრების ხელშეუხებლობისა და აღმსარებლობის თავისუფლების) სათანადო დაცვისათვის უმრავლესობის მმართველობა უკიდურესად არასაკმარისი წინაპირობაა. რაც უფრო წინ მიდის დემოკრატიზაცია, მით უფრო უფრო დიდი და რთული პრობლემები იკავებს არსებული გამოწვევების ადგილს. საარჩევნო რეფორმისას ამ საკითხს განსაკუთრებული ყურადღება ესაჭიროება.

პოლიტიკური მონაწილეობის გაფართოებას თან სდევს სახელმწიფო ხარჯების ზრდა. რაც უფრო კონკურენტული ხდება საარჩევნო პროცესი, მით უფრო მატულობს პოპულაზიმი და ცდუნება, რომ სიღარიბის პრობლემა (სხვადასხვა მონაცემებით მოქალაქეთა 20-25% სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ ცხოვრობს) გადაიჭრას არა თავისუფალი ბაზრის, არამედ სახელმწიფოს ჩარევის მეშვეობით. საარჩევნო სისტემამ ეს ტენდენცია შეიძლება გააძლიეროს ან შეასუსტოს.

დროთა განმავლობაში, სხვადასხვა ჯგუფების მხრიდან გარდაუვლად იზრდება მთავრობაზე ზეწოლა, რომ მან სიკეთეთა რედისტრიბუცია საკუთარი პოლიტიკური პოზიციებისა და მხარდაჭერის გასამყარებლად მოახდინოს. ჩვენი ქვეყნის ისტორია, ისევე როგორც სხვა ქვეყნების გამოცდილება, გვიჩვენებს, რომ ადრე თუ გვიან ეს სახელმწიფო ხარჯების, რეგულაციების, ვალისა და ინფლაციის ზრდით მთავრდება.

ერთი საუკუნის წინ მსოფლიოში სახელმწიფო ხარჯები მშპ-ს 10% არ აღემატებოდა და მხოლოდ იშვიათად, მაგალითად როგორც გერმანიის შემთხვევაში, იყო 15%-ზე მეტი. დემოკრატიული რესპუბლიკანიზმის ერის დაწყების შემდეგ, 1920-1930 წლებში, სახელმწიფო ხარჯები მშპ-ს 20-30%-მდე გაიზარდა, ხოლო 1970-იანი წლების შუა ხანებში 50%-ს მიაღწია. საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რიცხვი მე-19 საუკუნის ბოლომდე იშვიათად აღემატებოდა მოსახლეობის 3%-ს, მაშინ როცა 1970-იანი წლების შუაში, როგორც წესი, 15%-ზე მეტი იყო.

მოდერნიზაცია გლობალიზაციის ეპოქაში

ტექნოლოგიური პროგრესი და გლობალიზაცია პრობლემას კიდევ უფრო ამწვავებს. საგრძნობლად გაიზარდა სიცოცხლის ხანგრძლივობა, მკვეთრად იკლო შობადობამ. უფრო და უფრო მეტ მოხუცებულზე სულ უფრო ნაკლები ახალგაზრდა მოდის. სახელმწიფო ხარჯები მატულობს, შემოსავლები – კლებულობს. არსად ისე მწვავედ არ დგას ეს პრობლემა, როგორც დემოკრატიის აკვნად წოდებულ საბერძნეთში.

იმის გათვალისწინებით, რომ ვარდების რევოლუციის შემდეგ საგადასახადო ტვირთის ზრდა თითქმის ორჯერ აღემატებოდა ეკონომიკის ზრდას, ცხადი ხდება, რომ საბერძნეთიზაციის საფრთხისაგან არც ჩვენ ვართ დაზღვეულები. თუმცა, საქართველოს ევროპული ქვეყნებისგან ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება განასხვავებს: ამ სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით ჩვენი მოდერნიზაცია გლობალიზაციის ეპოქაში ხდება.

ამასთანავე, საგულისხმოა კიდევ ერთი გარემოება – ევროპული ქვეყნები ჯერ გამდიდრდნენ და შემდეგ დაიწყეს დოვლათის გადანაწილება. როცა ისინი განვითარების იმავე საფეხურზე იყ-

ნენ, რომელზეც დღეს ჩვენ ვართ, მათ სოციალური სახელმწიფოს მოდელი არ ჰქონდათ.

დღეს საქართველოს მთელ მსოფლიოსთან უხდება კონკურენცია. ამ პირობებში ჩვენი ერთ-ერთი უპირატესობა შეიძლება მცირე და ეფექტური სახელმწიფო სექტორი იყოს, რომელიც გადასახადების, რეგულაციების, ინფლაციის, საბიუჯეტო დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის სახით მძიმე ტვირთად არ აწვება ბიზნესს.

გარკვეული სახის საარჩევნო სისტემებმა ეს ამოცანა შესაძლოა მნიშვნელოვნად გაართულონ. ქვეყნებს, რომლებმაც ორი, სამი ან თუნდაც ერთი საუკუნის წინ განიცადეს მოდერნიზაცია, მაშინ ჰქონდათ იმის ფუფუნება, რომ ამაზე არ ეფიქრათ. დღეს ისინი იძულებულნი არიან, კერძო სექტორისათვის ტვირთის შემსუბუქებაზე იზრუნონ.

მაშინ როცა უკანასკნელი 20 წლის მანძილზე ისეთი არქექტიპული სოციალისტური ქვეყანა, როგორც შვედეთია, მშპ-სთან მიმართებაში სახელმწიფო ხარჯების მოცულობას თითქმის 20%-ით ამცირებს, საქართველოს მსგავს ქვეყანას განვითარებისთვის აუცილებელი უცხოური კაპიტალის მოზიდვის შანსი მხოლოდ იმ შემთხვევაში ექნება, თუ სახელმწიფოს როლს ეკონომიკაში კიდევ უფრო შეამცირებს.

კაპრიზებსა და რევიზიონიზმს შორის

რაც უფრო მეტია იმის ალბათობა, რომ საკუთრების უფლებები სახელმწიფოს, ან მესამე პირების სასარგებლოდ გადაიხედოს, მით უფრო ნაკლებია ინვესტიციისგან მოსალოდნელი მოგება და შესაბამისად, თავად ინვესტირების სტიმულიც. ამრიგად, ეკონომიკური ზრდისთვის აუცილებელია არა მხოლოდ კერძო საკუთრების დამცავი კანონები, არამედ პროგნოზირებადი თამაშის წესები.

საარჩევნო სისტემა, რომელიც გარკვეული პერიოდულობით ერთი დომინანტური პარტიის მეორით ჩანაცვლებას განაპირობებს, ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარების მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენს. ერთი მხრივ, დომინანტი პარტიის კაპრიზები, მეორე მხრივ, ყოველი ახალი ხელისუფლების მიერ წინას პოლიტიკისა და კანონების რევიზია, ინვესტორთა ნდობას ძირს უთხრის.

სამართლებრივი გარემოს სტაბილურობა სახელმწიფოს რეპუტაციას უკავშირდება. ერთი რომელიმე მესაკუთრის წინაშე აღებული ვალდებულებების შეუსრულებლობა სახელმწიფოს არაკეთილსაიმედო მოთამაშის სახელს მოუტანს და პოტენციურ ინვესტორებს დააფრთხობს. ამიტომ, პირის გატეხვა მის გრძელვადიან ინტერესში არ უნდა შედიოდეს.

თუმცა, ყოველდღიურ პოლიტიკურ ცხოვრებაში ამ ლოგიკის პარალელურად კიდევ ერთი ლოგიკა მოქმედებს. ერთი მხრივ, სახელმწიფო მზად უნდა იყოს ომისა და სხვა ეგზისტენციური გამოწვევებისათვის. მეორე მხრივ, ლიდერები საარჩევნო კონკურენციაში არიან ჩაბმულები, სადაც მათი პოლიტიკური ყოფნა-არყოფნის საკითხი წყდება.

თანამედროვე ქართული სინამდვილისთვის ერთიც აქტუალურია და მეორეც. მომავლის დისკონტირება და დღეს მისაღები ერთჯერადი სარგებლის სანაცვლოდ ხვალინდელ პერსპექტივებზე უარის თქმა აბსოლუტურად რაციონალური სტრატეგიაა, როცა საქმე გადარჩენას ეხება.

არჩევნის არქიტექტურა

სწორედ ამიტომ, ინვესტორისთვის სახელმწიფოს უმწიკვლო რეპუტაცია არასაკმარისია. მისი ნდობის მოსაპოვებლად აუცილებელია ისეთი ინსტიტუტების არსებობა, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ მესაკუთრის უფლებების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების მიღებას გაართულებს. ასეთი ინსტიტუტები შემაკავებელი ფაქტორია მაშინ, როცა მხოლოდ რეპუტაცია საკმარის წინაპირობას არ ქმნის საიმისოდ, რომ სახელმწიფომ საკუთარი ვალდებულებების შესრულებაზე უარი არ თქვას.

იმისათვის, რომ მთავრობის მიერ თამაშის წესების ცალმხრივად შეცვლა იოლი არ იყოს, აუცილებელია ხელისუფლების დანაწილება და ბევრი ვეტო-მოთამაშის არსებობა, რომელთა გარეშეც სტატუს კვოს შეცვლა შეუძლებელია.

კონსტიტუციის შემდეგ საარჩევნო კოდექსი ყველაზე დიდ გავლენას ახდენს ინსტიტუციურ და პარტიულ ვეტო-მოთამაშეთა რაოდენობასა და მათი (აგრეთვე კოლექტიური ვეტო-მოთამაშეთა შემადგენელ ერთეულთა შორის) პოზიციების პოლარიზაციაზე.

ამით ის ირიბად განაპირობებს, თუ რამდენად ადვილი ან რთული იქნება მთავრობისათვის ინვესტორის საწინააღმდეგოდ მოქმედება და შესაბამისად, რამდენად საიმედოდ იქნება დაცული საკუთრების უფლება.

საარჩევნო რეფორმისას განსაკუთრებული სიფრთხილეა საჭირო, რომ წარმომადგენლობის გაზრდამ სახელმწიფო სპეციალური ინტერესების მძევლად არ აქციოს. პოლიტიკური მოწყობის ამერიკული თეორია ერთი ინტერესის მეორესთან დაპირისპირების და შეზღუდვის პრინციპს ეფუძნება. შეკავებისა და გაწონასწორების დახვეწილი სისტემის გარეშე, ლოგროლინგის გზით, სპეციალურ ინტერესთა ნაკლოვანებათა შეკრება მოხდება და არა მათი ურთიერთგაქვითვა.

სახელმწიფოს სიმსივნური ზრდის თვიდან ასაცილებლად, საარჩევნო კონკურენციის ზრდა უნდა დაბალანსდეს ისეთი კონსტიტუციური რეფორმით, რომელიც ვეტო-მოთამაშეთა ინტერესებს კი არ შეკრებს, არამედ გაქვითავს. პირის თავისუფლების შესაზღუდად და სახელმწიფოს გასაზრდელად ბევრი ვეტო-მოთამაშის თანხმობა უნდა იყოს აუცილებელი. პირის თავისუფლების გაზრდა და სახელმწიფოს შემცირება კი ვეტო-მოთამაშეთა მინიმალურ ოდენობას უნდა შეეძლოს. ამით პოლიტიკური ძალები ლიბერტარიანული ბიძგის შემცველ არჩევნის არქიტექტურაში მოექცევიან.

არაფერია იმაზე უფრო სახიფათო, ვიდრე თამაში, სადაც ყველა პოლიტიკური ძალა იმარჯვებს. პოლიტიკა მაინც ნულოვან-შედევნიანი თამაში გამოდის, ოღონდ ამ შემთხვევაში წაგებული მოქალაქე რჩება, ვინაიდან ყველა სპეციალური ინტერესის დაკმაყოფილება საბოლოო ჯამში სწორედ მას უხდება – მარგარეტ ტეტჩერს თუ დავესესხებით, უფასო ყველი მხოლოდ სათაგურშია.

საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა – რა უზრუნველყოფს უზანაესი კანონის ლეგიტიმურობას

ვახუშტი მენაბდე

*კონსტიტუციის შექმნა ექსპერიმენტი, გამოცდა, რომლის შედეგი ყოველთვის იქნება განსხვავებული იმისგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა.
ჰერმან შვარცი¹²⁷*

თავისთავად მხოლოდ კონსტიტუციის გადასინჯვის პერიოდულობა არ შეიძლება ქვეყნის უზენაესი კანონის ლეგიტიმურობის საზომად მივიჩნიოთ. ცვლილებების სიხშირის მიხედვით ისეთი კომპლექსური სოციალური დოკუმენტის სიმყარის¹²⁸ ანალიზი და ამ მიმართულებით შეფასების ერთ კომპონენტზე დაყვანა დააკნინებდა კონსტიტუციის მნიშვნელობას. მეტიც, ეს ფაქტორი (ცვლილებათა პერიოდულობა) ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება სრულებით არ იყოს არსებითი მოცემული რეალობის ახსნისა და გაგებისათვის. ეს, რა თქმა უნდა, ზოგიერთ შემთხვევაში არ გამოორიცხავს ამ საკითხის მნიშვნელობას, თუმცა გამოორიცხავს მისთვის აბსოლუტური საზომის ფუნქციის მინიჭებას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, არსებობს ცვლილებას იშვიათად დაქვემდებარებული კონსტიტუციები ლეგიტიმაციის გარეშე და პირიქით, ხშირად ცვალებადი კონსტიტუციები, რომელთაც მაღალი ლეგიტიმაცია აქვს.

წინამდებარე ტექსტი სწორედ ამ ჰიპოთეზის ფართოდ განხილვის მცდელობაა. მასში განხილულია ლეგიტიმაციის კონცეფცია და ფუნქცია, სხვადასხვა მეცნიერების შეხედულებები ამ საკითხზე, დასავლეთის ქვეყნების პრაქტიკა და ვენეციის კომისიის ხედვა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურებზე, საქართველოს

127. ციტატა მოყვანილია სტატიიდან „კონსტიტუციის მშენებლობის საფუნდამენტები“, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2009 წლის ნოემბერი, №1, გვ.11.

128. „სიმყარე“ აქ გაგებულია, როგორც კონსესუალური საზოგადოებრივი შეთანხმება, ლეგიტიმაცია, ავტორიტეტი.

კონსტიტუციის გადასინჯვის ისტორია, ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები და მათი მოტივაცია, ქართული საზოგადოების მონაწილეობა, ამ პროცესების შესახებ საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ გამოთქმული მოსაზრებები, ქვეყნის წინაშე არსებული გამოწვევები და მათი გადაჭრის გზები.

აქვე უნდა ითქვას, რომ წინამდებარე ტექსტს არ აქვს პრეტენზია სრულად მიმოიხილოს კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის მექანიზმების ლეგიტიმურობის ან/და მიზანშეწონილობის საკითხი (და თუ ტექსტში მაინც არის ამგვარი მსჯელობები, ეს მხოლოდ და მხოლოდ იმისათვის, რომ სტატია საკუთარი კონკრეტული და ვიწრო მიზნის უფრო ფართო პლანში დანახვის შესაძლებლობას იძლეოდეს). მეტიც ამ სტატიას არც ის მიზანი აქვს, რომ ამ მიმართულებით საქართველოსთვის იდეალური მოდელი შეიმუშაოს. მიზანი გაცილებით უფრო მოკრძალებულია და გათვლილია უახლოეს მომავალზე, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის უპრიან მოდელზე იმ ფარგლებში, რის შესაძლებლობასაც ჩვენი დღევანდელი პოლიტიკური, სოციალური და ინსტიტუციური რეალობა იძლევა.

კონსტიტუციის ლეგიტიმაცია

„ისინი, ვინც კონსტიტუციას წერენ შექნის პროცესში მყოფი დემოკრატიებისთვის, ბევრ პრობლემას აწყდებიან“¹²⁹ უზენაესი კანონის შექმნა მრავალფეროვან სირთულეებთან არის დაკავშირებული, თუმცა უპირველესი კითხვა, რომელიც კონსტიტუციის ავტორების გამოწვევებს აკონსტრუირებს, არის არა ის, რამდენად გამართულ ინსტიტუტებს დაიტანენ კონსტიტუციის ტექსტში, ან ის, რამდენად ჩასწვდებიან საკუთარი საზოგადოების მისწრაფებებსა და საჭიროებებს და რამდენად იდეალურად მოარგებენ ამ ინსტიტუტებს საზოგადოებას, არამედ ის, შეძლებენ თუ არა უზრუნველყონ საკუთარი მოქალაქეების ლოიალობა უზენაესი კანონის მიმართ, გაუჩინონ მისადმი იდენტობა.

იდენტობა მხოლოდ მაშინ ჩნდება, როცა უზრუნველყოფილია მონაწილეობა (რაც თავის თავში, რა თქმა უნდა, გამჭვირვალო-

129. ჰერმან შვარცი, „კონსტიტუციის მშენებლობის საფენურები“, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2009 წლის ნოემბერი, №1, გვ. 7;

ბასაც გულისხმობს). ამგვარად, ის თეორიული კითხვა, რომელიც რამდენიმე სტრიქონს ზემოთ დაისვა, პრაქტიკული თვალსაზრისით ასე გამოითქმის: **როგორ უნდა მოახერხოს ხელისუფლებამ საზოგადოებრივი ჩართულობით კონსტიტუციის მიღება და ამ გზით მისი ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფა?** ერთადერთი, რაც ცალსახად შეიძლება ითქვას, არის ის, რომ ამის მიღწევა რთული საკითხია. იმდენად რთული, რომ ისეთი მოაზროვნეც კი, როგორც მაქს ვებერი იყო, გვირჩევდა საერთოდ უარი გვეთქვა „ლეგიტიმურობის“ ცნებაზე¹³⁰ (მაგრამ კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა ვებერის საპირისპიროდ მეტყველებს). თუმცა, ამ ლეგიტიმურობის მისაღწევად, კონსტიტუციის მიღებისა და მისი გადასინჯვის პროცედურები არსებითად მიმართულია კონსენსუსის ფორმირებისკენ. „თუ არსებობს საყოველთაო სოციალური და პოლიტიკური კონსენსუსი, კონსტიტუციის შესწორების ტექნიკური მხარე არ წარმოადგენს რეალურ დაბრკოლებას.“¹³¹

სწორედ ამიტომ, ლეგიტიმაციის ერთ-ერთ წყაროდ ბერნარდ მანინს დელიბერაცია ესახება, გადააქვს რა მსჯელობის ფოკუსი შინაარსიდან გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. თავის უმნიშვნელოვანეს ესეე-ში „ლეგიტიმაციისა და პოლიტიკური დელიბერაციის შესახებ“ ის წერს: „საჭიროა რადიკალურად შეიცვალოს როგორც ლიბერალური, ისე დემოკრატიული აზროვნებისათვის დამახასიათებელი პერსპექტივები. ლეგიტიმურობის წყარო არის არა ადამიანების წინასწარ განსაზღვრული ნება, არამედ, უფრო მეტად, ლეგიტიმური გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესი: მსჯელობა და დისკუსია. ლეგიტიმური გადაწყვეტილება არ წარმოადგენს ყველა ადამიანის ნებას, მაგრამ იგი არის საყოველთაო დისკუსიის შედეგი, რომელშიც მონაწილეობის უფლებაც ყველა მოქალაქეს აქვს. ყველა ადამიანის ნების ჩამოყალიბების პროცესი არის ის, რისგანაც ლეგიტიმურობის შედეგი გამომდინარეობს და ეს არ არის წინასწარ ჩამოყალიბებული სხვადასხვა ნების უბრალოდ ერთად შეკრება. მსჯელობის პრინციპი ერთდროულად ინდივიდუალისტურიცაა და დემოკრატიულიც... ჩვენ მკაფიოდ ვაცხადებთ, თუნდაც ეს ძველ ტრადიციასთან დაპირისპირებას ნიშ-

130. გიორგი ხუბუა, „სამართლის თეორია“, თბილისი, 2003 წელი, გვ. 44.

131. ანდრეშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 50;

ნავდეს, რომ ლეგიტიმური კანონი არის საყოველთაო მსჯელობის შედეგი და არა საერთო ნების გამოხატულება. ამრიგად, მტკიცების ტვირთი ჩამოსცილდება მოქალაქეთა მორალს და გადადის ნებისა და მოსაზრებების ფორმულირების პროცედურებზე, რომლებმაც გონივრული შედეგის მიღწევის მტკიცე შესაძლებლობა უნდა უზრუნველყოს.¹³² ამგვარად კონსტიტუციური რეფორმის დროს მიზანია მოიძებნოს მოცემულ სიტუაციაში საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ყველაზე ეფექტური არხები. კონსტიტუციის მიღების ან მისი ცვლილებების პროცესში საზოგადოებრივი კონსენსუსი არ ნიშნავს ყველას თანხმობას, არამედ საყოველთაო ჩართულობის პირობებში უმრავლესობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას (კვორუმი და ინსტრუმენტი შესაძლოა სხვადასხვა იყოს). ამგვარად, მთავარია პროცესის მიმართ ნდობა, ეს საბოლოო პროდუქტის მიმართ ნდობის პირდაპირპროპორციულია.

იგივეს წერს ვენეციის კომისია კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ ზოგად რეკომენდაციებში: „კონსტიტუციური და პოლიტიკური სტაბილურობის გარანტიასთან ერთად, დებულებები კვალიფიციურ პროცედურაზე კონსტიტუციის ცვლილებებთან დაკავშირებით, მიზნად ისახავს ფართო კონსენსუსის უზრუნველყოფას, ისევე როგორც კონსტიტუციის ლეგიტიმურობას, და მისი მეშვეობით ზოგადად პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას.“¹³³

როგორც ანრაშ შაიო ბრიტანეთის კონსტიტუციური სისტემის აღწერისას ამბობს: „ხელისუფლების განხორციელება დამყარებულია ნდობაზე, გადამდებ ნდობაზე. ხელისუფლებაში მყოფებმა იციან, როგორი სახის პატიოსან ქცევას ელიან მათგან და ასეც იქცევიან. ... ეს პოლიტიკური სისტემა, რომელიც ნდობასა და იმის რწმენაზეა დამყარებული, რომ ნაგულისხმევი შეთანხმებები შესრულდება, სხვაგან ვერსად იმუშავებს, რადგან ეს ძალიან სახიფათო იქნება.“¹³⁴ თუმცა, თავისთავად ის ფაქტი, რომ ბრიტანეთის გარეთ ეს ფაქტორი არ იმუშავებს, არ შეიძლება მისი ნიველირე-

132. ანდრაშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 61;

133. ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, სტრასბურგი, 2009 წლის 4 დეკემბერი, CDL (2009) 168, Engl. only, Study no.469/2008, p.15.

134. ანდრაშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ.13.

ბის მიზეზი გახდეს (და შაიო არც აკეთებს ამას). საჭიროა, მოხდეს ნდობის ინსტიტუციონალიზაცია. წინამდებარე კონტექსტში ეს არის კონსტიტუციის მიღების იმგვარი პროცედურების შემუშავება, რომელიც კითხვის ნიშნებს არ აჩენს და ადამიანებს მასში ჩართვის შესაძლებლობას აძლევს.

1. გადასინჯვის ფორმები¹³⁵

მართალია, კონსტიტუცია წარსულისკენ (სადაც მისი შიშის მიზეზები დაბუდებულან) იყურება¹³⁶ (როგორც ვალტერ ბენიამინის მიერ ინტერპრეტირებული Angelus Novus-ი¹³⁷), მიუხედავად ამისა, ის, როგორც ყველა სამართლებრივი შინაარსის აქტი, მაინც ჯერარსული ბუნებისაა.¹³⁸ ეს იმას ნიშნავს, რომ იგი ცდილობს მომავლის კაზუსები დაარეგულიროს. თუმცა, მთავარი ირონია, რომლითაც დრო კონსტიტუციის ავტორებს ეპყრობა – სოციალური გარემოს ცვალებადობაა. „კონსტიტუცია იწერება დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში, ჩვეულებრივ მაშინ, როდესაც საზოგადოებაში არსებობს ეკონომიკური, სოციალური და სხვა პრობლემები. არსებობს ცდუნება და ხშირად აუცილებლობა იმისა, რომ სწრაფად მოხდეს ამ პრობლემებთან გამკლავება. მაგრამ დებულებები, რომლებიც გამიზნულია პრობლემათა სწრაფად მოსაგვარებლად, შეიძლება შეუსაბამო აღმოჩნდეს მომავლისთვის.“¹³⁹ ამიტომ, კონსტიტუციის მიღების დროს, დღის წესრიგში ყოველთვის დგება კონსტიტუციის გადასინჯვის რეგულირების საკითხი. რაც არ უნდა დიდ კონსენსუსს ემყარებოდეს ქვეყნის ძირითადი

135. რა თქმა უნდა, კონსტიტუციის ფორმალური ცვლილებების გზით განახლება მისი გადასინჯვის ერთადერთი გზა არ არის, ამისთვის სხვადასხვა შემთხვევაში სხვადასხვა მექანიზმები გამოიყენება, როგორც არის, მაგალითად, სასამართლოს ინტერპრეტაცია, პოლიტიკური კონსენსუსი, მორატორიუმი და სხვ. თუმცა, წინამდებარე ტექსტში მიმოხილულია მხოლოდ ფორმალური გადასინჯვა.

136. ანდრაშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ.3.

137. ვალტერ ბენიამინი, „ისტორიის ცნების შესახებ“, თბილისი, 2008 წელი, IX, გვ.99.

138. გიორგი ხუბუა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 39.

139. ჰერმან შვარცი, დასახელებული ნაშრომი, გვ.7.

კანონი, რაც არ უნდა ბევრი სისხლი და ოფლი იყოს დაღვრილი მის შესაქმნელად, რაც არ უნდა ბრძენი ავტორები ჰყავდეს მას, მოკლედ, რაც არ უნდა ფასეული იყოს აღნიშნული დოკუმენტი, დრო ამ ფასს ბოლოს მაინც გააცამტვერებს და მაშინ აუცილებელი ხდება მისი სრული ან ნაწილობრივი შეცვლა, იშვიათად მაგრამ მაინც – მისი ჩანაცვლება ახალი ხელშეკრულებით.

ამგვარია სოციალური პროგრესის კანონი – კონსტიტუცია ადრე თუ გვიან მასში ცვლილებების შეტანას საჭიროებს, და თუ ეს ასე არ მოხდა, მაშინ შესაძლოა სტაბილურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს. კონსტიტუცია უნდა იყოს მყარი დოკუმენტი, მაგრამ, მეორე მხრივ, უნდა იძლეოდეს ცვლილებების საშუალებას, სხვა შემთხვევაში რევოლუცია გარდაუვალია. „არსებობს არგუმენტები მკაცრი კონსტიტუციური შეზღუდვების წინააღმდეგ. პირველი, ეს არის ისტორიული და ემპირიული დაკვირვება, რომ კონსტიტუციით ბოჭვა არის ხანდახან უბრალოდ შეუძლებელი. მიუხედავად ფორმალური კონსტიტუციური წესებისა, თუ პოლიტიკური რეფორმის მომხრე ძალები საკმარისად ძლიერნი არიან, ცვლილებები მაინც განხორციელდება. ასეთ შემთხვევაში გაცილებით უკეთესი იქნება, თუ ცვლილებები წავა ფორმალური კონსტიტუციური გადასინჯვის გზით, ვიდრე რევოლუციით... შეუძლებელია კონსტიტუციის შემქმნელებმა დაწერონ მარადიული ტექსტი, რომელიც ემსახურება საზოგადოებას განვითარებისა და ტრანსფორმაციის პერიოდში.“¹⁴⁰ ეს საკითხიც ლეგიტიმურობას უკავშირდება. შესაძლოა დროთა განმავლობაში უზენაესი კანონი იმდენად არათანადროული გახდეს, რომ მან ავტორიტეტი დაკარგოს, გადასინჯვის მექანიზმი კი კონსტიტუციას თავიდან არიდებს ლეგიტიმაციის დეფიციტის პირობებში არსებობას. ამგვარად, „ლეგიტიმაცია დამყარებულია იმ ფაქტორზე, რომ ამომრჩევლებს შეუძლიათ შეცვალონ ის“¹⁴¹ ჰოლმსი და სანსტეინი თავიანთ ნაშრომში, „კონსტიტუციის გადასინჯვის პოლიტიკა აღმოსავლეთ ევროპაში“ წერენ: „პოლიტიკური ლეგიტიმურობა ლიბერალურ სისტემებში დამოკიდებულია ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობაზე, რომელიც გამოიყენება ან დარეზერვებულია გამოსაყენებლად. ლიბერალუ-

140. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 81, 83.

141. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 86.

რი კონსტიტუციის ლეგიტიმურობას აქვს იგივე საფუძველი. პარადოქსულია, მაგრამ ის უკავშირდება გადასინჯვის პროცედურას. ის მიღებულია, ან იმსახურებს, რომ იყოს მიღებული, ნაწილობრივ იმიტომ, რომ ის შეიძლება შეიცვალოს.¹⁴²

ასეა თუ ისე, მართალია კონსტიტუცია უცვალეზელი დოკუმენტი არ არის, მაგრამ იგი ნამდვილად უნდა იყოს მყარი სოციალური კონტრაქტი. ამიტომ, „კონსტიტუცია უნდა იდგეს „ჩვეულებრივ პოლიტიკაზე“ მაღლა. ... და რამდენადაც კონსტიტუციის ცვლილება დასაშვებია, ეს პროცესი უმჯობესია იყოს ნელი და მისდევდეს განსხვავებულ პროცედურებს, ვიდრე ეს ყოველდღიური პოლიტიკისთვის არის დამახასიათებელი.“¹⁴³

აღნიშნული მოსაზრებები განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს საქართველოს მსგავს ქვეყნებში. ეს ქვეყნები დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობას ახლახან შეუდგნენ, არც გამოცდილება გააჩნდათ და არც დრო, რომ კარგად გაეაზრებინათ ინსტიტუტების ადგილი და როლი მათ უზენაეს კანონში. „მათი კონსტიტუციები ჯერ კიდევ ატარებენ ყოფილი არადემოკრატიული რეჟიმების კვალს, ან ისინი მიღებულ იქნა გარდამავალ პერიოდში და ითვალისწინებდა ან ამყარებდა მკაცრ წესებს, რომელიც გონივრული იყო იმ პერიოდისათვის, მაგრამ უკვე აღარ არის ასეთი დემოკრატიის განვითარების პარალელურად.“¹⁴⁴

თუმცა, რისი (კონსტიტუციის რომელი დებულებების) შეცვლა შეიძლება გადასინჯვის პროცედურით? როგორ უნდა იყოს ეს პროცედურა? ვის აქვს უფლებამოსილება კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენოს დამფუძნებელი მამების ავტორიტეტი და შეცვალოს ის, რაც პირველად და შემდეგ დადგინდა? ეს კითხვები დამოკლეს მახვილივით კიდია მათ თავზე, ვინც დამფუძნებელი ხელისუფლების უზენაესობას უარყოფს და კონსტიტუციური რეფორმის წამოწყების ინიციატივით გამოვა.

რა თქმა უნდა პირველადი კონსტიტუციის ავტორების გამოწვევები კოლოსალური ძალით აწვება მათ შესაძლებლობებს, თუმცა კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების ავტორების

142. იქვე.

143. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 75.

144. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 11.

წინაშე გაცილებით უფრო დიდი პრობლემები დგას. გარდა იმისა, რაც მათ შორის საერთოა,¹⁴⁵ რეფორმისტებს დამატებითი პრობლემებიც აქვთ. ისინი მრავალი დილემის წინაშე დგანან. მათ, ერთი მხრივ, არ უნდა შელახონ კონსტიტუციის ლეგიტიმაცია (თუ ასეთი საერთოდ არსებობს), მისი ავტორიტეტი და ექვევემ არ უნდა დააყენონ ადრე მიღწეული შეთანხმების სიმყარე და ღირებულება, ის რაც განსაზღვრულობის მოთხოვნებით არის გარანტირებული. მეორე მხრივ კი, მათ უნდა უზრუნველყონ კონსტიტუციის თანადროულობა და არსებული ხარვეზების გამოსწორება.

ამ ფონზე ძალიან აქტუალურია კითხვა იმის შესახებ, თუ როგორი ბუნების უნდა იყოს გადასინჯვის პროცედურა, მოქნილი თუ ხისტი? არგუმენტები ამ დისკუსიაში არსებითად იგივე ხასიათისაა, რაც ზემოთ განხილულ კითხვაზე, საერთოდ უნდა იყოს თუ არა კონსტიტუციის გადასინჯა შესაძლებელი. ცალსახაა, რომ გადასინჯვა არ უნდა იყოს იმდენად რთული, რომ იგი ფაქტობრივად შეუძლებელი გახდეს, და არც იმდენად ადვილი, რომ პოლიტიკურ კონიუნქტურას დაექვემდებაროს. ყოველ შემთხვევაში, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, სიხისტემ რეფორმატორებს არ უნდა ჩაუკლას სურვილი, ხოლო პოლიტიკურ ავანტიურისტებს არ უნდა მისცეს ფართო სარბიელი. თუმცა, ზოგჯერ, განსაკუთრებით კი ახალ დემოკრატიებში, კონსტიტუციის გადასინჯვა არ არის დამოკიდებული მხოლოდ პროცედურაზე. «კვლევამ გამოავლინა, რომ კონსტიტუციის ფორმალური სიმყარე ან მოქნილობა აუცილებლად არ განსაზღვრავს მის რეალურ გავლენას კონსტიტუციურ ცვლილებებზე, პრაქტიკაში გადასინჯვის პროცედურის გამოყენების რაოდენობაზე, ან ყოველი რეფორმის მნიშვნელობაზე (მცირე იქნება ის თუ მასშტაბური). პოლიტიკური, ეკონომიკური და სხვა სოციალური ფაქტორები არის სულ მცირე ასევე

145. კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურები არ არის მხოლოდ ვოტუმთან და კენჭისყრის ფორმასთან დაკავშირებული, არამედ ქვეყნის კონსტიტუციურ სისტემასთანაც. კონსტიტუციური ინსტიტუტების მიმართება განსაზღვრავს გადასინჯვის არსს. ასევე მნიშვნელოვანია გამოწვევები და მიზნები – ის თუ რისი მიღწევა სურთ კონკრეტულ პოლიტიკურ საზოგადოებას.

მნიშვნელოვანი და ასეთივეა ეროვნული „კონსტიტუციური კულტურა“ (კონსერვატიული ან დინამიკური).¹⁴⁶

1.1. დამფუძნებლის დილემა

შემდეგი კითხვა ასეთია: ვის უპყრია დამფუძნებელი ხელისუფლება? და ვის აქვს უფლება გადასინჯოს დამფუძნებელი ხელისუფლების ნება კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის გზით?

როგორც შვარცი შენიშნავს, დამფუძნებელი ხელისუფლებაა საკანონმდებლო ორგანო, ან სპეციალურად შექმნილი დამფუძნებელი კრება,¹⁴⁷ ამ ჩამონათვალს შეიძლება რეფერენდუმიც დაემატოს. „თუ გადაწყდება, რომ შექმნან რაიმე ძველის მსგავსი, მაშინ კანონმდებლებს შეუძლიათ, დაწერონ ისეთი კონსტიტუცია, რომლის საშუალებითაც ისინი შეინარჩუნებენ თავიანთ თანამდებობებს. სპეციალური დამფუძნებელი კრება უმჯობესია საზოგადოების რაც შეიძლება მეტ ელემენტს წარმოადგენდეს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს საკმაოდ რთულია და ძვირად ღირებული.“¹⁴⁸ რეფერენდუმის მთავარი უპირატესობა ხალხის მიერ სუვერენიტეტის უშუალო გამოყენებაა, უარყოფითი მხარე კი პოლიტიკოსების მხრიდან მანიპულაციაში მდგომარეობს.

რაც შეეხება ცვლილებების განხორციელების პროცედურას, ქვეყნების უმრავლესობა ამ ფუნქციას პარლამენტს ანდობს.¹⁴⁹ თუმცა არსებობს სხვა არჩევანიც, რაც სპეციალიზებული ორგანოს მოწვევას გულისხმობს. აქაც არის რეფერენდუმის გამოყენების შემთხვევები, ტერიტორიული სუბიექტების თანხმობის ნაირსახეობები და ასევე მათი კომბინაცია. კლასიკური და თეორიულად ყველაზე დამაკმაყოფილებელი გადაწყვეტაა, როდესაც დამფუძნებელი კრება, რომელიც კონკრეტულად ამ მიზნით არის არჩეული, ახდენს კონსტიტუციის ფორმულირებას (და, შესაძლოა, მიღებასაც).¹⁵⁰ შედარებით იშვიათია, მაგრამ ასევე არ-

146. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 19.

147. ჰერმან შვარცი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 7.

148. იქვე.

149. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 35.

150. ანდრაშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 24.

სებობს რეფერენდუმისა და დამფუძნებელი კრების კომბინაციის შემთხვევა (მაგ. საფრანგეთის 1945-1946 წლის მოვლენები).¹⁵¹ თუმცა, ეს კონსტიტუციის მიღების ძალიან რთული გზაა და არც არის ამის საჭიროება, რადგან დამფუძნებელი კრება ისედაც ყველა ინტერესთა ჯგუფის შეხედულებას უნდა გამოხატავდეს. მაგრამ თუ ცვლილებათა კომპეტენცია პარლამენტს აქვს, მაშინ შემოდის დამატებითი მექანიზმები, რომელთა ფუნქციაა, უზრუნველყოს ფართო საზოგადოებრივი კონსენსუსი.

1.2. გადასინჯვის საპარლამენტო მექანიზმები

1.2.1. პლურალური ვოტუმი

პლურალური ვოტუმი გულისხმობს სხვადასხვა შემთავებული ფაქტორების შემოტანას კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურაში, თუმცა ისინი ყოველთვის დაკავშირებულია მრავლობით კენჭისყრასთან.

„ზოგი კონსტიტუცია მოითხოვს განსაზღვრული დროის გასვლას ინიციატივასა და პირველ დებატებს შორის პარლამენტში.“¹⁵² არის შემთხვევები, როცა პირველი მხარდაჭერიდან მეორე მხარდაჭერამდე გარკვეული პერიოდი უნდა გავიდეს, შეიძლება მხარდაჭერა ორ თანმიმდევრულ სესიაზე გახდეს საჭირო. ასევე არის შემთხვევები, როდესაც ეს მოთხოვნა კიდევ უფრო მკაცრდება და ორმაგი ვოტუმის დროს კენჭისყრებს შორის არჩევნების ჩართვა ხდება. გარდა აღწერილისა, არსებობს ორმაგი ვოტუმის მრავალგვარი ინტერპრეტაცია. ნაწილი ერთპალატიან სისტემასაა მორგებული, ნაწილი ორპალატიანს, მაგრამ მათი დეტალური განხილვა არ არის ამ სტატიის ფუნქცია. მთავარია, მოიხაზოს ჩარჩო, რომელშიც უპირანია იმოქმედოს ჩვენმა კონსტიტუციურმა სისტემამ.

პლურალური ვოტუმის უპირატება ორ ფაქტორში მდგომარეობს, პირველი ეს არის მაღალი ლეგიტიმაცია, რაც მის კვაზირეფერენდუმულ¹⁵³ ხასიათში დევს. ფაქტობრივად, როდე-

151. ანდრაშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 26.

152. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 36.

153. ანდრაშ შაიო, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 51.

საც კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტების პირველი მხარდაჭერის შემდეგ იმართება არჩევნები, რომლის შედეგად არჩეული პარლამენტი ასევე მხარს უჭერს წინა მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ რედაქციას, ამით იგი იმ ამომრჩევლის ნებას გამოხატავს, რომელმაც არჩევნებში გამარჯვების შანსი მისცა პოლიტიკურ ძალებს, რომლებიც ნოვაციას მხარს უჭერდნენ. მეორე ფაქტორი, ეს არის ცვლილებების განხორციელება მხოლოდ მწვავე აუცილებლობის შემთხვევაში. არც ერთი პოლიტიკოსი არ გაიტანს საკუთარ ნდობას ვადაზე ადრე ხალხის სამსჯავროზე თუ მის წინაშე არ დგას სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რომელზეც პასუხის გაცემა მხოლოდ არსებული დებულებების ცვლილებით არის შესაძლებელი.

იმ პირობებში, როდესაც დღეს არსებობს ერთპალატიანი პარლამენტი და მას კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლებამოსილება აქვს, ყველაზე უპრიანი არის პლურალური ვოტუმის ის სახესხვაობა, რომელიც ცვლილებებს შორის არჩევნების ჩატარებას მოიაზრებს. თუმცა, იმისათვის, რომ ეს არ გახდეს უმრავლესობის ხელში არჩევნებით მანიპულირების მექანიზმი (იმ იმედით, რომ ახლა არჩევნებზე უფრო მეტ მანდატს აიღებენ, როგორც ეს 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომი პერიოდისთვის არის დამახასიათებელი), საჭიროა შემოვიტანოთ უმცირესობის დაცვის გარანტიები.

1.2.2. კვორუმი

გადაწყვეტილების მიღების მაღალი კვორუმი დაკავშირებულია უმცირესობის ინტერესების დაცვასთან, რათა მათ უმრავლესობის წევრებს არ მისცენ საშუალება პოლიტიკური მანიპულაციების, ან/და უმცირესობის ინტერესების შელახვის ხარჯზე არ გაიძლიერონ საკუთარი პოზიციები. როგორც წესი, თუ კონსტიტუციის გადასინჯვის ექსკლუზივი პარლამენტის ხელშია, მაშინ მას ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად სჭირდება უფრო მეტი დეპუტატის მხარდაჭერა, ვიდრე ეს უბრალო ან თუნდაც აბსოლუტური უმრავლესობაა. „ერთპალატიან სისტემებში

ხმათა რაოდენობა მერყეობს სამი მეტწილედან, ორი მესამედისა და სამი მეოთხედის მოთხოვნამდე¹⁵⁴

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად კონსტიტუციური უმრავლესობა 2/3-ია, 2010 წლის ცვლილებების შემდეგ კი ეს რაოდენობა 3/4-მდე იზრდება. შესაძლებელია არჩევანი სწორედ ამ ორი ციფრიდან გაკეთდეს.

1.3. მუდმივობის გარანტიები

ცხადია, მიუღებელია კონსტიტუციის გადასინჯვის აბსოლუტური აკრძალვა. თუმცა, საკითხავია, შეიძლება მოიტანოს თუ არა რაიმე სიკეთე უზენაეს კანონში მითითებამ ყველაზე მნიშვნელოვან პრინციპებზე, მათი შეცვლა დაუშვებელია (ე.წ. „მუდმივობის გარანტიები“). „... დოკუმენტი უნდა ასახავდეს საზოგადოების ყველაზე მნიშვნელოვან ფასეულობებს და დემოკრატიული პროცესის მთავარ პრინციპებს. ეს ყველაფერი სტაბილური უნდა იყოს.“¹⁵⁵ უპირველესად, ეს სტაბილურობა ეხება კონსტიტუციის უმნიშვნელოვანეს დებულებებს, პრინციპებს, როგორც არის მმართველობის ფორმა, სუვერენიტეტი,¹⁵⁶ სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო და ა.შ.

პირდაპირ უნდა ითქვას, რომ „მუდმივობის გარანტიები“ ევროპულ კონსტიტუციონალიზმში პოპულარობით არ სარგებლობს და მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანას აქვს ის გამოყენებული. თუმცა, მეორე მხრივ, მისი უპირატესობა მდგომარეობს ე.წ. „შუქურის“ ფუნქციაში – კონსტიტუციის მიღების შემდეგ მასში ცვლილებების შეტანის მიმართულების მაჩვენებლად. მუდმივობის გარანტიები ერთგვარი შეფასების მასშტაბებია, რაც უზრუნველყოფს კონსტიტუციური ღირებულებების სტაბილურობას და არ აძლევს საშუალებას მმართველ უმრავლესობას არსებითად შეცვალოს სოციალური კონტრაქტი. ეს პრობლემას არ წარმოადგენს სოციალური პროგრესის გამოწვევებზე პასუხის გაცემის თვალსაზრით

154. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 39.

155. ჰერმან შვარცი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 7-8.

156. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 206.

სით, რადგან ისეთ ცვლილებებს, რომელიც ფუძემდებლური პრინციპების შეცვლის საჭიროებას დააყენებს, საუკუნეები სჭირდება.

ლოგიკურია, თუ ამგვარ „მუდმივობის გარანტიებს“ სასამართლო მექანიზმები დაიცავს. გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში არსებობს, ე.წ. „არაკონსტიტუციური კონსტიტუციური დებულებების“ ცნება, რაც სწორედ იმგვარი ცვლილებების ინიცირებას ეწინააღმდეგება, რაც კონსტიტუციის პრინციპებთან მოდის წინააღმდეგობაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს კომპეტენცია უარყოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი, თუ იგი არ შეესაბამება „მუდმივობის გარანტიებს“. „იმ ევროპულ სახელმწიფოებს შორის, რომელთაც გააჩნიათ არსებითი სასამართლოსმიერი გადასინჯვა საკონსტიტუციო ცვლილებებისა, ყველაზე ცნობილი მოდელია გერმანიის... ასეთი მაგალითები შეიძლება ინახოს სხვა ქვეყნებშიც, ავსტრიისა და ბულგარეთის ჩათვლით, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოებმა გააუქმეს საკონსტიტუციო ცვლილებები.“¹⁵⁷

ამგვარად, „მუდმივობის გარანტიებს“ გარკვეული სიკეთის მოტანა შეუძლია, პირველ რიგში სტაბილურობის თვალსაზრისით. თუმცა, ეს ნამდვილად არ ნიშნავს საზოგადოების სამუდამოდ ერთი კონსტიტუციის, ან კონსტიტუციური პრინციპების ტყვეობაში ყოფნას. თვით ეს პრინციპებიც კი შეიძლება შეიცვალოს, რაც არა ცვლილებების გზით, არამედ ძველი წესრიგის საფუძვლებზე უარის თქმითა და სრულიად ახალი კონსტიტუციის მიღებით მიიღწევა. ეს, რა თქმა უნდა, ძალიან იშვიათად ხდება, მაგრამ ამაში საგანგაშო არაფერია, როცა რეალური საჭიროება არსებობს.

კონსტიტუციური ნორმების იერარქია არ სრულდება „მუდმივობის გარანტიების“ და სხვა ნორმების დიფერენციაციით. ამგვარი განსხვავება დებულებებს შორის მრავალფეროვანია. საქართველოს კონტექსტის გათვალისწინებით საჭიროა კიდევ ერთი საკითხის განხილვა. ეს არის „ადამიანის უფლებები“. შესაძლოა, კონსტიტუციის ეს ნაწილი შეუცვლელი არ იყოს, მაგრამ აიკრძალოს უფლების დაცვის არსებული გარანტიების შემცირება, და ამ საკითხის ზედამხედველად ასევე საკონსტიტუციო სასამართლო განისაზღვროს.

157. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 225.

2. კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუცია 1995 წლის 24 აგვისტოს, 18 წლის წინ მიიღეს. მასში დღემდე 32 ცვლილება შევიდა, პირველი 2000 წლის 20 აგვისტოს, უკანასკნელი კი 2013 წლის 25 მარტს. ცხადია, რომ ეს მონაცემები ჩვენი ქვეყნის უზენაეს კანონს მყარ კონსტიტუციათა შორის არ უმკვიდრებს ადგილს. მართლაც, 18 წლის განმავლობაში 30 ცვლილება (საშუალოდ წელიწადში ორ შესწორებამდე), რომელთაგან მინიმუმ ორმა სრულიად შეცვალა ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსი, მიუთითებს იმაზე, რომ მყარი კონსენსუსი ქვეყნის სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან მიმართებაში პოლიტიკურ ელიტაში¹⁵⁸ არ არსებობს.

ამასთან, ნიშნავს თუ არა ეს ფაქტი თავისთავად, რომ საქართველოს კონსტიტუციას ლეგიტიმაცია არ აქვს? ამის გასაგებად, ალბათ, უპრიანია ცვლილებების ისტორიისთვის თვალის გადავლება და იმის ანალიზი, რა მოტივები დაედო საფუძვლად თითოეულ ამ ნოვაციას, როგორი პროცედურით წარიმართა ის და საბოლოოდ რა ფორმით მიიღო პარლამენტმა შეთავაზებული კონსტიტუციური კანონის პროექტი. ცხადია, ოცდათორმეტივე ცვლილების განხილვა აქ ვერ მოხერხდება (ისევე, როგორც თავად კონსტიტუციის მიღების პროცედურებს ვერ აღწერს ეს სტატია, მიუხედავად მისი დიდი მნიშვნელობისა), ამიტომ ყურადღებას მხოლოდ 3 მათგანზე გავამახვილებ, ეს არის 2004 და 2010 წლების არსებითი გადახედვა და ბოლო, 2013 წლის ცვლილება.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ დღის წესრიგში დადგა ახალი პოლიტიკური გამოწვევა, ეს იყო ე.წ. „ტრიუმვირატს“ (სააკაშვილი, შვანია, ბურჯანაძე) შორის ძალაუფლების განაწილება. მაშინ არსებული 1995 წლის მოდელი საკუთარ თავში ამგვარ პოლიტიკურ რეალობას არ მოიაზრებდა. ის მორგებული იყო ერთი პირის, პრეზიდენტის ძალაუფლებას. ამასთან ერთად, 2001 წლიდან აქტიური საუბარი მიდიოდა კონსტიტუციურ რეფორმაზე,

158. მიუხედავად მისი ბუნდოვანებისა, აქ შეგნებულად ვიყენებ ცნებას „პოლიტიკური ელიტა“ რადგან კონსტიტუციური ცვლილებების აბსოლუტური უმრავლესობის განხილვაში მოსახლეობა ან არ იყო ჩართული, ან მის მონაწილეობას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა საერთო სახალხო განხილვების დროს.

რომელსაც უფრო მეტად უნდა გაეძლიერებინა საკანონმდებლო ხელისუფლება. ამგვარად პროცესი, რაღაც აზრით, დისკურსის დონეზე უკვე არსებობდა. ვარდების რევოლუციის არქიტექტორებმა ეს პროცესი საკუთარი ინტერესებისთვის გამოიყენეს და ახალი მოდელი შემქმნდნენ ვადებში მიიღეს. მაშინდელი ხელისუფლება აცხადებდა, რომ რეალურად ეს იყო 2001 წელს გამოქვეყნებული მოდელის ინტერპრეტაცია და ხელახალი განხილვა მას არ სჭირდებოდა. ამ ვითარებაში ცვლილებაზე საჯარო საუბარი იწყება საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ (2004 წლის 4 იანვარი), 19 იანვარს პროექტი იხილება სახელისუფლებო ელიტის შეხვედრაზე, 1-2 თებერვალს მოდელი საბოლოოდ თანხმდება „ტრიუმფირატს“ შორის, 3 თებერვალს იხსენება პარლამენტის საგაზაფხულო სესია, 5 თებერვალს ხდება პროექტის საპარლამენტო განხილვა, ხოლო 6 თებერვალს ეს ყველაფერი სრულდება პროექტის დამტკიცებით.¹⁵⁹ ცხადია, ფორმალური (განხილვის ვადების დარღვევა) და მატერიალური (ფართო კონსენსუსის არარსებობა) მოთხოვნების დარღვევით მიღებული კონსტიტუცია ვერ დააკმაყოფილებს ლეგიტიმურობის მოთხოვნებს. „საკონსტიტუციო ცვლილებებს იანვარ-თებერვალში ახასიათებდა შემდეგი: ცვლილებები მუშავდება კულუარულად და მიიღება ძალიან სწრაფად; მმართველობის ახალი მოდელის შემქმნელები და განმსაზღვრელი არის მხოლოდ მომავალი ხელისუფლების სამი ხელმძღვანელი; პოლიტიკურ პროცესში ჩართული სხვა ძალები ვერ ახერხებენ პროცესის შეჩერებას ან სხვა მიმართულებით წარმართვას.“¹⁶⁰ ცალსახაა, რომ უზენაესი კანონის რეფორმა მხოლოდ რამდენიმე ადამიანზე მორგებისთვისაა გამიზნული. „2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმა შეუსაბამო იყო, როგორც ფორმით ისე შინაარსით.“¹⁶¹ დღევანდელი გადმოსახედიდან კარ-

159. ვრცლად და დეტალურად იხ. მარინა მუსხელიშვილი, „კონსტიტუციის ცვლილება საქართველოში“, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005 წელი, გვ. 108-109.

160. მარინა მუსხელიშვილი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 107.

161. ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეკერი, „კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ“, ავთანდილ დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2013 წელი, გვ. 92.

გად ვხედავთ, რომ მომავალში ეს პროცესი კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს თავად მმართველი ელიტის ლეგიტიმურობას. ამიტომ, ეს უკანასკნელი შეეცდება სწორედ ახალი კონსტიტუციური პროცედურებით დაიბრუნოს საზოგადოების ლოიალურობა.

რაც შეეხება კონსტიტუციის ლეგიტიმურობას, ისედაც ცხადია, რომ ლეგიტიმურობა, ამ პირობებში არ არსებობს. სისტემა არა-ლეგიტიმურია არა მარტო საზოგადოებისთვის, არამედ თავად მმართველი ელიტისთვისაც. ეს პროდუქტი მათთვის საკუთარი მიზნის მიღწევის საშუალებაა და თუ ეს მიზანი შეიცვლება, მაშინ შეიცვლება თამაშის წესებიც.

სწორედ ამიტომ, 2009 წლის 8 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა განკარგულება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ, რაც ახალი კონსტიტუციური რეფორმის დაწყებას ნიშნავდა.

რა იყო პრეზიდენტის მხრიდან ამ ნაბიჯის გადადგმის მიზეზი? საქმე ის არის, რომ 2009 წლის გაზაფხულზე ქვეყანა მოიცვა მასობრივმა ოპოზიციურმა გამოსვლებმა, დემონსტრანტებს რამდენიმე ათეული დღის განმავლობაში გადაკეტილი ჰქონდათ ქვეყნის მთავარი გამზირი და ცვლილებებს მოითხოვდნენ. აღსანიშნავია, რომ 2007 წლის 7 ნოემბრის შემდეგ ხელისუფლება მუდმივად იდგა დელეგატიმაციის საფრთხის წინაშე (მაშინ, სიტუაციის დროებითი განმუხტვა პრეზიდენტის გადადგომამ და რიგგარეშე არჩევნებმა უზრუნველყო). 2009 წლის ზაფხულის დასაწყისშიც ხელისუფლების ლეგიტიმაცია შერყეული იყო. ამიტომ, მაშინდელმა მმართველმა გუნდმა მიზნად დაისახა ახალი კონსტიტუციური რეფორმა, რომლის შედეგებიც საერთაშორისო და ადგილობრივ საზოგადოებას აჩვენებდა, რომ ქვეყანა ევროპული დემოკრატიზაციის გზას ადგას. „თუმცა [როგორც ვოლფგანგ ბაბეკი აღნიშნავს] საკონსტიტუციო კომისია არსებითი ხასიათის ხარვეზებით შეიქმნა... ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში... კომისია ორი ძირითადი სირთულის წინაშე იდგა: მას არ ჰქონდა სათანადო ლეგიტიმურობა და არ ჰქონდა რეფორმის სათანადო პროექტი.“¹⁶² სხვაგან ბაბეკი აღ-

162. ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაინჰენბეჰერი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 76.

ნიშნავს, „... კომისიას ლეგიტიმურობის ძალიან დაბალი ხარისხი ჰქონდა, რადგან მისი დამოუკიდებლობა მუდმივად ეჭვქვეშ იდგა, [მის] ... მუშაობაში არ მონაწილეობდა ოპოზიცია (რამდენიმე გამო-
ნაკლისის გარდა).“¹⁶³ მიუხედავად იმისა, რომ ბაბუკის მიერ საბო-
ლოო კომისიის პროექტის შემუშავება, პარლამენტში განხილვა და
საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მისი დამტკიცება წარმატებულად
არის შეფასებული, დღეს უკვე ცალსახად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ
შემუშავებულ მოდელს ლეგიტიმაციის ძალიან დაბალი ხარისხი
ჰქონდა. დასახელებული მიზეზების გარდა, ამას განაპირობებდა
საბოლოო პროექტის გენეზისის ბუნდოვანება: გრძელი უძრავობის
პერიოდის შემდეგ (იმ აზრით, რომ კომისია ერთი წლის განმავლო-
ბაში რაიმე კონკრეტულზე ვერ თანხმდებოდა და ამ შეთანხმების
პერსპექტივაც არ ჩანდა), არსაიდან კონსტიტუციის გადასინჯვის
პროექტი გაჩნდა. „დღემდე უცნობია, ... ვინ დაწერა 2010 წლის 4
მაისის შესწორების პროექტი, რომელიც კონსტიტუციის რეფორ-
მის საფუძვლად იქნა გამოყენებული.“¹⁶⁴ იგივე ბაბუკი ჯერ კიდევ
მაშინ, როგორც მოწვეული საერთაშორისო ექსპერტი, კომისიის-
თვის წარდგენილ მოხსენებაში სვამს მთავარ კითხვას, რომელსაც
უკავშირდება მთელი ამ პროცესის ლეგიტიმურობის საკითხი: „რე-
ალურად ვინ წერს [კომისიის] სამდივნოს კანონპროექტს?“¹⁶⁵ ამ
კითხვაზე ოფიციალური პასუხი არ არსებობს.

ამგვარად, კონსტიტუციის 2010 წლის მოდელი იმთავითვე გან-
წირული იყო. ის აუცილებლად შეიცვლებოდა ხელისუფლების
შეცვლასთან ერთად, როცა ასეთი ვითარება დადგებოდა: კონს-
ტიტუციური წესრიგის ლეგიტიმურობა მინიმალურია, ხოლო
მმართველი ელიტა – ჩანაცვლებული. ცვლილებების გარდაუვ-
ლობის პირობებში, ახალი მმართველი ელიტა უნდა ჩამოყალი-
ბებულიყო, რა გზით წავიდოდა. ერთი მიმართულება იყო ძველი
გზის განმეორება – კონსტიტუციური უმრავლესობის მოპოვება

163. ვოლფგანგ ბაბუკი, სტივენ ფიში, ცენო რაინჰენბეჰერი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 77.

164. ვოლფგანგ ბაბუკი, სტივენ ფიში, ცენო რაინჰენბეჰერი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 78.

165. ვოლფგანგ ბაბუკი, სტივენ ფიში, ცენო რაინჰენბეჰერი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 92.

და პოლიტიკური გუნდისთვის და მათი მხარდამჭერებისთვის მისაღები კონსტიტუციური რეალობის შექმნა, როგორც ეს აქამდე ხდებოდა. ამ თვალსაზრისით ახალმა ხელისუფლებამ ცუდად დაიწყო, რადგან ეცადა შემოეტანა ცვლილებები, რომელიც წინა ხელისუფლების ხელში შერჩენილ ანკლავს, პრეზიდენტის ინსტიტუტს დაასუსტებდა. ამავდროულად, ის ცდილობდა, აღნიშნული ცვლილება პარლამენტის „დათხოვნის იმუნიტეტის“ შესუსტებით დაებალანსებინა. სამოქალაქო სექტორმა აღნიშნული ცვლილებების მიმართ მკვეთრად ნეგატიური განწყობა გამოხატა. პროცედურულად ისინი ამ მოქმედებას კონსტიტუციის საკუთარ თავზე მორგებად მიიჩნევდნენ, შინაარსობრივად კი პარლამენტის დასუსტებას უპირისპირდებოდნენ.

საერთო-სახალხო განხილვის შემდეგ, კანონპროექტის შინაარსობრივი მხარე დაიხვეწა. საბოლოოდ, საკანონმდებლო ორგანომ ფაქტობრივად ყველა შენიშვნა გაითვალისწინა (უარი ითქვა პარლამენტის ადგილმდებარეობის შეცვლაზეც). მნიშვნელოვანია, რომ კენჭისყრაში მონაწილე უმცირესობისა და უმრავლესობის წევრებმა ერთხმად დაუჭირეს მხარი შესწორების პროექტს, რასაც წინ უძღოდა პოლიტიკურ ლიდერებს შორის ხანგრძლივი და დაძაბული კონსულტაციები და პროცედურული კონსენსუსი.

ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციაში უკანასკნელად შეცვლილი დებულებები ყველაზე მაღალი ლეგიტიმაციის მქონეა. მის შინაარსს ეთანხმება დისკუსიაში ჩართული საზოგადოების უდიდესი ნაწილი და მხარდაჭერილია როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის ისე საპარლამენტო უმცირესობის მიერ. თუმცა, ამ ცვლილებების მთავარი ხიზჯი მისი მოტივაციაა, რაც როგორც ზემოთ აღინიშნა, პოლიტიკური კონიუნქტურით არის ნაკარნახევი.

განხილული სამი ცვლილების ისტორიიდან შესაძლებელია შემდეგი დასკვნის გამოტანა. არსებობს ცვლილების ორი დონე, რომელიც ყველაზე მეტად განაპირობებს მისსავე ლეგიტიმურობას: ცვლილების საჭიროებასა და შინაარსზე მსჯელობის დონე და უკვე შემუშავებული ცვლილების პროექტის საერთო-სახალხო განხილვის დონე.

პირველ შემთხვევაში სამივე ეს ცვლილება მსგავსია. არც ერთ შემთხვევაში პოლიტიკური გუნდის გარდა არავის მიუღია მონაწილეობა როგორც ცვლილებების საჭიროების საკითხის დასმაში,

ისე ცვლილებების პირველადი პროექტის შემუშავებაში. პირველ შემთხვევაში ეს იყო „ტრიუმფირატის“ შეთანხმებული პროექტი, მეორე შემთხვევაში კომისია მხოლოდ „შირმა“ იყო და რეალურად პროექტი ვილაცის კაბინეტში დაიწერა, მესამე შემთხვევაში კი ეს იყო კონკრეტული პოლიტიკური ამოცანის გადაჭრა ერთი პოლიტიკური გუნდის მიერ მეორეს გასანიჭრალეზლად.

რაც შეეხება მეორე დონეს, აქ მესამე ცვლილება ერთი შეხედვით განსხვავდება პირველი და მეორე შემთხვევისგან. 2004 წელს, საერთო-სახალხო განხილვის პროცედურა არ გამოყენებულა (რაც პროცედურის დარღვევად არის შეფასებული), 2010 წელს მას ფორმალური ხასიათი ჰქონდა, 2013 წელს კი საერთო სახალხო განხილვის დროს გამოთქმული შენიშვნები ფაქტობრივად სრულად აისახა საბოლოო პროექტში. თუმცა, ამ უკანასკნელ მოვლენას მეორე მხარეც ჰქონდა. მმართველი უმრავლესობა, საჯარო გამოსვლებშიც კი არ უარყოფდა, რომ კონსტიტუციური კანონპროექტის იმ ნაწილით, რომელიც პარლამენტის დასუსტებას იწვევდა, თავადაც არ იყო ბედნიერი და ამ დებულებების პროექტში ჩაწერის მიზეზს, მხოლოდ და მხოლოდ „პოლიტიკური დათმობის“, „რევერანსის“ ფუნქცია ეკისრებოდა. მათი მხრიდან ძნელი გასათვლელი არ უნდა ყოფილიყო, რომ საერთო-სახალხო განხილვის დროს ეს დებულებები საზოგადოების პროტესტს გამოიწვევდა. ეს კი მათ შესაძლებლობას მისცემდა ცვლილებებიდან ამოეღოთ დასახელებული ნაწილი, რაც ორმაგად მომგებიანი იქნებოდა, რადგან პოლიტიკურ ოპონენტებს ისინი ეტყოდნენ, რომ არა მხოლოდ პრეზიდენტს, არამედ საკუთარ თავსაც ასუსტებდნენ ცვლილებით, უბრალოდ ამ ინიციატივამ მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა საზოგადოებაში. დანარჩენ საზოგადოებას კი აჩვენებდნენ, რომ მათ შეცვალეს თავდაპირველი პროექტი განხილვისას გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინებით (პარლამენტის ადგილსამყოფლის შეცვლა ნაკლებად საჩქარო იყო და ნაკლები საფრთხის შემცველიც). ასეა თუ ისე, უკანასკნელ ცვლილებასთან დაკავშირებული მოვლენები გაცილებით უფრო პოზიტიურია, ვიდრე აქამდე განვითარებული. ამჟამად, ამ პროცესის ხარვეზების გაუმჯობესებაა საჭირო, მით უმეტეს იმ ფონზე, რომ წინ მიმდის ორი კონსტიტუციური რეფორმა გვაქვს.

3. დასკვნა

როდესაც საქართველოსთვის კონსტიტუციის გადასინჯვის გამოსადეგ მოდელზე ვსაუბრობთ, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ „არ არსებობს კონსტიტუციის ცვლილებების საერთო ევროპული „საუკეთესო მოდელი“, უფრო მცირე რაიმე საერთო სავალდებულო სამართლებრივი მოთხოვნა.“¹⁶⁶ ამგვარად, ამ შემთხვევაში ჩვენი ჩვენი თავის წინაშე მარტონი ვდგავართ და არჩევანი მხოლოდ საკუთარი საჭიროებებიდან გამომდინარე უნდა გავაკეთოთ. ერთადერთი წესი, რითიც უნდა ვიხელმძღვანელოთ, „...არის მოქნილობასა და სიმყარეს შორის სათანადო ბალანსის დადგენა.“¹⁶⁷

ამგვარად, როგორც ზემოთ მოყვანილმა მსჯელობამ აჩვენა, ჩვენი უზენაესი კანონის გადასინჯვის არსი შემდეგი უნდა იყოს:

- ცვლილებები უნდა დაეფუძნოს რეალურ საჭიროებებს და არა პოლიტიკურ ინტერესებს ან პოლიტიკურ რეალობას;
- ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის არა მხოლოდ ფართო საზოგადოებრივი განხილვა, არამედ პროექტის შემუშავების პროცესში ფართო ჩართულობა, ეს პროცესი უნდა იყოს ღია და ინკლუზიური;
- უპრიანია თუ საქართველოს კონსტიტუციას ექნება „მუდმივობის გარანტიები“, ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტების შემცირება კი დაუშვებელი იქნება. ორივე შემთხვევაზე უნდა გავრცელდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლის კომპეტენცია;
- კონსტიტუციის გადასინჯვის კვორუმი უნდა იყოს 2/3-დან 3/4-მდე და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს პლურალური ვოტუმი კენჭისყრებს შორის არჩევნების სავალდებულო მოთხოვნით.

ზემოაღნიშნული დებულებები, ვფიქრობ, ხელს შეუწყობს საქართველოს კონსტიტუციის ლეგიტიმურობის ზრდას და მის მიმართ საზოგადოების კონსესუალურ იდენტიფიკაციას.

166. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 7.

167. ვენეციის კომისია, დასახელებული კვლევა, გვ. 8.

კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში: შმრავლესობების ვნებები და კონსტიტუციური წესრიგი

დავით ზედელაშვილი

მიუხედავად არსებობის მოკლე ისტორიისა, თანამედროვე ქართული პოლიტიკური საზოგადოების დღის წესრიგში კონსტიტუციის გადასინჯვა მუდმივად ინარჩუნებს მნიშვნელობას. გასაკვირი არაა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა განსაკუთრებით აქტუალური მთავრობების ცვლილებისას ხდება ხოლმე. კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ ქართული საჯარო-პოლიტიკური დისკურსი გაჯერებულია ისეთი მოსაზრებებით როგორცაა, კონსტიტუციის ავტორიტეტის გაუფასურება მისი ხშირი ცვლილების შედეგად; კონსტიტუციისა თუ განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმების ლეგიტიმურობის დეფიციტი, მათ მიღებაში პოლიტიკური ძალებისა და ფართო საზოგადოების მონაწილეობის ნაკლებობის გამო და მრავალი სხვა.

კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხზე თუნდაც ეს უკანასკნელი მსჯელობანი, ქართულ საჯარო-პოლიტიკურ სივრცეში ამ საკითხის ზედაპირულ გაგებაზე მიუთითებენ. თუმცა არსებობს იმის ზოგადი აღქმა, რომ კონსტიტუციური წესრიგი კონსტიტუციის დოკუმენტით არ ამოიწურება, კონსტიტუციურ რეფორმაზე მსჯელობისას ხშირად შეხვდებით მიდგომას, რომლის მიხედვითაც, კონსტიტუციის ტექსტში შეტანილი ცვლილებამ შეიძლება კონსტიტუციური წესრიგის ყველა პრობლემა ხელის მაგიურ დაკვრით გადაწყვიტოს. ასეთივე გულუბრყვილოა შეფასებები, რომ კონსტიტუციის ავტორიტეტს მასში შეტანილი ცვლილებების რაოდენობა განაპირობებს ან კონსტიტუციურ წესებზე პოლიტიკური ძალების ფართო და მონაწილეობითი კონსენსუსი, შინაარსის მიუხედავად, შეიძლება მყარი და სტაბილური წესრიგის საფუძველი იყოს.

წინამდებარე სტატია არის მცდელობა მცირედი ნათელი მოკვინოს კონსტიტუციის გადასინჯვასთან დაკავშირებულ ნორმატიულ-თეორიულ საკითხებს. სტატია გამოკვეთს კონსტიტუციურ

წესრიგს, როგორც ნებისმიერი კონსტიტუციური პროექტის უმთავრეს ობიექტს და კონსტიტუციური წესრიგის ნორმატიულ სტრუქტურას. შესაბამისად, კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხის განხილვაც სწორედ კონსტიტუციურ წესრიგთან მიმართებით მოხდება. დასკვნით ნაწილში, კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი პროცედურა და პრაქტიკა შეფასდება, სტატიის ძირითად ნაწილში განხილული ნორმატიულ-თეორიული რესურსების საფუძველზე.

კონსტიტუციური წესრიგი და კონსტიტუციური დოკუმენტი: ქალაქდზე ამოტივიფრული სიტყვების ძალა

პოზიტივისტურ სამართლებრივ ტრადიციაში აღზრდილი იურისტისათვის, კონსტიტუციურ წესრიგზე კონსტიტუციის, როგორც წერილობითი სამართლებრივი დოკუმენტისაგან განყენებულად საუბარი უკვე საკმარისად არაორთოდოქსულია იმისათვის, რომ სულ მცირე ამგვარი გამოკვლევის „მეცნიერულობაში“ დაეჭვდეს. თუმცა, უნივერსალური ეჭვი მოდერნული აზროვნების მამოძრავებელი პრინციპია და ამ შემთხვევაშიც, სკეპტიკური მკითხველისთვის უფრო მეტი დამაჯერებლობის შექმნაზე იმუშავებს.

პირველ რიგში, სკეპტიკოს პოზიტივისტს იმის აღნიშვნით დავამშვიდებ, რომ კონსტიტუციური დოკუმენტი თანამედროვე კონსტიტუციური წესრიგის მართლაც მნიშვნელოვანი ატრიბუტია. მოდერნული კონსტიტუციური წესრიგი სამართლებრივი წესრიგია და მისი წერილობითი გაფორმება განსაკუთრებულ ფუნქციას ასრულებს.¹⁶⁸ ამავე დროს, მნიშვნელოვანია ორიოდე სიტყვით შე-

168. ახალი დროის ადამიანს კონსტიტუციის წერილობითი ფორმა მნიშვნელოვნად უადვილებს აღიქვას ის, რაც მანამდე რელიგიური თუ ტრადიციული გამართლებების მისტიკურ საბურველში იყო გახვეული. შუა საუკუნეების აზროვნებაში მსგავს ფუნქციას მმართველის პიროვნება ითავსებდა და წესრიგსაც ადამიანთათვის ხილულს ხდიდა, თუმცა მმართველის ადამიანურობა მას ფორმის თვალსაზრისით დეფექტურად აქცევდა. რა ემართება წესრიგს როდესაც მეფე კვდება? „მეფის ორი სხეულის“ იდეაზე უკეთეს გადაწყვეტას წერილობითი დოკუმენტი ნამდვილად იძლევა, ის არ „კვდება“. თუმცა, ვერც კონსტიტუციის წერილობითი ფორმა წყვეტს შინაარსისა და ფორმის დიქტომიის პრობლემებს. შუა საუკუნეების კონსტიტუციურ თეორიაზე იხილეთ: Martin Loughlin, *Foundations of Public Law*, Part I, Origins, Oxford University Press (2010), pp. 17-83; ასევე, „მეფის ორი

ვეხთ თავად პოზიტივისტურ თეზის კონსტიტუციის წერილობითი დოკუმენტისა და კონსტიტუციური წესრიგის იდენტობის შესახებ, მის გენეალოგიასა და ცხად თუ ნაგულისხმევ დაშვებებს, რომელთაც ეს თეზისი ეფუძნება.

პოზიტივიზმის კრიტიკისას ამერიკელი სამართლებრივი რეალისტები მიზნობრივად იყენებენ „ცინიკური მჟავის“ მარაგებს: „კონსტიტუციონალიზმი არის სახელი ნდობისა, რომელსაც ადამიანები დებენ ქალაქებზე ამოტვიფრული სიტყვების ძალაში, შეინარჩუნოს სახელისუფლებო წესრიგი.“¹⁶⁹ მეოცე საუკუნის დასაწყისის გერმანიაში, „ვაიმარის რესპუბლიკის“ კონსტიტუციური თეორეტიკოსებსაც მსგავსი პრობლემა აწუხებდათ.¹⁷⁰ იმპერიის კოლაფსის შემდეგ ქოტური კომპრომისის საფუძველზე შექმნილი ლიბერალურ-დემოკრატიული კონსტიტუცია უამრავ თავსატეხს ქმნიდა. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი მაინც იმის გააზრება იყო, თუ როგორი წესრიგი იყო ვაიმარის ახალგაზრდა რესპუბლიკა. ჰანს კელზენისთვის ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციური წესრიგი ექსკლუზიურად წერილობით კონსტიტუციასთან იგივედებოდა.¹⁷¹ კელზენის თეორიული და პოლიტიკური მოწინააღმდეგე კარლ შმიტი კი მიუთითებდა „ფორმალური კონსტიტუციის“ უუნარობაზე შეექმნა წესრიგი, რომელიც მას კონსტიტუციის ფორმალური დოკუმენტისგან განსხვავებით, ხალხის ფუნდამენტური პოლიტიკური ერთობის გამომხატველად მიაჩნდა.¹⁷² სამარ-

სხეულის“ დოქტრინის შესახებ: Ernst H. Kantorowicz, *The Kings Two Bodies: A Study in Mediaeval Political Theology*, Princeton University Press (1997).

169. Walton H. Hamilton, *Constitutionalism*, Encyc. Soc. Sci. 255 (Edwin R. A. Seligman and Alvin Johnson Eds. 1931) ციტირებულია: Richard S. Kay, *American Constitutionalism*, in *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Larry Alexander (Ed.) Cambridge University Press (1998) p. 16.

170. „ვაიმარის რესპუბლიკის“ პერიოდის კონსტიტუციურ დებატებზე იხილეთ: *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, Arthur Jacobson, Bernhard Schlink (Eds.) University of California Press (2002).

171. Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory: A Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson, Oxford University Press (1992) pp. 55-71 and 97-106.

172. შმიტის აზრით, კონსტიტუციური წესრიგი მხოლოდ „მატერიალურ კონსტიტუციას“, ხალხის ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებას პოლიტიკურ

თლებრივ ფორმასა და პოლიტიკურ შინაარსს შორის მსგავსი დაპირისპირება დასავლური კონსტიტუციური თეორიისათვის უცხო არასდროს ყოფილა. ამგვარი დიქოტომია უპირველეს ყოვლისა ლეგიტიმურობის პრობლემას უკავშირდება და ტრადიციული და რელიგიური ლეგიტიმურობის რღვევის შემდეგ, ახალი პოლიტიკური წესრიგის გამართლების აუცილებლობაზე მიგვითითებს.

თანამედროვე კონსტიტუციურ თეორიაში, სახალხო სუვერენიტეტი საჯარო ხელისუფლების გამართლების ხშირად ერთადერთ წყაროდ გვევლინება. სახალხო სუვერენიტეტის თეორია, ერთი მხრივ, ხალხს ანიჭებს კონსტიტუციური წესრიგის უმაღლეს „დამფუძნებელ“ ძალაუფლებას, მეორე მხრივ, იმავე ხალხს წარმოგვიდგენს როგორც უმაღლეს გადაწყვეტილების მიმღებს კონსტიტუციის მიერ შექმნილი დემოკრატიული ინსტიტუტების შიგნით. სახალხო სუვერენიტეტის თეორიის ფუძემდებელს, ჟან ჟაკ რუსოს მიაჩნდა, რომ ადამიანებს გააჩნდათ მუდმივი საერთო ინტერესები, რომელთაგან უმთავრესი, ერთმანეთის თანასწორობის საფუძველზე აღიარების მიდრეკილებაა. რუსოს აზრით, ეს შესაძლებლობას იძლეოდა იმგვარი „საერთო ნების“ ფორმირებისა, რომელზეც მყარი და სამართლიანი სახელისუფლებო წესრიგი და კანონები შეიძლებოდა დაფუძნებულიყვნენ.¹⁷³ რუსოს თეორიაში არსებული „ხალხის“ აბსტრაქტული ცნება, საფრანგეთის რევოლუციის დროს აბატმა სიესმა „ერის“ (სამოქალაქო გაგებით) ცნებაში დააკონკრეტა, რითაც სათავე დაუდო „სამოქალაქო ერის“ შეუზღუდავი „დამფუძნებელი ძალაუფლების“ კონტინენტურ ევროპულ ტრადიციას.¹⁷⁴

ერთობად არსებობის შესახებ, შეიძლებოდა შეექმნა. ფორმალური კონსტიტუცია, რომლის შინაარსიც ხალხის ფუნდამენტური გადაწყვეტილებით პოლიტიკური წესრიგის შექმნის შესახებ არ არის განსაზღვრული, ყოვლად უშინაარსო და უშედეგო წესების კრებულად დარჩება. Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press (2008) pp. 125-164.

173. ჟან ჟაკ რუსო, *საზოგადოებრივი ხელშეკრულება*, თარგმნა და შენიშვნები დაურთო დოდო ლაბუჩიძე-ხოფერიამ; [რედ.: ვახტანგ როდონია]; მშვიდობის, დემოკრ. და განვით. კავკას. ინ-ტი – თბ.: CIPDD, 1997; იხილეთ ასევე, John Rawls, *Lectures on the History of Political Philosophy, Lectures on Rousseau*, Harvard University Press (2008) pp. 191-314.

174. Emmanuel Joseph Sieyès, *What is the Third Estate?* დამფუძნებელი ძალაუფლების კონტინენტური ტრადიციის შესახებ იხილეთ: *The Paradox of*

„ხალხის დამფუძნებელი ძალაუფლება“ სიესიდან მოყოლებულ შეუზღუდავია. ხალხი მხოლოდ „გონივრულ“ და მორალურად გამართლებულ გადაწყვეტილებას იღებს. შესაბამისად, მხოლოდ მას ძალუძს შექმნას ან საერთოდ გააუქმოს ნებისმიერი საჯარო ხელისუფლება. მნიშვნელობა არ აქვს, „ხალხი“ რაციონალისტური კონსტრუქციაა, თუ ეგზისტენციალური კატეგორია, ის მაინც ნებისმიერი ნორმატიული წესრიგის პირველწყაროა და მის მიღმაა. ეს კი პირველ რიგში იმას გულისხმობს, რომ კონსტიტუციას, როგორც ნორმატიულ წესრიგს, არ უნდა ჰქონდეს „ხალხის“, როგორც დამფუძნებელი ძალაუფლების, რეგულირების ილუზია. ხალხის ძალაუფლება, მისი „სუვერენიტეტი“, ისეთი ფაქტობრივი მოცემულობაა, რომლის ნორმატიულ გაღიაში ჩაკეცვაც შეუძლებლად მიიჩნევა. აქედან გამომდინარე, მეოცე საუკუნის დასაწყისის გერმანელი თეორეტიკოსების ნაწილი ღიად ალაპარაკდა „ფაქტობრივის ნორმატიულ ძალაზე“¹⁷⁵

„ფაქტობრივის ნორმატიული ძალა“ ადვილად შეიცნობა, როგორც შიშველი ძალის ლეგალიზაციის და „ძალის პოლიტიკის“ საფუძველი. თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმისთვის, როგორც შეზღუდული ხელისუფლების შესახებ მოძღვრებისთვის, რომლის მთავარ მიღწევადაც პოლიტიკის (კონსტიტუციურ) სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა და ყოვლისმომცველი რეგულირება მიიჩნევა „ფაქტობრივის ნორმატიული ძალის“ დაშვება ანათემად აღიქმება.¹⁷⁶ „ვაიმარის რესპუბლიკის“ პერიოდში და მის შემდგომ, პოსტნაცისტური რეკონსტრუქციის პირობებში, გერმანული კონსტიტუციური თეორიისა და პრაქტიკის მთავარ საზრუნავს სწორედ ამ ჩაკეტილი წრის გარღვევა წარმოადგენდა.¹⁷⁷

Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form, Martin Loughlin, Neil Walker (Eds.) Oxford University Press (2008).

175. ტერმინი „ფაქტობრივის ნორმატიული ძალა“ (*die normative Kraft des Faktischen*) გერმანულ სახელმწიფოს თეორიაში ცნობილმა თეორეტიკოსმა გეროგ ელინეკმა შემოიტანა. იხილეთ: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 3-rd ed. (1922) pp. 337-344.

176. Dieter Grimm, *Types of Constitutions*, in *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Andras Sajó, Michel Rosenfeld (Eds.) (2012) pp. 98-133.

177. ამ წრიდან თავის დაღწევის ერთი მცდელობა ჰერმან ჰელერის მიერ ჰეგელისეული სახელმწიფოს თეორიის რეინტერპრეტაციაა, სადაც

ამ მოკლე მიმოხილვის საფუძველზე, რამდენიმე მნიშვნელოვანი შუალედური დასკვნის გაკეთება შეგვიძლია. პირველ რიგში, დასავლური სახელისუფლებო წესრიგის ფუნდამენტური სტრუქტურა დუალისტურია, რაც იმაში გამოიხატება, რომ ნებისმიერი სახელისუფლებო წესრიგი მოითხოვს შიდა ან გარე წყაროდან გამართლებას.¹⁷⁸ კონსტიტუციური პოზიტივიზმი სწორედ სახელისუფლებო წესრიგის დუალიზმს პასუხობს.¹⁷⁹ მისი მკაცრი, ექსკლუზიური ფორმა ცდილობს უარი თქვას სახელისუფლებო წესრიგის გარე გამართლების ძებნაზე და საერთოდ უარყოფს სახელისუფლებო წესრიგის პოლიტიკურ-მორალური გამართლების (ლეგიტიმაციის) აუცილებლობას. კონსტიტუციური პოზიტივიზმის ინკლუზიური ფორმა¹⁸⁰ კი ყველაზე უკეთ დემოკრატიულ კონსტიტუციურ პოზიტივიზმში ვლინდება. დემოკრატიული კონ-

სახელმწიფო ფაქტობრივისა და ნორმატიულის დიალექტიკური სინთეზის უმაღლესი ინსტანციაა. მეორე დიდი ფილოსოფიური გარღვევის მცდელობა კი იურგენ ჰაბერმასის კომუნიკაციური მოქმედების თეორიასა და მასზე დაფუძნებულ პროცედურულ და განსჯაზე დამყარებულ დემოკრატიის თეორიაში გვხვდება. ლიბერალური და რესპუბლიკური თეორიების ახლიდან გააზრების გზით, ჰაბერმასი ცდილობს დაუბრუნდეს კანტიანური იდეალიზმის მთავარ დაშვებას – გონების ერთიანობის თეზისს, რწმენას რაციონალური ადამიანის შესაძლებლობისა, გასცდეს საკუთარი ინტერესების ვიწრო ნაჭუჭს და თავის თანამოქალაქეებთან ერთად შექმნას რაციონალური სამართლებრივ-პოლიტიკური წესრიგი, რომელიც მისი ჭეშმარიტი თავისუფლების პირობა იქნება. იხილეთ: Hermann Heller, *The Nature and Function of the State* (1996) 18 Cardozo Law Review 1139-1216; Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press (1996); ჰაბერმასის დამოკიდებულებაზე გონების ერთიანობის თეზისზე, იხილეთ: Karl-Heinz Ladeur, *Can Habermas' Discursive Ethics Support a Theory of the Constitution? Towards a Critique of the Attempt to Replace the Unity of Substantive Universal Reason by a Procedural Rationality of Argumentation*, EUI Working Paper Law No. 99/4.

178. Mattias Kumm, *The Best of Times and Worst of Times: Between Constitutional Triumphalism and Nostalgia*, in *The Twilight of Constitutionalism ?* Petra Dobner, Martin Loughlin (Eds.) Oxford University Press (2010) pp. 201-220.

179. David Dyzenhaus, *The Incoherence of Constitutional Positivism*, in *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory*, Grant Huscroft (Ed.) Cambridge University Press (2008) pp. 138-160.

180. W. J. Waluchow, *Inclusive Legal Positivism*, Oxford University Press, USA (1994).

სტიტუციური პოზიტივიზმი კონსტიტუციურ წესრიგს სახალხო სუვერენიტეტის გამონათლებად მიიჩნევს, რაც მას დუალისტურ სტრუქტურაში აბრუნებს. ამ დროს თავს იჩენს დუალისტური სტრუქტურის შიდა წინააღმდეგობანი, რომელთაგანაც ორი გამოსავალი არსებობს: ან იმარჯვებს სახალხო სუვერენიტეტის დემოკრატიული ლოგიკა და პოზიტიური ფორმით არსებული კონსტიტუცია უბრალო ყალიბს ემსგავსება, რომელსაც სუვერენულად მოქმედი „ხალხი“ სასურველ ფორმას აძლევს, ან ხდება დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ნეიტრალიზაცია მისი რელატივიზაციის გზით. დემოკრატიული ლეგიტიმაცია სახელისუფლებო წესრიგის გამართლების მხოლოდ ერთ-ერთი შესაძლებელ გზად რჩება. კონსტიტუციური წესრიგის პოზიტიური ფორმით არსებობა აღარ არის დამოკიდებული ამ ან სხვა გამართლების არსებობაზე.¹⁸¹

კონსტიტუციის ღირებულებითი ნეიტრალურობა თუ არსებითი კონსტიტუციური წესრიგი?

ამრიგად, კონსტიტუციური პოზიტივისტებისათვის სახელისუფლებო წესრიგი ექსკლუზიურად სამართლებრივი წესრიგია. აღნიშნული სამართლებრივი წესრიგის წყაროა წერილობითი კონსტიტუცია. წერილობითი კონსტიტუცია უზენაესია და ყოვლისმომცველი. საჯარო ძალაუფლების ყოველგვარი ექსტრაკონსტიტუციური განხორციელება გამოირიცხება.¹⁸² კონსტიტუციის უზენაესობა და სავალდებულობა არ საჭიროებს პოლიტიკურ-

181. მორალურ-პოლიტიკური გამართლება შეიძლება მნიშვნელოვანია ინდივიდის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ვალდებულების საკითხისთვის, უფრო ზუსტად, მისი პირადი მოტივებისთვის დაემორჩილოს სახელისუფლებო წესრიგის სამართლებრივ დირექტივებს. თუმცა პოზიტივისტებს აქვე არ ავიწყდებათ დასძინონ, რომ სამართლებრივი წესრიგის სავალდებულობა ინდივიდის მოტივებზე და შესაბამისად, პოლიტიკურ-მორალურ გამართლებაზე არ არის დამოკიდებული. იხილეთ: H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Chapter IX, *Law and Morals*, Oxford, Clarendon Press (1994) pp. 185-200; Joseph Raz, *Authority, Law and Morality*, in *Ethics in Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*, Oxford University Press (1995).

182. Dieter Grimm, *The Achievement of Constitutionalism and Its Prospects in a Changed World*, in *The Twilight of Constitutionalism?* Petra Dobner, Martin Loughlin (Eds.) Oxford University Press (2010) pp. 3-23.

მორალურ გამართლებას. კონსტიტუციის ლეგიტიმურობა ან ნაგულისხმევი დაშვება¹⁸³ ან დაკავშირებულია გარე ლეგიტიმაციის შემთხვევით წყაროსთან (მაგალითად, სახალხო სუვერენიტეტთან), რომელიც შესაძლოა, სრულად განსაზღვრავდეს კონსტიტუციის შინაარსს, თუმცა მისი არსებობა არ არის კონსტიტუციის სავალდებულო ძალის აუცილებელი პირობა.

სამართლებრივი და კონსტიტუციური პოზიტივიზმის ექსკლუზიური ფორმის უკან, როგორც წესი, ფილოსოფიური რელატივიზმი ან სკეპტიციზმი დგას.¹⁸⁴ პოზიტივისტი ფილოსოფოსები ან ღირებულებათა შორის არჩევნის შესაძლებლობას და უნივერსალური ღირებულებების არსებობას უარყოფენ, როგორც ეს კელზენის შემთხვევაშია, ან/და მიაჩნიათ, რომ პოლიტიკური და მორალური ღირებულებებით სამართლებრივი წესრიგის გამართლებას მხოლოდ ვიწრო იდეოლოგიური მიზნები აქვს და მძიმე პოლიტიკური შედეგები მოაქვს.¹⁸⁵ კელზენის პროექტი სწორედ იდეოლოგიისგან მთლიანად დაცლილი სამართლის „წმინდა“ თეორიის შექმნა იყო.¹⁸⁶ თუმცა რელატივისტ კელზენს საკუთარმა მკაცრმა ფორმალურმა ლოგიკამ საშუალება არ მისცა დაემალა, რომ მას შემდეგ

183. მაგალითად, კელზენთან ბაზისური ნორმა, ანუ კონსტიტუცია ტრანსცედენტურ დაშვებად მიიჩნევა, რომლის სავალდებულო ძალაც ნაგულისხმევად უნდა იქნეს მიღებული. Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, *Supra* სქოლიო 4, pp. 59-62.

184. Hans Kelsen, *Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics; Value Judgments in the Science of Law; Law, State and Justice in the Pure Theory of Law*, in *What Is Justice: Justice, Law, and Politics in the Mirror of Science: Collected Essays*, The Lawbook Exchange, Ltd.; Reprint of edition (2000)pp. 198-208; 209-230; 288-302.

185. ამან, ერთი მხრივ, შეიძლება, მორალურ-პოლიტიკურ და სამართლებრივ ვალდებულებათა აღრევა გამოიწვიოს და მორალურ-პოლიტიკური წინააღმდეგობის საფუძველზე სამართლებრივი წესრიგის უარყოფასა და ანარქიამდე მიგვიყვანოს, ან საშუალება მისცეს ძალაუფლების მპყრობელებს საკუთარი ხელისუფლების მორალურ-პოლიტიკური გამართლების მეშვეობით, ხალხი „მორჩილ მდუმარებაში“ იყოლიონ და სამართლებრივი სისტემის მორალურ და პოლიტიკურ საფუძველებზე კრიტიკის შესაძლებლობა ძირშივე ჩაკლან. იხილეთ: H. L. A. Hart, *Positivism and the Separation of Law and Morals*, *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4 (Feb., 1958), pp. 593-629.

186. Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, The Lawbook Exchange, Ltd. (2005) pp. 101-107.

რაც სამართალი ყველა იდეოლოგიაზე იმარჯვებდა, ის თავად ხდებოდა იდეოლოგია.¹⁸⁷

სწორედ მსგავსი აღიარება უხსნის გზას საბოლოოდ პოზიტივიზმის ყველა ექსკლუზიური ფორმის ინკლუზიურ ფორმაში კოლაფსს. შესაბამისად, თუ პოზიტივიზმის ექსკლუზიურ ფორმაში ღირებულებითი ნეიტრალობა ღირებულებისგან თავისუფლებაში გამოიხატება, მის ინკლუზიურ ფორმაში ღირებულებისადმი ინდიფერენტულია, ანუ კონსტიტუცია ნებისმიერი, შემთხვევითი ღირებულების მატარებელი შეიძლება იყოს. როგორც ზემოთ აღვნიშნე, დემოკრატიული კონსტიტუციური პოზიტივიზმი ინკლუზიური კონსტიტუციური პოზიტივიზმის ერთ-ერთი ფორმაა. თუმცა, თუ რატომღა დემოკრატიული კონსტიტუციური პოზიტივიზმი ღირებულებითად ინდიფერენტული დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

ერთი შეხედვით, დემოკრატიული კონსტიტუციური პოზიტივიზმი ღირებულებითად ინდიფერენტულად ვერ ჩაითვლება, რამდენადაც არჩევანს დემოკრატიის სასარგებლოდ აკეთებს. რუსოს დემოკრატიის თეორიაში, როგორც უკვე აღვნიშნე, საერთო ნების საფუძველი ადამიანთა მუდმივი საერთო ინტერესებია, ხოლო ადამიანების ერთმანეთის თანასწორად აღიარების მიდრეკილება თანასწორი და სამართლიანი ინსტიტუტების არსებობის აუცილებელი პირობა. კანტთან რუსოსეული დემოკრატიის იდეა საბოლოოდ იძენს მყარ რაციონალისტურ განზომილებას, რომლისგანაც მომდინარეობს დემოკრატიული ინსტიტუტების და ამ ინსტიტუტების მიერ კანონების ფორმით მიღებული გადაწყვეტილებების რაციონალურობის სპეციფიკურად მოდერნული, ლამის უპირობო რწმენა.¹⁸⁸

187. *Ibid.*

188. პროცედურულ და განსჯაზე დაფუძნებული დემოკრატიის თანამედროვე თეორიებშიც, დემოკრატიული ინსტიტუტების და დემოკრატიული პროცესის შედეგების რაციონალურობის დაშვება კვლავ ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა. ეს თეორიები ცდილობენ უპასუხონ რაციონალიზმის თანამედროვე კრიტიკას და დაიცვან რაციონალიზმის ესა თუ ის ფორმა. მაგალითად, ჰაბერმასთან კანტის პრაქტიკულ გონებას კომუნიკაციური გონება ანაცვლებს, რომელიც მხედველობაში იღებს „ენობრივი შემობრუნების“ ფილოსოფიურ შედეგებს და ცდილობს კომუნიკაციური

რაციონალისტური საფუძვლები აქვს დემოკრატიული კონსტიტუციური პოზიტივიზმის ანგლო-ამერიკულ ვერსიასაც, რომელიც იერემია ბენტამის უტილიტარისტულ მორალურ ფილოსოფიას ეფუძნება.¹⁸⁹ ბენტამის აზრით, ნებისმიერი სახელისუფლებო წესრიგის და კანონის საფუძველი კოლექტიური სარგებლიანობის პრინციპი უნდა ყოფილიყო. მისივე აზრით, კოლექტიური სარგებლიანობის შესახებ გადაწყვეტილებანი კი, ყველაზე უკეთესად დემოკრატიული წესით და დემოკრატიული ორგანოების მიერ მიიღება.¹⁹⁰

დემოკრატიული თეორიის ამ დაშვებების ფუნდამენტური კრიტიკა მეოცე საუკუნის პოლიტიკური თეორიის მნიშვნელოვანი ნაწილია. გასული საუკუნის დასაწყისის კონტინენტურ ევროპულ კონსტიტუციურ თეორიაში თანამედროვე ლიბერალური დემოკრატიის ყველაზე რადიკალური კრიტიკა ზემოთ ნახსენებ კარლ შმიტს ეკუთვნის. შმიტის მიხედვით, ბაზისური დაშვება დემოკრატიული პროცესის და მისი შედეგის – კანონების რაციონალურობის შესახებ საფუძველსაა მოკლებული.¹⁹¹ მისი მოსაზრებით, დემოკრატიის ლიბერალიზმთან დაკავშირება ლიბერალური დე-

რაციონალობის შესაძლებლობა გარკვეულ პრაგმატულ დაშვებებზე დააფუძნოს. კანტის პოლიტიკურ და სამართლის ფილოსოფიაზე იხილეთ: Hannah Arendt, *Lectures on Kant's Political Philosophy*, University of Chicago Press (1992) და Arthur Ripstein, *Force and Freedom: Kant's Legal and Political Philosophy*, Harvard University Press (2009). ჰაბერმასის კომუნიკაციური მოქმედების თეორიაზე დამატებით იხილეთ: Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Press (1984, 1985);

189. David Dyzenhaus, *The Genealogy of Legal Positivism Oxford J Legal Studies (SPRING) 24 (1): 39-67.*

190. ბენტამის უტილიტარული კალკულუსი თავისი შინაარსით უკიდურესად რაციონალისტური სამუშაოს მოითხოვს. მისი უტილიტარისტული მორალური ფილოსოფიის პოლიტიკური პროგრამა კი სარგებლიანობის პრინციპზე დაფუძნებულ, საზოგადოების ძირეული რეფორმის განხორციელებას ითვალისწინებს, რომლის დაგეგმვაც რაციონალურად მოქმედი დემოკრატიული ორგანოების მიერ ხდება. იხილეთ: Dyzenhaus, *Ibid.* ასევე: Philip Schofield, *Utility and Democracy: The Political Thought of Jeremy Bentham*, Oxford University Press, USA (2009).

191. Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press (1988).

მოკრატის ინსტიტუციურ ჩარჩოებში, გულისხმობს ადამიანთა ინტერესებისა და ღირებულებების მრავალფეროვნების მუდმივ არსებობას, რაც დემოკრატიულ პროცესს ადამიანთა კერძო ინტერესებს შორის ვაჭრობისა და დროებითი გარიგებების არენად უფრო აქცევს ვიდრე რაციონალური განსჯის ჩარჩოდ.¹⁹²

დემოკრატიულ პროცესში ადამიანთა კერძო ინტერესის მიხედვით მოქმედება პრობლემებს ძირითადად რუსოსა და კანტის რაციონალისტურ დაშვებებს უქმნის. ადამიანის მოქმედების განსაზღვრისას კერძო ინტერესის პრიმატი ეჭვქვეშ აყენებს როგორც რუსოსეული „საერთო ნებისა“ და „საერთო ინტერესების“, ისე კანტისეული „გონების საჯარო გამოყენების“ შესაძლებლობებს. ამის მიუხედავად, ადამიანთა მიერ კერძო ინტერესის მიხედვით მოქმედება, დემოკრატიულ პროცესს მაინცდამაინც ირაციონალური უფსკრულისკენ არ მიაქანებს.

საჯარო არჩევნის თეორია მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმის და ეკონომიკური თეორიის გამოყენებით, გვაძლევს დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესის პოზიტიურ თეორიას. თეორია პოზიტიურია იმდენად, რამდენადაც არ მოიცავს დემოკრატიული სისტემის ნორმატიულ გამართლებას, არამედ ხსნის მას.¹⁹³ საჯარო არჩევნის თეორია გვაძლევს ახსნას, თუ რატომ შეიძლება გადაწყვეტიონ კერძო ინტერესის მიხედვით მოქმედმა ადამიანებმა კოლექტიურად მოქმედება სახელისუფლებო ინსტიტუტების მეშვეობით და გადაწყვეტილების მიღების რა წესებს აირჩევენ ამ პირველად, კონსტიტუციურ დონეზე.¹⁹⁴ საჯარო არჩევნის თეორიის შემდეგი ნაბიჯი კი უკვე კონსტიტუციურ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილების მისაღები წესების ფარგლებში ადამიანთა მოქმედების ახსნაა. ამ შემთხვევაშიც, კერძო ინტერესის მიხედვით მოქმედი, პირადი სარგებლიანობის მაქსიმიზაციისაკენ მიმართული ადამიანი მთავარი მოქმედი პირია. ამრიგად, დემოკრატიულ პროცესში, განსაკუთრებით კი წარმომადგენლობითი

192. Carl Schmitt, *Legality and Legitimacy*, Duke University Press (2004)

193. James M. Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Liberty Fund Inc. (1999) pp.305-325.

194. ამ ნაწილში, საჯარო არჩევნის თეორიას განმარტებითან ერთად ნორმატიული მნიშვნელობაც გააჩნია. *Ibid.* გვ.7

დემოკრატიის ინსტიტუტების შიგნით, ხმებით სტრატეგიული მანიპულაციის არსებობა მნიშვნელოვანი დაშვებაა.¹⁹⁵

ხმებით სტრატეგიული ვაჭრობა თანამედროვე დემოკრატიული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელია. კრიტიკოსთა აზრით, ხმებით სტრატეგიული ვაჭრობის დაშვება დემოკრატიული პროცესის „ცინიკური“ ინტერპრეტაციის ნაწილია.¹⁹⁶ ცინიზმად აქ დემოკრატიული პოლიტიკის ირაციონალურობის წარმოჩენა ითვლება. ამ შემთხვევაში, ირაციონალურად კერძო ინტერესის მიხედვით მოქმედება და „საჯარო გონების“ ან „საერთო ნების“ უარყოფა მიიჩნევა. საჯარო არჩევნის თეორია იზიარებს ეკონომიკის დაშვებას კერძო ინტერესის მიხედვით ადამიანის მოქმედების რაციონალურად მიჩნევის შესახებ. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ის არ ახდენს კოლექტიური მოქმედების ცალკეული კერძო ინტერესის ან ინტერესთა ჯგუფების მიერ მონოპოლიზების პრობლემატიზაციას.¹⁹⁷

ამრიგად, კონსტიტუციის ეკონომიკური თეორია გვაძლევს კონსტიტუციის იმგვარ წესებს, რომლებიც კონკრეტული მიზნების მიმართ ნეიტრალურია. მიზნობრივ ნეიტრალობაში იგულისხმება კონსტიტუციური წესების იმგვარი ზოგადობა, რაც კონკრეტულ პირებს არ აძლევს იმის განჭვრეტის შესაძლებლობას, თუ როგორი იქნება ამ წესების კონკრეტული შედეგი მათ ინდივიდუალურ შემთხვევებში. ამის გათვალისწინებით, ადამიანები მოტივირებულნი არიან დათანხმდნენ მხოლოდ იმგვარ წესებს, რაც ზოგადად შეამცირებს კოლექტიური მოქმედების ხარჯებს,

195. *Ibid.* pp. 119-131.

196. Jerry L. Mashaw, *Greed, Chaos, and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*, Yale University Press, (1999).

197. აღნიშნული პრობლემა კონსტიტუციურ დონეზე დგება, როდესაც ადამიანები გადაწყვეტილების მიღების ზოგად ჩარჩო-წესებზე თანხმდებიან. გადაწყვეტილების მიღებისას ერთსულოვნების მოთხოვნა, ადამიანებს ყველაზე უკეთ იცავს კოლექტიური მოქმედების ფარგლებში მათთვის არასასურველი გადაწყვეტილებების მიღებისგან. თუმცა, ეს მეორე მხრივ ზრდის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ხარჯებს. კონსტიტუციურ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღება და წესების დადგენა სწორედ ამ ფაქტორების ურთიერთმოქმედების შედეგად ხდება. იხილეთ: Buchanan, Tullock, *Supra* სქოლიო 26, გვ. 85-116.

მაგრამ წინასწარ შეუძლებელი იქნება იმის განსაზღვრა, თუ როგორ აისახება ამ წესების მოქმედება მათზე.¹⁹⁸

შესაბამისად, საჯარო არჩევნის თეორეტიკოსები გვაძლევენ კლასიკური ლიბერალიზმის კონსტიტუციური წესრიგის ახსნას ადამიანის ინდივიდუალისტური ეკონომიკური მოქმედების საფუძველზე. ამრიგად, ბუქენანის და ტულოკის კონსტიტუციური პოლიტიკური ეკონომიკა, სულ მცირე მიზნობრივი ნეიტრალურობის თვალსაზრისით, ძალზედ ემსგავსება მეოცე საუკუნის ისეთი კლასიკური ლიბერალი/პოლიტიკური კონსერვატორი ავტორების თეორიებს სამართლის უზენაესობაზე დაფუძნებული კონსტიტუციური წესრიგის შესახებ, როგორებიცაა ფრიდრიხ ფონ ჰაიეკი და მაიკლ ოუქშოტი.

ოუქშოტი გამოყოფს სახელისუფლებო წესრიგის ორ ფორმას, მიზნობრივად ნეიტრალურ *Societas*-ს და არსებითი მიზნების მისაღწევად შექმნილ *Universitas*-ს.¹⁹⁹ ამათვან პირველი, ოუქშოტის აზრით ეფუძნება სამართლის უზენაესობის არაინსტრუმენტალურ გაგებას. სამართლის უზენაესობა გაიგება როგორც სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესების ერთობლიობა, რომლებიც არ არის მიმართული კონკრეტული მიზნების მიღწევისკენ და ადამიანებს საშუალებას აძლევს, საკუთარი მიზნების მისაღწევად დამოუკიდებლად ისე იმოქმედონ, რომ სხვათა ინტერესები გაუმართლებლად არ დააზარალონ.²⁰⁰ ამრიგად, სამართლიანი ქცევის ზოგად წესებზე დაყრდნობით, ხელისუფლება გვევლინება როგორც ადამიანთა შორის ინტერესთა შეჯახების გარკვეული გაუმართლებელი ფორმების აღმკვეთი.²⁰¹ ამას ხელისუფლება ახერხებს უმეტე-

198. ეს გამომდინარეობს იმ დაშვებიდანაც, რომ ადამიანები ზოგადად შეეცდებიან კოლექტიური მოქმედების ზოგადი კონსტიტუციური წესების მოქმედებას მათთვის სასარგებლო შედეგი ჰქონდეს. Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, The Collected Works of James Buchanan, Liberty Fund (2000) pp. 53-91.

199. Michael Joseph Oakshott, *On the Character of the Modern European State*, in *On Human Condition*, Oxford University Press (2003).

200. Michael Joseph Oakshott, *The Rule of Law*, in *On History and other Essays*, Liberty Fund Inc. (1999).

201. Michael Joseph Oakshott, *On Being Conservative*, in *Rationalism in Politics and other Essays*, Liberty Fund Inc. (1991) pp. 407-438.

სად ნეიტრალური არბიტრის ფუნქციის განხორციელების გზით, რომელიც კონკრეტული მიზნების არმქონე სამართლიანი ქცევის ზოგადი სტანდარტების მიხედვით დავების გადაწყვეტაში გამოიხატება. ამგვარად, სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესების გამოყენება ადამიანებს იცავს საზოგადოებაში სხვა ადამიანებთან ინტერესთა კონფლიქტის დროს ცალკეული იმედგაცრუებებიდან.²⁰²

შესაბამისად, ჰაიეკიც გამოყოფს წესრიგის ორ ფორმას, *სპონტანურ წესრიგს ანუ კოსმოსს და ორგანიზაციულ წესრიგს ანუ ტაქსისს*.²⁰³ სპონტანური წესრიგი ჰაიეკისთვის ფართო საზოგადოებრივი წესრიგის აღმნიშვნელია, რომლის ფუნქციონირებისათვის სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესების არსებობას აუცილებელი პირობის ფუნქცია აკისრია. ჰაიეკთან სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესების აღსრულება-შენარჩუნება შესაძლოა, იყოს ორგანიზაციული წესრიგის ერთ-ერთი მიზანი, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესების შექმნა არა ორგანიზაციული სახელისუფლებო წესრიგის მიერ, არამედ დიდწილად სპონტანური, ევოლუციური პროცესის შედეგად ხდება.²⁰⁴

202. თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესები ადამიანებს ყველა იმედგაცრუებისგან არ იცავს. უფრო ზუსტად კი, სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესები არ და ვერ იძლევა ადამიანების მიერ ყველა მიზნის მიღწევის გარანტიას, ამ წესების განუხრელი დაცვის შემთხვევაშიც კი. ჰაიეკი ამ ასპექტში ყველაზე ნათელი და კატეგორიულია. ცალკეული ინტერესების მიზნების გაცრუება შესაძლოა სამართლის უზენაესობაზე დაფუძნებული ზოგადი წესრიგის არსებობის აუცილებელი პირობაც კი იყოს. F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge (1998) pp. 94-122.

203. *Ibid.* გვ. 35-54.

204. ჰაიეკის ევოლუციური ეპისტემოლოგია სოციალურ თეორიაში მისი უნიკალური წვლილია, რომელიც მას სხვა ზემოთ ნახსენები კლასიკური ლიბერალებისგან გამოარჩევს. ჰაიეკის აზრით, სპონტანური წესრიგის ზოგადი წესები არა ადამიანთა მხრიდან რაციონალური და მიზანმიმართული კონსტრუქციის, არამედ ევოლუციის შედეგია. ეს წესები, რა თქმა უნდა, ადამიანთა მოქმედების შედეგად ყალიბდება, თუმცა მათი შექმნა ადამიანთა გონიერ კონტროლს არ ექვემდებარება. აღნიშნული ზოგადი წესები დროთა განმავლობაში გადაიან ევოლუციურ ფილტრს, რომელიც მიმართულია წესრიგის გამართული ფუნქციონირებისათვის საჭირო წესების შენარჩუნებისკენ. ამ მხრივ მოსამართლეს განსაკუთრებული ფუნქცია აკისრია. კონკრეტული დავების გადაწყვეტისას მო-

სპონტანური წესრიგი მაშინ ჩაითვლება შემდგარ წესრიგად, თუ ადამიანებს საშუალებას აძლევს საკუთარი ცოდნა საკუთარი მიზნების მისაღწევად იმგვარად გამოიყენონ, რომ სხვა ადამიანებს მსგავსსავე საქმეში გაუმართლებლად არ გაუცრუონ იმედები. ჰაიეკის აზრით, ადამიანის თავისუფლების შინაარსი სწორედ ესაა. შესაბამისად სპონტანური წესრიგის არსებობა პიროვნების თავისუფლების განხორციელების აუცილებელი პირობაა. ამრიგად, სპონტანური წესრიგის მიზნობრივი ნეიტრალურობის მიღმა არა ღირებულებისგან სრული თავისუფლება, არამედ ამ წესრიგის კონკრეტული მიზნებით ცენტრალიზებული გამოყენების შეუძლებლობაშია. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საზოგადოებრივ-სახელისუფლებო წესრიგის ამგვარი გაგება არ არის დუალისტური სტრუქტურის მქონე.²⁰⁵ უფრო ზუსტად, წესრიგი, როგორც თავისუფლების აუცილებელი პირობა, არ გულისხმობს იმას, რომ თავისუფლება, როგორც მორალურ-პოლიტიკური ფასეულობა, ამ წესრიგის ლეგიტიმურობის წყაროა.²⁰⁶

სამართლემ უნდა „აღმოაჩინოს“ და გამოიყენოს იმგვარი ზოგადი წესი, რომელიც ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს წესრიგის შენარჩუნებას. იხილეთ: Hayek, *Supra* სქოლიო 34. ჰაიეკის ევოლუციურ ეპისტემოლოგიაზე და სოციალური თეორიის ჰაიეკისეულ კვლევით პროგრამაზე დამატებით იხილეთ: John Gray, *Hayek on Liberty*, Routledge; 3 edition (1998).

205. ღირებულების სუბიექტური თეორია ზოგადად რთულად თავსებადია აბსოლუტურ და ობიექტურ ღირებულებებთან. მიუხედავად იმისა, რომ კლასიკური ლიბერალური თეორიების ნორმატიული სტრუქტურა მეტწილად თავისუფლებას უკავშირდება, თავისუფლება ობიექტურ ღირებულებად მაინც არ აღიქმება. ეს უკანასკნელი პოზიცია აქვს ჯეიმს ბუქენანს, თუმცა მისი თანაავტორი ჯეფრი ბრენანი არ გამორიცხავს თავისუფლების ობიექტური ღირებულების არსებობას კონსტიტუციური წესრიგის ნორმატიულ სტრუქტურაში. Brennan and Buchanan, *Supra* სქოლიო 31, გვ. 43.

206. სახელისუფლებო წესრიგის დუალისტური სტრუქტურის უარყოფა მჭიდროდ უკავშირდება კლასიკურ ლიბერალებსა და კონსტიტუციურ პოზიტივისტებს შორის ფუნდამენტურ განსხვავებას სამართლის ცნების გაგებაში. პოზიტივისტურ ფილოსოფიაში სამართლის ნორმა არსებითად ბრძანებაა და მისი ბუნების მთავარი განმსაზღვრელი იძულებითობაა. სამართლის უზენაესობის კლასიკურ ლიბერალ თეორეტიკოსებს კი სამართალი, როგორც არაინსტრუმენტული, სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესი, ისე ესმით, რომლებიც ბრძანების მეშვეობით ადამიანთა ქცევას კი

ამრიგად, კლასიკურ ლიბერალიზმში სახელისუფლებო წესრიგის მიზნობრივი ნეიტრალობა მის ღირებულებით სიცარიელეში არ გამოიხატება. პირიქით, ამგვარი წესრიგი ეყრდნობა დაშვებას, რომ ადამიანებს მრავალფეროვანი მიზნები და ღირებულებები გააჩნიათ და მათ საფუძველზე საკუთარი ცხოვრების წარმართვას მხოლოდ მაშინ შეძლებენ, თუ ამისთვის შესაბამისი საზოგადოებრივი წესრიგი იარსებებს.²⁰⁷ იმისათვის რომ ასეთმა საზოგადოებრივმა წესრიგმა იარსებოს, აუცილებელია არსებობდეს ზოგადი, კონსტიტუციური მნიშვნელობის წესები, რომლებიც კონკრეტული პირებისა და ჯგუფების მიზნებს და ღირებულებებს არ მოემსახურება.

აქედან გამომდინარე ნათელია, რომ კლასიკური ლიბერალიზმი სახელისუფლებო წესრიგის ამგვარი გაგებით, თავად ამ წესრიგის არსებით ფარგლებს აწესებს. კონსტიტუციონალიზმი არის სახელწოდება კლასიკური ლიბერალური თეორიისა შეზღუდული ხელისუფლების შესახებ. კონსტიტუციონალიზმი ხელისუფლების

არ ზღუდავენ და მათ საქმიანობას კი არ წარმართავენ, არამედ ადამიანის მიერ თავისუფალი მოქმედების განხორციელების აუცილებელ პირობებსა და ჩარჩოებს ქმნიან. ეს განსხვავება არის გასაღები იმის გასაგებად, თუ რატომ საჭიროებს პოზიტივისტური სახელისუფლებო და სამართლებრივი წესრიგი შიდა ან გარე გამართლებას, რატომ არის მუდმივად მორალურ-პოლიტიკური ლეგიტიმაციის ძიებაში: ნებისმიერი იძულება გამართლებას მოითხოვს. სამართლის იძულებითი ბუნების ცენტრალურობაზე იხილეთ: Kelsen, *Supra* სქოლიო 19, გვ. 108-125. ჰაიეკის მიერ სამართლებრივი პოზიტივიზმის ამ ასპექტის კრიტიკისთვის იხილეთ: F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, The Definitive Edition (The Collected Works of F. A. Hayek), University Of Chicago Press (2011) pp. 215-231. ანგლო-ამერიკულ ანალიტიკურ სამართლებრივ პოზიტივიზმში ჰერბერტ ჰარტიმ უარყო როგორც სამართლის ბრძანებითი თეორია, ისე იძულებითობის ცენტრალურობა სამართლის ბუნების განსაზღვრისას. იხილეთ: Hart, *Supra* სქოლიო 14, გვ. 18-15; 50-78. თუმცა, ლონ ფულერის მიხედვით, ჰარტი მაინც ვერ აღწევს თავს სამართლის ბრძანებითი თეორიის ლოგიკას და კვლავ მისი გავლენის ქვეშ რჩება, აღიქვამს რა სამართალს, როგორც სოციალური ძალაუფლების გამოხატულ ფაქტს. იხილეთ: Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press (1969) pp. 95-151.

207. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ აქ განხილული კლასიკური ლიბერალური თეორიები ღირებულების სუბიექტურ თეორიას ეყრდნობა. იხილეთ: Brennan and Buchanan, *Supra*, სქოლიო 31, pp. 25-27; ასევე: Hayek, *The Constitution of Liberty*, pp. 148-165.

ფარგლებს უპირველესად სამართლის უზენაესობის ზემოთ განმარტებული არაინსტრუმენტალური გაგების აღიარებით ადგენს. სამართლის უზენაესობის ამგვარ გაგებასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური თეორიაც. ხელისუფლების დანაწილების თეორია არა მხოლოდ იმის გარანტიას იძლევა, რომ სამართლიანი ქცევის არაინსტრუმენტული წესების მიღებისა და შეფარდების ფუნქცია ერთი ადამიანის ან ადამიანთა ჯგუფის ხელში არ მოექცევა, არამედ იმისასაც, რომ ვერც ერთი ცალკე აღებული ადამიანი ან ადამიანთა ჯგუფი ვერ შეძლებს სამართლიანი ქცევის ზოგადი წესები საკუთარი ვიწრო მიზნების განმახორციელებელ ინსტრუმენტად გამოიყენოს.²⁰⁸

აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციური პოზიტივიზმის დაშვება კონსტიტუციური წესრიგის ღირებულებით ნეიტრალურობაზე, რომელიც ღირებულებით და შინაარსობრივ სიცარიელეს ან/და საერთოდ გულგრილობას ნიშნავს, ლიბერალური კონსტიტუციონალიზმისთვის განსაკუთრებით პრობლემურია. დემოკრატიული პოზიტივიზმის დაშვება ხალხის დამფუძნებელი ძალაუფლების უზენაესობასა და შეუზღუდავობაზე ღირებულებითი ნეიტრალობის სწორედ ასეთ გაგებას გამოხატავს, მას შემდეგ, რაც მისი რაციონალისტური დაშვებები საყრდენებიდან ეცლება. ამ დროს, აბსტრაქტული „ხალხის“ მოუთოკავი ვოლუნტარიზმი არღვევს ყველა ზღუდეს და სახელისუფლებო წესრიგს შიშველი ნების მიხედვით აძლევს სასურველ ფორმას. კონსტიტუციის ზოგადი

208. ბევრი კლასიკური ლიბერალისტისთვის სახელისუფლებო წესრიგის ამგვარი შეზღუდვა საკმარისია თავისუფლების უზრუნველსაყოფად. თუმცა მათი მრავალი თანამოაზრისათვის ფორმალურ-კატეგორიული ზღვრები არ იყო საკმარისი გარანტია იმისათვის, რომ ხელისუფლება დარჩებოდა მისთვის დაწესებულ არაინსტრუმენტულ ფარგლებში. ადამიანის უფლებები კლასიკური ლიბერალისტისთვის ხელისუფლებაზე დაწესებული შინაარსობრივი ზღუდეებია, რომლებიც მონიშნავენ იმ კერძო სფეროებს, სადაც საჯარო ხელისუფლებას არაფერი ესაქმება. შესაბამისად ადამიანის უფლებების კონსტიტუციურად აღიარება ნებისმიერ სახელისუფლებო წესრიგს მორალურ-პოლიტიკურ შინაარსს სძენს. ადამიანის უფლებებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს კავშირზე გერმანულ კონსტიტუციურ თეორიაში, იხილეთ: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *The Origin and Development of the Concept of Rechtsstaat*, in *State, Society and Liberty: Studies in Political Theory and Constitutional Law* (1991).

ნორმები, რომელთა წესრიგიც ადამიანთა ბოხოქარი ვნებებისა და ინტერესების მუდმივი შეჯახებების დამცხრობი და კალაპოტის მიმცემი უნდა ყოფილიყო თავად ხდება ვნებათა და ინტერესთა მრავალფეროვნების მსხვერპლი, იმ მრავალფეროვნებისა, რომლის შესანარჩუნებლადაც არის მოწოდებული. ამას შმიტის მიხედვით ლიბერალური დემოკრატიის შიგნიდან რღვევადობას უწოდებენ:²⁰⁹ ლიბერალური მრავალფეროვნების ფუნდამენტური შეუთავსებლობას დემოკრატიის დამანგრეველ იმპულსებთან.

თუმცა შმიტის აპოკალიფტური სცენარის გარდაუვალობა სულაც არ არის აშკარა. არც კონსტიტუცია არის „თვითმკვლელობის პაქტი“:²¹⁰ როგორ ინარჩუნებს კონსტიტუციური წესრიგი მდგრადობას ადამიანთა ვნებებისა და ინტერესების შეჯახების ქარტიბილებში?

**„დამფუძნებელი ძალაუფლების“ მოთვინიერება:
კონსტიტუციის გადასინჯვა და კონსტიტუციური წესრიგი
წარსულს, აწმყოსა და მომავალს შორის**

თანამედროვე კონსტიტუციურ თეორიაში კონსტიტუციის გადასინჯვა მჭიდროდ უკავშირდება კონსტიტუციის შექმნას. ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, კონსტიტუციის გადასინჯვა ერთი შეხედვით, თითქოს უფრო ვიწრო მნიშვნელობის მქონეა და მხოლოდ კონსტიტუციაში ცალკეული, ნაკლებად არსებითი შესწორებების შეტანას გულისხმობს. კონსტიტუციის გადასინჯვას კონსტიტუციის შექმნასთან შინაარსობრივად თავად კონსტიტუციის ცნება, უფრო ზუსტად კი კონსტიტუციის პოზიტივისტური ცნება აახლოვებს. იმ შემთხვევაში, თუ არ ვცნობთ კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების, იგივე ხალხის, რაიმე ტიპის შეზღუდვას, მაშინ ხალხს არა მხოლოდ შეუძლია *Ex Nihilo* შექმნას წესრიგი, არამედ სრულად მოშალოს არსებული წესრიგი ახლის შესაქმნელად.²¹¹

209. David Dyzenhaus, *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford University Press (1999)

210. *Terminiello v. City of Chicago*, 337 U.S. 1 (1949) Mr. Justice JACKSON, dissenting.

211. კონსტიტუციის „ცარიელ დაფაზე“ შექმნას კონსტიტუციური რეფორმისგან ბუქენანი და ბრენანიც განარჩევენ. პირველ შემთხვევაში, კონსტიტუციური წესები პირველად მიიღება, ხოლო რეფორმისას არსე-

კონსტიტუციური თეორია, რა თქმა უნდა, განარჩევს სამართალშემოქმედების ორ საფეხურს, კონსტიტუციური წესების შექმნას და კანონმდებლობას. ეს უკანასკნელი პირველისგან იმით განირჩევა, რომ კონსტიტუციითაა ზღვარდადებული.²¹² თუმცა კონსტიტუციური „კანონმდებლობის“ შემთხვევაში საქმეს ხალხის შეუზღუდავი დამფუძნებელი ძალაუფლება ართულებს. რეგოლაციური კონსტიტუციების მაგალითი ასევე გვიჩვენებს, რომ ხალხს კონსტიტუციის შესაქმნელად წინასწარ დადგენილი სამართლებრივი წესებით შეზღუდვა არ სჭირდება. კონსტიტუციამ შეიძლება გაითვალისწინოს კონსტიტუციის გადასინჯვის განსხვავებული პროცედურა, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღებად მაინც ხალხი რჩება.²¹³

კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ თანამედროვე ლიტერატურა ძირითადად წესრიგის დუალისტურ სტრუქტურაზე ორიენტირებული და გადასინჯვის პროცესის ლეგიტიმურობაზე ამხვილებს ყურადღებას.²¹⁴ პროცესის ლეგიტიმურობის საზომი

ბული წესების მოდიფიცირება ხდება. შესაბამისად, კონსტიტუციის ახლიდან შექმნისას, არსებულ ალტერნატივებს შორის ყველაზე ოპტიმალური წესი იმარჯვებს. რეფორმისას კი, შემოთავაზებული წესის არსებულ წესთან მიმართებით ოპტიმალურობა არსებული წესის შეცვლის უპირობო საფუძველი არ არის. Buchanan and Brennan, *Supra* სქოლიო 31, გვ. 14.

212. ამერიკულ კონსტიტუციურ თეორიაში ბრუს აკერმანს ეკუთვნის ცნობილი განსხვავება „კონსტიტუციურ პოლიტიკასა“ და „ჩვეულებრივ“ დემოკრატიულ პოლიტიკურ პროცესს შორის. აკერმანის მიხედვით, „კონსტიტუციური პოლიტიკა“ არ არის აუცილებლად გადასინჯვის პროცედურით შებოჭილი. ტრანსფორმაციულ მომენტებში, ხალხის ძალაუფლება შექმნას/შეცვალოს კონსტიტუცია გადასინჯვის პროცედურის გვერდის ავლითაც აღწევს მიზანს. აკერმანს ასეთი ტრანსფორმაციის თვალსაჩინო მაგალითად ფრანკლინ რუზველტის დროს განხორციელებული *New Deal*-ის პოლიტიკა მოჰყავს. იხილეთ: Bruce Ackerman, *We the People, Vol. 1: Foundations and Vol. 2: Transformations*, Belknap Press of Harvard University Press (2000).

213. András Sajó, Claude Klein, *Constitution Making: Process and Substance*, in *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, András Sajó, Michel Rosenfeld (Eds.) Oxford University Press (2012).

214. Jon Elster, *Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process*, *Duke Law Journal*, Vol. 45, No. 2 (Nov., 1995), pp. 364-396; Andrew Arato, *Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy*, 17 *Cardozo L. Rev.* 191 1995-1996.

არა მხოლოდ ისაა, მიიღო თუ არა კონსტიტუციის ცვლილებები/ახალი კონსტიტუცია დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე ორგანომ, ეს პირობა, როგორც წესი, კმაყოფილება, არამედ იყო თუ არა თავად კონსტიტუციის ცვლილებების/ახალი კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი ღია ყველა დაინტერესებული მხარისათვის, მიმართული იყო თუ არა კონსენსუსის მიღწევისკენ და ა.შ.²¹⁵

მათთვის, ვისთვისაც კონსტიტუციის დემოკრატიული ლეგიტიმურობა ძირითადი საზომია, კონსენსუსი მთავარი მიღწევაა. თუმცა ამ კონსენსუსის შინაარსი, როგორც წესი, მხედველობის მიღმა რჩება. რა ხდება მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ცალკეულ პოლიტიკურ ძალას ან ძალებს აქვთ კვალიფიციური უმრავლესობის რესურსი, უპირობო სახალხო მანდატი, რომელსაც იმისთვის იყენებენ, რომ კონსტიტუცია საკუთარ მიზნებს მოარგონ? როდესაც სახალხო მანდატის მქონე დემოკრატიული პოლიტიკური ძალები ივიწყებენ „გონების საჯარო გამოყენებას“ და კოლექტიური თამაშის წესებს საკუთარ მიზნებს არგებენ?

ამ დილემიდან ორი გამოსავალი არსებობს; პირობითად: შინაარსობრივი და პროცედურული. შინაარსობრივი გამოსავალი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი გერმანიის ძირითადი კანონის არქიტექტორებს ეკუთვნით, ე.წ. „მუდმივობის ნორმების“ სახით.²¹⁶ გერმანიის ძირითადი კანონი როგორც ვხედავთ კონსტი-

215. კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესის დემოკრატიულობაზე ყურადღების გამახვილება პირდაპირ უკავშირდება დემოკრატიული პროცესის რაციონალურობის რწმენას. რაც უფრო დემოკრატიულია პროცესი, მით უფრო უკეთესია ამ პროცესის შინაარსობრივი შედეგი. თუმცა ამ შემთხვევაში ხშირად ავიწყდებათ კონსტიტუციონალისტური მიზნები, ცალკეული საკითხების კონსტიტუციაში შეტანით, მათი დემოკრატიული პროცესისგან კატეგორიული გამორიცხვა მოხდინათ. ამაზე პასუხად კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესისადმი ჩვეულებრივ დემოკრატიულ პროცესზე მაღალი ლეგიტიმურობის მოთხოვნა მოჰყავთ. კონსტიტუციის გადასინჯვას, როგორც წესი, კვალიფიციური უმრავლესობის (სულ მცირე ხმათა 2/3) სჭირდება.

216. ძირითადი კანონის 79 (3) მუხლის მიხედვით ცვლილებას არ ექვემდებარება: გერმანიის ფედერაციული მოწყობა, ლანდების მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში, ადამიანის ღირსების და მისგან გამომდინარე ადამიანის უფლებების დაცვის პრინციპი და მათი ყველაზე სახელისუფლებო ინსტიტუტისთვის სავალდებულო ხასიათი, გერმანიის

ტუციის გადასინჯვის შინაარსობრივ ფარგლებს ადგენს. თუმცა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის, რომელიც კონსტიტუციური წესრიგის მცველად გვევლინება, არც თუ ისე ადვილია შინაარსობრივი შეზღუდვები ხალხის აბსოლუტურ დამფუძნებელ ძალაუფლებასთან შეათანხმოს. საბოლოოდ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო მიდის კომპრომისამდე, რომლითაც ცდილობს არც ხალხის დამფუძნებელი ძალაუფლების აბსოლუტურობა დააყენოს ეჭვქვეშ და არც „მუდმივობის ნორმებს“ გამოაცალოს შინაარსი.²¹⁷

სასამართლოს მიხედვით, გერმანელი ხალხის დამფუძნებელი ძალაუფლება აბსოლუტურია იმდენად, რამდენადაც შეუძლია, გააუქმოს არსებული კონსტიტუციური წესრიგი და გახდეს სხვა კონსტიტუციური წესრიგის (ამ კონკრეტულ საქმეში: ევროპის შესაძლო ფედერალური კონსტიტუციური წესრიგი) ნაწილი, თუმცა თუ გერმანელი ხალხი არსებული წესრიგის მოდიფიცირებას ან ახალი წესრიგის შექმნას დააპირებს, მაშინ მისი მოქმედება მუდმივობის ნორმებით იქნება შეზღუდული. მნიშვნელოვანია, რომ დამფუძნებელი ძალაუფლების მიერ მუდმივობის ნორმებით დაწესებული შინაარსობრივი შეზღუდვების შესრულების კონტროლს კონსტიტუციის მცველი, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ახდენს.²¹⁸

კითხვა, „ვინ იცავს მცველებს?“ ამ შემთხვევაში საკმაოდ ბანალურად ჩნდება. თუმცა აქ ყველაზე მნიშვნელოვანი მაინც ისაა, რომ ნებისმიერი შინაარსობრივი შეზღუდვა ბოლოს მაინც მისი

სახელმწიფოს სოციალური და დემოკრატიული ბუნება, სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი, საკანონმდებლო ორგანოს შეზღუდვა კონსტიტუციური წესრიგით, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შეზღუდვა სამართლით და სამართლიანობით, ასევე ყველა გერმანელის უფლება, წინააღმდეგობა გაუწიოს ყველას, ვინც კონსტიტუციური წესრიგის გაუქმებას ესწრაფვის, თუ დაცვის სხვა საშუალებები არ არსებობს. იხილეთ: გერმანიის ძირითადი კანონი – http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

217. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

218. *Ibid.* Paras. 179; 208-228.

აღსრულების ეფექტურ ინსტიტუციურ მექანიზმამდე დაიყვანება. ეს პრობლემა კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან, ამერიკის შეერთებული შტატების დამფუძნებელ მამებსაც აწუხებდათ. კონსტიტუციის გადასინჯვის შესაძლებლობა, რა თქმა უნდა, უკავშირდება კონსტიტუციური წესრიგის სიმყარეს, თუმცა არა იმ აზრით, რომლითაც კონსტიტუციის სიმყარე ან მოქნილობა კონსტიტუციის დოკუმენტის გადასინჯვის სირთულე-სიმარტივეზეა დამოკიდებული. ეს დამფუძნებელ მამებს კარგად ესმოდათ. თუ კონსტიტუციით დადგენილის ფუნქციაა ცალკეულ ინტერესებს და ინტერესთა ჯგუფებს ხელი შეუშალოს ხელისუფლების თავისი მიზნებით გამოყენებაში, მაშინ წესებით მკაცრი საზღვრების დადგენა ვერაფერს შეცვლის, თუ ამ წესების შიგნით მოქმედი ადამიანები და მათი ჯგუფები სხვაგვარად შეთანხმდებიან. ამრიგად კონსტიტუციურ წესრიგს, არა იმდენად ფორმალური გადასინჯვის გზით ემუქრება საფრთხე, არამედ მისი წესების არაფორმალური უგულებელყოფით, რასაც კონსტიტუციის დოკუმენტში ჩაწერილი და რეალურად არსებული წესრიგის სრული აცდენა შეიძლება მოჰყვეს.²¹⁹

აქედან გამომდინარე, ჯეიმს მედისონისთვის ცხადი იყო, რომ მხოლოდ ხელისუფლების მკაცრი დანაწილება და ხელისუფლების შტოებისთვის გამოკვეთილი საზღვრების მიჩენა პრობლემას ვერ მოაგვარებდა და „ქალაქის ბარიერად“ დარჩენა ელოდა.²²⁰ მედისონს მიაჩნდა, რომ ადამიანები არასდროს იტყოდნენ უარს კერძო ინტერესის მიხედვით მოქმედებაზე, შესაბამისად ინტერესთა ჯგუფებად გაერთიანებაზე და სახელისუფლებო ინსტიტუტების საკუთარი მიზნებით გამოყენებაზე. მედისონის აზრით, ამის გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრა შეუძლებელი იყო, რამდენადაც ადამიანის ბუნებას ვერ შევცვლიდით. რაც შეეხება შედეგების კონტროლს, აქ მედისონი უფრო იმედიანად გახლდათ.²²¹

219. Bernard Manin, *Checks, Balances and Boundaries: Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787*, in *The Invention of the Modern Republic*, Biancamaria Fontana (Ed.) Cambridge University Press (1994) pp. 27-62.

220. *Ibid.* გვ.48.

221. ფედერალისტი #51: მედისონი, 1788წ. 6 თებერვალი. ხელმისაწვდომია: <http://federalistpapers.ge/federali51.php> (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

ხელისუფლება უნდა დანაწილებულიყო არა მკაცრ ფარგლებში არამედ შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპების თანახმად. მხოლოდ ამბიციის ამბიციასთან შეპირისპირებას უნდა მოეტანა ისეთი სახელისუფლებო სისტემა, რომლის შიგნითაც ვერც ერთი ამბიცია სრულად ვერ გაიმარჯვებდა. ეს არ ნიშნავდა, რომ სახელისუფლებო სისტემას ადამიანთა ამბიციების და ინტერესების უსტრუქტურო და ქაოტური დაპირისპირებისთვის გზა უნდა გაეხსნა. ხელისუფლების თითოეული შტოს წარმომადგენელ ადამიანებს და მათ ჯგუფებს უნდა ჰქონოდათ საკმარისი პიროვნული მოტივები და კონსტიტუციური საშუალებები, რათა მეორეს შტოსგან შემოტევა მოეგერიებინათ. ბალანსი ამ შემთხვევაში თანასწორი საშუალებების მინიჭებას არ გულისხმობს. ყველაზე ძლიერი შტო ყველაზე მეტად შეზღუდვას და სხვა შტოებისთვის მისგან დაცვის მეტი საშუალებების მიცემას გულისხმობს.²²²

მედისონის და ჰამილტონის აზრით, საკანონმდებლო ორგანო, საკუთარი ფუნქციის მნიშვნელობის, ხალხთან სიახლოვისა და დიდი დემოკრატიული ლეგიტიმურობის გამო ყველაზე ძლიერი და შესაბამისად ყველაზე საშიში იყო. აქედან გამომდინარეობდა მისი განსაკუთრებული შეზღუდვის გონივრულობაც. მედისონი უარყოფდა ჯეფერსონის წინადადებას პერიოდული კონსტიტუციური კონვენციების მოწვევის თაობაზე, რომელთაც უნდა გადაეწყვიტათ კონსტიტუციური კონფლიქტები შტოებს შორის, მათ შორის კონსტიტუციის დაზუსტებისა და შეცვლის გზით.²²³ მედისონი მიიჩნევდა რომ: „საზოგადოებრივ საქმეთა მდინარებაში არის ისეთი მომენტები, როცა ხალხს ხელს დარევს ხოლმე უმართებულო ვნება, ანდა დაუმსახურებელი სარგებლის მიღების სურვილი აიტანს, თუ თავგზას აურევს დაინტერესებულ პირთა მიერ მიკერძოებულად განმარტებული ფაქტები. ყოველივე ამის გამო მან შესაძლოა, ისეთი ღონისძიებების შემოღება მოითხოვოს, რაც შემდეგ სანანებლად და თავში ხელის საცემად გაუხდება.“²²⁴

222. *Ibid.*

223. Manin, *Supra*, სქოლიო 52.

224. ფედერალისტი #63: მედისონი, 1788წ. | მარტი, ხელმისაწვდომია: <http://federalistpapers.ge/federali63.php> (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად მედისონი სენატის შემოღებას უჭერდა მხარს. ორგანოსი, რომელსაც ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების წარმავალი ვნებების მოთოკვა შეეძლო.²²⁵ მსგავსი არგუმენტები ჰქონდა ჰამილტონსაც, როდესაც სასამართლო ხელისუფლებისთვის კონსტიტუციური კონტროლის უფლებამოსილებას უჭერდა მხარს.²²⁶

225. „განა ამგვარ კრიზისულ შემთხვევებში საზოგადოებას შვებად არ მოველინებოდა პატივცემული მოქალაქეებისგან შემდგარი ისეთი სახელისუფლებო უწყება, რომელიც საქმეში ჩაერეოდა და აბოპორტულ ვნებებს მოთოკავდა? განა იგი არ შეამსუბუქებდა იმ დარტყმის ძალას, რომელსაც ხალხი თავის თავს აყენებს? ნუთუ უპრიანი არ იქნებოდა ამგვარი უწყება მანამ ერეოდეს საქმეში, ვიდრე ხალხის გონებას ისევ დაეუფლებოდეს გონება, სამართლიანობა და ჭეშმარიტება? ნუთუ ძნელია იმის წარმოდგენა, თუ რაოდენ უბედურებას აიცლებდა თავიდან ათენის ხალხი, მის ხელისუფლებაში ისეთი დაწესებულება რომ ყოფილიყო, რომელიც მას საკუთარი ვნებების ტირანიისგან დაიცავდა? ხალხის თავისუფლების იდეა კი თავს დააღწევდა საყვედურს, რომლის ჩამორეცხვას ვერაფრით ახერხებს: მისი სახელით ჯერ ადამიანს საწამლავის დაღვევას უსჯიან, მერე კი ძეგლებს უდგამენო.“ – *Ibid.*

226. „მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა, ასევე, აუცილებელია, რათა კონსტიტუცია და ადამიანის უფლებები იმ მტრულ განწყობათაგან იქნენ დაცულნი, რომელთაც უამიდან უამს – გარემოებათა დამთხვევის წყალობით – საზოგადოებაში ინტრიგანი ადამიანები ავრცელებენ ხოლმე. მართალია ისინი მალევე უთმობენ ადგილს უკეთეს ინფორმაციასა და აწონილ – დაწონილ მოსაზრებებს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მაინც ასწრებენ ხოლმე, ბიძგი მისცენ სახიფათო სიახლეების შემოღებას ხელისუფლებაში, რასაც თანამეგობრობის შიგნით უმცირესობის ინტერესთა სერიოზული შევიწროება მოსდევს შედეგად. მაგრამ მე მჯერა, რომ შემოთავაზებული კონსტიტუციის მეგობრები არასოდეს დაუთმობენ მის მტრებს და საფრთხის წინაშე არ დააყენებენ რესპუბლიკური მმართველობის ძირეულ პრინციპს. ამ უკანასკნელის მიხედვით კი ხალხს უფლება აქვს ცვლილებები შეიტანოს მოქმედ კონსტიტუციაში, ან შეცვალოს იგი იმ შემთხვევაში, თუ იგი ვერ პასუხობს მისი ბედნიერების ინტერესებს. მაგრამ შესაძლოა ისე მოხდეს, რომ ამომრჩეველთა უდიდესი ნაწილი აჰყვეს ეფემერულ განწყობებს, რომელნიც არ შეესაბამებიან კონსტიტუციას. საქმე ის არის, რომ ზემოაღნიშნული პრინციპი ხალხის წარმომადგენლებს ამ შემთხვევაშიც კი არ აძლევს კონსტიტუციურ დებულებათა დარღვევის უფლებას. ხოლო რაც შეეხება მოსამართლეებს, ისინი ვალდებული არიან, არ წაუყრთონ ამგვარ დარღვევებს და მათ იმგვარივე სერიოზულობით მოეკიდონ, როგორც იმ სამართალდარღვევებს ეკიდებიან, რომელნიც საკანონმდებლო ორგანოში ფარულად ნახ-

ბერნარდ მანინი მედისონისა და ჰამილტონის ამ პროცედურულ გამოსავალს „შემაყოვნებელ“ და „გამაგრილებელ“ მექანიზმებს უწოდებს. მისი აზრით, არც მედისონი და არც ჰამილტონი არ მიიჩნევდნენ, რომ რომელიმე ამ მექანიზმს, სენატი იქნებოდა ეს თუ სასამართლო, ხალხის „ნების“ საბოლოო დაბლოკვა შეეძლო. თუმცა ამ შემთხვევაში პროცედურული მექანიზმი არსებითი შედეგის მისაღებად მუშაობს, იმ აზრით, რომ პროცესის დაყოვნება ვნებებს აცივებს და მშვიდი საჯარო განხილვა ირაციონალურ აზრებს საჯარო სივრციდან გასვლას აიძულებს.²²⁷

სახალხო სუვერენიტეტის საბოლოო სიტყვა, კონსტიტუციის გადასინჯვის ფორმალურ შესაძლებლობაში გამოიხატება, თუმცა მანინი არაფერს ამბობს თავად გადასინჯვის პროცედურაზე, რომელზეც თამამად შეიძლება გავავრცელოთ „შემაყოვნებელი“ და „გამაგრილებელი“ მექანიზმის ანალიზი. შეერთებული შტატების კონსტიტუციის შესწორება კონსტიტუციის მეხუთე მუხლის მიხედვით საჭიროებს კონგრესის ორივე პალატის ან შტატების საკანონმდებლო ორგანოების 2/3-ის მიერ ინიცირებას და შტატების საკანონმდებლო ორგანოების ან სპეციალურად მოწვეული კონვენციების 3/4-ის მიერ რატიფიკაციას.²²⁸ „შემაყოვნებელი“ მექა-

ლართი ინტრიგებიდან მომდინარეობენ. ვიდრე ხალხს ბრწყინვალე და ძლევა მოსილი აქტით არ გაუუქმებია ან არ შეუცვლია მმართველობის არსებული ფორმა, მანამ ეს უკანასკნელი მას კრავს, როგორც ერთობას და როგორც ინდივიდუუმებს. ამიტომ ხალხში არსებულ განწყობათა ვერანაირი გუმანი თუ ცოდნა ვერ გაამართლებს სახალხო წარმომადგენელთა მიერ მართვის არსებულ ფორმაზე ხელის აღებას, ვიდრე თვით ხალხს ზემოხსენებული საკანონმდებლო აქტი არ მიუღია. ადვილი მისახვედრია, თუ რაოდენ არაჩვეულებრივი სიმტკიცე მოეთხოვებათ მოსამართლეებს, რათა მათ სათანადოდ შეასრულონ კონსტიტუციის ერთგულ მცველთა ვალი და დაიცვან იგი საკანონმდებლო ხელისუფლების ხელყოფისაგან. ხოლო თანამეგობრობის უმრავლესობა სწორედ ამგვარი ხელყოფისკენ უბიძგებს მოსამართლეებს.“ – ფედერალისტი #78: ჰამილტონი, 1788წ. 28 მაისი. ხელმისაწვდომია: <http://federalistpapers.ge/federali78.php> (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

227. Manin, *Supra*, სქოლიო 51, გვ. 60-62.

228. The Constitution of the United States, Article 5, ხელმისაწვდომია: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

ნიზმის მოქმედება მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მოქმედების შესახებ ვერდიქტის გამოტანით არ სრულდება. თუ სასამართლოს მიერ კონსტიტუციით აკრძალულად მიჩნეული მიზნების მიღწევას პირდაპირ ფორმალური შესწორების გზით მოინდომებენ, კიდევ უფრო ხანგრძლივი შემაყოვნებელი მექანიზმი ირთვება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის სახით.²²⁹

კონსტიტუციის გადასინჯვის გართულებული პროცედურის საწინააღმდეგო კიდევ ერთი მოსაზრება კი საზოგადოების ერთი თაობის მიერ, მეორე თაობის შებოჭვის გამართლებულობას აყენებს ეჭვქვეშ. რამდენად შეუძლია, უკვე გარდაცვლილ თაობებს მათ მიერ დადგენილი კონსტიტუციის მეშვეობით წარმართონ ცოცხალი თაობის სოციალურ-პოლიტიკური არსებობა?²³⁰ ამ კითხვაზე პასუხისას კიდევ ერთხელ ვუბრუნდებით საკითხს, არის თუ არა კონსტიტუციური წესრიგი მთლიანად ადამიანთა, ან ხალხის მიზანმიმართული ქმნილება, თუ კონსტიტუციური წესრიგის მთელი რიგი წესები და ინსტიტუტები ადამიანთა საზოგადოებაში „სპონტანურად“ და „ევოლუციურად“ იქმნება.

ბრიტანელი კონსერვატორი მოაზროვნისათვის ედმუნდ ბერკისათვის საზოგადოება არ ეფუძნება თავისუფლების აბსტრაქტულ მეტაფიზიკურ იდეებს.²³¹ მისთვის თავისუფლება საზოგა-

229. ამერიკულ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურას განსაკუთრებული სირთულისთვის ხშირად აკრიტიკებენ. ერთ-ერთი კრიტიკული აზრის მიხედვით, კონსტიტუციის გადასინჯვის განსაკუთრებული სირთულე კონსტიტუციური სისტემის მოთამაშეებს აიძულებთ კონსტიტუციის ფარგლების არაფორმალურ კორექტირებას ესწრაფონ, რასაც ხშირად აღწევენ კიდევ. იხილეთ: STEPHEN M. GRIFFIN, *Constitutionalism in the United States: From Theory to Politics*, in *Responding to Imperfection – The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Sanford Levinson (Ed.) Princeton University Press (1995) pp. 37-62.

230. *Letter of Thomas Jefferson to James Madison*, 6 Sept. 1789, Papers 15:392-97, ხელმისაწვდომია <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html> (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013) იხილეთ ასევე: Jeremy Waldron, *Precommitment and Disagreement*, in *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Larry Alexander (Ed.) Cambridge University Press (1998) pp.271-300.

231. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, J. M. Dent & sons, Limited, (1955).

დოებრივი ინსტიტუტების ნაყოფია, რომლებიც თაობათა თანამშრომლობით იქმნება.²³² კანონები, ჩვეულებები და ინსტიტუტები რომლებიც საზოგადოებრივ წესრიგს შეადგენენ *Ex nihilo* არ იქმნება და არც ადამიანთა აბსტრაქტული განსჯის შედეგია. აქედან გამომდინარე, ის ეწინააღმდეგება მოდერნულობის მისწრაფებას რაციონალისტური სოციალური და კონსტიტუციური ინჟინერიის გრანდიოზული პროექტებისკენ.

იმისდა მიუხედავად, დავეთანხმებით თუ არა სრულად ბურკის კონსერვატიულ პოლიტიკურ ფილოსოფიას, კონსტიტუციური წესრიგის იდეა, როგორც ხიდისა საზოგადოების წარსულს, აწმყოსა და მომავალს შორის, მაინც დამაჯერებლად გამოიყურება. ამ წესრიგის „მუდმივობა“ კი მხოლოდ მისმა ინსტიტუტებმა და ფუნდამენტურმა ღირებულებებმა შეიძლება უზრუნველყოს.

კონსტიტუციური წესრიგი მომავლისკენ მიმართულია და შესაბამისად ცვლილებებისადმი ჩაკეტილი არ უნდა იყოს. კონსტიტუციური წესრიგი და კონსტიტუციური პროექტი, მთელ საზოგადოებას და მის თითოეულ ინდივიდს „ეკუთვნის“. კონსტიტუციური წესრიგი არ ემსახურება ცალკეული ადამიანების ან ადამიანთა ჯგუფების კერძო ინტერესებს და მიზნებს, თუმცა ამ უკანასკნელთა განხორციელების აუცილებელ პირობებს ქმნის. შესაბამისად

232. „საზოგადოება, მართლაც რომ, ხელშეკრულებაა. ქვემდებარე ხელშეკრულებები, რომელთა საგნებიც შემთხვევით ინტერესს უკავშირდება შეიძლება სურვილისამებრ მოიშალოს, მაგრამ ისე არ უნდა მივიჩნიოთ, თითქოს სახელმწიფო პილპილით ან ყავით, ქსოვილით ან თამბაქოთი ვაჭრობაში თანამშრომლობის შეთანხმებაზე უკეთესი არ იყოს, ან რაიმე სხვა მცირე მნიშვნელობის საქმეს წარმოადგენდეს, რომელსაც დროებითი ინტერესის გამო უნდა მოეჭიდო და მხარეთა ახირების საფუძველზე შეიძლება ჩაიშალოს. სახელმწიფოს სხვა მოკრძალებით უნდა შევხედოთ; იმიტომ, რომ ის არ არის თანამშრომლობა მხოლოდ დროებითი და წარმავალი ბუნების, დიდი ცხოველურ ყოფიერებას დაქვემდებარებულ საკითხებში. ის არის სრულად გონივრული, დახვეწილი, ღირსებისა და სრულყოფილების მქონე თანამშრომლობა. რამდენადაც ამ თანამშრომლობის შედეგი რამდენიმე თაობაშიც ძნელად მიიღწევა, ის ხდება თანამშრომლობა არა მხოლოდ ცოცხალთა შორის, არამედ ცოცხალთა, გარდაცვლილთა და მათ შორის, ვინც მომავალში დაიბადება... ეს სამართალი არ ექვემდებარება მათ ნებას, ვინც მათზე მალლა მდგომი და უსასრულოდ აღმატებული ვალდებულების ძალით, ვალდებულია ამ სამართალს მორჩილებდეს.“ – *Ibid.* გვ. 93.

თითოეული ადამიანის, თუ ადამიანთა ნებისმიერი პოლიტიკური, სოციალური თუ იდეოლოგიური ჯგუფის ინტერესშია კონსტიტუციური წესრიგის ამ ფორმით შენარჩუნება.

თუმცა ამ მხრივ რამდენიმე პრობლემა იჩენს თავს. კონსტიტუციურ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებისას სწორედ კონსტიტუციური წესების ბუნდოვანება საკუთარი ინტერესების განხორციელებაზე შედეგის თვალსაზრისით, ადამიანებს კონსტიტუციურ გადაწყვეტილებებში მონაწილეობისკენ გულგრილად განაწყობს. ეს განსაკუთრებით კონსტიტუციური რეფორმის ეტაპს ეხება, სადაც კონსტიტუციის „ცარიელ დაფაზე“ შექმნისგან განსხვავებით, უკვე არსებობს წესრიგიც და წესებიც. ამრიგად კონსტიტუციურ წესებზე დათანხმების მოტივაციური საზომი პარეტო აღმატებულობის პრინციპია. შემოთავაზებული ცვლილება კონსტიტუციურ წესებში პარეტო აღმატებულია, თუ გრძელვადიან პერსპექტივაში არავის მდგომარეობას აუარესებს.²³³

იდეალურ დაშვებებს მიღმა კი, როგორც უკვე ვნახეთ, დამატებით გართულებებს ვაწყდებით. პირველი ასეთი სირთულეზე მოტივაციური თვალსაზრისით არის ისეთი არსებული წესრიგის რეფორმა, რომლის წესებიც კონკრეტულ მიზნებს ემსახურება და კონკრეტული ჯგუფების მოკლევადიანი მიზნების დაკმაყოფილებისკენ და მათი მდგომარეობის გაუმჯობესებისკენ არის მიმართული. ასეთი კონსტიტუციური წესების არსებობა მხოლოდ მათი შეცვლის მოტივაციების არარსებობას არ უსვამს ხაზს. ეს იმაზეც

233. მნიშვნელოვანია, რომ მდგომარეობის შეფასება საბოლოო შედეგის მიხედვით კი არ ხდება, არამედ თავად დამოუკიდებლად აღებული კონსტიტუციური წესების ოპტიმალურობის შეფასებით. როგორც უკვე აღვნიშნეთ კონსტიტუციური წესების ოპტიმალურობის საზომი მათი ნეიტრალურობაა კონკრეტული მიზნების და ამ მიზნებთან დაკავშირებული შედეგების მიმართ. შედეგობრივი თვალსაზრისით სუბიექტის დღევანდელი მდგომარეობის განჭვრეტა შეუძლებელი იყო არსებული წესების შემოღების დროს, ამის გამო სუბიექტი ვერ შეადარებს საკუთარ მდგომარეობას, შემოთავაზებული წესების პირობებში შესაძლებელ მდგომარეობასთან. ამ მხრივ კონსტიტუციურ წესებზე განსჯისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გარკვეულწილად ჰგავს ჯონ როულსის „უმეცრების საბურველს მიღმა“ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. იხილეთ: Brennan and Buchanan, *Supra* სქოლიო 31. გვ.149-168. John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press; 2nd edition (2005) pp. 22-28.

მიგვანიშნებს, რომ ადამიანებს, განსაკუთრებით მათ პოლიტიკურად ორგანიზებულ ჯგუფებს, ყოველთვის უჭირთ განასხვავონ კონსტიტუციური წესების შექმნის და რეფორმის პროცესი, ამ წესების მიხედვით მოქმედების პროცესისგან. შესაბამისად კონსტიტუციურ პროცესზეც ხდება ჩვეულებრივი კოლექტიური პოლიტიკური მოქმედების ლოგიკის გავრცელება, რომელიც მოკლევადიან მიზნებსა და შედეგებზეა ორიენტირებული.

შესაბამისად, კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში „შემაყოვნებელ“ მექანიზმებს დიდი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ. წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პირობებში კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესიც უმთავრესად წარმომადგენლობითია და გადაწყვეტილების მიმღებებად არა ცალკეული ინდივიდები, არამედ ორგანიზებული პოლიტიკური ინტერესთა ჯგუფები გვევლინებიან. პოლიტიკური ინტერესთა ჯგუფები შეიძლება შედარებით გულგრილნი იყვნენ ისეთი კონსტიტუციური რეფორმის მიმართ, რომლის მოკლევადიანი შედეგები მათ მიმართ განუჭვრეტადია, თუმცა მათ გაცილებით მაღალი მოტივაცია ექნებათ შეეწინააღმდეგონ ისეთ რეფორმას, რომელიც სხვა ჯგუფების მიერ მოკლევადიანი მიზნების მიღწევას ისახავს მიზნად კონსტიტუციის მეშვეობით.

მედისონის მსჯელობას თუ მივყვებით, ამ შემთხვევაში მხოლოდ პერსონალური მოტივები არ კმარა, საფრთხის ადეკვატური კონსტიტუციური საშუალებების მიცემაცაა საჭირო. ამგვარ საშუალებად კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნაც გვევლინება. რაც უფრო მაღალია კვორუმი მით უფრო იზრდება ცალკეული, მათ შორის მცირე ჯგუფების გავლენაც. თუმცა ამ შემთხვევაში ერთგება წარმომადგენლობით დემოკრატიულ პროცესში კოლექტიური მოქმედების ლოგიკა და ხმებით სტრატეგიული ვაჭრობა იწყება. რაც უფრო მაღალია კვორუმი და რაც უფრო მეტი ჯგუფის ინტერესებისა და მიზნების დაკმაყოფილებაა საჭირო „კონსენსუსის“ მისაღწევად. ამ პირობებში, გარდაუვლად იკლებს თითოეული ამ ჯგუფისათვის „გადასანაწილებელი“ სარგებელი.²³⁴ ეს თითქოს უნდა ამცირებდეს ამგვარი კონსენსუსის მიღწევის შესაძლებლობას. მართლაც, შეთანხმება რთულდება, თუმცა არ გამოირიცხება. მოკლევადიანი

234. Buchanan and Tullock, *Supra*, სქოლიო 26, გვ. 210-230.

მიზნების მიხედვით მოქმედ პოლიტიკურ ჯგუფებს, უფრო მეტი მოტივაცია აქვთ, დათანხმდნენ კონსტიტუციური თამაშის წესებიდან სამომავლოდ მისაღებ თუნდაც მცირე სასარგებლო შედეგებზე და შესაბამისად ამ შედეგების მომტან ცვლილებებს, ვიდრე იმგვარ ნორმებს, რომელთა მუშაობის კონკრეტული შედეგების განჭვრეტაც შეუძლებელია.

ამის გათვალისწინებით, კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლება-მოსილების მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის მინდობა შემაყოფნებელი მექანიზმის არარსებობის პირობებში, ადვილად წარმოშობს ხმების სტრატეგიული ვაჭრობის შედეგად მიღებულ არამყარ „კონსტიტუციურ კომპრომისებს.“ ამგვარი „კომპრომისები“ მიიღება რა მოკლევადიან შედეგებზე დაფუძნებული კოლექტიური მოქმედების ლოგიკით, ხშირად უცრუებს იმედებს მათში მონაწილე ძალებს.²³⁵ იმედგაცრუებულ კომპრომისის მონაწილეებისთვის ადვილი აღარ არის ახალი კომპრომისის მიღწევა, რომელიც აწ უკვე მიუღებელ წესებს მათთვის სასურველით ჩაანაცვლებს. ამ მდგომარეობამ შეიძლება იმედგაცრუებული ჯგუფები აიძულოს, ზოგადად წესრიგის საწინააღმდეგოდ იმოქმედონ და კონსტიტუციური სისტემის რადიკალურ რყევებს მისცენ დასაბამი.

შესაბამისად, ფედერალისტთა მსჯელობას რომ დავუბრუნდეთ, შემაყოფნებელი მექანიზმის ფუნქციას ყველაზე უკეთ ის ინსტიტუტები ასრულებენ, რომლებიც სახალხო ვნებებთან ყველაზე მოშორებით არიან და მათ პირდაპირ არ აირეკლავენ. ასეთ ორგანოებს შორის უპირველესი სასამართლოა. მოსამართლეები განსხვავებით ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების თანამდებობის პირებისგან, დემოკრატიული გზით არ აირჩევიან, შესაბამ-

235. ჩვეულებრივი კანონებისგან განსხვავებით, რომლებიც თანამედროვე დემოკრატიებში ხშირად ვიწრო მიზნებს ემსახურება და მოკლევადიანი შედეგების (მათ შორის კონკრეტული ჯგუფების მიმართ) მეტნაკლები სიზუსტით პროგნოზირებაც შესაძლებელია, კონსტიტუციური ნორმების ზოგადობა, მათი სპეციფიკური ბუნება, როგორც გრძელვადიანი თამაშის წესებისა, ართულებს მათი ვიწრო შედეგების მისაღებად გამოყენებას. ამის შედეგად „კონსტიტუციურ კომპრომისს“ მიღწეულს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ლოგიკით, სწრაფადვე უჩნდება ხოლმე მოწინააღმდეგენი კომპრომისის იმ მონაწილეებისვე სახით, რომელთაც კომპრომისის საფუძველზე მიღებული წესებით მოქმედებით კონკრეტული შედეგების მიღწევაში იმედები გაუცრუვდათ.

მისად ისინი პირდაპირ არ არიან საზოგადოებრივი განწყობების და გარდამავალი ვნებების გავლენის ქვეშ.²³⁶

მეოცე საუკუნის კონსტიტუციური თეორიის დიდი ნაწილი მიექ-ღვნა დებატებს ე.წ. „კონტრ-მაჟორიტარული“ დილემაზე, რომლის მთავარი თეზისი სასამართლოების მიერ კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელების ლეგიტიმურობას აყენებს ეჭვქვეშ.²³⁷ დღევანდელ, დემოკრატიის კულტზე მლოცველ და ამავე დროს დემოკრატიით მშვიერ სამყაროში, უჭირთ გააზრება სხვა გამართ-ლების არსებობისა ხალხის მითიური „ნების“ მიღმა. შესაბამისად, ის, რაც კონსტიტუციონალიზმის დასაწყისში ასე ცხადად ჩანდა, დღეს მხოლოდ ერთეული მოსამართლის თუ თეორეტიკოსის დისკურსშია თუ შემორჩა. ეს ცხადი თეზისი კი იმაში მდგომარეობ-და, რომ მოსამართლის ლეგიტიმურობის წყაროც და მისი მისიაც სამართლისადმი ერთგულებაშია.²³⁸

236. დემოკრატიულ პროცესში, პოლიტიკოსის და პოლიტიკური ძალების მიერ მიმდინარე საზოგადოებრივ აზრზე და განწყობებზე რეაგირება სისტემური იმპერატივია. საზოგადოებრივი განწყობების წინააღმდეგ წასვლა პოლიტიკურ ძალას ლამის უცილო მარცხს უქადის დემოკრატიულ პოლიტიკურ პროცესში. დემოკრატიულ პროცესში მოქმედი პოლიტიკოსებისგან განსხვავებით, მოსამართლეებს გააჩნიათ იმის კონსტიტუციური საშუალება, რომ წავიდნენ საზოგადოებრივი ვნებების წინააღმდეგ, როდესაც ამას კონსტიტუციური წესრიგის წონასწორობის შენარჩუნება მოითხოვს.

237. Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press; 2 edition (1986); John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press (1980); Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Belknap Press of Harvard University Press (1986); Jeremy Waldron, *The Core of the Case against Judicial Review*, *The Yale Law Journal*, Vol. 115, No. 6 (Apr., 2006), pp. 1346-1406; Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press (2000); კონსტიტუციური პოზიტივიზმის მხრიდან კონსტიტუციურობის სასამართლო კონტროლის კრიტიკისთვის ასევე იხილეთ: Michel Troper, *Marshall, Kelsen, Barak and the constitutionalist fallacy*, *Int J Constitutional Law* (2005) 3 (1): 24-38.

238. სამართლისადმი ერთგულება მორალურად შეუძცდარი დემოკრატიული უმრავლესობების დირექტივების მორჩილება არ არის, რომელთა შესრულებაც საზოგადოებრივი წესრიგის ყოვლისმომცველ გარდაქმნას და დედამიწაზე სამოთხეს გვპირდება. მოსამართლის ფუნქციაა, დაიცვას სამართლის კონსტიტუცია, იმპერსონალური და ზოგადი წესებით შექმნილი წესრიგი, რომელიც ადამიანს თავისსავე მიერ განსაზღვრუ-

ამ მისიის შესასრულებლად მოსამართლეს არ სჭირდება იყოს არც ჰერაკლე, არც ყოვლისმცოდნე მორალურ-პოლიტიკური ფილოსოფოსი და არც მოსამართლეობის ცხოვრების წესად გახდომა სჭირდება.²³⁹ მოსამართლე კონსტიტუციური წესრიგის მცველია და შეიძლება ზოგჯერ მხსნელადაც მოგვევლინოს. თუმცა ნათელია, რომ მოსამართლეს არ შეუძლია კონსტიტუციური წესრიგი ყველა საფრთხისგან იხსნას.²⁴⁰

სასამართლოს, როგორც შემაყოვნებელი მექანიზმის ფუნქციონალური ლოგიკა მოსამართლის, როგორც სინოპტიკოსის იდეაშიცაა გადმოცემული. მოსამართლე, როგორც სინოპტიკოსი, პოლიტიკური ხელისუფლების შტოებსა და მათ შიგნით მოქმედ პოლიტიკურ ძალებს ღია სიგნალს უგზავნის, რომლითაც მთელს საზოგადოებას ატყობინებს, რომ ამ უკანასკნელთა მოქმედება კონსტიტუციურ წესრიგს ეწინააღმდეგება ან/და საფრთხეს უქმნის.²⁴¹

ლი მიზნებისკენ სწრაფვის გზებს უხსნის. სამართლისადმი ერთგულების ვალდებულების შესახებ, იხილეთ: Lon L. Fuller, *Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart*, Harvard Law Review, Vol. 71, No. 4 (Feb., 1958), pp. 630-672 და David Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press; 1 edition (2006).

239. Dworkin, *Law's Empire*, *Supra* სქოლიო 69, გვ. 355-399; *United Mizrahi Bank Ltd. vs Migdal Cooperative Village*, C.A. 6821/93, 49(4) P.D. 221 Chief Justice Barak; Aharon Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press (2008).

240. მოსამართლეს შეუძლია, ხელი შეუშალოს „რეგოლუციას კონსტიტუციური გზებით“, მაგრამ ის უძღურია, რამე გააწყოს იმ პირობებში, როდესაც პოლიტიკური მოქმედი პირები კონსტიტუციურ წესებს მიღმა გადიან და კომუნიკაციის საშუალებად ძალადობას ირჩევენ. მოსამართლე მარტო ვერაფერს გააწყობს რეგოლუციის წინააღმდეგ, რომელსაც არსებული წესრიგის დამხობა განუზრახავს.

241. ინსტიტუციურ დონეზე სასამართლოს შეიძლება, სხვადასხვა სიძლიერის კონსტიტუციური საშუალებები ჰქონდეს. მოსამართლეს შეიძლება, მხოლოდ კანონმდებლობის კონსტიტუციურობის კონტროლის უფლებამოსილება ჰქონდეს. მოსამართლის უფლებამოსილება უფრო ფართოა, როდესაც „მუდმივობის ნორმები“ შესაძლებლობას აძლევს, კონსტიტუციის ცვლილება მიიჩნიოს სამართლებრივი ძალის არმქონედ. სასამართლოს როლი ძლიერია მაშინაც, როდესაც მას კონსტიტუციის სერტიფიკაციის უფლებამოსილება გააჩნია. მაშინაც კი, როდესაც სასამართლოს არ გააჩნია კონსტიტუციური საშუალებები, ითამაშოს ძლიერი შემაყოვნებელი მექანიზმის როლი, მას მაინც შეუძლია შესასრულოს

სასამართლოს გარდა, შემაყოვნებელი მექანიზმის ფუნქცია შეიძლება, სხვა წარმომადგენლობითმა ინსტიტუტებმაც იკისრონ. ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, რომ შემაყოვნებელი მექანიზმის როლის შემსრულებელი წარმომადგენლობითი ორგანოები სხვა პერიოდულობით და განსხვავებული წესით აირჩევიან, ასევე განსხვავებულ ინტერესებს წარმოადგენენ.²⁴²

სინოპტიკოსის ფუნქცია. კერძოდ, მუდმივობის ნორმების არარსებობის პირობებში, როდესაც სასამართლოს წერილობითი კონსტიტუცია არ აძლევს პოზიტიურ რესურსს სავალდებულო ძალის არმქონედ გამოაცხადოს კონსტიტუციური ცვლილება, რომელიც სხვა მხრივ კონსტიტუციური წესრიგის საწინააღმდეგოდ მიაჩნია, სასამართლოს არაფერი უშლის ხელს საკუთარ გადაწყვეტილებაში ღიად დაასაბუთოს აღნიშნული წინააღმდეგობა. ამ შემთხვევაში სასამართლო პირნათელია, როგორც წერილობითი კონსტიტუციის, ისე კონსტიტუციური წესრიგის მიმართ. ის არ გადის კონსტიტუციის ტექსტის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებიდან და სამართლებრივ ძალას უნარჩუნებს კონსტიტუციის ცვლილებას, რომელიც მას კონსტიტუციური წესრიგის საწინააღმდეგოდ მიაჩნია, მეორე მხრივ კი, უგზავნის ღია სიგნალს პოლიტიკურ მოთამაშეებს და საზოგადოებას, რომ კონსტიტუციური წესრიგი საფრთხეშია. იხილეთ: კონსტიტუციის სერტიფიკაციის უფლებამოსილებაზე – Case CCT 23/96, CERTIFICATION OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 6 September 1996; მოსამართლის როგორც სინოპტიკოსის იდეაზე: Dyzenhaus, *Supra*, სქოლიო 70 გვ. 11-12; 201, 230, 233.

242. შეერთებული შტატების და სხვა ფედერალური კონსტიტუციების შემთხვევაში, სენატი (წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედა პალატა) და შტატის (ფედერაციის სუბიექტის) საკანონმდებლო ორგანოები/კონსტიტუციური კონვენციები გადასინჯვის პროცედურის მიმდინარეობისას ასეთ ფუნქციას ასრულებენ. უნიტარული მოწყობის სახელმწიფოებში შემაყოვნებელი ეფექტი განსხვავებულად მიიღწევა. ფინეთის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა ორ საფეხურად ხორციელდება. საკანონმდებლო ორგანო იღებს ცვლილებების პროექტს ორი მოსმენით და შემდეგ აჩერებს გადასინჯვის პროცესს. პროცესი ახლდება და სრულდება ახალი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, რომელიც ხმათა 2/3-ით ამტკიცებს კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებს. ნიდერლანდების კონსტიტუციის თანახმად კი პარლამენტის ორივე პალატის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის მიღების შემდეგ, საკანონმდებლო ორგანო დაშლილად ცხადდება და კონსტიტუციის დამტკიცებას უკვე ახლადარჩეული პარლამენტი ახდენს. The Constitution of Finland (1999), Section 73. ხელმისაწვდომია: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

შემაყოვნებელი მექანიზმის კონკრეტული ინსტიტუციური ფორმის არჩევა ფუნდამენტური კონსტიტუციური გადაწყვეტილებათა და მისი ეფექტურობა დიდადაა დამოკიდებული უკვე მოქმედი კონსტიტუციური წესრიგის ძირითად კოორდინატებზე და არსებულ ინსტიტუციურ წონასწორობაზე.²⁴³ საბოლოო ანგარიშით, შემაყოვნებელი მექანიზმის ფუნქცია არა იმდენად ინტერესთა ჯგუფებს შორის კომპრომისის გართულებას უნდა ემსახურებოდეს არამედ უფრო ამ კომპრომისის შინაარსისკენ უნდა იყოს ორიენტირებული და პროცესის მონაწილეებს აიძულებდეს, იფიქრონ მიზნობრივად ნეიტრალური აბსტრაქტული წესების შექმნაზე.

დასკვნის მაგიერ:

კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოში და ქართული კონსტიტუციური წესრიგის პერსპექტივები

საქართველოს მოქმედმა 1995 წლის კონსტიტუციამ არსებობის მანძილზე მრავალი ცვლილება და ორი ფუნდამენტური რეფორმის (2004, 2010 წლების) პროცესი გამოიარა. ამ პროცესების დაწვრილებითი შინაარსობრივი შეფასება სცდება მოცემული ესსეს ფარგლებს, თუმცა შესაძლებელია რამდენიმე ზოგადი შეფასების გაკეთება კონსტიტუციური რეფორმის პროცესზე და მის ეფექტებზე კონსტიტუციურ წესრიგთან მიმართებით.

კონსტიტუციის დოკუმენტის ხშირმა ცვლილებებმა უარყოფითი გავლენა მოახდინეს კონსტიტუციის ავტორიტეტზე და ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებული მრავალი კითხვის ნიშანი

(ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013); The Constitution of the Kingdom of the Netherlands (2008) Article 137.

ხელმისაწვდომია: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2008/10/20/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.html> (ბოლოს შემოწმებულია: 20.06.2013).

243. მაგალითად, სისტემებში, სადაც სამართლებრივი პოზიტივიზმის ან სხვა პოლიტიკური ფილოსოფიის თუ იდეოლოგიის გავლენით, მოსამართლეებს საკუთარი როლი კანონმდებლის (მათ შორის კონსტიტუციური კანონმდებლის) ბრმა მორჩილად წარმოუდგენიათ, ან სასამართლოს კონსტიტუციური პოზიცია სხვაგვარად არის დასუსტებული, სასამართლო, სავარაუდოდ, ვერ შეასრულებს ეფექტური შემაყოვნებელი მექანიზმის ფუნქციას.

გააჩინეს.²⁴⁴ მიუხედავად ორი ფუნდამენტური კონსტიტუციური რეფორმისა, არ შეცვლილა საქართველოს კონსტიტუციური წესრიგის ძირითადი კოორდინატები. 1995 წლიდან, ქართული კონსტიტუციური წესრიგი დემოკრატიულ პროცესში უმრავლესობის მქონე ძალებს სრულ თავისუფლებას აძლევდა, კონსტიტუციური წესრიგი საკუთარი ვიწრო ინტერესების მიხედვით განესაზღვრა.

კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი წესი, რომლის მიხედვითაც განხორციელდა ყველა კონსტიტუციური რეფორმა, 1995 წლის კონსტიტუციის 102 მუხლშია მოცემული.²⁴⁵ კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუცია არ ცნობს დამფუძნებელი ძალაუფლების რაიმე სახის შეზღუდვას.

244. თავად 1995 წლის კონსტიტუციას, მიღების დღიდან მოჰყვება მისი ცალკეულ დომინანტურ პოლიტიკურ ძალასთან დაკავშირების პრობლემა, რაც არც 2004 და არც 2010 წლის რეფორმებს არ შეუცვლიათ. მიუხედავად მოქმედი საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერების გაცხადებული მიზნებისა, რომ მომავალი კონსტიტუციური რეფორმა კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის (ჯგუფების) საკუთრება არ იყოს, გაურკვეველია გადასინჯვის არსებული პროცესის პირობებში, როგორ უნდა მოხდეს ამ მიზნის მიღწევა. არსებული გადასინჯვის პროცედურის პირობებში ყველაზე უკეთესი შედეგი შეიძლება იყოს, რომ კონსტიტუცია მხოლოდ ერთი, უმრავლესობის მქონე პოლიტიკური ძალის ინტერესებს არ გამოხატავდეს და რამდენიმე პოლიტიკური ძალის ინტერესთა შორის კომპრომისის შედეგი იყოს. კონსტიტუციური წესრიგის გადმოსახედიდან ეს ვერ ხსნის კონსტიტუციური წესრიგის მიზნობრივი ნეიტრალურობის დარღვევის პრობლემას. ამგვარი კომპრომისების არამყარი ბუნება კი კონსტიტუციური წესრიგის გრძელვადიან სტაბილურობას უქმნის საფრთხეს.

245. „1. კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვთ:

ა) პრეზიდენტს; ბ) პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს; გ) არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს.

2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. პარლამენტში კანონპროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ.

3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა ორი მესამედი.“

ერთი შეხედვით, კონსტიტუცია აფუძნებს გარკვეულ წესრიგს,²⁴⁶ თუმცა ამ წესრიგის მომავალ ბედს სრულად მიანდობს ერთპალატიან საკანონმდებლო ორგანოში 2/3-ის უმრავლესობის მქონეთ.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესისგან კონსტიტუციის გადასინჯვის არსებულ პროცედურას მხოლოდ კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნა და რამდენიმე პროცედურული დანამატი განასხვავებს.²⁴⁷ ერთ-ერთი ასეთი პროცედურაა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საერთო სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნება. საერთო სახალხო განხილვა უზრუნველყოფს კონსტიტუციის რეფორმის პროცესში უფრო ფართო ინტერესთა ჯგუფების წარმოდგენას, ვიდრე ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცესში. რაც უფრო ხანგრძლივი და ინკლუზიურია განხილვის პროცესი, მით უფრო მაღალია პროცესში საზოგადოებრივი ჩართულობის განცდა. თუმცა აღნიშნული მიდგომა თუნდაც დემოკრატიული ლეგიტიმურობის ზრდის კუთხით არსებით ეფექტს ვერ იწვევს.²⁴⁸ კონსტიტუციის გადასინჯვის არსებული პროცედურის

246. კონსტიტუცია ითვალისწინებს ხელისუფლების როგორც ფორმალურ შეზღუდვას ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმების გზით, ასევე შინაარსობრივ შეზღუდვას ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებითა და თავისუფლებებით.

247. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის ტექსტი ამას პირდაპირ არ ითვალისწინებს, მიღებული პრაქტიკაა კონსტიტუციის ან კონსტიტუციური ცვლილების პროექტის შემუშავება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ. მაგალითისთვის იხილეთ: საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის № 348 ბრძანებულებით. ძალადაკარგულია (2010 წლის 1 ოქტომბრიდან) საქართველოს პრეზიდენტის 09/14/2010 N 730 ბრძანებულებით.

248. ნებისმიერი დემოკრატიული თეორეტიკოსისთვის, მხოლოდ ის, რომ პროცესი საჯარო მონაწილეობისთვის გახსნილია, არ ნიშნავს მის დემოკრატიულობას. თუ პროცესში მონაწილე სუბიექტებს გადაწყვეტილების მიღებაზე თანაბარი გავლენის მოხდენა არ შეუძლიათ, მაშინ მხოლოდ პროცესის ღიაობა მის მაღალ დემოკრატიულობაზე ვერ იმეტყველებს. (მაგალითად იხილეთ: Thomas Christiano, *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits*, Oxford University Press, USA (2010) pp. 190-230; Ronald Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton University Press (2008) pp. 127-159.) ჩვენს შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენა კი მხოლოდ იმ პოლიტიკურ

შედეგი კი არის ის, რომ განსხვავება კონსტიტუციური წესების შექმნასა და დემოკრატიულ საკანონმდებლო პროცესს შორის ეფექტურად წაშლილია.²⁴⁹ გადასინჯვის არსებული წესი არ ითვალისწინებს არავითარ მექანიზმს, რომლის მეშვეობითაც დემოკრატიულ უმრავლესობებს (თუნდაც კვალიფიციურს) შეახსენებენ მაინც, რომ კონსტიტუციური წესები იმის მიხედვით არ უნდა ცვალონ, თუ როგორი იქნება მათზე ამ წესების მოქმედების მოკლევადიანი სარგებელი.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით იყო გარკვეული მცდელობა ერთგვარი შემაყოვნებელი მექანიზმის შემოტანისა.²⁵⁰ აღნიშნული ცვლილებები, მიუხედავად იმისა, რომ ართულებს კონსტიტუციური წესების მორგებას ცალკეული ჯგუფ(ებ)ის მიზნებზე, მაინც არ შეიძლება ეფექტური შემაყოვნებელი ეფექტის მქონედ ჩაითვალოს. პირველ რიგში, 3/4-ის უმრავლესობის მოთხოვნა მაინც არ გამოირიცხავს პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის გარიგებების შესაძლებლობას, რაც შედეგად ისევ ვიწრო ინტერესებს შორის მიღწეული შეთანხმების გამომხატველ წესებს გვაძლევს, რომელიც მოკლევადიან შედეგებზეა მიმართული და არა გრძელვადიან წესრიგზე. ასევე, 3-თვიანი ინტერვალი მხოლოდ დროში

ძალას(ებს) აქვთ, რომლებიც პარლამენტს შიგნით 2/3-ის უმრავლესობას ქმნიან. თუმცა ეს თავისთავად პროცესის დემოკრატიული ლეგიტიმურობის ნაკლებობაზე არ მეტყველებს. აქ არსებითი პრობლემა, როგორც უკვე ვნახეთ, იმაშია, რომ მხოლოდ დემოკრატიულობა არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ კონსტიტუციური წესრიგი შედგეს.

249. კონსტიტუციური წესების შეცვლა ხდება ან ერთი პოლიტიკური ძალის მიზნებზე მორგებით, ან, უკეთეს შემთხვევაში, შეიძლება ეფუძნებოდეს რამდენიმე პოლიტიკური ჯგუფის მიზნებსა და ინტერესებს შორის სტრატეგიული ვაჭრობით მიღწეულ არამყარ კომპრომისს.

250. გადასინჯვის წესში შეტანილი ცვლილებებით, რომლებიც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ უნდა ამოქმედებულიყო, გადაიხედა კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის საჭირო კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნა და პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-დან 3/4-მდე გაიზარდა. ასევე დაწესდა დამატებითი მოთხოვნა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის არანაკლებ 3 თვის შუალედით ორჯერ ზედიზედ მიღების შესახებ. – *საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ*, 2011 წლის 27 დეკემბერი, მუხლი 1.

აყოვნებს და ერთგვარად ცდის პარლამენტის შიგნით მიღწეულ კომპრომისს. საბოლოოდ, სამი თვის შემდეგაც გადაწყვეტილებას იგივე წარმომადგენლობითი ორგანო და იგივე ინტერესების გამომხატველი უმრავლესობა იღებს. 3-თვიანი ინტერვალი შეიძლება იძლეოდეს შედარებით მაღალ გარანტიას იმისა, რომ მხარეთა შორის მომენტალურ, მყისიერ რეაქციებსა და ვნებებზე დაფუძნებული კომპრომისი გამორიცხოს, მაგრამ თავად ამგვარი კომპრომისის ზოგად სიმყარეს ბევრს ვერაფერს სძენს.²⁵¹

ამის გათვალისწინებით, მოქმედი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ინიცირებული ცვლილება,²⁵² რომელიც 2010 წლის რეფორმით შემოტანილი გადასინჯვის წესის მკვდრადშობილად დატოვებას ითვალისწინებს, რამდენიმე ნიშნით უნდა შეფასდეს. პირველ რიგში, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესის სირთულე თვითმიზანი არ არის. როგორც ვნახეთ, კონსტიტუცია მუდმივი პროექტია და ის არ უნდა ნერგავდეს რეფორმის ყველა გზას. 2010 წლის ცვლილებებით გათვალისწინებული გადასინჯვის წესის ამოქმედებას შეეძლო გამოეწვია 2010 წლისვე რეფორმით განსაზღვრული კონსტიტუციური წესების გრძელვადიანი გამყარება და წახალისებინა ამ წესების პრინციპულად მოწინააღმდეგე პოლიტიკური მოთამაშეების ექსტრაკონსტიტუციური და ზოგადად წესრიგის საწინააღმდეგო ქცევა.²⁵³ შესაბამისად, 2010 წლის რეფორმით შემოტანილი გადასინჯვის წესის გაუქმება მის ამოქმედებამდე, თავისთავად ეყრდნობა არსებითად სწორ გამართლ-

251. როგორც აღვნიშნეთ, კონსტიტუციის ახალი წესების მოქმედება ყოველთვის გაუცრუებს იმედებს მათ, ვინც ამ წესების მიღებას მათთვის სასარგებლო მოკლევადიანი შედეგების მოლოდინის გამო დათანხმდა. ასეთ შემთხვევებში, 3/4-ის უმრავლესობის ხელახლა მოპოვების შეუძლებლობა, იმედგაცრუებულ ძალებს აიძულებს არსებული წესრიგის საწინააღმდეგოდ იმოქმედოს, რამდენადაც წესების სისტემის შიგნიდან შეცვლის გზა ჩაკეტილი ექნება.

252. ხელმისაწვდომია: www.constitution.ge (ბოლოს შემოწმებულია: 5.07.2013).

253. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ შესაძლებელი გახდებოდა ამ წესის მიხედვით კონსტიტუციის გადასინჯვა, მისი შედეგებიც კვლავ წესრიგის არასტაბილურობას შეუწყობდა ხელს და ვერაფერს შეცვლიდა კონსტიტუციური წესების ვიწრო მიზნებზე მორგების პრობლემის მიმართულებით.

ბას, თუმცა გამართლება არ გააჩნია კონსტიტუციის გადასინჯვის არსებული წესის ძალაში დატოვებას.²⁵⁴

ქართული კონსტიტუციური პროექტის ყველაზე გადაუდებელი ამოცანა სწორედ იმგვარ წესრიგად ქცევაა, რომელიც ცალკეული ჯგუფების ვიწრო ინტერესების გამომხატველ კონსტიტუციურ წესებს არ ეფუძნება. ამისათვის კი კონსტიტუციური წესების შეცვლის პროცედურის არსებითი გადახედვაა საჭირო.²⁵⁵

კონსტიტუციის გადასინჯვის ფინური ან ნიდერლანდური მოდელის მსგავსი პროცედურა ერთ-ერთი შესაძლო არჩევანია. ამ შემთხვევაში, გარკვეულწილად შეიძლება გამოსწორდეს 2010 წლის რეფორმით გათვალისწინებული გადასინჯვის წესის ნაკლოვანებები. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ დემოკრატიულ უმრავლესობებს ზოგადად უჭირთ ხოლმე ხმებით სტრატეგიულ ვაჭრობაზე დაფუძნებული კოლექტიური მოქმედების ლოგიკის დაძლევა, ვერც ეს პროცედურები აგვაცილებს ვიწრო მიზნებზე მორგებული კონსტიტუციური წესრიგის საფრთხეს.

254. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი ასახელებს 2010 წლის პროცედურის ამოქმედებამდე გაუქმებისა და ამავდროულად მოქმედი წესის შენარჩუნების მხოლოდ ერთ ახსნას – კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელების ხელის შეშლის აღკვეთას და კონსტიტუციური რეფორმის დაუბრკოლებელ და სწრაფ განხორციელებას. ამ დასაბუთებიდან ნათლად იკვეთება გაუცნობიერებლობა ჩვეულებრივ კანონმდებლობასა და კონსტიტუციური წესების შექმნას შორის არსებითი განსხვავებისა. კონსტიტუციური რეფორმა არ არის მაგალითად ჯანმრთელობის დაზღვევის სისტემის საკანონმდებლო რეფორმა, რომელიც მოკლევადიან შედეგებზე არის მიმართული და მოქნილობასა და სისხნარტეს მოითხოვს, მათ შორის მიზნების სწორად განსაზღვრასა და ინტერესთა დაბალანსებაში. კონსტიტუციური წესების შემოქმედების მთავარი ნაყოფი ისეთი ოპტიმალური წესებია, რომლებიც ვიწრო მოკლევადიან მიზნებზე და ინტერესებზე არ არის მორგებული და საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ცხოვრების სტაბილურ გრძელვადიან ჩარჩოს ქმნის.

255. საქართველოში ფედერალური მოწყობის და ორპალატიანი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემოტანის პერსპექტივები ჯერჯერობით ბუნდოვანია, შედეგად ფედერალური კონსტიტუციებისთვის დამახასიათებელი შემაყოვნებელი მექანიზმები ამ ეტაპზე ვერ მიიღება. თუმცა ამ მიმართულებით არსებული წესრიგის პირობებშიც შეიძლება რამდენიმე ნაბიჯის გადადგმა.

შემდეგი გამოსავალი ე.წ. „მუდმივობის ნორმების“ შემოტანასა და შემაყოვნებელი მექანიზმის სახით საკონსტიტუციო სასამართლოს როლის გაძლიერებაში შეიძლება იყოს. ამ კონტექსტში, რამდენიმე მნიშვნელოვანი განმარტების გაკეთება არის საჭირო. პირველ რიგში, კონსტიტუციური ნორმის ან პრინციპის „მუდმივად“ გამოცხადება არ ნიშნავს, რომ მას წარუვალ მეტაფიზიკურ ჭეშმარიტებად ვაცხადებთ.²⁵⁶ ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია განვასხვაოთ კონსტიტუციური წესრიგის რეფორმა კონსტიტუციური წესრიგის „ცარიელ დაფაზე“ შექმნისგან. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია მსგავს განსხვავებას არ იცნობს და კონსტიტუციის სრული ან ნაწილობრივი გადასინჯვისთვის ერთსა და იმავე პროცედურას ითვალისწინებს. „მუდმივობის ნორმების“ მოქმედება ამ შემთხვევაში არსებული წესრიგის განგრძობადობას უზრუნველყოფს და კონსტიტუციურ რეფორმატორებს შეახსენებს, რომ არსებული წესრიგის ფუნდამენტი, რომლის გარეშეც წესრიგი საკუთარ იდენტობას კარგავს, შეცვლას არ ექვემდებარება, ამ წესრიგის მოშლის გარეშე.²⁵⁷

256. კონსტიტუციური ნორმები, მათ შორის ე.წ. „მუდმივი“ ნორმები და პრინციპები ე.წ. „ფარდობითად აბსოლუტურ აბსოლუტებს“ წარმოადგენს. ისინი პოლიტიკური პროცესის მონაწილეთათვის აბსოლუტურია მანამ სანამ მათი ჩანაცვლება არ მოხდება. შემაყოვნებელი მექანიზმები კონსტიტუციურ წესრიგში არსებობს იმიტომ, რომ ხელი შეუწყოს არსებული წესების უფრო ოპტიმალური წესებით ჩანაცვლებას. James M. Buchanan, *The Relatively Absolute Absolutes*, in *The Logical Foundations of Constitutional Liberty, The Collected Works of James M. Buchanan: Volume I*, Liberty Fund Inc. (1999) pp. 442-454.

257. „მუდმივობის ნორმები“ ვერ გამორიცხავენ რეველუციას, რომელიც არსებული წესრიგის რღვევას და ახლის შექმნას ითვალისწინებს, თუმცა აღნიშნულის მიღწევა არსებული წესრიგის შიგნით და მისი წესებით ვერ ხდება. ეს ე.წ. „კონსტიტუციური რეველუციის“ სცენარს გამოირიცხავს. როდესაც წესრიგის არსებითი მოშლა და ახლის ხელახლა შექმნა ხდება, ეს მოშლილი წესრიგის წესებით ვერ მოხდება და მის უბრალო რეფორმად ვერ ჩაითვლება. მაგალითად, კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი წესი საქართველოს პარლამენტის წევრთა 2/3 -ს აძლევს შესაძლებლობას გადასინჯოს კონსტიტუცია და კონსტიტუციიდან ამოიღოს მეორე თავი, რომელიც ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებებს განსაზღვრავს. ამ შემთხვევაში ადგილი ექნებოდა არსებული კონსტიტუციური წესრიგის სრულად მოშლას და თვისობრივად და შინაარსობრივად გან-

„მუდმივობის ნორმების“ არსებობა საკონსტიტუციო სასამართლოს აძლევს კონსტიტუციურ რესურსს შეასრულოს შემაყოვნებელი მექანიზმის ფუნქცია. კონსტიტუციის ცვლილებების „მუდმივ“ ნორმებთან და პრინციპებთან მიმართებით კონტროლის მეშვეობით, სასამართლო შეძლებს მიუთითოს კონსტიტუციურ კანონმდებელს (ამით ფართო საზოგადოებაც გააფრთხილოს) რომ მისი მოქმედება კონსტიტუციურ წესრიგს ეწინააღმდეგება ან/და საფრთხეს უქმნის. ამ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო არ ხდება კონსტიტუციური კანონმდებელი, როგორც ეს კრიტიკოსებს სახალხო სუვერენიტეტის თეორიის გადმოსახედიდან მიაჩნიათ. კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლებამოსილება კვლავ ხალხის და მათი წარმომადგენლების ხელში რჩება.²⁵⁸

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება კონსტიტუციის ცვლილების კონსტიტუციური წესრიგის საწინააღმდეგოდ მიჩნევის შესახებ, მხოლოდ იმის გარანტიას იძლევა, რომ იმწუთიერი ვნებები და განწყობები არ აღმოჩნდეს გადამწყვეტი წესრიგის არსებითად შესაცვლელად ან მოსაშლელად. პოლიტიკურმა ძალებმა შეიძლება დაარწმუნონ საზოგადოების უმრავლესობა იმ ცვლილებების სიკეთეში, რომლებიც სინამდვილეში მათ ვიწრო მიზნებზეა მორგებული. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას ამ დემოკრატიულ იდილიაში ერთგვარი დისონანსი შემოაქვს, ცივად შეახსენებს რა ყველას არსებული წესრიგისა და მისი ფარგლების შესახებ. ამ გაფრთხილების შემდეგ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება, უკვე კონსტიტუციური წესრიგის წინააღმდეგ ცნობიერი წასვლაა. ხალხის მანდატის მქონე პოლიტიკურ ძალებს ამის შესაძლებლობა აქვთ, თუმცა ამ შემთხვევაში თავიდანვე მოუწევთ სრული პასუხისმგებლობა იკისრონ, როგორც ქმედებაზე, ისე მის შედეგებზე.

სხვაგვებული წესრიგის დამკვიდრებას, რევოლუციას კონსტიტუციური მნიშვნელობით, რომელიც არსებული წესრიგის ფარგლებში განხორციელებულ რეფორმად ვერ ჩაითვლებოდა.

258. საბოლოოდ, ვერც ერთი შემაყოვნებელი მექანიზმი, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოს ვერდიქტიც, ვერ შეაჩერებს საზოგადოების უმრავლესობის მანდატით მოქმედ პოლიტიკურ ძალებს მოშალონ არსებული და დააფუძნონ ახალი წესრიგი, თუ მათ ეს მყარად აქვთ განზრახული.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მოქმედი კონსტიტუციის გათვალისწინებით, უარს ამბობს ამ ფუნქციის შესრულებაზე. სასამართლომ ნათლად განაცხადა, რომ „მუდმივობის ნორმების“ არარსებობის პირობებში, მას არ აქვს კონსტიტუციური მანდატი, შეამოწმოს კონსტიტუციური შესწორების კონსტიტუციურ წესრიგთან შესაბამისობა.²⁵⁹ სასამართლომ ჩათვალა, რომ თავად ვერ გახდებოდა „მუდმივობის ნორმების“ კონსტიტუციურ წესრიგში შემომტანი, რამდენადაც ამით კონსტიტუციური კანონმდებლის ფუნქციაში შეჭრას მოახდენდა.²⁶⁰ აღსანიშნავია, რომ სასამართლომ არ გამოორიცხა საკუთარი როლი კონსტიტუციაში „მუდმივობის ნორმების“ არსებობის შემთხვევაში მოახდინოს კონსტიტუციის გადასინჯვის არსებითი კონტროლი, ასევე კონსტიტუციის ცვლილების ფორმალურ-პროცედურული შემოწმების შესაძლებლობა არსებული უფლებამოსილების ფარგლებში.²⁶¹ თუ გავითვალისწინებთ, რომ ამ კონკრეტულ საქმეში კონსტიტუციური წესრიგისთვის არსებითი საფრთხე არ იდგა, სასამართლოს თვითშეზღუდვას დამაჯერებელი გამართლება მოეძებნება.²⁶²

259. საქართველოს მოქალაქეები – ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/1/549, 2013 წლის 5 თებერვალი.

260. მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლოს მიხედვით, მასზეც ვრცელდება კონსტიტუციური წესრიგის ფუნდამენტური შეზღუდვები, განსაკუთრებით კი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. სასამართლოს აქვს აღნიშნული პრინციპის განმარტებისა და დაცვის კონსტიტუციური ვალდებულება, თუმცა ის ამ პრინციპების ერთპიროვნული განმსაზღვრელი არაა. საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური წესრიგის ნაწილია და არა მის მიღმა. – *Ibid.* პარ. II- 18-20.

261. *Ibid.* პარ. II- 16.

262. მსოფლიო კონსტიტუციურ პრაქტიკაში გამორჩეული მაგალითი, როდესაც სასამართლომ „მუდმივობის ნორმების“ კონსტიტუციის ტექსტში არარსებობის პირობებში მსგავსი მისია იტვირთა, ინდოეთის შემთხვევაა. ინდოეთის უზენაესი სასამართლოს მოქმედების შეფასებისას ხშირად ავიწყდებათ კონტექსტი, რომელშიც სასამართლომ მსგავსი გადაწყვეტილება მიიღო და კონსტიტუციის გადასინჯვა კონსტიტუციის ფუნდამენტური სტრუქტურის შეცვლად და კონსტიტუციური წესრიგის დარღვევად მიიჩნია. სასამართლო ამ შემთხვევაში რეაგირებდა ინდირა განდის ხელმძღვანელობით მოქმედი დემოკრატიული უმრავლესობის მცდელობაზე, მოეხდინა კონსტიტუციური სისტემის ყველა ინსტიტუტის

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობაში ნათლად ჩანს დილემა, რომელიც ნებისმიერი პასუხისმგებლობის მქონე კონსტიტუციური ინსტიტუტის წინაშე დგას. როგორ შეასრულოს საკუთარი კონსტიტუციური ფუნქცია ისე, რომ ამით საკუთარ უფლებამოსილებებს არ გადაამეტოს. ხელისუფლების ყველა შტოს შინაგანად ახასიათებს „ჰიდრავლიკური წნევის ზემოქმედება“,²⁶³ რომელიც უფლებამოსილების ფარგლებს გარეთ გასვლისკენ უბიძგებს. ეს ცდუნება განსაკუთრებით საშიში კონსტიტუციური წესების შექმნის პროცესში ხდება.

კონსტიტუციონალიზმის თეორეტიკოსებს დიდხანს აწუხებდათ პარადოქსი, რომელიც ოდისევსის მეტაფორით გამოიხატება.²⁶⁴ ოდისევსი თავს ანძას მიაჯაჭვავს, რომ სირინოზთა ტკბილხმოვანებამ არ აცდუნოს. ოდისევსის მაგალითში, საფრთხე, რომელსაც ის მოქმედებით პასუხობს, მისთვის ნათელია და მყისიერ მძიმე შედეგს უქადის. კონსტიტუციური წესების შექმნის პროცესში ეს საფრთხე უფრო აბსტრაქტულია და შესაბამისად არც ოდისევსობაა ადვილი. იმის შესაცნობად, რაც ოდისევსისთვის მიწაზევე ნათელია კირკეს გაფრთხილების წყალობით, კონსტიტუციური წესების შექმნაში ჩართულებს, ანძაზე ასვლა და უფრო ფართო ჰორიზონტის განჭვრეტა სჭირდებათ.

ეს სტატია კირკეს როლის შეთავსების მცდელობა ნამდვილად არ არის. თუმცა, რომ არა საზოგადოებაში იდეების შეზღუდული, მაგრამ მიანიც მნიშვნელოვანი როლის დაშვება, ის არც დაიწერებოდა.

მონოპოლიზაცია და შეეცვალა კონსტიტუციური წესრიგის წონასწორობა. იხილეთ: *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* 1973 A.I.R. (S.C.)1461; ELAI KATZ, *On Amending Constitutions: The Legality and Legitimacy of Constitutional Entrenchment*, 29 Colum. J.L. & Soc. Probs. 251 1995-1996.

263. *INS v. Chadha* 462 U.S. 919 (1983).

264. ანდრაშ შაიო, *ხელისუფლების თვითშეზღუდვა: კონსტიტუციონალიზმის შესავალი*, (2004) გვ. 9; Jon Elster, *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge University Press (2000).

ავტორთა შესახებ

ავთანდილ დემეტრაშვილი – სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორ-ემერიტუსი, 3 მონოგრაფიის და 3 სახელმძღვანელოს (მთავარი რედაქტორი და ერთ-ერთი ავტორი), 40-ზე მეტი სტატიისა და მოხსენების ავტორი. იყო საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი 1993-1995 წლებში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე 1996-2001 წლებში, საქართველოს იუსტიციის საბჭოს წევრი 2001-2004 წლებში, თსუ-ს სრული პროფესორი 2006-2009 წლებში, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე 2009-2010 წლებში. ამჟამად არის კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის თავმჯდომარე.

თინათინ ერქვანია – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ბაკალავრი და მაგისტრი, ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის გერმანული სამართლის მაგისტრი LL.M. ამჟამად არის ამავე უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი (სპეციალიზაცია: შედარებითი საკონსტიტუციო სამართალი) და კონრად ადენაუერის ფონდის სტიპენდიატი. სხვადასხვა დროს მუშაობდა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს იურიდიულ დეპარტამენტში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევის ცენტრში, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პარლამენტში და ა.შ.

ბაკურ კვაშილავა – იელის უნივერსიტეტის მაგისტრი საერთაშორისო ურთიერთობებში. საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში ასწავლის 2005 წლიდან. 2007 წელს სამართლისა და პოლიტიკის სკოლის შექმნის შემდეგ, იგი ამ სკოლის დეკანი. სხვადასხვა დროს ბაკურ კვაშილავა მუშაობდა როგორც კერძო, ასევე საჯარო სექტორში: 1999-2001 წლებში საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საგარეო პოლიტიკის ანალიზის სამსახურში, 2004-2005 წლებში იყო კომპანია ექსონ მობილის წარმომადგენელი საქართველოში, ხოლო ჯიპაში მისვლამდე მუშაობდა ეუთო-ს

მისიაში საქართველოში. ამჟამად ბაკურ კვაშილავა საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში კითხულობს საერთაშორისო ურთიერთობების შესავალსა და შედარებით პოლიტიკას. მისი აკადემიური ინტერესების სფეროს ასევე განეკუთვნება პოლიტიკური რისკის ანალიზი, რეჟიმების ტრანსფორმაცია და პოლიტიკის ანალიზი.

ლევან რამიშვილი – ლექტორი, ჟურნალისტი და სამოქალაქო აქტივისტი. არის თავისუფლების ინსტიტუტის გამგეობის თავმჯდომარე, ჟურნალ „ტაბულას“ რედაქტორი. იგი ასწავლის პოლიტიკის თეორიას, ისტორიას და საერთაშორისო საკითხებს თბილისის თავისუფალ უნივერსიტეტში და ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტში.

ვახუშტი მენაბდე – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის ბაკალავრი. სხვადასხვა დროს იყო საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლოში, მუშაობდა საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში, იყო საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წარმომადგენელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში. ამჟამად არის ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის ინსტიტუციური განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის დირექტორი და კითხულობს ლექციებს საქართველოს წამყვან უნივერსიტეტებში.

დავით ზედელაშვილი – თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი. არის ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის (ბუდაპეშტი, უნგრეთი) სამართლის მაგისტრი ადამიანის უფლებებში. ამჟამად არის ამავე უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი შედარებით საკონსტიტუციო სამართალში. 2010 წელს დავით ზედელაშვილი იყო მკვლევარი ტორონტოს უნივერსიტეტის (კანადა) სამართლის ფაკულტეტზე. თბილისის თავისუფალ უნივერსიტეტში უძღვება საკონსტიტუციო სამართლის, პოლიტიკისა და სამართლის ფილოსოფიის კურსებს.