

საკონსტიტუციო ცვლილებების სამართლებრივი ასპექტები

ნაირა ავალიანი

*დოქტორანტი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი,
სამართლის და საერთაშორისო ურთიერთობების
ფაკულტეტი;
საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი
საქართველოს პარლამენტი*

საკვანძო სიტყვები: რეფორმები, სუპერ-საპრეზიდენტო
სისტემა, კონფლიქტები

შესავალი

საქართველოში xx საუკუნის დასასრულიდან მოყოლებული გააქტიურდა სწრაფვა ეროვნული დამოუკიდებლობისა და თავისუფლებისათვის. ეს ძირითადად გამოიხატებოდა არასასურველი რეჟიმის მიმართ წინააღმდეგობაში და არ არსებობდა კონკრეტული პოლიტიკური სისტემის კონცეფცია. სამოქალაქო საზოგადოება და პოლიტიკური ძალები მოითხოვდნენ ძველი, არასასურველი რეჟიმის დანგრევას, განსხვავებით პირველი რესპუბლიკის პერიოდისა, როდესაც პირველად საქართველოს ისტორიაში უარი ეთქვა მონარქიულ წყობილებას და ქვეყანა გადავიდა რესპუბლიკურ¹ წყობილებაზე, რამაც თავისი იურიდიული გამოხატულება ჰპოვა ჯერ დამოუკიდებლობის აქტში და მოგვიანებით პირველ კონსტიტუციაში². სახელმწიფო მმართველობის ეფექტური ფორმის ძიება იყო პირველი კონსტიტუციის ავტორებისა

1 საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარაცია, თბილისი.1920 წ; გვ.4-6; www.archives.gov.ge/ge/First_Republic_of_Georgia
2 საქართველოს პირველი კონსტიტუცია მიღებული 1921 წელს; www.matse.gov.ge

და პოლიტიკური პარტიების ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა. დასავლური ტიპის მმართველობის მოდელებმა, კერძოდ, შვეიცარიის³, დიდი გავლენა იქონია პირველი კონსტიტუციის ტექსტის ჩამოყალიბებაზე. თუ პროფესორ ბორის შაცკის დავესხებით: „საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი იზიარებს მონტესკიეს და რუსოს თეორიას, რომელშიც წარმომადგენლობით მმართველობასთან ერთად მიღებულია უშუალოდ სახალხო მმართველობის პრინციპები“. მმართველობის ფორმაში იგულისხმება შემდეგი:

1. ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ჩამოყალიბების წესი, მათი ფუნქციების ბალანსი და ურთიერთმმართველობა;
2. ხელისუფლების ფორმირებასა და განხორციელების პროცესში ხალხის ჩართვა;

აქვე არ შეიძლება არ აღინიშნოს, რომ ჯერ მეფის რუსეთის და შემდგომ საბჭოთა ოკუპაციის 200-წლიანმა უღმობელმა რეჟიმმა გაანადგურა სამოქალაქო ცნობიერება და არ არსებობდა რაიმე კონკრეტული პოლიტიკური სისტემის მოთხოვნის მონახაზიც კი ფართო საზოგადოებაში.

1. 2004 წლის 4 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებები

2003 წლის ნოემბრის „ვარდების რევოლუციის“ სახით მოსულმა მიხეილ სააკაშვილის მთავრობამ შეიმუშავა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი⁴ და ფორმალური და ნაჩქარევი განხილვის შედეგად 2004 წლის 6 თებერვალს ის პარლამენტმა დაამტკიცა. აღნიშნული ცვლილებები ითვალისწინებდა საქარ-

თველოში სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის შეცვლას და ერთპიროვნული საპრეზიდენტო მმართველობის დამყარებას. კერძოდ, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა პრეზიდენტის უფლებამოსილება, დასუსტდა პარლამენტის როლი და უფლებამოსილება. ეს ცვლილებები განხორციელდა ვენეციის კომისიის⁵ რეკომენდაციების უგულებელყოფით. ამ ცვლილებებით დაირღვა პრეზიდენტის და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობის ბალანსი, არ გაიმიჯნა მათი უფლებამოსილებანი⁶ და უხეშად დაირღვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რაშიც მდგომარეობს კონსტიტუციონალიზმის მთავარი იდეა.

„ხელისუფლების დანაწილებისა და მოწყობის სხვადასხვა გზა არსებობს. საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას აქვს არსებობის უფლება, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან აცილებულია“⁷.

შედეგად, მივიღეთ პრეზიდენტი, რომლის უფლებამოსილება გამოიხატებოდა შემდეგში:

- პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა პარლამენტის ფორმალური ჩარევით;
- პრემიერ-მინისტრთან მინისტრობის კანდიდატის დანიშვნა-გათავისუფლების შეთანხმება;
- მთავრობის სხდომის მოწვევა და მისი თავმჯდომარეობა;
- მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემული აქტების შეჩერება და გაუქმება, თუ ისინი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს;

3 ქანთარია ბ., 2011. მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემები და მათი გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, თბილისი გვ. 4.

4 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონი; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>

5 [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=SDL-AD\(2010\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=SDL-AD(2010)021-e)

6 კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009 წ.) და მისი განვითარების პერსპექტივები, 2009. თბილისი გვ. 9-10.

7 შაიო ა., 2003. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. აირის საქართველო, თბილისი, „სეზანი“, გვ. 92.

- საკუთარი ინიციატივით შინაგან საქმეთა, თავდაცვის და იუსტიციის მინისტრების დანიშვნა;
- დეკრეტით სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება, თუ პარლამენტი დადგენილ ვადაში არ დაამტკიცებდა მას(ეს იყო პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა პრეზიდენტისთვის. ასევე, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემა (თუ პარლამენტი დათხოვნილი იყო).
- საკანონმდებლო ინიციატივის და ვეტოს ერთდროული უფლება, რაც აძლიერებდა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტზე ზემოქმედების ბერკეტებს და აკნინებდა პარლამენტის უფლებამოსილებას საკანონმდებლო სფეროში.
- პარლამენტის დათხოვნა, კერძოდ, თუ პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებულ ახალ მთავრობას, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და დაითხოვს პარლამენტს, ხოლო, თუ ამ დროს მას არ აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება, შექმნის მთავრობას და დათხოვნის აკრძალვის ვადაში ამოწურვიდან ერთი თვის განმავლობაში პარლამენტს ხელახლა წარუდგენს მთავრობას ნდობის მისაღებად და თუ ნდობა ვერ მიიღო, დაითხოვს პარლამენტს;
- პარლამენტის როლი კიდევ უფრო დაასუსტა კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-8 პუნქტის ამოქმედებამ, რომლის თანახმად:

„კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული კა-

ნონპროექტები – მთავრობის მიერ პარლამენტთან შეთანხმებული ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში“.

რთულად თუ მოიძებნება კანონპროექტი, რომელიც არ გამოიწვევს ხარჯების ზრდას ან ვალდებულებების აღებას, მაგრამ უკიდურეს შემთხვევაშიც კი თუ ასეთი კანონპროექტი მოიძებნა, პარლამენტს არ რჩება უფლებამოსილება, საბოლოო სიტყვა თქვას ამის თაობაზე.

„2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმა შეუსაბამო იყო როგორც ფორმით, ისე შინაარსით“⁸.

2. 2008-2010 წლების წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები

2008 წელს განხორციელდა ორი ცვლილება⁹;

1. შემცირდა პარლამენტის ასარჩევ წევრთა რაოდენობა – 75-75 პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემით;
2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში დაკანონდა პრეზიდენტის წარმომადგენლის-გუბერნატორის ინსტიტუტი.

ორივე ცვლილება ემსახურებოდა ხელისუფლების პოლიტიკურ ინტერესებს, ვინაიდან არსებული საარჩევნო მაჟორიტარული სისტემით მმართველ პარტიას რჩებოდა მეტი რესურსი, გაეყვანა მისთვის სასურველი მაჟორიტარობის კანდიდატი და რწმუნებულის დანიშვნით ის აკონტროლებდა ისედაც შეზღუდული უფლებების მქონე ადგილობრივ თვითმმართველობას.

2009-2010 წლების საკონსტიტუციო ცვლილებების ნამდვილი მიზანი იყო პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლებაში პრემიერ-მინისტრის

8 ბაბუკი ვ., ფიშის ს., რაიჭენბეჰერი ც. 2013. კონსტიტუციის გადასინჯვა-საქართველოს გზა ევროპისკენ“ თბილისი,“ გვ.92.
9 2008 წლის 11 მარტის კონსტიტუციური კანონი №5853-1 ს.

სახით დარჩენის სამართლებრივი ხელშეწყობა. მაშინ, როცა 2004 წლის რეფორმა „ძლიერი პრეზიდენტის“ ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას დაეყრდნო, ამ შემთხვევაში ეს ცვლილება პრემიერის და, შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილების გაძლიერებას ემსახურებოდა. პრემიერ-მინისტრი გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური¹⁰ და მთავრობის დაკომპლექტებაში პრეზიდენტის როლი მინიმუმამდე შემცირდა. მასობრივი საპროტესტო აქციების ფონზე და საერთაშორისო თანამეგობრობის მხარედი უკმაყოფილების განმუხტვის მიზნით მიხეილ სააკაშვილის მთავრობამ შეიმუშავა მთელი რიგი საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებიც შეზღუდავდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებას და პირველად ქვეყნის ისტორიაში მთავრობას აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ფუნქციები ეკისრებოდა და ის განახორციელებდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას¹¹. რაც შეეხება პარლამენტს, ის გათავისუფლდა პრეზიდენტის ზეგავლენისგან საკანონმდებლო საქმიანობაში, გახდა მთავარი შემოქმედი მთავრობის ფორმირების პროცესში და მისი მაკონტროლებელი¹². ზემოთ ხსენებულმა ცვლილებებმა მოგვცა შემდეგი ინსტიტუციონალური ჩარჩო: “პარლამენტი-პრეზიდენტი-მთავრობა” და მათი ფუნქციები და სტატუსი განისაზღვრა შემდეგში:

1. საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს

მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“.

2. პარლამენტი არის ერთადერთი დამოუკიდებელი უმაღლესი ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და წარმართავს საკანონმდებლო საქმიანობას პრეზიდენტის ჩარევის გარეშე.

აგრეთვე, უაღრესად მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის ჩამოყალიბებისთვის საჭირო უმრავლესობა ვერ იქმნება¹³.

ასევე, პარლამენტმა შეიძინა უფრო ეფექტიანი სამართლებრივი ბერკეტები პრეზიდენტის და სხვა უმაღლესი თანამდებობის პირების იმპიჩმენტის წესით გადაყენების კუთხით, მისი სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედით¹⁴.

საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი¹⁵.

პრეზიდენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებებში შედის შემდეგი:

- როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას და საჭიროების შემთხვევაში მათს გამოყენებას;
- ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრთა დანიშვნა და მისი ხელმძღვანელობა;
- საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება – გაუქმების უფლება;
- თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოების შეჩერების ან მათი დათხოვნის უფლება;

10 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 1, 3.

11 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1.

12 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48.

13 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81, პუნქტი 6.

14 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 63, პუნქტი 1, მუხლი 64, პუნქტი 1.

15 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69, პუნქტი 1.

- არჩევნების დანიშვნა;
 - მსჯავრდებულთა შეწყალება;
 - სახელმწიფო ჯილდოების გაცემა;
 - სპეციალური წოდებების მინიჭება;
 - აგრეთვე, პრეზიდენტის სხვა უფლებამოსილებანი, რომლებიც გამომდინარეობს მისი ფუნქციიდან უზრუნველყოს მთავრობის და პარლამენტის საქმიანობა კონსტიტუციის შესაბამისად, განამტკიცებს მის როლს და, როგორც ქვეყნის პირველი პირს, მას ძალუძს რეალური გავლენა მოახდინოს მოვლენების განვითარებაზე. ასე მაგალითად:
 - პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენება-დანიშვნის უფლება;
 - მთავრობის ფორმირების პროცესში მონაწილეობა;
 - ვეტოს უფლება;
 - მთავრობის სხდომაზე ცალკეულ საკითხთა განხილვის და სხდომაზე დასწრების უფლება;
 - სხვადასხვა თანამდებობის პირთა დანიშვნის ან ასარჩევად წარდგენის უფლება;
3. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე¹⁶.

პირველად საქართველოს კონსტიტუციაში განისაზღვრა მთავრობის, როგორც ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს, კონსტიტუციური სტატუსი და მთავრობის მეთაური გახდა პრემიერ-მინისტრი, რომელიც განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციას და კონტროლს¹⁷.

ზემოთ ხსენებულმა რეფორმამ მოახდინა თვითნებური, უკონტროლო „პრეზიდენტის“ ინსტიტუტის ჩანაცვლება და გზა გაუხსნა საპარლამენტო მოდელის დამკვიდრებას საქართველოში.

დასკვნა

საქართველოს მოქმედმა კონსტიტუციამ 20-წლიანი არსებობის მანძილზე არაერთი ცვლილება და მათ შორის ორი მასშტაბური რეფორმის პროცესი გამოიარა. ხშირმა ცვლილებებმა უარყოფითად იმოქმედა მისი, როგორც ქვეყნის უზენაესი კანონის, ლეგიტიმურობაზე და, სამწუხაროდ, ამ საკონსტიტუციო ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო ის მთავარი გამოწვევა, რომელსაც ჰქვია დაბალანსებული ხელისუფლების ჩამოყალიბება-დამკვიდრება საქართველოში.

16 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1.

17 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 1, 2.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი.
2. საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, მიღებული 1921 წელს.
3. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული 1995 წელს.

LEGAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

Naira Avaliani

*Phd Student, Technical University of Georgia
Faculty of Law and International Studies
Foreign Relations Committee,
Parliament of Georgia*

KEY WORDS: Reforms, Super-Presidential System,
Conflict issues

RESUME

The Constitution as the basic law, reflects the nation's political, social, economic priorities and directions, determines the management of the democratic model of State, the rule of law, the protection of human rights and freedom and the principles of peaceful relations with other nations. 20 years after its adoption, it is important to assess the political-social circumstances, which was based on the changes that took place in 2004-2010 years. The far-reaching reform of the Government of Mikheil Saakashvili, established the "super-presidential" system, customized to "one person's" ambitions and power. The President was the head of the executive power and the source of it. As a result we had a weak, dysfunctional Parliament, the judiciary and local self-government with limited rights. As for the legal part of the reform, it was done in a secret way, in violation of Article 102.2 of the Constitution. The constitutional changes of 2009-2010 was motivated by M. Saakashvili to move to Prime-ministers' Cabinet and make the necessary steps within the law in order to remain in power. Also, it was directed to formally involve the opposition which was protesting in the streets, in political process, so to defuse discontent of international community. As a result, for first time in Country's history, the Government had become

the highest authority of the executive branch, the President's powers and functions had been reduced and the Parliament dismissed President's influence over the legislative field.

Though, today, Georgia needs a Constitution, that will offer ways of resolving conflict issues.

BIBLIOGRAPHY:

Legislative acts:

1. Independence act adopted on May 26, 1918.
2. The first Constitution adopted in 1921.
3. The Constitution adopted in 1995.

NOTES:

1. Independence declaration adopted in 1921, Tbilisi. 1920.pg.4-6 (In Georgian)
2. First Constitution of Georgia adopted in 1921 (In Georgian)
3. Qantaria b., 2011. The western form of government systems and their impact on the Constitution., Tbilisi, p 4. (In Georgian)
4. Constitutional law of 2004, February 6. (In Georgian)
5. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=SDL-AD\(2010\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=SDL-AD(2010)021-e) (In English)
6. Constitutional systems, constitutional process in Georgia (1995-2009t) and its development prospects, Tbilisi 2009., pg.9-10. (In Georgian)
7. Shaio a., 2003. the self-restraint of Government, introduction to constitutionalism. Tbilisi, "Cezanne" publication, p.9. (In Georgian)
8. Babek F., Fish C., Raihenbeheri C., 2013. " the amendment of Constitution - Georgia's way to Europe", Tbilisi, p. 92. (In Georgian)
9. Constitutional law, March 11, 2008. (In Georgian)
10. The Constitution, Article 79, paragraph 1.3. (In Georgian)
11. The Constitution, Article 78, paragraph 1. (In Georgian)
12. The Constitution, Article 48. (In Georgian)
13. The Constitution, Article 81, paragraph 6. (In Georgian)
14. The Constitution, Article 63, paragraph 1, Article 64, paragraph 1. (In Georgian)
15. The Constitution, Article 69, paragraph 1. (In Georgian)
16. The Constitution, Article 78, paragraph 1. (In Georgian)
17. The Constitution, Article 79, paragraph 1,2. (In Georgian)