დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციაში განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით

7 თებერვალი, 2013 წელი

საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში პარლამენტის 78 წევრის მიერ ინიცირებულია საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, რომლის ავტორია ბატონი ვახტანგ ხმალაძე.

საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 28 დეკემბრის დადგენილების შესაბამისად, 2013 წლის იანვრის თვეში მიმდინარეობდა კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა. აღნიშნულ ცვლილებებთან დაკავშირებით „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ მიერ მომზადდა დასკვნა და სათანადო შენიშვნები და მოსაზრებები გადაეგზავნა საქართველოს პარლამენტს.

როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია აღნიშნული, „კანონპროექტის მიღების მიზეზია საქართველოს კონსტიტუციაში მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ხარვეზის არსებობა, კერძოდ, ხელისუფლების განშტოებათა ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპის დარღვევა. უფრო კონკრეტულად, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-5 პუნქტით და 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ს“ ქვეპუნქტით დადგენილი ნორმები საქართველოს პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს,

პარლამენტთან შეუთანხმებლად შექმნას მთავრობა. ამასთან, 511 მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევებში, მას არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება. ასეთი მოდელი საზოგადოდ შეიცავს პოლიტიკური კრიზისისა და დესტაბილიზაციის წარმოქმნის რისკს, რომელიც მკვეთრად იზრდება, როდესაც მძაფრდება პოლიტიკური დაპირისპირება პრეზიდენტსა და მთავრობას ან/და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ არსებული მოდელი არ შეიცავს ზემოაღნიშნული კრიზისული მდგომარეობიდან გამოსვლის კონსტიტუციურ მექანიზმს.“

2004 წლის 6 თებერვალს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებებისა და დამატებების შემდეგ, საქართველოს მმართველობის ფორმა – საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, ჩანაცვლდა შერეული ტიპის (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკით. ამ ტიპის ცვლილებების შედეგად, კანონზომიერება მოითხოვდა, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, მკვეთრად შემცირებულიყო, რასაც კლასიკური ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი გულისხმობს. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის ძალაუფლება კიდევ უფრო მყარი გახდა და მისი ფართო უფლებამოსილებანი და კონსტიტუციური შესაძლებლობანი აშკარა საფრთხედ იქცა ურთიერთგაწონასწორებისა და ურთიერთკონტროლის კონსტიტუციური პრინციპისათვის.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელდა ცვლილებები და დამატებები, რომლებიც ეტაპობრივად უნდა ამოქმედდეს და უზრუნველყოს ხელისუფლების შტოთა დაბალანსება. 2013 წლის ბოლოდან საქართველო გადადის მმართველობის ახალ მოდელზე – ნახევრად საპარლამენტო რესპუბლიკაზე, სადაც პრეზიდენტი ძირითადად გვევლინება არბიტრად აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოებს შორის და ამავდროულად, ის კვლავ რჩება სახელმწიფოს მეთაურად და უმაღლეს მთავარსარდლად.

გარდამავალ პერიოდში, ანუ 2012 წლის ოქტომბრიდან 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტამდე, კვლავ ძალაში დარჩა კონსტიტუციის მთელი რიგი ნორმები, რომლებიც გარკვეულ შეუსაბამობას წარმოშობს დღევანდელ პოლიტიკურ რეალობასთან, რაც თვალნათელია 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის არსებულ პირობებში.

თუმცა, მათი ნაწილი ძირითადად მაინც დაკავშირებულია არა წარმოდგენილი კონსტიტუციური ცვლილებების შესახებ კანონპროექტით გათვალისწინებულ საკითხებთან, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების ზოგიერთი პოლიტიკური თანამდებობის პირის დანიშვნის და მათი გათავისუფლების კომპეტენციასთან, მთავრობის უპირობოდ გადაყენების შესაძლებლობასთან და სხვა.

ცხადია, რომ პრეზიდენტის დღევანდელი უფლებამოსილებანი მას კვლავ წარმოაჩენენ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების de jure მმართველს. ამავდროულად, პარლამენტს საკანონმდებლო დონეზე არ გააჩნია საკმარისი მექანიზმები მის დასაბალანსებლად.

მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის გარემოება, რომ ცვლილებების შეტანა განპირობებული უნდა იყოს მწვავე აუცილებლობით და რეალურად ახდენდეს იმ შესაძლო საფრთხეების თავიდან აცილებას, რის გამოც ის ხორციელდება, ხოლო ცვლილებათა სიხშირე საფრთხეს არ უნდა უქმნიდეს კონსტიტუციის სიმყარეს. ამავდროულად, ვთვლით, რომ ცვლილებების განხორციელებამ მკვეთრად არ უნდა შეზღუდოს პრეზიდენტის იმ ტიპის კომპეტენციები, რომელიც დამახასიათებელია ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მქონე სახელმწიფოთათვის. სწორედ ხსენებულ კონტექსტში წარმოვადგენთ ჩვენს მოსაზრებებს განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით.

საქართველოს კონსტიტუციის 511-ე მუხლიდან ა) და დ) ქვეპუნქტების ამოღებისა და 81-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ცვლილების შესახებ

წარმოდგენილი კანონპროექტის პირველი მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციიდან ამოღებულ უნდა იქნეს 511 მუხლის „ა“ და „დ“ ქვეპუნქტები. ხსენებული ნორმები პრეზიდენტს ართმევს საშუალებას, კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში, პარლამენტი დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნების ჩატარებიდან 6 თვის ან საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 6 თვის განმავლობაში. შესაბამისად, ცვლილებების შემდეგ პრეზიდენტს ენიჭება უფლებამოსილება, პარლამენტი დაითხოვოს ორივე ზემოხსენებულ შემთხვევაში.

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული დებულებების ამოღება არა თუ შეესაბამება კანონპროექტის ზოგად მიზნებს, შესუსტდეს პრეზიდენტის როლი აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საკანონმდებლო შტოზე გავლენის კუთხით, არამედ პირიქით: ცალსახაა, რომ ცვლილების განხორციელების შემდეგ, პრეზიდენტს საკუთარი

უფლებამოსილების განხორციელების ნებისმიერ ეტაპზე ექნება შესაძლებლობა, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, დაითხოვოს პარლამენტი. მსგავსი შეზღუდვის მოხსნით ბუნებრივია, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ფარგლები იზრდება.

მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, საქართველოს პარლამენტმა ასევე მხედველობაში მიიღოს მოქმედი ნორმის ბუნდოვანება საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 6 თვის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების შესაბამისად, „პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.“ იმის გათვალისწინებით, რომ წინასწარ შეუძლებელია იმის ზუსტად განსაზღვრა, თუ როდის ჩატარდება საპრეზიდენტო არჩევნები (ასევე, პირველ ტურში აირჩევა თუ არა პრეზიდენტი) და როდის შედგება ახალარჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების ცერემონია, შეუძლებელია უფლებამოსილების ბოლო 6 თვის ვადის გამოთვლა. აქვე აღსანიშნავია, რომ ეს ნორმა განახლებული შინაარსით არსებობას გააგრძელებს 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების შემდეგაც. შესაბამისად, უფლებამოსილების ვადის ბოლო 6 თვის ათვლასთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული ხარვეზი კონსტიტუციაში (ასამოქმედებელ ნორმაში) მაინც რჩება.

რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტში განხსახორციელებელ ცვლილებებს, ვთვლით რომ ისინი ტექნიკური ხასიათისაა და მათი მიზანშეწონილობა უნდა გადაწყდეს კონსტიტუციიდან 511-ე მუხლის ა) და დ) ქვეპუნქტების ამოღების საკითხთან ერთად.

მე-80 მუხლის პირველ და მე-5 პუნქტში ცვლილებების შეტანისა და 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის ს) ქვეპუნქტის ამოღების შესახებ

ცვლილებების პროექტის მიხედვით, უნდა მოხდეს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის ს) ქვეპუნქტის ამოღება, რომლის თანახმად პრეზიდენტი უფლებამოსილია 511 მუხლის “ა” – “დ” ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული გარემოებების არსებობისას, პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და თანხმობა მისცეს მას მინისტრების დანიშვნაზე. ამავე ნორმაში გათვალისწინებულია, რომ ზემოაღნიშნული გარემოებების ამოწურვიდან ერთი თვის განმავლობაში პრეზიდენტი ხელახლა წარუდგენს პარლამენტს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად.

შემოთავაზებული ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, კონსტიტუციაში მთავრობის გადაყენებისა და მისი დანიშვნის მარეგულირებელ ნორმებად დაგვრჩება 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის ბ) და დ) ქვეპუნქტი, რომლებიც პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას (და არ აკისრებს ვალდებულებას), თავად დანიშნოს პრემიერ მინისტრი და მას მისცეს თანხმობა მინისტრების დანიშვნაზე ან მთავრობას, მთავრობის წევრს დააკისროს მოვალეობათა შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის ან მთავრობის ახალი წევრის დანიშვნამდე.

კანონპროექტით ასევე გათვალისწინებულია ცვლილების განხორციელება საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველ პუნქტში. შემოთავაზებული რედაქციით, განსხვავებით მოქმედი ნორმისაგან, პრეზიდენტს აღარ აქვს დისკრეცია, მის წინაშე უფლებამოსილება მოხსნილ მთავრობას დააკისროს მოვალეობათა შესრულება და მას ამის ცალსახა ვალდებულება წარმოეშვება.

თუმცა, აღსანიშნავია, რომ მე-80 მუხლის პირველი პუნქტი შეეხება მხოლოდ იმ შემთხვევას, როდესაც მთავრობის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების მოხსნა ხდება ახალარჩეული პრეზიდენტის წინაშე და არ არეგულირებს იმ საკითხებს, რომელიც დაკავშირებულია მთავრობის გადაყენების ან გადადგომის შემთხვევაში მისთვის მოვალეობის დაკისრებასთან.

არსებული რეალობის გათვალისწინებით, ობიექტურად შეუძლებელად მიგვაჩნია წარმოდგენა, რომ 2013 წლის ოქტომბრამდე საქართველოში ჩატარდება ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნები, რა დროსაც შესაძლებელი გახდება ხსენებული ნორმის ამოქმედება. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ კი ამოქმედდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის ახალი რედაქცია, რომელშიც ხსენებული საკითხი სრულიად განსხვავებულადაა მოწესრიგებული.

შესაბამისად გაურკვეველია, რას ეყრდნობა კანონპროექტის ავტორი, როდესაც განმარტებით ბარათში აღნიშნავს, რომ „ახალი პარლამენტის მიერ ახალი მთავრობის შექმნამდე მთავრობის მოვალეობის შესრულებას აგრძელებს გადაყენებული მთავრობა.“ ცხადია, რომ ამ მიზნის მიღწევა, შემოთავაზებული ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაშიც კი, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის მეშვეობით შეუძლებელია, რადგანაც ეს ნორმა მხოლოდმთავრობის უფლებამოსილების მოხსნასთან დაკავშირებულ საკითხს არეგულირებს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ შემოთავაზებული ცვლილებებით, პრეზიდენტს ერთი მხრივ, ერთმევა უფლება, პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების გარეშე დააკომპლექტოს აღმასრულებელი ხელისუფლება,

ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტს არცერთი ნორმა არ ავალდებულებს, მთავრობის გადაყენებულ შემადგენლობას დააკისროს მოვალეობის შესრულება, რაც შესაძლებელს ხდის, რომ სახელმწიფო დარჩეს პრემიერ მინისტრისა და მთავრობის გარეშე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში მივიღებთ შემდეგ ნორმატიულ სინამდვილეს:

- პრეზიდენტს ექნება უფლება უპირობოდ გადააყენოს მთავრობა. (კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის გ) ქვეპუნქტის თანახმად);
- პრეზიდენტი არ იქნება ვალდებული მოვალეობათა შესრულება დააკისროს გადაყენებულ მთავრობას (მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება ეხება მხოლოდ იმ შემთხვევას, როდესაც ხდება მთავრობის მიერ ახალარჩეული პრეზიდენტის წინაშე უფლებამოსილების მოხსნა, ხოლო 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის დ) ქვეპუნქტით პრეზიდენტი უფლებამოსილია (და არა ვალდებული) დააკისროს პრემიერ მინისტრს ან მთავრობის სხვა წევრს მოვალეობათა შესრულება);
- პრეზიდენტს უფლება ექნება პარლამენტს წარუდგინოს მთავრობის შემადგენლობა ნდობის მისაღებად . (კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად);
- თუ მთავრობის შემადგენლობა და სამთავრობო პროგრამა ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღებს პარლამენტის ნდობას, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს, მათ შორის საკუთარი უფლებამოსილების ვადის ბოლო 6 თვეშიც (კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-5 პუნქტი, 511 მუხლის ახალი რედაქცია);
- პრემიერ მინისტრი და მთავრობა საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებას ვერ შეძლებენ პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების გარეშე (კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი);
- პრეზიდენტი ვერ დანიშნავს პრემიერ მინისტრს და ვერ მისცემს მას თანხმობას მთავრობის წევრების დანიშვნაზე (კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი – კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტთან ერთობლიობაში);

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ პრაქტიკაში, მოვლენათა ამ კუთხით განვითარების შემთხვევაში, შემოთავაზებული ნორმატიული რეალობა გარდაუვალს გახდის პოლიტიკური კრიზისის წარმოშობას, სახელმწიფო შესაძლოა

ერთდროულად დარჩეს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტი არა თუ ამცირებს პოლიტიკური კრიზისის წარმოშობის რისკებს, არამედ პირიქით: ცვლილებების მსგავსი სახით მიღება მოშლის კონსტიტუციაში არსებული პოლიტიკური კრიზისის აცილების არსებულ ფორმულასაც, რასაც შეუძლია პროცესები სამართლებრივ ჩიხში შეიყვანოს.