

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს 2001 წელს გამომცემლობა Berliner Wissenschaftsverlag/Nomos Verlag-ის მიერ გამოცემული წიგნის Wolfgang Gaul, Verfassungsgebung in Georgien, Ergebnisse internationaler rechtlicher Beratung in einem Transformationsstaat, ISBN 3-8305-0208-7 ქართული თარგმანის მეორე უცვლელ გამოცემას. პირველი გამოცემა დაფინანსდა აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) და მერილენდის უნივერსიტეტის IRIS Center-ის მიერ.

წიგნი გამოცემულია გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ფინანსური მხარდაჭერით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით მათ ავტორებს და შესაძლო არ ემთხვეოდეს GIZ-ის თვალსაზრისს.

გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროს (BMZ) დაავალბით ახორციელებს სამხრეთ კავკასიაში სამართლისა და იუსტიციის რეფორმის კონსულტაციის პროგრამას.

გამოცემის ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე www.giz.de/law-caucasus

წიგნი ვრცელდება უფასოდ.

ISBN 978-9941-443-17-6

© ვოლფგანგ ბაბეკი / გაული, 2002.



giz Deutsche Gesellschaft
für internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ვოლფგანგ ბაბეკი

**კონსტიტუციის შემუშავება და
მიღება საქართველოში
(1993-1995)**

საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები
ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში

ედუარდ შევარდნაძისა და ჰანს-დიტრიხ გენშერის
შესავალი სიტყვებით

გერმანიულიდან თარგმნა

კონსტანტინე კუბლაშვილმა

Wolfgang Babeck

Verfassungsgebung in Georgien

Ergebnisse internationaler rechtlicher Beratung
in einem Transformationsstaat

Mit Geleitworten von Eduard Schewardnadse
und Hans-Dietrich Genscher

Berliner Juristische Universitätschriften

Herausgegeben im Auftrag der Professoren der juristischen
Fakultät
an der Humboldt-Universität zu Berlin

von
Professor Dr. Michael Kloepfer, Professor Dr. Klaus
Marxen
Professor Dr. Rainer Schröder

Öffentliches Recht

Band 20

© 2001 BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH,
Nomos Verlagsgesellschaft
ISBN 3-8305-0208-7

მეორე გამოცემის წინათქმა

დღეს, 2013 წელს, საქართველოში 1993-1995 წლებში კონსტიტუციის შემუშავების და მიღების პროცესის აღწერა ისეთი აქტუალურია, როგორც არასდროს ყოფილა. რა თქმა უნდა, საბჭოთა ეპოქის შემდეგ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის შემუშავებას მომავალშიც ისტორიული მნიშვნელობა ექნება, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციურსამართლებრივი განვითარება ჯერ კიდევ დასრულებული არ არის. 20 წლის გასვლის შემდეგაც კი არა მხოლოდ იმავე კონსტიტუციურსამართლებრივ და პოლიტიკურ თემებზე მიმდინარეობს კამათი, არამედ ხშირად ეს მოკამათენი იგივე ადამიანები არიან: ვახტანგ ხმაღაძე, რომელიც 20 წლის წინ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე და შევარდნაძის ოპონენტი იყო, დღეს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეა; ავთანდილ დემეტრაშვილი, 1993-1995 წლების საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი, მოგვიანებით 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე გახდა; დავით უსუფაშვილი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დამფუძნებელი და თავმჯდომარე, როგორც ახალგაზრდა სამართალმცოდნე, მონაწილეობდა ჩიკაგოს კონფერენციაში. დღეს ის საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეა და კონსტიტუციის რეფორმის აქტუალურ დისკუსიაში განმსაზღვრელ როლს ასრულებს.

ჯერ კიდევ 20 წლის წინანდელი საუბრები პრეზიდენტის პრიდაპირი ან არაპირაპირი წესით არჩევნებზე, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მოცულობაზე, პარლამენტის გაძლიერებაზე, ისევე როგორც ტერიტორიულ მოწყობასა და თვითმმართველობაზე, ახლა უკვე სხვა კონტექსტში, კვლავაც აქტუალურია. ამიტომაც 1993-1995 წლებში კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესის და კონსტიტუციის შემქმნელების იდეების ზუსტი ცოდ-

ნა დღეისათვის არა მხოლოდ საკონსტიტუციო სა-
სამართლოს მოსამართლეებისათვის, არამედ ყველა
ქართველი იურისტისთვისაც აუცილებელია.

ჩემი წიგნის ხელახალი გამოცემისათვის, რომ-
ლის პირველ გამოცემასაც ჩემი დაბადების გვარი
ვოლფგანგ გაული ეწერა, ბევრ ადამიანს ვუხდი
მადლობას, მათ შორის: პირველი ქართული გამო-
ცემის ტექსტის ბრწყინვალე თარგმანისათვის ჩემი
განსაკუთრებული მადლობა ეკუთვნის ბატონ *კონს-
ტანტინე კუბლაშვილს*, საქართველოს უზენაესი სა-
სამართლოს ამჟამინდელ თავმჯდომარეს; ასევე მად-
ლიერი ვარ აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების
სააგენტოსა (USAID) და მერილენდის უნივერსიტე-
ტის IRIS-ის ცენტრისა, რომლებმაც თავის დროზე
დააფინანსეს წიგნის თარგმნა და გამოცემა.

მეორე, უცვლელი, გამოცემისთვის მადლობას ვუხ-
დი გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სა-
ზოგადოებას (GIZ), კერძოდ: ბატონ *ცნო რაიჰენბე-
ჰერსა* და ბატონ *შალვა ჰაპუაშვილს*, რომლებიც უკვე
10 წელზე მეტია, რაც აქტიურად უჭერენ მხარს სამარ-
თლებრივ რეფორმებს საქართველოში; მათ პირადად
შეიტანეს მნიშვნელოვანი წვლილი საქართველოში
სამართლებრივი სახელმწიფოს გამყარებაში.

აქვე მინდა მოგაწოდოთ ინფორმაცია, რომ საქარ-
თველოში 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით
კონსტიტუციის შემუშავების პროცესის გაგრძელე-
ბის აღწერა GIZ-ის მეშვეობით უკვე ქართულადაც
არის ხელმისაწვდომი, მას შეიძლება გაეცნოთ წიგნ-
ში: *ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცნო რაიჰენბე-
ჰერი, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს
გზა ევროპისაკენ*.

ვისურვებდი, რომ ამ წიგნებმა მომავალშიც მო-
იპოვონ ბევრი მკითხველი და თავიანთი წვლილი შე-
იტანონ საქართველოში სამართლისა და ისტორიის
უკეთ შეცნობაში.

ვოლფგანგ ბაბეკი
2013 წლის თებერვალი

ქართული გამოცემის წინათქმა

2001 წლის ბოლოს ორგანიზაცია „აირის“-მა (IRIS Georgia), რომელიც კანონის უზენაესობის ხელშემწყობი პროგრამის ფარგლებში მუშაობს კონსტიტუციური სამართლის საკითხებზე, შემომთავაზა გერმანელი იურისტის ვოლფგანგ გაულის გერმანიაში გამოცემული წიგნის „კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში“ ქართულად თარგმნა. ამ წიგნის შესახებ ადრეც მსმენოდა, პირადად ვიცნობდი თავად ვოლფგანგსაც და ამიტომ სიხარულით მივიღე ეს წინადადება.

უნდა ვაღიარო, რომ ტექსტზე მუშაობამ უდიდესი სიამოვნება მომანიჭა. ნაშრომში ასახულია გერმანელი იურისტის თვალთ დანახული საკონსტიტუციო პროცესი 1993-95 წლების საქართველოში, აგრეთვე, კონსტიტუციის გარშემო 2001 წლამდე განვითარებული უმთავრესი მოვლენები. წიგნში დაწვრილებით არის აღწერილი და გაანალიზებული ამ პროცესის ყველა მეტნაკლებად მნიშვნელოვანი, მათ შორის ბევრი საზოგადოებისათვის დღემდე ნაკლებად ცნობილი, მოვლენა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ამ მოვლენებს ავტორი აღწერს პირველწყაროზე დაყრდნობით. იგი პირადად შეხვდა და მრავალსაათიანი ინტერვიუები ჩაწერა კონსტიტუციის შემუშავებაში ყველაზე აქტიურად მონაწილე იურისტებსა და პოლიტიკოსებთან. მას საშუალება ჰქონდა ორიგინალში გასცნობოდა ყველა შემორჩენილ მნიშვნელოვან დოკუმენტს.

საგულისხმოა, რომ საქართველოს უახლესი ისტორიის ამ უმნიშვნელოვანესი მოვლენის ასეთი მასშტაბური და დოკუმენტურ წყაროებზე დაფუძნებული აღწერა, განხილვა და შეფასება პირველად განახორციელა არა ქართველმა, არამედ უცხოელმა მკვლევარმა.

წიგნზე მუშაობისას შევეცადე მაქსიმალური სიზუსტით მეთარგმნა ავტორისეული ტექსტი და შემენარჩუნებინა ის პათოსი, რომლითაც ავტორი ცდი-

ლობს მიუკერძოებლად და ყოველგვარი შელამაზების გარეშე აღწეროს საქართველოში იმ უაღრესად პრობლემატურ დროში განვითარებული საკონსტიტუციო პროცესის პერიპეტიები. ტექსტში მითითებული მთარგმნელის რამდენიმე შენიშვნა ეხება მხოლოდ ავტორის მიერ წიგნზე მუშაობის დასრულების შემდეგ მომხდარ ფაქტებს. ქართული ტექსტის გამოსაცემად მომზადებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა წიგნის რედაქტორმა მათა მენაღარიშვილმა.

დარწმუნებული ვარ, ვოლფგანგ გაულის წიგნის სახით ქართველმა მკითხველმა შეიძინა უაღრესად საინტერესო მეცნიერული ნაშრომი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ – მნიშვნელოვანი წყარო კონსტიტუციის ნორმათა ისტორიული განმარტებისათვის, ხოლო ქართველმა იურისტებმა და პოლიტიკოსებმა – საყურადღებო ისტორიულ-სამართლებრივი გამოკვლევა კონსტიტუციური პროცესის განვითარების შემდგომ ეტაპებზე გასათვალისწინებლად.

კონსტანტინე კუბლაშვილი
აგვისტო, 2002

საქართველოს პრეზიდენტის ელუარდ შევარდნაძის შესავალი სიტყვა

კონსტიტუცია სახელმწიფოს საეიზიტო ბარათია, მასში მკაფიოდ აირეკლება ყოველი სახელმწიფოს სურათი. კონსტიტუციაში ასახულია ქვეყნის შიდა ორგანიზაცია და სპეციფიკური კულტურული თავისებურებები. ყოველ სახელმწიფოს საკუთარი ინდივიდუალური კონსტიტუცია აქვს.

ჩვენ, საქართველოს მოქალაქეებს, ყოველგვარი საფუძველი გვაქვს იმისა, რომ ვიამაყოთ ჩვენი კონსტიტუციით, იგი ხომ 1921 წლის საქართველოს დემოკრატიულ ტრადიციებს ეყრდნობა და თანამედროვე სახელმწიფოს აფუძნებს. იგი ჩვენი ეროვნული თვითმყოფადობის გამოხატულებაა. ჩვენი კონსტიტუცია რთულ პირობებში შემუშავდა, მაგრამ წლების განმავლობაში მან დაამტკიცა საკუთარი სიცოცხლისუნარიანობა. მან გზა გაგვიხსნა სახელმწიფოთა საერთაშორისო თანამეგობრობის სრულყოფილებიან და ღირსეულ წევრად დამკვიდრებისაკენ.

თავად კონსტიტუცია მხოლოდ ქალაქის უბრალო ფურცელია. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ კონსტიტუცია დღესაც და მომავალშიც თანაბრად აღიაროს და აღასრულოს ყველა მოქალაქემ. ამას, ბუნებრივია, დიდი დრო სჭირდება. ვფიქრობ, წინამდებარე ნაშრომი მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს ამ საქმეში. დაე, მრავალმა მკითხველმა საქართველოში თუ მის ფარგლებს გარეთ წაიკითხოს ეს ნაშრომი და ხელი შეუწყოს სამართლებრივი სახელმწიფოსაკენ მიმავალ გზაზე საქართველოს წარმატებით წინსვლას.

ელუარდ შევარდნაძე
ნოემბერი, 2000

გერმანიის საგარეო საქმეთა ყოფილი ფედერალური მინისტრის ჰანს-დიტრიხ გენშერის შესავალი სიტყვა

ორ ან რამდენიმე სახელმწიფოს შორის პარტნიორული ურთიერთობა მხოლოდ სამთავრობო დონეზე განხორციელებულ ინიციატივებსა და მისწრაფებებს როდი ეყრდნობა. ორივე მხარისათვის პოზიტიური და მომგებიანი ურთიერთობისათვის არანაკლები მნიშვნელობა აქვს საზოგადოებრივ და პიროვნულ ინიციატივებსა და აქტივობას. მხოლოდ ასე შეიძლება წარმოიშვას ნდობის ატმოსფერო, რომელსაც გაცილებით დიდ წამოწყებათა მხარდაჭერა და ხელშეწყობა შეუძლია.

იმ მეგობრული ურთიერთობისათვის, რომელიც გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკასა და საქართველოს აქვთ, გადამწყვეტია ნდობა სრულიად სხვა კულტურული გარემოდან გამოსული ადამიანისადმი, რომელიც სამყაროს განსხვავებული კუთხითა და პერსპექტივით უყურებს. მაგრამ იმავდროულად ეს არის ის ნდობაც, რაც შესაძლებელს ხდის საერთო მიზნის მიღწევას.

ამ ნდობის დასამკვიდრებლად აუცილებელია ურთიერთგაგების განვითარება, სხვა ხალხების კულტურული თვითმყოფადობის შეცნობა და იმავდროულად მათი წვლილის ევროპის სულიერი და კულტურული თვითმყოფადობის ნაწილად აღიარება.

ვოლფგანგ გაულის წიგნს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ქართული კულტურის შეცნობის თვალსაზრისით. იგი სახელმწიფოს გონს — კონსტიტუციას ეხება. კონსტიტუცია სახელმწიფოს წერილობითი აღჭურვილობაა და ყველაზე უკეთ გამოხატავს სახელმწიფოს ხასიათს, მის ღირებულებებს, ტრადიციებსა და წარმოდგენებს, ანუ მის კულტურულ თვითმყოფადობას.

საქართველოსათვის, როგორც ხელახლა წარმოშობილი სახელმწიფოსათვის, სრულიადაც არ იყო ადვილი ახლანდელ დროში საკუთარი თავის პოვნა

და ადგილის განსაზღვრა. თავად კონსტიტუციის მამები, იმ დროს, როდესაც საქართველომ დამოუკიდებლობა დაიბრუნა, ცდილობდნენ განესაზღვრათ საკუთარი სახელმწიფოს რაობა. მათი საუბრებითა და დისკუსიებით ჩვენ ვმოგზაურობთ დღევანდელ საქართველოში და მიმდინარე მოვლენების უშუალო თვითმხილველები ვხდებით.

ახალი კონსტიტუცია უნდა დაყრდნობოდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციას, რომლის შემუშავებაში გერმანელი იურისტებიც მონაწილეობდნენ. იმდროინდელი კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი ყველაზე პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორიცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა. დროთა განმავლობაში ჩვენ ევროპის დიდ ნაწილში გარკვეულ წინსვლას მივაღწიეთ იმ თვალსაზრისით, რომ შევძელით ამ ღირებულებათა ხორცშესხმა. სწორედ ამ გამოცდილების ჩვენება, რომელიც არ გულისხმობს დასავლეთის უპირატესობას, არამედ ემყარება საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო დისკუსიებს, არის წინამდებარე ნაშრომის განსაკუთრებული ღირსება.

დღევანდელი საქართველო მნიშვნელოვნად განსხვავდება 1921 წლის საქართველოსაგან. ახალი ქართული კონსტიტუცია თანამედროვე კონსტიტუციაცაა და იმავდროულად აღადგენს ძველ ღირებულებებს. ვინც კონსტიტუციას წაიკითხავს, შეიძნობს ქართველების ევროპულ თვითშეგნებას. საქართველომ მოახერხა საკუთარი თავის პოვნა და მომავლისათვის თავისი მიზნების ნათლად დასახვა. ეჭვგარეშეა, რომ ეს არის დოკუმენტი, რომლის შემუშავება და მიღება ჩვენ ქართველებსა და საქართველოს უნდა მივულოცოთ.

ჰანს-დიტრიხ გენშერი
ნოემბერი, 2000

ავტორის წინათქმა

ამ ნაშრომზე ფიქრიც კი ზედმეტი იქნებოდა, რომ არა ის ადამიანები, რომლებიც გამუდმებით მხარში მედგნენ.

ჩემი ჩანაფიქრის განხორციელებას განსაკუთრებით შეუწყვეს ხელი იუსტიციის მინისტრმა თედო ნინიძემ, რომელმაც იუსტიციის სამინისტროდან ყველანაირი დახმარება გაიძვია, და საკონსტიტუციო კომისიის მდივანმა პროფ. ავთანდილ დემეტრაშვილმა, რომელმაც გზა გამიხსნა კომისიის ყველა დოკუმენტზე სამუშაოდ. მე ორივე კარგად მახსოვდა ჯერ კიდევ ჩემი საქართველოში სასწავლო მივლინების (1991-1992) დროიდან.

მაშინ მუდამ გვერდით მედგნენ და რჩევებითა თუ საქმით მეხმარებოდნენ ვახტანგ ხმალაძე, დავით უსუფაშვილი და გია გეწაძე. განსაკუთრებული მადლობა მინდა გადავუხადო აგრეთვე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას (საიას), სადაც უფლება მქონდა გამომეყენებინა ამ ორგანიზაციის ყველა ტექნიკური საშუალება და მონაწილეობა მიმეღო იქ გამართულ უამრავ საუბარში, რის შემდეგაც ჩემთვის უფრო ნათელი გახდა ბევრი დეტალი. მის გარეშე გაცილებით მეტ სირთულეს წავაწყდებოდი მუშაობისას. მასალების შეკრებასა და შეფასებაში განსაკუთრებით დამეხმარნენ ნონა წოწორია და ნიკოლოზ ლეგაშვილი. მარინა ლებანიძე კი მომდევნო წლებში მუდმივად მაწვდიდა ახალ-ახალ საკანონმდებლო ტექსტებს და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებს. ასევე ნებისმიერ დროს შემეძლო კითხვებით მიმემართა როინ მიგრიაულისათვის.

სულხან გამყრელიძემ იუსტიციის სამინისტროდან და გიორგი წულუკიძემ ჩემთან ერთად იტვირთეს დოკუმენტების ორიგინალების შეფასება და დალაგება. იუსტიციის სამინისტროდან ზაზა ჯაფარიძემ გადმომცა სრულიად ახალი კანონპროექტები. თეა კვასტიანმა რამდენიმე სტატია გადმომი-

თარგმნა. ბუდაპეშტიდან თავიდანვე მეხმარებოდა ზაზა ნამორაძე. პარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორის ლოურენს ლესიგის წყალობით კი ჩემს განკარგულებაში აღმოჩნდა ჩიკაგოს უნივერსიტეტის სამართლის სკოლაში შენახული საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის პროცესის ამსახველი მთელი არქივი (აუდიოჩანაწერები, მონაცემთა ბაზა და წერილობითი დოკუმენტები).

ასევე მადლობა მინდა ვუთხრა ჩემს მშობლებს და, უპირველეს ყოვლისა, კი ჩემს ძმას მარკუსს. ისინი დაუღლელად არჩევდნენ ნაშრომის ტექსტს და მუშაობდნენ სხვადასხვა ფორმულირებაზე, რათა ტექსტი არაიურისტისთვისაც გასაგები ყოფილიყო. სარედაქციო სამუშაოსათვის ასევე გულითადი მადლობა მინდა მოვახსენო ოლივერ რუსს, მიჰაელ რუტენს, პატრიკ ებერჰარდს, ნიკოლა ვიბეს, ანეტე ერკეს, ჰერიბერტ ფონ რაიხეს და ელენ შტოკელს.

ნაშრომი ამ სახით არ იარსებებდა, რომ არა ჩემი თითქმის ერთწლიანი სასწავლო მივლინება საქართველოში 1991-92 წლებში, რაც მნიშვნელოვანწილად განაპირობა პასაუს უნივერსიტეტის პროფესორის მარტინ ფინკეს მონდომებამ. იმ დროიდან მოყოლებული უამრავი ქართული ოჯახი მეხმარებოდა რჩევითა თუ საქმით. ყველას დიდ მადლობას ვუხდი.

განსაკუთრებული მადლობა ეკუთვნის პროფესორ ალექსანდრე ბლანკენაგელს, რომელიც ყოველთვის მამხნევებდა და თავისი კომპეტენტური რჩევებით მუდამ მხარში მედგა. ეს მართლაც ბედნიერი შემთხვევა იყო, რადგან იგი თავადაც აქტიურად მონაწილეობდა საქართველოში კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში.

ეს წიგნი ეძღვნება საქართველოს ახალგაზრდა იურისტებს. მე მათ საქართველოს სწორ გზაზე დაყენებას ვუსურვებ.

კოლფაჯე გაული
ივლისი, 2001
ბერლინი

სარჩევი

1	შესავალი	.1
1.1	სამუშაო წესი	.1
1.1.1	წყაროები	.2
1.1.1.1	ინტერვიუები	.2
1.1.1.2	წერილობითი დოკუმენტები	.4
1.1.1.3	აუდიოჩანაწერები	.4
1.1.2	ტერმინოლოგია	.5
1.2	ვითარება საქართველოში	.5
1.3	მკითხველისათვის	.8
2	კონსტიტუციური განვითარება ისტორიული თვალსაზრისით	.10
2.1	1921 წლის კონსტიტუცია	.10
2.2	ეროვნული კრება	.10
2.3	კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“	.11
2.4	საკონსტიტუციო კომისია	.13
2.4.1	საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა დახელმძღვანელობა	.13
2.4.2	სამუშაო ჯგუფები	.17
2.4.3	საკონსტიტუციო კომისიის ყოველთვიური სხდომები	.20
2.5	პროექტები	.23
2.5.1	ზოგადი დახასიათება	.23
2.5.2	საკუთარი პროექტის მიმზიდველობა	.24
2.5.2.1	საკუთარი აზრის უფლება	.25
2.5.2.2	პარტიების ლანდშაფტი	.26
2.5.3	მნიშვნელოვანი პროექტები	.27
2.5.3.1	სამდივნოს პროექტი	.28
2.5.3.2	ხმალაძის პროექტი	.29
2.5.3.3	სტუდენტების პროექტი	.30
2.6	უცხოელი მრჩეველები	.31
2.6.1	ეუთო	.32
2.6.2	ვენეციის კომისია	.32
2.6.3	sorosi/COLPI	.37
2.7	ჩიკაგოს კონფერენცია	.39

2.7.1	მონაწილეები	. . . . .	40
2.7.2	ჩიკაგოს კონფერენციის მიზანი	. . . . .	43
2.7.3	კონფერენციის მიმდინარეობა	. . . . .	45
2.7.4	ჩიკაგოს პროექტი	. . . . .	48
2.7.4.1	აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტება და პარლამენტის დათხოვნა	. . . . .	48
2.7.4.2	საკანონმდებლო პროცესი და რეფერენდუმი	. . . . .	49
2.7.4.3	ეროვნული უშიშროების საბჭო	. . . . .	50
2.8	გადაშეშვება სარედაქციო ჯგუფში	. . . . .	50
2.8.1	სარედაქციო ჯგუფის მე-13 სხდომა	. . . . .	54
2.8.2	ვიწრო წრე	. . . . .	60
2.8.2.1	შევარდნადის როლი	. . . . .	62
2.8.2.2	ნინიძის როლი	. . . . .	63
2.8.2.3	ხეცურიანის როლი	. . . . .	66
2.8.2.4	უგრეხელიძის პოზიცია	. . . . .	67
2.8.2.5	ალექსიძის პოზიცია	. . . . .	68
2.8.2.6	დემეტრაშვილის პოზიცია	. . . . .	69
2.8.3	შევარდნადის პროექტი	. . . . .	70
2.8.3.1	შევარდნადის პროექტის დებულებები	. . . . .	72
2.8.3.1.1	აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტება და პარლამენტის დათხოვნა	. . . . .	72
2.8.3.1.2	საკანონმდებლო პროცესი და რეფერენდუმი	. . . . .	73
2.8.3.1.3	ეროვნული უშიშროების საბჭო და საკონსტიტუციო სასამართლო	. . . . .	73
2.8.3.2	რეაქციები შევარდნადის პროექტთან დაკავშირებით	. . . . .	73
2.9.	საკონსტიტუციო კომისიის სხდომები	. . . . .	75
2.9.1	საიას წერილი	. . . . .	75
2.9.2	კამათი ჩიკაგოს ვარიანტზე	. . . . .	77
2.9.3	დისკუსია საკონსტიტუციო კომისიაში	. . . . .	81
2.9.4	არასაკმარისი კვორუმი საკონსტიტუციო კომისიაში	. . . . .	83
2.9.5	საკონსტიტუციო კომისიის გადაწყვეტილება	. . . . .	84
2.10	პარლამენტში	. . . . .	85
2.10.1	მუქარა რეფერენდუმით და შიში რეფერენდუმის წინაშე	. . . . .	87
2.10.2	შემთანხმებელი კომისია	. . . . .	87
2.10.3	კომპრომისის საათები პარლამენტში	. . . . .	89
2.11	თავდასხმა შევარდნაძეზე	. . . . .	94
2.12	1995 წლის ნოემბრის არჩევნები და შემდგომი მოვლენები	. . . . .	95

3. კონსტიტუციური განვითარება სამართლებრივი თვალსაზრისით . . .	.98
3.1 ზოგადი დებულებები . . . . .	.98
3.1.1 კონსტიტუცია როგორც დროებითი დოკუმენტი . . . . .	.98
3.1.1.1 კონსტიტუციური კანონი . . . . .	.99
3.1.1.2 საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენა . . . . .	.102
3.1.2 საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპები . . . . .	.103
3.1.2.1 დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს . . . . .	.103
პრინციპები . . . . .	.103
3.1.2.2 სახელმწიფო და ეკლესია . . . . .	.106
3.1.2.3. გარდამავალი დებულებები . . . . .	.106
3.2 საკანონმდებლო ხელისუფლება (პარლამენტი) . . . . .	.108
3.2.1 საკანონმდებლო ხელისუფლების შექმნა . . . . .	.109
3.2.1.1 საარჩევნო უფლება . . . . .	.109
3.2.1.2 საარჩევნო ბარიერები . . . . .	.111
3.2.1.2.1 დაშვება არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად . . . . .	.111
3.2.1.2.2 სიტუაცია 1995 წლის არჩევნებისას . . . . .	.112
3.2.1.2.3 სიტუაცია 1999 წლის არჩევნებისას . . . . .	.114
3.2.2. პარლამენტის შიდა ორგანიზაცია . . . . .	.116
3.2.2.1 პარლამენტის წევრთა უფლებები და მოვალეობები . . . . .	.116
3.2.2.2 პარლამენტის წევრთა ორგანიზაცია . . . . .	.118
3.2.2.2.1 შიდა ორგანიზაცია . . . . .	.118
3.2.2.2.2 პარლამენტის მუდმივი კომიტეტები . . . . .	.119
3.2.2.2.3 საგამომიებო კომისია . . . . .	.120
3.2.2.2.4 ფრაქციები . . . . .	.121
3.2.3 საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება . . . . .	.122
3.2.3.1 ინტერპელაციის უფლება . . . . .	.122
3.2.3.2 სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შემოღება . . . . .	.124
3.2.3.3 საკანონმდებლო ნორმების დადგენის უფლება . . . . .	.126
3.2.3.3.1 კანონების მიღების პროცესი . . . . .	.129
3.2.3.3.1.1 საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება . . . . .	.129
3.2.3.3.1.2 კვორუმი . . . . .	.131
3.2.3.3.1.3 ვეტო . . . . .	.132
3.2.3.3.2 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი . . . . .	.137
3.2.3.3.3 კონსტიტუციის შეცვლა . . . . .	.140
3.2.3.3.4 პარლამენტის გადაწყვეტილებები . . . . .	.141
3.2.3.3.5 საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირება – . . . . .	.142
დეკრეტი . . . . .	.142
3.2.3.4 უფლებები საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში დათავდაცვის . . . . .	.147
სფეროში . . . . .	.147
3.2.3.4.1 ძირითადი მიმართულებების კომპეტენცია საშინაო და	

	საგარეო პოლიტიკაში	147
3.2.3.4.2	უფლებები ომის გამოცხადებისა და ზავის დადებისას	148
3.2.3.4.3	უფლებები საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებისას	150
3.2.3.4.4	უფლებები სამხედრო ძალების გამოყენებისას	151
3.2.3.5	თანამდებობის პირთა გადაყენება	153
3.2.3.5.1	უნდობლობის ვოტუმი	153
3.2.3.5.2	იმპიჩმენტის პროცედურა	156
3.3.	აღმასრულებელი ხელისუფლება	160
3.3.1	პრეზიდენტი	160
3.3.2	არგუმენტები ძლიერი პრეზიდენტის სასარგებლოდ	161
3.3.3	არგუმენტები ძლიერი პარლამენტის სასარგებლოდ	168
3.3.3.1	პრეზიდენტის არჩევა	173
3.3.3.1.1	კანდიდატების დასახელება	173
3.3.3.1.2	პირდაპირი არჩევნები	174
3.3.3.1.3	ინაუგურაცია, პარტიის წევრობა და საპრეზიდენტო ვადა	179
3.3.3.1.3.1	ინაუგურაცია	179
3.3.3.1.3.2	პარტიის წევრობა	181
3.3.3.1.3.3	საპრეზიდენტო ვადა	181
3.3.3.2	პრეზიდენტის უფლებამოსილება	182
3.3.3.2.1	სამართლის ნორმათა დადგენის უფლებამოსილება	182
3.3.3.2.1.1	საკანონმდებლო ინიციატივა	182
3.3.3.2.1.2	ბრძანებულება	183
3.3.3.2.2	სამართლებრივი აქტების გაუქმება	186
3.3.3.2.3	რეფერენდუმი	187
3.3.3.2.4	პლებისციტი	193
3.3.3.2.5	პარლამენტის დათხოვნა	194
3.3.3.2.6	საგანგებო მდგომარეობა	197
3.3.3.2.6.1	საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება	197
3.3.3.2.6.1.1	საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლები	197
3.3.3.2.6.1.2	საგანგებო მდგომარეობის დამტკიცება	199
3.3.3.2.6.2	უფლებამოსილება საგანგებო მდგომარეობის დროს	200
3.3.3.2.6.3	ძირითადი უფლებების შეზღუდვა	201
3.3.3.2.7	პერსონალური უფლებამოსილება, დანიშვნა და გათავისუფლება	204
3.3.3.2.8.	სხვა უფლებები და მოვალეობები	207

3.3.3.2.8.1	პრეზიდენტი – უმაღლესი მთავარსარდალი .	207
3.3.3.2.8.2	გადაწყვეტილებები მოქალაქეობასა და პოლიტიკურ თავშესაფარზე	208
3.3.3.2.8.3	განსაკუთრებული ნორმა კომპეტენციათა ნუსხაში	208
3.3.3.2.9	უფლებამოსილება რეგიონების მიმართ	209
3.3.3.2.9.1	ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების დათხოვნა	209
3.3.3.2.9.2	თანამდებობის პირთა დანიშვნა	212
3.3.4	მინისტრთა კაბინეტი	215
3.3.4.1	მინისტრთა კაბინეტის დაკომპლექტება	215
3.3.4.2.	მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილება	220
3.3.4.2.1	სხდომათა ხელმძღვანელობა მინისტრთა კაბინეტში	221
3.3.4.2.2	მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი	222
3.3.4.2.3	ნორმათა დადგენის უფლება	223
3.3.4.2.4	შინაარსობრივი უფლებამოსილება	225
3.3.4.2.5	შუალედური შედეგი	227
3.3.5	სახელმწიფო მინისტრი	227
3.3.5.1	სახელმწიფო მინისტრის დანიშვნა	227
3.3.5.2	სახელმწიფო მინისტრის უფლებამოსილება	228
3.3.6	სახელმწიფო კანცელარია	230
3.3.6.1	სახელმწიფო კანცელარია და სამინისტროები	231
3.3.6.2	სახელმწიფო კანცელარია და დეპარტამენტები	233
3.3.6.3	საპარლამენტო კონტროლი სახელმწიფო კანცელარიისადმი	235
3.3.6.4	მინისტრთა კაბინეტი სახელმწიფო მინისტრისა და სახელმწიფო კანცელარიის ჩრდილქვეშ	236
3.3.7.	ეროვნული უშიშროების საბჭო	238
3.3.7.1	ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა	239
3.3.7.2	ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილება	239
3.4	სასამართლო ხელისუფლება	242
3.4.1	უზენაესი სასამართლო	242
3.4.1.1	უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტება	242
3.4.1.2	უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება	243
3.4.2	საკონსტიტუციო სასამართლო	247
3.4.2.1	კონცენტრირებული და დიფუზური კონსტიტუციური მართლმსაჯულება	247
3.4.2.2	საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა განწესება თანამდებობებზე და მათი უფლებამოსილების ვადა	250

3.4.2.3	სარჩელისა და წარდგინების შეტანის უფლებამოსილება	.255
3.4.2.4	საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება	.256
3.4.2.4.1	დავა ორგანოთა შორის	.257
3.4.2.4.2	დავა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონებს შორის	.258
3.4.2.4.3	ნორმათა კონტროლი	.258
3.4.2.4.3.1	ნორმათა აბსტრაქტული კონტროლი	.258
3.4.2.4.3.2	ნორმათა კონკრეტული კონტროლი	.260
3.4.2.4.4	ბრალდება პრეზიდენტისა და სხვა თანამდებობის პირთა მიმართ	.260
3.4.2.4.5	არჩევნებთან, რეფერენდუმსა და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული პროცედურები	.261
3.4.2.4.6	კონსტიტუციის განმარტება	.261
3.4.2.4.7	კონსტიტუციური სარჩელი	.262
3.4.3	იუსტიციის საბჭო	.266
3.4.3.1	იუსტიციის საბჭოს დაკომპლექტება	.267
3.4.3.2	იუსტიციის საბჭოს უფლებამოსილება	.269
3.4.4	მოსამართლეთა კორპუსი	.270
3.4.4.1	მოსამართლეთა ტესტირება და დანიშვნა	.270
3.4.4.1.1	კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ	.271
3.4.4.1.2	გამოცდები და პროტესტები	.273
3.4.4.1.3	საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება	.274
3.4.4.1.4	პარლამენტის რეაქცია	.278
3.4.4.2	მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის დაცვის დებულებები	.279
3.4.5	პროკურატურა	.281
3.4.5.1	გენერალური პროკურორის განწესება თანამდებობაზე	.281
3.4.5.2	პროკურატურის უფლებამოსილება	.282
4.	დასკვნა	.288
4.1	კონსტიტუცია 932	.288
4.1.1	კონსტიტუცია როგორც დროებითი დოკუმენტი	.288
4.1.2	ძალაუფლების განაწილება ანუ საქართველო კოპაბიტაციის პროცესში	.289
4.1.2.1	ძალაუფლების განაწილება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში	.291
4.1.2.1.1	სამინისტროები	.291
4.1.2.1.2	სახელმწიფო მინისტრი და სახელმწიფო კანცელარია	.293
4.1.2.1.3	ეროვნული უშიშროების საბჭო	.294

4.1.2.1.4	ტერიტორიულ ერთეულებში ჩარევის შესაძლებლობა	295
4.1.2.1.5	იმპინენტი	295
4.1.2.2	ძალაუფლების განაწილება საკანონმდებლო ხელისუფლებაში	296
4.1.2.2.1	საკანონმდებლო პროცესი	296
4.1.2.2.2	სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი	297
4.1.2.2.3	რეფერენდუმი და პლემბისციტი	297
4.1.2.2.4	საგანგებო მდგომარეობა	298
4.1.2.3	ძალაუფლების განაწილება სასამართლო ხელისუფლებაში	298
4.1.2.3.1	საკონსტიტუციო სასამართლო	298
4.1.2.3.2	მართლმსაჯულების ორგანოები	300
4.1.3	შედეგი	300
4.1.4	2001 წლის ზაფხულში დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები	301
4.2	გადაწყვეტილებათა მიგნება საქართველოში	305
4.2.1	გადაწყვეტილებათა პროცესში ლოიალიზმიდან კონფორმიზმამდე	306
4.2.2	„მამა-მარჩენალი“ შევარდნაძე	308
4.2.3	კონტრაგენტების გადმობირება	310
4.2.4	ზომიერი ოპოზიცია	311
4.2.5	გადაწყვეტილებათა მიგნებიდან გამომდინარე დასკვნები	312
4.3	სამართლებრივი თანამშრომლობის შეფასება	313
4.3.1	შესავალი	313
4.3.1.1	სამართლებრივი რეფორმის პროექტების შეუფასებლობა	315
4.3.1.2	არარსებული შეფასების კრიტიერიუმები	317
4.3.1.3	პოლიტიკური გარემოება – საზოგადოებაზე პროექტების ზემოქმედება	318
4.3.1.4	ძირითადი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფაქტორების დამატებითი გამოყენება	319
4.3.1.5	შეფასება საქართველოში კონსტიტუციის მიღების მაგალითზე	320
4.3.2	სამართლის ტრანსფერი	322
4.3.2.1	„სამართლისა და განვითარების“ მოდრაობის გამოცდილება	322
4.3.2.2	საწყისი პირობები აღმოსავლეთ ევროპისა და ღსთ-ის ქვეყნებში	324
4.3.2.3	სამართლის ნორმების გადატანის უნარი	326

4.3.2.4	სამართლის ტრანსფერის სრული უარყოფა	328
4.3.2.5	ოპტიმალური გზა თეორიაში	329
4.3.2.6	აღმოსავლეთ ევროპისა და ღსთ-ის ქვეყნებში სამართლებრივი რეფორმების პრაქტიკა	331
4.3.3	უცხოელი ექსპერტების მიმართ წაყენებული მოთხოვნები	332
4.3.4	უცხოელი ექსპერტების კრიტიკა	336
4.3.4.1	შესავალი	336
4.3.4.2	დახმარების მაგალითი	341
4.3.5	შიდაეროვნული „ნოუ-ჰაუს“ გამოუყენებლობა	343
4.3.5.1	შესავალი	343
4.3.5.2	დახმარების მაგალითი	346
4.3.5.2.1	პარტნიორთა შერჩევა	348
4.3.5.2.2	ნინიძის არყოფნა	349
4.3.5.2.3	პროკურატურის წარმომადგენელთა არყოფნა	351
4.3.6	ევროცენტრული დახმარების ზემოქმედება მიმღები ქვეყნის კულტურულ თვითმყოფადობაზე	352
4.3.6.1	შესავალი	352
4.3.6.2	დახმარების მაგალითი	356
4.3.7	შეუთანხმებლობა დამხმარე ორგანიზაციათა შორის და კონკურენცია	357
4.3.7.1	შეუთანხმებლობა	358
4.3.7.1.1	შესავალი	358
4.3.7.1.2	დახმარების მაგალითი	360
4.3.7.2	კონკურენცია	361
4.3.7.2.1	შესავალი	361
4.3.7.2.2	დახმარების მაგალითი	364
4.3.8	კორუფცია და ბიუროკრატია	367
4.3.8.1	შესავალი	367
4.3.8.2	დახმარების მაგალითი	369
4.3.9	სამართლებრივი თანამშრომლობის არასაკმარისი ხანგრძლივობა	370
4.3.9.1	შესავალი	370
4.3.9.2	დახმარების მაგალითი	371
4.3.10	ვენეციის კომისიის საქმიანობა	374
4.3.11	შეფასების შედეგი	379
4.4	კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესის შეჯამება	379

დანართები . . . . .	.381
დანართი „ა“	
საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა . . . . .	.383
დანართი „ბ“ ინტერვიუ საქართველოს	
იუსტიციის მინისტრთან – თელო ნინიძესთან . . . . .	.387
დანართი „გ“	
ლოურენს ლესიგის წერილი ვახტანგ ხმაღამეს 7 ივლისი, 1995 . . .	.407
დანართი „დ“	
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ღია წერილი	
სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს 29 მაისი, 1995 . .	.415
დანართი „ე“	
სარედაქციო ჯგუფის სხდომები . . . . .	.421
დანართი „ვ“	
ქართველ მონაწილეთა სია . . . . .	.427
წყაროთა სია . . . . .	.435
ა. ლიტერატურა . . . . .	.437
ბ. სამართლებრივი აქტები . . . . .	.450
გ. ინტერვიუები და საუბრები . . . . .	.452
დ. ჩიკაგოს კონფერენციის აუდიოჩანაწერები . . . . .	.454
ე. ელექტრონული წყაროები . . . . .	.455

1 შესავალი

1.1 სამუშაო წესი

ეს ნაშრომი სამი ძირითადი აქცენტის დასმის ცდაა:

1. მან ნათელი უნდა მოჰფინოს საქართველოში კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების ბურუსით მოცულ გრძელ პროცესს, რომელიც ხშირად დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობდა. აქამდე მართო ე.წ. „შინაურებმა“ თუ იცოდნენ პროცესის მონაწილეთა ნამდვილი პოლიტიკური და სამართლებრივი მოტივები.
2. ნაშრომი საფუძვლად უნდა დაედოს (მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის) კონსტიტუციის ისტორიულ ინტერპრეტაციას. აქამდე კონსტიტუციის მიღების პროცესი არც დოკუმენტირებულია სადმე და არც კომპლექსურად შეფასებული. საქართველოს კონსტიტუციის თავისებურებანი კი მხოლოდ მათი ერთმანეთთან დაკავშირებით შეიძლება აიხსნას.
3. ნაშრომში გამოკვლეულია საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში. საქართველოში საკონსტიტუციო პროცესს ხელს უწყობდა ტრანსკულტურული სამართლებრივი საკონსულტაციო ჯგუფი. წინამდებარე გამოკვლევა კი აკვირდება საერთაშორისო „ექსპერტებს“ და ანალიზებს და აფასებს, თუ რა შედეგებს მიაღწია (პოლიტიკური განვითარების თვალსაზრისითაც) საერთაშორისო იურიდიულმა დახმარებამ.

ნაშრომში ყურადღება გამახვილებულია საქართველოში არსებულ სახელისუფლებო სტრუქტურებზე. ამიტომაც მხედველობის მიღმა რჩება კონსტიტუციაში ასახული ძირითადი უფლებების ნაწილი, ისევე როგორც ტერიტორიული მოწყობის საკითხები, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც მათ გარკვეული მნიშვნელობა აქვთ სახელისუფლებო სტრუქტურების არსის გასაგებად.

ნაშრომი შედგება ორი ძირითადი – ისტორიული და სამართლებრივი – ნაწილისაგან. მინდოდა ისტორიული ნაწილი ისე ჩამომეყალიბებინა, რომ საკუთარი ქვეყნის საკონსტიტუციო პროცესის მნიშვნელოვანი დეტალები გასაგები ყოფილიყო გიორგი ქართველიშვილისთვისაც (ქართველი „ჰანს მიულერი“), რომელიც არ არის საკონსტიტუციო სამართლის სპეციალისტი.

სამართლებრივი ნაწილი კი ძირითადად თავად კონსტიტუციაში მოცემულ სტრუქტურაზეა ორიენტირებული. ცალკეული ნაწილები, სადაც ეს მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ, კონსტიტუციის მუხლების უკეთ გასაგებად და მათი კლასიფიცირებისათვის, შევადარეთ სხვა, ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების კონსტიტუციათა ნორმებს. მაგრამ ყოფილი „აღმოსავლეთის ბლოკის“, ამჟამად უკვე 27 სახელმწიფოს¹ კონსტიტუციათა ნორმების სისტემატური და ყოვლისმომცველი ანალიზი ნამდვილად გადააჭარბებდა ნაშრომის ფარგლებს და იმავდროულად დაღლიდა კიდეც მკითხველს.²

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია ფორმისა და შინაარსის მიხედვით მთლიანად ხელახლა ჩამოყალიბდა, იგი მაინც შეიცავს როგორც საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის, ისე საქართველოს 1978 წლის სოციალისტური კონსტიტუციის ნიშნებსა და სტრუქტურებს, ასევე რუსეთის 1993 წლის, საფრანგეთის 1958 წლის და ამერიკის შეერთებული შტატების 1776 წლის კონსტიტუციების, აგრეთვე გერმანიის 1949 წლის ძირითადი კანონის ელემენტებსა და მოდულებს. ეს კავშირები შეძლებისდაგვარად არის წარმოდგენილი.

1.1.1 წყაროები

1.1.1.1 ინტერვიუები

ინტერვიუები ჩემი ნაშრომის მთავარი საფუძველია. აქვე მინდა გულთაღი მადლობა გადავუხადო ყველა ჩემს ქართველ თანამოსაუბრეს, თითქმის ყველა რომ მაშინვე მზად იყო ჩემთან სასაუბროდ. მხოლოდ ელუარდ შევარდნაძემ³ და გია მეფარიშვილმა⁴ ვერ შეძლეს ჩემთან შეხვედრა. ინტერვიუები ძირითადად ჩაწერილია შესაბამისი მოსაუბრის სამუშაო ოთახში 1999 წლის ზაფხულში. ყველა ინტერვიუ წარმართა რუსულ ენაზე, დეპუტატ ნათაძესთან ინტერვიუს გარდა, რომელიც გერმანულ ენაზე მიმდინარეობდა.

ჩემი თანამოსაუბრეები იყვნენ კონსტიტუციის მიღების პროცესის

¹ მონტენეგრო (ჩერნოგორია) და კოსოვო ამ დროისათვის (2001) არ იყვნენ დამოუკიდებელი სახელმწიფოები.

² ამავე დასკვნამდე მიღის ბრუნერიც, გვ. 64.

³ აქ მე მთხოვეს მომეზადებინა და წარმომეგინა კითხვების ნუსხა. მაგრამ შემდეგ შევარდნაძემ მიმითითა დემეტრაშვილსა და ნინიძეზე, თუმცა მათთან მე უკვე ჩაწერილი მქონდა ინტერვიუები.

⁴ იხ. დანართი „ა“.

მთავარი მოქმედი პირები. თუ არ ჩავთვლით მაშინდელ იუსტიციის მინისტრს თედო ნინიძეს, უპირველეს ყოვლისა, მე ვესაუბრე იმ პირებს, რომლებიც მონაწილეობდნენ საქართველოს კონსტიტუციის შესამუშავებლად გამართული ჩიკაგოს კონფერენციის³ მუშაობაში და იმავდროულად იურისტები იყვნენ, აგრეთვე იმ პირებს, რომლებმაც თავად წარმოადგინეს კონსტიტუციის პროექტები. სამწუხაროდ, და, შესაძლოა, ნიშანდობლივადაც, მათ შორის არც ერთი ქალი არ იყო.

ყველა ინტერვიუს დროს მე ვიყენებდი ე.წ. „მართული ინტერვიუების“ მეთოდს, რის შედეგადაც ჩემს თანამოსაუბრეებს ძირითადად იდენტურ კითხვათა ნუსხაზე უხდებოდათ პასუხის გაცემა. თუმცა უფრო გონივრული აღმოჩნდა, რომ ასეთი „მართული ინტერვიუ“ შემომენახა როგორც მხოლოდ ე.წ. „საშენი მასალა“, რადგან, ერთი მხრივ, ინტერვიუები სრულიად განსხვავებული გახლდათ, რაც ძლიერ იყო დამოკიდებული მოსაუბრის პიროვნებაზე და იმ როლზე, რომელსაც იგი ასრულებდა საკონსტიტუციო პროცესში. თუნდაც მხოლოდ დროის მიხედვით ინტერვიუების ხანგრძლივობა მერყეობდა ერთსა და რვა საათს შორის. მეორე მხრივ კი გამოიკვეთა ზოგიერთი მოსაუბრის ისეთი სპეციალური ცოდნა, რაც აშკარად ცდებოდა „მართული ინტერვიუს“ კითხვების ფარგლებს. იმავდროულად, არქივირებული დოკუმენტების გაცნობის ჩემთვის მოცემული შესაძლებლობიდან გამომდინარე, მე მქონდა საშუალება სპეციალური, ე.წ. მიზნობრივი კითხვები დამესვა თანამოსაუბრისათვის. ეს, უპირველეს ყოვლისა, ისტორიულ მოვლენებს ეხებოდა, რაზეც აქამდე მხოლოდ ვიწრო წრეს თუ მიუწვდებოდა ხელი.

ამის შედეგად, საბოლოოდ, კითხვათა ზოგადი ნუსხის ფარგლებს გარეთ დარჩენილი სპეციალური ცოდნის გაანალიზებამ საკმაოდ გააფართოვა ნაშრომი. ინტერვიუთა დროის სხვადასხვა მონაკვეთში წარმოების გამო და ზოგჯერ თვით ინტერვიუს მიმდინარეობის დროსაც კი თავს იჩენდა სხვადასხვა წინააღმდეგობა და შეუსაბამობა მანამდე აღებულ ინტერვიუებთან მიმართებაში. როცა ეს შეუსაბამობანი ეხებოდა გარკვეულ დეტალებს, რომლებიც ჩნდებოდა სრულიად გასაგები მიზეზის გამო (საკონსტიტუციო პროცესი ორ წელიწადზე მეტ ხანს გაიწეა), მე ვიყენებდი „ფაქიზი“ კონფრონტაციის მეთოდს, რათა ინტერვიუში ჩამომეყალიბებინა მოვლენათა ნამდვილი, ფაქტობრივი შინაარსი. ხოლო როცა მოსაუბრე ისტორიულ მოვლენებს აღწერდა აშკარად საკუთარი თვალსაზრისით და იძლეოდა არასწორ, მცდარ დახასიათებას, ამ დროს შეგნებულად ვცდილობდი კიდევ, რომ ეს შეუსა-

³ დაწვრილებით იხ. თავი 2.7.

ბამობები დამეფიქსირებინა ინტერვიუში, რათა ისინი შემდეგ, ნაშრომზე მუშაობის პროცესში, უკეთესად გამეანალიზებინა და ჩამომეყალიბებინა. ასე რომ, მომდევნო ანალიზის დროს მოხდება არა მხოლოდ სხვადასხვა მოსაზრებისა და ვერსიის დაპირისპირება, არამედ გამოჩნდება აგრეთვე იმის მტკიცებულებები, რომ ზოგჯერ მოვლენები აშკარად მცდარად იყო დახასიათებული.

1.1.1.2 წერილობითი დოკუმენტები

ჩემი ნაშრომის კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია წერილობითი წყაროების ორიგინალები. 1996 წლის ივნისში მე ვთხოვე საკონსტიტუციო კომისიის მდივანს, ავთანდილ დემეტრაშვილს, მოეცა ჩემთვის კომისიის დოკუმენტების გაცნობის უფლება. მან ერთ ბნელ სამუშაო ოთახში შემიყვანა და ერთ-ერთ კუთხეზე მიმითითა. ჩემდა გასაკვირად, ამ კუთხეში ერთმანეთზე ეყარა (პირდაპირ იატაკიდან დაწყებული დაახლოებით ერთი მეტრისა და ოცი სანტიმეტრის სიმაღლეზე) საკონსტიტუციო კომისიის ყველა დოკუმენტი, გახვეული საქალაქელებში. ეს ორგანიზაციული ქაოსი ჩემთვის ნამდვილი ბედნიერი შემთხვევა აღმოჩნდა: ქალაქეების ამ ზღვაში საკონსტიტუციო კომისიის სხდომათა ხელნაწერ ოქმებთან ერთად ეყარა აგრეთვე საიდუმლო დოკუმენტები (მაგალითად, თვითონ შევარდნაძის მიერ რედაქტირებული კონსტიტუციის პროექტი), რომლებიც აშკარად არ იყო განკუთვნილი საჯაროდ გამოსაქვეყნებლად, მაგრამ ამ გზით აისახა ისინი ჩემს ნაშრომში.

წერილობითი დოკუმენტების ორიგინალებს შორის იყო აგრეთვე უცხოელი ექსპერტების სამართლებრივი დასკვნები, მათ შორის „მხოლოდ სამსახურებრივი საჭიროებისათვის“ გრიფით აღნიშნული ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის დასკვნები. აღნიშნული გრიფიანი დოკუმენტების გადმოცემაზე, მათ არასაჯაროობაზე მითითებით, ევროპის საბჭომ უარი მითხრა, მაგრამ, სამაგიეროდ, მათგან მივიღე ყველა სხვა საჭირო მასალა.

1.1.1.3 აუდიოჩანაწერები

ნაშრომზე მუშაობისას განსაკუთრებული დახმარება გამიწია იმ გარემოებაში, რომ COLPI-სა და ჩიკაგოს სამართლის სკოლის ეგიდით გამართული კონფერენცია ჩიკაგოში მთლიანად ჩაწერილია და ამჟამად აუდიოჩანაწერების სახით არქივირებულია ჩიკაგოს უნივერსიტეტის

ბიბლიოთეკაში. აუდიოკასეტები და ყველა სხვა წერილობითი დოკუმენტი თუ სხვაგვარი მონაცემები ნაშრომზე მუშაობის დროს ჩემს განკარგულებაში იყო პროფესორ ლოურენს ლესიგის დახმარებით.

ნაშრომში ციტირებული წერილობითი წყაროები, ისევე როგორც ჩიკაგოს კონფერენციის ამსახველი აუდიოჩანაწერები და აგრეთვე აუდიოკასეტებზე ჩაწერილი პირადი ინტერვიუები, ამჟამად ჩემს არქივში ინახება მხოლოდ ასლების სახით.

1.1.2 ტერმინოლოგია

კონსტიტუციის სხვადასხვა პროექტში გამოყენებულია სხვადასხვა ცნება: ერთში ლაპარაკია „პრემიერ-მინისტრზე“, მეორეში – „მთავრობის მეთაურზე“, მესამეში – „კაბინეტის თავმჯდომარეზე“, მეოთხეში – „მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეზე“. სხვადასხვა მოდელის შედარების გასაადვილებლად, გადავწყვიტე ცნებები (შეძლებისდაგვარად) ერთიანი ყოფილიყო და ამ შემთხვევაში ყველგან გამოვიყენე „პრემიერ-მინისტრი“. რაც შეეხება მონაწილეთა სახელებსა და გვარებს, აქ უკვე შეგნებულად უარი ვთქვი მათი წერილობითი აღნიშვნის მეცნიერულ მეთოდზე. რამდენადაც ეს შესაძლებელი იყო, ვეცადე გამეკეთებინა სახელების გერმანული ტრანსკრიფცია, თუმცა ამ დროს ზშირად გერმანული ენის ზოგიერთი ასოს აღსანიშნად ქართული ენის ორი ასოს გამოყენება დამჭირდა. მაგრამ განსხვავება მათი გამოთქმისას მხოლოდ მიჩვეული ყურისათვის თუ არის შესაძინევი. ქართული ენა განეკუთვნება კავკასიურ ენათა ოჯახს და საკუთარი დამწერლობა აქვს. გერმანულ ენაზე მოლაპარაკეთათვის უჩვეულო ქართული სახელები მათი წერის მეცნიერულ მეთოდზე უარის თქმით შედარებით უფრო ადვილად გასაგები ხდება.

აქვე შევნიშნავ, რომ „ვ“ დანართში მოცემულია იმ ქართველ მონაწილეთა სრული ჩამონათვალი, რომლებიც ნახსენები არიან ამ ნაშრომში.

1.2 ვითარება საქართველოში

1995 წლის 29 აგვისტოს უნდა გამართულიყო საქართველოს ახალი კონსტიტუციის ხელმოწერის ოფიციალური ცერემონია. პარლამენტის დროებითი შენობის უკანა ეზოში ამ დროს აფეთქების ხმა გაისმა [პარლამენტის ძველი შენობა სერიოზულად დაზიანდა პრეზიდენტ გამსახურდიას წინააღმდეგ 1991/1992 წლებში (დეკემბერი-იანი-

ვარი) მოწყობილი პუტჩის დროს და ფინანსების ნაკლებობის გამო 1995 წლისთვისაც კი არ იყო რეკონსტრუირებული]. ეს იყო თავდასხმა ელჟარდ შევარდნაძეზე. იგი ძირითადად უვნებლად გადაურჩა მართვადი ბომბის აფეთქებას. სისხლით მოსერილი მაისურით შევარდნაძემ ჟურნალისტებს განუცხადა, რომ კონსტიტუციის ხელმოწერას ხელს მაინც ვერ შეუშლიდნენ. და მართლაც, ამ თავდასხმამ მხოლოდ სამი კვირით შეაყოვნა კონსტიტუციის ხელმოწერა.

ყოველივე ამით შეიძლება გავიხსენოთ, თუ რა ვითარებაში მიმდინარეობდა კონსტიტუციის მიღების პროცესი კავკასიაში მდებარე რესპუბლიკაში: საქართველო ერთ-ერთი ყველაზე აქტიური რესპუბლიკა იყო საბჭოთა კავშირიდან გამოყოფის პროცესში, რის გამოც იძულებული გახდა ძვირად გამოესყიდა თავისი დამოუკიდებლობა. 1989 წლის 9 აპრილის ტრაგედია, როდესაც რუსეთის ჯარებმა გენერალ იგორ როდიონოვის (მოგვიანებით რუსეთის თავდაცვის მინისტრის) მეთაურობით თბილისში მომწამვლელი გაზისა და ორლესური ნიჩბების გამოყენებით მშვიდობიანი დემონსტრაციის სისხლიანი დარბევისას მოკლეს 20 მოქალაქე,⁶ იყო არეულობისა და ორიენტაციის უქონლობის პერიოდის ის დასაწყისი, რომელიც დასრულდა მხოლოდ (ახლა, თუკი უკან მივიხედავთ, უკვე შეიძლება ამის თქმა) კონსტიტუციის მიღებით, არჩევნების ჩატარებითა და შედეგად პარლამენტში სტაბილური უმრავლესობის ჩამოყალიბებით 1995 წლის შემოდგომაზე.

ამ მოვლენებს შორის მოექცა თავისი მოცულობით სრულიად გაუმართლებელი და უაზრო სამოქალაქო ომი საქართველოს შემადგენლობაში მყოფ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან, რაც ორივე მხრიდან სიცოცხლის ფასად დაუჯდა ათასობით, ძირითადად ახალგაზრდა, საქართველოს მოქალაქეს და შედეგად 250.000 ქართველი საკუთარ ქვეყანაში დევნილად იქცა. ქართული სამხედრო შენაერთების დამარცხება სოხუმში⁷ დაემთხვა 1993 წლის ივლისში საკონსტიტუციო პროცესის დაწყებას. ეს იმავდროულად იყო შევარდნაძის პირადი დამარცხებაც, რომელმაც დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის გვერდის ავლით საქართველოს საგარეოპოლიტიკურ სელაშიც მარცხი იწვინა და 1994 წლის თებერვალში ხელი მოაწერა რუსეთ-საქართველოს ხელშეკრულებას მეგობრობის შესახებ. ეს ხელშეკრულება რამდენიმე დანართში ითვალისწინებდა საქართველოში არსებული ოთხი რუსული სამხედრო ბაზის 25 წლით დარჩენას.

საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობას დაემთხვა აგრეთვე სა-

⁶ დაწერილებით იხ. გერბერი, გვ. 177.

⁷ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ყველაზე დიდი ქალაქი.

ქართველოს ყოფილი პრეზიდენტის ზვიად გამსახურდიას სიკვდილი. იყო თუ არა მისი არაბუნებრივი სიკვდილი თვითმკვლელობა, დღემდე გაურკვეველია.⁸

მისი სიკვდილი, ფაქტობრივად, არის გამსახურდიას ეროვნულ-პოპულისტური ფენომენის დასასრული, რამაც ქართული სახელმწიფოს საფუძველი შეარყია და ხალხი ორ დაპირისპირებულ ნაწილად გაყო. 100-ზე მეტი ადამიანი დაიღუპა 1991-92 წლების დეკემბერ-იანვარში, როდესაც გამსახურდია იარაღის ძალით გადააყენეს თანამდებობიდან. ჯერ კიდევ 1991 წლის მაისში ქართველთა 87-მა პროცენტმა აირჩია გამსახურდია პრეზიდენტად. გამსახურდიას ტრაგედია, რომელიც დღესდღეობით მოსახლეობაში ემოციურად ჯერაც არ არის დაძლეული, ინტენსიურად მოქმედებდა მთელ საკონსტიტუციო პროცესზე. ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო პროცესის დროს მიმდინარეობდა კამათი იმაზე, თუ რა უფლებებით უნდა ყოფილიყო აღჭურვილი მომავალი პრეზიდენტი, მეორე მხრივ კი პუტჩმა ქართველებს სწორედ საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობისას იოსელიანისა და კიტოვანის სახით მოუეღინა ორი გავლენიანი „ლიდერი“, რომლებთან იდენტიფიცირებაც ძნელად თუ იყო შესაძლებელი. ცდილობდნენ შეეზღუდათ მათი გავლენა, მაგრამ იმავდროულად მათი ვალიც ჰქონდათ გამსახურდიას მიმართ გაწეული წინააღმდეგობის გამო.

საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობისას მოვლენათა განვითარების კიდევ ერთი სამწუხარო და უსახელო კულმინაცია იყო თავდასხმა გიორგი ჭანტურიაზე – ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის თავმჯდომარეზე 1994 წლის დეკემბერში. სიკვდილამდე იგი ითვლებოდა შევარდნაძის წინააღმდეგ ყველაზე დიდი შანსის მქონე კანდიდატად 1995 წლისათვის დანიშნულ საპრეზიდენტო არჩევნებში.

ამდენად, საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობის წლები (1993-95) უნდა დახასიათდეს არასტაბილურობისა და პოლიტიკური არეულობის წლებად. გარდა ამისა, პოლიტიკური ძალაუფლების ვაკუუმი-სა და იმ ქაოსის გამო, რომელშიც იმყოფებოდა სახელმწიფო, ამ წლებში სრულიად შეუზღუდავი იყო კრიმინალური სამყარო. იმავდროულად ქართველები არსებობისათვის იბრძოდნენ: გაჩერდა თითქმის ყველა სახის მრეწველობა, გაიზარდა უმუშევრობა, ყოველდღიური ხასიათი მიიღო შეფერხებებმა მოსახლეობის მომარაგებაში, უპირველეს ყოვლისა, ენერგეტიკულ სექტორში. ელექტროენერჯის მიწოდების შეწყვეტის გამო ხშირად აუცილებელი ხდებოდა საკონსტიტუციო კომისიის

⁸ გამსახურდიას ქვრივა უარი განაცხადა ექიმთა საერთაშორისო კომისიის მიერ გვამის გაკეთაზე. იხ. აგრეთვე გერბერი, გვ. 238.

სხლომათა შეჩერება. საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ ძველი წესრიგი აღარ არსებობდა, ახალი კი ჯერ არ იყო ჩამოყალიბებული. რაოდენ გასაკვირიც უნდა იყოს, კონსტიტუციამ დიდი წვლილი შეიტანა სტაბილურობის აღდგენასა და განმტკიცებაში.

1.3 მკითხველისათვის

დასასრულს, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს წიგნი მეცნიერული ნაშრომია და, ამდენად, დაუშვებელია საქართველოში უაღრესად პრობლემატურ დროში მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესის განხილვის გზაზე ვინმეს ან რაიმეს დანდობა. პროცესის მიმდინარეობა, განვითარება და ცალკეულ მონაწილეთა როლები დახასიათებული და წარმოდგენილია ყველა თავისი სიძლიერითა თუ სისუსტით. მაგრამ, სანამ მკითხველი თავის შეფასებას ჩამოაყალიბებს საქართველოს კონსტიტუციის დადებით მხარეებზე თუ ნაკლოვანებებზე, იგი აუცილებლად უნდა შეეცადოს ჩააყენოს საკუთარი თავი საკონსტიტუციო პროცესის კომპლექსურ სიტუაციაში.

ინტერვიუების ჩაწერის დროს საქართველო უკვე კონსოლიდაციის ფაზაში იმყოფებოდა. კონსტიტუცია ერთი წლის მიღებული და ამოქმედებული იყო. შევარდნაძეს ზურგს უმაგრებდა პარლამენტის თითქმის სამი მეხუთედის უმრავლესობა. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების ისტორია იმ პერიოდში – და შესაძლოა დღესაც – მაინც საკამათოდ რჩებოდა. ამას, უპირველეს ყოვლისა, განაპირობებს ისიც, რომ საკონსტიტუციო პროცესის მონაწილე ყველა მთავარ ფიგურას როგორც იმ პერიოდში, ისე კონსტიტუციის მიღების შემდეგაც, ეჭირა არა მხოლოდ სამართლებრივ-პოლიტიკური, არამედ აგრეთვე გადამწყვეტი და უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური თანამდებობა. ამასთან, მოქმედი პირები ერთმანეთს უკვე დიდი ხანია და ძალიან კარგად იცნობდნენ, ერთმანეთის მიმართაც გარკვეულ სახელისუფლებო ურთიერთობაში იყვნენ. ყველა ცდილობდა მოეხერხებინა სხვასთან თანამშრომლობა, დაეცვა თავისი პოლიტიკური პროტექტორების ინტერესები და, რა თქმა უნდა, გაეტანა აგრეთვე საკუთარი მოსაზრებები.

ამასთან, დაკვირვებულ მკითხველს შეუმჩნეველი არ დარჩება მონაწილეთა განსხვავებული პიროვნული პროფილი. ამ პირებში იგი აღმოაჩენს საკმაოდ მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ შინაურ, სანდო „აპარატჩიკს“, რეფორმატორს, გამობრძმედილ ტაქტიკოსს, ოპორტუნისტს, მგზნებარე მებრძოლს, მეორეხარისხოვან თანამონაწილეს და შემრიგე-

ბელ შუამავალს. აქ მოქმედი პირები დგანან უდიდესი პიროვნული, პო-
ლიტიკური და ზოგჯერ თვით ისტორიული წინეხის ქვეშ, რაც მათ საქ-
მიანობას და ცალკეულ მოქმედებებს, აგრეთვე ამ დროის მანძილზე
მათში მიმდინარე ცვლილებებს განსაკუთრებით საინტერესოს ხდის.

სიამოვნებით მივიღებ თქვენ შენიშვნებსა და კომენტარებს, რომლე-
ბიც შეგიძლიათ გამომიგზავნოთ მისამართზე: [constitution@wolfga-
ul.com](mailto:constitution@wolfga-
ul.com).

2 კონსტიტუციური განვითარება ისტორიული თვალსაზრისით

2.1. 1921 წლის კონსტიტუცია

1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოში მიიღეს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს კონსტიტუცია, რომელსაც ძალაში შესვლა, სამწუხაროდ, თურმე არ ეწერა. უკვე ოთხი დღის შემდეგ საქართველოში წითელი არმიის შემოსვლის შედეგად გამოცხადდა „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა“ – სსსრ. ამით დასრულდა ქვეყნის თითქმის სამწლიანი დამოუკიდებლობის პერიოდი.

1921 წლის კონსტიტუცია იმ დროისათვის ერთ-ერთ ყველაზე პროგრესულ კონსტიტუციად ითვლებოდა და შეიცავდა მრავალ სოციალ-დემოკრატიულ ელემენტს, მაგალითად, სოციალ-ეკონომიკური უფლებების⁹ საკმაოდ ვრცელ ჩამონათვალს და ცალკე თავს ეროვნული უმცირესობების უფლებათა შესახებ.¹⁰

სამაგიეროდ, 1921 წლის კონსტიტუციაში საკმაოდ მოკლედ იყო ჩამოყალიბებული სახელმწიფო ორგანიზაციასთან დაკავშირებული ნორმები. ამ ნორმებით გათვალისწინებული იყო საპარლამენტო რესპუბლიკის არსებობა. პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა არ არსებობდა. პარლამენტი ირჩევდა მთავრობის თავმჯდომარეს ერთი წლის ვადით. ზელახალი არჩევა დასაშვები იყო მხოლოდ ერთხელ.¹¹ მთავრობის თავმჯდომარე, თავის მხრივ, პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავდა მთავრობის წევრებს.¹²

2.2 ეროვნული კრება

ზუსტად 71 წლის შემდეგ აღდგა ამ კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები. „სამხედრო საბჭომ“¹³ რომელმაც დაამზო პრეზიდენტ გამსახურდიას ხელისუფლება, 1992 წლის 21 თებერვალს გამოაცხადა „სა-

⁹ თავი XIII.

¹⁰ თავი XVI.

¹¹ იხ. 1921 წლის კონსტიტუციის მ. 67.

¹² იხ. 1921 წლის კონსტიტუციის მ. 68.

¹³ საბჭო შედგებოდა ეროვნული გვარდიის მეთაურის თენგიზ კიტოვანისა და გასამხედროებული გაერთიანების „მხედრიონის“ ლიდერის ჯაბა იოსელიანისაგან.

ქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის უზენაესობა და მისი ამოქმედება დღევანდელი რეალობების გათვალისწინებით“, „საქართველოს რესპუბლიკის დღეს არსებული საზღვრებისა და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის შეუცვლელად“. ეს პრინციპი ამ სახით ჩამოყალიბდა იმის გამო, რომ ძველი კონსტიტუციის შინაარსი (ტექსტი) მთლიანობაში უკვე აღარ შეესაბამებოდა საქართველოს ახალი რესპუბლიკის მდგომარეობას. იმისათვის, რათა არსებულიყო ლეგიტიმური საფუძველი, მოიწვიეს ე.წ. „ეროვნული კრება“, რომლის მუშაობაშიც მონაწილეობა მიიღო ქართული საზოგადოების მრავალმა ავტორიტეტიანმა და ცნობილმა პიროვნებამ, თუმცა მათ შორის არ იყვნენ ოპოზიციის (ყოფილი პრეზიდენტის მომხრეების) წარმომადგენლები. გარდა ამისა, სამხედრო საბჭომ დაადგინა, რომ არსებული კანონმდებლობა ინარჩუნებდა იურიდიულ ძალას და განაგრძობდა მოქმედებას, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც იგი ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პრინციპებს.

1992 წლის მარტში მოსკოვიდან საქართველოში დაბრუნებულ შევარდნაძესთან (საბჭოთა კავშირის ყოფილ საგარეო საქმეთა მინისტრთან) ერთად სამხედრო საბჭო „სამოქალაქო პირის“, შევარდნაძის თავმჯდომარეობით გარდაიქმნა „სახელმწიფო საბჭოდ“.¹⁴ ამ საბჭომ დაადასტურა „საქართველოს რესპუბლიკის არსებული კანონმდებლობის მოქმედება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედების აღდგენასთან კავშირში“.¹⁵

2.3 კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“

და მაინც, გამსახურდიას წინააღმდეგ მოწყობილი პუტჩის შემდეგ შეიმჩნეოდა მისწრაფება სახელმწიფო სტრუქტურების უფრო დემოკრატიულად მოწყობისაკენ. 1921 წლის კონსტიტუციის პრინციპები შეიცვალა 1992 წლის 10 ნოემბრის კანონით „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომელიც ახლად არჩეულმა პარლამენტმა პირველ შეკრებაზევე მიიღო. ამ კანონით განისაზღვრა „ახალი კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებები, მათი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი“.¹⁶

¹⁴ სახელმწიფო საბჭოს პრეზიდენტის წევრები იყვნენ თენგიზ კიტოვანი, ჯაბა იოსელიანი, მაშინდელი პრემიერ-მინისტრი თენგიზ სიგუა და ელუარდ შევარდნაძე.

¹⁵ სახელმწიფო საბჭოს 1992 წლის 17 ივნისის გადაწყვეტილება.

¹⁶ იხ. კანონის პრეამბულა.

1921 წლის კონსტიტუციის მსგავსად, ამ კანონის მიხედვით, გადამწყვეტი როლი პარლამენტს ენიჭებოდა, რომელიც ირჩევდა სახელმწიფოს მეთაურს.¹⁷ გარდა ამისა, შეიქმნა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა, რომელსაც ნიშნავდა პარლამენტი სახელმწიფოს მეთაურის წარდგინის საფუძველზე.¹⁸ მინისტრები ინიშნებოდნენ შემდეგი გზით: სახელმწიფოს მეთაური პრემიერ-მინისტრის წარდგინების საფუძველზე მათ ნიშნავდა და ათავისუფლებდა თანამდებობიდან. მაგრამ ამისათვის მას სჭირდებოდა პარლამენტის თანხმობა.¹⁹ ასევე პარლამენტი ამტკიცებდა კაბინეტის სტრუქტურას.²⁰

პარლამენტს უფლება ჰქონდა გაეუქმებინა სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები, ემსჯელა პრემიერ-მინისტრისა და კაბინეტის წევრების გადადგომის შესახებ, დაეყენებინა და გადაეწყვიტა ამ თანამდებობის პირთა ნდობის საკითხი.²¹ იმავდროულად პარლამენტი აღჭურვილი იყო სახელმწიფოს მეთაურის, მინისტრთა კაბინეტის, აგრეთვე ადგილობრივი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების აქტების გაუქმების უფლებით იმ შემთხვევაში, თუ ეს აქტები ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კანონებს.²²

შეიძლება ითქვას, რომ კანონით წარმოდგენილი იყო სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკურად საკმაოდ კარგად შემუშავებული და ჩაფიქრებული სახელმწიფო სტრუქტურა სხვადასხვა „checks and balances“ (ურთიერთკონტროლი და დაბალანსება) ერთად, მაგრამ მას ჰქონდა ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაკლი: სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად პარლამენტის თავმჯდომარეც იყო. ამდენად, ძალაუფლების უდიდესი ნაწილი de facto ედუარდ შევარდნაძის პერსონაში იყო კონცენტრირებული. დაახლოებით სამი წლის მანძილზე – საქართველოს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე – იგი ერთდროულად იყო როგორც პარლამენტის (ანუ საკანონმდებლო ხელისუფლების) თავმჯდომარე, ისე აღმასრულებელი ფუნქციებით აღჭურვილი სახელმწიფოს მეთაური.

¹⁷ იმ დროს თავს იკავებდნენ ტერმინ „პრეზიდენტის“ გამოყენებისაგან. ეს ტერმინი გამსახურდიას გამო იყო დეზაუერებული.

¹⁸ კანონის მ. 8, აბზ. 1.

¹⁹ კანონის მ. 17, აბზ. 7.

²⁰ კანონის მ. 26.

²¹ კანონის მ. 8, აბზ. 2.

²² კანონის მ. 7, აბზ. 7.

2.4. საკონსტიტუციო კომისია

2.4.1 საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა და ხელმძღვანელობა

საკონსტიტუციო კომისიის შექმნას ბიძგი მისცეს დემეტრაშვილმა და ხმალაძემ, რომლებიც ჯერ კიდევ 1989 წლიდან ერთად მუშაობდნენ სხვადასხვა კანონპროექტზე. 1992 წლის დეკემბერში მათ თავიანთი იდეა გააცნეს შევარდნაძეს და შეადგინეს კომისიის წევრთა წინასწარი სია. დემეტრაშვილი იხსენებს: „ყველაფერი იმით დაიწყო, რომ მან დამიძახა და შემომთავაზა თავის აპარატში ერთ-ერთი თანამდებობა. [...] ჩემი მთავარი მიზანი უნდა ყოფილიყო ახალი კონსტიტუციის შესაქმნელად მზადების დაწყება. [...] რამდენიმე ხნის შემდეგ ჩვენ, თანამოაზრეთა მცირე ჯგუფმა, რომელთა შორის ყველაზე აქტიური ფიგურა ვახტანგ ხმალაძე იყო, შევარდნაძეს გააცანით ჩვენი მოსაზრება საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის თაობაზე. [...] ჩვენ შევუთანხმდით პარლამენტის ხელმძღვანელობას იმაზე, თუ როგორ უნდა გაგვეზორციელებინა ეს ყოველივე. მაგრამ ამ დროს ზომ შევარდნაძე იყო პარლამენტის თავმჯდომარეც. ეს საკმაოდ დელიკატური სისტემა იყო.“²³

მომავალი საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა წინასწარი სია კი შემდეგნაირად შეიქმნა: დემეტრაშვილმა შეადგინა იურისტ მონაწილეთა სია, ხმალაძემ წარადგინა საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ფიგურები, ხოლო ბერიძემ პარლამენტის ხელმძღვანელობასთან ერთად – დეპუტატები.²⁴ სიის შედგენისას ყურადღება ექცეოდა იმ გარემოებას, რომ კომისიის წევრთა შორის ყოფილიყვნენ ყველა ფრაქციის, ტერიტორიული ერთეულებისა და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები.

ასე შეიქმნა 118 კაცისაგან შემდგარი კომისია. თავისი რაოდენობრივი სიდიდისა და აზრთა სხვადასხვაობის გამო ეს იყო ფაქტობრივად უზარმაზარი ფორუმი კონსტიტუციის შესამუშავებლად. ამ სირთულეს, რა თქმა უნდა, თავიდანვე ითვალისწინებდნენ, მაგრამ უნდოდათ ყველა მნიშვნელოვანი პირის გაერთიანება კომისიაში, „რათა ქუჩაში არავინ დარჩენილიყო“.²⁵ ხმალაძემ ეს ყველაფერი შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა:

„ყველანი უნდა შეგვეყვანა ამ ჯგუფში: სპეციალისტები, რომლებსაც არავითარი ტიტული არ გააჩნდათ, ასევე ტიტულიანებიც, რომ-

²³ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

²⁴ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

²⁵ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

ლებსაც არავითარი სპეციალური ცოდნა არ ჰქონდათ. წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი პროტესტს გამოთქვამდნენ, უპირველეს ყოვლისა კი ძველი თაობა. მათაც უნდა შეხვედროდათ ერთი ნაჭერი საერთო ნამცხვრიდან. შევარდნაძემ კიდევ რამდენიმე სახელი დაამატა. შემდეგ ეს სია პარლამენტს წარედგინა. იქ კიდევ მოითხოვეს: ჩვენი ჯგუფიდან ესა და ეს უნდა იყოს წევრი. ერთმა თავად ითხოვა: მე მინდა საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ვიყო. კი ბატონო! ასე შეივსო სია 118 წევრამდე.²⁶ ეს თავდაპირველი სულგრძელობა მოგვიანებით დიდი ნაკლი აღმოჩნდა, რადგან წევრთა უმრავლესობამ თავისი ამოცანები არცთუ სერიოზულად აღიქვა და ორი წლის შემდეგ საერთოდ არ გამოჩენილან კომისიის სხდომებზე. მე-10 მუხლის პირველი აბზაცის²⁷ შესაბამისად კი გადაწყვეტილება უნარიანობისათვის საჭირო იყო წევრთა 50%-იანი კვორუმი, გადაწყვეტილების მისაღებად კი, მე-10 მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, აუცილებელი იყო ასევე წევრთა უმრავლესობა.²⁸

1993 წლის 19 თებერვალს შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, თავმჯდომარედ აირჩიეს შევარდნაძე. მისი წინადადებით კომისიის შემადგენლობა დაამტკიცა პარლამენტმა. კომისიის ორგანოები და მთლიანი სტრუქტურა შეიმუშავეს და დაადგინეს თავმჯდომარის მოადგილეებმა და საკონსტიტუციო კომისიის მდივანმა,²⁹ რის შედეგადაც გამოიკვეთა შემდეგი სურათი:

²⁶ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996. შდრ. 1993 წლის 23 მარტის დადგენილება (№64) სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ.

²⁷ 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შესახებ.

²⁸ ამასთან დაკავშირებით იხ. თავი 2.9.3.

²⁹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

საკონსტიტუციო კომისიის ხელმძღვანელობა	სახელი, გვარი	თანამდებობა
თავმჯდომარე	ედუარდ შევარდნაძე	სახელმწიფოს მეთაური – პარლამენტის თავმჯდომარე
თავმჯდომარის მოადგილე	ვახტანგ ხმალაძე	ფიზიკოსი, რესპუბლიკური პარტიის ეროვნული კომიტეტის წევრი
თავმჯდომარის მოადგილე	გიორგი (გივი) ინწკირველი	იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, საბჭოთა კავშირის უმაღლესი საბჭოს ყოფილი წევრი
მდივანი	ავთანდილ დემეტრაშვილი	სახელმწიფო სამართლის პროფესორი, სახელმწიფოს მეთაურის აპარატის საკონსტიტუციო საკითხების განყოფილების უფროსი

თავმჯდომარის ამოცანები შემდეგი სახით ჩამოყალიბდა: იგი იწვევდა საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებს და თავმჯდომარეობდა, კოორდინირებას უწევდა სამუშაო ჯგუფებს და ანაწილებდა დავალებებს კომისიის წევრებს შორის.³⁰

თავმჯდომარის მოადგილეები კომისიის პირველ სხდომაზე კომისიის თავმჯდომარის (შევარდნაძის)³¹ წინადადებით აირჩია წევრთა უმრავლესობამ.³²

მოადგილეები ცვლიდნენ თავმჯდომარეს მისი არყოფნის შემთხვევაში, ხელმძღვანელობდნენ შესაბამისი სამუშაო ჯგუფების საქმიანობას და პასუხისმგებელი იყვნენ მათი საქმიანობისათვის.³³

ინწკირველის დანიშვნა საკამათო იყო, მიუხედავად იმისა, რომ იგი საბჭოთა კავშირის სახალხო დეპუტატთა საბჭოს კონსტიტუციური

³⁰ შდრ. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შესახებ 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 6, აბზ. 1.

³¹ შდრ. 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 4, აბზ. 2.

³² შდრ. 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 5, აბზ. 2.

³³ 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 7.

კონტროლის კომიტეტის წევრი იყო. ხმალაძე მასში ხედავდა ადამიანს, რომელიც არასოდეს გამოვა ხელისუფლების წინააღმდეგ, მიუხედავად იმისა, ხელისუფლებაში კომუნისტები იქნებიან, ფაშისტები თუ დემოკრატები. ინწკირველის კანდიდატურა დემეტრაშვილმა წარადგინა. ხმალაძეს ეს არ უნდოდა, მაგრამ, როგორც ჩანს, ინწკირველს გვერდს ვერ აუვლიდნენ.³⁴

კომისიის მდივნად აირჩიეს დემეტრაშვილი. იგი პასუხისმგებელი იყო ყველა წინადადების მომზადებისათვის, საკონსტიტუციო კომისიისა და მისი სამუშაო ჯგუფების სხდომათა მომზადებისა და კომისიის მთელი აპარატის საქმიანობისათვის.³⁵

დემეტრაშვილი საკონსტიტუციო კომისიის პოლიტიკურად ნეიტრალური მდივანი უნდა ყოფილიყო, თუმცა იგი თავად შევარდნაძის შტაბს წარმოადგენდა და იმავდროულად იყო ავტორი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პროექტისა. ასეთი „გაორებული“ მდგომარეობა არცთუ უპრობლემო აღმოჩნდა საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობისას.³⁶

თუმცა დემეტრაშვილი თავის ორმაგ ფუნქციას საკმაოდ უპრობლემოდ უყურებდა:

„ფორმალურად მე ისევ პრეზიდენტის აპარატის შემადგენლობაში ვითვლებოდი, მაგრამ ფაქტობრივად დაკავებული ვიყავი მხოლოდ საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხებით, ისევე როგორც ხმალაძე და ინწკირველი. პირველ ეტაპზე მე უნდა ჩამომეყალიბებინა მომავალი კონსტიტუციის კონცეფცია, ანუ ჩონჩხი. იმ ფაქტს, რომ მე თავად დაეწერე კონსტიტუციის პროექტი, სრულიად არ შეუქმნია რაიმე სირთულე, რადგან იმავდროულად მე ხომ საკონსტიტუციო კომისიის წევრიც ვიყავი. და, გარდა ამისა, ჩემი პროფესია, როგორც კონსტიტუციონალისტიცა, სწორედ ამას მავალდებულებდა. მე მართო არ ვმუშაობდი და თანაც ამას არ ვაკეთებდი მხოლოდ ჩემი ინიციატივით. შეიქმნა სამუშაო ჯგუფები.

აი ასე, *volens volens*, მე ვიქეცი ძირითადი პროექტის ერთ-ერთ ავტორად, ანუ იმ პროექტისა, რომელიც უნდა შემუშავებულიყო საკონსტიტუციო კომისიაში. მე ყველა მაკავშირებდა იმ პროექტთან, რომელიც გამოვიდა საკონსტიტუციო კომისიიდან. ეს მართლაც ასე იყო – იმ მომენტამდე, სანამ შევარდნაძე აქტიურად ჩაებმებოდა [ამ პროცესში].“³⁷

³⁴ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

³⁵ შდრ. 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 8.

³⁶ შდრ. მაგ. სქ. 79.

³⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

დემეტრაშვილს მიაჩნდა, რომ მოგვიანებით იგი ძირითადად ტექნიკურ როლს ასრულებდა. „ტექნიკურს არა იმ გაგებით, რომ მე რაიმეს ვწერდი, არამედ მე ვახდენდი ნორმების ფორმულირებას და ძირითადად ვმუშაობდი საკანონმდებლო ტექნიკის საკითხებზე. მიუხედავად ამისა, მთელ რიგ საკითხებთან დაკავშირებით მე ვიცავდი იმ პოზიციას, რასაც ადრე გამოვხატავდი. ზოგჯერ ეს წარმატებით გამომდიოდა, ზოგჯერ კი ამას მხოლოდ მე არ ვწყვეტიდი. ჩვენ ვმუშაობდით ისეთ კოლექტიურ ორგანოში, რომელშიც ადამიანებს ასევე საკუთარი მეცნიერული პოზიციები ჰქონდათ“.³⁸

2.4.2 სამუშაო ჯგუფები

სამუშაო ჯგუფებისა და მათი ხელმძღვანელების სია დემეტრაშვილმა და ხმალაძემ შეადგინეს და გადასცეს შევარდნაძეს, რომლის წინადადების საფუძველზეც იგი დაამტკიცა საკონსტიტუციო კომისიამ, მიუხედავად იმისა, რომ დადგენილება საერთოდ არ ითვალისწინებდა სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელების არსებობას.

თუმცა დადგენილება განასხვავებდა კომისიის ფუნქციონერთა საქმიანობას და მათ უფლებამოსილებას, მაგრამ სამართლებრივ და სპეციალურ ზედამხედველობას შორის მკვეთრ გამიჯვნას დადგენილება არ ახდენდა: თავმჯდომარე „კოორდინირებას უწევს“ სამუშაო ჯგუფების საქმიანობას³⁹; მოადგილეები „ხელმძღვანელობენ“ სამუშაო ჯგუფებს დანაწილებული სფეროების შესაბამისად და პასუხისმგებელი არიან მათი საქმიანობისათვის⁴⁰; მდივანი კი „ამზადებს“ სამუშაო ჯგუფების „სხდომებს“.⁴¹

ასეთმა გაურკვეველობამ შემდგომში „თავისი წვლილი შეიტანა“ სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის წარუმატებლობაში. საბოლოოდ ისევ დემეტრაშვილი იყო ის პირი, რომელიც გრძნობდა, რომ როგორც კომისიის მდივანი, სწორედ იგი იყო პასუხისმგებელი სამუშაო ჯგუფების საქმიანობისათვის.⁴² შევარდნაძე და ინსტიტუციური პასუხისმგებელი ხმალაძე კი ძირითადად საკუთარი პროექტის შემუშავებით იყო დაკავებული.

სამუშაო ჯგუფები სფეროების მიხედვით შემდეგნაირად დანაწილდა:

³⁸ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

³⁹ 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 6, აბზ. 2.

⁴⁰ 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 7.

⁴¹ 1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილების მ. 8.

⁴² დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

სამუშაო ჯგუფები	ხელმძღვანელი
1. 1921 წლის კონსტიტუციის შემსწავლელი ჯგუფი	ლევან თოიძე
2. საერთაშორისო სამართლისა და უცხოური კანონმდებლობის საკითხები	ლევან ალექსიძე
3. მუდმივი სამართლებრივი საქმიანობა ⁴³	კონსტანტინე კემულარია
4. საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხები	დავით მელიქიშვილი
5. აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხები	თედო ნინიძე
6. სასამართლო ხელისუფლების საკითხები	მინდია უგრეხელიძე
7. საკონსტიტუციო ზედამხედველობის საკითხები	ჯონი ხეცურიანი
8. სოციალ-ეკონომიკურ საქმეთა საკითხები	ვლადიმერ პაპავა
9. საგარეო საქმეთა საკითხები	თედო პაატაშვილი
10. უმცირესობათა საკითხები	ზურაბ ყვანია
11. თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების საკითხები	ნოდარ ნათაძე
12. ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხები	ირაკლი შენგელაია
13. პოლიტიკურ საქმეთა და საარჩევნო უფლების საკითხები	დავით კუპრეიშვილი
14. ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები	ქართლოს ღარიბაშვილი
15. პრეამბულა	მიხეილ ნანეიშვილი

ამგვარად, სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელობა მიენდოთ სრული-ად განსხვავებულ პირებს: ალექსიძე, მელიქიშვილი, ნინიძე, უგრეხელი-

⁴³ აქ ხდებოდა სამართლებრივი სინამდვილის სხვადასხვა საკითხის თემატიზება.

ძე, ხეცურიანი და ღარიბაშვილი იურისტები იყვნენ, თოიძე – ისტორიკოსი, პაატაშვილი – ფიზიკოსი, ხოლო ჟვანია (მწვანეთა პარტია/მოქალაქეთა კავშირი⁴⁴), ნათაძე (სახალხო ფრონტი), შენგელაია (ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირი) და კუპრეიშვილი (მერაბ კოსტავას საზოგადოება) პოლიტიკოსები იყვნენ და სხვადასხვა პლატფორმაზე მდგომ პარტიებს წარმოადგენდნენ. პრეამბულის ჯგუფს საკმაოდ კარგად ხელმძღვანელობდა ფილოსოფოსი მიხეილ ნანეიშვილი, რომელიც იმავდროულად ლიბერალურ-დემოკრატიულ პარტიას წარმოადგენდა.

სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის ინტენსივობა საკმაოდ განსხვავებული იყო. მაგალითად, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის (ედა) პოლიტიკოსი დავით მელიქიშვილი უკვე პირველივე სხდომის შემდეგ ბალტიისპირეთში გადასახლდა. თუმცა ამის გამო არავინ შეშფოთებულა. მისი სამუშაო ჯგუფი კი ამის შემდეგ საერთოდ აღარ შეკრებილა.⁴⁵

იმის გამო, რომ თავიდან საკონსტიტუციო კომისია თავისი შემადგენლობის რაოდენობრივი სიდიდის მიზეზითაც არ მუშაობდა კონსტიტუციის კონცეფციაზე, დემეტრაშვილმა თხოვნით მიმართა სამუშაო ჯგუფებს ჩამოეყალიბებინათ თავიანთი შეხედულებები მათ სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე. პირველ ეტაპზე სამუშაო ჯგუფები ძირითადად დაკავებული იყვნენ პარლამენტის ინფრასტრუქტურის განხილვით. დემეტრაშვილი ქებით იხსენიებს, უპირველეს ყოვლისა, უგრეხელიძისა და ხეცურიანის ჯგუფების საქმიანობის შედეგებს.⁴⁶ საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ მანც შესაძლებელი იყო სამუშაო ჯგუფების საქმიანობა უფრო კოორდინირებულად და დისციპლინირებულად განხორციელებულიყო. სამუშაო ჯგუფებად დაყოფამ, სამწუხაროდ, არ მოიტანა სასურველი შედეგი. უსუფაშვილის გადმოცემით, არ ხდებოდა პარლამენტიდან კომისიაში შემავალი წევრების პირადად გამოძახება სხდომების მუშაობაში მონაწილეობისათვის. ვისაც აინტერესებდა, თავად შეიტყობდა ხოლმე სხდომის შესახებ და მოდიოდა.⁴⁷

უგრეხელიძეს ასევე „უფრო სისტემატურად და ორგანიზებულად“ წარმოედგინა თანამშრომლობა: „არც ერთ სამუშაო ჯგუფს არ ჰქონდა საკმარისი კომპეტენცია. [...] სამუშაო ჯგუფების უმრავლესობას საერთოდ არაფერი უკეთებია და არ წარუდგენია კომისიისათვის არა-

⁴⁴ 1994 წელს მწვანეები შეუერთდნენ მოქალაქეთა კავშირს; ჟვანია საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე იყო 1995 წლის დეკემბრიდან გადადგომამდე – 2001 წლის ნოემბრამდე.⁴⁵ უსუფაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 26 ივლისი, 1996.

⁴⁶ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁴⁷ უსუფაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 25 ივლისი, 1996.

ვითარი კონცეფცია, არანაირი წერილობითი ნააზრევი. გაცილებით მეტი იყო ზეპირი ლაპარაკი და არა წერილობითი ნამუშევარი.⁴⁸ ამ ზეპირ „ქმნილებებს“ კრებდა და აერთიანებდა დემეტრაშვილი და გადასცემდა მას სარედაქციო ჯგუფსა და საკონსტიტუციო კომისიას.

2.4.3 საკონსტიტუციო კომისიის ყოველთვიური სხდომები

1993 წლის 23 მარტის (№65) დადგენილებით განისაზღვრა: „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სხდომები ტარდება თვეში ერთხელ.“⁴⁹ გარდა ამისა, „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ექვემდებარება საქართველოს პარლამენტს და ყოველთვიურად წარუდგენს პარლამენტს ინფორმაციას მუშაობის მიმდინარეობის შესახებ“.⁵⁰ მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო კომისია არ იკრიბებოდა თვეში ერთხელ, როგორც ეს დადგენილებით იყო განსაზღვრული. უგრეხელიძე ამას უპასუხისმგებლობად თვლიდა: „ყოველთვიურად შეხვედრის წესი არავითარ შემთხვევაში არ უნდა დარღვეულიყო. პარლამენტი ხომ ბოლოსდაბოლოს საპარიკმახერო არ არის“.⁵¹

ამ საკითხისათვის პასუხისმგებელმა პირებმა სხვადასხვა მიზეზით ახსნეს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომების მოუწვეველობა.

ხმალამე ძირითად მიზეზად მიიჩნევდა აფხაზეთის დედაქალაქზე სოხუმზე განხორციელებულ ფართომასშტაბიან შეტევას 1993 წლის მარტის ბოლოს: აპრილში ამ საკითხის (საკონსტიტუციო კომისიის შეკრების) დაყენება სრულიად გაუგებარი იქნებოდა არსებული სიტუაციის გამო. მაშინ მათ სულ სხვა პრობლემები ჰქონდათ. არავინ ფიქრობდა საკონსტიტუციო კომისიაზე. ყველა იმას ლაპარაკობდა, დატოვებდნენ თუ არა საჯარისო ნაწილები სოხუმს და რა ეშველებოდა იქაურ მოსახლეობას. ბოლოს, 1993 წლის სექტემბერში, სოხუმი დაეცა.⁵²

მიუხედავად ამისა, ხმალამე მაინც აღიარა, რომ უკეთესი იქნებოდა „ყველა ნაკლი წინასწარ გაგვეთვალისწინებინა და როგორმე გამოგვესწორებინა. გარკვეული დრო უნდა მიგვეცა წევრებისათვის საფიქრელად და სამუშაოდ. რას ნიშნავს სახელმწიფო წყობილება — ეს მხოლოდ სპეციალისტთა ვიწრო წრემ იცოდა. ამ მწერლებმა და მეც-

⁴⁸ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

⁴⁹ დადგენილების მე-9 მუხლი.

⁵⁰ დადგენილების მე-11 მუხლი.

⁵¹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

⁵² შდრ. თავი 1.2.

ნიერებმა არაფერი იცოდნენ ამის შესახებ, მათ მხოლოდ სტერეოტიპული შეხედულებები ჰქონდათ.“ როგორც თანაავტორმა, მან თავად ამოშალა დადგენილებიდან, რომ კონსტიტუციის მიღება პროცესი უნდა ყოფილიყო და ყველაფერი არ უნდა განხილულიყო ბოლოს, ძალიან მოკლე დროში. ასევე მუდმივად უნდა მიწოდებოდა ინფორმაცია კომისიის საქმიანობის შესახებ ქვეყნის მოსახლეობას, რათა მათი მხარდაჭერა გარანტირებული ყოფილიყო. მაშინ ხომ ყველა ფიქრობდა, რომ კონსტიტუცია რეფერენდუმით უნდა დაემტკიცებინათ.³³

ინსკირველი კატეგორიული იყო:

„ჩვენ არ შეგვეძლო ყოველთვის ურად შევხვედროდით ერთმანეთს. ანკი რა აზრი ექნებოდა წინასწარ შეხვედრას? თქვენ იტყვით თქვენს აზრს, მაგრამ 2/3 უმრავლესობა ამას არ დაეთანხმებოდა და შემდეგ ისევ მსჯელობა უნდა გაგრძელებულიყო. პროექტი ჯერ კიდევ სრულად არ იყო მზად. ეს გარკვეული დარღვევა იყო, მაგრამ დასაწყისში, როცა ეს დადგენილება გამოიცა, ჯერ კიდევ არ არსებობდა კონცეფცია, საკმაოდ ძნელი იყო ყოველივე ამის წინასწარ განჭვრეტა. ასეთი დიდი კომისიაც არ იყო საჭირო. ყველა წვერი რომ მოგვეწვია, ამისათვის შესაბამისი მატერიალური საშუალებებიც კი არ არსებობდა“.³⁴

მხოლოდ დემეტრაშვილმა აღიარა თავისი პირადი პასუხისმგებლობა:

„დაახლოებით ერთი წლის ან წელიწად-ნახევრის მანძილზე შევარდნაძე აქტიურად არ ჩაბმულა კონსტიტუციაზე მუშაობის ინტელექტუალურ ნაწილში. მე მას დროგამოშვებით ვაწვდიდი ინფორმაციებს მუშაობის მიმდინარეობის შესახებ. მე ყოველთვის ვცდილობდი, რომ მოწვეულიყო საკონსტიტუციო კომისიის სხდომა, მაგრამ მაშინდელი პოლიტიკური სიტუაციის გამო ეს შეუძლებელი იყო. ეს არა მხოლოდ შევარდნაძის, არამედ ყველა ჩვენგანის ბრალი იყო. ამ შემთხვევაში მხოლოდ ერთ კაცზე ყველაფრის გადაბრალება არ იქნებოდა მართალი. [...] აფხაზეთში ომი თითქმის მთელი 1993 წლის მანძილზე გრძელდებოდა. ეს ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზი იყო, ამას დაემატა სამოქალაქო ომი, [...] კრიმინალურ დაჯგუფებათა გააქტიურება.

შეიძლება ფორმალურად შესაძლებელი იყო საკონსტიტუციო კომისიის მოწვევა. შესაძლოა რაიმე გადაწყვეტილებაც მიგველო, მაგრამ, ვფიქრობ, რომ ჩვენ მაშინ არ ვიყავით მზად კონსტიტუციის მისაღებად. ცხადია, რომ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილება, არ მოეწვია კომისია, გამართლებული იყო, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად სახეზეა დარღვევა. როდესაც პარლამენტის

³³ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996; რეფერენდუმის შესახებ. იხ. თავი 2.9.3.

³⁴ ინსკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

დადგენილებით დაგვევალა თვეში ერთხელ შეხვედრა, ეს ასეც უნდა ყოფილიყო, მაგრამ პოლიტიკური კლიმატი ამისათვის არცთუ სახარბიელო იყო“.⁵⁵

საკონსტიტუციო კომისია თითქმის ორი წლის განმავლობაში არ შეკრებილა. 1993 წლის თებერვალში დამფუძნებელი შეხვედრის შემდეგ კომისია ხელმეორედ შეიკრიბა მხოლოდ 1995 წლის 29 მაისს. 1994 წლის დასაწყისში რამდენიმე დეპუტატი, განსაკუთრებით ყოფილი პრემიერ-მინისტრი თენგიზ სიგუა⁵⁶, კითხულობდა რა მდგომარეობაში იყო კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესი და რატომ არ იკრიბებოდა საკონსტიტუციო კომისია. ისინი შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისაგან მოითხოვდნენ ამ „სტატუს კვოს“ შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას.⁵⁷

საბოლოოდ, თავადვე დაწესებული წესრიგის ამ დარღვევას კომისიის სხვა წევრები განსაკუთრებით არც განიცდიდნენ. ინსპირველი ამის თაობაზე ამბობს: „საკონსტიტუციო კომისიაში ჩვენ ეს დავამკვიდრეთ და ისინიც მინცდამინც არ აპროტესტებდნენ ამას. ამდენად, ჩვენ მართალია დავაგვიანეთ, მაგრამ ბოლოს ზომ მინც შევიკრიბეთ“.⁵⁸

ისმის კითხვა, თუ როგორ უნდა შეფასდეს ეს დარღვევა. საბჭოთა კავშირის სამართლებრივი ნიჰილიზმის პერიოდის შემდეგ ავტორთა უმრავლესობამ ძალიან კარგად იცოდა, რომ საკმარისი არ არის კონსტიტუციის მხოლოდ დაწერა, რომ აუცილებელია მისი განხორციელება, იგი უნდა მიიღოს ხალხმა და უნდა აღიარონ როგორც მოქალაქეებმა, ისე პოლიტიკოსებმა.⁵⁹ წინააღმდეგ შემთხვევაში კონსტიტუციას იგივე ბედი ეწეოდა, რაც საბჭოთა პერიოდში მრავალ იურიდიულ ტექსტს ეწია: იგი იქცეოდა მაკულატურად.

სამწუხაროდ, პოლიტიკოსებმა ცუდი მაგალითით დაიწყეს, როცა მათ მიერვე დადგენილი წესები დაარღვიეს. საკონსტიტუციო კომისია პარლამენტს დაქვემდებარებული და, შესაბამისად, მის წინაშე ანგარიშვალდებული სტრუქტურა იყო. ის ფაქტი, რომ საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებში მონაწილეობა არაწევრებსაც შეეძლოთ, ვერ გადაწონის ანგარიშვალდებულების აუცილებლობას. დეპუტატებს ვერ დააძალებდი, რომ ადგილზე ემუშავათ. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის რიცხობრივი სიდიდე

⁵⁵ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁵⁶ შდრ. აგრეთვე საკონსტიტუციო კომისიის 1995 წლის 3 ივნისის სხდომა, იხ. სქ. 191.

⁵⁷ ამას გვიამბობს ზმალაძე, შდრ. პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁵⁸ ინსპირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

⁵⁹ იუსტიციის მინისტრის პირველი მოადგილე ტარიელ კულულაშვილი პროცესის ბოლოს იუსტიციის სამინისტროში ამ საკითხში წამყვანი ფიგურა იყო.

მის სხდომებს უფრო სადისკუსიო ფორუმად აქცევდა, ვიდრე სამუშაო შეხვედრებად, მაინც აუცილებელია თავდაპირველად დადგენილების შეცვლა, ვიდრე შეიქმნება ახალი სტრუქტურები ახალი კომპეტენციებით.

ბევრი მონაწილის მიერ მოყვანილი მიზეზი, თითქოს აფხაზეთის ომის გამო შეუძლებელი იყო სხდომების მოწვევა, არ აძლევდა უფლებას საკონსტიტუციო კომისიას ყოველთვიურად არ მოეწვია წევრები სამუშაოდ – მით უმეტეს თითქმის ორი წლის განმავლობაში (აფხაზეთის ომი კი ამდენ ხანს არ გაგრძელებულა) – და პარლამენტის მიერ დადგენილებით განსაზღვრული წესები დაერღვია. ამასთანავე, ცხადია, რომ პარლამენტს შეეძლო მიეღო გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც შეიარაღებული კონფლიქტის დროს არ იქნებოდა სავალდებულო საკონსტიტუციო კომისიის სხდომების გამართვა.

2.5 პროექტები

2.5.1 ზოგადი დახასიათება

ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ სამუშაო ჯგუფებში საკითხების განხილვა – და ამით, ფაქტობრივად, სამდივნოს პროექტის განხილვა – ძალიან ნელა მიმდინარეობდა, იყო ის, რომ ბევრ პოლიტიკოსს არ სურდა ან არ შეეძლო ამ პროექტთან იდენტიფიცირება. ამის ნაცვლად ისინი თავიანთ ენერჯიას სიამოვნებით ახმარდნენ საკუთარ პროექტებს. ბოლოს ამან ისეთი ქაოსი გამოიწვია, რომ კომისიაში ერთდროულად თორმეტი პროექტი შევიდა.

1993 წლის ზაფხულში უკვე არსებობდა ყოფილ პრეზიდენტ გამსახურდიასთან ახლო მდგომი ჯგუფის მიერ მომზადებული პროექტი, რომელიც ძირითადად ამერიკის შეერთებული შტატების სისტემას იმეორებდა. 1993 წლის ოქტომბერში კომისიას წარუდგინეს ირაკლი წერეთლის, ერთ-ერთი რადიკალური ნაციონალისტური ჯგუფის⁶⁰ „ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტიის“ თავმჯდომარის პროექტი. იგი ითვალისწინებდა 1921 წლის კონსტიტუციის ბევრ დებულებას, თანაც არა მხოლოდ ძირითადი უფლებების, არამედ სახელმწიფო წყობილების ნაწილიდანაც. 1994 წლის იანვარში კი უკვე შემუშავდა შემდგომში გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე კომისიის სამდივნოსა და ხმალაძის პროექტები. იმავე წლის გაზაფხულზე კომისიას წარუდგინეს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სტუდენტთა პროექტი და სახალხო ფრონტის პროექტი, რომელიც საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ჩამოყალიბებას ითვალისწინებ-

⁶⁰ ასეთ შეფასებას აძლევს გერბერი, გვ. 203, სქ. 68.

და. დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა 1994 წლის აგვისტოში წარდგენილ მოქალაქეთა კავშირის პროექტს, რადგან იგი შევარდნაძის პარტიის მიერ იყო მომზადებული. პროექტი ძირითადად უვანიამ და ჟორჯოლიანმა მოამზადეს. არსებობდა შეთანხმება იმაზე, რომ უნდა მომხდარიყო ამ პროექტის აღიარება და ინტეგრირება სამდივნოს პროექტთან. პრეზიდენტისათვის პროექტით გათვალისწინებული იყო საკმაოდ ფართო უფლებები და მცირე პასუხისმგებლობა, განსხვავებით სამდივნოს პროექტისაგან. დემეტრაშვილი, ხმალაძე და უსუფაშვილი შეთანხმდნენ, რომ ამ პროექტის იდეები გადაემუშაებინათ სამდივნოს პროექტის საბოლოო განხილვისას.

დანარჩენ პროექტებს, მათი სიმრავლისა და გამოქვეყნების მიუხედავად, შეიძლება არც მივიანიჭოთ მნიშვნელობა. ქართული პოლიტიკური პარტიების აზრთა სხვადასხვაობა და პირადი დაინტერესება იმდენად დიდი იყო, რომ, როგორც აღინიშნა, 1995 წლის დასაწყისისათვის კომისიას წარედგენა თორმეტი პროექტი, ⁶¹ რომელთა ავტორები იყვნენ:

- ირაკლი წერეთელი, ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტია;
- „ზვიადის თვალი“, ყოფილ პრეზიდენტ გამსახურდიასთან ახლოს მდგომი დაჯგუფება;
- საკონსტიტუციო კომისიის სამდივნო (სამდივნოს პროექტი);
- რესპუბლიკური პარტია (ხმალაძის პროექტი);
- სტუდენტები (სტუდენტების პროექტი);
- პოლიტიკური ორგანიზაცია „ხმა ერისა“;
- მშრომელთა ინტერესების დაცვის საზოგადოება;
- საქართველოს ეროვნული პარტია;
- სახალხო ფრონტთან არსებული ახალგაზრდა იურისტთა ჯგუფი;⁶²
- ღვთისშვილთა კავშირი;
- ალექსანდრე შუმანაშვილი;
- მოქალაქეთა კავშირი.

2.5.2 საკუთარი პროექტის მიმზიდველობა

ჩემი აზრით, არსებობს ავტორთა სიმრავლის ორი სხვადასხვა მიზეზი: საკუთარი აზრის უფლება და პარტიათა მრავალრიცხოვნობა და უსახურობა.

⁶¹ მცირე უზუსტობაა დემეტრაშვილსა და ალექსანდრე პაპუაშვილთან, „Introduction by Demetraschvili and Alexander Papuashvili“, რომლებიც ლაპარაკობენ 12 პროექტზე, მაგრამ ასახელებენ მხოლოდ ათს და „ზვიადის თვალის“ პროექტს საერთოდ არ ახსენებენ.

⁶² არ უნდა ავურიოთ საიამი (GYLA), იხ. თავი 2.9.1.

2.5.2.1 საკუთარი აზრის უფლება

საქართველოში გაბატონებულია საკუთარი აზრის (მოსაზრების) მყარი „უფლება“. ეს შესაძლოა იმის შედეგიც იყოს, რომ ქვეყანა საუკუნეების განმავლობაში უცხოელი დამპყრობლების ხელში იყო და მაინც შეძლო (სხვა მიზეზებთან ერთად ძნელად მისადგომი მთაგორიანი რაიონების არსებობის გამო) საკუთარი თვითმყოფადობის შენარჩუნება. ძალიან ხშირად საკმაოდ ამაყ ქართველებში გაბატონებულია პრინციპი, რომ ყოველ ქართველს საკუთარი აზრი აქვს, რომელსაც იგი სხვისი მოსაზრების გვერდით აყენებს და თან იმგვარად, რომ უშუალოდ სრულიადაც არ უარყოფს მას (სხვის მოსაზრებას), მაშინაც კი, როცა ეს მოსაზრება დიამეტრულად ეწინააღმდეგება თავის (ამ ქართველის) აზრს. ურთიერთობისას შეიმჩნევა ურთიერთპატივისცემა, რაც მხარეებს საშუალებას აძლევს შეინარჩუნონ საკუთარი სახე და აზრი. მაგრამ საკუთარი აზრის უფლება საქართველოში გაბატონებული ისეთი ინსტიტუტითაა, რომლის დამკვიდრებაც საჭიროების შემთხვევაში სხვა საშუალებებითაც (მაგალითად, ძალის გამოყენებით) შეიძლება. საკუთარი აზრის უფლების კარგი მაგალითია ოფიციალური ტრადიციული საუბრის სტილი ქართულ სუფრაზე, რომელიც ითვალისწინებს არა დისკუსიის გამართვას, არამედ მხოლოდ თამადის („სადღეგრძელოების ოსტატი“) მონოლოგებს და მის მხარდასაჭერად (და არა მასთან საპაექროდ) კიდევ ერთი მოსაუბრის შერჩევას.⁶³

ეს ტრადიცია იმდენად შორს მიდის, რომ სხვადასხვა ხელმძღვანელი თანამდებობის დაკომპლექტებისას ერიდებოდნენ რამდენიმე კანდიდატს შორის ერთ-ერთის არჩევას და, უბრალოდ, დამატებით ხელმძღვანელ თანამდებობებს ქმნიდნენ.

რამდენად ჰარმონიულადაც გამოიყურება ეს ერთი შეხედვით, იმდენად აუტანელია პოლიტიკურ დისკუსიაში. საპარლამენტო დებატები ფაქტობრივად მხოლოდ მოსაზრებათა ურთიერთგაცვლით შემოიფარგლება, რაც სრულიად არ გულისხმობს კონსტრუქციულ და ნაყოფიერ დისკუსიას და ამით ფაქტობრივად გამორიცხავს კომპრომისებს.⁶⁴

ამ გარემოებას საბოლოო შეფასებისას კიდევ ერთხელ დავუბრუნდებით.⁶⁵

⁶³ „ალავერდი“.

⁶⁴ დაწერილებით საკუთარი აზრის უფლებისა და „პირველობის“ უფლების შესახებ იხ. გაული, კვანძი, გვ. 71 და მომდევნო.

⁶⁵ შდრ. თავი 4.2.

2.5.2.2 პარტიების ლანდშაფტი

ამ ტრადიციიდან გამომდინარე, უფრო ადვილად გასაგები ხდება ქართული პარტიების ლანდშაფტიც. ადვილი შესამჩნევია ის გარემოება, რომ ზემოთ დასახელებულ სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელთაგან ყველა მნიშვნელოვანი თანამდებობის პირი იყო, უმეტესწილად – ცნობილი დაჯგუფებების თავმჯდომარეები.

დასავლეთ ევროპაში პარტიის მდგომარეობა განპირობებულია ამ პარტიის ზეგავლენის დონით პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებაზე, რომელიც საკმაოდ მყარი და მუდმივია ან ხანგრძლივი დროის მანძილზე გრძელდება.⁶⁶ ამასთან, პარტიების ამომრჩეველთა სოციალური ჯგუფების სტაბილურობა და დასავლეთევროპული პარტიების ლანდშაფტში ტრადიციული პარტიების ხანგრძლივი არსებობა ქმნის მყარ პოლიტიკურ სპექტრს. პარტიებს აქვთ ისტორიულად ჩამოყალიბებული პროფილი, რომელზეც ყოველთვის ორიენტირებული უნდა იყოს შინაპარტიული ნების ჩამოყალიბების პროცესი და პარტიის საპროგრამო მიმართულებები.

საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობის დროს საქართველოში პარტიის ცნება უნდა გავიგოთ როგორც არაფორმალური დაჯგუფება. დიდი ხნის განმავლობაში არ არსებობდა პარტიების შესახებ კანონი, რამაც გამოიწვია პარტიების სოკოსავით გამრავლება. ასეთ განვითარებას ფაქტობრივად სოციალისტური პერიოდი ედო საფუძვლად, როდესაც კომუნისტური პარტია არც ერთი სხვა პარტიის არსებობას არ ითმენდა.

ხშირად საქართველოს პარტიებს არავითარი წესდება არ ჰქონდათ. პარტიების უმრავლესობის პოლიტიკური პროგრამები დაყვანილი იყო ერთ ან ორ მოწოდებამდე.⁶⁷ პოლიტიკა, ფაქტობრივად, შემთხვევიდან შემთხვევამდე „იბადებოდა“ და „კეთდებოდა“. ამას ემატებოდა ისიც, რომ ამ დაჯგუფებებს არ გააჩნდათ არავითარი სტრუქტურა, ხოლო აზრებისა და მიდგომების, შეხედულებების ჩამოყალიბება საბჭოური სტილის ვიწრო საცხოვრებელ ბინებში უხდებოდათ. საბოლოოდ, არ არსებობდა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის ტრადიცია, რადგან იგი (ასეთი ტრადიცია) არ წარმოქმნილა არც კომუნისტურ პარტიამდე და არც ამ პარტიის ბატონობის მანძილზე. შესაბამისად, ეს ართულებდა ისტორიული საიდენტიფიკაციო წერტილების მიგნებას. ასეთი წერტილების პოვნა კი პარტიას ისტორიული პროფილის მინიჭების საშუალებას მისცემდა.

იმავე პრობლემებს აწყდებოდნენ ის პარტიებიც, რომლებიც ძირითადად დასავლეთზე იყვნენ ორიენტირებული. ეს იმიტომ, რომ მათი პროგ-

⁶⁶ შლრ. მაგ.: გერმანიის პარტიების კანონის მ. 2, აბზ. 1.

⁶⁷ შლრ. გერბერი, გვ. 187.

რამული მიმართულებების გადატანა საქართველოში ყოველდღიურად მიმდინარე პოლიტიკურ ბრძოლაზე ფაქტობრივად შეუძლებელი იყო.⁶⁸

ბოლო წლების პოლიტიკური ცვლილებების, ანუ საბჭოთა კავშირიდან გამოყოფის, გამსახურდიას წინააღმდეგ მოწყობილი პუტჩისა და აფხაზეთში მიმდინარე სამოქალაქო ომის გამო საქართველოს მოსახლეობა უკიდურესად პოლიტიზებული აღმოჩნდა. ამიტომაც ადამიანები სიამოვნებით იკრიბებოდნენ და ერთიანდებოდნენ ამ ორიენტაციდაკარგულ დროში ქარიზმატული წამყვანი პიროვნებების, ლიდერების გარშემო, რომლებიც ხშირად მარტივი ლოზუნგებითა და ფრაზებით ადგილს იმკვიდრებდნენ ინსტიტუციურ და პოლიტიკურ ვაკუუმში. ამასთან, ეს დაჯგუფებები, მიუხედავად უმარავი პროგრამული განსხვავებისა, ხშირად უერთდებოდნენ სხვა დაჯგუფებას ან ისევ იშლებოდნენ პარტიის დამფუძნებლის უეცარი პოლიტიკური სახეცვლილების შესაბამისად.⁶⁹

სწორედ ასეთი უსახურობა⁷⁰ უწყობდა ხელს პარტიების მისწრაფებას შეექმნათ კონსტიტუციის საკუთარი პროექტი და წარედგინათ საზოგადოებისათვის. ახალი ქართული სახელმწიფოს შესახებ კონცეფციის შექმნა მათთვის ის უპირატესობა იყო, რომ ამით ამომრჩევლებისათვის ცნობილი ხდებოდა მათი სახელი, ისინი ოფიციალურად იმკვიდრებდნენ ადგილს და ქვეყნის მძიმე ეკონომიკურ პრობლემებზე საკუთარი აზრის გამოთქმის გარეშე შესაძლებლობა ჰქონდათ გაეცრცელებინათ თავიანთი პოლიტიკური მოთხოვნები და პროგრამები.

2.5.3 მნიშვნელოვანი პროექტები

მოკლედ წარმოვადგენთ მხოლოდ სამ მნიშვნელოვან პროექტს: სამდივნოს პროექტს, ხმალადის პროექტს და სტუდენტების პროექტს. პირველი ორი შემდეგ ერთ კომპრომისულ ვარიანტად გაერთიანდა და მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია კონსტიტუციის საბოლოო სახის ჩამოყალიბებაზე. სტუდენტების პროექტს აქ განვიხილავთ იმის გამო, რომ მისი დებულებები ნაწილობრივ შევიდა ზემოხსენებულ კომპრომისულ ვარიანტში და, ამასთან, ეს პროექტი იურიდიულად ყველაზე კარგად, დახვეწილად იყო შესრულებული. ამიტომ ისტორიული მიზეზების გათვალისწინებით იგი აუცილებლად უნდა განვიხილოთ.

ისტორიულ ნაწილში წარმოვადგენთ ამ პროექტების მხოლოდ ძი-

⁶⁸ შდრ. გერბერი, გვ. 188.

⁶⁹ ასე შეუერთდა 1991 წლის თებერვალში მონარქისტული პარტიის ერთი ფრთა რესპუბლიკური პარტიის მცირე ჯგუფს, გერბერი, გვ. 185, სქ. 5.

⁷⁰ შდრ. აგრეთვე 1995 წლის არჩევნების შედეგები, თავი 2.12.

რითად დამახასიათებელ ნიშნებს, ხოლო ნაშრომის სამართლებრივ ნაწილში დეტალურად განვიხილავთ პროექტების დებულებებს.

ამ სამი მნიშვნელოვანი პროექტის შეფასება, მიუხედავად მათ შორის არსებული განსხვავებებისა, მხოლოდ მათი ერთმანეთთან კავშირით არის შესაძლებელი: პროექტების ავტორები არათუ იცნობდნენ ერთმანეთს, არამედ მეტ-ნაკლებად მეგობრებიც იყვნენ, ხოლო პროტაგონისტები – დემეტრაშვილი, ხმალაძე და უსუფაშვილი – საბჭოთა კავშირიდან გამოყოფის პერიოდში მჭიდროდ თანამშრომლობდნენ ერთმანეთთან. ეს განსაკუთრებით ეხებოდა საარჩევნო კანონების, ასევე სხვა კანონების შემუშავებას და ძველ, კომუნისტურ კონსტიტუციაში შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილებების ჩამოყალიბებას.⁷¹ დემეტრაშვილი, ხმალაძე და უსუფაშვილი უკვე მაშინ ლაპარაკობდნენ საქართველოს ახალი კონსტიტუციის პრინციპებზე. ამდენად, მათი პროექტების მსგავსება ამითაც აიხსნება.⁷²

2.5.3.1 სამდივნოს პროექტი

სამდივნოს პროექტის მთავარი ავტორი დემეტრაშვილი იყო. თავდაპირველად პროექტი განიხილებოდა როგორც 1921 წლის კონსტიტუციის გადასინჯული ვარიანტი. ცდა, რომ ეს პროექტი ჩამოყალიბებულიყო საერთო მოდელად 15 სამუშაო ჯგუფის შენიშვნებისა და წინადადებების საფუძველზე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფაქტობრივად უშედეგო აღმოჩნდა. ხშირად სამუშაო ჯგუფები საერთოდ არ წარადგენდნენ თავიანთ მოსაზრებებს და დემეტრაშვილი იძულებული იყო თანამშრომელთა მცირე ჯგუფთან ერთად (მათ შორის იყო უსუფაშვილიც) დაეხვეწა პროექტი. თანდათანობით გამოიკვეთა ცვლილებები ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის სასარგებლოდ, რომლითაც პროექტი საფრანგეთის მე-5 რესპუბლიკის წყობილებას ჰგავს. დემეტრაშვილს 1973 წელს დაწერილი ჰქონდა დისერტაცია საფრანგეთის კონსტიტუციაზე, რომლის მოდელიც მისთვის ყველაზე მისაღები იყო.⁷³

სამდივნოს პროექტში ასახულია პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნები და აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური სტრუქტურა

⁷¹ ეს ხდებოდა მოძრაობა „დასის“ (დემოკრატიული არჩევანი საქართველოსათვის) ფარგლებში, რომელიც სამართლიანად ამაყობს მნიშვნელოვანი დამსახურებით საბჭოთა კავშირიდან შვილობიანი გზით გამოყოფის პროცესში. საქართველოში მას ირონიულად „კანონების კოპერატივისაც“ უწოდებდნენ. შტრ. გერბერი, გვ. 190, სქ. 9.

⁷² ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁷³ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

პრემიერ-მინისტრთან ერთად. ფრანგული მოდელისაგან განსხვავებით, სადაც პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს,⁷⁴ სამდივნოს პროექტში პრეზიდენტს შეუძლია მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენა. თუ პარლამენტი არ ირჩევს წარდგენილ კანდიდატურას, პროცესი კიდევ ერთხელ განმეორდება (მ. 64, აბზ. 5). თუმცა აქ აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ პრაქტიკულად საფრანგეთის პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრად ყოველთვის უმრავლესობის პარტიის ლიდერს ასახელებს. სამდივნოს პროექტში ასევე არ იყო გათვალისწინებული მნიშვნელოვან კანონპროექტთან დაკავშირებით ნდობის საკითხის დაყენება.⁷⁵ საკონსტიტუციო სასამართლო ფართო უფლებამოსილებით იყო აღჭურვილი, უფრო მეტით, ვიდრე საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭო (Conseil Constitutionnelle). პროექტში საკმაოდ ხშირად და თითქმის სიტყვასიტყვით მეორდება 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები.

2.5.3.2 ხმალადის პროექტი

ხმალადის პროექტი შემუშავდა 1993 წლის სექტემბერ-დეკემბერში. ავტორები იყვნენ ვახტანგ ხმალადე, იური ტაბუცაძე (უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე), ვახტანგ თორდია (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე) და ოთარ ზოიძე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრი). ყველა (ზოიძის გარდა) საკონსტიტუციო კომისიის წევრი იყო. პროექტის შემუშავებისას შედარებით მცირე აღმოჩნდა თორდიას როლი.⁷⁶ პროექტი კომისიაში წარადგინეს „რესპუბლიკელების“ პარტიის სახელით.

საკმაოდ ვრცელი პროექტი (შეიცავდა დაახლოებით 200 მუხლს) სახელისუფლებო სტრუქტურების თვალსაზრისით გერმანიის ფედერალურ კონსტიტუციას ჰგავდა და საპარლამენტო მოდელს გეთავაზობდა. ეს იყო ერთადერთი პროექტი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტის არჩევნები არაპირდაპირი იყო, მას ირჩევდა პარლამენტი (მ. 98).

პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა პარლამენტისათვის წარედგინა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა. თუ პარლამენტი კანდიდატურას უარყოფდა, თვითონ პარლამენტს შეეძლო პრემიერ-მინისტრის არჩევა (მ. 120, აბზ. 1), ხოლო შემდეგ კი – უნდობლობის საკითხის დასმით – მისი გადაყენება (მ. მ. 128, 129).

⁷⁴ იხ. საფრანგეთის კონსტიტუციის მ. 8, აბზ. 1, წინ. 1.

⁷⁵ იხ. საფრანგეთის კონსტიტუციის მ. 66, აბზ. 1.

⁷⁶ ხმალადე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

ამასთან, ხმალადის პროექტი განცვიფრებას იწვევდა სხვადასხვა ურვეულო დებულებით, როგორც იყო, მაგალითად, მუხლი, რომლის მიხედვითაც, ყოფილ სამხედრო პირებს მხოლოდ სამხედრო სამსახურის დატოვებიდან სამი წლის შემდეგ შეეძლოთ მინისტრის თანამდებობის დაკავება (მ. 119, აბზ. 3).

ასევე თვალში საცემი იყო ორგანოთა დაკომპლექტებაში ორივე ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენელთა მონაწილეობა.

2.5.3.3 სტუდენტების პროექტი

სტუდენტების პროექტი დემეტრაშვილის ინიციატივით შეიმუშავეს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო სამართლისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფაკულტეტის სტუდენტებმა. იგი იურიდიულად ყველაზე დახვეწილი პროექტია. აქ აშკარაა კომპეტენციების მკვეთრი და ნათელი გამოიჯენა სახელისუფლებო ორგანოებს შორის. ამ სამ პროექტთან სტუდენტების პროექტი, მიუხედავად პრემიერ-მინისტრის არსებობისა, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე ყველაზე მეტად ორიენტირებული მოდელია. იმავდროულად მასში კომბინირებულია სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციათა ელემენტები: პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა თითქმის რუსეთის პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფო დუმისათვის კანდიდატურის სამჯერ წარდგენის წესის იდენტურია; პარლამენტს შეუძლია პრემიერ-მინისტრის გადაყენება უნდობლობის საკითხის დასმით (მ. 65, აბზ. 1).

პროექტის თანახმად, საფრანგეთის კონსტიტუციის მსგავსად (შდრ. მ. 49, აბზ. 3), პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კანონპროექტი ნდობის საკითხს დაუკავშიროს (მ. 66, აბზ. 1). თუ პარლამენტი პროექტს უარყოფს, პრეზიდენტს შეუძლია რეფერენდუმის საკითხის დასმა. რეფერენდუმზე დადებითი შედეგის შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა (მ. 66, აბზ. 2).

ალბათ, კუროზად უნდა შევაფასოთ ის ფაქტი, რომ პროექტის 52-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, პრეზიდენტი შეიძლებოდა გამხდარიყო პირი, რომელიც 40 წელს გადაცილებული იყო და საქართველოში ცხოვრობდა, სულ ცოტა, ბოლო ოცი წლის განმავლობაში. ამ დებულებიდან გამომდინარე, შევარდნაძე ვერასოდეს გახდებოდა საქართველოს პრეზიდენტი.

2.6 უცხოელი მრჩევლები

საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში, სხვა ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკების მსგავსად, ინტენსიურად მონაწილეობდნენ უცხოელი ექსპერტები.

პრინციპულად, სხვა ქვეყნებისათვის სამართლებრივი დახმარება საკმაოდ ახალი მიმართულებაა „განვითარების თანამშრომლობაში“. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოსამართლებრივ სფეროში ამ თანამშრომლობას ხშირად უნივერსიტეტის პროფესორები წარმართავენ.

ცხადია, რომ დახმარება სრულიად უცხო კულტურის მქონე ქვეყნის ახალი სამართლებრივი სისტემის ჩამოყალიბებაში, მით უმეტეს არსებული სამართლებრივი სტრუქტურების „ექსპორტი“, მეტად დელიკატური ამოცანაა. ახალი ნორმების დადგენისას აუცილებელია საზოგადოებაში არსებული ძველი ნორმების გათვალისწინება და მათი დაფასება. ეს, დაწერილი ნორმების გაურკვევლობის შემთხვევაში, შეიძლება პრობლემა იყოს, ხოლო დაუწერელი ნორმების არცოდნისა და გაუგებრობის დროს – უკვე დილემაა.

საკონსტიტუციო სამართლის შემთხვევაში ეს თანამშრომლობა ხორციელდება ისეთ დარგში, რომელიც ეხება სახელმწიფოებრივი თვითშეგნების არსებით ნაწილს და მჭიდროდ უკავშირდება ამა თუ იმ ქვეყნის ისტორიულ გამოცდილებას.

თუ გადავხედავთ ფინანსურ სახსრებს, რომლითაც საერთაშორისო ორგანიზაციები – უპირველეს ყოვლისა კი ევროპის კავშირი – გასულ წლებში ტრანსფორმირებად ქვეყნებს ახალი სამართლებრივი სისტემების ჩამოყალიბებაში დაეხმარნენ, გაგვაკვირვებს ის გარემოება, რომ ამ საქმიანობის შეფასება და ანალიზი თითქმის არ მომხდარა და საერთოდ არ არის ლიტერატურაში დოკუმენტირებული. ამ ნაშრომის ერთ-ერთი მიზანი სწორედ ის არის, რომ მოხდეს ზემოაღნიშნული საქმიანობის გარკვეული შეფასება და ანალიზი. თავდაპირველად ნაშრომში წარმოდგენილია უცხოური დახმარების მიმდინარეობა საკონსტიტუციო სამართლის სფეროში, მე-3 ნაწილში ექსპერტთა საქმიანობა დაწვრილებითაა დოკუმენტირებული, მე-4 ნაწილში კი ასევე დეტალურადაა გაანალიზებული და შეფასებული დამხმარე ორგანიზაციათა და ექსპერტთა საქმიანობა.

საქართველოს შემთხვევაში განსაკუთრებით დაწვრილებით უნდა განვიხილოთ სამი დამხმარე ორგანიზაცია:⁷⁷

⁷⁷ აღსანიშნავია აგრეთვე უკრაინის სამართლის ინსტიტუტი, რომელმაც კომენტარი გაუკეთა *ხმალაძის* პროექტს. სამწუხაროდ, შესაბამისი დოკუმენტაციის მოძიება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

2.6.1 ეუთო

ეუთო აქტიურად იყო ჩაბმული დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების (ODIHR) ვარშავის ბიუროში ძირითადი უფლებების ნუსხის შემუშავებაში. 1994 წლის სექტემბერში ვარშავაში მცირე ჯგუფმა შეასრულა სამუშაო, რომელიც ითვალისწინებდა კანონთა ტექსტების დახვეწას და საბოლოო სახით ჩამოყალიბებას. ამ ჯგუფის წევრები იყვნენ:

ვახტანგ ხმალაძე	საკონსტიტუციო კომისიის თაემჯდომარის მოადგილე
გია მეფარიშვილი	სისხლის სამართლის პროცესის კათედრა
იური ტაბუცაძე	უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე
გია გეწაძე	სტუდენტი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სპეციალიზაციით
ზაზა ნამორაძე	COLPI
ბობი ფიშერი	ODIHR
პროფ. ჰერმან შვარცი	ვაშინგტონის "ამერიკის უნივერსიტეტი"

მთავარი ორიენტირი იყო ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენცია და სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი. ფიშერმა ამ სამუშაოს მანძილზე ძირითადად საორგანიზაციო ფუნქციები იტვირთა.⁷⁸ მოგვიანებით საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონიც ვარშავაში შემუშავდა.

2.6.2 ვენეციის კომისია

ევროპის საბჭოს კომისიამ „დემოკრატია სამართლით“, ე.წ. ვენეციის კომისიამ, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი განიხილა თავის მე-18 (1994 წლის 25-26 თებერვალს) და 21-ე (1994 წლის 11-12 ნოემბერს) სხდომებზე და შემდეგ მოამზადა დაწვრილებითი წერილობითი კომენტარები. სხვადასხვა ქვეყნის წარმომადგენლები კომენტარს

⁷⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

უკეთებდნენ პროექტს ცალკეული თავების მიხედვით. მას შემდეგ, რაც ეს კომენტარები ყველა წევრს ურიგდებოდა, დისკუსია გრძელდებოდა პლენუმის სხდომებზე. ამ კომისიაში საქართველოს პირადად დემეტრაშვილი წარმოადგენდა.

პრობლემა ის იყო, რომ 1994 წელს ვენეციის კომისიამ მხოლოდ სამდივნოს პროექტი განიხილა, მიუხედავად იმისა, რომ ხმალაძის პროექტი მათ საკმაო ხნის წინ ჰქონდათ მიღებული და, ცხადია, იგი ოფიციალური პროექტის სერიოზულ ალტერნატივას წარმოადგენდა. თანაც ამ დროისათვის ხმალაძის პროექტი უკვე განიხილეს და კომენტარიც დაურთეს COLPI-ს უცხოელმა ექსპერტებმა. აი, აქ ჩნდება ეჭვი დემეტრაშვილის ზემოაღნიშნული ორმაგი როლის გამო, როგორც პროექტის ავტორისა და საკონსტიტუციო კომისიის მდივნისა, რომ მან ვენეციის კომისიაში ლობირება გაუწია და წინა პლანზე დააყენა საკუთარი პროექტი.⁷⁹

ხმალაძე იხსენებს, რომ დემეტრაშვილმა მას უთხრა: ვენეციის კომისიას მხოლოდ სამდივნოს პროექტი გავუგზავნეო. მოგვიანებით კი შეუტყობინებია, შენი პროექტიც ასევე გავაგზავნეო. ხმალაძე ეჭვობდა, რომ თუ დემეტრაშვილმა მისი პროექტი მართლაც გააგზავნა, ყველა შემთხვევაში ეს უკვე საკმაოდ დაგვიანებული იქნებოდა.

ვენეციის კომისიის წერილობითი ინფორმაციის მე-ნ პუნქტში მითითებულია, რომ განსახილველი დოკუმენტი საქართველოს კონსტიტუციის პროექტია, რომელიც ჩამოაყალიბა ვენეციის კომისიამ მრავალრიცხოვანი წინადადების გათვალისწინებით და ანალიზის საფუძველზე და ამის შემდეგ უნდა წარედგინოს საქართველოს პარლამენტს. სხვა პროექტები ამ ინფორმაციაში ნახსენები არ არის.⁸⁰

განსახილველ პროექტზე 1994 წლის თებერვალში შენიშვნები გამოთქვეს ექსპერტებმა:

თავი I	ზოგადი დებულებები	იან ჰელგესენი, პროფესორი (ოსლოს უნივერსიტეტი)
თავი II	პიროვნება და სახელმწიფო	იანოშ ცლინსკი, უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე

⁷⁹ იხ. ზემოთ სქ. 36.

⁸⁰ ვენეციის კომისია, Rapport de la 18e reunion (Venise, 25-26 fevrier, 1994), სტრასბურგი, 22 აპრილი, 1994.

თავი III და XI	პარლამენტი, კონსტიტუციის გადასინჯვა	მატი ნიემიუო, ფინეთის იუსტიციის სამინისტროს საკანონმდებლო განყოფილების დირექტორი
თავი IV	პრეზიდენტი	ერგუნ ოზბუდუნი, პროფესორი (ანკარის უნივერსიტეტი) და თურქეთის დემოკრატიის ფონდის ვიცე-პრეზიდენტი
თავი V	მინისტრთა კაბინეტი	ჟან-კლოდ სხოლზემი, იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, ლიეჟი
თავი VI	სასამართლო	სერჯიო ბარტოლე, პროფესორი (ტრიესტის უნივერსიტეტი)
თავი VI	სასამართლო	პელმუტ შტაინბერგერი, პროფესორი (ჰაიდელბერგის უნივერსიტეტი), მაქს-პლანკის ინსტიტუტის დირექტორი
თავი VII	სახელმწიფო კონტროლი	ჟერარ როიტერი, ლუქსემბურგის "Board of Auditors", პრეზიდენტი
თავი X	ტერიტორიული დანაწილება და ადგილობრივი თვითმმართველობა	ხაიმე ნიკოლას მუნიცი, ესპანეთის საკონსტიტუციო სამართლის ცენტრის დირექტორის მოადგილე
თავი X	საერთაშორისო სამართალი	კონსტანტინ ეკონომიდესი, პროფესორი (პანტიოს უნივერსიტეტი), საბერძნეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს სამართლებრივი განყოფილების დირექტორი ⁸¹

პროექტის ზეპირი და წერილობითი კომენტირების შემდეგ ვენეცი-

⁸¹ ყველა მონაცემი აღებულია ვენეციის კომისიის ანგარიშიდან "Annual report of activities for 1995".

ის კომისიის დელეგაცია⁸² 1994 წლის 6-9 აპრილს თბილისს ეწვია და შეხვდა დემეტრაშვილს, საკონსტიტუციო კომისიის ერთ ჯგუფს, რესპუბლიკელებს, სახელმწიფო უნივერსიტეტის წარმომადგენლებს, აგრეთვე უგრეხელიძესა და შევარდნაძეს. ვენეციის კომისიის ინფორმაციიდან ცხადი ხდება, რომ უკვე ამ დროისათვის შევარდნაძე აშკარად მხარს უჭერდა რუსეთის კონსტიტუციის მსგავს ძლიერი პრეზიდენტის იდეას. სხვადასხვა შეხვედრაზე დელეგაციის წევრები ყურადღებას ამახვილებდნენ საქართველოში არსებული ნაირგვარი ეთნიკური, ენობრივი და რელიგიური ჯგუფებისათვის ფართო ავტონომიის აღიარებაზე. მათი აზრით, ეს იქნებოდა ერთადერთი საშუალება, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა მათი მშვიდობიანი თანაცხოვრება და იმავდროულად საქართველოს, როგორც სახელმწიფოს, ერთიანობა.⁸³

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის მეორე განხილვისას, 1994 წლის 11 და 12 ნოემბერს, თბილისიდან ვენეციას გაემგზავრა საკმაოდ დიდი დელეგაცია, რომლის შემადგენლობაში იყვნენ ხმაალაძე, ხეცურიანი, დემეტრაშვილი, ინწკირველი და ნამორაძე.

პროექტზე გაკეთებული შენიშვნების ანალიზით შეიმჩნევა ვენეციის კომისიის ექსპერტთა თანამიმდევრულობა. იმ გარემოებამ, რომ შენიშვნების ავტორები ერთი და იგივე მეცნიერები იყვნენ, აშკარად შეუწყო ხელი გაცილებით ღრმა და საინტერესო დისკუსიის გამართვას პროექტში ცვლილებების შეტანისას.⁸⁴

თავი I	ზოგადი დებულებები	იან ჰელგესენი, ნორვეგია
თავი II	პიროვნება და სახელმწიფო	ჟერარ ბარტლინერი, ლიხტენშტაინის ინსტიტუტის აკადემიური საბჭოს პრეზიდენტი
თავი II	პიროვნება და სახელმწიფო	იანოშ ცლინსკი, უნგრეთი

⁸² დელეგაციის შემადგენლობაში იყვნენ სხოლზემი, ნიკოლოზ ვიტრუკი (რუსეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე), ნიკოლას მუნცი, ჯანი ბუკიკო და იორჯ პოლაკიევიჩი (სამდივნო).

⁸³ ვენეციის კომისია, Rapport du Secrétariat; Visite d'une délégation de la Commission en Géorgie, Strasbourg, 1994 წლის 16 აგვისტო.

⁸⁴ იხ. თავი 4.3.10.

თავი II	პიროვნება და სახელმწიფო	იანოშ კლინსკი, უნგრეთი
თავი III და XI	პარლამენტი, კონსტიტუციის გადასინჯვა	მატი ნიემივიუო, ფინეთი
თავი IV	პრეზიდენტი	ერგუნ ოზბუდუნი, თურქეთი
თავი V	მინისტრთა კაბინეტი	ჟან-კლოდ სხოლზემი, ბელგია
თავი VI	სასამართლო	იან კლუკა, სლოვაკეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე
თავი VI	სასამართლო	ჰელმუტ შტაინბერგერი, გერმანია
თავი VII	სახელმწიფო კონტროლი	სერჯიო ბარტოლე, იტალია
თავი VII	სახელმწიფო კონტროლი	კირილ სვობოდა, ჩეხეთის იუსტიციის მინისტრის პირველი მოადგილე
თავი XI	კონსტიტუციის გადასინჯვა	კონსტანტინ ეკონომიდესი, საბერძნეთი

ვენეციის კომისიამ მეორედ კომენტირებისას კვლავ მხოლოდ სამ ნოს პროექტი განიხილა. ეს ფაქტი გასაოცარია, რადგან ამ დროისა უკვე არსებობდა ეწ. ჩიკაგოს პროექტი,⁸⁵ რომელიც სერიოზულად სხვაგვარად სამდივნოს პროექტის მაშინდელი ვარიანტისაგან. თვით ლამეც, რომლის წარმოდგენებიც გაცილებით ვრცლად იყო ასახული კაგოს პროექტში, ვიდრე სამდივნოს პროექტში, ამ გარემოებაში ვერ ხედავს საკონსტიტუციო კომისიის მდივნის მიერ სამდივნოს პროექტისა და რაიმე უპირატესობის მინიჭების ფაქტს: „ჩვენ არ გავვიანალიზებთ ბოლო ვარიანტი, რადგან ჩიკაგოს პროექტის ტექსტი არც ჩვენ გვეჩონდა და კომისიის პროფესორებს. გარდა ამისა, ჩიკაგოს ვარიანტი გამოყენებ, იყო როგორც მხოლოდ სამუშაო ვარიანტი. იგი არ უნდა ყოფილიყო ბოლო ვარიანტი. ჩიკაგოს ვერსიით გათვალისწინებული სახელმწიფოებების მოდელი სრულიადაც არ იყო ძლიერ შეცვლილი.“⁸⁶

⁸⁵ იხ. თავი 2.7.4.

⁸⁶ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

ვენეციის კომისიასთან თანამშრომლობის ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი დემეტრაშვილისათვის იყო ის სულ უფრო ხშირი და მჭიდრო საერთაშორისო კონტაქტები, რომლებსაც იგი სახელმწიფოთაშორის კავშირებს ადარებს. აქ განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა ევროპისაკენ ფანჯრის გაჭრა. ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებთან კავშირი თანდათანობით შემცირდა ევროპული მიმართულების სასარგებლოდ. „ჩვენ უნდა შევძლოთ ინტეგრირება საერთაშორისო საზოგადოებაში; როგორც ევროპული ქვეყანა, ჩვენ უნდა ვიცნობდეთ ევროპულ სტანდარტებს“⁸⁷ – ამბობს დემეტრაშვილი.

გარდა ზემოთქმულისა, ვენეციის კომისიის საქმიანობამ იმავდროულად მოახდინა სხვა, თავდაპირველად გაუთვალისწინებელი, მაგრამ პოზიტიური გავლენა საქართველოში საკონსტიტუციის მიღების პროცესზე: ვენეციის კომისიის ყოველ სხდომაზე მონაწილეებს ურიგდებოდათ თითოეულს 350 ამერიკული დოლარი. ამ ფულით დემეტრაშვილს შეეძლო თავის ოჯახთან ერთად რამდენიმე თვე მშვიდად ეცხოვრა.⁸⁸

2.6.3 სოროსი/COLPI

“Constitutional Legislative Policy Institute” (COLPI) ბუდაპეშტში მდებარე და სოროსის ფონდის მიერ დაფინანსებული დაწესებულებაა, რომელიც საქართველოში საკონსტიტუციო პროცესის მუდმივი თანამგზავრი იყო. ამ საქმიანობის დროს COLPI თანამშრომლობდა რამდენიმე საყოველთაოდ ცნობილ საკონსტიტუციო სამართლის პროფესორთან. მათგან უმრავლესობა ლექციებს კითხულობდა ბუდაპეშტის ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში და მათთვის კარგად იყო ცნობილი ტრანსფორმირებადი სახელმწიფოებისათვის⁸⁹ დამახასიათებელი თავისებურებები.

დემეტრაშვილი და ხმალაძე ჯერ კიდევ 1992 წლის დეკემბერში ეწვივნენ ბუდაპეშტის ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტს (Central European University - CEU) და COLPI-ს ბუდაპეშტში. 1993 წლის 8-18 მარტს ხუთი ახალგაზრდა ქართველი იურისტი ჩიკაგოს

⁸⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁸⁸ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 5 ივლისი, 1996.

⁸⁹ ცნება „ტრანსფორმირებადი სახელმწიფო“ (“Transformationsstaat”) შემდგომში უნდა გამოიყენოთ გერმანულისათვის საყოველთაოდ გავრცელებულ და ჩვეულებრივ ტერმინოლოგიად, მიუხედავად იმისა, რომ ტრანსფორმაცია ყოველთვის პასიური, გარედან მართვადი პროცესია და აქ უფრო აჯობებს შესაბამისი ინგლისური დასახელება “transition country”.

სამართლის სკოლას ეწვია. დელეგაციის წევრები იყვნენ გია გეწაძე, ადა მარშანია, თინათინ ხიდაშელი, ზაზა ნამორაძე და დავით უსუფაშვილი. დელეგაციის მთავარმა მასპინძელმა ლოურენს ლესიგმა, რომელიც ევროპის ცენტრალურ უნივერსიტეტშიც ასწავლიდა, ჩიკაგოს სამართლის სკოლის სხვა თანამშრომელთა დახმარებით საკმაოდ მრავალფეროვანი და საინტერესო პროგრამა მოამზადა ქართველებისათვის, რაც ამერიკის შეერთებული შტატების სხვადასხვა სახელმწიფო-სამართლებრივი თემის განხილვის შესაძლებლობას იძლეოდა.⁹⁰

საპასუხო ვიზიტით ლოურენს ლესიგი თბილისს 1993 წლის 15-22 აპრილს ეწვია. ვიზიტი კარგად მოამზადეს ნამორაძემ და დემეტრაშვილმა. ამდენად, ლესიგს საშუალება ჰქონდა ბევრ ქართველს შეხვედროდა, რომლებიც აქტიურად მონაწილეობდნენ საკონსტიტუციო პროცესში. ლესიგი გვატყობინებს, რომ იგი მიიღეს შევარდნაძემ, საგარეო საქმეთა მინისტრმა და ახალგაზრდა იუსტიციის მინისტრმა კონსტანტინე (კოტე) კემულარიამ. თითოეული ეს შეხვედრა ნახევარი საათი გრძელდებოდა. შევარდნაძემ ისტორიულ კონტექსტში კმაყოფილებით აღნიშნა კიდევ, რომ მეზობელი დემოკრატიები საქართველოს დემოკრატიზაციას ხელს უწყობდნენ. ფლაინერ-გერსტერი და ლესიგი საკონსტიტუციო კომისიის სხდომასაც დაესწრნენ. ლესიგი სიტყვით გამოვიდა სარედაქციო ჯგუფის მე-2 სხდომაზე, ინტერვიუ მისცა საქართველოს ტელევიზიას 1921 წლის კონსტიტუციის შესახებ და გამართა საინტერესო დისკუსიები ხმალაძესთან, ნინიძესთან, ინწკირველთან, უსუფაშვილთან, ასათიანთან, ზაინდრავასთან, უგრეხელიძესა და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სტუდენტებთან, მათ შორის გია გეწაძესა და თინათინ ხიდაშელთან. 1993 წლის ოქტომბერში კონფერენციის გამართვის მიზნით სასურველ ექსპერტებად, ლესიგის გარდა, დაასახელეს ალექსანდრე ბლანკენაგელი და სტივენ ჰოლმსი, რომელთა სახელებიც, მათი ნაშრომების გამო, საკმაოდ კარგად იყო ცნობილი საქართველოში.

ამდენად, ლესიგის ამ მრავალფეროვანი და ნაყოფიერი ვიზიტით უკვე ადრეულ ეტაპზე შეიქმნა შესანიშნავი საფუძველი უცხოელი ექსპერტებისა და საქართველოს საკონსტიტუციო პროცესის მონაწილე ძირითადი ქართველი ფიგურების შემდგომი თანამშრომლობისათვის. ეს საკმაოდ ჭკვიანური და გამართლებული დასაწყისი იყო ისეთი ქვეყნისათვის, რომელიც პიროვნულ დონეზე თანამშრომლობას ამჯობინებს რაღაც აბსტრაქტულ ინსტიტუციებთან თანამშრომლობას.⁹¹

⁹⁰ ლესიგი, ქართველ კონსტიტუციონალისტთა დელეგაცია, 5 მარტი, 1993 და ლესიგი, მეზორანდუმი კლინსბერგს, 5 მაისი, 1993.

⁹¹ ლესიგი, მეზორანდუმი კლინსბერგს, 4 მაისი, 1993.

1993 წლის ივნისში თბილისს ეწვია COLPI-ს უკვე გაცილებით დიდი დელეგაცია და გამართა შეხვედრები საკონსტიტუციო პროცესის მთავარ მონაწილეებთან. დელეგაციის წევრები იყვნენ ლოურენს ლესიგი, ალექსანდრე ბლანკენაგელი, ანდრას შაიო, ჯონ უაიტი, დიუკ თრენგი და დავით კუბფერშმიდტი.⁹² პროგრამა კვლავ ბრწყინვალედ იყო მომზადებული, რამაც დელეგაციის წევრებს შესაძლებლობა მისცა შექმნოდან საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესის სრული სურათი და პირადად ეკამათათ ამ პროცესის მთავარ მონაწილეებთან.⁹³ ხმალაძე გვაცნობებდა, რომ ექსპერტები განსაკუთრებული შემართებით იხილავდნენ ყველა საკითხს და დისკუსიები ხშირად გვიან ღამემდე გრძელდებოდა.⁹⁴

ამ დისკუსიებისა და შეხვედრების შემდეგ ექსპერტებმა (აქ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ლესიგის წვლილი) წარმოადგინეს სამდივნოსა და ხმალაძის პროექტების დეტალური კომენტარები.

რამდენიმე ახალგაზრდა ქართველი კონსტიტუციონალისტი მიიწვიეს ჩიკაგოს უნივერსიტეტის „აღმოსავლეთ ევროპის კონსტიტუციონალიზმის შემსწავლელ ცენტრში“ („Center for Study of Constitutionalism in Eastern Europe“). იქ ინსტიტუტის დირექტორმა ლოურენს ლესიგმა დაინხმარა სამართლის ინსტიტუტის მრავალი თანამშრომელი და დოცენტი, რათა ახალგაზრდა ქართველ მეცნიერებთან ურთიერთობა ინტენსიური ყოფილიყო.

მას შემდეგ, რაც ორივე პროექტის ძლიერი და სუსტი მხარეები დეტალურად განიხილეს, თბილისში მაინც არ გამოიკვეთა კომპრომისის კონტურებიც კი. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმ დროისათვის საქართველოში არც კომპრომისის უნარი ჰქონდათ და შინაგანად არც იყვნენ ამისთვის მზად. იგივე ხდებოდა საკონსტიტუციო პროცესშიც: ყოველი მხარე საკუთარ პროექტს ანიჭებდა უპირატესობას და მის წინ წამოწევას ცდილობდა.

2.7 ჩიკაგოს კონფერენცია

ზემოაღნიშნული სიტუაციის გამო უცხოელ ექსპერტთა წინადადება, მოეწყოთ კონფერენცია ჩიკაგოში – ასე ვთქვათ, ნეიტრალურ მოედანზე, – უმრავლესობამ მოიწონა. ერთნი ვარაუდობდნენ დისკუსიის

⁹² ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ექსპერტი.

⁹³ აქ უნდა აღინიშნოს, რომ დემეტრაშვილს შეუძლია ფრანგულად ლაპარაკი, ხმალაძეს ინგლისურად, ხოლო ბლანკენაგელს რუსულად, ასე რომ მათ შორის პირდაპირი, უშუალო კომუნიკაცია და კავშირიც შესაძლებელი იყო.

⁹⁴ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

გამართვას თბილისისაგან მოშორებით, დედაქალაქის პოლიტიკური წინების გარეშე, ხოლო მეორენი იმავდროულად საინტერესო და ამალელებელ მოგზაურობასაც ელოდნენ. ამიტომ COLPI-მ ჩიკაგოს უნივერსიტეტის „აღმოსავლეთ ევროპის კონსტიტუციონალიზმის შემსწავლელ ცენტრთან“ ერთად მოაწყო ერთკვირიანი (1994 წლის 12-18 ოქტომბერი) კონფერენცია ჩიკაგოში.

2.7.1 მონაწილეები

ძალიან მნიშვნელოვანი იყო მონაწილეთა შემადგენლობა. თავდაპირველად დაგეგმილი იყო შემდეგი ჯგუფის წარგზავნა⁹⁵:

ვახტანგ ხმალაძე	კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, რესპუბლიკური პარტია
გივი ინწკირველი	კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, თსუ იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი
ავთანდილ დემეტრაშვილი	კომისიის მდივანი, სახელმწიფო სამართლის პროფესორი
ლევან ალექსიძე	თსუ პრორექტორი
ჯონი ხეცურიანი	ყოფილი იუსტიციის მინისტრი
თედო ნინიძე ⁹⁶	იუსტიციის მინისტრი
ზურაბ ჟვანია	მოქალაქეთა კავშირის გამგეობის წევრი
იური ტაბუცაძე	უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე
მინდია უგრეხელიძე	უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე
დავით უსუფაშვილი	დემეტრაშვილის აპარატის თანამშრომელი, საიას ⁹⁷ თავმჯდომარე

კონფერენციას რომ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა, ეს კარგად ჩანს მონაწილეთა სიაზე და მასში შეტანილ ცვლილებებზე დაკვირვებით. 1994 წლის 23 სექტემბერს ტაბუცაძისა და უსუფაშვილის ნაცვლად კომისიამ წარადგინა დეპუტატები – ქართლოს დარიბაშვილი და ოთარ მელქაძე. ეს კანდიდატურები დაამტკიცა შევარ-

⁹⁵ ნამორაძის ელბარათი ლესივს, 22 სექტემბერი, 1994.

⁹⁶ პირები, რომლებმაც ვერ მიიღეს მონაწილეობა კონფერენციაში, გამოყოფილია კურსივით.

⁹⁷ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია.

დნაქმაც.⁹⁸ 1994 წლის 28 სექტემბერს კვლავ მოხდა ცვლილებები ჯგუფის შემადგენლობაში. თედო ნინიძის, ზურაბ ჟვანიასა და ქართლოს ღარიბაშვილის ნაცვლად ამჯერად წარადგინეს გია ჟორჯოლიანი, ირაკლი შენგელაია და ისევ იური ტაბუცაძე.⁹⁹

ამ ცვლილებებისას მხოლოდ ის არ იყო მნიშვნელოვანი, რომ ყველასთვის აუცილებლად დაებეგებინათ ადგილი ამ ჯგუფში. ხმალაძე იხსენებდა, რომ მან და დემეტრაშვილმა თაყვალ შეადგინეს ჯგუფის შემადგენლობა. მათ არ უცდიათ დელეგაციის დაკომპლექტება სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელებისაგან. მათ აარჩიეს ის მონაწილეები, რომლებსაც „ყველაზე მეტი ზეგავლენა ექნებოდათ შედეგებზე. ჩვენ გვინდოდა, რომ მათ „ხელები გაესვარათ“.¹⁰⁰

როგორც შემდეგ აღმოჩნდა, ძალიან ცუდი იყო თედო ნინიძემ რომ არ მიიღო მონაწილეობა ჩიკაგოს კონფერენციაში. მოგვიანებით მან „სუფთა ხელებით“ შეძლო, ჩიკაგოში მიღწეული ყველა კომპრომისის მიუხედავად, სრულიად ახალი პოზიციები და მოსაზრებები შეეტანა შემდგომ დისკუსიებში.

კითხვაზე, თუ რატომ არ გაემგზავრა ჩიკაგოში, ნინიძემ შემდეგი პასუხი გასცა:

„როგორც ვიცი, ჩიკაგოში მე არავის მიუწვევია. იმ დროისათვის მე გენერალური პროკურორი ვიყავი. ასე მეგონა, კომისიაში ჩემი კოლეგები ფიქრობდნენ, რომ არ შემეძლო ჩიკაგოში გამგზავრება. ამასთან, მეც არ მქონდა შესაბამისი განწყობა“.¹⁰¹

სულ სხვაგვარად იხსენებს ამ სიტუაციას ხმალაძე: „ნინიძემ უარი თქვა წამოსვლაზე. მისი განმარტებით, ძალიან არ სიამოვნებდა თვითმფრინავით მგზავრობა“.¹⁰²

ამას დემეტრაშვილიც ადასტურებს: „ჩვენ მივიწვიეთ ნინიძე როგორც ჩიკაგოში, ისე ბუდაპეშტში. მისი არგუმენტი იყო, რომ იგი ვერ იტანს თვითმფრინავით მგზავრობას – ათი საათი ფრენა მას არ შეეძლო. შეიძლება ეს მხოლოდ გასამართლებელი მიზეზი იყო, მაგრამ მე ასე არ ვფიქრობ“.¹⁰³

ნინიძის ზემომოყვანილი მოკლე პასუხის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მას მესხიერება ერთბაშად სამჯერ ღალატობს:

⁹⁸ ნაშორადის ელბარათი ლესიგს, 23.9.1994.

⁹⁹ ნაშორადის ელბარათი ლესიგს, 23.9.1994.

¹⁰⁰ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹⁰¹ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

¹⁰² ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹⁰³ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

1. ჩიკაგოს კონფერენციაში მონაწილეობისაგან თავის არიდება მან საჯაროდ ახსნა „ფრენის შიშით“. მე კი ინტერვიუში, სულ რაღაც ორი წლის შემდეგ, სულ სხვა განმარტება მომცა.

2. იგი ნამდვილად იყო მიწვეული ჩიკაგოში, როგორც ამას ადასტურებს ხმალაძე და იგივე დოკუმენტირებულია ნამორაძის ელბარათში.

3. ნინიძემ ჯერ კიდევ 1993 წლის 11 სექტემბერს დატოვა გენერალური პროკურორის პოსტი და დაინიშნა იუსტიციის მინისტრად,¹⁰⁴ კონფერენცია კი ერთი წლის შემდეგ ჩატარდა.

ის ფაქტი, რომ ნინიძე სამი შეუსაბამო არგუმენტით ცდილობს კონფერენციაზე თავისი არყოფნის ახსნას, მიანიშნებს მისი არყოფნის საკმაოდ დიდ მახასიათებელზე ჯერ კიდევ ჩიკაგოს კონფერენციის დაწყებამდე. დღეს ჩვენ შეგვიძლია მხოლოდ ვივარაუდოთ, რომ ნინიძე შეგნებულად დატოვა თბილისში შევარდნაძემ და სწორედ იმიტომ, რომ „მას ხელები არ გაესვარა“.

დემეტრაშვილმა ასე ახსნა მაშინდელი სიტუაცია და შევარდნაძის როლი: „ეფიქრობ, რომ იმ დროისათვის არც შევარდნაძეს და არც ნინიძეს თავისთვის არ ჰქონდათ მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილება კონსტიტუციის ძირითად საკითხებზე. მე მგონია, და ეს ჩემი პირადი აზრია, რომ შევარდნაძე მანამ არ იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას, სანამ ბოლომდე არ მოიფიქრებს, სანამ ყველა ვარიანტს არ წაიკითხავს და გააანალიზებს. სიტუაცია კი მაშინ საქართველოში ისეთი იყო, რომ მას სულ სხვა პრობლემებზეც უნდა ეფიქრა.“

რაც შეეხება ნინიძეს, მას ესმოდა, რომ იუსტიციის მინისტრი იყო – ამ საკითხებში პრეზიდენტის მარჯვენა ხელი და ის გარემოება, რომ პრეზიდენტი ჯერ კიდევ მზად არ იყო, მასაც გარკვეულ მოვალეობებს აკისრებდა.¹⁰⁵

საბოლოოდ, ჩიკაგოში გაფრინდა შემდეგი ჯგუფი:

ვახტანგ ხმალაძე	კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, რესპუბლიკური პარტია
გივი ინწკირველი	კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, თსუ იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი

¹⁰⁴ საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის 1993 წლის 11 სექტემბრის №155 ბრძანებულება. ნინიძეს ეს თანამდებობა 1998 წლის 8 აგვისტომდე ეკავა, შემდეგ კი იუსტიციის საბჭოს წევრი გახდა და იქ ფაქტობრივად (არაოფიციალურად) თავმჯდომარის მოადგილე იყო.

¹⁰⁵ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹⁰⁶ მოგვიანებით დამატებულ მონაწილეთა სახელები კურსივით არის გამოყოფილი.

ავთანდილ დემეტრაშვილი	კომისიის მდივანი, სახელმწიფო სამართლის პროფესორი
ლევან ალექსიძე	თსუ პრორექტორი
ჯონი ხეცურიანი	ყოფილი იუსტიციის მინისტრი
გია ჟორჟოლიანი ¹⁰⁶	"პოლიტიკური კლუბისა" ¹⁰⁷ და მოქალაქეთა კავშირის წევრი
ოთარ მელქაძე	ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის გამგეობის წევრი
ირაკლი შენგელაია	ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირის თავმჯდომარე, ¹⁰⁸ პარლამენტის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების კომიტეტის თავმჯდომარე
იური ტაბუცაძე	უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე
მინდია უგრეხელიძე	უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე

2.7.2 ჩიკაგოს კონფერენციის მიზანი

ჩიკაგოს კონფერენციის მიზანი მონაწილეებს შორის არ იყო ერთიანი და გარკვეული. მოგვიანებით ამას ყველა სხვადასხვაგვარად განმარტავდა. ის, ვინც კმაყოფილი იყო კონფერენციის შედეგებით, გამუდმებით მათზე (ამ შედეგებზე) ამახვილებდა ყურადღებას, სხვები კი ამ შედეგებს შეგნებულად არცთუ მაღალ შეფასებას აძლევდნენ. ზოგიერთი იმასაც კი ამტკიცებდა, რომ ე.წ. ჩიკაგოს პროექტი საერთოდ არ არსებულაო.¹⁰⁹

ამიტომ უნდა შევეცადოთ და გავარკვიოთ, რა მიზნით ჩავიდა ექსპერტთა ჯგუფი ჩიკაგოში და გადაწყვეტილების მიღების როგორი კომპეტენცია ჰქონდა მას.

უგრეხელიძეს თუ დაუუჯერებთ, ჯგუფის მიზნები საკმაოდ მრავალფეროვანი იყო. მისი აზრით, სოროსის ფონდს „მიზნად ჰქონდა საკონ-

¹⁰⁷ „პოლიტიკური კლუბი“ შეიქმნა 1989 წლის ოქტომბერში სახალხო ფრონტის ერთ-ერთი განყოფილისაგან და სრულიად განსხვავებული შეხედულებების მქონე პირთა კონგლომერატი იყო.

¹⁰⁸ ძირითადად დასავლეთზე ორიენტირებული დაჯგუფება, რომელიც შედარებით თანამედროვე დამოუკიდებლობის კურსს მისდევდა, იხ. გერბერი, გვ. 191, სქ. 11, გვ. 203, სქ. 68.

¹⁰⁹ იხ. თავი 2.9.2.

სტიტუციო პროცესი მაქსიმალურად დაეჩქარებინა და ხელი შეეწყო მისთვის, რათა ამის შემდეგ ქვეყანა ღირსეული პარტნიორი გამხდარიყო.“ რაც შეეხება მონაწილეებს, „მათ სურდათ თავიანთი პოზიციების გადამოწმება ან კიდევ ამ პოზიციების დაცვა, თუკი მათ ამისათვის გამბედაობა ეყოფოდათ.“

ამასთან, უგრესელიძე გამოყოფდა რეფორმატორულ და რეაქციულ ძალებს: „ამ ჯგუფში იყვნენ ადამიანები, რომელთათვისაც შეგვეძლო კონსერვატორები ან რეაქციონერები გვეწოდებინა. აქვე იყვნენ აგრეთვე პროგრესული ადამიანები, ანუ რეფორმატორები. ეს უკანასკნელნი ჩიკაგოს კონფერენციას დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ, რადგანაც ისინი უფრო დიდ მხარდაჭერას გრძნობდნენ უცხოელი მეცნიერებისგან, ვიდრე რეაქციონერები ანუ კონსერვატორები. თუკი მე ჩიკაგოში მივდივარ და ვიცი, რომ ჩემი პოზიციები შეესაბამება თანამედროვე სტანდარტებს, მეცნიერულს, პოლიტიკურს, საერთაშორისო ორგანიზაციებისას, ამ შემთხვევაში გაცილებით მეტი შანსი მაქვს, რომ ჩემი პოზიცია უფრო დიდ მხარდაჭერას პოვებს. [...] ალექსიძეს და ინწკირველს, ბუნებრივია, შეუძლიათ, რაც სურთ, ის იფიქრონ ან თქვან და ეჭვით დაუპირისპირდნენ ამ სიტუაციას, მაგრამ ტაბუცაძე, რომელიც ერთ-ერთი რეფორმატორია, გაცილებით მეტ ნდობას იმსახურებს მათ საპირისპიროდ.“¹⁰

ზემოაღნიშნულისაგან განსხვავებით, ხეცურიანმა მიუთითა, რომ კონფერენციას ჩიკაგოში მხოლოდ განმარტებითი ხასიათი ჰქონდა. იგი ემსახურებოდა მიზანს: „გაგვეანალიზებინა საკუთარი წარმოდგენები და ჩაგვეტარებინა ექსპერტიზა. უცხოელ ექსპერტებს მეტი ინფორმაცია ჰქონდათ და ჩვენზე გაცილებით მეტი იცოდნენ“. იგი იმ მოსაზრების წინააღმდეგი იყო, რომ ჩიკაგოში მიღებული გადაწყვეტილებები საბოლოო ყოფილიყო და მნიშვნელობა შეეძინა. მისი აზრით ის, რომ გარკვეულ იღებზე შეთანხმება შეიძლებოდა, რომლებიც შემდეგ აღარ შეიცვლებოდა, ასეთი რამ ჩიკაგოში არ მომხდარა. გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ საკონსტიტუციო კომისიას და პარლამენტს შეეძლო. მაგრამ ისინი ხომ ვერ ჩაატარებდნენ ჩიკაგოში კენჭისყრას. „ასეთი იდეა ან სულაც ილუზია, რომ ჩვენ რაღაცას დაეწერთ და შემდეგ ეს ყველაფერი კენჭისყრის გარეშე დარჩება, არ გვექონია. ჩვენ არ ვართ აზერბაიჯანის ან თურქმენეთის მსგავსი ქვეყანა. ჩვენთან არსებობს დემოკრატიის მოთხოვნები. როცა ჩიკაგოში მივფრინავდით, ჩვენ არ გვექონია ასეთი ილუზიები. ამაზე ერთხელაც კი არ გვისაუბრია“.¹¹

ნინიძემ ჩიკაგოს კონფერენციის მიზნების შესახებ კითხვას საკმა-

¹⁰ ყველა ციტატა: უგრესელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

¹¹ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

ოდ მარტივად უპასუხა: „აღბათ იდეური და პრაქტიკული [მიზნები]. [...] მაგრამ ზუსტად არ შემიძლია ამაზე პასუხი გავცეთ, რადგან არ მაქვს სრული წარმოდგენა იმის შესახებ, რაც ჩიკაგოში ხდებოდა.“¹¹²

ამდენად, ჩიკაგოს კონფერენციის მიზნები თავიდან ზუსტად განსაზღვრული არ ყოფილა. აქ მართლაც მნიშვნელობა ენიჭებოდა იმას (როგორც ხმალაძე აღნიშნავს), რომ მთავარ მონაწილეებს „ხელები გაესვარათ“, ანუ საკონსტიტუციო პროცესში საკუთარი აზრი დაეფიქსირებინათ, რაც მოგვიანებით შეიძლებოდა მათთვის შეეხსენებინათ. ასევე მართალია ისიც (როგორც ხეცურიანმა აღნიშნა), რომ ფორმალური და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ საკონსტიტუციო კომისიას და პარლამენტს შეეძლო.

იმავდროულად აუცილებლად უნდა დაფიქსირდეს შემდეგი ფაქტები: კონფერენციის მიმდინარეობისას შეიქმნა დოკუმენტი, ე.წ. ჩიკაგოს პროექტი, რაშიც მონაწილეობა მიიღო კონფერენციის მონაწილე ყველა პირმა, იგი შეიქმნა მონაწილეთა კენჭისყრის შედეგად და წარმოადგენდა მათ შორის კონსენსუსის შედეგს. ანალიტიკური დისკუსიის შემდეგ კონსენსუსი შედგა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული მონაწილე ზოგჯერ არ ეთანხმებოდა უმრავლესობის პოზიციებს. ამ ფაქტმა პროექტს გარკვეული სავალდებულო ძალა მისცა. შესაძლებელი იყო, რომ ეს დოკუმენტი შეეცვალა საკონსტიტუციო კომისიას ან პარლამენტს. მაგრამ იმას, რომ თვით კონფერენციის მონაწილეები ზურგს აქცევდნენ საკუთარი ხმებით მიღებულ ჩიკაგოს პროექტს, ნამდვილად არავინ ელოდა.

2.7.3 კონფერენციის მიმდინარეობა

გარკვეული საკითხები ჩიკაგოში საერთო შეთანხმებით არ განხილულა. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ტერიტორიული მოწყობის პრობლემები, რაც პოლიტიკას უნდა გადაეწყვიტა. ძირითად უფლებებზეც არ უსაუბრიათ, რადგან ეს ნაწილი ODIHR-ში შესამუშავებელ ნაწილად რჩებოდა.

ჩიკაგოში თავდაპირველად წარდგენილი პროექტი შეიმუშავეს დემეტრაშვილმა, ხმალაძემ და უსუფაშვილმა. დამატებით მასში შევიდა ტაბუცაძის მიერ ჩამოყალიბებული დებულებები ძირითადი უფლებებისა და მართლმსაჯულების შესახებ. ეს პროექტი უმთავრესად სამდივნოსა და ხმალაძის პროექტებიდან იყო კომბინირებული. მას შემდგომში ერთობ-

¹¹² ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

ლივ პროექტს ვუწოდებთ. სტუდენტებისა და მოქალაქეთა კავშირის პროექტების გარკვეული ელემენტები ასევე შეიტანეს ერთობლივ პროექტში. აქ განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს უსუფაშვილის როლი, რომელიც გარკვეულწილად შუამავლის ფუნქციას ასრულებდა. იმ დებულებებთან დაკავშირებით, რომლებზეც მონაწილეები ვერ თანხმდებოდნენ, იწერებოდა რამდენიმე ვარიანტი.¹¹³ ამიტომ ზოგან ერთი დებულების ოთხი ვარიანტიც კი არსებობდა. აქაც არ უნდა დარჩეს უყურადღებოდ უსუფაშვილის როლი. იგი აერთიანებდა დაპირისპირებულ პროექტებს და პირებს ერთ მაგიდასთან და, მიუხედავად არსებული სიძნეელებისა, მაინც პოულობდა გამოსავალს – აღწევდა კომპრომისს.

ასევე უნდა აღვნიშნოთ იმ დროისათვის დემეტრაშვილისა და ხმა-ლაძის თანამშრომლობისათვის მზადყოფნის უნარი. ამ ორმა პოლიტიკოსმა¹¹⁴, მიუხედავად საკუთარი პრესტიჟის, მათზე მოქმედი ავტორიტეტის წნეხისა და აგრეთვე ზეგავლენისა პოლიტიკის მხრიდან, მოახერხა საერთო, კომპრომისული ვარიანტის სასარგებლოდ უარი ეთქვა (ნაწილობრივ) საკუთარ წინადადებებზე. ეს კი იმავდროულად საკმაოდ მნიშვნელოვან იურიდიულ უნარსაც მოითხოვდა, რადგან საქმე ეხებოდა ორ, საკმაოდ განსხვავებული კონცეფციის პროექტს.

სხდომები იმართებოდა 1994 წლის 13-16 ოქტომბერს, დილის ათის ნახევრიდან საღამოს 18 საათამდე. კონფერენცია მთლიანადაა ჩაწერილი აუდიოკასეტებზე. რიგრიგობით განიხილებოდა ერთიანი პროექტის ცალკეული მუხლები. დიდი დრო დაიხარჯა ზუსტი ფორმულირებების ჩამოსაყალიბებლად. იმავდროულად კონსტიტუციის პროექტის მუხლები ფიქსირდებოდა ორ კომპიუტერში – ქართულ და ინგლისურ ენებზე, სადაც ხდებოდა მათი რედაქტირებაც. ჩიკაგოს პროექტი ნამდვილად არ იქნებოდა ასე კარგად ჩამოყალიბებული, რომ არა ნამორაძე და ხმალაძე, რომლებიც სამუშაო სხდომების შემდეგაც კომპიუტერს ესხდნენ და გვიან ღამემდე მუშაობდნენ მუხლების რედაქციაზე.

კენჭისყრა ტარდებოდა უმრავლესობის პრინციპით. თბილისიდან ჩამოსულ ყველა, ათივე ქართველს ჰქონდა ხმის უფლება. ქართველი ზაზა ნამორაძე, რომელიც დიუკ თრენგთან ერთად COLPI-ს წარმოადგენდა და ბუდაპეშტში მუშაობდა, კენჭისყრაში მონაწილეობას არ იღებდა.¹¹⁵

უცხოელი ექსპერტებიც არ მონაწილეობდნენ კენჭისყრაში. ეს შე-

¹¹³ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹¹⁴ ასეთად მაინც უნდა ჩავთვალოთ დემეტრაშვილი, საკონსტიტუციო პროცესში მისი გადამწყვეტი პოზიციიდან გამომდინარე, მიუხედავად იმისა, რომ მას ძირითადად აღმინისტრაციული ფუნქციები ჰქონდა.

¹¹⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996 და ლესივი, წერილი ვახტანგ ხმალაძეს, 7 ივლისი, 1995.

ესაბამებოდა სოროსისათვის ჩვეულ სამართლებრივი დახმარების კონცეფციას. ბოლოსდაბოლოს ქართველებს თვითონვე უნდა გადაეწყვიტათ საკუთარი კონსტიტუციის ყველა საკითხი.¹¹⁶

ჩიკაგოში კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას ქართველებს ეხმარებოდნენ შემდეგი უცხოელი ექსპერტები:

პროფ., დოქტ. ალექსანდრე ბლანკენაგელი	ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტი
პროფ., დოქტ. ლოურენს (ლარი) ლესიგი	ჩიკაგოს უნივერსიტეტი
პროფ., დოქტ. სტივენ ჰოლმსი	ჩიკაგოს უნივერსიტეტი
პროფ., დოქტ. ანდრამ შაიო	ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტი, ბუდაპეშტი
პროფ., დოქტ. ჰერმან შვარცი	ვაშინგტონის ამერიკის უნივერსიტეტი
ზაზა ნამორაძე	COLPI
დიუკ თრენგი	COLPI, დირექტორი ¹¹⁷

ერთიანი პროექტის სხვადასხვა ვარიანტზე მუშაობისას უკვე დასაწყისშივე გამოიკვეთა რამდენიმე საკამათო პუნქტი. ესენი იყო:

1. არჩევანი კონცენტრირებულ და დიფუზურ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას შორის;
2. რეფერენდუმის დანიშნისას პრეზიდენტის საინიციატივო უფლება;
3. პრეზიდენტის არჩევნები.

პირველ პუნქტთან დაკავშირებით: დაწვრილებით განიხილეს საკითხი, უნდა ყოფილიყო თუ არა საკონსტიტუციო სასამართლო სეპარატული, უზენაესი სასამართლოსგან გამოყოფილი და ცალკე არსებული ორგანო. მხოლოდ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განსახორციელებლად ჩამოყალიბებული ორგანოს არსებობის, ე.წ. კონცენტრირებული საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების, საპირისპიროდ იდგა უგრეხელიძისა და მისი სამუშაო ჯგუფის მიერ შემოთავაზებული დიფუზური საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების მოდელი [მაგ., ამერიკის შეერთებული შტატების უმაღლესი სასამართლოს (Supreme Court) მსგავსად], რომლის მიზედვითაც, ერთი უმაღლესი სასამართლო, რომელიც სამოქალა-

¹¹⁶ ლესიგი, წერილი ეახტან ზხალაძეს, 1995 წლის 7 ივლისი.

¹¹⁷ ყველა მონაცემი აღებულია ჩიკაგოს სამართლის ინსტიტუტის მასალებიდან.

ქო, სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლოა, იმავდროულად წყვეტს კონსტიტუციურსამართლებრივ დავასაც. მაგრამ, გარდა უგრეხელიძისა, ყველა მონაწილემ თავისი პოზიცია კონცენტრირებული საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სასარგებლოდ დააფიქსირა. იურიდიულ არგუმენტებთან ერთად ეს შეიძლება იმითაც იყო გამოწვეული, რომ „შევარდნაძემ მანამდე გარკვევით განაცხადა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ნამდვილად იარსებებდა“.¹¹⁸

მე-2 პუნქტთან დაკავშირებით: კონფერენციაზე დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა პრეზიდენტის მიერ რეფერენდუმის დანიშვნის უფლებას. ხმა-ლაძე იხსენებს: „ჩიკაგოში შაიომ ჩუმად მითხრა: „თუ ჩვენ ახლა ვერ შევთანხმდებით რეფერენდუმის საკითხებზე, მაშინ მე ავდგები და წავალ, და აქამდე გაწეული მთელი სამუშაო ნული და ბათილი იქნება.“ რეფერენდუმი არ უნდა გავრცელდეს კანონსა და ბიუჯეტზე. რეფერენდუმის საკითხის გადაწყვეტა ჩიკაგოში რუბიკონის გადალახვას ნიშნავდა“.¹¹⁹ ხანგრძლივი დისკუსიის შემდეგ კონფერენციაზე მიიღეს გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტს არ ჰქონდა საკუთარი ინიციატივით რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება (მ. 76).

მე-3 პუნქტთან დაკავშირებით: ეს პუნქტი პრეზიდენტის პირდაპირ ან არაპირდაპირ არჩევნებს ეხებოდა. გადაწყვეტილება მიიღეს პირდაპირი არჩევნების სასარგებლოდ ხუთი ხმით ოთხის წინააღმდეგ. უგრეხელიძემ თავი შეიკავა.¹²⁰

2.7.4 ჩიკაგოს პროექტი

ჩიკაგოს პროექტი შეიცავდა შემდეგ კონცეპტუალურ დებულებებს:

2.7.4.1 აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტება და პარლამენტის დათხოვნა

პრეზიდენტი უნდა აერჩია ხალხს პირდაპირი არჩევნებით (მ. 72,

¹¹⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹¹⁹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹²⁰ ტაბუცაძემ მას მაშინვე პირდაპირ ჰკითხა, რატომ შეიკავა მან ახლა, კენჭისყრისას, თავი, მაშინ როცა მანამდე ყოველთვის არაპირდაპირი არჩევნების სასარგებლოდ გამოდიოდა. უგრეხელიძემ უპასუხა, რომ იგი, როგორც უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, ზოგიერთ საკითხთან დაკავშირებით იძულებულია თავი შეიკავოს, რადგან ამ საკითხებმა შეიძლება მის საქმიანობაზე მოაზნინოს გავლენა; ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

აბზ. 1). პრეზიდენტი ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრს (მ. 82). ეს უკანასკნელი ადგენდა კაბინეტს, რომელიც ერთობლივად უნდა დაემტკიცებინა პარლამენტს. უარყოფის შემთხვევაში პროცედურა გამეორდებოდა. კიდევ ერთხელ უარყოფის შემთხვევაში, ანუ მესამედ წარდგენისას, პარლამენტს შეეძლო თავისი კანდიდატურა წამოეყენებინა. ეს იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტი ყოველთვის გაიყვანდა მისთვის სასურველ კანდიდატურას.

პრემიერ-მინისტრის გადაყენება შეიძლებოდა კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის საშუალებით (მ. 85, აბზ. 2). მინისტრების გათავისუფლების უფლება ჰქონდა პრემიერ-მინისტრს. თუ იგი მინისტრების ერთ მესამედზე მეტს გაათავისუფლებდა, პროექტის მიხედვით, მას იმავდროულად პარლამენტის წინაშე უნდა დაეყენებინა ნდობის საკითხი (მ. 84, აბზ. 1).

გათვალისწინებული იყო პარლამენტის როგორც სავალდებულო, ისე პირობითი დათხოვნა. პრეზიდენტს პარლამენტი უნდა დაეშალა სამ შემთხვევაში:

1. როცა პარლამენტი სამჯერ ზედიზედ არ დაამტკიცებდა პრემიერ-მინისტრის მიერ დანიშნულ კაბინეტს (მ. 82, აბზ. 4).

2. როცა პარლამენტი არ დაამტკიცებდა პრემიერ-მინისტრის კაბინეტს წარმატებული კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმით (მ. 85, აბზ. 5).

3. როცა პარლამენტი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 60 დღის განმავლობაში არ მიიღებდა ბიუჯეტს და არ დააყენებდა უნდობლობის საკითხს (მ. 105, აბზ. 5).

დამატებით პრეზიდენტს შეეძლო პარლამენტი დაეშალა პრემიერ-მინისტრის სურვილის საფუძველზე, როცა ამ უკანასკნელის მიმართ გადაწყდებოდა უნდობლობის საკითხი მის მიერ კაბინეტის ერთ მესამედზე მეტი წევრის გათავისუფლების გამო (მ. 84, აბზ. 4).

2.7.4.2 საკანონმდებლო პროცესი და რეფერენდუმი

პრეზიდენტს საკანონმდებლო პროცესში არ ჰქონდა კლასიკური ვეტოს უფლება. მაგრამ მას შეეძლო პარლამენტიდან მისთვის წარდგენილი პროექტი საკუთარი შენიშვნებითა და წინადადებებით პარლამენტისთვისვე დაებრუნებინა. პარლამენტს შეეძლო ამ წინადადებებისათვის კენჭი ეყარა და მიეღო ისინი ხმათა, სულ ცოტა, იმავე რაოდენობით, რაც პროექტზე პირველი კენჭისყრისას იყო საჭირო (მ. 66, აბზ. 5). თუ პარლამენტი ხმათა ამ რაოდენობაზე ნაკლებს მოაგროვებდა,

მაშინ ძალაში შედიოდა თავდაპირველი პროექტი.

ჩიკაგოს პროექტის მიხედვით, პრეზიდენტს არ შეეძლო რეფერენდუმის საკუთარი ინიციატივით დანიშვნა (მ. 76).

2.7.4.3 ეროვნული უშიშროების საბჭო

ეროვნული უშიშროების საბჭოში იყო სამი წევრი თანამდებობრივად. კიდევ სამს ირჩედა პარლამენტი პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე (მ. 112, აბზ. 2).

2.8 გადამუშავება სარელაქციო ჯგუფში

ნინიძისთვის ჩიკაგოს პროექტი მანც ვერ ჯდებოდა საერთო კონცეფციაში. ინტერვიუში იგი სიტყვებს ებებდა, რომლებითაც, ერთი მხრივ, არ ამცირებდა ექსპერტების საქმიანობას, მეორე მხრივ კი გამოხატავდა, თუ რატომ მიიჩნევდა იგი ჩიკაგოს პროექტს არაადეკვატურად: „დოკუმენტი, რომელიც ჩიკაგოსა და ვენეციაში შეხვედრების შედეგად შეიქმნა, [...] იურიდიულად შესანიშნავად იყო შედგენილი. ფორმალურად, როგორც ასეთი, ეს იყო ძალიან მაღალი რანგისა და იმავდროულად ძალიან მაღალი ხარისხის დოკუმენტი. ფორმალური თვალსაზრისით ყველაფერი შესანიშნავი იყო. ამ დოკუმენტს, როგორც აკადემიურ ნაშრომს, აქვს დამოუკიდებლად არსებობის უფლება. მაგრამ, რაც შეეხება რეალობას და პრაქტიკას, აქ აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ იმათი აზრი, ვინც არ იყო ჩიკაგოში. [...] სწორედ ამიტომაც, ვფიქრობ, რომ ამ დოკუმენტმა, რომელიც ჩიკაგოში შემუშავდა, გარკვეული როლი ითამაშა კონსტიტუციური შეგნების ფორმირებაში და მართლაც გამოსაყენებელი ნაშრომი იყო. სხვათა შორის, ბევრი რამ ამ დოკუმენტიდან გადმოღებული და დასტურებულია, რაც, მაგალითად, პარლამენტის საქმიანობას შეეხება, რაც ასევე ძალიან მნიშვნელოვანი იყო. თუმცა ბოლო ვარიანტში დოკუმენტმა, გარკვეულწილად, განსხვავებული სახე მიიღო. ამაში, ჩემი აზრით, არაფერი განსაკუთრებული და ასაღელვებელი არ არის.

ჯერ კიდევ ჩიკაგოში ყველა ქართველს ერთხმად არ მიუცია ხმა ამ დოკუმენტისათვის. ცხადია, რომ სპეციალისტთა აზრი ერთია, ხოლო პარლამენტისა – მეორე. ეს აზრები კი ყოველთვის ერთმანეთს არ ემთხვეოდა“.¹²¹

როცა დემეტრაშვილი და ხმალაძე ჩიკაგოდან დაბრუნდნენ, მათ

¹²¹ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

სურდათ შედეგების წარდგენა და შემდეგ კი, სულ მოკლე ხანში, საკონსტიტუციო კომისიის მოწვევა. ისინი ამბობდნენ, რომ პროექტი უკვე მზად იყო. შევარდნაძე მათ არ დაეთანხმა: პროექტი ჯერ კიდევ არ იყო მზად, თუნდაც იმიტომ, რომ მთელი სარედაქციო ჯგუფის აზრი ჯერ კიდევ არ იყო ცნობილი.¹²²

ხმალაძე და დემეტრაშვილი ერთხმად ამბობდნენ, რომ პროექტს წინააღმდეგობა შეხვდა ორი მხრიდან: ერთი მხრივ მათგან, ვისაც სურდა პრეზიდენტისათვის რაც შეიძლება მეტი უფლებების მიცემა და, მეორე მხრივ, ხმალაძის ჯგუფისაგან, რომელიც გამოთქვამდა შიშს გაურკვეველად, არამკაფიოდ ფორმულირებული პრეზიდენტის უფლებების მიმართ. ხმალაძის ჯგუფს განსაკუთრებით იმის ეშინოდა, რომ პრეზიდენტი შეიძლება გამხდარიყო ან ავტორიტარი ბელადი, ან კიდევ წარმოიქმნებოდა ხელისუფლების ვაკუუმი, თუ იგი მიიღებდა იმდენად დიდ უფლებამოსილებას, რომ შემდეგ აღარ შეეძლებოდა მათი განხორციელება და გამოყენება.¹²³

დემეტრაშვილი ცვლილებათა პროცესს აფასებდა როგორც „ამ პერიოდთან უკვე პოლიტიკური ძალების კომპრომისს. ამ დრომდე პროექტს ვამუშავებდი როგორც მხოლოდ მეცნიერი, მაგრამ შემდეგ უკვე სხვადასხვა პოლიტიკური ინტერესების მიმდინარეობებმა დაიწყეს ზეგავლენის მოპოვება“.¹²⁴

„წმინდა ფრანგული მოდელი არსებობდა მანამ, სანამ ჩვენ ჩიკაგოში გავფრინდებოდით. რამდენიმე კონკრეტული შესწორება უკვე ჩიკაგოში მოხდა, ე.წ. ჩიკაგოს ვარიანტში, თუკი მას შეიძლება ასე ვუწოდოთ. [...]

მაგრამ აქამდე შევარდნაძე არ იყო აქტიურად ჩაბმული პროექტის შემუშავებაში. ნინიძეც არ იღებდა მონაწილეობას. შემდეგ კი ძირითად პროექტზე ზემოქმედება მოახდინა ორმა მხარემ: ხმალაძემ და ტაბუცაძემ, რომლებმაც დაამატეს პარლამენტარიზმის ისეთი ელემენტები, როგორიც ფრანგულ მოდელში საერთოდ არ არის, მაგ., რეფერენდუმის გამართივება ან საერთაშორისო ხელშეკრულებათა დადების საკითხი; ზემოქმედება იყო ნინიძის მხრიდანაც: მან დაამატა პრეზიდენტის უფლება კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის შესახებ, აგრეთვე პრეზიდენტის ფაქტობრივად შეუზღუდავი უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებაში“.¹²⁵

¹²² ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹²³ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹²⁴ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹²⁵ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

შევარდნადის მიერ ნახსენები სარედაქციო ჯგუფის ხელახალი შეხვედრა 1994 წლის ნოემბერში მოეწყო. სარედაქციო ჯგუფი არის მონაწილეთა ის შეკრება, რომელიც 1993 წლის 23 მარტის დადგენილებაში (№65) არ არის მოხსენიებული. შემდგომში იგი უმნიშვნელოვანესი ფორუმი, ანუ საკონსტიტუციო კომისიის თავისებური „მჩრეველთა საბჭო“ გახდება.

ამგვარად, კონსტიტუციის მიღების პროცესში კიდევ ერთხელ ჩამოყალიბდა ისეთი ჯგუფი, რომლის შექმნისა და წევრების შესახებ წინასწარ არსად არაფერი იყო განსაზღვრული. იგი ძირითადად მხოლოდ კონკრეტული ინტერესის შესაბამისად, სახელისუფლებო წრეების სურვილის საფუძველზე შეიქმნა. სარედაქციო ჯგუფი სულ 23-ჯერ შეიკრიბა. პირველი შეხვედრა მოეწყო 1993 წლის 5 აპრილს, ბოლო კი – 1995 წლის 18 აპრილს, უშუალოდ საკონსტიტუციო კომისიის გადამწყვეტი სხდომების წინ. სარედაქციო ჯგუფის შემადგენლობა და, ამის შესაბამისად, ფუნქციებიც საკონსტიტუციო პროცესის განმავლობაში რამდენჯერმე შეიცვალა. თავდაპირველად ეს იყო „საკონსტიტუციო კომისიისა და საშუალო ჯგუფების ხელმძღვანელთა შეკრება“,¹²⁶ რომელიც კოორდინირებას უწევდა საკონსტიტუციო კომისიის ყველა ორგანოს საქმიანობას. ასე რომ, ჯგუფის მუშაობაში აქტიურად მონაწილეობდა ზოგიერთი დეპუტატი, ბოლოს კი – უკვე შევარდნადის აპარატის რამდენიმე თანამშრომელიც (ირაკლი მაჭავარიანი, ვაჟა ლორთქიფანიძე, პეტრე მამრამე). ამასთან, ჯგუფის უკანასკნელი სხდომები მხოლოდ ე.წ. შევარდნადის პროექტის გადამუშავებას ეძღვნებოდა (სარედაქციო ჯგუფის მონაწილეთა და სხდომათა სია მოცემულია „ე“ დანართში).

თავდაპირველად სარედაქციო ჯგუფში საკამათო იყო, რომელი პროექტი უნდა განეხილათ. გადაწყვეტილება, რომ ჯერ გადაეხედათ ჩიკაგოს პროექტისთვის, რათა შემდეგ წარედგინათ საკონსტიტუციო კომისიისათვის. სარედაქციო ჯგუფი შევარდნადის თავმჯდომარეობით საშუალოდ კვირაში ორჯერ იკრიბებოდა. მუშაობა დაიწყო მე-2 თავის – ადამიანის უფლებების – განხილვით.¹²⁷

შევარდნაძეს მიაჩნდა, რომ მათ რიგრიგობით უნდა გაეკვლით ყველა მუხლი და ამიტომ შესთავაზა ჯგუფის წევრებს მუშაობა „პარლამენტის“ თავის განხილვით გაეგრძელებინათ. ხმალაძე შეეწინააღმდეგა ამ წინადადებას იმ მოსაზრებით, რომ თავდაპირველად აუცილებ-

¹²⁶ ხმალაძის პასუხი კითხვაზე, თუ ვინ იყვნენ სარედაქციო ჯგუფის წევრები; პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹²⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

ბელი იყო ერთი კონკრეტული მოდელის არჩევა, ხოლო შემდეგ ეს ჩონჩხი შეეკოსთ ფუნქციებით. მაგრამ მაინც გადაწყდა, რომ შევარდნაძის წინადადება გაეზიარებინათ.¹²⁸

ხმალაძეს ძალიან არ მოსწონდა სარედაქციო ჯგუფის მუშაობის სტილი, კერძოდ კი ის, რომ არ ხდებოდა კენჭისყრა – „რასაც შევარდნაძე შემოგვთავაზებდა, ყველა იმას იზიარებდა“. იმავედროულად ხმალაძემ აღიარა, რომ კენჭისყრაც რომ ჩატარებულყო, იგი მაინც წაგებულ დარჩებოდა, რადგან იგი საკუთარი ხალხისგანაც კი გასაჭირში მიტოვებულად გრძნობდა თავს: „ჩემი ფრაქციიდან იქ იყვნენ ნოდარ ნათაძე, თედო პაატაშვილი, აგრეთვე იურისტი დავით კუპრეიშვილი მერაბ კოსტავას საზოგადოებიდან. მაგრამ ისინი თითქმის არასდროს ესწრებოდნენ სხდომებს და, როცა ესწრებოდნენ, ძალიან პასიურები იყვნენ. პრინციპულად, მე ერთადერთი დამცველი ვიყავი ჩიკაგოს ვარიანტისა. კენჭისყრით კი ყველაფერი ნათელი გახდებოდა. [...] ბევრი იყო ისეთი, ამ საკითხებზე წარმოდგენაც რომ არ ჰქონდა, მაგრამ შევარდნაძეს ხმამაღლა უჭერდა მხარს“.¹²⁹

გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ხმალაძე შემდეგნაირად აღწერს: „იმართებოდა გრძელი დისკუსია. ხშირად ეს დისკუსიები მთავრდებოდა შევარდნაძისა და ხმალაძის სიტყვებით. სხვები, რომლებიც მხარს უჭერდნენ, არაფერს ამბობდნენ, ეშინოდათ ან არ შეეძლოთ არაფრის თქმა. შევარდნაძემ ჩვენი დისკუთი ორჯერ შემდეგი სიტყვებით დაამთავრა: „თქვენთან კამათი შეუძლებელია. ასე რომ, ჩამოვყავლიბოთ ახალი წინადადება“.¹³⁰

მე-2 თავის განხილვისას ბევრი რამ საკამათო არ იყო. პარლამენტის ფუნქციებთან დაკავშირებითაც არ არსებობდა სერიოზული განსხვავებები ჩიკაგოს პროექტსა და ახალ ვარიანტებს შორის. კამათი დაიწყო სპეციფიკური მუხლების განხილვისას: წყდებოდა საკითხი, უნდა ჰქონოდა პრეზიდენტს ვეტოს უფლება თუ არა, ეს ვეტო აბსოლუტური უნდა ყოფილიყო თუ სუსპენზიური და რა კვორუმი უნდა განსაზღვრულიყო ამისათვის. შემდეგ განიხილეს სასამართლო ხელისუფლებისა და უზენაესი სასამართლოს მოდელი. მაგრამ დეტალები ბოლომდე არ შეუმუშავებიათ.¹³¹

ბოლოს, 1994-95 წლების მიჯნაზე, განსახილველად დადგა აღმას-

¹²⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹²⁹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹³⁰ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996, დასტურდება ნამორაძის 1995 წლის 25 იანვრის ელბარათით ლესიგისადმი.

¹³¹ ნამორაძის ელბარათი ლესიგს, 25 იანვარი, 1995.

რულებელი ხელისუფლების კონტროლის, აგრეთვე მისი დაკომპლექტებისა თუ არჩევის მექანიზმი და პროცედურები. ამისათვის კი საჭირო იყო მოდელზე შეთანხმება.

2.8.1 სარედაქციო ჯგუფის მე-13 სხდომა

სარედაქციო ჯგუფის მე-13 სხდომა გახდა შემობრუნების წერტილი საქართველოს კონსტიტუციის მიღების პროცესში. ეს ეხება როგორც კონსტიტუციის შინაარსს, ისე თანამშრომლობის ფორმას. თუმცა მანამდე განხილულ და ჩამოყალიბებულ დებულებათა უმრავლესობა ხელშეუხებელი დარჩა, მაგრამ მოხდა პროექტის რედაქტირება სხვადასხვა ადგილზე პრეზიდენტის ძლიერი პოზიციის სასარგებლოდ. ხელისუფლების განაწილებაში ამ გადამწყვეტი ჩარევით, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, კონსტიტუცია იქცა სრულიად განსხვავებულ პოლიტიკურ სისტემად. თანამშრომლობის არსებული ფორმაც შეიცვალა, რადგან ერთმა კონკრეტულმა პოლიტიკურმა მიმართულებამ მე-13 სხდომით მანამდე მიღწეული კომპრომისი ფაქტობრივად გააუქმა და მოქმედება თავისკენ გადაწონა. მაგრამ ეს მოხდა არაკორექტული პოლიტიკური ფორმით, საკუთარი პროექტის წარდგენით, რომელიც შეიძლება წარედგინათ როგორც ალტერნატიული წინადადება მანამდე მიღწეული კომპრომისების მიმართ. აქ უფრო მეტად შევარდნაძემ, როგორც საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ, შეძლო აქამდე არსებული ვარიანტის საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად გადამუშავება.

ამით ფაქტობრივად მოხდა მთელი წინა პერიოდის განმავლობაში თითქოსდა მიღწეული პოლიტიკური კომპრომისის კულტურის უარყოფა, მასზე უარის თქმა. შედეგად, შემდგომში მიღწეული შეთანხმებები მხოლოდ პოლიტიკური კურსის გადამწყვეტი ცვლილებით შეიძლებოდა დარღვეულიყო ან გაუქმებულიყო. კომპრომისების ნაცვლად კვლავ მოხდა დაბრუნება „მარტო, საკუთარი გზით სიარულის“ სტადიაზე. სამართლებრივი და პოლიტიკური დისკუსიის მიღწეული დონე სერიოზულად დაქვეითდა.

1994 წლის 22 დეკემბრის სარედაქციო ჯგუფის მე-13 სხდომის ოქმი მონაწილეთა მოსაზრებების უჩვეულოდ დეტალურ ჩანაწერებს შეიცავს.¹²² რადგანაც საქმე მართლაც გადამწყვეტ სხდომას ეხებოდა, ოქმიც შესაშური გულმოდგინებითა და სიზუსტით არის შედგენილი. მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ, ოქმის მიხედვით, სიტყვით გამოდიან ის

¹²² ქართული დედნის ერთი ასლი აქვს ავტორს.

პირები, რომლებიც არ არიან შეტანილი სხდომის მონაწილეთა სიაში, ეს წყარო უნდა მივიჩნიოთ სხდომის მიმდინარეობის შედარებით ავთენტიკურ სურათად.

მე-13 სხდომა, 1994 წლის 22 დეკემბერი

სხდომა გაიმართა შევარდნაძის სამუშაო ოთახში 18 საათზე.

მონაწილეები: შევარდნაძე, ზმალაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, უგრეხელიძე, ხეცურიანი, ნათაძე, ლორთქიფანიძე, ყვანია, გურგენიძე, ბახტაძე, პაპავა.

დღის წესრიგი: კონსტიტუციის პროექტის ბოლო ვარიანტის დეტალური შემუშავება.

სხდომა გახსნა საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ, სახელმწიფოს მეთაურმა შევარდნაძემ. მან გაწეული სამუშაოს მოკლე ექსკურსი გააკეთა. შემდეგ სიტყვა გადაეცა საკონსტიტუციო კომისიის მდივანს, დემეტრაშვილს.

დემეტრაშვილი: ეს პროექტი შეიმუშავა ათკაცინამა ჯგუფმა. დავიწყოთ დისკუსია, მოვისმინოთ შენიშვნები, გადავწყვიტოთ: სხდომა გაიმართოს ერთი დღის მანძილზე, მცირე შესვენებებით, თუ გაეაგრძელოთ იანვარში.

შევარდნაძე: შევეცადოთ მაქსიმალურად გამოვიყენოთ საპარლამენტო არდადეგები.

ინწკირველი: ჩვენ უნდა შევთანხმდეთ ანალიზის ფორმაზე. ეს ნიშნავს, განვიხილოთ პროექტი მუხლების მიხედვით თუ კონცეპტუალურად.

ნინიძე: თავდაპირველად კონცეპტუალურად უნდა განვსაზღვროთ, რა მოსაზრებები არსებობს წარმოდგენილ დოკუმენტებზე; შემდეგ კი განვიხილოთ თითოეული მუხლი. აღსანიშნავია, რომ საქმე ეხება მაღალ დონეზე შესრულებულ დოკუმენტს – საერთაშორისო გამოცდილება აქ ნათლად ჩანს. მაგრამ მნიშვნელოვანია იმის განხილვა, რამდენად ასახავს ეს დოკუმენტი დღევანდელ რეალობას.

ხელმძღვანელობის ფორმების არჩევისას ჩვენ გადავწყვიტეთ, 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი ფორმები გაგვეანალიზებინა დღევანდელ რეალობებთან შე-

საბამისობაში. ჩვენ დღეს ავტორიტარიზმის გარკვეული ელემენტები გვჭირდება. მე ამაში ვგულისხმობ ძლიერ ხელს გადაწყვეტილებების ოპერატიულად მიღებისას და აღსრულებისას. აქ არის ერთი წინააღმდეგობა: მიუხედავად პირდაპირი არჩევნებისა და დიდ ნდობისა, პრეზიდენტს არ შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება დამოუკიდებლად. მისი უფლებები უნდა გაძლიერდეს. [...] დამოუკიდებლად მას არ შეუძლია არც პრემიერ-მინისტრის, არც გუბერნატორებისა და არც უზენაესი სასამართლოს წევრების დანიშვნა.

კოლექტიური ხელმძღვანელობის ეს ფორმა არ შესაბამება ჩვენს თანამედროვე მდგომარეობას. მე ვაცხადებ, რომ ჩვენ უნდა შემოვტრივალდეთ საპარლამენტოდან საპრეზიდენტო რესპუბლიკისაკენ; ჩვენს ხალხს სჭირდება პირდაპირი არჩევნებით არჩეული პრეზიდენტი ძლიერი ავტორიტარული უფლებებით. მე კიდევ ერთხელ ვიმეორებ, რომ ეს არ არის დიქტატურა – ჩვენ გვჭირდება სახელმწიფოს მეთაურის ძლიერი ხელი ძლიერი ავტორიტარული უფლებებით.

ინწკირველი: საპარლამენტო რესპუბლიკა ძლიერი პრეზიდენტით. შეიძლება მხარი დაუჭიროთ პრეზიდენტის უფლებებს, მაგრამ დღევანდელი სიტუაციის გათვალისწინებით.

უგრეხელიძე: პირველ რიგში (ეტაპზე) არ უნდა დავუშვათ ხალხის განაწყენება. ასევე უნდა გავითვალისწინოთ საჯარო აზრი. საზოგადოების მოსაზრებებს დიდი ყურადღება უნდა მივაქციოთ. უნდა შევეცადოთ, რომ პროექტი რაც შეიძლება ჩქარა გამოვაქვეყნოთ და პარალელურად მის გაუმჯობესებაზე ვიმუშაოთ.

ალექსიძე: (არ არის მონაწილეთა სიაში მითითებული!). მე ვეთანხმები ნინიძეს. მე მხარს ვუჭერ ძლიერ პრეზიდენტს. პროექტი კამათში შეიქმნა. აქ დაიკარგა მთავარი იარაღი – რეფერენდუმი. ჩვენ აუცილებლად უნდა მოვძებნოთ გზა რეფერენდუმის ჩასატარებლად. პროექტს აუცილებლად უნდა დაემატოს პრეზიდენტის უფლება რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ.

ნათაძე: დაუშვებელია სამი ასპექტი: 1. ფედერალიზმი – ეს ფეოდალურ დანაწილებამდე მიგვიყვანს. 2.

ცხინვალისათვის ოლქის სტატუსის მინიჭებას მე დაუშვებლად მივიჩნევ. 3. პრეზიდენტისა თუ პარლამენტის თავმჯდომარის ინსტიტუტი ვერ დამკვიდრდება, რადგან იგი ძალიან დიდ ძალაუფლებას განასახიერებს.

ზმალაძე: პრეზიდენტი ვალდებულია, როცა საკონფლიქტო სიტუაცია შეიქმნება, რეფერენდუმით ეს კონფლიქტი მინიმუმამდე შეამციროს. რეფერენდუმის ინსტიტუტს აქვს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები. დაუშვებელია მისი ძალიან ხშირად გამოყენება. პრეზიდენტის უფლება მდგომარეობს პარლამენტთან თანამშრომლობაში. ამ შემთხვევაში ეს უზრუნველყოფს თანასწორობის შენარჩუნებას.

ხეცურიანი: ჩვენ მოცემული გარემოებების შესაბამისად და კონსტრუქციულად ვიმუშავეთ. ეს კონსტიტუცია პოლიტიკური კომპრომისის შედეგია. აქ მოცემულია სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა, საარჩევნო პრინციპი განმტკიცებულია, ხელისუფლების დანაწილება კლასიკურია. საქმე ეხება ძალიან გაწონასწორებულ პროექტს. ასევე, უნდა გაძლიერდეს საკონსტიტუციო სასამართლო. არის უთანხმოებები, რაც სამართლებრივ ენას უფრო ეხება. ისინი უნდა გასწორდეს.

ჯვანია: მე არ ვიცი პროექტის ყველა დეტალი, მაგრამ პრინციპულად იგი მისაღებად მიმაჩნია. კონსტიტუციის პროექტის საბოლოო ფორმულირებისას ერთობლივი კომპრომისების მიღწევის უნარი საფუძველთა საფუძველი უნდა იყოს. პრეზიდენტი, როგორც ეფექტიანი ინსტიტუცია, საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია. ჩვენ გვჭირდება პრეზიდენტის ინსტიტუტი ოპერატიული ხელმძღვანელობის უნარით. პროექტით მოცემული ჩარჩოები ამ მიმართულებით სრულიად მისაღებია. საპარლამენტო რესპუბლიკა არ არის გათვალისწინებული. ხალხისაგან არჩეული პრეზიდენტი თანამშრომლობს პარლამენტთან.

მაჭავარიანი (ასევე არ არის მითითებული მონაწილეთა სიაში!): რაც შეეხება ძალაუფლების განაწილებას, დიდი სიამოვნებით მოვისმინე ბატონი ნინიძისგან სიტყვა „ავტორიტარული“ პოზიტიურ კონტექსტში.

რაც შეეხება ტერიტორიულ დანაწილებას, ამაზე კიდევ დაწერილებით უნდა ვისაუბროთ და ვიკამათოთ, რადგან ჩვენ დღეს განსაკუთრებული რეალობის წინაშე ვდგავართ. ეს, ჩემი თვალთახედვით, თანამედროვე სიტუაციაში კლასიკური გზაა. მაგრამ ეს ძალიან ზოგადი მოდელია, იგი კიდევ უნდა დამუშავდეს. რეგიონების მიხედვით დაყოფას მე არ მივიჩნევ სახიფათოდ სეპარატიზმის განვითარების თვალსაზრისით, პირიქით, მე იგი დადებითად მიმაჩნია პრობლემის გადაწყვეტისას. სრულიადაც არ იყო ასე აუცილებელი, რომ ჩვენ ასეთი კონცენტრირება გავკეკეთებინა ცხინვალის რეგიონზე. აბსოლუტურად გადაჭარბებული იქნება ცხინვალის რეგიონისათვის განსაკუთრებული სტატუსის მინიჭება.

ლორთქიფანიძე: ჩვენ ვერ ავცდებით მოლაპარაკების პროცესს. ეს ძალიან დელიკატური პროცესია.

უგრეხელიძე: კონსტიტუცია არ შეიძლება დაიწეროს ზოგიერთი რეგიონის წარმომადგენელთა მონაწილეობის გარეშე.

დემეტრაშვილი: რესპუბლიკის მეთაური არის სახელმწიფოს მეთაური. იგი აღჭურვილი უნდა იყოს მრავალმხრივი უფლებამოსილებით. მე ვეთანხმები ალექსიძეს: სახელმწიფოს მეთაურს უნდა მიენიჭოს უმაღლესი პრიორიტეტი და უფლება — დანიშნოს და ჩაატაროს რეფერენდუმი. სახელმწიფოს მოწყობა კი საერთოდ ურთულესი საკითხია. რამდენიმე პუნქტი მიუღებელია, მაგრამ გარკვეული მიზეზების გამო ჩვენ უნდა გავააქტიუროთ პროცესი და, ვფიქრობ, ეს პროექტი მზად არის განსახილველად.

შეკარდნაძე: ჩემი აზრით, ჩვენ თანამიმდევრობით უნდა განვიხილოთ მუხლები და იმავდროულად გავითვალისწინოთ ზოგადი შენიშვნები, რათა ამით კონსენსუსს მივადწიოთ და დარჩენილი ხვრელები ამოვავსოთ. ვფიქრობ, საქართველოს სჭირდება 10-15 წელი სახელმწიფოს ასაშენებლად. ჩვენ დღეს იმ ეტაპზე ვართ, როცა უნდა გადავჭრათ ურთულესი პრობლემები. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ სეპარატისტებმა დიდი გავლენა და ძალა მოიპოვეს. გვჭირდება კი ჩვენ ასეთი პატარა ქვეყნისათვის ამდენი სტრუქტურა? იქნებ

უკეთესია ეს სტრუქტურები გავამარტივოთ. ამერიკელებმა პრობლემა ყველაზე უკეთ გადაჭრეს. ჩვენ უნდა ვიფიქროთ სტრუქტურების გამარტივებაზე ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე. ჩვენ გვჭირდება ხელისუფლების სტაბილურობა. ჩვენ ვდგავართ ძალიან მნიშვნელოვანი პრობლემის წინ – კერძოდ, უნდა შევქმნათ სტაბილური და იმავდროულად ეფექტიანი სახელისუფლებო სტრუქტურები. ცენტრალური ხელისუფლების ეფექტიანობა უნდა იყოს უმნიშვნელოვანესი ამოცანა კონსტიტუციის შემუშავებისას.

ოლქებად დაყოფის პრინციპს აქვს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები. მომავლისათვის ჩვენ უნდა ჩავუყაროთ საფუძველი ისეთ სისტემას, რომელიც გამორიცხავს სეპარატიზმს. თუ ჩვენ გადავწყვეტთ ოლქებად დაყოფას, ძალიან მნიშვნელოვანია ამ დროს ცენტრალიზმის პრინციპიდან გამოვიდეთ. საქართველოსთვის ეს აუცილებელია ძალიან მნიშვნელოვანია.

რეგიონების მარტივად გამოთიშვა, როგორც შემაკავშირებელი ნაწილებისა, დაუშვებელია. ეს კიდევ უფრო გაართულებს სიტუაციას. ცენტრალიზმი უნდა გაძლიერდეს.

ჩვენ ამჟამად აღმშენებლობის უმძიმეს გზაზე ვიმყოფებით. დღეისათვის ჩვენ შეგვიძლია დავაფიქსიროთ, რომ გვაქვს კონსტიტუციის პროექტი. ჩვენ უნდა ვიმუშაოთ მიზანმიმართულად. თავდაპირველად პროექტი სარედაქციო ჯგუფში უნდა განვიხილოთ მუხლების მიხედვით. შემდეგი სხდომა ჩატარდება 29 დეკემბერს.

სხდომამ გადაწყვიტა: შემდეგი სხდომა ჩატარდეს ხუთშაბათს, 29 დეკემბერს, 11 საათზე.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი

დემეტრე შვილი.

ოქმის მიხედვით, ნინიძემ თავისი სიტყვით მართლაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა ჩიკაგოს კონფერენციის შედეგები და მოითხოვა ამ შედეგებისაგან გადახვევა პრეზიდენტის უფრო ძლიერი პოზიციების სასარგებლოდ. მას შეუზღუდავად მხარს უჭერს ინსტიტუციები. ალექსიძე, როგორც ჩიკაგოს კონფერენციის კიდევ ერთი, მე-2 მონაწილე, უარს ამბობს იქ მიღწეულ კომპრომისებზე. ასევე უნდა გავიგოთ უგრეხელიძისა და დემეტრე-

რაშეილის პოზიციებიც. უგრეხელიძე, მისთვის დამახასიათებელი განუმეორებელი დიპლომატიურობით, აცხადებს, რომ მან უნდა გაითვალისწინოს ხალხის ნება-სურვილი ძლიერი პრეზიდენტის შესახებ. დემეტრაშვილიც ითხოვს მეტ უფლებამოსილებას პრეზიდენტისათვის. ამით ჩიკაგოს კონფერენციის ათი ქართველი მონაწილიდან ოთხი აშკარად დაშორდა იქ გამოთქმულ პოზიციებსა და მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ის ფაქტი, რომ მაჭვარაძე და ლორთქიფანიძე, როგორც პრეზიდენტის შტაბის წევრები, მხარს უჭერდნენ შევარდნაძის ხაზს, გასაკვირი ნამდვილად არ არის.

ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეთაგან იქ შემუშავებულ პროექტს გარკვევით მხარს უჭერს არა მხოლოდ ხმალაძე, არამედ ხეცურიანიც. ხეცურიანის როლს შემდგომში უფრო დაწვრილებით განვიხილავთ. ხმალაძე და ხეცურიანი სხდომის განმავლობაში მხარდაჭერას გრძნობენ არა მხოლოდ ნათაძის ფუნდამენტური კრიტიკით, არამედ, განსაკუთრებით ყვანიას მხრიდან, რომელიც იუსტიციის მინისტრს მოხერხებულად უპირისპირებს თავის არგუმენტებს, რომ იგი მისაღებად თვლის წარმოდგენილ პროექტს.

შევარდნაძე ამ მოვლენათა უკან მაინც წამყვანი და მამოძრავებელი ძალაა. ეს შემდეგ უფრო ცხადი გახდება მისი პირადი აქტიურობით შეცვლილი პროექტის შემუშავების დროს. მაგრამ ნათელია ისიც, რომ იგი თავდაპირველად სხვებს აძლევს მის სასარგებლოდ ლაპარაკის საშუალებას. როგორც თითქოსდა არააქტიური მონაწილე, იგი სხვებს იყენებს ე.წ. რუპორებად და თვითონ სინათლეზე გამოდის მხოლოდ დასასრულს, რათა უკვე არაორაზროვნად გამოხატოს და დაადგინოს ახალი მარშრუტი.

2.8.2 ვიწრო წრე

შევარდნაძემ 1995 წლის 5 იანვრიდან საკმაო ხნით შეწყვიტა სარედაქციო ჯგუფის საქმიანობა. მისი აზრით, არ ღირდა სარედაქციო ჯგუფს უნაყოფო შეხვედრები მოეწყო, სანამ ჯერ კიდევ არ იყო შემუშავებული კონცეფცია. მან დაავალა ნინიძეს წარმოდგინა აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურის ახალი კონცეფცია. შევარდნაძემ წამოაყენა უფრო პატარა ჯგუფის შექმნის წინადადება, სადაც უნდა მომხდარიყო პროექტის გადაშუშავება. გადაშუშავებული ვარიანტი შემდეგ უნდა წარედგინათ სარედაქციო ჯგუფისათვის. სარედაქციო ჯგუფის მომდევნო შეხვედრა მხოლოდ სამი თვის შემდეგ, 1995 წლის 10 აპრილს შედგა.

ხმალაძე იხსენებდა, თუ როგორ შეიქმნა ეს პატარა ჯგუფი: „შე-

ვარდნაძემ ზეპირად დაასახელა ახალი ჯგუფის შემადგენლობა სარედაქციო ჯგუფის სხდომის მიმდინარეობისას: დემეტრაშვილი, ინწკირველი, ალექსიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე და ნინიძე.

დემეტრაშვილმა ჰკითხა: „და ალბათ ხმალაძე?“

შევარდნაძემ უპასუხა: „დიახ, რა თქმა უნდა.“¹³³

ვიწრო წრის ასეთი გზით ჩამოყალიბების გამო ხმალაძემ გადაწყვიტა არ მიეღო მონაწილეობა მუშაობაში.¹³⁴ იგი საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობის დატოვებასაც ფიქრობდა, მაგრამ ბოლოს ამასზე უარი თქვა, რადგან იმედი ჰქონდა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის დიდ სხდომაზე კიდევ რაღაცას მიაღწევდა.¹³⁵ მას სურდა ამ სხდომაზე წარედგინა ჩიკაგოს პროექტი როგორც ალტერნატიული ვარიანტი.

კონცეფციის პირველი ვარიანტის გამო, რომელიც ნინიძემ 1995 წლის იანვრის ბოლოს წარადგინა, ხმალაძემ შევარდნაძეს განუცხადა, რომ იგი აბსოლუტურ მბრძანებლობას ესწრაფოდა.¹³⁶ ხმალაძე განსაკუთრებით აღაშფოთა იმ ფაქტმა, რომ პრეზიდენტს გუბერნატორების დანიშვნის უფლებაც ჰქონდა. „როცა ეს საბოლოოდ ცხადი გახდა, მე თანამშრომლობაზე უარი ვთქვი“.¹³⁷

იანვრის ბოლოს ნინიძის მიერ (თავდაპირველად ზეპირად) წარმოდგენილი პროექტის შესაბამისად, პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა მის მიერ დანიშნული ყველა პირი ყოველგვარი პირობის გარეშე გაეთავისუფლებინა თანამდებობიდან. უნდა შეცვლილიყო აგრეთვე კაბინეტის დაკომპლექტების წესიც. არსებული პროექტის მიხედვით, პარლამენტს შეეძლო მას შემდეგ, რაც მეორედ იტყოდა უარს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატზე, თვითონ აერჩია პრემიერ-მინისტრი შეიდი დღის ვადაში. ახალი წინადადების მიხედვით კი ამ დროს პრეზიდენტს უნდა ჰქონოდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება.¹³⁸

ხმალაძის არყოფნა თუმცა ცნობად მიიღეს, მაგრამ შემდეგ ამისათვის ყურადღება არც მიუქცევიათ. დემეტრაშვილი გვიამბობს: „შევარდნაძე ხანდახან მეკითხებოდა, ხმალაძე რატომ არ დადისო. მე ვუხსნიდი, რომ

¹³³ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996. მისი ინფორმაცია დაადასტურა დემეტრაშვილმაც.

¹³⁴ იხ. ამის შესახებ არცთუ ზუსტი ცნობები 1995 წლის აპრილის Georgian Chronical-ში, რომელიც გვაუწყებს, რომ ხმალაძე საერთოდ აღარ მიუწვევიათ ვიწრო წრეში სამუშაოდ.

¹³⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹³⁶ ნამორაძის ელბარათი ლესიგს, 25 იანვარი, 1995.

¹³⁷ ნამორაძის ელბარათი ლესიგს, 25 იანვარი, 1995.

¹³⁸ ნამორაძის ელბარათი ლესიგს, 25 იანვარი, 1995.

ხმალაძეს ვატყობინებდი სხლომების შესახებ. ერთხელ, ორჯერ მკითხა, მესამედ კი უკვე აღარ. ამის ახსნა მარტივად შეიძლება: იგი ხომ სხვა პროექტის მომხრე იყო. [...] იყო მომენტიც, როცა ხმალაძეს უკვე აღარ შეეძლო ჩვენს პროექტზე მუშაობა, რადგან მას ჰქონდა ჩვენი პროექტისაგან აბსოლუტურად განსხვავებული პოზიცია“.¹³⁹

ინწიკირველიც ადასტურებდა, რომ ოპოზიციის წარმომადგენლებზე ზრუნავდნენ.

„რაც შეეხება სარელაქციო ჯგუფს, რამდენიმე წევრი დააკლდა სხლომებს მას შემდეგ, რაც შეამჩნიეს, რომ უმრავლესობა მათ მხარს არ უჭერდა. ასეთები იყვნენ, მაგ., ნათაძე, ლარიბაშვილი. ჩვენ მათ ვიწვევდით – ისინი კი არ მოდიოდნენ“.¹⁴⁰

2.8.2.1 შევარდნაძის როლი

პირადად შევარდნაძე, აქტიურად და გაბედულად წარმართავდა ვიწრო წრეში პროექტზე მუშაობას. პროექტი, რომელიც ბოლოსდაბოლოს საჯაროდ წარადგინეს, ძირითადად ეფუძნებოდა შევარდნაძის წინადადებებს და აშკარა იყო მისი ძლიერი ზეგავლენა. ინწიკირველი და დემეტრაშვილი ასე აღწერდნენ ვიწრო წრეში მუშაობის პროცესს:

„ჩვენ ერთმანეთს დილით ვხვდებოდით და ვმუშაობდით ორ-სამ საათს. ვაკეთებდით პაუზას, იგი იღებდა ვილაკებს, ატარებდა თათბირებს. ერთი საათის შემდეგ ისევ ჩვენ გვხვდებოდა. ისევ მზად იყო სამუშაოდ და ჩვენც კვლავ ვმუშაობდით. ისევ გვეტყოდა: „ერთი საათი შევისვენო“. ჩვენ ვისვენებდით, ის იღებდა სტუმრებს, კვლავ ატარებდა შეხვედრებს. შემდეგ ისევ გვიღებდა და ვმუშაობდით საღამოს 9 საათამდე. მან ყოველთვის ზღმბიწვნით იცოდა არსებული მდგომარეობა.“

საღამოობით ჩვენ მას ახალ პროექტს ვაძლევედით. მომდევნო დილით პროექტი უკვე წაკითხული ჰქონდა და საკუთარი შენიშვნებიც მითითებული. ეს ერთ-ერთი გადამწყვეტი ფაქტორი იყო“.¹⁴¹

„ეს დოკუმენტი შევარდნაძის პროექტია იმ გაგებით, რომ შევარდნაძე სწორედ ასეთი პროექტის უკან შეიძლება მდგარიყო. ყველა მუხლი მის მიერ არის დადასტურებული. ამ დარბაზში¹⁴² ჩვენ თორმეტ, პირველ, ორ საათამდე საშინელ სიციხეში ვმუშაობდით. იგი და-

¹³⁹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹⁴⁰ ინწიკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

¹⁴¹ ინწიკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

¹⁴² რუსთაველის პროსპექტზე მდებარე საკონსტიტუციო სასამართლოს ამჟამინდელი შენობის მე-4 სართულზე.

ვალეებს აძლევდა სამ-ოთხ კაცს: „თქვენ, ბატონო აეთო, გადახედეთ ამა და ამ მუხლს“. როცა მეორე დღით 9 საათზე მასთან მივდიოდი, მას უკვე მზად ჰქონდა ყველა მუხლის რედაქცია. რა თქმა უნდა, ისინი ცოტა უჩვეულოდ უღერდა იურიდიული თვალსაზრისით.

შევარდნაზე განსაკუთრებით შრომისუნარიანია. ჩვენ უფრო ხშირად საღამოობით ვხვდებოდით. საღ და როდის მუშაობდა იგი, ჩემთვის ძნელი წარმოსადგენია. მისი მონაწილეობის გარეშე არც ერთი მუხლი არ მიგვიღია. იგი ყველა მუხლს, ყველა სიტყვასა და მნიშვნელობას სწავლობდა. მისთვის უნდა აგვეხსნა რატომ დავწერეთ მაინცდამაინც ასე და არა სხვაგვარად. სანამ თავად არ დარწმუნდებოდა, რომ ასეთი ღებულება საჭიროა, მანამდე მზარს არ უჭერდა მას. ამ დროს იგი ამბობდა, ამაზე კიდევ უნდა ვიფიქროთ, ავწონ-დავწონოთ და შემდეგ გადავწყვიტოთ. მხოლოდ ამის შემდეგ იღებდა გადაწყვეტილებას.¹⁴³

ყოველი სამუშაო დღის ბოლოს ყველა წევრს ურიგდებოდა პროექტის მიმდინარე სამუშაო ვარიანტი და ყველას შეეძლო მასზე შენიშვნების გამოთქმა ზეპირად ან წერილობით. პროექტის შემდგომ ვარიანტში ეს შენიშვნები გათვალისწინებული იყო.¹⁴⁴

ნინიძეც ასევე შეუზღუდავად იზიარებდა იმ შეხედულებას, რომ, უპირველეს ყოვლისა, სწორედ შევარდნაზე უზრუნველყო საკონსტიტუციო პროცესის წარმართვა და ბოლომდე მიყვანა. აგულახდილად რომ გითხრათ, შევარდნაზე აღმაფრთოვანა და გამაოცა თავისი იურიდიული და ასევე პოლიტიკური მგრძობელობით. მე არ ვაყენებ ეჭვს: ეს მისი დამსახურებაა, რომ კონსტიტუცია არსებობს. სხვა შემთხვევაში ჩვენ კონსტიტუცია არ გვექნებოდა. იგი გამოხატავდა ერთიანობას ამ დოკუმენტის მიღებისას. მას შეეძლო ყველაფერი სწორი მიმართულებით წარემართა.¹⁴⁵

2.8.2.2 ნინიძის როლი

თვითონ ნინიძესაც მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა კონსტიტუციის კონცეფციაზე, თუმცა მხოლოდ იმ მომენტიდან, როცა მან პროკურატურიდან იუსტიციის სამინისტროში გადაინაცვლა. ნინიძე, რომელიც თავიდანვე ხელმძღვანელობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ სამუშაო ჯგუფს, თავის დაგვიანებულ, მაგრამ აქტიურ საქმიანობას ნაწილობრივ შევარდნაძის გადაწყვეტილებით ხსნიდა: „ამ დროს მე გენერალური პროკურორი ვიყავი და, აგულახდილად რომ

¹⁴³ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹⁴⁴ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

¹⁴⁵ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

გითხრათ, საერთოდ არ მქონდა დრო კონსტიტუციის საკითხებზე სა-
მუშაოდ. მაგრამ მას შემდეგ, რაც იუსტიციის სამინისტროში გადავე-
დი, რესპუბლიკის ხელმძღვანელობამ და პირადად მეც გადავწყვიტეთ,
რომ ეს იყო უმთავრესი საკითხი, რაზეც უნდა იმუშაოს იუსტიციის
სამინისტრომ და უშუალოდ მინისტრმა.“¹⁴⁶

ნინიძის აზრით, ჩიკავოს პროექტი არ იყო „ცული პროექტი“, მაგ-
რამ კონცეფციას იგი მისთვის და საქართველოსთვის „არა სრულიად
ადეკვატურად“ მიიჩნევდა. მისი აზრით, პროექტის კონცეფცია არ შე-
ესაბამებოდა ქართულ სინამდვილეს და იმ პერსპექტივას, რომელზეც
უნდა აგებულიყო სახელმწიფოს ძალაუფლება.

ნინიძემ დაადასტურა, რომ იგი ე.წ. შევარდნაძის პროექტის მთავა-
რი რედაქტორი იყო. იმავედროულად იგი პოლიტიკურ პასუხისმგებ-
ლობას იღებდა არა მთლიანად კონსტიტუციაზე, არამედ მხოლოდ მის
მე-4 თავზე. თუმცა, ცხადია, რომ იმ თავის ჩამოყალიბება, რომელიც
პრეზიდენტს შეეხება, კონსტიტუციის მთელი დანარჩენი ტექსტის შე-
საბამის შეცვლას მოითხოვს.

„მაშასადამე, შეუძლებელია პრეზიდენტის ინსტიტუტი და საპრე-
ზიდენტო სისტემა წარმოვიდგინოთ პარლამენტისა თუ მართლმსაჯუ-
ლების შესაბამისი სტრუქტურის გარეშე“, — ამბობდა ნინიძე. გარდა
ამისა, მას „პრეტენზია აქვს“ პრეამბულის ფორმულირებაზეც, რამდე-
ნიმე სხვა მუხლსა და სასამართლო ხელისუფლების დებულებათა ბო-
ლო რედაქციაზე. თუმცა აქ მან ძალიან ბევრი რამ გადაიღო და გა-
იმეორა არსებული კონცეფციიდან.“¹⁴⁷

„სანამ მე ამ პროცესში ჩავებმებოდი კონსტიტუციის პროექტი,
კონკრეტულად კი სახელმწიფო წყობილების ფორმა, სრულიად სხვაგ-
ვარი იყო. მას შემდეგ, რაც მე ჩავები შემუშავების პროცესში, შევე-
ცადე პროექტის სახელმწიფო წყობილებისათვის სხვა სახე მიმეცა.

უფრო კონკრეტულად: სანამ მე უშუალოდ დავიწყებდი კონსტიტუ-
ციის პროექტზე მუშაობას, არსებობდა საპარლამენტო, ან უფრო მეტიც
— ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი. მოგვიანებით იგი საპრეზიდენტო
მოდელად იქცა.“¹⁴⁸

ბევრი მითქმა-მოთქმა და ჭორი არსებობდა იმის შესახებ, ნინიძე
მხოლოდ შევარდნაძის დავალებით მოქმედებდა, თუ თვითონაც სჯერო-
და, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილება უნდა გაზრდილიყო. ბევრი
მასში კონფორმისტ სახელმწიფო მოხელეს ხედავს, რომელიც პრეზი-

¹⁴⁶ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

¹⁴⁷ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

¹⁴⁸ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

დენტის პოზიციას უფრო nolens volens იცავდა და განამტკიცებდა, ვიდრე საკუთარი ინიციატივით. ინტერვიუში მან თქვა: „ეს მე შეევასრულე და გავაკეთე“.¹⁴⁹ „ჩემთვის გაუგებარი მიზეზების გამო ეს ნაწილი შემდეგ ამოიღეს კონსტიტუციიდან. აღმასრულებელმა სრულიად სხვა სახე მიიღო. მე ბიკეფალური მთავრობა მქონდა წარდგენილი“.¹⁵⁰

საბოლოოდ, კითხვაზე, რამდენად იღვა ნინიძე ამ ცვლილებების უკან, ძნელია ერთმნიშვნელოვანი პასუხის გაცემა. ნინიძე გამუდმებით იმეორებდა, რომ შევარდნაძე იყო მამოძრავებელი ძალა. მეორე მხრივ კი ავტორობაზე ჰქონდა პრეტენზია, იღებდა პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას და იცავდა ცვლილებებს:

„ჩემი აზრით, ცენტრალიზმის ელემენტები და პრეზიდენტის ხელისუფლების გაძლიერება აუცილებელი იყო სახელმწიფოებრივი ერთიანობის შენარჩუნებისათვის, არა, უფრო ზუსტად, აღდგენისათვის, სახელმწიფოებრივი მექანიზმის ოპერატიული მართვისათვის, სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებისათვის. ჩემი შეხედულებით, პრეზიდენტის ძალაუფლება უფრო ექსტენსიურად უნდა ასახულიყო კონსტიტუციაში. მაგრამ მაინც, ჩემი პროექტი არ იყო სუფთად საპრეზიდენტო, რადგან საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების შესახებ მე ვაღიარებდი ბიკეფალური მმართველობის პოლიტიკურ სისტემას. გვერდიგვერდ არსებობენ პრეზიდენტი, მთავრობა და პრემიერ-მინისტრი. მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე. იმავდროულად პრეზიდენტის როლი და უფლებამოსილება უფრო მძლავრია, ვიდრე [ადრე არსებულ პროექტებში] იყო წარმოდგენილი“.¹⁵¹

იმის გამო, რომ ნინიძეს არ მიუღია მონაწილეობა ჩიკაგოს კონფერენციაში, მან შედარებით ადვილად და რაიმე წნეხის გარეშე შეცვალა კონსტიტუციის პროექტი. რამდენიმე მონაწილე, მაგალითად, ზმალაძე და ტაბუკაძე, მხარს უჭერდნენ ჩიკაგოში შემუშავებულ პროექტს და მათთვის არავითარ სირთულეს არ წარმოადგენდა მწვავე პროტესტი გამოეხატათ ამ ცვლილებების მიმართ.

გაცილებით პრობლემური იყო ცვლილებების ახსნა იმათთვის, რომლებიც ჩიკაგოში გამოკვეთილად უჭერდნენ მხარს საპარლამენტო სისტემას, ან, სულ ცოტა, პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ბალანსის კომპრომისის მომხრე იყვნენ, ახლა კი, როგორც ალექსიძე და ინწკირველი, შევარდნაძეს მიემხრნენ, ან კიდევ, როგორც უგრეხელიძე, ამ

¹⁴⁹ ნინიძე სიტყვასიტყვით ამბობს: „Я выполнил это, сделал.“

¹⁵⁰ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

¹⁵¹ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

ცვლილებებს უხმოდ მხარს უჭერდნენ. ზეცურიანისა და დემეტრაშვილის როლების შეფასება საკმაოდ ძნელია. უფრო მეტად ისინი მაინც კონსტრუქციული პროტესტის ფორმით მოქმედებდნენ, ბოლოს კი შევარდნაძის კონცეფციას დაუჭირეს მხარი.

2.8.2.3 ზეცურიანის როლი

მოგვიანებით ზეცურიანისათვის ვიწრო წრეში მუშაობა არასასიამოვნო გასახსენებელი აღმოჩნდა. ყოველ შემთხვევაში, ზეცურიანს ინტერვიუს ჩაწერისას არ სურდა თუ არ შეეძლო გახსენება, რომ ისიც მონაწილეობდა ვიწრო წრის მუშაობაში. პროექტზე, რომელიც პრეზიდენტის ძლიერ პოზიციას ითვალისწინებდა, ზეცურიანი ამბობს: „მე არ ვიცი, ვინ შეიმუშავა ეს პროექტი. ალბათ ნინიძემ და დემეტრაშვილმა. მე მათთან ერთად არ მიმუშავია. მე ოპოზიციაში ვიყავი“.¹⁵²

თუმცა ზეცურიანმა მაინც გაიხსენა, რომ ცოტა მოგვიანებით იგი მონაწილეობდა ამ ჯგუფის მუშაობაში და თავისი მოტივაცია ასე დაასახულა: „როცა ამ აზრმა გაიმარჯვა, მე გვერდზე არ გავდექი. მე ხომ აქ იმისათვის ვარ, რომ დავუხმარო და ჩემი აზრი და გამოცდილება შევმატო, რათა მექანიზმი გამართული და კარგი იყოს, და არა პროტესტისათვის და გვერდზე გასადგომად. მაშინ არსებობდა პრეზიდენტის პროექტი მთავრობასთან ერთად, რომელიც ახლოს იდგა ფრანგულ მოდელთან. აი, აქ ჩვენ ერთად ვისხედით და ეს პროექტი შეიმუშავეთ“.¹⁵³

სხვებმაც გაიხსენეს, რომ ზეცურიანი ვიწრო წრეში სხვებთან ერთად მუშაობდა. როგორც ჩანს, ზეცურიანი მოგვიანებით შეუერთდა ამ წრეს და აქტიურად მონაწილეობდა სხდომებში. ინწკირველი ამის შესახებ ამბობს:

„შემდეგ კიდევ უფრო ვიწრო ჯგუფი შეიქმნა. იქ იყვნენ თავმჯდომარე, მისი მოადგილეები და რამდენიმე კაცი, მაგალითად, ნინიძე, უგრეხელიძე, ზეცურიანი და ალექსიძე. მაგრამ არ იყო ზუსტი შემადგენლობით ჩამოყალიბებული ჯგუფი. შეიძლება იყვნენ ისეთები, რომლებიც მხოლოდ ზოგიერთ შეხვედრაში მონაწილეობდნენ. [...] მხოლოდ უგრეხელიძე გვაკლდა დიდი ხნის განმავლობაში. ბოლოჯანს ზეცურიანი ფაქტობრივად ყველა სხდომას ესწრებოდა. იგივე შეიძლება ითქვას აგრეთვე შევარდნაძის მრჩეველზე — მაჭავარიანზე“.¹⁵⁴

¹⁵² ზეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

¹⁵³ ზეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

¹⁵⁴ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

როგორც შევარდნაძის მრჩეველები, ვიწრო წრის შეხვედრებში მონაწილეობას იღებდნენ აგრეთვე ვაჟა ლორთქიფანიძე და პეტრე მამრაძე. დემეტრაშვილის აზრით, ისინი „უფრო მეტად პოლიტიკურ ასპექტებს ამუშავებდნენ“.¹⁵⁵

ხეცურიანის მზადყოფნა ვიწრო წრის მუშაობაში მონაწილეობისათვის შევარდნაძემ ძალიან ფაქიზად წაახალისა. მაგალითად, მხედველობაში მიიღეს და გაითვალისწინეს ხეცურიანის სტატუსი, როგორც ოპოზიციონერი პოლიტიკოსისა. დემეტრაშვილი იხსენებდა, რომ ხეცურიანს ხშირად სთხოვდნენ, „წარმოედგინა სხვა პოლიტიკური პარტიების მოსაზრებები“.¹⁵⁶

„ვიწრო წრეში მუშაობისას შევარდნაძესა და ნინიძეს შორის არ არსებობდა საპირისპირო პოზიციები, თუმცა საქმე უფრო მეტად იმ ნაწილებს შეეხებოდა, რომლებზედაც ნინიძე მუშაობდა. [...] ნინიძე აღმასრულებელი ხელისუფლების თავზე მუშაობდა, უგრეხელიძე კი – სასამართლო ხელისუფლების ნაწილზე. [...] ნინიძე აქტიური ფიგურა იყო. ეს არ არის გასაკვირი. ხეცურიანმაც აქტიური როლი ითამაშა, მაგრამ იგი უფრო მეტად ოპონირებას ცდილობდა მთელი სამუშაო დროის განმავლობაში.“

შევარდნაძეს სიამოვნებს, როცა კარგ სამუშაო კოლექტივს შეკრავს. მან თქვა: „ნინიძემ წარმოადგინა პროექტი. ახლა კი ოპონენტების როლს აიღებენ დემეტრაშვილი და კიდევ ერთი პირი. ყველა დადებითი თუ უარყოფითი არგუმენტი წარმოდგენილი იქნება. ხეცურიანს ჩვენ ხშირად ვთხოვდით, სხვა პოლიტიკური ჯგუფების მოსაზრებები გამოეხატა“.¹⁵⁷

2.8.2.4 უგრეხელიძის პოზიცია

უგრეხელიძეს, რომელიც მხოლოდ ცოტა ხანს მუშაობდა ვიწრო წრეში და მომდევნო გადაწყვეტი ექვსი თვის განმავლობაში გერმანიაში სამეცნიერო მივლინების გამო გამოაკლდა ამ ჯგუფს, პროცესი შემდეგი სახით ჰქონდა წარმოდგენილი:

„მე ეს არ ვიცი, მაგრამ ეჭვი კი მაქვს, რომ პრინციპები, რომლებიც ჩვენ ჩიკაგოში შევიმუშავეთ, გაუგებარი და პარლამენტის უმრავლესობისათვის არცთუ მისაღები იყო. ეს კი ქმნიდა საფრთხეს, რომ კონსტიტუცია შეიძლება ვერ მიგველო. ამიტომაც დაიწყო გავლენის

¹⁵⁵ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹⁵⁶ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹⁵⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

გაზრდა იმ მიმართულებით, [...] რომლითაც კონსტიტუციის მიღება უზრუნველყოფილი იქნებოდა. ეს ჩემი პირადი აზრია. სხვა შემთხვევაში კონსტიტუციას, ალბათ, საერთოდ ვერ მივიღებდით“.¹⁵⁸

მას შემდეგ, რაც უგრეხელიძეს ინტერვიუში შეახსენეს, რომ ადრე იგი საპარლამენტო სისტემას უჭერდა მხარს, მან უპასუხა: „მე დღესაც იმავე აზრის ვარ. ამჟამად, რომ პარლამენტი და საქართველო ამისათვის ჯერ კიდევ არ იყვნენ მზად. მე ყოველთვის სიამოვნებით და საჯაროდ გამოვთქვამ ჩემს აზრს. ეს ოქმში შეტანილია?“

[...] თქვენ რომ მოგესმინათ რას ამბობდნენ ტელევიზიით, რა იწერებოდა გაზეთებში, რა საუბრები მიმდინარეობდა ლობისტურ ჯგუფებში, აბსოლუტურად ცხადი გახდებოდა, რომ ხალხი ძლიერ საპრეზიდენტო ხელისუფლებას უჭერდა მხარს. როცა რომელიმე პოლიტიკური მოდელი სწორად მიგაჩნია, მაგრამ იმავდროულად ხედავ, რომ მას არა აქვს საზოგადოებრივი აზრის ძლიერი მხარდაჭერა, ასეთ დროს ეს უკვე არგუმენტია“.¹⁵⁹

ინტერვიუს მომდევნო ნაწილი ნათელს ხდის, რომ უგრეხელიძე ბოლო წინადადებით ეხება თავშეკავებასა და საკუთარი პოლიტიკური პოზიციების საგან უკანდახევას ისეთ სიტუაციებში, როცა მას ეჩვენებოდა, რომ წარმატების მიღწევა შეუძლებელი და გამორიცხული იყო: [...] „შენ გაქვს მყარი კონკრეტული პოზიცია, მაგრამ, როდესაც უმცირესობაში ხარ და როცა ყველა მონაცემი ამჟამად გამოდის დღის სინათლეზე, მაშინ ხვდები, რომ არ ღირს კამათი, რადგან ყველა საკითხს მარტივი არითმეტიკა გადაწყვეტს. ეს არ ნიშნავს, რომ შენ ამას ეთანხმები. ამისათვის საჭიროა, რომ იქ იყო, ადგილზე. იქ ყურადღებით უნდა მოხდეს დაკვირვება რეაქციებზე, გრიმასებზე, როგორ საუბრობენ ისინი ერთმანეთში და შემდეგ ჩანს, რომ არაფერს არა აქვს აზრი, მიუხედავად იმისა, ილაპარაკებ შენ თუ არა. ეს ხომ ელემენტარული სამზარეულოა. შემდეგ განსჯა იმისა, ვინმე აპროტესტებდა ამას თუ თამაშიდან გავიდა – ნამდვილად არაფრის მთქმელია“.¹⁶⁰

2.8.2.5 ალექსიძის პოზიცია

ალექსიძემ საკუთარი პოზიციის ცვლილება დაასაბუთა თბილისში არსებული შეცვლილი მდგომარეობით და დაადასტურა, რომ ჩიკაგოში მართლაც ნაყოფიერი თანამშრომლობა მიმდინარეობდა.

¹⁵⁸ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

¹⁵⁹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

¹⁶⁰ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

„წარმატებული გადაწყვეტილებები [ჩიკაგოში] კონსენსუსის პრინციპით მივიღეთ. მაგრამ, როცა აქ ჩამოვედით, ისეთი პოლიტიკური პროცესები დაიწყო, რომ უკვე აღარ შეგვეძლო ამ ვარიანტის შენარჩუნება.

პროექტიდან ამოღებული იყო ყველაფერი, რის ამოღებაც შეიძლებოდა. ჩიკაგოს კონფერენცია საჭირო და ძალიან მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო კონსტიტუციის შემუშავების გზაზე. ჩიკაგოში ჩვენ ძალიან არც ვეკამათია, მაგრამ თბილისში მოვლენები ყოველდღე იცვლებოდა“.¹⁶¹

მოგვიანებით ალექსიძემ გააკეთა დასკვნა, რომ იგი ჩიკაგოში უცხოელმა ექსპერტებმა, ცოტა არ იყოს, მოატყუეს და გზას ააცდინეს, რომ მათ ვერ შეიცნეს საქართველოს სპეციფიკა:

„უცხოელმა ექსპერტებმა, მიუხედავად ყველაფრისა, ბოლომდე მაინც არ იციან ჩვენი თავისებურებები. საქართველოში ბევრი თავისებურება არსებობს და გადასვლა ტოტალიტარიზმიდან დემოკრატიული ქვეყნისაკენ ძალიან რთულია. ახლა მხოლოდ შევარდნაძის ფენომენი ხდის სტაბილურს და აცემენტებს სიტუაციას. შევარდნაძე რომ არ ყოფილიყო, არავინ იცის, აქ რა იქნებოდა. [...] თავდაპირველად მე საპრეზიდენტო ხელისუფლებას ვუჭერდი მხარს, მაგრამ დამიმტკიცეს, რომ ეს არ იყო სწორი, რომ ჩვენ საპარლამენტო რესპუბლიკისკენ მიმავალ გზაზე უნდა გვევლო, თუმცა მე წინააღმდეგი ვიყავი. ამის გამო ბედნიერი არასოდეს ვყოფილვარ, რადგან რა პარლამენტი მივიღებდით, არავინ იცოდა. თუკი პარლამენტი დაჯგუფებათა კრებული იქნებოდა, მათ შეიძლება ისეთი ადამიანი აერჩიათ, რომელიც პრაქტიკულად საქართველოს ინტერესებს კი არ წარმოადგენს, არამედ მხოლოდ პარტიათამორის და შინაპარტიულ ინტერესებს. ან თუნდაც დავუშვათ სიტუაცია, როდესაც შევარდნაძის სიძულვილის გამო რომელიმე დაჯგუფება ყველაფერს დაბლოკავდა“.¹⁶²

2.8.2.6 დემეტრაშვილის პოზიცია

დემეტრაშვილმა ჩემთან ინტერვიუშიც დააფიქსირა თავისი უარყოფითი პოზიცია ნინიძის მიერ წარმოდგენილი ცვლილებების მიმართ.

„ჩემი შეხედულებით, არ იყო საჭირო ნინიძის ამ ელემენტების დამატება. ეს მისი მტკიცე პოზიციაა; მაგრამ ამით ჩვენ, პირიქით, ვახდენთ პრეზიდენტის ძალაუფლების ლიმიტირებასა და რეგლამენტირებას“.¹⁶³

¹⁶¹ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

¹⁶² ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

¹⁶³ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

საკვირველია, მაგრამ დემეტრაშვილი ვიწრო წრის მუშაობაში ვერ ხედავს სამდივნოს პროექტის რაიმე მნიშვნელოვან ცვლილებებს: „ვიწრო წრის მიზანი იყო სამდივნოს პროექტის სრულყოფა. შედარებისას ვერ ვნახავთ მათ შორის მნიშვნელოვან განსხვავებას. შეტანილია რამდენიმე დებულება, რომლებიც აძლიერებს პრეზიდენტის ხელისუფლებას და რომლებიც ნინიძემ ჩამოაყალიბა: რომ პრეზიდენტი დეკრეტებს გამოცემს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა აქტის გაუქმება შეუძლია და კიდევ რამდენიმე დებულება, რომლებმაც პრეზიდენტის ძალაუფლება განამტკიცა.

მე ვერ გეტყვით, შეიძლება თუ არა ამას „მნიშვნელოვანი ცვლილებები“ ვუწოდოთ. მათ უფრო შეიძლება დავარქვათ „პატარა ცვლილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ.“ პარლამენტის ნაწილი¹⁶⁴ კი საერთოდ აბსოლუტურად არ შეცვლილა“.¹⁶⁵

2.8.3 შევარდნაძის პროექტი

იმ დროს, როცა ვიწრო წრე შევარდნაძის ხელმძღვანელობით დაახლოებით სამი თვის განმავლობაში დახურულ კარს მიღმა ახალ პროექტს ამზადებდა, საკონსტიტუციო დებატებმა თანდათან პარლამენტში გადაინაცვლა. 1995 წლის თებერვალში სამთავრობო უმრავლესობა და ოპოზიცია ჯერ კიდევ მზად იყო თანამშრომლობისათვის. განიხილებოდა სხვადასხვა შეხედულებები პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის ხელისუფლებათა განაწილების საკითხზე. ეს იწვევდა 1995 წლის ოქტომბრისათვის დაგეგმილი არჩევნების შესაძლო გადავადების შორსგამიზნულ არაფორმალურ სპეკულაციას.

მოქალაქეთა კავშირის გენერალურმა მდივანმა ზურაბ ჟვანიამ, ძლიერი პრეზიდენტის ერთ-ერთმა აქტიურმა მომხრემ, 11 თებერვალს პრესკონფერენციაზე განაცხადა, რომ კარგი იქნებოდა უკვე ზაფხულში ჩატარებულიყო პრეზიდენტის, მაგრამ არა პარლამენტის არჩევნები. ამან გარკვეული უთანხმოება გამოიწვია მოქალაქეთა კავშირის რიგებში. ვია ჟორჟოლიანმა წარმოაყენა სხვა პოლიტიკურ პარტიებთან (მათ შორის ჯაბა იოსელიანის ჯგუფთან „არჩევნები“) კოალიციის ფორმირების წინადადება, მაგრამ ჟვანიამ ეს წინადადება უარყო.

მას შემდეგ, რაც კონსტიტუციის პროექტის განხილვა, სხვა მიზეზებთან ერთად, ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით არსებული კამათისა და დაპირისპირებების გამო აპრილის ბოლომდე გა-

¹⁶⁴ ეს ნაწილი დემეტრაშვილმა ნებაყოფლობით დაამუშავა.

¹⁶⁵ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

დაიდო, რესპუბლიკელებმა პარლამენტს შესთავაზეს ე.წ. „მოქნილი კონსტიტუციის“ მიღება. მათ ეწინოდათ, რომ პარლამენტში ვერ მოგროვდებოდა კონსტიტუციის მისაღებად საჭირო 2/3 უმრავლესობა. ამ „მოქნილ კონსტიტუციაში“ აისახებოდა მხოლოდ მომავალი არჩევნების ჩატარების საფუძველი, ყველაზე მძიმე საღისკუსიო საკითხები კი შემდგომი საკანონმდებლო პერიოდისათვის უნდა გადაეტანათ. რესპუბლიკელთა წინადადების განსახილველად 1995 წლის 22 მარტს შეიქმნა პარლამენტის ad-hoc კომისია.

საპარლამენტო დებატების დროს გამოიკვეთა სამი პრინციპულად განსხვავებული მიდგომა: ერთ ჯგუფს საერთოდ არანაირი არჩევნების ჩატარება არ სურდა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დაბრუნებამდე. მეორე ჯგუფი აყენებდა წინადადებას მოქმედი პარლამენტის საკანონმდებლო პერიოდის გაგრძელების შესახებ საკონსტიტუციო პრობლემების გადასაჭრელად. შეიძლება ამ ჯგუფიდან ზოგიერთს მხოლოდ თავისი სადეპუტატო მანდატის გაგრძელება სურდა. იმავედროულად ვრცელდებოდა ხმა არჩევნების გადადების შესახებ, რომ იგი 1996 წლის მაისში უნდა ჩატარებულიყო.

უმრავლესობა მხარს უჭერდა არჩევნების ჩატარებას ზუსტად დადგენილ ვადაში, ყოველგვარი გადადების გარეშე.

ბევრს ე.წ. გარდამავალი პერიოდის დასრულება იმიტომაც უნდოდა, რომ შევარდნაძის პოზიცია, როგორც ერთდროულად პარლამენტის თავმჯდომარის და სახელმწიფოს მეთაურისა, არ შეესაბამებოდა ხელისუფლების დანაწილების შესახებ იდეალურ წარმოდგენებს და, გარდა ამისა, 1993 წლიდან მას მინიჭებული ჰქონდა ეკონომიკურ საკითხებში კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებების გამოცემის უფლება.¹⁶⁶

საინტერესოა საზოგადოებრივი აზრის საგაზეთო გამოკითხვის შედეგები¹⁶⁷ იმ თემაზე, თუ რატომ წარმოიშობა ასეთი სირთულეები კონსტიტუციის მიღებისას. გამოკითხულთა 25,4% ფიქრობდა, რომ მაშინდელ თანამდებობის პირებს სურდათ არჩევნების გადადება. 20,9%-ის აზრით, ეს გამოწვეული იყო ქართველი პოლიტიკოსების არაკომპეტენტურობით, 20,7% ვარაუდობდა, რომ საქმე ეხებოდა „ნამდვილ პრობლემებს“, 33%-ს კი არავითარი აზრი არ გააჩნდა ამ საკითხზე.

ნინიმემ ახალი პროექტი, ე.წ. მე-13, ანუ შევარდნაძის პროექტი წერილობით წარმოადგინა მხოლოდ 1995 წლის მარტის ბოლოს/აპრილის დასაწყისში. იგი შემდეგ დებულებებს შეიცავდა:

¹⁶⁶ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹⁶⁷ გამოკითხვა ჩატარა გაზეთმა „სვობოდანია გრუზიამ“ და დაბეჭდა 1995 წლის 25 მარტს.

2.8.3.1 შევარდნაძის პროექტის დებულებები

2.8.3.1.1 აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტება და პარლამენტის დათხოვნა

როგორც ჯერ კიდევ ჩიკაგოში გადაწყდა, პრეზიდენტი უნდა აერჩია ხალხს (მ. 67, აბზ. 1). პრეზიდენტი წარადგენდა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელსაც დაამტკიცებდა პარლამენტი (მ. 77, აბზ. 1). პრემიერ-მინისტრი, თავის მხრივ, დაასახელებდა მინისტრობის კანდიდატებს, რომლებსაც დანიშნავდა პრეზიდენტი და შემდეგ დაამტკიცებდა პარლამენტი.

თუ პარლამენტი მინისტრებს არ დაამტკიცებდა, მე-13 პროექტით იგი საკმაოდ მძიმე მდგომარეობაში აღმოჩნდებოდა. მინისტრობის კანდიდატის უარყოფის შემთხვევაში ახალ კანდიდატს წარადგენდა პრემიერ-მინისტრი. თუ კაბინეტი ორი თვის შემდეგ კვლავ არ იქნებოდა დამტკიცებული, პრეზიდენტი ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრსაც და მინისტრებსაც. თუ პრეზიდენტის დანიშნული მთავრობის წევრები ექვსი თვის განმავლობაშიც ვერ მიიღებდნენ პარლამენტის თანხმობას, პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს (მ. 77, აბზ. 2).

პოზიციათა ამ ჭიდილში ბოლოს მაინც პარლამენტი რჩებოდა წაგებული და ამიტომ იძულებული იყო ანგარიში გაეწია ასეთი პერსონალური დიქტატისათვის, თუ არ სურდა, რომ მთლიანად კითხვის ქვეშ დაეყენებინა ძალთა განაწილება და ახალი არჩევნების რისკზე წასულიყო.

პარლამენტის უფლებამოსილება მე-13 პროექტის მომდევნო ნაწილებშიც მნიშვნელოვნად იყო შეზღუდული. მინისტრების გათავისუფლება შეეძლოთ პრეზიდენტს ან პრემიერ-მინისტრს (მ. 70, აბზ. 1 ქვ. ე). იმავდროულად არავითარი მნიშვნელობა არ ჰქონდა, რამდენი მინისტრი გამოიცილებოდა ამ წესით. 70-ე მუხლის მე-3 აბზაცის დებულების მიხედვით, რომელიც პრეზიდენტს აძლევს განსაკუთრებულ უფლებას მოიწვიოს და უხელმძღვანელოს მინისტრთა კაბინეტის სხდომებს, გამომდინარეობდა, რომ, როგორც წესი, კაბინეტის სხდომებს პრემიერ-მინისტრი იწვევდა და ხელმძღვანელობდა. პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა გაეთავისუფლებინა პრემიერ-მინისტრი (მ. 70, აბზ. 1 ქვ. დ). იმავდროულად პარლამენტსაც ჰქონდა კაბინეტის მიმართ უნდობლობის საკითხის დაყენების უფლება (მ. 80). რა მოხდებოდა შემდეგ – მთავრობის გადაყენება თუ პარლამენტის დათხოვნა – პროექტში არ იყო განსაზღვრული. უნდობლობის საკითხის დაყენება ცალკეული მინისტრის მიმართ კი საერთოდ არ იყო გათვალისწინებული.

2.8.3.1.2 საკანონმდებლო პროცესი და რეფერენდუმი

საკანონმდებლო პროცესშიც პარლამენტისათვის ძალიან რთული იყო საკუთარი ინტერესების დაცვა. მაგალითად, პრემიერ-მინისტრს შეეძლო კაბინეტისაგან აღებული ნებართვის შემდეგ კანონპროექტის საკითხი საკუთარი შეხედულებისამებრ დაეკავშირებინა ნდობის საკითხთან (მ. 65, აბზ. 2). პრეზიდენტს ჰქონდა ვეტოს უფლება, რომლის გადალახვაც პარლამენტს წევრთა მხოლოდ 2/3 უმრავლესობით შეეძლო (მ. 63, აბზ. 5).

მე-13 პროექტში ძალიან ხშირად იგრძნობოდა ფორმულირებათა სიცხადისა და კომპეტენციათა მკვეთრი გამიჯვნის ნაკლებობა. მაგალითად, პრეზიდენტს შეეძლო რეფერენდუმის პროცესი დაეწყო ისეთი უზოგადესი ცნების საფუძველზე, როგორც იყო „საზოგადოებრივი ცხოვრების მნიშვნელოვანი საკითხები“ (მ. 70, აბზ. 1).

2.8.3.1.3 ეროვნული უშიშროების საბჭო და საკონსტიტუციო სასამართლო

მე-13 პროექტში არ იყო ასახული მნიშვნელოვანი სახელმწიფო-პოლიტიკური სტრუქტურები და გადაწყვეტილებების პროცედურები. მაგალითად, არაფერი იყო ნათქვამი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობის შესახებ. ეს უნდა განსაზღვრულიყო ორგანული კანონით¹⁶⁸ (მ. 103, აბზ. 2).

საკონსტიტუციო სასამართლო შედგებოდა 8 წევრისაგან. ორ-ორ კანდიდატს წარადგენდნენ პრეზიდენტი, პარლამენტი, სენატი და უზენაესი სასამართლო (მ. 90, აბზ. 2). კონსტიტუციური სარჩელი არ იყო გათვალისწინებული (გამომდინარეობდა 91-ე მუხლიდან).

საბოლოოდ, მე-13 პროექტი პრეზიდენტს ანიჭებდა გაცილებით მეტ უფლებამოსილებას, ვიდრე ყველა მანამდე არსებული პროექტი. მაგალითად, 71-ე მუხლი, რომელშიც ჩამოთვლილი იყო ეს უფლებამოსილება, 24 ქვეპუნქტს შეიცავდა.

2.8.3.2 რეაქციები შევარდნაძის პროექტთან დაკავშირებით

შევარდნაძის პროექტი გამოქვეყნების შემდეგ მწვავედ გააკრიტიკეს როგორც საკონსტიტუციო კომისიის წევრებმა, ისე კომისიის გარეთაც. ხმალაძემ გადაწყვიტა კვლავ ჩაბმულიყო პროექტის სარედაქციო საქ-

¹⁶⁸ შლრ. საქართველოს კონსტიტუციის მ. 66, პ. 2.

მიანობაში. ისეთ პროექტზე მუშაობისათვის მზადყოფნა, რომელსაც იგი ადრე აკრიტიკებდა, ხმალაძემ ასე ახსნა:

„პროექტი, რომელიც წარმოადგინეს, მრავალმხრივ არასრულყოფილი იყო. იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისითაც არ იყო კარგად შესრულებული. შინაგანი წინააღმდეგობები და თეთრი ლაქები მრავლად ჩანდა. ჩემთვის არასასიამოვნო იყო ასეთი პროექტი რომ დაიბეჭდა, გამოქვეყნდა და სადისკუსიო გახდა. იურისტთა საკმარისი რაოდენობა არსებობდა იმისათვის, რომ ასეთი სუროგატი არ შემოეთავაზებინათ. სწორედ ამიტომ მე კვლავ ჩავეხვე ვეფხვის მუშაობაში. ეს იყო სადღაც აპრილის ბოლო ან მაისის დასაწყისი, მიუხედავად იმისა, რომ მე ამ მოდელის კატეგორიული წინააღმდეგი ვიყავი. [...] ეს იყო მხოლოდ კოსმეტიკური და არა კონცეფციური კორექტურა“.¹⁶⁹

როგორც ხმალაძე იხსენებს, ნინიძე მზად ჩანდა იმისათვის, რომ გაუმჯობესებულიყო „არასრული შავი მასალა“¹⁷⁰

ძლიერი პრეზიდენტის თარგზე „გამოჭრილი“ კონსტიტუციის პროექტზე პარლამენტში იერიში მიიტანეს არა მარტო ხმალაძემ და სხვა ოპოზიციურმა ჯგუფებმა, არამედ საქართველოს „არაოფიციალურმა მეორე პირმა“¹⁷¹ – ჯაბა იოსელიანმა. მან კონსტიტუციის პროექტი დაახასიათა როგორც შევარდნაძის მიერ საქართველოში დიქტატურის დამყარების ცდა.¹⁷²

შევარდნაძის პროექტის გამო საკონსტიტუციო კომისიაში კომპრომისული გადაწყვეტილების მიღება ძალიან შორს, უიმედოდ მიკარგული ჩანდა. 1995 წლის აპრილის ბოლოს ჯერ კიდევ არ იყო მიღწეული თანხმობა სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების შესახებ, 25 აპრილს კი გავიდა კომისიის მიერ პარლამენტისათვის პროექტის წარდგენის ვადა. მიუხედავად ამისა, Georgian Chronical-ი ამცნობდა საზოგადოებას, რომ შევარდნაძის პოზიცია სულ უფრო ძლიერდება და ის და მისი პარტია მტკიცედ არიან დარწმუნებული პარლამენტში მათთვის სასურველი კონსტიტუციის ვარიანტის გატანაში.¹⁷³ რადგან უკვე აშკარად იკვეთებოდა, რომ შეუძლებელი იყო პარლამენტში 2/3 უმრავლესობის შეგროვება კონსტიტუციის მისაღებად, შევარდნაძე ხშირად შეახსენებდა პარლამენტს რეფერენდუმის საჭიროებას, რომელიც 1995 წლის ზაფხულში შეიძლებოდა ჩატარებულიყო.¹⁷⁴

¹⁶⁹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹⁷⁰ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹⁷¹ ამ გამოთქმას იყენებს Georgian Chronical, 4/95.

¹⁷² 27 აპრილს ისტორიისა და გეოგრაფიის ინსტიტუტის წინ გამართულ ერთ-ერთ შეკრებაზე, Georgian Chronical, 5/95.

¹⁷³ Georgian Chronical, 4/95.

¹⁷⁴ Georgian Chronical, 4/95.

2.9. საკონსტიტუციო კომისიის სხდომები

საკონსტიტუციო კომისია 1993 წლის თებერვალში თავისი დამფუძნებელი სხდომის შემდეგ მეორედ შეიკრიბა 1995 წლის 29 მაისს. Georgian Chronical-ი იუწყებოდა¹⁷⁵, რომ უმრავლესობისა და ოპოზიციის წარმომადგენლები ადრე ახლოს იყვნენ კომპრომისთან, მაგრამ შევარდნაძემ, ამის მიუხედავად, შემოიტანა საკუთარი პროექტი, რომელიც ამ საეარაულო კომპრომისებს არ ითვალისწინებდა.

2.9.1 საიას წერილი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ (საია), რეფორმისტულად განწყობილ ახალგაზრდა იურისტთა არაპოლიტიკურმა გაერთიანებამ, საკონსტიტუციო კომისიის ახალი შეხვედრის დაწყების წინ გაავრცელა ღია წერილი. ეს იყო რეაქცია მე-13 პროექტზე და ამით – პასუხიც ჩიკაგოს კონფერენციის შემდეგ კონსტიტუციის პროექტში მომხდარ ცვლილებებზე. საიას ასეთი მკვეთრი გამოსვლა ყველა მონაწილისათვის მოულოდნელი აღმოჩნდა. წერილში ახალგაზრდა იურისტები პასუხისმგებელ პირებს ბრალს სდებდნენ იმაში, რომ წარმოადგინეს არაპრაქტიკული და თეორიულად არაკორექტული პროექტი. ამ პროექტის შემუშავებისას პოლიტიკური პარტიები და სპეციალისტები არ მოუწვევიათ, პირიქით, ისინი გარიყული აღმოჩნდნენ. როგორც არაპოლიტიკური გაერთიანება, ახალგაზრდა იურისტები აცხადებდნენ თავიანთ უფლებას, გამოეხატათ საკუთარი დამოკიდებულება ამ მოვლენათა მიმართ და აცხადებდნენ, რომ იურისტთა უფროსი თაობა ან არ იყო ჩაბმული პროექტის შემუშავებაში, ან იგი სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის ზეგავლენას განიცდიდა. მათი (უფროსი თაობის) დუმილი აღიქმებოდა როგორც უპასუხისმგებლობა საკუთარი ქვეყნის მომავალი ბედის მიმართ.

კონკრეტულად, ახალგაზრდა იურისტები გამოდიოდნენ როგორც არასრულყოფილი ხელისუფლების დანაწილების, ისე ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის წინააღმდეგ:

მათი აზრით, ფორმალურად ასიმეტრიული ფედერალიზმის მოდელში შინაარსობრივად უკიდურესად ცენტრალიზებული სახელმწიფოს კონცეფცია ისეთსავე მრავალმხრივ კონფლიქტს გამოიწვევდა, როგორც ზოგიერთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების საკითხის

¹⁷⁵ Georgian Chronical, 5/95.

(ფედერაციის სუბიექტების სახელები, მათი საზღვრები და გარანტიები) გადატანა კონსტიტუციიდან პარლამენტში.

ახალგაზრდა იურისტებს მიაჩნდათ, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი დარღვეული იყო და ხედავდნენ „უპასუხისმგებლო საპრეზიდენტო დიქტატურის“ საფრთხეს. მათი შეშფოთება, უპირველეს ყოვლისა, იქიდან მომდინარეობდა, რომ პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო ყველა უცხო ქვეყნის კონსტიტუციიდან ამოღებული უფლებამოსილებით, თავად არც ერთი პარტიის წევრი არ იყო და ასევე არავის წინაშე არ იყო პასუხისმგებელი. განსაკუთრებით გაკრიტიკებული იყო მინისტრთა კაბინეტის კონცეფცია, რომელსაც თავად არავითარი აქტიური საქმიანობის წამოწყება არ შეეძლო, იგი მხოლოდ განტყევის ვაცად იყო შექმნილი. პარლამენტი, ახალგაზრდების აზრით, არ იყო დამოუკიდებელი კანონმდებელი, რადგან მის თავზე დამოკლეს მახვილივით ეკიდა პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის საფრთხე. ასევე შეუძლებელი იყო პარლამენტს ზემოქმედება მოეხდინა მინისტრთა კაბინეტზე, რადგან მას არ ჰქონდა უნდობლობის საკითხის დაყენების უფლება; პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახავად დადგენილი 2/3 უმრავლესობა შეფასებული იყო როგორც ზედმეტად მაღალი კვორუმი.

კრიტიკა ეხებოდა აგრეთვე რამდენიმე „ბუნდოვან და სახიფათო დებულებას“ ადამიანის უფლებების ნაწილში და დასახელდა ისეთი ნორმები, რომლებიც ფორმალური იურიდიული თვალსაზრისით არასრულყოფილად იყო ჩამოყალიბებული პროექტში.¹⁷⁶

დემეტრაშვილი, ხმალაძესთან ერთად, ყველაზე ახლოს იდგა საიასთან. მათგან თითქმის ყველა უნივერსიტეტის სტუდენტი იყო, პროფესორ დემეტრაშვილის სტუდენტი. ზოგიერთი მათგანი კი დემეტრაშვილის ხელმძღვანელობით კონსტიტუციის თავდაპირველ პროექტზეც მუშაობდა.

დემეტრაშვილი ამბობს, რომ ეს წერილი მისთვის არ იყო „მოულოდნელი“. მაგრამ მისი რეაქცია ინტერვიუში იძლევა იმ დასკვნის გამოტანის საშუალებას, რომ საიას წერილმა თავისი შინაარსითა და სტილით მიზანს მართლაც მიაღწია. დემეტრაშვილი: „მათ რომ ეს წერილი დღეს დაეწერათ, ალბათ ბევრ სიტყვას უკან წაიღებდნენ. ქართული საზოგადოების ტრადიცია ნამდვილად არ არის ის, რომ ახალგაზრდები ასე ელაპარაკებოდნენ უფროსებს. მე ელაპარაკობ არა შინაარსზე, არამედ ფორმაზე. რა თქმა უნდა, საკუთარი აზრი უნდა გა-

¹⁷⁶ უსუფაშვილი დავით და სხვები, Open letter of the Georgian Young Law Association to the Members of the State Constitutional Commission, 29 მაისი, 1995. წერილის ტექსტი იხ. „დ“ დანართში.

მოითქვას, მაგრამ იქ იყო ისეთი მწვავე გამონათქვამები, რომლებსაც, ჩემი აზრით, ისინი დღეს არ გამოიყენებდნენ.“ მიუხედავად ამისა, დემეტრაშვილი ადასტურებს, რომ ახალგაზრდები ხშირ შემთხვევაში, მისი აზრით, მართლები იყვნენ: „ჩვენს ახალგაზრდებს ეშინოდათ, რომ ტოტალიტარული წყობილება დაბრუნდებოდა, შვეარდნაძის ერთხმობანი ხელისუფლება დამყარდებოდა და ა.შ.“. საბოლოოდ კი დემეტრაშვილი ახალგაზრდებს „რომანტიკული პარლამენტარიზმის“¹⁷⁷ მომხრეებად მიიჩნევდა.

2.9.2 კამათი ჩიკაგოს ვარიანტზე

საკონსტიტუციო კომისიაში თავდაპირველად დარიგდა მხოლოდ შვეარდნაძის პროექტი. კომისიის რამდენიმე წევრი ითხოვდა ყველა პროექტის გავრცელებას. ეს თხოვნა შესრულდა, გამონაკლისი მხოლოდ ჩიკაგოს ვარიანტი იყო, რომელიც არ დარიგებულა. ყოფილი პრემიერ-მინისტრი სიგუა მოითხოვდა ჩიკაგოს ვარიანტის ნახვას.¹⁷⁸

ხმალაძე იხსენებდა: „ჩვენ მოვითხოვდით, რომ ჩიკაგოს პროექტი ყველა წევრისათვის დაერიგებინათ. ინწკირველი ამტკიცებდა, რომ ასეთი რამ არ არსებობდა, დემეტრაშვილი მას მხარს უჭერდა. შემდეგ უსუფაშვილმა გვაჩვენა ჩიკაგოს პროექტის ტექსტი. ზოგიერთს გაუკვირდა კიდევ, რომ პროექტი, რომელიც თავიდან არ არსებობდა, შემდეგ გამრავლდა და დარიგდა. მე წერილი მიეწერე ლესიგს და ვთხოვე დაედასტურებინა ჩიკაგოს პროექტის არსებობა“.¹⁷⁹ ლესიგის პასუხი გაზეთ „საქართველოში“ დაიბეჭდა.¹⁸⁰

ლესიგის წერილი დიპლომატიურად არის ფორმულირებული და თითქოს არც ეხება თბილისში მიმდინარე კამათს. მაგალითად, სიტყვები „ჩიკაგოს პროექტი“ წერილის ტექსტში საერთოდ არ არის, ლესიგი იყენებს სიტყვებს „კონსტიტუციის პროექტი“. სხვა მხრივ კი წერილით, ბუნებრივია, დასტურდებოდა ჩიკაგოში მიმდინარე მოვლენები და პროექტის არსებობა. განსაკუთრებით ხაზგასმულია ის გარემოება, რომ ქართველი ექსპერტები ერთად იღებდნენ გადაწყვეტილებებს და განიხილეს პროექტის 1-ელი, მე-3, მე-4, მე-5, მე-7, მე-8, მე-9 და მე-11 თავები, ხოლო მე-2 და მე-6 თავები ვარშავაში (ODIHR) იყო განხილული, მე-10 თავ-

¹⁷⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹⁷⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

¹⁷⁹ ხმალაძე, ელბარათი ლესიგს, 29 ივნისი, 1995.

¹⁸⁰ ლოურენს ლესიგი, წერილი ვახტანგ ხმალაძეს, 7 ივლისი, 1995; წერილის ტექსტი იხ. „გ“ დანართში.

ვი კი (ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა), აფხაზეთთან დაკავშირებული გაურკვეველი ვითარების გამო, შეგნებულად იყო გამოტოვებული. საბოლოოდ, ლესივი გარკვევით უჭერდა მხარს ხმალადის პოზიციას.¹⁸¹

ერთი წლის შემდეგ ინტერვიუში ინჟირველი კვლავ ეჭვქვეშ აყენებდა და ეწინააღმდეგებოდა იმ ფაქტს, რომ ოდესმე არსებობდა ე.წ. ჩიკაგოს პროექტი: „ჩიკაგოს ვარიანტი, როგორც ასეთი, არ არსებობს. მე ეხელმძღვანელობდი ათაკიან ჯგუფს, რომელიც ჩიკაგოში გაემგზავრა. [...] ექსპერტები თავიანთ შეხედულებებს გვიზიარებდნენ. ზოგ მათგანს ჩვენ ვეთანხმებოდით, ზოგს – არა. „როგორც ვნებავთ, ეს თქვენს საქმეა“. ეს ინტელიგენტი ხალხია, რომლებიც თავიანთ მოსაზრებებს ჩვენთვის სავალდებულოდ არ ხდიდნენ.

აქ [ოპოზიციონერებს] უნდოდათ დაემტკიცებინათ, რომ ჩიკაგოში შეიქმნა რაღაც დოკუმენტი და ჩვენ არ გვსურდა მათთვის ამ დოკუმენტის ჩვენება. ქვეყანაზე არ არსებობდა ასეთი, ე.წ. ჩიკაგოს ვარიანტი.“¹⁸²

“ბოლოს, როცა მე მათ ეს ყველაფერი ავუხსენი, მათ უკვე ველარ შეძლეს რაიმე ეთქვათ, ანუ რატომ ვიხილავდით ჩვენ არა ჩიკაგოს პროექტს, არამედ იმ ვარიანტს, რომელიც შევარდნაძემ წარმოადგინა.“

“როგორც უკვე ვთქვი, შევარდნაძე კომისიის თავმჯდომარეა. მან წარმოადგინა პროექტი. ამა ვის უნდა წარმოედგინა – კომისიას 118 წევრი ჰყავს, შეუძლებელია ყველას თავისი პროექტი ეჭიროს ხელში. ამ პროექტში კი ყველა მოსაზრება, რაც კი გამოითქვა, გათვალისწინებულია. ზოგი მათგანი მიიღო უმრავლესობამ, ზოგი კი – არა. საკონსტიტუციო კომისიაში ყველა მასალის წარდგენა მოითხოვეს. ჩვენ ყველაფერი დაუბეჭდეთ, გაეავრცელებოდა ყველა პროექტი. ამის გამო კიდევ რამდენიმე დღე დაგვარგეთ. ეს ფუჭი საბუშარი იყო. ერთმა-ორმა კაცმა რაღაც კი აიღო ამ პროექტებიდან, მაგრამ უმრავლესობას ისინი არც წაუკითხავს. ფაქტობრივად ამას არავითარი მნიშვნელობა არ ჰქონდა.“¹⁸³

ქვემოთ მოყვანილი საკონსტიტუციო კომისიის 1995 წლის 3 ივნისის შეხვედრის ხელნაწერი ოქმი გარკვეულ სიცხადეს შეიტანს სხდომის მიმდინარეობაში:

¹⁸¹ ლორენს ლესივი, წერილი ვახტანგ ხმალადეს, 7 ივლისი, 1995.

¹⁸² ინჟირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

¹⁸³ ინჟირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

ბერიძე: გთხოვთ, წარმოგვიდგინოთ ე.წ. ჩიკაგოს ვარიანტი. რამდენიმე ადამიანი, მათ შორის ხმალაძე და დემეტრაშვილი ზომ იქ იყვნენ. გთხოვთ, დაბეჭდოთ ეს პროექტი – ეს არის სერიოზული, კვალიფიციური და მსოფლიოში აღიარებული უცხოელი ექსპერტების დახმარებით შემუშავებული პროექტი. ჩემი ღიდი თხოვნაა, დაბეჭდოთ ეს პროექტი, გვაჩვენოთ მისი პრინციპები და კონცეფციები.¹⁸⁴

ინჟინრველი: რაც კი ჩიკაგოში ყოფნისას შემუშავდა, რა დისკუსიები და კონსულტაციებიც გაიმართა – ყველა ეს პრინციპი მოცემულია პირველ პროექტში, რომელიც უკვე დარიგებულია, ან კიდევ რესპუბლიკების პროექტში არის ასახული.¹⁸⁵

ხმალაძე: სახელისუფლებო სისტემებიც კი არ არის ერთნაირი.¹⁸⁶

ინჟინრველი: (კითხულობს პროექტების სიას) – კიდევ რომელი გნებავთ?¹⁸⁷

სიგუა: მე ვერ კიდევ პირველ სხდომაზე გთხოვეთ ეს. დღეს ისევ ამას გეკითხებით. გვსურს თუ არა ე.წ. ჩიკაგოს ვარიანტი? თქვენ ზომ იქ იყავით, ბევრი ენერგია, ცოდნა, დრო და შესაძლებლობა შეალიეთ ამ ვარიანტს. რატომ გინდათ, რომ კომისიის წევრებს არ წარუდგინოთ ეს პროექტი? თქვენ ამბობთ, რომ იგი არ არსებობს. ხალხმა არ იცის ჩიკაგოს პროექტი. ჩვენ იგი უნდა გავაერცელოთ. მე არ მესმის, რატომ არ გადაამრავლებინა ბატონმა დემეტრაშვილმა ეს პროექტი.¹⁸⁸

ინჟინრველი: ბატონი სიგუას და ყველას საყურადღებოდ: ჩემთვის, მაგალითად, ასეთი პროექტი, ე.წ. ჩიკაგოს პროექტი, არ არსებობს. ჩიკაგოში იმყოფებოდა საკონსტიტუციო კომისიის ერთი ჯგუფი. ჩვენ იქ ჩავი-

¹⁸⁴ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 92.

¹⁸⁵ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 92.

¹⁸⁶ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 92.

¹⁸⁷ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 94.

¹⁸⁸ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 95.

ტანეთ ჩვენ მიერ უკვე შემუშავებული პროექტი და იქ მიმდინარეობდა დისკუსია, იყო შენიშვნები, რაშიც [მეცნიერები] მონაწილეობდნენ. როცა ჩვენ თბილისში დავბრუნდით, პროექტი განვიხილეთ სარედაქციო ჯგუფში. და რაც ჩვენ იქ მხედველობაში გვქონდა, რომ ამ პროექტში ჩაგვეწერა, ის აქ ჩამოსვლის შემდეგ არ ჩაგვიწერია. ამიტომაც გვაქვს სწორედ ეს ვარიანტი და არა ჩიკაგოს ვარიანტი. მაგრამ თუკი თქვენ ზუსტად ის ვარიანტი გსურთ, რაც იქ იყო, კი ბატონო.¹⁸⁹

დემეტრაშვილი: მე ყოველ ოთხ თვეში ერთხელ მიმქონდა პროექტი ვენეციის კომისიაში და ოთხივე პროექტი დადებითად შეფასდა. ახლა გვითხარით: რომელი პროექტი უნდა წარმოგიდგინოთ?¹⁹⁰

სიგუა: სარედაქციო ჯგუფმა ძალიან დიდი ინიციატივა აიღო საკუთარ თავზე, მაგრამ ფაქტობრივად კომისიის იგნორირება მოახდინა. ყოველ თვეში ერთი სხდომა უნდა გამართულიყო.¹⁹¹

ხმალაძე: ჩიკაგოში ჩვენ შევეცადეთ მიგვეღწია კონსენსუსისათვის და ამას იქ ჩვენ მართლაც ადვილად მივაღწიეთ. როცა თბილისში დავბრუნდით, ჩვენ მაგიდაზე დავდეთ დამუშავებული ვარიანტი.¹⁹²

ინწკირველი: მე მომხრე ვარ, რომ იგი დაიბეჭდოს. ამის დასაბუთება ჩვენ უკვე აღარ გვჭირდება.¹⁹³

კამათი ჩიკაგოს ვარიანტზე არ არის სიტყვათა თამაში. ვინც ამტკიცებს, რომ ჩიკაგოს ვარიანტი არ არსებობს, უკან არ იხევს იმ პოზიციიდან, რომ ჩიკაგოში არ შემუშავებულა სრულყოფილი პროექტი. ეს, უფრო მეტად, არის ცდა, რომ ის კომპრომისები, რომლებიც მიღწეული იყო ჩიკაგოში, როგორმე დაემაღლათ და არ გამოეჩინათ. ჩიკაგოს შედეგების გადამუშავებამ სრულიად სხვა პროექტის შექმნა გამოიწვია. ბევრმა მონაწილემ ჩიკაგოს კონფერენციის მომდევნო თვეების განმავლობაში შეიცვალა პოზიციები, რამაც აღაშფოთა იმ კონცეფციის მომხრენი, რომლებსაც პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვა

¹⁸⁹ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 97.

¹⁹⁰ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 97.

¹⁹¹ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 98.

¹⁹² სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 100.

¹⁹³ სხდომის ოქმი, 3 ივნისი, 1995, გვ. 101.

სურდათ. ახსნა იმისა, თბილისში რატომ გადაუხვიეს ჩიკაგოში მიღწეულ კომპრომისებს, მონაწილეთათვის აშკარად ძნელი აღმოჩნდა.¹⁹⁴ იმის ნაცვლად, რომ ფართო წრისათვის განემარტათ თავიანთი შეხედულებების ასეთი ცვლილების მიზეზები, ცდილობდნენ დაემალათ ჩიკაგოში მიღწეული შედეგები. დამალვის ეს ფორმა შეიძლება შეფასდეს როგორც იმათი უსინდისობა, რომლებმაც ჩიკაგოს კონფერენციის შემდეგ პირი გატყუეს. გარდა ამისა, ასეთმა საქციელმა კიდევ უფრო მეტი დაქსაქსულობა გამოიწვია თბილისში სხვადასხვა დინებას შორის, ვიდრე ეს მოხდებოდა გარკვეული არგუმენტების მოყვანით ოპონენტების დარწმუნების ცდისას.

2.9.3 დისკუსია საკონსტიტუციო კომისიაში

რადგან შევარდნაძე საკონსტიტუციო კომისიის ბოლო სხდომებზე უკვე პროექტის ავტორის რანგში გამოდიოდა, სხდომების ხელმძღვანელობა და წაყვანა კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეს – გივი ინწკირველს დაევალა. ინწკირველის აზრით, ეს გონივრული გადაწყვეტილება იყო, რადგან მას „უფრო თავისუფლად მიჰყავდა დისკუსია ოპოზიციასთან“. „ჩემი ასაკი, ჩემი, როგორც მეცნიერის, ავტორიტეტი, ჩემი იურისტობის გათვალისწინებით, მათ უკვე აღარ აძლევდათ საშუალებას ისე თავისუფლად და სიტყვის მიცემის გარეშე წამომხტარიყვნენ ადგილიდან. როცა რაიმე ლაფსუსი ხდებოდა ან როდესაც ისინი რაღაც განმარტებებს იძლეოდნენ, მე მაშინვე შენიშვნას ვაძლევდი და შემდეგ სხდომები უფრო ორგანიზებულად მიმდინარეობდა“.¹⁹⁵

ხმალაძე ფიქრობდა, რომ არჩევნებამდე დარჩენილი დრო უკვე ცოტა იყო კონსტიტუციის პროექტის ნორმალურად განსახილველად, ამიტომ იგი ითხოვდა მიეღოთ ე.წ. „მოქნილი კონსტიტუცია“, რომელშიც რამდენიმე კონსტიტუციური კანონი შევიდოდა.¹⁹⁶

შევარდნაძემ წამოაყენა წინადადება საფუძვლად აეღოთ ერთი რომელიმე პროექტი, რომელიც ძირითადი პროექტი იქნებოდა და შემდეგ მას განიხილავდნენ. მაგრამ ამ წინადადებას საკონსტიტუციო კომისიაში მხარდაჭერა ვერ პოვა.¹⁹⁷ 1995 წლის 10 ივლისს საკონსტიტუციო კომისიის

¹⁹⁴ შლრ. თავი 2.8.2.3 და შემდეგი.

¹⁹⁵ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

¹⁹⁶ Georgian Chronical, 6-7/95.

¹⁹⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996, დადასტურებულია Georgian Chronical, 6-7/95.

118 წვერიდან ნმ-მ მხარი დაუჭირა შევარდნადის წინადადებას ყველა პროექტი თანაბარუფლებიანად ელიარებინათ, ხოლო შევარდნადის პროექტი კი შემდგომი დისკუსიებისათვის საბაზისო პროექტად აეღოთ, ანუ ამ პროექტის მიხედვით განეხილათ ცალკეული მუხლები.¹⁹⁸ როგორც ხმალაძე მართებულად შენიშნავს, ეს თითქმის იგივე იყო, რომ შევარდნადის პროექტი ძირითად პროექტად ყოფილიყო აღიარებული.¹⁹⁹

შევარდნადის პროექტის მომხრეთა შორის უკვე არსებობდა აზრთა სხვადასხვაობა ქვეყნის ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან დაკავშირებით, რაც აფერხებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.

უმრავლესობა მოითხოვდა ძლიერ საპრეზიდენტო სისტემასა და ასიმეტრიულ ფედერალიზმს, სადაც გუბერნატორებს დანიშნავდა პრეზიდენტი. განსაკუთრებით ფედერალიზმის დებულებები იწვევდა შევარდნადის მომხრეთა შორის მწვავე კამათს. მათ ეშინოდათ, რომ საქართველოს ისტორიული რეგიონებისათვის ადმინისტრაციული სტატუსის მინიჭება სამომავლოდ სეპარატისტულ ტენდენციებს გააძლიერებდა.

შევარდნადემ განაცხადა, რომ იგი მზადაა კონსტიტუცია რეფერენდუმით დაამტკიცოს, თუ მას არ მიიღებს პარლამენტი 2/3 უმრავლესობით.²⁰⁰ Georgian Chronical-ი ვარაუდობს²⁰¹, რომ შევარდნადისათვის, ქვეყნის ზოგიერთი ნაწილის არასრული კონტროლის გამოც, საკმაოდ რთული იქნებოდა რეფერენდუმისათვის საკმარისი მხარდაჭერის მოპოვება.

არც რესპუბლიკელებს იტაცებდა რეფერენდუმის იდეა, რადგან მათ იმედი ჰქონდათ, რომ საპარლამენტო დებატებში თავიანთი პატარა ჯგუფით შეძლებდნენ ჩიკაგოს პროექტის პრინციპების სასარგებლოდ შევარდნადის პროექტის დებულებების გაუმჯობესებას. შევარდნადის არსებული პროექტისათვის დადებითი ხმის მიცემას ისინი გამორიცხავდნენ, მაგრამ გარკვეულად მიანიშნებდნენ კომპრომისისათვის მზადყოფნას ძლიერი საპრეზიდენტო სისტემის მხარდაჭერის თვალსაზრისით, თუ გადაწყდებოდა მათ მიერ წამოყენებული ე.წ. „მოქნილი კონსტიტუციის“ მიღება.²⁰²

¹⁹⁸ Georgian Chronical, 6-7/95.

¹⁹⁹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

²⁰⁰ Georgian Chronical, 6-7/95.

²⁰¹ Georgian Chronical, 6-7/95.

²⁰² Georgian Chronical, 6-7/95.

2.9.4 არასაკმარისი კვორუმი საკონსტიტუციო კომისიაში

საკონსტიტუციო კომისიაში შევარდნაძის ჯგუფის ერთ-ერთი პრობლემა ის იყო, რომ 118 წევრიდან ბევრი საერთოდ არ ესწრებოდა სხდომებს. 1993 წლის 23 მარტის დადგენილების²⁰³ მე-10 მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, სხდომის გადაწყვეტილება უნარიანობისათვის საჭირო იყო წევრთა 50%-იანი კვორუმი. გადაწყვეტილების მისაღებად, დადგენილების მე-10 მუხლის მე-2 აბზაცის მიხედვით, ასევე წევრთა უმრავლესობა იყო აუცილებელი. საკონსტიტუციო კომისიის დიდსულოვანი დაკომპლექტებიდან²⁰⁴ ორი წლის შემდეგ ბევრი წევრი უფრო მნიშვნელოვანი საქმეებით იყო დაკავებული.

ინწკირველმა აღწერა ეს დილემა: „იყვნენ აქტიური და წამყვანი წევრები რეგიონებიდან, რომლებსაც ხშირად ჩამოსვლა არ შეეძლოთ. ეს ძალიან რთული იყო. ვარდა ამისა, პარლამენტიდან დეპუტატთა მრავალრიცხოვანი ჯგუფები სხვა ქვეყნებში მიემგზავრებოდნენ ვიზიტებით და ა.შ.“²⁰⁵

ხმალაძემ სხვა მიზეზებიც დაასახელა: „ბევრი არ მოდიოდა, შევარდნაძის ეშინოდათ ან ფიქრობდნენ, რომ აქ (კომისიაში) ჩვენ ვერაფერს მივაღწევთ და რომ მათი იდეების გასატანად უკეთესი შანსები პარლამენტის დებატების დროს ექნებოდათ. ხშირად წევრთა ნახევარიც კი არ ესწრებოდა სხდომებს, ზოგჯერ სულ რაღაც 30 კაცი იყო. შევარდნაძე ხშირად ამბობდა „მე ვთავაზობთ“ და მის წინადადებას, როგორც წესი, ხშირად იზიარებდნენ“.²⁰⁶

შექმნილი სიტუაციის გამო, დაიწყეს ფიქრი, თუ როგორ შეიძლებოდა კომისიის გადაწყვეტილება უნარიანობის აღდგენა. ინწკირველი პარლამენტის დადგენილების ტექსტს „არასწორად“ ახასიათებდა: „ძოლო სხდომაზე ჩვენ გვჭირდებოდა 2/3 უმრავლესობა. ეს არ იყო სწორი, რადგან, დებულების მიხედვით, კომისიას მაშინ შეუძლია მუშაობის დაწყება, როცა 2/3 ესწრება სხდომას. რაიმეს მისაღებად და გადასაწყვეტად კი ფაქტობრივად ყველა სხდომაზე მყოფს დადებითი ხმა უნდა მიეცა“.²⁰⁷

²⁰³ №65 სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შესახებ.

²⁰⁴ იხ. საკონსტიტუციო კომისიის წარმოშობა და ხელმძღვანელობა.

²⁰⁵ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

²⁰⁶ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

²⁰⁷ ინწკირველს აქ ციფრები ეშლება. საჭირო იყო არა 75%, არამედ, როგორც ზემოთ აღინიშნა – მხოლოდ 50%.

შემდეგ შევარდნაძის ჯგუფმა წამოაყენა წინადადება, ხომ არ იქნებოდა საკმარისი კომისიის წევრთა ხმების 50% კომისიის სამუშაო პროცედურის შესაცვლელად. მაგრამ ეს წინადადება ოპოზიციამ უარყო.

2.9.5 საკონსტიტუციო კომისიის გადაწყვეტილება

1995 წლის 27 ივნისს პროექტი დაწვრილებით განიხილა საკონსტიტუციო კომისიამ და ნება დართო თავმჯდომარეს პარლამენტისათვის წარსადგენად. პროექტში ცვლილებები საერთოდ არ შეუტანიათ. 1995 წლის 3 ივლისს მე-13 პროექტი გადაეცა პარლამენტს.²⁰⁸

ინწიკირველმა ახსნა, როგორ მოხერხდა საჭირო უმრავლესობისათვის კვორუმის უზრუნველყოფა: „ბოლო სხდომისათვის ჩვენ ყველა წევრს პირადად ვთხოვეთ, რომ ისინი აუცილებლად მოსულიყვნენ. შედეგად სხდომაზე უფრო მეტი მოვიდა, ვიდრე აუცილებელი იყო“.²⁰⁹

ხმალაძეს კი ეს მოვლენები სხვაგვარად ჩარჩა მესხიერებაში: „ბოლო პროექტი პარლამენტს უკიდურესად მცირე უმრავლესობით გადაეცა. უმრავლესობისათვის საჭირო იყო 58 ხმა და შედეგის მიხედვით დადებითი იყო 59 თუ 60 ხმა. აქ შევარდნაძემ განსაკუთრებით გაამახვილა ყურადღება ოპოზიციურ ტრადიციონალისტთა კავშირზე (ასათიანი), რომლებზეც იმოქმედა დაპირებებმა და გარკვეული თანამდებობების დაკავების პერსპექტივამ.“²¹⁰ ტრადიციონალისტთა კავშირს (ასათიანი) მონარქია სურდა და მხარს უჭერდა შევარდნაძეს საკონსტიტუციო კომისიაში. ტრადიციონალისტები ძალიან გაბედულები იყვნენ ასეთ გადახრებში“.²¹¹

და მართლაც, საკითხზე, თუ რა როლი ითამაშა ტრადიციონალისტთა კავშირმა კონსტიტუციის მიღების პროცესში, საჯარო დისკუსიები იმართებოდა. პრესაში დაისვა კითხვა: „ვის მხარეზე ხართ?“.²¹²

როგორც უკვე აღინიშნა,²¹³ პარტიები განიცდიდნენ გარკვეულ მუტაციას ლაბილურ პარტიულ თვითმყოფადობაში ან უერთდებოდნენ აშკარად პოლიტიკურად საწინააღმდეგო შეხედულებების მქონე პარტიებს. ხეცურიანი, ტრადიციონალისტთა წამყვანი ფიგურა, ასე ხსნიდა შევარდნაძის მხარდაჭერასა და პარტიის პოლიტიკურ მიმართულებას

²⁰⁸ Georgian Chronical, 6-7/95.

²⁰⁹ ინწიკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

²¹⁰ მალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

²¹¹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²¹² ამას ახსენებს ხმალაძე ინტერვიუში, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²¹³ იხ., მაგ., სქ. 69.

შორის შესაბამისობას: „ჩვენ წარმოადგენდით ცენტრისტულ-მემარ-ჯვენე მიმართულებას. ჩვენ კონსერვატიული პარტია ვართ, რომელიც გამოხატავდა მონარქიის იდეას, რა თქმა უნდა, მომავლისათვის, როცა საამისოდ საკმარისი პირობები შეიქმნებოდა. არა ახლა, არამედ მოგვიანებით, ასე 20, 30 წლის შემდეგ, კონსტიტუციური მონარქია“.²¹⁴

2.10 პარლამენტში

უკვე საკონსტიტუციო კომისიის სხდომების მიმდინარეობის დროს პარლამენტში მწვავე კამათი იყო. 1995 წლის 16, 30 და 31 მაისს პარლამენტში გაიმართა დებატები საქართველოს ტერიტორიული და ადმინისტრაციული მოწყობის შესახებ კანონპროექტსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონპროექტზე. ეს კანონპროექტები ეწინააღმდეგებოდა შევარდნაძის პროექტის დებულებებს და ამით გარკვეულ გავლენას, ზემოქმედებას ახდენდა საკონსტიტუციო კომისიაზე. თუმცა, მეორე მხრივ, მათი მიზანი იყო შევარდნაძის მიერ მხოლოდ დადგენილებებით შექმნილი პროვინციების არსებობისათვის კანონიერი საფუძვლის შექმნა. განსაკუთრებული კრიტიკა მიმართული იყო უფლებამოსილების არარსებობის პირობებში სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გუბერნატორების დანიშვნის პროცედურისაკენ. გარდა ამისა, არსებობდა შიში, რომ პროვინციებად დაყოფა სეპარატიზმის გაძლიერებას შეუწყობდა ხელს და რომ ეს რუსეთის ინიცირებული იყო. ოპოზიცია და ჯაბა იოსელიანიც მოითხოვდნენ, რომ ამ კანონპროექტების მიღებამდე ჩატარებულიყო ადგილობრივი არჩევნები რეგიონებში, რადგან ადგილობრივი საკრებულოების ოფიციალური სამოქმედო პერიოდი უკვე 1995 წლის 31 მარტს ამოიწურა,²¹⁵ თუმცა დებატები საკონსტიტუციო კომისიაში არ შემდგარა. მიუხედავად ამისა, კანონპროექტით გამოწვეული მღელვარება მიანიშნებდა, რომ აღნიშნული თემა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მოვლენების გამო იმდენად იყო ემოციით მოცული, რომ არჩევნებამდე ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა ფაქტობრივად შეუძლებელი იქნებოდა.

1995 წლის 4 ივლისს 133 ხმით 33-ის წინააღმდეგ, ანუ ორი მესამედის უმავლესობაზე (149 ხმა) გაცილებით ნაკლები ხმათა რაოდენობით, მიიღეს დადგენილება, რომლის მიხედვითაც, როგორც საპრე-

²¹⁴ ხეცურაძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

²¹⁵ Georgian Chronical, 5/95.

ზიდენტო, ისე საპარლამენტო არჩევნები იმავე წლის 5 ნოემბრისათვის დაინიშნა.

ასევე მიღწიეს შეთანხმებას, რომ კონსტიტუცია უნდა მიეღოთ 1995 წლის 26 ივლისამდე, ხოლო საარჩევნო კანონები – 1995 წლის 20 აგვისტომდე. თუ ეს შეთანხმება ვერ შესრულდებოდა, მაშინ კანონპროექტი, რომელსაც მიიღებდა პარლამენტი უბრალო უმრავლესობით, უნდა გაეტანათ რეფერენდუმზე დასამტკიცებლად. რეფერენდუმზე უარყოფითი შედეგის შემთხვევაში ნოემბრის არჩევნები არსებული (ანუ ძველი) საარჩევნო დებულებების საფუძველზე ჩატარდებოდა. თუმცა იმადროულად გათვალისწინებული იყო მცირე ცვლილებების (მაგალითად, 5-პროცენტისანი საარჩევნო ზღვრის) დამატება.

გაზეთ „სვობოდნაია გრუზიას“ მიერ ჯერ კიდევ 1995 წლის 3 ივნისს ჩატარებული სატელეფონო გამოკითხვის მიხედვით, გამოკითხულთა 57,1%-ს ეჭვი ეპარებოდა, რომ პარლამენტი დროულად მიიღებდა კონსტიტუციას. გამოკითხულთა 20,3% ოპტიმისტურად იყო განწყობილი, ხოლო 22,6%-მა თავი შეიკავა.²¹⁶

კონსტიტუციის ცალკეული თავებისა და მუხლების მიღების დროს პარლამენტში ოფიციალურად 223 დეპუტატი ითვლებოდა. გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო იყო წევრთა 2/3 უმრავლესობა, ანუ 149 დეპუტატის ხმა. ოპოზიციისათვის შეიძლებოდა დაახლოებით 50-60 დეპუტატის მიკუთვნება.²¹⁷ მათ შორის გაერთიანებული რესპუბლიკელები 21 დეპუტატით ყველაზე ძლიერ ჯგუფს წარმოადგენდა. ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიას 14 დეპუტატი ჰყავდა, ილია ჭავჭავაძის საზოგადოებას – 6 დეპუტატი.

მაგრამ, საკონსტიტუციო კომისიის მსგავსად, პარლამენტშიც ბევრი წევრი არ ესწრებოდა სხდომებს, რადგან ისინი უბრალოდ არ მიიჩნევდნენ პარლამენტში მუშაობას მნიშვნელოვნად, ზოგიერთი მათგანი კი საზღვარგარეთ იყო. იმის გამო, რომ ამდენი დეპუტატი არ ესწრებოდა სხდომებს, ხმალაბესა და მის რესპუბლიკელებს ძალიან დიდი, ფაქტობრივად გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭებოდათ მოლაპარაკებისა თუ დებატების დროს. ხმალაბეს კარგად ესმოდა თავიანთი პოზიციის მნიშვნელობა: „ჩვენ მხოლოდ 21 კაცი ვიყავით პარლამენტში და ამის პირობაზე საკმაოდ ბევრს მივალწიეთ. ყოველი გადაწყვეტილებისათვის საჭირო იყო 2/3 უმრავლესობა. ჩვენ შეუძლებელი გადაწყვეტილებების ბლოკირება და პრეზიდენტისათვის ზოგიერთი უფლებამოსილების ჩამოჭრა, მაგალითად რეფერენდუმისა“.²¹⁸

²¹⁶ ციტირებულია Georgian Chronical, 6-7/95.

²¹⁷ ასე იხსენებს ხმალაბე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²¹⁸ ხმალაბე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

“დებატებისას ჩვენი მოთხოვნები, უპირველეს ყოვლისა, მიმართული იყო ადამიანის უფლებების ნაწილის გაუმჯობესებისაკენ. პარლამენტში ჩვენ შევძელით, რომ ის ფარგლები, რომლებიც ჩიკაგოს შემდეგ ზოგიერთ ძირითად უფლებას დაუწესდა, ისევ ჩამოგვეშორებინა.”²¹⁹

2.10.1 მუქარა რეფერენდუმით და შიში რეფერენდუმის წინაშე

შევარდნაძეს არ სურდა რეფერენდუმის გამართვა, რადგან სახელმწიფო ხელისუფლების კანონით დადგენილი იყო, რომ პარლამენტი კონსტიტუციას 2/3 უმრავლესობით მიიღებდა. ელცინმა ზომ უკვე დაუმტკიცა ყველას, რომ საკითხის გატანა სხვაგვარადაც შეიძლებოდა. იმავდროულად შევარდნაძეს ეშინოდა, რომ კონფლიქტების შედეგად ჩამოშორებული რეგიონების გამო შეუძლებელი იქნებოდა რეფერენდუმის ჩატარება მთელ საქართველოში.²²⁰

ზმალაძეს რეფერენდუმის ჩატარება არ სურდა სამი მიზეზის გამო: ერთი მხრივ, პარლამენტში ყოველთვის შეიძლება წინადადებაში გარკვეული ცვლილებების შეტანა, რეფერენდუმში დაყენებულ წინადადებაში კი – არა. მეორე მიზეზი იყო რეფერენდუმით ხალხის კვლავ გაყოფისა და დაპირისპირების საშიშროება. პროვოკაციებით ძალიან ადვილად შეიძლებოდა არაკონტროლირებადი სიტუაციების შექმნა. მესამე მიზეზი კი რუსეთში 1995 წლის დეკემბრისათვის დანიშნული არჩევნები იყო, რის გამოც ეშინოდათ, რომ „ძველ ძალებს“ უკეთესი საშუალებები ექნებოდათ, რათა საქართველოში მათი მსგავსი ძალებისათვის შეეწყობოდა ხელი „წითელი მიზნისაკენ“ სვლაში.

2.10.2 შემთანხმებელი კომისია

მას შემდეგ, რაც გამოიკვეთა, რომ პარლამენტის დებატები ნამდვილად არ უწყობდა ხელს ცალკეული იურიდიული თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტას, 1995 წლის 4 ივლისს შეიქმნა კიდევ ერთი პატარა ჯგუფი, უფრო სწორად კი კონსტიტუციის მისაღებად ჩამოყალიბდა ad-hoc შემთანხმებელი კომისია. წევრები, უპირველეს ყოვლისა, ცალკეული ფრაქციების თავმჯდომარეები იყვნენ. როგორც

²¹⁹ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²²⁰ Georgian Chronical 8/95.

მომავალი ვიცე-პრემიერი, კომისიის მუშაობაში მონაწილეობდა აგრეთვე ბაკურ გულუა.²²¹ შევარდნაძე მხოლოდ ხანდახან თუ გამოჩნდებოდა სხდომებზე, თუმცა ყოველთვის ესწრებოდა განხილვას, როცა საქმე რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციებს ეხებოდა.²²²

შემთანხმებელი კომისიის ამოცანა იყო კომპრომისების მიღწევა. მონარქისტთა კონსერვატიულმა პარტიამ, ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტიამ, რესპუბლიკელებმა და მერაბ კოსტავასა და ილია ჭავჭავაძის საზოგადოებებმა უარი განაცხადეს ამ კომისიის მუშაობაში მონაწილეობაზე, რადგან ისინი არ იზიარებდნენ იმ უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ეხებოდა საპრეზიდენტო სისტემას და ტერიტორიულ ორგანიზაციას.

შემთანხმებელი კომისიის სხდომები დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობდა.²²³

ხმალაძე შემდგენაირად აღწერს კომისიის შემადგენლობასა და მუშაობას: „სხდომებში მონაწილეობას იღებდა დაახლოებით ხუთიდან ოც კაცამდე. ვისაც სურდა, მიდიოდა და მონაწილეობდა. სხდომების ხელმძღვანელობა იკისრა პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილემ – რუსუდან ბერიძემ. ფიქრობდნენ, რომ სწორედ ის იყო „შემთანხმებელი“.²²⁴ შემთანხმებელი კომისიის საქმიანობიდან ხუთი წლის შემდეგ ბერიძე შევარდნაძეს ახასიათებდა კონსტიტუციის პროექტის უმთავრეს ავტორად: „ყოველი სხდომის შემდეგ დახურულ კარს მიღმა შეხვედრები იმართება, ხვალინდელ დღეზე ვთანხმდებით. ხანდახან პროცესი ჩერდება, ფორმულირებას ვერ ვპოულობთ. მაშინ სახელმწიფოს მეთაური ფურცელს იღებს, დაფიქრდება, მერე თავის ფორმულირებას გვაწვდის და, როგორც წესი, მრავალ ფორმულირებას შორის, მისი ზღბა მისაღები. სადაც პირველ საათზე ვიშლებით.“²²⁵

მონაწილეობდა თუ არა დემეტრაშვილი, გაურკვეველია; ყოველ შემთხვევაში, იგი შემთანხმებელ კომისიაში არ თამაშობდა მნიშვნელოვან

²²¹ გულუა შევარდნაძის პერიოდში მთავარ რეფორმატორთა რიცხვს მიეკუთვნებოდა. 80-იანი წლების დასაწყისში საპორტო ქალაქ ფოთში იგი ხელმძღვანელობდა გამზინდელი საბჭოთა კავშირისათვის მეტად გაბედულ რეფორმატორულ პროექტს. გამსახურდიას პარლამენტში მას ეკავა მრეწველობის, ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობა, ხოლო 1991 წელს დაინიშნა მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილედ (იხ. გერბერი, გვ. 219, სქ. 142). 1995 წელს იგი სოფლის მეურნეობის მინისტრი გახდა; 1998 წელს გავრცელდა ხმები მის სამინისტროში არსებული კორუფციის შესახებ.

²²² ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²²³ Georgian Chronical, 6-7/95.

²²⁴ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

²²⁵ ბერიძე, გვ. 40; იხ. აგრეთვე თავი. 4.2.1.

როლს. დემეტრაშვილი არ იყო დეპუტატი და ამიტომაც მას არ შეეძლო საპარლამენტო დებატებში რაიმე პირდაპირი ზეგავლენა მოეხდინა კონსტიტუციის მიღებაზე. ხმალაძე იხსენებს, რომ დემეტრაშვილი, როგორც საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი და როგორც შევარდნაძის წარმომადგენელი, შემთანხმებელი კომისიის წევრი იყო, თუმცა კომისიის მუშაობაში იგი ნამდვილად არ მონაწილეობდა აქტიურად და უკანა პლანზე იდგა.²²⁶ თვითონ დემეტრაშვილმა ვერ გაიხსენა იყო თუ არა კომისიაში: „ეწყობოდა აგრეთვე შემთანხმებელი კომისიის საიდუმლო შეხვედრები, რომლებსაც მხოლოდ წამყვანი პარტიების ხელმძღვანელები ესწრებოდნენ. რადგან მე არც ერთ პარტიაში არ ვიყავი, არც ამ შეხვედრებში მიმიღია მონაწილეობა“.

ხეცურიანი (ტრადიციონალისტების სახელით) და ნინიძე აქტიურად მონაწილეობდნენ. ალექსიძე არ აქტიურობდა. სამაგიეროდ, აქტიური იყო ჟვანია.²²⁷ სხვა ფრაქციათა ხელმძღვანელები მონაწილეობდნენ, მაგრამ კითხვებით არავის აწუხებდნენ. შემდეგ ხდებოდა შეთანხმება ფრაქციის წევრებთან. როგორც ოპონენტები, ერთმანეთის წინაშე, უპირველეს ყოვლისა, ნინიძე და ხმალაძე იდგნენ. ხმალაძე აღიარებს, რომ შემთანხმებელ კომისიაში იგი ხშირად ულტიმატუმს აყენებდა, რათა თავისი პოზიციები და დებულებები გაეტანა, ამით კი წინ წაეწია კონსტიტუციის მიღების პროცესი.²²⁸ თავდაპირველად შეათანხმეს ცალკეული მუხლები, შემდეგ – თავები, შემდეგ კი – მთლიანად კონსტიტუცია.

2.10.3 კომპრომისის საათები პარლამენტში

პარლამენტში დაპირისპირება კიდევ უფრო გამწვავდა, როცა 1995 წლის 19 ივლისს 25 დეპუტატმა წამოაყენა მოთხოვნა, რომ პარლამენტს კენჭი ეყარა შევარდნაძის კომპეტენტურობის საკითხისათვის და დაწყებულიყო იმპიჩმენტის პროცედურა მის წინააღმდეგ. შევარდნაძეს ადანაშაულებდნენ იმაში, რომ მან ვერ შეძლო ტერორიზმის აღკვეთა ქვეყანაში, ვერ უზრუნველყო საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა და გუბერნატორების დანიშვნით დაარღვია კონსტიტუციის ნორმები. იმპიჩმენტის პროცედურის აღძვრის წინადადება უარყო უმრავლესობამ.²²⁹

²²⁶ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²²⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

²²⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

²²⁹ Georgian Chronical, 6-7/95.

1995 წლის 25 ივლისს შევარდნაძემ განაცხადა, რომ იგი უკვე საქმარის კომპრომისებზე წავიდა და არ ფიქრობს, რომ კიდევ დიღხანს უნდა იცადოს. ამიტომ სურს რეფერენდუმის ჩატარება, თუ ოპოზიციაც არ გამოიჩინოს კომპრომისებისათვის მზადყოფნას. იმავე დღეს პარლამენტმა კონსტიტუციის მიღების ვადა 2 აგვისტომდე გააგრძელა, ხოლო საარჩევნო კანონებისა კი 10 აგვისტომდე შეამცირა.²³⁰

იმავდროულად, შევარდნაძემ შეახსენა თავისი პარტიის წევრებს დეპუტატის ვალდებულებანი და მკაცრი დისციპლინა დაამყარა ფრაქციაში. ხეცურაიანი გვიამბობს: „მე ცხადად ვხედავდი, რომ გარკვეული ჯგუფი დეპუტატებისა, რომლებიც ოპოზიციაში არ იყვნენ, პრინციპულად, სახელმწიფოს მეთაურს უჭერდნენ მხარს, თუმცა პროექტს ხმას არ აძლევდნენ. საქმე ეხებოდა დაახლოებით 30 დეპუტატს. მე მას [შევარდნაძეს] ვუთხარი: ეს ჩემი ხალხი არ არის, ეს თქვენი ხალხია. დაელაპარაკეთ მათ, გაიგეთ რა უნდათ“.²³¹

ხმალაძე განმარტავს, რომ უმრავლესობის ფრაქციის წევრები ხშირად ვერ გებულობდნენ პოლიტიკურ კომპრომისებს ან არ სურდათ მათი გაგება და ამით ხელს უშლიდნენ და აფერხებდნენ საკითხთა განხილვას და პროცესის წინსვლას. შევარდნაძე აღშფოთებული იყო და ფრაქციის სხდომაზე ერთხელ დამუქრებია კიდევ მათ: „მე ამას მოვითხოვ თქვენგან და თუ არ გსურთ, საერთოდ გაგყრიეთ აქედან“.²³²

და მართლაც, პირველ რიგში, შევარდნაძის ქარიზმატულობას უნდა ვუმაღლოდეთ, რომ საკონსტიტუციო პროცესმა ამ მომენტიდან რაღაც შედეგი გამოიღო. ეს იყო ის შედეგი, რასაც შემთანხმებელ კომისიაში დაძაბული მოლაპარაკების შემდეგ მიაღწიეს. ხშირად ისინი ხმალაძესა და შევარდნაძეს შორის ერთი-ერთზე მოლაპარაკების შემდეგაც ახერხებდნენ ჩამოყალიბებას. ის, რომ ამის შემდეგ ფართომასშტაბიან კომპრომისს მიაღწიეს, ხმალაძის პოლიტიკური შორსმჭვრეტელობის შედეგიცაა, რომელიც თავის შეხედულებებსა და პოზიციებზე უარის უთქმელად შემთანხმებელ კომისიაში ულტიმატუმებს აყენებდა და ამით აღწევდა ცვლილებების შეტანას გაწონასწორებული პოლიტიკური სისტემის სასარგებლოდ, თანაც ამას იგი ახერხებდა იმგვარად, რომ მთლიანად კონსტიტუციის მიმართ არასოდეს გამოთქვამდა პროტესტს და არ უცხადებდა ბოიკოტს.

ხუთი წლის შემდეგ შევარდნაძე უკვე ზუსტად ვეღარ იხსენებდა საკონსტიტუციო პროცესის ფაქტობრივ გარემოებებს: „იმ შემთხვევა-

²³⁰ Georgian Chronical, 6-7/95.

²³¹ ხეცურაიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

²³² ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

შიც კი, როდესაც უმრავლესობას შეეძლო ამა თუ იმ მუხლზე „მე-ქანიკური კენჭისყრით“ მიეღო გადაწყვეტილება, ჩვენ მაინც ვამჯობინებდით საკითხის გადადებას, კიდევ ერთხელ გულდაგულ შესწავლას, ჩვენს პატივცემულ ოპონენტებთან – ოპოზიციის წარმომადგენლებთან, ოცდაათამდე სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიისა და ორგანიზაციის წევრებთან ზანგრძლივი კონსულტაციების გამართვას, კომპრომისების ძიებასა და მიგნებას, რათა არ დაგვერღვია თანხმობისა და ურთიერთპატივისცემის ის ძვირფასი ატმოსფერო, ის სულისკვეთება საერთო თანაბარი პასუხისმგებლობისა, რაც თან სდევდა კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესს“.²³³

უკვე მომდევნო დღეებში, 1995 წლის 26-იდან 28 ივლისამდე მიიღეს კონსტიტუციის პირველი მუხლები, უფრო ზუსტად კი – თავი ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა შესახებ. აქ, უპირველეს ყოვლისა, საკამათო იყო ორმაგი მოქალაქეობის შემოღების საკითხი, რომელზეც საბოლოოდ უარი თქვეს.²³⁴

საპარლამენტო დებატებში შემობრუნების წერტილად იქცა ძალიან მნიშვნელოვანი და ჯერ კიდევ ჩიკაგოს კონფერენციის საკამათო საკითხი: პრეზიდენტი არჩეულიყო პირდაპირი თუ არაპირდაპირი არჩევნებით. როცა საკითხი პარლამენტში კენჭისყრაზე დადგა, შევარდნაძე უკვე დარწმუნებული და უზრუნველყოფილი უნდა ყოფილიყო, რომ იგი აუცილებელ ორი მესამედის უმრავლესობას მიაღწევდა. ხმალაძე იხსენებს:

„პარლამენტს კვორუმთან დაკავშირებით გამუდმებით ჰქონდა პრობლემები. ზოგიერთი დეპუტატი ბალტიისპირეთში ან სულაც ამერიკაში იყო გადახვეწილი, სხვები კი „ბიზნესს“ ეწეოდნენ რუსეთში. დღესაც შემიძლია დავასახელო 12 დეპუტატი, შეუთავსებლობის შესახებ დებულებას რომ არღვევდა. ერთ-ერთი მათგანი აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეა.“

შევარდნაძისათვის არჩევნების ფორმის (პირდაპირი თუ არაპირდაპირი) საკითხი, რა თქმა უნდა, არსებითი იყო. ამიტომ მან მთელ მსოფლიოში დაავაზინა დეპეშები. მართლაც, ორმა მესამედმა დაუჭირა მხარი პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევნებს. თუმცა შემდეგ ადვილი შესამჩნევი იყო, რომ რამდენიმე დეპუტატმა კენჭისყრის დამთავრებისთანავე დატოვა პარლამენტი. ამის შემდეგ ისინი აღარავის უნახავს პარლამენტში“.²³⁵

²³³ შევარდნაძე, გვ. 28.

²³⁴ Georgian Chronical, 6-7/95.

²³⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

1995 წლის 9 აგვისტოს პარლამენტმა 154 ხმით 14-ის წინააღმდეგ მიიღო თავი პრეზიდენტის შესახებ. რადგან შევარდნაძემ საკმაოდ დიდი ძალების ჩართვის შედეგად შეძლო ეს დაპირისპირება თავის სასარგებლოდ გადაწყვიტა, სხვა საკითხებზე კომპრომისები გაცილებით ადვილად მოინახა და პროექტის განხილვაც სწრაფად წავიდა წინ.

იმავე დღეს გადაწყდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხიც. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ,²³⁶ მინისტრთა კაბინეტის შესახებ დებულებებმა მწვავე კრიტიკა გამოიწვია. მომავალი ვიცე-პრემიერი ბაკურ გულუა მოულოდნელად გამოვიდა ამერიკის შეერთებული შტატების შოდელის იმიტირების ინიციატივით, ანუ აღმასრულებელი უფლებამოსილება მთლიანად უნდა გადასულიყო პრეზიდენტის ხელში და პასუხისმგებლობაც მას უნდა დაკისრებოდა. მაშინ ყველამ ერთსულოვნად აღიარა, რომ გულუას წინადადება მართლაც მოულოდნელი იყო. ხეცურიანი ასე აღწერს სიტუაციას და ფაქტს, თუ რატომ მიიღეს ეს ვარიანტი:

„ამ დროს გამოვიდა ვიცე-პრემიერი ბაკურ გულუა თავისი წინადადებით. მე წინააღმდეგი ვიყავი. ამერიკის შეერთებულ შტატებს თავისი ტრადიცია აქვს, ჩვენთან კი, თუ მინისტრთა საბჭოს გამოვაკლებთ, სისტემა არ იმოქმედებს. [...] თავისი უფლებამოსილებით მინისტრთა საბჭო მნიშვნელოვანი ორგანოა, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებებს და პასუხისმგებელია ამისათვის. თუ ჩვენ ამ ორგანოს ამოვიღებთ, მაშინ იქვე უნდა განვსაზღვროთ რა მოსდის მის უფლებამოსილებას – როგორ უნდა გადანაწილდეს ისინი პრეზიდენტსა და მინისტრებს შორის. ეს ზუსტად უნდა იქნეს დეფინირებული კონსტიტუციაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში პრობლემები შეიქმნება. იმის გამო, რომ იოსელიანს, კიტოვანს და სხვებს კონსტიტუციის მიღება საერთოდ არ უნდოდათ, ჩვენ მაინც მივეცით ხმა ამ მოდელს. პოლიტიკა ამ დროს გადაწყვეტი მნიშვნელობის ელემენტი იყო“.²³⁷

ამ საკითხთან დაკავშირებით ნინიძემ განსაკუთრებით გაუსვა ხაზი დროის ფაქტორსაც: წინადადებას „აღმასრულებელი ხელისუფლების მინისტრთა კაბინეტისა თუ მინისტრთა საბჭოს გარეშე, მხოლოდ პრეზიდენტითა (სათავეში) და მინისტრებით დაკომპლექტების შესახებ“ ყველამ დაუჭირა მხარი. „ამ პერიოდში ჩვენთვის ძალიან მნიშვნელოვანი იყო ბოლოსდაბოლოს დაგვესრულებინა კონსტიტუციაზე მუშაობა. როგორც კი ამერიკული მოდელის ვარიანტი გამოიკვეთა, რომელ-

²³⁶ იხ. ზემოთ თავი 2.9.1.

²³⁷ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

საც პარლამენტის დიდი უმრავლესობა უჭერდა მხარს, მე გადაეწყვიტე დაეთანხმებოდი ამ ვარიანტს. ნამდვილად არაფერს მოიტანდა წინააღმდეგ წასვლა“.²³⁸

დიდი წინააღმდეგობა შეხვდა დებულებას საკანონმდებლო ხელისუფლების ორ პალატად – პარლამენტად (ქვედა პალატა) და სენატად (ზედა პალატა) ჩამოყალიბების შესახებ. ასევე საკამათო ტერიტორიული მოწყობის საკითხი მჭიდროდ იყო დაკავშირებული ამ თემასთან. ბოლოს, შემთანხმებელ კომისიაში დისკუსიების შემდეგ, 1995 წლის 30 ივლისს, შევარდნაძემ შესთავაზა კომისიის წევრებს, რომ პარლამენტში ფორმალურად ყოფილიყო ორი პალატა, მაგრამ სენატის არჩევამდე ქვედა პალატას (ანუ პარლამენტს) ემოქმედა როგორც ერთადერთ ლეგიტიმურ საკანონმდებლო ორგანოს. ამ კომპრომისით იგი, უპირველეს ყოვლისა, დაეთანხმა ტრადიციონალისტთა და ეროვნულ-დემოკრატიულ მოთხოვნებს. იმავდროულად, შევარდნაძე ამით დაშორდა იდეას, რომ ტერიტორიული მოწყობის საკითხი საბოლოოდ გადაწყვეტილიყო არჩევნებამდე.

შეთანხმდნენ, რომ პარლამენტში 85 დეპუტატი მაჟორიტარული, ხოლო 120²³⁹ – პროპორციული საარჩევნო სისტემით აირჩეოდა, თუმცა რესპუბლიკელები ამ რიცხვის (120) გაზრდის წინადადებით გამოდიოდნენ. აფხაზეთის, აჭარისა და სამხრეთ ოსეთისათვის განსაკუთრებული კვოტები გამოიყო. შესაბამისი დებულებები საბოლოოდ მიიღეს 1995 წლის 14 აგვისტოს.²⁴⁰

თავი სასამართლო ხელისუფლების შესახებ მიიღეს 1995 წლის 18 აგვისტოს. აქ პრობლემური იყო პროკურატურის ადგილის განსაზღვრის საკითხი. 21 აგვისტოს პარლამენტმა კენჭი უყარა დებულებებს სახელმწიფო ფინანსების, კონტროლისა და სახელმწიფო უშიშროების შესახებ. იმავე დღეს მიიღეს კონსტიტუციის პრეამბულაც, რომლის დროსაც სიტყვები „საქართველოს ხალხი“ შეიცვალა სიტყვებით „საქართველოს მოქალაქენი“.

როცა 22 აგვისტოს შევარდნაძემ წამოაყენა წინადადება, რომ აქამდე მიღებული თავები და მუხლები ახლა უკვე „კონსტიტუციის“ სახელით ერთიანად მიეღოთ, ამან დიდი აღშფოთება გამოიწვია ოპოზიციამ, რადგან თავიდან შეთანხმებული იყო მხოლოდ ცალკეული თავების მიღება და ძალაში შესვლა, გარდა ამისა, არ იყო მიღებული არსებითი დებულებები სენატისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის შე-

²³⁸ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

²³⁹ ამის შესახებ იხ. შემდეგი გვერდი.

²⁴⁰ Georgian Chronical, 8/95.

სახე. ეს პრობლემა გადაწყდა შემთანხმებელი კომისიის სხდომაზე პოლიტიკური კომპრომისით: პროპორციული საარჩევნო სისტემით ასარჩევ დეპუტატთა რაოდენობა 120-იდან 150-მდე გაიზარდა²⁴¹; ამის სანაცვლოდ კი რესპუბლიკელებმა დაადასტურეს თავიანთი მზადყოფნა – ხმა მიეცათ პროექტის მიღებული დებულებებისა და თავებისათვის, როგორც „კონსტიტუციისათვის“.²⁴²

1995 წლის 24 აგვისტოს საღამოს 18.00 საათზე, ბოლოსდაბოლოს მიიღეს საქართველოს კონსტიტუცია 159 ხმით 8 ხმის წინააღმდეგ.²⁴³ სხდომაზე დამსწრე 177 დეპუტატიდან ათმა არ მიიღო მონაწილეობა კენჭისყრაში.²⁴⁴

2.11 თავდასხმა შევარდნაზე

1995 წლის 29 აგვისტოს უნდა გამართულიყო საქართველოს კონსტიტუციის ხელმოწერის ცერემონია. რუსთაველის პროსპექტზე, ყოფილი მარქსიზმ-ლენინიზმის ინსტიტუტის შენობის ეზოში, სადაც ჯერ კიდევ მუშაობდა პარლამენტი (პარლამენტის შენობისათვის პუტჩის შედეგად მიყენებული დაზიანებების გამო), იმ დროს აფეთქდა ავტომობილზე დამონტაჟებული ბომბი, როცა პარლამენტის ხელმძღვანელები საზეიმო ხელმოწერის ცერემონიაზე მიდიოდნენ. შევარდნაზე ამ თავდასხმას ძირითადად უნებლად გადაურჩა, შექმნილი სიტუაცია კი გამოიყენა იმისათვის, რათა გათავისუფლებულიყო მის გარემოცვაში მყოფი რამდენიმე ადამიანი საგან, რომლებიც შესაძლოა თავდასხმის ორგანიზებაში გარეული ყოფილიყვნენ. ამ ადამიანებს, უპირველეს ყოვლისა, ჯაბა იოსელიანი მიეკუთვნებოდა.

თავდაპირველად თავდასხმის მოწყობა დაუკავშირეს კონსტიტუციის ხელმოწერას. მაგრამ აქ მხედველობიდან გამორჩათ ის, რომ კონსტიტუცია ამ მომენტისათვის პარლამენტს უკვე მიღებული ჰქონდა, 29 აგვისტოს კი საქმე ეხებოდა მხოლოდდამხოლოდ საზეიმო ცერემონიას, რომელსაც მარტო სიმბოლური (თუმცა მაინც დიდი) მნიშვნელობა ჰქონდა. კვლავ გაურკვეველია, სურდათ თუ არა თავდამსხმელებს კონ-

²⁴¹ იხ. აგრეთვე თავი 3.2.1.

²⁴² Georgian Chronical, 8/95.

²⁴³ წინააღმდეგ ხმა მისცეს ძირითადად ილია ჭავჭავაძისა და მერაბ კოსტავას საზოგადოებებმა, აგრეთვე თემურ ყორყოლიანმა კონსერვატიულ-მონარქისტული პარტიიდან და ირაკლი მელაშვილმა რესპუბლიკელებიდან.

²⁴⁴ ესენი იყვნენ ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია, ჯაბა იოსელიანი და მისი თანამოაზრე ვახტანგ ბეგიაშვილი.

სტიტუციის ამოქმედებისათვისაც შეეშალათ ხელი, როცა ისინი საქართველოს ყველაზე ცნობილ და ძლიერ პოლიტიკურ ფიგურას უწყობდნენ ამ აქტს. უეჭველი კი ისაა, რომ თავდასხმა მიმართული იყო საქართველოში დემოკრატიული სტრუქტურების წინააღმდეგ.

კონსტიტუციის საზეიმო ხელმოწერის ცერემონიის ახალ თარიღად 1995 წლის 5 სექტემბერი დათქვეს, მაგრამ შემდეგ ესეც შეიცვალათარილის გადაწევის საფუძველად ოფიციალურად დასახელდა ის, რომ სარედაქციო ჯგუფს ჯერ კიდევ არ ჰქონდა ტექსტი საბოლოო სახით ჩამოყალიბებული.²⁴⁵ ამიტომ, კონსტიტუციას ხელი მოაწერეს პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო დღეს – 1995 წლის 17 სექტემბერს.²⁴⁶

2.12 1995 წლის ნოემბრის არჩევნები და შემდგომი მოვლენები

1995 წლის 5 ნოემბერს ჩატარებული არჩევნების შედეგად შევარდნაძე და მისი მოქალაქეთა კავშირი აშკარა გამარჯვებულები გამოვიდნენ.

ელურად შევარდნაძე არჩევნებში მონაწილეთა 72,9%-მა აირჩია პრეზიდენტად, ხოლო მისმა მთავარმა მოწინააღმდეგემ – ჯუმბერ კატიაშვილმა – ხმების მხოლოდ 19,1% მიიღო. სხვა კანდიდატებმა ხმათა აბსოლუტურად უმნიშვნელო რაოდენობა მიიღეს.

საპარლამენტო არჩევნებში მოქალაქეთა კავშირმა ხმათა 23,35% და 90 ადგილი მიიღო. 5-პროცენტიან საარჩევნო ზღვარს კიდევ მხოლოდ ორმა პარტიამ გადააბიჯა: ეროვნულ-დემოკრატიულმა პარტიამ (ედა) ხმათა 7,95% და 31 ადგილი მიიღო, ხოლო ასლან აბაშიძის პარტიამ – სრულიად საქართველოს აღორძინების კავშირმა (აკ) – ხმათა 6,85% და ამით – 25 საპარლამენტო ადგილი. დანარჩენმა 50 პარტიამ თუ ბლოკმა, თუმცა ჯამში ხმათა 60% მიიღო, მაგრამ ვერც ერთმა ვერ შეძლო გადაებიჯებინა 5-პროცენტიანი საარჩევნო ზღვრისათვის.²⁴⁷ ამ ზღვართან ყველაზე ახლოს იყვნენ სოციალ-დემოკრატთა და კომუნისტური პარტიის ძლიერი ანტიშევარდნაძისტული ბლოკი პანტელეიმონ გიორგაძის ხელმძღვანელობით (4,62%), 21-ე საუკუნე

²⁴⁵ Georgian Chronical, 9/95.

²⁴⁶ Georgian Chronical, 10/95.

²⁴⁷ მიზეზებთან დაკავშირებით შდრ. ზემოთ, თავი 3.5.1.1.2., აგრეთვე ქვემოთ, თავი 3.2.1.2.3.

– გამსახურდიას მომხრეთა გაერთიანებული კოალიცია (4,28%), საქართველოს ტრადიციონალისტთა კავშირის ასევე ოპოზიციური, მაგრამ ზომიერი პარტია (4,18%) და ვახტანგ რჩეულიშვილის სოციალისტური პარტია (3,84%). პარლამენტში გასვლა ვერ შეძლეს ვერც ვახტანგ ხმალაძის გაერთიანებულმა რესპუბლიკელებმა. ყველა ეს პარტია, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთმა მაჟორიტარული წესით მოიპოვა რამდენიმე მანდატი, პოლიტიკურ თამაშგარე მდგომარეობაში აღმოჩნდა.

საბოლოოდ, ახალ პარლამენტში ხელახლა არჩეული აღმოჩნდა ძველი პარლამენტის მხოლოდ 41 დეპუტატი. ამასთან, საპარლამენტო ვადა გაუგრძელდა 12 დეპუტატს აფხაზეთიდან, სადაც არჩევნები არ ჩატარებულა.²⁴⁸

პროპორციული წესით ჩატარებულ არჩევნებში მხოლოდ 23,35%-ის მიღებით მოქალაქეთა კავშირმა პარლამენტში სულ ადგილების 60%-ზე მეტი მიიღო.

საქართველოს საკონსტიტუციო პროცესის მთავარ მონაწილეთა პოლიტიკური ბედი ასეთია:

ავთანდილ დემეტრაშვილი 1996 წელს ახალდაარსებული საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე გახდა. ვახტანგ ხმალაძე, არჩევნებში მისი პარტიის წარუმატებლობის გამო, პოლიტიკურ ავანსცენაზე აღარ ჩანდა. 1996 წელს იგი წარადგინეს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე დასანიშნად, მაგრამ პარლამენტმა მას ამჯობინა უფრო ნაკლებად კრიტიკული კანდიდატურა. ხმალაძემ დააარსა არასამთავრობო ორგანიზაცია კონსტიტუციის ნორმების დარღვევათა შემოწმების მიზნით (The Georgian Constitutional Protection League) და არაფორმალურად პარლამენტისათვის წარდგენილი რამდენიმე მნიშვნელოვანი კანონპროექტის შემუშავებისა და განხილვის აქტიური თანამონაწილე იყო. 1999 წელს იგი „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ პარტიის სიით ისევ პარლამენტის წევრი გახდა.

გივი ინწკირველი კვლავ თსუ იურიდიული ფაკულტეტის დეკანად დარჩა. თედო ნინიძემ გააგრძელა მოღვაწეობა იუსტიციის მინისტრის თანამდებობაზე 1998 წლამდე, სანამ იგი შეცვალა ლადო ჭანტურიამ. ჯონი ხეცურიანმა 1995 წლიდან შევარდნაძის საპარლამენტო მდივნის თანამდებობა დაიკავა. 1999 წლიდან კი იგი კვლავ იუსტიციის მინისტრი გახდა. ლევან ალექსიძემ მუშაობა დაიწყო შევარდნაძის აპარატში მის თანაშემწედ საერთაშორისო სამართლის საკითხებში. მინ-

²⁴⁸ არჩევნების საერთო შედეგების შესახებ იხ. Georgian Chronical, 11/95.

დია უგრეხელიძემ გააგრძელა თავისი საქმიანობა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე, 1999 წელს კი იგი საქართველოს წარდგინების საფუძველზე ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მოსამართლედ აირჩიეს. სახელმწიფო მინისტრის პოსტი დაიკავა ნიკო ლეკიშვილმა, რომელიც 1998 წელს ვაჟა ლორთქიფანიძემ შეცვალა.

32 წლის ზურაბ ჟვანია აირჩიეს პარლამენტის თავმჯდომარედ. ბაკურ გულუა დაინიშნა სოფლის მეურნეობის მინისტრად. დავით უსუფაშვილმა განავითარა საია ძლიერ და დიდ ორგანიზაციად და თავისი ცოდნა გაიღრმავა რამდენიმეწლიანი სწავლით ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ზაზა ნამორაძე კვლავ კოორდინაციას უწევს სოროსის ფონდში, ბუდაპეშტში, აღმოსავლეთ ევროპისა და ლსთ-ის ქვეყნების სამართლებრივ განვითარებას.

ჯაბა იოსელიანი 1995 წლის 15 ნოემბერს აგვისტოს დააპატიმრეს ტერაქტის გამო.²⁴⁹

²⁴⁹ „მხედრონის“ აკრძალვასთან დაკავშირებით იხ. ლაშივი/სულაქველიძე, გვ.18.

3. კონსტიტუციური განვითარება სამართლებრივი თვალსაზრისით

3.1 ზოგადი დებულებები

3.1.1 კონსტიტუცია როგორც დროებითი დოკუმენტი

ისევე, როგორც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანია, საქართველოც 1993-95 წლებში იმ პრობლემის წინაშე იდგა, რომ საკონსტიტუციო პროცესის განმავლობაში სახელმწიფოს არ შეეძლო გაეგრძელებინა თავისი უმაღლესი ხელისუფლება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.²⁵⁰ მაშინ გერმანიაში მიიღეს გადაწყვეტილება „ძირითადი კანონის“ ამოქმედების თაობაზე, რადგან დამფუძნებლები, იმის გამო, რომ აღმოსავლეთ გერმანიის დიდი ნაწილი მათთან ერთად აღარ იყო, გარკვეულწილად მოერიდნენ ამ დოკუმენტისათვის „კონსტიტუცია“ ეწოდებინათ. ასეთსავე მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ ქართველებიც (როგორც ზემოთ აღინიშნა), რომლებიც არ იყვნენ დარწმუნებული საერთოდ უნდა მიეღოთ თუ არა ან რა ფარგლებში უნდა მიეღოთ ახალი კონსტიტუცია.²⁵¹ მაგალითად, გაურკვეველი იყო აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის სტატუსის საკითხი, რა დებულებები უნდა შეეტანათ კონსტიტუციაში ამ რეგიონების შესახებ, ასევე რა სახელმწიფოებრივი უფლებები და მოვალეობები უნდა ჰქონოდათ ამ წევრებს საერთო სახელმწიფოში. საქართველო შეეცადა გარკვეული სტაბილიზაცია ამ საკითხში კონსტიტუციის²⁵² მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით დაემყარებინა. ამ დებულების მიხედვით საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი „განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით“²⁵³ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის²⁵⁴ სრულად აღდგენის შემდეგ“. სწორედ ეს აბზაცი ეხება აღნიშნულ საკითხს კონსტიტუციაში. ამ დებულებით გაცხადებულია პრეტენზია საკითხის მო-

²⁵⁰ იხ. ზემოთ, თავი 1.2.

²⁵¹ იხ. ზემოთ, თავი 2.9.3.

²⁵² ავტორი კონსტიტუციის მუხლებზე მითითებისას იყენებს საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის აბრევიატურას „GV“, ქართულად – „სკ“. ქართულ ტექსტში პირდაპირ მივუთითებთ „კონსტიტუციას“ და არა აბრევიატურას (მთარგმ. შენიშენა).

²⁵³ იხ. თავი 3.1.1.1.

²⁵⁴ ამ ცნებასთან (იურისდიქცია - *Staatsgewalt*) დაკავშირებით იხ. თავი 3.1.1.2.

წესრიგებაზე, მაგრამ თვით მოწესრიგების შინაარსის განსაზღვრა გადატანილია სამომავლოდ.

სამწუხაროდ, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის დებულება შეიცავს გაურკვევლობათა მთელ რიგს, რისი მთავარი მიზეზიც ნაჩქარევად ჩამოყალიბებული ფორმულირება უნდა იყოს.

3.1.1.1 კონსტიტუციური კანონი

მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში მითითებული „კონსტიტუციური კანონი“²⁵⁵ არ იყო ზუსტად დეფინირებული, რამაც გარკვეული გაუგებრობა გამოიწვია. თანხმობას მიაღწიეს იმაზე, რომ კონსტიტუციური კანონის მისაღებად საჭირო უნდა ყოფილიყო ორი მესამედის უმრავლესობა. შეუთანხმებლობა სუფევდა იმ საკითხში, თუ რა ადგილი უნდა დაეჭირა კონსტიტუციურ კანონს ნორმათა იერარქიაში. კონსტიტუციის ავტორები (თუმცა მხოლოდ 1996 წლის 26 ოქტომბრამდე, როცა მიიღეს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“) გამოთქვამდნენ და განიხილავდნენ ყველაწარმოადგინებელი მოსაზრებას: ხმალაძე²⁵⁶ „კონსტიტუციურ კანონს“ განიხილავდა, როგორც ნორმას sui generis: „მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში მოცემული ცნება „კონსტიტუციური კანონი“ ნიშნავს, რომ ასეთი კანონები კონსტიტუციის ორგანული ნაწილი უნდა გახდეს, ანუ კონსტიტუციაში უნდა ნახოს თავისი ადგილი. მათ მისაღებად ორი მესამედის უმრავლესობაა საჭირო. სარედაქციო შეცდომის გამო ჩვენ ვერ შევძელით ამ ტერმინის უფრო ზუსტი დეფინიცია. ერთ-ერთ პროექტში ეს გათვალისწინებული გვქონდა. მაგრამ იმ დროს ჩვენ ძლიერ ცაიტნოტში აღმოჩნდით. საარჩევნო კანონიც მისაღები გვქონდა. არჩევნები აუცილებლად ნოემბერში უნდა ჩატარებულიყო, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ელექტროენერჯის პრობლემებისა და გზების მდგომარეობის გამო მისი ჩატარება შეუძლებელი იქნებოდა“.²⁵⁷

იგივე მოსაზრება გაიმეორა ალექსიძემაც და თან დაასკვნა: „კონსტიტუციური კანონი საჭიროებს ორი მესამედის უმრავლესობას, იგივე მნიშვნელობა აქვს, როგორც კონსტიტუციას, თუმცა ეხება მხოლოდ კონკრეტულ, განსაზღვრულ საკითხებს. ეს კანონები კონსტიტუციის ნაწილებად იქცევა. ეს კონსტიტუციის როგორღაც გაუმჯო-

²⁵⁵ დოქტ. მანანა მანჯგალაძის გერმანულ თარგმანში (გამომცემლობა „ნორმა“, 1996), სამწუხაროდ, ეს ტერმინი სრულიად არასწორად და გაურკვეველად „კონსტიტუციად“ არის წარმოდგენილი.

²⁵⁶ ხმალაძე იმადროულად ერთ-ერთი ავტორი იყო კანონისა „ნორმატიული აქტების შესახებ“, პირადი ინტერვიუ, 1996 წლის 8 აგვისტო.

²⁵⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 იელისი, 1996.

ბესება კი არ არის, არამედ ცალკე კანონია, რომელიც ყველა დანარჩენ კანონზე მაღლა დგას“.²⁵⁸

ამ მოსაზრების საწინააღმდეგოდ ნინიძე მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციური კანონი მხოლოდ რედაქციული შეცდომაა და სინამდვილეში იგი ორგანულ კანონს²⁵⁹ შეესაბამება. კონსტიტუციური კანონი ზუსტად იგივეა, რაც ორგანული კანონი. „ყველა შემთხვევაში – შევა თუ არა ეს კანონი კონსტიტუციაში – იგი კონსტიტუციის ნაწილი იქნება. ეს იქნება დამოუკიდებელი კანონი, მაგრამ მის გარეშე კონსტიტუციას აზრი არა აქვს. კანონის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობა.“²⁶⁰

უგრეხელიძის აზრით, კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 აბზაცის ფორმულირება იძლეოდა საკმაოდ „დიდ ადგილს ფართო განმარტებისათვის“. კონსტიტუციური კანონი „მინიმუმ ორგანულ კანონს“ მაინც ნიშნავს. გამორიცხული არ არის აგრეთვე, „რომ აქ იგულისმება კონსტიტუციები, რომლებიც იარსებებდა ფედერაციული ორგანიზაციის ქვეყნებში და რომლებიც განსაზღვრული პროცედურით შეესაბამებოდა ჩვენს პარლამენტს. [...] ეს შეიძლება კონსტიტუციის ნაწილიც იყოს – როგორც ადამიანის უფლებათა ბილი (Bill of Rights)“.²⁶¹

დემეტრაშვილი კი, სხვებისაგან განსხვავებით, „კონსტიტუციურ კანონს“ დეფინირებულად თვლიდა 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტით,²⁶² ანუ იგი კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციურ შესწორებასთან ათანაბრებდა.

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის ტექსტი შედარებით მოგვიანებით ჩამოყალიბდა პარლამენტში მიმდინარე დისკუსიების შედეგად. ამ ფორმულირებას საფუძვლად უდევს უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური კომპრომისი, რომლის მიხედვითაც, გარკვეული კონსტიტუციურსამართლებრივი გადაწყვეტილებები მიღებული და განხორციელებული უნდა ყოფილიყო მას შემდეგ, რაც ქვეყანა გაერთიანდებოდა და მშვიდობა დამყარდებოდა. მიღებულ გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციის რანგი ექნებოდა და შეძლე ისინი კონსტიტუციის ნაწილები გახდებოდა. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ კანონი ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ, რომელიც მიიღება ორი მესამედის უმრავლესობით, იქნება კონსტიტუციის არსებითი შემადგენელი ნაწილი.²⁶³ აქედან გამომდინარე,

²⁵⁸ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

²⁵⁹ შტრ მ. 66, აბზ. 2.

²⁶⁰ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

²⁶¹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

²⁶² დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

²⁶³ ეს გამომდინარეობს აგრეთვე 1996 წლის 26 ოქტომბრის ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტიდან.

კონსტიტუციური კანონი მართლაც წარმოადგენს სამართლებრივ ნორმას *sui generis*.²⁶⁴ ერთი მხრივ, ეს ჩანს ასე დაუფიქრებლად ჩამოყალიბებული სიტყვათა წყობიდან, რაც არ მეორდება კონსტიტუციის არც ერთ სხვა მუხლში. ისტორიული განმარტებით ცხადი ხდება, რომ ეს დებულება არ გულისხმობს ორგანული კანონის მიღებას, რადგან ამ აბზაცში მითითებულ საკითხებზე მისაღები გადაწყვეტილებები კონსტიტუციის მიღების დროისათვის ჯერ კიდევ გაურკვეველი იყო და კონსენსუსიც არ არსებობდა. კონსტიტუციური კანონით მიიღებენ უმნიშვნელოვანეს, პრინციპულ და ახალ დებულებებს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ. ორგანული კანონი კი, პირიქით, აწესრიგებს კონსტიტუციის მიერ უკვე განსაზღვრულ გარკვეულ სფეროს უფრო დეტალურად, დაწვრილებით. მეორე მხრივ, ორგანული კანონის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა ხმების უმრავლესობა (მ. ნნ, პ. 2), კონსტიტუციური კანონისათვის კი – ორი მესამედის უმრავლესობა. ეს ნათლად განმარტა თვით ნინიძემ, რომელიც მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციური კანონი ორგანული კანონის მსგავსი იყო.

გარდა ამისა, დემეტრაშვილის მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, კონსტიტუციური კანონი არ არის დეფინირებული კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტში და არ წარმოადგენს კონსტიტუციურ შესწორებას. კონსტიტუციის შესწორება გულისხმობს ტექსტის რედაქტირებას, დამატებას, სიტყვებისა და წინადადებების ამოღებას ან შეცვლას. ამ დროს კონსტიტუციაში სრულიად ახალი პასაჟები კი არ ემატება, არამედ იქმნება სულ ახალი კანონი. ალბათ, სამომავლოდ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი შეიცვლება 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული კონსტიტუციის შესწორებით. იგივე პრობლემა კონსტიტუციის მე-4 მუხლთან მიმართებით, რომლის მიხედვითაც, უნდა შეიქმნას სენატი, კომპეტენციათა ნუსხა კი მოცემული არ არის. მთელი კონსტიტუცია ამჟამად ერთპალატიანი საკანონმდებლო ორგანოს თარგზუა გამოჭრილი.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციური კანონი, როგორც სამართლებრივი ნორმა *sui generis*, ნორმათა იერარქიაში დგას კონსტიტუციისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა შორის.²⁶⁵ მხოლოდ შემდეგ მოდის ორგანული და ჩვეულებრივი კანონი.

²⁶⁴ სხვაგვარი შეფასება იყო გაულთან (VRÜ, 1999). გვ. 57, სადაც ჩაითვალა, რომ ტექსტში მითითებული „კონსტიტუციური კანონი“ წარმოადგენდა შეცდომას და უნდა ყოფილიყო ორგანული კანონი.

²⁶⁵ იმავეს იმეორებს ნორმატიული აქტების შესახებ 1996 წლის 26 ოქტომბრის კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი. მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი კი კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციის საფეხურზე აყენებს.

3.1.1.2 საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენა

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის ქართულ ვერსიაში გამოყენებულია ტერმინი „იურისდიქცია“,²⁶⁶ თუმცა მასში ნამდვილად არ იგულისხმება მართლმსაჯულება. ეს ფორმულირება სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკურ კონტექსტში უნდა წაიკითხოთ და გავიგოთ. როგორც აღინიშნა,²⁶⁷ კონსტიტუციის მიღების დროს საქართველოს სახელმწიფოს უზენაესი ძალაუფლება არ ვრცელდებოდა აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთზე. ამდენად, აღნიშნულ დებულებაში იგულისხმება საქართველოს „სახელმწიფო ხელისუფლების“ აღდგენა. ცხადია, რომ კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის ფორმულირებისას კანონმდებლები მოქმედებდნენ როგორც საქართველოს საშინაო მდგომარეობის, ისე საერთაშორისო კონტექსტში ძალიან რთულ და პრობლემურ დიპლომატიურ არენაზე. ზოგიერთმა დეპუტატმა მხოლოდ იმიტომ მისცა ხმა 1995 წელს კონსტიტუციის მიღებას, რომ ამ საკანონმდებლო პერიოდში აფხაზეთიდან არჩეული დეპუტატები ჯერ კიდევ კანონიერად არჩეულად ითვლებოდნენ, რაც შეიცვალა 1995 წლიდან მოქმედ პარლამენტში – მათ ახლად არჩეულმა პარლამენტმა გაუგრძელა უფლებამოსილება არჩევნების გარეშე. სამართლებრივად მხოლოდ ასე იყო შესაძლებელი 1995 წელს „საქართველოს კონსტიტუციის“ მიღება.²⁶⁸ სწორედ აღნიშნული თავისებურების წყალობით მოხერხდა მთელი ქართული სახელმწიფოსათვის სავალდებულო უზენაესი ძალის მქონე დოკუმენტის მიღება.

იმისათვის, რათა პოლიტიკური სამოქმედო სფერო არ შეზღუდულიყო, ეს დებულება შედარებით მარტივად არის ფორმულირებული; იურიდიული თვალსაზრისით კი, შესაძლოა, ძალიან მარტივადაც: დემეტრაშვილი ფიქრობდა, რომ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის დებულება კონფლიქტების საბოლოო მოწესრიგებადღე საერთოდ არ უნდა შეექანათ კონსტიტუციაში. ეს ნორმა განსაკუთრებით აროთულებს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობას: „აქ ბევრი განუსაზღვრელი და გაფანტული ნორმაა. და რას ნიშნავს „საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენა“ მე-3 პუნქტში? ვინ დაადგენს ამას? ეს გაურკვეველი ნორმები აფერხებს მთელი კონსტიტუციის მოქმედებას და განსაკუთრებით კი ცენტრსა და რეგიონებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილებას“.²⁶⁹

დემეტრაშვილი სამართლიანად მიანიშნებს, რომ აღნიშნული დებულე-

²⁶⁶

²⁶⁷ კონსტიტუციის ტექსტის ბევრ უცხოურ გამოცემაში შეცდომა გამოსწორებულია. იხ. თავი 1.2.

²⁶⁸ ამაზე მოუთითებს ნათაძე, პირადი ინტერვიუ, 26 აგვისტო, 1996.

²⁶⁹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

ბა ბევრ კითხვას უპასუხოდ ტოვებს. ცხადია, ტერიტორიული პრობლემების დროს უპირველესად საქმე ეხება პოლიტიკურ და საერთაშორისო-სამართლებრივ ან საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლის საკითხებს. როდის შეიძლება ამ კითხვებზე დადებითი პასუხის გაცემა, ამის ზუსტად განსაზღვრა მოცემულ მომენტში ხშირად შეუძლებელია. ეს შეიძლება მოხერხდეს მხოლოდ ისტორიული კონტექსტიდან გამომდინარე. ამდენად, ასეთი ღია ფორმულირება იძლევა საჭირო სივრცეს ცვლილებებისათვის. მეორე მხრივ კი თავისი განუსაზღვრელობით იგი გარკვეულ სახელისუფლებო ვაკუუმს ქმნის. შემდგომში, ბუნებრივია, სასურველი იქნებოდა ამ დებულების და მის საფუძველზე განსახორციელებელი პროცედურების უფრო ზუსტი ფორმულირება, გარდა იმ გამონაკლისისა, სადაც მითითებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებაზე.

3.1.2 საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპები

3.1.2.1 დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები

იქიდან გამომდინარე, რომ დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში არა აქვს დასავლეთის კონსტიტუციური სახელმწიფოების მსგავსი ტრადიცია, მისასაღმებელია საქართველოს კონსტიტუციაში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების დაწვრილებითი ასახვა. კონსტიტუციის პრეამბულაში გამოხატულია სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნის ნება.

კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, საქართველო დემოკრატიული რესპუბლიკაა. აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ ლესიგის მითითების შემდეგ შევიდა კონსტიტუციაში დებულება, რომლის მიხედვითაც, ხალხი არის სუვერენი (სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო).²⁷⁰ ჯერ კიდევ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში (მ. 52) მოცემული ეს დებულება ამჟამად ასახულია კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებაში. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი კი პირველად არის აღიარებული კონსტიტუციით და მოცემულია მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტში. მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია ზუსტად იცავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, ტექსტში იგი ცალკე ნორმის სახით არ არის მითითებული.

²⁷⁰ შტრ. ლესიგი, 1994 წლის 14 ივნისის მემორანდუმი, გვ. 4.

სამწუხაროდ, საქართველოს კონსტიტუციაში არ აისახა სახელმწიფოს სამართლითა და კანონით შეზღუდვის პრინციპი. ჯერ კიდევ ლესიგი მოითხოვდა თავისი მემორანდუმით, რომ კონსტიტუციაში ასახულიყო დებულება სახელმწიფო ხელისუფლების მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში განხორციელების შესახებ. სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაქმნელად აუცილებელია იმის ზაზგასმა, რომ ძალაუფლება შეზღუდულია კონსტიტუციურად გამოცემული კანონებით და სახელმწიფოს ხელისუფლება შეზღუდულია კონსტიტუციით.²⁷¹ როდესაც ეს დებულება „საერთო პროექტის“²⁷² მე-4 მუხლის მე-2 წინადადებაში მაინც არ აისახა, ბლანკენაგელმა მიუთითა, რომ კონსტიტუციაში ამ პრინციპის ასახვის გარეშე შეიძლება შექმნილიყო ასეთი შთაბეჭდილება: თუ სახელმწიფო არ არის ამით შეზღუდილი, ე.ი. მოქალაქესაც შეუძლია სამართლისა და კანონის წინააღმდეგ წასვლა.²⁷³ ამიტომ ჩიკაგოს პროექტის მე-4 მუხლის მე-2 წინადადება შეიცვალა იმ მხრივ, რომ ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებითა და თავისუფლებებით, აგრეთვე მოქმედი სამართლით. იდეა, რომ მხოლოდ კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების შესრულება უნდა ხდებოდეს, ინკორპორირებულია კონსტიტუციაში იმით, რომ ზაზი გაესვა „მოქმედ“ სამართალს, რადგან ნორმათა შესრულებლობის უფლება სახელმწიფოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა ჰქონდეს, როდესაც კანონს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ აღიარებს.²⁷⁴

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფოს მართლსაწინააღმდეგო მოქმედება შეიძლება შეამოწმოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, სამწუხაროდ და გაუგებარია ის, რომ სახელმწიფოს შეზღუვა სამართლითა და კანონით საბოლოო განხილვისას ისევ ამოიღეს კონსტიტუციის ტექსტიდან.

კონსტიტუციაში არ არის მოცემული ნორმები უკუქმედების ძალის მქონე კანონმდებლობის შესახებ.²⁷⁵ ძირითადი უფლებების ნუსხაში, კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-4 პუნქტით მოცემულია მხოლოდ

²⁷¹ შტრ. ლესიგი, 1994 წლის 31 მაისის მემორანდუმი, გვ. 2 და შემდეგ; აგრეთვე 1994 წლის 14 ივნისის მემორანდუმი, გვ. 4.

²⁷² „საერთო პროექტად“ ითვლება პროექტი, რომელიც წარმოადგენდა სადისკუსიო დოკუმენტს ჩიკაგოში და რომელიც შეიცავდა როგორც დემეტრაშვილის სამდიონოს პროექტის, ისე ხმალაძის პროექტის ელემენტებს.

²⁷³ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 1.2, ციფრები 440 და შემდგომ.

²⁷⁴ შტრ. დისკუსია ლესიგსა და ბლანკენაგელს შორის, აუდიოჩანაწერი, 2.1., ციფრები 70 და შემდგომ.

²⁷⁵ ამას ჯერ კიდევ ლესიგი აკრიტიკებდა თავის მემორანდუმში, 31 მაისი, 1994, გვ. 3.

უკუქმედების ძალის მქონე სისხლის სამართლის კანონებისაგან დაცვის გარანტია. თუმცა აქ ზოგადად არის ნახსენები, რომ კანონს, „თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას“, უკუქმედების ძალა არა აქვს, მაგრამ ამ დებულების ადგილის გამო (იგულისხმება 42-ე მუხლი, რომელიც სისხლის სამართლის სფეროს ეხება) არ ხერხდება მისი გაერცელება საჯარო და სამოქალაქო სამართალზე.²⁷⁶ ბუნებრივია, აჯობებდა კონსტიტუციაში ასახულიყო უფრო ვრცელი დებულებები ზოგადად უკუქმედების ძალის მქონე კანონმდებლობის შესახებ.

სამართლებრივი კოლიზიის განმსაზღვრელი დებულებები, ანუ რა უნდა მოხდეს ამ დროს, კონსტიტუციაში მხოლოდ ფრაგმენტულად არის მოცემული.²⁷⁷ კონსტიტუციის 106-ე მუხლის პირველი პუნქტი *lex-posteriori* წესით ძალადაკარგულად აცხადებს ყველა ნორმატიულ აქტს, რომელიც არ შეესაბამება კონსტიტუციას. ნორმათა შემდგომი იერარქიის დაუდგენლობა შეიძლება დახასიათდეს როგორც ყოფილი სოციალისტური სახელმწიფოების მემკვიდრეობითი პრობლემა. განსაკუთრებით აღმასრულებელი ხელისუფლება იყენებდა და იყენებს ასეთ სიტუაციას, რათა აქტიურად იმოქმედოს კანონშემოქმედებით სფეროში ნორმატიული აქტების მიღებით. საქართველომ ეს პრობლემა სამართლებრივად გადაჭრა და 1996 წლის 29 ოქტომბერს ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის (შეიცავს 62 მუხლს და ეყრდნობა კონსტიტუციის 66-ე მუხლს) მიღებით სამართლებრივი უსაფრთხოების მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა. კანონით ზუსტად არის განსაზღვრული ნორმათა რანგირება და დეფინირებულია რომელ ორგანოს როგორი პროცედურით და რომელი აქტის მიღება (გამოცემა) შეუძლია.²⁷⁸

ძირითადი უფლებების საკმაოდ ვრცელ ნუსხაში, რომელსაც აქ დაწვრილებით არ განვიხილავთ²⁷⁹, 42-ე მუხლის პირველი აბზაცით მოცემულია „ყოველი ადამიანისათვის“ სამართლებრივი დაცვის გარანტია. ეს გარანტია, რომელიც გამოიხატება სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებაში, ყოველ ადამიანს რთავს ნებას თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. ეს დებულება განსაკუთრებით დადებითად უნდა შეფასდეს.

²⁷⁶ უფრო დაწვრილებით იხ. თავი 3.4.4.1.3.

²⁷⁷ ამაზე მიანიშნებდა ლესივი. მემორანდუმი, 31 მაისი, 1994, გვ. 3.

²⁷⁸ იხ. ქვემოთ თავი 3.2.3.3.

²⁷⁹ იხ. ზემოთ თავი 1.1.

3.1.2.2 სახელმწიფო და ეკლესია

სახელმწიფოსაგან ეკლესიის გამოყოფა და ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლობა ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციის 142-ე მუხლშია მოცემული. ეს დებულება თავდაპირველად არ იყო სამდივნოს პროექტი²⁸⁰, მაგრამ ბოლოს მანც აისახა საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლში.

იმავდროულად სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს ავტოკეფალიური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში.²⁸¹ იქვე აღიარებულია რწმენისა და აღმსარებლობის სრული თავისუფლება და ეკლესიის დამოუკიდებლობა სახელმწიფოსაგან.²⁸²

3.1.2.3. გარდამავალი დებულებები

გარდამავალი დებულებები ჩამოაყალიბა დემეტრაშვილმა.²⁸³ კონსტიტუციის 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტით სახელმწიფოს ეძლევა ორწლიანი ვადა კონსტიტუციით გათვალისწინებული ორგანული კანონების (კონსტიტუციის 66-ე მუხლის შესაბამისად) მისაღებად.²⁸⁴ სახელმწიფომ სრულყოფილად ვერ მოახერხა ამ ვალდებულების შესრულება. მაგალითად, პროკურატურის შესახებ კანონი მხოლოდ 1997 წლის 21 ნოემბერს მიიღეს.²⁸⁵

²⁸⁰ ამას აკრიტიკებდა შაიო, კომენტარები, გვ.1.

²⁸¹ შტრ. ერთი კონკრეტული რელიგიის განსაკუთრებით გამოყოფის მოდელი რელიგიის თავისუფლების შენარჩუნებით, მაგ., შვეიცარიის ფედერალური კონსტიტუციის პრეამბულა.

²⁸² შტრ. აგრეთვე თავი 3.3.3.1.3.1.

²⁸³ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

²⁸⁴ ესენია შემდეგი ორგანული კანონები: ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ (მ. 2, აბზ. 4); პარლამენტის პალატების შემადგენლობის, მათი უფლებამოსილებებისა და არჩევის წესის შესახებ (მ. 4, აბზ. 4 – მხოლოდ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ); სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ (მ. 11); მოქალაქეობის შესახებ (მ. 12, აბზ. 3); საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ (მ. 21, აბზ. 3); პოლიტიკური პარტიებისა და გაერთიანებების და მათი აკრძალვის შესახებ (მ. 26, აბზ. 2 და აბზ. 6); სახალხო დამცველის შესახებ (მ. 43, აბზ. 3); საპარლამენტო არჩევნების შესახებ (მ. 50, აბზ. 5); რეფერენდუმის შესახებ (მ. 74, აბზ. 3); საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ (მ. 83, აბზ. 2; მ. 89, აბზ. 1); პროკურატურის შესახებ (მ. 91, აბზ. 1); ეროვნული ბანკის შესახებ (მ. 95, აბზ. 4); ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ (მ. 99, აბზ. 2); საერთო სასამართლოების შესახებ (მ. 107, აბზ. 1).

²⁸⁵ აქ ავტორს დაშვებული აქვს მცირე უზუსტობა: კონსტიტუციით განსაზღვრული ორწლიანი ვადა იწურებოდა 1997 წლის 25 ნოემბერს (მთარგმ. შენიშენა).

განსაკუთრებული ვადა იყო დადგენილი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონისათვის, რომელიც 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით 1996 წლის 1 თებერვლამდე უნდა მიეღოთ.

მელქაძე აკრიტიკებდა იმ ფაქტს, რომ პარლამენტი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონპროექტს მხოლოდ 1996 წლის 30 იანვარს გაეცნო. რადგან კონსტიტუციის მიხედვით ეს კანონი 1 თებერვლისათვის უნდა ყოფილიყო მიღებული, ამიტომ კანონპროექტი დაჩქარებული პროცედურით, ერთ დღეში „განიხილა“ პარლამენტმა და მეორე დღესვე მოეწერა ხელი, რის გამოც რაიმე შენიშვნის გამოთქმა ფაქტობრივად შეუძლებელი აღმოჩნდა, – გვიამბობს მელქაძე.²⁸⁶ ამის შედეგი ის იყო, რომ უკვე მარტში საჭირო გახდა შესწორებების შეტანა კანონში, რომლის მიხედვითაც დაწვრილებით განისაზღვრა საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების პროცედურა.²⁸⁷

გარდა ამისა, მელქაძე ვერ ხედავდა იმის საფუძველს, რომ მიეღოთ კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოში სამართალწარმოების პროცედურის შესახებ (1996 წლის 21 მარტი). მისი აზრით, ამ კანონის დებულებები მთლიანად უნდა ყოფილიყო ინტეგრირებული ორგანულ კანონში „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“.²⁸⁸

ნამდვილად დადებითად უნდა შეფასდეს და აღინიშნოს კანონმდებლის მისწრაფება, რომ კონსტიტუციის დებულებები თავად კანონმდებლის მიერ არ დარღვეულიყო კონსტიტუციის ამოქმედებიდან უკვე პირველსავე თვეებში და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონი – როგორც რიგით მეორე ორგანული კანონი – მიეღოთ მართლაც კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში – 1996 წლის 1 თებერვლამდე. ამ ფაქტმა მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი სამართლებრივი უსაფრთხოების განმტკიცებას.

დემეტრაშვილი მოგვითხრობდა კონსტიტუციის 106-ე მუხლით გამოწვეულ სხვა სირთულეებზეც. 106-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ძალას კარგავს ყველა ის ნორმატიული აქტი ან აქტის ნაწილი, რომელიც არ შეესაბამება კონსტიტუციას. ამ დებულების გამო დემეტრაშვილთან, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესთან, ხშირად მიდიოდნენ ადამიანები, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ რომელიმე კონკრეტული კანონი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. ამიტომ, ეს კანონი უკვე აღარ უნდა მოქმედებდეს, რადგან მას არა აქვს

²⁸⁶ მელქაძე, პირადი ინტერვიუ, 27 აგვისტო, 1996.

²⁸⁷ 1996 წლის 21 მარტის ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე.“

²⁸⁸ მელქაძე, პირადი ინტერვიუ, 27 აგვისტო, 1996.

იურიდიული ძალა (106-ე მუხლის პირველი პუნქტიდან გამომდინარე). დემეტრაშვილი არ ეთანხმებოდა მათ და უხსნიდა, რომ არ შეიძლება 106-ე მუხლის პირველი პუნქტის წაკითხვა ამავე მუხლის მე-2 პუნქტთან კავშირის გარეშე. ამ პუნქტში კანონმდებელი ადგენს ორწლიან ვადას, რომლის განმავლობაშიც კანონმდებელმა კონსტიტუციას უნდა შეუსაბამოს მოქმედი ნორმატიული აქტები. დემეტრაშვილი აცხადებდა, რომ საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, აღნიშნული დებულებების არაორაზროვნად გაგებისათვის საჭირო იყო პირველი და მე-2 პუნქტების ერთმანეთთან დაკავშირება.²⁸⁹

3.2 საკანონმდებლო ხელისუფლება (პარლამენტი)

ახლა უკვე შეიძლება დავიწყობთ ხელისუფლებათა ცალკეული შტოების გამოკვლევა და ანალიზი. კვლევისას არ უნდა მოხდეს კონცენტრირება ცალკეულ ნორმებზე. აქ საჭიროა ერთიან სისტემაზე კონცენტრირება, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლებათა შტოებს შორის ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების მექანიზმის ფუნქციონირებას. ოპტიმალურ შემთხვევაში კონსტიტუცია უნდა ითვალისწინებდეს გამოსავალს კონსტიტუციური კრიზისის დროს, რათა, მაგალითად, არ მოხდეს სისტემის მსხვერვეა პარლამენტის გარეშე, კონსტიტუციის განსაკუთრებით ფართო და ყოველისმომცველი გაუზარებელი ცვლილებებით ან გარესაპარლამენტო ძალების (აჯანყებები, სამხედრო ძალები) გამოსვლით. ეს იმას ნიშნავს, რომ დადგენილი თამამის წესები არ შეიცვალოს ამ წესების დარღვევით. ხელისუფლებათა შორის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანამშრომლობა და ურთიერთკავშირი. ეს განსაკუთრებით ეხება ე.წ. კოჰაბიტაციის შემთხვევას, ანუ როდესაც პრეზიდენტს არ შეუძლია თავის უმრავლესობაზე დაყრდნობა პარლამენტში და ამ უკანასკნელს ძირითადად პრეზიდენტისაგან განსხვავებული პოლიტიკური მიმართულება აქვს.²⁹⁰

როცა ამ ნაშრომის სამართლებრივ ნაწილში განვიხილავთ კონსტიტუციის ცალკეულ დებულებებს, ყოველთვის ვერ შევძლებთ (როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ) მათგან ყურადღების მოწვევტას და ხელისუფლების განაწილების საერთო სისტემაზე მსჯელობას. ამიტომაც ჯერ სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტოს განვიხილავთ და მხოლოდ ამის შემდეგ გამოვიტანთ შესაბამის დასკვნებს.

²⁸⁹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

²⁹⁰ ამის შესახებ იხ. ქვემოთ, თავი 4.1.2.

კონსტიტუციის პროექტებში პარლამენტი სხვადასხვა კონცეფციის საფუძველზე იყო კონსტრუირებული. ზოგიერთი პროექტი ითვალისწინებდა ერთპალატიან პარლამენტს, სხვები – ორპალატიანს. ამჟამად კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ორი პალატის არსებობა, მაგრამ უფლებამოსილებით აღჭურვილია პარლამენტის მხოლოდ ერთი პალატა (ამას დაწვრილებით მე-4.1 თავში აღწერთ). რადგან სენატი დღემდე არ შექმნილა, პარლამენტს მხოლოდ ქვედა პალატა წარმოადგენს. შესაბამისად, საკონსტიტუციო პროცესის დროს წინადადებათა განხილვისას „პარლამენტის“ ცნებას საკანონმდებლო ხელისუფლების აღსანიშნავად გამოვიყენებთ. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ეს კონტექსტის ზუსტად გასაგებად არის საჭირო, მოხდება ქვედა პალატისა და სენატის გამოყოფა.

3.2.1 საკანონმდებლო ხელისუფლების შექმნა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ძველი პარლამენტის ქმედუნარიანობა სერიოზულად იყო შეზღუდული.²⁹¹ სხვა მიზეზებთან ერთად, ეს გამოწვეული იყო უსახური და ბუნდოვანი პარტიული ლანდშაფტით.²⁹² აქედან გამომდინარე, მომავლისათვის აუცილებლად უნდა მონახულიყო კომპრომისი, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფდა პარლამენტში ძალთა სტაბილურ თანაფარდობას, მეორე მხრივ კი გაითვალისწინებდა საქართველოში ახალწარმოშობილ აზრის თავისუფლების პრინციპს და ყველა საზოგადოებრივი ჯგუფისათვის მონაწილეობისა და თანამართველობის შანსს, რათა მათ საკუთარი წარმომადგენლობა ჰყოლოდათ პარლამენტში.

3.2.1.1 საარჩევნო უფლება

დეპუტატებს, რომლებსაც უნდა გადაეწყვიტათ საარჩევნო უფლების ახლებურად განსაზღვრის საკითხი, ჰქონდათ მნიშვნელოვანი პირადი ინტერესი არსებული „სტატუს კვოს“ შესანარჩუნებლად, ვინაიდან ბევრ მათგანს საპარლამენტო მანდატები მოპოვებული ჰქონდათ საკომპენსაციო სიების გამოყენებით ჩატარებული პროპორციული არჩევნების საფუძველზე. 1992 წლის 4 აგვისტოს საარჩევნო კანონი პირველსავე მუხლში ითვალისწინებდა 84 დეპუტატის პირდაპირ, 150 დეპუტატის პროპორცი-

²⁹¹ შდრ. თავი 2.10.

²⁹² შდრ. თავი 2.5.1.1.2.

ული სისტემით და პარლამენტის თავმჯდომარის პირდაპირ არჩევას სამწლიანი ვადით. სამდივნოს პროექტის 31-ე მუხლის პირველი აბზაცი, აღნიშნულის საპირისპიროდ, ითვალისწინებდა მკაცრად პროპორციულ არჩევნებს. ხმალადის პროექტშიც მოცემული იყო დებულება (მ. 59, აბზ. 1), რომლის მიხედვითაც, 150 დეპუტატი პროპორციული წესით აირჩეოდა.

უაიტმა გამოხატა თავისი პოზიცია ისეთი საპარლამენტო არჩევნების წინააღმდეგ, რომლის მიხედვითაც, ყველა დეპუტატი პროპორციული წესით იქნებოდა არჩეული. ასეთ სისტემაში იგი ხედავდა რეგიონალურად და ადგილობრივად დანაწევრებული პარლამენტის მიღების საფრთხეს. ადგილობრივი პარტია შეიძლებოდა პარლამენტში რამდენიმე ადგილით მოხვედრილიყო, რადგან შეეძლო ერთ ან რამდენსამე რეგიონში ხმათა უმრავლესობა მიეღო. უაიტი მოუწოდებდა, რომ პასუხისმგებელ პირებს ეფიქრათ მთელი ქვეყნის მრავალ საარჩევნო რაიონად დაყოფაზე, რათა ამით გაეძლიერებინათ მთელი ქვეყნის მასშტაბით მოქმედი პარტიები და შეესუსტებინათ რეგიონალიზმის გამოვლინებანი.²⁹³ უაიტის ეს არგუმენტაცია დაუსაბუთებელია. სინამდვილეში სწორედ პროპორციული საარჩევნო სისტემა იწვევს ისეთი საპარლამენტო წარმომადგენლობის შექმნას, რომელიც ყველაზე ზუსტად ასახავს პარლამენტში ხმებისა და ადგილების ურთიერთობას.

მოგვიანებით დეპუტატთა რაოდენობა, ერთობლივი პროექტის 48-ე მუხლის პირველ აბზაცში, 120-მდე შემცირდა, ხოლო ნოემბრისა (45-ე მუხლის პირველ აბზაცში) და შევარდნაძის პროექტებში მათი რაოდენობა 100-ით განისაზღვრა.

გადამწვევტი ცვლილება მოხდა პარლამენტში მიმდინარე დებატების დროს: რეგიონების წარმომადგენელ დეპუტატებს პირდაპირი მანდატი სურდათ.²⁹⁴ რესპუბლიკელები 235 საპარლამენტო მანდატს გაუმართლებლად დიდ ოდენობად მიიჩნევდნენ.²⁹⁵ იმავდროულად მათ აფიქრებდათ კიდევ იმ პრივილეგიური მდგომარეობის დაკარგვა, რომელიც მათ ჰქონდათ როგორც მანდატების რაოდენობით მეორე პარტიას, რადგან შემოთავაზებული განაწილების მიხედვით, პირდაპირ და პროპორციულ მანდატებს შორის მხოლოდ დაახლოებით ნახევარი უნდა არჩეულიყო პირდაპირი გზით.

საბოლოოდ, პარლამენტის შემთანხმებელი კომისიის ერთ-ერთ

²⁹³ შტრ. უაიტი, გვ.15.

²⁹⁴ ხმალადე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996. შტრ. აგრეთვე სარედაქციო ჯგუფის 23-ე სხდომის ოქმი (1995 წლის 18 აპრილი).

²⁹⁵ ამას აცხადებს ხმალადე დასაბუთებისა და განმარტების გარეშე პირად ინტერვიუში, 4 ივლისი, 1996.

სხლომაზე მიაღწიეს პოლიტიკურ კომპრომისს: პროპორციული სისტემით ასარჩევ დეპუტატთა რიცხვი 120-იდან 150-მდე გაიზარდა,²⁹⁶ სამაგიეროდ, რესპუბლიკელებმა გამოთქვეს მზადყოფნა, რომ კონსტიტუციის მიღებული ნაწილებისათვის მთლიანად „კონსტიტუცია“ ეწოდებინათ.²⁹⁷ დეპუტატთა საერთო რიცხვი კი ხელუხლებელი დარჩა, ანუ ჯამში პარლამენტართა რიცხვი კვლავინდებურად ძველი იყო.²⁹⁸ შესაბამისად, ვერ ჩამოყალიბდა სისტემა, რომლის მიხედვითაც დეპუტატთა საერთო რაოდენობის შემცირებით მიაღწევდნენ პარლამენტის უფრო ეფექტიან ფუნქციონირებას.

პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩიონ საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან. თუმცა ნიმიძეუო ნოემბრის პროექტის 48-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მიმართ შენიშნავდა, რომ პასიური საარჩევნო უფლება აქტიური საარჩევნო უფლებისაგან (18 წელი) განსხვავდებოდა და აყენებდა წინადადებას, რათა ყოველი მოქალაქე, რომელსაც შეეძლო არჩევა 18 წლის ასაკიდან, ასევე თავადაც შეიძლებოდა აერჩიათ.²⁹⁹ მაგრამ ქართველმა ავტორებმა გადაწყვიტეს (და სრულიად სამართლიანად) უფრო მაღალი ასაკი აეღოთ პასიური საარჩევნო უფლების განსაზღვრისას, რადგან მაშინ პარლამენტში არსებულ სრულიად დაულაგებელ და არეულ ვითარებას თავისი ძალიან დიდი (პოტენციური) ფეთქებადსაშიში მუხლით³⁰⁰ კიდევ უფრო გაამწვავებდა პასიური საარჩევნო ასაკის შემცირება.

3.2.1.2 საარჩევნო ბარიერები

3.2.1.2.1 დაშვება არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად

სამდივნოს პროექტის 31-ე მუხლის მე-2 აბზაცი განსაზღვრავდა არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად კანდიდატთა წარდგენის წესს. ამ წესის მიხედვით, კანდიდატთა წარდგენის უფლება ჰქონდათ იმ პო-

²⁹⁶ იხ. თავი 2.10.3 და რესპუბლიკელების ფრაქცია, წინადადებები კონსტიტუციის შეცვლის შესახებ, 1995 წლის 10 ივლისი.

²⁹⁷ Georgian Chronical, 8/95; შეად. თავი 2.10.3.

²⁹⁸ 1992 წლის 4 აგვისტოს საარჩევნო კანონი პირველ მუხლში ითვალისწინებდა 84 დეპუტატის პირდაპირი (მაჟორიტარული) წესით, 150 დეპუტატის პროპორციული წესით არჩევას, აგრეთვე პარლამენტის თავმჯდომარის პირდაპირ არჩევას მთელი ქვეყნის მასშტაბით სამი წლის ვადით.

²⁹⁹ ნიმიძეუო, 1995 წლის 7 თებერვლის მემორანდუმი, თავი 3, გვ.1.

³⁰⁰ ამაში ჯერ კიდევ 1993 წელს დამარწმუნა ნათაძემ, რომელიც მხოლოდ ერთი პისტოლეტით (მაჩვენა კიდევ) დადიოდა პარლამენტში.

ლიტიკურ პარტიებს („პოლიტიკურ ორგანიზაციებს“), რომლებსაც უკვე ჰქონდათ პარლამენტში, სულ ცოტა, ხუთი მანდატი, აგრეთვე იმ ვაგუფებს, რომლებიც წარმოადგენდნენ 10 000 ამომრჩევლის ხელმოწერას.³⁰¹ ეს ვერსია გადაიტანეს ჩიკაგოს პროექტის 45-ე მუხლის მე-3 აბზაცში.

უაიტი 10 000 ხელმოწერის ზღვარს ძალიან დაბალ ოდენობად თვლიდა.³⁰² გაცილებით რთული უნდა ყოფილიყო პარტიის არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად დაშვების პროცედურა.³⁰³ ხმალაძეს საპირისპირო აზრი ჰქონდა, რადგან ამ დებულებით მოწესრიგებული იყო მხოლოდ არჩევნებში მონაწილეობის საკითხი. ამისაგან კი უნდა განესხვავებინათ პარლამენტში შესასვლელად აუცილებელი მინიმალური ამკრძალავი ზღვარი. ეს ზღვარი დაბალი უნდა ყოფილიყო. ხეცურიანი საერთოდ ყოველგვარი ზღვრის დაწესების წინააღმდეგი იყო, რადგან, მისი აზრით, ეს პოლიტიკურ თავისუფლებაში ჩარევად აღიქმებოდა.³⁰⁴ ამას შაიოც „საარჩევნო უფლების სერიოზულ შეზღუდვად“ მიიჩნევდა.³⁰⁵ ბლონდელი დასაბუთების გარეშე გამოხატავს თავის შეხედულებას, რომ ამ დებულებისათვის არ არსებობდა „არავითარი საფუძველი“.³⁰⁶ აღნიშნულის საპირისპიროდ შვარცმა მიუთითა, რომ არჩევნებში მონაწილე პარტიების დიდი რაოდენობის დროს ამომრჩეველი საკმაოდ იბნევა და მიცემული ხმების დიდი ნაწილი იკარგება, რადგან პარტიათა დიდ ნაწილს საერთოდ არა აქვს შანსი (ისევე როგორც უნგრეთსა და სლოვაკეთში), ისინი ვერ წვდებიან საარჩევნო ზღვარს და, შესაბამისად, ვერც პარლამენტში ხვდებიან.³⁰⁷

3.2.1.2.2 სიტუაცია 1995 წლის არჩევნებისას

შვარცის ამ გაფრთხილებას, სამწუხაროდ, საპირისპირო შედეგი მოჰყვა. თუმცა პარტიის არჩევნებში მონაწილეობისათვის ზღვარი 50 000 ხელმოწერამდე გაიზარდა (კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტი),³⁰⁸ 1995 წლის არჩევნებში მონაწილეობა მაინც 54 პარ-

³⁰¹ ხმალაძის პროექტში შესაბამისი დებულება არ იყო მოცემული.

³⁰² ალექსიძე დაეთანხმა მას, აუდიოჩანაწერი 9.1, ციფრები 110 და შემდეგი.

³⁰³ იხ. უაიტი, გვ. 16.

³⁰⁴ ხეცურიანი, აუდიოჩანაწერი 9.1, ციფრები 50 და შემდეგი.

³⁰⁵ შაიო, კომენტარები, გვ. 2.

³⁰⁶ ბლონდელი, გვ. 1.

³⁰⁷ შვარცი, აუდიოჩანაწერი 9.1, ციფრები 100 და შემდეგი.

³⁰⁸ დაკავშირებულია კონსტიტუციის 105-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, რომელიც, როგორც გარდაბეჭდილი დებულება, 1995 წლის არჩევნების წესს შეიცავდა.

ტიამ მიიღო. ესოდენ დიდი ოდენობით პარტიათა მონაწილეობა არჩევნებში გამოიწვია იმანაც, რომ თითოეულ პარტიას, რომელსაც მანამდე თუნდაც ერთი მანდატი ჰქონდა პარლამენტში, კონსტიტუციის იმავე 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, შეეძლო მონაწილეობა მიეღო არჩევნებში. მაშინდელ პარლამენტში კი ათი პარტია წარმოდგენილი იყო მხოლოდ ერთი და კიდევ ოთხი პარტია – ორი დეპუტატით.³⁰⁹

აღნიშნული 54 პარტიიდან მხოლოდ სამმა მოახერხა პარლამენტში გასვლა. კონსტიტუციით დადგინდა 5-პროცენტიანი საარჩევნო ზღვარი. ამიტომ, ბევრი ხმა საერთოდ არ მოხვდა პარლამენტში და, პირიქით, შეეშველა იმ პარტიებს, რომლებმაც ხმების 5 პროცენტზე მეტი მიიღეს, პარლამენტში ადგილების ზეპროპორციულ განაწილებაში.

რაც შეეხება 5-პროცენტიან ზღვარს, ამ დებულებაზე მსჯელობისას განიხილეს წინადადებები 3- და 7-პროცენტიან ზღვარზეც.³¹⁰ ხმალაძე ვარაუდობდა,³¹¹ რომ შეეარდნაძე სწორედ პარტიათა პროფილების არარსებობის გამო (რომლებიც ჩამოუყალიბებელი იდეოლოგიითა და ამომრჩეველთა მყარი ჯგუფების გარეშე მონაწილეობდნენ არჩევნებში),³¹² თავგამოდებით უჭერდა მხარს 5-პროცენტიან ზღვარს.³¹³ ლესიგიც ასევე იმედოვნებდა, რომ 5-პროცენტიან ზღვარს პოზიტიური გავლენა ექნებოდა პარლამენტის შრომისუნარიანობაზე. მისი აზრით, ეს იყო ღონისძიება, რომელიც მიმართული იყო პარლამენტის ფრაგმენტაციის წინააღმდეგ.³¹⁴

საინტერესოა, რომ ნიემიუოს წინადადების გაზიარების შემთხვევაში, რომელიც ნოემბრის პროექტის 48-ე მუხლის მე-4 აბზაცით დადგენილ 4-პროცენტიან ზღვარს აკრიტიკებდა და იმავდროულად ამბობდა, რომ ასეთი ნორმები სრულიად ჩვეულებრივია სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში, მაგრამ იქვე თავაზიანად შენიშნავდა, რომ მრავალი კონსტიტუცია ასეთი დებულების გარეშეც კარგად ფუნქციონირებდა,³¹⁵ აუცილებლად მივიღებდით საქართველოს პარლამენტში პარტიათა თვალუწვდენელ კონგლომერატს, როგორც ეს სახეზე გვქონდა 1992-

³⁰⁹ ამაზე მიუთითებდა *მელქაძე*. აუდიოჩანაწერი 8.2, ციფრები 350 და შემდეგი.

³¹⁰ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 იელისი, 1996.

³¹¹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

³¹² დაწერილებით ამის შესახებ იხ. თავი 2.5.1.1.2.

³¹³ შტრ. 1995 წლის 3 იანვარს გამართული სარედაქციო ჯგუფის მე-16 სხდომა, რომელზეც შეეარდნაძე ითხოვდა საარჩევნო ზღვრის 4-იდან 5 პროცენტამდე გაზრდას.

³¹⁴ შტრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 იენისი, 1994, გვ. 5.

³¹⁵ ნიემიუო, მემორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, თავი 3, გვ. 1.

95 წლების საკანონმდებლო ორგანოში, როცა არ არსებობდა საარჩევნო ზღვარი.³⁰⁶ 1995 წლის არჩევნებში საბოლოოდ ხმები მიიღო 54-მა პოლიტიკურმა პარტიამ (და ბლოკმა).

ბლონდელის წინადადება, საარჩევნო ზღვარი დაედგინათ ჩვეულებრივი კანონით, ასევე შორს იყო სინამდვილისაგან, რადგან ასეთ შემთხვევაში დამკვიდრებულ და ძლიერ პარტიებს არ გაუჭირდებოდათ ზღვრის აწვეა, ამით კი მოხდებოდა კონკურენტი პარტიების წინასწარ გამოთიშვა პოლიტიკური ბრძოლიდან.³¹⁷

3.2.1.2.3 სიტუაცია 1999 წლის არჩევნებისას

1999 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების მოახლოებისას დაიწყო დისკუსია საარჩევნო ზღვრის 5-იდან 7%-მდე გაზრდის შესახებ. იმავდროულად, სწორედ 1995 წლის არჩევნებში განცდილი სასტიკი მარცხის გამო ჩამოყალიბდა მრავალი სხვადასხვა ბლოკი: საერთო „ალიანსში“ გაერთიანდნენ აბაშიძის „ალორძინება“ და სოციალისტური პარტია ვახტანგ რჩეულიშვილის ხელმძღვანელობით ზვიად გამსახურდიას მომხრეთა ერთ ჯგუფთან ერთად. ტრადიციონალისტებიც ასათიანის ხელმძღვანელობით ამ ბლოკს შეუერთდნენ, ხოლო მამუკა გიორგაძის სახალხო პარტიამ³¹⁸ ბოლოს უარი თქვა მათთან გაერთიანებაზე.³¹⁹

სხვა ბლოკში, სახელწოდებით „ეროვნულ-დემოკრატიული ალიანსი“, გაერთიანდნენ რესპუბლიკელები ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიასთან ირინა სარიშვილის ხელმძღვანელობით. ორივე ამ ბლოკს ისევე ნაკლებად აშინებდა საარჩევნო ზღვრის 5-იდან 7%-მდე გაზრდის საკითხი, როგორც შევარდნაძის მოქალაქეთა კავშირს. ამიტომ, 1999 წლის 20 ივლისს პირველად შეიცვალა საქართველოს კონსტიტუტცია 1999 წლის 31 ოქტომბრის მოახლოებული არჩევნების გათვალისწინ-

³⁰⁶ სრულიად გაუგებარია, თუ რატომ აისახა ეს წინადადება (რომელიც აშკარად საქართველოში არსებული სიტუაციის აბსოლუტური არცოდნის გამო გამოითქვა) ვენეციის კომისიის ოფიციალურ დოკუმენტებში; Annual report of activities for 1995, გვ. 51; იხ. აგრეთვე თავი 4.3.10.

³¹⁷ ბლონდელი, გვ. 1.

³¹⁸ ეს არის ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიისაგან გამოყოფილი ჯგუფის მიერ შექმნილი პარტია.

³¹⁹ აღნიშნულ ბლოკში გაერთიანებული პარტიების ერთმანეთისაგან სრულიად განსხვავებული პოლიტიკური მიმართულებების გამო თბილისში, რომელიც სკეპტიკურად უყურებდა პროვინციულ აჭარაში მიმდინარე პროცესებს, ამ ბლოკს ქართული კერძის სახელი „აჯაყსანდალი“ შეარქვეს.

ნებით. 50-ე მუხლის მე-2 პუნქტში საარჩევნო ზღვარი 5-იდან 7%-მდე გაიზარდა. ეს განხორციელდა 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული კვორუმით – პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. ეს იყო საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში შეტანილი პირველი ცვლილება.

უნდა ითქვას, რომ ამ მომენტისათვის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა მცდარი ნაბიჯი იყო, რადგან ეს ცვლილება, უპირველეს ყოვლისა, ძლიერ პარტიებს კიდევ უფრო გააძლიერებდა. პრობლემა ხომ საქართველოში სწორედ ის იყო, რომ ერთი პარტია – შვედრანდის მოქალაქეთა კავშირი – 1995 წელს მიღებულ ხმათა სულ რაღაც 23 პროცენტით ფლობდა საპარლამენტო ადგილების თითქმის ორ მესამედს.³²⁰ ამდენად, უფრო მოსალოდნელი უნდა ყოფილიყო საარჩევნო ზღვრის არა გაზრდა, არამედ, პირიქით, მისი შემცირება 4 პროცენტამდე, რათა პარლამენტში ადგილების განაწილება ხალხის ნების უფრო მეტად შესაბამისი და ადეკვატური ყოფილიყო. ასეთ შემთხვევაში 1995 წლის არჩევნებისას პარლამენტში სამი პარტიის ნაცვლად ექვსი პარტია შევიდოდა, კერძოდ კი *სოციალ-დემოკრატიული პარტიისა და ერთიანი კომუნისტური პარტიის ბლოკი* (4,62%), *21-ე საუკუნე* – გამსახურდიას მომხრეთა გაერთიანებული კოალიცია (4,28%) და *ტრადიციონალისტები* (4,18%). მეორე მხრივ, ზღვრის აწვევა პარტიებს აიძულებდა შეერთებოდნენ დიდ კოალიციებსა და ბლოკებს და გამოეყენებინათ თავიანთი პოლიტიკური კომპრომისუნარიანობა. მაგრამ აქ ყურადღება უნდა მივაქციოთ იმ საშიშროებას, რომ არჩევნებამდე ცოტა ხნით ადრე შექმნილი ეს გაერთიანებები, რომლებიც მხოლოდ საარჩევნო ბარიერის გადალახვის მიზნით იქმნებიან, არჩევნების შემდეგ, სრულიად ადგილი შესაძლებელია, ისევ დაიშალონ და ამით არცთუ დიდი წვლილი შეიტანონ პოლიტიკური სტაბილურობის განმტკიცებაში. საბოლოოდ, საარჩევნო ზღვრის გაზრდა, ბოლო არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე, ნამდვილად არ იყო საჭირო. სწორედ იმ დროს, როდესაც პარლამენტში მოხდა კონსოლიდაცია და იგი უკვე ეფექტიანად მუშაობდა, საარჩევნო ზღვრის გაზრდა, განსაკუთრებით პოლიტიკურ უმცირესობათა დაცვის თვალსაზრისით, მცდარი მიმართულებით წასვლის სიგნალი იყო. ამიტომ, აღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილება შეიძლება შევაფასოთ როგორც პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად განხორციელებული სტრატეგიული ღონისძიება. ამასთან, საქართველოში საერთოდ არ განხილულა სერიოზულად ბლოკებისა და ცალკეული

³²⁰ შდრ. თავი 2.12.

პარტიებისათვის განსხვავებული საარჩევნო ზღვრის დაწესების საკითხი,³²¹ როგორც ეს მოხდა პოლონეთში 1993 წელს.³²²

და მართლაც, 1999 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად პარლამენტში ადგილები მოიპოვა სამმა პარტიამ: შევარდნაძის მოქალაქეთა კავშირმა, ხმათა 41,75% (129 მანდატი), აბაშიძის „ალანსმა“ – 25,18% (58 მანდატი) და პარტიამ „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“³²³ – 7,08% (15 მანდატი). სხვა პარტიებმა 7%-იანი ბარიერი ვერ გადალახეს.

3.2.2. პარლამენტის შიდა ორგანიზაცია

3.2.2.1 პარლამენტის წევრთა უფლებები და მოვალეობები

საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლი განსაზღვრავს პარლამენტართა უფლებებს, უპირველეს ყოვლისა კი მათი იმუნიტეტისა (პ. 2) და ინდემნიტეტის (პ. 4) საკითხს, აგრეთვე ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის უფლებას (პ. 3).³²⁴

ამის საპირისპიროდ, საკმაოდ საკამათოა კონსტიტუციის 53-ე მუხლის პირველი პუნქტის დებულება, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის წევრს არა აქვს უფლება ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. ჩიკაგოში დისკუსია გაიმართა ამ დებულების ირგვლივ.³²⁵ უნდა გარკვეულიყო საკითხი: ეს წესი, რომელიც განსაზღვრავდა დეპუტატთა საქმიანობის შეუთავსებლობას სხვა ანაზღაურებად სამსახურთან და დასაშვებად არ მიაჩნდა შე-

³²¹ რომელიც წამოაყენა მელქიშე 1994 წელს ჩიკაგოში, აუდიოჩანაწერი 9.1, ციფრები 50 და მომდევნო.

³²² პარტიებისათვის დაწესდა 5%-იანი, ხოლო ბლოკებისათვის 8%-იანი საარჩევნო ზღვარი.

³²³ „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ სათავეში უდგას წარმატებული ბიზნესმენი, ლუდის მწარმოებელი გ. თოფაძე. ამ პარტიის სიით ხმალაძე კვლავ გახდა პარლამენტის წევრი.

³²⁴ ნიემეუო ამ მუხლში ვერ ხედავს კორესპონდირებულ დებულებებს, რომლებიც მოაწესრიგებდა პარლამენტართა მოვალეობას საიდუმლოების შენახვის შესახებ. ეს ევროპულ კონსტიტუციებში არც თუ მიღებული ნორმაა. რადგან პარლამენტარები მათი იმუნიტეტის გამო არ შეიძლება სისხლისსამართლებრივად დაისაჯონ, მათ (ამ ნორმებს) შეიძლება კჭონდეს მხოლოდ აპელაციური ხასიათი; ნიემეუო, მემორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, თავი 3, გვ. 2.

³²⁵ ერთობლივი პროექტის 52-ე მუხლის პირველი აბზაცი.

მოსავლის არანაირი სხვა წყარო, მოიცავდა თუ არა პედაგოგიურ საქმიანობასაც. მონაწილეები მიიჩნევდნენ, რომ პედაგოგიური საქმიანობა დასაშვები იყო. კონფერენციის მონაწილეებს განსაკუთრებით მიზანშეწონილად მიაჩნდათ ის, რომ მომავალ პარლამენტში მეტი იურისტი უნდა ყოფილიყო წარმოდგენილი. ხშირად აღნიშნულ იურისტთა უმრავლესობა უნივერსიტეტში აგრძელებდა სამეცნიერო მოღვაწეობას და დოკენტად მუშაობდა. საბოლოოდ, ამ ნორმით უნდა მოწესრიგებულიყო ის, რომ დეპუტატთა საქმიანობებს შორის არ ყოფილიყო ინტერესთა კონფლიქტი. აღნიშნული წესის ორგანული კანონით მოწესრიგებაზე უარი ითქვა, რადგან არსებობდა საფრთხე, რომ დეპუტატები თავიანთთვის გარკვეულ პრივილეგიებს დაიწესებდნენ.³²⁶ აღსანიშნავია, რომ ჩიკაგოში ტექსტიდან ამოიღეს მოკლე ფორმულირება, რომლის მიხედვითაც, დაუშვებელი იყო „შემოსავლის ნებისმიერი სხვა წყაროს“ არსებობა. სვობოდამ მიაჩნდა პრობლემაზე, რომელიც წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, როცა დეპუტატი იმავდროულად მოსამართლესა და შემოსავალსაც იღებს. მისი აზრით, ამ პრობლემის გადაჭრა უნდა მოხდეს აღნიშნულ თანამდებობათა შეუთავსებლობს დადგენით, რაც ხელისუფლების დანაწილების განმტკიცებას უწყობს ხელს.³²⁷

საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების შესაბამისად, ამჟამად დაუშვებელია დეპუტატის მიერ სხვა სახელმწიფო ანაზღაურებადი ან სამეწარმეო საქმიანობა. შეუთავსებლობის საკითხები კი მოწესრიგებულია ჩვეულებრივი კანონით. მაგრამ დრაკონულია იმავე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მოთხოვნის დარღვევისას ითვალისწინებს მანდატის ჩამორთმევას. აღნიშნული ნორმა, ალბათ, გამოწვეულია 1992-95 წლების პარლამენტში არსებული სიტუაციით, როცა ხშირად შეუძლებელი იყო კვორუმის შეკრება.³²⁸ ეს დეტალები, როგორც ჩანს, უცნობი იყო ბლონდელისათვის, რომელიც თავის დასკვნაში აცხადებდა, რომ აკრძალვის „არანაირი საფუძველი“ არ არსებობდა. მისი აზრით, საკმარისი იქნებოდა დეკლარაციის მიღება, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში საქმიანობა არალეგალური იქნებოდა.³²⁹

³²⁶ მთლიანად დისკუსიის მიმდინარეობა იხ. აუდიოჩანაწერში 13.2. ციფრები 300 და შემდეგ.

³²⁷ სვობოდა, გვ. 3.

³²⁸ შდრ. თავი 2.10.3.

³²⁹ ბლონდელი, გვ. 1; ასეთივე უცოდინარობაზე მიუთითებს ბლონდელის კიდევ ერთი წინადადება — კონსტიტუციიდან ამოეღოთ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველები (მ. 54, პ. 2).

3.2.2.2 პარლამენტის წევრთა ორგანიზაცია

ძლიერი პრეზიდენტის საპირისპირო მხარეს, ლესივის აზრით, იდგა სუსტი საკანონმდებლო ხელისუფლება. რესპუბლიკელების შემოთვბახვარებას, რომ ძლიერ პრეზიდენტს პარლამენტზე დომინირების საშუალება ექნებოდა, შეიძლებოდა მხოლოდ პარლამენტის შედარებითი გაძლიერებით ეპასუხათ. პარლამენტის საქმიანობის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად ლესივმა ქართველებს შესთავაზა შემდეგი წინადადებები:³³⁰

საპარლამენტო მუშაობა მნიშვნელოვნად ეფექტიანი იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ დეპუტატები გაერთიანდებოდნენ ფრაქციებში. ასეთი გაერთიანების ერთ-ერთი შესაძლო მიზეზი იქნებოდა დეპუტატთა ჯგუფებისათვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების შეზღუდვა.³³¹ ეს ღონისძიება იმავდროულად გააუმჯობესებდა კანონმდებელთა თანამშრომლობის უნარს. კიდევ ერთი მიზეზი შეიძლებოდა ყოფილიყო ის, რომ ფრაქციათა მდგომარეობა პარლამენტში შედარებით მიზიდველი იქნებოდა (მაგ., პერსონალური და მატერიალური აღჭურვილობა).³³²

კონსტიტუციის საბოლოო ვარიანტში გათვალისწინებულ იქნა ფრაქციათა შექმნის წესი და ინტერპელაციის უფლება.³³³ თვით დეპუტატთა ორგანიზაციის თვალსაზრისით კი საკონსტიტუციო დისკუსიებში გამოიკვეთა ქვემოთ განხილული განსაკუთრებული თავისებურებები.

3.2.2.2.1 შიდა ორგანიზაცია

ნოემბრის პროექტის 54-ე მუხლის შესაბამისად, ორივე პალატას უნდა ჰყოლოდა თავმჯდომარე, ერთი მოადგილე და მდივანი. ისევე როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, აქაც ღიად იყო დარჩენილი საკითხი: მდივანი მოხელე უნდა ყოფილიყო თუ ერთ-ერთი დეპუტატი.³³⁴ დღეს მდივანი უკვე აღარ არის გათვალისწინებული. პარლამენტის თავმჯდომარეს,³³⁵ როგორც საპრეზიდენტო ხელისუფლების საპირისპიროდ მდგომი საკანონმდებლო ორგანოს ხელმძღვანელს, განსაზღვრული აქვს საქმად ძლიერი და წამყვანი პოზიცია.

³³⁰ შდრ. ლესივი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 10.

³³¹ იხ. ქვემოთ, თავი 3.2.3.3.1.1

³³² შდრ. ლესივი, მემორანდუმი, 1994 წლის 14 ივნისი, გვ. 11.

³³³ იხ. ქვემოთ, თავი 3.2.3.1.

³³⁴ საკითხი წამოაყენა ნიემეუომ, 1995 წლის 7 თებერვლის მემორანდუმი, თავი, 3, გვ. 2.

³³⁵ 1995 წლიდან 2001 წლამდე ეს თანამდებობა ეჭირა ზურაბ ჟვანიას. 2001 წლიდან პარლამენტის თავმჯდომარეა ნინო ბურჯანაძე (მთარგმ. შენიშვნა).

ერთობლივი პროექტის 55-ე მუხლი შეიცავდა დებულებებს შიდა ორგანიზაციის შესახებ. ჩიკაგოში შეთანხმდნენ, რომ ეს დებულებები მთლიანად ამოეღოთ პროექტიდან, რადგან პარლამენტს თვითონ უნდა პქონოდა უფლება თავად მოეწესრიგებინა საკუთარი შიდა სტრუქტურა. ამიტომ ეს უნდა განსაზღვრულიყო პარლამენტის რეგლამენტით, რათა შემდეგ საჭირო არ გამხდარიყო ცვლილების შეტანა კონსტიტუციაში.³³⁶

ერთობლივი პროექტის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული იყო 10 მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტის არსებობა. ჩიკაგოს კონფერენციაზე ეს დებულებაც ამოიღეს ტექსტიდან, რათა პარლამენტს თავად გადაეწყვიტა, რამდენი კომიტეტის შექმნა იქნებოდა საჭირო.³³⁷

3.2.2.2.2 პარლამენტის მუდმივი კომიტეტები

საპარლამენტო საქმიანობის ეფექტიანად ორგანიზების მიზნით, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელი იყო საპარლამენტო კომიტეტების რეფორმირება. მაგალითად, ტაბუკაძის აზრით, მაშინდელი პარლამენტის კომიტეტები საერთოდ არ ფუნქციონირებდნენ.³³⁸ საჭირო იყო კომიტეტებში დეპუტატთა წარგზავნისა და განაწილების წესის განსაზღვრა. ბლანკენაგელმა წამოაყენა წინადადება, რომ კომიტეტებში დეპუტატები წარედგინათ ფრაქციებს და ეს წესი გავრცელებულიყო პირველ ორ საპარლამენტო პერიოდზე. ამით პარლამენტს „ფაქიზი“ საშუალებებით აიძულებდნენ ინტენსიური მუშაობა დაეწყო.³³⁹ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით გარდამავალი დებულებების ჩამოყალიბების წინადადება მონაწილეთა უმრავლესობამ უარყო. ბოლოს კი კომიტეტთა დაკომპლექტება, ფაქტობრივად, კონსტიტუციის 56-ე მუხლის პირველ პუნქტში ღიად დარჩა. იგრძნობოდა საერთო უარყოფითი განწყობა იმ პოზიციის მიმართ, რომ კომიტეტები მოქცეულიყვნენ ფრაქციათა დიდი გავლენის ქვეშ. განსაკუთრებით თვალნათლივ გამოჩნდა ეს განწყობა, როცა ალექსიძემ გამოთქვა გარკვეული საფრთხე, რომ შეიძლებოდა ფრაქციას არ წარეგზავნა დეპუტატი ამა თუ იმ კომიტეტში, რადგან ეს უკანასკნელი არ წარმოადგენდა პარტიის მთავარ ძალას.³⁴⁰ ამასთან დაკავშირებით კიდევ ერთხელ მიუთითეს, რომ ქვე-

³³⁶ შტრ. დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 14.2, ციფრები 100 და შემდეგი.

³³⁷ შტრ. დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 14.2, ციფრები 300 და შემდეგი.

³³⁸ ტაბუკაძე, აუდიოჩანაწერი 14.2, ციფრები 350 და შემდეგი.

³³⁹ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 14.2, ციფრები 330 და შემდეგი.

³⁴⁰ ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 14.2, ციფრები 360 და შემდეგი.

ყანამ სულ ცოტა ხნის წინათ თქვა უარი ისეთ სისტემაზე, რომელშიც სახელმწიფო დოქტრინად იყო ქცეული პარტიის განსაკუთრებული როლი³⁴¹ და იმავდროულად თავად ჰქონდა საკუთარი აზრის გამოთქმის გამოჩენული, ჩამოყალიბებული უფლება.³⁴²

3.2.2.2.3 საგამოძიებო კომისია

საგამოძიებო კომისიასთან დაკავშირებით, თავდაპირველად კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტში შეიტანეს 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები ასეთი კომისიის შესახებ, თუმცა დამატებით დაადგინეს, რომ კომისიის შესაქმნელად საჭიროა წევრთა ერთი მეოთხედის უმრავლესობა. იმისათვის, რომ საპარლამენტო უმრავლესობას საგამოძიებო კომისიაში ასევე უმრავლესობა არ მოეპოვებინა, რითაც შეიძლებოდა შეფერხებულიყო კომისიის საგამოძიებო საქმიანობა, ჩიკაგოში შეცვალეს ერთობლივი პროექტის 5ნ-ე მუხლის მე-4 აბზაცის დებულება და განსაზღვრეს, რომ საგამოძიებო კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლები არ უნდა ყოფილიყვნენ კომისიის წევრთა ნახევარზე მეტი.³⁴³ ეს დებულება დღეს მოცემულია კონსტიტუციის 5ნ-ე მუხლის მე-2 პუნქტში.

რაც შეეხება საგამოძიებო კომისიის სამუშაო პროცესს, აქ გადაწყდა ბლანკენაგელის წინადადების საფუძველზე გერმანიის ძირითადი კანონის 44-ე მუხლის მე-2 აბზაცის ანალოგიის გამოყენება, რაც ითვალისწინებდა სისხლის სამართლის პროცესის საფუძველად აღებას.³⁴⁴ ნიემიუოს პრობლემურად მიაჩნდა, რომ საგამოძიებო კომისიას სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის შესაბამისად ემუშავა.³⁴⁵ იგი სთავაზობდა კონფერენციას, რომ კიდევ უფრო დაწვრილებით ჩამოეყალიბებინათ კომისიის მანდატი და საპროცესო წესები და ჩაემატებინათ სულ ორი სიტყვა: „რამდენადაც დასაშვებია“. საგამოძიებო კომისიას, მისი აზრით, არ უნდა დაეწყო მუშაობა როგორც სასამართლოს და რაიმე მიზნის მისაღწევად არ უნდა შეკრებილიყო როგორც სისხლის სამართლის საგამოძიებო ჯგუფი.³⁴⁶ შეიძლება ითქვას, რომ ნიემიუოს აშკარად გამორჩა მხედველობიდან თვით ნორმის ძირითა-

³⁴¹ შდრ. საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის მ. 6.

³⁴² იხ. ზემოთ, თავი 2.5.1.1.1.

³⁴³ ბლანკენაგელის წინადადება, აუდიოჩანაწერი 14. 2, ციფრები 200 და შემდეგი.

³⁴⁴ შდრ. დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 14.2, ციფრები 280 და შემდეგი.

³⁴⁵ იგი მიუთითებდა ნოემბრის პროექტის 55-ე მუხლის მე-3 აბზაცის დებულებაზე.

³⁴⁶ ნიემიუო, მემორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, თავი 3, გვ. 2.

დი შინაარსი: აქ საქმე გვაქვს არა სისხლისსამართლებრივ, არამედ პოლიტიკურ გამოძიებასთან, რომელიც მხოლოდდამხოლოდ საპროცესო სფეროში ხელმძღვანელობს სისხლის სამართლის პროცესულური კანონმდებლობით.³⁴⁷ აშკარაა ისიც, რომ ექსპერტთა მიერ ჩიკაგოში გავრცელებული და ჩიკაგოს პროექტში შეტანილი დებულება სისხლის სამართლის პროცესის საგამოძიებო კომისიის საქმიანობის საფუძვლად დადგენის შესახებ ასევე გაუგებარი აღმოჩნდა ქართული კანონმდებლებისათვის, რადგან აღნიშნული დებულება ჩიკაგოს შემდეგ გამართულ პირველსავე სხდომებზე ამოიღეს პროექტიდან. ეს შეიძლება იმითაც იყო გამოწვეული, რომ მაშინდელი საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ჯერ კიდევ საბჭოთა მოდელს შეესაბამებოდა და სასწრაფო რეფორმირებას საჭიროებდა.

საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ამჟამად მოცემულია დებულება, რომლის მიხედვითაც, სავალდებულოა პირადად გამოცხადება და შესაბამისი დოკუმენტების წარდგენა საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში. იმისათვის, რათა საგამოძიებო კომისიის სახით შეიქმნას ეფექტიანი, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისი მაკონტროლებელი ინსტრუმენტი, საჭიროა კონსტიტუციაში მოცემული ნორმების დაწვრილებითი გავრცობა.³⁴⁸

3.2.2.2.4 ფრაქციები

ფრაქციების შექმნა ისევე არ იყო გათვალისწინებული ხმალიძის პროექტით, როგორც 1921 წლის კონსტიტუციით. სამდივნოს პროექტით კი ფრაქციის შექმნა შეეძლო სულ ცოტა ექვს დეპუტატს. ლესიგისა და სხვა ექსპერტთა წინადადებით ეს ციფრი ერთობლივი პროექტის 57-ე მუხლის პირველ აბზაცში გაიზარდა ათამდე, ჩიკაგოში გამართული დისკუსიის შემდეგ კი — თორმეტამდე. ბოლოს გადაწყდა და კონსტიტუციის 58-ე მუხლის პირველ პუნქტში დაფიქსირდა რიცხვი ათი.

ნიემიჯოს რიცხვი ათი³⁴⁹ საკმაოდ დიდ რაოდენობად მიაჩნდა და შენიშნა, რომ სხვა ქვეყნებს მსგავსი დებულებები არ ჰქონდათ თა-

³⁴⁷ შტრ. მაგალითად, პორტუგალიის 1976 წლის კონსტიტუციის 181-ე მუხლის მე-5 აბზაცის მსგავსი ნორმა, რომელიც საგამოძიებო კომისიებს სასამართლო გამოძიების უფლებებს ანიჭებს.

³⁴⁸ საქართველოს პარლამენტმა 1996 წლის 17 აპრილს მიიღო კანონი „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“ (მთარგმ. შენიშვნა).

³⁴⁹ ნოემბრის პროექტის 56-ე მუხლი 12 წევრს ითვალისწინებდა.

ვიანთ კონსტიტუციებში და იქ შესაძლებელი იყო ერთკაციანი ფრაქციების არსებობაც.³⁵⁰ ეს მოსაზრება, სხვა ექსპერტთა ცდის ფონზე, როგორმე გაეძლიერებინათ ფრაქციების მდგომარეობა და ამით უფრო ეფექტიანი გაეხადათ პარლამენტის საქმიანობა, შეიძლება დაეახასიათოთ მხოლოდ როგორც არაპროდუქტიული წინადადება.

3.2.3 საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება

3.2.3.1 ინტერპელაციის უფლება

ინტერპელაციის უფლება ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციის 59-ე მუხლით იყო გათვალისწინებული. მაგრამ აღნიშნულ მუხლში მასზე მხოლოდ ზოგადად არის მითითებული. შესაბამისი დაწვრილებითი კანონი კი არასოდეს მომზადებულა და გამოქვეყნებულა. პარლამენტის წევრთა აღნიშნული უფლება შედარებით ვრცლად იყო მოცემული საქართველოს 1977 წლის კონსტიტუციის 101-ე მუხლში. პირველი აბზაცის მიხედვით, დეპუტატს უფლება ჰქონდა „შეკითხვით მიემართა შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისათვის“. ამ შეკითხვისათვის ადრესატებს პასუხი უნდა გაეცათ საბჭოების სხდომებზე. მე-2 აბზაცის მიხედვით, დეპუტატი დამატებით უფლებამოსილი იყო „სადეპუტატო საქმიანობის საკითხებთან დაკავშირებით თავად მიემართა ყველა სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი ორგანოს, საწარმოს“³⁵¹, დაწესებულებისა და ორგანიზაციისათვის და პირადად მიეღო მონაწილეობა დასმული საკითხების განხილვაში.“ აღნიშნულ ორგანოებს დეპუტატი და მისი წინადადებები დაუყოვნებლივ უნდა მიეღოთ და შეკითხვები „დადგენილ ვადაში“ უნდა განეხილათ. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა შეკითხვების უფლებას საბჭოების მუდმივი კომიტეტებისათვის საკანონმდებლო აქტების მომზადების თვალსაზრისით. თავად საბჭოების შეხვედრებზე, საკმაოდ შეზღუდული დროის გამო, ძირითადად ხდებოდა საკანონმდებლო აქტების ფორმალიზება და ნაკლებად იყო იმის შესაძლებლობა, რომ დამატე-

³⁵⁰ ნიემეუო, მეორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, თავი 3, გვ. 2 და შენიშვნები 1994 წლის თებერვლის პროექტზე, გვ. 14.

³⁵¹ დასავლური სტანდარტებისათვის ინტერპელაციის უფლების უჩვეულო გაერცლება ეკონომიკურ სექტორზე გამოწვეული იყო იმით, რომ ეს საწარმოები სახელმწიფოს საკუთრება იყო.

³⁵² იხ. რაიხელი: ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 105, 5 და შემდეგი.

ბითი ინფორმაციები მოეპოვებინათ.³⁵² დეპუტატთა უფლება – დაუყოვნებლივ მიეღო ისინი ყველა ანგარიშვალდებულ ორგანოს – ზრდიდა მათ ავტორიტეტს.³⁵³

ხმალაძე იხსენებს, რომ, პირველ რიგში, ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიას სურდა ინტერპელაციის უფლების დაწვრილებითი ასახვა კონსტიტუციაში.³⁵⁴ დღეს განასხვავებენ საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლით მოცემულ განსაკუთრებულ და ზოგად ინტერპელაციის უფლებებს, რომლითაც ყოველ დეპუტატს შეუძლია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობის წევრს, ქალაქის მერს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებებს და მიიღოს მათგან პასუხი.

თავდაპირველად დეპუტატებისათვის დასაშვები იყო ზოგადი ინტერპელაციის უფლების გამოყენებისას სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა წარმომადგენლისათვის, ანუ პრეზიდენტისათვისაც, დაესვა შეკითხვა. ამ ვრცელი წრიდან ამოღებული იყო სასამართლოები და მოსამართლეები.³⁵⁵ აღნიშნული დებულება ნიმიეუოს ზედმეტად ვრცლად მიაჩნდა. მისი აზრით, უმჯობესი იყო მიეღოთ დებულება, რომლის მიხედვითაც კომპეტენტური სამინისტრო ან მინისტრი ვალდებული იქნებოდა პასუხი გაეცა შეკითხვებზე. ასევე არ იყო დაზუსტებული, როგორი ფორმით უნდა წარედგინათ პასუხი: წერილობით თუ ზეპირად.³⁵⁶

განსაკუთრებული ინტერპელაციის უფლება გამოიყენება მთავრობის წევრთა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოთა მიმართ, რომელთაც მოეთხოვებათ დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემა პარლამენტის სხდომაზე. ამასთან, პასუხი, კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, შეიძლება პარლამენტმა განიხილოს. ასევე შეგნებულად გაძლიერდა ფრაქციების უფლებებიც, როცა ჩიკაგოში გადაწყდა, რომ განსაკუთრებული ინტერპელაციის უფლება ჰქონოდათ არა ცალკეულ დეპუტატებს ან პარლამენტართა ჯგუფს, არამედ მხოლოდ ფრაქციებს. ეს ფორმულირება ამჟამად ასახულია კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტში.³⁵⁷

განსაკუთრებული ინტერპელაციის უფლება უნდობლობის ვოტუმსა და ჩვეულებრივი შეკითხვის წესს შორის უნდა დაეყენოთ.³⁵⁸ მისი სა-

³⁵³ იხ. რაიხელი: ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 105, 5 და შემდეგი.

³⁵⁴ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

³⁵⁵ შტრ. მაგალითად, ნოემბრის პროექტის 57-ე მუხლი.

³⁵⁶ ნიემიეუო, მემორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, თავი. 3, გვ. 3.

³⁵⁷ დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 14.1, ციფრები 150 და შემდეგი.

³⁵⁸ ამაზე მიუთითებდა ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 14.1, ციფრები 250 და შემდეგი.

შუალღობით შესაძლებელი ხდება მთავრობის კონკრეტულ წევრს მოეთხოვოს ანგარიშის ჩაბარება პარლამენტის წინაშე. ერთობლივი პროექტის 58-ე მუხლის მე-2 აბზაცში დამატებით გათვალისწინებული იყო, რომ პარლამენტს უფლება აქვს მინისტრის პასუხის საფუძველზე კონკრეტული დადგენილება მიიღოს. მაგრამ ეს დებულება ამოიღეს კონსტიტუციის ტექსტიდან. ამით ინტერპელაციის უფლებას საკმაოდ ძლიერი იარაღი ჩამოერთვა. საერთოდ კი, როგორც მართებულად შენიშნავს ნიემიუო, ცალკეული დებულებების უფლება პრეზიდენტისათვის შეკითხვის დასმის შესახებ მართლაც ზედმეტია. თუმცა, სრულიად შესაძლებელი იყო პრეზიდენტისათვის კითხვით მიმართვის უფლება ფრაქციას გადასცემოდა. მას შემდეგ, რაც ეს შესაძლებლობა შევარდნაძის პროექტიდან ამოიღეს, დღეს უკვე პრეზიდენტს შეუძლია მშვიდად იყოს და არ იმუშაოს პარლამენტიდან წამოსულ არასასიამოვნო შეკითხვებზე.

3.2.3.2 სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შემოღება

სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შემოღების იდეა საქართველოში გაჩნდა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც საკონსტიტუციო კომისიამ კონსტიტუციის პროექტი პარლამენტს წარუდგინა განსახილველად.³⁵⁹ ამის გამო სახალხო დამცველი არც ერთ პროექტში არ არის გათვალისწინებული. თუმცა საბჭოთა კავშირის მემკვიდრე სახელმწიფოებისათვის ეს არ არის უჩვეულო ინსტიტუტი; მაგალითად, ლიტვაში ერთდროულად ხუთი სახალხო დამცველი საქმიანობს.³⁶⁰

სახალხო დამცველი პრინციპულად პარლამენტის კომპეტენციათა სიაში უნდა შევიყვანოთ, რადგან სწორედ პარლამენტი უფლებამოსილი, კონსტიტუციის 43-ე მუხლის შესაბამისად, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით აირჩიოს სახალხო დამცველი. პრეზიდენტმა 1996 წელს რამდენიმე კანდიდატი წარუდგინა პარლამენტს მოქალაქეთა კავშირის საშუალებით, მოუხდავად იმისა, რომ ეს საკითხი მთლიანად პარლამენტის კომპეტენციას მიეკუთვნება. სახალხო დამცველის საქმიანობასაც, ბუნებრივია, ხალხისათვის მნიშვნელოვანი სარგებლობის მოტანა შეუძლია.

მართლაც, 1996 წლის 16 მაისის ორგანული კანონით სახალხო დამცველი სერიოზული უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი. იგი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და შეუძლია იმოქმედოს არა მხოლოდ გან-

³⁵⁹ ალექსიძე იხსენებდა, რომ იდეა კესაძისაგან მოდიოდა, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

³⁶⁰ შდრ. ლიტვის კონსტიტუციის 73-ე მუხლი.

ცხადებისა თუ საჩივრის³⁶¹, არამედ საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე.³⁶² თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ განცხადებათა და საჩივართა შემოწმება შეზღუდულია. კანონის მზადებისას შიშობდნენ, რომ წაპოვიდოდა ასეთი დოკუმენტების ნიაღვარი. მაგრამ სახალხო დამცველს განცხადების ან საჩივრის საფუძველზე მხოლოდ იმ პირობით შეუძლია იმოქმედოს, თუ განმცხადებელი ასაჩივრებს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების, ადმინისტრაციული ორგანოების ან სასამართლოების ძალაში შესულ გადაწყვეტილებებს და განცხადებაში ან საჩივარში მითითებული გადაწყვეტილება იმავდროულად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-2 თავს.³⁶³ განსაკუთრებით ამ ორი პირობის ერთმანეთთან მიბმა ზღუდავს სახალხო დამცველის სამოქმედო სფეროს. თუმცა, აღნიშნული პირობები არ მოქმედებს მაშინ, როდესაც სახალხო დამცველი მოქმედებას იწყებს საკუთარი ინიციატივით.³⁶⁴ თავისი საქმიანობის განსახორციელებლად სახალხო დამცველს მინიჭებული აქვს სახელმწიფო ორგანიზაციებისაგან სხვადასხვა ცნობისა და ინფორმაციის გამოთხოვის უფლება, ეს ორგანიზაციები კი ვალდებული არიან გაუწიონ მას ასეთი დახმარება.³⁶⁵

თავისი გამოძიების ჩატარების უზრუნველსაყოფად სახალხო დამცველს შეუძლია გამოიყენოს ღონისძიებათა საკმაოდ ვრცელი ნუსხა, კერძოდ: პარლამენტს წარუდგინოს წინადადებები კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების თაობაზე,³⁶⁶ შესთავაზოს თავისი მოსაზრებანი შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს,³⁶⁷ გადადგას ნაბიჯები სისხლისსამართლებრივი,³⁶⁸ ადმინისტრაციული³⁶⁹ ან დისციპლინური პროცედურების დასაწყებად, სერიოზული პროცესუალური დარღვევების დროს მიმართოს სასამართლოს, რათა მან გადასინჯოს საკუთარი გადაწყვეტილება,³⁷⁰ აგრეთვე მიმართოს პრესას³⁷¹ ან წაიკითხოს საჯარო მოხსენება თუ ლექცია.³⁷²

³⁶¹ აღნიშნული განცხადებები და საჩივრები შეიძლება შეიტანონ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ან უცხოელებმაც, მ. 13, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶² მ. 12, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶³ მ. 14, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶⁴ სახალხო დამცველის შესახებ საქართველოს 1996 წლის 16 მაისის ორგანული კანონის მე-12 მუხლიდან გამომდინარე საპირისპირო დასკვნა.

³⁶⁵ მ. 18, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶⁶ მ. 21, ქვ. „ა“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶⁷ მ. 21, ქვ. „ბ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶⁸ მ. 21, ქვ. „გ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁶⁹ მ. 21, ქვ. „დ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁷⁰ მ. 21, ქვ. „ე“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁷¹ მ. 21, ქვ. „ვ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁷² მ. 21, ქვ. „ზ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

თუ აღნიშნული საშუალებები არ იქნება საკმარისი და დაფიქსირდება მასობრივი ხასიათის დარღვევები, სახალხო დამცველს შეუძლია წერილობით შეატყობინოს პრეზიდენტს, რომ აპირებს პარლამენტის წინაშე მოხსენებით გამოსვლას,³⁷³ საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის შეტანას³⁷⁴ ან პარლამენტისაგან საგამოძიებო კომისიის შექმნის მოთხოვას.³⁷⁵

სახალხო დამცველი თავად ნიშნავს თავის მოადგილეს³⁷⁶ (კანონპროექტის ერთ-ერთ ვარიანტში მოადგილე პრეზიდენტს უნდა დაენიშნა. ხმალაძე შიშობდა, რომ ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი შეძლებდა მოადგილის საშუალებით სახალხო დამცველის საქმიანობაში ჩარევას). ხმალაძე მნიშვნელოვნად მიიჩნევდა იმასაც, რომ სახალხო დამცველი არ არის პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებული.³⁷⁷

3.2.3.3 საკანონმდებლო ნორმების დადგენის უფლება

საბჭოთა პერიოდში საკანონმდებლო ნორმათა დადგენის მექანიზმი შეიძლება დავახასიათოთ როგორც ქაოსური. სამწუხაროდ, საბჭოთა კავშირის ბევრმა მეგვიდრე სახელმწიფომ, მათ შორის უპირველესად რუსეთმა, ვერ შეძლეს თავი დაედღწიათ ამ ქაოსისათვის. ყველა სახელმწიფო ორგანო უფლებამოსილი იყო მიეღო და გამოეცა უამრავი სახის ნორმატიული აქტი. ეს არის ერთგვარი „ნორმების ცოფი“, რომელიც მოქალაქეებში სამართლებრივი არასტაბილურობისა და გაურღვეველობის გრძნობას იწვევს, რადგან ძალიან ძნელია იმის გარკვევა, რომელ ნორმას უნდა მიეცეს უპირატესობა.

ჯერ კიდევ GTZ-ის³⁷⁸ მხრიდან სამოქალაქო სამართალში სამართლებრივი კონსულტაციების გაწევისას უცხოელი ექსპერტების აქტიური ჩარევის შედეგად შესაძლებელი გახდა კანონთა დამუშავების კონცენტრირება იუსტიციის სამინისტროში.³⁷⁹ მანამდე ამ სფეროში

³⁷³ მ. 21, ქვ. „თ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁷⁴ თუმცა არა რეფერენდუმთან დაკავშირებულ საკითხებზე, შდრ. მ. 21, ქვ. „თ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი, აგრეთვე სქ. 830.

³⁷⁵ აღნიშნული დებულებიდან არ ირკვევა ვალდებულება თუ არა პარლამენტი შეასრულოს სახალხო დამცველის მოთხოვნა, შდრ. მ. 21, ქვ. „კ“, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁷⁶ მ. 26, პ. 2, ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 1996 წლის 16 მაისი.

³⁷⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

³⁷⁸ ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება (გერმანია).

³⁷⁹ ეს ატყობიანდებოდა ფორმულირებულია 1997 წლის 15 აპრილის კანონში აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ, მ. 17, პ. 4.

ერთმანეთს კონკურენციას უწყევდა მრავალი სახელმწიფო ორგანო.³⁰⁰ თავად კონსტიტუციაში მხოლოდ 66-ე და 102-ე მუხლები, სხვადასხვა უმრავლესობის დადგენის საშუალებით განსაზღვრავს ნორმათა იერარქიას. მაგრამ 1996 წლის 29 ოქტომბერს ნორმატიული აქტების შესახებ (კონსტიტუციის 66-ე მუხლიდან გამომდინარე და თავად 62 მუხლის შემცველი) კანონის მიღებით საქართველოს სახელმწიფო სერიოზული ნაბიჯი გადადგა სამართლებრივი უსაფრთხოების მიმართულებით და ტრანსფორმირებად სახელმწიფოთა შორის ძალიან წინ გაიჭრა ამ სფეროში.³⁰¹ კანონით განსაზღვრულია რომელ ორგანოს რომელი ნორმატიული აქტების მიღებისა და გამოცემის უფლება აქვს და ადგენს ამ ნორმათა შორის იერარქიას.

ეს იერარქია ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველოში „კანონი“ არ არის ჩვეულებრივი კანონი: საფრანგეთის სამართლებრივ ტრადიციაზე დაყრდნობით შემოღებულია ე.წ. „loi organique“, „ორგანული კანონი“.³⁰² ამ ტერმინით საფრანგეთში მე-19 საუკუნიდან აღნიშნავენ ისეთ კანონებს, რომლებიც განაერთიანებს კონსტიტუციას და ადგენს სახელმწიფო ორგანოების ორგანიზაციის ნორმებს.³⁰³ მხოლოდ 1958 წლის საფრანგეთის კონსტიტუციით მოხდა ასეთი სახის კანონებზე განსაკუთრებული სამართლებრივი შედეგების მიზმა, რითაც ისინი განსხვავდება ჩვეულებრივი კანონებისაგან („loi ordinaire“). ეს ეხება არა მათ მისაღებად განსაზღვრულ უმრავლესობის სხვადასხვა რაოდენობას, არამედ უფრო დაწვრილებით განზილვას³⁰⁴ და სავალდებულო პრევენციულ კონტროლს საკონსტიტუციო საბჭოს მხრიდან.³⁰⁵

აღნიშნულის საპირისპიროდ, ქართულ პროექტებში ორგანული კანონი საინიციატივო უფლებისა და საკანონმდებლო პროცესის თვალსაზრისით სრულიად არ განსხვავდებოდა ჩვეულებრივი კანონისაგან. განსხვავება მხოლოდ ის იყო, რომ ორგანული კანონი უნდა მიეღო პარლამენტს კვალიფიციური უმრავლესობით. ამის შედეგად ორგანული კანონი სამივე მნიშვნელოვან პროექტში მოცემულ ნორმათა იერარქიაში კონსტიტუციასა და ჩვეულებრივ კანონს შორის იდგა. რუსული ვარიანტისაგან განსხვავებით,³⁰⁶ პრეზიდენტს შეუძლია ასეთი კა-

³⁰⁰ შდრ. ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონვენცია ..., 1995, გვ. 6.

³⁰¹ ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეხება სამოქალაქო სამართალს, შდრ. ჟანტურია, გვ. 157.

³⁰² შდრ. საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციის 46-ე მუხლი და 61-ე მუხლის პირველი აბზაცი.

³⁰³ დაწვრილებით იხ. გროთე, გვ. 166.

³⁰⁴ შდრ. მ. 46, აბზ. 2, საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუცია.

³⁰⁵ შდრ. მ. 46, აბზ. 5 და მ. 61, აბზ. 1, საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუცია.

³⁰⁶ შდრ. მ. 108, აბზ. 2, წინ. 2, რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუცია.

ნონის წინააღმდეგ, ისევე როგორც სხვა ჩვეულებრივი კანონების მიმართ, წარადგინოს თავისი ვეტო.³⁸⁷

სამდივნოს პროექტი 42-ე მუხლის პირველ აბზაცში ითვალისწინებდა ვეტოს გადალახვის შესაძლებლობას მხოლოდ სამი მეხუთედის უმრავლესობით, ხოლო ხმალადის პროექტი თავის 79-ე მუხლის მე-3 აბზაცში – პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით. ასეთ კვალიფიციურებას საფუძვლად ედო სახელმწიფო ორგანიზაციის სფეროში აღნიშნული საკითხის განსაკუთრებით დაწვრილებითი რეგულირების საჭიროება.

ჩიკაგოში ბლანკენაგელმა გაცემულ ქართველ კოლეგებს მოუწოდა ორგანული კანონი საერთოდ ამოეღოთ პროექტიდან. მისი აზრით, ეს მხოლოდ ართულებდა ნორმათა გამოყენებასა და კლასიფიციურებას, რაც არცთუ იშვიათი იყო ხანგრძლივი დამოუკიდებელი დემოკრატიული გამოცდილების არმქონე ქვეყნებში. ამიტომ ნორმათა იერარქიაში საერთოდ უარყოფილი უნდა ყოფილიყო კანონთა სხვადასხვა ტიპის შემოღება.³⁸⁸

დისკუსიის შედეგად ცხადი გახდა, რომ ეს მოულოდნელი წინადადება სხვა მიმართულებებსაც ხსნიდა. მაგრამ განსაკუთრებით დემეტრაშვილმა და ინწყირველმა უარყვეს აღნიშნული წინადადება იმ არგუმენტით, რომ ლეგიტიმაციის საფეხურები აუცილებლად განსხვავებული უნდა ყოფილიყო.³⁸⁹ მათ არ შეეძლოთ და იმავდროულად არ სურდათ წარმოედგინათ, რომ განსხვავებული ხარისხის კანონები არ მიიღებოდა ასევე განსხვავებული უმრავლესობით.

შაიომ ამის შემდეგ შესთავაზა მონაწილეებს, რომ შემოეღოთ დავათა გადაწყვეტის მექანიზმი, თუ პარლამენტში დაიწყებოდა კამათი, მოცემული კანონი ორგანული უნდა ყოფილიყო თუ არა. მისი აზრით, ასეთი საკითხები საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა გადაეწყვიტა.³⁹⁰ შეარცი ამ წინადადების წინააღმდეგ გამოვიდა, რადგან ეშინოდა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ასეთ შემთხვევაში სერიოზული პოლიტიკური ზემოქმედების ქვეშ აღმოჩნდებოდა.³⁹¹

ბოლოს, ნორმათა იერარქია დადგინდა კონსტიტუციის 66-ე მუხლში. ორგანულ კანონს მიეძღვნა განსაკუთრებული პასაჟი ამ მუხლის

³⁸⁷ იხ. ქვემოთ თავი 3.2.3.3.1.3.

³⁸⁸ შდრ. ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 9.2, ციფრები 400 და შემდეგი, რომელიც ორგანული კანონის კონცეფციას ჟურნალ VRÜ-შიც აკრიტიკებდა, 1994, გვ. 28.

³⁸⁹ შდრ. დემეტრაშვილი და ინწყირველი, აუდიოჩანაწერი 9.2, ციფრები 450 და შემდეგი.

³⁹⁰ შდრ. შაიო, აუდიოჩანაწერი 10.1, ციფრები 1 და შემდეგი.

³⁹¹ შდრ. შეარცი, აუდიოჩანაწერი 9.2, ციფრები 50 და შემდეგი.

მე-2 პუნქტში, რომლის მიხედვითაც, ორგანული კანონის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციის მიღების დროს იმართებოდა მწვავე დისკუსიები, თუ კონსტიტუციის რომელი ნორმები უნდა გავრცობილიყო და მოწესრიგებულიყო ორგანული³⁹² და რომელი ჩვეულებრივი კანონით. საბედნიეროდ, კონსტიტუციით საკმაოდ ზუსტად არის განსაზღვრული ის დებულებები, რომლებიც ორგანული კანონებით უნდა მოწესრიგდეს. ასე რომ, აღიშნულთან დაკავშირებით დღემდე არ წარმოქმნილა რაიმე სერიოზული გაუგებრობა.

3.2.3.3.1 კანონების მიღების პროცესი

3.2.3.3.1.1 საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება

ერთობლივი პროექტის 67-ე მუხლის მე-2 აბზაცი ითვალისწინებდა ფრაქციისა და ხუთი დეპუტატის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას. შაიო მოუწოდებდა გაეძლიერებინათ ფრაქციის პოზიციები ცალკეული დეპუტატების პოზიციებთან შედარებით, რადგან ეს ხელს შეუწყობდა პარტიების სტაბილურობის პროცესს. მან წამოაყენა წინადადება, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე დეპუტატთა რიცხვი 15-მდე გაეზარდათ.³⁹³ შაიოს მხარი დაუჭირეს ლესიგმა და ბლანკენაგელმა, თუმცა ეს უკანასკნელი ითხოვდა აღნიშნული დებულების გარდამავალ წესად ჩათვლას, რათა აღკვეთილიყო საქართველოს პარლამენტში არსებული „ქაოსი“. იგი ამბობდა, რომ საქართველოში პრობლემაა ის სიტუაცია, როცა ყოველი დეპუტატი ფიქრობს, რომ „მხოლოდ თვითონაა მართალი“.³⁹⁴ აქედან გამომდინარე, ცალკეული დეპუტატების უფლებამოსილება უნდა შეკვეცილიყო ფრაქციათა უფლებამოსილების სასარგებლოდ.³⁹⁵

შვარცი ქართველ მონაწილეთა უმრავლესობასთან ერთად საპირისპირო პოზიციაზე იდგა: ყოველი დეპუტატის დემოკრატიული მონაპოვარი იყო კანონპროექტის წარდგენის უფლება. იყო თუ არა არსებითი და მნიშვნელოვანი ეს კანონპროექტი, ამას გადაწყვეტდა პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტი.³⁹⁶ ალექსიძე საერთოდ ითხოვდა ფრაქ-

³⁹² იხ. ზემოთ, სქ. 284.

³⁹³ შდრ. შაიო, აუდიოჩანაწერი 10.1, ციფრები 350 და შემდეგი.

³⁹⁴ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 10.1, ციფრები 1 და შემდეგი, შდრ. აგრეთვე „საკუთარი აზრის“ არსებობის შესახებ ანალიზი – თავი 2.5.1.1.1.

³⁹⁵ იხ. ზემოთ, თავი 3.2.2.2.

³⁹⁶ შვარცი, აუდიოჩანაწერი 10.2, ციფრები 50 და შემდეგი.

ციებს ჩამორთმეოდათ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რადგან „ზოგჯერ ერთი დეკლარატი მეთს აკეთებს, ვიდრე მთელი ფრაქცია“.³⁹⁷ ბოლოს მონაწილეები დაეთანხმნენ შვარცის წინადადებას, რომ ტექსტში დეკლარაციულად დაეტოვებინათ ფრაქციათა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რათა გაძლიერებულიყო მათი პოზიციები, მაგრამ იმავდროულად იგივე უფლება მიეცათ თითოეული დეკლარაციისთვისაც. ეს შედეგი დღეს ასახულია კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველ პუნქტში. აღნიშნული სუბიექტების გარდა, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ პრეზიდენტს,³⁹⁸ პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს და არანაკლებ 30 000 ამომრჩეველს.

კონსტიტუციის მიღების პროცესში დისკუსია მიმდინარეობდა იმის შესახებ, რომ მინისტრთა კაბინეტის წარმოდგენილ კანონპროექტს მისცემოდა უპირატესობა განხილვის ვადების დადგენისას. ეს წინადადება უკვე გათვალისწინებული იყო ხმალაძის პროექტის 87-ე მუხლში და ჩამოყალიბდა ვალდებულების სახით ერთობლივი პროექტის 67-ე მუხლის მე-3 აბზაცში. მაგრამ რადგან არ იყო გათვალისწინებული არანაირი სანქცია იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი უარს იტყოდა უპირატესობის მინიჭებაზე,³⁹⁹ ეს ჩიკაგოში სავალდებულოდ შესასრულებელ დებულებად გადაიქცა. მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციები კონსტიტუციის მიღებისას საკმაოდ სერიოზულად შემცირდა.⁴⁰⁰ ამჟამად კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს პრეზიდენტის მოთხოვნით, მის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს რიგგარეშე.“⁴⁰¹

³⁹⁷ ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 10.2, ციფრები 100 და შემდეგი.

³⁹⁸ იხ. ქვემოთ, თავი 3.3.3.2.1.

³⁹⁹ ამაზე მიუთითა ბლანკენაგელმა, აუდიოჩანაწერი 11.1, ციფრი 1 და შემდეგი. აღნიშნულ წესში უცხოელმა ექსპერტებმა ძირითადად ეჭვი შეიტანეს; მაგრამ ქართველები, მაგალითად ჟორჯოლიანი (აუდიოჩანაწერი 10.2, ციფრები 450 და შემდეგი), ამ დებულებას სერიოზულ და მნიშვნელოვან დებულებად მიიჩნევდნენ, რათა შესაძლებელი ყოფილიყო კანონმდებლობის ეფექტიანად მოდიფიცირება.

⁴⁰⁰ შდრ. დაწერილებით თავი 3.3.4.

⁴⁰¹ საპარლამენტო პროცედურების შესახებ საქართველოს 1994 წლის 20 ნოემბრის კანონის 47-ე მუხლით, კანონპროექტთა რეგისტრაციისათვის გათვალისწინებულია ორი დღე. შესაბამის კომიტეტს ამის შემდეგ აქვს 15 დღის ვადა კანონპროექტის შესამოწმებლად, ეს ვადა კი შესაძლებელია გააგრძელოს პარლამენტის თავმჯდომარემ. ბოლოს, პირველი მოსმენით განხილვამდე კანონპროექტი 7 დღით შესამოწმებლად ეგზავნება პარლამენტის აპარატის იურიდიულ განყოფილებას.

დისკუსიას ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად საჭირო კვორუმის თაობაზე კონსტიტუციის მიღების დროს თან სდევდა დიდი უკმაყოფილება მაშინდელი პარლამენტისადმი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, 1992-95 წლების პარლამენტი – განსაკუთრებით საკანონმდებლო პერიოდის ბოლოს – ძირითადად სრულიად უფუნქციოდ იყო დარჩენილი, რადგან დეპუტატთა სხდომებზე დაუსწრებლობის გამო ვერ გროვდებოდა გადაწყვეტილებების მისაღებად საჭირო კვორუმი.⁴⁰² ამიტომ პატარ-პატარა პარტიებს დიდი ზეგავლენა ჰქონდათ მთლიანად პარლამენტზე.

ქართველთა უნდობლობა თავიანთი პარლამენტის მიმართ იმდენად შორს იყო წასული, რომ ერთობლივი პროექტის ნრ-ე მუხლით, რომელიც ჩიკაგოში განიხილეს, პრეზიდენტს ენიჭებოდა უფლება დაეთხოვა პარლამენტი იმ შემთხვევაში, როცა კვორუმის უქონლობის გამო ვერ მიიღებდა გადაწყვეტილებებს დღის წესრიგით გათვალისწინებულ კანონპროექტებზე. უცხოელი ექსპერტები დაჟინებით მოუწოდებდნენ ქართველ მონაწილეებს ამოეღოთ ეს ნორმა.⁴⁰³

თავდაპირველად სამდივნოს პროექტი ქვედა პალატისათვის არ ითვალისწინებდა კვორუმს კლასიკური გაგებით, მაგრამ ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად 42-ე მუხლის მე-3 აბზაცის მე-4 წინადადებით ადგენდა წევრთა უმრავლესობის თანხმობის აუცილებლობას.⁴⁰⁴ სამდივნოს პროექტის 47-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მიხედვით, ზედა პალატა გადაწყვეტილებაუნარიანი იყო მხოლოდ წევრთა ნახევარზე მეტის სხდომაზე ყოფნის შემთხვევაში.

სტუდენტთა პროექტის მე-40 მუხლი კიდევ უფრო აჭარბებდა ზემოაღნიშნულ მოთხოვნებს და ზედა პალატისათვის ადგენდა წევრთა ორი მესამედის სხდომაზე დასწრებას, რაც მაშინვე გააკრიტიკა შვარცმა.⁴⁰⁵

ხმალიძის პროექტის 54-ე მუხლის პირველი აბზაცი ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად ითვალისწინებდა წევრთა უმრავლესობის დასწრებას და დამსწრეთა უმრავლესობის თანხმობას.

ერთობლივ პროექტში ქართველი ავტორები, უცხოელ ექსპერტთა

⁴⁰² იხ. ზემოთ, თავი 2.10.3.

⁴⁰³ შტრ. დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 9.2, ციფრები 1. და შემდეგი.

⁴⁰⁴ აღნიშნულს შვარცი ზედმეტად მაღალ კვორუმად მიიჩნევდა, მეორანდუმი, 1994 წლის 3 ივნისი, გვ. 17. იგი მიუთითებდა ესტონეთში მსგავსი დებულებით გამოწვეულ პრობლემებზე.

⁴⁰⁵ შტრ. შვარცი, მეორანდუმი, 1994 წლის 3 ივნისი, გვ. 27.

მრავალმხრივი დახმარების და რჩევების შედეგად, 65-ე მუხლის პირველ აბზაცში შეთანხმდნენ დეპუტატთა ერთი მეთხედის კვორუმზე. კვორუმის უქონლობის გამო პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა ჩიკაგოს დისკუსიების შემდეგ ამოიღეს პროექტიდან.

საკვირველია, მაგრამ შევარდნაძის პროექტის 61-ე მუხლში კვლავ აისახა სადღივნოს პროექტის მოთხოვნები: ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად საჭირო იყო წევრთა უმრავლესობის თანხმობა. ვინც იცის ევროპის ქვეყნების პარლამენტების მდგომარეობა და უნახავს ბუნდესტაგის ცარიელი სავარძლები, შეუძლია წარმოიდგინოს რა სირთულეები წარმოექმნებოდა საქართველოს პარლამენტს (განსაკუთრებით სუსტი საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობისას) მომავალში. უმცირესობები თავისუფლად შეძლებდნენ გადაწყვეტილების მიღების შეყოვნებას ან ბლოკირებას. მას შემდეგ, რაც რესპუბლიკელთა ფრაქციამ კვორუმი პოლიტიკურ საკითხად და შემთანხმებელ კომისიაში ულტიმატუმის საგნად აქცია, მიადვიეს შეთანხმებას შედარებით ნაკლებ მოთხოვნებზე.⁴⁰⁶ ამჟამად, კონსტიტუციის 66-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის თანხმობა. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციით, აქტუალური პოლიტიკით გადაფარული დისკუსიის შედეგად მიღწეულია პრაქტიკული კომპრომისი. საკითხავია მხოლოდ ის, ხომ არ იკმარებდა აქ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის დებულებების გადმოტანა. აღნიშნული დებულებების მიხედვით, კვორუმი იყო იმ შემთხვევაში, როდესაც სხლომას ესწრებოდა პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტი.⁴⁰⁷

3.2.3.3.1.3 ვეტო

თითქმის ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფო სისტემაში ქვედა პალატის მთავარი უფლებამოსილება – მიიღოს კანონები, ექვემდებარება კორექტულ კონტროლს. ეს შეგვიძლია შევავასოთ როგორც ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ურთიერთკონტროლის მექანიზმის გამოხატულება. ამ დროს მაკონტროლებელი ინსტანცია არის ან ზედა პალატა, ან კიდევ პრეზიდენტი. თუ პრეზიდენტს არა აქვს ვეტოს უფლება, მაშინ ხშირად მას გადაეცემა შემოწმების ვალდებულება, რომლის მიხედვითაც იგი ამოწმებს საკანონმდებლო აქტის ფორმალურ, კონკრეტული

⁴⁰⁶ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁰⁷ იმავეს ითვალისწინებდა ზმალაძის პროექტის 54-ე მუხლის პირველი აბზაცი და სტუდენტთა პროექტის 41-ე მუხლი.

გარემოებების მიხედვით კი ზოგჯერ მატერიალურ, შესაბამისობას კონსტიტუციასთან. იმის მიუხედავად, თუ რომელი მაკონტროლებელი ინსტანცია იყენებს ვეტოს უფლებას, ვეტო⁴⁰⁸ მაინც დესტრუქციულად არის ჩამოყალიბებული: მაკონტროლებელი ინსტანცია ცალმხრივად გამოთქვამს პრეტენზიას. მაგრამ მას კანონის მხოლოდ შეჩერება შეუძლია და არა კანონის განსხვავებული ტექსტის ოფიციალური მიღება და გამოქვეყნება. თუ ვეტო აბსოლუტურია, მაშინ კანონი საერთოდ „კედება“ და მისი „გაცოცხლება“ შესაძლებელია მხოლოდ საკანონმდებლო პროცესის თავიდან დაწყებით. იმავდროულად არსებობს აგრეთვე ე.წ. კონსტრუქციული ვეტო: ამ დროს მაკონტროლებელ ინსტანციას შეუძლია არა მხოლოდ თავისი უარყოფითი აზრი გამოხატოს, არამედ წარმოადგინოს თავისი მოსაზრებები და შენიშვნები (ანუ ცვლილებები) კანონის ტექსტის მიმართ, რომელთა მიღების შემთხვევაშიც იგი ხმას მისცემს კანონს.

სუსპენზიური ვეტოს შემთხვევაში ქვედა პალატას რჩება შესაძლებლობა, რომ კანონი – თუკი მასზე საერთოდ ხელს არ ჩაიქნევს – ან შეცვალოს მაკონტროლებელი ინსტანციის სურვილის შესაბამისად, ან საკუთარი წინადადება ამჯერად უკვე კვალიფიციური უმრავლესობით დაადასტუროს. ამ კვალიფიციური უმრავლესობის მიმართ წაყენებული მოთხოვნები გადამწყვეტი ინსტრუმენტია სახელმწიფოში ძალთა შეფარდების დროს. რამდენადაც დაბალია ზღვარი, იმდენად ძლიერია ქვედა პალატის პოზიცია. თუ პრეზიდენტი პარლამენტის მეტოქეა, მაშინ არსებობს იმის საშიშროება, რომ იგი, თავისი ვეტოს უფლების ინტენსიური გამოყენებით, პარლამენტს ძალაგამოცლილს დატოვებს ან, ყოველ შემთხვევაში, ძალიან შეზღუდავს მის ქმედუნარიანობას.

ყოფილი საბჭოთა კავშირის ყველა საპრეზიდენტო სისტემაში ვეტოს გადალახვა შეიძლება მხოლოდ ორი მესამედის უმრავლესობით.⁴⁰⁹ ეს გაკვირვებას იწვევს, რადგან თვით ამერიკის შეერთებული შტატების მოდელმა დაადასტურა, რომ პარლამენტს ასეთ შემთხვევაში იშვიათად შეუძლია ვეტოს გადალახვა. მაგრამ აღმოსავლეთის ახალ საპრეზიდენტო სისტემებში პარლამენტი ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსად ორპარტიული სისტემით კი არ ხასიათდება, არამედ – ძლიერი ფრაგმენტირებით. ამის საპირისპიროდ, მაგალითად, სომხეთში პარლამენტს პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა აბსოლუტური უმრავლესობით შეუძლია.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ ლათინურად: „მე ვკრძალავ“.

⁴⁰⁹ შტრ. ყაზახეთის კონსტიტუციის მ. 78, აბზ. 1, ციფრი 2, ტაჯიკეთის კონსტიტუციის მ. 62, თურქმენეთის კონსტიტუციის მ. 57, ნომერი 6, უზბეკეთის კონსტიტუციის მ. 93, ნომერი 14 და ბელორუსიის კონსტიტუციის მ. 100, ნომერი 6.

⁴¹⁰ სომხეთის 1995 წლის 5 ივლისის კონსტიტუციის 72-ე მუხლი.

ხმათა უმრავლესობა, რომელიც საკმარისი იყო პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად, სამდივნოს პროექტის 44-ე მუხლის მე-2 აბზაცში თავდაპირველად ორი მესამედით იყო განსაზღვრული, ისევე როგორც სტუდენტების პროექტის 46-ე მუხლის მე-3 აბზაცში.⁴¹¹ სამდივნოს პროექტის კონსტრუქციული ვეტო უცხოელ ექსპერტთა რჩევების შედეგად სამი მეხუთედის უმრავლესობის სასარგებლოდ შეიცვალა.

როგორც აღინიშნა, ხმალაძის პროექტი საპარლამენტო მოდელს წარმოადგენდა და, შესაბამისად, ვეტოს უფლებასაც არ ითვალისწინებდა. ლესიგი ვეტოს უფლებას, ნებისმიერი ფორმით გამოხატულს, მიიჩნევდა საჭიროდ და თანაც კომპრომისის უნარის დამკვიდრების ხელშემწყობად. მიუხედავად იმისა, რომ სამდივნოს წინადადება სამი მეხუთედის შესახებ მასაც შესაძლებელ გამოსავლად მიაჩნდა,⁴¹² იმავდროულად მხარს უჭერდა იმ წინადადებებსაც, რომლებიც ქვედა პალატას გაუადვილებდა კანონის მიღებას. ასეთ წინადადებებს განეკუთვნებოდა სტუდენტთა პროექტის ვარიანტი, რომლის მიხედვითაც, მისაღები კანონპროექტის ბოლო ვარიანტი კენჭისყრამდე პრეზიდენტს წარედგინება და იგი გაუკეთებს კომენტარს; აგრეთვე საფრანგეთის კონსტიტუციის ვარიანტიც,⁴¹³ რომელიც ითვალისწინებდა გადაწყვეტილების ხელმოკრედ (გამარტივებულად) მიღების პროცედურას.⁴¹⁴

ერთობლივი პროექტის 68-ე მუხლის მე-5 აბზაცში აისახა კომპრომისული ვარიანტი, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ კანონპროექტზე პირველი კენჭისყრისას. ჩვეულებრივი კანონის შემთხვევაში ეს იყო დეპუტატთა უბრალო უმრავლესობა, ორგანული კანონის შემთხვევაში კი – წევრთა უმრავლესობა.⁴¹⁵ ჩიკაგოში ეს დებულება მოიწონეს და დისკუსია არ გამართულა. მაგრამ ნოემბრის პროექტში აღნიშნული კონცეფციის გვერდით შეიმუშავეს ახალი ვარიანტიც. 63-ე მუხლის მე-5 აბზაცის მე-2 ვარიანტი ითვალისწინებდა ჩვეულებრივი კანონის ხელმოკრედ დასადასტურებლად წევრთა უმრავლესობას, ხოლო ორგანული კანონისათვის – ორი მესამედის უმრავლესობას.⁴¹⁶

ბოლოს კი შევარდნაძის პროექტმა უარყო აქამდე მიღწეული ყვე-

⁴¹¹ შეარქმა ეს ძალიან მაღალ ოდენობად შეაფასა, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 16, 28.

⁴¹² შტრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 6.

⁴¹³ შტრ. საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციის მ. 45, აბზ. 4.

⁴¹⁴ შტრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 7.

⁴¹⁵ შტრ. ერთობლივი პროექტის 65-ე მუხლის პირველი და მე-2 აბზაცები.

⁴¹⁶ სრულად გაუგებარია ბლონდელის კომენტარი აღნიშნულ მუხლზე: „Abolish altogether. One does not see a case for these special arrangements“.

ლა კომპრომისი და ისევ დაუბრუნდა სამდივნოს პროექტის გაკრიტიკებულ ფორმულირებას – ვეტოს დასაძლევად ორი მესამედის უმრავლესობის აუცილებლობა, მიუხედავად იმისა, საქმე ეხება ჩვეულებრივ თუ ორგანულ კანონს. საპარლამენტო დებატების დროს ამას არ დაეთანხმნენ რესპუბლიკელები. მაგრამ შევარდნაძის ფრაქცია იმ წინადადების წინააღმდეგ იყო, რომლის მიხედვითაც, ვეტოს დასაძლევად საჭირო იქნებოდა ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც, შესაბამისად, ჩვეულებრივ თუ ორგანული კანონის მისაღებად იყო განსაზღვრული. ამის შემდეგ ხმალაძემ შესთავაზა მათ, რომ ვეტოს დასაძლევად ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უფრო მაღალი დონე შემოეღოთ (ანუ 50%-იდან 66%-მდე და ა.შ.).⁴¹⁷ შევარდნაძის ფრაქციამ, თავის მხრივ, წამოაყენა წინადადება ყველა ნორმისათვის დაედგინათ ორი მესამედის უმრავლესობა, როგორც ვეტოს დაძლევის წინაპირობა. ხმალაძე უფრო ხოდა შესაძლებელ ბლოკადას იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი და პარლამენტი პოლიტიკური ოპონენტები გახდებოდნენ. შემთხვევებელ კომისიაში რესპუბლიკელები დაჟინებით მოითხოვდნენ, რომ ვეტოს გადასალახავად ყველა სასის საკანონმდებლო ნორმისათვის⁴¹⁸ კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტში დაფიქსირებულიყო სამი მეხუთედის უმრავლესობა.⁴¹⁹

მიღებული პროცედურა ითვალისწინებს, რომ, პირველ რიგში, კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, კენჭი ეყრება პრეზიდენტის მიერ ვეტოსთან ერთად წარმოდგენილ წინადადებებს, რისთვისაც ჯერ აუცილებელია კანონისათვის თავდაპირველად საჭირო ხმათა რაოდენობა. ამავე დროს პრეზიდენტის წინადადებებს *in toto* უნდა ეყაროს კენჭი, პარლამენტს არა აქვს ამ წინადადებათა განხილვისა და შეცვლის უფლება.⁴²⁰ თუ წინადადებებს უარყოფენ, პარლამენტს შეუძლია, 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, კენჭი უყაროს კანონპროექტის თავდაპირველ რედაქციას და მიიღოს იგი, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედი.

ეს ნიშნავს შემდეგს: როცა საქმე ეხება ორგანულ კანონს, პრეზიდენტის წინადადებები უნდა მიიღონ წევრთა უმრავლესობით. თუ ამას ვერ მიაღწევენ, მაშინ თავდაპირველი კანონპროექტი 60%-მა უნდა დაადას-

⁴¹⁷ რესპუბლიკელთა ფრაქცია, კონსტიტუციის შეცვლის წინადადებები, 10 ივლისი, 1995.

⁴¹⁸ გარდა კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის პროექტისა, რომელსაც ორი მესამედის უმრავლესობა სჭირდება, მ. 68, პ. 4.

⁴¹⁹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴²⁰ ეს გამომდინარეობს ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტიდან.

ტუროს. აქედან უნდა დავასკვნათ, რომ კანონპროექტი საბოლოოდ „მოკვდება“, თუ ბოლო კენჭისყრისას ვერ მიიღებს ხმათა 60%-ს. ეს წესი არავითარ სირთულეს არ წარმოშობს, რადგან ორგანული კანონის თავდაპირველად მისაღებად საჭიროა ხმათა 66%. სხვაგვარი სიტუაცია იქმნება ჩვეულებრივი კანონის შემთხვევაში: ამ დროს პრეზიდენტის წინადადებები მიიღება ან ხმათა უბრალო უმრავლესობით, ან საკუთარი ვარიანტი დადასტურდება ხმათა 60%-ით. აქედან ასევე უნდა გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ თუ ბოლო კენჭისყრისას ვერ შეიკრიბება ხმათა 50%, მაშინ კანონპროექტი „მოკვდება“, გარდა ისეთი სიტუაციისა, როცა პრინციპულად პარლამენტს სურს (თუნდაც პრეზიდენტის შენიშვნებთან ერთად) ამ კანონის მიღება და შეცდა იმ დროს, როდესაც ეგონა, რომ თავდაპირველი ვარიანტის მისაღებად საჭირო სამი მეხუთედი ადვილად შეიკრიბებოდა. მაშინ საკითხავია, შეუძლია თუ არა ამ დროს პარლამენტს განმეორებით უყაროს კენჭი და მიიღოს პრეზიდენტის შენიშვნები უბრალო უმრავლესობით.

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს, რომ თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. ეს ნორმა, ჩემი აზრით, იმგვარად უნდა გავიგოთ, რომ პარლამენტი უკვე აღარ მიუბრუნდება პრეზიდენტის შენიშვნების განხილვას. ეს უპირველესად გამომდინარეობს მე-3 პუნქტის სისტემატური განლაგებიდან მე-4 პუნქტის მიმართ. მეორე მხრივ კი კანონი არ ადგენს პარლამენტისათვის არანაირ სა მოქმედო ვადას. გათვალისწინებული რომ ყოფილიყო 68-ე მუხლის მე-3 პუნქტზე ხელმეორედ მიბრუნება, მაშინ ეს აუცილებლად რაღაც ვადით უნდა შეეზღუდათ. ამდენად, პარლამენტმა ჩვეულებრივი კანონის შემთხვევაში პრეზიდენტის შენიშვნებისათვის კენჭისყრის დროს კარგად უნდა გათვალისწინებდეს თუ არა იგი პროექტის თავდაპირველი რედაქციისათვის ხმათა სამი მეხუთედის შეკრებას, თუ მას სურს (ნებისმიერი ფორმით) აღნიშნული კანონპროექტის მიღება.

მისასაღებელია ის ზუსტი ვადა, რასაც საქართველოს კონსტიტუცია კანონთა გამოსაქვეყნებლად და მის ასამოქმედებლად ითვალისწინებს.⁴¹ 68-ე მუხლის მე-2 პუნქტი პრეზიდენტს ათდღიან ვადას აძლევს, რათა პროექტს ხელი მოაწეროს ან პარლამენტს დაუბრუნოს თავისი შენიშვნებითურთ. პარლამენტის განმეორებითი გადაწყვეტილების შემდეგ პრეზიდენტს უკვე შეიძლება დღე აქვს იმისათვის, რომ ხელი

⁴¹ ეს დებულებები გადმოღებულია 1921 წლის კონსტიტუციის 89-ე მუხლიდან და აისახა ხმალიძის პროექტის 106-ე მუხლის მე-4 აბზაცში. შემდეგ მათზე არავის გამოუთქვამს რაიმე პრეტენზია.

მოაწეროს პროექტის საბოლოო ვარიანტს. თუ პრეზიდენტი ამ ვადას გაუშვებს, მაშინ კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე (მ. 68, პ. 5). აღსანიშნავია, რომ არ არის გათვალისწინებული ვადა, რომლის განმავლობაშიც პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს პრეზიდენტის შენიშვნებს. აღნიშნულის გათვალისწინება კი კიდევ უფრო შეუწყობდა ხელს მოქალაქეებში სამართლებივი სტაბილურობის გრძნობის განმტკიცებას, მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევაში, იმის გამო, რომ აუცილებელია დეპუტატთა შორის აზრის განმეორებითი ჩამოყალიბების პროცესის დაწყება და დასრულება, ნამდვილად მიზანშეწონილი იქნებოდა შედარებით ხანგრძლივი ვადის დადგენა.

3.2.3.3.2 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი

1921 წლის კონსტიტუციის შესაბამისად, 1995 წლის კონსტიტუციაში სახელმწიფო ფინანსებს ცალკე თავი ეძღვნება.⁴²² საკონსტიტუციო დისკუსია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვისა და მიღების დებულებების შესახებ ნაწილობრივ მიმდინარეობდა ისეთი კამათის თანხლებით, როგორც ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტმა წამოიწყო კონგრესთან 1990-იანი წლების დასაწყისში. იქ შეუძლებელი გახდა ბიუჯეტის მიღება, რადგან არც ერთ მხარეს არ სურდა პოზიციების დათმობა. ამიტომაც, საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ითვალისწინებს შემდეგს: თუ პარლამენტმა ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მოახერხა ბიუჯეტის მიღება, სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაიფარება წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.

ბიუჯეტის მისაღებად საჭირო ბარიერები სამდივნოს პროექტის 41-ე მუხლში (90-ე მუხლის მე-2 აბზაცთან კავშირში) საკმაოდ მაღლა იყო აწეული: ბიუჯეტის დასაბლოკავად საკმარისი იყო, რომ მის წინააღმდეგ ხმა მიეცათ აფხაზეთისა და აჭარის დეპუტატებს და მათთან ერთად კიდევ ერთ სენატის წევრს. განსაკუთრებით პრობლემური იყო ის, რომ თუ პარლამენტი განმეორებითაც არ მისცემდა ხმას ბიუჯეტს, ეს შეიძლებოდა პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი გამხდარიყო. თუ ბიუჯეტი არ იქნებოდა მიღებული ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 60 დღის განმავლობაში და მინისტრთა კაბინეტის მიმართ არ გამოითქმებოდა უნდობლობა, პრეზიდენტს, მე-4 აბზაცის მიხედვით, პარლამენტის დათხოვნის უფლება ჰქონდა. გაურკვეველი იყო ერთი გა-

⁴²² თავი VIII.

რემოება: ამ დროს პრეზიდენტი საკუთარი შეხედულებების მიხედვით მოქმედებდა თუ პარლამენტის დათხოვნა სავალდებულო იყო.⁴²³

ასეთი კრიზისებისაგან თავის დასაღწევად უაიტმა წამოაყენა წინადადება სახელმწიფო ბიუჯეტი მიეღოთ უბრალო უმრავლესობით, როგორც ეს ხდება უმრავლეს საპარლამენტო სისტემაში.⁴²⁴ ეს მითითება გაიზიარეს.⁴²⁵ მხოლოდ პარლამენტში მიმდინარე განხილვებისას დაუბრუნდნენ ისევ წვერთა უმრავლესობის ვარიანტს. ამის შედეგად, დღეს ბიუჯეტი ერთ-ერთი იმ კანონთაგანია, რომლის მისაღებადაც საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობა, მაგრამ ეს კანონი არ არის ორგანული.

პრეზიდენტის უფლება – დაეთხოვა პარლამენტი – ჩიკაგოში ყველა მონაწილის თანხმობით ამოიღეს პროექტიდან. მაგრამ იგი კვლავ გაჩნდა შვეარდნაძის პროექტის 95-ე მუხლის მე-6 აბზაცში. ვინაიდან პარლამენტს განსაკუთრებული ინტერესი ჰქონდა, რომ თავისი პოზიციები გაემარებინა, აღნიშნული ნორმა საპარლამენტო დებატების დროს კვლავ უარყვეს.⁴²⁶

ერთობლივი პროექტის 105-ე მუხლში დამატებით გათვალისწინებული იყო დებულება, რომლის მიხედვითაც, მიმდინარე წლის ყოველთვიურ ხარჯებს არ უნდა გადაეჭარბებინა წინა წლის ბიუჯეტის ერთი მეთორმეტედი ნაწილისათვის, თუ არ მოხდებოდა შეთანხმება ახალ ბიუჯეტზე.⁴²⁷

უნდა აღინიშნოს, რომ ისევე როგორც 1921 წლის კონსტიტუციის 90-ე მუხლში, პარლამენტს კვლავ არ შეეძლო ბიუჯეტის პროექტში შეთანხმების გარეშე შეეტანა ისეთი ცვლილებები, რომლითაც გაიზრდებოდა ხარჯებითი ნაწილი. ხმალაძე აღნიშნულ დებულებას ასე ახასიათებდა: „ორივე, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლება, დაინტერესებულია გაზრდით. კანონი ორივეს ავალდებულებს კომპრომისს. ეს კი ხელს უწყობს სტაბილურობას. დეპუტატებმა ლობისტური ინტერესები უნდა გამოხატონ“.⁴²⁸

⁴²³ შდრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 23.

⁴²⁴ შდრ. უაიტი, გვ. 22.

⁴²⁵ შვარცი აქ აღწერს შემდეგ სცენარს: ქვედა პალატის მიერ სამი მეხუთედის უმრავლესობით მიღებულ ბიუჯეტს უკან აბრუნებს ზედა პალატა საკუთარი შენიშვნებითურთ. ამ დროს კი ქვედა პალატას შეეძლო მხოლოდ სამი მეოთხედის უმრავლესობით შეწინააღმდეგებოდა ამას ან კიდევ გაეზიარებინა ზედა პალატის შენიშვნები, რათა თავიდან აეცილებინა პრეზიდენტის მხრივ პარლამენტის დათხოვნის საფრთხე; შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 16.

⁴²⁶ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴²⁷ ეს დებულება გადმოტანილია ხმალაძის პროექტის 106-ე მუხლის მე-4 აბზაციდან.

⁴²⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

აღნიშნული დებულება კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტში დადგენილია ყოველგვარი სახის (გაზრდის თუ შემცირების) ცვლილების მიმართ. ძველ ვარიანტში პარლამენტს ჰქონდა უფლება მცირე შეკვეცა თავად მოეხდინა, მაგრამ ამჟამად ეს ნორმა არ არის კონსტიტუციაში. ამით პარლამენტს წაერთვა კომპეტენციების დიდი ნაწილი. 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 წინადადებით პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტს მოსთხოვოს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს.⁴²⁹ რადგან ეს ხშირად შეუძლებელი იყო, საქართველოში რამდენჯერმე მივიდა საქმე ბიუჯეტის „გაყინვამდე“, რადგან სახელმწიფო ფაქტობრივად გადახდისუუნარო იყო. მაგალითად, 1998 წელს, ოქტომბრის თვიდან დაწყებული აღარ გაცემულა ხელფასები და პენსიები.

ყველა პროექტში ბიუჯეტის პარლამენტისათვის წარდგენის განსაკუთრებული უფლება მინისტრთა კაბინეტს ჰქონდა მინიჭებული. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ბოლო პროექტში ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საპრეზიდენტო მოდელად გადაკეთდა, ეს უფლება (ამჟამად კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტი) პრეზიდენტს გადაეცა. ერთი განსაკუთრებული ნორმა, რომელიც აუცილებლად უნდა აღინიშნოს სახელმწიფო ფინანსებთან დაკავშირებით, მიუხედავად იმისა, რომ იგი კონსტიტუციაში სულ სხვა ადგილზე და სხვა კონტექსტშია მოხსენიებული, არის პარლამენტის პრეროგატივა მოახდინოს ყველა იმ საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, რომელიც დაკავშირებულია „სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან“. საქართველოს პარლამენტი რატიფიცირებას ახდენს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. შევარდნაძე ზემოაღნიშნული დებულების წინააღმდეგი იყო. ხმალაძე გვიამბობს, რომ ამასთან დაკავშირებით შევარდნაძეს უკითხავს: „ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში პარლამენტს უნდა მიემართო?“⁴³⁰

სამდინოს პროექტის 39-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ე“ ქვეპუნქტით, ქვედა პალატას ეროვნული ვალუტის შემოღების, ფუნქციონირებისა და შიდა და უცხოური ვალუტების შეფარდების უფლებაც კი ჰქონდა. საპარლამენტო პალატის აღჭურვა ასეთი მონეტური კომპეტენციებით სრულიად უჩვეულოა; უცხოელ ექსპერტთა რჩევის თანახმად, უმჯობესი იყო აღნიშნული უფლებამოსილება ეროვნულ ბანკს ან ფინანსთა სამინისტროს ჰქონოდათ.⁴³¹ შესაბამისად, ეს ნორმა პროექტიდან ამოიღეს.

⁴²⁹ აქ შეიძლება ვიფიქროთ, მაგ., ეროვნული ბანკის განსაკუთრებულ შემოსავლებსა და რეზერვებსზე.

⁴³⁰ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴³¹ შდრ. უაიტი, გვ. 19.

3.2.3.3 კონსტიტუციის შეცვლა

სამდინოს პროექტის 42-ე მუხლის მე-2 აბზაცით დადგენილია, რომ კონსტიტუციის შესაცვლელად საჭიროა პარლამენტის ორივე პალატის ხმათა ორი მესამედი და რეფერენდუმი. აღნიშნულს შეესაბამებოდა ხმადაძის პროექტის 190-ე მუხლის პირველი აბზაცი. ამით პროექტებში მეორდებოდა 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები. მაშინ, მოახლოებულ წითელ არმიასზე ფიქრისას, ავტორებს არ გამოუჩენიათ იმის ინტერესი, რომ კონსტიტუციის შეცვლა ადვილი ყოფილიყო. შვარცი დადგენილ მოთხოვნებს ზედმეტად გართულებულად მიიჩნევდა. საქართველოში არსებული პოლიტიკური ფრაგმენტაციის პირობებში საკმაოდ რთული იქნებოდა ასეთი უმრავლესობის მიღწევა.⁴³² აღნიშნულის გამო იგი არ მიიჩნევდა საჭიროდ კონსტიტუციის ცვლილების ინიციატივის უფლების შეზღუდვას რამდენიმე პირისა და ჯგუფისათვის, როგორც ამას სამდინოს პროექტის 104-ე მუხლი ითვალისწინებდა. შვარცმა წამოაყენა წინადადება დაეწიათ კონსტიტუციის შეცვლისათვის დადგენილი ბარიერები. იგი ამბობდა, რომ გარდამავალ პერიოდში მიღებული კონსტიტუცია, მალე ისევ შესაცვლელი და გადასამუშავებელი გახდებოდა. შესაძლებელ გამოსავლად შვარცი მიიჩნევდა პროექტში დებულების დამატებას 7 ან 10 წლის შემდეგ კონსტიტუციის სავალდებულო გადახედვის შესახებ.⁴³³

ნიემიეუოც მოუწოდებდა, რომ პარლამენტისათვის მიეცათ უფლება შესაბამისი უმრავლესობის საშუალებით თავად შეეტანა ცვლილებები კონსტიტუციაში, რეფერენდუმის გარეშე.⁴³⁴

მხოლოდ საპარლამენტო დებატების დროს ითქვა უარი რეფერენდუმზე. მაგრამ დაემატა საინტერესო ნორმა: კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, პარლამენტი შემოთავაზებულ კონსტიტუციურ ცვლილებებს ამ ცვლილებების განხილვამდე ერთი თვით ადრე გამოაქვეყნებს საერთო-სახალხო განხილვისათვის. იმავდროულად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენასთან დაკავშირებით, შეიძლება 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შეცვლა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საერთო-სახალხო განხილვისათვის გამოქვეყნების გარეშე.⁴³⁵

102-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, კონსტიტუციის (ზო-

⁴³² შდრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 24.

⁴³³ შდრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 24.

⁴³⁴ ნიემიეუოც, მემორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, თავი 11, გვ. 1.

⁴³⁵ ეს დადგენილია კონსტიტუციის 108-ე მუხლის გარდამავალ დებულებაში.

გადი ან ნაწილობრივი) გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.⁴³⁶ 1921 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული დებულება იმის შესახებ, რომ ცვლილებების პროექტი განხილვამდე ექვსი თვის განმავლობაში უნდა გაჩერდეს პარლამენტში (მ. 146), ისევეა ამოღებული ახალი კონსტიტუციის ტექსტიდან, როგორც დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივობის (შეუცვლელობის) შესახებ დებულება (მ. 148).⁴³⁷

კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობა განვლილი წლების განმავლობაში საქართველომ სულ რამდენჯერმე გამოიყენა. კონსტიტუციაში პირველი ცვლილება შეიტანეს 1999 წელს, როცა საარჩევნო ზღვარი 5 პროცენტიდან 7 პროცენტამდე გაიზარდა.⁴³⁸ მეორედ კონსტიტუცია შეიცვალა 2000 წლის 20 აპრილს, როდესაც აჭარის სტატუსი „ავტონომიური რესპუბლიკით“ განისაზღვრა.⁴³⁹

3.2.3.3.4 პარლამენტის გადაწყვეტილებები

ახალ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებში პარლამენტები, საბჭოთა ტრადიციებზე დაყრდნობით და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გვერდის ავლით, უფლებამოსილი არიან მიიღონ ე.წ. „კვაზიადმასრულებელი“ გადაწყვეტილებები.⁴⁴⁰ ამ დროს ისინი იღებენ გადაწყვეტილებებს კონკრეტული შემთხვევების მიმართ. ასე ხდება, მაგალითად, რუსეთსა და ყაზახეთში.⁴⁴¹ საქართველოს კონსტიტუციის ნრ-ე მუხ-

⁴³⁶ ბოლო ორი სუბიექტი დასახელებულია აგრეთვე 1921 წლის კონსტიტუციის 145-ე მუხლში.

⁴³⁷ ნოემბრის პროექტის 127-ე მუხლიც ითვალისწინებდა დებულებას, რომ რამდენიმე ნორმა არ შეიძლებოდა შეცვლილიყო. მაგრამ პროექტი არ შეიცავდა ზუსტ მითითებას, თუ კონკრეტულად რომელი იყო ეს ნორმები. ნიემიუო მოუწოდებდა მიუღოთ შედარებით მარტივი წესი, განსაკუთრებით „მუდმივობასთან“ დაკავშირებით. იმედროულად მას პრინციპული შენიშვნები ჰქონდა ისეთ განსაზღვრებებზე, როგორც იყო „პრაქტიკულად მუდმივად“ და სხვ., მეგორანდუმში, 7 თებერვალი, 1995, თავი 11, გვ. 1.; ამას ეწინააღმდეგება ბატლინერი, შდრ. სქ. 650.

⁴³⁸ იხ. ზემოთ თავი 3.2.1.2.3.

⁴³⁹ დავემძღ კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით იხ. თავი 4.1.4. კიდევ ერთი ცვლილება კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა 2001 წლის 30 მარტის კონსტიტუციური კანონით, რომლითაც განისაზღვრა კონსტიტუციური შეთანხმების დადების შესაძლებლობა საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის (მთარგმ. შენიშვნა).

⁴⁴⁰ ბლანკენაგელი, VRÜ, 1994, გვ. 22.

⁴⁴¹ იხ. რუსეთის კონსტიტუციის მ. 102, აბზ. 2 და მ. 103, აბზ. 3, აგრეთვე ყაზახეთის კონსტიტუციის მ. 64, აბზ. 1, ნომერი 2.

ლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ კანონების გარდა დადგენილებების მიღებასაც. სხვა სახის გადაწყვეტილებები, იმავე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით.

მაგრამ, სხვა აღმოსავლეთეუროპული კონსტიტუციებისაგან განსხვავებით, საქართველოს პარლამენტს ზემოაღნიშნული მუხლით მანც არა აქვს კონკრეტული შემთხვევების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების უფლება. ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტიდან, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს პარლამენტის მხოლოდ ერთი სახის დადგენილებაა ნორმატიული აქტი. ეს არის დადგენილება რეგლამენტის მიღების ან უარყოფის და მასში განხორციელებული ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ, თუმცა ნორმათა იერარქიაში, აღნიშნული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, პარლამენტის ეს დადგენილება ბრძანებაზე – მინისტრის ნორმატიულ აქტზე მაღლა დგას. რაც შეეხება პარლამენტის სხვა გადაწყვეტილებას (კონსტიტუციის მ. 66, პ. 4), იგი არ არის ნორმატიული აქტი.

3.2.3.3.5 საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირება – დეკრეტი

საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმასრულებლისათვის დელეგირების საკითხები დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ახალ კონსტიტუციებში არასაკმარისად არის მოწესრიგებული. ამ კონსტიტუციებში აკრძალულია, რომ პრეზიდენტმა მისთვის მინიჭებული დეკრეტის გამოცემის უფლებამოსილება გადასცეს აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლებს.⁴² როგორც წესი, ამით არ ხდება განსხვავება ნორმათა დადგენის უფლებამოსილების დელეგირების სხვადასხვა ტიპს შორის, ანუ დამოუკიდებელ (თვითმყოფად) თუ ნაწარმოებ უფლებებს შორის. დამოუკიდებელ, თვითმყოფად ნორმათა დადგენის უფლებასთან საქმე გვაქვს მაშინ, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას უკვე კონსტიტუციით, და არა განსაკუთრებული უფლებამოსილების მინიჭების შედეგად, აქვს კონკრეტულ შემთხვევაში ნორმათა დადგენის უფლება. ტიპური შემთხვევაა ე.წ. „განმახორციელებელი“ დებულებებისა და ნორმების დადგენა. თუმცა ამის წინაპირობაა შესაბამისი კანონის არსებობა, რომელშიც, როგორც წესი, დად-

⁴² შტრ. პლანენაგელი, VRÜ, 1994, გვ. 28; მაგალითად, იგი მიუთითებს ყაზახეთის კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-3 აბზაცზე.

გენილია მნიშვნელოვანი ჩარჩოვებულებები. ყოფილი საბჭოთა კავშირის სახელმწიფოებში ზშირად გვხვდება აგრეთვე წესი, როდესაც პრეზიდენტს გადაეცემა იმ ნორმათა დადგენის უფლება, რომლებიც დაკავშირებულია მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონთან და შინაარსობრივად არავითარ შეზღუდვას არ შეიცავს (ნორმათა დადგენის აღნიშნულ უფლებას დაწერილებით განვიხილავთ 3.3.3.2.1 თავში).

ნორმათა დადგენის დამოუკიდებელი უფლების ფარგლებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეიძლება მიეცეს უფლება, რომ კანონის, შესაბამისი დადგენილებისა თუ ბრძანების საშუალებით განსაზღვრულ სფეროებში, კანონით მოცემული ზოგადი წესის გარეშე, დამოუკიდებლად საქმიანობდეს. ასეთ ტიპს ზშირად მიეკუთვნება განსაკუთრებული ხასიათის ნორმათა დადგენა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

ზემოაღნიშნულისაგან განსხვავებით, ნაწარმოებ ნორმათა დადგენის უფლებასთან საქმე გვაქვს მაშინ, როცა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში პარლამენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს უფლებას, იმოქმედოს რომელიმე კონკრეტულ სფეროში.

საქართველოს, როგორც ჩანს, სურდა ამ საკითხში გამოყოფოდა დანარჩენ ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს და თავიდანვე ითვალისწინებდა საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირებას როგორც ჩვეულებრივ, ისე განსაკუთრებულ (საგანგებო ან საომარ) პირობებში. თავდაპირველად სამდივნოს პროექტის 39-ე მუხლის პირველი აბზაცი ქვედა პალატას უფლებას აძლევდა გადაეცა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილება მინისტრთა კაბინეტისათვის. სხვა დებულებები აღნიშნულ პროექტში უკვე აღარ იყო ფორმულირებული. უაიტი ასეთ ზოგად ფორმულირებას პრობლემურად მიიჩნევდა, რადგან ამით წაიშლებოდა ხელისუფლების დანაწილება კანონმდებელსა და აღმასრულებელს შორის. ამიტომ მან შესთავაზა ქართულ მხარეს, დელეგირების უფლება შეეზღუდათ სპეციფიკური და შედარებით მეორეხარისხოვანი საკანონმდებლო უფლებამოსილებით.⁴³ ხმალადის პროექტი ამ მხრივ გაცილებით ზუსტი იყო და მე-80 მუხლის პირველ აბზაცში ითვალისწინებდა უფლებამოსილების მინიჭებას მხოლოდ მიზეზების დასახელების, აგრეთვე შესაბამისი წესის, სფეროსა და „საქმიანობათა მოცულობის“ მითითებასთან ერთად. ერთობლივი პროექტის 69-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით კი პარლამენტს პრეზიდენტის ან მინისტრთა კაბინეტის მიმართვის საფუძველზე შეეძლო მინისტრთა კაბინეტის აღჭურვა კანონის ძალის მქონე დადგენილებების გამოცემის უფლებამო-

⁴³ შდრ. უაიტი, გვ. 20.

სიღებით. ამასთან, კანონში განსაზღვრული უნდა ყოფილიყო ასეთი აღჭურვის მიზანი, შინაარსი, ჩარჩოები (საზღვრები) და დროის მონაკვეთი (ვადა). 69-ე მუხლის მე-2 აბზაცში ეს ვადა ექვსი თვით იყო განსაზღვრული.

ჩიკაგოში დელეგირების უფლება დაწვრილებით იქნა განხილული. შაიო აქტიურად უჭერდა მხარს მკაფიო გამიჯვნას საგანგებო მდგომარეობისას დელეგირებასა და ნორმალური შემთხვევის დროს დელეგირებას შორის. ეს დაყოფა შესაბამისად გადავიდა პროექტში. დისკუსია გაგრძელდა ნორმალური შემთხვევის დროს დელეგირების უფლების ირგვლივ. საკამათო იყო დელეგირების ხანგრძლივობა. შაიო, პრინციპულად მიიჩნევდა, რომ ნორმალურ ვითარებაში დელეგირების ექვსთვიანი ვადა ძალიან ხანგრძლივი იყო.⁴⁴⁴ ალექსიძე კი მისაღებად მიიჩნევდა ვადის ერთ წლამდე გაგრძელებას.⁴⁴⁵ ალექსიძემ ქართულ დელეგაციას უსაყვედურა, რომ მათ გარკვეულად ემინოდათ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემისა. თვითონ კი იმას შიშობდა, რომ პარლამენტის მინისტრთა კაბინეტს არავითარ უფლებამოსილებას არ გადასცემდა.⁴⁴⁶ ტაბუცაძემ წამოაყენა წინადადება დელეგირების ვადა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დელეგირების საფუძველში ყოფილიყო მითითებული.⁴⁴⁷

ხმალაძეს სურდა, რომ დამოუკიდებელი საკანონმდებლო უფლებამოსილება მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტისათვის და არა პრეზიდენტისათვის გადაეცათ.⁴⁴⁸ ამით იგი იმეორებდა სტუდენტთა პროექტის 46-ე მუხლის დებულებას, რომლითაც განსაზღვრული იყო, რომ მხოლოდ მთავრობას ჰქონდა კანონის ძალის მქონე დეკრეტის მიღების უფლება. სამდივნოს პროექტი კი იმავე უფლებამოსილებას პრეზიდენტსაც ანიჭებდა.

ამ დისკუსიის შემდეგ აღნიშნულ საკითხზე იმუშავეს ხმალაძემ, დემეტრაშვილმა და შაიომ და სხვა მონაწილეებს შესთავაზეს, რომ ეს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო უფლებამოსილება მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის მოთხოვნის საფუძველზე, პრეზიდენტთან შეთანხმების გათვალისწინებით, „სამთავრობო პროგრამის განსახორციელებლად“⁴⁴⁹ ორგანული კანონით გადაცემულიყო. დელეგირების ვადა 12

⁴⁴⁴ შაიო, აუდიოჩანაწერი 11.2, ციფრები 100 და შემდეგი.

⁴⁴⁵ ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 11.2, ციფრები 1 და შემდეგი.

⁴⁴⁶ ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 11.2, ციფრები 350 და შემდეგი.

⁴⁴⁷ ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 11.2, ციფრები 100 და შემდეგი.

⁴⁴⁸ ხმალაძე, აუდიოჩანაწერი 11.1, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁴⁴⁹ ამაში, ალბათ, იგულისხმებოდა ნორმათა დადგენის უფლებამოსილება ეკონომიკურ საკითხებში.

თვემდე გაიზარდა, მაგრამ მისი გაგრძელება ნდობის საკითხის დასმას დაუკავშირდა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად ითვლებოდა შინაარსობრივი შეზღუდვა სამთავრობო პროგრამით,⁴⁵⁰ რაც დელეგირების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას უწყობდა ხელს.⁴⁵¹ აღნიშნული სამკაცოანი ჯგუფის აზრით, საკანონმდებლო უფლებამოსილება მთავრობას უნდა ჰქონოდა ეკონომიკურ რეფორმათა პროგრამის განსახორციელებლად, რაც ხშირად გადაწყვეტილებების სწრაფად მიღებას მოითხოვდა.⁴⁵² დამატებით, მე-4 აბზაცით, პარლამენტს მინიჭებული ჰქონდა უფლება, რომ მინისტრთა კაბინეტის მიერ მიღებული დადგენილებები კანონის საშუალებით შეეცვალა, მოეხდინა მათი მოდიფიცირება ან ანულირება.

ეს დეტალური და გამართული წესი აისახა ჩიკაგოს პროექტის 67-ე მუხლში და უცვლელად გადავიდა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მოწონებულ შევარდნაძის პროექტში.

მაგრამ ეს ყოველივე სრულიადაც არ შეესაბამებოდა შევარდნაძის სურვილს: მან ჯერ კიდევ სარედაქციო ჯგუფის მე-17 სხდომაზე მოითხოვა, რომ დეკრეტების მიღების უფლება უნდა ჰქონოდა მარტო პრეზიდენტს, ხოლო მინისტრთა კაბინეტი მხოლოდ დადგენილებებს მიიღებდა. შევარდნაძეს წინააღმდეგობა გაუწიეს ხეცურიანმა და ჟვანიამ, რომელთა აზრით, პრეზიდენტს არა აქვს უფლება გამოსცეს კანონები, რადგან იგი მედიატორია კანონმდებლობასა და პარლამენტს შორის. ამას შევარდნაძე შეეპასუხა იმ არგუმენტით, რომ მოცემულ ვარიანტში ნორმათა დადგენის უფლება მინისტრთა კაბინეტს გადაეცემოდა, პრეზიდენტს კი არა. ხეცურიანი ამ უნდობლობას ხსნის იმით, რომ მინისტრთა კაბინეტი, პრეზიდენტისაგან განსხვავებით, კოლექტიური ორგანოა. ხეცურიანს ამ შემთხვევაში მხარი დაუჭირა დემეტრაშვილმა: „ისინი ნამდვილად არ ფიქრობენ, რომ სწორი იყოს, თუ პრეზიდენტი ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურიც იქნება და თავისი პირადი კანონმდებელიც“.⁴⁵³

მოგვიანებით შევარდნაძე კვლავ მოითხოვდა, რომ პრეზიდენტს ჰქონოდა კანონის ძალის მქონე დეკრეტის გამოცემის უფლებამოსილება. იმედროულად ამას არ უნდა მოჰყოლოდა კონტროლი პარლამენტის მხრიდან. კონსტიტუციაში არ უნდა განსაზღვრულიყო მექანიზმი, რომ-

⁴⁵⁰ ეს ფორმულირება გადმოტანილია საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციის 38-ე მუხლის პირველი აბზაციდან.

⁴⁵¹ ზმალაძე, აუდიოჩანაწერი 12.1, ციფრები 400 და შემდეგი.

⁴⁵² შაო, აუდიოჩანაწერი 12.2, ციფრები 400 და შემდეგი.

⁴⁵³ შდრ. სარედაქციო ჯგუფის მე-17 სხდომის ოქმი, 1995 წლის 3 იანვარი.

ლითაც მინისტრთა კაბინეტს ან პარლამენტს პრეზიდენტისათვის ხელების შეკერის საშუალება ექნებოდა. ასეთი გარდამავალი პერიოდი, სავარაუდოდ, ათი წელი მაინც გაგრძელდებოდა, ხოლო მინისტრთა კაბინეტი ან თვითონ პრემიერ-მინისტრი უკვე ხვალ შესაძლოა ოპოზიციონერები გამხდარიყვნენ.⁴⁵⁴

ამჟამად საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება ნორმალური ვითარების დროს (როდესაც არ არის გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა) აღარ არის გათვალისწინებული. საპარლამენტო დებატებისას ეს დებულება მთლიანად ამოიღეს. ამის მიზეზები ჩვენთვის უცნობია. შეგვიძლია მხოლოდ ვივარაუდოთ, რომ პარლამენტს სურდა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილების განმტკიცება და, ამასთან, საპრეზიდენტო სისტემის შემოღებით მინისტრთა კაბინეტმა მთლიანად დაკარგა თავისი მნიშვნელობა. დეკრეტის გამოცემის საშუალება ამჟამად პრეზიდენტს მხოლოდ საგანგებო ვითარების დროს აქვს, რაც გამომდინარეობს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტისა და ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტიდან. ეს ნორმა უზუსტესად მიჯნავს⁴⁵⁵ პრეზიდენტის იმ დეკრეტს, რომელიც კონსტიტუციის 46-ე მუხლით გათვალისწინებულ სფეროს ეხება და კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით ორგანულ კანონთან არის გათანაბრებული, და სხვა დეკრეტებს, რომლებსაც მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ჩვეულებრივ კანონთა ძალა აქვთ. პრეზიდენტის ბრძანებულება⁴⁵⁶ ნორმათა იერარქიაში (მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი) მათ ქვემოთ დგას. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტის დეკრეტს კანონის ძალა აქვს. ცოტა დამაბნეველია ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადება, რომლის მიხედვითაც, დეკრეტი, რომელიც არ ეხება კონსტიტუციის 46-ე მუხლით განსაზღვრულ სფეროს (მ. 19, პ. 1, ქვპ. „დ“), არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციასა და ორგანულ კანონს. იგივე ნორმა, თავისთავად ცხადია, უნდა ვრცელდებოდეს მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ ორგანულ კანონთან გათანაბრებულ დეკრეტზეც.

საგანგებო ვითარების შესახებ ნაშრომის 3.3.3.2.6.2 თავში ვნახავთ, რომ პრეზიდენტის კანონის ძალის მქონე დეკრეტი არ ექვემდებარება

⁴⁵⁴ შტრ. სარედაქციო ჯგუფის მე-19 სხდომის ოქმი, 1995 წლის 10 აპრილი.

⁴⁵⁵ ბატლინერი (გვ. 6) მოითხოვდა, რომ პრეზიდენტის დეკრეტების ზუსტი იერარქია კონსტიტუციის ტექსტშივე განესაზღვრათ.

⁴⁵⁶ ამის შესახებ დაწერილებით იხ. თავი 3.3.3.2.1.

არავითარ კონტროლს.⁴⁵⁷ იგი უნდა წარედგინოს პარლამენტს. ზემოთ აღწერილი დისკუსიის შემდეგ ეს იმედგამაცრუებელი შედეგია. დელეგირების უფლება ცალკეული სამინისტროებისათვის კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული. ვითარების ასეთი განვითარება სამწუხაროა, რადგან, ბუნებრივია, რომ პარლამენტი მართლაც გადატვირთული იქნება, როცა მან უნდა მოაწესრიგოს ყველაფერი და არ შეუძლია დარგობრივი სამინისტროებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება მიზანმიმართული და კონტროლირებადი ფორმით.⁴⁵⁸

3.2.3.4 უფლებები საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში და თავდაცვის სფეროში

3.2.3.4.1 ძირითადი მიმართულებების კომპეტენცია საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის მიხედვით, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს პარლამენტი. მიუხედავად იმისა, რომ ამ დებულებას უფრო მეტად დეკლარაციული ხასიათი აქვს,⁴⁵⁹ მასში შეიძლება დავინახოთ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევა.

აღნიშნული ნორმა დაწერილებით განიხილეს ჩიკაგოში.⁴⁶⁰ ბლანკენგელმა მიუთითა, რომ არ იყო სასურველი საბჭოთა პერიოდთან გარკვეული კავშირი, როცა „მთელი ხელისუფლება საბჭოებს“ ეკუთვნოდა, და ამიტომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დამრღვევი ზოგადი ფორმულირება, რომ პარლამენტი აკონტროლებს აღმასრულებ-

⁴⁵⁷ რესპუბლიკელებმა ჯერ კიდევ 1995 წლის 10 ივლისს მოითხოვეს დეკრეტების დამტკიცება პარლამენტში, იხ. რესპუბლიკელების ფრაქცია, წინადადებები კონსტიტუციის შეცვლის შესახებ.

⁴⁵⁸ ამაზე მიუთითებს ბლანკენგელიც, VRÜ, 1994, გვ. 2.

⁴⁵⁹ მსგავსი ფორმულირებები გვხვდება ალბანეთის კონსტიტუციის მე-16 მუხლის პირველ აბზაცში, ტაჯიკეთის კონსტიტუციის 50-ე მუხლში, უზბეკეთის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ნრ. 3-ში და ბელორუსის კონსტიტუციის 83-ე მუხლის პირველი აბზაცის ნრ. 9-ში. რუსეთის კონსტიტუცია კი საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში ძირითადი მიმართულებების კომპეტენციას ანიჭებს რუსეთის პრეზიდენტს, შდრ. რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის მ. 80, აბზ. 3.

⁴⁶⁰ დემეტრაშვილის პროექტი 29-ე მუხლის პირველ აბზაცში პარლამენტს აღიარებდა უმაღლეს წარმომადგენლობით და საკანონმდებლო სახელმწიფო ორგანოდ. უაიტი (გვ. 15) მიუთითებდა, რომ დადგენა იმისა, რომელია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, მცდარი იყო, თუმცა ამ მოსაზრების საფუძველს და არგუმენტებს არ ასახელებდა.

ბელ ხელისუფლებას (ყოველგვარი კონკრეტიზების გარეშე, რაც პარლამენტს ხელისუფლების სხვა შტოებზე მაღლა აყენებს), უნდა ამოეღოთ პროექტის ტექსტიდან.⁴⁶¹ ამ წინადადებას ყველა დაეთანხმა. ამის შედეგად ჩიკაგოს პროექტის 43-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი ასრულებდა მხოლოდ „საკანონმდებლო და სხვა, კონსტიტუციაში ჩამოთვლილ ფუნქციებს“. ყველა სხვა, უფრო შორს მიმავალი წინადადება უარყვეს. ალექსიძემ ისიც კი მოითხოვა, რომ დაეტოვებინათ მხოლოდ ისეთი ფორმულირება, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტი მხოლოდ „საკანონმდებლო ფუნქციებს“ აღასრულებდა. ერთობლივ პროექტში საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის კომპეტენცია მთავრობას ჰქონდა გადაცემული.⁴⁶²

თუ რატომ შევიდა კვლავ კონსტიტუციის ტექსტში ეს სრულიად გაურკვეველი „ძირითადი მიმართულებების კომპეტენცია“, ბუნდოვანია. ბრუნერი ვარაუდობს, რომ აღნიშნული ნორმის შემოღება უნდა აიხსნას „სრულიად უაზრო ან, შეიძლება, პროპაგანდისტული მიზნით გაკეთებული, ხელისუფლების დანაწილების კომუნისტური პრინციპის ახლებურად და პროგრესულად წარმოჩენის სურვილით“.⁴⁶³ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ მითითების უფლებამოსილება კონსტიტუციის ამჟამინდელ დებულებაში ნამდვილად არ არის მოცემული. 48-ე მუხლის ის ფორმულირებაც, რომ პარლამენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას, არაფერს გემატებს ამ ნორმის შინაარსის გაგების თვალსაზრისით. აღნიშნული ნორმა ერთ-ერთი საუკეთესო მაგალითია იმისა, თუ კვლავ როგორ ხვდებოდა ასეთი უშინაარსო დებულებები კონსტიტუციის ტექსტში ჩიკაგოში ქართველი და უცხოელი ექსპერტების მიერ გამართული დისკუსიების შემდეგ და ამცირებდა დოკუმენტის ხარისხს.

3.2.3.4.2 უფლებები ომის გამოცხადებისა და ზავის დადებისას

საქართველოს კონსტიტუციაში 62-ე მუხლის შეტანით, რომელიც ეხებოდა ომის საკითხებს, მოიხსნა კონსტიტუციის 73-ე მუხლით გა-

⁴⁶¹ შდრ. ბლანკენაგელი, აუდიონანაწერი 8.1, ციფრები 300 და შემდეგი; *ლესივი* ამტკიცებდა, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციურ ისტორიაშიც ამ ე.წ. „vesting clauses“-მა ბევრი გაუგებრობა გამოიწვია, რადგან ამ დროს იქნებოდა შთაბეჭდილება, რომ პარლამენტს დამატებითი ზედამხედველობის ფუნქციები გადაეცემოდა.

⁴⁶² შდრ. ერთობლივი პროექტის 82-ე მუხლი და თავი 3.3.4.2.

⁴⁶³ ბრუნერი, გვ. 68.

მოწვეული გაუგებრობანი და უზუსტობანი. 62-ე მუხლიდან ცხადი ხდება, რომ ომისა და ზავის საკითხები პარლამენტის განსაკუთრებული პრეროგატივია. თუმცა საინტერესოა, რომ პარლამენტი ამ საკითხების გადაწყვეტის პროცესში ჩაერთვება ბოლო ეტაპზე, ანუ ომის გამოცხადების ან ზავის დადების შემდეგ, თანახმად კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტისა. ამ დროისათვის შესაძლოა უკვე განხორციელებული იყოს მნიშვნელოვანი სამხედრო დარტყმები. მეორე მხრივ, საერთაშორისო დონეზე აღიარებულია, რომ სახელმწიფოს ხელმძღვანელობას საგანგებო ვითარებაში უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა სწრაფად მიიღოს გადაწყვეტილებები, რათა სახელმწიფომ შეინარჩუნოს ქვეყნის არსებობა.⁴⁴ კონსტიტუციის 62-ე მუხლით პარლამენტი გადაწყვეტილებას წვერთა სრული შემადგენლობის უძრავლესობით იღებს, რასაც საპარლამენტო დებატების დასაწყისიდანვე არანაირი კამათი არ გამოუწვევია. პირველად ეს ნორმა ერთობლივი პროექტის 62-ე მუხლში იყო მოხსენიებული.

სამაგიეროდ, საკამათო იყო დებულება 61-ე მუხლის მე-4 პუნქტში, რომლის მიხედვითაც, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ პარლამენტს შეუძლია თავად, საკუთარი გადაწყვეტილებით შეიკრიბოს, რისთვისაც მას არ სჭირდება სპეციალური დადგენილება. რესპუბლიკელებმა წამოაყენეს წინადადება 24-საათიანი ვადის შემოღების შესახებ, რომლის განმავლობაშიც პარლამენტი უნდა შეიკრიბოს. შევარდნაძემ ეს წინადადება უარყო. ნინიძეც პროპაგანდას უწევდა იმ მოსაზრებას, რომ საგანგებო ვითარებაში პარლამენტი ყოველთვის წყვეტს მუშაობას და არ იკრიბება, შესაბამის საქმიანობას კი მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება ეწვეა. ეს საკითხი შემთანხმებულ კომისიაში ულტიმატუმის საგანი გახდა.⁴⁵ ამის შედეგად, ამჟამად მოქმედი დებულების მიხედვით, პარლამენტი იკრიბება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში. ხმალაძე გვიამბობდა კიდევ ერთი კურიოზის შესახებ: 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თავმჯდომარის, დეპუტატთა არანაკლებ მეოთხედის მოთხოვნით

⁴⁴ და მაინც, შესაძლებელი იყო სხვა ფორმულირებებზე შეთანხმება: დანიის მეფეს, კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მიხედვით, განსაკუთრებით საგანგებო შემთხვევებში მხოლოდ მაშინ შეუძლია დროებითი კანონების გამოცემა, „როცა ფოლკეტინგის (პარლამენტის) შეკრება შეუძლებელია“. ავსტრიის კონსტიტუციის 38-ე მუხლის შესაბამისად, ომს აცხადებს ფედერალური კრება. ომის გამოცხადება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვითაც პარლამენტის პრეროგატივა იყო.

⁴⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

ან საკუთარი ინიციატივით იწვევს საქართველოს პარლამენტის საგანგებო სხდომას. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში საგანგებო სხდომის მოწვევის აქტი არ გამოცხადდა, 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პარლამენტი ვალდებულია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში დაიწყოს მუშაობა.

ზემოხსენებულ დებულებასთან დაკავშირებით არსებობდა შიში, რომ პრეზიდენტს შეეძლო პარლამენტის მოწვევის აქტი 48 საათის განმავლობაში გამოეცა, მაგრამ თავად სხდომის თარიღი ამ აქტში, მაგალითად, აქტის გამოცემიდან 30-ე დღით განესაზღვრა. ამის გამო კენჭი ეყარა ფორმულირებას დროის ლიმიტის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, სხდომა უნდა მოწვეულიყო აქტის გამოცემიდან „არა უგვიანეს 72 საათის განმავლობაში“. მაგრამ ეს დებულება რატომღაც დაიკარგა.⁴⁶⁶ დემეტრაშვილს, როგორც საკონსტიტუციო კომისიის მდივანს, ევალებოდა საბოლოო ვარიანტის რედაქციის მომზადება. ინტერვიუში მან ვერ შეძლო აღნიშნული დეტალის გახსენება.⁴⁶⁷

3.2.3.4.3 უფლებები საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებისას

საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაცია ტრადიციულად საკანონმდებლო ხელისუფლების პრეროგატივაა. ამავდროულად ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციაც. ამასთან, პარლამენტი არ არის უფლებამოსილი მონაწილეობა მიიღოს ყოველი ორმხრივი ხელშეკრულების შემუშავების პროცესში. იმ გარემოების მიუხედავად, რომ კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, პარლამენტს უნდა ეცნობოს ყველა საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების დადება, საკონსტიტუციო დისკუსიის საგნად იქცა საკითხი, რომელ საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით არის საჭირო პარლამენტის თანამონაწილეობა. 65-ე მუხლთან დაკავშირებით განსაკუთრებით საკამათო იყო მე-2 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები. ამ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულია იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა სავალდებულო რატიფიცირება, რომლებიც ითვალისწინებს საქართველოს შესვლას საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში, ან რომლებიც სამხედრო ხასიათისაა.

ზმალაძეს სურდა მოეძებნა შესაძლებლად ზოგადი ფორმულირებე-

⁴⁶⁶ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁶⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

ბი, რათა სწორედ აღნიშნულ საკითხებში პარლამენტის უფლებამოსილება მეტი პოლიტიკური მნიშვნელობისა ყოფილიყო. მის პოლიტიკურ ოპონენტებს სურდათ ფორმულირების შევიწროება, ანუ ცნება „სამხედრო ხასიათის შეთანხმებები“ შეეზღუდათ „საომარი შეთანხმებების“ ცნებით, რათა ამით პრეზიდენტისათვის მეტი სამოქმედო სფერო შეექმნათ. სავარაუდოა, რომ, უპირველეს ყოვლისა, აქ საქმე ეხებოდა შეთანხმებებს რუსეთსა და დსთ-ის ქვეყნებთან, აგრეთვე ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციასთან (NATO), რასთან დაკავშირებითაც პრეზიდენტს არც ერთ შემთხვევაში არ სურდა პარლამენტისაგან თანხმობის მიღება. მაგრამ ჯერ კიდევ საკონსტიტუციო კომისიაში ხმალაძეს მხარი დაუჭირა დემეტრაშვილმა და შედეგად საბოლოო ტექსტში ზემოაღნიშნული დებულებები აღარ შეცვლილა. გარდა ამისა, ხმალაძის აზრით, ასეთ საკითხებში ყოველთვის მოსალოდნელი იყო მხარდაჭერა პარლამენტართა მხრიდან, რომლებსაც არ სიამოვნებდათ თავიანთ კომპეტენციათა მსგავსი შეკვეცა.⁴⁶⁸

აუცილებლად აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ რეფერენდუმის შესახებ კანონის მე-3 მუხლი ადგენს მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობას, როცა გადასაწყვეტია საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების საკითხები.⁴⁶⁹ აქ რეფერენდუმის გამართვის ინიციატივა მომდინარეობს არა პარლამენტიდან, რომელსაც რატიფიკაციის უფლების მინიჭებით უკვე გარანტირებული აქვს ამ სფეროში სერიოზული სამართლებრივი პოზიცია, არამედ, პრეზიდენტისაგან.⁴⁷⁰ რეფერენდუმის შესახებ ორგანული კანონის ამ ფორმულირებით პრეზიდენტმა უზრუნველყო თანამონაწილეობის უფლება საერთო-სახალხო გამოკითხვის საკითხში.

3.2.3.4.4 უფლებები სამხედრო ძალების გამოყენებისას

ხმალაძის განმარტებით, მე-100 მუხლი საქართველოში განლაგებული რუსული სამხედრო ძალების გამო აისახა კონსტიტუციაში.⁴⁷¹ მე-100 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სამხედრო ძალთა გამოყენება საგანგებო მდგომარეობის დროს ან საერთაშორისო ვალდებულე-

⁴⁶⁸ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁶⁹ იხ. 1996 წლის 15 მაისის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ; იხ. აგრეთვე თავი 3.3.3.2.3.

⁴⁷⁰ თორიულად შესაძლებელი იქნებოდა აგრეთვე 200 000 ამომრჩევლის ინიციატივაც, შდრ. საქართველოს კონსტიტუციის მ. 74, პ. 1.

⁴⁷¹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

ბათა შესასრულებლად მოითხოვს პარლამენტის თანხმობას. ეს აბზაცი სიტყვასიტყვით შეესაბამება ხმალაძის პროექტის 171-ე მუხლს.

კონსტიტუციის მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ სხვა სახელმწიფო სამხედრო ძალების შემოყვანა, გამოყენება და გადაადგილება შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით და თანაც განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. ამასთან, აღნიშნულის შესახებ პრეზიდენტის გადაწყვეტილება ამოქმედდება მხოლოდ პარლამენტის მიერ თანხმობის მიცემის შემდეგ.

ხმალაძე მიიჩნევდა, რომ ამ მუხლის მე-2 პუნქტიც რესპუბლიკელებისაგან მოდიოდა. მისი ნაამბობის მიხედვით, ეს დებულება არ იყო გათვალისწინებული არც ერთ პროექტში, რომლებიც საკონსტიტუციო კომისიას წარუდგინეს, იგი პირველად გამოჩნდა მხოლოდ პარლამენტში საკონსტიტუციო დებატების დაწყების შემდეგ. შევარდნაძე წინააღმდეგი იყო პასაჟისა პარლამენტის თანხმობის შესახებ და აცხადებდა, რომ პრეზიდენტის გადაწყვეტილება მაშინვე უნდა შესულიყო ძალაში. ამაზე კამათი დიდხანს გაგრძელდა.⁴⁷² და მართლაც, სუსპენზიური ეფექტის მქონე ეს ფორმულირება არღვევს კონსტიტუციის მთელ დანარჩენ კონსტრუქციას, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტი მაშინ იწყებს ხოლმე აქტიურ მოქმედებას, როცა ბავშვი (შესაძლოა) უკვე ჭაშია ჩავარდნილი.⁴⁷³ მაგრამ, ამ მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადებაში პარლამენტის თანხმობის წინაპირობის სისტემური განლაგების საფუძველზე უნდა გამოვიდეთ იქიდან, რომ პარლამენტის თანხმობის წინაპირობას სუსპენზიური ეფექტი აქვს მხოლოდ მე-2 და არა პირველი პუნქტის მიმართაც.

აღნიშნული მუხლის თავისებურება ის არის, რომ ამ დროს დიდ მნიშვნელობას იძენს საკითხი, თუ რას წარმოადგენს პარლამენტის უმრავლესობა. აქ აუცილებელია არა კონსტიტუციის 62-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ფარდობითი უმრავლესობა, არამედ, კონსტიტუციის 62-ე მუხლიდან გამომდინარე, საჭიროა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტის მიმართ ეს უდავოდ შეიძლება დავადასტუროთ, რადგან სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანა თავდაცვის მიზნით იმავდროულად გულისხმობს პარლამენტის გადაწყვეტილებას საომარი მდგომარეობის შესახებ. მაგრამ მე-100 მუხლის პირველი პუნქტისთვისაც საჭიროა წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, რად-

⁴⁷² ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁷³ განსაკუთრებით საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დროს, შდრ. მ. 73, პ. 1, ქვპ. „ზ“ და „თ“.

გან იგი ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობას უკავშირდება. საკითხი, ალბათ, აღნიშნული უმრავლესობით უნდა გადაწყდეს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც საქმე ეხება ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულებას.⁴⁷⁴ ხმალაძეს ეჭვი ეპარებოდა იმაში, რომ ვინმემ ყურადღება მიაქცია ამ ორი მუხლის კავშირს, რადგან ამ დებულებათა მიღებას შორის ძალიან დიდი დრო იყო გასული.⁴⁷⁵

3.2.3.5 თანამდებობის პირთა გადაყენება

3.2.3.5.1 უნდობლობის ვოტუმი

პარლამენტის მიერ პოლიტიკურ საფუძველზე მთავრობის გადაყენება უკვე რა ხანია საპარლამენტო სისტემის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანია.⁴⁷⁶ საქართველომ უარი თქვა საპარლამენტო მმართველობის ფორმაზე. შესაბამისად, კონსტიტუციაში აღარ არის გათვალისწინებული მთავრობის ან სახელმწიფო მინისტრის⁴⁷⁷ წინააღმდეგ უნდობლობის ვოტუმი. მთავრობის წევრები, სახელმწიფო მინისტრის ჩათვლით, თანამდებობიდან თავისუფლდებიან პრეზიდენტის ბრძანებულებით კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად. პარლამენტს მინისტრის გადაყენება შეუძლია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წამოიწყებს იმპიჩმენტის პროცედურას მის წინააღმდეგ. მაგრამ ამ დროს მინისტრს უნდა ბრალდებოდეს კონსტიტუციის დარღვევა, ჩადენილი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო ღალატი ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაული.⁴⁷⁸ პარლამენტს არ შეუძლია მინისტრის გადაყენება სამთავრობო პროგრამის შეუსრულებლობის ან არასასურველი პოლიტიკური შეხედულებისა თუ საქმიანობის გამო.

მიუხედავად ამისა, უნდობლობის ვოტუმი საკმაო ხნის განმავლობაში საქართველოს კონსტიტუციის კონცეფციის შემადგენელი ნაწილი იყო და ამიტომ იგი, ისევე როგორც მოგვიანებით „პენდანტი“ – პრეზიდენტის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი⁴⁷⁹ – დაწერილებით უნდა განვიხილოთ. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პარლამენტმა მიიღო გა-

⁴⁷⁴ კონსტიტუციის მე-100 და 62-ე მუხლების აღნიშნულ კავშირს ინტერვიუებში აღიარებენ როგორც ხმალაძე და დემეტრაშვილი, ისე ალექსიძე.

⁴⁷⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁷⁶ შტრ. მაგალითად, შტეფანი, გვ. 45.

⁴⁷⁷ დაწერილებით სახელმწიფო მინისტრის სამართლებრივი მდგომარეობისა და ფუნქციების შესახებ იხ. თავი 3.3.5.

⁴⁷⁸ ამის შესახებ იხ. თავი 3.2.3.5.2.

⁴⁷⁹ ამის შესახებ იხ. თავი 3.3.3.2.5.

დაწყვეტილება საპრეზიდენტო სისტემის შემოღების შესახებ, უნდობლობის ვოტუმის საკითხი ამოიღეს კონსტიტუციის ტექსტიდან.

განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით, ერთი მხრივ, ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვავოთ დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი, ანუ მემკვიდრის განსაზღვრის გარეშე მთავრობის გადაყენება, და კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი, როდესაც მაშინვე განისაზღვრება გადაყენებული თანამდებობის პირის მემკვიდრე. ანუ მოქმედი თანამდებობის პირი კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის დროს კონფრონტირებულია მეტოქე კანდიდატთან. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობის შენარჩუნებას, რამდენადაც არ ჩნდება ხელისუფლების ვაკუუმი – თანამდებობა არ ხდება ვაკანტური, რადგან მას მაშინვე იკავებს ახალი პირი.

მეორე მხრივ, ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვავოთ კოლექტიური უნდობლობის ვოტუმი პრემიერ-მინისტრის ან მთელი მთავრობის წინააღმდეგ და უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის ცალკეული წევრების წინააღმდეგ. კოლექტიური უნდობლობის ვოტუმის დროს ზოგიერთი ყოფილი სოციალისტური ქვეყნის კონსტიტუცია პრეზიდენტს უტოვებს უფლებას თავად გადაწყვიტოს: მთავრობას გადააყენებს თუ ამჯობინებს დაშალოს პარლამენტი.⁴⁰⁰

სამდივნოს პროექტის 64-ე მუხლის მე-5 აბზაცის მიხედვით, პრეზიდენტს შეეძლო პრემიერ-მინისტრის მხოლოდ ნომინირება. თუ პარლამენტი ამ კანდიდატს არ აირჩევდა, პროცედურა გამეორდებოდა. ამის შემდეგ, სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველი აბზაცის საფუძველზე, პრეზიდენტი ნიშნავდა და ათავისუფლებდა მინისტრებს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. თუ როგორ უნდა მომხდარიყო პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გაათავისუფლება, პროექტში არ იყო გათვალისწინებული.⁴⁰¹ არც უნდობლობის ვოტუმის განხორციელებაზე იყო რამე ნათქვამი.

ხმალადის პროექტის მიხედვით, პრეზიდენტს ჰქონდა პარლამენტისათვის პრემიერ-მინისტრის ერთი კანდიდატურის წარდგენის უფლება. თუ პარლამენტი უარყოფდა ამ კანდიდატურას, პროექტის 120-ე მუხლის პირველი აბზაცის შესაბამისად, მასვე ჰქონდა უფლება აერჩია საკუთარი კანდიდატი და ეს პრემიერ-მინისტრი, პროექტის 128-ე და 129-ე მუხლების შესაბამისად,

⁴⁰⁰ ასეა ესტონეთსა (მ. 97, აზ. 4) და რუსეთში, სადაც პრეზიდენტს, კონსტიტუციის 117-ე მუხლის მე-4 ნომრის მე-2 წინადადების შესაბამისად, მეორე უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში, მხოლოდ ერთი კვირის მანძილზე აქვს ან მთავრობის გათავისუფლების, ან პარლამენტის დათხოვნის უფლება. ხორვატიაში (მ. 113, აზ. 7) პრეზიდენტს მხოლოდ ცალკეული მინისტრების წინააღმდეგ უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფლება.

⁴⁰¹ ამაზე მიანიშნა ლესივმა, იხ. 1994 წლის 31 მაისის მემორანდუმის დანართი.

უნდობლობის ვოტუმით გადაეყენებინა თანამდებობიდან. ამ მუხლებიდან პირველი (მ. 128), რომელიც შემდეგ პირველ აბზაცად იქცა, აწესრიგებდა უნდობლობის ვოტუმის განსახორციელებლად საჭირო მოთხოვნებს. ამ დებულების მიხედვით, 150-კაციანი პარლამენტის 30 წევრი საკმარისი იყო უნდობლობის ვოტუმის პროცესის დასაწყებად, თუმცა ყოველ პარლამენტარს შეეძლო პარლამენტის მიმდინარე სესიაზე მხოლოდ ერთხელ დაეჭირა მხარი პროცესის დაწყებისათვის. პრემიერ-მინისტრის გადასაყენებლად საჭირო იყო პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. მოგვიანებით, მე-2 აბზაცით მოწესრიგდა კენჭისყრის დეტალები. ამ დებულების მიხედვით, საქმე ეხებოდა კონსტრუქციულ უნდობლობის ვოტუმს, თუმცა გაურკვეველი იყო მემკვიდრეს იმავე საარჩევნო ციკლში აირჩევიდნენ, თუ მის ასარჩევად საჭირო იყო ახალი კენჭისყრა.

აღნიშნული წინადადება მოგვიანებით შეიტანეს ერთობლივი პროექტის 87-ე მუხლში, რომლის მიხედვითაც, კენჭისყრის მოთხოვნის ინიციატივის უფლება პირველ აბზაცში მითითებული 30 პარლამენტარიდან 25-მდე შემცირდა. ჩიკაგოს პროექტის მე-2 აბზაცს დაუმატეს მხოლოდ ის დებულება, რომ ძველი პრემიერ-მინისტრის გადაყენება და ახლის არჩევა უნდა მომხდარიყო ერთ საარჩევნო ციკლში, ანუ ერთი კენჭისყრით.

ვიწრო წრეში განხილვის შემდეგ შევარდნაძის პროექტიდან მთლიანად ამოიღეს მე-80 მუხლის მე-2 აბზაცი, პირველი აბზაცი კი უცვლელად დატოვეს. ეს გაუგებარი იყო: რატომ უნდა ამოეღოთ საპროცესო ნორმები იმის შესახებ, თუ როგორ შეიძლებოდა არჩეულიყო ახალი პრემიერ-მინისტრი? იქიდან გამომდინარე, რომ ამ დებულების ამოღება აშკარად წინასწარგანზრახულად მოხდა, აღნიშნული ფაქტი შეგვიძლია მხოლოდ ისე გავიგოთ, რომ ამით უნდა მომხდარიყო უნდობლობის ვოტუმის შედეგის ფაქტობრივი გაუქმება, რასაც ყველა შემთხვევაში ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა არ უნდა მოჰყოლოდა. ეს გასაკვირიც იყო, რადგან მაშინ ჩამოყალიბებულ სამთავრობო სისტემაში მთავრობა პარლამენტის მიმართ ანგარიშვალდებული უნდა ყოფილიყო, ზემოაღნიშნული დებულების ამოღებით კი პარლამენტს აღარ შეეძლო საკონტროლო ფუნქციის ეფექტიანად გამოყენება.⁴⁶² აღნიშნული მოვლენა ხმალაძემ შემდეგი სიტყვებით გამოხატა: „შევარდნაძე უპირატესობას ფრანგულ მოდელს ანიჭებდა, მაგრამ არ სურდა თავისი კაბინეტისათვის პასუხისმგებლობის აღება. ამიტომაც, ერთ-ერთ საგაზე-

⁴⁶² ეს თვით ზეკურიანისთვისაც გასაკვირი აღმოჩნდა, თუმცა შევარდნაძის პროექტის განსახილველი ვარიანტი მისი მონაწილეობით მიმდინარე ვიწრო წრის მუშაობის შედეგად ჩამოყალიბდა, შდრ. სარედაქციო ჯგუფის მე-20 სხდომის ოქმი, 11 აპრილი, 1995.

თი ინტერვიუში მე აღნიშნული მოვლენა დაეახსიათე ასე, – რომ შევარდნაძეს სურდა პარლამენტის, როგორც დაშინებული ცხერის, ხოლო კაბინეტის, როგორც განტყეების ვაცის, შენარჩუნება.⁴⁸³

ბოლოსდაბოლოს, უნდობლობის ვოტუმიხათვის კონსტიტუციაში ადგილი საერთოდ აღარ მონახა. რესპუბლიკელების ფრაქციამ ეს ვერ კიდევ საპარლამენტო დებატების დროს მოითხოვა.⁴⁸⁴ პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციამ მინისტრთა კაბინეტის მიმართ შედარებით დაკარგა მნიშვნელობა, რადგან მინისტრთა კაბინეტი უკვე მხოლოდ პრეზიდენტს ემორჩილებოდა და თანაც პრემიერ-მინისტრის პოსტი გაუქმდა. ასე რომ, დღეს პარლამენტს რჩება მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურა, რათა თანამდებობიდან გადააყენოს მინისტრი. საჭირო მძიმე ბრალდების აუცილებლობიდან გამომდინარე, იმპიჩმენტი უნდობლობის ვოტუმთან შედარებით საკმაოდ სუსტი ინსტრუმენტია და მცირედით თუ უწყობს ხელს პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის კონფლიქტის დეესკალაციას.

3.2.3.5.2 იმპიჩმენტის პროცედურა

საქართველოში კონსტიტუციის მიღების დროს საკმაოდ იყო საკითხი: იმპიჩმენტის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება პოლიტიკისათვის უნდა მიენდოთ თუ მართლმსაჯულებისათვის. თვალშისაცემია, რომ დღევანდელი დსთ-ის არც ერთ სახელმწიფოში საბოლოო გადაწყვეტილებას არ იღებს სასამართლო, ან, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო. თითქმის ყველა ქვეყანაში პრეზიდენტის გადაყენება პარლამენტის უფლებაა. მხოლოდ მოლდოვასა და თურქმენეთში მიიღება საბოლოო გადაწყვეტილება საერთო-სახალხო კენჭისყრით. უზბეკეთის კონსტიტუცია კი საერთოდ არ ითვალისწინებს იმპიჩმენტს! აღნიშნულის საპირისპიროდ, აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს.⁴⁸⁵

⁴⁸³ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁸⁴ რესპუბლიკელების ფრაქცია, კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის წინადადებები, 1995 წლის 10 იელისი.

⁴⁸⁵ ასეა, მაგალითად, ალბანეთში (მ. 24, ნრ. 8 კანონისა 1991 წლის 29 აპრილის კონსტიტუციის ძირითად ნორმებში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ (1992 წლის 29 აპრილი), ბულგარეთში (კონსტიტუციის მ. 103, აბზ. 3), ესტონეთში (კონსტიტუციის მ. 83, აბზ. 1), ზორვატიაში (კონსტიტუციის მ. 105, აბზ. 3), მაკედონიაში (კონსტიტუციის მ. 87, აბზ. 2), პოლონეთში (მ. 145, აბზ. 1), სლოვაკეთში (კონსტიტუციის მ. 107 – მხოლოდ სამშობლოს დალატის შემთხვევაში), სლოვენიაში (კონსტიტუციის მ. 74), ჩეხეთსა (მ. 65, აბზ. 2) და უნგრეთში (კონსტიტუციის მ. 32, აბზ. 3).

საქართველოსთან დაკავშირებით ხმალაძე წინასწარ განსაზღვრავდა მთელ რიგ სირთულეებს როგორც პარლამენტის, ისე სასამართლო ხელისუფლებისათვის: „პარლამენტის მაშინდელი მდგომარეობიდან გამომდინარე, ეკვი შეგეპარებოდა იმაში, რომ პარლამენტს აქვს საკმარისი სამართლებრივი გამოცდილება ასეთი საკითხების გადასაწყვეტად. [...] საკონსტიტუციო სასამართლო კი, აღნიშნულის საპირისპიროდ, არ იცვლება ისე ხშირად, როგორც პარლამენტი, იგი სტაბილურობის გარანტია. [...] მაგრამ ჩვენ შევცვალეთ ეს დებულება, რადგან ემიშობდით, რომ ასეთ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო ძალიან ძლიერი ზეგავლენის ქვეშ აღმოჩნდებოდა“.⁴⁸⁶

მოგვიანებით ხმალაძე მხარს უჭერდა უზენაესი სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების ვარიანტს. მისი აზრით, უზენაესი სასამართლო არ მოექცეოდა განსაკუთრებით დიდი პოლიტიკური ზემოქმედების ქვეშ, რადგან იგი შინაარსობრივად არ წყვეტდა კონსტიტუციურ საკითხს. აქ საკითხი უნდა გადაეწყვიტათ სპეციალისტებს, რომლებსაც უფრო მეტი კომპეტენცია ჰქონდათ, ვიდრე პარლამენტს. იგი წინააღმდეგი იყო, რომ უზენაეს სასამართლოს მხოლოდ დროებითი გადაწყვეტილება მიეღო, რადგან ამ შემთხვევაშიც შესაძლებელი იყო უზენაეს სასამართლოზე ზეგავლენის მოხდენა და მისი ზემოქმედების ქვეშ მოქცევა.⁴⁸⁷

ხმალაძის პროექტის 116-ე მუხლი თავიდანვე ითვალისწინებდა იმას, რომ პარლამენტის ორივე პალატის მიერ ხმათა ორი მესამედის უმრავლესობით წინადადებისათვის კენჭისყრის შემდეგ საბოლოო გადაწყვეტილებას მიიღებდა საკონსტიტუციო სასამართლო. ამის საწინააღმდეგოდ, ერთობლივი პროექტის 63-ე მუხლის მიხედვით, საბოლოო გადაწყვეტილება პარლამენტის ფარგლებში მიიღებოდა. როგორც ქვედა, ისე ზედა პალატას იმპიჩმენტისათვის ორი მესამედის უმრავლესობით უნდა მიეცა თანხმობა. იგივე დებულება იყო ასახული სამდივნოს პროექტის 59-ე მუხლის მე-2 აბზაცში.

უცხოელმა ექსპერტებმა კმაყოფილებით აღნიშნეს ამ პროცედურის არსებობა კონსტიტუციის პროექტში, მხოლოდ შაიო თვლიდა მას ზედმეტად და მოითხოვდა, რომ ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის გადაყენების წინასწარი გადაწყვეტილება სასამართლოს მიერ პარლამენტის მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁸⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁸⁸ შაიო, კომენტარები, გვ. 4.

ერთობლივი პროექტის 63-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტის მიმართ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს უნდა წაეყენებინა ბრალდება კონსტიტუციის მიმღე დარღვევის ან სამშობლოს დაცვის შინაარსით. საფუძველი იმპიჩმენტის პროცედურის დასაწყებად საკამათო იყო. უცხოელმა ექსპერტებმა ურჩიეს ქართველ კანონმდებლებს, რომ იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება მხოლოდ კონსტიტუციის დარღვევის შემთხვევაში ყოფილიყო შესაძლებელი. წამოაყენეს აგრეთვე წინადადება, რომ იმპიჩმენტის პროცედურა სისხლის სამართალზეც გაეკრძალებინათ და არა მხოლოდ დანაშაულის, არამედ მცირე დელიქტების გამოც კი ყოფილიყო შესაძლებელი. ამ წინადადებაზე უარი თქვა შემთანხმებულმა კომისიამ.⁴⁸⁹

სხვა თანამდებობის პირთა მიმართ იმპიჩმენტის პროცედურის გამოყენება დაუშვებელი იყო.

ჩიკაგოში ამ საკითხს დაამატეს მცირე დეტალი, რომ იმპიჩმენტის პროცედურა დაუყოვნებლივ განხორციელებულიყო, რათა თავიდან აეცილებინათ ის გარემოება, რომ პრეზიდენტის თანამდებობაზე ხანგრძლივი დროის მანძილზე იმპიჩმენტის პროცედურას არასტაბილურობა არ გამოეწვია. რადგან იმპიჩმენტის შემთხვევაში საქმე ეხებოდა რთულ სამართლებრივ საკითხებს, რომლებიც უნდა გაერკვია ქვედა პალატას, უარი ითქვა 30 დღეზე ნაკლები ვადის დადგენაზე.⁴⁹⁰ გადაწყვეტილების მისაღებად სენატს განუსაზღვრეს 30 დღის ვადა. ტაბუცაძეს სურდა პრეზიდენტისათვის მიეცათ უფლება, რათა გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შესამოწმებლად მას მიემართა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის.⁴⁹¹ ხეცურიანმა უარყო ეს წინადადება იმ არგუმენტით, რომ ეს შეაყოვნებდა პროცესს.⁴⁹² აღნიშნულის ნაცვლად, ჩიკაგოს პროექტის 59-ე მუხლის მე-9 აბზაცს დაუმატეს დებულება, რომ არც ერთ სასამართლოს არ ჰქონდა უფლება გადაწყვეტილება მიეღო იმპიჩმენტის პროცედურის მიმდინარეობის თაობაზე.

ზემოაღნიშნულ კონსტიტუციას ხმა მისცა საკონსტიტუციო კომისიამაც. მაგრამ შემდეგ ყველაფერი სულ სხვაგვარად წარიმართა: რადგან სენატს უარი ეთქვა სრულყოფილ ფუნქციონირებაზე, დაიწყო სხვა ინსტანციის ძებნა, რომელიც ქვედა პალატასთან ერთად მიიღებდა გადაწყვეტილებას პრეზიდენტის იმპიჩმენტის შესახებ. ეს როლი ბოლოს მაინც მართლმსაჯულებას დაეკისრა: როცა პრეზიდენტს, კონსტიტუცი-

⁴⁸⁹ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁴⁹⁰ შტრ. ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 19.1, ციფრები 50 და შემდეგი.

⁴⁹¹ ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 9.1, ციფრები 100 და შემდეგი.

⁴⁹² ხეცურიანი, აუდიოჩანაწერი 9.1, 120 და შემდეგი.

ის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ბრალი ედება კონსტიტუციის დარღვევაში, ეს უნდა დაადასტუროს საკონსტიტუციო სასამართლომ. ხოლო როდესაც პრეზიდენტი, იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ბრალდებული იქნება „სახელმწიფოს ღალატსა ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულში“, თავისი აზრი უნდა გამოთქვას უზენაესმა სასამართლომ. რადგან აღმოსავლეთის ყოფილ სოციალისტურ რესპუბლიკათა შორის მხოლოდ რუსეთი⁴⁹³ და ყაზახეთი⁴⁹⁴ ითვალისწინებენ უზენაესი სასამართლოს ჩართვას ამ პროცესში, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ რუსეთის კონსტიტუციამ ამ შემთხვევაში მაგალითის როლი ითამაშა. მიუხედავად იმისა, რომ ამით კიდევ ერთი დამატებითი ბარიერი შეიქმნა იმპიჩმენტის პროცედურაში და ამით პროცესი კიდევ უფრო გართულდა,⁴⁹⁵ იგი მაინც არ გამხდარა იმდენად ძნელი განსახორციელებელი, როგორც რუსეთის ანალოგიური პროცედურა. საქმე ისაა, რომ სასამართლოთა გადაწყვეტილების შემდეგ რუსეთში დამატებით ფედერაციის საბჭომაც უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება.

ამრიგად, საქართველოში პრეზიდენტის იმპიჩმენტი შესაძლებელია კონსტიტუციის 63-ე და 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, მას შემდეგ, რაც უზენაესი სასამართლო დაადგენს პრეზიდენტის მიერ სამშობლოს ღალატის ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენის ფაქტს ან საკონსტიტუციო სასამართლო – კონსტიტუციის დებულებათა დარღვევის ფაქტს პარლამენტის წევრთა ერთი მესამედის მიმართვის საფუძველზე. ეს პროცესი სრულიად ზედმეტად ჭიანურდება იმით, რომ პარლამენტი, სასამართლოს დასკვნის გაცნობის შემდეგ, თავდაპირველად ვალდებულია დააყენოს იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყების საკითხი და გადაწყვეტილება მიიღოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მხოლოდ ამის შემდეგ იღებს პარლამენტი გადაწყვეტილებას პრეზიდენტის იმპიჩმენტის შესახებ. საბოლოოდ, რთული არ არის იმის მიხედვით, რომ საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება სულაც არ იქნება ადვილი საქმე. კონსტიტუციის ტექსტიდან უნდობლობის ეოტუმის დებულების ამოღების შემდეგ, იმავდროულად კონსტიტუციის 64-ე მუხლის პირველ პუნქტში გადაწყდა, რომ მსგავსი პროცედურით შეიძლება გადააყენონ სხვა თანამდებობის პირებიც: უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე,

⁴⁹³ შტრ. რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის მ. 92, აბ. 2 და მ. 93.

⁴⁹⁴ შტრ. ყაზახეთის 1995 წლის კონსტიტუციის მ. 47.

⁴⁹⁵ ეს აზრი გამოთქვა ხმალაძემ, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

ყველა მთავრობის წევრი – მინისტრი, გენერალური პროკურორი, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები.⁴⁹⁶ ერთადერთი განსხვავება აქ ის არის, რომ საბოლოო კენჭისყრის დროს საკმარისია პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. იდეა, რომ ასეთი გზით საპარლამენტო კონტროლს დაექვემდებარონ სხვა თანამდებობის პირებიც, მხოლოდ გასაჭირში ჩავარდნილისათვის დახმარებას წარმოადგენს. ცხადია, მთელ სისტემას აკლია ისეთი ზომიერი ინსტრუმენტი, როგორცაა უნდობლობის ვოტუმი.⁴⁹⁷ თუმცა შეიძლება ისიც ითქვას, რომ ამ პროცედურის სირთულე შესაძლოა დადებითიც იყოს: პროცედურის ყოველი საფეხურის გაგლის დროს თანამდებობის პირის მიმართ სულ უფრო გაიზრდება გადადგომის წნეხი. თუმცა ამით არ იქნება კომპენსირებული ზოგადად პარლამენტისათვის დამახასიათებელი და აქ გაუთვალისწინებელი კომპეტენციები, რომლებიც მას აქვს აღნიშნული თანამდებობის პირების ჩვეულებრივი განთავისუფლების დროს.⁴⁹⁸

3.3. აღმასრულებელი ხელისუფლება

3.3.1 პრეზიდენტი

რა როლი უნდა ჰქონოდა სამომავლოდ საქართველოს სახელმწიფოში ქვეყნის პრეზიდენტს და რა სიდიდით უნდა გადაეცა მისთვის ახალ კონსტიტუციას ძალაუფლება – ეს საკითხი საკონსტიტუციო პროცესის ცენტრალური თემა იყო.

საკონსტიტუციო დისკუსიების დროს გამოთქმული სხვადასხვა მოსაზრება სხვა მიზეზთა შორის წარმოიშვა იმ საკითხიდანაც, თუ საიდან მოდიოდა მთავარი საფრთხე დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესის მიმართ. სამდღივოს პროექტის მხარდამჭერებს აფრთხობდათ სახელმწიფოს უუნარობა და პოლიტიკური დამბლა ძირითადი პოლიტიკური ამოცანების შესრულებაში. მათ ეჭვი ეპარებოდათ იმაში, რომ

⁴⁹⁶ ნოემბრის პროექტის 89-ე მუხლის მე-5 აბზაცის მე-2 წინადადების მიხედვით, თვით საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებიც შეიძლება გათავისუფლებულიყვნენ თანამდებობიდან. *კლუჩკამ* (გვ. 1) და *შტაინბერგერმა* (გვ. 2) მოიწონეს ეს დებულება, თუმცა ამ უკანასკნელის შენიშვნით, რომ გადაწყვეტილება თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა მიეღო.

⁴⁹⁷ იხ. აგრეთვე თავი 3.2.3.5.1.

⁴⁹⁸ იხ. ქვემოთ თავი 3.3.3.2.7.

პარლამენტი შეძლებდა მთავრობის საქმიანობის ეფექტიან კონტროლს.⁴⁹⁹

რესპუბლიკელებისათვის დემაგოგიის წინაშე შიში გადაწყვეტი არგუმენტი იყო საპრეზიდენტო სისტემის მიმართ. მათ ეშინოდათ, რომ ერთი ადამიანის გარშემო ძალიან დიდი ძალაუფლების თავმოყრა ავტოკრატიულ ურთიერთობას წარმოშობდა და დაამკვიდრებდა. ამ შიშის საფუძველი იყო ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკების გამოცდილება, სადაც დომინირებული პოლიტიკური ძალები მუდამ ისწრაფოდნენ ოპოზიციის დასასუსტებლად.⁵⁰⁰

ამ შესავლის შემდეგ ვეცდებით თვალი გადავავლოთ საკონსტიტუციო დისკუსიების დროს გამოთქმულ სხვადასხვა პრო- და კონტრარგუმენტს.

3.3.2 არგუმენტები ძლიერი პრეზიდენტის სასარგებლოდ

აღნიშნული საკითხის განხილვისას თავიდანვე უნდა შევნიშნოთ, რომ პირი, რომელმაც აიღო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პრეზიდენტისათვის ვრცელი უფლებამოსილების გადაცემისათვის, არის ნინიძე. მან პირადად მოახდინა კონსტიტუციის პროექტის მნიშვნელოვანი რედაქტირება ძლიერი პრეზიდენტის სასარგებლოდ. ამავე დროს, ძლიერი პრეზიდენტის მომხრეთა შორის იგი იყო ფიგურა, რომელსაც ეს ყოველივე პოლიტიკურად და სამართლებრივად ყველაზე უკეთ შეეძლო გაემართლებინა და აეხსნა. ინტერვიუში იგი ასახელებს თავისი ბოტივაციისა და საქმიანობის სხვადასხვა მიზეზს:

„მე გამოვდიოდი საქართველოს პოლიტიკური მდგომარეობიდან, პოლიტიკური კლიმატიდან. პოლიტიკური ძალები დაქუცმაცებული იყვნენ. [...] პარლამენტი არ გამოხატავდა ხალხის ნებას და ამას არც არავინ მოელოდა. სახელმწიფოს ტერიტორიული წყობილება ჯერ კიდევ არ იყო განსაზღვრული. სახელმწიფო ორგანოები არ იყო შექმნილი, ყველა და ყველაფერი კრიმინალურ გარემოში არსებობდა უამრავ სირთულესთან ერთად და ყოველგვარი სახელმწიფო ძალაუფლების გარეშე. ფაქტობრივად ქვეყანა საგანგებო მდგომარეობაში იყო და საგანგებო მდგომარეობა საჭიროც იყო, რათა შემდეგ ნორმალური სისტემა შეგვექმნა. მმართველობის როგორი ფორმა უნდა ყოფილიყო

⁴⁹⁹ შდრ. უაიტი, პრეზიდენტის როლი, გვ. 3.

⁵⁰⁰ შდრ. უაიტი, პრეზიდენტის როლი, გვ. 1.

ეს? შესაძლებელია კი საპარლამენტო სისტემის პირობებში ასეთი გადაწყვეტილებების მიღება? [...]

ასეთ შემთხვევაში ქვეყანას სჭირდება არა შენელებული გადაწყვეტილებები, არამედ გადამწყვეტი პოლიტიკური ნება. ეს შესაძლებლობა, ეს უნარი, შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ საპრეზიდენტო სისტემაში. ამას კიდევ უფრო მეტი საფუძველი აქვს, თუ პრეზიდენტს პირდაპირ ხალხი ირჩევს და მას ხალხის სრული ნობა აქვს [...]“⁵⁰¹

„პროექტში ასეთი პრეზიდენტი არ იყო გათვალისწინებული. პრეზიდენტს დეკორატიული“⁵⁰² ფუნქციები ჰქონდა და მე ვფიქრობდი, რომ ასეთი პრეზიდენტისაგან უნდა შეგვექმნა გავლენიანი ფიგურა, რომელსაც ექნებოდა ხალხის ნების გამოხატვისა და მისი განხორციელების უნარი. ეს იყო ჩემი კონცეფცია.“⁵⁰³ [...]

„მე მჩვენება, რომ ეს წესრიგი, ეს ძალა, ეს პოლიტიკური ნება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საქართველოსათვის. იმ დროს, როცა სახელმწიფოში ჯერ კიდევ არ არის აღდგენილი ტერიტორიული მთლიანობა, არის სეპარატიზმის ტენდენციები და ელემენტები, აი, ასეთ დროს საჭიროა ნება და ძალა. კოლექტიურ ორგანოში ეს ნება არ კონცენტრირდება. კოლექტიურ ორგანოში საკითხები ნელა იხილება და გადაწყვეტილებაც შესაბამისად ნელა მიიღება, ზოგჯერ კი საერთოდ არ მიიღება. გარდა ამისა, ჩვენ ვისწავლეთ, რომ საქართველოში კოლექტიური ნების ფორმირება იმ პირობებში, როცა 100 პარტია არსებობს და თითქმის ყველა პარლამენტშია წარმოდგენილი, არ ხდება. ეს ზომ სრული ქაოსია. რა საპარლამენტო ხელმძღვანელობაზე შეიძლება ვილაპარაკოთ, როცა სრულიად უმნიშვნელო გადაწყვეტილების მისაღებად ორი, სამი და ზოგჯერ ოთხი დღეა საჭირო და ბოლოს გადაწყვეტილება მაინც მიუღებელი რჩება?“⁵⁰⁴

ნინიძე შეეცადა თავისი საქმიანობა სოციოლოგიური საფუძველითაც გამაგრებინა და განასხვავა პოლიტიკური ცნობიერების ორი ტიპი: „როცა ვლაპარაკობთ პოლიტიკური ცნობიერების არქიტექტურაზე, უნდა ვიგულისხმობთ მონარქისტული და საპარლამენტო ტიპები, რომელსაც უპირველესად რესპუბლიკური ტიპი მიეკუთვნება. მაგრამ მონარქისტული ტიპი ყოველთვის დიქტატურას ან დესპოტიზმს არ ნიშნავს. [...]

⁵⁰¹ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁵⁰² აქ ნინიძე ალბათ წარმოადგენლობით ფუნქციებს გულისხმობს.

⁵⁰³ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁵⁰⁴ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

მე მერწევნება, რომ აღმოსავლეთ ევროპისა და აზიის ხალხები და სხვა ხალხებიც მონარქისტული შინაარსის სახელმწიფო წარმონაქმნებს გამოხატავენ. [...] მე ვაცხადებ, რომ მათში სახელმწიფოებრივი ცნობიერება და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების სტილი *noletis soleis* ერთი ადამიანის მმართველობასთან ასოცირდება. ეს მთელი ფილოსოფიაა. მე აქ ქართული პოლიტიკური ცნობიერების წყაროებიდან გამოვდივარ. ეს მოქმედებს, მიუხედავად ჩვენი ინდივიდუალიზმისა. ინდივიდუალიზმი არის ჩვენი ძალიან მძლავრი ფსიქოლოგიური ნიშანთვისება და სწორედ იგი იწვევს ჩვენში მონარქისტულ ცნობიერებას. ზოგიერთი ფიქრობს, რადგან ჩვენთან ადამიანების ფსიქიკაში ინდივიდუალიზმი ჭარბობს, ჩვენ იდეაში რესპუბლიკელები უნდა ვიყოთ, ანუ ყველამ უნდა ვმართოთ ერთად. მაგრამ სინამდვილეში ეს ინდივიდუალიზმი მონარქისტული ტიპის ცნობიერებას გამოხატავს.“³⁰⁵

ნინიძემ თავისი შეხედულება განმარტა ქართული ეროვნული ეპოსის, შოთა რუსთაველის „ვეფხისტყაოსნის“ მაგალითზე:

„ჩემი აზრით, „ვეფხისტყაოსანი“³⁰⁶ მონარქისტულ-პოლიტიკური ცნობიერების ძეგლია. იქ გმირი იმაზე საუბრობს, რომ მეფისათვის, სახელმწიფოსათვის ყველაფერი უნდა გააკეთო, რისი ძალაც კი შესწევს ადამიანს. მან ყველაფერი უნდა გაიღოს ამისათვის. იქ მონარქის ფიგურას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული. მაგრამ იგი დიქტატორი კი არ არის, არამედ კეთილი მბრძანებელია, პატრიარქი, ავთენტური ფიგურა, მამა. მამა, რომელიც არჩეულია, იგი გამოხატავს არა თავისი თანამდებობის ავტორიტეტს, არამედ თავისი (პირადი) ავტორიტეტის ძალას. ეს კი ორი სრულიად განსხვავებული მიდგომაა. ჩვენი, ქართული პოლიტიკურ-სახელმწიფოებრივი ცნობიერების ფორ-

³⁰⁵ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

³⁰⁶ „ვეფხისტყაოსანი“ მე-12 საუკუნის ბოლოს მოღვაწე ქართველი პოეტის შოთა რუსთაველის საგმირო ეპოსია. თაობები ზეპირად სწავლობდნენ ამ 45 ათასზე მეტი, ძირითადად ძველი ქართული სიტყვისაგან შემდგარ ქმნილებას. ამიტომაც არ უნდა მოხდეს ამ ქმნილების უდიდესი ძალის შეუფასებლობა ქართველების დღევანდელ შეხედულებებსა და ცნობიერებაზე (დაწერილებით იხ. გაული, ქართული კვანძი, გვ. 11.), ეპოსი ეხება არა მხოლოდ პრინცესა თინათინისა და სარდალ ავთანდილის შეყვარებულ წყვილს, არამედ აგრეთვე პრინც ტარიელს, ვეფხისტყაოში გახვეულ რაინდს, რომელიც ეძებს თავის დაკარგულ შეყვარებულს – ნესტან-დარეჯანს. ამ მრავალწლიანი ძებნის დროს მას ეხმარება მეგობარი ავთანდილი. ლამაზი და ჭკვიანი თინათინი, ამის გამო, იძულებულია დაელოდოს ავთანდილს: „მუხთა მზის“ მიმართ სიყვარული მამაკაცთა შორის მეგობრობის გამო უკან იხვევს. ერთობლივი ძებნის დროს გმირები გაიცნობენ მეფე ფრიდონს, რომელიც დატოვებს თავის სამეფოს, რათა თავის მხრივ გასაჭირში დახმარება გაუწიოს ერთგულ მეგობრებს.

მირება, პრინციპულად, ხდება ამ ავტორიტეტის ძალის ირგვლივ. მე მეჩვენება, რომ ეს მონარქია ჩვენს წინაშეა.“⁵⁰⁷

ამ მიზეზებიდან გამომდინარე და იმავედროულად სეპარატიზმის სერიოზული საფრთხის გამო ნინიძე მივიდა დასკვნამდე, რომელიც ამართლებდა მის საქმიანობას ძლიერი პრეზიდენტის სასარგებლოდ: „მე ვფიქრობ, რომ საქართველოში „ერთი – კაცის – მბრძანებლობის“ ელემენტი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში ყოველთვის დომინირებული იქნება. ყოველ შემთხვევაში, ჩემი აზრით, მას უნდა ჰქონდეს დომინირებული მდგომარეობა. საქართველო შევიცარია არ არის, სადაც ყოველი სოფელი კანონს იღებს. ეს დაუშვებელია, თუ ჩვენ გვსურს ერთიანი სახელმწიფოებრივი ცხოვრების სტილის შემოღება და დამკვიდრება. ეს შეუძლებელია, რადგან ეთნიკური თვალსაზრისით ქვეყანა, გვსურს ეს ჩვენ თუ არა, ძალიან რთულია: ჩვენთან უამრავი სხვადასხვა ეროვნების ხალხია, რომლებიც ჩვენთან ერთად კონკრეტულ ტერიტორიაზე ცხოვრობენ. ძალიან რთულია ილაპარაკო ქართულ მონოეროვნულ სახელმწიფოზე, რომელშიც არსებობს ერთიანი სახელმწიფოებრივი აზრი და ერთიანი ნება.“ [...]

“ქართველი ხალხი მთელი თავისი არსით დაინტერესებულია იმაში, რომ არ იყოს ერთფეროვანი. მე ეს ყოველთვის მაგონებს სიმფონიას, სადაც ყველა თავისთვის მღერის, ჯამში კი პოლიფონიური სიმღერა ისმის. მაგრამ ეს თავისებურებები, ეს მრავალფეროვნება ქვეყანაში, ეს ეთნოსები, ეს პროვინციები, რომლებიც უკვე საუკუნეებია არსებობენ საქართველოში – მათ საკუთარი მენტალიტეტი აქვთ.“⁵⁰⁸

ინწკირველი სამართლის ფილოსოფიას იყენებდა არგუმენტაციისათვის. ისიც ფიქრობდა, რომ საქართველოს გარდამავალ პერიოდში სჭირდება ძლიერი პრეზიდენტი. ეს „საერთაშორისო პრაქტიკაა“. მან მოიშველია აგრეთვე მაკიაველი: „მაკიაველი თავის წიგნში „რესპუბლიკის შესახებ“ იყო რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმის მომხრე. როცა დადგა იტალიის აუცილებელი გაერთიანების საკითხი, მან დაინახა, რომ რესპუბლიკას გაუძნელებოდა ამის განხორციელება, რომ ეს ფაქტობრივად შეუძლებელი იყო და რომ ამისათვის მონარქია იყო საჭირო. მისი მეორე ნაშრომია „მთავარი“. აქ მაკიაველი საწინააღმდეგოს ამტკიცებს, იგი ქმნის [...] მონარქს. და მისი ცნობილი სიტყვებია, თუ როგორ ხდებიან მონარქებად, [...] რომ მაკიაველიზმი იმას ნიშნავს, რომ მიზნის მისაღწევად ყველა საშუალება დასაშვებია. იგი ამას ზოგადად კი არ ფიქრობდა, არამედ მხოლოდ იმ პერიოდისათ-

⁵⁰⁷ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁵⁰⁸ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

ვის, როცა აუცილებელი იყო ქვეყნის გაერთიანება. აქ არ არის წინააღმდეგობა, ეს მხოლოდ წინაპირობაა. მონარქმა გაერთიანებისათვის ძალა უნდა მოიკრიბოს და რამდენიმე ძლიერი საშუალება გამოიყენოს. და ეს ერთხელ უნდა განხორციელდეს. რაც შეეხება უპირატეს უფლებებს, [...] ისინი ფრთხილად და ნელა უნდა გამოიყენებოდეს, რათა ხალხმა იგრძნოს, რომ ამას პოზიტიურისაკენ მივყავართ.“⁵⁰⁹

საკითხავია, არის თუ არა ის ძლიერი საშუალებები, რომელთა შესახებაც ლაპარაკობს ინწკირველი, დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში აპრობირებული საშუალებები. ამის შესახებ მაკიაველი წერს: „ამისათვის ჩვეულებრივი საშუალებები არ არის საკმარისი, რადგან ჩვეულებრივი გზები ცუდ მდგომარეობაშია. აქ გადადგმული უნდა იქნეს არაჩვეულებრივი, განსაკუთრებული ნაბიჯები, ეს ნიშნავს ძალადობას და იარაღის გამოყენებას და უპირველესად კი – ქალაქის მთავარი უნდა გახდეს, რათა შემდეგ, კარგად ყოფნისას, დიდი ხნით დაეუფლო მას.“⁵¹⁰

მაგრამ, როგორც ჩანს, თვითონ მაკიაველის ჰქონდა გარკვეული შიში იმისა, შესაძლებელია თუ არა ასეთი მთავრის მოძებნა, რადგან უკვე მომდევნო წინადადებაში იგი წერს: „ახლა კი, როცა ქალაქში ნამდვილი პოლიტიკური სიტუაციის ხელახლა შემოღება და დამკვიდრება აყენებს კარგი კაცის, ხოლო ძალადობის საშუალებით რესპუბლიკაში მბრძანებლობა – ცუდი კაცის არსებობის წინაპირობას, ძალიან იშვიათად თუ მივიღებთ ისეთ შემთხვევას, როცა ვინმე, რომელსაც კეთილი განზრახვა აქვს, მონინდომებს ცუდი საშუალებებით მთავრად გახდომას; ან როცა ცუდი კაცი მთავარი გახდება, მონინდომებს სამართლიანად მოქმედებას და მოისურვებს იმ ხელისუფლების კარგად გამოყენებას, რომელიც მან ცუდი გზით მოიპოვა.“⁵¹¹

მიუხედავად იმისა, რომ მაკიაველიც აქ უფრო მეტად მონარქისტული და არა რესპუბლიკური მართვა-გამგეობისაკენ მოგვიწოდებს, ინწკირველისათვის მთავარი იყო დამხმარე არგუმენტაცია მოეტანა ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვილი პრეზიდენტის სასარგებლოდ. მაგრამ თვით მაკიაველი ხედავს იმ საფრთხეს, რაც ასეთი მბრძანებლისაგან შეიძლება წამოვიდეს. გარე კრიტიკა მაკიაველის თეზისებზე, რომლებიც განმანათლებელთა სახელმწიფოზე სამართლებრივი სახელმწიფოს წესებს მიმართავენ, რაც მბრძანებელს სამართლისა და წესრიგის განხორციელებაში კონტროლირებადს ხდის, არსებობდა და დღესაც არსებობს მრავალი მხრიდან.

⁵⁰⁹ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

⁵¹⁰ მაკიაველი, შეხვედრულებები, I, 18.

⁵¹¹ მაკიაველი, შეხვედრულებები I, 18.

შეჯამების შედეგად ძლიერი საპრეზიდენტო ხელისუფლების სასარგებლოდ მივიღებთ შემდეგ არგუმენტებს:

– საქართველო იმყოფება გარდამავალ პერიოდში. სახელმწიფო ხელისუფლების ქმედუნარობიდან გამომდინარე, საჭიროა რადიკალურმა უფლებამოსილებამ ერთ ძლიერ ხელში მოიყაროს თავი;

– ხალხში შეუძლებელია სხვაგვარი მოდელის დამკვიდრება – ხალხი ითხოვს ძლიერ ლიდერს და არ არის მზად, აიტანოს საპარლამენტო რესპუბლიკა;

– საპარლამენტო დემოკრატიაში ხშირად არ არსებობს გამოკვეთილი უმრავლესობა, ამიტომ უნდა შეიქმნას კოალიციები, ეს კი ასუსტებს სახელმწიფოს რეფორმების გატარების დროს;

– პარტიებს არავითარი კონტურები არ გააჩნიათ საქართველოში. ამიტომაც პარლამენტს არ უნდა ჰქონდეს ძალიან დიდი პასუხისმგებლობა;

– როგორც ერი, საქართველო მორგებულია „ერთი – კაცის – მბრძანებლობის“³¹² მოდელზე;

– საქართველოს, როგორც მულტიეთნიკურ სახელმწიფოს, სჭირდება ძლიერი ხელი, რომელიც მას შეაკავშირებს.

კონსტიტუციის სხვა თანაავტორებისათვის მნიშვნელოვანი იყო სხვა დამატებითი მიზეზებიც:

– შევარდნაძე არის სტაბილურობის გარანტი. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება მისი პიროვნების ავტორიტეტის გაუთვალისწინებლად არარეალურია.

ეს არგუმენტი განსაკუთრებით ნათლად გამოჩნდა ალექსიძის ინტერვიუში. მან გარკვევით აღიარა „შევარდნაძის ფაქტორის“ განსაკუთრებული მნიშვნელობა: „პრეზიდენტი აუცილებლად ძლიერი უნდა ყოფილიყო, რადგან ჩვენ, და ამას ჩვენ არ ვმალავთ, როცა კონსტიტუციას ვქმნიდით, ვითვალისწინებდით, რომ შევარდნაძე სულ ცოტა 10 წელი, და ამაში ეჭვი ვერავის შეჰქონდა, პრეზიდენტი იქნებოდა. ამიტომაც ფართო უფლებამოსილება უნდა მისცემოდა ადამიანს, რომელსაც შეეძლო ქვეყნის კრიზისიდან გამოყვანა. ვერავინ იფიქრებდა, რომ მოქალაქეთა კავშირს ახალ პარლამენტში ასეთი უმრავლესობა ეყოლებოდა. ჩვენ ვფიქრობდით, რომ მივიღებდით ისეთსავე ფრაგმენტულ და პრაქტიკულად უუნარო პარლამენტს, როგორც ადრე იყო. ამიტომაც ჩვენ უნდა შეგვექმნა ისეთი იურიდი-

³¹² ცნება „ერთი – კაცის – მბრძანებლობა“ აქ შეგნებულად არის გამოყენებული, თუმცა მე-12 საუკუნეში მუვე თამარის, როგორც მბრძანებლის, სახე ქართულ ისტორიოგრაფიაში სამაგალითო აღტაცებითა და პატივისცემით მოიხსენიება.

ული ძალა, რომელსაც შეეძლო ქვეყნის დემოკრატიისაკენ წაყვანა. [...] მე გამოვდიოდი ქართველების მენტალიტეტიდან. ჩვენ ჯერ კიდევ არ შეგვიძლია ასეთი დემოკრატიული ფორმის გათავისება. პრინციპულად დემოკრატია ძალიან დიდი კომფორტია. ამიტომაც გეჭვირდებოდა ჩვენ ძლიერი ხელი“.³¹³

იმ გარემოებას, რომ კონსტიტუცია შევარდნაძისაკენ მიმართული და მასზე მორგებული გამოდიოდა, ალექსიძე სულაც არ თვლიდა ნაკლად: „მე ბრალად დამდებს, რომ ჩვენ კონსტიტუცია შევარდნაძეზე დავწერეთ. მე ვუპასუხე, რომ ამერიკული კონსტიტუციაც ასევე ვილაციისათვის დაიწერა ან თუნდაც ფრანგული – დე ვოლისათვის. [...] იმ შემთხვევისათვის, როცა პრეზიდენტი ცუდად მართავს ქვეყანას, გათვალისწინებულია იმპიჩმენტი. პრეზიდენტის დიქტატურა შეუძლებელი იქნება. და თუ პრეზიდენტი დიქტატორად გადაიქცევა და მას მხარს დაუჭერს პარლამენტში მისი პარტია, ეს უკვე აღარ იქნება დიქტატურა.“³¹⁴

ალსანიშნავია, რომ ინწკირველი განასხვავებდა და გამოყოფდა თავის გადაწყვეტილებას კონსტიტუციური მონარქიისაგან, რომელიც მას შევარდნაძესთან ერთად თავისუფლად შეეძლო წარმოედგინა. თუმცა ის უარყოფდა მონარქიას, მაგრამ ახლოს იყო ისეთ სახელისუფლებო სტრუქტურებთან, რომლებიც ერთ პიროვნებაზეა მოწყობილი. შევარდნაძეზე იგი ამბობდა: „ასეთი პიროვნების გვერდით, რომელსაც ასეთი ავტორიტეტი და დემოკრატიული პროგრამა აქვს, მონარქიაზეც კი შეიძლება ფიქრი. ასეთი შემთხვევა არ უნდა გაუშვა ხელიდან და უნდა გამოიყენო.“ მოგვიანებით მან დაამატა: „სამოქალაქო ომი და სეპარატიზმი იყო მიზეზები ძლიერი პრეზიდენტის სასარგებლოდ. პარლამენტი თანასწორუფლებიანი უნდა იყოს, მაგრამ პრეზიდენტი უნდა იყოს პრეზიდენტი.“³¹⁵

– არგუმენტი, რომ კონსტიტუცია არა 10 წლის, არამედ საუკუნეებისათვის შეიქმნა, არ გამოგვადგება, რადგან 10 წელი გარდამალ პერიოდში ეს უკვე საკმაოდ დიდ დროს ნიშნავს. ამის შემდეგ, არსებული გარემოებების შესაბამისად, კონსტიტუცია შესაძლოა კიდევ შეიცვალოს.

დემეტრაშვილი მოქმედ კონსტიტუციას მასში არსებული სტრუქტურებით, რომლებიც გარკვეულ ადგილებში საბოლოო დამუშავებას მოითხოვს, გარდამავალი პერიოდისათვის გონივრულ სისტემად მიიჩნევს.

³¹³ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

³¹⁴ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

³¹⁵ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

ნევის: „გარდამავალ პერიოდშიც საჭირო იქნება რამდენიმე ძირითადი კანონის მიღება, რომლებიც შესაძლოა მომავალში კვლავ შეიცვალოს. ეს პოტენცია ჩვენს კონსტიტუციას აქვს. კონსტიტუცია განამტკიცებს და ამკვიდრებს ყველა ამ ელემენტს. მე არ ვფიქრობ, რომ უახლოეს მომავალში საჭირო იქნება კონსტიტუციის პრიციპული გადახედვა“.³¹⁶

3.3.3 არგუმენტები ძლიერი პარლამენტის სასარგებლოდ

იმ გარემოებაზე მითითებით, რომ საქმე ეხება პოლიტიკურ საკითხს, რომელიც ქართველებმა თავად უნდა გადაწყვიტონ, უცხოელი ექსპერტების სახელით ბლანკნაგელმა ჩიკაგოში შესთავაზა ქართველ მონაწილეებს პრეზიდენტი აღეჭურვათ მხოლოდ წარმომადგენლობითი ფუნქციებით და განსაკუთრებული უფლებამოსილება მას ჰქონოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფოში პოლიტიკური სირთულეები წარმოიშობოდა.³¹⁷

ამ წინადადებას, უპირველეს ყოვლისა, მხარი დაუჭირეს ჩიკაგოში მყოფმა რეფორმაზე ორიენტირებულმა ძალებმა შემდეგი დამატებითი არგუმენტებით:

– საპრეზიდენტო სისტემა, მართალია, ფუნქციონირებს ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე სახელმწიფოებში, როგორცაა, მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატები, მაგრამ, როცა ეს ტრადიცია არ არსებობს, როგორც ლათინური ამერიკის ბევრ სახელმწიფოში, მაშინ ხშირად პრეზიდენტი და პარლამენტი, როგორც მეტოქეები, უმწეოდ დგანან ერთმანეთის პირისპირ. ეს არის პატის სიტუაცია, რომელიც ამ ქვეყნებში სწორედ დემოკრატიული სტრუქტურების მშენებლობის პროცესში ხშირად მხოლოდ მათი (სტრუქტურების) წაქცევით გაიხსნა.

ეს იყო ერთ-ერთი მიზეზი, რომელსაც, უპირველეს ყოვლისა, ხმალაბე ეყრდნობოდა დისკუსიის დროს. ინტერვიუში მან ახსნა, თუ რატომ არ იყო იგი ამერიკის შეერთებული შტატების მოდელის მომხრე და რატომ არ ესადაგებოდა ეს მოდელი საქართველოს:

„ამერიკული მოდელის წინააღმდეგ ჩვენ არგუმენტაციას ვახდენდით იმით, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკა აღიარეს და გაითავისეს იმ ქვეყნებმა, რომლებსაც ხანგრძლივი სახელმწიფოებრივი ტრადიცია

³¹⁶ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

³¹⁷ ბლანკნაგელი, აუდიოჩანაწერი 15.2, ციფრები 100 და შემდეგი.

ქონდათ, სადაც უკვე ჩამოყალიბებული იყო სხვადასხვა ფენა, სადაც უკვე არსებობდა ქვეყნის შიგნით გარკვეული რეგიონალური ტრადიციები. ამერიკა ჩამოყალიბდა ფაქტობრივად ცარიელ ადგილზე – ინდიელების დათვლა ხომ დღეს უკვე პრაქტიკულად შეუძლებელია. თანაც აქ საქმე ეხებოდა იმ ადამიანებს, რომლებიც ძირითადად ევროპიდან იყვნენ გაძევებული, მათ დატოვეს ევროპა პიროვნული თავისუფლების მიზეზით, ისინი იყვნენ კანონდამრღვევები ან მოგზაურები და თავგადასავალთა მაძიებლები. ამდენად, ამერიკა შეიქმნა იმ ადამიანებისაგან, რომლებიც არ აფასებდნენ ჯგუფურ ტრადიციას.“ [...]

„ამერიკული მოდელის მქონე სხვა ქვეყნებს, მექსიკის გამოკლებით, ლათინური ამერიკის თითქმის ყველა ქვეყანას აქვს კონსტიტუციური დიქტატურა, სამხედრო დიქტატურა და ხშირად ზღვება გადატრიალება. ეს ყველაფერი დამოკიდებულია პრეზიდენტის ინსტიტუტის განვითარების დონეზე, სამართლებრივ შეგნებასა და მდგომარეობაზე, კერძოდ, როცა კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პრეზიდენტის ან პარლამენტის „რბილი“ უკანდახვევის ვარიანტს, [...] როცა კონსტიტუტი მათ შორის მწვავედება და იზრდება, თუ მათ არ სურთ კომპრომისის მიღწევა, ერთადერთ გამოსავლად რჩება ის, რომ ან პრეზიდენტი პარლამენტს, ანდა პარლამენტი პრეზიდენტს ძალის საშუალებით გააგდებს. და ეს იმიტომ, რომ ძალიან ძნელია ასეთ დროს პარლამენტში ორი მესამედის ან სამი მეხუთედის უმრავლესობის მიღწევა, რათა პრეზიდენტი კონსტიტუციის შესაბამისად გადააყენონ თანამდებობიდან. ხშირად იმპიჩმენტის ცდა იმით მთავრდებოდა, რომ პრეზიდენტი ახდენდა სამხედრო ძალების მობილიზებას და ძალის გამოყენებით შლიდა პარლამენტს.“³¹⁸

ხმალიადაც არ იყო მისაღები, რომ იმ დროისათვის საქართველოში გადმოტანა იმიტომაც არ იყო მისაღები, რომ იმ დროისათვის საქართველოში „კომპრომისებზე წასვლის უნარი საერთოდ არ იყო ჩამოყალიბებული და განვითარებული“. ეს ეხებოდა აგრეთვე პარტიებს, რომლებიც მოქმედებდნენ „ჩამოყალიბებული იდეოლოგიის, ამომრჩეველთა მყარი ჯგუფების და მოწესრიგებული სტრუქტურების გარეშე“ და ამით უპირისპირდებოდნენ de facto ორპარტიულ სახელმწიფოს – ამერიკის შეერთებულ შტატებს.³¹⁹

ხმალიადაც ამ არგუმენტაციით პირიქით შეატრიალა საპრეზიდენტო სისტემის მომხრეთა ზემოაღნიშნული დასკვნა: ის, რომ პარტიები ვერ ფუნქციონირებენ, სულაც არ არის იმის საფუძველი, რომ პრეზიდენტს

³¹⁸ ხმალიაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

³¹⁹ ხმალიაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

გადაეცეს ძალაუფლება, რადგან ამით ამერიკული მოდელი საქართველოში პრაქტიკული არ იქნება. ეს მოდელი უფრო მეტად შეუწყობს ხელს ამჟამად არსებულ უუნარობას კოალიციების შექმნისა და კომპრომისებზე წასვლის სფეროში და ქვეყანის პოლარიზაციას გამოიწვევს. ამიტომ, ის ითხოვდა ისეთი პოლიტიკური თამაშის წესების დამკვიდრებას, რომელთა მიხედვითაც, იძულებით მოხდებოდა პარტიული სტრუქტურების შექმნა, რაც შემდეგ ფუნქციონირებადი საპარლამენტო საქმიანობის საფუძველი გახდებოდა.

ამას მხარი დაუჭირა ხეცურიანმაც, რომელიც ასევე ხაზს უსვამდა კომპრომისებზე წასვლის უუნარობას:

„როცა არსებობს პარლამენტი და მასში ჩამოყალიბდება უმრავლესობა, პარლამენტი მოახდენს მთავრობის ფორმირებას. პარლამენტი გააკონტროლებს მთავრობას და მთავრობა და პარლამენტი ორმხრივ ურთიერთკავშირში იმუშავენ. თუ მთავრობა ცუდად იმუშაებს, პარლამენტი მას შეცვლის, ასე ვთქვათ, ყოველგვარი დაძაბულობისა და კონფლიქტის გარეშე, რადგან პრინციპულად მთავრობის წევრები პარლამენტის წარმომადგენლები არიან.“

როცა ორივე ხელისუფლება ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად ფორმირდება, მათ შორის არსებობს კონკრეტული კონფლიქტები. ახლაც კი, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს უმრავლესობა ჰყავს, უკვე წარმოიშვა გარკვეული სირთულეები: მან უკვე ხუთი ვეტო წარუდგინა პარლამენტს, რამდენიმე მის მიერ წარდგენილი კანდიდატურა კი ვერ გავიდა. ურთიერთობა მწვავედება და კონფლიქტში გადაიზარდება, და ამის შემდეგ პარტიების შერიგება უკვე შეუძლებელია. გამომდინარე ყოველივე აქედან, საპარლამენტო რესპუბლიკა ყველაზე კარგი ფორმაა ჩვენი ქვეყნისათვის“.⁵²⁰

კომპრომისზე წასვლის უუნარობა უაიტიისთვისაც გადამწყვეტი არგუმენტი იყო პოლიტიკურ სისტემაზე დისკუსიის დროს. საქართველოში პარლამენტის ცენტრალური როლის საწინააღმდეგოდ ხშირად მოჰყავდათ ის არგუმენტი, რომ აქამდე საქართველოს არ ჰქონდა საშუალება ესწავლა დემოკრატიული თამაშის წესები. უაიტი ამ განმარტებას სკეპტიკურად უყურებდა. საქართველოში ქართველ მონაწილეებთან ურთიერთობის პირად გამოცდილებას იმ დასკვნამდე მიჰყავდა, რომ დემოკრატიული მოწიფულობის საკითხის გადაფასება არ უნდა მომხდარიყო. უაიტის განმარტებით, ანგლოსაქსურ ქვეყნებში პოლიტიკური სტაბილურობა ემყარებოდა იმას, რომ ყველა მონაწილე აღიარებდა ერთად არსებობის, თანაცხოვრების პრინციპს. არც ერთი ორ-

⁵²⁰ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

განო და თანამდებობის პირი კონფლიქტურ სიტუაციაში არ შეეცდებოდა მნიშვნელოვნად დაესუსტებინა ან საერთოდ გამოეთიშა ამ დაპირისპირებიდან პოლიტიკური მეტოქე. თუ ვინმე შეეცდებოდა ისეთ ფრაგმენტულ საზოგადოებაში, როგორცაა ქართული საზოგადოება, შეუთანხმებლობა გადაელახა ცალმხრივი, უკომპრომისო ღონისძიებებით, მწარედ შეცდებოდა. ერთად არსებობის პრინციპი და თამაშის წესები ასეთი გზით არ მკვიდრდება. ამიტომაც უაიტი მხარს უჭერდა ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთდაბალანსების გათანაბრებულ სისტემას.³²¹

– გადაყენებულ პრეზიდენტთან – გამსახურდიასთან დაკავშირებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საქართველოში პრეზიდენტს აღარასოდეს უნდა მიეცეს ფართო უფლებამოსილება.

ხეცურიანმა, რომელიც გამსახურდიას მმართველობის დროს იუსტიციის მინისტრი იყო, გამსახურდიას სისტემაში მუშაობისას მიღებული გამოცდილებიდან გამოიტანა დასკვნა, რომ საქართველოში საპრეზიდენტო სისტემის კვლავ შემოღების საკითხი საერთოდ აღარ უნდა განხილულიყო: „*მე ვემხრობოდი საპარლამენტო რესპუბლიკის შემოღებას. მე გერმანული მოდელი მომწონდა. ყველაფერი, რაც მანამდე მოხდა, მიმანიშნებდა, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ჩვენთან გამართლებული არ არის. ამ იდეას გამოვთქვამდი პუტჩამდეც და პუტჩის შემდეგაც. ადრე, გამსახურდიას მმართველობის დროს, იუსტიციის მინისტრი ვიყავი, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის იდეას მხარს ვუჭერდი და თავად ემონაწილეობდი მაშინდელი კონსტიტუციის შეცვლაში, რათა შეგვეტანა საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა – ამ დროს მე თავად ჩამოვაყალიბე და დავამატე ახალი თავი.*

იმ პირთა რეაქცია, რომლებიც აღნიშნულის წინააღმდეგი იყვნენ, საკმაოდ მწვავე და მკაცრი იყო; მაგრამ შემდეგ, როცა კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტი შემუშავდა, პირებმა, რომლებიც ადრე ძლიერი საპრეზიდენტო ხელისუფლების წინააღმდეგ გამოდიოდნენ, უცებ შეიცვალეს აზრი და მხარი დაუჭირეს პროექტს. მაშინ მე ავდექი და ვუთხარი მათ: თქვენ ხომ ორი თუ ერთი წლის წინათ ამის საწინააღმდეგოს ამბობდით. რა მოხდა ჩვენს ქვეყანაში ისეთი, რომ თქვენ ასე რადიკალურად, ასე საფუძვლიანად შეიცვალეთ აზრი? მაგრამ მათგან ვერ მივიღე ვერანაირი დასაბუთებული, არგუმენტირებული პასუხი. აქ, რა თქმა უნდა, ლოგიკა ის იყო, რომ პრინციპულად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების თვალსაზრისით უფრო ძლიერი, მყარი და ოპერატიულია. მათ

³²¹ შტრ. უაიტი, პრეზიდენტის როლი, გვ. 3.

თქვეს, რომ ჩვენ ახლა სწორედ ასეთი მექანიზმი გვჭირდებაო, რადგან იმ დროს სახელმწიფოში უკვე ქაოსი და ანარქია ბატონობდა, ბანდიტიზმი და სამართალდარღვევა ყოველ ფენის ნაბიჯზე გვხვდებოდა. არსებობდნენ გასამხედროებული, უკანონო ორგანიზაციები. მათ გავლენა ჰქონდათ სახელმწიფოს საზოგადოებაზე. ამის დასაძლევად საჭირო იყო ძლიერი ხელისუფლება და ეს, მათი აზრით, იყო საპრეზიდენტო რესპუბლიკა. სწორედ ამ საკითხზე მიმდინარეობდა ხანგრძლივი დისკუსიები და, როდესაც ბოლოს ჩიკაგოში საკითხი კენჭისყრაზე დადგა, მე უმცირესობაში აღმოვჩნდი. მიუხედავად ამისა, მე მაინც იმას ვამბობდი, რომ ჩვენ საპარლამენტო რესპუბლიკა გვჭირდება, [...]

საპარლამენტო რესპუბლიკა ხშირ შემთხვევაში თავიდან გვაცილებს კონფლიქტს პარლამენტსა და მთავრობას შორის. გამსახურდიას მმართველობის დროს კონფლიქტი წარმოიშვა სწორედ პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. მალე ამ კონფლიქტმა ისეთი ფორმა და მასშტაბები შეიძინა, რომ უკვე შეუძლებელი იყო მისი შერიგებით დასრულება, თუმცა მე იუსტიციის მინისტრი ვიყავი და ყველანაირად ვცდილობდი ამას, ჩემს სიცოცხლესაც კი ვრისკავდი. გამოვედი უმაღლესი საბჭოს სხდომაზეც. ვიდექი ერთმანეთის წინააღმდეგ მდგომ მხარეთა შორის; მოგვიანებითაც, შეიარაღებული დაპირისპირების დროსაც.³²²

აღნიშნულის საპირისპიროდ, ნინიძე გამსახურდიას მმართველობის დროს არსებულ საერთო პოლიტიკურ სიტუაციას სხვაგვარად აფასებდა და დარწმუნებით აცხადებდა, რომ ასეთი სცენარის გათამაშება წარმოუდგენელი იყო ხელისუფლების დანაწილების ფუნქციონირებად სისტემაში.

„კონსტიტუციაში პრეზიდენტის ამჟამად განსაზღვრული ადგილიდან გამომდინარე სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემა, რომელიც გამსახურდიას პერიოდში ასევე პრეზიდენტის ინსტიტუტს ითვალისწინებდა, სრულიად შეიცვალა. მაშინ არ არსებობდა საკონსტიტუციო სასამართლო, არც მართლმსაჯულება, ამ სიტყვის ნამდვილი მნიშვნელობით, და, გარდა ამისა, პარლამენტს ვერ კიდევ არ ჰქონდა აღმასრულებლის კონტროლის გამოცდილება, როგორც ეს დღეს აქვს.

მე პირადად, როგორც პრაქტიკოსსა და თეორეტიკოსს, განსაკუთრებით სულაც არ მძლეობს და მაშინებს პრეზიდენტის ძალაუფლება და სიძლიერე, თუკი არსებობს სხვა ინსტიტუტებიც, რომლებსაც აქვთ ყოველივე ამის კონტროლის უნარი და საშუალება. პრეზიდენტი საკონსტი-

³²² ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

ტუციო სასამართლოს, თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების, შესაბამისი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე მართლაც სახიფათოა. ასეთ დროს იგი მეფეებს ემსგავსება. მაგრამ, თუ პრეზიდენტის გარშემო აღნიშნული ინსტიტუტები არსებობენ, მაშინ მისი პოზიციები შედარებით სუსტია, და თუკი იგი პრაქტიკულად მკაცრ პოლიტიკას ატარებს, იძულებული იქნება ეს პოლიტიკა კანონის მოთხოვნების დაცვის, ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და ინდივიდის თავისუფლების გათვალისწინებით განახორციელოს. არსებობს კონსტიტუცია, საკონსტიტუციო სასამართლო და პარლამენტი. ამ პირობებში ასეთი ინსტიტუტი სახიფათოა?⁵²³

დემეტრაშვილიც ყველას ურჩევდა, რომ ფრთხილად მოპყრობოდნენ გამსახურდიას მაგალითს: იმ დროს, როცა საქართველოში და მთელ საბჭოთა კავშირში სიტუაცია გაუგებარი და არეული იყო, ძალიან რთული აღმოჩნდა დალაგებული მსჯელობა კონსტიტუციასა და მის შინაარსზე. დემეტრაშვილის აზრით „სახალხო სუვერენიტეტს“ სურს ძლიერი პრეზიდენტი პირდაპირი ლეგიტიმაციით.⁵²⁴

– თუ პრეზიდენტი მოექცევა, მაგალითად, რუსეთის გავლენის ქვეშ, მას შეუძლია მოიშველიოს პარლამენტის გადაწყვეტილება, რომლითაც იგი ხელფეხშეკრულია.⁵²⁵

– თვითონ შევარდნაძე მოითხოვდა, რომ კონსტიტუცია მის თარგზე არ „გამოეჭრათ“, რადგან კონსტიტუციამ დიდხანს უნდა იმოქმედოსო.

„შევარდნაძე ყოველთვის ამბობდა, რომ კონსტიტუცია არ უნდა მიემართათ მასზე. უნდა ეფიქრათ იმაზე, რომ უცებ შეიძლებოდა იგი აქ აღარ ყოფილიყო და აერჩიათ ვიღაც სხვა. იგი არ არის უკვდავი, როდესმე წავა, კონსტიტუცია კი დარჩება. ამიტომ კონსტიტუცია მიმართული უნდა იყოს საზოგადოებაზე.“⁵²⁶

3.3.3.1 პრეზიდენტის არჩევა

3.3.3.1.1 კანდიდატების დასახელება

1992 წლის არჩევნების დროს ყოველ ხუთკაციან ჯგუფს, რომელიც წარმოადგენდა 5000 მხარდამჭერის სიას, უფლება ჰქონდა დაესახელებინა კანდიდატი პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობაზე.⁵²⁷

⁵²³ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁵²⁴ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁵²⁵ ამ აზრებს გამოთქვამს ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 1.1, ციფრები 40 და შემდეგი.

⁵²⁶ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁵²⁷ 1992 წლის 4 აგვისტოს საარჩევნო კანონის მ. 37.

ეს ზღვარი საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მე-3 პუნქტით კიდევ უფრო გაიზარდა. ამ დებულების მიხედვით, პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს პოლიტიკურ გაერთიანებას ან საინიციატივო ჯგუფს, რისთვისაც მათ სჭირდებათ, სულ ცოტა, 50 000 მხარდამჭერი ამომრჩევლის ხელმოწერა. დემეტრაშვილის აზრით, პარტიას არ უნდა ჰქონდეს პრეზიდენტის კანდიდატურის წამოყენების უფლება, თუკი თვითონ მას არ შეუძლია ხმათა 5 პროცენტის დაგროვება მაინც. 50 000-კაციანი ზღვარი შეესაბამება საქართველოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის დაახლოებით 6 პროცენტს.⁵²⁸ დემეტრაშვილის არგუმენტი საკამათო არ გამხდარა. 1995 წლის არჩევნებში მხოლოდ ორი რეალური კანდიდატი დასახელდა.

3.3.3.1.2 პირდაპირი არჩევნები

გადაწყვეტილება, თუ როგორ უნდა არჩეულიყო პრეზიდენტი, კარდინალურ გადაწყვეტილებად იქცა კონსტიტუციაში პრეზიდენტის მდგომარეობის განსაზღვრის საკითხში.

ხმალადის პროექტის 98-ე მუხლის პირველი აბზაცით, საპარლამენტო მოდელისათვის დამახასიათებელი წესით, განსაზღვრული იყო პრეზიდენტის არჩევა ორივე პალატის ერთობლივ სხდომაზე, დებატების გარეშე, ფარული კენჭისყრით, ხუთი წლის ვადით. ეს იყო ერთადერთი პროექტი, რომელიც არ ითვალისწინებდა პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევას ხალხის მიერ.

სამდივნოს პროექტი თავდაპირველად შერეულ ვარიანტს ითვალისწინებდა.⁵²⁹ 56-ე მუხლის მე-4 აბზაცის მიხედვით, პრეზიდენტს საყოველთაო არჩევნებში პირდაპირ ირჩევდა ხალხი. ამისათვის პრეზიდენტობის კანდიდატს, პირველ ტურში ამომრჩეველთა სულ ცოტა 50 პროცენტის მონაწილეობის პირობებში, უნდა მოეგროვებინა ხმათა სამი მეხუთედი. თუ ხმათა ამ რაოდენობას ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოაგროვებდა, მაშინ პრეზიდენტს ირჩევდა პარლამენტი ორი ყველაზე წარმატებული კანდიდატისაგან.

⁵²⁸ დემეტრაშვილის ანგარიში აქ ძნელი გასაზიარებელია, რადგან ამ შემთხვევაში საქართველოში ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა მხოლოდ 850 000 გამოდის.

⁵²⁹ ესტონეთმა გადაწყვიტა (ახალი კონსტიტუციის მიღების შემდეგ ჩატარებული მხოლოდ პირველი არჩევნებისათვის), რომ პარლამენტს ჰქონოდა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება, თუ ვერც ერთი კანდიდატი პირველ ტურში ვერ მოაგროვებდა ამომრჩეველების ხმათა 50 პროცენტს; 1992 წლის 13 მაისის კონსტიტუციის ამოქმედების კანონის მე-4 პარაგრაფი; 1992 წლის კანონი რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ.

უაიტი ვარაუდობდა, რომ ავტორები ცდილობდნენ მომავალ პრეზიდენტს აშკარა მხარდაჭერით (სამი მეზუთედით) მიეღო შესაძლებლად მეტი ლეგიტიმაცია. ამიტომ არ იყო გათვალისწინებული პირველ ტურში ხმათა უბრალო უმრავლესობის მიღებით არჩევნების დაბრუნება. მაგრამ, მეორე მხრივ, სწორედ მცირედი სხვაობა კანდიდატების მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობას შორის ხელს უწყობს პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას, რადგან იგი დგას პრეზიდენტის მხრიდან ძალაუფლებაზე გადაჭარბებული პრეტენზიის საპირისპიროდ.⁵¹⁰

შაიო მიუთითებდა, რომ ამ საარჩევნო მოდელს გარკვეული სისუსტეები ჰქონდა. მაგალითად, შესაძლებელია, რომ კანდიდატი, რომელიც პირველ ტურში ამომრჩეველთა ხმების მხოლოდ 30 პროცენტს მიიღებს, აირჩიონ პრეზიდენტად.⁵¹¹ უაიტი უბრალო უმრავლესობას, იმ როლის გათვალისწინებით, რაც პრეზიდენტს აქვს სახელმწიფოში, დაბალ ზღვრად თვლიდა.⁵¹² თუმცა შესაძლებელი იყო ისიც, რომ მეორე ტურში პარლამენტს ისეთი კანდიდატი აერჩია, რომელიც პირველ ტურში აშკარად ჩამორჩა თავის მეტოქეს.⁵¹³ ამ მოსაზრებებს უაიტიც იზიარებდა, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ იგი პარლამენტს აძლევდა შანსს, პირველი ტურის შედეგებით მე-2 ადგილზე გასული კანდიდატი თავის უფრო პოპულარულ კონკურენტთან შედარებით აერჩია პრეზიდენტად.⁵¹⁴

შაიომ წამოაყენა წინადადება პირველ ტურში საჭირო ხმათა რაოდენობა 50 პროცენტამდე აეწიათ. ეს წინადადება მოგვიანებით მიიღეს. იმისათვის, რომ თავიდანვე გამოერიცხათ პარლამენტის მხრიდან ამომრჩეველთა სურვილის წინააღმდეგ წასვლის შესაძლებლობა (ანუ პირველ ტურში უფრო ნაკლები შედეგის მქონე კანდიდატის არჩევა), შაიომ შესთავაზა მონაწილეებს, რომ პირველი ტურის შედეგები გადაეტანათ და გაეთვალისწინებინათ საპარლამენტო ხმებშიც, რათა პირველი ტურის შედეგს ისეთივე ძალა ჰქონოდა, როგორც პარლამენტართა ხმებს.⁵¹⁵ საბოლოოდ უნდა ყოფილიყო 338 ქულა, საიდანაც 168 ქულა მიმართული იქნებოდა საყოველთაო და პირდაპირ არჩევნებზე, დანარჩენი 168 ქულა კი – პარლამენტში ჩატარებულ კენჭისყრაზე. პრეზიდენტი გახდებოდა ის კანდიდატი, რომელიც ჯამში მეტ ქულას მო-

⁵¹⁰ შდრ. უაიტი, გვ. 30.

⁵¹¹ შაიო, კომენტარები, გვ. 2.

⁵¹² შდრ. უაიტი, გვ. 31.

⁵¹³ შაიო, კომენტარები, გვ. 2.

⁵¹⁴ შდრ. უაიტი, გვ. 31.

⁵¹⁵ შაიო, კომენტარები, გვ. 2.

⁵¹⁶ ამ წინადადებას მხარი დაუჭირა უაიტმა, გვ. 32.

აგროვებდა.³³⁶ გარდა ამისა, უაიტი მხარს უჭერდა იმ იდეას, რომ ადამიანებს პოსტსაბჭოთა ეპოქაში რაც შეიძლება მეტი პირდაპირი დემოკრატიის განხორციელების საშუალება ჰქონოდათ. შესაბამისად, იგი ემხრობოდა პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევას ან პირდაპირი არჩევნებით, ან ალტერნატიული გზით, „ამომრჩევთა კრების“ მიერ, ან კიდევ ხალხისა და პარლამენტის კენჭისყრის კომბინაციით.³³⁷

ინტერვიუში დემეტრაშვილმა დასვა შეკითხვა, იყო თუ არა ქართული საზოგადოება იმდენად მომწიფებული, რომ აერჩია პარლამენტი, რომელიც წარმომადგენლობითი იქნებოდა. ეს საჭირო იყო, რადგან იგი (პარლამენტი) პრეზიდენტს ირჩევდა. პარლამენტი წარმომადგენლობითი იქნება ორი პირობის არსებობის შემთხვევაში: ჯერ ერთი, პარტიული სისტემა ნორმალურად უნდა იყოს განვითარებული და, მეორე, საზოგადოებრივი აზრი ან ადამიანთა თვითდაჯერება იმ დონეზე უნდა იყოს განვითარებული და ჩამოყალიბებული, რომ მათზე შესაძლებელი იყოს თქმა: ისინი მართლაც დემოკრატები არიან და ყველა სოციალური ფენის აზრს გამოხატავენ.³³⁸

მას შემდეგ, რაც საზოგადოებისა და მესაკუთრეთა³³⁹ სოციალური სტრუქტურები ჩამოყალიბდება, შესაძლებელი იქნება იმის თქმა, რომ პარლამენტი მართლაც წარმომადგენლობითი და ლეგიტიმურია პრეზიდენტის ასარჩევად და მისი კონტროლის განსახორციელებლად. იმ ეტაპზე დემეტრაშვილი უარყოფდა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის არჩევის იდეას და შიშობდა, რომ ფაქტობრივად „მარიონეტი პრეზიდენტი“ იქნებოდა არჩეული.³⁴⁰

ინსკირველიც მხარს უჭერდა პირდაპირი არჩევნების იდეას და იმ უარყოფითი გამოცდილების გამო, რაც არსებობდა საქართველოში პრეზიდენტ გამსახურდიას პირდაპირი არჩევნებიდან გამომდინარე, აცხადებდა, რომ „როცა მაგალითი ცუდია, ამის გამო პრინციპი ცუდი არ შეიძლება იყოს“ და პრეზიდენტ გამსახურდიას პიროვნებას, მაგრამ არა მის პირდაპირ არჩევას, თვლიდა ახალგაზრდა სახელმწიფოში დატრიალებული მოვლენების მიზეზად.³⁴¹

ჩიკაგოში გამოდიოდნენ იმ მოსაზრებიდან, რომ ასეთ ვიწრო საბუ-

³³⁷ შტრ. უაიტი, პრეზიდენტის როლი, გვ. 5.

³³⁸ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

³³⁹ აღბათ, აქ დემეტრაშვილი გულისხმობს მიწისა და წიაღის საკუთრებას, რაც საქართველოში, პირველმა ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს შორის, ასახა სამოქალაქო კონფლიქტში, რომელიც ამოქმედდა 1998 წლის 1 იანვარს.

³⁴⁰ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

³⁴¹ ინსკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

შო ჯგუფში არ უნდა მომხდარიყო მსგავსი გადაწყვეტილების მიღება. ბლანკენაგელმა წამოაყენა წინადადება, რომ პრეზიდენტი⁵⁴² კონსტიტუციაში მისი საერთო მდგომარეობის შესაბამისად აერჩიათ. იქიდან გამომდინარე, რომ პრეზიდენტი არც ზედმეტად ძლიერი და არც ზედმეტად სუსტი უნდა იყოს, იგი უნდა აირჩიოს არა ხალხმა პირდაპირი არჩევნებით (რაც მას ზედმეტ ლეგიტიმურობას შეუქმნის) და არც პარლამენტმა (რაც მას ნაკლებ ლეგიტიმურობას მისცემს), არამედ სპეციალურად ამისათვის შექმნილმა განსაკუთრებულმა საბჭომ. ამისათვის ბლანკენაგელმა მონაწილეებს შესთავაზა გერმანიის ფედერალური კრების⁵⁴³ მსგავსი ორგანოს შექმნა, რომელიც შედგებოდა 120 პარლამენტის წევრისა და რეგიონების 120 წარმომადგენლისაგან.⁵⁴⁴ მას ჩიკაგოში მხარი დაუჭირეს მელქაძემ და ტაბუცაძემ. დემეტრაშვილი პრეზიდენტის ადგილს სახელისუფლებო სტრუქტურებში იმდენად ძლიერად მიიჩნევდა (განსაკუთრებით ერთობლივი პროექტის 72-ე მუხლში მოცემული ვრცელი უფლებამოსილების გამო), რომ, მისი აზრით, დღის წესრიგში მხოლოდ პირდაპირი არჩევნების საკითხი უნდა მდგარიყო.⁵⁴⁵ შენგელაია მხარს უჭერდა ამერიკულ „ამომრჩევთა კრების“ სისტემას, მაგრამ იმავდროულად სურდა ბლანკენაგელის წინადადებას დათანხმებოდა. ალექსიძემ დაეთანხმა მას, მაგრამ მაშინვე მიუთითა, რომ თვით ამომრჩევთა კრების მიერ პრეზიდენტის არჩევაც ამერიკის შეერთებულ შტატებში ხშირად ფარსად იყო ქცეული.⁵⁴⁶ ინტერვიუში ალექსიძემ პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნები ყველაზე დემოკრატიულ გზად მიიჩნია. ეს პრეზიდენტს არა მხოლოდ პოლიტიკურ, არამედ მორალურ მხარდაჭერასაც აძლევდა. მისი აზრით, კანონმდებელსა და აღმასრულებელს შორის ხელისუფლების მკაცრი განაწილების დროს თითოეული მათგანი პირდაპირ უნდა ყოფილიყო არჩეული.⁵⁴⁷

ყორჯოლიანის აზრით, რეალურად განსახილველი მხოლოდ პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების საკითხი იყო, რადგან რაიმე სხვა დე-

⁵⁴² ერთობლივი პროექტი 74-ე მუხლის მე-2 აბზაცში შეიცავდა დებულებას, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტი დაოჯახებული უნდა ყოფილიყო. ამან გამოიწვია დისკუსიის გარკვეული გამწვავება და ჩიკაგოში აღნიშნული დებულება ამოიღეს პროექტიდან. შეთანხმდნენ, რომ საქართველოს პრეზიდენტები შესაძლებელია ყოფილიყვნენ დაოჯახებული და მუდღესთან გაშორებული პირებიც.

⁵⁴³ შტრ. გერმანიის ძირითადი კანონის მ. 54, აბზ. 3.

⁵⁴⁴ შტრ. ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 200 და შემდეგი.

⁵⁴⁵ შტრ. დემეტრაშვილი, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 230 და შემდეგი.

⁵⁴⁶ შტრ. ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 240 და შემდეგი.

⁵⁴⁷ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

ბულება თბილისში ვერავითარ მხარდაჭერას ვერ პოვებდა.³⁴⁸ უგრეხელიძეს არ სურდა გაემჟღავნებინა თავისი მოსაზრება,³⁴⁹ თუმცა შენიშნავდა, რომ თავდაპირველად შექმნილი სამუშაო ჯგუფი გამოდიოდა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის არჩევის წინადადებით.

ლესივს, რომელსაც მიჰყავდა დისკუსია ჩიკაგოში და ამით გარკვეული ზეგავლენა ჰქონდა პროცესზე, სურდა ეს საკითხი ღიად დაეტოვებინათ და პროექტში აესახათ ორი ალტერნატიული წინადადება.³⁵⁰ მას შეეპასუხა დემეტრაშვილი იმ არგუმენტით, რომ სხვა საკამათო საკითხები კენჭისყრით წყდებოდა. ინწკირველი დაჟინებით მოითხოვდა, რომ თბილისში დაბრუნებულიყვნენ მხოლოდ ერთი პროექტით. შესაბამისად, ისიც იზიარებდა აზრს, რომ აუცილებელი იყო პროცედურის დაცვა (ანუ კენჭისყრა). რაც შეეხება იმ მოსაზრებებს, რომლებიც უმცირესობას ჰქონდა, შეიძლებოდა გამოთქმულიყო მხოლოდ ზეპირად, პროექტის განხილვის დროს. მათ კენჭისყრის შედეგად დაკარგეს მნიშვნელობა და არც ასახულა პროექტში.³⁵¹ ბოლოს გარკვეული უზერხულობა გამოიწვია უგრეხელიძის საქციელმა, რომელმაც კენჭისყრის დროს თავი შეიკავა.

ამრიგად, ჩიკაგოში ხუთი ხმით ოთხის წინააღმდეგ (ერთმა თავი შეიკავა) მიიღეს გადაწყვეტილება პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების სასარგებლოდ. ასე რომ, უგრეხელიძემ სასწორზე შეგდებულ ამ საკითხში გადაწყვეტი როლი ითამაშა.³⁵²

დემეტრაშვილმა დამატებით მიუთითა, რომ თბილისში სარედაქციო ჯგუფმაც პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევნებს დაუჭირა მხარი.³⁵³

გარდა ამისა, კენჭისყრა ჩატარდა იმ საკითხზე, შეეტანათ თუ არა პროექტში ალტერნატიული ვარიანტი. შენგელაია და უგრეხელიძე ჩიკაგოს პროექტში ალტერნატივის დაფიქსირების წინააღმდეგ გამოვიდნენ. მათი არგუმენტაციით, ამით ლოკუმენტი თავის ღირსებას დაკარგავდა.³⁵⁴ კენჭისყრამ გამოავლინა, რომ პროექტში აისახებოდა მხოლოდ პირდაპირი არჩევნების ვარიანტი.

აღნიშნული პერიპეტეიების შედეგად, ნოემბრის პროექტის 69-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი ირჩეოდა საყოველთაო, თავისუფალი და ფა-

³⁴⁸ შდრ. ჟორჯოლიანი, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 260 და შემდეგი.

³⁴⁹ შდრ. უგრეხელიძე, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 250 და შემდეგი.

³⁵⁰ ლესივი, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 270 და შემდეგი.

³⁵¹ ინწკირველი, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 450 და შემდეგი.

³⁵² უგრეხელიძე საკუთარ გადაწყვეტილებას თავის შეკავების შესახებ ხსნიდა იმით, თითქოს ზოგიერთ საკითხს შეეძლო გავლენა მოეხდინა მის საქმიანობაზე, შდრ. თავი 2.7.3.

³⁵³ დემეტრაშვილი, აუდიოჩანაწერი 20.1, ციფრები 50 და შემდეგი.

³⁵⁴ შენგელაია და უგრეხელიძე, აუდიოჩანაწერი 20.1, ციფრები 20 და შემდეგი.

რული კენჭისყრით ხუთი წლის ვადით. არჩევნების პირველ ტურში კანდიდატს სჭირდებოდა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა. თუ ამ უმრავლესობას ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებდა, გაიმართებოდა პირდაპირი არჩევნების მეორე ტური საუკეთესო შედეგის მქონე ორ კანდიდატს შორის. პრეზიდენტად აირჩევდნენ კანდიდატს, რომელიც მეტ ხმას მიიღებდა. არჩევნების ლეგიტიმურობისათვის აუცილებელი იყო პირველ ტურში მონაწილეობა მიეღო ამომრჩეველთა 50 პროცენტს, ხოლო მეორე ტურში – ერთ მესამედს. თუ ამ რაოდენობას ვერ მიაღწევდნენ, არჩევნები არ იქნებოდა ლეგიტიმური და, ნოემბრის პროექტის 69-ე მუხლის მე-7 აბზაცის შესაბამისად, იგი ხელახლა უნდა ჩატარებულიყო.

ამ საკითხთან დაკავშირებით პარლამენტის უფლებამოსილება უკვე განვიხილეთ ზემოთ, 2.10.3 თავში. ნოემბრის პროექტის დებულებები აისახა საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მე-4–მე-7 პუნქტებში, ამასთან, 70-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, მეორე ტურში პრეზიდენტმა უნდა მიიღოს მეტი ხმა, ოღონდ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეხუთედისა. თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოაგროვებს ხმათა აღნიშნულ რაოდენობას, მომდევნო ორი თვის განმავლობაში ჩატარდება ხელახალი არჩევნები.⁵⁵⁵

საკითხის ამგვარი გადაწყვეტით საქართველო არ გამოირჩევა მეზობელი სახელმწიფოებისაგან: ყოფილი აღმოსავლეთის ბლოკის დღეს არსებული 27 სახელმწიფოდან მხოლოდ შვიდმა თქვა უარი პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების მოდელზე. ეს სახელმწიფოები ყველანი აღმოსავლეთის ბლოკის „დასავლეთში“ მდებარეობენ,⁵⁵⁶ დსთ-ის წევრ ქვეყნებში კი პრეზიდენტს ყველგან, გამონაკლისის გარეშე, პირდაპირ ხალხი ირჩევს.

3.3.3.1.3 ინაუგურაცია, პარტიის წევრობა და საპრეზიდენტო ვადა

3.3.3.1.3.1 ინაუგურაცია

ერთობლივი პროექტის 75-ე მუხლის პირველი აბზაცის შესაბამისად, პრეზიდენტს საპროგრამო სიტყვა უნდა წარმოეთქვა და ფიცი დაელო ფართო საზოგადოების წინაშე საქართველოს უძველესი დედაქა-

⁵⁵⁵ რესპუბლიკელებმა პარლამენტში კვლავ მოითხოვეს, რომ პრეზიდენტი პარლამენტს აერჩია იმ შემთხვევაში, თუ მეორე ტურში ვერც ერთი კანდიდატი ხმათა საკმარის რაოდენობას ვერ დააგროვებდა. რესპუბლიკელების ფრაქცია, წინადადებები კონსტიტუციის ცვლილებებზე, 10 იელისი, 1995.

⁵⁵⁶ ესენია ალბანეთი, ესტონეთი, ლატვია, სლოვაკეთი, ჩეხეთი, უნგრეთი, იუგოსლავია.

ლაქის – მცხეთის კათედრალთან, სვეტიცხოველში. ინაუგურაციაზე მიპატივებული იყო ყველა პირი, ვისაც კი რაიმე თანამდებობა ეჭირა სახელმწიფოში: პარლამენტის წევრები, მინისტრები, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოს წევრები, საქართველოს ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის წმიდა სინოდი და სხვა ოფიციალური პირები. პრეზიდენტის ინაუგურაციის ეს დებულება ერთობლივ პროექტში შეიტანეს ირაკლი წერეთლის „დამოუკიდებელი საქართველოს“ პარტიის პროექტიდან. სხვადასხვა ტაქტიკური მოსაზრებით ავტორები შეეცადნენ ყველა პროექტიდან გარკვეული დებულებები გადაეტანათ ერთობლივ პროექტში. თვითონ დემეტრაშვილი ყოველთვის წინააღმდეგი იყო კონსტიტუციაში რელიგიური ასპექტების ასახვისა: პრეზიდენტი მუსლიმანი რომ ყოფილიყო, სვეტიცხოველში ფიცის დადების ცერემონიის გამართვა უკვე არაადეკვატური იქნებოდა.⁵⁵⁷

ჩიკაგოში გადაწყვიტეს, რომ ფიცი მხოლოდ პარლამენტის წინაშე უნდა დადებულყო და, ლაციზმის⁵⁵⁸ პრინციპიდან გამომდინარე, უარი უნდა ეთქვათ ეკლესიის მონაწილეობაზე, ასევე ფიცის ტექსტში ღმერთთან მიმართებაზე. ღისკუსია გაიმართა აგრეთვე ამერიკის შეერთებული შტატების მოდელზეც, რომლის დროსაც პრეზიდენტი ფიცს უზენაესი სასამართლოს წინაშე დებს, თუმცა ეს ტრადიცია არ არის ასახული ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში,⁵⁵⁹ იგი მხოლოდ კონსტიტუციური პრაქტიკით არის განმტკიცებული. უგრეხელიძე და ტაბუცაძე, რომლებიც საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრები იყვნენ, ცდილობდნენ დებულებაში ასახულიყო უზენაესი სასამართლოს მონაწილეობა. ამაში ისინი ზედავდნენ მნიშვნელოვან სიმბოლოს საქართველოს სამართლებრივ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გზაზე.⁵⁶⁰

ჩიკაგოში შეთანხმდნენ იმაზე, რომ ფიცი დაიდება ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე და უზენაესი სასამართლოს წევრები, კონსტიტუციის ტექსტის მიუხედავად, შეიძლება მიიწვიონ ამ ცერემონიაზე დასასწრებად. მაგრამ საბოლოო რედაქციაში, კონსტიტუციის 71-ე მუხლში, სრულად ითქვა უარი იმაზე, თუ სად და ვის წინაშე, ასევე ვისი მონაწილეობით მოეწვება ფიცის დადების ცერემონია.

⁵⁵⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁵⁵⁸ იხ. ზემოთ, თავი 3.1.2.

⁵⁵⁹ შტრ. აშშ კონსტიტუციის მ. 2, სექცია 1, აბზ. 8.

⁵⁶⁰ უგრეხელიძე და ტაბუცაძე, აუდიონაწარმო 19.1, ციფრები 400 და შექმნილი.

ბლანკენაგელმა მონაწილეთა ყურადღება მიაქცია იმ გარემოებას, რომ პრეზიდენტი, როგორც კონსტიტუციის გარანტი, არ უნდა ყოფილიყო რომელიმე კონკრეტული პარტიის წევრი.⁵⁶¹ ტაბუცაძემ მხარი დაუჭირა იმ შორს მიმავალ წინადადებას, რომ პრეზიდენტი საარჩევნო კამპანიის დროსაც უკვე არ უნდა ყოფილიყო პარტიის წევრი და პარტიიდან გასულიყო თავისი კანდიდატურის წამოყენებამდე.⁵⁶² აღნიშნულმა წინადადებამ ვერ მოიპოვა შემდგომი მხარდაჭერა, რადგან არარეალურად მიაჩნდათ, რომ პრეზიდენტობის კანდიდატი თავის საარჩევნო კამპანიას პარტიის მხარდაჭერის გარეშე ატარებს, თუმცა დისკუსიისას ჩიკაგოში ერთსულოვნება გამოიკვეთა იმ საკითხში, რომ პრეზიდენტი არ ყოფილიყო პარტიის წევრი.⁵⁶³ მიუხედავად ამისა, ეს დებულება არ არის კონსტიტუციის ტექსტში ასახული და დაკარგული აქვს თავისი მნიშვნელობა, რადგან პრეზიდენტი საპრეზიდენტო სისტემაში უკვე აღარ არის მხოლოდ „pouvoir neutre“, თუმცა კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, იგი ისევ უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად.

სამდივნოს პროექტის 56-ე მუხლის პირველი აბზაცი პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადას ხუთი წლით განსაზღვრავდა. თუმცა ეს პროექტი ძირითადად ფრანგული კონსტიტუციის მოდელს იზიარებდა, მასში მაინც არ გადმოიტანეს უჩვეულოდ გრძელი, შეიდწლიანი ვადა.⁵⁶⁴ უაიტი მხარს უჭერდა ხუთწლიან ვადას, რათა ამით ხაზი გაესვა პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის სტრუქტურული და მოსალოდნელი დაძაბულობისათვის.⁵⁶⁵ აღნიშნული დებულება საბოლოოდ შეიტანეს კონსტიტუციის 70-ე მუხლის პირველ პუნქტში.

ამჟამად, აღნიშნული დებულების მიხედვით, საქართველოში ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩიონ ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. ეს ფორმულირება გვაფიქრებინებს, რომ კანდიდატი, რომელსაც

⁵⁶¹ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 19.1, ციფრები 450 და შემდეგი.

⁵⁶² ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 19.2, ციფრები 1 და შემდეგი

⁵⁶³ სხვა აზრი აქვს ბლონდელს (გვ. 2), რომელიც ვერ ხელავს კერანაირ მიზეზს და საუფლებლს პარტიის წევრობის აკრძალვისათვის: „He or she will anyway.“.

⁵⁶⁴ შტრ. მ. 6, საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუცია.

⁵⁶⁵ შტრ. უაიტი, გვ. 29.

ორჯერ ზედიზედ აირჩევენ პრეზიდენტად და შემდეგ გამოტოვებს ერთ საპრეზიდენტო არჩევნებს, მომდევნო არჩევნებში კვლავ შეიძლება აირჩიონ პრეზიდენტად.⁵⁶⁶

3.3.3.2 პრეზიდენტის უფლებამოსილება

ზმალაძე განმარტავდა, რომ ქვეყნის მიერ არჩეული მართვა-გამგეობის მოდელის მიუხედავად, ძალიან მნიშვნელოვანი იყო საპრეზიდენტო ძალაუფლების შეზღუდვა: „ჩემთვის უფრო მნიშვნელოვანი იყო საპრეზიდენტო ხელისუფლების უზუსტესი ჩამოყალიბება და განსაზღვრა, ვიდრე განუსაზღვრელი, ლაბილური და ამორფული მდგომარეობა. ეს ძალიან სახიფათოა, რადგან აქედან კიდევ უფრო მეტი ძალაუფლება შეიძლება ამოიღოს, ვიდრე ამერიკულ მოდელში“.⁵⁶⁷

ზმალაძის აზრით, მან მიაღწია თავის მიზანს: „ჩემსა და შევარდნაძეს შორის მიმდინარე მოლაპარაკებაში მე მივაღწიე იმას, რომ პარლამენტმა უნდა აიღოს მეტი ძალაუფლება, მან კი – პრეზიდენტმა – მეტი პასუხისმგებლობა“.⁵⁶⁸

3.3.3.2.1 სამართლის ნორმათა დადგენის უფლებამოსილება

3.3.3.2.1.1 საკანონმდებლო ინიციატივა

გასაკვირია, მაგრამ ყოფილი საბჭოთა კავშირის ყველა საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ეს კი გარკვეული გადახვევაა კლასიკური საპრეზიდენტო სისტემის პროტოტიპიდან, რადგან ამერიკის შეერთებულ შტატებში პრეზიდენტს ასეთი უფლებამოსილება არ გააჩნია.⁵⁶⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტიც უფლებამოსილია პარლამენტს წარუდგინოს კანონპროექტი. ამით პრეზიდენტის პოზიცია საკმაოდ ძლიერდება. საკუთარ წინადადებათა წარსადგენად მას აღარ სჭირდება რომელიმე მხარდამჭერი დეპუტატისა თუ ფრაქციის გამოყენება. ფაქტობრივადაც, თავისი დიდი აპარატის გამო საქართველოს პრეზიდენტს საჭირო საორ-

⁵⁶⁶ ამის შესახებ უაიტმაკ დასვა მსგავსი კითხვა, გვ. 29.

⁵⁶⁷ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁵⁶⁸ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

⁵⁶⁹ შდრ. მ. 2, აბზ. 2, აშშ კონსტიტუცია; ამაზე მიუთითა აგრეთვე მელქაძემაკ, პირადი ინტერვიუ, 27 აგვისტო, 1996.

განიზაცო და საკადრო რესურსები აქვს ამისათვის.⁵⁷⁰ აქ პარლამენტს თავდაპირველად საკმაოდ უჭირს, რადგან მას ჯერ კიდევ ჩამოსაყალიბებელი აქვს თავისი სტრუქტურა და აპარატი.

კონსტიტუციის 102-ე მუხლის პირველი პუნქტით, პრეზიდენტს ასევე უფლება აქვს პარლამენტს წარუდგინოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის პროექტი.

3.3.3.2.1.2 ბრძანებულება

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტს აქვს სამართლის ნორმათა დღგენის ოთხი შესაძლებლობა:

1. დეკრეტით (კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი და კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი);
2. ბრძანებულებით (კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი და კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი);
3. ბრძანებით (კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი);
4. განკარგულებით (კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი).

ბრძანებას პრეზიდენტი გამოსცემს მხოლოდ როგორც საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.⁵⁷¹ პრეზიდენტის განკარგულება არა ნორმატიული, არამედ ინდივიდუალური აქტია. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში განკარგულება ცალკე სწორედ ამიტომ არ არის მოხსენიებული.⁵⁷²

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, დეკრეტს პრეზიდენტი გამოსცემს მხოლოდ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. პრეზიდენტის დეკრეტს აქვს კანონის ძალა და უთანაბრდება კანონს, კონსტიტუციის 46-ე მუხლით გათვალისწინებულ განსაკუთრებულ შემთხვევებში კი – ორგანულ კანონს.⁵⁷³

ნორმატურ შემთხვევაში პრეზიდენტი ძირითადად გამოსცემს ბრძანებულებას. ამით იგი უკავშირდება საკმაოდ ხანგრძლივ ტრადიციას: 1936 წლის კონსტიტუციაში კვლავ შემოიღეს ჯერ კიდევ მეფის რუსეთში ცნობილი „უკაზნი“ (ბრძანებულება). მას მიეცა ზოგადი კანონის ხასიათი.

⁵⁷⁰ შდრ. თავი 3.3.6.

⁵⁷¹ იხ. ქვემოთ, თავი 3.3.3.2.8.1.

⁵⁷² მუხედავად ამისა, შდრ. დაყოფა ნორმატიულ და ინდივიდუალურ აქტებს შორის ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტში.

⁵⁷³ ამის შესახებ დაწერილებით იხ. ზემოთ, თავი 3.2.3.3.5.

საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის⁵⁷⁴ 117-ე მუხლის თანახმად, ბრძანებულება შეიძლება გამოეცა უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმს. განსხვავებდნენ დასადასტურებელ და არადასადასტურებულ „უკაზებს“, მათი ნორმების იურიდიული ძალა უფრო დაბალი იყო, ვიდრე კანონებისა.⁵⁷⁵

ბრძანებულების გამოცემის, როგორც ნორმათა დადგენის დამოუკიდებელი, თვითმყოფადი უფლება,⁵⁷⁶ პრეზიდენტს ანიჭებს საკანონმდებლო ხასიათის კომპეტენციას. ასეთი უფლება შეიძლება ენახოთ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებშიც. ამ თვალსაზრისით, ყველაზე ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვილი არიან რუსეთის,⁵⁷⁷ სომხეთისა⁵⁷⁸ და ყირგიზეთის⁵⁷⁹ პრეზიდენტები. ამ ქვეყნებში სავალდებულოა მხოლოდ ის, რომ პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი შესაბამებოდეს კონსტიტუციასა და კანონებს. სხვა მრავალი ქვეყნისაგან განსხვავებით, აქ ბრძანებულება არ არის შეზღუდული შინაარსობრივად. რუსეთში ამით პრეზიდენტმა ფაქტობრივად დიდი მოცულობით თავად აიღო ხელში საკანონმდებლო საქმიანობა, რადგან განვილილ პერიოდში უკვე ყველამ აღიარა, რომ პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი მოქმედებისას ფაქტობრივად უშუალოდ კანონის ძალას იძენს.⁵⁸⁰

ყოფილი საბჭოთა კავშირის საპრეზიდენტო სისტემები პრეზიდენტს შეუზღუდავად ანიჭებს აღნიშნულ ნორმათა დადგენის დამოუკიდებელ უფლებას.⁵⁸¹

ბლანკენაგელმა ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეები ფრიად გააოცა თავისი წინადადებით, როცა მათ შესთავაზა პრეზიდენტისათვის ბრძანებულების გამოცემის უფლების ჩამორთმევა.⁵⁸² მისი აზრით, პრეზიდენ-

⁵⁷⁴ შტრ. ანალოგიური დებულება საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის 123-ე მუხლში.

⁵⁷⁵ შტრ. ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 140, 14.

⁵⁷⁶ დაქვემდებარების შესახებ იხ. თავი 3.2.3.3.5.

⁵⁷⁷ შტრ. რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის 90-ე მუხლი.

⁵⁷⁸ შტრ. სომხეთის 1995 წლის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი.

⁵⁷⁹ შტრ. ყირგიზეთის 1993 წლის კონსტიტუციის (1994 წლის ცვლილებებით) 48-ე მუხლი.

⁵⁸⁰ მიუხედავად რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის 90-ე მუხლის მე-3 აბზაცისა.

⁵⁸¹ შტრ. ყაზახეთის 1995 წლის კონსტიტუციის მ. 45, აბზ. 1 ლუპტერჰანდტის პრაქტიკასთან დაკავშირებული დამატებითი მითითებებით, JoR, 1999, გვ. 628; ტაჯიკეთის 1994 წლის კონსტიტუციის 71-ე მუხლი; თურქმენეთის 1992 წლის კონსტიტუციის 58-ე მუხლი; უზბეკეთის 1992 წლის კონსტიტუციის 94-ე და ბელორუსის 1994 წლის კონსტიტუციის 101-ე მუხლები; ამასთან დაკავშირებით შტრ. აგრეთვე *ოოიენი/შეფერი*, გვ. 406, რომლებიც მიშობენ, რომ იქნებოდა „არატრანსპარენტული და გაუმჭვირვალე წყაროთა იერარქია“.

⁵⁸² ბლანკენაგელი, აუდიორიანაწერი 18.1, ციფრები 200 და შეშლვეი.

ტი ბრძანებულებას გამოსცემდა მხოლოდ სახელმწიფო ჯილდოების გადაცემისა და შეწყალების დროს. ბლანკენაგელი მითითებდა აგრეთვე, რომ პრეზიდენტმა ძირითადად მხოლოდ განკარგულებები უნდა გამოსცეს. ხეცურიანმა შესთავაზა მონაწილეებს, რომ ბრძანებულებას არ ჰქონოდა ნორმატიული ხასიათი. პრეზიდენტის ძალაუფლება ნათელი და ცხადი ფორმულირებით უნდა შეზღუდულიყო.⁵⁸³ დემეტრავილი ბრძანებულების გაუქმების წინააღმდეგ გამოვიდა. უგრეხელიძესაც სურდა შესაბამისი მუხლის შენარჩუნება, თუმცა მონაწილეებს სთავაზობდა გარკვეულ შეზღუდვას. ტაბუცაძემ დააყენა სამართლებრივი აქტების ორმხრივი (მინისტრთა კაბინეტის მიერ) ხელმოწერის საკითხი და მოითხოვა ფრანგული მოდელის⁵⁸⁴ გადმოტანა, მაგრამ ამ წინადადებამ ქართველ მონაწილეთა შორის მხარდაჭერა ვერ პოვა.⁵⁸⁵ უმრავლესობა ფიქრობდა, რომ ორმხრივი ხელმოწერის შემოტანა ქართულ სისტემაში არ იყო საჭირო. თუმცა სხოლზემი⁵⁸⁶, რომელიც პრეზიდენტის ძალაუფლებას ძალიან გაფართოებულად მიიჩნევდა, და სხვა უცხოელი ექსპერტები ისეთსავე მოსაზრებას გამოთქვამდნენ, როგორსაც ტაბუცაძე.

კენჭისყრის⁵⁸⁷ შედეგად დამსწრეთა უმრავლესობა დაეთანხმა იმ მოსაზრებას, რომ პრეზიდენტს მომავალშიც ჰქონოდა ბრძანებულების გამოცემის უფლება. თუმცა იქვე განისაზღვრა, რომ ეს უფლება მას უნდა ჰქონოდა მხოლოდ კონსტიტუციაში მითითებულ შემთხვევებში. ორმხრივი ხელმოწერის სისტემა არ გაითვალისწინეს.

ალბათ, უცხოელი ექსპერტები აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში სხვა რამეს გულისხმობდნენ, ვიდრე ქართველები. ეს დებულება არ ნიშნავს იმას, რომ პრეზიდენტი ამის შემდეგ ბრძანებულებით მხოლოდ გარკვეული თანამდებობის პირებს დანიშნავს, გაათავისუფლებს ან სახელმწიფო ჯილდოებს გადასცემს. ამ დებულებით პრეზიდენტმა მიიღო სრულიად დამოუკიდებელი უფლება ნორმატიული დებულების დადგენისა, რომელსაც იგი ამჟამად მართლაც ძალიან ხშირად იყენებს. მაგალითად, ბრძანებულება სახელმწიფო კანცელარიის შესახებ დაწერილებით განსაზღვრავს კანცელარიის სტრუქტურას. საბოლოოდ, ამით საქართველოს პრეზიდენტი ფლობს ნორმათა დადგენის დამოუკიდებელ უფლებას, რომელიც შეზღუდულია მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონ-

⁵⁸³ ხეცურიანი, აუდიოჩანაწერი 18.1, ციფრები 200 და შემდეგი.

⁵⁸⁴ შდრ. საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციის მე-19 მუხლი.

⁵⁸⁵ ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 18.1, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁵⁸⁶ სხოლზემი, გვ. 27: „Il nous parait dès lors dangereux d'investir d'aussi larges pouvoirs en Président politiquement non responsable.“

⁵⁸⁷ დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 18.2, ციფრები 200 და შემდეგი.

ნებთან შესაბამისობის აუცილებლობით. ამით დარღვეულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

კანონებთან მიმართებაში იერარქიის პრობლემა აქ არ წარმოიშობა. პრეზიდენტის ბრძანებულება⁵⁸⁸ ნორმათა იერარქიაში კანონზე დაბლა, თუმცა პარლამენტის დადგენილებაზე მაღლა დგას. ამასთანავე, რუსეთის მსგავსად,⁵⁸⁹ ეს არ არის დადგენილი კონსტიტუციით, მაგრამ დადასტურებულია ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტით.

3.3.3.2.2 სამართლებრივი აქტების გაუქმება

საქართველოს პრეზიდენტს, ისევე როგორც სამართლის ნორმების დადგენის უფლება აქვს, შეუძლია აგრეთვე, რეგენტის მსგავსად, მოქმედი ნორმები გააუქმოს და იმავდროულად არც იფიქროს ამ საკითხთან დაკავშირებით საკუთარი წესის დადგენაზე *lex posterior* ან *lex superior* პრინციპების გათვალისწინებით. საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მსგავსი ან შესაბამისი დებულება არც ერთ პროექტში არ იყო გათვალისწინებული და ამიტომაც არ გამხდარა ჩიკაგოში თუ საკონსტიტუციო კომისიაში დისკუსიის საგანი. ეს დებულება პარლამენტმა მხოლოდ შევარდნაძის დაჟინებული მოთხოვნის შემდეგ გაიზიარა.

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია გააუქმოს ყველა მისდამი ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სამართლებრივი აქტები. ასეთი ანგარიშვალდებულები, 79-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, არიან მთავრობის წევრები. სამინისტროები, თავის მხრივ, მინისტრების წინაშე არიან პასუხისმგებელი. კითხვა, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის სიტყვასიტყვითი განმარტებით პრეზიდენტს მხოლოდ მინისტრის სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლება ხომ არა აქვს, საქართველოში არ დგას. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, თავად სამინისტროები არანაირ სამართლებრივ აქტს არ გამოსცემენ. სამინისტროს ყველა გადაწყვეტილება ფორმდება მინისტრის ბრძანებით. იგივე ეხება სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებსაც, ანუ დეპარტამენტებსაც. რადგანაც დეპარტამენტები სახელმწიფო კანცელარიას, შესაბამისად, სახელმწიფო მინისტრს ექვემდებარებიან, ხოლო

⁵⁸⁸ დაწვრილებით იხ. თავი 3.3.3.2.1.

⁵⁸⁹ შტრ. რუსეთის კონსტიტუციის 90-ე მუხლის მე-3 აბზაცი, რომლის მიხედვითაც, კანონს ბრძანებულებაზე მეტი ძალა აქვს და მასზე მაღლა დგას.

სახელმწიფო მინისტრი, კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, მთავრობის წევრია და ე.ი., 79-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტი სადმი ანგარიშვალდებულია, პრეზიდენტს შეუძლია გააუქმოს დეპარტამენტების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტი. ამით საქართველოს პრეზიდენტი ფლობს ძალიან ფართო უფლებამოსილებას, გამოძინარე იმ უფლებიდან, რომელიც მას საშუალებას აძლევს აღმასრულებელი ხელისუფლების³⁰⁰ ყველა სამართლებრივი აქტი გააუქმოს. აქც შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ორიენტირება მოხდა რუსეთზე, რადგან იქც პრეზიდენტს უფლება აქვს გააუქმოს მთავრობის ყველა სახის და ცალკეული რეგიონების ასევე ყველა სამართლებრივი აქტი.³⁰¹

3.3.3.2.3 რეფერენდუმი

ბერისათვის არ არის ცნობილი, რომ ჯერ კიდევ საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის³⁰² მე-5 მუხლი ითვალისწინებდა რეფერენდუმს. ამ დებულებაში ასახული იყო შესაძლებლობა, რომ სახელმწიფოებრივი ცხოვრების უმნიშვნელოვანესი საკითხები ხალხის საერთო ნებას და საერთო-სახალხო კენჭისყრას (რეფერენდუმს) გადაეწყვიტა. საკითხთა მნიშვნელობას ასეთ შემთხვევაში ფორმალურად უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი, რეალურად კი პარტია (ცენტრალური კომიტეტი) განსაზღვრავდა.³⁰³ მაგრამ, ბუნებრივია, რომ აღნიშნულ დებულებას უფრო მეტად დეკლარაციული ხასიათი და მნიშვნელობა ჰქონდა. რეფერენდუმი საბჭოთა პერიოდში არც საქართველოში და არც მთელ საბჭოთა კავშირში არ გამართულა.³⁰⁴

დასავლეთის დიდ დემოკრატიულ ქვეყნებში, ბელგიის, ნიდერლანდისა და ნორვეგიის გარდა, ყველა სახელმწიფოს კონსტიტუციაში განსაზღვრულია გარკვეული დებულებები რეფერენდუმის შესახებ. რეფერენდუმი გავრცელებულია აგრეთვე ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში.

თუ დროებით ყურადღებას არ მივაქცევთ იმ საშეშრობას, რომ რეფერენდუმმა შეიძლება გაამხნევოს ამომრჩეველები და უმცირესობათა

³⁰⁰ რაც შეეხება ცალკეული რეგიონების სამართლებრივ აქტებს, შდრ. თავი 3.3.3.2.9.

³⁰¹ შდრ. რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მე-2 აბზაცი; რეგიონების მიმართ არსებული უფლებამოსილების შესახებ იხ. ქვემოთ თავი 3.3.3.2.9.

³⁰² შდრ. ანალოგიური დებულება საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის (1977) მე-5 მუხლში.

³⁰³ იხ. ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 5, 13, მითითებით საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის მე-6 მუხლზე.

³⁰⁴ იხ. ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 5, 18, შემდგომი განმარტებებით.

უფლებები მხედველობიდან დაიკარგოს, რეფერენდუმი უეჭველად მძლავრი პოლიტიკური იარაღია პრეზიდენტის ხელში, რომელმაც იცის და სურს ხალხის ინსტრუმენტირება და საკანონმდებლო სფეროში არსებული ბლოკადების გადალახვა. განსაკუთრებით ისეთ ქვეყანაში, რომელიც ახლა სწავლობს დემოკრატიული თამაშის წესებს, ქარიზმატულ პრეზიდენტს საკმაოდ დიდი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია. ხელისუფლებათა ბალანსში რეფერენდუმი სასწორის საპირწონეს სწევს პარლამენტის საზიანოდ, რომელიც კარგავს თავის უზენაესობას – იყოს საკანონმდებლო სფეროში ერთადერთი ლეგიტიმური შემოქმედი. გარდა ამისა, რეფერენდუმი პრეზიდენტმა შესაძლოა გამართოს თავისი ძალაუფლების გასამტკიცებლად, როგორც, მაგალითად, პრეზიდენტმა ნიაზოვმა თურქმენეთში და პრეზიდენტმა ქარიმოვმა უზბეკეთში თავიანთი საპრეზიდენტო ვადა საერთო-სახალხო კენჭისყრით გაიგრძელეს.

აღნიშნულის შესაბამისად, ძალიან ფრთხილად უნდა მოხდეს რეფერენდუმის გამართვის ინიციატივის უფლების პრეზიდენტისთვის დელეგირება. მხოლოდ ყაზახეთში ფლობს პრეზიდენტი შეუზღუდავ უფლებას მოიწვიოს და მოაწყოს საერთო-სახალხო გამოკითხვა.³⁹⁵ ყოფილი საბჭოთა კავშირის სხვა საპრეზიდენტო სისტემებში პრეზიდენტს მარტო რეფერენდუმის გამართვის წინადადების წამოყენების უფლება აქვს, შემდეგ კი ამ წინადადებას პარლამენტის თანხმობა სჭირდება.³⁹⁶

ხმალადის პროექტის მე-2 მუხლი განსაზღვრავდა, რომ სუვერენი, ხალხი, თავის ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების ან რეფერენდუმის მეშვეობით. მაგრამ პროექტის ტექსტში შემდგომ არ მოიპოვებოდა არანაირი დებულება რეფერენდუმის შესახებ.³⁹⁷

სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველი აბზაცით პრეზიდენტს ენიჭებოდა უფლება რეფერენდუმი დაენიშნა ორივე პალატის გადაწყვეტილების, ამომრჩევლების³⁹⁸ ან საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე. ეს პასაჟი ერთობლივ პროექტშიც გადაიტანეს.

³⁹⁵ შდრ. ყაზახეთის 1995 წლის კონსტიტუციის მ. 44, №10; საქართველოში ეს უფლება თემატურად არის შეზღუდული.

³⁹⁶ შდრ. ტაჯიკეთის კონსტიტუციის მ. 50, ნრ.5, ბელორუსის კონსტიტუციის 74-ე მ., ნრ.1 და მ. 90, აგრეთვე უზბეკეთის რესპუბლიკის რეფერენდუმის შესახებ კანონის მე-9 და მე-10 მუხლები (1991 წლის 18 ნოემბერი); ასევე თურქმენეთის კონსტიტუციის მ. 57, ნრ. 7, სადაც პრეზიდენტს სახალხო საბჭოში დომინანტური პოზიცია უჭირავს, შდრ. ბრუნერი, გვ. 75.

³⁹⁷ ამაზე მიუთითებს ლესივი, მემორანდუმი, 12 აპრილი, 1994, გვ. 7.

³⁹⁸ აღსანიშნავია, რომ ამომრჩეველთა რაოდენობა არ იყო დასახელებული; მხოლოდ ერთობლივი პროექტის 77-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ა“ ქვეპუნქტით განისაზღვრა რაოდენობა 300 000 ამომრჩევლით.

ჩიკაგოში მონაწილეები საკმაოდ სწრაფად შეთანხმდნენ იმაზე, რომ რეფერენდუმის საკითხი უნდა მოეწესრიგებინათ ცალკე მუხლით. ამასთან, ბლანკენაგელი გამოთქვამდა შეხედულებას, რომ რეფერენდუმის ინიციატივის უფლება ცალ-ცალკე პარლამენტსა და პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონოდათ. პრეზიდენტს შეიძლებოდა ჰქონოდა ინიციატივის უფლება იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტი რაიმე საკითხს ვერ გადაწყვეტდა. ამასთან, ზოგჯერ ხალხს არ გააჩნია საკმარისი დეტალური თუ კულუარული ინფორმაცია შესაბამისი გადაწყვეტილების მისაღებად. ისევე როგორც რუსეთში, საქართველოშიც ხშირად იმართებოდა დისკუსია იმაზე, რომ პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონოდა პარლამენტისათვის გვერდის ავლის შესაძლებლობა.⁵⁹⁹ პარლამენტს არ სჭირდებოდა არანაირი რეფერენდუმი, რადგან იგი კანონით იღებდა გადაწყვეტილებას.⁶⁰⁰

ხეცურიანმა შესთავაზა მონაწილეებს, რომ პარლამენტსაც ჰქონოდა რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება. საკანონმდებლო გადაწყვეტილებას ეს კიდევ უფრო მეტ ლეგიტიმურობას მიანიჭებდა.⁶⁰¹ თუმცა აქ დაისვა შეკითხვა, რატომ არ უნდა ჩაითვალოს პარლამენტის მიერ კანონის მიღების უფლება სრულიად საკმარისად, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ პარლამენტი არჩევნების საშუალებით საკმარისად არის ლეგიტიმირებული.⁶⁰² ხეცურიანი იმავედროულად მიზანშეწონილად მიიჩნევდა რეფერენდუმის გამართვას იმ შემთხვევაში, თუ 300 000 ამომრჩეველი მოითხოვდა ამას.

ტაბუცაძე და დემეტრაშვილი გამოვიდნენ პრეზიდენტის მიერ საკუთარი ინიციატივით რეფერენდუმის დანიშვნის წინადადების წინააღმდეგ.⁶⁰³ ინწკირველმა ტაბუცაძეს უსაყვედურა, რადგან მისი აზრით, აღნიშნული მოთხოვნით იგი (ტაბუცაძე) უკვე თავიდანვე აღიარებდა, რომ რატომღაც პრეზიდენტი ყველა შემთხვევაში დანაშაულებრივად იმოქმედებდა. ინწკირველის აზრით, პრეზიდენტს აუცილებლად უნდა ჰქონოდა საკუთარი ინიციატივით რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება.⁶⁰⁴ უგრეხელიძე შეეპასუხა ინწკირველს და, უპირველეს ყოვლისა, მიუთითა პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონცენტრირებისა და ბლანსის თავის სასარგებლოდ ცალმხრივად შეცვლის საშიშროებაზე.⁶⁰⁵

⁵⁹⁹ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 17.2, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁶⁰⁰ ლესივი ამას მადესტაბილიზებლად თვლიდა, აუდიოჩანაწერი 17.2, ციფრები 280 და შემდეგი.

⁶⁰¹ ხეცურიანი, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁶⁰² ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 350 და შემდეგი.

⁶⁰³ ტაბუცაძე და დემეტრაშვილი, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 400 და შემდეგი.

⁶⁰⁴ ინწკირველი, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 450 და შემდეგი.

⁶⁰⁵ უგრეხელიძე, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 450 და შემდეგი.

ალექსიძე თავიდანვე კატეგორიული წინააღმდეგი იყო პარლამენტის ან პრეზიდენტის მიერ რეფერენდუმის დანიშვნის შესაძლებლობისა. მისი აზრით, მაშინდელ საქართველოში გამეფებული არეულობისა და ქაოსის პირობებში ეს მხოლოდ მანიპულაციის იარაღი იქნებოდა.⁶⁰⁶

დემეტრაშვილმა წამოაყენა მხოლოდ კონსულტაციური ხასიათის რეფერენდუმის იდეა. შაიომ დაასახელა სამი მიზეზი, რომლებიც ამ იდეას ეწინააღმდეგებოდა: წარმოიშობოდა პარლამენტის, როგორც ხალხის წარმომადგენლობის, ლეგიტიმაციის პრობლემა, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი არ გაიზიარებდა და არ განაზოროცილებდა რეფერენდუმის შედეგებს. გარდა ამისა, მოხდებოდა გადაწყვეტილებების დაპირისპირება და აღრევა, როცა პოლიტიკოსები გაიხსენებდნენ რეფერენდუმით გამოკვეთილ ხალხის ნებას და მას არგუმენტად წამოწევდნენ. დაბოლოს, რეფერენდუმი სახელმწიფოს საკმაოდ დიდი ფული უჯდებოდა.⁶⁰⁷ შაიოს არგუმენტაცია შესაძლოა გაგვეძლიერებინა იმ საფრთხით, რომ ყველა დაინახავდა: პარლამენტი ხალხის ნებას ყურადღებას არ აქცევს და სრულიად სხვაგვარ გადაწყვეტილებას იღებს.⁶⁰⁸

ხმალაძე მოითხოვდა, სულ ცოტა რეფერენდუმის თემატურ შეზღუდვას, თუ პრეზიდენტს მაინც მიანიჭებდნენ საკუთარი ინიციატივით რეფერენდუმის დანიშვნის უფლებას. აქ მას სურდა პოზიტიური ნუსხის ფორმულირება.⁶⁰⁹ ამის საწინააღმდეგოდ, ხეცურიანი ნეგატიური ნუსხის შექმნას მოითხოვდა, რადგან ასეთი ნუსხა გაუთვალისწინებელი სიტუაციებისათვისაც მზად იქნებოდა.

აღნიშნულთან დაკავშირებით შაიომ მონაწილეებს მიუთითა იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-2 აბზაცზე.⁶¹⁰ ამ დებულების მიხედვით, დაუსვებელია რეფერენდუმის დანიშვნა საგადასახადო და საბიუჯეტო კანონების, ამნისტიებისა და სისხლის სამართლის შეღავათების, აგრეთვე საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიკაციის უფლებამოსილების მინიჭების საკითხზე.

ბოლოსდაბოლოს, ჩიკაგოში ყველა მონაწილე, ინსკირველის გარდა, შეთანხმდა იმაზე, რომ არც პრეზიდენტს და არც პარლამენტს არ უნდა

⁶⁰⁶ ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 18.1, ციფრები 200 და შემდეგი.

⁶⁰⁷ შაიო, აუდიოჩანაწერი 17.2, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁶⁰⁸ ასე მოხდა შედეგში 1967 წელს, როცა პარლამენტის გადაწყვეტილებით, სატრანსპორტო მოძრაობა ქუჩის მარჯვენა მხარეს გადაიტანეს, მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ კიდევ 1955 წელს ამომრჩეველთა 85 პროცენტი ამის წინააღმდეგი იყო.

⁶⁰⁹ ხმალაძე, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 390 და შემდეგი.

⁶¹⁰ შაიო, აუდიოჩანაწერი 17.2, ციფრები 300 და შემდეგი.

ქონიდან რეფერენდუმის ინიციატივის უფლება.⁶¹¹ ჩიკაგოს პროექტის 76-ე მუხლში ჩაიწერა, რომ რეფერენდუმს დანიშნავს პრეზიდენტი მხოლოდ არანაკლებ 300 000 ამომრჩევლის მოთხოვნის საფუძველზე. კენჭისყრა შეიძლება ჩატარდეს 90 დღის განმავლობაში მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან, სახელმწიფო საზღვრების შეცვლასთან, კანონის ან მისი ნაწილის გაუქმებასთან დაკავშირებით. შემზღულად ფარგლებად გამოიყენეს იტალიური ნუსხა იტალიის კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მე-2 აბზაციდან, რასაც დამატა ისეთი საკითხები, რომლებიც ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ეხებოდა. ჩიკაგოს პროექტის 76-ე მუხლის მე-3 აბზაცის თანახმად, რეფერენდუმის დანიშვნა არ შეიძლება იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ გამოაცხადებდა სარეფერენდუმოდ გასატან საკითხს.⁶¹²

ეკლატანტურად იმოდრავა შევარდნადის პროექტმა კვლავ უკან, საკონსტიტუციო პროცესის სათავეებისაკენ: პრინციპულად კვლავ აღდგა სამდივნოს პროექტის პირვანდელი ფორმულირება.

პროექტში ისევ შეიტანეს პრეზიდენტის უფლება რეფერენდუმის საკუთარი ინიციატივით დანიშვნისა, ზოლო შემზღულადვი ნორმების ნუსხა საერთოდ ამოიღეს. რეფერენდუმის უფლება კვლავ განისაზღვრა პრეზიდენტის უფლებამოსილების ნუსხაში შევარდნადის პროექტის 70-ე მუხლის პირველ აბზაცში. რეფერენდუმის შესახებ ცალკე მუხლი უკვე აღარ იყო გათვალისწინებული.

როგორ შეიძლებოდა ასეთი ფორმულირება ჩამოყალიბებულიყო იმ ვიწრო წრეში, რომელშიც მუშაობდნენ დემეტრაშვილი და ზეცურიანი, და ამ შემთხვევაში უკვე ალექსიძეც, რომლებიც სრულიად კონკრეტულ საპირისპირო მოსაზრებებს გამოთქვამდნენ, ეს სავსებით გაუგებარია და სავარაუდოდ შეიძლება აიხსნას მხოლოდ შევარდნადისა და ინწყირველის დომინანტური პოზიციით. ამ ფორმულირებაზე საკონსტიტუციო კომისიის თანხმობაც საკმაოდ დამაფიქრებელია.

მიუხედავად ამისა, რესპუბლიკელებმა საპარლამენტო დებატების დროს ჩიკაგოში განხილული ნუსხა კვლავ წამოაყენეს შემთანხმებელ კომისიაში, როგორც *conditio sine qua non* და ბოლოს ყველა მოწინააღმდეგე დაითანხმეს კიდევ.⁶¹³

დღეს პრეზიდენტი მაინც უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით

⁶¹¹ დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 18.1, ციფრები 150 და შემდეგი.

⁶¹² ამ გადაწყვეტილებას მიესალმა ოზბუდუნი, რომელმაც დაახასიათა იგი როგორც აღრინდელზე გაცილებით ტრანსპარენტული გადაწყვეტილება, მეორანდში, 7 თებერვალი, 1995, გვ. 2.

⁶¹³ *ხმალიძე*, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

(აგრეთვე პარლამენტისა და 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით) დანიშნოს რეფერენდუმი. უფლება, თუ რომელ საკითხზე უნდა გაიმართოს რეფერენდუმი, შეზღუდულია კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტით. ამ დებულების თანახმად, არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად. ასევე დაუშვებელია რეფერენდუმის მოწყობა ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს. ჩიკაგოს პროექტის დებულებისაგან განსხვავებით, კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული მუხლის ფორმულირიბიდან გამომდინარე, დღეს შესაძლებელია რეფერენდუმი მოეწყოს საგადასახადო და საბიუჯეტო კანონების შესახებ.

კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, რეფერენდუმის დანიშვნასა და გამართვასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით. ეს არის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ, რომელიც მიღებულია 1996 წლის 15 მაისს და რომელიც ითვალისწინებს რეფერენდუმის მოწყობას მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, მათ შორის საქართველოს კანონებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათვალისწინებული საკითხებისა და პრინციპების შესახებ.⁶¹⁴ ერთსა და იმავე საკითხზე რეფერენდუმის დანიშვნა არ შეიძლება ერთი წლის განმავლობაში იმ დღიდან, როდესაც ოფიციალურად გამოქვეყნდება ამ საკითხზე გამართული რეფერენდუმის შედეგები.⁶¹⁵

თუ რამდენად შეუძლია მთავრობას რეფერენდუმზე გატანილ საკითხს ალტერნატიული წინადადება დაამატოს, როცა იგი ტარდება 200 000 ამომრჩევლის ან პარლამენტის მოთხოვნით,⁶¹⁶ ორგანული კანონით არ არის განსაზღვრული. გარდა ამისა, არც კონსტიტუციაში და არც ორგანულ კანონში არ არის დადგენილი კვორუმი. ამდენად, რეფერენდუმზე ხალხის გადაწყვეტილება ინარჩუნებს ძალას, მიუხედავად იმისა, რამდენი ამომრჩეველი მიიღებს მონაწილეობას საერთო-სახალხო კენჭისყრაში. ხალხის გადაწყვეტილება ძალაში შედის შედეგის გამოქვეყნების დღიდან, აქვს უშუალო იურიდიული და პირდაპირი მოქმედების ძალა.⁶¹⁷ საქართველოს პარლამენტი ვალდებულია რე-

⁶¹⁴ შდრ. მ. 3, 1996 წლის 15 მაისის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ.

⁶¹⁵ შდრ. მ. 4, 1996 წლის 15 მაისის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ.

⁶¹⁶ შდრ. საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶¹⁷ შდრ. მ. 28, აზ. 2, 1996 წლის 15 მაისის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ.

ფერენდუმის შედეგის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში ამ შედეგს შეუსაბამოს საქართველოს კანონმდებლობა.⁶¹⁸

საბოლოოდ, დიდ გაკვირვებას და აღშფოთებას იწვევს ის ფაქტი, თუ როგორ მარტივად მოხდა სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი დებულების თითქმის სრული უარყოფა თბილისში. ამასთან, მადლობა ეთქმის რესპუბლიკურ პარტიას, რომელმაც შეძლო პრეზიდენტის უფლებამოსილების გარკვეული შეზღუდვა რეფერენდუმის საკითხში.

3.3.3.2.4 პლებისციტი

აღსანიშნავია, რომ შევარდნაძემ რეფერენდუმთან ერთად კანონში დამატებით შეიტანა პირდაპირი დემოკრატიის კიდევ ერთი ელემენტი პლებისციტის სახით. პლებისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა.⁶¹⁹ 1996 წლის 29 ოქტომბერს პლებისციტის თაობაზე რამდენიმე დებულება შეიტანეს რეფერენდუმის შესახებ ორგანულ კანონში. პლებისციტის მოწვევისა და გამართვის თაობაზე რეფერენდუმის შესახებ ორგანული კანონის მე-81 მუხლი განსაზღვრავს შემდეგს:⁶²⁰

1. პლებისციტი არის კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩეველთა ან მისი ნაწილის აზრის გასაგებად;

2. პლებისციტს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით;

3. პლებისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა;

4. პლებისციტის ჩატარებაზე ვრცელდება „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესები, გარდა მე-4 მუხლისა.

უკიდურესად სწრაფად მომზადებული ეს კანონი მიმართული იყო არა იმდენად პრეზიდენტის უფლებამოსილების გაფართოებისაკენ, არამედ ძირითადად ეს იყო პასუხი აფხაზეთში ჩატარებულ არჩევნებზე.

⁶¹⁸ შდრ. მ. 28, აბზ. 3, 1996 წლის 15 მაისის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ.

⁶¹⁹ შდრ. მ. 81, აბზ. 3, 1996 წლის 29 ოქტომბრის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ.

⁶²⁰ შდრ. მ. 81, 1996 წლის 29 ოქტომბრის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ.

საბოლოოდ, საქართველოს მოქალაქეებს 1996 წლის 23 ნოემბერს უნდა დაეძაბათ გონება, რათა პასუხი გაეცათ შემდეგ მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ კითხვაზე: „ლეგიტიმურია თუ არა სეპარატისტული სისტემის მიერ ჩატარებული არჩევნები?“.⁶²¹

3.3.3.2.5 პარლამენტის დათხოვნა

პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა, როგორც წესი, უნდობლობის ვოტუმის შესაძლებლობას უპირისპირდება. ეს წესი შეესაბამება „იარაღის თანასწორობას“, ⁶²² რომლის მიხედვითაც არა მარტო საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია აღმასრულებლის გადაყენება, არამედ აღმასრულებელსაც აქვს უფლება იგივე განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ კონსტიტუციაში თანასწორობის ეს პრინციპი მაინც დარღვეულია: თურქმენეთისა ⁶²³ და უზბეკეთის ⁶²⁴ პრეზიდენტებს, მაგალითად, შეუძლიათ დაითხოვონ პარლამენტი, უნდობლობის ვოტუმში კი გათვალისწინებული არ არის.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, საქართველოში არსებული კონსტიტუციის პროექტების ავტორები პარლამენტის დათხოვნის უფლებას ძალიან ფრთხილად უდგებოდნენ: სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, პრეზიდენტს მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების შემდეგ შეეძლო პარლამენტის დათხოვნა. თუმცა გაურკვეველი იყო ერთი რამ: დათხოვნის შესახებ ორივე ორგანოს ერთობლივად უნდა მიეღო გადაწყვეტილება, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო უფრო კონსულტაციური მხრით

⁶²¹ „სეპარატისტულ სისტემაში“ იგულისხმებოდნენ აფხაზეთში ხელისუფლების ფაქტობრივი მფლობელები (შდრ. აგრეთვე თავი 1.2). ამ უკანასკნელებმა, თავის მხრივ, 1999 წლის 3 ოქტომბერს ჩაატარეს საერთო-სახალხო კენჭისყრა, რომელზეც ამომრჩეველებმა უდიდესი უმრავლესობით (საეარაუდოდ 97 პროცენტით) დაადასტურეს აფხაზეთის დამოუკიდებლობა, მაგრამ ამას საერთაშორისო თვალსაზრისით არ შეუცვლია ის ფაქტი, რომ განდგომილ პროვინციას სახელმწიფოთა საერთაშორისო თანამეგობრობა ოფიციალურად არ აღიარებს.

⁶²² ბრუნერი, გვ. 73.

⁶²³ თურქმენეთის კონსტიტუციის 64-ე მუხლი.

⁶²⁴ უზბეკეთის კონსტიტუციის 95-ე მუხლი, რომელიც თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობას ითვალისწინებს, მაგრამ ძალიან ზოგადი და საკამათოა პირობა: „თუ რესპუბლიკის პარლამენტში წარმოიშობა გადაულახავი აზრთა სხვადასხვაობა, რომელიც გაეყენას ახდენს პარლამენტის ნორმალურ საქმიანობაზე...“.

იყო ჩართული ამ პროცესში.⁶²⁵ სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველ აბზაცში მითითებული დებულებები პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ ახალი არჩევნების ჩატარების შესახებ ასევე არ გამოირჩეოდა სიზუსტითა და გარკვეულობით.⁶²⁶

რესპუბლიკელთა პროექტი ითვალისწინებდა პარლამენტის დათხოვნის ორ შესაძლებლობას და ორივე გამოიყენებოდა თანამდებობებზე წარდგენილ კანდიდატთა ჩაყარდნის შემთხვევაში: 103-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მიხედვით, პარლამენტი ავტომატურად იშლებოდა, როცა დეპუტატები ვერ შეთანხმდებოდნენ პრეზიდენტის კანდიდატურაზე. ეს კი აუცილებელი იყო, რადგან პრეზიდენტის არჩევა არ ხდებოდა ხალხის მიერ პირდაპირი გზით. იმ შემთხვევაში, თუ ვერ მოხერხდებოდა პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა, პრეზიდენტი, 120-ე მუხლის მე-5 აბზაცის შესაბამისად, უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა პარლამენტი.

სტუდენტების პროექტი 62-ე მუხლის მე-3 აბზაცში ითვალისწინებდა რამდენიმესაფეხურიან სისტემას. თავდაპირველად მთავრობას პარლამენტში უნდა დაეყენებინა ნდობის საკითხი; თუ ამაზე პარლამენტი უარს იტყვოდა, მაშინ რეფერენდუმს უნდა გადაეწყვიტა, ჰქონოდა თუ არა პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის ან მთავრობის გადაყენების უფლება. ეს პროცედურა განსაკუთრებით ძვილად განსახორციელებელი ჩანდა: ერთი მხრივ, აღნიშნულ პერიოდში, რეფერენდუმის მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე, სახელმწიფოში შესაძლოა ხელისუფლების ვაკუუმი შექმნილიყო. მეორე მხრივ, კი ხალხს შეუძლია თვით პარლამენტის შემადგენლობის საკითხიც გადაჭრას, თუ მას საარჩევნო ურნასთან მიიწვევენ.

თბილისში პროექტების ავტორთა შეხვედრაზე, რომელსაც ლესიგიც ესწრებოდა, მონაწილეები შეთანხმდნენ, რომ კომპრომისული პროექტისათვის აუცილებელი იქნებოდა იმ სიტუაციების დეფინირება, რომელთა საფუძველზეც პრეზიდენტს ექნებოდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება. ამ შეხვედრაზე გამართული დისკუსიის შედეგად გამოიკვეთა ოთხი სახის შემდეგი სიტუაცია:

პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა დაეშალა პარლამენტი, თუ:

– პარლამენტის მიერ განმეორებითი კენჭისყრის შემდეგ მთავრობა დაუმტკიცებელი დარჩებოდა;

– პარლამენტს განმეორებით არ აღმოაჩნდებოდა უნარი სხლომაზე შეკრებილიყო ლეგიტიმურად, ანუ შეეკრება დეპუტატთა საჭირო რაოდენობა (კვორუმი);

⁶²⁵ ეს იკითხა შაიომაც, კომენტარები, გვ. 3.

⁶²⁶ შაიო, კომენტარები, გვ. 3.

- პარლამენტი ვერ დაამტკიცებდა სახელმწიფო ბიუჯეტს;
- პარლამენტში შეიქმნებოდა პატიისა და საბლოკადო სიტუაციები.⁶²⁷

ლესიგი ვარაუდობდა, რომ საბოლოო შეთანხმება შესაძლოა ადვილად მიღწეულიყო პირველ სამ შემთხვევასთან დაკავშირებით. ორივე პროექტი შეიცავდა დებულებებს, რომელთა მიხედვითაც, პარლამენტის დათხოვნა შესაძლებელი იყო. არსებითი აზრთა სხვაობა ამ ორ პროექტს შორის მხოლოდ ის იყო, თუ რა უფლებები უნდა ჰქონოდა პრეზიდენტს პარლამენტში საბლოკადო სიტუაციის დროს.⁶²⁸

ჩიკაგოს პროექტში, შაიოს მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, რომელიც საეჭვოდ ხდიდა პრეზიდენტისათვის ამ უფლების მინიჭებას,⁶²⁹ ჩამოყალიბდა როგორც სავალდებულო, ისე არასავალდებულო (ოფციონალური) დათხოვნის ვარიანტები. ამით, ფაქტობრივად გაიზიარეს ერთობლივი პროექტის 84-ე მუხლის მე-4 აბზაცის, 86-ე მუხლის მე-4 აბზაცის, 87-ე მუხლის მე-3 აბზაცისა და 105-ე მუხლის მე-5 აბზაცის დებულებები. უარი ითქვა იმ შესაძლებლობაზე, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნა კვორუმის არქონის გამო შეეძლო.⁶³⁰

ამრიგად, პრეზიდენტს უნდა დაეთხოვა პარლამენტი:

- მას შემდეგ, რაც პარლამენტი, 82-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრის კაბინეტს სამჯერ არ დაამტკიცებდა;
- როცა პარლამენტი პრემიერ-მინისტრის კაბინეტს, 85-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, წარმატებული კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის საფუძველზე არ დაამტკიცებდა;
- როცა საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 60 დღის განმავლობაში პარლამენტი ვერ მიიღებდა სახელმწიფო ბიუჯეტს და უნდობლობის ვოტუმის საკითხსაც არ დააყენებდა.⁶³¹

დამატებით პრეზიდენტს შეეძლო პარლამენტი დაეთხოვა, 84-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრის მიმართვის საფუძველზე, თუ ამ უკანასკნელის მიმართ უარყოფითად გადაწყდებოდა უნდობის საკითხი მისი კაბინეტის წევრთა ერთი მესამედის შეცვლის შემთხვევაში.⁶³²

შევარდნაძის პროექტში ამოღებულია აღნიშნული ოფციონალური

⁶²⁷ შდრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 5.

⁶²⁸ შდრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 5.

⁶²⁹ შაიო, კომენტარები, გვ. 53.

⁶³⁰ იხ. აგრეთვე თავი 3.2.3.3.1.2.

⁶³¹ ჩიკაგოს პროექტის მ. 105, აბზ. 5.

⁶³² ამ თემაზე დისკუსიის შესახებ იხ. თავი 3.3.4.1.

გზა, რადგან პარლამენტი არ ამტკიცებდა კაბინეტის წევრთა ერთი მესამედის შეცვლას. სამაგიეროდ, პროექტის 79-ე მუხლში აისახა პრეზიდენტის ფაკულტატური უფლება, რომლის მიხედვითაც, მას პარლამენტი შეიძლება დაეშალა ნდობის საკითხის⁶³³ უარყოფითად გადაწყვეტის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის სურვილის საფუძველზე. სხვა დებულებები შევარდნაძის პროექტში შენარჩუნებული იყო.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, პარლამენტში საპრეზიდენტო სისტემაზე გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ შეთანხმდნენ, რომ პრეზიდენტს აღარ ექნებოდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება. შესაბამისად, პროექტიდან ამოიღეს სათანადო დებულება: საქართველოს პრეზიდენტს, 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა.

ეს შედეგი შეფასდა და დღესაც ფასდება როგორც საქართველოს კონსტიტუციის დიდი მიღწევა. ცხადია, რომ საპრეზიდენტო სისტემაში პარლამენტის დათხოვნის უფლება მართლაც შეცდომა იქნებოდა, რადგან ამით სასწორი ყოველთვის პრეზიდენტისაკენ იქნებოდა გადახრილი.

3.3.3.2.6 საგანგებო მდგომარეობა .

იმისათვის, რათა სახელმწიფომ შეინარჩუნოს ქმედუნარიანობა საგანგებო სიტუაციებში, როგორც წესი, ხდება სახელმწიფო ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა ჩვეულებრივი წესისაგან განსხვავებული სახით განაწილება, ასევე ძირითად უფლებათა სტანდარტის შეზღუდვა. პირველმა ღონისძიებამ შეიძლება გამოიწვიოს ხელისუფლების დანაწილების დარღვევა მოკლე, განსაზღვრული პერიოდით, მეორე კი მოქალაქეთა თავისუფლებაში საშიში ჩარევაა. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი და საჭიროა სახელმწიფო ორგანოების სამოქმედო უფლებამოსილებათა ზუსტი ფორმულირება და გარკვეული შეზღუდვა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება.

3.3.3.2.6.1 საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება

3.3.3.2.6.1.1 საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლები

სამდივნოს პროექტი საერთოდ არ აწესრიგებდა საგანგებო ან სამხარო მდგომარეობის გამოცხადების პროცედურას. ხმალაძის პროექ-

⁶³³ იხ. აგრეთვე თავი 3.3.4.2.

ტი 52-ე მუხლის მე-4 აბზაცში მოითხოვდა, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 24 საათის განმავლობაში შეკრებილიყო პარლამენტის ორივე პალატა და გაეგრძელებინა თავისი საქმიანობა ამ მდგომარეობათა გაუქმებამდე. საგანგებო მდგომარეობის ცნების შესახებ განსაკუთრებულ დებულებებს ხმალაძის პროექტი არ შეიცავდა.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების კრიტერიუმი პირველად განისაზღვრა ერთობლივ პროექტში. ესენი იყო: ომის შემთხვევა, მასობრივი არეულობა, სამხედრო გადატრიალება (პუტჩი), შეიარაღებული აჯანყება, ეპიდემიები და ბუნებრივი კატასტროფები. ერთობლივი პროექტის 77-ე მუხლის პირველი აბზაცის „დ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ ნუსხაში, რომლის საფუძველზეც პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება შეეძლო, შედიოდა აგრეთვე „კრიმინალური სიტუაციების მაღალი მაჩვენებელი“, მაგრამ ეს კრიტერიუმი შინაარსობრივი განუსაზღვრელობისა და ბუნდოვანების გამო ამოიღეს პროექტიდან.

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტში კვლავ შენარჩუნებულია „მასობრივი არეულობა“. როგორც უგრეხელიძემ ახსნა, შესაბამისი დებულება არსებობდა მაშინ მოქმედ საქართველოს 1961 წლის სისხლის სამართლის კოდექსში.⁶⁴ ამ კოდექსის მე-80 მუხლში დასახელებული იყო „მასობრივი არეულობა“, მაგრამ იგი არ იყო ლეგალურად დეფინირებული. ეს დებულება აცხადებს: „მასობრივ არეულობათა ორგანიზაცია, რასაც თან ახლდა დარბევა, ნგრევა, ცეცხლის წაქიდება და სხვა ამგვარი მოქმედება, აგრეთვე მათი მონაწილეების მიერ შემოადინიშნულ დანაშაულთა უშუალოდ ჩადენა ან ხელისუფლებისათვის შეიარაღებული წინააღმდეგობის გაწევა, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორიდან 15 წლამდე“. ამ დებულების თელეოლოგიური განმარტების შედეგად კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტში მოცემული „მასობრივი არეულობის“ ცნებას უნდა ჰქონდეს სახიფათო, სახელმწიფო ხელისუფლების წინააღმდეგ მიმართული შინაარსი. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტმა ეს ცნება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე კონსტიტუციისადმი კონფორმისტულად უნდა განმარტოს.

შევარდნაძის პროექტის 70-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ი“ ქვეპუნქტში დამატებული იყო კიდევ ერთი ელემენტი: „თუკი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ

⁶⁴ მიღებულია 1960 წლის 30 დეკემბერს, ძალაში შევიდა 1961 წლის 1 მარტს.

უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.“
ეს ტექსტი გადავიდა კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის
„თ“ ქვეპუნქტში და, მიუხედავად მისი არამკაფიო ფორმულირებისა,
განსაზღვრულია როგორც სერიოზული საფრთხე ქართული სამარ-
თლებრივი სახელმწიფოსათვის. ამ ზოგადი პირობის საფუძველზე
პრეზიდენტს თავად შეუძლია გადაწყვიტოს საკითხი, სხვადასხვა მი-
ზეზით გააუქმოს სხვა სახელმწიფო ორგანოები და გამოაცხადოს სა-
განგებო მდგომარეობა. აქ იმედი უნდა ვიქონიოთ, რომ პარლამენტი და-
მაზუსტებელ კანონს მიიღებს საგანგებო მდგომარეობის შესახებ⁶⁵⁵

3.3.3.2.6.1.2

საგანგებო მდგომარეობის დამტკიცება

სხვა სახელმწიფოების მსგავსად, საქართველოს პრეზიდენტს აქვს
საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების უფლება. ოზბულუნისათვის ეს
უფლებამოსილება სახელმწიფო სუვერენიტეტის არსს შეადგენს და
ამიტომ იგი უნდა ჰქონდეს პარლამენტს.⁶⁵⁶ თბილისში ეს იდეა არ გა-
იზიარეს. მაგრამ პარლამენტს ყველა შემთხვევაში უნდა შეეძლოს
პრეზიდენტის გაკონტროლება. ამიტომ ლესიგმა შესთავაზა ქართვე-
ლებს შესაბამისი კანონით განესაზღვრათ ვადა, რომლის განმავლობა-
შიც პარლამენტმა უნდა გადაწყვიტოს საგანგებო მდგომარეობის სა-
კითხი.⁶⁵⁷ ხმალიძის პროექტი არ ითვალისწინებდა საგანგებო მდგომარე-
ობის შესახებ კონსტიტუციურ ან ორგანულ კანონს. მაგრამ ხმალი-
ძე და მოგვიანებით რესპუბლიკელთა ფრაქცია დაჟინებით მოითხოვ-
დნენ, რომ პარლამენტის მიერ საგანგებო და საომარი მდგომარეობე-
ბის, აგრეთვე ომისა და ზავის გამოცხადების შესახებ სავალდებულო
დამტკიცების ვადა კონსტიტუციითვე ყოფილიყო განსაზღვრული, რა-
თა ასეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესიდან
პარლამენტი შემდეგ არ გამოეთიშათ.

საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის მოქმედებათა გასა-
კონტროლებლად ჩიკავოს პროექტში შევიდა 75-ე მუხლის პირველი
აბზაცის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტები, რომელთა მიხედვითაც, როგორც სა-
განგებო მდგომარეობის, ისე ომის გამოცხადების ან ზავის დადების შე-
სახებ გადაწყვეტილებები დაუყოვნებლივ უნდა წარდგენოდა პარლა-

⁶⁵⁵ საქართველოს პარლამენტმა 1997 წლის 17 ოქტომბერს მიიღო კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, ხოლო 1997 წლის 31 ოქტომბერს – კანონი „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ (მთარგმ. შენიშვნა).

⁶⁵⁶ ოზბულუნი, მემორანდუმი, 7 თებერვალი 1993, გვ. 2.

⁶⁵⁷ შდრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 12 აპრილი, 1994, გვ. 2.

მენტს დასამტკიცებლად. ეს დებულება კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ და „თ“ ქვეპუნქტებში მოდიფიცირებულია სიტყვებით „არა უგვიანეს 48 საათისა“. კონსტიტუციის 62-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტმა გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

3.3.3.2.6.2 უფლებამოსილება საგანგებო მდგომარეობის დროს

პროექტების მიხედვით, პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის დროს ჰქონდა კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემისა და საგანგებო ღონისძიებების⁶³⁸ განხორციელების უფლება. საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირების შესახებ ზემოთ⁶³⁹ უკვე აღვნიშნეთ. აქ უფრო მეტად საქმე ეხებოდა დელეგირების კონტროლს: ხმალაძის პროექტის 81-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული დეკრეტი 30 დღის განმავლობაში უნდა დაემტკიცებინა პარლამენტს, წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი ex tunc ბათილად იქნებოდა ცნობილი. შაიომ ორკვირიანი ვადა შესთავაზა ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეებს. შესაბამისად, ამის შემდეგ დეკრეტი ex tunc დაკარგავდა ძალას, თუ პარლამენტი არ მისცემდა თანხმობას.⁶⁴⁰ ორივე ეს მოსაზრება მხოლოდ ნაწილობრივ გაიზიარეს: პარლამენტს არ დაუწესდა ნების გამოხატვის ვადა, დეკრეტის დასამტკიცებლად წარდგენის ვადა კი იგივე დარჩა.

მაშინ, როცა ჩიკაგოს პროექტი საერთოდ არ ითვალისწინებდა საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტის გამოცემას და საკანონმდებლო ხელისუფლების სხვაგვარი დელეგირებაც პარლამენტის მიერ სხვადასხვა ნორმაზე უარის თქმის წინაპირობის ქვეშ იდგა, შევარდნაძის პროექტით კვლავ შემოიღეს დეკრეტის გამოცემის უფლება 70-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ი“ ქვეპუნქტში.

დეკრეტებთან დაკავშირებით პარლამენტმა დებატების დროს გარკვეული ცვლილებები შეიტანა პროექტში. თუმცა დეკრეტს შეუნარჩუნდა კანონის ძალა,⁶⁴¹ მაგრამ ამჟამად იგი მოქმედებს მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დასრულებამდე. დეკრეტი აუცილებლად უნდა წარედგი-

⁶³⁸ ამ ცნების უფრო ზუსტ განმარტებას კონსტიტუცია არ შეიცავს.

⁶³⁹ შდრ. თავი 3.2.3.3.5.

⁶⁴⁰ შაიომ, აუდიოჩანაწერი 11.2, ციფრები 100 და შემდეგი.

⁶⁴¹ შდრ. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

ნოს პარლამენტს. იმავდროულად პარლამენტს არა აქვს დეკრეტის შექმნაში მონაწილეობის უფლება და არც მისი გაუქმება შეუძლია.

3.3.3.2.6.3 ძირითადი უფლებების შეზღუდვა

1921 წლის კონსტიტუციის 43-ე მუხლი ითვალისწინებდა პარლამენტის მიერ ძირითადი უფლებების საკმაოდ ფართო შეზღუდვას. ეს ეხებოდა თითქმის ყველა საპროცესო ძირითად უფლებას საგამომძიებლო ორგანოებისა და სასამართლოს წინაშე. აზრის თავისუფლების სრული შეზღუდვაც დასაშვები იყო.

სამდივნოს პროექტი საერთოდ არ მოიხსენიებდა ძირითადი უფლებების შეზღუდვას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. სამაგიეროდ, ხმალადის პროექტის 45-ე მუხლი იძლეოდა შესაძლებლობას საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს შეეზღუდათ თავისუფალი მიმოსვლის უფლება (მ. 34) თავისუფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ გარანტიებთან ერთად (მ. 13), ბინის ხელშეუხებლობა (მ. 14), პირადი ცხოვრების საიდუმლოება (მ. 15), ინფორმაციის თავისუფლება (მ. 16 და მ. 36), შრომის უფლება (მ. 27), გაფიცვის უფლება (მ. 28) და შეკრების უფლება (მ. 31).

ჩიკაგოში არ განხილულა არც ძირითადი უფლებების შეზღუდვის საკითხი და არც ძირითადი უფლებების ნუსხა. მხოლოდ ბლანკენაგელმა იკითხა მოხდებოდა თუ არა ძირითადი უფლებების შეზღუდვა მარტო ორგანული კანონებით, რადგან, 71-ე მუხლის თანახმად, აკრძალული იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირება იმ სფეროებში, რომლებშიც დადგენილი იყო ორგანული კანონების მიღება.⁶⁴² ორგანული კანონით შეზღუდვა არ იყო გათვალისწინებული.

ერთობლივი პროექტის 44-ე მუხლის პირველი აბზაცი⁶⁴³ დადგენილი წესი კიდევ უფრო გაუარესებულ ვარიანტად უნდა ჩაითვალოს. ამ მუხლით, საგანგებო და საომარი მდგომარეობების დროს დასაშვები იყო ისეთი ძირითადი უფლებების შეზღუდვა,⁶⁴⁴ როგორცაა:

1. სიცოცხლის უფლება;

2. ადამიანის თავისუფლება, თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებული სამართლებრივი გარანტიების ჩათვლით;

⁶⁴² ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 13.1, ციფრები 100 და შემდეგი.

⁶⁴³ ეს შეესაბამებოდა შევარდნაძის პროექტის 41-ე მუხლს.

⁶⁴⁴ შტრ. აგრეთვე შეარტის კომენტარები, Memorandum on the proposed Georgian Bill of Rights and Constitutional Court, ვაშინგტონი, 29 დეკემბერი, 1994.

3. პირადი უფლებები და ბინის ხელშეუხებლობის უფლება;
4. საკუთრების უფლება;
5. თავისუფალი მიმოსვლის უფლება;
6. სიტყვის თავისუფლება;
7. ინფორმაციის თავისუფლება;
8. გაფიცვის უფლება.

განსაკუთრებით სიცოცხლის უფლების შეზღუდვა ეწინააღმდეგებოდა საერთაშორისოსამართლებრივ დებულებებს. როგორც ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-15 მუხლი, ისე სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს, რომ ძირითადი უფლებები საგანგებო და საომარი მდგომარეობების დროს შესაძლოა შეიზღუდოს. მაგრამ სიცოცხლის უფლების შეზღუდვა, კონვენციის მე-15 მუხლის მე-2 აბზაცის დებულების მე-2 მუხლთან კავშირისა და პაქტის მე-4 მუხლის მე-2 აბზაცის დებულების მე-6 მუხლთან კავშირის თანახმად, დაუშვებელია.⁶⁴⁵ სრულიად გაურკვეველია როგორ გაიარა ამ პროექტმა საკონსტიტუციო კომისია. ბოლოსდაბოლოს უკვე მაშინ საქართველოს ძალიან უნდოდა ევროპის საბჭოს წევრობა.⁶⁴⁶

ინტერვიუში ხმალაძემ გაიხსენა, რომ შევარდნაძის მიერ წარმოდგენილ ვერსიაში საერთოდ არ იყო განსხვავება ცალკეულ ძირითად უფლებებს შორის. შესაბამისად, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო შეეზღუდა ძირითადი უფლებების მთლიანი ნუსხა. რესპუბლიკელებმა ამ მუხლის შეცვლა კვლავ მოითხოვეს *conditio sine qua non* (ულტიმატუმის) გზით. პრინციპულად, მათ პოზიციას უფრო შეესაბამებოდა, ეს დებულება საერთოდ რომ ამოეღოთ კონსტიტუციიდან.⁶⁴⁷ მაგრამ ეს წინადადება მათ ვერ გაიტანეს, რის შემდეგაც მოითხოვეს, რომ ჩამოთვლილი ყოფილიყო არა მხოლოდ ის ძირითადი უფლებები, რომელთა შეზღუდვაც შეიძლებოდა, არამედ ისიც, რომ პრეზიდენტს ეს გადაწყვეტილება 48 საათის განმავლობაში უნდა წარედგინა პარლამენტისათვის დასამტკიცებლად.⁶⁴⁸ ეს დებულება ჩამოყალიბდა 48-ე მუხლის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადებაში.

⁶⁴⁵ ამაზე მიუთითებს აგრეთვე ზლინსკი, გვ. 2.

⁶⁴⁶ საქართველო ევროპის საბჭოს წევრი 1999 წლის 27 აპრილს გახდა. თბილისმა აიღო ვალდებულება, რომ სიკვდილით დასჯა მხოლოდდამხოლოდ საომარი და საგანგებო მდგომარეობების დროს გამოეყენებინა. 1997 წლის ნოემბერში კი საქართველოს პარლამენტმა ოფიციალურად გააუქმა სიკვდილით დასჯა (კონსტიტუციის მ. 15, პ. 2). გარდა ამისა, 1999 წლის 17 ივნისს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის პირველ, მე-4 და მე-7 დამატებით ოქმებს.

⁶⁴⁷ თუმცა ეს ხმალაძის პროექტის საწინააღმდეგო იქნებოდა, იხ. ზემოთ.

⁶⁴⁸ ეს მოგვიტხრო ხმალაძემ, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, ამჟამად შესაძლოა შეიზღუდოს შემდეგი ძირითადი უფლებები (თანაც ისე, რომ პრეზიდენტი არ არის ვალდებული ამ უფლების ძირითადი არსი შეინარჩუნოს):

1. ადამიანის თავისუფლება, თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებული სამართლებრივი გარანტიების ჩათვლით (მ. 18);
2. პირადი უფლებები და ბინის ხელშეუხებლობის უფლება (მ. 20);
3. საკუთრების უფლება (მ. 21);
4. თავისუფალი მიმოსვლის უფლება (მ. 33);
5. პრესის თავისუფლება (მ. 24);
6. შეკრების თავისუფლება (მ. 25);
7. შრომის უფლება (მ. 30);
8. გაფიცვის უფლება (მ. 33);
9. ინფორმაციის თავისუფლება (მ. 41).

ბატლინერი ითხოვდა აგრეთვე იმ ძირითადი უფლებების პოზიტიური ნუსხის დამატებას, რომლებმაც ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა გააგრძელონ მოქმედება.⁶⁴⁹ მაგრამ ეს წინადადება არ არის მიზანშეწონილი, სულ ცოტა, საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ძირითადი უფლებების ნუსხა დროთა განმავლობაში შეიძლება გაფართოვდეს. შესაბამისად, ამ ახალ უფლებებს მუდმივად დამუქრება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობების დროს შეზღუდვის საფრთხე, თუ შესაბამისად არ შეიცვლება 44-ე მუხლი. ამასთან, ბატლინერი, ზემოაღნიშნული წინადადებისაგან დამოუკიდებლად, ითხოვდა, რომ დებულებაში აუცილებლად ასახულიყო ძირითადი უფლებების არსის ხელშეუხებლობის საკითხი.⁶⁵⁰

ძირითადი უფლებების შეზღუდვის შესახებ პრეზიდენტი გადაწყვეტილებას იღებს დეკრეტის საშუალებით, რომელიც ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ორგანულ კანონთანაა გათანაბრებული.⁶⁵¹ ეს გადაწყვეტილება, კონსტიტუციის 46-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, 48 საათის განმავლობაში უნდა წარედგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად. კონსტიტუციის 62-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტმა გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ პრეზიდენტის ესოდენ ფართო უფ-

⁶⁴⁹ ბატლინერი, გვ. 13.

⁶⁵⁰ ბატლინერი, გვ. 10.

⁶⁵¹ იხ. თავი 3.2.3.3.5.

ლებამოსილება საგანგებო და საომარი მდგომარეობების დროს ძალიან დამაფიქრებელია. ოზბუდუნის მოსაზრების საპირისპიროდ უნდა აღვნიშნოთ, რომ სრულიად მისაღებია პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება. განსაკუთრებით საჩქარო შემთხვევაში ეს უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს სწორედ პრეზიდენტს და არა პარლამენტს. მისასაღმებელია, რომ პარლამენტმა აუცილებლად უნდა დაამტკიცოს პრეზიდენტის ეს გადაწყვეტილება. მაგრამ ისეთი სიტუაცია, როცა პრეზიდენტს შეუზღუდავად ექნება დეკრეტის გამოცემის საშუალება, რომელიც აღარ ექვემდებარება არანაირ შემდგომ კონტროლს, და იმავდროულად პრეზიდენტს შეუძლია ძირითადი უფლებების საკმაოდ ფართო ნუსხის შეზღუდვა ყოველგვარი პირობისა და პარლამენტისათვის 48 საათში წარდგენის გარეშე, ძალიან ჰგავს დიქტატორული მმართველობის დაწყების სურათს. აქ შეიძლება მხოლოდ იმედი ვიქონიოთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი ამ ფართო უფლებამოსილებას მხოლოდ უდიდესი პასუხისმგებლობის გრძნობითა და თვითშეზღუდვის პრინციპზე დაყრდნობით გამოიყენებს.

3.3.3.2.7 პერსონალური უფლებამოსილება, დანიშვნა და გათავისუფლება

საქართველოს პრეზიდენტს ყოვლისმომცველი პერსონალური უფლებამოსილება აქვს. ეს ძალიან ჰგავს საქართველოს კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის პირველი მდივნის უფლებამოსილებას, რომელსაც შეეძლო თავად გადაეწყვიტა ყველა მაღალი პარტიული თანამდებობის დაკომპლექტების საკითხი.

მთავრობის დაკომპლექტების საკითხს ქვემოთ⁶⁵² უფრო დავწვრილებით განვიხილავთ. ეს თავი ეხება სხვა თანამდებობათა დაკავების საკითხებს და იხილავს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ამასთან დაკავშირებით არსებულ სხვადასხვა პროცედურას.

სამდივნოს პროექტი თითქმის ყველა სფეროში ითვალისწინებდა პრეზიდენტისა და პარლამენტის თანამშრომლობას მაღალი თანამდებობის პირთა დანიშვნისას. მხოლოდ დიპლომატებსა და სამხედრო ძალთა მეთაურებს ნიშნავდა ერთპიროვნულად პრეზიდენტი პროექტის 58-ე მუხლის შესაბამისად. აძენდა, პროექტი ამ საკითხში განსაკუთრებით გაწონასწორებულად უნდა ჩავთვალოთ. თუმცა მომდევნო ნაწილებში პროექტი არ აწესრიგებდა თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხს.⁶⁵³

⁶⁵² იხ. ქვემოთ, თავი 3.3.4.1.

⁶⁵³ ამაზე მოუთითებდა ბევრი ექსპერტი, ყველაზე მკაფიოდ – ლესივი 1994 წლის 31 მაისის მემორანდუმის დანართში.

ხმალადის პროექტიც ითხოვდა თითქმის ყველა თანამდებობის დაკავების დროს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ერთობლივ მოქმედებას. გამონაკლისი იყო მხოლოდ მოსამართლეთა და სამხედრო ძალების მეთაურთა დანიშვნა. მოსამართლეებს, 149-ე მუხლის მიხედვით, წარადგენდა იუსტიციის საბჭო და ნიშნავდა პრეზიდენტი. პრეზიდენტის მიერ სამხედრო ძალების მეთაურთა დანიშვნის შემდეგ, 107-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, აუცილებელი იყო ეროვნული უშიშროების საბჭოს თანხმობა. 107-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტს დამოუკიდებლად შეეძლო მხოლოდ დიპლომატიების დანიშვნა და გათავისუფლება.

ერთობლივმა და ჩიკაგოს პროექტებმა გააგრძელა ზემოაღნიშნული პრინციპი: პარლამენტს თანამონაწილეობის ფართო უფლება ჰქონდა. მაგალითად, 87-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, პარლამენტი ნიშნავდა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა ნახევარს, 109-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით – ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა ნახევარს, ხოლო 110-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად – ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრთა ერთ მესამედს. დიპლომატიურ სამსახურში თანამდებობათა შევსების დროს, 75-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, საჭირო იყო სენატის თანხმობა. გენერალურ პროკურორს 98-ე მუხლის შესაბამისად, იუსტიციის მინისტრი ნიშნავდა.

მაღალ თანამდებობათა შევსების პროცედურაში გამოიკვეთა ერთი განსაკუთრებული მდგომარეობა: ნოემბრის პროექტის 75-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ბ“ ქვეპუნქტით დადგინდა,⁶⁵⁴ რომ პრეზიდენტი კანდიდატურებს წარუდგენს პარლამენტს, ნიშნავს და ათავისუფლებს მათ. ოზბუდუნმა შენიშნა, რომ აქ ნათლად არ ჩანდა, პარლამენტს წარდგინებისათვის ფორმალური თანხმობა უნდა მიეცა, თუ მას უფრო მეტად ვეტოს უფლება ჰქონდა.⁶⁵⁵

მსგავს დებულებას შეიცავდა სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველი აბზაცის „დ“ ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტი ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრს და შემდეგ წარუდგენდა დასამტკიცებლად ქვედა პალატას. შაიომ მიუთითა ამ დებულების წინააღმდეგობრივ ხასიათზე: პრეზიდენტმა ან უნდა დანიშნოს, ან წარადგინოს კანდიდატურა და არა უკვე დანიშნული პრემიერ-მინისტრი. კონფლიქტების თავიდან ასაცილებლად შაიომ წამოაყენა წინადადება, რომლის მიხედვი-

⁶⁵⁴ ეს დებულება შეესაბამება ჩიკაგოს პროექტის 74-ე მუხლის პირველი აბზაცის „ბ“ ქვეპუნქტს.

⁶⁵⁵ ოზბუდუნი, მემორანდუმი, 7 თებერვალი, 1995, გვ. 1.

თაც, პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატები უნდა აერჩია პარლამენტის ქვედა პალატას.⁶⁵⁶

სწორედ ამ პუნქტთან დაკავშირებით, რაც პროექტებში შედარებით არაზუსტად და გაურკვეველად იყო ფორმულირებული, მწვავე დისკუსია გაიმართა თბილისში: ნინიძის წინადადებით, პრეზიდენტი ნიშნავდა მაღალი თანამდებობის პირებს და შემდეგ წარუდგენდა პარლამენტს დასამტკიცებლად. ხმალაძეს სურდა, რომ პრეზიდენტს მხოლოდ კანდიდატურები წარედგინა პარლამენტისათვის და მხოლოდ პარლამენტის თანხმობის შემდეგ დაენიშნა ისინი თანამდებობებზე.

ხმალაძემ ასე ახსნა განსხვავება ამ ორ სისტემას შორის: „*მე ამერიკულ მოდელს ვანიჭებდი უპირატესობას. შედეგი შესაძლოა ზუსტად იგივე იყოს, მაგრამ პრეზიდენტის ავტორიტეტს გაცილებით ამცირებს ის, როცა იგი ნიშნავს და შემდეგ მის წარდგენილ პირს პარლამენტი არ ამტკიცებს, ვიდრე ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი ვერ მიიღებს პარლამენტის თანხმობას წარდგენილ კანდიდატურაზე და შემდეგ სხვა კანდიდატურას წარუდგენს. ეს ფსიქოლოგიური საკითხია. იმავდროულად ისმება კითხვა თანამდებობრივი უფლებამოსილების დაწყების შესახებ: პრეზიდენტი ნიშნავს მოხელეს, მაგრამ იგი ჯერ კიდევ არ არის დამტკიცებული. უფლება აქვს თუ არა მას ამ პერიოდში უკვე შეუდგეს საქმიანობას? თუ ეს შეიძლება მხოლოდ დამტკიცების შემდეგ, რაც შესაძლოა საკმაო ხანს გაგრძელდეს? ამ არგუმენტით მე შევძელი დამერწმუნებინა ისინი, რომ თავდაპირველად ხდება თანხმობის მიცემა, ანუ დამტკიცება, შემდეგ კი – დანიშვნა. ეს საკითხი შემთანხმებელ კომისიაში განიხილეს“⁶⁵⁷ ამდენად, დისკუსიის შედეგად ხმალაძის წინადადებებს დაეთანხმენ. თანამდებობის პირები თავდაპირველად წარედგინება პარლამენტს (კონსტიტუციის მ. 77, პ. 1, წინ. 2), რის შემდეგაც პარლამენტი ამტკიცებს მათ.*

სხვა მხრივ ჩიკაგოს პროექტის წინადადებებმა თბილისში ვერ პოვა მხარდაჭერა: პრეზიდენტის პერსონალური უფლებამოსილება ამჟამად ყოვლისმომცველია და უნდა შეფასდეს როგორც განსაკუთრებით ფართო.⁶⁵⁸ სახალხო დამცველის გარდა პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ყველა თანამდებობის პირს წარუდგენს პარლამენტს ან თვითონ ნიშნავს მათ, იმ გამონაკლისის გათვალისწინებით, როცა თა-

⁶⁵⁶ შაო, კომენტარები, გვ. 3; შტრ. აგრეთვე 3.3.3.2.7 თავში მოცემული დისკუსია.

⁶⁵⁷ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁶⁵⁸ შტრ. ზემოქმედება კოაბიტაციაზე თავში 4.1.2.

ნამდებობის პირებს, მაგალითად საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს, ირჩევენ შესაბამისი ორგანო საკუთარი შემადგენლობიდან.

კონსტიტუციის მიხედვით, მინისტრებთან ერთად პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე პარლამენტი ამტკიცებს შემდეგ თანამდებობის პირებს: უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და წევრებს (მ. 90), გენერალურ პროკურორს (მ. 91), ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს (მ. 96, აზ. 2) და კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს (მ. 97). პრაქტიკულად პრეზიდენტმა მოქალაქეთა კავშირის ფრაქციის გამოყენებით პარლამენტს სახალხო დამცველის რამდენიმე კანდიდატურა წარუდგინა, თუმცა ეს თანამდებობა, 43-ე მუხლის მიხედვით, მთლიანად პარლამენტის კომპეტენციაშია.

პრეზიდენტი დამოუკიდებლად ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს (მ. 88, პ. 2), ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, თუ ისინი ex officio არ არიან საბჭოს წევრები (მ. 99, პ. 2),⁶⁵⁹ სამხედრო ძალების მხედართმთავრებს (მ. 73, პ. 4), დიპლომატებს (მ. 73, პ. 1 „ა“, ქვეპუნქტი),⁶⁶⁰ აგრეთვე იუსტიციის საბჭოს ოთხ წევრს.⁶⁶¹

თუ რას ნიშნავს პრეზიდენტის მიერ ყველა მაღალი თანამდებობის სრული კონტროლი, კიდევ უფრო დაწვრილებით იქნება განხილული კოპაბიტაციის შესახებ 4.1.2 თავში.

3.3.3.2.8. სხვა უფლებები და მოვალეობები

3.3.3.2.8.1 პრეზიდენტი – უმაღლესი მთავარსარდალი

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტი იმავდროულად საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია და ნიშნავს და ათავისუფლებს მხედართმთავრებს. საქართველოში, ალბათ, გაითვალისწინეს ის გარემოება, რომ სამხედრო ხელმძღვანელობას სინამდვილეში მართლაც პრეზიდენტი ახორციელებდა. შევარდნაძე ხომ 1993 წელს თავად უწევდა აფხაზეთში ქართულ სამხედრო ძალებს კოორდინაციას. საბოლოოდ, ეს უფლებამოსილება, თუ მას გამოიყენებენ ასეთი ფორმით, სერიოზულად აამაღლებს და განამტკიცებს პრეზიდენტის ძალაუფლებას.⁶⁶²

⁶⁵⁹ იგივეს იმეორებს ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ კანონის მე-4 მუხლი.

⁶⁶⁰ რესპუბლიკელების ფრაქცია აქ სენატის თანხმობას ითხოვდა, კონსტიტუციის შტუკლის წინადადებები, 1995 წლის 10 იელისი.

⁶⁶¹ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მ. 60, პ. 3.

⁶⁶² ამაზე მიუთითა ბრუნერმაც (გვ. 80), რომელმაც ყურადღება გაამახვილა ადმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე, სადაც იგი მსგავს დებულებებს მხოლოდ დეკლარაციულ მნიშვნელობას ანიჭებს.

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტი თავად წყვეტს მოქალაქეობისა და თავშესაფრის საკითხებს. ლესიგის წინადადებით, ამ გადაწყვეტილებებს ადმინისტრაცია უნდა იღებდეს და პრეზიდენტის კომპეტენციათა ნუსხაში არ უნდა ყოფილიყო ჩაწერილი, როგორც ამას მაშინდელი პროექტი ითვალისწინებდა.⁶⁶³ ტაბუკაძემ მხარი დაუჭირა ლესიგს მხოლოდ იმ გამონაკლისით, რომ პრეზიდენტს ეს უფლებამოსილება განსაკუთრებულ შემთხვევაში ჰქონოდა.⁶⁶⁴ საპირისპირო შეხედულებას გამოთქვამდა შაიო, რომელიც მიიჩნევდა, რომ ეს საკმიანობა სასამართლოს უნდა განეხორციელებინა და გადაეწყვიტა.⁶⁶⁵

მხოლოდ დემეტრაშვილს სურდა დებულების უცვლელად შენარჩუნება, რადგან უკვე არსებობდა გარკვეული პრაქტიკა ამ მიმართულებით. ამასთან, იგი მიშობდა, რომ სახელმწიფოს მეთაურს გაუჩნდებოდა გრძნობა, თითქოს მას ართმევდნენ თავის კანონიერ უფლებამოსილებას.⁶⁶⁶ ჩიკაგოში დემეტრაშვილს მონაწილეთა უმრავლესობამ ეს მოთხოვნა გადაათქმევინა. მაგრამ თბილისში უკვე სხვა უმრავლესობა არსებობდა: დებულება კვლავ აისახა კონსტიტუციაში, კერძოდ, მისი 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტში.

ჩიკაგოში საკამათო იყო ის განსაკუთრებული ნორმა, რომელიც პრეზიდენტის ჩამოთვლილ კომპეტენციათა ნუსხაში დასაშვებად მიიჩნევდა პრეზიდენტის მიერ სხვა უფლებამოსილებათა განხორციელების შესაძლებლობას კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. თანხმობა არსებობდა იმის თაობაზე, რომ ამით პრეზიდენტს შესაძლოა დამატებითი უფლებები და ვალდებულებები გასჩენოდა. ამასთან, გასარკვევი იყო საკითხი: პრეზიდენტს უფლებამოსილება გაფართოებოდა კონსტიტუციით, კონსტიტუციითა და ჩვეულებრივი კანონებით თუ კონსტიტუციითა და ორგანული კანონებით. თითქმის ერთსუ-

⁶⁶³ ლესიგი, აუდიოჩანაწერი 17.1, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁶⁶⁴ ლესიგი, აუდიოჩანაწერი 17.1, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁶⁶⁵ შაიო, კომენტარები, გვ. 3.

⁶⁶⁶ ლესიგი, აუდიოჩანაწერი 17.1, ციფრები 300 და შემდეგი.

ლოენად ხმა მისცეს მხოლოდ კონსტიტუციით აღიარებულ და განმტკიცებულ უფლებამოსილებას, რათა არ მომხდარიყო კონსტიტუციის ღირებულების შელახვა. მაგრამ კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტი ამ კენჭისყრის შედეგებს თავდაყირა აყენებს და 73-ე მუხლის მე-6 პუნქტში დასაშვებად მიიჩნევს პრეზიდენტის უფლებამოსილების გაფართოების შესაძლებლობას კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე.

3.3.3.2.9 უფლებამოსილება რეგიონების მიმართ

საკონსტიტუციო დებატების დროს წინა პლანზე იყო წამოწეული რეგიონების მიმართ პრეზიდენტის ორი უფლებამოსილება: ერთი მხრივ, ეს იყო პრეზიდენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის შესაძლებლობა; მეორე მხრივ კი საკითხი: უნდა ჰქონოდა თუ არა პრეზიდენტს უფლება თბილისიდან დაენიშნა რეგიონების მაღალი თანამდებობის პირები.

3.3.3.2.9.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების დათხოვნა

„დემოკრატიული ცენტრალიზმის“⁶⁶⁷ წარსულში გაატონებული პრინციპი ხასიათდებოდა ვერტიკალური ჩარევის შესაძლებლობებით. იერარქიულად სტრუქტურირებულ საბჭოთა კავშირში ადმინისტრაციის ქვედა დონეები, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებული იყვნენ ადგილობრივი საბჭოს წინაშე, მეორე მხრივ კი – ზემდგომი სტრუქტურული ერთეულის – ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე. 1978 წლის კონსტიტუციის 128-ე მუხლის შესაბამისად,⁶⁶⁸ საქართველოს მინისტრთა საბჭოს უფლება ჰქონდა „შეჩერებინა ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოების დადგენილებათა და განკარგულებათა აღსრულება, აგრეთვე გაეუქმებინა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ადმინისტრაციული კომიტეტისა და სახალხო დეპუტატთა რაიონული და საქალაქო საბჭოების (უშუალო რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები) გადაწყვეტილებები და ბრძანებები.“⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ შტრ. საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის მე-3 მუხლი.

⁶⁶⁸ შტრ. ანალოგიური დებულება საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის 141-ე მუხლში.

⁶⁶⁹ საინტერესოა, რომ აფხაზეთისა და აჭარის საბჭოთა ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფოებრიობის გათვალისწინებით, მინისტრთა საბჭოს მათი აქტების მხოლოდ შეჩერების უფლება ჰქონდა, ხოლო ყველა სხვა დონის, მათ შორის ავტონომიური ოლქის აქტების მიმართ – როგორც სამართლებრივი, ისე შინაარსობრივი კონტროლის უფლებაც.

სამდივნოს პროექტის მიხედვითაც, თბილისი საკმაოდ ფართო მაკონტროლებელი უფლებამოსილებით იყო აღჭურვილი ადგილობრივი და რეგიონალური ერთეულების მიმართ: მათ შორის პროექტის 98-ე მუხლის მე-4 აბზაცი ყველაზე თავშეკავებულად გამოიყურებოდა. ამ დებულების მიხედვით, პარლამენტის ქვედა პალატას პრეზიდენტის წარდგინებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე შეეძლო დაეთხოვა რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანო, თუ ეს უკანასკნელი დაარღვევდა კანონს ან წავიდოდა კონსტიტუციის წინააღმდეგ. სწორედ ეს დებულება მიიჩნია შვარცმა ნაკლებად დაზუსტებულად.⁶⁷⁰ თუმცა მისი ეს შენიშვნა არც ისე დამაჯერებელია, რადგან დებულება ითვალისწინებდა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების წარდგენას. თანაც, ხელისუფლების სამივე შტოს ჩართვით დამატებით კიდევ ერთი ბარიერი იყო აღმართული.

სამაგიეროდ, დამაფიქრებელი იყო სამდივნოს პროექტის 103-ე მუხლით გათვალისწინებული პრეზიდენტის უფლება – დაეთხოვა ადგილობრივი წარმომადგენლობა, რაც შეიძლება განხორციელებულიყო სამი საფუძველით. ეს იყო სახელმწიფო უშიშროების დაცვა, სისტემატური გადაწყვეტილებაუნარობა და კანონმდებლობის სისტემატური და მძიმე დარღვევები. ამათ შორის როგორ უნდა მოეხდინათ განსხვავება, განსაკუთრებით ბოლო საფუძველთან დაკავშირებით, ზუსტად განსაზღვრული არ იყო. 103-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის მიხედვით, არ იყო საჭირო საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება.⁶⁷¹

ხმალამის პროექტში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი და რეგიონალური წარმომადგენლობების დათხოვნის საკითხები იდენტურად იყო მოწესრიგებული 180-ე მუხლით და ისევე დამაფიქრებელი იყო, როგორც სამდივნოს პროექტის შესაბამისი დებულებები.⁶⁷²

ძირითადად უცხოელ ექსპერტთა მწვავე კრიტიკის შედეგად ეს დებულებები ამოიღეს პროექტებიდან და აღნიშნული საკითხი ჩიკაგოში სადისკუსიო არ გამხდარა. მაგრამ თბილისში დაბრუნების შემდეგ დათხოვნის უფლება კვალავ ჩამოყალიბდა ალტერნატიული დებულების სახით. ადრე გათვალისწინებული დებულებები არ შეუტანიათ ახალ პროექტებში. 72-ე მუხლის პირველი აბზაცის „კ“ ქვეპუნქტით (მე-2 ვარიანტი), პრეზიდენტს, მინისტრთა კაბინეტის წარდგინებითა და

⁶⁷⁰ შტრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 23.

⁶⁷¹ გააკრიტიკა ლესივმა, მემორანდუმი, 31. მაისი, 1994, გვ. 7.

⁶⁷² შტრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 35.

სენატის თანხმობით, უფლება ჰქონდა დაეთხოვა ადგილობრივი ერთეულების აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, თუ მათი საქმიანობა საფრთხეს უქმნიდა ქვეყნის სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებას.

შეკარნაძის პირად პროექტში ამ დებულებასთან დაკავშირებით ხელით არის მიწერილი „და საკუთარი ინიციატივით“ (იგულისხმება პრეზიდენტი).⁶⁷³ აქედან ჩანს, რომ შეკარნაძე პირადად მზად იყო და სურდა ეს უფლებამოსილება ჰქონოდა რეგიონების მიმართ.

შეკარნაძემ თავისი შეხედულებები დისკუსიის დროს ძირითადად ბოლომდე გაიტანა. ამჟამად საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი პრეზიდენტს უფლებას აძლევს პარლამენტის თანხმობით „შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დათხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.“

თუ რამდენად მნიშვნელოვანი იყო პრეზიდენტისათვის ეს უფლებამოსილება, გვიჩვენებს მისი ფორმულირება 1997 წლის 16 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში. ამ კანონის მიხედვით, პრეზიდენტს პარლამენტის თანხმობით შეუძლია დათხოვოს საკრებულოც, თუ იგი ორი თვის განმავლობაში ვერ შეთანხმდება ბიუჯეტზე.⁶⁷⁴

ეს არის უფლებამოსილება, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტს, რადგან აქ არ ხდება არც ქვეყნის სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, არც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებისათვის ხელის შეშლა.

თუმცა სწორედ ზემოაღნიშნულს გულისხმობდა აქ ნინიძე, როცა მან, როგორც შეკარნაძის მიერ დანიშნულმა ავტორმა, დათხოვნის უფლებამოსილება შეიტანა კონსტიტუციის ტექსტში.⁶⁷⁵

⁶⁷³ შეკარნაძე, შენიშვნები 1995 წლის 19 აპრილის ვერსიაზე, გვ. 32.

⁶⁷⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ 1997 წლის ორგანული კანონის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი. დათხოვნის სხვა საფუძვლებია საკრებულოს წევრთა რაოდენობის ნახევრამდე შემცირება („ა“ ქპ.) და საკრებულოს მიერ ორი თვის განმავლობაში აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის აურჩევლობა („ბ“ ქპ.).

⁶⁷⁵ აქ უნდა შევნიშნოთ, რომ ორგანული კანონი მოამზადა არა ნინიძემ, არამედ ფიფიამ სახელმწიფო კანცელარიაში.

„როცა ადგილობრივი ხელისუფლება საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ერთიანობას, პრეზიდენტს, როგორც ტერიტორიული მთლიანობის გარანტს, უნდა ჰქონდეს მისი... [დათხოვნის] უფლება, თუკი იგი არღვევს კონსტიტუციას და ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს ინტერესებს.“⁶⁷⁶

3.3.3.2.9.2 თანამდებობის პირთა დანიშვნა

პერიფერიაში თანამდებობათა ცენტრიდან შევსება სოციალიზმის დროს არ იყო განმსაზღვრელი ელემენტი. თანამდებობის პირებს ძირითადად ირჩევდნენ, მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრის გავლენიან პარტიულ პოლიტიკოსებს de facto მართლაც წარდგენის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება ჰქონდათ. აქედან გამომდინარე, გასაკვირია ის გარემოება, რომ საპრეზიდენტო სისტემაზე მოწყობილ ოთხივე შუაპირობურ რესპუბლიკაში პრეზიდენტს რეგიონებში თავისი წარმომადგენლები შეუძლია დანიშნოს და გაათავისუფლოს „გუბერნატორის პრინციპის“ საფუძველზე.⁶⁷⁷ ეს შესაძლოა კულტურული ფენომენიც იყოს, რადგან კავკასიაში, – საქართველოს მოსაზღვრე სახელმწიფოებში – აღნიშნული საკითხი სხვაგვარად არის მოწყობილი:

სომხეთში პრეზიდენტს შეუძლია მხოლოდ ერევნის მერის დანიშვნა.⁶⁷⁸ აქ არა პრეზიდენტი, არამედ მთავრობაა უფლებამოსილი რეგიონის მთავრობის წინადადების საფუძველზე გაათავისუფლოს რაიონის ხელმძღვანელი პირი, რის შემდეგაც 30 დღის განმავლობაში ადგილზე აირჩევენ მის შემცვლელს.⁶⁷⁹ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ცენტრალური აღმასრულებელი ორგანოს არანაირ ჩარევას მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობაში.⁶⁸⁰

სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველი აბზაცის „გ“ ქვეპუნქტით და 99-ე მუხლის პირველი აბზაცით განისაზღვრა პრეზიდენტის უფლება – დაენიშნა ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელი პირი. ლესივს ეს ზედმეტად ცენტრალიზებულად მოეჩვენა. მან შესთავაზა ქართველებს ადგილობრივ დონეზე ხელმძღვანელი პირების არჩევა.⁶⁸¹

⁶⁷⁶ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁶⁷⁷ ბრუნერი, გვ. 95; ყაზახეთის კონსტიტუციის 87-ე მუხლის მე-4 აბზაცი, ტაჯიკეთის კონსტიტუციის 70-ე მუხლის ნრ. 5, თურქმენეთის კონსტიტუციის 81-ე მუხლი და უზბეკეთის კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი აბზაცი და 102-ე მუხლი.

⁶⁷⁸ შდრ. სომხეთის კონსტიტუციის 108-ე მუხლი.

⁶⁷⁹ შდრ. სომხეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის პირველი და მე-2 აბზაცი.

⁶⁸⁰ შდრ. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 142-ე და მომდევნო მუხლები.

⁶⁸¹ შდრ. ლესივი, მემორანდუმი, 31 მაისი, 1994, გვ. 7.

პრეზიდენტის მხრიდან ჩარევის უფლებამოსილება, ლესივის აზრით, შეუძლებელს გახდიდა ადგილობრივი ორგანოების, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების საპირისპირო ხელისუფლების, ფუნქციონირებას და თავის დაცვას ჩარევებისაგან.⁶⁸²

სამდივნოს პროექტის 62-ე მუხლის მე-2 აბზაცი განსაზღვრავდა, რომ ვიცე-პრემიერს იმავდროულად უნდა ეხელმძღვანელა აფხაზეთისა და აჭარის აღმასრულებელი ხელისუფლებებისათვის, რასაც გარკვეულ შემთხვევაში შეიძლებოდა გამოეწვია კონფლიქტი მის, როგორც ვიცე-პრემიერის, ვალდებულებებთან დაკავშირებით.⁶⁸³ შაიო შენიშნავდა, რომ ეს დებულება რეგიონის სტატუსს კი არ აუმჯობესებდა, არამედ ახალ ადმინისტრაციას ახვევდა თავს.⁶⁸⁴

ამ შემთხვევაშიც გაითვალისწინეს უცხოელ ექსპერტთა კრიტიკა და შესაბამისი დებულებები ამოიღეს პროექტებიდან. ამდენად, ჩიკაგოში ამ საკითხზე დისკუსია არ გამართულა.

საბოლოოდ, ადგილებზე ხელმძღვანელი პირების დანიშვნა კონსტიტუციაში არ ასახულა. მიუხედავად ამისა, შევარდნაძემ ეს უფლებამოსილება უზრუნველყო ორგანული კანონით: დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს უნდა აწესრიგებდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა. ადგილობრივი პარლამენტი – საკრებულო – ირჩევს თავმჯდომარეს.⁶⁸⁵ მას ფართო უფლებამოსილება აქვს, მაშინ როცა საკრებულო ძირითადად მხოლოდ ბიუჯეტის შესახებ იღებს გადაწყვეტილებას.⁶⁸⁶

სხვაგვარად მოწესრიგდა იგივე საკითხი იმ ექვსი დიდი ქალაქის მიმართ,⁶⁸⁷ რომლებშიც საქართველოს მოსახლეობის უმრავლესობა ცხოვრობს. ამ ქალაქებში მერს ნიშნავს პირდაპირ პრეზიდენტი.⁶⁸⁸

იმის გათვალისწინებით, რომ რაიონების ხელმძღვანელებსაც პრეზი-

⁶⁸² შტრ. ლესივი, მემორანდუმი, 31 მაისი, 1994, გვ. 7; მას აკრიტიკებდა აგრეთვე შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 23.

⁶⁸³ შტრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3 ივნისი, 1994, გვ. 19.

⁶⁸⁴ შტრ. შაიო, კომენტარები, გვ. 4.

⁶⁸⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁶⁸⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-12 და მომდევნო მუხლები.

⁶⁸⁷ შტრ. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, ესენია ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი და ცხინვალი.

⁶⁸⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

დენტი ნიშნავს,⁶⁸⁹ შეიძლება ითქვას, რომ ფაქტობრივად საქართველო-მაც „გუბერნატორების პრინციპი“ აირჩია და ამით, თავისი მეზობლებისაგან განსხვავებით, სრულიად არ გამოირჩევა შუა აზიის ოთხი (ყაზახეთი, ტაჯიკეთი, თურქმენეთი და უზბეკეთი) საპრეზიდენტო რესპუბლიკისაგან.

ოპოზიციურ პარტიათა ერთ-ერთ კოალიციას 1997 წელს სურდა რეფერენდუმის ჩატარების ინიცირება, რომელზეც უნდა დასმულიყო შემდეგი შეკითხვა: „ეთანხმებით თუ არა, რომ ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს თავმჯდომარე არჩეული უნდა იყოს?“. ეს ინიციატივა დაიბლოკა მას შემდეგ, რაც ინსტანციურად კომპეტენტურმა უზენაესმა სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც, დაგეგმილი რეფერენდუმი იყო იმის ცდა, რომ კანონმდებლობა შეცვლილიყო საერთო-სახალხო გამოკითხვით და ამით ეწინააღმდეგებოდა ჩვენ მიერ უკვე განხილულ კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტს. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე ეხებოდა მხოლოდ კონსტიტუციურ საკითხს, რომელიც მაქსიმუმ ნორმათა კონკრეტული კონტროლის გზით უნდა გადაეწყვიტა საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁶⁹⁰

სწორედ ეს თემა იწვევს უკმაყოფილებას ცენტრსა და რეგიონებს შორის.⁶⁹¹ de facto საქართველო უწინდებურად ცენტრალისტურად იმართება.⁶⁹² თბილისმა უნდა დაამტკიცოს, რამდენად სერიოზულად ფიქრობს იგი კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში დაფიქსირებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპზე. მნიშვნელოვანი თანამდებობების დედაქალაქიდან შევსებით და ადგილობრივი სტრუქტურების დათხოვნის უფლებით ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულიად იკარგება. ამის შედეგი არის არა ის, რომ ცენტრიდან ხდება სეპარატისტული ტენდენციების კონტროლი, არამედ ის, რომ ადგილებზე მძიმე საყოფაცხოვრებო და სოციალური პირობების გამო გრძელდება და ძლიერდება სოფლისა და ქალაქის დაპირისპირება. ამას კი მიეყვარათ არა მარტო ადგილებზე არასტაბილურ სტრუქტურებამდე, რაც კარგი ლუკმაა პოპულისტებისათვის, არამედ იგი გარკვეულწილად აძლიერებს დედაქალაქის სოციალურ პრობლემებს. ცენტრსა და რეგიონებს შორის დაპირისპირების შესახებ საკონსტიტუ-

⁶⁸⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁶⁹⁰ იხ. Constitution Watch, East European Constitutional Review, 1997, გვ. 16.

⁶⁹¹ შდრ. აგრეთვე თავი 4.1.4.

⁶⁹² ამაზე კრიტიკას გამოთქვამენ ბლანკენაგელი/გაული, გვ. 260.

ციო სასამართლოსაც არ შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება.⁶⁹³ სწორედ ამიტომ დღემდე თბილისმა უნდა მიიღოს ის ბრალდება, რომ იგი ატარებს „პროვინციულ“ პოლიტიკას ამ სიტყვის ნამდვილი მნიშვნელობით.

3.3.4 მინისტრთა კაბინეტი

3.3.4.1 მინისტრთა კაბინეტის დაკომპლექტება

უპირველეს ყოვლისა, უნდა გადაწყვეტილიყო საკითხი, თუ ვინ იქნებოდა მთავრობის წევრი. ხმალაძის პროექტის 109-ე მუხლის მე-4 აბზაცით გამორიცხული იყო, რომ სამთავრობო პოსტები დაეკავებინათ იმ პირებს, რომლებიც ადრე მსახურობდნენ სამხედრო ძალებში, აგრეთვე „მათ მსგავს პირებს“, გარდა იმ შემთხვევებისა, თუ მათ დანიშნამდე, სულ ცოტა, სამი წლით ადრე ჰქონდათ დატოვებული თანამდებობები აღნიშნულ სამსახურში.

ხმალაძის აზრით, სამოქალაქო პირები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ არასამოქალაქო პირებისაგან. არასამოქალაქო პირებად იგი მიიჩნევდა არა მხოლოდ ჯარისკაცებს და საერთოდ სამხედრო მოსამსახურეებს, არამედ პოლიციელებსაც. მისი განმარტებით, არასამოქალაქო პირები, თუნდაც მხოლოდ მათი სამუშაოს შინაარსიდან გამომდინარე, ძირითადად მიმართული არიან ბრძანების შესრულებისაკენ და იკრიბებიან უფრო მეტად ერთი კონკრეტული პირის ირგვლივ, ვიდრე რომელიმე კოლექტიური ორგანოს განკარგულების შესაბამისად. ამიტომ საჭირო იყო გარკვეული დრო, რათა მათი მენტალიტეტი შეცვლილიყო და სამოქალაქო მდგომარეობისაკენ შემობრუნებულიყო.⁶⁹⁴

ეს წინადადება ცალკე ვარიანტის სახით შევიდა ერთობლივ პროექტში, მაგრამ ჩიკაგოში მასზე უარი ითქვა. ხმალაძეს თავისი წინადადება მაინც მისაღებად მიაჩნდა, არ უნდოდა მასზე უარის თქმა და სურდა მოგვიანებით, მოთხოვნის სახით კვლავ წარედგინა იგი შემთანხმებული კომისიისათვის.⁶⁹⁵

შემდგომი რთულად გადასაწყვეტი საკითხი იყო მთავრობის დაკომპლექტების პროცედურის ჩამოყალიბება. სამდივნოს პროექტის 58-ე მუხლის პირველი აბზაცის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პრეზიდენ-

⁶⁹³ შტრ. თავი 3.4.2.4.2.

⁶⁹⁴ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁶⁹⁵ ბლონდელს კი ეს წინადადება, პირიქით, არასაჭიროდ და პრობლემატურად მაჩნდა, გვ. 2.

ტი ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრს და დასამტკიცებლად წარუდგენდა ქვედა პალატას.⁶⁶ თუ ამ კანდიდატურას არ მიიღებდნენ, პროცედურა, 64-ე მუხლის შესაბამისად, მეორდებოდა ვინმეს დამტკიცებამდე. პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ნიშნავდა მინისტრებს. ამის შემდეგ კაბინეტსა და სამთავრობო პროგრამას, in toto, სამღივოს პროექტის 64-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, ამტკიცებდა პარლამენტი წვერთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მოუწესრიგებელი იყო სიტუაცია, როცა პარლამენტი მხარს არ დაუჭერდა სამთავრობო პროგრამას. სავარაუდოდ, ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრს უნდა ჩამოეყალიბებინა ახალი კაბინეტი. საერთოდ კი აღნიშნული წესი ბევრ კითხვას უპასუხოდ ტოვებდა.

ხმალაძის პროექტის 119-ე და მომდევნო მუხლების მიხედვით, პრეზიდენტი ათი დღის ვადაში ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრს. პრეზიდენტის კანდიდატურის უარყოფის შემდეგ 30 პარლამენტის წევრს შეეძლო წამოეყენებინა პრემიერ-მინისტრის საკუთარი კანდიდატურა. თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებდა ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობას, პრეზიდენტს, 120-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, შეეძლო ან კენჭისყრის შედეგების მიხედვით შეფარდებითი უმრავლესობის მქონე კანდიდატის დანიშვნა, ან პარლამენტის დათხოვნა.

ხმალაძის პროექტის წინადადება პრაქტიკული და გაწონასწორებული იყო. იგი შეესაბამებოდა საპარლამენტო მოდელს. ერთი მხრივ, ამ სიტუაციაში პარლამენტს ხელში ეჭირა კვერთხი: მას შეეძლო პრეზიდენტის წარდგინების უარყოფა და საკუთარი კანდიდატის დასახელება. მაგრამ თუ პარლამენტში ერთბაშად ვერ მოხერხდებოდა (კოალიციური) უმრავლესობის შექმნა, მაშინ სამთავრობო კრიზისს პრეზიდენტი გადაწყვეტდა.

ხმალაძის პროექტში არ იყო გათვალისწინებული პრეზიდენტის წარდგინების უფლების შინაარსობრივი შეზღუდვა, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტს პარლამენტისათვის ავტომატურად უმრავლესობის ფრაქციის თავმჯდომარე უნდა წარედგინა პრემიერ-მინისტრად, მაგრამ, ეფიქრობ, de facto, აღნიშნული პროცედურა, ალბათ, ხშირად სწორედ ამგვარად იმუშავებდა.

იმის გამო, რომ თბილისში დისკუსიების დროს პირი არ უჩანდა არც ნახევრად საპრეზიდენტო და არც საპარლამენტო სისტემის მიღებას, კომპრომისული გადაწყვეტილების სახით ცდილობდნენ მიეღწიათ იმ ფორმისათვის, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტს ფართო თანამონაწილეობის უფლებამოსილება ექნებოდა. ერთობლივი პროექტის

⁶⁶ შდრ. თავი 3.3.3.2.7.

84-ე მუხლის (ჩიკაგოს პროექტის 82-ე მუხლი) მიხედვით, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრს ნიშნავდა ხუთი დღის ვადაში. შემდგომი შვიდი დღის ვადაში პრეზიდენტი ნიშნავდა მინისტრებს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. მთლიანი კაბინეტი პარლამენტს უნდა დაემტკიცებინა სამი დღის ვადაში. პრეზიდენტის წინადადების ორჯერ უარყოფის შემდეგ 25 პარლამენტის წევრს შეეძლო პრემიერ-მინისტრის საკუთარი კანდიდატურის წამოყენება. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ამ კანდიდატურასაც არ მიიღებდნენ და პარლამენტი პრემიერ-მინისტრს ან მის კაბინეტს ვერ დაამტკიცებდა, პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს.⁶⁹⁷

სხოლზემს მიაჩნდა, რომ ეს ვადები ძალიან მოკლე იყო, რადგან, მისი აზრით, კომპლექსურ პოლიტიკურ სიტუაციაში მეტი მოსაფიქრებელი დროა საჭირო. ამ შემთხვევაში მას მხედველობიდან გამორჩა ის დადებითი მომენტი, რომ მოკლე ვადის გამო შესაძლებელი იყო ხელისუფლების ვაკუუმის თავიდან აცილება.⁶⁹⁸

ბლონდელი აღნიშნულ პროცედურას ზედმეტად რთულად თვლიდა და ავტორებს სთავაზობდა საკითხის მხოლოდ ერთი წინადადებით განსაზღვრას – მთავრობა დაკომპლექტებულიყო სამი თვის ვადაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში პარლამენტი დაიშლებოდა.⁶⁹⁹ ამ მოსაზრებით ბლონდელი ვერ ხედავს, რომ დაწერილებითი მექანიზმი თავისთავად გულისხმობს კონფლიქტების შედარებით შერბილების მექანიზმსაც: სიტუაციის ესკალაცია ნელა მიმდინარეობს – კონტრაგენტებს (აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას) შეუძლიათ გამოიყენონ მოლაპარაკების საშუალებები და ერთბაშად არ გადადგან უკიდურესი ნაბიჯები, რითაც ისინი სახელისუფლებო კრიზისსა და ახალ არჩევნებს გამოიწვევენ. სხოლზემის კომენტარი ეხება რთულ ბალანსს სტაბილურობისაკენ სწრაფვასა და პოლიტიკური კომპრომისებისათვის საჭირო პერიოდს შორის. მაშინ როცა პროცედურის ყველა სხვა ნაწილი დროის თვალსაზრისით საკმაოდ კარგად ორგანიზებული სთაბეჭდილებას ტოვებს, სამდლიანი ვადა, რომელიც მიცემული აქვს პარ-

⁶⁹⁷ ეს პროცედურა სერიოზულად განსხვავდებოდა რუსული მოდელისაგან: რუსეთში პრემიერ-მინისტრს წარადგენს პრეზიდენტი და ამტკიცებს პარლამენტის ქვედა პალატა (რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის 83-ე და 111-ე მუხლები). კონსტიტუციის 111-ე მუხლის მე-4 აბზაცის მიხედვით, პრეზიდენტს აქვს უფლება დაშალოს დემა, თუ ეს უკანასკნელი სამჯერ უარყოფს მის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. კაბინეტის ყველა სხვა წევრს აღნიშნული მუხლების შესაბამისად ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინების საფუძველზე.

⁶⁹⁸ სხოლზემი, გვ. 28.

⁶⁹⁹ ბლონდელი, გვ. 2.

ლამენტს მთელი მინისტრთა კაბინეტის დასამტკიცებლად, მართლაც ძალიან მოკლე ჩანს. აქ შესაძლებელი იყო თუნდაც ოთხ- ან ხუთ-დღიანი ვადის დადგენა.

საბოლოოდ, ერთობლივი პროექტის 84-ე მუხლში ძალაუფლება განაწილებული იყო პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის. ეს წინადადება შეიცავდა ელემენტებს ორივე პროექტიდან. პარლამენტს შეეძლო, თუკი დაჟინებით მიყვებოდა თავის გზას, საკუთარი კანდიდატი დაემტკიცებინა პრემიერ-მინისტრად. პრეზიდენტი შეეცდებოდა, რომ პრესტიჟის შელახვის თავიდან ასაცილებლად პარლამენტისათვის წარედგინა კანდიდატი, რომელიც გარკვეულწილად აკმაყოფილებდა როგორც თავის, ისე პარლამენტის ინტერესებს. ძირითადად გარანტირებული იყო, რომ პრემიერ-მინისტრი და მის მიერ წარდგენილი მინისტრთა ჯგუფი არ დაიშლებოდა პოლიტიკური მოტივით, რაც თავიდანვე უზრუნველყოფდა ეფექტიანად მუშაობას.

გარდა ამისა, ჩიკაგოს პროექტის 84-ე მუხლი დამატებით მოითხოვდა, რომ მინისტრთა კაბინეტის წევრთა ერთ მესამედზე მეტის შეცვლის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრს ნდობის საკითხის დაყენებით პარლამენტში ხელახლა უნდა დაემტკიცებინა თავისი ახალი კაბინეტი. ეს ლიტვაში არსებული პროცედურის მსგავსი იყო, სადაც კონსტიტუციის 101-ე მუხლის პირველი აბზაცი ითვალისწინებს ნდობის საკითხის დაყენებას პარლამენტში მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობის ნახევრის შეცვლის შემთხვევაში.

სხოლზემი სამართლიანად აყენებდა საკითხს, თუ როგორ უნდა გადაწყვეტილიყო პრობლემა, თუკი დროის მცირე მონაკვეთში ერთიმეორის მიყოლებით შეიცვლებოდა მინისტრთა კაბინეტის ერთი მესამედი.⁷⁰⁰ ბლონდელი დასაბუთების გარეშე აცხადებდა, რომ პრემიერ-მინისტრს ყოველგვარი ხელახალი დამტკიცების გარეშე უნდა შეძლებოდა თავისი მინისტრების შეცვლა.⁷⁰¹

ეს დებულება მართლაც წარმოშობს გარკვეულ პრობლემებს. მაგრამ, ალბათ, შესაძლებელი იყო, რომ ის პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც მოხდებოდა ცვლილებები კაბინეტის შემადგენლობაში, მაგალითად, ოთხი თვით შემოსაზღვრულიყო. თუ პრემიერ-მინისტრი მაინც შეეცდებოდა გვერდი აეგლო პარლამენტის მონაწილეობისათვის ე.წ. „სალმის ტაქტიკით“, ანუ მინისტრები გამოეცვალა სხვადასხვა ეტაპზე, ამ შემთხვევაში, პროექტის მაშინდელი ვარიანტის მიხედვით, პარლამენტს შეეძლო თავი დაეცვა და შეეტია პრემიერ-მინისტრისათვის

⁷⁰⁰ სხოლზემი, გვ. 29.

⁷⁰¹ ბლონდელი, გვ. 2.

უნდობლობის ვოტუმის საშუალებით, თუმცა ეს დებულებები ამოიღეს პროექტის საბოლოო ვარიანტიდან და ისინი არ არის ასახული ამჟამად მოქმედ კონსტიტუციაში. შესაბამისად, გადაწყდა გაუქმებინათ პარლამენტის მიერ მინისტრთა კაბინეტის ერთი მესამედის დამტკიცების საკითხი.

როგორც ცნობილია, ამჟამად საქართველოს კონსტიტუცია პრემიერ-მინისტრის თანამდებობას და მის უფლებამოსილებას საერთოდ არ ითვალისწინებს. ამდენად, საკონსტიტუციო დისკუსიის ბოლო ეტაპზე მოსაწესრიგებელი იყო მხოლოდ პარლამენტის თანამონაწილეობის საკითხი პრეზიდენტის მიერ მინისტრების დანიშვნის პროცესში. კონსტიტუციის 77-ე მუხლი ადგენს, რომ პრეზიდენტი მთავრობას წარუდგენს პარლამენტს. პარლამენტი ამოწმებს შესაბამის კანდიდატებს თავის კომიტეტებში და ამტკიცებს მათ წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუ კანდიდატი არ იქნება დამტკიცებული, პრეზიდენტს შეუძლია იგივე ან ახალი კანდიდატურა შესთავაზოს პარლამენტს. ერთიდაიგივე კანდიდატის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ. ასე რომ, ეს პროცედურა პრინციპულად შეიძლება დაუსრულებლად გაგრძელდეს, ანუ მანამ, სანამ პარლამენტი არ დაამტკიცებს რომელიმე კანდიდატს.

გასაკვირია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია, ბევრი სხვა კონსტიტუციის მსგავსად, უპასუხოდ ტოვებს საკითხს, როგორ უნდა გადაწყდეს სიტუაცია, თუ შეიქმნება საბლოკადო ვითარება პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის მინისტრის დანიშვნის პროცესში. ამ „პირველი რანგის აუცილებლად მოსაწესრიგებელი კონსტიტუციური პრობლემის“⁷⁰² მოუგვარებლობა გვაფიქრებინებს, რომ ამით ხდება აპელირება ორივე სახელმწიფო ორგანოს გონივრულობასა და პოლიტიკურ კომპრომისუნარიანობაზე.⁷⁰³

თუმცა საქართველოში მინისტრის დანიშვნისას შესაძლებელი ბლოკადა კონსტიტუციაში შესაბამისი განსაზღვრების გარეშე დარჩა, მაგრამ ნამდვილად არ არის მოსალოდნელი ესკალაცია: კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი ვალდებულია, სულ ცოტა, მეორე საარჩევნო ტურის შემდეგ წარადგინოს მინისტრობის ახალი კანდიდატი. აქ უკვე ჩანს, რომ, ადრე თუ გვიან, რომელიმე კანდიდატი მისაღები იქნება პარლამენტისათვის. ამ პროცედურის ერთადერთი ალტერნატივა იქნებოდა ახალი არჩევნების დანიშვნა. მაგ-

⁷⁰² ამ პრობლემატიკაზე მიუთითებს ბრუნერი, გვ. 83.

⁷⁰³ ამის საპირისპიროდ, ბრუნერი ვარაუდობს, რომ პრეზიდენტი ახალ არჩევნებამდე ხელში აიღებს მართვის სადავეებს, გვ. 83.

რამ, იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოში პრეზიდენტს არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა და ასევე პარლამენტს არ შეუძლია თავი დათხოვნილად გამოაცხადოს, პარლამენტი იძულებული იქნებოდა შეეცვალა საარჩევნო კანონი, რათა გადაელახა ეს საბლოკადო ვითარება. აქ საქმე რთულდება იმით, რომ, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, არჩევნებს პრეზიდენტი ნიშნავს.

საბოლოოდ მაინც მოხერხდა ისეთი ვარიანტის შემუშავება, რომლითაც პარლამენტს საკმარისი თანამონაწილეობის უფლება რჩება და იმავდროულად პრეზიდენტსაც არ ერთმევა მისთვის სასურველი კანდიდატის დასახელების საშუალება. ამერიკის შეერთებული შტატების მოდელიდან გადმოდებულია ის პასაჟი, რომ კანდიდატების მოსმენა და მათთვის შეკითხვების დასმა მიმდინარეობს არა პარლამენტის სხდომაზე, არამედ შესაბამის კომპეტენტურ საპარლამენტო კომიტეტებში. ამით, ბუნებრივია, შესაძლებელი ხდება კანდიდატურის ინტენსიური განხილვა. ძირითადად მისასალმებელია ის ფაქტი, რომ კაბინეტი არა მხოლოდ ერთიანად მტკიცდება, არამედ შესაძლებელია უარყოფილ იქნეს ერთი ან რამდენიმე კონკრეტული „შავი ცხვარი“ მინისტრად წარდგენილი კანდიდატებიდან. ეს აუცილებლად საჭიროა ქართული სამთავრობო მოდელისათვის, რომელიც მინისტრების წინააღმდეგ ითვალისწინებს არა უნდობლობის ვოტუმს,⁷⁰⁴ არამედ თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურას – იმპიჩმენტს.⁷⁰⁵

აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის 21-ე მუხლის შესაბამისად, ყველა მინისტრის პირველ მოადგილეს და სხვა მოადგილეებს ნიშნავს და ათავისუფლებს პირადად პრეზიდენტი. მოქმედ მინისტრებს ამით ფაქტობრივად ხელეები აქვთ შეკრული მათი სამინისტროების უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნის საკითხში. პრეზიდენტის ასეთმა ყოვლისმომცველმა პერსონალურმა უფლებამოსილებამ განვიღო წლებში გამოიწვია ის, რომ რეფორმაზე ორიენტირებულ მინისტრებს ჩაეშალათ თავიანთი სამინისტროების გადატვირთული სტრუქტურული წყობის შეცვლისა და რეფორმირების ცდა.

3.3.4.2. მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილება

საკითხი, თუ ვის წინაშე ანგარიშვალდებული მთავრობა, გადამწყვეტია სამთავრობო სისტემის ტიპის განსაზღვრისათვის. თუ მთავრობა

⁷⁰⁴ შდრ. თავი 3.2.3.5.1.

⁷⁰⁵ შდრ. თავი 3.2.3.5.2.

პრეზიდენტთან ერთად პარლამენტის წინაშეც არის ანგარიშვალდებუ-
ლი, მაშინ საქმე გვაქვს შერეულ სისტემასთან, რომელიც პრეზიდენტსა
და პარლამენტს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესაბამისად
ხსიათდება საპარლამენტო-საპრეზიდენტო⁷⁰⁶ ან საპრეზიდენტო-საპარ-
ლამენტო⁷⁰⁷ მიმართულებებად. თუ მთავრობა არ არის ანგარიშვალდებ-
ული პარლამენტის წინაშე, მაშინ სახეზეა საპრეზიდენტო სისტემა.⁷⁰⁸

3.3.4.2.1 სხლომათა ხელმძღვანელობა მინისტრთა კაბინეტში

თითქმის ყველა იმ სამთავრობო სისტემაში, რომელიც არ არის
მოწყობილი საპარლამენტო მოდელის შესაბამისად, პრეზიდენტს აქვს
უფლება ხელმძღვანელოს და წაიყვანოს მინისტრთა კაბინეტის
სხლომები. ეს შეიძლება ჩამოყალიბდეს ფაქტობრივად შეუზღუდავ უფ-
ლებად.⁷⁰⁹ განხორციელდეს პრემიერ-მინისტრის მოწვევის საფუძველზე
ან შეიზღუდოს ეროვნულ ინტერესებთან დაკავშირებული საგარეო და
სახელმწიფო უშიშროების პოლიტიკის საკითხების განხილვით.⁷¹⁰

შესაბამისად, საქართველოშიც საკამათო იყო: პრეზიდენტს კაბინეტის
მოწვევისა და ხელმძღვანელობის უფლება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვე-
ვაში უნდა ჰქონოდა, რათა მას, მაგალითად, შეეჯერებინა აზრთა სხვადას-
ხვაბა სამთავრობო დაწესებულებებს ან თვით მინისტრებს შორის (ეს
იყო რესპუბლიკელების პოზიცია), თუ პრეზიდენტს ეს უფლება ყოველ-
თვის უნდა ჰქონოდა, რათა პირდაპირი ზეგავლენა მოეხდინა სამინისტრო-
თა საქმიანობაზე (ეს იყო სამდივნოს პოზიცია). სამდივნოს პროექტის
58-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა
მოეწვია კაბინეტი და ხელმძღვანელა სხლომისათვის. ამასთან დაკავში-
რებით, შაიომ დასვა შეკითხვა, მხოლოდ პრეზიდენტს შეუძლია კაბინეტის
მოწვევა თუ კიდევ ვინმე სხვას და რა გართულებები შეიძლება მოჰყვეს
იმ ფაქტს, რომ სწორედ იგი თავმჯდომარეობს კაბინეტის სხლომებს?⁷¹¹

⁷⁰⁶ ბრუნერი (გვ. 113, დანართი 4) ასეთს მიაკუთვნებს ლიტვას, მოლდოვასა და პოლონეთს.

⁷⁰⁷ ბრუნერის აზრით (გვ. 113, დანართი 4), ასეთი სისტემაა სომხეთში, ყირგიზეთში, ზორვატიაში, რუმინეთში, რუსეთსა და უკრაინაში.

⁷⁰⁸ ბრუნერი (გვ. 113, დანართი 4) ასეთ ქვეყნებს მიაკუთვნებს საქართველოს, ყაზახეთს, ტაჯიკეთს, თურქმენეთს, უზბეკეთს და ბელარუსს.

⁷⁰⁹ შდრ. მაგალითად, მ. 83, ქვპ. „ბ“ რუსეთის კონსტიტუციაში, სომხეთის კონსტიტუციის 86-ე მუხლის პირველი აბზაცი, ყირგიზეთის კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-4 აბზაცი და მოლდოვას კონსტიტუციის 83-ე მუხლის პირველი აბზაცი.

⁷¹⁰ შდრ. მაგალითად, რუმინეთის კონსტიტუციის მუხ. 87.

⁷¹¹ შაიო, კომენტარები, გვ. 3.

ლესიგს სურდა რესპუბლიკელთა სიფრთხილისათვის იმით გაეწია ანგარიში, რომ ნათლად და მკაფიოდ განსაზღვრულიყო ის პირობები, რომელთა მიხედვითაც, პრეზიდენტს შეეძლებოდა გამოეყენებინა კაბინეტის მოწვევისა და სხდომის თავმჯდომარეობის უფლება. კომპრომისული წინადადება იყო პრეზიდენტს ეს უფლება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წინადადების საფუძველზე გამოეყენებინა. ლესიგის აზრით, ამ კომპრომისისათვის უდიდესი და არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა იმას, რომ პროექტში გამოკვეთილად ჩაწერილიყო პრეზიდენტის როგორც კონფლიქტურ სიტუაციებში შემთანხმებლისა და მომრიგებლის როლი.⁷²

ზემოაღნიშნული ფორმით, ჩიკაგოს პროექტის 71-ე მუხლის პირველი აბზაცის „თ“ ქვეპუნქტით, პრეზიდენტს მიეცა უფლება, რომ ეხელმძღვანელა კაბინეტის სხდომისათვის „მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში“. მაგრამ ასეთი შემთხვევა მხოლოდ 68-ე მუხლის პირველ აბზაცში იყო მითითებული. ამ დებულებით, პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა ეხელმძღვანელა მთავრობის სხდომისათვის, როცა მთავრობას საგანგებო და საომარ სიტუაციებში კანონის ძალის მქონე დეკრეტის გამოცემა სურდა.

მას შემდეგ, რაც თბილისში უარი ითქვა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე, სხდომათა თავმჯდომარეობის უფლება ავტომატურად მიეცა პრეზიდენტს, რადგან იგი პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას იღებდა მთავრობის საქმიანობისათვის. თუმცა თვითონ შევარდნაძე სულაც არ ისწრაფოდა სხდომის თავმჯდომარეობის ხელში ჩასაგდებად და ერჩია ეს უფლება სახელმწიფო მინისტრს ჰქონოდა. მაგრამ ასე არ გამოვიდა.⁷³

3.3.4.2.2 მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი

ჩიკაგოში წამოაყენეს წინადადება, რომ მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი თავად კაბინეტის დებულებით განსაზღვრულიყო. ერთობლივი პროექტის 83-ე მუხლი ითვალისწინებდა ამ საკითხების ორგანული კანონით მოწესრიგებას. არ უნდა მომხდარიყო პასუხისმგებლობის გადატანა მინისტრთა კაბინეტიდან პარლამენტზე. პასუხისმგებლობის გარკვეული წილი ორივე სტრუქტურას უნდა ჰქონოდა.⁷⁴

⁷² შდრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 8.

⁷³ დაწერილებით იხ. თავი 3.3.5.

⁷⁴ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 20.2, ციფრები 250 და შემდეგი.

ტაბუცაძე ზემოაღნიშნული წინადადების წინააღმდეგ გამოვიდა და გამჭვირვალობის არგუმენტით მოითხოვა პარლამენტის თანხმობა. თუმცა პარლამენტი ბიუჯეტის საშუალებითაც განახორციელებდა კონტროლს.⁷⁵

ამჟამად, საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურასა და საქმიანობის წესს (კანონის სახით) ამტკიცებს პარლამენტი. ჩემი აზრით, ეს მისასაღებელი დებულებაა, რომლის საშუალებითაც პარლამენტს შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს და გააკონტროლოს მთავრობის გაუმჭვირვალე სტრუქტურები. აქ ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების თვალსაზრისით ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მხოლოდ უმცირეს დარღვევაზე თუ შეიძლება ლაპარაკი.

3.3.4.2.3 ნორმათა დადგენის უფლება

დღევანდელი სამინისტროები პროექტებისაგან საკმაოდ განსხვავებულად გამოიყურება. ეს ყველაზე კარგად ნორმათა დადგენის სფეროში ჩანს:

1. დეკრეტის უფლება, რომელიც მინისტრთა კაბინეტს ჯერ კიდევ ჩიკაგოს პროექტის 67-ე მუხლის მიხედვით ჰქონდა, ამოღებულია კონსტიტუციის საბოლოო ვარიანტიდან.⁷⁶

2. მინისტრთა კაბინეტს ჰქონდა არა მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, არამედ შეეძლო პრეზიდენტთან ერთად, ერთობლივი პროექტის 72-ე მუხლის მიხედვით (საფრანგეთის კონსტიტუციის 49-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მსგავსად), პარლამენტისათვის წარდგენილი კანონპროექტი ნდობის საკითხთან დაეკავშირებინა. ამ წინადადებას გარკვეული დამაფიქრებელი საკითხები წარმოშვა: ბლანკენაგელმა შესთავაზა მონაწილეებს, რომ პრეზიდენტი ამ პროცესში საერთოდ არ ჩაბმულიყო.⁷⁷ მისი მოსაზრებით, ამ პროცესში პრეზიდენტს არავითარი ფუნქცია არ უნდა ჰქონოდა თუნდაც იმიტომ, რომ მისი თანამონაწილეობა არ იყო მკაფიოდ და ნათლად გამოკვეთილი, რასაც შემდგომ შესაძლოა პრობლემები შეექმნა. პარლამენტის ბოროტად გა-

⁷⁵ ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 20.2, ციფრები 300 და შემდეგი.

⁷⁶ შტრ. თავი 3.2.3.3.5.

⁷⁷ ამ შეხედულებას იზიარებდა სხოლზემიც, რომელიც შიშობდა, რომ ამით მინისტრთა კაბინეტი როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული გახდებოდა; შენიშვნები პროექტზე, თებერვალი, 1994, გვ. 21

მოყენებისათვის თავი რომ აერიდებინათ, მინისტრთა კაბინეტს მხოლოდ მას შემდეგ უნდა დაეყენებინა ნდობის საკითხი, რაც პარლამენტი ერთხელ უკვე უარყოფდა წარდგენილ კანონპროექტს.⁷¹⁸

ეს ბოლო დებულება პირდაპირ არ მოუწონებიათ, მაგრამ ნდობის საკითხი, როგორც ინსტრუმენტი, მნიშვნელოვნად შესუსტდა. ჩიკაგოს პროექტის 84-ე მუხლის მე-2–მე-4 აბზაცებში იგი უკვე უკავშირდებოდა არა წარდგენილი კანონპროექტის მხარდაჭერას და ამით პარლამენტის სხდომაზე გატანას, არამედ მხოლოდ სამთავრობო პროგრამისა თუ ზოგადი პოლიტიკური დეკლარაციის დამტკიცებას პარლამენტის მიერ. აქ პარლამენტთან კონფრონტაცია ისე პირდაპირი და უშუალო არ არის, როგორც ფრანგულ მოდელში, რადგან იქ სწორედ საკანონმდებლო საქმიანობის ცენტრალურ და არსობრივ სფეროზე ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლება ზეგავლენას. ამის საწინააღმდეგოდ, თუ ზემოაღნიშნულ მოდელში პარლამენტი არ ჩათვლის ზოგად პოლიტიკურ კონცეფციას მხარდაჭერის ღირსად, ეს უკვე საეჭვოდ ხდის მთავარ პოლიტიკურ მიმართულებას. პარლამენტსა და მინისტრთა კაბინეტს შორის განსხვავებული შეხედულებების არსებობისას მთავრობის დათხოვნის ვარიანტის საკმაოდ გონივრული ალტერნატივაა პარლამენტის შეზღუდვა მინისტრთა კაბინეტის მხოლოდ პოლიტიკური მიმართულების განსაზღვრის უფლებამოსილებით.

სხოლზეში შიშობდა, რომ ფრანგული და გერმანული მოდელების ამ კომბინაციის შემთხვევაში პარლამენტი ღიდად იქნებოდა დამოკიდებული მთავრობაზე.⁷¹⁹

ამით იგი ნდობის საკითხთან ერთად კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმსაც ითვალისწინებდა, რომელიც, მინისტრთა კაბინეტის უბრალო გადარჩევისაგან განსხვავებით, იმავდროულად ალტერნატიული კანდიდატის წარდგენასაც გულისხმობს. განსაკუთრებით აკრიტიკებდა იგი ძალიან შემეცირებულ დროის ლიმიტს, რომელიც მიცემული ჰქონდა პარლამენტს. მაგრამ ისიც ცხადი იყო, რომ ამ დამაფიქრებელი საკითხებისათვის ანგარიშის გაწევა, უპირველეს ყოვლისა, ნიშნავდა მინისტრთა კაბინეტის დაკომპლექტებისას გარკვეული არასტაბილურობის შესაძლებლობას. ამიტომ აღნიშნულ კომბინაციაშიც ნდობის საკითხი (შესუსტებული ფორმით) და კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმში საკმაოდ აპრობირებული საშუალება იყო მინისტრთა კაბინეტის დაბალანსებისა და კონტროლის თვალსაზრისით.

⁷¹⁸ ბლანკენაველი, აუდიოჩანაწერი 13.2, ციფრები 50 და შემდეგი.

⁷¹⁹ სხოლზეში, გვ. 30.

თუმცა ნდობის საკითხი, მინისტრთა კაბინეტის მნიშვნელობის შემცირების გამო პარლამენტში საბოლოო დისკუსიებისას, ასევე აპოილეს კონსტიტუციიდან.

3. საბოლოოდ, ამჟამად ცალკეული სამინისტროები ბლოკირებული არიან ნორმათა დადგენაში. თუმცა სამინისტროები შეიმუშავებენ კანონპროექტებს, მაგრამ შემდეგ ისინი სამართლებრივ და შინაარსობრივ ექსპერტიზას და რედაქტირებას გადიან სახელმწიფო კანცელარიაში. ამის შესახებ დაწვრილებით შევჩერდებით მომდევნო თავში.

ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, სამინისტროებს არ შეუძლიათ სამართლებრივი აქტის გამოცემა. სამინისტროს სამართლებრივი აქტი ფორმდება მინისტრის ბრძანების სახით. იმავე კანონის მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ბრძანებაში უნდა დაუქსირდეს ამ აქტის გამოცემის საფუძველი.⁷²⁰ ამასთან, ნორმათა იერარქიაში მინისტრის ბრძანება, კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, პარლამენტის დადგენილებაზე დაბლა დგას.

3.3.4.2.4 შინაარსობრივი უფლებამოსილება

სამინისტროებმა დაკარგეს უფლებამოსილება თემატური თვალსაზრისითაც:

ერთობლივ პროექტში 81-ე მუხლით განისაზღვრებოდა მთავრობის უფლებამოსილება საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში ძირითადი მიმართულებების დადგენის საკითხში. ალექსიძე მიიჩნევდა, რომ ეს უფლება უნდა ჰქონოდა არა მთავრობას, არამედ პრეზიდენტს. წამოაყენეს წინადადება, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტს ექნებოდა აღნიშნული უფლებამოსილების მთავრობისათვის დელეგირების შესაძლებლობა. ტაბუცაძემ შენიშნა, რომ ამგვარი ფორმულირებით ეს უფლებამოსილება de facto ისევ პრეზიდენტს რჩებოდა.⁷²¹

არსებობდა კიდევ სხვა არგუმენტები: აუცილებელი იყო პრეზიდენტს, თუნდაც მხოლოდ საკუთარი ჯანმრთელობის გაფრთხილების მიზნით, დაეზოგა თავი და არ მიეღო მონაწილეობა უცხო ქვეყნებთან გამართულ ყველა სახელშეკრულებო მოლაპარაკებაში. თუმცა მას უნდა ჰქონოდა ამ ხელშეკრულებებზე ხელმოწერის უფლება. მინისტრთა კაბინეტი პერსონალურად ხშირად იცვლება (!), ამიტომ კონტროლის

⁷²⁰ შტრ. აგრეთვე აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁷²¹ ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი 15.2, ციფრები 350 და შემდეგი.

უფლება უნდა დარჩეს პრეზიდენტს.⁷²² წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი აღმოჩნდება მხოლოდ სტატისტიკის როლში.

ამის შემდეგ შაიომ შესთავაზა მონაწილეებს, რომ კანონით განესაზღვრათ ის გზა, თუ როგორ უთანხმდება მინისტრთა კაბინეტი პრეზიდენტს საგარეო პოლიტიკაზე.⁷²³ ჟორჟოლიანი და უგრეხელიძე „ძირითადი მიმართულებების კომპეტენციის“ წინააღმდეგ გამოვიდნენ და წამოაყენეს წინადადება, რომ მთავრობა საშინაო და საგარეო პოლიტიკას მხოლოდ ახორციელებს.⁷²⁴ ეს აისახა კიდევ ჩიკავოს პროექტის 76-ე მუხლში.

დღეისათვის ეს უფლებამოსილება მინისტრთა კაბინეტს არა აქვს. მაგრამ გასაკვირი ის არის, რომ ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის უფლებამოსილება გადაეცა არა პრეზიდენტს, არამედ პარლამენტს,⁷²⁵ ხოლო განხორციელება კი, კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტს (და მის სახელმწიფო კანცელარიას) დარჩა.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონის⁷²⁶ მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად საქართველოში არსებობს ოცდაერთი სამინისტრო,⁷²⁷ რომლებსაც დეტალურად აქვთ განსაზღვრული ამოცანები და საქმიანობის სფეროები.⁷²⁸

⁷²² დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 16.1, ციფრები 50 და შემდეგი.

⁷²³ შაიო, აუდიოჩანაწერი 20.2, ციფრები 200 და შემდეგი.

⁷²⁴ ჟორჟოლიანი და უგრეხელიძე, აუდიოჩანაწერი 20.2, ციფრები 250 და შემდეგი.
⁷²⁵ იხ. ზემოთ, თავი 3.2.3.4.

⁷²⁶ მიღებულია 1997 წლის 15 აპრილს.

⁷²⁷ ესენია: საგარეო საქმეთა, განათლების, ენერჯეტიკის, ფინანსთა, ჯანმრთელობის დაცვის, შინაგან საქმეთა, ოქსტიციის, ლტოლვითა და განსახლების, ვაჭრობისა და საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა, მრეწველობის, ფოსტისა და კავშირგაბმულობის, კულტურის, სოფლის მეურნეობისა და სურსათის (წყლით მომარაგების, სურსათის სერტიფიცირებისა და ექსპერტიზის, მიწის რესურსებისა და მიწის ორგანიზაციის და თევზის მრეწველობის ჩათვლით), სახელმწიფო უშიშროების, სოციალური უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების, სახელმწიფო საკუთრებისა და პრივატიზაციის, მშენებლობისა და არქიტექტურის, გარემოს დაცვისა და წიაღისეული სიმდიდრეების (პოდრომეტეოროლოგიის ჩათვლით), ტრანსპორტის, თავდაცვის, ეკონომიკის (მეცნიერებისა და ტექნიკის ჩათვლით) სამინისტროები; <http://www.parliament.ge/>.

⁷²⁸ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის ამჟამად მოქმედი რედაქციის მიხედვით საქართველოში არსებობს 17 სამინისტრო: განათლების, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის, თავდაცვის, იუსტიციის, კულტურის, ლტოლვილთა და განსახლების, საგარეო საქმეთა, სათბობ-ენერჯეტიკის, სახელმწიფო უშიშროების, სახელმწიფო ქონების მართვის, სოფლის მეურნეობისა და სურსათის, ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების, ურბანიზაციისა და მშენებლობის, ფინანსთა, შინაგან საქმეთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის (მთარგმ. შენიშვნა).

ამას გარდა, კიდევ არსებობს საკმაოდ დიდი რაოდენობა დეპარტამენტებისა, ანუ ადრინდელი სახელმწიფო კომიტეტები ნაწილობრივ მსგავსი და თანმხვედრი ამოცანებითა და საქმიანობის სფეროებით.

3.3.4.2.5 შუალედური შედეგი

მინისტრთა კაბინეტის მდგომარეობის საბოლოო შეფასება შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფო კანცელარიისა და დეპარტამენტების როლის ანალიზის შემდეგ, რადგან ისინი მნიშვნელოვან ფუნქციებს ასრულებენ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. თუმცა დამახასიათებელია ალექსიძისა და ხეცურიანის ინტერვიუებიდან ამოღებული ორი ციტატა, რომლებიც სწორედ მინისტრთა კაბინეტის ამჟამინდელ პოზიციას ეხება:

„ამერიკის შეერთებულ შტატებში მთავრობა საერთოდ არ არსებობს. პრინციპულად ჩვენ წავედით სწორედ პრეზიდენტის გზით, რომელსაც ჰყავს „სამზარეულოს კაბინეტი“ („Kitchen Cabinet“). მთავრობა მხოლოდ საკონსულტაციო ორგანოა.“⁷²⁹

„მთავრობა თუმცა შენარჩუნებულია, მაგრამ მხოლოდ ფორმალური თვალსაზრისით. მთავრობა არაფერს წყვეტს. დასახელება „მთავრობა“ ნიშნავს მინისტრთა ერთობლიობას. იგი სათათბირო ორგანოა. მას არა აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფლება, მიუხედავად იმისა, რომ იგი სხდომებს ატარებს და სხვადასხვა საკითხს იხილავს. გადაწყვეტილებებს პრეზიდენტი იღებს.“⁷³⁰

3.3.5 სახელმწიფო მინისტრი

3.3.5.1 სახელმწიფო მინისტრის დანიშვნა

სახელმწიფო მინისტრზე ვრცელდება ზუსტად იგივე მექანიზმები, რაც დანარჩენ მინისტრებზე. ამიტომ აქ შესაძლებელია მივუთითოთ 3.3.4.1 თავზე.

⁷²⁹ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996; აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის მე-12 მუხლში მართლაც გამოყენებულია ტერმინი „პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო.“

⁷³⁰ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

3.3.5.2 სახელმწიფო მინისტრის უფლებამოსილება

სახელმწიფო მინისტრი საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში არასოდეს ყოფილა და ასევე არ იყო გათვალისწინებული კონსტიტუციის არც ერთ პროექტში.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ სახელმწიფო მინისტრიც მთავრობის წევრია, „რომელიც ხელმძღვანელობს კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებს მის ცალკეულ დავალებებს“. ამ, ერთი შეხედვით, სრულიად შეუმჩნეველ დებულებაში იმალება სინამდვილეში უდიდესი გავლენის მქონე სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც თავისი ფუნქციების მიხედვით უთანაბრდება პრემიერ-მინისტრს.

თუ რამდენად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო მინისტრის ფუნქციები, ამას კიდევ უფრო ნათლად გვიჩვენებს ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტის ერთ-ერთი პირველი ბრძანებულება, რომელიც გამოიცა კონსტიტუციის შემდეგ, აწესრიგებდა სწორედ სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობის სფეროებს. ამ ბრძანებულებით, მაგალითად, განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფო მინისტრი კონტროლს უწევს ადგილობრივი ორგანოების მიერ კანონის მოთხოვნათა შესრულებას,⁷³¹ მას შეუძლია თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში მოლაპარაკება აწარმოოს უცხო ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და გააფორმოს მათთან ხელშეკრულებები, შემდეგ კი გადაამოწმოს, თუ როგორ სრულდება ეს ხელშეკრულებები. თუმცა მისი საქმიანობის უფრო ზუსტი განსაზღვრა, გარდა ამ რამდენიმე უფლებამოსილებისა, ჯერჯერობით არ განხორციელებულა.

სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტის შემოღების იდეა შევარდნაძისაგან წამოვიდა. მისი არგუმენტით, პრეზიდენტს ხომ არ შეეძლო მთელი დღეები კაბინეტისათვის ეხელმძღვანელა, აქ საჭირო იყო კაბინეტის საქმიანობის კოორდინირება, რაც ერთ-ერთ მინისტრს უნდა განეხორციელებინა:⁷³² „თუკი არ გსურთ პრემიერ-მინისტრი, მაშინ მას სხვა სახელი დაარქვით“.⁷³³

⁷³¹ სახელმწიფო კანცელარიის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 1995 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტის ნომერი 1, ქვა. „ს“ (ნორმის ბოლო ქვეპუნქტი).

⁷³² ეს შეგნებულად ეწინააღმდეგება რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის 83-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტს, სადაც პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს უფლება უხელმძღვანელოს კაბინეტის სხდომებს პრემიერ-მინისტრის ნაცვლად. საფრანგეთის 1968 წლის კონსტიტუციის მე-9 მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს მინისტრთა საბჭოს.

⁷³³ *ბმლაძე*, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

ნინიძემ ინტერვიუში მიანიშნა, რომ მან თავად მოიფიქრა სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა და სახელმწიფო კანცელარია როგორც სახელმწიფო ორგანო. მას შემდეგ, რაც გულუას წინადადებას პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე უარის თქმის შესახებ დროის სიმცირის გამო პარლამენტის უმრავლესობამ დაუჭირა მხარი, ნინიძე ეძებდა ისეთ პირს, რომელიც „პრინციპულად შეძლებდა პრემიერ-მინისტრის შეცვლას და იმავდროულად კანცელარიის სათავეში იქნებოდა“. მაგრამ სწორედ ამ პუნქტში იგი კონსტიტუციას არასრულყოფილად მიიჩნევდა და ამიტომ გადაწყვიტა მთავრობის დაკომპლექტების თანავე პარლამენტისათვის წარედგინა კანონპროექტი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ, რადგან მას ეს საკითხი ახალგაზრდა სახელმწიფოში ყველაზე მთავარ და დელიკატურ საკითხად მიაჩნდა. ამ კანონპროექტში იგი სახელმწიფო მინისტრისა და სახელმწიფო კანცელარიის პოზიციას უკვე „ზუსტად განსაზღვრულად“⁷³⁴ თვლიდა.

ხმალაძე, თავის მხრივ, თავად აცხადებდა პრეტენზიას, რომ დასახელება „სახელმწიფო მინისტრი“ მან მოიფიქრა. მას ნინიძის წინადადება მიაჩნდა იმის ცდად, რომ პრემიერ-მინისტრი კვლავ შემოეყვანა უკანა კარიდან და ცდილობდა შეემცირებინა მისი ფუნქციები. ხმალაძის აზრით, სახელმწიფო მინისტრს არ უნდა ეხელმძღვანელა მთავრობის საქმიანობისათვის, რადგან არ იყო მოწესრიგებული მისი ანგარიშვალდებულების საკითხი. ამიტომ მან შესთავაზა „კოორდინირების“ ცნება. გარდა ამისა, მისთვის მნიშვნელოვანი იყო, რომ სახელმწიფო მინისტრს არ ჰქონოდა ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება. ამიტომ ინტერვიუში იგი კრიტიკულად შენიშნავს, რომ სახელმწიფო მინისტრი კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მოქმედებდა, როცა მან, მაგალითად, ერთ-ერთი ბრძანებით მთლიანად გააუქმა ძველი მინისტრთა კაბინეტის ყველა გადაწყვეტილება.⁷³⁵

ამის საწინააღმდეგოდ ალექსიძე სახელმწიფო მინისტრს უწოდებს „*primus inter pares*“ („პირველი თანასწორთა შორის“),⁷³⁶ რომელიც კოორდინირებას უწევს კაბინეტის საქმიანობას, მაგრამ მისი ფუნქციები ძალიან შეზღუდულია.

მოგვიანებითაც შევარდნაძე კვლავ ცდილობდა კაბინეტის ხელმძღვანელობის ფუნქცია ისევ სახელმწიფო მინისტრისათვის გადაელოცა: ორჯერ, 1996 და 1998 წლებში, შევარდნაძეს სურდა ამ მხრივ სახელმწიფო მინისტრის როლი გაეზარდა, მაგრამ ეს წინადადება უარ-

⁷³⁴ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁷³⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁷³⁶ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

ყო პარლამენტმა. 2001 წლის ზაფხულში იგი მესამედ შეეცადა აღნიშნული მიზნის მიღწევას.⁷³⁷

მიუხედავად ამისა, მაინც უნდა დაეასკნათ, რომ, თუმცა სახელმწიფო მინისტრის ფიგურა საქართველოს საკონსტიტუციო ლანდშაფტში უნიკუმია, მას მაინც de facto შესუსტებული პრემიერ-მინისტრის პოზიცია უჭირავს. სამწუხაროდ, პასუხისმგებლობის სფეროების შესაბამისად მისი გაკონტროლება შეუძლებელია. პარლამენტს შეუძლია მხოლოდ კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მიხედვით, იმპიჩმენტის პროცედურით გადააყენოს სახელმწიფო მინისტრი თანამდებობიდან. უნდობლობის ვოტში არ არის გათვალისწინებული.

3.3.6 სახელმწიფო კანცელარია

სახელმწიფო კანცელარია საკმაოდ მრავალფეროვნად არის სტრუქტურირებული. პრეზიდენტის აპარატში არსებობს, მაგალითად, ზოგიერთი სამინისტროს პარალელური სტრუქტურები.⁷³⁸ პრეზიდენტმა თავის აპარატში თავი მოუყარა გავლენიან ფუნქციონერებს, რათა ამით განემტკიცებინა თავისი სახელისუფლებო პოზიცია.

სახელმწიფო კანცელარიის საქმიანობის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულებაა პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება. საქართველოს საკანონმდებლო აქტების დიდ ნაწილს შესაბამისი სტრუქტურის არარსებობის გამო, პარლამენტს წარუდგენს არა თავად პარლამენტის რომელიმე სტრუქტურა, არამედ პრეზიდენ-

⁷³⁷ შდრ. დისკუსია 2001 წლის ზაფხულში 4.1.4 თავში.

⁷³⁸ სახელმწიფო კანცელარიის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 1995 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულების დანართში გათვალისწინებულია, მაგ., შემდეგი განყოფილებები და სამუშაო ჯგუფები: თავდაცვა, სახელმწიფო უშიშროება და სამართლებრივი დაცვა (ნრ. 8); ეკონომიკური სამსახური (ნრ. 9), ადგილობრივი და რეგიონალური პოლიტიკის სამსახური (ნრ. 10), ურთიერთობა პარლამენტთან და ნორმათა დამდგენ ორგანოებთან (ნრ. 11), პრეზიდენტისა და ვაუჩერები (ნრ. 12), დსთ-ის ქვეყნებთან საკოორდინაციო ბიურო (ნრ. 13), სახელმწიფო სამსახური (ნრ. 14), საერთაშორისო ურთიერთობები (ნრ. 15), პროტოკოლის განყოფილება (ნრ. 16), კულტურა, განათლება და მეცნიერება (ნრ. 17), პრეზიდენტის საჯარო გამოსვლები (ნრ. 18), ინფორმატიკა და საინფორმაციო სამსახური (ნრ. 19), საზოგადოებრივ აზრზე დაკვირვება (ნრ. 20), იურიდიული განყოფილება (ნრ. 21), შეწყალებები (ნრ. 22), მოქალაქეთა საჩივრები, ორდენები, პრემიები და დაჯილდოება (ნრ. 23), პრეზიდენტისა და სახელმწიფო მინისტრის აქტების შესრულება (ნრ. 24), საოქმო და სარედაქციო (ნრ. 25), ოფიციალური კორესპონდენცია (ნრ. 26), მოქალაქეთა მიღება (ნრ. 27), ურთიერთობა პოლიტიკურ პარტიებთან და საზოგადოებრივ გაერთიანებებთან (ნრ. 34).

ტი. პრეზიდენტივე წარუდგენს პარლამენტს, რა თქმა უნდა, სამინისტროების საკანონმდებლო წინადადებებს. თუმცა, ყოველი საკანონმდებლო აქტის პროექტი, რომელიც მომზადდა, ვთქვათ, იუსტიციის სამინისტროში,⁷³⁹ წინასწარ გაივლის სახელმწიფო კანცელარიაში პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნის⁷⁴⁰ ხელში, რომელსაც სერიოზული ცვლილებების შეტანა შეუძლია. ამგვარად, სახელმწიფო კანცელარია უზრუნველყოფს „საპრეზიდენტო ხელისუფლების ფინანსურ, ეკონომიკურ და საინფორმაციო საფუძველს“⁷⁴¹, და, როგორც მაკორდინირებელი ორგანო, მალა დვას მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურებზე.⁷⁴² მაგრამ ეს სტრუქტურა თავისთავად ნაცნობია როგორც სოციალისტური, ისე რუსული საკონსტიტუციო პრაქტიკიდან.

3.3.6.1 სახელმწიფო კანცელარია და სამინისტროები

სახელმწიფო კანცელარიის პოზიცია და გავლენა სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიმართ სამართლებრივი თვალსაზრისით ძალიან რთული დასადგენია. ამაში გარკვეულ როლს თამაშობს პარლამენტის მხრიდან გადამოწმებისა და კონტროლის შეუძლებლობა. მაგრამ სახელმწიფო კანცელარიის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 1995 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო კანცელარიას ყველა სახელმწიფო უწყებიდან აქვს ინფორმაციის გამოთხოვის უფლება. გარდა ამისა, სახელმწიფო კანცელარიის სახელმწიფო სამსახურის ბიურო, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 130-ე მუხლის მიხედვით, კოორდინირებას უწევს სახელმწიფო ორგანოთა პერსონალური შემადგენლობის საკითხებს. იმავე მუხლის თანახმად, ასევე პასუხისმგებე-

⁷³⁹ საკანონმდებლო აქტების პროექტთა მომზადების საკითხის იუსტიციის სამინისტროში კონცენტრაცია შესაძლებელი გახდა მხოლოდ GTZ-ის ექსპერტთა რჩევისა და ჩარევის საფუძველზე, შდრ. ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფცია, გვ. 6. ეს საკითხი ამჟამად მოწესრიგებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ 1997 წლის 15 აპრილის კანონის მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტით.

⁷⁴⁰ 1995-1999 წლებში საპარლამენტო მდივანი იყო ხეცურიანი, სანამ იგი კვლავ (მეორედ) დაინიშნებოდა იუსტიციის მინისტრად; შდრ. აგრეთვე სახელმწიფო კანცელარიის შესახებ პრეზიდენტის 1995 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულების დანართში ნომერი 11.

⁷⁴¹ ლუპტერჰანდტი, გვ. 255, რომელიც პრეზიდენტის აპარატს ცკ-ის განყოფილებებს ადარებს.

⁷⁴² „სუპერსამინისტროების“ ცნება, რომელსაც ლუპტერჰანდტი რუსეთის მიმართ 256-ე გვერდზე იყენებს, ცოტა არ იყოს, შორს მიმავლად შეჩვენება.

ლია ბიურო მოსამსახურეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების კოორდინირებისათვის.

ამასობაში გამოიცა კიდევ ერთი ბრძანებულება სახელმწიფო კანცელარიის დროებითი დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების შესახებ,⁷⁴³ რომლის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილია, რომ სახელმწიფო კანცელარიას, „საქართველოს პრეზიდენტის ამოცანების სრულყოფილად მომზადებისა და ოპერატიულად გადაწყვეტის მიზნით“, შეუძლია გამართოს სხდომები მინისტრების, დეპარტამენტების თავმჯდომარეებისა და სხვა სპეციალისტების მონაწილეობით. ამ დებულებიდან ცხადი ხდება, რომ საქართველოში პრეზიდენტის ადმინისტრაცია და სამინისტროების ადმინისტრაციები ერთმანეთთან კონკურენტულ ურთიერთობაში კი არ არიან,⁷⁴⁴ არამედ ზემდგომსა და ქვემდგომს შორის არსებული ურთიერთობა აქვთ. შესაბამისად, ცალკეულ სამინისტროთა ადმინისტრაციები შინაარსობრივად საპრეზიდენტო ადმინისტრაციაზე არიან დამოკიდებული და მის ქვემდგომს წარმოადგენენ. ეს მართლაც გასაკვირია, რადგან ამისათვის სახელმწიფო კანცელარიაში თავმოყრილი უნდა იყოს მნიშვნელოვანი დარგობრივი ინტელექტუალური ძალა, რათა სამართლებრივ ზედამხედველობასთან ერთად დარგობრივი ზედამხედველობა კომპეტენტურად განხორციელდეს.

ხეცურიანი ჯერ კიდევ კონსტიტუციის მიღების პროცესში პრეზიდენტის აპარატთან მთავრობის მეთაურის აპარატის შერწყმის წინააღმდეგი იყო. მაგრამ მან ვერ შეძლო ამ იდეის განმტკიცება და საბოლოო დაფიქსირება შემთანხმებელ კომისიაში. მას შემდეგ, რაც მან მრავალი თვის განმავლობაში იმუშავა პრეზიდენტის აპარატში, ინტერვიუში ღიად განაცხადა, რომ პრეზიდენტის აპარატი უნდა იყოს დამოუკიდებელი და არ უნდა ჰქონდეს ორგანოები, რომლებიც კოორდინირებას უწევენ სამინისტროებს. დასკვნის სახით მან თქვა, რომ ადმინისტრაციას სახელმწიფო მინისტრი ხელმძღვანელობს.⁷⁴⁵ ტაბუცაძის მტკიცე მოსაზრებით კი სახელმწიფო კანცელარია უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე კაბინეტი.⁷⁴⁶

⁷⁴³ 1997 წლის 31 იანვრის ბრძანებულება.

⁷⁴⁴ ამაზე კითხვას სვამს ბრუნერი (გვ. 89) აღმოსავლეთევროპულ სახელისუფლებო სისტემასთან დაკავშირებით, სადაც მთავრობის აპარატის სახით არსებობს პრეზიდენტის აპარატისაგან თითქმის მთლიანად დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ცენტრალური ორგანო. ამასთან, იგი მიუთითებს, რომ აქ ნამდვილად უფრო ფართო და ღრმა მეცნიერული კვლევაა საჭირო.

⁷⁴⁵ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁷⁴⁶ ტაბუცაძე, პირადი ინტერვიუ, 12 სექტემბერი, 1996.

3.3.6.2 სახელმწიფო კანცელარია და დეპარტამენტები

სახელმწიფო კანცელარია კოორდინაციას უწევს არა მხოლოდ სამინისტროების, არამედ სახელმწიფო დეპარტამენტების საქმიანობასაც, რომლებიც თავიანთი მდგომარეობითა და პერსონალური შემადგენლობით ძველ სახელმწიფო კომიტეტებს⁷⁴⁷ შეესაბამება. ეს გამოძინარეობს, მაგალითად, სახელმწიფო კანცელარიის სახელმწიფო სამსახურის ბიუროს პერსონალური საკითხების მაკოორდინირებელი ფუნქციიდან ყველა სახელმწიფო ორგანოს მიმართ.⁷⁴⁸

საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის 142-ე მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, მოკავშირე რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო „აერთიანებდა და წარმართავდა“ სამინისტროებისა და სახელმწიფო კომიტეტების საქმიანობას, რომლებიც, იმავე მუხლის მე-3 აბზაცის მიხედვით, ხელმძღვანელობდნენ მათთვის გადაცემულ ადმინისტრაციულ სფეროებს, მაგრამ რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოს ზედამხედველობით. შესაბამის დებულებას შეიცავს საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის 129-ე მუხლის პირველი აბზაცი. ამასთან, ყოველ რესპუბლიკას ჰქონდა სახელმწიფო კომიტეტების საკმაოდ ფართო ქსელი, რომლებიც სამინისტროებისაგან დამოუკიდებლად ფუნქციონირებდნენ და პირდაპირ მინისტრთა საბჭოს ექვემდებარებოდნენ. ეს ეხებოდა, მაგალითად, ისეთ სფეროებს, როგორცაა: დასაქმება, მშენებლობა, პროფესიულ-ტექნიკური განათლება, ტელევიზია და რადიო, კინოფილმები, მატერიალურ-ტექნიკური მომარაგება, დაგეგმარება, პრემიები და ჯილდოები, სოფლის მეურნეობის ტექნიკური მომარაგება, სახელმწიფო უშიშროება, საგამომცემლო და ბეჭდვითი სფერო, წიგნით ვაჭრობა, ღვინის მრეწველობა, ფიზიკური კულტურა და სპორტი, აგრეთვე სახალხო კონტროლი.⁷⁴⁹

დღეისათვის საქართველოში ფუნქციონირებენ შემდეგი სახელმწიფო დეპარტამენტები: სახელმწიფო საზღვრის დაცვის, ახალგაზრდობის საქმეთა, გეოლოგიის, მატერიალური რეზერვების, საარქივო, ტურიზმის, სატყეო მეურნეობის, სტატისტიკის, სპორტის, გეოდეზიისა და კარტოგრაფიის, სტანდარტიზაციის, მეტროლოგიისა და სერტიფიკაციის, საზღვაო ტრანსპორტის, საჰაერო ტრანსპორტის, რკინიგზის, ვეტერინარუ-

⁷⁴⁷ ყველაზე ცნობილი კომიტეტი ნამდვილად სახელმწიფო უშიშროების კომიტეტი, იგივე KGB იყო.

⁷⁴⁸ შტ. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 130-ე მუხლის „გ“ ქვეუქტი.

⁷⁴⁹ შტ. მსგავსი დახასიათება უიბოპუსთან, ფინკეს ნაშრომში „საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი“, მ. 142.

ლი, მეცხოველეობის, ინვალიდების საქმეთა, საბაჟო.⁷⁵⁰ „სახელმწიფო კორპორაციებად“ იწოდებიან პრესის სამსახური (საქინფორმი),⁷⁵¹ ტელევიზიისა და რადიომავწყებლობის კორპორაცია,⁷⁵² აგრეთვე გამოძევა.⁷⁵³

სახელმწიფო დეპარტამენტები, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის მე-1 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტთან კავშირში), პირდაპირ ექვემდებარებიან საქართველოს პრეზიდენტს. უმრავლეს შემთხვევაში დეპარტამენტის ხელმძღვანელ პირებს ნიშნავს და ათავისუფლებს უშუალოდ პრეზიდენტი.⁷⁵⁴

სახელმწიფო დეპარტამენტების პერსონალური შემადგენლობა ჯერ

⁷⁵⁰ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის ამჟამად მოქმედი რედაქციის 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად საქართველოში ფუნქციონირებენ შებენი სახელმწიფო დეპარტამენტები: ახალგაზრდობის საქმეთა, გეოლოგიის, გეოდეზიისა და კარტოგრაფიის, დაცული ტერიტორიების, ნაკრძალებისა და სამონადირო მუხრანობის, ვეტერანთა საქმეების, დაზვერვის, ინფორმატიზაციის, მატერიალური რეზერვების, მიწის მართვის, საავტომობილო გზების, საარქივო, სატყეო მუხრანობის, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის, სტატისტიკის, სპორტის, სტანდარტიზაციის, მეტროლოგიისა და სერტიფიკაციის, ტურიზმისა და კურორტების, პიდრომეტეოროლოგიის (მთარგმ. შენიშენა).

⁷⁵¹ დღეს საქინფორმის ფუნქციას ნაწილობრივ ასრულებს 1999 წელს შექმნილი საქართველოს ინფორმატიზაციის სახელმწიფო დეპარტამენტი (მთარგმ. შენიშენა).

⁷⁵² საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 9 დეკემბრის ბრძანებულებით შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – „საქართველოს ტელევიზია და რადიომავწყებლობა“, რომელიც არის საქართველოს ტელევიზიისა და რადიომავწყებლობის კორპორაციის სამართალმემკვიდრე. ბრძანებულების III თავის მე-13 პუნქტის მიხედვით ამ იურიდიული პირის საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტრო. ბრძანებულების IV თავის მე-17 პუნქტის მიხედვით კი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი (მთარგმ. შენიშენა).

⁷⁵³ შტრ. აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტი საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 7 მარტის ბრძანებულებით „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის მე-8 მუხლის საფუძველზე შეიქმნა საქართველოს პრეზიდენტის გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო სატელევიზიო დაწესებულება „ოფიციალურ გამოცემათა სამსახური – საქართველოს პრეზიდენტის ბიბლიოთეკა“, რომლის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციაა საგამომცემლო საქმიანობა (მთარგმ. შენიშენა).

⁷⁵⁴ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის მე-15 მუხლის მე-4 პუნქტი.

კიდევ საკმაოდ ფართოა. მაგრამ ცუდი დაფინანსებისა და შემცირებული ფუნქციების გამო მათი ეფექტიანობა თითქმის სრულიად დაკარგულია. ამიტომ ისინი სახელისუფლებო სტრუქტურებში დაქვემდებარებული უწყებების როლს თამაშობენ. გარდა ამისა, სამინისტროებთან ფუნქციების გადაკვეთის გამო სრულიად გაუგებარია, თუ რატომ არა აქვთ სამინისტროებს მათზე არავითარი საზღვამხედველო ფუნქცია. ეს, ალბათ, იმით შეიძლება აიხსნას, რომ მინისტრთა კაბინეტი პოლიტიკურ პერიფერიაში შეავიწროვეს და კოორდინაციის ფუნქცია სახელმწიფო კანცელარიამ აიღო. ყველა დაქვემდებარებულ (დაბალი დონის) ადმინისტრაციულ სტრუქტურაზე მუდმივად რომ არ ეკიდოს უმუშევრობის დამოკლეს მახვილი, ქართული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნებოდა აღნიშნულ სფეროში ფართო ადმინისტრაციული რეფორმის განხორციელება.

3.3.6.3 საპარლამენტო კონტროლი სახელმწიფო კანცელარიისადმი

სახელმწიფო კანცელარიის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის შესახებ ერთობლივი პროექტი 77-ე მუხლის მე-3 აბზაცში ორ ვარიანტს შეიცავდა. პირველის მიხედვით, კანონით განისაზღვრებოდა მხოლოდ პრეზიდენტისა და მისი პერსონალის ხარჯები, მეორე კი კანონს ავრცელებდა პრეზიდენტის პერსონალის ორგანიზაციასა და საქმიანობაზეც. ჩიკაგოში დისკუსიის დროს ყველა მონაწილე აცხადებდა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი განსაზღვრავდა სახელმწიფო კანცელარიის ბიუჯეტსაც. ხმალაძემ მონაწილეებს შესთავაზა კონსტიტუციაში აესახათ, რომ პრეზიდენტის აპარატის სტრუქტურა და ბიუჯეტი კანონით განისაზღვრებოდა.⁷⁵⁵ ტაბუცაძეს სურდა პრეზიდენტის შესაძლებლობათა შეზღუდვა, რათა მას არ გაეფართოებინა თავისი პერსონალის უფლებამოსილება, მაგრამ შემდეგ აღიარა, რომ ეს ყველაფერი ბიუჯეტითაც შეიძლებოდა მოგვარებულიყო.⁷⁵⁶ გადაწყვეტილება მიიღეს პირველი ვარიანტის სასარგებლოდ.⁷⁵⁷

ამჟამად საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესს პრეზიდენტის წარდგინებით ამტკიცებს

⁷⁵⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁷⁵⁶ შტრ. ტაბუცაძის პარალელური წინადადება სამინისტროების სტრუქტურასთან დაკავშირებით და დისკუსია ამის შესახებ, თავი 3.3.4.2.

⁷⁵⁷ შტრ. მთელი დისკუსია ჩიკაგოში, აუდიოჩანაწერი 18.2, ციფრები 250 და შემდეგი.

პარლამენტი. სახელმწიფო კანცელარია კი არ არის აღმასრულებელი ორგანო. ამიტომაც მისი სტრუქტურის განსასაზღვრავად სრულიად საკმარისი აღმოჩნდა პრეზიდენტის ბრძანებულება.

3.3.6.4 მინისტრთა კაბინეტი სახელმწიფო მინისტრისა და სახელმწიფო კანცელარიის ჩრდილქვეშ

ამრიგად, ცხადი გახდა, თუ როგორ განსაზღვრავს პრეზიდენტი სა-მინისტროების როლს: კაბინეტი გადაქცეულია საათათბირო ორგანოდ. ამიტომ პრეზიდენტს აკრიტიკებენ იმის გამოც, რომ იგი სახელმწიფო კანცელარიის თანამშრომელთა პოზიციის სხვადასხვაგვარი გაძლიერებით, ერთი მხრივ, და ცალკეული მინისტრებისათვის ასევე გარკვეული უპირატესობის მინიჭებით, მეორე მხრივ, ძალიან მოხერხებულად იყენებს და ახორციელებს *divide et impera* („გათიშე და იბატონე“) პრინციპს. ალბათ ამას უკავშირდება ის ფაქტიც, რომ პერსონალი ძალიან ხშირად ინაცვლებს ერთი უწყებიდან მეორეში.⁷⁵⁸ მინისტრთა პოსტები ძირითადად ეჭირათ ძველი ნომენკლატურის წარმომადგენლებს, თუმცა ნიშნავდნენ ახალგაზრდა, მანევრირების უნარის მქონე პირებსაც. მაგალითად, საქართველოს ჰყავდა ფინანსთა და თავდაცვის მინისტრები, რომლებიც 30 წლისაც არ იყვნენ. 1998 წელს კაბინეტის გადახალისების დროს პრეზიდენტმა საგრძნობლად აამაღლა კაბინეტის როლი (განსაკუთრებით ფინანსთა მინისტრად დავით ონოფრიშვილისა და იუსტიციის მინისტრად ლადო ჭანტურიას დანიშვნით).

როგორც მოგვიანებით განვიხილავთ, მინისტრთა კაბინეტის პოზიციები დამატებით შესუსტდა აგრეთვე უშიშროების საბჭოს ძალიან ძლიერი მდგომარეობით. სახელმწიფო მინისტრი ასევე ძალიან მაღალ დონეზე დგას იმით, რომ იგი თანამდებობრივად უშიშროების საბჭოს წევრია.⁷⁵⁹ ტენდენცია იმისა, რომ მინისტრთა კაბინეტი მხოლოდ საათათბირო ორგანოდ გამოიყენონ, აშკარად შესამჩნევია საბჭოთა კავშირის სხვა ყოფილ რესპუბლიკებშიც.⁷⁶⁰ „კაბინეტის“ ცნებას ამ სახელმწიფოებში სრულიად

⁷⁵⁸ ამის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ უახლესი გადაადგილება ზეკურიანისა საპარლამენტო მდივობიდან იუსტიციის მინისტრად.

⁷⁵⁹ ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ საქართველოს 1996 წლის 24 იანვრის ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁷⁶⁰ 1994 წელს ელცინი იმდენად შორს წავიდა, რომ უშუალოდ დაიქვემდებარა საგარეო, შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, სახელმწიფო უშიშროებისა და ტელევიზია/რადიო/საარქივო უწყებები და ამით ფაქტობრივად მთავრობა „არაპოლიტიკურ კაბინეტად“ გადააქცია, შდრ. ლუპტერკანდტი, გვ. 255, სომხეთის მაგალითთან ერთად, გვ. 269.

სხვა მნიშვნელობა აქვს, ვიდრე დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში. ეს, შესაძლოა, ერთი მხრივ, იქიდან გამომდინარეობდეს, რომ მინისტრთა საბჭო საბჭოთა პერიოდშიც ქვედა საფეხურზე იდგა – პოლიტიბუროს შემდეგ. მეორე მხრივ კი მინისტრთა საბჭო საკმაოდ დასუსტებული იყო სამინისტროებისა და სახელმწიფო კომიტეტების ორმაგი სტრუქტურით. ამასთან, ნახევრად საპრეზიდენტო დემოკრატიულ მოდელებში პრემიერ-მინისტრს შეუძლია პრეზიდენტის შინაპარტიულ მოწინააღმდეგედ იქცეს. ამიტომაც პრეზიდენტი, ბუნებრივია, ეცდება, რომ ლოიალური ფიგურა დანიშნოს, რომელიც საკუთარ სახელისუფლებო სფეროში რაც შეიძლება ნაკლებად აქტიური იქნება და ფაქტობრივად მისი ძალა შესუსტდება „ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის“ დონემდე.⁷⁶¹ მაგრამ თუ პრემიერ-მინისტრის პოსტი თავად ქვეყნის დიდი საგარეოპოლიტიკური მნიშვნელობის გამო ასევე მნიშვნელოვანი ხდება და eo ipso იკავებს ძლიერ პოზიციას, ამ დროს უკვე საკმაოდ ძნელია ამ თანამდებობის შესაფერისი კანდიდატურის შერჩევა. ეს იყო სწორედ ერთ-ერთი მიზეზი, როცა ელცინმა 17 თვის მანძილზე 5 სხვადასხვა პრემიერ-მინისტრი დანიშნა, ბოლოს კი (1999 წლის 16 აგვისტოს) – ვლადიმერ პუტინი.

და მაინც, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში პრემიერ-მინისტრი, თუნდაც კონსტიტუციიდან გამომდინარე, ნამდვილი პრემიერ-მინისტრი არ არის⁷⁶² და მისი უფლებამოსილება შეზღუდულია, შეგარდნამეხ ნიკოლევიშვილისა და რუსეთში საქართველოს ელჩის – ვაჟა ლორთქიფანიძის სახით სახელმწიფო მინისტრის პოსტზე ორი პარტიის ლოიალური მსახური⁷⁶³ დანიშნა, რომლებიც საერთოდ არ ჩარეულან თავიანთი დამოუკიდებელი პოლიტიკური საქმიანობით პრეზიდენტის კომპეტენციაში და ასევე სერიოზულად არც მოიაზრებოდნენ პრეზიდენტის შესაძლო მემკვიდრეებად. იმავდროულად ორივეს კარგად ესმოდა, რომ დსთ-ის შეხვედრების დროს, მოსკოვში, ყოფილი საბჭოთა ნომენკლატურის მემკვიდრეებთან საუბრისას, როგორც მათი თანასწორი პარტნიორები მოლაპარაკებაში, გარკვეულად უნდა შეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს აქტიურ ჩათრევას დსთ-ის ხელშეკრულებებში.

⁷⁶¹ ამ გამოთქმას იყენებს ლუპტერჰანდტი, გვ. 273.

⁷⁶² იხ. ქვემოთ, 3.3.5.2.

⁷⁶³ თუმცა სახელმწიფო მინისტრს დიდი სამოქმედო სფერო ისედაც არ რჩება, რადგან პრეზიდენტი, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ 1997 წლის 15 აპრილის კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, თავად ნიშნავს და ათავისუფლებს სახელმწიფო მინისტრის პირველ მოადგილეს და სხვა მოადგილეებს. ასევე პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს სახელმწიფო კანცელარიის განყოფილებათა ხელმძღვანელებს (იმავე კანონის 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).

3.3.7. ეროვნული უშიშროების საბჭო

ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდში არსებობდა ეროვნული უშიშროების ან თავდაცვის საბჭო. მისი ამოცანები და საქმიანობის სფერო ძირითადად უცნობი და გაუმჭვირვალე იყო. ასეთი საბჭო სხვადასხვა სახელით არსებობდა ჯერ კიდევ 1918 წლიდან, მაგრამ 1977 წლამდე, მიუხედავად დიდი უფლებამოსილებისა, არ იყო განსაზღვრული კონსტიტუციით.⁷⁶⁴ შესაბამისად, იგი არც ერთი სახელმწიფო ორგანოს წინაშე არ იყო ანგარიშვალდებული. 1977 წლის კონსტიტუციის 121-ე მუხლში კი დაფიქსირდა, რომ „საბჭოთა კავშირის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი ქმნის საბჭოთა კავშირის თავდაცვის საბჭოს და ამტკიცებს მის შემადგენლობას, ნიშნავს შეიარაღებული ძალების უმაღლეს მთავარსარდალს და ათავისუფლებს მას“. საბჭოთა რესპუბლიკების დონეზე ამ დებულების შემდგომი განვითარება მიგვანიშნებს, რომ მკაფიო ხაზი უნდა გაკავლოთ თავდაცვის საბჭოსა და უმაღლეს მთავარსარდალობას შორის. უმაღლესი მთავარსარდალობა არსებობს მხოლოდ ომის დროს, თავდაცვის საბჭო კი – მშვიდობიან დროსაც და, სულ ცოტა, ქვეყნის უშიშროების პოლიტიკით არის დაკავებული.⁷⁶⁵ მაშინ ეს საბჭო პოლიტიბიუროს წევრთაგან შედგებოდა.

იმის გამო, რომ მოკავშირე რესპუბლიკები არ იყვნენ უფლებამოსილი საომარ მდგომარეობაში ცალკე, ავტონომიურად ჩართულიყვნენ, შესაბამისი დებულება არც არის გათვალისწინებული საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციაში. თუმცა აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ, რომ შევარდნაძე, როგორც 1985-90 წლებში საბჭოთა კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი და პოლიტიბიუროს წევრი, რეგულარულად ესწრებოდა მოსკოვში თავდაცვის საბჭოს სხდომებს და, შესაბამისად, კარგად იცოდა ამ ორგანოს მნიშვნელობა და ფუნქციები.

ქართულ სახელმწიფოში ამჟამად ეროვნული უშიშროების საბჭო თამაშობს უმაღლეს დონეზე გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს როლს. საქართველოს კონსტიტუციის 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია, რომ „სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი.“⁷⁶⁶

⁷⁶⁴ შტრ. ბრახტი (ფინკე), საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 121, ეხება ამ ორგანოს ისტორიასა და სახელწოდებასაც.

⁷⁶⁵ არცთუ ნათელია აქ ბრახტის (ფინკე) პოზიცია (საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 121,), რომელიც თვლის, რომ თავდაცვის საბჭო „ომის დროსაც სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი უმაღლესი ორგანო უნდა იყოს“.

⁷⁶⁶ შტრ. აგრეთვე კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადება.

საბჭოს შემადგენლობა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი ორგანული კანონით განისაზღვრება. ეს დებულება საკმაოდ საკამათო იყო, რადგან შეეარდანაძე საკმარისად მიიჩნევდა ჩვეულებრივ კანონსაც და საკუთარი ხელით წაშალა სამუშაო ვარიანტში სიტყვა „ორგანული“,⁷⁶⁷ მაგრამ რესპუბლიკელები აუცილებლად თვლიდნენ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით მისაღები ორგანული კანონის დაფიქსირებას. გარდა ამისა, შეეარდანაძემ თავის პირად სამუშაო ვარიანტში აღნიშნა, რომ საბჭოს სტრუქტურას პრეზიდენტი განსაზღვრავს და მას, როგორც ადრე, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით პარლამენტი არ უნდა ამტკიცებდეს.⁷⁶⁸ მაგრამ ამ წინადადებას დებატებში ვერ პოვა მხარდაჭერა.

3.3.7.1 ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა

ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ ორგანული კანონის მიხედვით, თანამდებობრივად ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები არიან სახელმწიფო მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, სახელმწიფო უშიშროების მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი და ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი.⁷⁶⁹ საბჭოს სხდომაში მონაწილეობას იღებენ აგრეთვე პარლამენტის თავმჯდომარე და აუხაზეთისა და აჭარის წარმომადგენლები. დამატებით პრეზიდენტს შეუძლია წევრები განუსაზღვრელი რაოდენობით დანიშნოს.⁷⁷⁰ ასე რომ, თუნდაც მხოლოდ შემადგენლობის მიხედვით, პრეზიდენტი საბჭოს სრულად აკონტროლებს.

3.3.7.2 ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილება

ეროვნული უშიშროების საბჭო პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოა. სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ 1992 წლის კანონისაგან⁷⁷¹ განსხვავებით, ეროვნული უშიშროების საბჭო არ არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე. უფრო მეტიც, იგი ფაქტობრივად ყოველ-

⁷⁶⁷ შეეარდანაძე, შენიშვნები 1995 წლის 19 აპრილის ვერსიაზე, გვ. 46.

⁷⁶⁸ შეეარდანაძე, შენიშვნები 1995 წლის 19 აპრილის ვერსიაზე, გვ. 45.

⁷⁶⁹ ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ 1996 წლის 24 იანვრის ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁷⁷⁰ ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ 1996 წლის 24 იანვრის ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷⁷¹ შდრ. მ. 31, აბზ. 3.

გვარი ორგანული კონტროლის გარეთ დგას (გამონაკლისია საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური კონტროლი). საკმაო ხნის განმავლობაში საერთოდ გაუგებარი იყო მიიღებდნენ თუ არა ორგანულ კანონს, რომელიც განსაზღვრავდა საბჭოს შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და ფუნქციას. შევარდნაძის პროექტი ამ საკითხზე ჩვეულებრივი კანონის მიღებას ითვალისწინებდა. ეს შევარდნაძის პირადი მოთხოვნით იყო დადგენილი.⁷⁷² რესპუბლიკელები მიიჩნევდნენ, რომ აქ ორგანული კანონის დაფიქსირება აუცილებელი იყო⁷⁷³ და ამ საკითხში მათ შეძლეს თავიანთი მოსაზრების კონსტიტუციის საბოლოო ვარიანტში დაფიქსირება.

ორგანული კანონი საბჭოს უფლებამოსილების შესახებ არ გვაძლევს რაიმე მნიშვნელოვან, კონსტიტუციაში აღნიშნულზე უფრო ვრცელ ინფორმაციას.⁷⁷⁴ მაგრამ, როგორც ინფორმირებული წყაროებიდან გახდა ცნობილი, ეროვნული უშიშროების საბჭო იხილავს გაცილებით ფართო საკითხთა წრეს, ვიდრე მას ოფიციალურად კონსტიტუციით თუ კანონით აქვს მინიჭებული. მაგალითად, 1996 წელს საბჭომ გადაწყვიტა, თუ რომელ ორგანოს – იუსტიციის სამინისტროს თუ გენერალურ პროკურატურას – უნდა მიეღო გადაწყვეტილება უცხო სახელმწიფოს მიერ წარმოდგენილ მიმართვაზე დამნაშავეს გადაცემის შესახებ. ეს კი ის საკითხია, რომელიც განეკუთვნება არა ქვეყნის უშიშროების სფეროს, არამედ ეხება სახელმწიფო ორგანოთა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნასა და დადგენას. ამ საკითხზე დასმული შეკითხვის პასუხით უგრეხელიდემ, რომელიც თავად არის უშიშროების საბჭოს წევრი, იმდენად დააკნინა საბჭოს მნიშვნელობა, რომ აუცილებლად უნდა ვივარაუდოთ: საბჭო, პირიქით, მნიშვნელოვანი სახელისუფლებო (და ძირითადად არაკონტროლირებადი) ძალის აკუმულირებას ახდენს: „ეროვნული თავდაცვის საბჭოში იკრიბებოდნენ ადამიანები, რათა გადაემოწმებინათ თავიანთი პოზიცია, როგორც ერთიანი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა, პოზიცია, რომელიც პრეზიდენტმა შეიძლება მიიღოს ან უარყოს. ეს მათი შინაური საქმეებია. თუ როგორ გადაწყდება ეს შინაური საქმეები, ამას მხოლოდ საშინაო მნიშვნელობა აქვს, რადგან ბოლოს მაინც პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას, ეროვნული უშიშროების საბჭოს კი იქ არ ჰყავს თავი-

⁷⁷² შევარდნაძე, შენიშვნები 1995 წლის 19 აპრილის ვერსიაზე, გვ. 46.

⁷⁷³ რესპუბლიკელების ფრაქცია, წინადადები კონსტიტუციის შეცვლის თაობაზე. 10 ივლისი, 1995.

⁷⁷⁴ მდრ. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ 1996 წლის 24 იანვრის ორგანული კანონის მე-3 მუხლი.

სი წარმომადგენელი. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შეხვედრების შედეგებს პრეზიდენტი ან მისი საპარლამენტო მდივანი (ხეცურიანი) წარუდგენს პარლამენტს.“⁷⁵

მაგრამ ამ გადაწყვეტილების უფლებამოსილებას შესაძლოა სრულიად სხვა პრაქტიკული საფუძველი ჰქონდეს: ყველაზე მნიშვნელოვანი სამინისტროების მინისტრები ერთმანეთს არა მარტო მინისტრთა კაბინეტის სხდომებზე, არამედ ეროვნული უშიშროების საბჭოშიც ხვდებიან. კონფლიქტებსა და კამათს მათ შორის ხშირად მხოლოდ პრეზიდენტი აწესრიგებს. რადგან პრეზიდენტი ხშირად არ ესწრება მთავრობის სხდომას, ამიტომ კომპეტენციათა საკითხები ხშირად ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომაზე წყდება. ამასთან, ამით გვერდს უვლიან იმ გარემოებას, რომ საიდუმლო ინფორმაციები 21 მინისტრს შორის, კაბინეტის სხდომაზე გავრცელდეს. ასე რომ, ძალიან მნიშვნელოვანია მთავრობის პოზიციის ამაღლება და გაძლიერება, რათა ეროვნული უშიშროების საბჭო შემოიფარგლოს მხოლოდ თავისი როლით, ანუ განიხილოს მხოლოდ ქვეყნის ეროვნული უშიშროების საკითხები. ამას უნდა მოჰყვეს 21 მინისტრის შემცირებაც, რათა მინისტრთა კაბინეტი ეფექტიანი კრების სახით წარმოჩნდეს.

და მართლაც, ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოს კონსტიტუციის ყველაზე არადემოკრატიული ინსტიტუტთაგანი და ამით კონსტიტუციის ერთ-ერთი დიდი დეფექტია. აქ, მინისტრთა კაბინეტის გვერდის ავლით, ერთად იკრიბებიან გადაწყვეტილების მიმღები სტრუქტურები. პრეზიდენტის შესაძლებლობა, რომ მის მიერ თავის დროზე პარლამენტისათვის წარდგენილი მინისტრების გვერდით, რომლებიც თანამდებობრივად ახლა უკვე ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები არიან, განუსაზღვრელად გაზარდოს საბჭოს წევრთა რაოდენობა, შეიძლება მისთვის სასურველ ინსტრუმენტად იქცეს. დსთ-ის სხვა სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით, საბჭოს წევრები თანამდებობრივად თვით პარლამენტის ორივე პალატის თავმჯდომარეებიც კი არ არიან. ამდენად, პარლამენტს საერთოდ არა აქვს საბჭოში რაიმე თანამონაწილეობის უფლება. ამასთან, საბჭო არ არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე.

საქართველოს პრეზიდენტი ამით სამომავლოდაც კარგ საფუძველს იქმნის, რომ საბჭოს წევრებად მოიწვიოს როგორც პარლამენტის თავმჯდომარე, ისე ოპოზიციის ლიდერი, თუ არ გადაწყდება, რომ კონსტიტუციის ამ დებულებამ უკვე საფუძველიანად ახლებური სახე მიიღოს. რაც შეეხება ეროვნული უშიშროების საბჭოს შედარებას და მსგავ-

⁷⁵ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

სებას „პოლიტიუროსთან“, ეს აზრი სამართლიანად უარყევს.⁷⁷⁶ პოლიტიუროს გაცილებით მეტი და არა მარტო სათათბირო ფუნქცია ჰქონდა და, გარდა იმისა, რომ იგი პარტიული და არა სახელმწიფო ორგანო იყო, მისი საქმიანობის სფერო არ შემოიფარგლებოდა მხოლოდ ქვეყნის უშიშროებასთან დაკავშირებული საკითხებით.

3.4 სასამართლო ხელისუფლება

3.4.1 უზენაესი სასამართლო

3.4.1.1 უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტება

უზენაესი სასამართლოს წევრებისა და თავმჯდომარის დანიშვნის საკითხში პროექტები არ განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან. ამჟამად, კონსტიტუციის 90-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და წევრებს ირჩევს პარლამენტი წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე, არანაკლებ 10 წლის ვადით. უკვე თანამდებობაზე მყოფი მოსამართლეები არ აბარებენ იუსტიციის საბჭოს მიერ ორგანიზებულ სამოსამართლო გამოცდებს.⁷⁷⁷

უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონით კი ახალ წევრებს ჩაბარებული უნდა ჰქონდეთ სამოსამართლო გამოცდა.⁷⁷⁸ იმპიჩმენტის პროცედურის გარდა, რომელიც კონსტიტუციის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით შესაძლოა გაიმართოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მიმართ,⁷⁷⁹ უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 24-ე მუხლი მიუთითებს იმ გარემოებებზე, რომელთა დადგომის შემთხვევაში უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ან წევრის უფლებამოსილების ვადა პრეზიდენტის წარდგინებით შეიძლება ვადადმე შეწყდეს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით⁷⁸⁰

⁷⁷⁶ ლუკტერჰანდტი, გვ. 253, სქ. 53.

⁷⁷⁷ შდრ. თავი 3.4.4.1.

⁷⁷⁸ ეს განსაზღვრულია უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტით, საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 68-ე მუხლზე დაყრდნობით, შდრ. თავი 3.4.4.1.

⁷⁷⁹ შდრ. თავი 3.2.3.5.2.

⁷⁸⁰ შდრ. უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის მ. 23, პ. 3.

3.4.1.2 უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება

საქართველოში უზენაეს სასამართლოს, დასავლეთის ქვეყნების უმაღლეს სასამართლოებთან შედარებით, საკმაოდ ფართო უფლებამოსილება ჰქონდა. ეს მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს არარსებობით არ შეიძლება აიხსნას, რადგან იმ ქვეყნებშიც, როგორცაა, მაგალითად, პოლანდია და შვეიცარია, სადაც დიფუზური⁷⁸¹ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება არსებობს, უმაღლეს სასამართლოებს მსგავსი მდგომარეობა არა აქვთ. უფრო მეტად ეს სოციალისტური ტრადიცია იყო, რომ უზენაესი სასამართლო კონსტიტუციით განსაზღვრული „სასამართლო საქმიანობის ზედამხედველობის“⁷⁸² უფლებამოსილების ჩარჩოებში ე.წ. საზედამხედველო პროცედურით, ერთი მხრივ, აუქმებდა ქვედა ინსტანციათა სასამართლოების ძალაში შესულ გადაწყვეტილებებს, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდა კანონის ნორმებს, მეორე მხრივ კი უზენაეს სასამართლოს უფლება ჰქონდა გამოეცა ე.წ. „სახელმძღვანელო მითითებები“ სასამართლოებისათვის კანონმდებლობის გამოყენების საკითხებთან დაკავშირებით.⁷⁸³ ამ გზით უზენაეს სასამართლოს შეეძლო კანონების განმარტება მოეხდინა, თუმცა კონსტიტუციით⁷⁸⁴ ეს ფუნქცია უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმს ჰქონდა.⁷⁸⁵ გარდა ამისა, უზენაეს სასამართლოს, 1978 წლის კონსტიტუციის 108-ე მუხლის მიხედვით, ენიჭებოდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაც.

ამდენად, საბჭოთა კავშირის დროს საქართველოს კონსტიტუციური დებულებები უზენაესი სასამართლოს შესახებ არ განსხვავდებოდა საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის დებულებებისაგან.⁷⁸⁶ მიუხედავად ამისა, უზენაეს სასამართლოს საქართველოში გაცილებით მნიშვნელოვანი ადგილი ეჭირა, ვიდრე სხვა საბჭოთა რესპუბლიკების სასამართლოებს. ერთი მხრივ, ბოლო წლებში უზენაესი სასამართლო კვლავ და კვლავ პოლიტიკური აქტიურობის ცენტრში აღმოჩნდებოდა ხოლმე: 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე საქართველოში არ არსებობდა საკონსტიტუციო სასამართლო. მიუხედავად იმისა, რომ შეუძლებელია ვილაპარაკოთ ამ პერიოდში მეტ-ნაკლებად კონცენტრირებულ სა-

⁷⁸¹ ამ ცნებისა და შესაბამისი დისკუსიის შესახებ იხ. თავი 3.4.2.1.

⁷⁸² საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის 165-ე მუხლის პირველი აბზაცი.

⁷⁸³ შტრ. საბჭოთა პერიოდის კანონი უზენაესი სასამართლოს შესახებ, მ. 3, 18, აბზ. 3.

⁷⁸⁴ შტრ. საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის 115-ე მუხლის ნომ. 6.

⁷⁸⁵ დაწერილებით ამ პრობლემატიკაზე იხ. შროდერი, ფინკეს კრებულში „საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი“, მ. 153.

⁷⁸⁶ შტრ. საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის ანალოგიური დებულება საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის 153-ე მუხლს.

კონსტიტუციო მართლმსაჯულებაზე, რადგან უზენაეს სასამართლოს არ ჰქონდა ორგანოთა შორის დავის განხილვისა და კონსტიტუციის განმარტების უფლება, მას, მაგალითად, მაინც შეეძლო გადაწყვეტილება მიეღო პოლიტიკურ პარტიათა დასაშვებობაზე. თუ გავითვალისწინებთ პარტიათა ლანდშაფტის მრავალფეროვნებას,⁷⁸⁷ უზენაესი სასამართლო ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებულ როლს თამაშობდა და ყურადღებას იპყრობდა. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე და შემდეგაც უზენაესი სასამართლო პოლიტიკური მნიშვნელობის მქონე რამდენიმე სისხლის სამართლის პროცესს იხილავდა.⁷⁸⁸ ხელისუფლებაში მყოფი ძალების რამდენიმე პოლიტიკური მოწინააღმდეგე⁷⁸⁹ სხვადასხვა დროს აღმოჩნდა უზენაესი სასამართლოს წინაშე. ბოლოსდაბოლოს ეს იყო იმ დროისათვის თითქმის ერთადერთი მუდმივი, სტაბილური ხელისუფლება, ხოლო პოლიტიკური ლიდერები და უმრავლესობა პარლამენტში ხშირად იცვლებოდნენ; მეორე მხრივ, იმ პერიოდში უზენაეს სასამართლოს სათავეში ედგა ქარიზმატული თავმჯდომარე – მინდია უგრეხელიძე, რომელიც არა მხოლოდ სისხლის სამართლის აღიარებული პროფესორი, არამედ იმავდროულად გაულენიანი და გონიერი ტაქტიკოსი იყო, რომელმაც გააცნობიერა და შეძლო პოლიტიკური ცვლილებების წლებში უზენაესი სასამართლოსათვის სტაბილურობა შეენარჩუნებინა.

ინტერვიუში ხმალაძემ ასე განმარტა უზენაესი სასამართლოს პოზიცია და მნიშვნელობა:

„უზენაესი სასამართლო საქართველოში დიდ პოლიტიკურ როლს თამაშობს. მოსამართლეები ზეიად გამსახურდიას დროს იქნენ არჩეული. ყველა გაიძახის, რომ ეს სასამართლო პოლიტიკური მითითებების მიხედვით იღებს ან არ იღებს კონკრეტულ გადაწყვეტილებებსო. მაგრამ ხომ უნდა არსებობდეს სახელმწიფოში ერთი ორგანო მაინც, რომელიც როგორღაც სტაბილურობას ინარჩუნებს. 1991 წელს უზენაესი სასამართლო ბლოკირებულ იქნა და შესასვლელთან ბარიკადები აღიმართა. ბარიკადების წინ კი მჯდომარე გაფიცვა მოეწყო. გამსახურდიას დროსაც მრავალი პროტესტი იყო. ამ დროს უგრეხელიძემ არ დაუშვა პროცესების გაგრძელება.

გამსახურდიას მომხრეთაგანაც გაისმოდა უზენაესი სასამართლოს

⁷⁸⁷ იხ. თავი 2.5.1.1.2.

⁷⁸⁸ შტრ. უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის მ. 2, პ. 1, 26, პ. 1 და 28, პ. 1.

⁷⁸⁹ მაგალითის სახით აქ შეგვიძლია აღვნიშნოთ გია ჭანტურია ზეიად გამსახურდიას პერიოდში და ჯაბა იოსელიანი ელუარდ შევარდნაძის პერიოდში.

კრიტიკა. მაგრამ ისინი არ ითხოვდნენ სასამართლოს ხელახალ დაკომპლექტებას, რადგან მოსამართლეები გამსახურდიას მმართველობის პერიოდში დაინიშნენ. შეეარდნადის მომხრეები კარგად ხედავდნენ, რომ ეს სასამართლო შეეარდნადის ფრთის პოლიტიკურ დაკვეთებს ასრულებდა. არაცნობიერად ხომ ყველას სურს რაღაც სტაბილურს მოეჭილოს.“⁷⁰

კონსტიტუციის მიღების დროს უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება არცთუ ნათლად განისაზღვრა. მისი კომპეტენცია, როგორც პირველი ინსტანციისა გარკვეული კატეგორიის საქმეებზე, და მისი, როგორც საკასაციო და სააპელაციო სასამართლოს ფუნქცია, საეჭვო არ გამხდარა. მაგრამ სამდივნოს პროექტის 74-ე მუხლის მე-2 აბზაცის „ა“ ქვეპუნქტში (I ვარიანტი) მითითებული იყო, რომ უზენაესი სასამართლო ზედამხედველობას უწევს ყველა საერთო სასამართლოს მიერ მართლმსაჯულების განხორციელებას. ეს დებულება გადავიდა ერთობლივი პროექტის 93-ე მუხლში, მაგრამ შემდეგ საერთოდ ამოვარდა ჩიკაგოს პროექტიდან. ნოემბრის პროექტის 92-ე მუხლში მითითებულია, რომ საერთო და სპეციალურ სასამართლოებს უზენაესი სასამართლო ზედამხედველობს. ბარტოლემ ურჩია ქართველებს, რომ ეს საზედამხედველო ფუნქცია იუსტიციის საბჭოსათვის ან იუსტიციის სამინისტროსათვის გადაეცათ. მისი აზრით, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეს არა აქვს ისეთი პოზიცია, რომ სხვა მოსამართლეების ადმინისტრაციული კონტროლი განახორციელოს. ამისათვის მას არ გააჩნია არც ადმინისტრაციული და არც ფინანსური თუ დისციპლინური საშუალებები.“⁷¹

აღნიშნულთან დაკავშირებით ნინიძე მიუთითებს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან პრობლემაზე: მისი მოსაზრებით, სასამართლო ხელისუფლება განსხეულებულია არა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ხელმძღვანელობაში, არამედ ყველა ცალკეულ სასამართლოში: „სასამართლო ხელისუფლებას ყოველი სასამართლო გამოხატავს. ჩვენთან არ ხორციელდება კონსტიტუციური მართლმსაჯულება უზენაესი სასამართლოს ხელმძღვანელობით, რადგან ჩვენთან არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლო და საერთო სასამართლოები. და ყველა ერთად ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლებას. ჩემი აზრით, აქ სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებით ხაზგასასმელია სწორედ ყოველი სასამართლოს როლი.“⁷²

ამ მოსაზრებამ პირობითი ასახვა პოვა კონსტიტუციის საბოლოო

⁷⁰ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁷¹ ბარტოლე, გვ. 4, ასევე, უფრო დაწვრილებით ბარტოლე და შტაინბერგერი, 1994 წლის თებერვლის პროექტის შესახებ, გვ. 23.

⁷² ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

ტექსტში. ამჟამად, კონსტიტუციის 90-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს უზენაესი სასამართლო დადგენილი საპროცესო ფორმით ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას საქართველოს საერთო სასამართლოებში, პირველი ინსტანციით განიხილავს კანონით განსაზღვრულ საქმეებს.“ აქაც ბუნდოვანია, რა საზედამხედველო ფუნქცია ენიჭება უზენაეს სასამართლოს – როგორც უმაღლესი ინსტანციის მიერ ზედამხედველობის განხორციელება თუ საზედამხედველო ფუნქციები ადმინისტრაციულ სფეროში. თვით ამ დებულების ტექსტი ძალიან წააგავს საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის 165-ე მუხლის პირველი აბზაცის ტექსტს.

რაც შეეხება საპროცესო სამართალს, უზენაეს სასამართლოს, სულ ცოტა, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით მაინც, არ გააჩნია ადმინისტრაციული საზედამხედველო ორგანოს არავითარი განსაკუთრებული ფუნქცია.⁷⁹³ უზენაესი სასამართლოს პლენუმის უფლებამოსილებათა ნუსხა⁷⁹⁴ უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტით განსაკუთრებულს არაფერს ამბობს ამის შესახებ. ადმინისტრაციული კონტროლი de facto იუსტიციის სამინისტროს მიერ ხორციელდებოდა; ამჟამად ეს უფლება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 63-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით იუსტიციის საბჭოს აქვს გადაცემული.

ჩემი აზრით, ბარტოლესაგან განსხვავებით, არავის უფიქრია იმაზე, რომ ადმინისტრაციული საზედამხედველო ფუნქცია განსაზღვრულიყო. ცხადი იყო, რომ არავის სურდა განშორებოდა უზენაესი სასამართლოს ზემოაღწერილ, განსაკუთრებულ პოზიციას, რომელიც, თუნდაც სამართლებრივი თუ შინაარსობრივი ზედამხედველობის გარეშე, ყველა სხვა სასამართლოზე მაღლაა, და ეს მისწრაფებაც ამგვარად გამოავლინეს. მაგრამ, როგორც სამართლიანად შენიშნავს ნინიძე, ასეთი პოზიცია ნორმალურად ფუნქციონირებად სამართლებრივ სახელმწიფოში უზენაეს სასამართლოს არ უჭირავს. იმედი უნდა ვიქონიოთ, რომ უზენაესი სასამართლო მომავალში, შემცირებული პოლიტიკური როლითა და ინტეგრირდება ქართულ სამართლებრივ სისტემაში.

⁷⁹³ უფრო დაწვრილებით ამის შესახებ იხ. *ქინრიხისი*, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის რეფორმის შესახებ, 1994, გვ. 372-374.

⁷⁹⁴ უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის მე-12 მუხლის 1-7 პუნქტების შესაბამისად, პლენუმის შემადგენლობაში არიან სასამართლოს თავმჯდომარე, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი სასამართლოების თავმჯდომარეები და თბილისისა და ქუთაისის საოლქო სასამართლოთა თავმჯდომარეები. პლენუმში ხმის უფლება აქვთ აგრეთვე გენერალურ პროკურორს და იუსტიციის მინისტრს.

3.4.2 საკონსტიტუციო სასამართლო

3.4.2.1 კონცენტრირებული და დიფუზური კონსტიტუციური მართლმსაჯულება

სპეციალურად კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განსახორციელებლად გათვალისწინებული ორგანოს, ე.წ. კონცენტრირებული კონსტიტუციური მართლმსაჯულების საპირისპიროდ დგას დიფუზური კონსტიტუციური მართლმსაჯულების მოდელი, რომლის მიხედვითაც, უზენაესი სასამართლო, როგორც უმაღლესი სამოქალაქო, სისხლის და ადმინისტრაციულ საქმეთა განმხილველი სასამართლო, იმავდროულად იხილავს და წყვეტს კონსტიტუციურსამართლებრივ დავასაც.

ამ მოდელის პროტოტიპია ამერიკის შეერთებული შტატების უმაღლესი სასამართლო (Supreme Court). ამერიკის შეერთებული შტატების უმაღლესი სასამართლოს მსგავსად ჩამოყალიბებული უმაღლესი სასამართლოები არსებობენ პრეცედენტული სამართლის სისტემის მქონე მრავალ ქვეყანაში, აგრეთვე სხვა ქვეყნებშიც, როგორცაა ალჟირი, კორეა⁷⁹⁵ და ისეთ ამერიკულ ქვეყნებში, როგორცაა კანადა, ბრაზილია, კოსტა-რიკა, ჰონდურასი, ნიკარაგუა და კოლუმბია. იგივე მოდელი მოქმედებს აგრეთვე არგენტინაში, ისრაელში, მექსიკაში, პანამასა და ვენესუელაში, თუმცა აქ დაშვებულია ინდივიდუალური სასარჩელო პროცედურის წარმოებაც.⁷⁹⁶

ყოფილი სოციალისტური ქვეყნებისათვის კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შექმნის დროს ძირითად საორიენტაციო პუნქტს წარმოადგენდა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო.⁷⁹⁷ ამის გამო უმრავლეს ქვეყანაში აირჩიეს კონცენტრირებული კონსტიტუციური მართლმსაჯულების მოდელი. მხოლოდ ესტონეთში აქვს უზენაეს სასამართლოს კანონთა კონსტიტუციურობის შემოწმებისა და ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.⁷⁹⁸ ეს, ალბათ, ჩრდილოელი მეზობელი სახელმწიფოების გავლენით იყო გამოწვეული.⁷⁹⁹ სა-

⁷⁹⁵ ცირლანდი, გვ. 302 და შტარკი, გვ. 11.

⁷⁹⁶ ცირლანდი, გვ. 339.

⁷⁹⁷ დაწვრილებით იხ. გერლიკი, გვ. 285.

⁷⁹⁸ ესტონეთის კონსტიტუციის 152-ე მუხლი.

⁷⁹⁹ არც შედგოს (იხ. შედგეთის 1975 წლის კონსტიტუციის მე-11 თავი) და არც ფინეთს არა აქვთ საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც დამოუკიდებელი ორგანო. ფინეთში უზენაეს სასამართლოს და უმაღლეს ადმინისტრაციულ სასამართლოს, ჯერ კიდევ პარლამენტში კანონპროექტზე დისკუსიის დაწყებამდე, სახელმწიფოს პრეზიდენტის ან სახელმწიფო საბჭოს წარდგინებით შეუძლიათ ამ პროექტზე მოაშხადონ სამართლებრივი დასკვნა; შდრ. ფინეთის სამთავრობო სტრუქტურის შესახებ 1919 წლის კანონის 53-ე მუხლი და მე-18 მუხლის მე-2 აბზაცი.

ხელმწიფოთა უმრავლესობის გადაწყვეტილება კონცენტრირებული კონსტიტუციური მართლმსაჯულების სასარგებლოდ კი უნდა აიხსნას ამ (აღმოსავლეთევროპული) ქვეყნების კონტინენტური ევროპის სამართლებრივ ტრადიციებთან ახლო ურთიერთობით.⁸⁰⁰

სამდინოს პროექტმა თავდაპირველად ვერ გადაწყვიტა რომელი მოდელისათვის მიეცა უპირატესობა: პირველ ვარიანტში, პროექტის 77-ე მუხლით, ძირითადად დემეტრაშვილის ზეგავლენით, იქმნებოდა საკონსტიტუციო სასამართლო. მაგრამ „სასამართლო ხელისუფლების საკითხთა“ სამუშაო ჯგუფს, უგრეხელიძის ხელმძღვანელობით, სხვა კონცეფცია ჰქონდა მომხადებული, რომელიც სამდინოს პროექტს მე-2 ვარიანტის სახით დაერთო. სამუშაო ჯგუფის ვერსიის მე-80 მუხლის მიხედვით კი უზენაესი სასამართლო ახორციელებდა საკონსტიტუციო კონტროლს.⁸⁰¹

სარედაქციო ჯგუფში ამ საკითხს კენჭი უყარეს ჯერ კიდევ 1994 წლის დასაწყისში. მაშინდელი შედეგის მიხედვით, 8 წევრი (ოთხის წინააღმდეგ) თანახმა იყო, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო შექმნილიყო დამოუკიდებელი ორგანოს სახით. განსაკუთრებით ალექსიძეს მიაჩნდა საკონსტიტუციო სასამართლო პოლიტიკურ ორგანოდ და ამით ავითარებდა სერგო ჯორბენაძის საწინააღმდეგო მოსაზრებას, რადგან ეს უკანასკნელი ცდილობდა 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითადი დებულებების გადმოტანას, იქ კი საკონსტიტუციო სასამართლო არ იყო გათვალისწინებული.⁸⁰²

ზმალაძის პროექტის ავტორებმა 146-ე მუხლით გადაწყვეტილება მიიღეს დამოუკიდებელი საკონსტიტუციო სასამართლოს სასარგებლოდ. რესპუბლიკელთა შიში, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავიდან არასაკმარისი ავტორიტეტი ექნებოდა, ასახულია პროექტის 197-ე მუხლში. ამ მუხლის მიხედვით, კონსტიტუციის მიღებიდან პირველი 4 წელი უარი უნდა ითქვას საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნაზე და მისი ფუნქციები გადაეცეს იუსტიციის საბჭოს.⁸⁰³

⁸⁰⁰ იგივეს ამბობს გერლიკი, გვ. 286; მაგრამ საქართველოს შემთხვევაში მაინც ის სამართლებრივი არგუმენტები.

⁸⁰¹ შერაცს სამუშაო ჯგუფის ვარიანტი არაადეკვატურად მიაჩნდა. მიუხედავად უმრავი მითითებისა საკონსტიტუციო სასამართლოზე, საერთოდ არ მოიძებნებოდა დებულება საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ასეთის შესახებ. ეს, ალბათ, სამუშაო ჯგუფის ვერსიასა და კონსტიტუციის სხვა ნაწილებს შორის გარკვეული შეუთანხმებლობით იყო გამოწვეული. საკონსტიტუციო ზედამხედველობის შესახებ ამ ვარიანტში საკმაოდ დაწვრილებითი დებულებები იყო მოცემული; შერაცი, მემორანდუმი, 3.06.1994, გვ. 22.

⁸⁰² სარედაქციო ჯგუფის მე-11 სხდომის ოქმი, 1994 წლის 21 იანვარი.

⁸⁰³ ზმალაძის პროექტში იუსტიციის საბჭო მხოლოდ მოსამართლეებისაგან შედგებოდა.

ამ წინადადებას მხარი არ დაუჭირა ლესიგმა. მისი აზრით, უმჯობესი იყო საკონსტიტუციო სასამართლო თავიდანვე შექმნილიყო და მისი კომპეტენცია „არაპოლიტიკური“ საკითხებით შეეზღუდათ. პოლიტიკური საკითხები გარდამავალ პერიოდში შესაძლოა განეხილა დამატებით რომელიმე ორგანოს. ამ კონსტრუქციას ის უპირატესობა ექნებოდა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიეცემოდა შესაძლებლობა ეწ. „დანდობის პერიოდში“ განვეითარებინა თავისი ინსტიტუციური კომპეტენცია და იმავდროულად არ ჩაეარდნილიყო მძიმე პოლიტიკურ კონფლიქტებში ჩათრევის საფრთხეში.⁸⁰⁴

სხვა სახის გარდამავალი პერიოდის ვარიანტად ჩიკაგოში განიხილეს და უარყვეს ვერსია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციები თავიდან უზენაეს სასამართლოს განეხორციელებინა.⁸⁰⁵

დისკუსიისას ხეცურაიანი გამოთქვამდა მოსაზრებას, რომ საჭირო არ იყო დიფუზური კონსტიტუციური მართლმსაჯულების მოდელის დადგენა. მას ეშინოდა, რომ უზენაესი სასამართლო პოლიტიზებული აღმოჩნდებოდა: „იგი პოლიტიკაში ჩაერევა. აქ ერთმანეთს ხედებიან მართლმსაჯულება და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. ანუ აქ პოლიტიკა სამართლებრივი გადაწყვეტილებებით გაკეთდება. უმჯობესია სასამართლოები გაიყოს. სამუშაოს დანაწილების შემთხვევაში ეს ორგანოები უკეთესად და ეფექტიანად იმუშავენ.“⁸⁰⁶

დემეტრაშვილი დარწმუნებული იყო, რომ კონცენტრირებული კონსტიტუციური მართლმსაჯულება ხელს შეუწყობდა სასამართლოს ლეგიტიმაციისა და ხარისხის ამაღლებას.⁸⁰⁷

ჩიკაგოში მხოლოდ ინწკირველი გამოთქვამდა მოსაზრებას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უზენაესი სასამართლოს შემადგენელი ნაწილი ყოფილიყო და ეყრდნობოდა სამუშაო ჯგუფის კონცეფციას. მას საღისპოზიციოდ გამოჰქონდა სასამართლოს სახელიც და სურდა მისთვის შესაბამისი ფუნქციები მიენიჭებინა.⁸⁰⁸

კონცენტრირებული კონსტიტუციური მართლმსაჯულების სასარგებლოდ გადაწყვეტი აღმოჩნდა უგრეხელიძის პოზიციის ცვლილება, რომელიც ადრე მხარს უჭერდა უზენაესი სასამართლოს (რომლის თავმჯდომარეც თვითონ იყო) უფლებამოსილების გაფართოებას საკონსტიტუციო ზედამხედველობის თვალსაზრისით. ამ პოზიციიდან შემოტრიალებას სა-

⁸⁰⁴ შტრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14.06.1994, გვ. 13.

⁸⁰⁵ დისკუსია, აუდიოჩანაწერი 4.2, ციფრები 400 და შემდეგი.

⁸⁰⁶ ხეცურაიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁸⁰⁷ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁸⁰⁸ ინწკირველი, აუდიოჩანაწერი 5.1, ციფრები 1 და შემდეგი.

ფუძვლად ედო შემდეგი არგუმენტები: იმ საკითხებმა, რომლებსაც უგრეხელიძე თავისი, როგორც უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის საქმიანობის ფარგლებში 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს („საკონსტიტუციო სასამართლოს“) ფუნქციის შესაბამისად, არჩევნებთან დაკავშირებით იხილავდა და ამოწმებდა, დაარწმუნა იგი, რომ „დღეისათვის უმჯობესია სასამართლო ხელისუფლების ორი ნაწილის არსებობა, ერთი მხრივ, მართლმსაჯულება და, მეორე მხრივ კი – სასამართლო კონტროლი, ანუ საკონსტიტუციო კონტროლი. აქ ჩვენ აზრი შევიცვალეთ. იქ ზომ სრულიად სხვა პროცედურაა, გადაწყვეტილება სამ დღეში უნდა იქნეს მიღებული. ეს სპეციფიკური საკითხებია. დაძაბულობა საკმაოდ დიდია. გარდა ამისა, ფსიქოლოგიურად უნდა გადაეწყოს პოლიტიკურ ძელთაგანზე – პარტიები შენ წინაშე გამოდიან, ავტომობილები მიქრიან, ძალიან დიდია პოლიტიკური ინტერესები. ეს ყველაფერი ჩემთვის ძალიან შორს იდგა სამართლებრივი ფაქტებისაგან და ნებისმიერმა შერეგამ ამ სიტუაციაში შესაძლოა იქამდე მიგვიყვანოს, რომ ვერც ერთი შეძლებს მუშაობას და ვერც მეორე. ანუ ეს სპეციალიზაცია ნამდვილად საჭირო და სასარგებლოა.

ისეთ პატარა ქვეყანას, როგორც ესტონეთია, საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა შეეყვანა უზენაეს სასამართლოში. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ამერიკის მსგავსად ყოველმა სასამართლომ სამთავრობო და საკანონმდებლო გადაწყვეტილებებზე *judicial review* პრაქტიციკრება განახორციელოს“.⁸⁰⁹

საქართველომ ნამდვილად სწორი ნაბიჯი გადადგა დამოუკიდებელი კონსტიტუციური მართლმსაჯულების შემოღებით. უზენაესი სასამართლოს პოზიციას, როგორც უკვე ვნახეთ, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ, მიუხედავად საქართველოს ახლო წარსულის პოლიტიკური არეულობისა, შეძლო საქმიანობის დაწყება და, როგორც პოლიტიკურ ორგანოს, სამომავლოდ შეუძლია იზრუნოს იმისათვის, რომ დავის ესკალაცია უახლოესი წარსულის მსგავსად კი არ მოხდეს, არამედ ისინი სამართლებრივად მოწესრიგდეს და გადაწყდეს.

3.4.2.2 საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა განწესება თანამდებობებზე და მათი უფლებამოსილების ვადა

ხმალადის პროექტის 147-ე მუხლის მიხედვით, საკონსტიტუციო სა-

⁸⁰⁹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

სამართლოში უნდა აერჩიათ 9 მოსამართლე. სამდიენოს პროექტის 77-ე მუხლის მე-2 აბზაცი და ყველა სხვა პროექტიც ითვალისწინებდა მხოლოდ 8 მოსამართლის განწესებას. ბარტოლემ, შტაინბერგერმა,⁸⁰ შვარცმა⁸¹ და მოგვიანებით კლუჩკამ ეს რაოდენობა უარყვეს პატიის სიტუაციაზე მინიშნებით. კლუჩკამ წამოაყენა წინადადება, მოსამართლეთა ოდენობა ან 9-მდე გაეზარდათ, ან სასამართლოს თავმჯდომარისათვის მიეცათ პატიის სიტუაციებში გადამწყვეტი ხმის უფლება.⁸²

მოსამართლეთა რაოდენობასთან დაკავშირებით ქართველების ვარიანტი (9 მოსამართლე) შეესაბამებოდა ალბანეთში, ლიტვაში, მაკედონიასა და სლოვენიაში მიღებულ გადაწყვეტილებებს. სლოვაკეთში 10 საკონსტიტუციო მოსამართლეა, პოლონეთსა და ბულგარეთში – 12; ჩეხეთში, უნგრეთსა და უკრაინაში – 15; ამათგან განსხვავებით, რუსეთში ყველაზე დიდია მოსამართლეთა რაოდენობა – 19 მოსამართლე.⁸³

ამ მოსამართლეთა თანამდებობებზე განწესების საკითხი საქართველოში ძალიან საკამათო იყო. ძირითადად დავა მიმდინარეობდა იმაზე, უნდა პქონოდა თუ არა (სხვა ორგანოებთან ერთად) უზენაეს სასამართლოსაც კანდიდატთა წარდგენის უფლება.

ნინიძე ეწინააღმდეგებოდა უზენაესი სასამართლოსათვის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატთა დასახელების უფლების მინიჭებას.

„უზენაესი სასამართლო ჩვენს სახელმწიფოში არ არის სასამართლო ხელისუფლების წყარო. უზენაესი სასამართლო სახელმწიფო ხელისუფლების საერთოდ არანაირ წყაროს არ წარმოადგენს. [...] უზენაეს სასამართლოს, რომლის წევრებსაც ხალხი საერთოდ არ იცნობს, [სახელმწიფო] ხელისუფლების წყარო ვუწოდოთ, მე აბსოლუტურად მცდარად მეჩვენება. [...]“ ნინიძემ მიუთითა, რომ უზენაესი სასამართლოს როგორც თავმჯდომარეს, ისე წევრებს, პრეზიდენტის წარდგინებით ამტკიცებს პარლამენტი. ნინიძე „ხელოვნურად“ მიიჩნევდა

⁸⁰ ბარტოლე და შტაინბერგერი, შენიშვნები პროექტზე, 1994 წლის თებერვალი, გვ. 25.

⁸¹ შდრ. შვარცი, მემორანდუმი, 3.06.1994, გვ. 20.

⁸² კლუჩკა, გვ. 1.

⁸³ ალბანეთის კონსტიტუციის დამატების შესახებ კანონის მე-18 მუხლი, ნ. 7561, 29.4.1991; ლიტვის კონსტიტუციის 103-ე მუხლი; მაკედონიის კონსტიტუციის 109-ე მუხლი; სლოვენიის კონსტიტუციის 163-ე მუხლი; სლოვაკეთის კონსტიტუციის 134-ე მუხლი; პოლონეთის კონსტიტუციის 104-ე მუხლი; ბულგარეთის კონსტიტუციის 147-ე მუხლი; ჩეხეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი; უნგრეთის კონსტიტუციის 32ა პარაგრაფი; უკრაინის კონსტიტუციის 148-ე მუხლი და რუსეთის კონსტიტუციის 125-ე მუხლი.

მოსაზრებას, რომ ამგვარად დანიშნული უზენაესი სასამართლოს წევრები სახელმწიფო ხელისუფლებას წარმოადგენდნენ.⁸¹⁴

იმ არგუმენტის საპასუხოდ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები აუცილებლად გამოცდილი მოსამართლეები უნდა ყოფილიყვნენ, ნინიძე აცხადებდა, რომ სასამართლოების ერთობლივ კონფერენციას შეეძლო აერჩია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები. „თუ ჩვენ არ განვიხილავთ სასამართლო ხელისუფლებას ნაწარმოებ ხელისუფლებად, როგორც ეს დღეს არის, არამედ მივიჩნევთ მას თვითმყოფად ხელისუფლებად, მაშინ მას შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს სხვა ხელისუფლებათა შექმნაში. მაგრამ სასამართლო ხელისუფლება დღეს არის არა თვითმყოფადი, არამედ სხვისაგან წარმოშობილი, ნაწარმოები ხელისუფლება. მე ვემზრობი იმ აზრს, რომ უზენაეს სასამართლოს არ უნდა ჰქონდეს რაიმე კავშირი პოლიტიკასთან.“⁸¹⁵

უგრეხელიძეს საპირისპირო პოზიცია ჰქონდა: „ნინიძემ არ იცის ამ საკითხთან დაკავშირებული არგუმენტაცია. ამ საკითხზე ამერიკაშიც დისკუსიაა. იგი არ იცნობს ლიტერატურას, იგი არის...“⁸¹⁶. რატომ აქვს ამერიკის შეერთებულ შტატებში უმაღლეს სასამართლოს უფლება, მოაწესრიგოს კონფლიქტი პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის, მიუხედავად იმისა, რომ მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესებას პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე კონგრესი ახორციელებს და ამით უფრო ნაკლები ლეგიტიმაცია აქვთ, ვიდრე პრეზიდენტსა და პარლამენტს, რომლებსაც ხალხი ირჩევს? რატომ შეუძლიათ ნაკლები ლეგიტიმაციის მქონეებს ის საკითხები გადაწყვიტონ, რომლებიც უფრო მეტ ლეგიტიმურობას ეხება?

უზენაეს სასამართლოს, რომელსაც დიდი უფლებამოსილება აქვს, ასეთივე ლეგიტიმურობა რომ ჰქონდეს, ეს უკვე სრულიად მოუთვინიერებელი ხელისუფლება იქნებოდა. იმისათვის, რომ ხელისუფლებები თანაბარუფლებიანი იყვნენ, აუცილებელია უზენაეს სასამართლოს შეეზღუდოს თავისი ლეგიტიმაცია. ეს არის არა შეცდომა, არამედ შეგნებულად ასეთი გაკეთებული. ჩვენთანაც ზუსტად ასევეა“.⁸¹⁷

როგორც ვნახეთ, ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად წარმოებულ ინტერვიუებში კარგად იკვეთება პირადი ანტიპათია უგრეხელიძესა და ნინიძეს შორის, რამაც, შესაძლოა საკონსტიტუციო დებატებში კიდევ ერთ დამატებით პოლარიზებამდე მიიყვანა საქმე.

⁸¹⁴ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁸¹⁵ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁸¹⁶ აქ უგრეხელიძემ წინადადება აღარ დაამთავრა.

⁸¹⁷ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

აღნიშნულის საპირისპიროდ დემეტრაშვილი აცხადებდა, რომ ორივე სასამართლო ერთი ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილი იყო და ერთმანეთთან უნდა ეთანამშრომლა. „ჩვენ [...] გადავწყვეტით იმპიჩმენტის პროცედურა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეზეც გაგვეტრკელებინა. მათაც უნდა მიეღოთ მონაწილეობა ჩვენს განწყობაში.“⁸¹⁸

დემეტრაშვილის აზრით, უპირველეს ყოვლისა, მათ სურდათ მიეღწიათ იმისათვის, რომ უზენაესი სასამართლოს მიერ დასახელებული სამი კანდიდატი უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე იქნებოდა, რათა მათ ახალშექმნილ საკონსტიტუციო სასამართლოში საპროცესო გამოცდილება და მოსამართლის უნარ-ჩვევები შემოეტანათ. ეს სურვილი სურვილად დარჩა: „მაგრამ მოსამართლეებს არ უნდოდათ ჩვენთან წამოსვლა, არც ერთს“.⁸¹⁹

ტაბუცაძე, რომელიც თავად იყო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, აცხადებდა, რომ უზენაეს სასამართლოს პირდაპირ უნდა დაენიშნა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები, რადგან იგი (უზენაესი სასამართლო) ერთადერთი ჩირქმოუცხებელი ორგანო იყო. მისი აზრით, მოგვიანებით, იუსტიციის რეფორმის შემდეგ, უკვე შესაძლებელი იქნებოდა ფიქრი იმაზე, საკონსტიტუციო სასამართლოს სამი წევრი პირდაპირ მოსამართლეთა საერთო კონფერენციას ზომ არ აერჩია.⁸²⁰ იმ დროს ყველა მოსამართლე, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირად საამისო ფორმალური საფუძველი არც არსებობდა, სულ ცოტა, იუსტიციის სამინისტროს უდიდესი ზეგავლენის ქვეშ იმყოფებოდა.⁸²¹

საბოლოოდ თბილისში შემდეგი გადაწყვეტილება მიიღეს: კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს ირჩევს პარლამენტი. სამ-სამ წევრს ნიშნავენ პრეზიდენტი და უზენაესი სასამართლო.

გათვალისწინებულ იქნა შტაინბერგერის წინადადება, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის მიერ ასარჩევი საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებისათვის ხმათა არანაკლებ ორი მესამედი უნდა ყოფილიყო საჭირო. ამით ისინი სამოსამართლო საქმიანობას პოლიტიკური ძალებისაგან დამოუკიდებლად განახორციელებდნენ.⁸²² და მართლაც, პარლამენტმა მსგავსი გადაწყვეტილება მიიღო: საკონსტიტუციო სასა-

⁸¹⁸ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁸¹⁹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁸²⁰ ბულგარეთში, მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა მესამედს სასამართლოთა საერთო კრება ირჩევს.

⁸²¹ ტაბუცაძე, პირადი ინტერვიუ, 12 სექტემბერი, 1996.

⁸²² შტაინბერგერი, გვ. 3.

მართლოს შესახებ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების მე-72 მუხლით⁸²³ განისაზღვრა, რომ კანდიდატმა უნდა მიიღოს პარლამენტის წევრთა სითით შემადგენლობის ხმათა არანაკლებ სამი მეხუთედი.⁸²⁴

საბოლოოდ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების საქართველოს მიერ არჩეული წესი ზუსტად შეესაბამება ლიტვის ვარიანტს, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრობის სამ-სამ კანდიდატს ასახელებს ქვეყნის პრეზიდენტი, სემის თავმჯდომარე და უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე. თანამდებობაზე ყოფნის ვადაც შეესაბამება ლიტვის ვარიანტს.⁸²⁵ ნინიძის განმარტებების⁸²⁶ გათვალისწინებით, უნდა გამოვიდეთ იქიდან, რომ ლიტვის მოდელთან ასეთი დაახლოება შეგნებულად განხორციელდა. მაკედონიაში, პოლონეთსა და უნგრეთში აღნიშნულ საკითხს პარლამენტი წყვეტს, ასევეა რუსეთსა და სლოვენიაშიც, ოღონდ კანდიდატებს პრეზიდენტი წარადგენს; ალბანეთში, რუმინეთსა და უკრაინაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა თანამდებობებზე განწესების უფლება გადანაწილებულია საკანონმდებლო ორგანოსა და პრეზიდენტს შორის.⁸²⁷

საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა უფლება-

⁸²³ „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე 1996 წლის 21 მარტის ორგანული კანონი ძალაში შევიდა 1996 წლის 16 აპრილს, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა არჩევის წინ.

⁸²⁴ ასეთი მაღალი მოთხოვნებიდან გამომდინარე, უნდა ვიფიქროთ, რომ მოქალაქეთა კავშირს იმ დროს ხმათა 60 პროცენტზე ოდნავ მეტი ჰქონდა.

⁸²⁵ შტრ. ლიტვის კონსტიტუციის 103-ე მუხლი.

⁸²⁶ რუსეთის კონსტიტუციის ნინიძე მიჩნევადა მხოლოდ მრავალთაგან ერთ-ერთ სამაგალითო კონსტიტუციად. იგი ძირითადად ბალტიის ქვეყნებზე იყო ორიენტირებული. ბევრი მისი კოლეგა ბალტიის ქვეყნებს ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა, რადგან ისინი ვარაუდობდნენ, რომ ბალტიის ქვეყნების სამართალი ბევრ სოციალისტურ ელემენტს შეიცავდა. ნინიძე კი ბალტიის ქვეყნებში არსებულ იურიდიულ ტექნიკას და პრობლემათა გადაჭრის გზებს სამაგალითოს უწოდებდა. „ჩემი ეალღებულებებიდან გამომდინარე, კარგად ვიცი ყველა ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკის სამართლებრივი გამოცდილება და, ვფიქრობ, რომ ამ მხრივ ბალტიის ქვეყნები მოლდოვასთან ერთად ყველაზე კარგადაა განვითარებული. საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით განსხვავება ისეთია, როგორც კასა და დედაშიწას შორის.“; ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁸²⁷ სლოვაკეთის კონსტიტუციის 134-ე მუხლი; პოლონეთის კონსტიტუციის 104-ე მუხლი; ბულგარეთის კონსტიტუციის 147-ე მუხლი; ლიტვის კონსტიტუციის 103-ე მუხლი; მაკედონიის კონსტიტუციის 109-ე მუხლი; რუმინეთის კონსტიტუციის 140-ე მუხლი; სლოვენის კონსტიტუციის 163-ე მუხლი; უნგრეთის კონსტიტუციის 32ა პარაგრაფი; ჩეხეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი; უკრაინის კონსტიტუციის 148-ე მუხლი; ალბანეთის კონსტიტუციაში დამატებების შეტანის შესახებ კანონის მე-18 მუხლი, ნომ. 7561, 29.04.1991 და რუსეთის კონსტიტუციის 125-ე მუხლი.

მოსილების ვადაა 10 წელი. თუ შევადარებთ აღმოსავლეთევროპულ ქვეყნებს, საქართველო ამ მხრივ საშუალოზე ოდნავ მაღალ პოზიციაზეა. სლოვაკეთში უფლებამოსილების ვადა 7 წელია; პოლონეთში – 8 წელი; ბულგარეთში, ლიტვაში, მაკედონიაში, რუმინეთში, სლოვენიაში და უნგრეთში – 9 წელი; ჩეხეთსა და უკრაინაში – 10 წელი, ხოლო ალბანეთსა და რუსეთში – 12 წელი.

შტაინბერგერი, გერმანიის გამოცდილებიდან გამომდინარე, ითხოვდა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის სახელმწიფო ბიუჯეტში ცალკე მუხლის გამოყოფას, რითაც შეიქმნებოდა სასამართლოს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული მართვის შესაძლებლობა, რათა ამით აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ფინანსური დახმარებების საშუალებით ზეგავლენის განხორციელება თავიდან აეცილებინათ.⁸²⁸ ეს წინადადება არ აისახა კონსტიტუციაში და, შესაბამისად, არც საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში⁸²⁹

3.4.2.3 სარჩელისა და წარდგინების შეტანის უფლებამოსილება

კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელისა და წარდგინების შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, სასამართლოს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, სახალხო დამცველს⁸³⁰ და მოქალაქეს. თუ ვის რა პროცედურაზე შეუძლია

⁸²⁸ შტაინბერგერი, გვ. 4.

⁸²⁹ 2002 წლის 12 თებერვლის ცვლილებითა და დამატებით საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში აისახა დებულებები სასამართლოს ფინანსური დამოუკიდებლობის შესახებ. ამჟამად ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის რედაქცია ასეთია: „სავალდებულოა საკონსტიტუციო სასამართლოს დაფინანსება იმ ოდენობით, რომელიც უზრუნველყოფს მისი ფუნქციების განხორციელებას და მოსამართლის დამოუკიდებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს დაფინანსება განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ცალკე მუხლით. საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები არ შეიძლება იყოს წინა წლის ხარჯებზე ნაკლები. დაფინანსების მოცულობა და სტრუქტურა განისაზღვრება საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის კანონით დადგენილი წესით წარდგენილი პროექტის საფუძველზე. არ შეიძლება საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონით გათვალისწინებული საბიუჯეტო ხარჯების შემცირება.“ (მთარგმ. შერიშენა).

⁸³⁰ შდრ. სახალხო დამცველის შესახებ საქართველოს 1996 წლის 16 მაისის ორგანული კანონის 21-ე მუხლი.

წარდგინებისა და სარჩელის შეტანა, ეს დაზუსტებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 33–42 მუხლებით.

შტაინბერგერი მოუწოდებდა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიეცათ შესაძლებლობა საკუთარი ინიციატივითაც განეხილა ნორმათა კონსტიტუციურობა. ამ წინადადებას მხარი არ დაუჭირეს.⁸³¹

3.4.2.4 საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება

სამდინოს პროექტის ორივე ვარიანტი – მ. 78 (I ვარიანტი) და მ. 80, აზ. 2 (სამუშაო ჯგუფის ვარიანტი – უზენაესი სასამართლოს გათვალისწინებით), ასევე ხმალადის პროექტის 146-ე მუხლი, შეიცავდა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ჩამონათვალს, თუმცა კონსტიტუციურ სარჩელს არც ერთი პროექტი არ ითვალისწინებდა და იგი მხოლოდ ერთობლივ პროექტში შეიტანეს. საკონსტიტუციო სასამართლოს დებულებები ჩიკაგოს კონფერენციის დაწყებამდე დაწერილებით განიხილეს და განმარტეს უცხოელმა ექსპერტებმა (განსაკუთრებით ლესიგმა). როგორც უაიტი, ისე COLPI-ს დელეგაცია მიუთითებდნენ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი, როგორც ეს იყო გადმოცემული პროექტებში, ძალიან ბევრი „პოლიტიკური“ ხასიათის სამართალშემოქმედებით იყო დაზუნძლული. არ ჩანდა ბალანსი პოლიტიკურ სამართალშემოქმედებასა და ინდივიდუალურ უფლებებზე გადაწყვეტილებებს შორის. ექსპერტები მიუთითებდნენ, რომ სასამართლო ზედმეტად იყო კონცენტრირებული კონსტიტუციურ სახელმწიფო ორგანოთა შორის კონფლიქტის გადაწყვეტაზე. ამით კი სასამართლოს ემუქრებოდა საფრთხე, რომ თვითონ ქცეულიყო კონფლიქტის ერთ-ერთ მხარედ. დელეგაციებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ამგვარი ორიენტირებით საკონსტიტუციო სასამართლო არასაკმარის ყურადღებას აქცევდა ინდივიდუალური უფლებების დაცვას.⁸³²

ლესიგი კონსტიტუციური მართლმსაჯულების მიმართ, ისე როგორც ეს იყო წარმოდგენილი სამდინოსა და ხმალადის პროექტებით, ძირითადად ორ მნიშვნელოვან საფრთხეს ზედავდა: თუ სასამართლო ორ სახელმწიფო ორგანოს შორის პოლიტიკურ დავაში გადაწყვეტილებას მიიღებდა ძლიერი ორგანოს სასარგებლოდ, მაშინ იგი თავის ავტორიტეტს და ლეგიტიმურობასაც დაკარგავდა. თუ გადაწყვეტილება შედარებით სუსტი მხარის სასარგებლო იქნებოდა, ამ შემთხვევაში დავაში დამარცხებული ძლიერი სახელმწიფო ორგანო შეეცდებოდა სასამარ-

⁸³¹ შტაინბერგერი, გვ. 5.

⁸³² შტ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994; გვ. 12.

თლოს კომპეტენციათა შეზღუდვას, შეკვეცას ან საერთოდ ჩამორთმევას. გაცილებით მეტი იყო წარმატების შანსი იმ შემთხვევაში, თუკი სასამართლო თავის ძალებს ძირითადად მოქალაქეთა ინდივიდუალური უფლებების დასაცავად გამოიყენებდა.

სამივე პროექტის კიდევ ერთ სისუსტეს ლესიგი ინდივიდუალური სასარჩელო უფლების არარსებობაში ხედავდა.³³ ასეთი მიდგომის საფუძვლად ქართველი ავტორები ასახელებდნენ იმ საფრთხეს, რომ სასამართლოს წაღვეკავდა ინდივიდუალური სარჩელების ულვეი რაოდენობა. მაგრამ ლესიგი ამ საფრთხეს გადამეტებულად თვლიდა. მისი აზრით, უფრო მეტად სახიფათო იყო ის, რომ საერთო სასამართლები ძალიან გადაიტვირთებოდნენ ინდივიდუალურ უფლებებზე გადაწყვეტილებების მიღებით.³⁴

გარდა იმ საკითხისა, თუ რა პირობები უნდა ყოფილიყო შესრულებული კონსტიტუციური სარჩელის შეტანამდე, მომდევნო დისკუსია ნაკლებად მწვავე იყო. უფლებამოსილების ნუსხის საბოლოოდ ფორმულირების შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო შემდეგი უფლებები:

3.4.2.4.1 დავა ორგანოთა შორის

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, იხილავს დავას სახელმწიფო ორგანოთა შორის კომპეტენციების შესახებ. სასამართლოს ამ უფლებამოსილებას კონსტიტუციის მიღებისას კამათი არ გამოუწვევია. თუ რა იგულისხმება კონკრეტულად „სახელმწიფო ორგანოებში“, ეს არც საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 34-ე მუხლით დაზუსტებულა. მაგრამ აუცილებლად უნდა გამოვიდეთ იქიდან, რომ ის ორგანოები, რომელთა წინააღმდეგაც შესაძლებელია კონსტიტუციის 63-ე და 64-ე მუხლების შესაბამისად იმპიჩმენტის გამოყენება, აგრეთვე პარლამენტი და ეროვნული უშიშროების საბჭო, სახელმწიფო ორგანოებია. ორგანოთა ნაწილები და სხვა მონაწილეები გათვალისწინებული არ არიან, ამიტომაც პოლიტიკური პარტიები და ფრაქციები არ შეიძლება იყვნენ დავის სუბიექტები. უნდა დაველოდოთ ამ ნორმის განმარტებას საქართველოს საკონ-

³³ შტრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994; გვ. 12, ასევე შაიო, კომენტარები, გვ. 4 და ბარტოლე და შტაინბერგერი, შენიშვნები 1994 წლის თებერვლის პროექტზე, გვ. 26.

³⁴ შტრ. ლესიგი, მემორანდუმი, 14 ივნისი, 1994, გვ. 15.

სტიტუციო სასამართლოს მხრიდან. აღსანიშნავია, რომ ასევე არ არის გათვალისწინებული სასამართლოს უფლებამოსილება განიხილოს დავა ცენტრსა და რეგიონებს შორის.

3.4.2.4.2 დავა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონებს შორის

ხმალადის პროექტის ავტორებს 146-ე მუხლში გათვალისწინებული ჰქონდათ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებებს შორის დავის გადაწყვეტის უფლებამოსილება. სამდივნოს პროექტის 78-ე მუხლის პირველი აბზაცი (I ვარიანტი) კი ამას არ ითვალისწინებდა. შაიომ წამოაყენა წინადადება, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და რეგიონებს შორის დავაც საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაეწყვეტა.⁵⁵ აღნიშნულ წინადადებას შეესაბამებოდა სამდივნოს პროექტის მე-80 მუხლის მე-2 აბზაცი (სამუშაო ვერსიის ვარიანტი), მხოლოდ აქ გადაწყვეტილებას უზენაესი სასამართლო იღებდა. იქიდან გამომდინარე, რომ ერთობლივი პროექტის 91-ე მუხლის პირველი აბზაცის „გ“ ქვეპუნქტით საკონსტიტუციო სასამართლოს სწორედ ეს უფლება ჰქონდა მინიჭებული, აღნიშნულ ნორმაზე ჩიკაგოში დისკუსია არ გამართულა. მაგრამ შევარდნაძის პროექტით აღნიშნული უფლებამოსილება ჩამოერთვა საკონსტიტუციო სასამართლოს. ამის შემდეგ იგი აღარ შეუტანიათ კონსტიტუციის ტექსტში.

მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს, ბუნებრივია, უფლება აქვს შეამოწმოს აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ნორმატიული აქტების შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციასთან.

3.4.2.4.3 ნორმათა კონტროლი

3.4.2.4.3.1 ნორმათა აბსტრაქტული კონტროლი

ნორმათა წინასწარი კონტროლის გზას ხსნის კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-4 პუნქტი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის 38-ე მუხლთან კავშირში, რომლებიც საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს ეხება.⁵⁶

⁵⁵ შაიო, კომენტარები, გვ. 4.

⁵⁶ ასევეა ალბანეთში, ბულგარეთში, ლიტვაში, პოლონეთში, უნგრეთში, უკრაინასა და რუსეთში.

ეს უფლებამოსილება კონსტიტუციის მიღებისას სადავო არ გამოხდარა. დამატებითი პრევენციული კონტროლი, როგორც, ვთქვათ, რუმინეთში, უნგრეთსა და პოლონეთშია, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლს ახორციელებს პრეზიდენტის მიერ კანონის ხელმოწერამდე, საქართველოში გათვალისწინებული არ არის.³¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 33-ე მუხლის შესაბამისად, ახორციელებს იმ კანონებისა და ნორმატიული აქტების შემდგომ კონტროლს, რომლებსაც გამოსცემენ საქართველოს პრეზიდენტი და აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები. პრეზიდენტის შემთხვევაში ესენია მხოლოდ ბრძანებულება და დეკრეტი,³¹⁸ აფაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შემთხვევაში კი – უმაღლესი საბჭოს (მინისტრთა კაბინეტის) დადგენილებები.³¹⁹ შესაძლებელია საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდეს ის ნორმატიული აქტებიც, რომლებიც მიღებულია კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე.³²⁰ განსაკუთრებით პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების შემოწმების თვალსაზრისით, საქართველოს კონსტიტუცია თითქმის ყველა აღმოსავლეთევროპული ქვეყნის კონსტიტუციის მსგავსია. საკანონმდებლო უმოქმედობის დროს შესაბამისი უფლებამოსილება, როგორც, მაგალითად, უნგრეთშია მიღებული, საქართველოში გათვალისწინებული არ არის.

კონსტიტუციური წარდგინების შეტანის უფლება აღნიშნულ საკითხებზე მხოლოდ პრეზიდენტს და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს აქვთ. ეს წესი შეესაბამება ალბანეთის, ბულგარეთის, ლიტვის, უკრაინის, რუსეთისა და სლოვაკეთის წესებს, ხოლო სხვა ქვეყნების კონსტიტუციები უშუალოდ დეპუტატთა მინიმალურ ოდენობას ასახელებენ. საქართველოსათვის ამგვარი გადაწყვეტილება, სამომავლოდ სახელმწიფო ტერიტორიის ხელახალი მოწყობის შესაძლებლობისა და, შესაბამისად, პარლამენტის წევრთა ოდენობის მოსალოდნელი ცვლილების გათვალისწინებით, ნაკლებად მიზანშეწონილად ჩა-

³¹⁷ კლუტკა ამ უფლებამოსილებას ნორმატიული აქტების მიმართაც ითხოვდა, გვ. 3.

³¹⁸ შტრ. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-4 მუხლის პირველი და მე-11 მუხლის პირველი პუნქტები.

³¹⁹ შტრ. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, აფხაზეთისა და აჭარის სამინისტროები არ განეკუთვნებიან ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს.

³²⁰ შტრ. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტის ბოლო წინადადება და მეორე პუნქტი.

ითვალა. ასევე არ არის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ამ საკითხზე წარდგინების უფლების სხვა სახელმწიფო ორგანოებზე გავრცელება.

3.4.2.4.3.2 ნორმათა კონკრეტული კონტროლი

ნორმათა კონკრეტული კონტროლის უფლებამოსილება მხოლოდ არაპირდაპირ გამომდინარეობს კონსტიტუციიდან, რადგან იგი არ არის მითითებული კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტით მოცემულ ჩამონათვალში. ეს უფლებამოსილება იკვეთება კონსტიტუციის იმავე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადებიდან, სადაც ჩამოთვლილია წარდგინების უფლების მქონე ორგანოები და პირები. უშუალოდ მითითებულია ეს უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 42-ე და მე-20 მუხლებში. საკითხავია, გერმანიის ძირითადი კანონის მე-100 მუხლის პირველი აბზაცის მსგავსად ხომ არ უნდა შეეტანათ ასევე ცალკე დებულების სახით ეს უფლებამოსილება საქართველოს კონსტიტუციაშიც ან ხომ არ უნდა მიეთითებინათ იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციათა ნუსხაში? 1996 წლის აგვისტოში საქართველოს მოსამართლეებს შორის იუსტიციის სამინისტროში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად აღმოჩნდა, რომ ეს დებულება ბევრისათვის უცნობი იყო. მაგრამ ამ ხნის განმავლობაში საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე გამოიტანა ერთი გადაწყვეტილება ნორმათა კონკრეტული კონტროლის პროცედურით.⁴¹

3.4.2.4.4 ბრალდება პრეზიდენტისა და სხვა თანამდებობის პირთა მიმართ

საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მეორე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტისა და 63-ე და მომდევნო მუხლების შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას საკითხზე: დაარღვიეს თუ არა კონსტიტუცია პრეზიდენტმა, მთავრობის წევრმა, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარემ, გენერალურმა პროკურორმა, კონტროლის პალატის თავმჯდომარემ ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებმა. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ საჭიროა პარ-

⁴¹ შდრ. საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 21 ივლისის -1/51 გადაწყვეტილება თბილისის ჩუღურეთის რაიონული სასამართლოს წარდგინების საფუძველზე.

ლაშქრის კიდევ ერთი გადაწყვეტილება.⁴⁴² ცოტა არ იყოს, დამაბნეველია ის გარემოება, რომ კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მეორე და 64-ე მუხლის ასევე მეორე პუნქტები ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ „დასკვნის“ მხოლოდ მიღებას, ხოლო 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტით კი „დასკვნას“ მხოლოდ უზენაესი სასამართლო ამზადებს და წარუდგენს პარლამენტს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი გადაწყვეტილებით მხოლოდ „ადასტურებს“ კონსტიტუციის დარღვევას. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 43-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვითაც, საკონსტიტუციო სასამართლო დასკვნის სახით არ გამოხატავს თავის მოსაზრებას. მაგრამ კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მეორე და 64-ე მუხლის ასევე მეორე პუნქტები, ალბათ, იმგვარად უნდა გავიგოთ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დარღვევის დადასტურებაც „დასკვნაა“.

3.4.2.4.5 არჩევნებთან, რეფერენდუმსა და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული პროცედურები

საკონსტიტუციო სასამართლო გადაწყვეტილებებს იღებს არა მხოლოდ რეფერენდუმსა და არჩევნებთან დაკავშირებით წარმოშობილ სადავო საკითხებზე (კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი), არამედ იხილავს აგრეთვე მოქალაქეთა მიერ პოლიტიკურ გაერთიანებათა დაარსებისა და აღნიშნულის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხებსაც (კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი).

3.4.2.4.6 კონსტიტუციის განმარტება

აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე სახელმწიფოს⁴⁴³ კონსტიტუციით საკონსტიტუციო სასამართლოებს მინიჭებული აქვთ კონსტიტუციის აბსტრაქტული განმარტების უფლებამოსილება. მაგრამ განმარტების საფუძვლად არსებული ნორმის შინაარსის განსაზღვრის გარეშე წარმოუდგენელია ამ აბსტრაქტული და სავალდებულო განმარტების განხორციელება. ამიტომ აღნიშნული უფლებამოსილებით აღჭურვილი სასამართლო უახლოვდება ე.წ. „პოზიტიური კანონმდებლის“⁴⁴⁴ როლს და კონსტიტუციის განმარტების იმ ფუნქციას წააგავს, რაც საბჭოთა

⁴⁴² ეს პროცედურა დაწერილებითაა განხილული 3.2.3.5.2 თავში.

⁴⁴³ მაგ., ალბანეთში, ბულგარეთში, რუსეთში, სლოვაკეთსა და უნგრეთში.

⁴⁴⁴ შტრ. გარლიკი, გვ. 292.

კავშირის უზენაეს სასამართლოს ჰქონდა.⁸⁴⁵ აღნიშნული უფლებამოსილება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არა აქვს.

3.4.2.4.7 კონსტიტუციური სარჩელი

საკონსტიტუციო დებატების დროს კონსტიტუციური სარჩელი პირველად ფორმულირებული იქნა ერთობლივი პროექტის 91-ე მუხლის პირველი აბზაცის „დ“ ქვეპუნქტში. ამ დებულების მიხედვით, სარჩელის შესატანად დარღვეული უნდა ყოფილიყო კონსტიტუციის მე-2 თავში ჩამოთვლილ ადამიანის უფლებათაგან ერთ-ერთი უფლება.⁸⁴⁶ შეეარდა ამის პროექტის ავტორებმა მიიჩნიეს, რომ ასეთი უფლება მოქალაქეს არ უნდა ჰქონოდა და პროექტის 91-ე მუხლის პირველი აბზაცის ნუსხიდან საერთოდ ამოიღეს კონსტიტუციური სარჩელი.

კონსტიტუციური სარჩელი კონსტიტუციის ტექსტში ისევ შეიტანეს უკვე საპარლამენტო დებატების დროს. ამჟამად, კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, მხოლოდ ნორმატიული აქტები, რომლებიც კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებულ ადამიანის ძირითად უფლებებს ეხება, შეიძლება იყოს კონსტიტუციური სარჩელის საგანი.

ნინიძე ნორმატიულ აქტს ასე განმარტავდა: „ეს არის აქტები, რომლებიც გარკვეულ უფლებებს ადგენს, ადამიანთა დიდ რაოდენობას ეხება და მრავალჯერადი გამოყენებისთვისაა გათვალისწინებული. ნინიძე დაინიშნოს კოლმეურნეობის თავმჯდომარედ — ეს არის ინდივიდუალური აქტი. ეს არ არის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმე. ეს საკითხი უნდა განიხილოს პოლიტიკურად პასუხისმგებელმა აღმასრულებელმა ორგანომ. ჩემი აზრით, ეს საკითხები არ შედის საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში. სასამართლოს გადაწყვეტილება, განაჩენი არ არის ნორმატიული აქტი, ეს არის გამოსაყენებელი აქტი.“⁸⁴⁷

დღეისათვის ნორმატიული აქტი უკვე სამართლებრივად დეფინირებულია ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით. ამ დებულების თანახმად, ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს „მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს“. ამ კანონის მე-4 მუხლში დაწვრილებით არის ჩამოთ-

⁸⁴⁵ ამასთან დაკავშირებით იხ. სქ. 785.

⁸⁴⁶ მე-2 თავში მოცემულია ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ნუსხა.

⁸⁴⁷ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

ვლილი ნორმატიული აქტები.⁸⁴⁸ როგორც ნინიძე სამართლიანად აღნიშნავდა, სასამართლოს გადაწყვეტილებები და ასევე ადმინისტრაციული აქტები, არ არის ნორმატიული აქტები და, შესაბამისად, შეუძლებელია მათი გასაჩივრება კონსტიტუციური სარჩელით. შესაბამისი დარღვევები საქართველოში საერთო სასამართლოებმა უნდა განიხილონ.

ქართველი იურისტები ინტერვიუში განსხვავებულ აზრებს გამოთქამდნენ კონსტიტუციური სარჩელის ამგვარი შეზღუდვის გამო:

ნინიძე საერთოდ ვერ იხსენებდა ეს საკითხი სადისკუსიოდ იდგა თუ არა. მან აღნიშნული მუხლი ხორვატიის კონსტიტუციის პროექტის მსგავსი მუხლის მიხედვით ჩამოაყალიბა. იგი კარგად იცნობდა ხორვატიის კონსტიტუციის პროექტს, რომელშიც საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ზუსტად და დაწერილებით არის ფორმულირებული. ხორვატიის კონსტიტუციის პროექტით, საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავდა სრულიად კონკრეტულ საკითხებს და ნაკლებად ერეოდა საერთო სასამართლოთა კომპეტენციაში, – აცხადებდა ნინიძე.⁸⁴⁹

⁸⁴⁸ ცენტრალურ დონეზე ესენია: კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, ორგანული კანონები, კანონები, პრეზიდენტის დეკრეტები, პრეზიდენტის ბრძანებულებები, პარლამენტისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს დადგენილებები, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის, მინისტრებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელთა ბრძანებები, კონტროლის პალატის ნორმატიული აქტები; (ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონის ამჟამად მოქმედი რედაქციის მე-4 მუხლის მიხედვით ზემოაღნიშნულ აქტებს ემატება: საქართველოს ფასიანი ქაღალდების კომისიის დადგენილება, ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების კომისიის დადგენილება, ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის დადგენილება, კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში საქმიანობის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის დადგენილება, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება, სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის უფროსის ბრძანება, დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის ბრძანება, საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის ბრძანება (მთარგმ. შენიშენა); რეგონალურ დონეზე ნორმატიული აქტებია: აფხაზეთისა და აჭარის კონსტიტუციები, კანონები, უმაღლესი საბჭოსა და მინისტრთა საბჭოს დადგენილებები, ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელთა ბრძანებები; ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ნორმატიულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) გადაწყვეტილება, აღმასრულებელი ორგანოს (გამგებობის, მერიის, თბილისის მთავრობის) დადგენილება და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის (გამგებლის, მერის) ბრძანება.

⁸⁴⁹ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

მართლაც, ხორვატიის კონსტიტუციის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ მაშინ ერევა საერთო სასამართლოს საქმეებში, როცა სამართლებრივი გზა ამოწურულია,⁸⁵⁰ მაგრამ ნინიძის სხვა მოსაზრებები ცოტა გაუგებარია: ხორვატიის საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციის 125-ე მუხლის შესაბამისად, ახორციელებს „კონსტიტუციით უზრუნველყოფილი თავისუფლებებისა და ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების“ ყოვლისმომცველ დაცვას. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ხორვატიის კანონის 28-ე მუხლის პირველი აბზაცის⁸⁵¹ მიხედვით, მოქალაქის უფლება მაშინაც შეიძლება შეილახოს, როცა საქმე გვაქვს „სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებასთან ან საჯარო-სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილების მქონე სხვა ორგანოს გადაწყვეტილებასთან“. ეს კი საქართველოში არ არის დაშვებული და, შესაბამისად, ასეთ შემთხვევებში უფლების დაცვა შეუძლებელია. ასე რომ, თუ ხორვატიის მოდელი ამ საკითხთან დაკავშირებით გადაიტანეს საქართველოს კონსტიტუციაში, ეს ნამდვილად მნიშვნელოვანი ცვლილებებით განხორციელდა.⁸⁵²

ხმალაძემ ხაზი გაუსვა, რომ, აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა გამოცდილებიდან გამომდინარე, მათ სურდათ თავიდან აეცილებინათ კონკურენცია საერთო სასამართლოებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შორის.

ამ სახელმწიფოებიდან მოდიოდა სიგნალები, რომ „ისინი ძალიან გადატვირთული არიან სარჩელებით და მათ გადასაწყვეტად რამდენიმე წელი სჭირდებათ. ეს ეხება აგრეთვე კონკრეტული საკითხების პრობლემატიკას. იმ სარჩელთა პროცენტული მაჩვენებელი, რომლებიც ობიექტურად შეცდომით, არასწორად იქნა გადაწყვეტილი [ძალიან მაღალი იყო]. პრაქტიკულად ყოველი პროცესი გრძელდება ზემდგომ ინსტანციაში. როგორც კი მცირე შესაძლებლობა მანაც გამოჩნდება, მაშინვე მიდიან ზემდგომ ინსტანციაში. სასამართლო ბაჟი ძალიან მცირე

⁸⁵⁰ იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ხორვატიის 1991 წლის 21 მარტის 28-ე მუხლის მე-3 აბზაცი.

⁸⁵¹ ხორვატიის 1991 წლის 21 მარტის კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ.

⁸⁵² ხორვატიას კონსტიტუციური მართლმსაჯულების მრავალწლიანი გამოცდილება აქვს: 1963-74 წლებში იუგოსლავია იყო „აღმოსავლეთის ბლოკის“ პირველი სახელმწიფო, სადაც მუშაობდა საკონსტიტუციო სასამართლო. 1974 წლიდან მის გაუქმებამდე (1989) საკონსტიტუციო სასამართლო უკვე ხორვატიის კონსტიტუციის 412-ე მუხლის თანახმად, ფუნქციონირებდა ამ ქვეყანაში; შლრ. ბრუნერი, კონსტიტუციური მართლმსაჯულება, გვ. 853.

რეა. ადვოკატებს შორის დიდია კონკურენცია, ამიტომ მათი ხარჯებიც ძალიან დიდი არ არის. ჩვენთან კი მხოლოდ 9 მოსამართლე მუშაობს. საკონსტიტუციო სასამართლო იმპოტენტად არ უნდა იქცეს“.⁸⁵³

კონსტიტუციურ სარჩელთან დაკავშირებით ალექსიძემ განაცხადა, რომ მოქალაქეს შეუძლია „მოსამართლეს მოსთხოვოს საქმის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის გადაცემა. ეს კი სასამართლოს გადატვირთვას გამოიწვევს. საკონსტიტუციო სასამართლოს წმინდა პოლიტიკური ამოცანა აქვს. თანაც საკონსტიტუციო სასამართლოში ხომ სულ სხვა პროცესუალური წესებია“. ამჟამად ჩანს, რომ აქ ალექსიძემ რატომღაც ერთმანეთთან დააკავშირა კონსტიტუციური სარჩელი და ნორმათა კონკრეტული კონტროლის ინსტიტუტები.⁸⁵⁴

აღნიშნულის საპირისპიროდ დემეტრაშვილი აცხადებდა, რომ შესაბამისი მუხლის ტექსტის ჩამოყალიბების მიზეზი სრულიადაც არ იყო შიში საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმეებით უსაშველოდ გადატვირთვის წინაშე. იგი ფიქრობს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია ასეთი გადატვირთვის დაძლევა და განტვირთვა. ერთადერთი ნამდვილი მიზეზი, დემეტრაშვილის აზრით, იყო ის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არ სურდა საერთო სასამართლოთა საქმიანობაში ჩარევა. „შემდეგ დისკუსია მიმდინარეობდა იმაზე, რომ არა მარტო სასამართლებრივი საკითხები, არამედ იურიდიული ფაქტებიც გამოგვეკვლია და დაგვედგინა. მაგრამ ამას ხომ ახლა საერთო სასამართლოს მოსამართლეები ახორციელებენ. არ შეიძლება მათ ყველაფერი ჩამოვართვათ. ამჟამად მე ბევრი საქმე მაქვს, მაგალითად, „ჩემი ბინის ქირა უკანონოს“ მსგავსი. ამას კი ჩვენ საკონსტიტუციო სასამართლოში ნამდვილად ვერ დავძლევათ“.⁸⁵⁵

ექსპერტმა კლუჩკამ წამოაყენა წინადადება, კონსტიტუციური სარჩელის იმ თვალსაზრისით შეეზღუდათ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ მაშინ ჩაბმულიყო პროცესში, როცა არც ერთი სხვა სასამართლო არ იქნებოდა კომპეტენტური მოცემულ კონკრეტულ საქმეზე.⁸⁵⁶

ამით იგი ფაქტობრივად ხეცურიანის შეხედულებას ავითარებდა, რომელიც ფიქრობდა, რომ ამგვარი დაყოფა ხელს შეუწყობდა სასამართლოთა შორის „სადემარკაციო ხაზის“ გავლებას და ამით შეიძლებოდა კომპეტენციის გადაჭარბების თავიდან აცილება. იგი მოით-

⁸⁵³ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁸⁵⁴ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁸⁵⁵ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁸⁵⁶ კლუჩკა, გვ. 3.

ხოვდა, რომ საერთო სასამართლოს მოსამართლეთა კვალიფიკაციის დონე მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულიყო.⁸⁵⁷

აღნიშნულ მოსაზრებას უგრეხელიძე იზიარებდა და აცხადებდა, რომ საჭირო იყო ამ ორი კომპეტენციის მკვეთრი გამოიჯვნა. კონსტიტუციური სარჩელის მხოლოდ ნორმატიული აქტებით შეზღუდვის გარეშე შეუძლებელი იქნებოდა საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების ფუნქციათა გამოიჯვნა. „წინააღმდეგ შემთხვევაში ყველა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაიქცევა. ქართველი არაფრით მოისვენებს, სანამ ბრწყინვალე გამარჯვებით არ დაასრულებს საქმეს“.⁸⁵⁸

უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოები არავითარ იერარქიულ ურთიერთდამოკიდებულებაში არ უნდა ყოფილიყვნენ. უგრეხელიძე, ქვეყნებს შორის სრულიად სხვადასხვა დონის სამართლებრივი და პოლიტიკური კულტურის გამო, გერმანულ სისტემას საქართველოსათვის მიზანშეწონილად არ მიიჩნევდა.⁸⁵⁹

საერთოდ, ინტერვიუების დროს ისეთი შთაბეჭდილება შეიქმნა, რომ ზოგიერთმა თანამოსაუბრემ არ იცოდა, რომ ტერმინი „ნორმატიული აქტები“ არ მოიცავდა ყველა სამართლებრივ აქტს, იგი გამორიცხავდა, მაგალითად, სასამართლოსა და ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებებს. იმის გამო, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოსათვის უცნობი ორგანო იყო, სასურველი იქნებოდა უცხოელ ექსპერტებს უფრო დაწვრილებით განეხილათ და რჩევა მიეცათ ქართველებისათვის ამ საკითხებთან დაკავშირებით. ამით ის მაინც იქნებოდა შესაძლებელი, რომ აღნიშნული ფორმულირების სასარგებლოდ გადაწყვეტილება სხვა ალტერნატივის განხილვის საფუძველზე მიიღებოდა. თუმცა ამჟამინდელი ფორმულირება მაინც პრაქტიკული გზა და მოქალაქის საკმარის დაცვას უზრუნველყოფს. საერთოდ კი განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია ის ფაქტი, რომ საქართველომ კონსტიტუციური სარჩელი სამართლებრივი სტაბილურობის მიღწევის გზაზე კიდევ ერთ სარგებლობის მომტან მექანიზმად დაამკვიდრა.

3.4.3 იუსტიციის საბჭო

იუსტიციის საბჭო, რომლის შესახებაც კონსტიტუციის მიღების დროს დიდი დისკუსიები იმართებოდა, მაგრამ ბოლოს მაინც არ დაფიქსირდა კონსტიტუციის ტექსტში, არ არის კონსტიტუციური ორ-

⁸⁵⁷ ზეკურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁸⁵⁸ შტრ. აგრეთვე საკუთარი აზრის უფლება, თავი 2.5.1.1.1.

⁸⁵⁹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

განო. თუმცა ეს ორგანო საქართველოში მოგვიანებით მინც შეიქმნა. ამ მოდელმა სხვა ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებშიც გაიჩინა მიმბაძველები. მაგალითად, იუსტიციის საბჭოს მსგავსი ორგანო გათვალისწინებულია მეზობელ სომხეთში, მაგრამ, საქართველოსაგან განსხვავებით, სომხეთში იუსტიციის საბჭო კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული.⁶⁶⁰ იგი სპეციალურად სასამართლო ხელისუფლების რეფორმირებისათვის შეიქმნა. მაგალითად, მას ევალება სომხეთის თითქმის ყველა მოსამართლის დანიშვნა.

3.4.3.1 იუსტიციის საბჭოს დაკომპლექტება

იუსტიციის საბჭოს ითვალისწინებდა სამდივნოსა და ხმალაძის პროექტებიც, თანაც საბჭოს დაკომპლექტების წესში საკმაოდ მცირე განსხვავება იყო. სამდივნოს პროექტის 79-ე მუხლით, იუსტიციის საბჭო შედგებოდა 11 წევრისაგან. საბჭოს თავმჯდომარე იყო უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც, საქართველოს იუსტიციის მინისტრსა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი სასამართლოების თავმჯდომარეებთან ერთად, იუსტიციის საბჭოს ex-officio წევრი იყო. დანარჩენები (შვიდი წევრი) იყვნენ „მოსამართლეები, ადვოკატები და იურისტები“, რომლებსაც ნიშნავდა პრეზიდენტი უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინების საფუძველზე.

ხმალაძის პროექტის 149-ე მუხლის მიხედვით, იუსტიციის საბჭო 13 წევრისაგან შედგებოდა, რომელთაგანაც ოთხ-ოთხ წევრს პრეზიდენტი, როგორც ამ საბჭოს თავმჯდომარე, „მოსამართლეთა, ადვოკატთა და პროფესიონალ იურისტთა“ წრიდან წარუდგენდა პარლამენტს ასარჩევად.

სამდივნოს პროექტის 79-ე მუხლით იუსტიციის საბჭოს შესახებ გათვალისწინებული დებულების მიმართ შაიომ შენიშნა, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას დიდი გავლენა ჰქონდა საბჭოს დაკომპლექტების პროცესზე. მან წამოაყენა წინადადება იუსტიციის საბჭოსათვის თვითმმართველობის უფლება მიეცათ.⁶⁶¹ ეს წინადადება არ მოიწონეს, მაგრამ ერთობლივი პროექტის 103-ე მუხლში გათვალისწინებულია კომპრომისული ვარიანტი: თუმცა შენარჩუნებულ იქნა ზემოთ დასახელებულ თანამდებობის პირთა ex-officio წევრობა იუსტიციის საბჭოში, მაგრამ ყველა დანარჩენ ათ წევრს ირჩევდა პარლამენტი. ხუთი მათ-

⁶⁶⁰ სომხეთის 1995 წლის 5 ივლისის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი.

⁶⁶¹ შაიო, კომენტარები, გვ. 4.

განი ადვოკატი უნდა ყოფილიყო და აერჩია პარლამენტის ქვედა პალატას პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე. დანარჩენ ხუთ წევრს ირჩევდა სენატი, მაგრამ აქ უკვე აღარ იყო დასახელებული წინაპირობა, თუ რა პროფესიული კვალიფიკაცია უნდა ჰქონოდათ ამ პირებს.

შეკარდნადის პროექტით იუსტიციის საბჭო საერთოდ გაუქმდა – კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტში იგი აღარ შეიტანეს. შეიძლება მხოლოდ ვივარაუდოთ, რომ იუსტიციის რეფორმა და ძველ იურისტთა შეცვლა (სწორედ ეს იყო იუსტიციის საბჭოს მთავარი ამოცანა) მაშინ საკმაოდ დელიკატური თემა იყო, რის გამოც არ სურდათ კონსტიტუციის მიღების ისედაც რთული პროცესი ამ თემით გადაეტვირთათ.

კონსტიტუციის მიღებიდან ორი წლის შემდეგ, 1997 წლის 13 ივნისს, იუსტიციის საბჭო მინც შეიქმნა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 მუხლით. ამჟამად იუსტიციის საბჭოში 12 წევრია⁸⁶² და მის საქმიანობას პრეზიდენტი წარმართავს. თანამდებობრივად საბჭოს წევრები არიან საქართველოს უზენაესი სასამართლოს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი სასამართლოების თავმჯდომარეები.⁸⁶³ იუსტიციის მინისტრი ex-officio საბჭოს წევრი არ არის. ოთხ წევრს ნიშნავს პრეზიდენტი, ხოლო დანარჩენ ოთხ წევრს ირჩევს პარლამენტი. კიდევ ერთ წევრს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო;⁸⁶⁴ საკონსტიტუციო სასამართლოდან იუსტიციის საბჭოში არავის ნიშნავენ ან ირჩევენ.⁸⁶⁵

ამით შიოს კრიტიკას გაეწია ანგარიში. საბჭო, თუ არ ჩავთვლით იმ ფაქტს, რომ მას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, პარიტეტულად კომპლექტდება: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებები ირჩევენ/ნიშნავენ საბჭოს ოთხ-ოთხ წევრს.

⁸⁶² საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება.

⁸⁶³ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე წინადადება.

⁸⁶⁴ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 მუხლის მე-3 პუნქტი; პარლამენტის მიერ არჩეულ საბჭოს წევრთაგან მხოლოდ ორი შეიძლება იყოს საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენელი.

⁸⁶⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს ცნობილი გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარე (იხ. ქვემოთ, თავი 3.4.4.1.3), ძალაუვნებურად ჩნდება კითხვა, კონსტიტუციის მიღებისას უფრო გონიერული ხომ არ იქნებოდა სასამართლო ხელისუფლების რეფორმაში საკონსტიტუციო სასამართლო თავიდანვე გაცილებით აქტიურად ჩაებათ? მაგრამ, მეორე მხრივ, იუსტიციის საბჭო პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოა, ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ იუსტიციის საბჭოში წევრის დანიშნის შემთხვევაში სასამართლოს, ალბათ, მოუწევდა თავისი დამოუკიდებლობის გარკვეული შეზღუდვა.

3.4.3.2 იუსტიციის საბჭოს უფლებამოსილება

იუსტიციის საბჭოს უფლებამოსილების შესახებ პროექტების ავტორთა წარმოდგენები სერიოზულად განსხვავებოდა ერთმანეთისაგან. სამდივნოს პროექტის 79-ე მუხლით, იუსტიციის საბჭოს მინიჭებული ჰქონდა მოსამართლის თანამდებობაზე დასანიშნავად კანდიდატთა შერჩევის, მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და თვით პერზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის წამოწყების უფლებები.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, ბოლო უფლებამოსილების ნაცვლად, ხმალადის პროექტის 149-ე მუხლით, იუსტიციის საბჭოს საკონსტიტუციო კონტროლის სფეროში ენიჭებოდა გარკვეული ფუნქცია: იუსტიციის საბჭო უფლებამოსილი იყო განემარტა კონსტიტუცია, თუმცა მის განმარტებებს სავალდებულო ძალა არ ჰქონდა.

ერთობლივი პროექტის 103-ე მუხლი იუსტიციის საბჭოს ზღუდავდა მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხთა განხილვისა და მოსამართლედ დასანიშნავად კანდიდატთა შერჩევისა და მომზადების უფლებებით. შერჩევა უნდა განხორციელებულიყო კონკურსის წესით. საქართველოში, სომხეთისაგან განსხვავებით, არასოდეს, არც ერთ პროექტში არ ყოფილა გათვალისწინებული იუსტიციის საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის უფლებამოსილება.⁶⁶⁶

დღეს მოქმედი იუსტიციის საბჭო, როგორც აღვნიშნეთ, კონსტიტუციური ორგანო არ არის. იგი სპეციალურად შეიქმნა მოსამართლეთა კორპუსის გავლენის საპირისპიროდ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 და შემდგომი მუხლებით, რათა ამ ორგანოს ორგანიზება გაეწია და ჩაეტარებინა სამოსამართლო გამოცდები. იუსტიციის საბჭო „პერზიდენტის სათათბირო ორგანოა“,⁶⁶⁷ რომელიც წარმართავს მის საქმიანობას და სხდომებს.⁶⁶⁸ შესაბამისი იუსტიციის საბჭოები შეიქმნა აფხაზეთსა და აჭარაშიც.⁶⁶⁹ ერთი მხრივ, იუსტიციის საბჭოს გადაეცა მოსამართლეობის კანდიდატთა მომზადებისა და შერჩევის უფლებამოსილება და შესაბამისი პასუხისმგებლობაც დაეკისრა ამ საკითხში. შერჩევისა და მომზადების პროცესების შედეგების შესაბამისად, საბჭო პერზიდენტს წარუდგენს კანდიდატებს მოსა-

⁶⁶⁶ შდრ. აგრეთვე თავი 3.4.4.1.

⁶⁶⁷ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶⁶⁸ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-60 მუხლის მე-9 პუნქტი.

⁶⁶⁹ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 61-ე მუხლი; თითოეული საბჭო 9 წევრისაგან შედგება.

მართლის თანამდებობაზე დასანიშნავად. მეორე მხრივ კი იუსტიციის საბჭოს ეკისრება დისციპლინური ზედამხედველობის განხორციელება საერთო სასამართლოების ყველა მოსამართლის მიმართ, უზენაესი სასამართლოს გარდა. ამით გათვალისწინებულია ერთობლივ პროექტში მოცემული კონცეფციის ძირითადი პრინციპები.

3.4.4 მოსამართლეთა კორპუსი

3.4.4.1 მოსამართლეთა ტესტირება და დანიშვნა

საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა გარდა ყველა სხვა მოსამართლეს, საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 47-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, იუსტიციის საბჭო წარუდგენს პრეზიდენტს, რომელიც ნიშნავს მათ მოსამართლედ.⁸⁷⁰ დიდხანს გაგრძელდა დებატები იმაზე, მოსამართლეები უნდა დანიშნულიყვნენ მუდმივად, სიცოცხლის ბოლომდე, თუ თავდაპირველად მხოლოდ „არანაკლებ ათი წლის ვადით“. საბოლოოდ გადაწყდა, რომ მოსამართლეები არ დანიშნებიან მუდმივად, რადგან ფიქრობდნენ, რომ „თავად მოსამართლეები და საზოგადოება ჯერ კიდევ არ არიან ამისათვის მზად“. ნინიძემ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ იგი მტკიცედ მოითხოვდა მოკრძალებული და განუსაზღვრელი ფორმულირების დაფიქსირებას: „არანაკლებ ათი წლის ვადით“, რადგან მას სურდა, რომ მოგვიანებით ამას მოჰყოლოდა სიცოცხლის ბოლომდე დანიშვნის შესაძლებლობა.⁸⁷¹

თანხმობა იყო იმ საკითხში, რომ მოსამართლეთა კორპუსის დიდი ნაწილი აუცილებლად უნდა შეცვლილიყო, რადგან მოქმედ (ანუ ძველ) მოსამართლეებს აკლდათ როგორც პროფესიული კომპეტენტურობა, ისე პირადი და, რაც მთავარია, ფინანსური სიმყარე. მაშინ, როდესაც ბევრ ქვეყანაში სასამართლო ხელისუფლებაში, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს სფეროში, კორუფციას ტაბუ ადევს, საქართველოში ამ სფეროს კორუმპირებულობა მუდამ დღის წესრიგში იყო. ამიტომაც, დაკეტილ კარს მიღმა შეთანხმებული იყვნენ იმ საკითხზე, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს აშენება მხოლოდ სამართლის

⁸⁷⁰ თავდაპირველად ცოტა გაურკვეველი იყო, ჰქონდა თუ არა რომელიმე სხვა უწყებას კანდიდატის წარდგენის უფლება. *ოზბუდუნმა* მიუთითა ამ დეტალზე, რათა უზრუნველყოფილი ყოფილიყო მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა, შენიშვნები 1994 წლის თებერვლის პროექტზე, გვ. 18.

⁸⁷¹ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

შემქმნელი ახალი მოსამართლეები იქნებოდა შესაძლებელი. მაგრამ მოქმედ მოსამართლეთა შეცვლა საკმაოდ გრძელი და რთული პროცესი აღმოჩნდა.

სანამ საქართველოში განვითარებული მოვლენების აღწერას შეუძლებელია, შედარების მიზნით მოკლედ მიმოვიხილოთ იგივე სფეროში გერმანიის გამოცდილება: მოსამართლეთა შესახებ გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის 1990 წლის 5 ივლისის კანონიდან და დამატებით მოსამართლეთა საარჩევნო კომისიების შესახებ სახალხო საბჭოს 1990 წლის 22 ივლისის გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, ყველა (აღმოსავლეთგერმანელი) მოსამართლე ვალდებული იყო ინდივიდუალური გამოცდა ჩაებარებინა. იმავდროულად, პირველ ეტაპზე ძველებური სამსახურებრივი ურთიერთობა ჯერ კიდევ შენარჩუნებული იყო. გამონაკლისს წარმოადგენდა აღმოსავლეთ ბერლინი, სადაც ყველა მოსამართლე და პროკურორი გაათავისუფლეს თანამდებობიდან. გამოცდების მომზადებისას ხშირი იყო შემთხვევა, როცა საგამოცდო კომისიებში თვით დიდად შელახული რეპუტაციის მქონე მოსამართლეებს წარადგენდნენ.⁸⁷² საგამოცდო კომისია 4 მოსამართლისა და 6 სახალხო, ანუ ადგილობრივი წარმომადგენლისაგან შედგებოდა, რომლებიც პარტიების პროპორციის შესაბამისად იყვნენ წარდგენილი. გამოცდას საფუძვლად ედო ბოლო 10-15 წლის განმავლობაში ცალკეულ მოსამართლეთა გადაწყვეტილებების კრებულები. შემოწმების კრიტერიუმებად დადგენილი იყო სამართლებრივი სახელმწიფოსადმი ერთგულება, მორალური რეპუტაცია, პოლიტიკური მიუკერძოებლობა, პროფესიული თვისებები და მზადყოფნა შემდგომი გადამზადებისათვის, აგრეთვე პროფესიულ-ეთიკური მახასიათებლები. გამოცდები წარმატებით ჩააბარა მოსამართლეთა დაახლოებით 50 პროცენტმა და მიიღო სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის უფლება.

3.4.4.1.1 კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ

მოსამართლეთა გამოცდის პრობლემა და მასთან ერთად საკითხი, თუ ვის უნდა აერჩია ან დაენიშნა მოსამართლეები, კონსტიტუციის მიღების დროს მეტად მწვავედ და მრავალმხრივად განიხილებოდა დებატებში და ამ საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა ორგანულ კანონს მიანდეს.⁸⁷³

⁸⁷² „გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მოსამართლეთა და პროკურორთა შემდგომი გამოყენება – მათი შემოწმების პროცედურა და კრიტერიუმები“, პარალელურად, DRiZ, 1992, 469.

⁸⁷³ შდრ. აგრეთვე ბარტოლე, გვ. 1.

საქართველოში მოსამართლეთა გამოცდებს გერმანიის გამოცდებისაგან განსხვავებული მიზანი ჰქონდა, რადგან გერმანიაში ძირითადად მოსამართლეთა სპეციალური ცოდნა მოწმდებოდა. საქართველოში დარწმუნებული იყვნენ, რომ მოქმედი (ანუ ძველი) მოსამართლეები იურიდიულ სიახლეებს ძალიან იშვიათად, არასაკმარისად იყენებდნენ დაწვევტილებების მიღებისას და ამიტომ მათგან მოითხოვდნენ დაწვევტილებით გაცნობოდნენ და დაუფლებოდნენ მრავალფეროვან ახალ კანონმდებლობას. იდეოლოგიურად მიზანმიმართული გამოცდის ჩატარება, როგორც ეს გერმანიაში მოხდა, საქართველოში არ იყო უპირველესი და მთავარი მიზანი.

აქვე, სპეციალურ ცოდნასა და პროფესიულ თვისებებთან ერთად უნდა გავითვალისწინოთ სამოსამართლო გამოცდების კიდევ ორი მიზანი: ხმალაძემ განმარტა, თუ როგორი იყო მაშინდელი მოსამართლეთა კორპუსი: „*მოსამართლეთა დღევანდელი შემადგენლობა ჩვენ მემკვიდრეობით მივიღეთ. ისინი აირჩია 1990 წლის ბოლოს (გამსახურდიას დროს) უზუნაესმა საბჭომ და დანიშნა გამსახურდიამ. ამის შემდეგ ეს შემადგენლობა მხოლოდ ოდნავ თუ შეიცვალა. კომუნიზმის დროს ყველას უნდა ებუშავა სამართალდამცავ ორგანოებში (პოლიციაში, სასჯელაღსრულებაში და ა.შ.). მაგრამ ამით ადამიანები უფრო განათლებულები და ჰუმანურები არ ხდებოდნენ. მათ უბრალოდ არ სურდათ ამაზე დრო დაეკარგათ.*“⁸⁷⁴

სხვა მხრივ, საქართველოში, ისევე როგორც მთელ საბჭოთა კავშირში, ბევრი იყო მრავალწლიანი გამოცდილების მქონე, მაგრამ ფაქტობრივად საფუძვლიანი იურიდიული განათლების არმქონე მოსამართლე. ამასთან, ძალიან გავრცელებული და მიღებული იყო⁸⁷⁵ იურიდიული განათლების მიღება დაუსწრებლად ან საღამოს დასწრებული სწავლებით. ასეთ განათლებას, როგორც წესი, სერიოზული ნაკლი ჰქონდა დღის დასწრებულ სწავლებასთან შედარებით.

გარდა ამისა, საქართველოში მოსამართლეთა კორპუსმა წლების განმავლობაში სერიოზული ძალაუფლებრივი პოზიციის აკუმულირება მოახდინა. წარმოიშვა ახლობლობის, ნაცნობობის, ნათესაური ურთიერთობების გავლენის მთელი ქსელი, რომელიც თანაბრად ვრცელდებოდა ცხოვრების ყველა სფეროზე, მათ შორის პოლიტიკასა და ეკონომიკაზე. ამდენად, მოქმედ პირთა წინაშე იდგა საკითხი: როგორ განეხორცი-

⁸⁷⁴ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 8 აგვისტო, 1996.

⁸⁷⁵ იხ. ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 152, რომელიც ასახელებს დაუსწრებლად განათლებამიღებული იურისტების ოდენობას – საერთო ოდენობის დაახლოებით 60 პროცენტს.

ელეზინათ მოსამართლეთა კორპუსის რეფორმირება და როგორ გაეთავისუფლებინათ დაკავებული თანამდებობებიდან ის პირები, რომლებიც აშკარად ვერ აკმაყოფილებდნენ სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნებს. ამ საკითხთან დაკავშირებით 1997 წლის 13 ივნისს მიიღეს შემდგომში დამატებითი დებულებებით მრავალჯერ გავრცობილი ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ. ამ კანონის 8-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ ყველა მოსამართლის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა იწურება 1999 წლის 15 მაისს, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ მოსამართლე წარმატებით ჩააბარებს სამოსამართლო გამოცდას. ეს წესი არ ეხებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს და თავიდან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, მოგვიანებით კი, ალბათ, სამართლებრივი უსაფრთხოების შენარჩუნების მიზეზის გამო, უზენაესი სასამართლოს ყველა მოსამართლესაც.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონით შეიქმნა სპეციალური ორგანო – იუსტიციის საბჭო, რომლის ფორმირებაც უნდა გავიგოთ როგორც პოლიტიკური თვალსაზრისით შეგნებულად სასამართლო სისტემის რეფორმირებისათვის შექმნილი ორგანო.

იუსტიციის საბჭოს უპირველესი ამოცანა იყო მოემზადებინა და ორგანიზება გაეწია მოსამართლეთა შემდგომი გადამზადებისათვის. მოსამართლეები, უცხოელ ექსპერტთა მონაწილეობით, ესწრებოდნენ მათთვის ორგანიზებულ ლექციებსა და სემინარებს სამართლის სხვადასხვა სფეროში, უპირველეს ყოვლისა კი – სამოქალაქო სამართალსა და სამოქალაქო საპროცესო სამართალში.

3.4.4.1.2 გამოცდები და პროტესტები

სამოსამართლო გამოცდების ჩატარებას თან ახლდა მწვავე პროტესტი მოსამართლეთა კორპუსის მხრიდან. ისინი გამოდიოდნენ ტელევიზიით, წერდნენ საჩივრებს სხვადასხვა ორგანოში, ერთ-ერთმა მათგანმა საკონსტიტუციო სასამართლოშიც შეიტანა სარჩელი. საგამოცდო საკითხები, რომლებიც მოამზადა იუსტიციის საბჭოს წევრმა, შემდგომში იუსტიციის მინისტრმა ლადო ჭანტურიაძემ, დაიბეჭდა სან-ფრანცისკოში, დალუქული ყუთებით ჩამოვიდა საქართველოში და გამოცდის დღემდე ინახებოდა გერმანიის საელჩოში. უსაფრთხოების ამ ღონისძიებებს საჭიროდ მიიჩნევდნენ პასუხისმგებელი პირები, რათა გამოერიცხათ საგამოცდო საკითხთა წინასწარი კულუარული გავრცელების შესაძლებლობა.

პირველ გამოცდაზე 250 მონაწილიდან მხოლოდ 34 გაცდა გასასვლელ ქულათა ზღვარს. ზეპირ გასაუბრებაში კიდევ ოთხი „ჩაფარდა“, შედეგად კი მხოლოდ 28 მოსამართლეობის კანდიდატმა მიაღწია წარმატებას. ამ შედეგების გათვალისწინებით ორგანული კანონი შეიცვალა იმ თვალსაზრისით, რომ გაგრძელდა მოქმედ მოსამართლეთა საქმიანობის ვადა და მათ მიეცათ შესაძლებლობა სულ ცოტა ორჯერ მაინც გასულიყვნენ გამოცდაზე.

3.4.4.1.3 საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

1998 წლის 3 ნოემბერს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება საქმეზე: „საბურთალოს რაიონული სასამართლოს მოსამართლე ავთანდილ ჭაჭუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. მოსარჩელე მოითხოვდა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 8-ე მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ ცნობას. იგი ამტკიცებდა, რომ, ჯერ ერთი, ამ პუნქტში მითითებული „უფლებამოსილების შეწყვეტა“ არ იყო მოცული კონსტიტუციის 84-ე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნული ცნებით „ვადამდე გათავისუფლება“. მეორე მხრივ, მოსარჩელე მიუთითებდა, რომ ირღვეოდა კონსტიტუციის 29-ე და 30-ე მუხლები.⁸⁷⁶

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის გია მეფარიშვილის მოსაზრებისაგან განსხვავებით, რომელმაც თავისი შეხედულება განსხვავებული აზრის სახით ჩამოაყალიბა, სარჩელი დასაშვები იყო. როგორც უკვე აღინიშნა,⁸⁷⁷ კონსტიტუციური სარჩელის შეტანა შეიძლებოდა მხოლოდ ნორმატიული აქტის წინააღმდეგ, თუ იგი ეხებოდა კონსტიტუციის მეორე თავით უზრუნველყოფილ ადამიანის

⁸⁷⁶ ამ საქმეზე საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ექსპერტ-სპეციალისტთა მომენისას თვალშისაცემია, რომ *ხმალაქისთან* ერთად მოუსმინეს აგრეთვე ტყემელაძეს, სისხლის სამართლის ცნობილ პროფესორს, ზოიძეს, სამოქალაქო სამართლის პროფესორს და შუმანაშვილს, გენერალური პროკურატურის სასწავლო ცენტრის ხელმძღვანელს. აქ გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არ ჩამოყალიბებულა საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული სამართლის ექსპერტთა ჯგუფი. სწორედ ზემოაღნიშნულის გამო, არგუმენტაცია ხშირად სცდებოდა საკითხის არსს. ასე მაგალითად, შუმანაშვილი ვარაუდობდა, რომ იუსტიციის სამინისტროს ისედაც შეეძლო გადაეწყვიტა მოსამართლეთა საკითხი, როგორც მას სურდა, რადგან მას (სამინისტროს) ამის სრული უფლებამოსილება ჰქონდა. ეს არგუმენტი, რომელიც არ ითვალისწინებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან სამართლიანად უარყვეს.

⁸⁷⁷ შტრ. თავი 3.4.2.4.7.

ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს.⁸⁷⁸ ჭაჭუამ სარჩელი შეიტანა როგორც საქართველოს მოქალაქემ, იგი გამოდიოდა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ და უტევდა პარლამენტის მიერ მიღებულ ორგანულ კანონს. ორგანული კანონი კი, ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ნორმატიული აქტია. კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ძირითადი უფლება, რომლის დარღვევასაც ასაჩივრებს მოსარჩელე, შედის კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებულ ძირითად უფლებებში.

მეფარიშვილის აზრით, აქ ყურადღებას იმსახურებს და უპირატესობა უნდა მიეცეს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტის დებულებას, რომელიც გაცილებით მკაცრ მოთხოვნებს აყენებს. ეს არის დებულება ნორმათა აბსტრაქტული კონტროლის განხორციელებისა და არა კონსტიტუციური სარჩელის შესახებ. დებულების მიხედვით, სარჩელის შეტანის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს აქვთ. მეფარიშვილი, თუმცა მიუთითებდა საქმეზე „ლეონარდო დეედარიანი საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“,⁸⁷⁹ მაგრამ სარჩელზე უფლებამოსილად თვლიდა ცალკეულ თანამდებობის პირებს, სინამდვილეში კი ამ დროს გამოსაყენებელი იყო ორგანოთა შორის დავის განხილვის საპროცესო წესები. გადაწყვეტილების მე-6 პუნქტში სასამართლომ სამართლიანად შენიშნა, რომ აქ შესაძლოა დარღვეული ყოფილიყო მოსარჩელის, არა როგორც გარკვეული თანამდებობრივი ფუნქციებისა და უფლებების მქონე პირის, არამედ როგორც ჩვეულებრივი მოქალაქის კონსტიტუციით უზრუნველყოფილი ძირითადი უფლებები და, შესაბამისად, აქ უნდა გამოეყენებინათ კონსტიტუციური სარჩელის შესახებ არსებული დებულებები.⁸⁸⁰

საკონსტიტუციო სასამართლომ მშენივრად შეძლო განემარტა, რომ „უფლებამოსილების შეწყვეტას“ სრულად მოიცავდა „ეადამდე გათა-

⁸⁷⁸ შტრ. საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁸⁷⁹ საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 28 თებერვლის №2/4-24 გადაწყვეტილება, იხ.: *ეთანდღე დემეტრაშვილი (გამომცემელი)*, The decisions of the Constitutional Court of Georgia, თბილისი, 1998, გვ. 42 და შემდეგი, ასევე 127 და შემდეგი.

⁸⁸⁰ საკონსტიტუციო სასამართლო „ლეონარდო დეედარიანის“ საქმეზე, გვ. 53, მცდარ დასკვნაზე მივიდა. აქ ტყეშელიაძემ მიუთითა კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ სამართლებრივი დაცვის გარანტიაც.

ვისუფლებების“ ცნება, მაგრამ, სამაგიეროდ, მან დაადგინა კონსტიტუციის 29-ე მუხლისა და 30-ე მუხლის მე-4 პუნქტის დარღვევა. ამას მოითხოვდა კიდევ მოსარჩელე ჭაჭუა და შედეგად საკონსტიტუციო სასამართლომ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 86-ე მუხლი კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ გამოაცხადა.

კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. 30-ე მუხლის მე-4 პუნქტი კი მოითხოვს შრომითი უფლებების დაცვის, შრომის სამართლიანი ანაზღაურებისა და უსაფრთხო, ჯანსაღი პირობების, მათ შორის არასრულწლოვანისა და ქალის შრომის პირობების კანონის მიერ სამართლიან მოწესრიგებას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, კანონით დადგენილი ყველა მოთხოვნა შესრულებული იყო. 1991 წელს 10-წლიანი ვადით არჩეულ მოსამართლეთა უფლებამოსილება არ უნდა შეწყვეტილიყო ამ ვადის გასვლამდე. მოსამართლეთა მაშინდელი არჩევნები ემყარებოდა საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის 164-ე მუხლში 1991 წელს შეტანილ მცირე ცვლილებას.⁸⁸¹ მიუხედავად იმისა, რომ ეს იყო 1978 წლის კონსტიტუცია, შეტანილი ცვლილებებითა და დამატებებით იგი სრულიად „დემოკრატიული“ გახდა. შედეგად, ამ დროს არჩეული არ ყოფილან სოციალისტი მოსამართლეები (ასე მიიჩნევა სასამართლო). შეცდომით აფასებს რა 1995 წლის კონსტიტუციის 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოქმედებას, საკონსტიტუციო სასამართლო აცხადებს, რომ 1978 წლის კონსტიტუციის 164-ე მუხლის მოქმედება კვლავ გრძელდება. მაგრამ ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციის 107-ე მუხლის თანახმად, კონსტიტუციის შესაბამისად სასამართლო წყობილების ორგანული კანონების მიღებამდე ძალში რჩება სასამართლო წყობილების მოქმედი კანონმდებლობა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 86-ე მუხლის პირველი პუნქტის დებულება ცვლის ამ საკითხის განმსაზღვრელ ძველ დებულებას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე „დაადგინა“ კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის დარღვევა, რადგან, მისი აზრით, არ შეიძლებოდა ორგანული კანონის 86-ე მუხლის პირველი პუნქტის გამოყენება. სასამართლომ მიიჩნია, რომ ეს ნორმა ეწინააღმდეგებოდა უკუქმედების ძალის მქონე ნორმების ამკრძალავ დებულებას. აქ მიუ-

⁸⁸¹ შტრ. საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის ანალოგიური დებულება.

თითეს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-5 პუნქტზე. სასამართლოს აზრით, ამ ნორმიდან გამონაკლისი მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, თუ ახალი კანონი უშუალოდ მიუთითებს ძველ კანონზე და წყვეტს მის მოქმედებას. აღნიშნული არგუმენტი საკმაოდ არაადამაჯერებლად დასაბუთდა.

კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-5 პუნქტი აცხადებს, რომ არავინ აგებს პასუხს იმ ქმედობისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. „კანონს, თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს“. ამ დებულებას, რომელიც თავისი სისტემური მდგომარეობით შესულია სისხლის სამართლის პროცესში ბრალდებულის უფლებების ნაწილში, საკონსტიტუციო სასამართლო ავრცელებს მთელ ადმინისტრაციულ სამართალზე.⁸² მაგრამ ამ დროს სასამართლო არ ამოწმებს ნორმებს იმ თვალსაზრისით, ნამდვილად ვრცელდება თუ არა უკუქმედების ძალა მოსარჩელის დაცულ სიკეთეზე, ანუ არ ხდება შედარება საზოგადოების კეთილდღეობიდან გამომდინარე მიზეზებთან. თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს უკუქმედების ძალასთან დაკავშირებულ განმარტებას თანამიმდევრულად გამოვიყენებთ, მაშინ ბოლო წლებში მიღებული კანონების უმრავლესობა კონსტიტუციის საწინააღმდეგო გამოვა. როგორც მეფარიშვილმა თავისი „განსხვავებული აზრის“ მე-2 პუნქტში სამართლიანად შენიშნა, იმავედროულად ორგანული კანონის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტი არ შეიცავს არავითარ დისკრიმინაციულ წინაპირობას ძველი მოსამართლეების ხელმეორედ დანიშნის შესაძლებლობის წინააღმდეგ. კოლეგიის სხვა წევრებმა (ავთანდილ აბაშიძე, ლამარა ჩორგოლაშვილი, ზაურ ჯინჯოლავა) არ გაიზიარეს კოლეგიის თავმჯდომარის მოსაზრება.

სრულიად გაუგებარი და უსუსურია საკონსტიტუციო სასამართლოს არგუმენტაცია კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-4 პუნქტის დარღვევასთან დაკავშირებით. თვით ამ ნორმით დაცული სფეროც კი არ იყო გახსნილი. აღნიშნული დებულებით დაცულია შრომასთან დაკავშირებული უფლებები და არა უფლება შრომაზე ან შრომის უფლება. ეს ვერ დაინახა სასამართლომ გადაწყვეტილების მე-2 პუნქტის მე-11 ნაწილში და შეეცადა არგუმენტებით დაესაბუთებინა, რომ ორგანული კანონის 54-ე მუხლი, რომელიც ითვალისწინებდა მოსამართლის გათავისუფლების საფუძველებს, ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციის 30-ე მუხ-

⁸² ის ფაქტი, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში არ იყო დაფიქსირებული ზოგადი დებულება კანონთა უკუქმედების ძალის შესახებ, ლესიგმა აღნიშნა თავის 1994 წლის 31 მაისის მემორანდუმში, გვ. 3; შდრ. ზემოთ, თავი 3.1.2.1.

ლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებულ „შრომის უფლების“ დაცვას. სასამართლომ მიიჩნია, რომ 54-ე მუხლი ამომწურავად ჩამოთვლის მოსამართლის გათავისუფლების საფუძვლებს, ხოლო 89-ე მუხლის პირველი პუნქტი კი კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ ადგენს გათავისუფლების კიდევ ერთ „დაუსაბუთებელ“ საფუძველს. აქ საკონსტიტუციო სასამართლომ საერთოდ არ ან ვერ გაითვალისწინა ის გარემოება, რომ ორგანული კანონის 54-ე მუხლი მოქმედებდა მხოლოდ იმ მოსამართლეთა მიმართ, რომლებიც დააკმაყოფილებდნენ 89-ე და შემდგომი მუხლებით დადგენილ წინაპირობებს.

საბოლოოდ, აღნიშნული გადაწყვეტილება უნდა დავახასიათოთ როგორც შინაარსობრივად მცდარი და არგუმენტაციის თვალსაზრისით უკიდურესად მყიფე. გადაწყვეტილების გამოქვეყნების შემდეგ მეფარიშვილმა განაცხადა, რომ იგი გადადგებოდა დაკავებული თანამდებობიდან.⁸⁸³ დემეტრაშვილმა დაიცვა საკონსტიტუციო სასამართლოს ინტერესები და იმავდროულად წამოაყენა წინადადება, რომ მომავალში ასეთი საქმეები პლენუმს განეხილა. მიხეილ სააკაშვილმა, პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის თავმჯდომარემ, საჯაროდ უწოდა გადაწყვეტილებას „ჩაწყობილი“, მოსამართლეებს კი – ნაყიდი. საზოგადოებაში მან ამ განცხადებით დიდი მხარდაჭერა მოიპოვა. სამაგიეროდ მოქმედი მოსამართლეები ამ გადაწყვეტილებით ძალიან გახარებული დარჩნენ.

3.4.4.1.4 პარლამენტის რეაქცია

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, ორგანული კანონის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტი კვლავ შეიცვალა და ამჯერად ყურადღება გამახვილდა ადრინდელ ფორმულირებაზე. შედეგად, პარლამენტმა ფაქტობრივად იგივე შინაარსის ცვლილებები შეიტანა ორგანულ კანონში და ფორმალურად მიუთითა ამ ნორმათა უკუქმედების ძალაზე. მოსამართლეთა უფლებამოსილების ბოლო ვადა გაგრძელდა 1999 წლის 30 აპრილამდე.

ამ დროისათვის სამოსამართლო გამოცდები უკვე ჩაბარებული ჰქონდა 292 კანდიდატს.⁸⁸⁴ მათ შორის მხოლოდ 83 იყო ყოფილი მოსამართლე.⁸⁸⁵ პირველ მაისს დაინიშნა 178 ახალი მოსამართლე, მათგან 69 ძველი მოსამართლე იყო.⁸⁸⁶ ამით საქართველოს ძველი მოსამარ-

⁸⁸³ ეს განცხადება მას რეალურად არ განუხორციელებია.

⁸⁸⁴ მათ შორის 40 კანდიდატს – აჭარაში (ყველა მონაკემი იუსტიციის საბჭოდანა).

⁸⁸⁵ მათ შორის 13 – აჭარაში.

⁸⁸⁶ მათ შორის 7 – აჭარაში.

თლეთა კორპუსის თითქმის 75% ჩამოსცილდა სისტემას.⁸⁸⁷ ძველი მოსამართლეები, რომლებმაც ვერ ჩააბარეს გამოცდები, ძირითადად გადაიდნენ პოლიტიკის სფეროში ან დაიწყეს საადვოკატო საქმიანობა.

3.4.4.2 მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის დაცვის დებულებები

შვარცი ჩიკაგოში მხარს უჭერდა წინადადებას, რომ მოსამართლე არ შეიძლებოდა ყოფილიყო პარტიის წევრი. ამ აზრს იგი ასახულებდა იმ არგუმენტით, რომ მხოლოდ ასე იქნებოდა შესაძლებელი მოსამართლის დამოუკიდებლობის შენარჩუნება და დაცვა.⁸⁸⁸ ბლანკენაგელმა უარყო ეს წინადადება, რადგან, მისი აზრით, მოსამართლეს, ბუნებრივია, შეიძლება ჰქონდეს გარკვეული პოლიტიკური შეხედულებები და ისინი მხოლოდ დაიმალებოდა, თუ აიკრძალებოდა პარტიის წევრობა. თუმცა აუცილებლად აკრძალული უნდა ყოფილიყო მოსამართლის „პოლიტიკური აქტიურობა“. ამ ნორმატიული ცნების შინაარსი სამართალშემოქმედების საშუალებით უნდა განსაზღვრულიყო.⁸⁸⁹ ამაში კი ზლინსკი თვით ძირითადი უფლების დარღვევას ხედავდა, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლით იყო უზრუნველყოფილი.⁸⁹⁰

არასტაბილურ პერიოდში მოსამართლეთა პოლიტიკურ საქმიანობას ტაბუცაძე ძალიან სახიფათოდ მიიჩნევდა.⁸⁹¹ ჩიკაგოში პროექტს დაემატა დებულება, რომლის მიხედვითაც მოსამართლეებს ეკრძალებოდათ როგორც პარტიის წევრობა, ისე პოლიტიკური საქმიანობა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს დებულება ჩიკაგოს პროექტში აისახა, ამჟამად იგი არ ჩანს არც კონსტიტუციაში და არც საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 46-ე მუხლში.

განსაკუთრებით უგრეხელიძის წინადადებათა საფუძველზე, ჩიკაგოს პროექტის 101-ე მუხლს დაემატა რამდენიმე პასაჟი, რომლებიც ემსახურებოდა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის განმტკიცებას: მაგალითად, შესაძლებლობა, რომ მოსამართლე ჩამოეცილებინათ კონკრეტული საქმის განხილვისაგან, მისი ვადამდელი გათავისუფლება,⁸⁹² აგრეთვე მი-

⁸⁸⁷ ამ რიცხვს ასახელებს ჭანტურია გაზეთ „Süddeutsche Zeitung“-ში 1999 წლის 29 ივლისის გამოქვეყნებულ კოლუმნურ კოილდის სტატიაში „Justitia muss Recht und Ordnung lernen“.

⁸⁸⁸ შდრ. შვარცი, აუდიოჩანაწერი 6.1, ციფრები 200 და შემდეგი.

⁸⁸⁹ შდრ. ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 6.1, ციფრები 230 და შემდეგი.

⁸⁹⁰ ზლინსკი, შენიშვნები 1994 წლის თებერვლის პროექტზე, გვ. 9.

⁸⁹¹ შდრ. ტაბუცაძე, აუდიოჩანაწერი, 6.1, ციფრები 260 და შემდეგი.

⁸⁹² ბარტოლემ ეს დებულება შეცდომით შეაფასა ე.წ. „შეპყრობის წესად“, გვ. 3.

სი სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დასაშვები იყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს განსაზღვრული იქნებოდა ორგანული კანონით. ეს დებულება ამჟამად კონსტიტუციის 84-ე მუხლის მე-2 პუნქტშია ასახული. თუმცა ამ პუნქტში ლაპარაკია არა ორგანულ, არამედ ჩვეულებრივ კანონზე, ანუ ზღვარი ასე თუ ისე მანძი შემცირდა.⁸⁹³ დისკუსიისას ყველა მონაწილე აქტიურად მსჯელობდა ცალკეულ შემთხვევებში მოსამართლეთა დამოუკიდებლობაში ჩარევისაგან დაცვის მექანიზმების შექმნაზე.⁸⁹⁴

უგრეხელიძე განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად მიიჩნევდა მოსამართლის სოციალურ უზრუნველყოფასაც, რათა ეს უკანასკნელი არ გადახრილიყო კორუფციისაკენ და სახელმწიფოსაც არ ჰქონოდა ხელში ისეთი მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც იგი გარკვეულ ზემოქმედებას მოახდენდა მოსამართლეზე.⁸⁹⁵ ამიტომ სახელმწიფოს აუცილებლად უნდა შეექმნა „ადეკვატური პირობები“, რომლითაც განმტკიცდებოდა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა. პროექტში ასევე აისახა, რომ სასამართლო სისტემის ბიუჯეტი ცალკე მუხლით დადგინდებოდა ყოველი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში. ასევე გამოკვეთილად განისაზღვრა, რომ სახელმწიფოს არ ჰქონდა მოსამართლის ანაზღაურებისა და მისი პრივილეგიების შეკვეცის უფლება. ეს დებულებები, დსთ-ის სხვა სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით, არ აისახა კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტში,⁸⁹⁶

თუმცა კონსტიტუციის 87-ე მუხლი შეიცავს გარკვეულ დებულებებს მოსამართლის დაცვის შესახებ.

კონსტიტუციის ამ მუხლის მიხედვით, მოსამართლეები სარგებლობენ იმუნიტეტით, რომელიც მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობით შეიძლება მოიხსნას. თავდაპირველად იმუნიტეტის მოხსნა პარლამენტის უფლებამოსილება იყო, მაგრამ შვარცმა მიუთითა, რომ პარლამენტს ასეთ საქმეებში არც საკმარისი სპეციალური ცოდნა ჰქონდა და, თანაც, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოს, არ უნდა გადაეწყვიტა მსგავსი საკითხები.⁸⁹⁷ ამიტომ გადაწყდა, რომ აღნიშნული უფლებამოსილება იუსტიციის საბჭოს გა-

⁸⁹³ ბლონდელი (გვ. 3), ამის საწინააღმდეგოდ აღნიშნულის პირდაპირ კონსტიტუციაში გაშლას მოითხოვდა.

⁸⁹⁴ შდრ. აუდიოჩანაწერი 6.2, ციფრები 50 და შემდეგი; ეს იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ აღწერილ „მოსამართლეთა გადაწყვეტილებასთან“ დაკავშირებული კონსტიტუციის დამატებითი ისტორიული განმარტება; შდრ. თავი 3.4.4.1.3.

⁸⁹⁵ შდრ. უგრეხელიძე, აუდიოჩანაწერი, 6.2, ციფრები 350 და შემდეგი.

⁸⁹⁶ შდრ. ბლანკნაგელი, VRÜ, 1994, გვ. 23, სქ. 64 და შემდეგი.

⁸⁹⁷ შდრ. შვარცი, აუდიოჩანაწერი 7.1, ციფრები 150 და შემდეგი.

ნეხორციელებინა. მაგრამ მას შემდეგ, რაც საბოლოოდ გაირკვა, რომ იუსტიციის საბჭო ასახვას ვერ პოვებდა კონსტიტუციაში, ავტორები შეთანხმდნენ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეზე.

თავდაპირველად, 101-ე მუხლის მე-3 აბზაცის მიხედვით, მხოლოდ გენერალური პროკურატურის თანხმობით შეიძლებოდა მოსამართლის საცხოვრებელი ადგილის, ავტომანქანის ან სამუშაო ადგილის გაჩრეკა. სვობოდამ⁸⁹⁸ შენიშნა, რომ გენერალური პროკურატურა მთავრობის წინაშე იყო პასუხისმგებელი.⁸⁹⁹ ამიტომ აღნიშნული უფლება უზენაეს სასამართლოს ან იუსტიციის საბჭოს უნდა ჰქონოდა. ამჟამად, კონსტიტუციის 87-ე მუხლის პირველი პუნქტით, ამისათვის საჭიროა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობა.

უგრეხელიძე ასევე დაჟინებით მოითხოვდა ამჟამად კონსტიტუციის 84-ე მუხლის მე-3 პუნქტის დებულების ასახვას კონსტიტუციაში. ამ დებულების მიხედვით, არავის აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ეს ნორმა ნიშნავდა არა მხოლოდ გაერთიანებული ერებისა და ევროპის საბჭოს მიერ დადგენილი შესაბამისი ნორმის გადმოტანას, არამედ იგი არსებითად მნიშვნელოვანი იყო საქართველოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად: „ჩვენ შერჩეული ვიყავით იმას, რომ ცენტრალური კომიტეტი გვეკითხებოდა: „რა ხდება ამ საქმეში?“. ზოგჯერ მაშინდელი პარლამენტიდანაც რეკავდნენ და გვეუბნებოდნენ: „მოიტანეთ საქმის მასალები“.“⁹⁰⁰

3.4.5 პროკურატურა

3.4.5.1 გენერალური პროკურორის განწესება თანამდებობაზე

თბილისში შემუშავებული ყველა პროექტი ითვალისწინებდა გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე განწესების ერთსა და იმავე პროცედურას: მას, პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე, ირჩევდა პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა ხუთი წლის ვადით. იმავეს იმეორებს კონსტიტუციის 91-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე წინადადება. მხოლოდ ჩიკაგოს პროექტი განსაზღვრავდა, რომ გენერალური პროკურორი იუსტიციის მინისტრს უნდა დაენიშნა, რადგან იგი იუსტიციის მინისტრის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული.

⁸⁹⁸ სვობოდა, გვ. 4.

⁸⁹⁹ ბლონდელი გენერალური პროკურატურას „მთავრობის აგენტს“ უწოდებს, გვ. 3.

⁹⁰⁰ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

3.4.5.2 პროკურატურის უფლებამოსილება

საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის 176-ე მუხლის⁹⁰¹ თანახმად, პროკურატურას ევალებოდა „უმაღლესი ზედამხედველობის განხორციელება სამინისტროების, სახელმწიფო კომიტეტებისა და დაწესებულებების, უწყებების, საწარმოებისა და ორგანიზაციების, სახალხო დეპუტატთა ადგილობრივი საბჭოების აღმასრულებელი ორგანოების, კოლმეურნეობების, ამხანაგობებისა და სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, თანამდებობის პირთა და მოქალაქეთა მიერ კანონთა ზუსტ და ერთგვაროვან აღსრულებაზე“. ამით პროკურატურა ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული სასამართლოს მსგავსად, ერთი მხრივ, ამოწმებდა სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კანონიერებას,⁹⁰² მეორე მხრივ კი ახორციელებდა მოკვლევასა და გამოძიების ორგანოების ზედამხედველობას სისხლის სამართლის პროცესში.⁹⁰³ ამ დროს პროკურატურას შეეძლო უშუალოდ თვითონ ჩაბმულიყო გამოძიების პროცესში. აქ გათვალისწინებული იყო, რომ, ლეგალურობის პრინციპის თანახმად, პროკურატურა იმავდროულად უზრუნველყოფდა ბრალდებულის ძირითადი და საპროცესო უფლებების დაცვას. ქართველ იურისტებთან წარმოებული ინტერვიუებიდან ნათლად ჩანს, რომ ეს დებულება ძალიან ხშირად არ ხორციელდებოდა.⁹⁰⁴

პროკურატურა სასამართლოებსაც ზედამხედველობდა, თუმცა ამ „ზედამხედველობაში“ იგულისხმებოდა მხოლოდ სამართლებრივი დახმარების გაწევა და პროკურატურის ზედამხედველობის წესით შეტანილი პროტესტი სასამართლოს კანონიერ გადაწყვეტილებებზე. იმავდროულად შესაძლებელი იყო სასამართლოთა კანონიერი გადაწყვეტილებების აღსრულების შეჩერებაც.⁹⁰⁵

ისევე როგორც სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებით, საქართველოში ცდილობდნენ პროკურატურის მდგომარეობა და გავლენაც შემეცირებინათ. ამის ერთ-ერთი სერიოზული საფუძველი ის იყო, რომ პროკურატურა იმ სახით, როგორითაც იგი აქამდე იყო ორგანიზებული, მატერიალურ-ტექნიკურად უზრუნველყოფილი და დაფინანსებული, მის-

⁹⁰¹ შდრ. საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუციის 164-ე მუხლის ანალოგიური დებულება.

⁹⁰² ბლანკენაგელი საბჭოთა კავშირთან დაკავშირებით ამ საკითხში იმ დასკვნაზე მიდის, რომ პროკურატურას ეს ყოველივე „არცთუ ცუდად და განსაკუთრებით უკეთესად“ გამოსდიოდა, ვიდრე სასამართლო ხელისუფლებას“.

⁹⁰³ შდრ. პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის 28-ე-30-ე მუხლები.

⁹⁰⁴ საბჭოთა კავშირთან დაკავშირებით შდრ. აგრეთვე ბლანკენაგელი, KJ, 1989, გვ. 26.

⁹⁰⁵ უფრო დაწვრილებით უზენაესი სასამართლოს პრეზიდიუმის გადაწყვეტილებათა მიღებისას პროკურატურის რჩევის მიცემის ფუნქციაზე იხ. ფინკე, საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, მ. 164.

თვის გადაცემულ უამრავ ამოცანას არაეფექტიანად ასრულებდა სამართლებრივი სახელმწიფოს კრიტერიუმების თვალსაზრისით.⁹⁰⁶ პროკურატურის უფლებამოსილების შეკვეცა კონსტიტუციის დონეზეც უნდა განხორციელებულიყო, რაც შემდეგ კიდევ უფრო დაზუსტდებოდა პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონით. დამატებით კი პროკურორებსაც უნდა გაეკლოთ მოსამართლეების მსგავსი შემოწმება (გამოცდები).

კონსტიტუციის მიღებისას საკამათო იყო საკითხი, პროკურატურა დამოუკიდებელი ორგანო უნდა ყოფილიყო თუ სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულება. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია საერთოდ არ იხსენიებდა პროკურატურას. სამდენოს პროექტის მე-80 მუხლის პირველი აბზაცი და ხმალაძის პროექტის 153-ე მუხლი პროკურატურას სასამართლო სისტემის ნაწილად განსაზღვრავდა. ერთობლივი პროექტი არაფერს ამბობდა ამ საკითხზე. აღსანიშნავია, რომ ხმალაძის პროექტის 98-ე მუხლით პროკურატურა ანგარიშვალდებული იყო იუსტიციის მინისტრის წინაშე. შევარდნაძის პროექტი კვლავ აღიარებდა პროკურატურას როგორც „დამოუკიდებელ ცენტრალიზებულ სისტემას“ და ამ საკითხზე არ შეიცავდა არავითარ სხვა დებულებას.

ჩიკაგოში უგრეხელიძემ შესთავაზა მონაწილეებს, რომ ეს საკითხი კონსტიტუციის გარეშე, იერარქიულად უფრო დაბალი რანგის ნორმებით მოეწესრიგებინათ.⁹⁰⁷ მას შეეპასუხა ალექსიძე: სტატუსი და ფუნქციები აუცილებლად კონსტიტუციით უნდა დადგენილიყო, წინააღმდეგ შემთხვევაში პარლამენტი საბჭოთა პროკურატურის მსგავს „მონსტრს“⁹⁰⁸ შექმნიდა.⁹⁰⁹ ტაბუცაძემ შესთავაზა მონაწილეებს პოლიონური ვარიანტის გადმოღება, რომლის მიხედვითაც, პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს წინაშე

⁹⁰⁶ იგივე შეიძლება ითქვას ბევრი ყოფილი სოციალისტური სახელმწიფოს პროკურატურებზე, შდრ. *კოლმსი*, გვ. 76.

⁹⁰⁷ უგრეხელიძე, აუდიოჩანაწერი 4.2, ციფრები 250 და შემდეგი.

⁹⁰⁸ საქართველოს პროკურატურაში განსაკუთრებით სერიოზულად იდგა კორუფციის პრობლემა, რომელსაც ძალიან დიდი მასშტაბები ჰქონდა. როგორც უგრეხელიძე განმარტავს, ეს გარკვეულწილად ადვოკატთა წარმომადგენლებისთვისაც მისაღები იყო: „იყვნენ პარტიათა და უწყებათა წარმომადგენლები, მაგალითად პროკურატურისა, რომლებიც თავგანწირვით იბრძოდნენ თავიანთი უფლებების შეკვეცის წინააღმდეგ. თვით ადვოკატურაც კი მხარს უჭერდა მათ. ერთმა ადვოკატმა პირდაპირ მითხრა: „ჩემთვის უბედურია, რომ პროკურატურა გადაწყვეტილებათა შესახებ პროტესტებს წერს, რადგან სასამართლოში პროტესტს რომ არავინ წერდეს, მე პროკურატურაში წავალ, იქ ეს გაცილებით იოლია, რადგან იქ მე შემიძლია ვინმე ნაცნობი მოეძებნო, ან ვინმე ვიყიდო. ასეთ კაცთან კი ყოველთვის იოლად გამოიძებნება საერთო ენა. იგი დაწერს პროტესტს და თქვენ ვალდებული ხართ საქმე განიხილოთ. წმინდა პრამატული საკითხია“; უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

⁹⁰⁹ ალექსიძე, აუდიოჩანაწერი 4.2, ციფრები 340 და შემდეგი.

უნდა ყოფილიყო პასუხისმგებელი. ეს კი „მონსტრის მსგავსი დაწესებულება“ იყო.⁹¹⁰ შედეგად უმრავლესობამ მხარი დაუჭირა წინადადებას, რომ პროკურატურა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში შეეყვანათ.⁹¹¹ ნინიძემ წამოაყენა ვარიანტი, რომლის მიხედვითაც, პროკურატურა არის „სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულება, სანამ იგი სისხლისსამართლებრივ დევნას ახორციელებს, მაგრამ შეზღუდულია მხოლოდ დევნით“.⁹¹²

ხეცურიანი გვიამბობდა, რომ დიდი იყო ზემოქმედება, რათა კონსტიტუციაში ასახულიყო, რომ „პროკურატურა არის ცენტრალიზებული ორგანო, ფუნქციები კი ზუსტად არ განესაზღვრათ, ასევე ისიც, თუ ვინ ნიშნავს გენერალურ პროკურორს.“ მხოლოდ ეს დებულება უნდა ჩაწერილიყო კონსტიტუციაში. ხეცურიანმა ამას არგუმენტირებულად უპასუხა, რომ „ეს იყო რუსული ვარიანტი, რომელსაც თავად რუსეთშიც აკრიტიკებენ. არ შეიძლება დავაფიქსიროთ ასეთი დაწესებულების არსებობა და იქვე, კონსტიტუციაში არ განვსაზღვროთ მისი ფუნქციები. კანონმდებელს შეუძლია შემდეგ თავად აირჩიოს და, რაც მას სურს, იმას გააკეთებს კიდევ“.⁹¹³

უგრეხელიძე მიიჩნევდა, რომ პროკურატურა თავად კი არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ, თვითმყოფად ხელისუფლებას, არამედ იგი არის უწყება და მან უნდა „იმუშაოს როგორც სახელმწიფოს ადვოკატმა, იგი ექვემდებარება სახელმწიფოს და ასრულებს მის მითითებებს“.

სარდაქციო ჯგუფის მე-20 სხდომის ოქმიდან ირკვევა, რომ ნინიძემ მონაწილეებს ბალტიის ქვეყნების მოდელი შესთავაზა, რომლის მიხედვითაც, პროკურატურა არის უწყება და არ ახორციელებს სასამართლოების ზედამხედველობას. შევარდნაძეს სხვა პოზიცია ჰქონდა: უნდა დადგინდოდა, რომ პროკურატურა მართლმსაჯულების ერთ-ერთი ინსტრუმენტი იყო. რუსებმა ტყუილად არ ჩაწერეს კონსტიტუციაში, რომ პროკურატურა დამოუკიდებელი და თვითმყოფადი სისტემაა. იგი სჭირდება ფედერაციას და შესაძლებელია მისი ეფექტიანად გამოყენება სეპარატიზმის წინააღმდეგ.⁹¹⁴

ამჟამად, კონსტიტუციის 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებაა!⁹¹⁵ მაგრამ

⁹¹⁰ ტაბუკაძე, აუდიონანაწერი 4.2, ციფრები 340 და შემდეგი.

⁹¹¹ დისკუსია, აუდიონანაწერი, 4.2, ციფრები 360 და შემდეგი.

⁹¹² ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁹¹³ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁹¹⁴ შდრ. სარდაქციო ჯგუფის მე-20 სხდომის ოქმი, 1995 წლის 11 აპრილი.

⁹¹⁵ რუსული კელთა ფრაქცია საპარლამენტო დებატებში მოითხოვდა პროკურატურის გადატანას იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში, კონსტიტუციის შეცვლის წინადადებები, 1995 წლის 10 ივლისი.

კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნულია, რომ სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის საფუძველზე. ამიტომაც სვობოდა ყოველივეს უაზრობად მიიჩნევდა, თუკი პროკურატურა, როგორც პროცესის ერთ-ერთი მხარე, იმავდროულად სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულება იქნებოდა.⁹¹⁶

პროკურატურის უფლებამოსილება სერიოზულად შეიკვეცა, მან დაკარგა სასამართლოებისა და წინასწარი პატიმრობის დაწესებულებების ზედამხედველობის უფლება.⁹¹⁷ როგორც ნინიძე განმარტავს, მაშინ შეგნებულად მიიღეს რუსეთში არსებული მოდელის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილება.⁹¹⁸

კონსტიტუციის მიღების შემდეგ საკამათო იყო საკითხი: შეიცავდა თუ არა კონსტიტუციის 91-ე მუხლის პირველ პუნქტში მითითებული ცნება „სისხლისსამართლებრივი დევნა“ გამოძიებას და მოკვლევას, რომელსაც საქართველოში, ისე როგორც ყოფილ საბჭოთა კავშირში, სისხლის სამართლის პროცესის რეფორმირებამდე დამოუკიდებელი გამოძიებელი ხელმძღვანელობდა. აღნიშნული პუნქტის ტექსტში მითითებულია, რომ პროკურატურა „აზორციელებს ... სისხლისსამართლებრივ დევნას“.

უგრეხელიძე სწორად არ მიიჩნევდა სისხლისსამართლებრივი დევნის შეტანას პროკურატურის უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში: „მე საერთოდ არაფერი დამიწერია „სისხლისსამართლებრივი დევნის“ შესახებ. ახლა კი მიმდინარეობს კამათი იმაზე, შეიცავს თუ არა ეს ტერმინი გამოძიებასაც. გამოძიება ობიექტური უნდა იყოს, დევნა კი ყოველთვის სუბიექტურია, რადგან იგი ყოველთვის სახელმწიფოსაგან მომდინარეობს, რომელიც საკუთარ ინტერესებს ითვალისწინებს. მაგრამ არსებობს მომხრეთა უმრავლესობა, რომლებიც სასამართლომდე განხორციელებულ გამოძიებას სისხლისსამართლებრივ დევნას მიაკუთვნებს. ეს მე არ მესმის“.⁹¹⁹

ხეცურიანსაც მიაჩნდა, რომ საგამოძიებო პროცესის კონტროლის

⁹¹⁶ შლრ. სვობოდა, გვ. 2.

⁹¹⁷ ხეცურიანი პრეტენზიას აცხადებდა იმაზე, რომ პროკურატურის შესახებ კონსტიტუციის დებულების შემოწმება მისი დამსახურება იყო: „რამდენიმე შეხვედრა გაიმართა. სახელმწიფოს მეთაურმა დამავალა შეხვედრობი პროკურატურისა და სხვა სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლებს. ისინი თავიანთ პრინციპებს იცავდნენ. მე ვუთხარი, რომ ჩვენ უნდა განვახორციელოთ სასამართლო რეფორმა და ამას ვერანაირად გვერდს ვერ აუვლით. წინააღმდეგ შემთხვევაში კოდექსების მიღების შემდეგ ჩვენ კონსტიტუცია უნდა შეცვალოთ.“; ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁹¹⁸ ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁹¹⁹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

თვალსაზრისით უნდა დაეწესებინათ სასამართლო ზედამხედველობა და არა პროკურატურის კონტროლი.⁹²⁰

უნდა აღვნიშნოთ, რომ მართლაც სრულიად შესაძლებელია სისხლის-სამართლებრივ დევნაში გამოძიებაც მოვიაზროთ, რადგან ეს გამოძიებრივობს ფრანგული წინასწარი სისხლისსამართლებრივი პროცესიდან, რომელიც ითვალისწინებს საგამოძიებო მოსამართლეს, რომელსაც *code d'instruction criminelle*-ს მსგავსად, ინკვიზიციური ხასიათი აქვს და დროისა და თემატიკის მიხედვით იგი სისხლისსამართლებრივ დევნას უნდა მიეკუთვნებოდეს.⁹²¹ ამით კონსტიტუცია არ ეწინააღმდეგებოდა საგამოძიებო პროცესის განმავლობაში პროკურატურის საქმიანობას. მაგრამ შემდეგ პროკურატურის შესახებ ორგანულ კანონში დადგენილი წესი თითქმის მთლიანად ნინიძის მოსაზრებას დაეყრდნო, რომელიც აცხადებდა, რომ აქამდე ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტი გამოძიების პროცესსა და წინასწარი დაკავების დაწესებულებებში ძალიან ბევრი იყო.⁹²² მას სურდა გაეფართოებინა პროკურატურის უფლებამოსილება და ვალდებულებაც საგამოძიებო ორგანოებისა და წინასწარი პატიმრობის დაწესებულებების კონტროლის თვალსაზრისით, მაგრამ სხვა მიმართულებით იგი პროკურატურის უფლებამოსილების შეკვეცის მოთხოვნით გამოდიოდა.

ამდენად, დღეს პროკურატურა უფლებამოსილია განახორციელოს სისხლისსამართლებრივი დევნა.⁹²³ მაგრამ წინასწარი გამოძიების დროს იგი მხოლოდ ორგანიზატორულ ფუნქციებს („საპროცესო ხელმძღვანელობას“) ასრულებს⁹²⁴, თუკი სისხლის სამართლის პროცესი სხვა რამეს არ ითვალისწინებს.⁹²⁵ საგამოძიებო პროცესის დროს პროკურატურა ახორციელებს საგამოძიებო ორგანოების ზედამხედველობას და იმავდროულად ახდენს კანონის ზუსტი და ერთგვაროვანი შესრულების ზედამხედველობას სასამართლოს მიერ დანიშნული სასჯელის მოხდისას, იძულებითი ხასიათის სხვა ღონისძიებათა აღსრულებისას, აგრეთვე დაკავების, წინასწარი პატიმრობის და ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში.⁹²⁶

⁹²⁰ ბეკურაძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁹²¹ შტრ. ინვრ. კანონი, გვ. 38 და 70.

⁹²² ნინიძე, პირადი ინტერვიუ, 3 აგვისტო, 1996.

⁹²³ კონსტიტუციის 91-ე მუხლის პირველი პუნქტი, პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁹²⁴ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁹²⁵ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, მე-16 მუხლი.

⁹²⁶ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი.

უფრო ნათლად და გარკვევით ეს ნიშნავს, რომ მოსამართლის გადაწყვეტილების კანონიერება და დასაბუთებულობა ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების ჩატარების, გაგრძელების ან შეწყვეტის შესახებ, არ წარმოადგენს პროკურატურის ზედამხედველობის საგანს.⁹²⁷ იმავედროულად ისჯება პროკურატურის მიერ სამართლის ნორმათა და დებულებათა უგულებელყოფა.⁹²⁸

1999 წლის 1 ივლისიდან 2001 წლის 1 იანვრამდე თითოეულმა პროკურორმა უნდა ჩაატაროს იუსტიციის საბჭოს მიერ ორგანიზებული გამოცდა, რათა კვლავ გააგრძელოს პროკურორის საქმიანობა.⁹²⁹ ეს არ ეხებათ მხოლოდ გენერალურ პროკურორს და იმ პირებს, რომლებსაც აქვთ სამეცნიერო წოდება სისხლის სამართალში, სისხლის სამართლის პროცესში ან სასჯელაღსრულების სამართალში.⁹³⁰ პოლიტიკურად, ალბათ, უკეთესი იქნებოდა, რომ პროკურორებს მოსამართლეებთან ერთად ჩაებარებინათ გამოცდები, რადგან ეს წამოწყება ისედაც საკმაოდ სარისკო იყო.⁹³¹

⁹²⁷ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁹²⁸ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის 52-ე მუხლი.

⁹²⁹ პროკურატურის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 21 ნოემბრის ორგანული კანონის 54-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები ამჟამად მოქმედი რედაქციით აღგენენ შემდეგს: „2. პროკურორად და პროკურატურის გამომძიებლად დასანიშნად ამ კანონის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაატარების მოთხოვნა ძალაში შედის 2002 წლის 15 დეკემბრიდან. საქართველოს იუსტიციის საბჭომ უნდა უზრუნველყოს 2002 წლის 1 ოქტომბრამდე საკვალიფიკაციო გამოცდის პროგრამის შემუშავება, ტესტებისა და სწორი პასუხების გამოქვეყნება, ხოლო 2002 წლის 15 დეკემბრამდე საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩატარება. 3. პროკურორი და პროკურატურის გამომძიებელი, რომელიც თანამდებობაზე დანიშნულია ან დაინიშნება 2002 წლის 15 დეკემბრამდე, ვალდებულია ჩაატაროს საკვალიფიკაციო გამოცდა 2004 წლის 1 იანვრამდე“. პროკურორი და პროკურატურის გამომძიებელი, რომელსაც მე-3 პუნქტში აღნიშნულ ვადაზე არ ექნება ჩაატარებული საკვალიფიკაციო გამოცდა, გათავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან (54-ე მუხლის მე-4 პუნქტი); (მთარგმ. შენიშენა).

⁹³⁰ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. პროკურატურის შესახებ 1997 წლის 21 ნოემბრის ორგანული კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ამჟამად მოქმედი რედაქციის მიხედვით „საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაატარებისაგან თავისუფლებიან: საქართველოს გენერალური პროკურორი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურორები, პირი, რომელსაც ჩაატარებული აქვს მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდა, აგრეთვე პირი, რომელსაც მინიჭებული აქვს სამეცნიერო ხარისხი სამართლის დარგში“ (მთარგმ. შენიშენა).

⁹³¹ ამას აღნიშნავს ლადო ჭანტურია გერმანულ გაზეთში „Züeddeutsche Zeitung“ 1999 წლის 29 ივლისის გამოქვეყნებულ ვოლფგანგ კოიდილის სტატიის „Justitia muss Recht und Ordnung lernen“.

4. დასკვნა

4.1 კონსტიტუცია⁹²

4.1.1 კონსტიტუცია როგორც დროებითი დოკუმენტი

საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა ჯერ კიდევ არ არის აღდგენილი. აფხაზეთი de facto სეპარაციის მდგომარეობაშია, მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო თვალსაზრისით იგი არ არის აღიარებული. აქ არაფერი შეუცვლია აფხაზეთის დამოუკიდებლობის შესახებ 1999 წლის 3 ოქტომბერს ჩატარებულ საერთო-სახალხო გამოკითხვას.⁹³ ასევე უცვლელია მდგომარეობა ყოფილ სამხრეთ ოსეთში. აღნიშნულის გათვალისწინებით ნამდვილად სწორი იყო საქართველოს გადაწყვეტილება, როცა ამ კუთხით ფაქტობრივად „დროებით“ კონსტიტუცია მიიღო. საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით, რომლის მიხედვითაც საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება „კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“, კანონმდებელმა გამოძებნა ქვეყნის ტერიტორიის ძირითადი ნაწილის სტაბილიზაციის შესაძლებლობა, იმავდროულად კი გამოყოფილი პროვინციების ინტეგრაციის გზაც თავისუფალი დატოვა.

მაგრამ გარკვეულ კრიტიკას ნამდვილად იმსახურებს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის დებულების განუსაზღვრელობა. მაგალითად: დაუზუსტებელია, თუ ვინ განსაზღვრავს „სრულად“ როდის აღდგება საქართველოს იურისდიქცია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ასევე დამაფიქრებელია ის გარემოებაც, რომ იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ პარლამენტი, კონსტიტუციის მე-4 მუხლის შესაბამისად, ორი პალატისაგან უნდა შედგებოდეს, თუმცა კონსტიტუციაში საერთოდ არ არის განსაზღვრული სენატის ადგილი და როლი სახელისუფლებო სისტემაში. ამ მხრივ აუცილებელი იქნება კონსტიტუციის შესაბამისი გადასინჯვა და მნიშვნელოვანი დამატებების შეტანა. იქიდან გამომდინარე, რომ ეს დამატებები უნდა მიიღოს პარლამენტმა, რომელმაც თავისი უფლებამოსილება ორ პალატას შორის ან გარკვე-

⁹² შდრ. აგრეთვე ლამიზისა და სულაქელიძის მიმოხილვა, გვ. 7 და მომდევნო.

⁹³ უფრო დაწვრილებით შდრ. სქ. 616.

ულწილად სენატის სასარგებლოდაც უნდა გადაანაწილოს, მოსალოდნელი იქნება ერთგვარი დაძაბულობა ამ პროცესის მიმდინარეობისას. ნამდვილად მისასალმებელია, რომ საქართველომ კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით გადაწყვეტილება მიიღო ადგილობრივი თვითმმართველობის სასარგებლოდ, მაგრამ, მაინც უნდა აღინიშნოს, რომ უკეთესი იქნებოდა შესაბამისი უფლებამოსილების დაწვრილებით განსაზღვრა. რაც შეეხება ერთობლივ გამგებლობას, კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტში მხოლოდ აღნიშნულია, რომ „ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება.“

4.1.2 ძალაუფლების განაწილება ანუ საქართველო კოჰაბიტაციის პროცესში

საქართველოს კონსტიტუციაში³⁴ მოცემული ძალაუფლების განაწილების სისტემა განსხვავდება ყოფილი საბჭოთა კავშირის ყველა სხვა რესპუბლიკის კონსტიტუციებისაგან. გადაწყვეტილება მიღებულია საპრეზიდენტო სისტემის სასარგებლოდ, სადაც არსებობს კაბინეტი, მაგრამ არ არსებობს პრემიერ-მინისტრი. ასეთი სისტემა ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიდან ამჟამად მხოლოდ თურქმენეთში გვხვდება.³⁵ მაგრამ, მიუხედავად ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობისა, საქართველოში პრეზიდენტის ძალაუფლება შესამჩნევად შეზღუდულია პარლამენტის მდგომარეობით. საქართველოს კონსტიტუცია ასევე არ იცნობს ვიცე-პრეზიდენტის ინსტიტუტს. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი ვერ უზრუნველყოფს თავისი უფლებამოსილების განხორციელებას, მის მოვალეობას შეასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე (კონსტიტუციის 76-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

ქართულ სახელმწიფოში ძალაუფლების განაწილების განხილვა უნდა განხორციელდეს კოჰაბიტაციის საფუძველზე, რადგან ეს პრინციპი

³⁴ ამ და შემდგომ თავებში შევნებულად გამოვიყენებთ ტერმინს „ძალაუფლების განაწილება“ და არა „ხელისუფლების დანაწილებას“, რადგან აქ ლაპარაკია იმაზე, თუ რეალურად ვინ ფლობს ძალაუფლებას ხელისუფლების სხვადასხვა შტოში. ამასთან, ტერმინი „ძალაუფლების განაწილება“ უფრო ზუსტად შეესაბამება ავტორის მიერ გამოყენებულ გერმანულ ტერმინს „Machtverteilung“ (მთარგმ. შენიშვნა).

³⁵ შტრ. გეორგ ბრუნერის ანალიზი „პრეზიდენტი, მთავრობა და პარლამენტი. ხელისუფლების განაწილება აღმასრულებელსა და საკანონმდებლოს შორის“, ოტო ლუპტერჰანდტის (გამომცემელი) კრებულში ახალი სამთავრობო სტრუქტურები აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ში: სტაბილური სახელისუფლებო ინსტიტუტების დამკვიდრების პრობლემები, გვ. 113.

გვაძლევს უფლებამოსილებათა განაწილებისა და კონფლიქტურ სიტუაციებში მათი პრაქტიკული მნიშვნელობის ნათელ სურათს: კოჰაბიტაცია⁹³⁶ სახეზეა მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი კონფრონტირებულია სპარლამენტო უმრავლესობასთან, რომელიც არ იზიარებს მის (პრეზიდენტის) პოლიტიკურ შეხედულებებს. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში პრეზიდენტი უშუალოდ ხალხის არჩეულია, სპარლამენტის დათხოვნა დაუშვებელია და სპარლამენტსაც არ შეუძლია თავად მიიღოს დაშლის გადაწყვეტილება, საქართველოს კონსტიტუციით მოცემული ამ მოდელის მიხედვით, სრულიად შესაძლებელია კოჰაბიტაციის არსებობა. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ პრეზიდენტის ზუთწლიანი და სპარლამენტის ოთხწლიანი უფლებამოსილების ვადა დროში ერთმანეთს სცილდება. საქართველოს კონსტიტუცია კოჰაბიტაციის შემთხვევაში არ ითვალისწინებს რაიმე განსაკუთრებულ ნორმებს (აქ შესაძლოა ისიც კი ვიფიქროთ, რომ ასეთი პერიოდისათვის პრეზიდენტს ან სპარლამენტს ფართო უფლებამოსილება მიენიჭება). ეს შეესაბამება ფრანგული და ამერიკული კონსტიტუციების მოდელს. ეს დასავლური კონსტიტუციები იმადროულად ჯენტლმენური შეთანხმების პოლიტიკურ-დემოკრატიული ტრადიციის საფუძველზე ფუნქციონირებენ.

საერთოდ, საქართველოს კონსტიტუციის დებულებები აღნიშნულ საკითხში უფრო მეტად ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციას ემსგავსება, ვიდრე საფრანგეთისას. საფრანგეთში კოჰაბიტაცია იმადროულად გადატვირთულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციური მდგომარეობით. აქ საქმე გვაქვს „დიარქიასთან“,⁹³⁷ რადგან პრემიერ-მინისტრსა და პრეზიდენტს შეუძლიათ მხოლოდ ერთობლივად განახორციელონ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება.⁹³⁸ ამერიკის შეერთებულ შტატებში კი, ისევე როგორც საქართველო-

⁹³⁶ პირდაპირი თარგმანი: მეუღლეთა თანაცხოვრება. ეს ცნება დამკვიდრდა საფრანგეთში, მიუხედავად იმისა, რომ მიტერანი, რომელიც 1986-88 და 1993-94 წლებში უპირისპირდებოდა კონსერვატორულ სპარლამენტო უმრავლესობას, მუდამ „თანაცხოვრების“ (Koexistenz) ცნებას იყენებდა. 1997 წლიდან პარიზში კვლავ კოჰაბიტაციაა.

⁹³⁷ სიტყვასიტყვით: ორმაგი მმართველობა.

⁹³⁸ სხოლ ზემი ერთადერთი იყო, ვინც ამის შესახებ თავისი აზრი გამოთქვა ექსპერტთა დასკვნაში, გვ. 27. მან მიუთითა დიარქიიდან გამომდინარე საშიშროებაზე (თუმცა მაშინ პროექტის კონცეფცია პრემიერ-მინისტრს ჯერ კიდევ ითვალისწინებდა): „Le risque de desequilibre entre les deux poles du pouvoir executif est donc a nouveau visible dans ce contexte“ [„ამ კონტექსტში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორ შტოს (პრეზიდენტი – პრემიერ-მინისტრი) შორის დისბალანსი ხელახლა შესამჩნევი ხდება“].

ში, კონსტიტუციურსამართლებრივად გარანტირებული ხელისუფლების დანაწილება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის პრაქტიციკრებულია, შეიძლება ითქვას, უკიდურესად დახვეწილიც კი არის.⁹³⁹

4.1.2.1 ძალაუფლების განაწილება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში

4.1.2.1.1 სამინისტროები

საკანონმდებლო ხელისუფლებას ფართო უფლებამოსილება აქვს მინისტრების თანამდებობაზე დანიშვნის საკითხში. პარლამენტს შეუძლია პრეზიდენტის წარდგენილი კანდიდატურა უარყოს ან არ დაამტკიცოს იგი. ამის შემდეგ პრეზიდენტს მხოლოდ ერთხელ შეუძლია იმავე კანდიდატურის პარლამენტისათვის წარდგენა (კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). კონსტიტუციის 77-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ პარლამენტის მიერ სამთავრობო გუნდის ერთიანად (en bloc) დამტკიცება შესაძლებელია. ცალკე წარდგენილი მინისტრობის კანდიდატები პარლამენტის შესაბამის დარგობრივ კომიტეტში გადიან შემოწმებას და წარადგენენ თავიანთ მოსაზრებებს. მიუხედავად იმისა, რომ წარდგენის უფლება ყოველთვის პრეზიდენტს აქვს, პარლამენტს შეუძლია საკუთარი სურვილისამებრ ხშირად უარყოს შემოთავაზებული კანდიდატურა. რადგან პარლამენტის დათხოვნა შეუძლებელია, მინისტრების დამტკიცებისას მას (პარლამენტს) ძლიერი პოზიცია უჭირავს პრეზიდენტთან შესაძლო მოლაპარაკების გამართვის თვალსაზრისით.

გაცილებით ნაკლები უფლებამოსილება აქვს პარლამენტს მინისტრის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესში. მინისტრებს ათავისუფლებს პრეზიდენტი. უნდობლობის ვოტუმი, ჩიკაგოს პროექტისაგან განსხვავებით, მოქმედ კონსტიტუციაში გათვალისწინებული არ არის. მინისტრის მიმართ პარლამენტს შეუძლია მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად. ამის საფუძველი კი შეიძლება იყოს მინისტრის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა, სახელმწიფოს ღალატი ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენა, რაც უნდა დაადასტუროს, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ

⁹³⁹ გროტე აქ განასხვავებს „კონსენსუალურ“ და „კონფლიქტურ“ კოაბიტაციას, გვ. 346.

ან უზენაესმა სასამართლომ. კენჭისყრისას მინისტრის გადასაყენებლად საკმარისია პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. თუ პრეზიდენტი პარლამენტის ზემოქმედებით იძულებული ხდება როგორღაც გაეღებინა მოახდინოს რომელიმე მინისტრის საქმიანობაზე, მას ეს სრულიად მარტივად შეუძლია: კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტს უფლება აქვს გააუქმოს მინისტრის ნორმატიული აქტები იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ამ აქტებმა გააიარა კომპლექსური სამართლებრივი ექსპერტიზა. საჭიროების შემთხვევაში კი პრეზიდენტს შეუძლია პირდაპირ გაათავისუფლოს მინისტრი და წარადგინოს ახალი კანდიდატურა.

მინისტრების თანამდებობათა დაკავების საკითხის გამოკლებით, პრეზიდენტი სრულად ფლობს და განკარგავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მას შეუძლია ძალიან ღრმად შეიჭრას და იმოქმედოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებში, რაც კარგად ჩანს, მაგალითად, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის 21-ე და 31-ე მუხლებიდან, რომელთა მიხედვითაც, იგი ნიშნავს და ათავისუფლებს სახელმწიფო მინისტრისა და ყველა სხვა მინისტრის პირველ მოადგილესა და მოადგილეებს. გარდა ამისა, პრეზიდენტი ასევე ნიშნავს და ათავისუფლებს სახელმწიფო კანცელარიის ყველა განყოფილების უფროსს და დეპარტამენტის ხელმძღვანელს.⁹⁴⁰

საბოლოოდ, მინისტრთა კაბინეტი დეგრადირებულია როგორც კონსტიტუციურსამართლებრივად, ისე მისი, როგორც სათათბირო ორგანოს, სტატუსით. მინისტრის თანამდებობებს ძირითადად ძველი ნომინკლატურის წარმომადგენლები, თუმცა ასევე ახალგაზრდა, მანევრირების უნარის მქონე პირები იკავებდნენ. დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში მოღვაწეობდნენ ფინანსთა და თავდაცვის მინისტრები, რომლებიც ჯერ კიდევ არ იყვნენ 30 წლის. 1998 წლის ზაფხულში კაბინეტის მთლიან შეცვლასთან დაკავშირებით პრეზიდენტმა ხარისხობრივად აშკარად აამაღლა კაბინეტის შემადგენლობა (განსაკუთრებით ფინანსთა მინისტრის დავით ონოფრიშვილისა და იუსტიციის მინისტრის ლადო ჭანტურიას სახით). მიუხედავად ამისა, შევარდნაძის მიმართ ზშირად ისმის პრეტენზია, რომ იგი, სახელმწიფო კანცელარიასა და კაბინეტში პარალელური სახელისუფლებო სტრუქტურების შექმნით, ასევე სახელმწიფო კანცელარიასა და სამინისტროებში კონ-

⁹⁴⁰ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონის 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტი; შდრ. აგრეთვე თავი 3.3.4.2.

კრეტული თანამდებობის პირების მიმართ განსხვავებული დამოკიდებულებით და, შედეგად, მათთვის გარკვეული უპირატესობის მინიჭებით, გონიერულად ახორციელებს პრინციპს divide et impera („გათიშე და იბატონე“).

4.1.2.1.2 სახელმწიფო მინისტრი და სახელმწიფო კანცელარია

სახელმწიფო მინისტრი მნიშვნელოვანწილად პრეზიდენტის გავლენის სფეროშია მოქცეული. თუმცა იმავდროულად, თავის მხრივ სახელმწიფო მინისტრი ასევე გავლენიანი სახელმწიფო ინსტიტუტია, რომელიც თავისი ფუნქციებით ფაქტობრივად პრემიერ-მინისტრსაც კი უტოლდება. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ „მთავრობის შემადგენლობაშია სახელმწიფო მინისტრი, რომელიც ხელმძღვანელობს კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებს მის ცალკეულ დავალებებს“. სახელმწიფო მინისტრთან დაკავშირებული პრეზიდენტის ბრძანებულება კი განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო მინისტრი აკონტროლებს, თუ როგორ ასრულებენ კანონებს ადგილობრივი ორგანოები, ასევე მას შეუძლია კანცელარიის ფარგლებში მოლაპარაკება აწარმოოს და დადოს ხელშეკრულება უცხო ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

თვით სახელმწიფო კანცელარიაც არცთუ უმნიშვნელო სახელისუფლებო ძალას ფლობს: რუსეთსა და ყოფილ საბჭოთა კავშირში არსებული სტრუქტურების მსგავსად, სახელმწიფო კანცელარია ძალიან ფართოდ, ყოვლისმომცველად არის სტრუქტურირებული. მასში ფუნქციონირებენ ცალკეული დარგობრივი სამინისტროების პარალელური სტრუქტურები. ამით კანცელარია კოორდინაციას უწევს როგორც სამინისტროების, ისე სახელმწიფო დეპარტამენტების საქმიანობას. პრეზიდენტს თავის აპარატში შეკრებილი ჰყავს გავლენიანი ფუნქციონერები, რითაც იგი აძლიერებს თავის სახელისუფლებო პოზიციას. მაგალითად, ყოველი კანონპროექტი, რომელიც მომზადდება იუსტიციის სამინისტროში, ჯერ გაივლის პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნის საშუალო მაგიდას, რომელსაც მნიშვნელოვანი ცვლილებების შეტანა შეუძლია. შევარდნაძის ცდა კიდევ უფრო გაეფართოებინა სახელმწიფო მინისტრის გავლენის სფერო, გაემდიერებინა მისი პოზიციები და მიენიჭებინა მისთვის, მაგალითად, მთავრობის სხდომათა გაძღოლის უფლება, უშედეგოდ დასრულდა 1996 და 1998 წლებში პარლამენტის წინააღმდეგობის გამო.

4.1.2.1.3 ეროვნული უშიშროების საბჭო

ერთადერთი ორგანო, რომლის გადაწყვეტილებებზეც არანაირი კონტროლი არ ხორციელდება (გარდა საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლისა), არის ეროვნული უშიშროების საბჭო. სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ 1992 წლის კანონისაგან განსხვავებით (შდრ. მ. 31, პ. 3), ეროვნული უშიშროების საბჭო არ არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე.

ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოში ასრულებს უმაღლეს დონეზე გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოს როლს. კონსტიტუციის 99-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს: „სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი“. უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება ორგანული კანონით, რომლის მიხედვითაც, თანამდებობრივად საბჭოს წევრები არიან სახელმწიფო მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, სახელმწიფო უშიშროების მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი და ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი. დამატებით პრეზიდენტს უფლება აქვს დანიშნოს საბჭოს სხვა წევრები განუსაზღვრელი რაოდენობით.⁹⁴¹

ბუნებრივია, დამაფიქრებელია ის ფაქტი, რომ ეროვნული უშიშროების საბჭოზე ფაქტობრივად არ მოქმედებს ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთგაწონასწოების კონსტიტუციურსამართლებრივი პრინციპი, მაგრამ კიდევ უფრო სამწუხაროა ის, რომ კონსტიტუციის 99-ე მუხლის პირველი პუნქტის დებულებები პრაქტიკაში ფაქტობრივად უგულებელყოფილია: კარგად ინფორმირებული წყაროებიდან ცნობილია, რომ უშიშროების საბჭო საკითხთა საკმაოდ ფართო წრეს იხილავს და არა მხოლოდ იმას, რაც მას კონსტიტუციით აქვს განსაზღვრული. მაგალითად, 1996 წელს ეროვნული უშიშროების საბჭომ განიხილა და გადაწყვიტა საკითხი, თუ რომელ უწყებას – იუსტიციის სამინისტროს თუ პროკურატურას – უნდა განეხილა უცხო ქვეყნის მოთხოვნის შესაბამისად მსჯავრდებული პირის გადაცემის საკითხი. ეს თემა კი ამჟამად სცდება ქვეყნის უშიშროების სფეროს და ეხება ცალკეულ სახელმწიფო ორგანოთა შორის უფლებამოსილების განაწილებას. ასეთი მდგომარეობა დამატებით ასუსტებს კაბინეტის პოზიციებს, ეროვნული უშიშროების საბჭოს კი ანიჭებს უკონტროლო ძალაუფლებას, რაც ეწინააღმდეგება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.

⁹⁴¹ ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ 1996 წლის 24 იანვრის ორგანული კანონის მე-4 მუხლი.

4.1.2.1.4 ტერიტორიულ ერთეულებში ჩარევის შესაძლებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი და მასთან დაკავშირებული დებულებები კონსტიტუციის თეთრი ლაქებია. სენატის, როგორც პარლამენტის მეორე პალატის, პოზიცია სრულიად არასაკმარისად არის განსაზღვრული. თვითმმართველობის პრინციპებზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების მოწესრიგების დებულებაც (მ. 2, პ. 4) მოითხოვს დამატებით დაზუსტებას. ამჟამად ადგილობრივი პირველი პირის – ქალაქისა და რაიონის მერისა თუ გამგებლის – პოზიცია გაძლიერებულია ადგილობრივი „პარლამენტის“, ანუ საკრებულოს ხარჯზე. საკრებულო ირჩევს გამგებელს და გადაწყვეტილებებს იღებს ძირითადად ბიუჯეტთან დაკავშირებით. ექვს დიდ ქალაქში კი პრეზიდენტი პირადად ნიშნავს მერებს. იმავედროულად პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს საკრებულო, თუ საკრებულო ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას ბიუჯეტის დამტკიცების თაობაზე.⁹⁴² იმედი უნდა ვიქონიოთ, რომ ქართული სახელმწიფო სამომავლოდ სამართლებრივი სტრუქტურის თვალსაზრისით უფრო მეტად დეცენტრალიზებული იქნება.⁹⁴³ სწორედ ასე შეიძლება თავიდან ავიცილოთ სოციალური პრობლემებით გადატვირთული „თავკომბალა“ თბილისის გადაქცევა მესამე სამყაროს მეტროპოლიად.

4.1.2.1.5 იმპიჩმენტი

საქართველოში იმპიჩმენტისათვის არ არის დადგენილი ისეთი რთული ბარიერები, როგორც ეს რუსეთშია განსაზღვრული, სადაც ორმა სასამართლომ დადებითი დასკვნა უნდა მისცეს იმპიჩმენტს, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილება ეროვნებათა საბჭომ უნდა მიიღოს. პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების მექანიზმი შეიძლება შევადაროთ დასავლური დემოკრატიების შესაბამის პროცედურას, მაგრამ საქართველოში ეს მექანიზმი მაინც რთულია: პრეზიდენტის იმპიჩმენტი პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით შესაძლებელია მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის წარდგინებით უზენაესი სასა-

⁹⁴² ეს უფლებამოსილება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტს.

⁹⁴³ აღნიშნულთან დაკავშირებით შდრ. კონსტიტუციის მიღების ხუთი წლის თავზე ჟუანის მიერ გამოთქმული მოსაზრებები, *ჟუანია*, გვ. 55, აგრეთვე, *ბლანკნაგელი/გაული*, გვ. 260, *დემეტრაშვილი*, *Adoption*, გვ. 70.

მართლო მოამზადებს შესაბამის დასკვნას სახელმწიფოს წინააღმდეგ პრეზიდენტის მიერ ჩადენილი სისხლის სამართლის დანაშაულის შესახებ ან საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი დასკვნით დაადასტურებს პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დებულებათა დარღვევას (კონსტიტუციის მ. 63 და 75, პ. 2). პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენებას უნდა დაეთანხმოს არა მხოლოდ საკანონმდებლო, არამედ სასამართლო ხელისუფლების ერთი ნაწილიც.

4.1.2.2 ძალაუფლების განაწილება საკანონმდებლო ხელისუფლებაში

4.1.2.2.1 საკანონმდებლო პროცესი

საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება გაცილებით მეტია ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტის მსგავს უფლებამოსილებაზე. კოკაბიტაციის დროს საქართველოს პრეზიდენტი, თავისი ამერიკელი კოლეგის მსგავსად, არაერთარ შემთხვევაში არ იქცევა „lame duck“-ად, ანუ პრეზიდენტად, რომელსაც ეკრძალება მონაწილეობა შემდეგ არჩევნებში და, შესაბამისად, აღარ ფლობს პოლიტიკურ ძალაუფლებას. ამერიკელი პრეზიდენტისაგან განსხვავებით, საქართველოს პრეზიდენტს აქვს საკუთარი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და, გარდა ამისა, დამოუკიდებლად ბრძანებულების გამოცემის უფლება, რომელიც მხოლოდ კონსტიტუციითა და კანონებით არის შეზღუდული (კონსტიტუციის მ. 73, პ. 1, ქვპ. „კ“). ამით მას ფაქტობრივად შეუძლია პარლამენტის გვერდის ავლით დაადგინოს სავალდებულო ნორმები. საჭიროების შემთხვევაში მის ხელში ასევე რეფერენდუმის ინსტრუმენტი, რომლის დანიშვნაც მას საკუთარი ინიციატივით შეუძლია (კონსტიტუციის მ. 74).

რაც შეეხება საკანონმდებლო პროცედურას, ჩიკაგოს პროექტის დებულებების შეცვლის მიუხედავად, იგი დღეს მაინც საკმაოდ გაწონასწორებულია: თუ პარლამენტი მიიღებს კანონპროექტს და გაუგზავნის პრეზიდენტს ხელმოსაწერად, პრეზიდენტს შეუძლია 10 დღის ვადაში მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს პროექტი პარლამენტს განსახილველად. თუ პარლამენტი უარყოფს პრეზიდენტის შენიშვნებს და კვლავ მხარს უჭერს კანონპროექტის პირვანდელ ვერსიას, ამისათვის მას სჭირდება პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის თანხმობა (კონსტიტუციის მ. 68, პ. 4). თუ პრეზიდენტი ამის შემდეგაც არ მოაწერს ხელს და არ გამოაქვეყნებს კა-

ონს, მაშინ მას ხელს მოაწერს და გამოაქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე (მ. 68, პ. 5). ამისათვის საჭირო პარლამენტის წევრობა 60% საკმაოდ ზომიერი კომპრომისია.

4.1.2.2.2 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი

სახელმწიფო ბიუჯეტი საქართველოშიც პარლამენტის კომპეტენციაა, თუმცა მხოლოდ პრეზიდენტს შეუძლია ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტისათვის წარდგენა (კონსტიტუციის მ. 93, პ. 1). თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მოახერხებს ბიუჯეტის მიღებას, მოქმედებას აგრძელებს წინა წლის ბიუჯეტი. ამით როგორც პრეზიდენტს, ისე პარლამენტსაც საკმაოდ მძლავრი იარაღი უჭირავთ ხელში: პარლამენტს შეუძლია პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის ბლოკირება და წინა წლის ბიუჯეტზე დაყრდნობა, პრეზიდენტს კი ერთადერთს აქვს ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლება. ბუნებრივია, კონსტიტუცია ითვალისწინებს ამ ორმხრივი ბლოკადის მოხსნის მექანიზმსაც. პრეზიდენტს შეუძლია თანხმობა განაცხადოს მის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის ცვლილებებზე (კონსტიტუციის მ. 93, პ. 3 და 4), ასე რომ, აქ გათვალისწინებულია კონსტრუქციული ურთიერთობა მხარეთა შორის. თუ პრეზიდენტი და პარლამენტი პოლიტიკურად ერთმანეთის მოწინააღმდეგე არიან, ასეთ შემთხვევაში ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე დარჩენილი დღეები მომავალში მოლაპარაკებისა და კომპრომისის ძიების დღეებად იქცევა.

4.1.2.2.3 რეფერენდუმი და პლებისციტი

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობას პრეზიდენტის ინიციატივით პარლამენტის თანხმობის გარეშე, მაგრამ თავად რეფერენდუმის თემატიკა შეზღუდულია: კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, „არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.“

პლებისციტის სახით შევარდნამემ დამატებით შემოიტანა პირდაპირი დემოკრატიის კიდევ ერთი ელემენტი. პლებისციტს სახელმწიფო

ხელისუფლების ორგანოებისათვის მხოლოდ საკონსულტაციო და არა სავალდებულო ხასიათი აქვს.⁹⁴⁴ პლებისციტი არის საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე მოსახლეობის ან მისი ნაწილის აზრის გასაგებად.⁹⁴⁵ ამით პრეზიდენტს საკმაოდ ეფექტიანი შესაძლებლობა აქვს პარლამენტის მიმართ გარკვეული დისტანციის შესაქმნელად.

4.1.2.2.4 საგანგებო მდგომარეობა

პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისათვის თუმცა აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა, რომელმაც პრეზიდენტის ეს გადაწყვეტილება გამოცხადებიდან 48 საათში უნდა დაამტკიცოს (კონსტიტუციის მ. 73, პ. 1, ქვპ. „ზ“ და „თ“), მაგრამ პრეზიდენტის უფლებამოსილება ამ საკითხში მაინც საკმაოდ ფართოა: მას შეუძლია კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვა (მ. 46). განსაკუთრებით დამაფიქრებელია ის შესაძლებლობა, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს შეიძლება მოხდეს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით პირის დაკავების, დაპატიმრებისა და თავისუფლების აღკვეთის შემთხვევებში დადგენილი გარანტიების სრული იგნორირება (მ. 46).

4.1.2.3 ძალაუფლების განაწილება სასამართლო ხელისუფლებაში

4.1.2.3.1 საკონსტიტუციო სასამართლო

აშკარად პოზიტიურად უნდა შეეფასოს ის ფაქტი, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნით სახელმწიფოში არსებობს ნეიტრალური ინსტანცია, რომელსაც კონსტიტუციის შესაბამისად შეუძლია მიიღოს სავალდებულო გადაწყვეტილებები პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის საკითხში. ამის საწინააღმდეგოდ საფრანგეთის Conseil Constitutionnel მხოლოდ ლიმიტირებულ საკონტროლო უფლებამოსილებას ფლობს, რომელიც ძირითა-

⁹⁴⁴ რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის ორგანული კანონის მ. 81, პ. 4.

⁹⁴⁵ რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის ორგანული კანონის მ. 81, პ. 1.

დად მხოლოდ კანონთა კონსტიტუციურობის შემოწმებით შემოიფარგლება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა დანიშვნის საკითხი გაწონასწორებულია პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის. მაგრამ ტაქტიკური თვალსაზრისით პრეზიდენტს, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობის დაკომპლექტების შეფერხება იმით, თუ დროულად არ დანიშნავს თავის კანდიდატებს; თუმცა ამით პრეზიდენტი სასწორზე დებს საკუთარ პოლიტიკურ პრესტიჟს, რაც ძალიან სახიფათოა.⁹⁴⁶ ქართული მოდელის განსაკუთრებულობა ისაა, რომ უზენაესი სასამართლოც საკონსტიტუციო სასამართლოში სამ წევრს ნიშნავს (კონსტიტუციის მ. 88, პ. 2). თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანოთა შორის დავასაც იხილავს (მ. 89, პ. 1, ქვპ. „ბ“), მაგრამ, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ ვერ მოხერხდა საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრება პოლიტიკური დავების გადაწყვეტ ორგანოდ. გარდა აღნიშნულისა, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს სარჩელები ნორმათა აბსტრაქტული (კონსტიტუციის მ. 89, პ. 1, ქვპ. „ა“) და კონკრეტული კონტროლის (საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ მ. 19, პ. 1) პროცედურით. სამწუხაროდ, ნორმათა კონკრეტული კონტროლიც, სავარაუდოდ, აქამდე არსებული მოსამართლეთა კორპუსის გამოუცდელობის გამო, ფაქტობრივად საერთოდ არ მოქმედებს.⁹⁴⁷ ვფიქრობთ, ეს სიტუაცია ნამდვილად გამოსწორდება სასამართლო რეფორმის განხორციელების შემდეგ.

კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის წინაპირობაა ნორმატიული აქტის არსებობა, რომელიც ეხება კონსტიტუციის მეორე თავით (მ. მ. 12-47) განსაზღვრულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს (მ. 89, პ. 1, ქვპ. „ვ“). ამდენად, კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის შესაძლებლობა საკმაოდ შეზღუდულია. სახელმწიფოს ცალკეული აქტების კონსტიტუციური სარჩელით გასაჩივრება შეუძლებელია. მოქალაქე მხოლოდ მაშინ გახდება მოსარჩელე თავის კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებით, თუ არსებობს სამართლებრივი აქტი, რომელიც ადამიანთა განუსაზღვრელ წრეს ეხება. მიუხედავად ასეთი სიტუაციისა, პრაქტიკაში მაინც ხდება ამ შესაძლებლობის გამოყენება.

⁹⁴⁶ ამის შესახებ ჯერ კიდევ ბატლინერი გვაფრთხილებდა, გვ. 7.

⁹⁴⁷ თუმცა შდრ. გადაწყვეტილება -1/51, 1997 წლის 2 ივლისი, როცა თბილისის ჩუღურეთის რაიონის სასამართლომ საკონსტიტუციო სასამართლოს განსახილველად წარუდგინა ერთ-ერთ სისხლის სამართლის საქმესთან დაკავშირებული ნორმები.

ასევე კარგი იქნება საერთო სასამართლოების როლის გაძლიერება. სახელმწიფოს ცალკეულ ინდივიდუალურ აქტებთან დაკავშირებით კი იმედი უნდა ვიქონიოთ, რომ საქართველოს ახალი მოსამართლეთა კორპუსი თავს გაართმევს საკუთარ პასუხისმგებლობას საქართველოში ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის თვალსაზრისით.

4.1.2.3.2 მართლმსაჯულების ორგანოები

საქართველოს კონსტიტუციის 86-ე მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება ხდება არანაკლებ 10 წლის ვადით. ავტორებს ამით სურდათ ღიად დაეტოვებინათ ძლიერი და ავტორიტეტული მოსამართლეების სიცოცხლის ბოლომდე დანიშნვის შესაძლებლობა. საქართველომ 1998 და 1999 წლებში მოახდინა სასამართლო სისტემის რეფორმირება, მოსამართლეთა კორპუსის განახლება, ძველი მოსამართლეების უმეტესი ნაწილი გათავისუფლდა თანამდებობიდან. იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველომ მთლიანად განაახლა ასევე საკანონმდებლო სფერო (სამოქალაქო, სისხლისა და საჯარო სამართალი), უკვე ახალ მოსამართლეთა ამოცანად იქცა სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის განმტკიცება, სასამართლო ხელისუფლებისადმი მოსახლეობის ნდობის აღდგენა და ამით სამართლებრივი სახელმწიფოს აღმშენებლობა. იგივე შეიძლება ვთქვათ პროკურატურის სისტემაზეც, რომლის ძველი უფლებამოსილება საგრძობლად შეიკვეცა. აღვოკატთა და ნოტარიუსთა საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმები კი ჯერ ისევ ძველი და, შესაბამისად, ძალიან დაბალი დონისაა.

4.1.3 შედეგი

შეჯამების საფუძველზე ნათელი ხდება, რომ საქართველოში პრეზიდენტს თვით კოპაბიტაციის დროსაც კი ხელში უჭირავს კვერთხი და შეუძლია, თუ მას ეს სურს, სახელმწიფოს იძულებით განახორციელებინოს თავისი პოლიტიკა. ამასთან, პრეზიდენტს ასევე შეუძლია (აქ უნდა გავითვალისწინოთ საქართველოს უახლოესი წარსულის მოვლენები) თავიდან აიცილოს არასაპარლამენტო ოპოზიციასთან მოულოდნელი დაპირისპირება.

აღნიშნულის გამო, კონსტიტუციით განსაზღვრული სტრუქტურები შეიცავს ქვეყნის მომავლისათვის პოლიტიკურად ფეთქებადსაშიშ

მუხტს. უპირველეს ყოვლისა, უნდა გავითვალისწინოთ საზოგადოების პოლარიზების საფრთხე. ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვილი პრეზიდენტი ამ საფრთხის წინაშე მაშინ აღმოჩნდება, თუ იგი გადამწყვეტ სიტუაციებში მოიქცევა არა როგორც გონიერი სახელმწიფო მოღვაწე და პოლიტიკოსი, არამედ უკიდურესად დაძაბავს ვითარებას თავისი ფართო უფლებამოსილების ავტორიტარული გამოყენებით.

შესაძლებელია კოჰაბიტაცია საქართველოს პოლიტიკური სიმძიმის ცენტრებისათვის არასასურველ, მაგრამ სასარგებლო პროცესად იქცეს, რათა პრაქტიკულად თავად გამოსცადონ ის, რაც გარდამავალ პერიოდში წლების განმავლობაში ნელა, მაგრამ მანძი მკვიდრდება ცნობიერებაში – პოლიტიკური კომპრომისების უნარი.

4.1.4 2001 წლის ზაფხულში დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები

2001 წლის ზაფხულში პრეზიდენტმა შევარდნაძემ პარლამენტს წარუდგინა პროექტი, რომელიც სერიოზულ კონსტიტუციურ ცვლილებებს ითვალისწინებდა.⁹⁴⁸ ჯერ კიდევ ერთი წლით ადრე პრეზიდენტმა განაცხადა: „*მე მხარს დავუჭერ კონსტიტუციურ ცვლილებებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ეს საჭირო იქნება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისათვის, და ეს დღევ დადგება*“.⁹⁴⁹ მაგრამ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონცეფციის გაუმჯობესებისათვის თავისი პოზიცია ნათლად გამოხატა ფეხანია.⁹⁵⁰ კულუარებში ამ იდეამ და სხვა მრავალმა დაგეგმილმა ცვლილებებმა მხარდაჭერა პოვა იმის გამო, რომ ოპოზიციამ მიმდინარე „ვაჭრობაში“ დაპირება მიიღო რაიონებისა და ქალაქების მერებისა და გამგებლების პირდაპირი არჩევის წესის შემოღების შესახებ, რომლებსაც აქამდე პრეზიდენტი ნიშნავდა.⁹⁵¹

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო პრემიერ-მინისტრის პოსტის შემოღება და სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის გაუქმება, რაც ღიდი ხანია სურდა შევარდნაძეს. კონსტიტუციას,

⁹⁴⁸ 2001 წლის იელისისათვის, წინამდებარე ნაშრომის ბეჭდვის დაწყებისას, ჯერ კიდევ გაურკვეველი იყო დაუჭერდა თუ არა მხარს ამ ცვლილებებს პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობა.

⁹⁴⁹ შევარდნაძე, გვ. 30.

⁹⁵⁰ ფეხანია, გვ. 54 და შემდეგი.

⁹⁵¹ შდრ. მაგალითად, თავი 4.1.2.1.4.

წარმოდგენილი ცვლილებებით ემატებოდა სრულიად ახალი 41-ე თავი – „საქართველოს მთავრობა“. ისევე როგორც აქამდე, ამ ცვლილებების მიხედვითაც პრეზიდენტს შეეძლო როგორც მთლიანად მთავრობის გადაყენება, ისე ცალკეული მინისტრების გათავისუფლება თანამდებობიდან.⁹³²

მინისტრების დანიშვნის პროცესში პრეზიდენტის უფლებები კიდევ უფრო გაფართოვდა: პრეზიდენტს აღნიშნული ცვლილებების მიხედვით შეეძლო პრემიერ-მინისტრი დაენიშნა პარლამენტის თანხმობით, ხოლო მთავრობის სხვა წევრები – პრემიერ-მინისტრის წინადადების საფუძველზე.⁹³³ მინისტრების დანიშვნის წესს განსაზღვრავს მე-80 მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის მიხედვითაც კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მოქმედი რედაქციისაგან განსხვავებით პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის ორჯერ წარდგენის უფლება სამამდე გაეზარდა.

ზემოაღნიშნულ დებულებებთან დაკავშირებული ცვლილებები ითვალისწინებდა აგრეთვე პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას. საერთოდ გათვალისწინებული იყო ოთხი ასეთი შემთხვევა:

1. თუ პარლამენტი სამჯერ უარყოფდა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურებს, პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობის გარეშე დანიშნავდა პრემიერ-მინისტრს, დაითხოვდა პარლამენტს და ნიშნავდა ახალ არჩევნებს.⁹³⁴ ორი შემდგომი შემთხვევა ეხებოდა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობას:
2. პარლამენტს შეეძლო სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოეცხადებინა მთავრობისათვის. ამის შემდეგ პრეზიდენტი ან გადააყენებდა მთავრობას, ან არ გაიზიარებდა პარლამენტის გადაწყვეტილებას. თუ პარლამენტი ამის შემდეგ სამი კვირის განმავლობაში კვლავ გამოეცხადებდა მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტს შეეძლო გადაეყენებინა მთავრობა ანდა დაეთხოვა პარლამენტი და დაენიშნა ახალი არჩევნები.⁹³⁵
3. პრემიერ-მინისტრსაც შეეძლო პარლამენტის წინაშე მთავრობისადმი ნდობის საკითხი დაეყენებინა. თუ პარლამენტი არ გამოეცხადებდა ნდობას მთავრობას, პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა ერთი კვი-

⁹³² შდრ. მ. 73, პ. 1 ქვპ. „გ“, *შეუარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

⁹³³ შდრ. მ. 73, პ. 1 ქვპ. „ბ“, *შეუარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

⁹³⁴ შდრ. მ. 80, პ. 5, *შეუარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

⁹³⁵ შდრ. მ. 811, პ. 1, *შეუარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

რის განმავლობაში გადაეყენებინა მთავრობა ან დაეთხოვა პარლამენტი და დაენიშნა ახალი არჩევნები.”⁵⁵⁶

4. პარლამენტის დათხოვნა შესაძლებელი იყო იმ შემთხვევაშიც, როდესაც პარლამენტი ვერ მოახერხებდა ბიუჯეტის მიღებას ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე.”⁵⁵⁷ ეს დებულება შეზღუდული იყო 51¹ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ და „დ“ ქვეპუნქტებით, რომელთა მიხედვითაც ეს პროცედურა არ შეიძლებოდა განხორციელებულიყო პარლამენტის არჩევნებიდან ერთი წელი და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში.

დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები შეიცავდა სხვა საკმარის მთვლიან დებულებებსაც: ასე მაგალითად, პრეზიდენტს ჰქონდა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლება, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს.”⁵⁵⁸ ეს უფლებამოსილება კი აქამდე მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს ჰქონდა.

კონსტიტუციური ცვლილებები მწვავე და ფართო კრიტიკის საგნად იქცა. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ (საია) განაცხადა, რომ დაუშვებელია კონსტიტუცია სათამაშო ბურთად გადაიქცეს სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალას შორის; მოცემული მომენტისათვის კონსტიტუციური ცვლილებები საერთოდ უარყოფილ უნდა იქნეს; ყოვლისმომცველი კორუფციის აღმოფხვრისა და მთავრობის უმედეგო საქმიანობის გადაჭრის გზები კონსტიტუციაში არ უნდა ვეძებოთ. წარმოდგენილ პროექტს, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრული უგულებელყოფით, შემოაქვს უპასუხისმგებლო საპრეზიდენტო დიქტატურა. პრემიერ-მინისტრი ფაქტობრივად იქცევა განტევების ვაცად, რადგან მას ძალიან მცირე უფლებამოსილება აქვს. პარლამენტი კი მუდმივად დათხოვნის შიშით უნდა ეწეოდეს საქმიანობას.”⁵⁵⁹

უცხოელმა ექსპერტებმა ლესიგმა, ბლანკენაგელმა, შაიომ და ჰოლმსმა ღია წერილში⁵⁶⁰ მიუთითეს, რომ თანამედროვე ქართული სისტემა წარმოდგენილი ცვლილებების მიღების შემთხვევაში სუპერსაპრე-

⁵⁵⁶ შტრ. მ. 811, პ. 2, *შეარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

⁵⁵⁷ შტრ. მ. 93, პ. 4, *შეარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

⁵⁵⁸ შტრ. მ. 73, პ. 3, *შეარდნაძე*, დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებები.

⁵⁵⁹ *უსუფაშვილი და სხვები*, Statement..., გვ. 1.

⁵⁶⁰ *ბლანკენაგელი და სხვები*, ღია წერილი..., გვ. 1.

ზიდენტო სისტემად გადაიქცევა. პრეზიდენტის დომინანტური პოზიცია პარლამენტთან მიმართებაში განსაკუთრებით პროექტის 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, მე-80 მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტებსა და 82-ე მუხლის მე-2 პუნქტში იგრძნობა, რაც რუსეთის კონსტიტუციის ზუსტ ასლს წარმოადგენს. მაგრამ სწორედ ეს დებულებები არ იძლევა პარლამენტის შექმნისას მისი გაძლიერების საშუალებას. როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, წარმოდგენილი პროექტის 93-ე და მე-80 მუხლების მე-4 პუნქტებში შემოთავაზებული დებულებები რუსეთის კონსტიტუციაზე შორსაც კი მიდიოდა და პრეზიდენტს აძლევდა უფლებას პრემიერ-მინისტრის ერთი და იგივე კანდიდატი რამდენჯერმე შეეთავაზებინა პარლამენტისათვის.⁹⁶¹

და მართლაც, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი ძალაუფლების განაწილების ქართულ დაბალანსებულ სისტემას სრულიად აცლიდა საფუძველს. მიუხედავად იმისა, რომ აქამდეც საქართველოს მთავრობას სახელმწიფო მინისტრსა და პრეზიდენტთან მიმართებით საკმაოდ რთული და შესუსტებული პოზიციები ეჭირა,⁹⁶² შემოთავაზებული ცვლილებებით ეს მაინც არ იყო აღმოფხვრილი, რადგან პრემიერ-მინისტრს არ ჰქონდა გარანტირებული მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება. პრემიერ-მინისტრი, როგორც ფიგურა, ძალიან სუსტი იყო და დიდად იყო დამოკიდებული პრეზიდენტზე. ნამდვილად სწორია, რომ ამის გამო კონსტიტუციაში უნდა ასახულიყო ნდობისა და უნდობლობის საკითხები. მაგრამ პროექტი ითვალისწინებდა არა ჩიკაგოში შემუშავებულ კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმს, არამედ უფრო მეტად პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას.

პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის ოთხი შესაძლებლობა ძალთა ბალანსს აშკარად პრეზიდენტის სასარგებლოდ არღვევდა. განსაკუთრებით თვალშისაცემი იყო ის, რომ პარლამენტის მიერ საქართველოს მწირი ბიუჯეტის მიღების პროცესზე დამოკლეს მახვილივით ეკიდა პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა. თუ აქამდე პარლამენტი ფაქტობრივად ერთადერთი საპირწონე იყო პრეზიდენტთან მიმართებაში, შემოთავაზებული ცვლილებებით მისი პოზიციები უკვე საკმაოდ სუსტდებოდა.

სრულიად გაუგებარი იყო წინადადება, რომლის მიხედვითაც საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთმეოდა ნორმათა კონკრეტული კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. გარდა იმისა, რომ საკონსტი-

⁹⁶¹ ბლანკენაგელი და სხვები, ღია წერილი..., გვ. 1.

⁹⁶² შტრ. აგრეთვე თავი 3.3.6.4 და ხმალადის კრიტიკა სახელმწიფო მინისტრის ფუნქციის მიმართ, პრობლემები..., გვ. 78.

ტუციო სასამართლოს საქმიანობა განვლილი წლების განმავლობაში კრიტიკულად იყო შეფასებული, როგორც არაეფექტიანი, რაც საჭიროებდა რეფორმირებას,⁹⁶³ სხვა შემთხვევებში (მოსამართლეებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გარდა) საკონსტიტუციო სასამართლო ყოველდღიური პოლიტიკისაგან ჩამოშორებული იყო და განზე იდგა. ასეთ სიტუაციაში მისთვის გარკვეული უფლებამოსილების ჩამორთმევა აშკარად მცდარი მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯი იყო. ნორმათა კონკრეტული კონტროლის უფლებამოსილების პრეზიდენტისათვის მინიჭება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს არღვევდა იმ შემთხვევაშიც, როდესაც აქტების გამომცემელი ორგანოები არ იყვნენ პრეზიდენტისადმი ანგარიშვალდებული.

თვალმისაცემი იყო ის გარემოება, რომ წარმოდგენილი ცვლილებები მხოლოდ ძალაუფლების დანაწილების საკითხებს ეხებოდა, მაშინ, როდესაც აუცილებლად საჭირო რეგიონთა ჰორიზონტალური ინტეგრაცია, რასაც ითვალისწინებდა კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი და მე-4 მუხლი,⁹⁶⁴ ეს პრობლემა კვლავ უპასუხოდ რჩებოდა.

საერთოდ, პრეზიდენტს უნდა დავეთანხმოთ იმაში, რაც მან ბრძანა კონსტიტუციის მიღების ხუთი წლისთავისადმი მიძღვნილ კონფერენციაზე: „მე, არა მხოლოდ როგორც პრეზიდენტმა, არამედ როგორც პოლიტიკურმა და სოციალურმა ფიგურამ, მინდა ვთხოვო ჩემს ძვირფას კოლეგებს, რომ ნუ იქნებიან ილუზიაში, თითქოს ჩვენს წინაშე მდგარ პრობლემებს იოლად გადავჭრით კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანით, ეს დაარღვევს კონსტიტუციის ხელშეუხებლობის ჩამოყალიბებულ ტრადიციას, რომელიც უკვე მიიღო და აღიარა ჩვენმა ხალხმა.“⁹⁶⁵

4.2 გადაწყვეტილებათა მიზნება საქართველოში

თუ ყურადღებით გადავხედავთ 1993-95 წლებში საქართველოში კონსტიტუციის მიღების პროცესს, მარტივად რომ ვთქვათ, ეს პროცესი შესაძლოა ორ ნაწილად გაიყოს: პირველი ნაწილი მიმდინარეობს დასაწყისიდან ჩიკაგოს პროექტის შემუშავებამდე და მასთან დაკავში-

⁹⁶³ შდრ. დისკუსია 2000 წლის აგვისტოში საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიძღვნილ კონფერენციაზე, *დემეტრაშვილი*, საკონსტიტუციო სასამართლო..., გვ. 202 და მომდევნო.; *ხმალაძე*, როლი..., გვ. 211 და მომდევნო, *ჩხვიძე/ჯალღანი* სასამართლოს საქმიანობის კრიტიკული შეფასებით, გვ. 216 და მომდევნო.

⁹⁶⁴ შდრ. აგრეთვე *ბლანკენაგელი/გაული*, კონსტიტუციური მომენტები..., გვ. 260.

⁹⁶⁵ *შეარდნაძე*, გვ. 30.

რებულ დისკუსიებამდე, რომელშიც პარლამენტი პრეზიდენტის მოპირისპირე მხარეს წარმოადგენს; მეორე ნაწილი კი იწყება ჩიკაგოს პროექტიდან გადახვევით და მთავრდება ძლიერი საპრეზიდენტო სისტემისაკენ საბოლოო შემობრუნებით.

ჩიკაგოს პროექტზე უარის თქმა და მიღწეულისაგან შემობრუნება ნაშრომის ისტორიულ ნაწილში უკვე დაწვრილებით აღწერეთ, სადაც ასევე ნათლად გავაანალიზეთ ყოველი კონკრეტული ავტორის როლი ამ პროცესში.

ნაშრომის ამ ნაწილში წარმოვადგენთ იმ საზოგადოებრივ სიტუაციასა და ურთიერთობას, რომლებმაც მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა საქართველოში კონსტიტუციის მიღების პროცესზე. წინა პლანზე გამოგვაქვს ის ზემოქმედება, რომლის შესაბამისადაც მოქმედებდა ხელისუფლება ან ოპოზიცია იურიდიული არგუმენტების გათვალისწინებლად. კონსტიტუციის ავტორები უპასუხებენ შეკითხვას: დემოკრატიულად მიმდინარეობდა თუ არა საქართველოში გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი და რა როლი ითამაშა ამ პროცესში შევარდნამემ. იმავდროულად გამოიკვეთება ტრანსფორმირებადი სახელმწიფოს საზოგადოებრივი და სოციალური კონტურები.

4.2.1 გადაწყვეტილებათა პროცესში ლოიალიზმიდან კონფორმიზმამდე

საერთოდ გამოიკვეთა, რომ შევარდნაძის პიროვნება და წარსულში მის გარშემო ჩამოყალიბებული სახელისუფლებო ურთიერთობები გარდამავალ პერიოდშიც საკმაოდ სერიოზულ როლს თამაშობდნენ. კონსტიტუციის მიღებისას გადაწყვეტილებათა პროცესში გამოვლენილ კონფორმიზმს ტაბუცაძე უკავშირებდა საბჭოთა პერიოდში არსებულ მენტალიტეტს: „არსებობდა დიდი დამოკიდებულება ლიდერზე. უმრავლესობა დამოუკიდებლად არ აყალიბებდა თავის აზრებს. აქ ძალიან ბევრი ადამიანი მთელი სიცოცხლე ყოველგვარი დემოკრატიული სტრუქტურის გარეშე ცხოვრობდა და თავისი მენტალიტეტით მიმართული და დამოკიდებული იყო იმ პიროვნებაზე, რომელიც ძალაუფლებას გამოხატავდა. ეს არ არის თავისუფლად მოაზროვნე ადამიანის მენტალიტეტი, ეს არის Homo Sovieticus. [...]“⁹⁶⁶

ტაბუცაძე კონსტიტუციის მიღების პროცესის განვითარებას იურისტთა პროფესიის საერთო სურათთან მჭიდრო კავშირში ხედავდა

⁹⁶⁶ ტაბუცაძე, პირადი ინტერვიუ, 12 სექტემბერი, 1996.

და ამტკიცებდა: „განსაკუთრებული კონფორმიზმი იურისტებისაგან მოდიოდა“.⁹⁶⁷

აქ, როგორც უკვე განვიხილეთ,⁹⁶⁸ უპირველეს ყოვლისა, გასათვალისწინებელია იურისტთა საქმიანობის სფერო. მიუხედავად სავალდებულო საქმიანობისა სამართალდამცავ ორგანოებში (პოლიცია, პროკურატურა, სასჯელაღსრულებითი დაწესებულებები და ა.შ.), იურისტის პროფესია იძლეოდა სამომავლოდ სახელისუფლებო სტრუქტურებთან მჭიდრო კონტაქტში მნიშვნელოვანი, გავლენიანი პოზიციის მოპოვების საშუალებას. ისეთ პოლიტიკურ სისტემაში, რომელიც ცნობილი იყო „სხვაგვარად მოაზროვნეთა“ დევნითა და შევიწროებით, სრულიად ბუნებრივი იყო, რომ იურისტები, რომლებიც ადმინისტრაციის ცენტრალურ სფეროში საქმიანობდნენ, ზედმეტად მყარად იცავდნენ ერთგულებასა და სანდოობას და სისტემის მიმართ უკიდურესად კონფორმისტულად იყვნენ განწყობილი. სწორედ ასე მოხდა კონსტიტუციის მიღების პროცესშიც.

ქვეყნის მმართველებისადმი პოლიტიკური ლოიალობა სრულიადაც არ სუსტდება იდეოლოგიური კურსის რადიკალური ცვლილებითაც კი. ქვეყნის ლიდერის პოლიტიკური კურსი თუნდაც შეიცვალოს, მისადმი ლოიალურად განწყობილი ჯგუფები მაინც მისი ერთგულები რჩებიან, რადგან ამასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული მათი პირადი წარმატება თუ მარცხი.

ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს, როდესაც პოლიტიკური ლოიალობა პიროვნულ ლოიალობასაც მოიცავს. ნაშრომის სხვადასხვა ნაწილში უკვე გაანალიზებულა, რომ ქართველები ძირითადად სწორედ პიროვნებებზე და არა ინსტიტუციებზე არიან ორიენტირებული.⁹⁶⁹

ამ ლოიალობის ზემოქმედება და ძველი მმართველი პირების დაბრუნება შეცვლილი პოლიტიკური ნიშან-თვისებებით ფაქტობრივად დსთ-ის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი ფენომენია და, შესაბამისად, ამ ქვეყნებში დამოუკიდებელი განხილვის საგანია.⁹⁷⁰ საქართველოში კონსტიტუციის მიღებასთან დაკავშირებით შევარდნაძის მაგალითზე უნდა მოხდეს ლოიალობის ელემენტის გაანალიზება, რათა წარმოვადგინოთ გადაწყვეტილებათა პროცესში ამ ფენომენის მნიშვნელობა.

⁹⁶⁷ ტაბუცაძე, პირადი ინტერვიუ, 12 სექტემბერი, 1996.

⁹⁶⁸ შდრ. თავი 3.4.4.1.

⁹⁶⁹ შდრ. მაგალითად, სქ. 91.

⁹⁷⁰ ამასთან დაკავშირებით შდრ. პრადეტო, გვ. 186 და შემდეგი, რომელიც პრეზიდენტებს ოთხ კატეგორიად ყოფს: გადარჩენილები, რეფორმატორები, წურბელები და სპეციალისტები. შევარდნაძეს იგი რეფორმატორთა შორის მოიხსენიებს, გამსახურდიას კი – (ოპოზიციონერ) გადარჩენილებს შორის.

შევარდნაძე განსაკუთრებით კარგ მაგალითად შეიძლება გამოვიყენოთ, რადგან, როგორც ცნობილია, იგი 1972-1985 წლებში საქართველოს კომუნისტურის პარტიის ცენტრალური კომიტეტის პირველი მდივანი და ამით de facto რესპუბლიკის პირველი პირი იყო. კომუნისტური პარტიის ლიდერი იმავდროულად წყვეტდა უმაღლეს სახელმწიფო თანამდებობებზე დანიშვნის საკითხებს. ამდენად, ჯერ კიდევ კონსტიტუციის მიღებამდე ოცი წლით ადრე მასთან ურთიერთობა ხასიათდებოდა როგორც გარკვეული კავშირითა და ნდობით, ისე მასზე დამოკიდებულებით.⁹⁷¹ თავისი წარმატებული პოლიტიკური კარიერით და მისი ყველა მხრიდან ერთსულოვნად აღიარებული ქარიზმის საშუალებით შევარდნაძე ზოგიერთი (განსაკუთრებით ძველი თაობის) ქართველისათვის თითქმის ე.წ. „ზემამად“ იქცა. კონსტიტუციის მიღების პროცესში შევარდნაძის წვლილზე ბერიძე აცხადებს: „როგორც წესი, მრავალ ფორმულირებას შორის, მისი ფორმულირება იყო ყველაზე კარგი და სწორედ ამ ფორმულირებას ვიღებდით კიდევ“. ⁹⁷² მალან მკვეთრად ჩანს ეს დამოკიდებულება ალექსიძის გამოხატულებაში: „ჩვენ შეგვიძლია ვიამაყოთ იმით, რომ საბჭოთა ტოტალიტარული სისტემის შემდეგ ასეთი დემოკრატიული გზა ავირჩიეთ. მთელი კონსტიტუცია თითქმის ერთსულოვნად იქნა მიღებული. ეს ძალიან დიდი გამარჯვება იყო. ეს გააკეთა ოსტატმა, კომპრომისების ოსტატმა შევარდნაძემ“.⁹⁷³

შევარდნაძის პიროვნებით ალექსიძის აღფრთოვანებას საზღვარი არ ჰქონდა: „პრეზიდენტი გვიან, მაგრამ კარგად ჩაერთო პროცესებში. მე მას მსოფლიოში ნომერ პირველ პოლიტიკოსად ვთვლი“.⁹⁷⁴

4.2.2 „მამა-მარჩენალი“ შევარდნაძე

თვალმისაცემია ის გარემოება, რომ შევარდნაძეს, უპირველეს ყოვლისა, თავისი თაობის წარმომადგენლები აქებდნენ და აღიღებდნენ უსაზღვროდ. ალექსიძისა და შევარდნაძის მსგავსად, ინწკირველიც ოციანი წლების ბოლოს არის დაბადებული. როგორც ზემოთ უკვე აღ-

⁹⁷¹ თავისი მმართველობის დასაწყისშივე ძალიან მწვავე ანტიკორუფციული კამპანის განხორციელებით შევარდნაძემ საკმაოდ ბევრი მტერიც შეიძინა, რომელთა შესახებაც შეიძლება თუმცა ნეგატიური, მაგრამ მაინც აფინიტეტის თაობაზე ლაპარაკი. 1972 წლიდან 1985 წლამდე საქართველოს კპ ცკ-ის პირველ მდივნად შევარდნაძის მოღვაწეობის შეფასებასთან დაკავშირებით იხ. გერბერი, გვ. 47-51.

⁹⁷² ბერიძე, გვ. 40, შდრ. თავი 2.10.

⁹⁷³ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁹⁷⁴ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

ენიშნეთ,⁷⁷⁵ ინწკირველს შევარდნაძესთან ერთად თვით კონსტიტუციური მონარქიაც კი მისაღებად მიაჩნდა. „ამ პიროვნებასთან დაკავშირებით, რომელსაც ასეთი ავტორიტეტი, ასეთი დემოკრატიული პროგრამა აქვს, თვით მონარქიაზეც კი შეიძლება იფიქროს კაცმა. ეს უნდა გამოვიყენოთ“.⁷⁷⁶

აქ ამჟამად ჩანს შევარდნაძის პოლიტიკური შესაძლებლობისა და უნარის, აგრეთვე მისი ხელშეუვალობის მიმართ განუსაზღვრელი ნდობა. ინწკირველი შევარდნაძის პროექტს უპირატესობას ანიჭებდა კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტთან შედარებით: „პარლამენტის მიერ შეტანილი ზოგიერთი შესწორება წარმოადგენს კომპრომისს. ეს ორივე მხარემ უნდა აღიაროს. ვფიქრობ, რომ საკონსტიტუციო კომისიის პროდუქტი უკეთესი იყო. მე კმაყოფილი ვარ კონსტიტუციით. [...] მე ერთ-ერთმა პირველმა მოვაწერე ხელი.“⁷⁷⁷

შევარდნაძემ ყველა მონაწილის მხრიდან დამატებით დიდი პატივისცემა დაიმსახურა თავისი განსაკუთრებული შრომისმოყვარეობის გამო. ასეთმა მუშაობის სტილმა განსაკუთრებით დიდი შთაბეჭდილება მოახდინა ვიწრო წრის წევრებზე. ეს უკვე დაწერილებითაა აღწერილი 2.8.2.1 თავში – „შევარდნაძის როლი“.

ბოლოს, შევარდნაძემ უდიდესი პირადი ნებისყოფით მიაღწია იმ ცვლილებების კონსტიტუციის პროექტში შეტანას, რომლებმაც პრეზიდენტის პოზიციები შესამჩნევად გააძლიერა. მუშაობის პროცესში იგი თანდათან საკუთარი იდეების მთავარ წარმომჩენად და განმახორციელებლად იქცა. ამის გამო ინწკირველი შემდეგ დასკვნაზე მივიდა: „შევარდნაძე დასაწინიდანვე არა მხოლოდ ჩვენი თავმჯდომარე, არამედ იმავდროულად ყველაზე აქტიური მონაწილეც იყო. მისი იდეები, მისი წინადადებები უკვე კონცეფციის დონეზე იქნა გათვალისწინებული. როცა პროექტები წარმოადგინეს, [...] იგი მუხლობრივ განხილვაში აქტიურ მონაწილეობას იღებდა.“⁷⁷⁸

შევარდნაძის როლი და მისი აქტიურობა იმ მხრივაც აღნიშვნის ღირსია, რომ მას, ბევრი თავისი კოლეგისაგან განსხვავებით, არასოდეს შეუსწავლია იურისპრუდენცია, იგი ისტორიას სწავლობდა.⁷⁷⁹ თუნდაც რომ გავითვალისწინოთ იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით შევარდნაძის პროექტისათვის დამახასიათებელი ზემოთ განხილული უზუს-

⁷⁷⁵ შტრ. თავი 3.3.2.

⁷⁷⁶ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

⁷⁷⁷ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

⁷⁷⁸ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

⁷⁷⁹ შტრ. პრადეტო, გვ. 193.

⁷⁷⁹ შტრ. პრადეტო, გვ. 193.

ტობები,⁹⁸⁰ შევარდნაძის როლი ტრანსფორმირებადი სახელმწიფოების უახლეს კონსტიტუციურ ისტორიაში სრულიად განსაკუთრებულად და გამორჩეულად უნდა ვაღიაროთ.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისას ამ როლის მნიშვნელობა შთამბეჭდავად და ზუსტად გამოხატა ინჟირველმა: „*ოპოზიცია ამბობს, რომ ეს არის შევარდნაძის კონსტიტუცია და ამით სურთ კონსტიტუციის როლის დაკნინება. მე შემიძლია მხოლოდ გავიბეორო ოპოზიციის სიტყვები: ეს მართლაც შევარდნაძის კონსტიტუციაა, მაგრამ არა იმ გაგებით, თითქოს ეს ბრეჟნევის კონსტიტუციაა. ბრეჟნევის ნამდვილად არ წაუკითხავს კონსტიტუცია, ვიდრე მას ოფიციალური სიტყვით გამოსვლისათვის ტექსტი არ დაუდეს წინ, რომლის დროსაც ჩაბინება შეიძლებოდა*“.

ექვს გარეშეა, რომ შევარდნაძე ამით საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ერთ-ერთ მამად იქცა.

4.2.3 კონტრაგენტების გადმოზიდვა

თავისი თავდაპირველი მოთხოვნებიდან და ოპოზიციური პარტიის წევრობიდან გამომდინარე, ხეცურიანი ითვლება შევარდნაძის ერთ-ერთ კონტრაგენტად. მაგრამ თვით მისი შეხედულებებიც კი დაფასებითა და აღიარებით არის გამსჭვალული. იგი მიდის დასკვნამდე, რომ შევარდნაძემ „გადაწყვეტი როლი“ ითამაშა. „*მისი მონაწილეობის გარეშე კონსტიტუციას ვერ მივიღებდით. იგი უშუალოდ მონაწილეობდა და დღეების განმავლობაში უსმენდა დისკუსიებს*.“⁹⁸¹

ვიწრო წრეში ხეცურიანის როლის შეფასებისას⁹⁸² ისევ შევარდნაძეს უნდა მივუბრუნდეთ და აღვნიშნოთ, რომ მან შეძლო და უაღრესად გონივრულად მოახერხა თავისი პოლიტიკური მოწინააღმდეგის საკუთარ პიროვნებასთან დაკავშირება. იმით, რომ მან ხეცურიანს ვიწრო წრეში *advocatus diaboli*-ს როლი მიანიჭა, ამ უკანასკნელმა შეძლო კონსტრუქციულად გადმოეცა თავისი ოპოზიციური შეხედულებები და დაეცვა თავისი პოლიტიკური პოზიცია. მიუხედავად ამისა, იმედროულად შევარდნაძის პროექტის შემუშავებაში თანამონაწილეობით ხეცურიანი იქცა ე.წ. „განდობილ პირად“ და *nolens volens* იმ ახალი კონცეფციის დამცველად, რომელიც ძირითადი პრინციპების დონეზე არ შეესაბამებოდა მის პირად იდეებს. სწორედ ამიტომ ინტერ-

⁹⁸⁰ შდრ. თავი 2.8.3.2.

⁹⁸¹ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

⁹⁸² შდრ. თავი 2.8.2.3.

ვიუში ხეცურიანს უჭირს გაიხსნოს ვიწრო წრეში მისი მონაწილეობის ფაქტი.⁹⁸³

იმავედროულად არ უნდა დავევიწყოთ, რომ შევარდნადის პროექტისათვის მხარდაჭერა ცუდად არავისთვის დამთავრებულა. უფრო მეტიც, მათ უკეთესი პოზიციები მიიღეს. ეს განსაკუთრებით კარგად ჩანს ხეცურიანის მაგალითზე: მისი პარტია აშკარა ოპოზიციაში იყო სახელმწიფოს მეთაურის პოლიტიკისა და მისი მოქალაქეთა კავშირის მიმართ, მაგრამ უშუალოდ კონსტიტუციის მიღებისა და არჩევნების ჩატარების შემდეგ ხეცურიანი დაინიშნა პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნად, მოგვიანებით კი, 1999 წლის ზაფხულში – იუსტიციის მინისტრად.⁹⁸⁴

4.2.4 ზომიერი ოპოზიცია

კონსტიტუციის სხვა „მამების“ თავის მხარეზე გადმოყვანა შევარდნაძემ ვერ შეძლო. მათ შორისაა, ერთი მხრივ, ხმალაძე, რომელმაც უარი განაცხადა ვიწრო წრეში შევარდნადის მბრძანებლობით მუშაობაზე. მეორე მხრივ, იგივე შეიძლება ითქვას ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაზე, რომელსაც უპირველესად დათო უსუფაშვილი წარმოადგენდა.

საია (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია) კონსტიტუციის მიღების პროცესის კონკრეტულ პერიოდში ის არასაპარლამენტო ოპოზიციაა, რომლის წერილშიც⁹⁸⁵ იკვეთება ზემოთ აღწერილი პროცესებით გამოწვეული ფრუსტრაცია: უმრავლესობის მოულოდნელი და უპრინციპო გადასვლა ისეთი მოდელის მხარდამჭერად, რომელიც შორს დგას იმ დემოკრატიული პრინციპებისაგან, რომლებიც უკვე ჩამოყალიბებულად ითვლებოდა. ძირითადად ახალგაზრდებით წარმოდგენილი უმცირესობა კი უმოქმედოდ შეჰყურებდა კონსტიტუციის მიღების პროცესის შემდგომ განვითარებას. ამ დროს საკონსტიტუციო კომისიაში უკვე მართლაც დასრულდა იურიდიული და დაიწყო პოლიტიკური დისკუსიები. საია შიშობდა, რომ საკონსტიტუციო კომისიაში შევარდნადის მომხრეებთან მისი იურიდიული არგუმენტები ვერ პოვებდა მხარდაჭერას და ამიტომ გამოაქვეყნა ღია წერილი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ახალგაზრდა იურისტები ძალიან გონივრულად მოქმედებდნენ და წერილში პატივისცემით მოიხსენიებდნენ „ძვე-

⁹⁸³ „მე არ ვიცი ვინ შეიმუშავა ეს პროექტი. ალბათ ნინიძემ და დემეტრაშვილმა. მე მათთან ერთად არ მიმუშავია. მე ოპოზიციაში ვიყავი.“ შდრ. სქ. 152.

⁹⁸⁴ თუმცა ეს თანამდებობა მას ჯერ კიდევ გამსახურდას დროს ეჭირა.

⁹⁸⁵ შდრ. განხილვა 2.9.1 თავში და წერილი „დ“ დანართში.

ლი თაობის უმაღლესი კვალიფიკაციის იურისტებს“.⁹⁸⁶ პრინციპულად, თაობათა შორის კონფლიქტში იკვეთებოდა, რომ ახალგაზრდები ძველი თაობის წარმომადგენელთათვის უპირველეს ანგარიშგასაწევ დალად იქცნენ. ზრდილობიანად ზეაწეული საჩვენებელი თითით და მყარი მორალური პოზიციებიდან ისინი უფროსებს მიუთითებდნენ სამართლის საერთაშორისო სტანდარტებზე. მიუხედავად იმისა, რომ წერილი, ჩვენი წარმოდგენით, დიპლომატიური და ზრდილობიანი ტონით იყო დაწერილი, დემეტრაშვილმა მაინც აღნიშნა, რომ ქართული კულტურული ურთიერთობის ტრადიციას არ შეესაბამებოდა „ახალგაზრდების უფროსებთან მსგავსი ლაპარაკი.“⁹⁸⁷ აქედან ჩანს, რომ ახალგაზრდა იურისტებმა მართლაც ზუსტი და ეფექტიანი საშუალება გამოიხატეს საიმისოდ, რათა მათთვის მოესმინათ და იმავდროულად გამოეხიზლებინათ და ჩაეფიქრებინათ რამდენიმე კონფორმისტი მაინც.

საიას მოქმედება ამავე დროს შეიძლება შევაფასოთ როგორც კომპრომისისათვის მზადყოფნა. ახალგაზრდებმა თავიანთ ღია წერილში უაღრესად მნიშვნელოვან საკითხებზე გაამახვილეს ყურადღება, რამაც შემდეგ საპარლამენტო დებატების დროს სერიოზული ასახვა პოვა კონსტიტუციის ტექსტში. ხმალაძე კი, პირიქით, პოლიტიკური კომპრომისის მისაღწევად საპარლამენტო დისკუსიებში ზოგჯერ თვით იმ პოზიციებზეც ამბობდა უარს, რასაც მანამდე თვითონ და თავისი პარტია აცხადებდნენ. ტაბუცაძე კიცხავდა ხმალაძეს და ეუბნებოდა, რომ თავისი საქციელით თავგზას უბნევდა საკუთარ ამომრჩევლებს. ამით კი ხმალაძემ შედეგად მიიღო ის, რომ ვერ მოხვდა შემდეგი მოწვევის პარლამენტში. თუმცა, დღეს თუ უკან მივიხედავთ, ცხადი გახდება, რომ საქართველომ მაღლობა უნდა უთხრას ხმალაძეს მისი პოლიტიკური შორსმჭვრეტელობისა და კომპრომისის უნარისათვის.⁹⁸⁸

4.2.5 გადაწყვეტილებათა მიგნებიდან გამოძინარე დასკვნები

კონსტიტუციის მიღების პროცესის დროს საქართველოში მოქმედი გადაწყვეტილებათა მიმღები ორგანოების სტრუქტურისა და უფლებამოსილების გამოკვლევა და განხილვა გარკვეულ აზრს გვიქმნის კუ-

⁹⁸⁶ უსუფაშვილი და სხვები, Open letter of the Georgian Young Lawyers Association to the members of the State Constitutional Commission, 29 მაისი, 1995, დანართი „დ“.

⁹⁸⁷ შდრ. სქ. 177.

⁹⁸⁸ ტაბუცაძე, პირადი ინტერვიუ, 12 სექტემბერი, 1996.

ლისებში მიმდინარე პროცესებზე და ნათელს ხდის მრავალმხრივ ურთიერთკავშირს მოქმედ პირთა და ორგანოთა შორის. როგორც გამოკვლევებმა გვიჩვენა, აქ სრულიადაც არ მოქმედებს მხოლოდ სამართლებრივი არგუმენტები, რომლებმაც გავლენა მოახდინა სახელმწიფო სტრუქტურების ჩამოყალიბებაზე და, შესაბამისად, კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტის ფორმულირებაზე. სხვადასხვა დებულებასთან დაკავშირებით წინა პლანზე გამოდის საქართველოს კულტურული, სოციალური და ისტორიული თავისებურებები და რეალურ ცხოვრებაში მათი გავლენა კონსტიტუციის მიღების პერიოდისათვის. სწორედ ამ გარემოებათა მხედველობაში მიღებაა აუცილებელი ინტენსიური და წარმატებული სამართლებრივი თანამშრომლობისას, რადგან მხოლოდ მათი გათვალისწინებით გახდება ნათელი უცხოელ მრჩეველთა მიერ გამოთქმული წინადადებების მიღების ან უარყოფის მიზეზები.

4.3. სამართლებრივი თანამშრომლობის შეფასება

„საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავებაში უცხოელმა მრჩეველებმა ძალიან ინტენსიური მონაწილეობა მიიღეს. კონსტიტუციის შემუშავების ყოველ ეტაპზე ჩვენ პირდაპირი კონტაქტები გვქონდა უცხოელ ექსპერტებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, განსაკუთრებით სოროსსა და ვენეციის კომისიასთან. ჩვენ გავეცანით სხვა სახელმწიფოთა სისტემას და კონსტიტუციურ თეორიას. ვენეციის კომისია ჩაერთო მე-3 თუ მე-4 პროექტის შემუშავების დროს და ყველა შემდგომი მოქმედება ჩვენ მათთან ერთად განვიხილეთ.“⁸⁹⁹

4.3.1 შესავალი

საერთაშორისო იურიდიული დახმარება განვითარების თანამშრომლობის (Entwicklungszusammenarbeit; Development assistance) ან, უფრო ზუსტად, ტექნიკური თანამშრომლობის ერთ-ერთი ფორმაა, რომელმაც ბოლო წლებში⁹⁰⁰ განსაკუთრებით მკვეთრი კონტურები და ხარისხი⁹⁰¹ შეიძინა.⁹⁰² ტექნიკურ თანამშრომლობას OECD ასე გან-

⁸⁹⁹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

⁹⁰⁰ შტოკმაიერი (გვ. 148), უკვე 1994 წელს ადრე არსებული სამართლებრივი კონსულტაციის „აჩრდილზე“ ლაპარაკობს.

⁹⁰¹ კნიკერი (სამართლებრივი კონსულტაცია, გვ. 70), მიუთითებს „წლების განმავლობაში არსებულ ძალიან შეზღუდულ წარმომადგენლობაზე“.

⁹⁰² იხ. აგრეთვე თავი 2.6.

მარტავს: „ტექნიკური თანამშრომლობა მოიცავს დახმარებათა მთელ რიგს, რომელიც მიმართულია ტრანსფორმირებადი (განვითარებადი) ქვეყნების ადამიანური რესურსების განვითარებისაკენ მათი უნარ-ჩვევების, ცოდნის, ტექნიკური სიახლეებისა და შრომის ნაყოფიერების გაუმჯობესების გზით. ტექნიკური თანამშრომლობის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მიზანია ადამიანური რესურსების განვითარებაზე დამყარებული ინსტიტუციური განვითარება, ეფექტიანი მენეჯმენტი, კონომიკისა და საზოგადოების ფუნქციონირების გაძლიერება და გაუმჯობესება, დაწყებული სამინისტროებიდან და ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებიდან, დამთავრებული საავადმყოფოებით, სკოლებითა და კერძო საწარმოებით. ადამიანური რესურსების განვითარება ინსტიტუციური მშენებლობის აუცილებელი წინაპირობაა.“⁹⁹³

ყოველწლიურად სხვადასხვა ორგანიზაცია გამოყოფს მილიონობით თანხას⁹⁹⁴ განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში ახალი სამართლებრივი სისტემების ჩამოყალიბების მიზნით.⁹⁹⁵ ამ ორგანიზაციათა შორის უპირველესად უნდა მოვიხსენიოთ ევროპის კავშირი (EU), რომელიც აღნიშნულ საქმიანობას ახორციელებს თავისი პროექტების (PHARE⁹⁹⁶ და TACIS⁹⁹⁷) მეშვეობით, აგრეთვე ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), მსოფლიო ბანკი (WB), აზიის განვითარების ბანკი (ADB), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID).⁹⁹⁸

გერმანიის მხრიდან შეიძლება დავასახელოთ ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება (GTZ), საერთაშორისო სამართლებრივი თა-

⁹⁹³ OECD, გვ. 1.

⁹⁹⁴ მაგალითად, მესიკი მიუთითებს 1994-1998 წლებში დაახლოებით 500 მილიონი ამერიკული დოლარის გამოყოფაზე მსოფლიო ბანკის, აზიის განვითარების ბანკისა და სამართლებრივი რეფორმების პროექტების ინტერამერიკული განვითარების ბანკის სახსრებიდან; იმავე პერიოდში აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტომ დაახლოებით 200 მილიონი ამერიკული დოლარი გამოყო.

⁹⁹⁵ სამოქალაქო სამართლის რეფორმასთან დაკავშირებით ცალკეულ საერთაშორისო ორგანიზაციათა საქმიანობას ნათლად ასახავს ბოგუსლავსკი/კნიპერი, გზები, გვ. 251-311.

⁹⁹⁶ Pologne, Hungary, Aide a la Reconstruction Economique.

⁹⁹⁷ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

⁹⁹⁸ ამერიკის შეერთებულ შტატებში არსებობს 26 სამთავრობო სტრუქტურა (მაგ. ამერიკის შეერთებული შტატების საბაჟო სამსახური), რომლებსაც მჭიდრო კავშირი აქვთ საერთაშორისო იურიდიული განვითარების პროექტების განხორციელებასა და მართვასთან. ამას ემატება ისეთი კერძო ფონდები, როგორცაა როკფელერი, ფორდი, მაკარტური, სოროსი და ევრაზია; *ჰოლმსი*, 1999, გვ. 68.

ნამშრომლობის გერმანული ფონდი (IRZ) და აღმშენებლობის საკრედიტო ინსტიტუტი (KfW).

ამასთან, სხვადასხვა ქვეყნისა და ორგანიზაციის მიერ დემოკრატიული განვითარების ხელშეწყობისათვის გამოყოფილ საერთო თანხებში სამართლებრივი დახმარების წილი განსხვავებულია: იგი მერყეობს 5 [შვედეთი (1994-95 წლებში) და ევროპის კავშირი (1993 წელს)] და 11,9 პროცენტიდან [კანადა (1993-95 წლებში)] 15,4 და 22,8 პროცენტამდე (USAID-ი, შესაბამისად 1994 და 1991-93 წლებში).⁹⁹⁹

აღსანიშნავია, რომ დახმარების გამწვევ ორგანიზაციათა საქმიანობის სფეროს საკმაოდ მრავალფეროვანი და ხშირად სრულიად განსხვავებული მიმართულებები აქვს:¹⁰⁰⁰ „პროგრამები განსხვავებულია დროის, მოცულობისა და მიზნების მიხედვით. მათში შედის ყველაფერი: სასწავლო ვიზიტები და განათლების პროგრამები მოსამართლეებისათვის გამოცდებისათვის მოსამზადებლად და ალტერნატიული გადაწყვეტილებების მიღების მექანიზმის ჩამოსაყალიბებლად. ზოგი პროექტი ითვალისწინებს სამართლებრივ კოდიფიკაციას, სამართლებრივი ინფორმაციული სისტემის მოდერნიზაციას, იურიდიული სახელმძღვანელობით დახმარებას, იურიდიული ინსტიტუტების სასწავლო რეფორმების მხარდაჭერას, სახელმძღვანელობის მიწოდებას ადამიანის უფლებების საკითხებზე, მოსამართლეებისათვის მაღალი ინსტანციის სასამართლოების გადაწყვეტილებების ბეჭდურ გამოცემებს, ტრენინგებს პროკურატურისათვის, ადგილობრივ ადვოკატთა ასოციაციების მხარდაჭერას და საზოგადოების ცოდნის ამაღლებას ადამიანის ძირითადი უფლებების სფეროში“.¹⁰⁰¹

4.3.1.1 სამართლებრივი რეფორმის პროექტების შეუფასებლობა

საერთაშორისო იურიდიულ დახმარებას შეფასებას აძლევენ (თუ ასეთი შეფასება საერთოდ ხორციელდება), როგორც წესი, მხოლოდ ამ დახმარების განმარტაციულ ელემენტებზე ორგანიზაციათა შიდა სტრუქტურები. სწორედ ამიტომ, აღნიშნული საქმიანობის არსებული შეფასებები საკმაოდ „სუბიექტური და ბუნდოვანია, რადგან BMZ/GTZ და პოლიტი-

⁹⁹⁹ ჰინცი, გვ. 77.

¹⁰⁰⁰ შდრ. აგრეთვე შტოკმაიერი, გვ. 151 და შემდეგი; კოორდინირებისა და ზუსტად განსაზღვრის პრობლემებზე იხ. თავი 4.3.7.

¹⁰⁰¹ პოლსი, 1999, გვ. 68.

კური ფონდების შეფასების შედეგებს არ ახმაურებენ და საიდუმლოდ ინახავენ.¹⁰⁰²

ის, რომ საერთაშორისო იურიდიული კონსულტაციის შედეგების შესახებ არავითარი დისკუსია არ მიმდინარეობს, გაკვირვებას იწვევს, რადგან ბევრი ასეთი პროექტი ძირითადად ვერ აღწევს სასურველ წარმატებას და, შესაბამისად, შეცდომათა ანალიზი სამომავლო საქმიანობის დაგეგმვისათვის აუცილებელი და გამოსადეგი იქნებოდა. მაგალითად, მსოფლიო ბანკის 1971-1991 წლებში განხორციელებული ინსტიტუციური განვითარების ხელშეწყობი 1689 პროექტიდან მხოლოდ 29%-მა მიაღწია დასახულ მიზანს.¹⁰⁰³

გარდა ამისა, ასევე საკვირველია, რომ შეფასება, რომელიც კარგა ხნის განმავლობაში განვითარების თანამშრომლობაში ჩრდილში იდგა, გასულ წლებში თითქმის ყველა ორგანიზაციისათვის უკვე აუცილებელ ატრიბუტად იქცა.¹⁰⁰⁴

ბოლოს, თუ დავაკვირდებით იმ უზარმაზარ თანხას, რომლითაც ორგანიზაციები, უპირველეს ყოვლისა კი ევროპის კავშირი, წლების განმავლობაში ახორციელებენ ტრანსფორმირებად ქვეყნებთან სამართლებრივ თანამშრომლობას, ამ საქმიანობის შეფასება, ალბათ, თვით კონტროლის პალატებისა და მსგავსი მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდანაც კი უნდა ხდებოდეს.

ხშირად დამხმარე ორგანიზაციებს საერთოდ არა აქვთ სისტემური შეფასების ინტერესი: „დონორებისა და კონტრაქტორების ურთიერთდამოკიდებულება ზოგჯერ გამორიცხავს კონსტრუქციულ უკუერეკციას. უნდა აღინიშნოს, რომ კონტრაქტორებს, რომლებიც მონდომებული არიან მიუპოვონ დახმარების განხორციელებისათვის მომდევნო განაცხადი, არანაირი მოტივაცია არ გააჩნიათ ანგარიში წარადგინონ მარცხის შესახებ“.¹⁰⁰⁵

საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შეფასება არაიურიდიული წრეებისაგან დღემდე ასევე უჩვეულოა. ტრადიციისამებრ, იურისტებმა თავად უნდა მოახდინონ შეფასება და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღონ. ვინაიდან იურისტები საზოგადოდ თავად არიან სხვათა მოქმედებების უპირველესი შემფასებლები, მათ მიაჩნიათ, რომ სამართლებრივი ინსტიტუტების განვითარების პროცესის გარეშე პირთა მხრიდან კრიტიკა ამცირებს მათი გადაწყვეტილებებისადმი მოსახლეობის ნდობის ხარისხს. გარეშე პირთა მხრიდან იურიდიული საქმიანობის უსა-

¹⁰⁰² ჰაინცი, გვ. 79.

¹⁰⁰³ მსოფლიო ბანკის შეფასების განყოფილების მონაცემები, მსოფლიო ბანკი, გვ. 4.

¹⁰⁰⁴ შდრ. ბრუნე, გვ. 2 და შემდეგი.

¹⁰⁰⁵ პოლმსი, 1999, გვ. 71.

ფუძვლო კრიტიკა მართლაც სახიფათოა, რადგან მან შეიძლება შეარყოს ნდობა ზოგადად სამართლებრივი სახელმწიფოსადმი.

მიუხედავად ამისა, შესაბამის ლიტერატურაში სულ უფრო და უფრო იკვეთება აზრი, რომ საერთაშორისო იურიდიული დახმარება და კონსულტაციებიც სისტემატურად უნდა ფასდებოდეს, რადგან „მხოლოდ სისტემატური შეფასება მისცემს საშუალებას კანონმდებლებს განსაზღვრონ, მოქმედებს თუ არა მნიშვნელოვანი სოციალური ფაქტორები ისე, როგორც მოსალოდნელი იყო, იძლევა თუ არა ისინი წინასწარ გათვლილ შედეგებს, თუ დამატებითი ზომებია მისაღები“.¹⁰⁰⁶

4.3.1.2 არარსებული შეფასების კრიტერიუმები

საკითხავია, რა კრიტერიუმების მიხედვით უნდა განხორციელდეს შეფასება?

ცხადია, რომ სრულიად განსხვავებულ კულტურაში სამართლებრივი სისტემის ფორმირებისათვის ხელშეწყობა და კონსულტაციები, მით უმეტეს არსებული სამართლებრივი სისტემის „ექსპორტი“, ძალიან ფაქიზი და დელიკატური საქმეა. ახალ ნორმათა დადგენისას საჭიროა საზოგადოებაში დამკვიდრებული ძველი ნორმების გათვალისწინება. დონორთა მიერ დაწერილ ნორმათა გაუაზრებლობის შემთხვევაში ეს შესაძლოა საკმაოდ დიდი პრობლემა იყოს, ხოლო დაუწერელი ნორმების უცოდინარობის შემთხვევაში, ეს უკვე დილემაა.

ამასთან, როცა საქმე გვაქვს საკონსტიტუციო სამართალთან, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ აქ თანამშრომლობა მიმდინარეობს ისეთ სფეროში, რომელიც სახელმწიფოებრივი თვითმყოფადობის საფუძველს ეხება და მჭიდროდ არის დაკავშირებული ყოველი სახელმწიფოს ისტორიულ გამოცდილებასთან.

კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესი ფაქტობრივად არქიტექტურული პროექტია ინსტიტუციათა მშენებლობისათვის. ამ ინსტიტუციათა მშენებლობის ფარგლებში მოქმედებენ უცხოელი ექსპერტები, რომლებიც მონაწილეობენ სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოს ჩამოყალიბებაში და იძლევიან რჩევებს. იმავედროულად, კონსტიტუციის მიღებისას აუცილებელია მიმღები ქვეყნის არქიტექტორები კარგად გაეცნონ პროექტის დეტალებს, რადგან მოგვიანებით სწორედ ისინი ჩაუდგებიან სათავეში ინსტიტუციათა მშენებლობას და ფუნქციონირებას. ასევე აუცილებელია ახალი თაობის ჩაბმა ამ დაგეგმარება-

¹⁰⁰⁶ ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 24.

ში, რადგან სწორედ მას (ახალ თაობას) შეუძლია მოგვიანებით მშენებლობაში საჭირო კორექტივების შეტანა, როცა სტრუქტურული სისუსტეები აშკარა, ხოლო მათი გაუმჯობესება აუცილებელი გახდება.¹⁰⁰⁷

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგების დოკუმენტირება და შეფასება ძალიან ძნელია. ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ რომელიმე სახელმწიფოში კონკრეტული კანონი შეიმუშავეს საერთაშორისო იურიდიული დახმარებით, სრულიადაც არ არის საკმარისი წარმატების განსასაზღვრავად. მუხედავად იმისა, რომ ამჟამად ევროპის კავშირის წევრობის კანდიდატ ქვეყნებში თითქმის ყველა კანონი საერთაშორისო ექსპერტთა რჩევების საფუძველზე მუშავდება და მიიღება, ეს სულაც არ არის გარანტია იმისათვის, რომ სამართლებრივი დახმარება წარმატებული იყო. აქ ისმის კითხვები, თუ რამდენად კვალიფიციური იყო ეს დახმარება, რომელმა იღებდ დაიმსახურა მოწონება, ერთმანეთის შესაბამისი იყო თუ არა გაწეული ხარჯები და მიღებული შედეგი და მოცემული ფორმით იყო თუ არა ეს ახალი კანონი პრაქტიკულად განხორციელებადი ტრანსფორმირებად ქვეყანაში.

4.3.1.3 პოლიტიკური გარემოება – საზოგადოებაზე პროექტების ზემოქმედება

დღემდე სამართლებრივი დახმარების სფეროში შეფასებები მაინც იქით არის მიმართული, რომ „გაირკვეს და შეფასდეს მიზნის მიღწევის ხარისხი და ამით – ფაქტობრივად მხოლოდ პროექტების საქმიანობის ეფექტიანობა“.¹⁰⁰⁸ მაგრამ არ ხდება პროექტის შეფასება „სექტორულ დონეზე და კონკრეტულ პრინციპების მიხედვით, ანუ როგორ შეიძლება შეფასდეს პროექტის წინსვლა პოლიტიკურ გარემოსთან მიმართებაში. არსებობს კონცეფციები, მაგრამ არ არის განსაზღვრული მკვეთრი ინდიკატორები, რომლებიც შეიძლება გამოიყენონ შეფასების საფუძველად.“¹⁰⁰⁹ აქედან გამომდინარე, უარი უნდა ითქვას აქამდე მიღებულ „input-output-შეფასებაზე“¹⁰¹⁰ და უნდა მოხდეს „საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე პროექტის ზემოქმედებათა ყოვლისმომცველი ასახვა.“¹⁰¹¹

¹⁰⁰⁷ „ინსტიტუციათა მშენებლობის“ ცნებასთან დაკავშირებით იხ. აგრეთვე კლინგბილი, გვ. 120

¹⁰⁰⁸ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 103.

¹⁰⁰⁹ ჰაინცი, გვ. 77.

¹⁰¹⁰ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 103.

¹⁰¹¹ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 103.

მაგრამ განხორციელებული ზემოქმედების ანალიზი შესაძლებელია მხოლოდ ახალი და არა აქამდე არსებული კრიტიკიუმებით: მხოლოდ „განვითარების პოლიტიკის ხარისხის შესაბამისობას ისეთ კლასიკურ სტანდარტებთან, როგორცაა დასახული მიზნების მნიშვნელობა, დროში განგრძობადობა და მასში ინტერესთა ჯგუფების მონაწილეობა, შეუძლია სამართლის სფეროში დახმარების ღონისძიებებისათვის სოლიდური საფუძვლის შექმნა [...]“¹⁰¹²

ამდენად, საერთაშორისო იურიდიული დახმარების პროექტები ძირითადად იმავე კრიტიკიუმების მიხედვით უნდა შეფასდეს როგორც განვითარების თანამშრომლობის სხვა პროექტები. თუმცა აქ აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სამართლის ტრანსფერი (განსაკუთრებით საკონსტიტუციო სამართალში) უადრესად დიდი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მნიშვნელობის მოვლენაა.

ზემოთ ციტირებული OECD-ს დეფინიცია ადასტურებს, რომ პოლიტიკური თვალსაზრისით კანონებისა და კონსტიტუციის შემუშავებაში დახმარების გაწევა გაცილებით მეტს ნიშნავს, ვიდრე დებულებათა ფორმულირებაში ტექნიკური დახმარება. კანონებისა და კონსტიტუციების შემუშავებაში საერთაშორისო დახმარების მიზანი უნდა იყოს ფუნქციონირებადი სახელმწიფო სტრუქტურებით აღჭურვილი კონკრეტული ქვეყნის ინტეგრაცია მსოფლიო თანამეგობრობაში, რომელიც აღიარებს დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებსა და ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს.

„საერთაშორისო თანამეგობრობის ფუნქციაა ხელი შეუწყოს ლიბერალიზაციიდან დემოკრატიზაციაზე გადასვლას და ამით – პლურალიზმს. სხვებთან ერთად აქ იგულისხმება სამართლიანი თამაშის წესების შემუშავება, ადამიანის უფლებებისა და პოლიტიკური უფლებების პატივისცემა...“¹⁰¹³

4.3.1.4 ძირითადი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფაქტორების დამატებითი გამოყენება

ზემოაღნიშნული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ღონისძიება იმავედროულად უფრო „ძნელად შესაფასებელია [...], ვიდრე კლასიკური „განვითარების პროექტები“, რადგან ამ დროს არ ხერხდება კონკრე-

¹⁰¹² დიადი-პენტკლინი, გვ. 91.

¹⁰¹³ მოკელი, გვ. 87.

¹⁰¹³ მოკელი, გვ. 87.

ტულ სამიზნე ჯგუფებსა და მოცემული ქვეყნის პოლიტიკურ კულტურაზე პროექტის ზემოქმედების მკვეთრი გამოიჯენა.“¹⁰¹⁴

იმავდროულად, „არავინ ცდილობს პროექტის საქმიანობის, მისი ზემოქმედებისა და რეალურად წარმოქმნილი შეცვლილი სიტუაციის გავლენის გაანალიზებას და კიდევ უფრო მნიშვნელოვან საკითხში გარკვევას: რომელი პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი ჯგუფები აფერხებენ ან ეწინააღმდეგებიან პროექტით გათვალისწინებულ საქმიანობას. ასეთ გარემოებებზე დისკუსია მხოლოდ ზედაპირულად მიმდინარეობს. მნიშვნელოვანი, მაგრამ ხშირად ჩრდილში მოქცეული თემა კი არის პრობლემა, რომ რეფორმებს არა მხოლოდ გამარჯვებულები, არამედ დამარცხებულებიც ჰყავს და უნდა ჰყავდეს კიდევ, რომლებიც, ბუნებრივია, წინააღმდეგობას გაუწევენ მას.“¹⁰¹⁵

ამდენად, არგუმენტირებული და დასაბუთებული შეფასებისათვის დამატებით გასათვალისწინებელია ძირითადი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფაქტორების მთელი კომპლექსი. „იმისათვის, რათა სათანადოდ მოვიცვათ და შევისწავლოთ განსხვავებული სამართლებრივი და ღირებულებითი სისტემები, უნდა ვიმოქმედოთ თვით ეთნოლოგიისაგან ნასესხები ისეთი მეთოდით, როგორიცაა ინფორმანტთა გამოკითხვა; გამოვიყენოთ ისეთი ინსტრუმენტიც, როგორიცაა ხარისხიანი იუსტიციის სტატისტიკა, აგრეთვე პროცესის თანამდევი შიდა ან თვითშეფასება.“¹⁰¹⁶

მაგრამ ყოველივე ამის განხორციელება შეიძლება მხოლოდ ხანგრძლივი პროექტით, რადგან პროექტის ზემოქმედების საზოგადოებრივ-პოლიტიკური შედეგები მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ გამოიკვეთება ხოლმე. „საბოლოო ტესტი [...] ჩაბარდება მხოლოდ იმ სოციალური შედეგების შეფასებით, რომლებიც კანონმა განაპირობა და იმ კანონშემოქმედთა კომპეტენტურობის შეფასებით, რომლებმაც სათანადო გაკვეთილები და ცოდნა მიიღეს ამ პროცესიდან. ამას კი შეიძლება წლები დასჭირდეს.“¹⁰¹⁷

4.3.1.5 შეფასება საქართველოში კონსტიტუციის მიღების მაგალითზე

გამოკვლევის ეს ბოლო ნაწილი შეიძლება არ შეესაბამებოდეს ხანგრძლივი პროექტების განხორციელების ზემოხსენებულ თეორიულ

¹⁰¹⁴ ბეტცი, 1996, გვ. 222.

¹⁰¹⁵ პინცი, გვ. 83.

¹⁰¹⁶ დიები-პენტკლინი, გვ. 103.

¹⁰¹⁷ ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 32.

მოთხოვნებს. მაგრამ, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს გამოკვლევა ჩატარდა მთავარ მონაწილეთა დაწერილებითი გამოკითხვის საფუძველზე და განიხილავს კონსტიტუციის ისტორიას, ანუ პროექტის განხორციელების უკანასკნელ ხუთ წელიწადს. ეს არის ცდა, რათა შეფასდეს საერთაშორისო იურიდიული დახმარების მიღწევები საქართველოში კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესის კონკრეტულ მაგალითზე. აქ გამოიყენება საერთაშორისო „განვითარების თანამშრომლობისათვის“ დამახასიათებელი ზოგადი მასშტაბი, რომლის დროსაც განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია ტექნიკური თანამშრომლობის სამართლებრივი კომპონენტების თავისებურებები.

საქართველოსათვის კონსტიტუციის მიღების პროცესში საერთაშორისო იურიდიული დახმარება უნდა შეფასდეს თითოეული დამხმარე ორგანიზაციის მიერ გაწეული საქმიანობის მიხედვით. მაგალითად, COLPI-ს საქმიანობა კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში საკმაოდ მრავალფეროვანი იყო: იგი დაიწყო შემსწავლელი ვიზიტით, დელეგაციების მიწვევით ჩიკაგოსა და ბუდაპეშტში, გაგრძელდა თბილისში სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოში დისკუსიებით და სხვადასხვა მემორანდუმის შემუშავებით. ამ საქმიანობის მწვერვალი იყო ჩიკაგოს კონფერენცია, ზაზა ნამორაძის შემდგომი საქმიანობა კონსტიტუციის მიღების დამამთავრებელ ფაზაში და ასევე ლარი ლესიგის წერილი 1995 წლის ივლისში.¹⁰¹⁸

რადგან ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული სამართლებრივი თანამშრომლობის შეფასების სპეციალური კრიტერიუმები, კრიტიკული შეფასებისათვის ამოსავალი წერტილია ის კრიტერიუმები, რომლებიც ზოგადად დადგენილია განვითარების თანამშრომლობისათვის. ასევე არ არსებობს იმ შეფასების ზუსტი სტანდარტები, რომელიც საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ფაქტორებს ეყრდნობა. მაგალითად, გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტრო შეფასების კრიტერიუმების საკუთარ სიაში ასახელებს 100-ზე მეტ კრიტერიუმს.¹⁰¹⁹ ეს, ალბათ, იმის შედეგია, რომ პროექტი უამრავი მიზეზის გამო შეიძლება ჩავარდეს. ამ დროს წინა პლანზე დგას პროექტის კონკრეტული შეფასება, ხოლო განვითარების თანამშრომლობის ისეთი ზოგადი კატეგორიები, როგორცაა ახალი ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა, აგრეთვე ის, რომ ეს პროექტები არ გამოიწვევს მოსახლეობის ღარიბი ფენების რაოდენობის კიდევ უფრო

¹⁰¹⁸ იხ. დანართი „ვ“.

¹⁰¹⁹ გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტრო, შეფასების კრიტერიუმები, გვ. 2-6.

გაზრდას და არ მიაყენებს ზიანს მესამე სამყაროს მოსახლეობას, კრიტიკურად აქ აღარ გამოიყენება.¹⁰²⁰

ზუსტი მონაცემების უქონლობის გამო ასევე არ მოხდება შეფასება ფინანსური თვალსაზრისით. შესაბამისად, ვერ შეფასდება არასაკმარისი ხარჯების, ექსპერტთა განსაკუთრებით ინტენსიური საქმიანობისა და საერთაშორისო სემინარების გამართვის საკითხები.

სამაგიეროდ, შევეხებით კორუფციას, როგორც მუდმივად წინა პლანზე მდგომ პრობლემას, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში კონსტიტუციის მიღების პროცესში არ იკვეთება არცერთი კონკრეტული ხელმოსაჭიდი ფაქტი.

გაცილებით სერიოზულად გამოსაკვლევი ის პრობლემატიკა, რაც შეიძლება გამომდინარეობდეს თვით კონკრეტული პროექტიდან და განსაკუთრებით კი კულტურათაშორისი გაუგებრობებიდან. ამ დროს შეიძლება შეფასდეს პროექტის როგორც დაგეგმვა, ისე მისი განხორციელება და გატარებულ ღონისძიებათა შედეგები.

აქ ძირითადად მნიშვნელოვანია შემდეგი მიმართულებები:¹⁰²¹

- სამართლის ტრანსფერი
- უცხოელი ექსპერტების მიმართ წაყენებული მოთხოვნების ნუსხა
- უცხოელი ექსპერტების კრიტიკა
- ეროვნულ დონეზე არსებული „ნოუ-ჰაუს“ გამოუყენებლობა
- ევროცენტრული დახმარების ზემოქმედება მიმღები ქვეყნის კულტურულ თვითმყოფადობაზე
- დამხმარეთა შეუთანხმებელი საქმიანობა, ანუ კონკურენცია
- კორუფცია და ბიუროკრატია
- სამართლებრივი თანამშრომლობის არასაკმარისი ხანგრძლივობა.

4.3.2 სამართლის ტრანსფერი

4.3.2.1 „სამართლისა და განვითარების“ მოძრაობის გამოცდილება

1960 და 70-იანი წლების შუა პერიოდში სამართლის ტრანსფე-

¹⁰²⁰ შდრ. შეფასების ნუსხა კლემთან, გვ. 16 და მომდევნო.

¹⁰²¹ განვითარების თანამშრომლობის კრიტერიუმების შესაბამისად შეფასდება მხოლოდ სოროსის ფონდის საქმიანობა, რადგან მისი მოქმედება ამ ნაშრომში დაწვრილებითაა განხილული. ბოლოს ასევე მოკლედ შეფასდება ვენეციის კომისიის საქმიანობა, შდრ. თავი 4.3.10.

რის მიზნით დაიწყო აქტიური მოძრაობა „სამართლისა და განვითარების“ („law and development“) სახელით. მოძრაობის ცენტრი ამერიკის შეერთებული შტატები იყო. ამ საინტერესო წამოწყებიდან გამოძინარე დასკვნები დღესაც შეიძლება გამოვიყენოთ გარკვეულ საორიენტაციო პუნქტებად საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შეფასებისას.¹⁰²²

ამერიკის შეერთებულ შტატებში იდეალისტურად იმედოვნებდნენ, რომ მათი სამართლებრივი კულტურის გადატანა პოზიტიურ ეფექტს მოახდენდა, უპირველეს ყოვლისა, ლათინური ამერიკისა და აფრიკის ქვეყნებში.¹⁰²³ ევროპული და ამერიკული სამართლებრივი სისტემების მესამე სამყაროს ქვეყნებში გადატანას განიხილავდნენ მოდერნიზების თეორიის კუთხით: „თანამედროვე ინსტიტუციების ტრანსფერით უნდა მოხდეს ტრადიციული [...] საზოგადოებების განვითარება“.¹⁰²⁴

ამდენად, მოდერნიზების თეორიის მიხედვით, თავიდანვე ფიქრობდნენ, რომ „განვითარების დაბლ დონეზე მყოფი საზოგადოებები, ისეთები, როგორც დღეს არსებული „ტრადიციული“ საზოგადოებებია, უნდა დაეწიონ ევროპის განვითარების დონეს...“.¹⁰²⁵ მაგრამ „სამართლისა და განვითარების“ მოძრაობის კრიტიკოსები აცხადებდნენ, რომ ეს მიდგომა პოლიტიკურად გულუბრყვილო, ხოლო მოქმედების სტილით კი ეთნოცენტრისტული¹⁰²⁶ იყო.¹⁰²⁷ „სამართლისა და განვითარების“ პროექტის მოქმედების პერიოდში ამერიკულ ლიტერატურაში რამდენიმე ლათინურამერიკული კონცეფცია შეფასდა როგორც „ჩამორჩენილი“,¹⁰²⁸ თუმცა იმავდროულად ვერ გაითვალისწინეს ის, რომ ეს კონცეფციები სულაც არ იყო ადგილობრივი ტრადიციული კულტურის ნაწილი – ისინი ხომ კონტინენტური ევროპული სამართლის კულტურას ეყრდნობოდნენ.¹⁰²⁹ სრულიად „გულუბრყვილო და გადაჭარბებული“¹⁰³⁰ აღმოჩნდა ის მიდგომა, რომლის მიხედვითაც ლათინური ამერიკის ტრადიციული სამართლებრივი კულტურა უნდა შეეცვალებინათ განვითარების პროექტებით, მაგალითად, იურიდიული განათლების რეფორმის საშუალებით.

¹⁰²² შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 11 და შტოკმაიერი, გვ. 154.

¹⁰²³ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 12 და გარდნერი, გვ. 37 და მომდევნო.

¹⁰²⁴ ბრაიდი, გადატანა..., გვ. 117.

¹⁰²⁵ ბრაიდი, გადატანა..., გვ. 121.

¹⁰²⁶ ამის შესახებ დაწვრილებით იხ. თავი 4.3.6.

¹⁰²⁷ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 13 და ტრუბეკი/გალანტერი, გვ. 1062-1102.

¹⁰²⁸ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 14.

¹⁰²⁹ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 14.

¹⁰³⁰ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 32.

თუმცა დასავლური სამართლის ტრანსფერი არ იყო ერთჯერადი აქტი. კერძოდ, მოდერნიზების თეორია ასევე გულისხმობს, რომ დასავლეთის უპირატესობა დაფასებული და აღიარებული იქნება მიმღები სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკური, ტექნიკური და იურიდიული თვალსაზრისით და მიმღები სახელმწიფო დადგება საკუთარი ჩამორჩენილობის პირისპირ. მოქმედი ლოზუნგის მიხედვით, დასავლეთისაგან რაც შეიძლება მეტი უნდა გადაეღოს, ¹⁰³¹ იმავდროულად კი ყურადღება არ ექცეოდა იმ გარემოებას, რომ შესაძლოა ასეთ მიდგომას შედეგად არსებული ფუნქციონირებადი მოდელის მსხვერვეა მოჰყოლოდა.

ამერიკული „სამართლისა და განვითარების“ პროექტის ჩავარდნისა და ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში ახალი სამართლის კოდიფიცირების მასშტაბურობის გათვალისწინებით, იკვეთება საერთაშორისო იურიდიული დახმარების ძირითადი კითხვა: გონივრულია თუ არა სამართლის ნორმების ექსპორტი? ¹⁰³² ამ საკითხში, ერთი მხრივ, არსებობს შეხედულება უცხოური კანონის მთლიანი იმპლიმენტირების სასარგებლოდ, ხოლო მეორე მხრივ – სამართლის ტრანსფერის აბსოლუტური აკრძალვის შესახებ. ¹⁰³³ თუმცა ავტორების უმრავლესობა მოდიფიცირებულ შეხედულებას გამოთქვამს.

4.3.2.2 საწყისი პირობები აღმოსავლეთ ევროპისა და დსთ-ის ქვეყნებში

ჯერ კიდევ „სამართლისა და განვითარების“ მოძრაობამ აჩვენა, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია დახმარების მიმღებ ქვეყანაში არსებული წინაპირობების გათვალისწინება. ამ თვალსაზრისით, ევროკავშირის სამართლის გადასატანად აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ის სახელმწიფოებში კარგი წინაპირობები არსებობს. განსაკუთრებით ეს ითქმის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატ ქვეყნებზე, რომლებსთვისაც ევროპის სამართალზე ორიენტაცია ¹⁰³⁴ აუცილებელია ინტეგრაციისათვის. დსთ-ის ევროპული სახელმწიფოები და კავკასიის ქვეყნებიც მიიღტივან ევროპისაკენ.

¹⁰³¹ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 19.

¹⁰³² ცნებასთან დაკავშირებით შდრ. ფონ მიუნხი, გვ. 3145.

¹⁰³³ ზაილმანი/ზაილმანი, გვ. 2.

¹⁰³⁴ ფაღე (გვ. 320), სამართლიანად მიუთითებს იმ საფრთხეზე, რომ თვით პარაზონული გაერთიანების სამართალს გარკვეული ლაქები აქვს და ხშირად მხოლოდ სტანდარტების მინიმუმი დგინდება და ამით იგი უკომენტარო გადატანისათვის არ გამოდგება.

„მიუხედავად იმისა, რომ დახმარებამ სამართლის ნორმათა დადგენისა და გამოყენების საკითხებში შეიძლება გამოიწვიოს დამხმარე ორგანიზაციათა და, შესაბამისად, მათ უკან მდგომი დასავლური სახელმწიფოების საკმაო ზეგავლენა მიმღებ სახელმწიფოზე, აღმოსავლეთ ევროპის შუა ნაწილიდან არ ისმის რაიმე დამაფიქრებელი მოსაზრებები და კრიტიკა დასავლეთიდან აღმოსავლეთში სამართლის ტრანსფერის წინააღმდეგ.“ „იმავდროულად ის ფაქტი, რომ ყველა აღმოსავლეთეუროპული ქვეყანა სოციალისტურ პერიოდშიც სუვერენული სახელმწიფო იყო, აადვილებს უცხო მოდელების გადმოღებას, რადგან უმნიშვნელოა ფსიქოლოგიური შემაფერხებელი ფაქტორების გავლენა.“¹⁰³⁵

„ამ გარემოებებიდან გამომდინარე, შედარებით უმტკივნეულოდ ხდება დასავლეთის როლის, როგორც მისაბაძი მაგალითის, ასევე მისი მხრიდან მომდინარე აქტიური დახმარების [...] აღიარება და დაფასება.“¹⁰³⁶

განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად შეიცვალა ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების კერძო სამართალი, რაც შედეგია იმისა, რომ სამართლის ტრანსფერის მნიშვნელოვანი წილი სამოქალაქოსამართლებრივ პროექტებზე მოდიოდა:

„თუმცა საბჭოთა სამართალი კარგად იყო განვითარებული ზოგიერთ სფეროში, იგი უყურადღებოდ ტოვებდა კერძო საკუთრების საფუძველზე წარმოშობილი კონფლიქტების გადაჭრას. აქედან გამომდინარე, კანონმდებლობა, რისი შემუშავება და დამკვიდრებაც გახდა საჭირო, უზარმაზარი მოცულობის იყო. ამის გამო დახმარების მთელი სიმძიმე გადავიდა საბჭოთა სამართლისა და რუსული პირობების კარგად მცოდნე იმ დასავლელ კონსულტანტებსა და ექსპერტებზე,¹⁰³⁷ რომლებმაც დიდი საკანონდებლო დახმარება გასწიეს მნიშვნელოვანი ანაზღაურების ფასად.“¹⁰³⁸

ასეთ პირობებში სამართლის ტრანსფერს მნიშვნელოვანი უპირატესობა აქვს. ხარჯები მცირეა, როცა „ხდება ადაპტირებული მოდელებისა და პრობლემათა გადაწყვეტის ნაცადი მექანიზმების ტრანსფერი იმავდროულად იმის შეგნებითა და სურვილით, რომ ამ პროცესს თან სდევს დასავლური გავლენის გაძლიერებაც; განსხვავებით ისეთი მიღ-

¹⁰³⁵ კუპერი, გვ. 349.

¹⁰³⁶ კუპერი, გვ. 349.

¹⁰³⁷ ბუნებრივია, რომ საქართველოს ვერ შეეადარებთ რუსეთს, მაგრამ საერთაშორისო იურიდიულ დახმარებასთან დაკავშირებული პრობლემები ყველა ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში ერთმანეთს მსგავსია. ამიტომ ტექსტში ქვემოთ მითითებულ იქნება სხვა ტრანსფორმირებად სახელმწიფოებში მიღებულ გამოცდილებაზეც.

¹⁰³⁸ პოლსი, 1999, გვ. 69.

გომისაგან, როცა სამართლის განვითარება ხორციელდება მხოლოდ საკუთარი ძალებით და ამასთან, გამოუცდელიობიდან გამომდინარე, არასწორი განვითარების რისკი ძალიან დიდია.¹⁰³⁹

ცხადია, რომ სოციალისტურმა სამართლებრივმა ურთიერთობამ „დიდი ზეგავლენა მოახდინა სამართლისა და სამართლიანობის შესახებ მოქალაქეთა წარმოდგენებზე.“¹⁰⁴⁰ თუმცა უცხო სამართლის ნორმების გადმოტანა მაშინ არის გონივრული, თუ ახალი სამართალი გაგებული, აღიარებული და ეფექტიანად გამოყენებული იქნება.

4.3.2.3 სამართლის ნორმების გადატანის უნარი

ზემოაღნიშნული წინაპირობებიდან განსხვავებული დასკვნები გამოაქვთ. ხდება არგუმენტირება იმ თვალსაზრისით, რომ სამართლის ნორმები დასავლეთში უკვე ნაცადი და გამოყენებულია და სწორედ ამიტომ ისინი გამოდგება ტრანსფერისათვის: „იქიდან გამომდინარე, რომ დასავლური სისტემა ახალშესაქმნელი სამართლებრივი კულტურისათვის მისაბამი უნდა იყოს, გონივრული იქნება დასავლეთის გამოცდილების გაზიარება და გამოყენება აღმოსავლეთ ევროპაში თანამედროვე სამართლებრივი კულტურის შექმნის პროცესში. ამით შესაძლებელია იმ შეცდომათა თავიდან აცილება, რომელთა შესახებაც უკვე მთელი სტრატეგიები არსებობს: არ არის საჭირო ველოსიპედის მეორედ და შესაძლ გამოგონება.“¹⁰⁴¹ უპირველეს ყოვლისა, დასავლეთში შეიძლება იმის შესწავლა, თუ როგორ იქცევა დაგეგმილი სამართალი (*law in the books*) ფუნქციონირებად სისტემად (*law in action*).¹⁰⁴² „აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის სასურველია სამართლებრივი სივრცის ძირითადი კონტურების გამოკვეთა და დამკვიდრება, რომლის დადებითი მხარე ნათელია: იგი უკვე გამოცდილია თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის პირობებში.“¹⁰⁴³

იმავდროულად აქ ზშირად მხედველობიდან რჩებათ, რომ, ეკონომიკურ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რა სტადიაშია მიმდები ქვეყნის საზოგადოება: „დასავლეთეუროპული და ჩრდილოეთამერიკული სამეწარმეო კანონები შესაძლოა სუსტი ინსტიტუციების გარემოში სრულიად გამოუსადეგარი იყოს. მაგალითად, იმისათვის რომ რუსეთის მოთხოვნები გათვა-

¹⁰³⁹ კუპერი, გვ. 352.

¹⁰⁴⁰ კრანიჩი, გვ. 409; შდრ. აგრეთვე ბლანკენაგელი, 1989, გვ. 19.

¹⁰⁴¹ ამაზე მოუთითებს ლაგემანი, 1989, გვ. 19.

¹⁰⁴² კუპერი, გვ. 351.

¹⁰⁴³ პოელანდი, გვ. 483.

ლისწინებულ იქნეს, რუსეთის ახალი კანონი, რომელიც ხაზს უსვამს „თვითპასუხისმგებლობას“, მოითხოვს აქციონერებისათვის მენეჯმენტზე ზედამხედველობის გაუმჯობესებულ შესაძლებლობებს. ამასთან, კანონი ამკარად განსხვავდება დასავლური მოდელებისაგან.“¹⁰⁴⁴

„[ასე რომ], საბაზრო ურთიერთობის შექმნისათვის სრულიადაც არ არის საკმარისი იმ კანონების იმპორტი, რომლებიც აპრობირებულია ტრადიციულ საბაზრო ეკონომიკაში.“¹⁰⁴⁵

„ყველა დამხმარე მიუთითებს იმაზე, რომ აქ უფრო მეტად საქმე ეხება არა ტექნოლოგიების ტრანსფერს, არამედ პრობლემების გადაწყვეტის სათანადო მექანიზმებს, და რომ ეს მოითხოვს პარტნიორი ქვეყნების საზოგადოებრივი და კულტურული პირობების შეცნობის უნარს. სოციალურ-კულტურული კომპეტენცია არ ამოიწურება ფორმალური ინსტრუმენტებით, არამედ იგი ეხება ცვლილებებს მკაცრად დადგენილ და ნაცად მიდგომებში, შეხედულებებსა და საქმიანობის წესებში.“¹⁰⁴⁶ ამდენად, სამართლის ტრანსფერთან დაკავშირებით სამართლებრივ-პოლიტიკური მიდგომის ძირითადი პირობა უნდა იყოს „პლურალისტური სამართლებრივი სისტემების სოციოლოგია“,¹⁰⁴⁷ ანუ იმ ნორმების გათვალისწინება, რომლებიც ფაქტობრივად გაბატონებულია მიმღებ ქვეყანაში, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ეს ნორმები საკმარისად კოდიფიცირებული ოფიციალურ ნორმათა სისტემაში.“

საერთაშორისო დამხმარე თანამეგობრობამ უამრავი ჩავარდნილი პროექტის მაგალითზე მწარე გამოცდილება შეიძინა, რომ საბაზისო (Hardware) ტექნოლოგიების ტრანსფერი მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაში ფუნქციონირებს.¹⁰⁴⁸

სხვა ნორმათა სისტემის გადმოტანისას განსაკუთრებით თავს იჩენს ის სირთულე, რომ ძველი ნორმები ძალას არ კარგავს და ფარულად მაინც აგრძელებს მოქმედებას: ერთი შეხედვით, დღეისათვის ოფიციალური სამართლის ნორმები თითქმის ყველა სახელმწიფოში, ყოვლისმომცველი კოლონიური მმართველობის ან ნებაყოფლობითი სამართლის ტრანსფერის საშუალებით, ევროპული მაგალითების მიხედვით არის შექმნილი.¹⁰⁴⁹ მაგრამ ამას ვერ ვიტყვით ე.წ. „არაოფიციალურ“ სამართალზე. კერძოდ, განსაკუთრებით პრობლემურად დგება საკითხი მაშინ, როცა გადმოტანილი

¹⁰⁴⁴ შტრ. ბლაკი, გვ. 1 და მომდევნო.

¹⁰⁴⁵ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 16.

¹⁰⁴⁶ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 94.

¹⁰⁴⁷ შტრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 20 და მომდევნო.

¹⁰⁴⁸ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 94.

¹⁰⁴⁹ შტრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 17.

და დანერგილი დასავლური სამართალი არის არა უშედეგო, არამედ ნაწილობრივ შედეგიანი.¹⁰⁵⁰ ასეთია შემთხვევა, როცა, მაგალითად, მოქალაქე იცის, რომ მას შეუძლია და უფლება აქვს სახელმწიფოს თვითნებურ აქტს სასამართლოს მეშვეობით წინ აღუდგეს, მაგრამ იგი ამ უფლებას (მაგალითად, სასამართლოთა ფუნქციონირების ან ობიექტურობის მიმართ სექტიციზმის საფუძველზე) არ აქცევს ყურადღებას და არ იყენებს. სახელმწიფოთა უმრავლესობაში (ეს ეხება ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებსაც) ვერ კიდევ 90-იან წლებში სამართლის ტრანსფერამდე არსებობდა ნაწილობრივ ეფექტიანი სამართალი, რადგან ეს სამართალი in toto არ ჰქონდა მიღებული ხალხს.¹⁰⁵¹ სწორედ იმ სახელმწიფოებში, სადაც წლების განმავლობაში უცხო ქვეყნის წარმომადგენლები მბრძანებლობდნენ, წარმოიშობა სამართლებრივი სისტემების ნაზავი, რის საფუძველზეც ძალიან დიდხანს ხშირად არა მხოლოდ დუალური, არამედ პლურალისტური სამართლებრივი სისტემაც კი ყალიბდება.¹⁰⁵² ამ პლურალიზმში ენდოგენური სამართალი განსაკუთრებული მდგრადობით გამოირჩევა.¹⁰⁵³

4.3.2.4 სამართლის ტრანსფერის სრული უარყოფა

ზემოაღნიშნული საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ზოგჯერ სამართლის ტრანსფერზე უარს ამბობენ. ამასთან, „სამართლის ტრანსფერუნარობის კანონი“¹⁰⁵⁴ გამომდინარეობს იმ თეზიდან, რომ მოქალაქეები ყველა ქვეყანაში იმ კულტურული თავისებურებების საფუძველზე მოქმედებენ, რომელთა შემჩნევაც კოდიფიცირებული სამართლის ნორმებიდან ვერ ხერხდება.

„სამართლის ტრანსფერის შეუძლებლობის დებულების მიხედვით, არც ერთ ქვეყანას არ შეუძლია სხვა ქვეყნის სამართლის კოპირება და იგივე შედეგების მიღწევა. ეს დასაბუთებულია იმიტომ, რომ ყველა ქვეყა და ყველა ჩამოყალიბებული ადათ-წესი ისტორიულადაა აღმოცენებული, როგორც პასუხი არა მარტო კანონის მოთხოვნებზე, არამედ ასევე გარემო პირობების მოთხოვნებსა და რესურსებზე. ამ გარემოს ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტი შედგება მყარი ტრადიციებისა და ადათ-წესებისაგან, ეს არის ქცევის ისტორიულად ფორმირებული მუდმივი მოდელი“.¹⁰⁵⁵

¹⁰⁵⁰ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 23.

¹⁰⁵¹ შდრ. ბლანკენაგელი, 1989, გვ. 28.

¹⁰⁵² შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 18.

¹⁰⁵³ შდრ. ბრაიდი, როლი..., გვ. 17.

¹⁰⁵⁴ „The Law of the of Non-Transferability of Law“, შდრ. ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 12.

¹⁰⁵⁵ ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 34.

კანონი მხოლოდ მაშინ იქნება ტრანსფერირებადი, თუ გადამცემი სახელმწიფოს ყველა მნიშვნელოვანი სოციალური ფაქტორი შეესაბამება მიმღები სახელმწიფოს მსგავს ფაქტორებს. ეს კი, სახელმწიფოთა კულტურული მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, არასოდეს ხდება.

„შესაბამისად, კანონს ან „სავარაუდო საერთაშორისო სტანდარტს“ შეუძლია მხოლოდ ბიძგი მისცეს ახალ გარემოში იგივე მოქმედებებს, რაც ხორციელდება თავის მშობლიურში, თანაც იმ შემთხვევაში, თუ ორივე – მიმღები ქვეყნის ახალი სამართლებრივი ნორმების იმპლიმენტაციის განმხორციელებელი მხარე და ყველა სხვა სათანადო ფაქტორი – სოციალურ გარემოსთან მიმართებაში წარმოშობის ადგილზე (ანუ დამხმარე ქვეყანაში) არსებული ვითარების მსგავსია“.¹⁰⁵⁶

აქ მხედველობიდან რჩებათ ის გარემოება, რომ მნიშვნელოვანი სოციალური ფაქტორები თვით დასავლეთის სახელმწიფოების სხვადასხვა რეგიონში სრულიადაც არ არის ჰომოგენური. მიუხედავად ამისა, ეს რეგიონები ექცევიან ერთიანი ფედერალური სამართლის არეალში.

იგივე ეხება სუპრანაციონალურ დონესაც: თუმცა ევროპის კავშირის ორი სახელმწიფო – ირლანდია და საბერძნეთი – ბევრი სოციალური ფაქტორის მიხედვით განსხვავდება ერთმანეთისაგან, მაგრამ მათ შეუძლიათ შეთანხმდნენ ევროპის კავშირის დადგენილებაზე, რომელიც უშუალოდ და ერთნაირად მოქმედებს ორივე ქვეყანაში.

4.3.2.5 ოპტიმალური გზა თეორიაში

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ტრანსფორმირებადი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემების მოდერნიზებისათვის აუცილებელია სრულიად ახალი სამართლის დებულებათა შემუშავება და დადგენა სხვა სახელმწიფოში ნაცადი მოდელების გამოყენებით და ეროვნულ და უცხოელ ექსპერტთა მჭიდრო თანამშრომლობით.¹⁰⁵⁷

შესაბამისად, უნდა შეიქმნას სამართლებრივი რეფორმების კომისია¹⁰⁵⁸ „ეროვნული სამართლის რაციონალიზების, უნიფიცირებისა და მოდერნიზებისათვის უკვე ჩამოყალიბებული უცხოური მოდელის გამოტანის საფუძველზე“.¹⁰⁵⁹

მიზნის მისაღწევად არსებითი მნიშვნელობა აქვს მხოლოდ „ახლო თანამშრომლობას დამოუკიდებელი ქვეყნების იურისტ-რეფორმატორებ-

¹⁰⁵⁶ ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 12.

¹⁰⁵⁷ კუპერი, გვ. 348.

¹⁰⁵⁸ პოზნერი, გვ. 6.

¹⁰⁵⁹ ევროპის კომისია, გვ. 1.

სა და დასავლელ მრჩეველებს შორის, რაც დამყარებულია სინქრონულ და დიაქრონულ შედარებაზე.¹⁰⁶⁰

„სამართლებრივ სივრცეში ტექნოლოგიის გადატანა სულაც არ არის შეუძლებელი. რასაკვირველია, სამართლის გადატანა ასევე სრულიად ნორმალურია. მაგრამ იგი მოითხოვს უზარმაზარ ცოდნას იმისათვის, რომ გაითვალოს, უცხოური პრაქტიკის რომელი ასპექტი შეიძლება წარმატებით დაინერგოს განსხვავებულ ინსტიტუციურ გარემოში, სადაც არსებობს განსხვავებული მეთოდები და განსხვავებული მიდგომა. პოტიომკინის რეფორმის მსგავსი რეფორმის თავიდან ასაცილებლად, პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავს დასავლური მოდელის რუსეთში დანერგვას, უნდა გადაიხედოს კრიტიკულად. აქ არსებითი მნიშვნელობა აქვს მიმღები მხარის ჩაბმას მოდელის შერჩევისა და შემოტანის პროცესში (ვეტოს უფლებასთან ერთად).“

ამ მიდგომას თეორიულად იზიარებს ევროპის კავშირიც თავის პროგრამებში TACIS და PHARE. მისი „სამართლებრივი რეფორმის დახმარების პრინციპებიდან“ პირველი პრინციპია: „დამოუკიდებელ ქვეყანასთან თანამშრომლობა პროექტების ინიცირებაში, შემუშავებასა და განხორციელებაში, მიმღები ქვეყნებისა და ევროკავშირის ექსპერტთა ჯგუფების ფორმირებით.“¹⁰⁶¹

1990-იანი წლების დასაწყისში ეს თეორიული მიდგომა („სამეფო გზის“ სახელწოდებით ცნობილი) გამოსცადეს ჩინეთში UNDP-ის მიერ დაფინანსებული და ჩინეთის საკანონმდებლო საქმეთა ბიუროს მიერ განხორციელებული ხუთწლიანი სამართლებრივი რეფორმის პროექტით. ჩინეთის 22 ახალი კანონის შექმნისათვის თავდაპირველად ჩინელი იურისტები გაეცნენ საკანონმდებლო აქტის პროექტთან დაკავშირებულ თავისებურებებს. მათ მხოლოდ ამის შემდეგ შეიმუშავეს დამოუკიდებლად 22 კანონის პროექტი, რომლის დროსაც იყენებდნენ სხვა ქვეყნების გამოცდილებას. უცხოელი ექსპერტები მხოლოდ გვერდით ედგნენ და მხარს უჭერდნენ ამ პროცესს, უშუალოდ კი არ ერეოდნენ დებულებათა ფორმულირების პროცესში. ასეთი თვითმყოფლობით შესაძლებელი გახდა თვით ეროვნულ ინტერესთა ჯგუფების ზეგავლენის სერიოზული შემცირება.¹⁰⁶²

¹⁰⁶⁰ კოლმსი, 1999, გვ. 71.

¹⁰⁶¹ ევროპის კომისია, გვ. 4.

¹⁰⁶² დაწვრილებით ამ პროექტის შესახებ იხ. ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 1 და მომდევნო.

4.3.2.6 აღმოსავლეთ ევროპისა და დსთ-ის ქვეყნებში სამართლებრივი რეფორმების პრაქტიკა

რამდენადაც წარმატებული იყო ზემოაღნიშნული „სამეფო გზის“ პროექტი ჩინეთში, იმდენად არარეალურად გამოიყურება იგი აღმოსავლეთ ევროპისა და დსთ-ის ქვეყნებში სამართლებრივი რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით: „ნორმალურ შემთხვევაში სამართლის ნორმები წარმოიქმნება ზანგრძლივი საზოგადოებრივი პროცესის (რომლის დროსაც ასევე მიმდინარეობს სხვადასხვა ინტერესს შორის კონფლიქტი) შედეგად.“¹⁰⁶³ ჩინეთისაგან განსხვავებით, აღმოსავლეთ ევროპისა და დსთ-ის ქვეყნებში მოხდა რადიკალური ცვლილება, რის საფუძველზეც საჭირო გახდა პრინციპულად განსხვავებული სამართლებრივი სისტემის ჩამოყალიბება და დამკვიდრება. იმისათვის, რომ ამ ქვეყნებში არ მომხდარიყო სამართლებრივი ვაკუუმიდან გამომდინარე სრული ინდიფერენტულობა, აუცილებელი გახდა დაწყებული რეფორმების რაც შეიძლება სწრაფად განხორციელება და დასრულება.¹⁰⁶⁴

„ამჟამად, ზოგიერთს ჰგონია, რომ დასავლურ მოდელთან კანონმდებლობის მორგებით გართულებმა, ჩვენ დაკვარგეთ შემუშავების პროცესის ევოლუციური და პლურალისტური ხასიათი. სხვადასხვა დასავლური სამართლის შერჩევითი შედგენაც კი ვერავითარ გარანტიას ვერ იძლევა, რომ ეს ხელოვნურად შექმნილი სამართლებრივი პროდუქტი შეუთავსდება სამართლებრივ პრაქტიკას, რომელიც დღემდე სოციალისტური იყო.“¹⁰⁶⁵

ევროპის კავშირში უკვე არსებული ძირითადი კანონმდებლობა „იძლევა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში თანამიმდევრული სამართლებრივი რეფორმების განხორციელების საშუალებას. იგი უნდა განხორციელდეს მინიმალური დაყოვნებით, ახალი კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მომზადებისა და მიღებისას ადმინისტრაციული და საპარლამენტო ბიუროკრატიული ბარიერების მაქსიმალური შემცირებით.“¹⁰⁶⁶

ასე რომ, ზემოაღნიშნული „სამეფო გზა“ დიდი მოცულობის სამუშაოსთან არის დაკავშირებული.¹⁰⁶⁷ შიდაეროვნულ ექვერტთაგან ვის ექნება დრო ზანგრძლივი მომზადებისათვის, როცა საქმე ეხება იუსტი-

¹⁰⁶³ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 94.

¹⁰⁶⁴ ბევრ ქვეყანაში რეფორმის პროექტები პოლიტიკური სიტუაციების გამო დროში შეზღუდულია და ამ მხრივ გარკვეულ ზემოქმედებას განიცდის, იხ. ლოზე, რომელიც განიხილავს ნიგერში კონსტიტუციის რეფორმის პროცესს, გვ. 179.

¹⁰⁶⁵ პოულანდი, გვ. 484.

¹⁰⁶⁶ პოულანდი, გვ. 483.

¹⁰⁶⁷ კუპერი, გვ. 348.

ციის მინისტრის მოადგილეს ან პარლამენტარს, რომლებიც ისედაც გადატვირთული არიან ყოველდღიური საქმიანობით? ვის შეუძლია უმძიმეს პირობებში კომპიუტერისა¹⁰⁶⁸ და გათბობის გარეშე ხუთი წლის მანძილზე მიმდინარე პროექტს გაუძლოს? და, უპირველეს ყოვლისა: ვის აქვს დრო იმისათვის, რომ გაეცნოს ათი სხვა სახელმწიფოს კონცეფციას, შეისწავლოს და გაიგოს ამ კონცეფციათა ყველა დეტალი და ეს ყველაფერი ერთ ახალ, ერთიან და გონივრულ პროექტად შეკრას?

ამდენად, შეჯამების სახით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ზემოაღნიშნული „სამეფო გზა“ რჩება თეორიულ მიზნად, დროისა და ხარჯების საფუძველზე კი ძირითადი ყურადღება უნდა გამახვილდეს უფრო მეტად პრაქტიკული შედეგის მომტანი გზის სასარგებლოდ. ასე რომ, ყოველი სამართლებრივი დახმარების პროექტის გარკვეულ ხელოვნებას წარმოადგენს ფუნქციონირების უნარის მქონე შედეგის მიღწევა ეროვნულ ექსპერტთა თვითმყოფადობაზე დაყრდნობითა და მაქსიმალურად მოქნილი დასავლური მოდელების შეტანით. ექსპერტულ შემთხვევაში დახმარების მიმღებ ქვეყანაში შესაძლებელია გამოიყენონ უკვე სხვაგან აპრობირებული კონცეფცია, მაგრამ მხოლოდ მაშინ, თუ ეს კონცეფცია შესაბამისად იქნება გაგებული და ხორცშესხმული.

4.3.3 უცხოელი ექსპერტების მიმართ წაყენებული მოთხოვნები

სამართლის ტრანსფერირების უნარის შესახებ დისკუსიიდან უკვე ნათლად გამოჩნდა, რომ მოთხოვნები საერთაშორისო სამართლებრივი დახმარებისა და, შესაბამისად, თავად საერთაშორისო ექსპერტების მიმართ საკმაოდ კომპლექსურია. „სამართლებრივი რეფორმის დიდი მნიშვნელობის შეცნობა შეიძლება იმის გაგებით, რომ სამართლებრივი რეფორმა ახალი სახელმწიფოს შენების უმთავრესი ნაწილია.“¹⁰⁶⁹

ოპტიმალური სამართლებრივი დახმარების უზრუნველსაყოფად და იმ მთავარი პრეტენზიის გასანეიტრალებლად, რომ საერთაშორისო ექსპერტები მხოლოდ საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე მოქმედებენ,¹⁰⁷⁰ მათ მიმართ ძალიან მაღალი მოთხოვნები უნდა დადგინდეს.

¹⁰⁶⁸ შდრ. მაგალითად, *ქერნფელდი*, 1997, გვ. 102.

¹⁰⁶⁹ *კოლმსი*, 1999, გვ. 69.

¹⁰⁷⁰ ამ დროს ისმება საკითხი, რომ უცხოელი ექსპერტი არ უნდა იყოს ადჰურული მხოლოდ თავისი ქვეყნის წინადადებებით, იგი მარტო მიმღებ ქვეყანას უნდა ემსახუროს. ეს შეიძლება ითქვას კონსტიტუციის მიღების პროცესზე საქართველოში. მაგრამ სხვა შემთხვევებში ხშირად ასე არ ხდება, რასაც განვიხილავთ 4.3.4.1 თემაში.

თავისი სპეციალობის სფეროში¹⁰⁷¹ იდეალურმა უცხოელმა ექსპერტმა უნდა დააკმაყოფილოს, სულ ცოტა, ექვსი მოთხოვნა:

1. იგი უნდა იყოს საკუთარი ქვეყნის შესაბამისი სამართლის დარგის ექსპერტი;
2. კარგად უნდა ჰქონდეს შესწავლილი მიმღებ ქვეყანაში განხორციელებული და მიმდინარე დახმარების პროექტები;
3. უნდა შეეძლოს საკუთარი ქვეყნის სამართლებრივი კონცეფციის გააზრება საერთაშორისო სამართლებრივ სივრცეში, რათა განსაზღვროს თუ რა მეთოდებით შეიძლება მოცემული სამართლებრივი პრობლემების გადაჭრა სხვა ქვეყნებში;
4. მუდმივად უნდა ეცნობოდეს მიმღებ ქვეყანაში მოქმედ კანონმდებლობას, თუნდაც მხოლოდ იმიტომ, რომ თავი აარიდოს კოლიზიურ დებულებებს;¹⁰⁷²
5. უნდა შეისწავლოს მიმღებ ქვეყანაში წარსულში არსებული სამართლებრივი კონცეფციები. მხოლოდ ამ შემთხვევაში შეუძლია მას შეიცნოს, თუ რომელი ელემენტები შედის ნორმათა დადგენის აქტუალურ პროცესში და რატომ მოხდა ეს;¹⁰⁷³
6. უნდა იცოდეს მიმღები ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული თავისებურებები და სასურველია შეეძლოს მიმღები ქვეყნის ენაზე ლაპარაკი.

რეალურად სიტუაცია სხვაგვარია: უნივერსიტეტებში იურიდიული განათლება თითქმის მთლიანად ფოკუსირებულია ეროვნულ სამართალზე.¹⁰⁷⁴ შესაბამისად, უცხოელი ექსპერტები ჩამოთვლილიდან მხოლოდ პირველ ორ მოთხოვნას თუ აკმაყოფილებენ. განსაკუთრებით სოცია-

¹⁰⁷¹ აქ ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ მხოლოდ სპეციალობის სფეროში განსწავლულმა სრულიადაც არ არის საკმარისი, რადგან კანონმდებლობა საკმაოდ მრავალფეროვანია და დაკავშირებულია ერთმანეთთან. ყოველდღიური ცხოვრების გარკვეული შემთხვევის დანახვა შესაძლებელია როგორც სამოქალაქო სამართლებრივი, ისე საჯარო სამართლებრივი კუთხით, აგრეთვე სისხლის სამართლებრივი კუთხითაც კი. კონსტიტუციის მიღების პროცესში ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა, რადგან კონსტიტუცია უნდა შეეხოს და განსაზღვროს სახელმწიფოს ყველა ძირითადი საკითხი.

¹⁰⁷² ეს ეხება კონსტიტუციის მიღებასაც, რადგან კონსტიტუციის მიღების პროცესიც არ იწყება წელიდან. როგორც წარმოვადგინეთ, საქართველოშიც არსებობდა კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრული იყო სახელმწიფოს ორგანიზაციასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები.

¹⁰⁷³ საქართველოში ამ მოთხოვნის შესრულება ნიშნავდა არა მხოლოდ ბრენევის კონსტიტუციის, არამედ აგრეთვე ზოგადად საბჭოთა კავშირში არსებული სახელმწიფოსა და სამართლის ფილოსოფიის ცოდნას.

¹⁰⁷⁴ როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციების, ისე საერთაშორისო ეკონომიკური სამართლის ბოლოდროინდელი განვითარების თვალსაზრისით, უკვე ჩამორჩენილად შეიძლება ჩაითვალოს მხოლოდ ეროვნულ სამართალზე ყურადღების გამახვილება.

ლისტური ქვეყნების თავისებურებებისა და ყოველდღიურობის შესწავლით ძალიან ცოტა სამართლისა თუ ეკონომიკის ექსპერტი იყო დაკავებული დასავლეთში. ერთ მშვენიერ დღეს კი, ბერლინის კვლის დანგრევითა და ევროპის კავშირთან აღმოსავლეთის ქვეყნების დაახლოებით საჭირო გახდა ათასობით ექსპერტი, რომლებსაც, სამწუხაროდ, არ გააჩნდათ ზემოხსენებული კრიტერიუმების შესაბამისი კვალიფიკაცია.

აღნიშნულის საპირისპიროდ დასავლეთის უნივერსიტეტებში აღმოსავლეთევროპული სამართლის კათედრების სპეციალისტებმა ჯერ კიდევ 90-იან წლებამდე დაიწყეს რეგიონის შესწავლა. ამდენად, „აღმოსავლეთის სამართლის“ სპეციალისტებს [...] სულ ცოტა, ოთხი სახის უპირატესობა“ მაინც ჰქონდათ „დასავლეთის სამართლის“ სპეციალისტებთან შედარებით.¹⁰⁷⁵ „ეკემოდ, ენის ცოდნის გარდა ასევე ქვეყნის, მისი კულტურული ტრადიციების, კონფესიათა შორის ურთიერთობის, ეთნიკური სტრუქტურის, სოფლის მეურნეობის სისტემის განსხვავების და სხვა ზოგადი ცოდნა. ამასთანავე, ისინი კარგად იცნობდნენ კომუნისტური სამართლის თავისებურებებს და წარსული და თანამედროვე რეალიების ცოდნის შედეგად ჰქონდათ ამ ქვეყანაში სამართლის გადატანისა და დანერგვის შესაძლებლობის შესახებ სწორი დასკვნების გამოტანის უნარი.“¹⁰⁷⁶

„აღმოსავლეთის სამართლის დასავლელ სპეციალისტებს, ყოფილი საბჭოთა კავშირის სამართლის მეცნიერებისა და პრაქტიკოსების მსგავსად, მათი ცხოვრებისეული და პროფესიული გამოცდილების საფუძველზე სხვებთან შედარებით უკეთესი კვალიფიკაცია აქვთ იმისათვის, რათა შეძლონ ტრანსფორმირებად სახელმწიფოებში სამართლებრივი რეფორმების შინაარსის, ორიენტირების, ფორმებისა და შესაძლებლობების განსაზღვრა და დადგენა. იგივე ითქმის ყოფილ „სოვეტოლოგებზეც“.¹⁰⁷⁷

თუმცა არსებობენ კრიტიკოსები, რომლებიც ეჭვქვეშ აყენებენ დასავლეთის უნივერსიტეტებში მოღვაწე აღმოსავლეთის სამართლის სპეციალისტების კვალიფიკაციას. „ყოველ მათგანს [...] საკუთარ სპეციფიკურ პოზიტიურ კომპეტენციასთან ერთად აქვს გარკვეული შეზღუდულობაც, რაც შედეგია მათი სპეციფიკური ცხოვრებისეული და პროფესიული გამოცდილებისა. „დასავლეთის სამართლის“ სპეცია-

¹⁰⁷⁵ ლუპტერჰანდტი, მომავალი ამოცანები..., გვ. 167.

¹⁰⁷⁶ ენიკერი, პრობლემები..., გვ. 359 და ლუპტერჰანდტი, მომავალი ამოცანები..., გვ. 167.

¹⁰⁷⁷ ენიკერი, პრობლემები..., გვ. 362.

ლისტისათვის მიმღები ქვეყნის სამართლის რომელიმე ისტორიული დეტალი შეიძლება ზედმეტად გაუგებარი აღმოჩნდეს, ყოფილი საბჭოთა კავშირის იურისტებმა კი შესაძლოა არასაკმარისად ნათლად დაინახონ საბაზრო ეკონომიკის დადებითი მხარეები; ძველი თაობის აღმოსავლეთის სამართლის სპეციალისტმა ასევე შეიძლება სრულად ვერ შეიგნოს და გადაამუშაოს თავისი სამეცნიერო ცხოვრების საგნის – საბჭოთა კავშირის – ნგრევა და გაქრობა.¹⁰⁷⁸

თუ რა შეიძლება იგულისხმებოდეს 1990-იანი წლების დასაწყისში მომხდარი უდიდესი მნიშვნელობის მოვლენების არასრულად შეგნებასა და გადაშეშვებაში, ამას განმარტავს უნგრელი პროფესორი შაიო: „აცხადებენ, რომ აღმოსავლეთ ევროპაში ეშვებოდა დასავლეთის ფრუსტრირებული იურისტი პროფესორებით სავსე უამრავი თვითმფრინავი. ჩანთებში ედოთ საკუთარი კანონპროექტები, რომელთა გამოც მათ სამშობლოში დასცინოდნენ. აი, ეს კანონპროექტები მიჰყიდეს ახალ დემოკრატიულ რეჟიმებს როგორც აუცილებელი ნორმები.“¹⁰⁷⁹

კნიპერი, რომელიც ღსთ-ის სივრცეში საქმიანობის დაწყებამდე თავად იყო უცხოელი ექსპერტი ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში, ამ სხვადასხვა კომპეტენციას და შეზღუდვას არ აფასებს „კარგად ან ცუდად“. მათი კვალიფიკაცია არის არა „მაღალი ან დაბალი, – მათი კვალიფიკაცია განსხვავებულია“.¹⁰⁸⁰

მავდროულად კნიპერი ხაზს უსვამს კიდევ ერთ გარემოებას: „უცხოელი ექსპერტები მომზადებული უნდა იყვნენ ამ მეტად ამბიციური საქმიანობისათვის. მიმღები ქვეყნის ენის ცოდნა, ბუნებრივია, დიდი უპირატესობაა, თუმცა გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ შეუდარებლად დიდია თეორიული იურიდიული ცოდნისა და პრაქტიკული გამოცდილების მნიშვნელობა. ეს ცოდნა ისევე უნდა გავრცელდეს მიმღები ქვეყნის კანონმდებლობის ტრადიციებსა და მდგომარეობაზე როგორც სამართლის გამოყენების პრაქტიკაზე. მხოლოდ ამ შემთხვევაში არის შესაძლებელი ამ ცოდნამ და გამოცდილებამ ხელი შეუწყოს პრიორიტეტების გამოკვეთას, სამართლებრივი „ხვრელების“ დადგენას და მათ სამართლებრივად „ამოკნებას“. ამასთან, მიზანშეწონილია, რომ ექსპერტები საქმეში ჩაებან კანონპროექტთა შემუშავების ადრეულ სტადიაზე, რადგან ამით მათ შეუძლიათ თავისი წვლილი შეიტანონ კანონმდებლობის ორიენტირებისა და სისტემატიზაციის პროცესში“.¹⁰⁸¹

¹⁰⁷⁸ კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 362.

¹⁰⁷⁹ შაიო, გვ. 497.

¹⁰⁸⁰ კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 362.

¹⁰⁸¹ ბოუსლავესკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 55.

მაგრამ ამ შეფასებას მხოლოდ უმცირესობა იზიარებს, რადგან ენის ცოდნა უზრუნველყოფს უშუალო ურთიერთობას მიმღებ ქვეყანასა და პროექტის პარტნიორებთან.¹⁰⁸²

ევროპის კომისიაც აცხადებს, რომ: „კანონმდებლობასთან დაკავშირებით რჩევების შეთავაზება შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროპელ სპეციალისტებს კარგად აქვთ გაცნობიერებული რუსული იურიდიული ტერმინოლოგია და/ან, იდეალურ შემთხვევაში, დამოუკიდებელი ქვეყნის იურიდიული ენა და სამართლებრივი სისტემა, კარგად იციან თავიანთი სამართლებრივი სისტემა და პრაქტიკა, გამოცდილი არიან შედარებითი სამართლის კვლევაში და შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ შესაბამის ენაზე მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესში.“¹⁰⁸³

ყველა შემთხვევაში უეჭველია, რომ ერთობლივად გამოყენებული კვალიფიკაციები (ენის, კულტურისა და ტრადიციების, სამართლის თეორიის ცოდნა და პრაქტიკული გამოცდილება) საუკეთესო შედეგს გამოიღებს და „ამ კვალიფიკაციების მაღალი დონის საკანონმდებლო საქმიანობისათვის გამოყენების ერთადერთი გზაა [...] ღია და თანაბარუფლებიანი დისკუსიის გზა“.¹⁰⁸⁴

ამასთან, განვითარების პოლიტიკის მიხედვით, მომსახურების ბაზარი საკმაოდ „პატარაა და აღსავსეა სუბიექტურ-დისკრეციული გადაწყვეტილების სფეროებითა და კულუარული გარიგებებით“.¹⁰⁸⁵ აქ იგულისხმება ის ფაქტიც, რომ დამხმარე ორგანიზაციები მუდამ ერთსა და იმავე ექსპერტებთან თანამშრომლობენ. ამით კი ექსპერტთა არჩევის ხარისხობრივი კრიტერიუმები უყურადღებოდ რჩება. „პარმონიის სულს“ მივყავართ იქამდე, რომ მიმღები ქვეყნისა და მისი ენის ცოდნა, პროფესიული გამოცდილება და პროფესიული სტანდარტები ექსპერტთა ძიებისას მერეხარისხოვან კრიტერიუმებად იქცევა“.¹⁰⁸⁶

4.3.4 უცხოელი ექსპერტების კრიტიკა

4.3.4.1 შესავალი

თავდაპირველი ეიფორიის შემდეგ დღეს უკვე ხშირად გაისმის კრიტიკული შენიშვნები უცხოელი ექსპერტების მიმართ. სიტუაციას არ-

¹⁰⁸² იქიდან გამომდინარე, რომ კნიაჟური უკვე საკმაოდ კარგად ლაპარაკობს რუსულ ენაზე, ალბათ ისიც იზიარებს ამ შეხედულებას.

¹⁰⁸³ ევროპის კომისია, გვ. 4.

¹⁰⁸⁴ კნიაჟური, პრობლემები..., გვ. 363.

¹⁰⁸⁵ ბრუნე, გვ. 21.

¹⁰⁸⁶ კადურა, გვ. 12.

თულებს ის გარემოება, რომ ექსპერტთა პარტნიორები მიძღები ქვეყნიდან მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან. „დასავლეთის“ მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები კი ხშირად ვერ ახერხებენ სამართლებრივი დახმარების პროექტებში ხანგრძლივად მონაწილეობას. ასე რომ, „მისიონერები ხშირად ვერ ამართლებენ ადგილობრივთა მოლოდინს ეტიკეტისა და პროტოკოლის თვალსაზრისით. ისინი ან ძალიან ახალგაზრდები არიან, ან მათი რანგი არსებულ იერარქიაში არასაკმარისად მაღალია“.¹⁰⁸⁷

განსაკუთრებულ უხერხულობას იწვევს ისეთი შემთხვევებიც, როცა ეს ექსპერტები ზოგჯერ დასავლური „გადაჭარბებულობით“ გამოირჩევიან. „უცხოელი ექსპერტები უაღრესად კომფორტულ პირობებში ცხოვრობენ, რაც ზრდის მათ ავტორიტეტს ადგილობრივი პარტნიორების თვალში.“¹⁰⁸⁸

ზოგიერთი ავტორი ამაში ჯერ კიდევ ცივი ომის დროიდან მომდინარე შედეგებს ხედავს. „კაპიტალისტური დასავლეთის მიმართ არსებული ძველი დამოკიდებულება ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე შეცვლილი, ამის შესახებ დასავლეთის ექსპერტების „დასავლური მანერით“ გადაჭარბებული გამოსვლების საფრთხეზეც შეიძლება ვილაპარაკოთ“.¹⁰⁸⁹

„კანონები შეიძლება ისეთ შთაბეჭდილებას ტოვებდნენ, რომ თითქოს დასავლეთი ელოდება, თუ რა რაოდენობით ხარკი უნდა გაიღოს ცივ ომში თავისი სავარუდო გამარჯვების შემდეგ. ამ შეხედულების მიხედვით, სამართლებრივი განვითარების პროექტის ავტორები მთელი ძალით უნდა იბრძოდნენ აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად. სიფრთხილე და მოკრძალებულობა უკეთეს სამსახურს გაუწევს დასავლურ მიზნებს, ვიდრე ყოველსმცოდნეობით თავის მოწონება“.¹⁰⁹⁰

ძირითადად პრობლემა ყოველთვის მაშინ წარმოიშობა, როცა არ არის დაკმაყოფილებული ზემოთ აღნიშნული კრიტერიუმები. მაგალითად, საჭიროა, რომ ექსპერტები კარგად იცნობდნენ არა მხოლოდ დასავლურ სამართლებრივ სისტემებს, არამედ მიძღები ქვეყნის სამართლებრივ სისტემასაც: „სამართლებრივი დახმარების პროექტებში ახალბედა იურისტების ჩაბმა, რომლებმაც რუსული ენა ცუდად იციან და ბუნდოვანი წარმოდგენა აქვთ რუსული სამართლებრივი სისტემის შესახებ, თუნდაც ეს პირები თავს გულწრფელად თვლიდნენ კეთილ-

¹⁰⁸⁷ შაიო, გვ. 500.

¹⁰⁸⁸ შაიო, გვ. 500.

¹⁰⁸⁹ გერნერი, გვ. 196.

¹⁰⁹⁰ პოლსი, 1999, გვ. 72.

მოსურნე ძალებად, აშკარა შეცდომაა. სწორედ ამის გამო რუსეთში 1991 წლის შემდეგ პირველი სამართლებრივი განვითარების პროექტი საწყის ეტაპზე მიზნად ისახავდა მათ გათვითცნობიერებას რუსულ სამართლებრივ სივრცეში.¹⁰⁹¹

საკითხს, თუ რამდენად „არაეფექტიანად გამოიყენება ამერიკელი ექსპერტი მისიონერად, იმის გათვალისწინებით, რომ აღმოსავლეთევროპული სამართლებრივი სისტემები ახლოს დგას გერმანულ და კონტინენტური ევროპის სისტემებთან...“, ¹⁰⁹² ქვემოთ განვიხილავთ. ¹⁰⁹³

თუმცა კონტინენტური ევროპის სამართლებრივი სისტემების ცოდნის გარეშე ისინი მისიონერობისათვის წინასწარვე გამოუსადეგარი არ არიან, ¹⁰⁹⁴ მაგრამ აქაც, ისევე როგორც ყველგან, გამონაკლისი ადასტურებს ზოგად წესს.

გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმასაც, რომ საკმარისი არ არის მხოლოდ იურიდიული ცოდნა, რათა დაკმაყოფილდეს ზემოხსენებულ მე-9 კრიტერიუმში მოცემული მიმღები ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული თავისებურებების ცოდნის მოთხოვნა:

„იურისტები ასწავლიან, თუ როგორ გადაჭრან რუტინული პრობლემები რუტინული პროცედურების დროს. ისინი არ სწავლობენ იმისათვის, რომ შემოქმედებითად მოახდინონ ზეგავლენა კომპლექსური ინსტიტუციების აღმოცენებასა და სტაბილიზაციაზე. სამართლებრივი ტრენინგები რუსეთში სამართლებრივი განვითარების პროექტის მენეჯერების მიერ გამოვლენილი ექსტრაორდინარული პრობლემების ადეკვატური არ არის. პრობლემა მხოლოდ რუსული ფენომენის უნიკალურობა და განსაკუთრებულობა კი არ არის, არამედ, პირიქით. რუსეთში, ისევე როგორც სხვაგან, სამართლებრივი რეფორმა წარმატებას ვერ მიაღწევს სოციალური კონტექსტის, ადგილობრივი სტრუქტურების, პროფესიული გამოცდილების, მატერიალურ-ტექნიკური შესაძლებლობებისა და პოლიტიკური თანადგომის გარეშე. უცხოელი ექსპერტი ვერ გაუწევს რეალურ დახმარებას რუსეთს ჯანმრთელობის დაცვისა და დაზღვევის სისტემის გაუმჯობესებაში რუსეთის საავადმყოფოთა

¹⁰⁹¹ *კოლმსი*, 1999, გვ. 71.

¹⁰⁹² *შაიო*, გვ. 500.

¹⁰⁹³ შდრ. თავი 4.3.7.2.1; განსხვავებულად: *პიკერი/პიკერი*, გვ. 17 და მომდევნო.

¹⁰⁹⁴ „USAID-ის წარმომადგენლებმა კარგად იცოდნენ თავად USAID-ის წესები, მაგრამ გაცილებით ნაკლებად იცოდნენ რუსეთის სამართლებრივი სისტემა. კონტრაქტორებმა შეიძლება ბევრი რამ იცოდნენ რუსეთისა და მისი სამართლებრივი სისტემის თაობაზე, მაგრამ გაცილებით ნაკლებად იცნობდნენ USAID-ს.“, *ბრონ-ჰაიმი*, გვ. 299.

ადმინისტრაციისა და ფინანსების საკითხების ფუნდამენტური ცოდნის გარეშე. მას არ შეუძლია გააუმჯობესოს ჯანდაცვის ფუნქციონირება რუსეთში, თუ კარგად არ იცის საზოგადოების გადახდისუნარიანობა. ამგვარად, მხოლოდ სამართლის ცოდნა არასოდეს არის საკმარისი.“¹⁰⁹⁵

პროექტის არასაკმარისი ხანგრძლივობაც შეიძლება პრობლემად იქცეს, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ექსპერტები „მხოლოდ ერთხელ გადიან რეგიონში და მიმღები ქვეყნის პარტნიორებს არასაკმარისად ამარაგებენ რჩევებით, ანუ საფუძველს არ უყრიან ხანგრძლივ პარტნიორობას.“¹⁰⁹⁶

„უნივერსიტეტების წარმომადგენლები, რომლებიც პირდაპირ საგამოცდო არდადეგებიდან მიდიან მიმღებ ქვეყანაში და გამოცდილი ადვოკატები, რომლებიც მალე პენსიაზე უნდა გავიდნენ და რომლებსაც უკვე მოსწყინდათ „ფულის კეთება“, მექანიკურად სთავაზობენ პარტნიორებს გამზადებულ „დასავლურ“ მოდელებს არარსებული ან ტრივიალური პრობლემების გადასაჭრელად, იმავდროულად კი არაფერს აკეთებენ და თავს არ იწუხებენ იმით, რომ აქტიურად ჩაებან ადგილობრივ პარტნიორებთან თანამშრომლობაში აუცილებელი სამართლებრივი რეფორმების განსახორციელებლად.“¹⁰⁹⁷

ხშირად აკრიტიკებენ იმასაც, რომ თეორიულ დისკუსიებს აკლია ღრმა მეცნიერული მიდგომა და საფუძველი:

„ჩვენ დღესაც არა გვაქვს საკმარისი და ყოვლისმომცველი ხედავ რეგიონის ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებსა და მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემებზე. სამართლებრივი რეფორმების პროგრამები ხორციელდება მეცნიერულ ვაკუუმში. და ეს, ალბათ, იმიტომ, რომ დასავლეთის სპონსორი ორგანიზაციები კვლავ არ იღებენ მხედველობაში, რომ უმჯობესია რაღაც მანც ვიცოდეთ რეფორმისათვის არსებულ პირობებზე, სანამ დაიწყება ამ რეფორმის განხორციელება. წარმატებული ეროვნული სამართლებრივი რეფორმების პოლიტიკისათვის აუცილებელია შესაბამისი საკითხების ფართო კვლევა, ხედავ და ანალიზი.“¹⁰⁹⁸

„არაადეკვატურია თეორიული დახმარებები და არასაკმარისია გამოკვლევები სამართლის ტრანსფერისა და მიღების პირობების შესახებ. დიდი ფინანსური დახმარებაც კი ვერ აანაზღაურებს არასაკმარის და არაადეკვატურ თეორიულ საფუძველს უცხოური სამართლის და-

¹⁰⁹⁵ კოლმსი, 1999, გვ. 71.

¹⁰⁹⁶ შაიო, გვ. 500.

¹⁰⁹⁷ შაიო, გვ. 500; არასაკმარისი ხანგრძლივობას დაწვრილებით განვიხილავთ 4.3.9 თავში, ადგილობრივ ექსპერტებთან არასაკმარის თანამშრომლობას კი – 4.3.5 თავში.

¹⁰⁹⁸ შაიო, გვ. 503.

ნერგვისას, ადგილობრივ კულტურაზე უცხოური სამართლის გავლენისას და ამ ვითარებაში წარმოშობილი პოლიტიკური და სამართლებრივი სირთულეების დროს“.¹⁰⁹⁹

როცა არ არსებობს შესაბამისი თეორიული საფუძველი და შეთანხმებული სტრატეგია, იქნება იმის საფრთხე, რომ ტექნიკური თანამშრომლობის დაგეგმარებისას გადაშვეტი შეიძლება იყოს არა მიმდების საჭიროება, არამედ მხოლოდ ექსპერტების არსებული პოტენციალი. ეს განსაკუთრებით იურიდიულ სექტორს ეხება, რომელიც ძალიან ფართოა. ხშირად ერთი იურისტის კვალიფიკაცია არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ მოიხსნას პროექტის სპეციფიკური პრობლემები. მაგალითად, საჯარო სამართლის მხოლოდ რამდენიმე სპეციალისტი თუ არის ერთდროულად პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონმდებლობის ექსპერტიც. ამერიკის შერთებული შტატების წარმომადგენელმა დევიდ ბრონჰაიმმა, რომელიც დიდი ხნის განმავლობაში მუშაობდა საქართველოში ექსპერტად, თავისი შთაბეჭდილებები ასე გამოხატა:

„ჩემს ცხოვრებაში ბევრჯერ მომიწია იმ დასკვნის გამოტანა, რომ ქვეყნები და მათი ექსპერტები ცდილობენ აკეთონ მხოლოდ ის, რაც მათ ეხერხებათ და ანგარიშს არ უწევენ იმას, თუ რა სურთ და რას ითხოვენ სინამდვილეში ბენეფიციარები.“¹¹⁰⁰

„ევროპარლამენტის წევრი ქრისტა რანძიო-პლატი, რომელიც TACIS-ის პროექტის შესახებ ევროპარლამენტისათვის ანგარიშს აზადებდა, სხვა თვისებათა შორის აღნიშნავდა დასავლეთის ექსპერტთა თვითსარგებლობის მენტალიტეტს. მაგალითად, დსთ-ის ქვეყნებისათვის დასავლეთის დახმარება უფრო მეტად დასავლეთის ფირმების დსთ-ის დიდ ბაზარზე შესასვლელად მომზადებას ემსახურებოდა, ვიდრე ტრანსფორმირებადი სახელმწიფოების ეკონომიკისა და საზოგადოებისათვის რეალურ დახმარებას. ტექნიკური დახმარების სფეროში კი განხორციელდა ძალიან სქემატური დახმარება, იმავდროულად ჩამოყალიბდა არა ერთიანი დახმარების კონცეფცია, არამედ მოხდა მხოლოდ დასავლეთის დამხმარე ფირმების გარკვეული ორიენტირება ამ საკითხებში.“¹¹⁰¹

შესაბამისად, საერთაშორისო სამართლებრივი დახმარების მიმართაც ჩნდება განვითარების დახმარების ძველი პრეტენზია: „განვითარების დახმარება არის დონორის მიერ ერთპიროვნულად ინიცირებული და მართული (donor-driven).“¹¹⁰²

¹⁰⁹⁹ ჰოელანდი, გვ. 484.

¹¹⁰⁰ ბრონჰაიმი, ბოგუსლავსკი/კნიპერის ნაშრომში გზები..., გვ. 297.

¹¹⁰¹ რანძიო-პლატი, გვ. 191 და შემდეგი; გერნერი, გვ. 192.

¹¹⁰² „donor-driven“ ცნებასთან დაკავშირებით შდრ. აგრეთვე კლინგელი, გვ. 122.

„ზოგიერთი პროექტისათვის ტრანსფორმირებადი ქვეყნის მხარდაჭერა მხოლოდ მეორე რიგის ამოცანაა: [...] პირველ რიგში კი ისინი ამა თუ იმ დასავლელი ექსპერტის დაფინანსების ინსტრუმენტს წარმოადგენენ“.¹¹⁰³

აღნიშნულის საპირისპიროდ ევროკავშირის კომისია თავის „სამართლებრივი რეფორმების დახმარების პრინციპებში“ წინა პლანზე აყენებს მიმღებ ქვეყნებს და მოითხოვს „სამართლებრივი დახმარების შესაბამისობას მიმღები ქვეყნის საჭიროებებსა და პრიორიტეტებთან“.¹¹⁰⁴

სამწუხაროდ, სამართლებრივი დახმარების მიმდინარეობისას აღმოსავლეთში სულ უფრო ვრცელდებოდა შთაბეჭდილება, რომ გამცემი ქვეყნის ექსპერტები ყველაზე მეტად სარგებლობდნენ ტექნიკური თანამშრომლობის პროექტებიდან. ეს განსაკუთრებით დამაფიქრებელია იმ შემთხვევებში, როდესაც ტექნიკური თანამშრომლობა ხორციელდება ორმხრივი დაფინანსებით და მიმღებ ქვეყანასაც უწევს უცხოელი ექსპერტების ხარჯების დაფარვა. ამან შეიძლება იქამდე მიგვიყვანოს, რომ ტექნიკური თანამშრომლობა ძალიან მალე საერთოდ ჩიხში აღმოჩნდეს და შეწყდეს.

4.3.4.2 დახმარების მაგალითი

საქართველოს შემთხვევაში ხმალაძე ადასტურებს ზემოაღნიშნულ პრეტენზიებს: „ჩვენ უცხოელი ექსპერტებისაგან არცთუ კარგი გამოცდილება მივიღეთ. ეს, მაგალითად, ეხება საელჩოებიდან მოსულთა უზრავლესობას და TACIS-ის ხალხს, რომელთა მიმართაც ზოგჯერ გვრჩება ისეთი შთაბეჭდილება, რომ ევროკავშირი მხოლოდ საშუალო ადგილებს აფინანსებს.“¹¹⁰⁵ მაგრამ ამ შეფასებიდან ხმალაძემ მკვეთრად გამიჯნა სოროსის გუნდი.

სოროსი/COLPI-ს მიერ საქართველოში კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესზე წარგზავნილმა ექსპერტებმა თითქმის ერთსულოვანი დადებითი შეფასება მიიღეს ადგილობრივი ქართველი პარტნიორებისაგან. ამ პროექტის კოორდინატორად COLPI-ს (Constitutional Legislative Policy Institute) წარდგენით მართლაც შესაბამისი არასამთავრობო ორგანიზაცია იყო შერჩეული. უპირველეს ყოვლისა კი COLPI-ს ქართველ თანამშრომელს – ზაზა ნამორაძეს – შეეძლო უზრუნველყო პირდაპირი, უშუალო კავშირი პროექტის პარტნიორებს შორის.

¹¹⁰³ გერნერი, გვ. 194.

¹¹⁰⁴ ევროპის კომისია, გვ. 4.

¹¹⁰⁵ ხმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

ცალკეული ექსპერტების შესახებ, უპირველეს ყოვლისა, აღინიშნა მათი მაღალი კვალიფიკაცია. ალექსიძემ განაცხადა: „მე მაღალ შეფასებას ვაძლევ უცხოელი ექსპერტების როლს. აქ ხშირად ისეთი ხალხიც მოდის, რომლებმაც ჩვენთან შედარებით გაცილებით ცოტა რამ იციან. არის ხალხი, რომელიც მოდის, ფულს აიღებს და ისევ მიდის. კონსტიტუციასთან დაკავშირებით კი სიტუაცია სულ სხვაგვარი იყო. მე კმაყოფილი ვარ. ისინი სპეციალისტები იყვნენ“.¹¹⁰⁶

ალექსიძე ერთადერთი იყო, რომელმაც გამოთქვა ზოგადი პრეტენზია და არ მიუთითა კონკრეტულ შემთხვევებზე. შესაძლოა მხოლოდ ვივარაუდოთ, რომ ეს კრიტიკა მის მიერ მოგვიანებით ჩიკაგოს პროექტის უარყოფას უკავშირდება.¹¹⁰⁷ „საქართველოს სპეციფიკის შესაცნობად საქართველოში უნდა იცხოვრო. უცხოელმა ექსპერტებმა ბევრი რამ იცოდნენ, მაგრამ ზოგიერთი სახის სპეციფიკურობას მათ არ დაუთმეს საკმარისი ყურადღება. ეს ეხება ფსიქოლოგიურ, სოციალურ და ეთნიკურ ასპექტებს.“¹¹⁰⁸

უდავოა, რომ COLPI-მ ბრწყინვალე სპეციალისტთა ანსამბლი შექმნა. ეს სპეციალისტები ერთად და ცალ-ცალკე საკონსტიტუციო სამართლის უძლიერესი ექსპერტები არიან, რომელთა სახელებიც ყველასათვის ცნობილია მათი სამეცნიერო პუბლიკაციებით,¹¹⁰⁹ აგრეთვე აღმოსავლეთევროპულ იურიდიულ ჟურნალებში (განსაკუთრებით აღსანიშნავია ჟურნალი East European Constitutional Law Review) აქტიური თანამშრომლობით. გარდა ამისა, შაიო, ლესიგი და ბლანკენაგელი ლექციებს კითხულობდნენ ბუდაპეშტის ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში, რომლის სტუდენტებიც მიმღები ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს, უნივერსიტეტების კურსდამთავრებული იყვნენ და სწორედ ამიტომ ისინი უკვე კარგად იცნობდნენ ამ ქვეყნების საშინაო მდგომარეობას. ამასთან, ექსპერტთა უმრავლესობას აღმოსავლეთში ხშირი სამეცნიერო მივლინების შედეგად კარგი გამოცდილება ჰქონდა მიღებული. იმავდროულად ბლანკენაგელი ბრწყინვალედ ლაპარაკობდა რუსულად.

ექსპერტთა ჯგუფის ზემოაღნიშნული დაკომპლექტების უპირატესობაზე მოგვიანებით დაწვრილებით ვისაუბრებთ.¹¹¹⁰ თვალშისაცემია ის

¹¹⁰⁶ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

¹¹⁰⁷ შდრ. თავი 2.8.2.5.

¹¹⁰⁸ ალექსიძე, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996; შდრ. აგრეთვე სქ. 1167.

¹¹⁰⁹ უნდა აღინიშნოს, რომ ბლანკენაგელის ერთ-ერთი სამეცნიერო სტატია ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდში ქართულ ენაზე დაიბეჭდა საქართველოს იურიდიულ ჟურნალში „სახელმწიფო და სამართალი“.

¹¹¹⁰ შდრ. თავი 4.3.7.2.2.

გარემოება, რომ თითქმის ყველა ექსპერტი საუნივერსიტეტო სფეროში მუშაობდა. თუმცა ეს გარემოება აშკარად მისასალმებელია სამართლებრივი დახმარების არასაკმარისი მეცნიერული მომზადების ზემოაღნიშნული კრიტიკის გათვალისწინებით, მაგრამ, ალბათ, მაინც აჯობებდა ამ ჯგუფში რამდენიმე პრაქტიკოსსაც მიეღო მონაწილეობა, მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს ან პარლამენტის რომელიმე კომიტეტის თავმჯდომარეს.¹¹¹

4.3.5 შიდაეროვნული „ნოუ-ჰაუს“ გამოუყენებლობა

4.3.5.1 შესავალი

ტექნიკური თანამშრომლობის კიდევ ერთი პრობლემაა ეროვნულ დონეზე არსებული „ნოუ-ჰაუს“ გამოუყენებლობა. „ადრეულ 90-იან წლებში დასავლელთა მიერ მომზადებული სამართლებრივი რეფორმების სპეციალისტები ზშირად ცდილობდნენ გარდაექმნათ რუსული სამართლებრივი სისტემა, რათა იგი დამსგავსებოდა მათი საკუთარი ქვეყნის სისტემას. მაგრამ კანონი არ არის სამზარეულოს მოწყობილობა, რომელიც შეიძლება ამერიკაში ან გერმანიაში აიწყოს და შემდეგ მარტივად გადაიტანონ რუსეთში. მრავალწლიანი გამოცდილებით, განვითარების სააგენტოები სიამაყით აღნიშნავენ, რომ მათ უკვე დაძლიეს მენტალიტეტი „დონორებმა ყველაფერი იციან“, რომ მათი პროგრამები სულ უფრო „კლიენტზე ორიენტირებული“ გახდა, რომ ისინი ქირაობენ სულ უფრო მეტ რუსულ პერსონალს. პრინციპულად, ისინიც მიიჩნევენ, რომ საჭიროა დაიხარჯოს ნაკლები რესურსები რუსების „ვესტერნიზაციაზე“, და უფრო მეტი რესურსები იმისათვის, რათა რუსული ინსტიტუტების მუშაობა თვით რუსეთის მოქალაქეებისათვის გაუმჯობესდეს.“¹¹²

დაგვეგმილი პროექტების პარტნიორული გადაწყვეტა და განხორციელება შეუძლებელია, რადგან ეროვნული ექსპერტები თავს გარკვეულწილად არათანასწორ პარტნიორებად გრძნობენ. უცხოელმა ექსპერტმა შესაძლოა განსაკუთრებით ზედმიწევნით იცოდეს პროექტის მიზანი, მაგრამ მან იშვიათად თუ იცის ასევე ზედმიწევნით ადგილობრივი გარემო. სრულიად საპირისპირო სიტუაციაა ეროვნულ ექსპერტებთან დაკავშირებით. ამიტომ მხოლოდ ერთობლივი მუშაობითა და თანამ-

¹¹¹ იგივეს აღნიშნავს *პერნელდი*, რომელიც დადებითად აფასებს „გამოცდილებათა ფართო სპექტრს“.

¹¹² *პოლმისი*, 1999, გვ. 71.

შრომლობით შეიძლება ოპტიმალური შედეგების მიღწევა. ეს განსაკუთრებით ითქმის სწორედ სამართლებრივ სფეროზე, სადაც მიმღები სახელმწიფოს მხრიდან მონაწილეობენ მაღალი რანგის თანამდებობის პირები, რომლებიც სახელმწიფო ორგანოსს ხელმძღვანელობენ. მიუხედავად ამისა, თანასწორუფლებიანი თანამშრომლობის ელემენტი აქაც შემცირებულია, რადგან ეროვნული ექსპერტები თავს მაინც მეორეხარისხოვან ავტორებად თვლიან.

შამილ ასიანოვი, უზბეკეთის იუსტიციის მინისტრი, ითხოვს, რომ „ამ საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა შეცვალონ საკითხებისადმი მიდგომის სტილი და დაეხმარონ ადგილობრივ ექსპერტებს.“¹¹¹³ ამ დროს ძირითადი მიმართულება უნდა იყოს გრძელვადიანი პროგრამები, რომლებიც შეიცავს შემუშავებული სტრატეგიის გაგრძელების გზებს. „როცა ექსპერტი ჩამოდის, იღებს თავის ფულს და კვლავ მიდის, ჩვენ ამ დროს ისევე ვმუშაობთ, როგორც ადრე ვმუშაობდით, ვწერთ, როგორც ადრე ვწერდით. მინდა ავიხსნათ, რომ საჭიროა თანაბარუფლებიანი თანამშრომლობა.“¹¹¹⁴

„ყველაზე ხშირად, როგორც უკვე აღინიშნა, გაისმის ბრალდება, რომ დასავლელებმა, რომლებიც ჩამოდიან „თავიანთი გამოცდილების გასაზიარებლად“, საერთოდ არ იციან ადგილობრივი პრობლემები.“¹¹¹⁵

იმავედროულად კი ხდება ადგილობრივი ექსპერტების სერიოზული წინასწარი შეფასება: დასავლელი ექსპერტის „წინასწარი ზედვა“ კარიკატურულად ასე გადმოიცემა ხოლმე: „თუ ადგილობრივი „იურისტები“ 35 წელზე მეტი ხნის არიან, მათი გამოყენება სრულიად შეუძლებელია. ისინი სუბვენციის თანხებს კერძო მიზნებისათვის იყენებენ (გარკვეული სახის ქურდობა) და თითქმის ვერასდროს ამართლებენ მოლოდინს.“¹¹¹⁶ საბოლოოდ, ასეთი საქციელი გაკვირვებას იწვევს, რადგან უცხოელ ექსპერტებს საქმე აქვთ მაღალი კლასისა და პოლიტიკური რანგის პირებთან. „როგორც გამოცდილება გვიჩვენებს, განსაკუთრებით პატარა ქვეყნებში არსებობს მჭიდრო კონტაქტი მეცნიერებსა და პოლიტიკოსებს შორის.“¹¹¹⁷

„ძნელად გამოსწორებადი წინასწარი შეფასებები კონკრეტულ ზემოქმედებას ახდენს დასავლეთის სამართლებრივ ექსპერტთა პრაქტიკულ საქმიანობაზე, უპირველეს ყოვლისა მაშინ, როდესაც საქმე ეხება

¹¹¹³ ასიანოვის მოსაზრებები: ბოგუსლავსკი/კნიპერი, გზები..., გვ. 326.

¹¹¹⁴ ასიანოვის მოსაზრებები: ბოგუსლავსკი/კნიპერი, გზები..., გვ. 326.

¹¹¹⁵ შაიო, გვ. 500.

¹¹¹⁶ შაიო, გვ. 500.

¹¹¹⁷ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 32.

პერსონალის დაკომპლექტებას. ეს არის ის სფერო, სადაც ძალიან დიდ სარგებელს მოიტანდა სენსიბილიზაციის ტრენინგი.“¹¹¹⁸

ტექნიკურ თანამშრომლობაში მიზნობრივი ჯგუფების მონაწილეობა უკვე განუყოფელ ელემენტად, „აბსოლუტურ აუცილებლობად“ ითვლება.“¹¹¹⁹ „დღეს უკვე პროფესიული სტანდარტია ის, რომ ტექნიკური თანამშრომლობით განხორციელებული მომსახურება უნდა განვითარდეს და დეფინირებულ იქნეს მიმღებთან, მიზნობრივ ჯგუფებსა და განმხორციელებელ ორგანიზაციებთან მჭიდრო კავშირში. ეს გამოცდილება და პრინციპები ახლა უკვე სამართლებრივი ინსტიტუციებისა და სამართლის ნორმების ტრანსფერისთვისაც უნდა გამოიყენებოდეს,“¹¹²⁰ რადგან სწორედ სამართლის ტრანსფერის დროს აქვს დიდი მნიშვნელობა მიმღები ქვეყნის თავისებურებებს, რომლებიც იმდენად კომპლექსურია, რომ მხოლოდ ექსპერტებისათვის მათი შესწავლა და ბოლომდე შეცნობა ძალიან რთულია, ფაქტობრივად შეუძლებელიც.

ამას აღიარებს აგრეთვე OECD-DAC-ის „Working Group on Participatory Development and Good Governance“, რომელიც შეიმუშავებს განმარტებებს დახმარების გამწვევ მხარესა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის ურთიერთობის შესახებ. დასკვნა ასეთია: „მონაწილეობიდან თანამშრომლობამდე“.¹¹²¹ ბოლოსდაბოლოს ცხადია ის, რომ რეფორმის ლომის წილი ყოველთვის მიმღებ ქვეყანას რჩება: „რუსეთში სამართლებრივი რეფორმის განხორციელება უნდა გააგრძელონ თვითონ რუსებმა, და დასავლეთის დაფინანსების ყველაზე საუკეთესო გამოყენება იქნება მხარი დაუჭიროს რუსეთში განსახორციელებელ უცხოურ პროექტებს. მეტი მდგრადობისათვის პროექტების შერჩევისას პრიორიტეტი უნდა მიეცეს უფრო მეტად მიმღებთა ინტერესებს და ვალდებულებებს, ვიდრე დონორის ინტერესებსა და ვალდებულებებს. პროექტს, რომელიც თანაბრად ითვალისწინებს დონორისა და მიმღების ინტერესს, ყოველთვის უნდა მიეცეს უპირატესობა“.¹¹²²

ამიტომ, პარტნიორული თანამშრომლობის მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ სისტემა, რომელიც გააგრძელებს გამართულ მუშაობას პროექტის დასრულების შემდეგაც: „უცხოურმა დახმარებამ არ უნდა შემოაცალოს პოლიტიკურ და სოციალურ ფენებს თავიანთი პოტენციური შიდა რესურსები და პარტნიორები, რომლებიც მათ აქცევენ გრან-

¹¹¹⁸ შიო, გვ. 500.

¹¹¹⁹ დიპი-პენტკლინი, გვ. 94.

¹¹²⁰ დიპი-პენტკლინი, გვ. 94.

¹¹²¹ დიპი-პენტკლინი, გვ. 101.

¹¹²² პოლმსი, 1999, გვ. 72.

ტისა და დაფინანსების მომხმარებლებად. პირიქით, ისინი შემოქმედებითად უნდა განეწყონ რუსეთში პოლიტიკური და სოციალური ფენების გასამხნეებლად, რათა შეიქმნას კონსტრუქციული თანამშრომლობა რუს შიდა პარტნიორებთან.¹¹²³ სამართლებრივი რეფორმების პროექტები, განვითარების სხვა პროექტების მსგავსად, თავისი შედეგების მიხედვით უნდა იყოს ე.წ. „თვითდახმარების“ პროექტები.¹¹²⁴

ამიტომ პრობლემის გადაჭრის გზა შეიძლება იყოს არა რამდენიმე „ვარსკვლავებიჭუნას“¹¹²⁵ ჩასვლა მიმღებ ქვეყანაში, არამედ ხანგრძლივი დახმარება თვითდახმარების დანერგვის მიზნით.¹¹²⁶ მაგალითად, ერთობლივი თანამშრომლობის შედეგად შექმნილ ახალ კანონპროექტთან დაკავშირებით მიმღებ პარტნიორს, მოგვიანებით, უკვე თავად უნდა შეეძლოს ამ კანონის რეფორმირება. სხვა შემთხვევაში ყოველთვის იჩენს თავს არასასურველი დამოკიდებულება დახმარების გამწვევ მხარესთან.

იგივე შეიძლება ითქვას ეროვნულ ელიტასთან დაკავშირებით: „უცხოურმა დახმარებამ არ უნდა დააშოროს ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალური ელიტა მათი პოტენციური შინაური დამფინანსებლებისა და პარტნიორებისაგან, არ უნდა აქციოს ისინი გრანტებზე დამოკიდებულად და საფინანსო მაკლერებად. პირიქით, უცხოური დახმარება უნდა იყოს სათანადოდ კონსტრუქციული იმისათვის, რათა ხელი შეუწყოს რუსეთის პოლიტიკური და სოციალური ელიტის ნაყოფიერ თანამშრომლობას ადგილობრივ რუს დამფინანსებლებთან.“¹¹²⁷

4.3.5.2 დახმარების მაგალითი

COLPI-ს ექსპერტებმა დადებითი შეფასება მიიღეს მათი აქტიური საქმიანობისა და ინტეგრაციისათვის მზადყოფნის გამო. ექსპერტებს ძალიან კარგი შინაგანი განწყობა და საკითხებისადმი სწორი მიდგომა ჰქონდათ. მათ შექმლეს პროექტის შინაარსთან იდენტიფიცირება.

¹¹²³ ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 41.

¹¹²⁴ შდრ. აგრეთვე ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 41: „Pedagogically, drafters can best learn to draft legislation in the context of actually drafting bills“.

¹¹²⁵ პერნფელდი, გვ. 157.

¹¹²⁶ რანძიო-პლატი/ფროიდმანი, გვ. 191 და მომდევნო, ასევე ფიქრობს IRZ საქმეთა მმართველი ფადე (გვ. 320), რომელიც თუმცა არ იყენებს ტერმინს „დახმარება თვითდახმარებისათვის“, მაგრამ მისიონერულ გერმანულ „სამართლის ექსპორტს“ გარკვევით უარყოფს, შდრ. აგრეთვე ფადე (1998, გვ. 264); მაშინდელი საგარეო საქმეთა მინისტრი კინელი კი (გვ. 3), როგორც ჩანს, აღნიშნულის საპირისპიროდ ყურადღებას უფრო მეტად „მასობრივად“ მონაწილე „საკუთარ ინტერესებზე“ ამახვილებს.

¹¹²⁷ კოლმსი, 1999, გვ. 70.

„ჩვენ თავიდანვე შევნიშნეთ, რომ საღამოს ხუთზე არც ერთი უცხოელი ექსპერტი არ დასცქეროდა საათს. მათ თავად სურდათ ნორმალური კონსტიტუციის შემუშავება და იდეალისტური დამოკიდებულება ჰქონდათ პროექტისადმი. ლესიგთან ერთად ჩიკაგოში ხშირად დილის ექვს საათამდე ვებეჭდავდით ტექსტებს“.¹¹²⁸

უგრეხელიძეც არ იშურებს კეთილ სიტყვებს სოროსის ფონდის საქმიანობის მიმართ: „სოროსთან ყველაფერი კარგად იყო ორგანიზებული. ექსპერტები მუშაობდნენ მაქსიმალური შედეგებით, ენთუზიაზმითა და პროფესიონალიზმით“.¹¹²⁹

როგორც ზემოთ აღინიშნა,¹¹³⁰ ექსპერტებთან დისკუსია გვიან ღამემდე გრძელდებოდა და კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული მუხლების ახალ-ახალი ვერსიები მზადდებოდა. განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს ლესიგის შედეგობა. დოკუმენტებიდან კარგად ჩანს, რომ იგი არა მარტო დიდი ენთუზიაზმით ხელმძღვანელობდა ჩიკაგოს კონფერენციას, არამედ იმავდროულად მობილიზებული ჰყავდა ჩიკაგოს სამართლის სკოლის თანამშრომლები, რათა ახალგაზრდა ქართველი იურისტების პირველი ვიზიტისას მათთვის სადისკუსიო თემების ფართო სპექტრი შეეთავაზებინა. ეს დისკუსიები რამდენიმე დღე გრძელდებოდა. ლესიგს ახალგაზრდა კოლეგებთანაც ისეთივე ურთიერთობა ჰქონდა, როგორც თანაბარი რანგის პარტნიორებთან.

საერთოდ, როგორც აღვნიშნეთ, ექსპერტებმა ასეთი საქმიანობის გამო განსაკუთრებული პატივისცემა დაიმსახურეს. ბუნებრივია, ისინი იმიტომაც დააფასეს, რომ პირველი ექსპერტები იყვნენ, რომლებიც საქართველოში მოღვაწეობდნენ და იმ დროის პოლიტიკური არეულობის პირობებში საქართველოში გამგზავრების გამბედაობა ჰქონდათ. ამ კომპონენტებმა დიდი როლი ითამაშა კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში სამართლებრივი დახმარების პროექტის წარმატებაში. შეიძლება ითქვას, რომ, თუ არ არსებობს პირადი პატივისცემა, პროექტმა შეიძლება ვერ მიაღწიოს მიზანს. დემეტრაშვილი, რომელიც ნამორაძესთან ერთად პასუხისმგებელი იყო სამართლებრივი თანამშრომლობის კოორდინაციისათვის, ასე განმარტავს ყოველივეს:

„თუ როგორ გამოიყენებენ და რა სარგებელს ნახავენ უცხოელი ექსპერტებისაგან, ეს [ასევე] დამოკიდებულია მიმღებ ქვეყანაზე. მათგან შეიძლება დიდი სარგებლის მიღება. მაგრამ, თუ მათ მხოლოდ

¹¹²⁸ ზმალაძე, პირადი ინტერვიუ, 4 ივლისი, 1996.

¹¹²⁹ უგრეხელიძე, პირადი ინტერვიუ, 7 აგვისტო, 1996.

¹¹³⁰ იხ. სქ. 115.

ფორმალურად მოიწვევენ, მაშინ მათთან ერთად კახეთში წავლენ ხოლმე სავაზშმოლ და ამით ყველაფერი მთავრდება“.¹¹¹

4.3.5.2.1 პარტნიორთა შერჩევა

ჩიკაგოს კონფერენციის წარმატებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა მონაწილეთა თანამშრომლობას, ანუ სამართლებრივი თანამშრომლობის პარტნიორთა ძალიან დაკვირვებით შერჩევას. პროცესში ჩაბმული იყვნენ პოლიტიკოსები, იურისტები, აგრეთვე სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები, ანუ აღიარებული დოცენტები და მკვლევრები იურიდიული ფაკულტეტებიდან და სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტიდან.¹¹²

განვითარების თანამშრომლობა, როგორც წესი, მიმდინარეობს იმ სახელმწიფოებთან, რომელთაც სუსტი სტრუქტურები აქვთ. ამის გამო ხშირად ვერ ხერხდება მათი მხრიდან პროექტის შექმნაში აქტიური მონაწილეობა. შესაბამისად, არსებობს იმის საფრთხე, რომ მიმღები ქვეყნები პროექტის განხორციელებაში დაქვემდებარებულ, მეორეხარისხოვან როლს ითამაშებენ.

კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პერიოდში საქართველოც გარდამავალ სტადიაში იმყოფებოდა. სტრუქტურულად სუსტი იყო საკონსტიტუციო კომისიაც. როგორც აღვწერეთ, თავისი 118 წევრით კომისია ფაქტობრივად ქმედუნარო იყო. იგივე შეიძლება ითქვას დანაწევრებულ პარლამენტზეც. მაგრამ განსხვავებული ვითარება იყო საკონსტიტუციო კომისიის ხელმძღვანელ ორგანოებში. განსაკუთრებით კომისიის მდივანი დემეტრაშვილი მიხვდა, რომ აუცილებელი იყო დამხმარე ორგანიზაციებთან კონტაქტების გაბმა და საერთაშორისო სამართლებრივი დახმარების სწორი გზით წარმართვა. ეს საგანგებოდ უნდა აღვნიშნოთ იმის გამო, რომ აქამდე საქართველო წლების განმავლობაში მოსკოვზე იყო „მიბმული“ და კონსტიტუციის მიღების დროისათვის საერთაშორისო დამხმარე ორგანიზაციებთან ურთიერთობის არავითარი გამოცდილება არ ჰქონდა.

ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეების შერჩევის პროცესზე გარკვეული გავლენა, თბილისში თავიანთ ქართველ პარტნიორებთან გამართული შეხვედრებისა და პირადი საუბრების საფუძველზე, სოროსის უცხოელ ექსპერტებსაც ჰქონდათ. მაგალითად, თავიდანვე გადაწყვეტილი იყო, რომ ჩიკაგოში გაემგზავრებოდნენ კონსტიტუციის პროექტების ავტორები დემეტ-

¹¹¹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹¹² იგივეს ადასტურებს ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 31.

რაშეილი და ხმალაძე, რომლებიც უკვე ლესიგის პარტნიორები იყვნენ და მისი დასკვნები მიიღეს. მიუხედავად ამისა, უცხოელმა ექსპერტებმა საკმარისად არც ქართული პარტიების ლანდშაფტი იცოდნენ და არც საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობას იცნობდნენ. ამდენად, სავსებით სწორი იყო გადაწყვეტილება, რომ ქართველებს თავად შეერჩიათ ჩიკაგოში წამსვლელები. შერჩევა თავიანთ თავზე აიღეს დემეტრაშვილმა და ხმალაძემ, იმავდროულად მათ მჭიდრო კონტაქტი ჰქონდათ ზაზა ნამორაძესთან.¹¹³³ ნამორაძის მაინტეგრირებულ და მაკოორდინირებულ როლს არ უნდა დაუეკარგოთ მნიშვნელობა: იგი იყო როგორც დემეტრაშვილისა და ხმალაძის, ისე COLPI-ს უცხოელ ექსპერტთა ნდობით აღჭურვილი პირი.

თავად მიმღები ქვეყნის მიერ ადგილობრივი ექსპერტების შერჩევით COLPI-მ თავიდან აიცილა იმის საფრთხეც, რომ ჩიკაგოში შეკრებილიყო ისეთი ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაც არ შეესაბამებოდა მიმღებ ქვეყანაში ძალთა რეალურ განაწილებას. აქ უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ძირითადად კრიტიკა მიმართულია „ზოგიერთი უცხოური ფონდისადმი, რომელიც დაინტერესებულია ადამიანის უფლებების დაცვითა და განმტკიცებით და ამისათვის ირჩევს უაღრესად სპეციალურ კლიენტურას. კერძოდ კი ისეთს, რომელსაც აქამდე ცოტა თუ გაუკეთებია ადამიანის ძირითად უფლებებთან დაკავშირებით. გაუგებრობები მდიდარი, მაგრამ ცუდად ინფორმირებული ფონდების მხრიდან იწვევს იმას, რომ სპონსორდება ისეთი ჯგუფები, რომლებიც ან არ იმსახურებენ ასეთ დახმარებას ან, სულ ცოტა, არ შეუძლიათ რეალურად ეფექტიანი საქმიანობა ადამიანის უფლებებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განსამტკიცებლად.“¹¹³⁴

დემეტრაშვილმა და ხმალაძემ ძირითადად მართლაც კარგი არჩევანი გააკეთეს ჯგუფის შედგენისას. მათ შექმნეს არა მხოლოდ კომპეტენტური და მუშაობის უნარის მქონე ჯგუფი, არამედ იზრუნეს იმისთვისაც, რომ რაც შეიძლება მეტი პოლიტიკური მიმართულების წარმომადგენლებს „გაესვარათ ხელები“.¹¹³⁵ ამაში მათ დაეხმარათ ის გარემოება, რომ კონსტიტუციის პროექტთა ავტორები და იურისტები იმავდროულად გავლენიანი პოლიტიკური პირები იყვნენ.

4.3.5.2.2 ნინიძის არყოფნა

ჩიკაგოს კონფერენციაზე ნინიძის არყოფნამ სერიოზულად იმოქმედა

¹¹³³ შდრ. თავი 2.7.1.

¹¹³⁴ შაო, გვ. 502.

¹¹³⁵ შდრ. სქ. 100.

ჩიკაგოში საერთაშორისო იურიდიული თანამშრომლობით მიღებული შედეგების აღიარებაზე. როგორც უკვე აღვწერეთ,¹¹³⁶ იუსტიციის მინისტრი გადამწყვეტ ფიგურად იქცა ჩიკაგოს კონფერენციაზე მიღებული შედეგებიდან გადახვევის პროცესში. დადგენილია, რომ ნინიძე ნამდვილად იყო მიწვეული კონფერენციაზე და მას მოსთხოვეს კიდევ ჩიკაგოს კონფერენციაში მონაწილეობის მიღება. დღეს შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ შევარდნაძემ შეგნებულად არ გაუშვა ნინიძე ჩიკაგოში, რათა მას „ხელები არ გაესვარა“.¹¹³⁷ ამდენად, ჩიკაგოს კონფერენციაზე ნინიძის არყოფნა მნიშვნელოვანი ფაქტორი აღმოჩნდა საერთაშორისო იურიდიული დახმარების წარმატებისა თუ წარუმატებლობის განსასაზღვრავად. საქართველოში, სამწუხაროდ, ეს არ იყო ერთადერთი შემთხვევა, როცა მნიშვნელოვან პირებს არ უშვებდნენ გადამწყვეტ კონფერენციებსა და შეხვედრებზე, რათა შემდეგ მათ თბილისში სრულიად ახალი წინადადებები წამოეყენებინათ.¹¹³⁸

ამ პრობლემატიკაში კარგად გარკვევა საკმაოდ რთულია. ბუნებრივია, წინასწარ შესაძლებელია მინიშნება იმაზე, რომ რომელიმე პირის მონაწილეობა ამა თუ იმ საერთაშორისო კონფერენციაზე სასურველია. მაგრამ მოულოდნელი უარის გამო მთლიანად სემინარზე უარის თქმა ასევე არარეალურია. ჩიკაგოს კონფერენციაზე ნინიძე საკონსტიტუციო პროცესში მხოლოდ მეორეხარისხოვან როლს თამაშობდა. ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეთა შემრჩევებისათვის (დემეტრაშვილისა და ხმალადისათვის) მაშინ მართლაც რთული იყო იმის განჭვრეტა, რომ მოვლიანებით ნინიძე ერთ-ერთი მთავარი ფიგურა გახდებოდა. ნინიძის გამოჩენამდე უცხოელი ექსპერტებისათვის სწორედ დემეტრაშვილი წარმოადგენდა სახელმწიფოს ოფიციალურ პოზიციას. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ შევარდნაძე მაინც გამონახავდა რომელიმე სხვა ლოიალურ პირს, რათა მტკიცედ გამოეხატა თავისი პოლიტიკური მიზნები. ამასთან, თვითონ შევარდნაძის მიწვევა ჩიკაგოში ერთკვირიან კონფერენციაზე სრულიად შეუძლებელი იყო, გამომდინარე მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის, უსაშველოდ დატვირთული სამუშაო დღეებიდან.

ამიტომ, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ასეთი კონფერენციების შედეგებისადმი მკაცრი და გონივრული კონტროლის დაწესებას, რათა პოლიტიკური მიზეზებით არ მოხდეს კონფერენციიდან გამომდინარე დასკვნების ერთი ხელის მოხშით დღის წესრიგიდან ამოღება. საქართველოში კონსტი-

¹¹³⁶ შლრ. თავი 2.8.2.2.

¹¹³⁷ შლრ. სქ. 100.

¹¹³⁸ ეს ჩემთან საუბრებში დაადასტურეს ზაზა ნამორაძემ და გერმანული GTZ-ის მხრიდან საქართველოში რამდენიმე წლის მანძილზე მოღვაწე ექსპერტმა, ადოკატმა კარტმუტ ფრომმა (ბერლინი).

ტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესზე განხორციელებული არასაკმარისი კონტროლის საკითხს დაწვრილებით ქვემოთ განვიხილავთ.¹¹³⁹

რაც შეეხება იუსტიციის მინისტრის ნინიძის ჩიკაგოში არყოფნას, შეიძლება ითქვას, რომ ასეთ შემთხვევებში მიმწვევი მხარე საკმაოდ რთული ალტერნატივის წინაშე დგას: მან ან უნდა მოითხოვოს (თუკი, რა თქმა უნდა, იგი თავიდანვე შენიშნავს რომელიმე პირის არყოფნით მომავალში შესაძლო სირთულეების შექმნის შესაძლებლობას) პარტნიორთა მხრიდან პარიტეტული ჯგუფის შექმნა, ან კიდევ უნდა გადაწყვიტოს, რომ ითანამშრომლებს ძირითადად ექსპერტებთან და არა პოლიტიკოსებთან, რათა ამით შეძლებისდაგვარად სწრაფად მიღწიოს შთაბეჭდავ და დამაჯერებელ შედეგებს, რომელთა სრულად განხორციელებაც შემდეგ შესაძლოა ვერც მოხერხდეს.

4.3.5.2.3 პროკურატურის წარმომადგენელთა არყოფნა

ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეთა შერჩევის დროს ასევე არ გაითვალისწინეს პროკურატურის წარმომადგენლები.¹¹⁴⁰ „ყველა იურიდიული პროფესიის წარმომადგენელთა მონაწილეობა [...] კანონპროექტებს გზას უხსნის იმ ორგანოთა და პირთა მიმართულებით, რომლებმაც რეფორმები პრაქტიკულად უნდა განხორციელონ.“¹¹⁴¹ შესაძლოა პროკურატურის წარმომადგენელთა არყოფნა იმით აიხსნას, რომ კამათი პროკურატურის უფლებამოსილების შესახებ მხოლოდ მოგვიანებით, თბილისში გამწვავდა.¹¹⁴² გასათვალისწინებელია ისიც, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილეთა შერჩევის დროს არც მოიძებნებოდა შესაბამისი ავტორიტეტული პროკურატურის წარმომადგენელი, რადგან პროკურორებიდან თითქმის არავინ ეწეოდა სამეცნიერო მოღვაწეობას.¹¹⁴³

¹¹³⁹ შდრ. თავი 4.3.9.

¹¹⁴⁰ თუმცა ნინიძე კონფერენციის გამართვამდე წინა წელს (1993) საქართველოს გენერალური პროკურორი იყო, მაგრამ, როგორც (კონფერენციის გამართვის დროს) მოქმედი იუსტიციის მინისტრი, იგი აღარ შეიძლება ჩაითვალოს პროკურატურის ინტერესების გამომხატველად, რადგან იგი თავად გამოდიოდა პროკურატურის უფლებამოსილების შეკვეცის მოთხოვნით; თანაც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მას საერთოდ არ მიუღია მონაწილეობა ჩიკაგოს კონფერენციაში.

¹¹⁴¹ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 30.

¹¹⁴² შდრ. თავი 3.4.5.

¹¹⁴³ თუმცა შუშანაშვილმა, ყოფილმა გენერალური პროკურორის მოადგილემ, წარადგინა კონსტიტუციის საკუთარი პროექტი, მაგრამ ეს პროექტი აშკარად სცდება ზემოთ უკვე განხილული ძირითადი პროექტების პრინციპებს, ამიტომ მის მონაწილეობას შესაძლოა ზედმეტი დამაბულობა გამოეწვიას.

4.3.6 ევროცენტრული დახმარების ზემოქმედება მიმღები ქვეყნის კულტურულ თვითმყოფადობაზე

4.3.6.1 შესავალი

საერთაშორისო იურიდიული დახმარება ევროცენტრულ ზასიათს იღებს, როცა ექსპერტები ვერ ახერხებენ მოსწყდნენ თავიანთ კულტურულ გარემოს და ავრცელებენ ისეთ რეკომენდაციებს, რომლებიც მხოლოდ მათ საკუთარ კულტურულ გარემოში თუ იქნება პრაქტიკული, ხოლო მიმღები ქვეყნის კულტურულ თვითმყოფადობას ეს წინადადებები ეჭვქვეშ აყენებს. ის, რომ მიმღები ქვეყნის აუცილებლად გასათვალისწინებელ კულტურულ თავისებურებებს ექსპერტები ზოგჯერ საერთოდ არ აქცევენ ყურადღებას და ვერ აცნობიერებდნენ ამ თავისებურებათა მნიშვნელობას, შედეგია სწორედ უცხოელ ექსპერტთა კვალიფიკაციის დეფიციტისა და ადგილობრივ პარტნიორებთან არასაკმარისი თანამშრომლობისა. ასეთ შემთხვევებში ზემოხსენებული მოთხოვნების ნუსხის¹¹⁴⁴ მე-3-მე-ნ კრიტერიუმები მხოლოდ ნაწილობრივ თუ არის დაკმაყოფილებული. უცხოელ ექსპერტებს არც მიმღები ქვეყნის მოქმედი კანონმდებლობა აქვთ საკმარისად შესწავლილი და არც ამ ქვეყანაში ადრე არსებული სამართლებრივი კონცეფციები; მათ ასევე არ იციან მიმღები სახელმწიფოს პოლიტიკური, სოციალური, ისტორიული,¹¹⁴⁵ ეკონომიკური და კულტურული თავისებურებები.¹¹⁴⁶

იმ გარემოებას, რომ ყოველივე ზემოაღნიშნულმა შესაძლოა გამოიწვიოს მიმღები ქვეყნის კულტურული თვითმყოფადობის სრული იგნორირება, ადასტურებს ყაზახეთის ეროვნული იურიდიული ინსტიტუტის პროფესორი მ. სულეიმანოვი (ამერიკის შეერთებული შტატების ერთ-ერთი ორგანიზაციის დახმარებით ყაზახეთის ეკონომიკური სამართლის სფეროში შემუშავებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით): „დამხმარე ფირმის იურისტებს არავითარი წარმოდგენა არ ჰქონდათ ყაზახეთის კანონმდებლობაზე და არც ფიქრობდნენ მის შესწავლას. ისეთი შთაბეჭდილება იქმნებოდა, თითქოს უდაბნოში ჩამოვიდნენ. საქმე იმით დამთავრდა, რომ კანონპროექტი საერთოდ უარყოფილ იქნა.“¹¹⁴⁷

ზემოთ მოცემული მოთხოვნათა ნუსხის¹¹⁴⁸ მე-ნ კრიტერიუმი შესაძლოა ყველაზე რთულია, რადგან აქ საქმე ეხება მიმღები ქვეყნის და-

¹¹⁴⁴ იხ. თავი 4.3.3.

¹¹⁴⁵ ამ ასპექტს აღნიშნავს ჰინცი, გვ. 85.

¹¹⁴⁶ ნარაკობი (გვ. 129), ასახელებს: „the social, economic and political reality“.

¹¹⁴⁷ სულეიმანოვის განმარტებები: ბოგუსლავსკი/კინიპერი, „გზები...“, გვ. 324.

¹¹⁴⁸ იხ. თავი 4.3.3.

უწერელ კანონებს, რომელთა სადმე ამოკითხვა უბრალოდ შეუძლებელია და ამან შესაძლოა კულტურათამორისი გაუგებრობები წარმოშავას.¹¹⁴⁹ „სამართლებრივი კონფლიქტები ყოველთვის იყოფა, ერთი მხრივ, აშკარად ცხად, ყველასათვის გასაგებ და, მეორე მხრივ, ყველასათვის ფარულ ნაწილებად. რადგან ფარული მხარე დიდად განსაზღვრავს ცხად მხარეს, შეუძლებელია მარტივად მისი თავიდან მოშორება და გაუთვალისწინებლობა, როცა იმართება მოლაპარაკება და დისკუსია სამართლებრივად პრობლემის მოგვარების საკითხებზე.“¹¹⁵⁰

„ძალიან დიდია სხვაობა მოსახლეობის დამოკიდებულებაში სამართლის, როგორც სახელმწიფოს მიერ დადგენილი ქცევის წესების ერთობლიობისადმი და სამართლის, როგორც საზოგადოებაში ისტორიულად დამკვიდრებული სოციალურ-კულტურული ფენომენისადმი. ეს სხვაობა აშკარა ხდება იმითაც, რომ სახელმწიფოს მიერ ახლად მიღებული სამართლის ნორმები, როგორც წესი, დიდხანს ფეხს ვერ იკიდებს საზოგადოებაში და კონკურენტის ვერ უწევს დამკვიდრებულ კულტურულ ტრადიციებს.“¹¹⁵¹ საქართველოში ამის მკაფიო მაგალითია კორუფციული ურთიერთობების სიმყარე, რაც უშლის ხელს ახალი სამართლის ცხოვრებაში დამკვიდრებას.¹¹⁵²

საზოგადოებრივი ურთიერთობები მოუგვარებელი არასოდეს რჩება. მას აწესრიგებს ან ოფიციალური სამართალი ან დამკვიდრებული ადათ-წესები. ძირითადად ადამიანები „თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში ეყრდნობიან საზოგადოებაში ისტორიულად დამკვიდრებულ სამართლებრივ და ღირებულებით ნორმებს. ამიტომ მნიშვნელოვანია გააზრება იმისა, რომ მიმდებ ქვეყნებში ხანგრძლივი დროის განმავლობაში არსებობდა აღნიშნული სამართლებრივი პლურალიზმი, რომელიც არა მარტო „გარეთ, ხალხში“, არამედ თვით მაღალი დონის სახელმწიფო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელ რგოლებშიც კი ქმნიდა სამართლებრივად კონკურენტულ გარემოს და იწვევდა შესაბამის კოლიზიებს. სწორედ ეს აუფასურებდა და აუფასურებს სახელმწიფოს მიერ გამოცემული სამართლის ნორმებს (კონსტიტუცია, კანონები, საპროცესო წესები) და ამ ნორმებით ლეგიტიმირებული სახელმწიფო ინსტანციების ავტორიტეტს (სასამართლო და ადმინისტრაციული იერარქია).“¹¹⁵³

„განვითარებადი ქვეყნების უმრავლესობაში ძალიან დიდია დაბი-

¹¹⁴⁹ შდრ. აგრეთვე დისკუსია 4.3.2.3 თავში.

¹¹⁵⁰ ვაილენმანი, გვ. 106.

¹¹⁵¹ ვაილენმანი, გვ. 108.

¹¹⁵² იხ. თავი 4.3.8.2.

¹¹⁵³ ვაილენმანი, გვ. 108.

რისპირება, ერთი მხრივ, თანამედროვე სამართლებრივ ინსტიტუციას, სამართლებრივ ნორმასა და, მეორე მხრივ, სამართლებრივ რეალობას შორის.¹¹⁵⁴ ამასთან, ტრანსფორმირებად სახელმწიფოებში არსებობს ის სირთულეც, რომ ადრე მოქმედი ღირებულებები უფასურდება და წინა პლანზე სხვა ღირებულებები გამოდის. ეს ეხება ზემოაღნიშნულ კულტურულ თვითმყოფადობასაც, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ახალი კონსტიტუცია მძლავრად უწყობს ხელს ღირებულებათა ცვლას ქვეყნის მსოფლიო თანამეგობრობაში შეყვანით, რაც იწვევს განსაკუთრებული ეროვნული ან რეგიონალური ტრადიციების დაკარგვის განცდას.¹¹⁵⁵

ამერიკის შეერთებულ შტატებში „სამართლისა და განვითარების“ მოძრაობიდან მიღებული გამოცდილება¹¹⁵⁶ ძირითადად არ არის გამოყენებული ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში მიმდინარე სამართლებრივი რეფორმებისას. „ფაქტობრივად, იქმნება ისეთი შთაბეჭდილება, რომ სამართლის ტრანსფერი ზორციელდება დამხმარე ქვეყნებისაგან პოლიტიკური, კულტურული და ანთროპოლოგიური თვალსაზრისით შედარებით ნაკლებად განსხვავებულ ქვეყნებში, ვიდრე ეს იყო 1960-იანი წლების ამერიკული „სამართლისა და განვითარების“ მოქმედების დროს, იმიტომ, რომ ამჟამად მიმღები მხარე აღარ არის შორეული „მესამე მსოფლიო“ (სადაც ძნელი იყო განსხვავებაზე თვალის დახუჭვა), არამედ ეს არის ჩვენგან მხოლოდ ელბით, ოდერიით, დუნაითა და ნაისით განცალკევებული მეზობელი“.¹¹⁵⁷

ეს მცდარი დამოკიდებულება იმის შედეგაცაა, რომ „ევროპული სამართალი კვლავ განიხილება როგორც ღირებულება, როგორც განვითარების ინსტრუმენტი, რომელიც უნდა დაინერგოს მიმღები ქვეყნის ეროვნული ტრადიციების გაუთვალისწინებლად“.¹¹⁵⁸

ამით კი იმეორებენ წარსულის შეცდომას, რადგან „უეჭველია, რომ არსებობს კულტურული და ტრადიციული თავისებურებები, რომლებიც სამართალში განსხეულდება¹¹⁵⁹ [...] და მათი ლეგიტიმაცია არ შეიძლება ეჭვქვეშ დადგეს.“¹¹⁶⁰ გადაწვევითი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ ყურადღება მიექცეს ადგილობრივი მოსახლეობის ფაქიზ მგრძობელობას სიახლეების მიმართ. „მოუხედავად მისი ჩამორჩენილობისა თუ გან-

¹¹⁵⁴ დიპი-პენტკლინი, 1996, გვ. 310.

¹¹⁵⁵ იხ. აგრეთვე ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 30.

¹¹⁵⁶ შდრ. თავი 4.3.2.1.

¹¹⁵⁷ პოულანდი, გვ. 482.

¹¹⁵⁸ ბრაიდი, რეკუფიცია..., გვ. 126.

¹¹⁵⁹ აჯანი აქ მიუთითებს, რომ იგივე ეხება საკონსტიტუციო სამართალსაც, გვ. 100.

¹¹⁶⁰ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 22.

სხვაებულობისა“,¹¹⁶¹ მიმღები ქვეყნის კულტურა აღიარებულ უნდა იქნეს „სხვა“ კულტურად და სათანადოდ უნდა დაფასდეს.

„სოციოლოგია ყველაზე კარგად შეიცნობს სამართლისა და პოლიტიკის ცნებების არსს თვით ნაკლებად განვითარებულ საზოგადოებაშიც კი, რომლებსაც არ გააჩნიათ სამართლისა და პოლიტიკის ეროვნული სისტემები საკუთარი მდგრადი ინსტიტუტებით, სტრუქტურებითა და პროცესებით. სამართალსა და პოლიტიკაზე ფოკუსირებულ ეთნოლოგიას შეუძლია ნათელი მოკვინოს ტექნიკური თანამშრომლობისას ხშირად არასაკმარისად გაგებულ და შეფასებულ კულტურულ საფუძვლებს.“¹¹⁶²

„სოციალურ-კულტურული პირობების არასაკმარის ცოდნას ხშირად იქამდე მივყავართ, რომ სამართლებრივი თანამშრომლობა იზღუდება მხოლოდ ფორმალური, ოფიციალური სამართლის ტექნიკითა და დოგმატიკით. ამდენად, დამხმარეთა საქმიანობა ძირითადად ხორციელდება მათთვის შედარებით ადვილად გასაგებ და პროგნოზირებად სფეროში. აქედან გამომდინარე კი სამართლებრივი დახმარებისა და სამართლის გავრცელების მთავარ ამოცანად მიიჩნევა მხოლოდ თანამედროვე სამართლის ნორმათა მოსახლეობისათვის გაცნობა.“¹¹⁶³ მაგრამ სამართლებრივ ფორმალიზმზე კონცენტრირებული სამართლებრივი დახმარება ვერ გამოიწვევს მიმდინარე რეფორმებისადმი მოსახლეობის დადებით დამოკიდებულებას. „ცხადია, ასეთი პროცედურული მითითებებით შექმნილი კანონი საკმაოდ არატრანსფერირებადია. ფაქტობრივად, მათზე შეიძლება მხოლოდ ის ითქვას, რომ „კანონი, როგორც მშვიდობა ღმერთისაგან, მოითხოვს გაგებას“.¹¹⁶⁴

ასე რომ, საერთაშორისო იურიდიული დახმარება „უნდა განხორციელდეს დიდი სიფრთხილით და მან ყოველი ცალკეული პროექტის განსახორციელებლად შემუშავებული დეტალური მექანიზმის გონივრული გამოყენებით უნდა იმოქმედოს შესაბამის სფეროებში“,¹¹⁶⁵ იმავედროულად კი მიმღებ ქვეყანას უნდა დაუტოვოს ალტერნატივის არჩევის თავისუფლება.

¹¹⁶¹ შიო, გვ. 501, თავისთავად ცხადია, რომ არსებობს მიმღები ქვეყნის თავისებურების გათვალისწინების გარკვეული ფარგლებიც. ეს ზღვარი, ეჭვის შემთხვევაში, მიღწეულია მაშინ, როცა შეილახება საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპები. „ეს სრულიადაც არ ნიშნავს იმას, რომ ადამიანის უფლებათა დამცველებმა „კულტურული მრავალფეროვნების“ სახელით პატივი სცენ ისეთ საზოგადოებებს, სადაც ფეხქვეშ არის გათელილი ადამიანის ძირითადი უფლებები“, შიო, გვ. 501.

¹¹⁶² დიაბი-პენტკლინი, გვ. 103.

¹¹⁶³ დიაბი-პენტკლინი, გვ. 98.

¹¹⁶⁴ ფორტმანი/მიპიო, გვ. 141.

¹¹⁶⁵ ბოგუსლაესკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 22.

4.3.6.2 დახმარების მაგალითი

საქართველოში კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში განხორციელებულ სამართლებრივ დახმარებასთან დაკავშირებით არ გამოთქმულა რაიმე პრეტენზია ევროცენტრიზმის კუთხით.¹¹⁶⁶ მხოლოდ ალექსიძემ გამოთქვა ფრთხილად თავისი მოსაზრება უცხოელი ექსპერტების მიერ საქართველოს თავისებურების სათანადო ცოდნის შესახებ.¹¹⁶⁷ როგორც ბლანკენაგელი ჩიკაგოს კონფერენციის დასაწყისშივე აცხადებდა,¹¹⁶⁸ უცხოელ ექსპერტთა მიზანი სულაც არ იყო გადაწყვეტილების მიღება ქართველების ნაცვლად. ყველამ იცოდა, რომ ქართველები ყველაზე კარგად იცნობდნენ საკუთარ ქვეყანას და ამიტომ უცხოელი ექსპერტები შეგნებულად გამოდიოდნენ მოდერატორის როლში.

ხეცურიანი ნათლად გამოხატავს ქართველთა ჯგუფის შეხედულებას. იგი კმაყოფილი იყო იმით, რომ უცხოელი ექსპერტები ქართველებს მხოლოდ სთავაზობდნენ ფორმულირებებს და სავალდებულო სახით არ აცხადებდნენ, რომ „ეს ზუსტად ასე უნდა ყოფილიყო“. განსაკუთრებით პოლიტიკური ხელმძღვანელობის საკითხების გადაწყვეტისას მათ თითქმის მთლიანად ქართველებს დაუთმეს ასპარეზი. „ჩიკაგოში მუდმივად გვესმოდა: ეს თქვენ თავად უნდა გადაწყვიტოთ, ეს პოლიტიკური საკითხია. უცხოელმა ექსპერტებმა ძალიან ღირებული და საჭირო რჩევები მოგვცეს კონსტიტუციის დებულებათა შემუშავებასთან დაკავშირებით.“¹¹⁶⁹

იმავდროულად, როგორც დემეტრაშვილი აღნიშნავს, კარგად იკეთებოდა, თუ რა პოზიციებზე იდგნენ უცხოელი ექსპერტები: „რამდენადაც მე შევამჩნიე, ბლანკენაგელი საპარლამენტო რესპუბლიკის მომხრე იყო, თუმცა იგი ძალიან გონივრულად გამოხატავდა თავის დამოკიდებულებას და ითვალისწინებდა იმ ასპექტებს, რაც უკავშირდებოდა ჩვენი ქვეყნის გარდამავალ პერიოდში ყოფნას და შევარდნაძის პიროვნებას.“¹¹⁷⁰

როდესაც უცხოელი ექსპერტი მიმღები ქვეყნისათვის რომელიმე სტრუქტურულ მოდელს მისაღებად მიიჩნევს, ისმის კითხვა: ექსპერტი მხოლოდ იმით უნდა შემოიფარგლოს, რომ, როგორც მოდერატორმა, მიმღებ პარტნიორს უჩვენოს ალტერნატიული გზები, თუ თავადაც არ-

¹¹⁶⁶ სოროსი/COLPI-ს მიერ განხორციელებულ დახმარებასთან დაკავშირებით ტერმინი „ევროცენტრიზმი“ არაზუსტია, რადგან აქ მონაწილეობა მიიღეს ამერიკელმა ექსპერტებმაც. ექსპერტთა ასეთი ტრანსკულტურული ჯგუფის საქმიანობის შეფასებასთან დაკავშირებით იხ. თავი 4.3.7.2.2.

¹¹⁶⁷ შტრ. სქ. 1108 და ალექსიძის მიერ ამ გამონათქვამის შეფასება.

¹¹⁶⁸ ბლანკენაგელი, აუდიოჩანაწერი 1.1, ციფრები 50 და შემდეგი.

¹¹⁶⁹ ხეცურიანი, პირადი ინტერვიუ, 13 აგვისტო, 1996.

¹¹⁷⁰ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

სებითად უნდა ჩაერთოს პროცესში? „ასეთმა სიფრთხილემ ხელი არ უნდა შეგვიშალოს საკუთარი პოზიციების დამაჯერებლად არგუმენტირებაში. ასეთი მიდგომა იქნება მეცნიერული და საქმიანი დიალოგის დაწყების პირობა, რომელიც შეიძლება შედგეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა საკუთარი დამაჯერებლობა ისევე სერიოზულად იქნება აღქმული, როგორც სხვისი.“¹¹⁷¹ ამდენად, გადამწყვეტ საკითხებში არა მხოლოდ მიზანშეწონილი, არამედ აუცილებლად საჭიროა, რომ უცხოელი ექსპერტი საკითხის საფუძვლების აწონ-დაწონის შედეგად გამოთქვამს საკუთარ შეხედულებას.

უცხოელ ექსპერტთა რჩევა საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხის ღიად დატოვების შესახებ დღეს ბრძნულ მიდგომად უნდა მივიჩნიოთ. თბილისში მიმდინარე საკონსტიტუციო დებატების დროს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი პარტიებს შორის განხეთქილების მიზეზად იქცა. აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ფაქტობრივი სეცესიით გამოწვეული პოლიტიკური მდგომარეობისა და იმის გამო, რომ ეს რეგიონები მსოფლიო თანამეგობრობამ არ ცნო, აღნიშნული პრობლემა საქართველოში დღესაც არ არის გადაჭრილი.

ცხადია, რომ საერთაშორისო იურიდიული დახმარება ამ საკითხშიც აუცილებელი იქნება. 1993-1995 წლებში საფრთხე შეიძლება იმით შექმნილიყო, რომ კონსტიტუციის სხვა ასპექტებთან დაკავშირებით გამოთქმული მნიშვნელოვანი რჩევები უარეყოთ, რადგან ტერიტორიული მოწყობის საკითხზე გამოთქმული წინადადებები არ მიიღეს. უცხოელ ექსპერტთა მოსაზრება, რომ უნდა დალოდებოდნენ, სანამ ქართველები თავად არ იპოვიდნენ გამოსავალს, სავსებით სწორი აღმოჩნდა.

„რუსეთში სამართლებრივი რეფორმის პირისპირ მდგომი პრობლემები არ შეიძლება გადაიჭრას ან მარტივად შემცირდეს უცხოეთის დახმარებით. განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს იმ პრობლემებს, რომლებიც წარმოიშობა შიდა და გარე შეუთავსებლობით და ინსტიტუციური მეტოქეობით“.¹¹⁷²

4.3.7 შეუთანხმებლობა დამხმარე ორგანიზაციათა შორის და კონკურენცია

„კვლავ სახეზეა განვითარების დახმარების (Development assistance) ორი კლასიკური ფუნდამენტური შეცდომა: ერთი მხრივ, ეს

¹¹⁷¹ ბოგუსლავსკი/კინიერი, კონცეფციები..., გვ. 17.

¹¹⁷² პოლსი, 1999, გვ. 70.

არის პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების არარეალურად ხანმოკლე ვადა, რომლის გამოსწორებაც უკვე დაწყებულია, და, მეორე მხრივ, შეუთანხმებლობა დონორთა შორის, რაც ხშირად ზიანის მომტან კონკურენციასაც კი იწვევს. რამდენიმე მიმღებ ქვეყანაში სხვადასხვა დონორი ორგანიზაცია ერთდროულად მონაწილეობს სამოქალაქო და ეკონომიკური სამართლის რეფორმირებაში, მაშინ როდესაც სრულიად შესაძლებელია ძალთა განაწილება და ფინანსური საშუალებების გამოყენება სტრუქტურული განვითარების მიმართულებით (სასამართლოები, ადმინისტრაცია).“¹¹⁷³

4.3.7.1 შეუთანხმებლობა

4.3.7.1.1 შესავალი

სამართლებრივი თანამშრომლობის მიმართ ყველაზე მწვავე კრიტიკა გამოითქმის დონორთა შორის შეუთანხმებლობის გამო. აღმოსავლეთის ქვეყნებში სამართლებრივი თანამშრომლობის საწყის პერიოდში დონორებს შორის არავითარი კოორდინაცია არ არსებობდა. მიმღებ ქვეყანაში სწრაფად ფორმდებოდა თანამშრომლობის ხელშეკრულებები და ამ დროს დამხმარე ორგანიზაციები საერთოდ არ იხედებოდნენ არც მარჯვნივ, არც მარცხნივ. კანონპროექტები იქმნებოდა იმ სფეროებში, სადაც სხვა დონორები ასევე გარკვეულ წინადადებებს სთავაზობდნენ ადგილობრივ პარტნიორებს და ამ წინადადებებს უკვე პარლამენტში იხილავდნენ. კვირების განმავლობაში მთელი გულმოდგინებით და მნიშვნელოვანი ფინანსური სახსრების ხარჯვით მიმდინარეობდა დიდტანიანი კოდექსების ინგლისურ ენაზე თარგმნა, მაშინ როდესაც სხვა ორგანიზაციას უკვე ნათარგმნი ჰქონდა იგივე კოდექსები. მიუხედავად ამისა, პროგრამები უკვე შეთანხმებული იყო სხვადასხვა მიმღებ ორგანოსთან და არც ერთი მათგანი არ ჩერდებოდა. ხშირი იყო სხვადასხვა დამხმარე ორგანიზაციის საქმიანობის გადაკვეთის შემთხვევა.¹¹⁷⁴

„საერთაშორისო იურიდიული დახმარების სფეროში სხვადასხვა პროექტს შორის კოორდინაცია როგორც ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ისე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე, ჯერ კიდევ ბავშვურ თამაშს წააგავს.“¹¹⁷⁵ „რეგულარული და ყოველმხრივი შეხსენებისა და

¹¹⁷³ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 53.

¹¹⁷⁴ მაკოუსკი (გვ. 341), ჩამოთვლის რამდენიმე მაგალითს და ხაზს უსვამს გადასახადის გადამხდელთა „გადაყრილ ფულს“.

¹¹⁷⁵ ბელტი, 1996, გვ. 225.

მოწოდების მიუხედავად, რომ დამხმარე ორგანიზაციათა შორის კოორდინაცია უნდა გაუმჯობესდეს, ხშირად საკუთარი ინტერესები და ცუდი ორგანიზაცია ხელს უშლის მიმღებ ქვეყანაში თანამშრომლობის გაუმჯობესებას.¹¹⁷⁶

თავად მიმღები ქვეყნები სულაც არ ცდილობდნენ თვითონ გაეწიათ დახმარების კოორდინაცია: სამართლებრივი დახმარება ხშირად დეცენტრალიზებული იყო და, მაგალითად, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო იღებდა დახმარებას ერთი ორგანიზაციიდან, ხოლო სასოფლო-სამეურნეო ბანკი სხვა ორგანიზაციიდან წამოსული დახმარების აღრესატი იყო. ევროკავშირის კომისიის ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპი არის „სხვა დონორების მიერ განხორციელებული დახმარების დუბლირების დაუშვებლობა“.¹¹⁷⁷

უნდა აღინიშნოს, რომ დამხმარე ორგანიზაციები არ აფინანსებდნენ არც ერთ საშტატო ერთეულს მიმღებ სახელმწიფოში, რომლებიც მხოლოდ სამართლებრივი თანამშრომლობის კოორდინაციისათვის იქნებოდა პასუხისმგებელი. აღმოსავლეთის ქვეყნებში საერთაშორისო იურიდიული თანამშრომლობის პირველ წლებში გაიმართა კონფერენცია დამხმარე ქვეყნების მონაწილეობით, რომელზეც განისაზღვრა და შეთანხმდა ერთობლივი მოქმედების მიმართულებები. ხშირად ეს შეთანხმება ეყრდნობოდა შემთხვევით პირად კონტაქტებს ან რამდენიმე პირის პირად მისწრაფებებს.¹¹⁷⁸ აქ კრიტიკა ძირითადად მსოფლიო ბანკისაკენ უნდა მიემართოთ. მას, როგორც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სტრუქტურას, დამოუკიდებელი სტატუსი და საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსები ჰქონდა, რათა უზრუნველყო კოორდინაცია. სამწუხაროდ, მისი მხრიდან არავის შეუმჩნევეია მსგავსი მისწრაფება.

იგივე შეიძლება ითქვას არა მარტო კონკრეტული პროექტებისა და დახმარების კოორდინაციაზე, არამედ შეთანხმებულ კონცეპტუალურ მიდგომაზეც: „მაგრამ უდიდესი ნაკლი საბოლოოდ არის სერიოზული

¹¹⁷⁶ პინცი, გვ. 86.

¹¹⁷⁷ ევროპის კომისია, გვ. 4.

¹¹⁷⁸ შტრ. კონფერენციის კონცეფცია: ბოგუსლავსკა/კნიჰერი, „გზები“... გვ. 5 და შემდეგი, ან პოლსი, 1999, გვ. 71: „ევროკავშირმა და შეერთებულმა შტატებმა ერთობლივად უნდა შექმნან სამართლებრივი რეფორმების სტრატეგიის ცენტრი, რომელიც განთავსდება ცნობილ საერთაშორისო სამართლის სკოლაში ან წამყვან საჯარო პოლიტიკის სასწავლებელში“; OECD-ს „განვითარების დახმარების კომიტეტმა“ (Development Assistance Committee - DAC) ხმამაღლა განაცხადა მომავალში საერთაშორისო სამართლებრივი დახმარების მიზნებისა და სტრატეგიის გაცდლებით უკეთესი შეთანხმება, პინცი, გვ. 86.

კვლევების არარსებობა სამართლებრივი რეფორმების სხვადასხვა მიმართულებით. არ არსებობს „სამართლებრივი რეფორმის სტრატეგიის ცენტრი“, რომელიც კონცენტრირებული იქნება ამ პრობლემაზე, დაეყრდნობა შესაბამის სფეროში არსებულ გამოცდილებას, შეისწავლის პროექტების მიზნებს და საქმიანობას და სისტემატურად შეაფასებს მათ წარმატებასა თუ წარუმატებლობას.“¹¹⁷⁹ ასე რომ, ხშირად კოორდინაციის არარსებობის მიზეზი შეიძლება იყოს, რომ უბრალოდ არავინ იცის რა მიმართულებით ხორციელდება რეფორმა: „დონორების არაკოორდინირებულობა უკიდურესად საგანგაშო ხდება, როდესაც იგი აღწევს სხვადასხვა სამართლებრივი განვითარების რეფორმის მენეჯერების ღონეს. უნდა აღინიშნოს, რომ მენეჯერებს შორის არაკოორდინირებულობას ზოგჯერ ამართლებენ იმ მეტად სუსტი თეორიული კონცეფციით, რომ თითქოს შეუძლებელია ადგილზე კოორდინირება, თუ ცენტრალურ ოფისებს შორის არ არის მიღწეული შეთანხმება [თუ დონორებმა ვერ შეძლეს „ავტომაგისტრალის“ დეფინიციაზე შეთანხმება, პროექტთა მენეჯერები გზის მშენებლობისას თანამშრომლობას ვერ მოახერხებენ].“¹¹⁸⁰ „¹¹⁸¹

4.3.7.1.2 დახმარების მაგალითი

დამხმარე ორგანიზაციათა შორის შეუთანხმებლობამ საქართველოში ნაწილობრივ კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესშიც იჩინა თავი. ეს ძირითადად ვენეციის კომისიის საქმიანობას ეხება. COLPI და ODIHR მჭიდროდ თანამშრომლობდნენ. კონსტიტუციის აღამიანის ძირითადი უფლებების თავი და საკონსტიტუციო სამართლოს შესახებ კანონი მთლიანად ODIHR-ის ექსპერტებთან ერთად შემუშავდა. აქ ძირითადი როლი ნამორაძესთან ერთად ჰერმან შვარცმა ითამაშა.¹¹⁸²

COLPI-ს უცხოელ ექსპერტებს ჩიკაგოში კონფერენციის დაწყებამდე წარუდგინათ ვენეციის კომისიის წერილობითი კომენტარები. მაგრამ აღსანიშნავია ერთი გარემოება: თავის მხრივ ვენეციის კომისიის ექსპერტები ისე მუშაობდნენ კონსტიტუციის პროექტებზე, რომ მათთვის, როგორც ჩანს, არაფერი იყო ცნობილი ლესიგის მემორანდუმისა და ჩიკაგოში შემუშავებული პროექტის დაწვრილებითი ანალიზის შე-

¹¹⁷⁹ *პოლმსი*, 1999, გვ. 71.

¹¹⁸⁰ *პოლმსი*, 1999, გვ. 72.

¹¹⁸¹ *პოლმსი*, 1999, გვ. 71.

¹¹⁸² შდრ. თავი 2.6.1.

სახებ. სწორედ ამით აიხსნება ის ფაქტი, რომ ვენეციის კომისიის ექსპერტთა კომენტარები ხშირად რეალობიდან საკმაოდ შორს იდგა.¹¹⁸¹ ნამორაძის მიწვევა ვენეციის კომისიის სხდომაზე, სადაც კვლავ გაიმართა დისკუსიები კონსტიტუციის პროექტზე, მიუთითებს, სულ ცოტა, სწრაფვაზე მაინც, რათა მიეღწიათ დამხმარე ორგანიზაციათა შორის შეთანხმებისათვის.

4.3.7.2 კონკურენცია

4.3.7.2.1 შესავალი

კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში დახმარების გაწევა საერთაშორისო იურიდიული დახმარების მხოლოდ მცირე ნაწილია. ძირითადად დონორი ქვეყნები დახმარებას უწევენ მიმღებ ქვეყნებს ეკონომიკური სამართლის ტრანსფორმაციაში. აქ ერთმანეთის პირისპირ დგას ორი განსხვავებული¹¹⁸² სისტემა: ანგლოსაქსური და კონტინენტური ევროპის ეკონომიკური სისტემები. აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ სახელმწიფოში პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ევროპისა და ამერიკის შეერთებული შტატების ექსპერტები სამართლებრივი დახმარების პროცესში გარკვეულ კონკურენციას უწევენ ერთმანეთს.¹¹⁸³ აქ უკვე ლაპარაკია დონორთა შორის გამართულ შეჯიბრებაზე.¹¹⁸⁴ გადაწყვეტია ის გარემოება, თუ რომელი დონორი შეძლებს მიმღებ ქვეყანაზე თავისი ეკონომიკურ-სამართლებრივი ბეჭდის დასმას, რათა ამით საკუთარი ეკონომიკისათვის ოპტიმალური წინაპირობები შექმნას. ამ დროს მიმღები ქვეყნის ინტერესები ძირითადად უკანა პლანზეა გადაწეული. განსაკუთრებით ცუდი ვითარება იქმნება ისეთ შემთხვევაში, როცა, როგორც ამას საქართველოში ცდილობენ, კონტინენტური ევროპის სამართლებრივი სისტემაზე ანგლოსაქსური საბირჟო მოდელის დაფუძნებას ესწრაფვიან.¹¹⁸⁵ ეკონომი-

¹¹⁸³ იხ. თავი 4.3.10.

¹¹⁸⁴ ბრაიდი (რეცეფცია..., გვ. 122), აღრე ამ სისტემების განსხვავების საჩვენებლად იყენებდა შემდეგ შედარებას: „დოგმატურად იმდენად განსხვავებული სისტემები, როგორცაა „common law“ და კონტინენტური ევროპის სამართალი, შინაარსობრივად ისე განსხვავდება, როგორც აღმოსავლეთ ევროპის სოციალისტური სამართლებრივი სისტემები და დასავლეთის კაპიტალისტური სისტემები“.

¹¹⁸⁵ შდრ. კნიპერი, სამართლებრივი იმპერიალიზმი?, გვ. 64.

¹¹⁸⁶ შროდერი (გვ. 17), გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი პარტნიორებიც იყენებდნენ ამ სიტუაციას და თავის პროექტებზე თვალსაჩინოდ აღნიშნავდნენ, რომ „მოწონებულია უცხოელი ექსპერტების მიერ“.

¹¹⁸⁷ არსებული სისტემების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებების შესახებ დაწერილებით იხ. კრანიჩი, გვ. 411.

კურ სამართალთან დაკავშირებით ძალიან ბევრია იმის მაგალითი, რომ დამხმარეთა შორის კონკურენცია მიძღვები ქვეყნისათვის უარყოფით შედეგებს იწვევს. დონორთა მხრიდან განსხვავებული მიდგომები¹¹⁸⁸ ძალიან ხშირად გამოძინარებოდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის სამართლის ისტორიის არასაკმარისი ცოდნიდან. არც თუ ისე ცოტა უცხოელი ექსპერტი საბჭოთა კავშირს უყურებდა როგორც „სამართლისაგან სრულიად თავისუფალ გარემოს [...], სადაც, უკეთეს შემთხვევაში და ისიც მხოლოდ ზოგიერთ რეგიონში,¹¹⁸⁹ შეიძლებოდა გამოეჩინათ რევოლუციამდელი სამართლებრივი ტრადიციები. ამის გამო ყოფილი საბჭოთა კავშირის მთელ სივრცეში სამართლებრივი სისტემა სრულიად ახლებურად უნდა შემუშავებულიყო და დამკვიდრებულიყო. ასეთი „ცხვირაწეული“ დამოკიდებულება ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში შეიცვალა სამართლის თეორიის სრულყოფილი შესწავლის სასარგებლოდ, რომლის მიხედვითაც, უკვე მიმდინარეობს რევოლუციამდელი და რევოლუციის შემდგომი პერიოდის სამართლებრივი სისტემის ფრთხილი რეფორმირება და დაკავშირება კონტინენტური ევროპის სამართლებრივ ტრადიციებთან. ორივე ელემენტს ახასიათებს სისტემატური კოდიფიკაციისა და ევროპული სამართლის ტრადიციებზე ორიენტირების ნიშნები.¹¹⁹⁰

დღეისათვის უკვე მიღებულია გადაწყვეტილება სისტემატური კოდიფიკაციის სასარგებლოდ,¹¹⁹¹ მიუხედავად იმისა, რომ ეს კოდიფიკაცია ზოგჯერ გარკვეულ ანგლოსაქსურ სამართლებრივ ელემენტებს შეიცავს. უფრო მეტად კი გვხვდება არა გერმანული, პოლანდიური თუ ამერიკული კანონების ასლები, არამედ „საკუთარი და დამახასიათებელი ქმნილებები, რომლებიც განსაკუთრებით გამოყენების პრაქტიკით სპეციფიკურ დინამიკას ავითარებენ“.¹¹⁹²

და მაინც, ახალი სამართალი და კანონი არ წარმოადგენს „მხოლოდდამხოლოდ ეროვნულ ან ეთნიკურ კულტურულ ელემენტებს“¹¹⁹³, მიუხედავად იმისა, რომ ამას დიდი მონდომებით ცდილობენ თვითმყო-

¹¹⁸⁸ გამოყვებული „კონკურენტული ბრძოლა“ (მაკოვსკი, გვ. 341), ბუნებრივია, არ უნდა დაუკავშიროთ მხოლოდ სხვადასხვა ქვეყნის განსხვავებულ ინტერესებს. ხშირად დამხმარე ქვეყნებისათვის ეროვნული ინტერესებისაგან სრულიად დამოუკიდებლად წინა პლანზე დგას დიდი ეკონომიკური ამოცანის შესრულება.

¹¹⁸⁹ აჯანი იხსენებს, რომ არსებობდა არა ერთიანი ჰომოგენური სამართლებრივი სივრცე, არამედ მრავალფეროვანი სამართლებრივი კულტურის თავისებურებები.

¹¹⁹⁰ კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 357 და კნიპერი, სამართლებრივი იმპერიალიზმი? გვ. 65.

¹¹⁹¹ ყოველ შემთხვევაში, ასე მიიჩნევენ კნიპერი/ლაუდა, გვ. 448.

¹¹⁹² კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 358.

¹¹⁹³ კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 359.

ფადობისაკენ მისწარფებით გამორჩეული ახალწარმოშობილი სახელმწიფოები და ამით ხელს უწყობენ სამართლებრივ დაქუცმაცებას.

„მაგრამ ახლა საფრთხე ისაა, რომ ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფოები ავითარებენ ძალიან განსხვავებულ სამართლებრივ სისტემებს¹¹⁹⁴, რამდენადაც ისინი ინტეგრაციის საწყის ფაზაში იმყოფებიან და ცდილობენ დასავლური მოდელებისაგან სრულიად განსხვავებული მოდელის იმიტირებას, თუმცა კარგი იქნებოდა, რომ საერთაშორისო სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ხარისხი მსოფლიოს ამ რეგიონში შესაბამისი ყოფილიყო ეკონომიკური ტრანსაქციების გლობალიზაციის ტემპისა.“¹¹⁹⁵

მოდელური პროექტების შემუშავება, რომლებსაც „ცნობილი რუსი იურისტების მოსაზრებათა კვალი ეტყობათ,¹¹⁹⁶ და ევროპის კავშირის მისწრაფებები ჰარმონიზაციისაკენ წარმოადგენს სამართლის დაქუცმაცების წინააღმდეგ მიმართულ ზომებს.“¹¹⁹⁷ ევროკავშირის კომისიის „სამართლებრივი რეფორმის დახმარების პრინციპებიდან“ ერთ-ერთი პრინციპი ასეთია: „კანონთა ჰარმონიზაცია და დაახლოება არის ის, რაც ევროკომისიამ უნდა გააკეთოს საკუთარ სამართლებრივ კულტურასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფით, მისცეს საპეციალური მნიშვნელობა იმ პროექტებს, რომლებიც ხელს შეუწყობს კანონთა ჰარმონიზაციას როგორც დამოუკიდებელი ქვეყნების შიგნით, ისე დამოუკიდებელ სახელმწიფოებსა და ევროკომისიას შორის“.¹¹⁹⁸

ეს სტრუქტურული გამთლიანება შეიძლება ხელს უწყობს იმას, რომ, კოდიფიცირების მიუხედავად, „არც „ანგლოსაქსელი“ ინვესტორები და საადვოკატო ფირმები არიან შეზღუდული საქმიანობაში და ასევე ხელი არ ეშლება ნამდვილ თანამშრომლობას ამერიკის შეერთებული შტატების¹¹⁹⁹ აკადემიურ თუ იურისტთა პროფესიულ წრეებთან.“¹²⁰⁰

¹¹⁹⁴ კრანიჩი სამართლის უნიფიცირებას „დროის მოთხოვნას“ უწოდებს, გვ. 408.

¹¹⁹⁵ მათესი, გვ. VIII.

¹¹⁹⁶ კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 361.

¹¹⁹⁷ დაწერილებით იხ. კნიპერი, სამართლებრივი იმპერიალიზმი? (გვ. 66) და იანი (გვ. 270), ასევე მაკოვსკი (გვ. 342), რომელიც სამართლის ერთმანეთთან დაახლოებას და გაერთიანებას მთელი დსთ-ის მასშტაბით ძალიან მჭიდრო ოჯახური კავშირების გამო, მიიჩნევს „სიკვდილ-სიცოცხლის საკითხებად“; ამის შესახებ უფრო სკეპტიკურად იხ. ალიევი, გვ. 21.

¹¹⁹⁸ ევროპის კომისია, გვ. 4.

¹¹⁹⁹ ბრონჰაიმი (გვ. 299), დონორთა შიდა ფილოსოფიის შესახებ ამბობს: „USAID-ის თანამშრომლებმა ბევრი რამ იცოდნენ USAID-ის შესახებ, მაგრამ ნაკლებად იცოდნენ რუსეთის სამართლებრივი სისტემა. კონტრაქტორებმა კი შესაძლოა ბევრი რამ იცოდნენ რუსეთსა და მის სამართლებრივ სისტემაზე, მაგრამ ძალიან ცოტა რამ USAID-ის შესახებ“.

¹²⁰⁰ კნიპერი, პრობლემები..., გვ. 358.

მაშინ, როდესაც ეკონომიკური სამართლის სფეროში დახმარება ხასიათდება ანგლოსაქსურ და კონტინენტური ევროპის სამართლებრივ კონცეფციებს შორის კონკურენტით, საკონსტიტუციო სამართალში სხვაგვარად ლაგდება ინტერესები. აქ დასავლელ დონორთა ინტერესები ძირითადად ერთიანი ნების ჩამოყალიბებით არის განმსჭვალული. სამართლებრივი თანამშრომლობა ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებისათვის არავის დაუძალებია და არც მისი ოქტროირება მომხდარა. ძირითადად თავად მიმღებ ქვეყნებს სურდათ დასავლეთის იდეალებზე ორიენტირება, რათა ამით მიეღწიათ ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებამდე და ამიტომ ცდილობდნენ საბჭოური წარმოშობის რუსული კონცეფციების უარყოფას.

საკონსტიტუციო პროცესში სამართლებრივი დახმარების პოლიტიკური ელემენტი აშკარაა. აქ ყველაზე მეტად ჩანს მცდარი ორიენტაციის საფრთხე, რადგან ახალ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებში დემოკრატიულ ნორმათა დამდგენი ინსტიტუტები და პროცედურები ვერ ვერდნობოდნენ ეროვნულ ტრადიციებს.¹²⁰¹ შესაბამისად, გარდამავალი პერიოდი ქმნიდა შესანიშნავ ფორუმს რადიკალური შეხედულებებისათვის.¹²⁰²

ამდენად, სამართლებრივი დახმარება აუცილებლად უნდა გასცდეს კონსტიტუციის დებულებათა ფორმულირების საკითხებში უბრალო დახმარებას: „ნდობის შექმნა და განმტკიცება აუცილებელია არა მხოლოდ რეჟიმის მოწინააღმდეგეთა და გაუბედავ მოქალაქეთა ნაწილისათვის, არამედ პოლიტიკურ კონკურენტთა შორისაც. უცხოელ ექსპერტებს შეუძლიათ დემოკრატიული „ნოუ-ჰაუს“ მიწოდება სახელისუფლებო კონფლიქტების მოსაწესრიგებლად. მათ შეუძლიათ ერთმანეთისადმი მტრულად განწყობილი ჯგუფები ერთ მაგიდასთან დასხან, ითამაშონ მათ შორის შუამავლის როლი და შეეცადონ, რომ მათ შორის ურთიერთობაში დანერგონ პოლიტიკური ქცევის თანამედროვე წესები („Code of Conduct“). ლიბერალიზაციას, როგორც წესი, წინ უსწრებს რეპრესიებისა და ძალადობის ფაზა, რომლის დროსაც პოლიტიკური მორალი ფსკერზეა დაძირული. მიზანი კი ამ მორალის საერთაშორისო დონეზე აყვანა და განმტკიცებაა.“¹²⁰³

4.3.7.2 დახმარების მაგალითი

ძირითადად დონორი ორგანიზაციები საქართველოს ზომიერი პო-

¹²⁰¹ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 30.

¹²⁰² შლრ. ვერბერი, გვ. 188.

¹²⁰³ მოეკლი, გვ. 89.

ლიტიკური ძალების სტაბილიზატორს წარმოადგენდნენ. იმის მიუხედავად, მსჯელობა და დისკუსია მიმდინარეობდა საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ შერეულ მოდელებზე, უცხოელი ექსპერტები მუდმივად მხარს უჭერდნენ ფორმულირებას, რომელიც ხელს შეუწყობდა ქვეყნის რაც შეიძლება სწრაფ დემოკრატიზაციას შეძლებისდაგვარად გამჭვირვალე ფორმით. ამიტომ, საქართველოში რეფორმების მსურველ და დემოკრატიულად ორიენტირებულ ძალებს, რომლებიც დაბეჯითებით მოითხოვდნენ ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების სისტემას, გაცილებით მეტი მხარდაჭერა ჰქონდათ უცხოელი ექსპერტების მხრიდან, ვიდრე სხვა ძალებს.

ზემოთ მოცემულმა ანალიზმა უკვე გვიჩვენა, რომ ქართველი ავტორები თავდაპირველად სხვადასხვა ქვეყნის მოდელებს იხილავდნენ, რათა შემდეგ გადაწყვეტილება მიეღოთ რამდენიმე ვარიანტს შორის. ამ მხრივ დადებითად უნდა შეფასდეს COLPI-ს ფარგლებში სხვადასხვა დამხმარე ორგანიზაციის თანამშრომლობა. ექსპერტთა ჯგუფის მრავალეროვნული შემადგენლობა¹²⁰⁴ დიდ უპირატესობას იძენდა, რადგან COLPI-ს ექსპერტები დისკუსიების დროს შორს იდგნენ ეროვნული ინტერესებიდან. მაგალითად, ექსპერტთა შორის არასოდეს გამოუწვევია კამათი საკითხს, თუ რომელი სისტემისათვის მიეცათ უპირატესობა: ღიფუზური თუ კონცენტრირებული საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებისათვის.¹²⁰⁵ ექსპერტებმა კარგად იცოდნენ ამ სისტემების დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

შეიძლება ითქვას, რომ ყველას ერთი მიზანი ამოძრავებდა: სამუშაოს ბოლოს ჰქონოდათ მისაღები საერთო კონცეფცია. სხვადასხვა კონსტიტუციიდან აღებული მექანიზმების¹²⁰⁶ გამოყენების პირობებშიც კი ჩიკაგოს პროექტი მაინც თითქმის სრულყოფილი პროექტი იყო.

სწორედ ამიტომ იყო, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ COLPI-სა და ვენეციის კომისიის სახით დახმარებისათვის მიმართა ორ ისეთ ორგანიზაციას, რომლებიც თავიანთი მრავალეროვნული შემადგენლობით გამოირჩეოდნენ და ეროვნული შეხედულებებისა და თვალსაზრისებისაგან მოწყვეტით შეეძლოთ რჩევების მიცემა. ეს დიდი უპირატესობა იყო კონსტიტუციის მიღების პროცესის დემოკრატიული ელემენტების თვალსაზრისითაც.

¹²⁰⁴ იგივე ეხება ვენეციის კომისიასაც.

¹²⁰⁵ შდრ. თავი 3.4.2.1.

¹²⁰⁶ აქ შეიძლება აღვნიშნოთ ერთად განლაგებული დებულებები საფრანგეთის კონსტიტუციიდან აღებული პრემიერ-მინისტრის პოზიციისა და გერმანული კონსტიტუციიდან აღებული კონსტიტუციული უნდობლობის ვოტუმის შესახებ.

ავტოკრატიული მმართველობის დასასრული და დემოკრატიული პროცესების არასაკმარისი ცოდნა და გათავისება ქმნის „ინსტიტუციურ ვაკუუმს“¹²⁰⁷, რაც პოლიტიკურ ფიგურებს ფართო სამოქმედო არეალს უხსნის. „კონსტიტუციური ნორმები კი აფართოებს ამ არეალს, მაგრამ იმპედროულად ზღუდავს არაკონსტრუქციულ მოქმედებათა შესაძლებლობას“.¹²⁰⁸ აქ გადამწყვეტია აგრეთვე დემოკრატიული პროცედურების გონივრულობა და კორექტულობა, რომელთა დახმარებითაც იქმნება სწორედ დემოკრატია,¹²⁰⁹ თუმცა ახალ დემოკრატიებში ამ პროცედურით გათვალისწინებული თამაშის წესები ხშირად არ არის დაცული.¹²¹⁰

ამ მრავალეროვნული სამართლებრივი დახმარების დიდ წარმატებად უნდა ჩაითვალოს ის ფაქტი, რომ განსხვავებული პოზიციები დღის სინათლეზე გამოიტანეს და ამით შესაძლებელი გახდა მათი გაგება. როგორც ზემოთ წარმოვადგინეთ, გარდამავალ პერიოდში საქართველოში, უპირველეს ყოვლისა, არ არსებობდა კომპრომისის ხელოვნება.¹²¹¹ ტრანსკულტურულმა დახმარებამ კი ეს ვითარება ერთბაშად შეცვალა. ლესიგის მეტად გონივრული მიდგომის შედეგად მონაწილე ავტორები იძულებული გახდნენ ჩიკაგოს კონფერენციისათვის წარედგინათ ერთადერთი ვერსია (მიუხედავად იმისა, რომ ეს ვერსია რამდენიმე განსხვავებულ ვარიანტს შეიცავდა).¹²¹² ამ განსხვავებული კონცეფციების გაერთიანება დემეტრაშვილის, ხმალაძისა და უსუფაშვილის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტის ფორმულირებისაკენ გარდამტეხ შეთანხმებას მოასწავებდა. მსგავსი კომპრომისისა და შეთანხმების უნარი მოგვიანებით, საპარლამენტო დებატებისას, მხოლოდ შევარდნაძეს აღმოაჩნდა.¹²¹³

ამდენად, COLPI-ს ექსპერტთა ჯგუფის მრავალეროვნულ შემადგენლობას არ წარმოუშვია კონკურენტული ურთიერთობა კონსტიტუციის სხვადასხვა მოდელს შორის, პირიქით, ამან მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი კონსენსუსის მიღწევას.

¹²⁰⁷ ბეტცი, 1997, გვ. 14.

¹²⁰⁸ ბეტცი, 1997, გვ. 14.

¹²⁰⁹ შდრ. ბეტცი, 1997, გვ. 14.

¹²¹⁰ შდრ. მაგ. თავი 2.4.3, აგრეთვე ბეტცი, 1997, გვ. 15.

¹²¹¹ შდრ. მაგ., 2.6.3 თავის ბოლო ნაწილი.

¹²¹² შდრ. თავი 2.7.3.

¹²¹³ შდრ. სქ. 973.

4.3.8 კორუფცია და ბიუროკრატია

4.3.8.1 შესავალი

კორუფცია განვითარების თანამშრომლობაში კომპლექსური და ჯერ კიდევ ტაბუდადებული¹²¹⁴ თემაა. მიუხედავად ამისა, ამ თემას მაინც უნდა შეეცხოს, რადგან კორუფცია ხელს უშლის სამართლის ნორმათა რეალურად დანერგვას და სამართლებრივი დახმარების პროექტების ძირითად დამამუხრუჭებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს.

აღსანიშნავია, რომ განვითარების თანამშრომლობაში კორუფციის მექანიზმები ზუსტად ისე მუშაობს, როგორც შიდასახელმწიფოებრივ ურთიერთობაში მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის. მოხელეთა აპარატი, რომელიც „ხშირად ძალიან გაზრდილი შტატებით ხასიათდება და ფისკალური მიზეზების გამო ვერ ხერხდება მათი სათანადო ანაზღაურება, იღებს არალეგალურ შემოსავალს ქრთამითა და გადასახადის დამალვის გზით. გაბერილი საჯარო სამსახურის თანამდევია უამრავი მარეგულირებელი წესი, რომლებითაც ხორციელდება სახელმწიფო კონტროლი და სხვადასხვა სახის ნებართვის გაცემა და რომლებიც ქმნის დისკრეციული გადაწყვეტილებების ფართო სფეროს, რაც, თავის მხრივ, მოქრთამვის შედეგად სასურველი სამსახურის გაწვევის საფუძველი ხდება. ბიუროკრატია მეტად გაურკვეველი და მძიმე სამუშაო სტილიც აღვივებს დამატებითი სარგებლის მიღების ინტერესს...“¹²¹⁵

ამასთან, კორუფცია ხშირად ეფუძნება შიდაადმინისტრაციულ ვერტიკალურ სტრუქტურებს. თვით მაკონტროლებელი ორგანოებიც აქტიურად მონაწილეობენ არალეგალური შემოსავლის მიღებაში.¹²¹⁶

„ასეთ პირობებში დონორი ორგანიზაციების ადმინისტრაციულ მაკონტროლებელ წესებს მხოლოდ შეზღუდული მოქმედების არეალი აქვს.“¹²¹⁷ იმ დროს, როცა ქვეყნის შიგნით არ არსებობს დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც „უცხოელის“ განსაკუთრებული სტატუსის საფუძველზე გარკვეულ სანქციებს დაადგენდა, პროექტის პასუხისმგებელი დგას pay it or leave it („გადაიხადე ან დატოვე ქვეყანა“) სიტუაციაში.“¹²¹⁸

„გარკვეული კრიტიკერიუმების შერჩევით დონორებს აქვთ იმის შესაძლებლობა, რომ ხელი შეუშალონ მათი პარტნიორების მხრიდან კო-

¹²¹⁴ კრემერი, გვ. 6.

¹²¹⁵ შდრ. კრემერი, გვ. 8.

¹²¹⁶ შდრ. კრემერი, გვ. 7, აგრეთვე ბლანკენაგელი, 1990, გვ. 166.

¹²¹⁷ კრემერი, გვ. 14.

¹²¹⁸ კრემერი, გვ. 10.

რუფციასა და არასათანადო გამჭვირვალობას.¹²¹⁹ ცხადია, კორუფციის აღმოფხვრა შეუძლებელია მხოლოდ კანონების გამკაცრებით, მაგრამ გამჭვირვალობის წესებს და მათ თანამიმდევრულ, მუდმივ განხორციელებას რეალურად შეუძლია ვითარების გაუმჯობესება.¹²²⁰

„1993 წლის 14 ივლისს ევროპის პარლამენტმა დროებით გაყინა TACIS-თვის განსაზღვრული 1994 წლის ბიუჯეტის სახსრების ერთი ნაწილი – 480 მილიონი ეკიუ (ბიუჯეტის საერთო რაოდენობა იყო 510 მილიონი ეკიუ). თანხის გაცემა მოხდებოდა მხოლოდ კომისიის მხრიდან საერთო პროგრამის ფარგლებში სერიოზული გაუმჯობესების მიღწევის შემდეგ, რის შესახებაც კომისიას ანგარიში უნდა ჩაებარებინა ევროპარლამენტისათვის.“¹²²¹

„თუმცა ამ ზომების მიზეზი იყო არა პრობლემები მიმღებ ქვეყნებში, არამედ შიდასტრუქტურული სირთულეები. დონორთა აღნიშნული შიდა პრობლემები კი დამატებით სირთულეებს ქმნის მიმღებ ქვეყნებში. განსაკუთრებით ეს ითქმის იმ დონორებზე, რომლებიც გამოირჩევიან ზედმეტად ბიუროკრატიული კონტროლის მექანიზმებითა და პროექტების მიზნების ხშირი ცვალებადობით.“¹²²²

„რამდენად ნეგატიურად მოქმედებს პროექტის მომზადების შემდეგ მისი რეალური დაწყების გაჭიანურება მიმღებ მხარეზე, გვიჩვენებს ევროპის კონტროლის პალატის კრიტიკა 1994 წლის ბიუჯეტის მიმართ: „მთელ რიგ შემთხვევებში პროგრამის დაწყების მომენტში მიმღებ პარტნიორს უკვე აღარ შეეძლო თავისი ვალდებულებების შესრულება, რადგან დიდი დაგვიანებით იწყებოდა პროექტის ფაქტობრივი განხორციელება...“. ამგვარად, კონტროლის პალატის ინსპექტორები აკრიტიკებდნენ¹²²³ რა არსებულ სიტუაციას, იმავედროულად ითხოვდნენ პროექტების გაცილებით სწრაფ განხორციელებას და მიმღები მხარის უფრო აქტიურ ჩაბმას პროგრამების პირობების განსაზღვრის პროცესში.“¹²²⁴

TACIS-ის პროექტების მონაწილე ექსპერტთა შორის ჩატარებულმა გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ამ პროექტებში პროცედურები ხშირად „ძალიან ბუნდოვანი, ბიუროკრატიული და ზედმეტად ხანგრძლივი“.¹²²⁵

¹²¹⁹ კრემერი, გვ. 22.

¹²²⁰ შლრ. აგრეთვე იაკობეიტი, გვ. 370.

¹²²¹ გერნერი, გვ. 183.

¹²²² გერნერი, გვ. 185.

¹²²³ ევროპის გაერთიანებათა ოფიციალური ფურცელი, 14 ნოემბერი, 1995; გვ. 213.

¹²²⁴ გერნერი, გვ. 187.

¹²²⁵ გერნერი, გვ. 185.

4.3.8.2 დახმარების მაგალითი

საქართველოში ყველაზე კარგად ჩანს უზომოდ გაბერილ და არა-საკმარისი ანაზღაურების მქონე აპარატთან დაკავშირებული ყველა ზემოაღნიშნული ფაქტორი, რაც კორუფციისათვის იდეალურ საფუძველს ქმნის. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის ერთ-ერთ მოხსენებაში¹²²⁶ საქართველოზე წინ ამ მხრივ მხოლოდ ტაჯიკეთი ღვას. ყოვლისმომცველი კორუფციის გამო საქართველოში თითქმის არ ხორციელდება სერიოზული უცხოური ინვესტიციები. იქმნება უამრავი კომისია, რომლებმაც უნდა მოამზადონ წინადადებები ამ პრობლემის გადასაჭრელად.¹²²⁷ კორუფცია საქართველოს უმთავრესი პრობლემაა.¹²²⁸ მისი აღმოფხვრის გზები კი არ ჩანს.

რაც შეეხება კონსტიტუციის მიღების პროცესში მიმდინარე სამართლებრივ თანამშრომლობას, აქ კორუფციის რაიმე ნიშნები არ შეიმჩნევა. ეს მეტად სასიამოვნო შედეგი რამდენიმე ფაქტორს ემყარება: პარტნიორები კარგად იყვნენ შერჩეული, თითოეული მათგანი პატიოსანი და ცნობილი პიროვნება იყო; პროექტით გათვალისწინებული საქმიანობა პირდაპირ უცხოეთიდან ფინანსდებოდა;¹²²⁹ ადგილზე, საქართველოში, არავითარი ბიუჯეტი არ არსებობდა. ასევე არ შექმნილა ადგილობრივი დამხმარე პერსონალი, რომლის დროსაც ყურადღებას მი-აქცევდნენ ნათესაურ კავშირებს და ნაცნობობას.¹²³⁰

COLPI-ს ორგანიზაციამ დიუკ თრენგის ხელმძღვანელობით ყველას გაუქარწყლა ეჭვები საქმისადმი მეტად გამჭვირვალე მიდგომით, მინიმალური ბიუროკრატიითა და პარტნიორებთან უშუალო და მუდმივი კონტაქტების სურვილით.

¹²²⁶ EBRD, გვ. 39.

¹²²⁷ ბოლოს ასეთი კომისია შეიქმნა 2000 წელს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ლადო ჭანტურიას ხელმძღვანელობით.

¹²²⁸ რა უპირატესობები შეიძლება ჰქონდეს კორუფციაში ცხოვრებას, ამას განიხილავს ბლანკენაგელი, 1990, გვ. 161 და შემდეგი.

¹²²⁹ როგორც ბლანკენაგელმა განმარტა, COLPI-ს უცხოელმა ექსპერტებმა მთლიანად საქართველოს საკონსტიტუციო პროცესში მონაწილეობისათვის ანაზღაურება (100 აშშ დოლარი დღეში) მიიღეს მხოლოდ ჩიკაგოს კონფერენციის მიმდინარეობის დროს. ეს პირობები, მიუხედავად ექსპერტების შემართებისა, ნამდვილად არასაკმარისია პროექტის ხანგრძლივი დროით განსახორციელებლად, რადგან ასეთი ანაზღაურებით დიდი ხნის მანძილზე კვალიფიციურ ექსპერტთან ხელშეკრულების დადება ფაქტობრივად შეუძლებელია.

¹²³⁰ საქართველოში განხორციელებული სხვა სამართლებრივი პროექტების შესახებ არის ცნობები, რომ მუდმივად ცდილობენ პროექტის მონაწილეებად დონორებს შესთავაზონ ნაკლებად კვალიფიციური, მაგრამ ნათესაური კავშირით გამორჩეული პირები.

4.3.9 სამართლებრივი თანამშრომლობის არასაკმარისი ხანგრძლივობა

4.3.9.1 შესავალი

ტექნიკური თანამშრომლობის ფუნქციური მიზანია სტრუქტურების ხანგრძლივი რეფორმირება. უმთავრესია არა მცირე დროში წარმატებების მიღწევა, არამედ მათი ხანგრძლივი ვადით შენარჩუნება და განმტკიცება. იმავდროულად, ტექნიკურმა თანამშრომლობამ ხელი უნდა შეუწყოს მიმღები მხარის პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბებას, რათა ამით უზრუნველყოს ღონისძიებათა ხანგრძლივობა და მდგრადობა. პროექტის წარმატება სწორედ ისაა, რომ მიმღები ქვეყანა პროექტით განხორციელებული დახმარებით მიღწეულს მომავალში თავად გააგრძელებს და დონორზე დამოკიდებული აღარ იქნება.¹²³¹

მეორე მხრივ, აუცილებელია მონიტორინგი, რათა ნათელი იყოს პროექტის განვითარება და, საჭიროების შემთხვევაში, როცა მიღწეულ წარმატებებს რაიმე საფრთხე დაემუქრება, მოხდეს სათანადო ჩარევა და კორექტივების შეტანა. ევროპის კომისიის სამართლებრივი რეფორმის დახმარების პრინციპებიდან ერთ-ერთი პრინციპია დახმარების განგრძობადობა (continuity of assistance).¹²³²

ამასთან, სამართლებრივმა თანამშრომლობამ უნდა მონახოს საჯაროობის გზები და მიაღწიოს იმას, რომ „უცხოელ და ადგილობრივ ექსპერტებს შორის დამყარდეს პარტნიორული და კულტურათაშორისი გაგებით გამსჭვალული ურთიერთობა, რათა ხშირად მოეწყოს კანონპროექტთა და სხვა სამართლებრივ საკითხთა ფართო, საჯარო განხილვა და დისკუსია. ამასთან, დისკუსია უნდა გასცდეს წმინდა პროფესიული წრეების ფარგლებს, გავიდეს ფართო საზოგადოების სამსჯავროზე, რისთვისაც დღეს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თითქმის ყველა ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში მზად და თანახმა არიან.“¹²³³

თუმცა შესაძლებელია სხვა გზებიც მოიძებნოს. მაგალითად, „სამუშაო შეხვედრები შესაძლოა სამართლებრივი რეფორმის პროცესის ეფექტიან იარაღად იქცეს. ინფორმაციისა და მოსაზრებების გაცვლა შესაძლოა სისტემატიზებულ იქნეს და მიეწოდოს ეროვნულ სამუშაო ჯგუფებს.“¹²³⁴ ხშირად სწორი ადრესატია პროფესიული წრეები, რომ-

¹²³¹ შდრ. თავი 4.3.5.

¹²³² ევროპის კომისია, გვ. 4.

¹²³³ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 55.

¹²³⁴ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 57.

ლებიც კანონპროექტთა საჯარო განხილვით, მოსაზრებათა და წინადადებათა გამოთქმითა და ალტერნატიული პროექტების შეტანით კონსტრუქციულად შეიძლება ჩაებან თანამშრომლობის პროცესში.¹²³⁵ თეორიული განათლება და ტრენინგი ასევე აღწევს სასურველ ხანგრძლივ ეფექტს.¹²³⁶ ადგილობრივი მიზნობრივი ჯგუფების ჩაბმა პროექტის მიმდინარეობაში ხანგრძლივ პერსპექტივას საჭიროებს, რაც ხშირად პროექტის მიმდინარეობის პერიოდზე მეტხანს გრძელდება.

ყველა ეს ღონისძიება გაწეული სამართლებრივი დახმარების შედეგების რეალური განხორციელების წინაპირობაა. სხვა შემთხვევაში დარჩება მხოლოდ „ქალაქის ზვინები“,¹²³⁷ რასაც, ბუნებრივია, მოსახლეობა არ მოიწონებს.

4.3.9.2 დახმარების მაგალითი

საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული სახელმწიფო მოწყობის ამოქმედებასა და რეალურ განხორციელებას პრობლემები არ მოჰყოლია. თუმცა, როგორც მაშინ, ახლაც არ არსებობს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის კონცეფცია. აქ არ განვიხილავთ აგრეთვე ძირითადი უფლებების რეალურად და ეფექტიანად ამოქმედებისათვის საჭირო დამატებითი ღონისძიებების გატარებისა და კონსტიტუციის დებულებათა ამ მიმართულებით სრულყოფის აუცილებლობის საკითხს. იგივე ითქმის სენატის რეალურად ამოქმედების საკითხზეც. მაგრამ საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შესაფასებლად გარკვეული მნიშვნელობა აქვს იმ ფაქტს, რომ კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში საერთაშორისო დახმარებით მიღწეული შედეგები ბოლოს სერიოზულად შეიცვალა.¹²³⁸ განსახილველი რჩება საკითხი, სხვაგვარად უნდა ემოქმედათ თუ არა უცხოელ ექსპერტებს.

ჩიკაგოს კონფერენციის შემდეგ რამდენიმე თვე გავიდა, სანამ კონსტიტუციის პროექტის საბოლოო ვარიანტი შემუშავდებოდა. ამ ხნის განმავლობაში ექსპერტთა ჯგუფი ძირითადად უსაქმოდ იყო დარჩენილი. მიუხედავად იმისა, რომ თბილისში მიმდინარე პროცესებს ყურადღებით ადევნებდა თვალს ბუდაპეშტში მყოფი ზაზა ნამორაძე, აქტიურად ამ პროცესებში მანაც არავინ ჩარეულა. მხოლოდ ხმალიძის და-

¹²³⁵ დაწერილებით იხ. *ენიპერი*, 1998, გვ. 364.

¹²³⁶ შდრ. აგრეთვე *ენიპერი*, სამართლებრივი დახმარება, გვ. 78.

¹²³⁷ ამ საკითხებს ბევრი ავტორი იხილავს, თუმცა განსაკუთრებით აღსანიშნავია ზაიდმანი/ზაიდმანი, გვ. 23.

¹²³⁸ შდრ. თავი 2.8.1.

უინებული თხოვნის შემდეგ ლესიგმა 1995 წლის 7 ივლისს გამოავ-
ზავნა თბილისში წერილი,¹²³⁹ რომელშიც განხილული იყო თბილისში
მიმდინარე მოვლენები ჩიკაგოს პროექტთან დაკავშირებით.

სამართლებრივი ექსპერტებისათვის დადგენილი ზემოაღწერილი
ქცევის მოდელის¹²⁴⁰ მიხედვით უდავოა, რომ COLPI-ს ექსპერტები არ
იყვნენ მოწოდებული იმისათვის, რათა ბოლომდე მყარად დაეცვათ ჩი-
კაგოში მიღწეული შედეგები. უფრო მეტად მონიტორინგი მიმდინარე-
ობდა და არა აქტიური ჩარევა (მიუხედავად ვენეციის კომისიის მხრი-
დან კვლავ მოქმედი სამართლებრივი დახმარებისა), რაც, ბუნებრივია,
შეიცავდა წინადადებას დახმარების გაგრძელების შესახებ.

თუმცა საკითხავია, მიგვიყვანდა თუ არა ექსპერტთა სხვაგვარი მოქ-
მედება კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტის განსხვავებულ ვარიანტამ-
დე. კერძოდ, მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს ის, რომ საერთა-
შორისო კონფერენციის შემადგენლობა ყოველთვის არ შეესაბამება
ადგილობრივ ძალთა შეფარდებას. ამიტომ, ერთხმად მიუთითებენ იმ გა-
რემოებაზე, რომ სამართლებრივი რეფორმები ვერ მიაღწევს წარმატე-
ბას, თუ შესაბამისი მთავრობა სრულად არ არის დარწმუნებული მათ-
ში და თავად არა აქვს აღებული პოლიტიკური ვალდებულება.¹²⁴¹ ამას-
თან, წარმატებული რეფორმის უმთავრესი წინაპირობაა მთავრობის პო-
ლიტიკური ნება და იუსტიციის სისტემის ხელმძღვანელთა მხარდაჭე-
რა.¹²⁴² ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო ექსპერტთა ამ პრო-
ცესებში მონაწილეობა მნიშვნელოვნად ზრდის ოპოზიციურ ძალთა
მოქმედების არეალს. „მმართველი ძალების სამოქმედო სფერო ვიწ-
როვდება, ოპოზიცია კი ძლიერდება.“¹²⁴³

და მაინც, „უახლოესი წარსულის დემოკრატიულ გარდაქმნებთან
დაკავშირებით ყოველმხრივ იკვეთება ის გარემოება, რომ საკუთარი,
ძველი ან „იმპორტირებული“ კონსტიტუციები გამოიყენებოდა მხო-
ლოდ იქ და იმდენად, რამდენადაც იგი შეესაბამებოდა პოლიტიკურ რე-
ალობას და სადაც ურთიერთობა ძველი ელიტის მობილიზებულ რე-
სურსებსა და ოპოზიციას შორის განაპირობებდა კონსტიტუციურ კომ-
პრომისს.“¹²⁴⁴ როგორც მთავრობა, ისე ოპოზიცია მიიჩნევს, რომ საერ-
თაშორისო თანამეგობრობის მოვლენების ცენტრში ყოფნა მათ ინტე-

¹²³⁹ შდრ. „ვ“ დანართი.

¹²⁴⁰ შდრ. განსაკუთრებით თავი 4.3.6.1.

¹²⁴¹ მაგ., ჰაინცი, გვ. 85.

¹²⁴² ჰაინცი, გვ. 86.

¹²⁴³ მოკლი, გვ. 85.

¹²⁴⁴ ბეტტი, 1997, გვ. 12.

რეგებს ემსახურება.¹²⁴⁵ „სამართლებრივი საკითხები ძალაუფლებრივი საკითხებია. ნორმალურ შემთხვევაში სამართლის ნორმები იქმნება არა უცხოეთიდან სამართლებრივი იდეების ტრანსფერის შედეგად, არამედ მოცემულ ქვეყანაში საზოგადოებრივი პროცესის შედეგად, რომლის დროსაც მიმდინარეობს ინტერესთა დაბალანსება და შეთანხმება.“¹²⁴⁶

ამასთან, ტრანსფორმირებადმა ქვეყნებმა „განავითარეს მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უპირისპირდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებსა და ძირითადი უფლებების საფუძვლიან დაცვას. ეს არის გარკვეული „ფინტი“,¹²⁴⁷ რომელსაც იყენებენ მიმღები ქვეყნების წარმომადგენლები შექმნის ფაზაში მყოფი სისტემების მიმართ და აცხადებენ, რომ სხვაგან მიღებული და აღიარებული თამაშის წესების გამოყენება არ შეიძლება იმ სისტემების მიმართ, რომლებიც გარდაშვალ პერიოდშია. აქ იგულისხმება აგრეთვე ადრე შეთანხმებული თამაშის წესები ძირითადი უფლებებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განმტკიცებისა და დაცვის შესახებ, რომლებმაც შეიძლება იმოქმედოს მხოლოდ „სრულად განვითარებული კაპიტალიზმის პირობებში.“¹²⁴⁸ სწორედ ეს არგუმენტაცია გამოიყენეს საქართველოშიც, რათა დაეცვათ თავიანთი კონსერვატორული პოზიციები.

რეფორმების ყველაზე ეფექტიანად გატარება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუკი „უცხოური დაფინანსება მიემართება პროექტებისაკენ, რომლებსაც ძლიერი შინაური მოკავშირეები და სუსტი შინაური მოწინააღმდეგეები ჰყავს.“¹²⁴⁹ ამასთან, ეს რჩევები და ხელშეწყობა პრობლემის ადეკვატური უნდა იყოს. მთავრობის მიერ ექსპერტების წინადადებათა გაუთვალისწინებლად განხორციელებული ცუდი რეფორმა „არ უნდა შეფასდეს წარმატებად, მაგრამ მაინც მისასაღებელია ის კომპრომისი, რომელიც მიღწეულ იქნა ოპოზიციურ ძალებთან ერთად და შეესაბამება ქვეყანაში არსებულ ძალთა ბალანსს. ცხადია, ძირითადად ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გარემოებას, რომ სამართლებრივი დახმარება შედეგს აღწევს იმ შემთხვევაში, თუ ჩანს, რომ ისინი არა ოქტროირებული, არამედ კოლექტიური კონსენსუსითაა მიღებული.“¹²⁵⁰

დემეტრაშვილი, რომელმაც კარგად იცოდა უცხოელ ექსპერტთა პო-

¹²⁴⁵ მოკლი, გვ. 85.

¹²⁴⁶ დიპი-პენტკლინი, 1996, გვ. 310.

¹²⁴⁷ შაიო, გვ. 497.

¹²⁴⁸ შაიო, გვ. 497.

¹²⁴⁹ პოლმსი, 1999, გვ. 73.

¹²⁵⁰ ბოგუსლავსკი/კნიპერი, კონცეფციები..., გვ. 55.

ზიციები, აცხადებს: „რაც შეეხება სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას, ეს საკითხი პარლამენტს უნდა გადაეწყვიტა, ანუ პოლიტიკურ პარტიებს და შემთანხმებელ კომისიას. მაგრამ ეს წინადადებები ჩვენ, იურისტებმა და ექსპერტებმა შევიშუშავეთ.“¹²⁵¹

ამ სიტყვებიდან ცხადი ხდება, რომ, ალბათ, უცხოელი ექსპერტები გაცილებით ინტენსიური და თანამიმდევრული თანამშრომლობის შემთხვევაშიც კი თბილისში გამართულ დებატებში ვერ შეცვლიდნენ სიტუაციას იმ მხრივ, რომ დაეცათ თავიანთი (ჩიკაგოს) პროექტი. თუმცა, უდავოა, რომ ასეთი განზრახვა არც ერთ ექსპერტს არ ჰქონია, რადგან საერთაშორისო იურიდიული დახმარება მხოლოდ წინადადებათა შეთავაზებით შემოიფარგლება. ამ წინადადებათა მიღების ან უარყოფის შესახებ კი გადაწყვეტილებას მიმღები ქვეყანა იღებს. მიუხედავად ყოველივე ამისა, მაინც უნდა აღვნიშნოთ, რომ ექსპერტები არ ცდილობდნენ ჩიკაგოში მიღწეული შედეგები თბილისში იმათთვის წარედგინათ, ვინც არ მონაწილეობდა ჩიკაგოში გამართულ დისკუსიებში. დონორი ორგანიზაცია ჩიკაგოს კონფერენციის დამთავრებისთანავე ჩამოშორდა პროცესის შემდგომ განვითარებას და მოვლენებს. ამის შემდეგ თბილისში არც ერთი ვიზიტი აღარ შემდგარა.

თუმცა ბლანკენაგელი აღნიშნავს, რომ მან შესთავაზა ქართველ პარტნიორებს შემდგომი დახმარება, უცხოელ ექსპერტებს მონაწილეობა აღარ მიუღიათ თბილისში გამართულ პოლიტიკურ დიალოგში. სავარაუდოა, რომ უცხოელი ექსპერტების მონაწილეობა დებატებში განმუხტავდა იმ დაძაბულობას, რომელიც არსებობდა კონსტიტუციის მიღებისას თბილისში განვითარებულ პროცესში.

4.3.10 ვენეციის კომისიის საქმიანობა

ვენეციის კომისიის საქმიანობა, სამართლებრივ ასპექტებთან ერთად, პოლიტიკური თვალსაზრისითაც უნდა განვიხილოთ. ვენეციის კომისიის მიერ განხორციელებული ანალიზისა და დახმარების შედეგად უკვე აღრეულ ეტაპზე დადგინდა კონსტიტუციის პროექტის ნორმათა ევროპის საბჭოს ნორმებთან, უპირველეს ყოვლისა კი ადამიანის უფლებათა ევროპის კონვენციასთან შესაბამისობა. ამით მომზადდა საფუძველი საქართველოს ევროპის საბჭოში წევრად მისაღებად. დემეტრაშვილი, რომელსაც თავდაპირველად ვენეციის კომისიის ასოცირებული წევრის სტატუსი ჰქონდა, მიიღეს სრულუფლებიან წევრად. აქედან გამომდინარე, ვენეციის

¹²⁵¹ დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

კომისიაში მიმდინარე დისკუსიები სცილდებოდა სამართლებრივ ასპექტებს და ისინი შეიძლება მივიჩნიოთ პოლიტიკურ ფორუმად.

სამართლებრივი დახმარება ყველა სხვა ახალ დამოუკიდებელ ქვეყანაში განხორციელებული დახმარების მსგავსი იყო: კონსტიტუციის პროექტს ორჯერ ჩაუტარეს ექსპერტიზა ევროპის საბჭოს სხვადასხვა წევრი-ქვეყნების ექსპერტებმა. ინგლისურ და ფრანგულ ენებზე მომზადებული კომენტარები თბილისში გაიგზავნა.

აქედან ცხადია, რომ ვენეციის კომისიის მიერ გაწეული სამართლებრივი დახმარება არსებითად განსხვავდება COLPI-ს დახმარებისაგან, რაც აღნიშნა კიდევ დემეტრაშვილმა: „ვენეციის კომისიასთან თანამშრომლობის ფორმა სპეციფიკური ხასიათისაა: ჩვენ მათ გავუგზავნეთ ჩვენი პროექტები. ექსპერტებმა ამ პროექტებზე თავიანთი მოსაზრებები წერილობით ჩამოაყალიბეს. მას შემდეგ, რაც ეს დოკუმენტები ყველას დაურთდა, დაიწყო დისკუსია. ეს პროცედურა, რა თქმა უნდა, თანამშრომლობის უფრო მეტად ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვიდრე, ვთქვათ, ლარი ლესიგთან ერთ მაგიდასთან ჯდომა და ახალი მუხლების ფორმულირებაზე მსჯელობაა. [...] როცა ვენეციის კომისიის წევრები აქ იყვნენ, ბუნებრივია, არსებობდა მჭიდრო კონტაქტები და ჩვენ მათთან ვმსჯელობდით კონკრეტული მუხლების რედაქციაზე, მიმართულებებზე, თემატიკის ძირითად პრინციპებზე. უეჭველია, რომ ვენეციის კომისია იძლევა ძირითად მიმართულებას. ეს არის ძალიან კომპეტენტური და ავტორიტეტული ორგანო და ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც იქ მიიღება, ბევრ რამეს განსაზღვრავს.“¹²⁵²

ინწკირველიც დანაწევრებით აღნიშნავდა ამ საქმიანობის ფორმალურ ხასიათს: ჩიკაგოში „უშუალოდ ერთმანეთთან საუბარი და მსჯელობა მიმდინარეობდა. მე ვიტყვოდი რაიმეს, შემდეგ ვიღაც ჩაერთებოდა. ვენეციაში კი ჯერ ერთი ადგებოდა ფეხზე, შემდეგ – მეორე და ა.შ. ეს დისკუსია იყო, ანუ უფრო მეტად ოფიციალური შეკრება.“¹²⁵³

სამწუხაროდ, ვენეციის კომისიის დელეგაცია დაგვიანებით ესტუმრა თბილისს, კერძოდ, 1994 წლის 6-9 ივლისს. მათი მიზანი მაღალი თანამდებობის პირებთან შეხვედრა იყო. ამ დროისათვის პირველი პროექტი უკვე კომენტირებული იყო. თუმცა 1994 წლის თებერვალში ვენეციის კომისიას კომენტირებული პქონდა მხოლოდ სამდივნოს პროექტი, მიუხედავად იმისა, რომ ზმალადის პროექტიც უკვე კარგა ხნის წინათ იყო წარდგენილი საკონსტიტუციო კომისიაში და აშკარა იყო, რომ იგი ოფიციალური პროექტის ყველაზე მნიშვნელოვან აღ-

¹²⁵² დემეტრაშვილი, პირადი ინტერვიუ, 17 აგვისტო, 1996.

¹²⁵³ ინწკირველი, პირადი ინტერვიუ, 16 აგვისტო, 1996.

ტერნატიულ პროექტს წარმოადგენდა. ამასთან, იმ დროისათვის ხმა-
ლაძის პროექტზე კომენტარები გაკეთებული ჰქონდათ COLPI-ს ექ-
სპერტებს. ვენეციის კომისიის მოხსენებაში სხვა პროექტები ამ დროს
არ არის მოხსენიებული.¹²⁵⁴ ეს შეიძლება იმით იყო გამოწვეული, რომ
საკონსტიტუციო კომისია კონტაქტებს მხოლოდ ოფიციალური გზე-
ბით ამყარებდა.¹²⁵⁵ თუმცა ხმალაძე, როგორც საკონსტიტუციო კომისი-
ის თავმჯდომარის მოადგილე, ასევე ოფიციალური პარტნიორი იყო.
მოვლენათა ასეთი განვითარების ახსნა თითქმის შეუძლებელია. დად-
გენილი და უეჭველია მხოლოდ ის, რომ ვენეციის კომისიამ შეძლო
მხოლოდ ერთი მნიშვნელოვანი პროექტის კომენტირება და ამით ცალ-
მხრივად ჩაება (თუმცა არა წინასწარგანზრახვით) საქართველოში
კონსტიტუციის მიღების პროცესში.

დადებითად უნდა შევაფასოთ ის გარემოება, რომ მეორე შეკრება-
ზე, სადაც განიხილებოდა კონსტიტუციის პროექტი, მიწვეული იყვნენ
ხმალაძე, ხეცურიანი, ინწკირველი, ნამორაძე და საკონსტიტუციო კომი-
სიის სხვა წევრებიც.

საკონსტიტუციო კომისიის დოკუმენტაციიდან არ ჩანს, ითარგმნა
თუ არა ქართულად ვენეციის კომისიის წევრთა ფრანგულ ენაზე და-
წერილი დასკვნები. დემეტრაშვილი კარგად ლაპარაკობდა ფრანგუ-
ლად, სხვა ქართველი იურისტები კი არა. უნდა ვივარაუდოთ, რომ
ფრანგული კომენტარები მხოლოდ დემეტრაშვილმა წაიკითხა.

თავად კომენტარები განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან. ეს ცხადი
ხდება უკვე მათი ფორმიდან. მაგალითად: ნორვეგიელი პროფესორის
ჰელგესენის მეორე კომენტარი სულ ხუთი წინადადებისგან შედგება,
მაშინ როცა ლიხტენშტაინის ეროვნული ინსტიტუტის აკადემიური
საბჭოს თავმჯდომარის ბატლინერის კომენტარები 9-ფურცლიანია. ეს
კომენტარი, შტაინბერგერისა და სხოლზემის კომენტართან ერთად, ში-
ნაარსობრივადაც უნდა გამოეყოთ. შენიშვნები ძირითადად მაღალ პრო-
ფესიულ დონეზეა შესრულებული, მაგრამ რამდენიმე კომენტარი საერ-
თოდ დამაბნეველია. მათ შორის უნდა დავასახელოთ ბლონდელისა და
დიეზ-პიკასოს¹²⁵⁶ მიერ მომზადებული დასკვნები.¹²⁵⁷ ნიემივუსო წინადა-
დებებიც თითქმის სრულად უვლის გვერდს სამართლებრივ დისკუსი-

¹²⁵⁴ იხ. ვენეციის კომისია, Rapport de la 18e réunion (ვენეცია, 25-26 თებერვალი, 1994), სტრასბურგი, 22 აპრილი, 1994.

¹²⁵⁵ შდრ. თავი 2.6.2.

¹²⁵⁶ ამ ავტორთაგან არც ერთი არ არის მოხსენიებული კომისიის წევრად 1995 წლის ოფიციალურ ბიულეტენში.

¹²⁵⁷ შდრ. მაგ., სქ. 329 და 416.

ას და საქართველოს პოლიტიკურ რეალობას (დაწერილებით ეს გადმოცემულია მეორე ნაწილში).¹²⁵⁸ ამასთან, ნიემივეოს კონტრაპროდუქტიული წინადადებები განმეორებულა ყოველწლიურ მოხსენებაში.¹²⁵⁹

ვენეციის კომისიამ თავისი სამდივნოს საშუალებით შიდა შეფასება მისცა მათი ექსპერტების მიერ გაწეულ საქმიანობასაც¹²⁶⁰ და საიდუმლოდ დაუგზავნა მხოლოდ მონაწილე ექსპერტებს (არ გამოქვეყნებულა). გარდა ამისა, დადებითად უნდა შეეფასათ ის ფაქტი, რომ ვენეციის კომისია დოკუმენტურად აფორმებს მიმღებ ქვეყანაში განხორციელებულ ვიზიტებს და ამით მიიღწევა ესოდენ აუცილებელი გამჭვირვალობა მათ საქმიანობაში, რის შედეგადაც ამ ვიზიტებისას გამართული მნიშვნელოვანი დისკუსიებისა და საუბრების გამოყენება შეიძლება შემდგომი განხილვებისათვის.

გაწეული დახმარება რომ შეფასდა, ეს, ბუნებრივია, მისასალმებელია. თავად შეფასების მოცულობაც შთამბეჭდავია. მასში, ცხადია, გამოკვეთულია მხოლოდ სამართლებრივი ასპექტები. მაგრამ კრიტიკულად უნდა შევნიშნოთ, რომ ამ შეფასებით საკმაოდ მნიშვნელოვანი ასპექტები მხოლოდ ფორმალურადაა განხილული და ამის გამო შეუძლებელი ხდება სერიოზული ცვლილებების გამოკვეთა. შეფასებაში ასევე განხილულია განსხვავებები ვენეციის კომისიის მიერ კომენტირებულ პროექტსა და კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტს შორის. აქ შეფასება დაყოფილია შემდეგ თავებად: „დამატებები“, „ცვლილებები“, „ურაყოფილი დებულებები“ და, ბოლოს, ვენეციის კომისიის „კომენტარები“.

„დამატებების“ თავში 81-ე მუხლთან¹²⁶¹ დაკავშირებით უშუალოდ მითითებულია, რომ „Certain Articles have been added: [...] Article 81 (NC)¹²⁶² – which deals with the creation and direction of ministries.“ 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტზე და სახელმწიფო მინისტრის უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტის შემოღებაზე საერთოდ არაფერია ნათქვამი. ვენეციის კომისიის 1995 წლის „წლიური მოხსენებაც“¹²⁶³

¹²⁵⁸ შდრ. მაგ., სქ. 315.

¹²⁵⁹ Annual report of activities for 1995, Summary of the Opinions on the new Constitution of Georgia, გვ. 51.

¹²⁶⁰ შდრ. ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია, Constitution of Georgia – Comparison between the Constitution of Georgia and the draft Constitution of Georgia. Note prepared by the Secretariat, სტრასბურგი, 13 ნოემბერი, 1995.

¹²⁶¹ ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია, Constitution of Georgia – Comparison..., გვ. 5.

¹²⁶² NC – „New Constitution“, ანუ საქართველოს „ახალი კონსტიტუცია“.

¹²⁶³ Annual report of activities for 1995, Summary of the Opinions on the new Constitution of Georgia, გვ. 12, 51.

არაფერს ამბობს სახელმწიფო მინისტრის მეტად მნიშვნელოვან ფიგურაზე. ცხადია, ვინც ყურადღებას არ აქცევს კონსტიტუციის ასეთ მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ცვლილებებს, ზოგიერთი კომენტატორის მსგავსად, თავიდანვე შეცდომით გააანალიზებს სახელისუფლებო სტრუქტურების მდგომარეობას.

ზმირად, შეფასების ან წლიური მოხსენების გადაკითხვისას, ისეთი შთაბეჭდილება რჩება, რომ ცვლილებები კონსტიტუციის პროექტში შეტანილია ვენეციის კომისიის სამართლებრივი დახმარების საფუძველზე და მის შედეგად.¹²⁶⁴ თუმცა, გამოკვლევის შემდეგ აშკარა ხდება, რომ ამ კომენტარებს მხოლოდ ზედაპირული გავლენა ჰქონდა საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო დისკუსიებზე. ეს გამოწვეულია არა კომენტარების მეტ-ნაკლებად მაღალი ხარისხით, არამედ იმით, რომ შედეგები შემუშავებული და მიღწეულია არა COLPI-ს ექსპერტების მსგავსად, რომლებიც ქართველ კოლეგებთან ერთად მუშაობდნენ პროექტზე თბილისსა და ჩიკაგოში, არამედ იმით, რომ შედეგები მათ თავად დაწერეს და ისინი ბოლომდე ქაღალდზე დარჩა. ამდენად, ვენეციის კომისიის მიერ გაწეული სამართლებრივი დახმარების ეფექტი საკმაოდ მცირე იყო.¹²⁶⁵ თუმცა, პოლიტიკურ კომპონენტებთან ერთად ვენეციის კომისიას შეიძლება მივაკუთვნოთ ზედამხედველის როლიც, რომელიც თვალყურს ადევნებს საერთაშორისო სტანდარტების დაცვას.

ვენეციის კომისიის საქმიანობის ნაკლები ეფექტი იმის შედეგაცაა, რომ მათ კონსტიტუციის მიღების შემდგომ პროცესში არ გაუგრძელებიათ აქტიური მონაწილეობა, მათი საქმიანობა ფაქტობრივად მხოლოდ ზემოაღნიშნული კომენტარებით შემოიფარგლა. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ევროპის საბჭოს სხვა ორგანოებიც საკმაოდ ზრუნავდნენ სამართლებრივ სფეროში საქართველოსთან თანამშრომლობის გაგრძელებისა და გაღრმავებისათვის. ეს განსაკუთრებით ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროს ეხება.

1999 წლის 27 აპრილს საქართველო, კავკასიის რესპუბლიკები-

¹²⁶⁴ მაგალითად, წლიური მოხსენების ტექსტიდან (კონკრეტულად: ზემოთ მითითებულ 51-ე გვერდზე) იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საკონსტიტუციო დებატების დროს ნიემეუოს წინადადებათა საფუძველზე, რომელიც ითხოვდა ფრაქციის შექმნა ზოგადად დაშვებული ყოფილიყო, ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო პარლამენტის წევრთა რაოდენობა 12-იდან 10-მდე შემცირდა. სინამდვილეში კი ნიემეუოს წინადადება საერთოდ უარყვეს, შდრ. სქ. 316.

¹²⁶⁵ სხვაგვარი სიტუაცია იყო, მაგალითად, ევროპის საბჭოს თბილისში მოწყობილ კონფერენციებზე, რომლებიც ეხებოდა ადამიანის უფლებებს და მასში აქტიურად მონაწილეობდნენ პროკურატურისა და პოლიციის წარმომადგენლები.

დან პირველი, ევროპის საბჭოს 41-ე წევრი-ქვეყანა გახდა. საბჭოში მიღების შესახებ განცხადება საქართველომ ჯერ კიდევ 1996 წელს გააკეთა. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ 1999 წლის იანვარში ხმა მისცა საქართველოს წევრად მიღებას, რადგან, პარლამენტართა აზრით, თბილისში ხელისუფლებამ სერიოზული ნაბიჯები გადადგა პლურალისტური დემოკრატიის მიმართულებით. სტრასბურგში განსაკუთრებით დადებითად შეაფასეს საქართველოს პარლამენტის მიერ 1997 წლის ნოემბერში სიკვდილით დასჯის გაუქმების ფაქტი.

4.3.11 შეფასების შედეგი

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის მიღების პროცესის მეორე ეტაპზე დახმარება არასაკმარისი ინტენსიურობით გაგრძელდა, სოროსის ფონდის მიერ COLPI-ს საშუალებით გაწეული სამართლებრივი დახმარება გამორჩეულად დადებითად უნდა შეფასდეს. ამ დახმარებამ გადამწყვეტი იმპულსი მისცა საქართველოში კონსტიტუციის მიღების პროცესს. ეს ეხება როგორც თავად მუხლების უმრავლესობის კონკრეტულ ფორმულირებებსა და გაწონასწორებული და პრაქტიკული სახელმწიფო სტრუქტურის კონსტრუქციას, ისე იმ ექსპერტების დეაწლს, რომლებმაც შეძლეს სხვადასხვა პროექტის გაერთიანება და კომპრომისის უნარის დანერგვა.

ვენეციის კომისიის საქმიანობა შედარებით მორიდებულად უნდა შევაფასოთ. შესაძლოა კომისიის მიერ შეთავაზებული წინადადებები გაცილებით ეფექტიანად ყოფილიყო გამოყენებული, ვენეციის კომისიას ქართველ პარტნიორებთან ადგილზე და თანამიმდევრულად რომ მოეწყო კომისიის ექსპერტების ვიზიტები და უფრო ინტენსიური დისკუსიები გაემართა მათი წინადადებების შესახებ.

4.4 კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესის შეჯამება

ყოფილი საბჭოთა კავშირის ბევრი ტრანსფორმირებადი სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, საქართველომ ხელისუფლების მოწყობის უმთავრესი კონსტიტუციური საკითხი შედარებით ნაკლებად ავტოკრატიული სისტემის სასარგებლოდ გადაწყვიტა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული სისტემით პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს ღიდი ძალაუფლება და, შესაბამისად, ეკისრება ძალიან ღიდი პოლიტიკური და მორალური პასუხისმგებლობაც.

საქართველოს რესპუბლიკამ მოახერხა და ქვეყნისათვის ძალიან რთულ გარდამავალ პერიოდში მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რომელმაც ახალგაზრდა სახელმწიფოს სტაბილურობა შემატა. აქ ცალკე უნდა გამოვყოთ 5 ქართველი მთავარი ფიგურა, რომლებმაც მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესში. უპირველეს ყოვლისა, მაღლობა ეთქმის *ედუარდ შევარდნაძეს*; ასევე *ვახტანგ ხმალაძეს*, მისი შორსმჭვრეტელობისა და მოლაპარაკების უნარის გამო, რომელმაც საკუთარი პარტიის ინტერესები პოლიტიკური კომპრომისის სასარგებლოდ უკანა პლანზე გადასწია; *ავთანდილ დემეტრაშვილს*, კონსტიტუციის მიღების პროცესს საჭირო სტაბილურობა და სოლიდურობა რომ შემატა; *თედო ნინიძეს*, რომელმაც შეძლო ძალაუფლების განაწილების კონსტიტუციურ მოდელზე პირადი ბეჭდის დასმა და რომელიც ყოველთვის მზად იყო ოპონენტებთან მაღალკვალიფიციური იურიდიული დისკუსიებისათვის; *დავით უსუფაშვილს*, რომელმაც თავისი მტკიცე შემართებითა და დიდი ნებისყოფით გადამწყვეტი ბიძგი მისცა კონსტიტუციის მიღების პროცესში კომპრომისის მიღწევას.

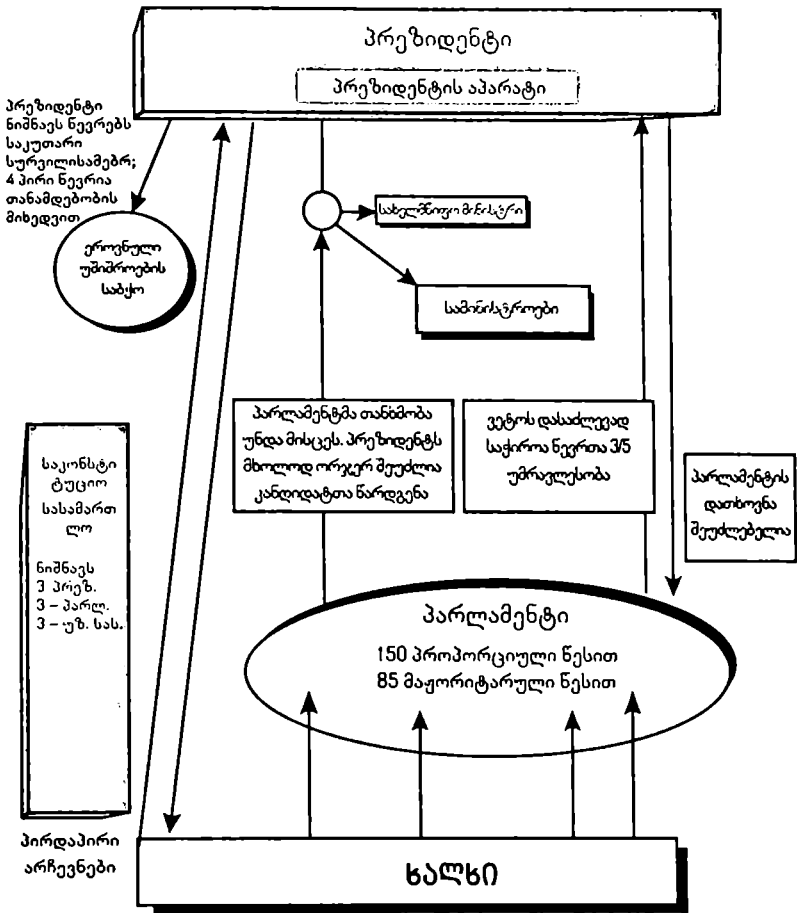
დანართები

დანართი „ა“	საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა.	383
დანართი „ბ“	ინტერვიუ საქართველოს იუსტიციის მინისტრთან – თედო ნინიძესთან 1996 წლის 3 აგვისტო, თბილისი	387
დანართი „გ“	ლოურენს ლესიგის წერილი ვახტანგ ხმაღაძეს 7 ივლისი, 1995.	407
დანართი „დ“	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ღია წერილი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს 29 მაისი, 1995.	415
დანართი „ე“	სარედაქციო ჯგუფის სხდომები	421
დანართი „ვ“	ქართველ მონაწილეთა სია	427

დანართი „ა“

საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა

საქართველოს კონსტიტუცია



ღანართი „ბ“

ინტერვიუ საქართველოს იუსტიციის
მინისტრთან – თედო ნინიძესთან

კმაყოფილი ბრძანდებით საქართველოს ახალი კონსტიტუციით?

კმაყოფილი ვარ იმით, რომ საქართველოს აქვს კონსტიტუცია. კონსტიტუციას არასრულყოფილად ვთვლი, მომავალში იგი უნდა შეივსოს და სრულყოფილი გახდეს. არის რამდენიმე სრულიად განუსაზღვრელი საკითხი, რაც სიტუაციიდან, რეალობიდან გამომდინარეობდა. ასევე არსებობს საკითხები, რომლებიც მხოლოდ სანახევროდაა გადაწყვეტილი.

დღევანდელ კონსტიტუციაში არის თუ არა საკითხები, რომლებიც ჯერ კიდევ ადრე უნდა გადაწყვეტილიყო?

დიახ, განსაკუთრებით მართლმსაჯულების კონცეფცია ადრევე უნდა გადაეწყვიტათ. აგრეთვე პარლამენტის სტრუქტურები, სადაც ჩვენ ორი პალატის სასარგებლოდ მივიღეთ გადაწყვეტილება. მაგრამ ჩვენ არ გამოგვივიდა ამის ბოლომდე შემუშავება – დღეს მხოლოდ ერთი პალატა გვაქვს.

გარდა ამისა, იგივე ითქმის ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხებზე; ისინი ზუსტად უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციაში.

გასაგებია, რომ გარკვეული საკითხები აფხაზეთის გამო შექმნილი სიტუაციის საფუძველზე ვერ გადაწყდა. მაგრამ რატომ ვერ მოხერხდა მართლმსაჯულების შესახებ საკითხების გადაწყვეტა?

მართლმსაჯულების პრინციპების შესახებ დღეს ჩვენთან, იურისტებს შორის, ამ პროექტის ავტორთა შორის, სრული თანხმობა სუფევს. მაშინ კი ასეთი არ არსებობდა. საკითხი კონცეფციურად არ იყო მომზადებული. ამიტომ ტექსტში შევიდა ისეთი დებულებები, რომლებსაც ზოგადი ხასიათი აქვს და ვერ იძლევა პასუხს კონკრეტულ კითხვებზე.

ანუ დღეს უკვე არსებობს პროკურატურის კონცეფცია?

არსებობს ასეთი, მაგრამ გაცილებით უფრო სასიამოვნო და სასარგებლო იქნებოდა, რომ ეს კონცეფცია მაშინდელ პერიოდში არა მხოლოდ კონსტიტუციის ამ ნაწილის ავტორების მიერ, არამედ კონსტიტუციის შემუშავებაში მონაწილე ყველა სხვა პირის (რომლებიც საკონსტიტუციო კომისიაში მხარს უჭერდნენ გონივრულ სახლებს) მიერ ყოფილიყო განხილული და წარმოდგენილი. ჩვენ მაშინ ჯერ კიდევ არ ვიცნობდით ამ კონცეფციას, არა, უფრო ზუსტად ჩვენ არ მივიღეთ იგი.

თქვენ რა როლს თამაშობდით კონსტიტუციის შექმნის პროცესში? ახლა პოულობთ თუ არა თქვენი კონკრეტული იდეების გამომხატველ დებულებებს კონსტიტუციაში?

არ მინდა საკუთარ თავზე ვილაპარაკო, მაგრამ მეჩვენება, რომ ჩემმა საქმიანობამ საკონსტიტუციო კომისიაში მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა კონსტიტუციის კონცეფციაზე, რადგან სანამ მე ამ პროცესში ჩაებმებოდი კონსტიტუციის პროექტი, კონკრეტულად კი სახელმწიფო წყობილების ფორმა, სრულიად სხვაგვარი იყო. მას შემდეგ, რაც მე ჩავები შემუშავების პროცესში, შევეცადე პროექტის სახელმწიფო წყობილებისათვის სხვა ფორმა მიმეცა.

უფრო კონკრეტულად: სანამ მე უშუალოდ დავიწყებდი კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობას, არსებობდა საპარლამენტო, ან უფრო მეტიც – ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი. მოგვიანებით იგი საპრეზიდენტო მოდელად იქცა.

თქვენ ამ პროცესში 1994 წლის ბოლოს ჩაებით?

იცით როგორ იყო? სპეციალისტთა და პოლიტიკოსთა ჯგუფები დასაწყისიდანვე მუშაობდნენ. ამ დროს მე გენერალური პროკურორი ვიყავი და, გულახდილად რომ ვთხზათ, საერთოდ არ მქონდა დრო კონსტიტუციის საკითხებზე სამუშაოდ. მაგრამ მას შემდეგ, რაც იუსტიციის სამინისტროში გადავედი, რესპუბლიკის ხელმძღვანელობამ და პირადად მეც გადავწყვიტეთ, რომ ეს იყო უმთავრესი საკითხი, რაზეც უნდა იმუშაოს იუსტიციის სამინისტრომ და უშუალოდ მინისტრმა. და მას შემდეგ, რაც დაწერილებით გავეცანი პროექტს, ჩემთვის ცხადი გახდა, რომ პროექტი სულაც არ იყო ცუდი. თუმცა მე, და არა მხოლოდ მე, ვიზიარებდი შეხედულებას, რომ არსებული პროექტი საქართველოსათვის და ქართული რეალობისათვის არაადეკვატური იყო. იგი სრულყოფილად არ ასახავდა რეალობას და პერსპექტივას, რომელზეც უნდა აიგოს სახელმწიფო ხელისუფლება. ჩემი აზრით, ცენტრალიზმის ელემენტები და პრეზიდენტის ხელისუფლების გაძლიერება აუცილებელი იყო სახელმწიფოებრივი ერთიანობის შენარჩუნებისათვის, არა, უფრო ზუსტად, აღდგენისათვის, სახელმწიფოებრივი მექანიზმის მიერ ქვეყნის ოპერატიული მართვისათვის, სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებისათვის. ჩემი შეხედულებით, პრეზიდენტის ძალაუფლება უფრო ექსტენსიურად უნდა ასახულიყო კონსტიტუციაში. მაგრამ მაინც, ჩემი პროექტი არ იყო სუფთად საპრეზიდენტო, რადგან საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების შესახებ მე ვაღიარებდი ბიცეფალური მმართველობის პოლიტიკურ სისტემას. არის პრეზიდენტი, არის

მთავრობა და არის პრემიერ-მინისტრი. მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე. იმავდროულად პრეზიდენტის როლი და უფლებამოსილება უფრო მძლავრია, ვიდრე ადრე არსებულ პროექტებში იყო წარმოდგენილი.

როცა „ჩემს პროექტზე“ ლაპარაკობთ, ამ დროს მაისში განხილულ მე-13 პროექტს გულისხმობთ?

შესაძლოა მე-13 პროექტი იყო, მე ეს არ ვიცი. არა, ეს უფრო ადრე იყო, ვიდრე მაისში, ეს იყო მარტში. ჯერ კიდევ ზამთარში, როცა ოქსტიციის სამინისტროში გადმოვედი, ვმონაწილეობდი კომისიის ყველა სხდომაში. როცა ჩემს პროექტზე ვსაუბრობ, აქ გვულისხმობ არა მთლიანად კონსტიტუციას, არამედ მის მე-4 თავს. ეს არის ჩემი რედაქცია.

დღეს ბევრი აცხადებს, რომ თქვენ ე.წ. შევარდნაძის პროექტის მთავარი რედაქტორი იყავით.

დიახ, ეს მართალია. მაგრამ აქ ჩვენ ყველაფერზე არ ვსაუბრობთ. როცა ლაპარაკია პრეზიდენტის პროექტზე, აქ იგულისხმება კონსტიტუციის თავი პრეზიდენტის შესახებ. ეს თავი მართლაც მოითხოვდა შესაბამის ცვლილებებს კონსტიტუციის მთელ ტექსტში. პრეზიდენტის ინსტიტუტი არ შეიძლება წარმოვიდგინოთ პარლამენტის შესაბამისი სტრუქტურისა და შესაბამისი მართლმსაჯულების გარეშე. გარდა ამისა, არსებობდა კონკრეტული კონცეფცია სასამართლო ხელისუფლებაზე, მაგრამ მე ბევრი რამ ამოვიღე ამ კონცეფციიდან. რადგან მე დაწვერე ბოლო პროექტი, გარკვეულწილად მე ვარ პასუხისმგებელი ამ თავში სასამართლო სისტემის ბოლო რედაქციაზე. ამაზე მე პრეტენზიას ვაცხადებ.

გარდა ამისა, გულახდილად რომ გითხრათ, და მე ამას არ ვმალო, კონსტიტუციის პრეამბულაც ჩემია, ყოველ შემთხვევაში ბოლო რედაქციის თვალსაზრისით. ასევე ვხედავ ჩემს იდეებს რამდენიმე სხვა მუხლშიც. საერთოდ, მე დაკავებული ვიყავი პრეზიდენტისა და მთავრობის ხელისუფლებასთან დაკავშირებული დებულებებით. მე ეს შევასრულე და გავაკეთე.¹²⁶⁶ ჩემთვის უცნობი მიზეზებით ეს ნაწილი შემდეგ ამოღებულ იქნა კონსტიტუციიდან. აღმასრულებელმა სრულიად სხვა სახე მიიღო. მე ბიცევალურ მმართველობას ვთავაზობდი.

რატომ არსებობს დღეს საქართველოში სახელმწიფო მინისტრი და არა პრემიერ-მინისტრი?

უნდა გამოვიდეთ იქიდან, რომ მაშინ ყველაზე საკამათო და რთუ-

¹²⁶⁶ სიტყვასიტყვით ნინიძე ამბობს: „Я выполнил это, сделал“.

ლი იყო საკითხი: როგორ მოვახდინოთ მთავრობის ფორმირება? პარლამენტში ოპოზიციამ წარმოადგინა თავისი ვარიანტი, მაგრამ პრეზიდენტს სურდა, რომ პრეზიდენტის როლს, თუკი ლაპარაკი იყო ძლიერ პრეზიდენტზე, გარკვეულწილად გამოკვეთილი ხასიათი ჰქონოდა. შემდეგ შეთანხმდნენ იმაზე, რომ პრეზიდენტს და პარლამენტს თანაბარი უფლებები ექნებოდათ მთავრობის ფორმირების თვალსაზრისით. მაგრამ ეს ვარიანტი ჩავარდა. ამის შემდეგ ვილაკამ წამოაყენა წინადადება, რომ შექმნილიყო აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტის ხელმძღვანელობითა და მინისტრთა საბჭოს თუ მინისტრთა კაბინეტის გარეშე. ამას შეიძლება ამერიკული ვარიანტი ვუწოდოთ. ჩვენ ამ დროს უკვე ვმუშაობდით ბიკეფალურ ვარიანტზე, ამიტომ ეს ვარიანტი ჩემთვის მოულოდნელი იყო. მაგრამ ამ ვარიანტს ყველამ დაუჭირა მხარი, პრეზიდენტის მომხრეებმაც და ოპოზიციამაც.

ამ პერიოდში ჩვენთვის ძალიან მნიშვნელოვანი იყო ბოლოსდაბოლოს დაგვესრულებინა კონსტიტუციაზე მუშაობა. როგორც კი ამერიკული მოდელის ვარიანტი გამოიკვეთა, რომელსაც პარლამენტის დიდი უმრავლესობა უჭერდა მხარს, მე გადაწყვიტე დავთანხმებოდი ამ ვარიანტს. ნამდვილად არაფერს მოიტანდა წინააღმდეგ წასვლა. დღეს მე ვფიქრობ, რომ ჩვენ ამ საკითხში ძალიან ვიჩქარეთ. შემდეგ მე მოვიფიქრე სახელმწიფო კანცელარიის ინსტიტუტი, რომელიც ჯერ კიდევ არავის ჰქონდა თავში. ამის შემდეგ უკვე სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტიც შეეკმენი, ანუ ისეთი პირი, რომელსაც, პრინციპში, პრემიერ-მინისტრის შეცვლა შეეძლო, და იგი სახელმწიფო კანცელარიის სათავეში დავაყენე. აი, ასე იყო. დღეს სახელმწიფო მინისტრის სტატუსი უკვე გარკვეულია. კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, რომლის მიხედვითაც ჩვენთან შეიქმნა ახალი მთავრობა და მე ისევ მინისტრი გავხდი, გადაწყვიტე კონკრეტულად მემუშავა აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხებზე, რადგან ეს საკითხი, ჩემი აზრით, ყველაზე ცუდად იყო კონსტიტუციაში გადაწყვეტილი. კონსტიტუციის მიმართ მე მქონდა არასრულყოფილების გრძნობა და ამიტომაც გადავწყვიტე, რომ აუცილებელი იყო კანონის მიღება, დეტალური და კონკრეტული კანონის, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა ორგანოსათვის განისაზღვრებოდა სახელმწიფო მექანიზმები. კანონპროექტი დღეს უკვე მომზადებულია.

მე მოვამზადე კანონპროექტი საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ. იქ ზუსტად არის განსაზღვრული სახელმწიფო მინისტრისა და სახელმწიფო კანცელარიის პოზიცია.

რატომ ვსურდათ საპრეზიდენტო სისტემა? გამსახურდიასთან დაკავშირებით მიღებული გამოცდილების შემდეგ რატომ იქნა გადაწყვეტილება მიღებული პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნებისა და მისი ესოდენ ფართო უფლებამოსილების სასარგებლოდ?

კონსტიტუციაში პრეზიდენტის ამჟამად განსაზღვრული ადგილის გამო სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემა, რომელიც გამსახურდიას პერიოდში ასევე პრეზიდენტის ინსტიტუტს ითვალისწინებდა, სრულიად შეიცვალა. მაშინ არ არსებობდა საკონსტიტუციო სასამართლო, არც მართლმსაჯულება, ამ სიტყვის ნამდვილი მნიშვნელობით, და, გარდა ამისა, პარლამენტს ჯერ კიდევ არ ჰქონდა აღმასრულებლის კონტროლის გამოცდილება, როგორც ეს დღეს აქვს.

მე პირადად, როგორც პრაქტიკოსსა და თეორეტიკოსს, განსაკუთრებით სულაც არ მალელებს და მაშინებს პრეზიდენტის ძალაუფლება და სიძლიერე, თუკი არსებობს სხვა ინსტიტუციებიც, რომლებსაც აქვთ ყოველივე ამის კონტროლის უნარი და საშუალება. პრეზიდენტი საკონსტიტუციო სასამართლოს, თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების, შესაბამისი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე მართლაც სახიფათოა. ასეთ დროს იგი მეფეს ემსგავსება. მაგრამ, თუ პრეზიდენტის გარშემო აღნიშნული ინსტიტუტები არსებობენ, მაშინ მისი პოზიციები შედარებით სუსტია, და თუკი იგი პრაქტიკულად მკაცრ პოლიტიკას ატარებს, იგი იძულებული იქნება ეს პოლიტიკა კანონის მოთხოვნების დაცვის, ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და ინდივიდის თავისუფლების გათვალისწინებით განახორციელოს.

მე მეჩვენება, რომ ეს წესრიგი, ეს ძალა, ეს პოლიტიკური ნება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საქართველოსათვის. იმ დროს, როცა სახელმწიფოში ჯერ კიდევ არ არის აღდგენილი ტერიტორიული მთლიანობა, არის სეპარატიზმის ტენდენციები და ელემენტები, აი, ასეთ დროს საჭიროა ნება და ძალა. კოლექტიურ ორგანოში ეს ნება არ კონცენტრირდება. კოლექტიურ ორგანოში საკითხები ნელა იხილება და გადაწყვეტილებაც შესაბამისად ნელა მიიღება, ზოგჯერ კი საერთოდ არ მიიღება. გარდა ამისა, ჩვენ ვისწავლეთ, რომ საქართველოში კოლექტიური ნების ფორმირება იმ პირობებში, როცა 100 პარტია არსებობს და თითქმის ყველა პარლამენტშია წარმოდგენილი, არ ხდება. ეს ხომ სრული ქაოსია. რა საპარლამენტო ხელმძღვანელობაზე შეიძლება ვილაპარაკოთ, როცა სრულიად უმნიშვნელო გადაწყვეტილების მისაღებად ორი, სამი და ზოგჯერ ოთხი დღეა საჭირო და ბოლოს გადაწყვეტილება მაინც მიუღებელი რჩება? ასეთ შემთხვევაში ქვეყანას სჭირდება არა ნელი გადაწყვეტილებები, არამედ გადაწყვეტი პოლი-

ტიკური ნება. ეს შესაძლებლობა, ეს უნარი, შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ საპრეზიდენტო სისტემაში. ამას კიდევ უფრო მეტი საფუძველი აქვს, თუ პრეზიდენტს პირდაპირ ხალხი აირჩევს და მას ხალხის სრული ნდობა აქვს. არსებობს კონსტიტუცია, საკონსტიტუციო სასამართლო და პარლამენტი. ამ პირობებში ასეთი ინსტიტუტი სახიფათოა? მე ვფიქრობ, რომ არა.

მე გამოვდიოდი საქართველოს პოლიტიკური მდგომარეობიდან, პოლიტიკური კლიმატიდან. პოლიტიკური ძალები დაქუცმაცებული იყვნენ. [...] პარლამენტი არ გამოხატავდა ხალხის ნებას და ამას არც არავინ მოელოდა. სახელმწიფოს ტერიტორიული წყობილება ჯერ კიდევ არ იყო განსაზღვრული. სახელმწიფო ორგანოები არ იყო შექმნილი, ყველა და ყველაფერი კრიმინალურ გარემოში არსებობდა უამრავ სირთულესთან ერთად და ყოველგვარი სახელმწიფო ძალაუფლების გარეშე. ფაქტობრივად ქვეყანა საგანგებო მდგომარეობაში იყო და საგანგებო მდგომარეობა საჭიროც იყო, რათა შემდეგ ნორმალური სისტემა შეგვექმნა. მმართველობის როგორი ფორმა უნდა ყოფილიყო ეს? შესაძლებელია კი საპარლამენტო სისტემის პირობებში ასეთი გადაწყვეტილებების მიღება? სწორედ ამიტომ ვუჭერდი მხარს საპრეზიდენტო სისტემას.

გაიხმის კრიტიკა, რომ საპრეზიდენტო ხელისუფლება საკმარისად და ზუსტად შეზღუდული არ არის.

პროექტში ასეთი პრეზიდენტი არ იყო გათვალისწინებული. პრეზიდენტს დეკორატიული¹²⁶⁷ ფუნქციები ჰქონდა და მე ვფიქრობდი, რომ ასეთი პრეზიდენტისაგან უნდა შეგვექმნა გავლენიანი ფიგურა, რომელსაც ექნებოდა ხალხის ნების გამოხატვისა და მისი განხორციელების უნარი. ეს იყო ჩემი კონცეფცია.

მე ვფიქრობ, რომ განვითარების განსაზღვრულ ეტაპზე საქართველო ზუსტად ის ქვეყანაა, რომელსაც მმართველობის სხვა მოდელი, სხვა რეჟიმი – განსხვავებული სახელმწიფო წყობილება სჭირდება. მაგრამ რომელი? მე ვფიქრობ, რომ ეს უნდა იყოს საქართველოში ერთიანობის სიმბოლო, რადგან, მიმაჩნია, რომ არსებობს პოლიტიკური ცნობიერების ორი ტიპი:

როცა ვლადპარაკობთ პოლიტიკური ცნობიერების არქიტექტურაზე, უნდა ვიგულისხმობთ მონარქისტული და საპარლამენტო ტიპები, რომელსაც უპირველესად რესპუბლიკური ტიპი მიეკუთვნება. მაგრამ მონარქისტული ტიპი ყოველთვის დიქტატურას ან დესპოტიზმს არ ნიშ-

¹²⁶⁷ აქ ნინოძე ალბათ წარმომადგენლობით ფუნქციებს გულისხმობს.

ნავს. არსებობენ ხალხები, რომლებთანაც სახელმწიფოებრიობა დასაწყისიდანვე ადაპტირებული და ასოცირებულია. ყველა შემთხვევაში მე მეჩვენება, რომ აღმოსავლეთ ევროპისა და აზიის ხალხები და სხვა ხალხებიც მონარქისტული შინაარსის სახელმწიფო წარმონაქმნებს გამოხატავენ. მე არ ვამბობ, რომ ისინი მონები არიან, არა, მე ვაცხადებ, რომ მათში სახელმწიფოებრივი ცნობიერება და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების სტილი *no lens volens* ერთი ადამიანის მმართველობასთან ასოცირდება. ეს მთელი ფილოსოფიაა. მე აქ ქართული პოლიტიკური ცნობიერების წყაროებიდან გამოვდივარ.

ეს მოქმედებს, მიუხედავად ჩვენი ინდივიდუალიზმისა. ინდივიდუალიზმი არის ჩვენი ძალიან მძლავრი ფსიქოლოგიური ნიშან-თვისება და სწორედ იგი იწვევს ჩვენში მონარქისტულ ცნობიერებას. ზოგიერთი ფიქრობს, რადგან ჩვენთან ადამიანების ფსიქიკაში ინდივიდუალიზმი ჭარბობს, ჩვენ იღეაში რესპუბლიკელები უნდა ვიყოთ, ანუ ყველამ უნდა ვმართოთ ერთად. მაგრამ სინამდვილეში ეს ინდივიდუალიზმი მონარქისტული ტიპის ცნობიერებას გამოხატავს.

ჩემი აზრით, „ვეფხისტყაოსანი“ მონარქისტულ-პოლიტიკური ცნობიერების ძეგლია. იქ გმირი იმაზე საუბრობს, რომ მეფისათვის, სახელმწიფოსათვის ყველაფერი უნდა გააკეთო, რისი ძალაც კი შესწევს ადამიანს. მან ყველაფერი უნდა გაიღოს ამისათვის. იქ მონარქის ფიგურას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული. მაგრამ იგი დიქტატორი კი არ არის, არამედ კეთილი მბრძანებელია, პატრიარქი, ავთენტური ფიგურა, მამა. მამა, რომელიც არჩეულია, იგი გამოხატავს არა თავისი თანამედრობის ავტორიტეტს, არამედ თავისი (პირადი) ავტორიტეტის ძალას. ეს კი ორი სრულიად განსხვავებული მიდგომაა. ჩვენი, ქართული პოლიტიკურ-სახელმწიფოებრივი ცნობიერების ფორმირება, პრინციპში, ხდება ამ ავტორიტეტის ძალის ირგვლივ. მე მეჩვენება, რომ ეს მონარქია ჩვენთან სახეზეა.

თუ სწორად გავიგეთ, კონსტიტუცია დაიბადა იმ ვითარებაში, როცა მოხდა მისი საგანგებო მდგომარეობაში შემუშავება და მომავლისათვის კარგი იქნებოდა საპრეზიდენტო ხელისუფლება ცოტაოდენ რომ შეკვეცილიყო, რადგან ხალხი მოძრაობს სხვა...

მე არ ვფიქრობ, რომ პრეზიდენტს აქვს ისეთი უფლებები, რომლებიც... [გაუგებარია].

მე ვფიქრობ, რომ საქართველოში „ერთი – კაცის – მბრძანებლობის“ ელემენტი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში ყოველთვის დომინირებული იქნება. ყოველ შემთხვევაში, ჩემი აზრით, მას უნდა

ჰქონდეს დომინირებული მდგომარეობა. საქართველო შეეიცარია არ არის, სადაც ყოველი სოფელი კანონს იღებს. ეს დაუშვებელია, თუ ჩვენ გვსურს ერთიანი სახელმწიფოებრივი ცხოვრების სტილის შემოღება და დამკვიდრება. ეს შეუძლებელია, რადგან ეთნიკური თვალსაზრისით ქვეყანა, გვსურს ეს ჩვენ თუ არა, ძალიან რთულია: ჩვენთან უამრავი სხვადასხვა ეროვნების ხალხია, რომლებიც ჩვენთან ერთად კონკრეტულ ტერიტორიაზე ცხოვრობენ. ძალიან რთულია ილაპარაკო ჩვენს მონოეროვნულ სახელმწიფოზე, რომელშიც არსებობს ერთიანი სახელმწიფოებრივი აზრი და ერთიანი ნება.

ასეთი ერთიანი მენტალიტეტის დამკვიდრება ძალიან ძნელია, გამომდინარე გეოგრაფიიდან, ეთნიკური შემადგენლობიდან. გვსურს ეს ჩვენ თუ არა, არსებობს ნახევარი მილიონი, რომლებიც... [წყევტს წინადადებას].

ქართველი ხალხი მთელი თავისი არსით დაინტერესებულია იმაში, რომ არ იყოს ერთფეროვანი. მე ეს ყოველთვის მაგონებს სიმფონიას, სადაც ყველა თავისთვის მღერის, ჯამში კი პოლიფონიური სიმღერა ისმის. მაგრამ ეს თავისებურებები, ეს მრავალფეროვნება ქვეყანაში, ეს ეთნოსები, ეს პროვინციები, რომლებიც უკვე საუკუნეებია არსებობენ საქართველოში – მათ საკუთარი მენტალიტეტი აქვთ.

*თქვენ გსურდათ პრეზიდენტისათვის მიეცათ თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის შესაძლებლობა – ასე უნდა გავიგოთ თქვენი იდეა?*¹²⁶⁸

დიახ. როცა ადგილობრივი ხელისუფლება საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ერთიანობას, პრეზიდენტს, როგორც ტერიტორიული მთლიანობის გარანტს, უნდა ჰქონდეს მისი... [დათხოვნის] უფლება, თუკი იგი არღვევს კონსტიტუციას და სახელმწიფოს ინტერესებს ეწინააღმდეგება. სხვაგვარად მე ეს არ შემიძლია წარმოვიდგინო.

თქვენ ფედერალიზმის კონცეფცია ხომ არ გქონდათ? რატომ არ მიეცა აფხაზეთს უფრო მეტი უფლებები, ვიდრე მათ, რომლებიც ახლა არიან კონსტიტუციაში ასახული?

აფხაზეთს ჯერ არაფერი მიუღია, რადგან საკითხი ჯერ კიდევ არ არის გადაწყვეტილი. სხვებისაგან განსხვავებით, მე შევთავაზე ფედერა-

¹²⁶⁸ ეს ირკვევა 1995 წლის 19 აპრილის პროექტზე ნინიძის მიერ საკუთარი ხელით გაკეთებული შენიშვნებიდან.

¹²⁶⁹ ნინიძე მართლაც ერთადერთი ცნობილი იურისტი იყო, რომელიც „შეღვენილი უნიტარიზმის“ იდეას უჭერდა მხარს.

ციული მოდელი, რაც არ იქნა მიღებული.¹²⁶⁹ არაფედერაციული მოდელების მომხრეებმა დღემდე ვერ გამოიგეს: მე შეეთავაზე ე.წ. შედგენილი უნიტარიზმი და არა რაიმე სხვა. ეს მოდელი ფედერაციასა და უნიტარიზმს შორის დგას. მე ვფიქრობ, რომ საქართველოში ჩვენ ვერ შევქმნით კომპაქტურ უნიტარიზმს. საქართველოს ძალები და მისი ეროვნული ენერჯია ყველაზე კარგად ვითარდება და მოქმედებს მაშინ, როცა მისი რეგიონებია ძლიერი. როცა რეგიონების როლი შემცირდება და ცენტრი გაძლიერდება, ეს საქართველოზე უარყოფითად იმოქმედებს. ქვეყანაში, სადაც სამი, ოთხი მილიონი ადამიანი ცხოვრობს, გვაქვს ქალაქი ორმილიონიანი მოსახლეობით, და აქედან საშინელი პრობლემები წარმოიშობა, მე ვფიქრობ, სახელმწიფო პოლიტიკის მიზანი ის უნდა იყოს, რომ საქართველოს ისტორიული პროვინციები განვითარდნენ და გაძლიერდნენ ეკონომიკურად, კულტურულად და იმ მასშტაბით, როგორც ეს საჭიროა პოლიტიკისა და კულტურის განვითარებისათვის.

მაგრამ ამაში არ იგულისხმება კომპაქტური ფედერალიზმი, ანუ ისეთი ფორმა, რომ სამეგრელო, გურია ან კახეთი სახელმწიფოები იქნებიან. ეს არ არის ჩემი მიზანი. მაგრამ საქართველოში უნდა არსებობდეს განსაზღვრული ერთიანობა, განსაზღვრული ავტონომია იმ თვალსაზრისით, რომ იგი ირჩევს წარმომადგენლობით ორგანოს, რომელიც კონკრეტულ საკითხებზე იღებს გადაწყვეტილებას. ეს ორგანო აყალიბებს აგრეთვე აღმასრულებელ სტრუქტურას და აკონტროლებს მის საქმიანობას, ეს ჩემთვის ძალიან მნიშვნელოვანია. უპირველეს ყოვლისა, ამით პროვინციები ვითარდებიან პოლიტიკური და კულტურული თვალსაზრისით, და თანაც, ამით როგორღაც კარიერიზმის მისწრაფებებიც მცირდება. ყოველი კუთხე, ყველაფერი წარმოდგენილია სახელმწიფოს ხელმძღვანელობით – ეს ძალიან მნიშვნელოვანია. გარდა ამისა, ამით წარმოიშობოდა გარკვეული კონკურენცია საქართველოს პროვინციებს შორის. ჩემი აზრით, ეს არის საერთოდ ქვეყნის განვითარების საუკეთესო საშუალება. და ეს არის მესამე არგუმენტი. თუმცა ასეთი არგუმენტი ბევრია.

ვფიქრობ, რომ ეს არის უმნიშვნელოვანესი არგუმენტი აფხაზეთისა და ოსეთის საკითხების გადასაჭრელად. კიდევ ერთი არგუმენტი აგრეთვე ის, რომ ეს მოდელი ქვეყანას პლურალიზმს შემატებს.

რა შეზღუდვები არსებობს ფედერალიზმის თქვენს კონცეფციამში? გაქვთ თუ არა პროვინციების უფლებამოსილებათა ნუსხა?

დღემდე ეს ისტორიული პროვინციები არ არსებობენ სუბიექტების სახით. ისინი არ არიან სახელმწიფო სამართლის სუბიექტები; ჩვენ

გვაქვს რაიონები. ჩვენთან თითქმის არ არსებობს ისეთი რაიონი, სადაც შერეული, მაგ. ქართველი ეთნოსი ცხოვრობს. მაგალითად, ჩემი რაიონი – ოზურგეთი – იქ პრინციპში მხოლოდ გურულები ცხოვრობენ. ასევე ვერ დავისახელებთ ვერც ერთ მეგრულ რაიონს, სადაც მხოლოდ მეგრელები არ ცხოვრობენ. პრინციპში ჩვენთან სახელმწიფო სწორედ ასეა მოწყობილი. მე მინდა ეს იდეა როგორღაც პროვინციების დონეზე გავავრცელო, რათა პროვინციები გახდნენ სუბიექტები, შესაძლოა არა სახელმწიფო სამართლის, არამედ ადმინისტრაციული სამართლის, ანუ მათ ფართო უფლებები ექნებათ. და ისინი წარმოდგენილი უნდა იყვნენ პარლამენტის ერთ პალატაში. მაგრამ ეს სუბიექტები არ უნდა იყვნენ სახელმწიფოები გერმანიის „ლანდების“ შინაარსით.

ტენდენციები, რასაც მე თვალს ვადევნებ, საით მიდიან და ვითარდებიან სახელმწიფოები, საფრანგეთში, იტალიაში, ესპანეთში, ვფიქრობ, რომ ეს არის სწორედ შედგენილი უნიტარიზმის კურსი. იქ რეგიონები უკვე სუბიექტები არიან. მაგრამ გაბატონებულია ცენტრალიზმი და სახელმწიფო არის უნიტარული.

სახელმწიფოს თუ შეუძლია პროვინციების გაკონტროლება?

დიახ, თავისუფლად, თუმცა ამ სუბიექტებს კონკრეტული უფლებები აქვთ. ეს შედგენილი უნიტარიზმი, ჩემი აზრით, არის გზა, რომელიც განავითარებს სახელმწიფოს როგორც მთლიან სხეულს. ეს არ ეხება მხოლოდ საქართველოს. საქართველოსათვის ეს არის ისტორიული მოდელი, რადგან ხალხის ცნობიერებაში რეგიონები არსებობს. ყოველი ქართველი, რომელიც ამბობს - „მე ვარ ქართველი“, იქვე ამბობს, რომ იგი კახელი, მეგრელი ან გურულია.

კონსტიტუციაში საკმაოდ შეზღუდულად არის ასახული ეთნიკური და ეროვნული უმცირესობების უფლებები. ეს საკითხი უფრო ფართოდ არ უნდა მოწესრიგებულიყო?

დიახ, ეს უკეთ უნდა განსაზღვრულიყო კონსტიტუციაში. ჩვენ შევთავაზეთ, რომ ეს საკითხები ორგანული კანონებით მოგვეწესრიგებინა, კულტურული ავტონომიების შესახებ და ა.შ. იმ დროს მხოლოდ ცალმხრივი გადაწყვეტილებები იქნებოდა მიღებული – აფხაზეთში ომი იყო. იქ [კანონმდებლობაში] კიდევ რაღაცას უნდა მოველოდეთ.

თქვენ ახსენეთ, რომ უკვე არსებობს სასამართლო ხელისუფლების კონცეფცია. რა პრინციპებს აღიარებს ეს კონცეფცია?

უმთავრესი: საქართველოს ისტორიაში პირველად კონსტიტუცია

ლაპარაკობს სასამართლო ხელისუფლებაზე, როგორც ასეთზე. ჩვენ გვქონდა მხოლოდ ამ ხელისუფლების ორგანოები – სასამართლო და პროკურატურა. მაგრამ არასოდეს არავინ ახსენებდა სასამართლო ხელისუფლებას.

როგორ ვითარდება და ყალიბდება იგი? არსებობდა ასეთი ვერსია: უზენაესი სასამართლოს პროექტი. ავტორები აცხადებდნენ, რომ სასამართლო ხელისუფლება ყველა მოსამართლის ხელმძღვანელობით უზენაესი სასამართლოს ფრთებქვეშ ხორციელდება. მე ვფიქრობ, ... სასამართლო ხელისუფლებას ყოველი სასამართლო გამოხატავს. ჩვენთან არ ხორციელდება კონსტიტუციური მართლმსაჯულება უზენაესი სასამართლოს ხელმძღვანელობით, რადგან ჩვენთან არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლო და საერთო სასამართლოები. და ყველა ერთად ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლებას. ჩემი აზრით, აქ სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებით ხაზგასასმელია სწორედ ყოველი სასამართლოს როლი. არსებობდა მოდელი, რომლის მიხედვითაც ერთ სასამართლოს უნდა განეხორციელებინა საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაც და საერთო სასამართლო პროცედურებიც. ეს ამერიკული მოდელია, მაგრამ ამ საკითხში მე მხარს ვუჭერ ვეროპულ მოდელს, რომლის მიხედვითაც, საკონსტიტუციო სასამართლო დამოუკიდებელი ორგანოა და გამოყოფილია საერთო მართლმსაჯულებისაგან.

თქვენ არ გსურდათ, რომ უზენაეს სასამართლოს ქვემოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრობის კანდიდატთა წარდგენის უფლება?

ჩემი აზრით, ეს ძალიან ხელოვნურად არის გაკეთებული. უზენაესი სასამართლო ჩვენს სახელმწიფოში არ არის სასამართლო ხელისუფლების წყარო. უზენაესი სასამართლო სახელმწიფო ხელისუფლების საერთოდ არანაირ წყაროს არ წარმოადგენს. უპირველესი ხელისუფალი სახელმწიფოში არის ხალხი და შემდეგ პარლამენტი და პრეზიდენტი. უზენაეს სასამართლოს, რომლის წევრებსაც ხალხი საერთოდ არ იცნობს, [სახელმწიფო] ხელისუფლების წყარო ვუწოდოთ, მე აბსოლუტურად მცდარად მეჩვენება.

უზენაესი სასამართლოს ფორმირებაში მონაწილეობენ: უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელსაც პრეზიდენტის წარდგინებით ამტკიცებს პარლამენტი. შემდეგ პარლამენტი ამტკიცებს უზენაესი სასამართლოს სხვა წევრებსაც და შემდეგ უზენაესი სასამართლოს ამ დანიშნულმა წევრებმა კონკრეტული ხელისუფლება უნდა წარმოადგინონ? მე მეჩვენება, რომ ეს ძალიან ხელოვნურია.

არგუმენტი ასეთი იყო, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში გამოცდილი მოსამართლეები უნდა ისხდნენ?

კი, მაგრამ ასეთ შემთხვევაში რატომ არ შეიძლება მოსამართლეები აირჩიოს მოსამართლეთა კონფერენციამ? აქ ლაპარაკია იმაზე, თუ როგორ გვესმის ჩვენ სასამართლო ხელისუფლების წყარო და თავად სასამართლო ხელისუფლება.

თუ ჩვენ არ განვიხილავთ სასამართლო ხელისუფლებას სხვისაგან ნაწარმოებ ხელისუფლებად, როგორც ეს დღეს არის, არამედ მივიჩნევთ მას წარმოშობილ, თვითმყოფად ხელისუფლებად, მაშინ მას შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს სხვა ხელისუფლებათა შექმნაში. მე ვემხრობი იმ აზრს, რომ უზენაეს სასამართლოს არანაირი კავშირი არ ჰქონდეს პოლიტიკასთან. სწორედ ამიტომ, მე მივყვებოდი ამ ხაზს. ზოგიერთები არ მეთანხმებოდნენ. რას იზამ, ჩემმა კოლეგებმა წარმატებას მიაღწიეს.

კონსტიტუციურ სარჩელთან დაკავშირებით კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტში ლაპარაკია „ნორმატიულ აქტებზე“. რა იგულისხმება ამ ცნებაში?

ეს არის აქტები, რომლებიც გარკვეულ უფლებებს ადგენს, ადამიანთა დიდ რაოდენობას ეხება და მრავალჯერადი გამოყენებისთვისაა გათვალისწინებული. ნინიძე დაინიშნოს კოლმეურნეობის თავმჯდომარედ – ეს არის ინდივიდუალური აქტი. ეს არ არის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმე. ეს საკითხი უნდა განიხილოს პოლიტიკურად პასუხისმგებელმა აღმასრულებელმა ორგანომ. ჩემი აზრით, ეს საკითხები არ შედის საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში.

სასამართლოს გადაწყვეტილება, განაჩენი არ არის ნორმატიული აქტი, ეს არის გამოსაყენებელი აქტი.

გერმანიაში მოქალაქეს გარკვეული პირობების არსებობისას შეუძლია კონსტიტუციური სარჩელის შეტანა საკონსტიტუციო სასამართლოში, თუკი იგი თვლის, რომ საერთო სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაირღვა მისი ძირითადი უფლებები.

ჩვენ ამ საკითხში სხვა პოზიციაზე ვდგავართ. ეს არის მოსამართლის ხელისუფლების ავტონომია. მე ვერ ვიხსენებ, საერთოდ გვექონდა თუ არა დებატები ამ საკითხზე. მე არ ვარ მზად ამ კითხვისათვის. მე ეს მუხლი ძირითადად ხორვატიის კონსტიტუციის პროექტის საფუძველზე ჩამოვყალიბე. ამ პროექტს კარგად ვიცნობდი და იქ ნათლად იყო განსაზღვრული საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება. იუგოსლავიელი მეცნიერების მიდგომა მიზანშეწონილი მეჩვენებოდა.

ნა. საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავდა საკითხთა ზუსტად განსაზღვრულ წრეს და ნაკლებად ეჩივდა საერთო სასამართლოების საქმეებში.

[...]

თქვენ წამოაყენეთ წინადადება, რომ მოსამართლეები მთელი სიცოცხლის ვადით დანიშნულიყვნენ თანამდებობაზე. რატომ არ დაუჭირეს სხვებმა მხარი ამ წინადადებას?

ფიქრობდნენ, რომ თვითონ მოსამართლეები და საზოგადოება ამისათვის მზად არ იყვნენ. დღეს ასეთი წესის შემოღება... [გაუგებარია]. ამიტომ მივიღეთ ეს მორიდებული და განუსაზღვრელი დებულება. „არანაკლებ 10 წლით“ – ამას მე ვითხოვდი, რადგან მინდოდა, რომ მოგვიანებით გვქონოდა სიცოცხლის ბოლომდე დანიშნის შესაძლებლობა.

დღეს არსებობს თუ არა კონცეფცია პროკურატურის შესახებ?

დიახ, არსებობს. კონსტიტუციაზე მუშაობისას ეს საკითხი ძალიან მწვავე და საკამათო იყო. შემოთავაზებულ იქნა შემდეგი ვარიანტი: პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში, ანუ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. მე შეეთავაზე ვარიანტი, რომლის მიხედვითაც პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებაა, სანამ იგი აწარმოებს სისხლისსამართლებრივ დევნას, მაგრამ იგი შეზღუდულია და მხოლოდ დევნას აწარმოებს. ჩვენთან ძალიან ბევრია ადამიანის უფლებათა დარღვევები გამოძიებისას და სასჯელსრულების დაწესებულებებში. ჩემი აზრით, ეს იქნებოდა... [გაუგებარია]. გარდა იმისა, რომ პროკურატურა დევნას აწარმოებს, მე გავაფართოვე მისი უფლებები და ავამაღლე მისი ვალდებულებები საგამოძიებო და სასჯელსრულებითი ორგანოების მიმართ ზედამხედველობის თვალსაზრისით. რა დაკარგა პროკურატურამ? ზედამხედველობა სასამართლოებზე, წინასწარი დაკავება... ამ დროისათვის რუსეთში იგივე საკითხი სხვაგვარად გადაწყდა. მაგრამ ჩვენ ეს საკითხი უფრო რადიკალურად გადავწყვიტეთ.

რუსეთის კონსტიტუცია ხშირად მისაბაძი მაგალითი იყო?

არა, იგი იყო მხოლოდ ერთ-ერთი მისაბაძი მაგალითი. როცა ახალ ნორმას ქმნი, უნდა იცოდე სხვა ქვეყნების გამოცდილება. არსებობენ განვითარებული ქვეყნები, არსებობენ ქვეყნები, რომლებმაც მე-20 საუკუნის მიწურულს უკვე განსაზღვრეს თავიანთი ორიენტაცია, და არსებობენ პოსტსოციალისტური ქვეყნები, რომლებიც იმყოფებიან განვითარების გან-

საზღვრულ ეტაპზე – ამის უარყოფა შეუძლებელია. ამიტომ კონსტიტუციის შინაარსიც არსებული სოციალური რეალობის შესაბამისი უნდა ყოფილიყო. სხვაგვარად არაფერი გამოვა. მე ვფიქრობ, რომ ჩვენ უნდა გვკონდეს წარმოდგენა მომავალ პერიოდებზე, მაგრამ მთლიანობაში უნდა მოვახდინოთ ეტაპების მომენტის მნიშვნელობის ინტერპრეტაცია – ასეთი საორიენტაციო წერტილი ჩემთვის იყო ბალტიის ქვეყნები. ბევრი ჩემი კოლეგა ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა ამ სახელმწიფოებს, რადგან ისინი ფიქრობდნენ, რომ სამართლის შექმნის პროცესი ბალტიის ქვეყნებში შერეული ტიპით ხასიათდებოდა. იქ შემორჩენილია ბევრი სოციალისტური ელემენტი. მე, რა თქმა უნდა, ვეთანხმები ამ შეხედულებას, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ყურადღებით ვაკვირდებოდი ბალტიისპირელთა გამოცდილებას და განვითარებას. ვფიქრობ, რომ მათი იურიდიული ტექნიკა და პრობლემებთან მიდგომა სამაგალითოა. ჩემი ვალდებულებებიდან გამომდინარე, კარგად ვიცი ყველა ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკის სამართლებრივი გამოცდილება და, ვფიქრობ, რომ ამ მხრივ ბალტიის ქვეყნები მოღდოვასთან ერთად ყველაზე კარგადაა განვითარებული. საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით განსხვავება ისეთია, როგორც ცასა და დედაძინას შორის. ამიტომ მე მათგან ბევრი რამ ვისწავლე.

მინდა გკითხოთ უცხოელი ექსპერტების როლის შესახებ, რომლებიც ვენეციის კომისიისა და სოროსის ფონდის საშუალებით დახმარებას გიწვედნენ.

მე ვიცოდი და ვიცი და აღფრთოვანებული ვარ უცხოელი კოლეგების შემართებით, მაგრამ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას, სამწუხაროდ, მე მათ უშუალოდ სამუშაო პროცესში ვერ შევხვდი. ჩემი მრავალმხრივი საქმიანობის გამო არ შემეძლო დავსწვრებოდი ყველა შეხვედრას.

რატომ არ გაემგზავრეთ ჩიკაგოში?

რამდენადაც მახსოვს, ჩიკაგოში მე არავე მიმიწვია. მაგ დროს მე გენერალური პროკურორი ვიყავი. ჩემი აზრით, კოლეგები საკონსტიტუციო კომისიიდან ფიქრობდნენ, რომ მე არ შემეძლო ჩიკაგოში გამგზავრება. და, გარდა ამისა, არც შესაბამისი განწყობა მქონდა.

მე ჩიკაგოში არ მიმიღია მონაწილეობა, არც ვენეციაში.

რაც შეეხება შეხვედრებსა და თანამშრომლობას უცხოელ ექსპერტებთან, მე მათთან ვმუშაობდი სამოქალაქო კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით. ჩემი აზრით, ესაა სწორედ ის სფერო, სადაც დახმარება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო. აქ მე მთელი გულით ვმუშაობდი.

რა მიზანი ჰქონდა ჩიკაგოს კონფერენციას?

ვერ გეტყვით, ალბათ თეორიულიც და პრაქტიკულიც. და საერთოდ: არგუმენტები, რომლებიც ჩიკაგოდან მივიღეთ, საკმაოდ საყურადღებო და სერიოზული იყო. მაგრამ ზუსტად არ შემიძლია გითხრათ, რადგან მე ძალიან არაზუსტი ინფორმაცია და წარმოდგენა მაქვს იმაზე, თუ რა ხდებოდა ჩიკაგოში.

დოკუმენტი, რომელიც ჩიკაგოსა და ვენეციაში შეხვედრების შემდეგ იქნა წარმოდგენილი, ეს აუცილებლად უნდა ვთქვა, იურიდიულიად შესანიშნავი იყო.

ფორმალურად და ცალკე აღებული ეს იყო ძალიან მაღალი დონის და მაღალი ხარისხის დოკუმენტი. ფორმალური თვალსაზრისით ყველაფერი ბრწყინვალე იყო. ამ დოკუმენტს აქვს დამოუკიდებლად არსებობის უფლება, როგორც აკადემიურ ნაშრომს. მაგრამ რაც შეეხება რეალობას და პრაქტიკას, აქ უნდა გავითვალისწინოთ იმათი აზრი, ვინც ჩიკაგოში არ ყოფილა. თუმცა, ვინც ჩიკაგოში იყო, ალბათ, საკუთარ აზრზე დარჩებოდა. და ამიტომ, ვფიქრობ, ამ დოკუმენტმა, რომელიც შემუშავებულია ჩიკაგოში, გარკვეული როლი ითამაშა კონსტიტუციური შეგნების ფორმირებაში და ეს მართლაც საჭირო სამუშაო იყო. ბევრი რამ არის გათვალისწინებული, რაც, მაგალითად, პარლამენტს ეხებოდა..., რაც ძალიან მნიშვნელოვანია. თუმცა ბოლო ვარიანტში დოკუმენტმა განსხვავებული სახე მიიღო. ეს, ჩემი აზრით, სულაც არ არის განსაკუთრებულად სანერვიულო.

ჯერ კიდევ ჩიკაგოში ქართველებს ერთსულოვნად არ მიუციათ ხმა ამ დოკუმენტისათვის. მაგრამ, ცხადია, რომ სპეციალისტების აზრი ერთია, პარლამენტის აზრი კი — მეორე. ეს აზრები არ დაემთხვა ერთმანეთს.

კმაყოფილი ბრძანდებით კონსტიტუციის შექმნის პროცესით? ეს ზომ ძალიან ხანგრძლივი პროცესი იყო.

არასრულყოფილების გრძნობა მრჩება. ვისურვებდი, რომ ეს პროცესი უფრო წყნარ გარემოში წარმართულიყო და არ ყოფილიყო ისე ცხელი, როგორიც იყო შიგნითაც და გარეთაც. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია, ჩვენ კი არ გვქონდა ასეთი შესაძლებლობა. როცა ფრანგების სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიას ვინსენებ, თუ რამდენი კონსტიტუცია მიიღეს მათ, როგორ პირობებში და როგორი ხარისხის კონსტიტუციები. მე [...] ოპტიმიზმს ვგრძნობ. ძალიან მომწონს აზროვნების ფრანგული სტილი. მეჩვენება, რომ ამ გარემოებათა ზეგავლენა დოკუმენტებში ნამდვილად იგრძნობა. ეს განწყობა, ემოცია, ლაპიდარულობა,

ტალანტი – ყველაფერია ამ დოკუმენტებში, რომლებიც სულაც არაა ისეთი მშრალი, როგორც ზოგიერთს წარმოუდგენია. ზოგიერთი მათგანი რომანივით იკითხება. როგორ პირობებში იქნა, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა დეკლარაცია საფრანგეთში [მიღებული], და იგი დარჩა კონსტიტუციის შემადგენელ ორგანულ ნაწილად. კონსტიტუციონალიზმი ვითარდება და ქვეყანა... და ეს არ იშლება, ჩიკაგოს ვარიანტიც არ დაიკარგება. არ ვიცი, ალბათ მოვა დრო, როცა მას არა მხოლოდ იურიდიული მნიშვნელობა ექნება, არამედ პოლიტიკურ რეალობას მოუყვება თავის ისტორიას. მე არა ვარ დარწმუნებული, რომ იგი კარადაში შენახულ, მტკრით დაფარულ დოკუმენტად დარჩება.

მე კიდევ ორი პატარა კონკრეტული შეკითხვა მექნება ტექსტის თქვენებურ გაგებასთან დაკავშირებით: როგორ გესმით კონსტიტუციის მე-2 მუხლში მოცემული „კონსტიტუციური კანონის“ ცნება?

კონსტიტუციური კანონი ზუსტად იგივეა, რაც ორგანული კანონი. ჩვენ ვემზადებით იმისათვის, რომ მივიღოთ ცალკე კანონი ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ. უკვე არსებობს შესაბამისი კონცეფცია. გარკვეული მოცულობით ეს არის ის, რაც მე წარვადგინე კონსტიტუციის მიღების პროცესში. მაგრამ იქ დომინირებს რეგიონალიზმის პრინციპი, მიუხედავად იმისა, რომ მე ამაზე არ ვმუშაობ. სამინისტრო მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის პროექტებზე, ხოლო უფრო მსხვილ ერთეულებს რაც შეეხება, ამას ამზადებს პრეზიდენტის სამსახური – ფიფია.

ყველა შემთხვევაში – შევა თუ არა ეს კანონი კონსტიტუციაში – იგი კონსტიტუციის ნაწილი იქნება. ეს იქნება დამოუკიდებელი კანონი, მაგრამ მის გარეშე კონსტიტუციას აზრი არა აქვს. კანონის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობა.

როგორ უნდა გავიგოთ კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მე-2 პუნქტის დებულება, რომელიც ამბობს, რომ იმ რაიონებში, სადაც მოსახლეობა არ ფლობს სახელმწიფო ენას, „უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ენის შესწავლისა და სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა“?

85-ე მუხლი ნიშნავს, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს ქვეყანაში სახელმწიფო ენის შესწავლას. და, გარდა ამისა, სახელმწიფო უზრუნველყოფს იმასაც, რომ სამართალწარმოების ენასთან დაკავშირებული საკითხი ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად... ყველასათვის შესაძლებელი იქნება – საზღაურის გარეშე – სახელმწი-

ფო ამას უზრუნველყოფს. მე მგონია, რომ ეს არ გამოიწვევს ძალიან დიდ დანახარჯებს. უმრავლესობამ [იცის ქართული]. ეს არ არის დიდი საქმე. გარდა ამისა, ყველგან არსებობს ქართული სკოლები. ჩვენს კანონში საერთო სასამართლოების შესახებ ეს ფორმულირება უფრო ზუსტია. რაც შეეხება უზრუნველყოფას, ეს არის კონსტიტუციურსამართლებრივი, იგი უშუალოდ არ ეხება მართლმსაჯულებას.

პრინციპში ჩვენთან ეს უკვე ისეა, როგორც წერია.

მან ასევე უნდა უზრუნველყოს, რომ სახელმწიფოს მხრიდან არ იქნება არავითარი ბარიერი არაქართველების მიერ ქართული ენის შესწავლის საკითხში. ეს ორმხრივი ფორმულირებაა. ეს არის პრეზიდენტის ფორმულირება – პირადად სახელმწიფოს მეთაურის. ეს მან საკუთარი ხელით დაწერა. ამიტომ ამ ფორმულირებას უფრო მეტად პოლიტიკური მიმართულება აქვს, ვიდრე სამართლებრივი.

მითხრეს, რომ შევარდნაძე ხშირ შემთხვევაში თავად ახდენდა კონსტიტუციის დებულებათა ფორმულირებას.

გულახდილად რომ გითხრათ, შევარდნაძემ აღმაფრთოვანა და გამაოცა თავისი იურიდიული და პოლიტიკური მგრძობელობით. მე არ ვაყენებ ეჭვქვეშ: ეს მისი დამსახურებაა, რომ კონსტიტუცია არსებობს. სხვა შემთხვევაში ჩვენ კონსტიტუცია არ გვექნებოდა. იგი უზრუნველყოფდა ერთიანობას ამ დოკუმენტის მიღებისას. მას შეეძლო ყველაფერი სწორი მიმართულებით წარემართა.

დანართი „გ“

ლოურენს ლესიგის წერილი
ვახტანგ ხმალაძეს

7 ივლისი, 1995

ჩიკაგოს უნივერსიტეტი
სამართლის სკოლა
1111 აღმოსავლეთი, მე-60 ქუჩა

ჩიკაგო, ილინოისი, 60637 – 2786

ლოურენს ლესიგი

ტელ: 312.702.0421

სამართლის პროფესორი

ფაქსი: 312.702.0730

ელფოსტა: lessig@pobox.com

1995 წლის 7 ივლისი

პატივცემულ ვახტანგ ხმაღაძეს
სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავჯდომარის მოადგილეს

ჩიკაგოს სამუშაო შეხვედრა საქართველოს კონსტიტუციაზე

ბატონო ვახტანგ,

მადლობელი ვარ თქვენი წერილისათვის. ძალიან მიხარია, რომ შემძლია მოგაწოდოთ ის ინფორმაცია, რომელიც მთხოვეთ.

როგორც გახსოვთ, 1994 წლის ივნისში, თბილისში, კონფერენციის შემდეგ, რომელზედაც კომისიის წევრები და დასავლელი ექსპერტები განიხილავენ საქართველოს კონსტიტუციის სხვადასხვა პროექტს, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება გამართულიყო კონფერენცია უკანასკნელი (ყველაზე ბოლო) ვარიანტის განსახილველად. ივნისის მაშინდელი შეხვედრის მონაწილეთა შორის ვიყავით ჰუმბოლტის უნივერსიტეტის პროფესორი ალექსანდრე ბლანკენაგელი (ბერლინი), ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტიდან პროფესორი ანდრამ შაიო (ბუდაპეშტი), ქუინის უნივერსიტეტიდან პროფესორი ჯონ უაითი (კანადა), მე, დიუკ ტრენგთან ერთად (სოროსის ორგანიზაცია) და AID-ის კონსულტანტი დევიდ კუპფერშმიდტი. თქვენ, ალბათ, გახსოვთ, რომ ივნისის ამ შეხვედრის საფუძველზე მე მოვამზადე მემორანდუმის პროექ-

ტი, რომელიც აჯამებდა მონაწილეთა მოსაზრებებს და სახავედა გასაგრძელებელ გზებს. შემდეგ წამოყენებულ იქნა წინადადება, რომ კომისიას 1994 წლის ზაფხულის განმავლობაში შეემუშავებინა კონსტიტუციის კომპრომისული ვარიანტი (რასაკვირველია, ამ სიტყვაში ვგულისხმობ ამ ტერმინის ამერიკულ გაგებას – არა კომპრომისის პრინციპებში, არამედ შეთანხმებას განსხვავებული შეხედულების ხალხს შორის და ერთობლივი გადაწყვეტილების პერსპექტივას). თავდაპირველად იგულისხმებოდა, რომ შემდეგი შეხვედრა შესაძლებელი იყო შემდგარიყო ზაფხულის ბოლოს ან თბილისში, ან ბუდაპეშტში. მაგრამ, შეუთავსებელი განრიგის (იგულისხმება მონაწილეთა სამუშაო განრიგის შეუთავსებლობა) გამო შეხვედრა შეუძლებელი გახდა 1994 წლის ოქტომბრამდე. ამავე დროს, ბლანკენაგელი და შაიო თავიანთი სამასწავლებლო ვალდებულებების გამო იძულებული იყვნენ სწევოდნენ პროფესორებს ამერიკაში – მათთან შეხვედრა მხოლოდ ამერიკაში იყო შესაძლებელი. ამის გამო, სოროსის ფონდისა და ჩიკაგოს სამართლის სკოლის უნივერსიტეტის მხარდაჭერით, გადაწყდა, რომ ქართველთა დელეგაცია ჩასულიყო ჩიკაგოში. 12-16 ოქტომბრის განმავლობაში 10 ქართველისაგან შემდგარი დელეგაცია ჩავიდა ჩიკაგოში კონსტიტუციის უკანასკნელ (ყველაზე ბოლო) პროექტზე სამუშაოდ. რამდენადაც ჩემთვის ცნობილია, ეს დელეგაცია შედგებოდა საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის წევრებისაგან.

ამასთანავე, შეუძლებელი იყო ჩიკაგოს გარდა ეს (ოქტომბრის) შეხვედრა შემდგარიყო სადმე სხვაგან, რადგან მჯერა, რომ შეხვედრის მოწყობა ჩიკაგოში განაპირობებდა მთელ რიგ უპირატესობებს. პირველ რიგში, დელეგაციის წევრების გადანაცვლება თავიანთი ჩვეული გარემოდან სხვა გარემო პირობებში საშუალებას მისცემდა მათ მთლიანად კონცენტრირებული ყოფილიყვნენ ამ საკითხებზე. მეორეც, ჩიკაგოს მდებარეობა შესაძლებელს გახდიდა საკონსტიტუციო სამართლის სხვა სწავლულთა ჩაბმას საქართველოს კონსტიტუციაზე მსჯელობის პროცესში. სწორედ ამის გამო ჩვენ შევძელით გაგვეთვალისწინებინა პროფესორ ჰერმან შვარცის (ვაშინგტონი, ამერიკის უნივერსიტეტი), პროფესორ კას სუნსთეინისა და პროფესორ დევიდ შტრაუსის (ჩიკაგო) რჩევები. ბოლოს, მოსალოდნელი იყო, რომ ჩიკაგოში შესაძლებელი იქნებოდა საუკეთესო ტექნოლოგიური გარემოს შექმნა ნებისმიერი კანონშემოქმედებითი მუშაობისათვის. როგორც, ალბათ, გახსოვთ, უნივერსიტეტმა საკმაო მხარდაჭერა გაუწია პროექტს კომპიუტერული და აუდიოტექნიკით, რამაც დელეგაციას შესაძლებლობა მისცა ერთდროულად (იგულისხმება სინქრონული თარგმანის თანხლებით) განეხილათ

კონსტიტუციის პროექტის მუხლები. კანონშემოქმედებით პროცესს თარგმნიდნენ ზაზა ნამორაძე (რომელიც მუშაობს ბულაქუშტის სოროსის ორგანიზაციაში) და სამი სტუდენტი (ორი ქართველი, ერთი რუსი), რომლებიც ჩიკაგოში იმყოფებოდნენ და დრო გამოანახეს კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესისათვის.

დელეგაციამ შეიმუშავა კონსტიტუციის პროექტი, ჩვენ შეეთანხმდით კრების მსვლელობის ძირითად სტრუქტურაზე. არაქართველმა მრჩეველებმა გაიგეს, რომ ჩვენი როლი რჩევების მიცემა იყო. განზრახული გვქონდა მიგვეწოდებინა ინფორმაციები სხვადასხვა საკონსტიტუციო დებულებაზე, ზოგადი შედარებითი ცოდნის გათვალისწინებით, თუ რამდენად მსგავსი დებულებები მოქმედებდა სხვა ქვეყნების კონსტიტუციაში. ბლანკენაგელის პრაქტიკული გამოცდილება მოიცავდა გერმანიას და რუსეთს; შაიოს გამოცდილება იყო საფრანგეთი და ცენტრალური ევროპის ქვეყნები, ჩემი – ამერიკა. ჩვენი როლი იყო ვყოფილიყავით კვალიფიციური იურისტები, მიგვეწოდებინა დელეგაციის წევრებისათვის ალტერნატივები, ინფორმაცია იმ არჩევანის შესახებ, რაც საქართველოს უნდა გაეკეთებინა. ჩვენს ფუნქციებში არ შედიოდა გადაწყვეტილებების მიღება. ჩვენ ყველანი მოვითხოვდით, რომ დასავლელ მრჩეველებს არ გამოეთქვათ კონკრეტული მოსაზრებები ერთი მოდელის მეორისადმი უპირატესობის შესახებ და, როგორც ვახსოვთ, ჩვენ ვიცავდით ამ პრინციპს. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ არაერთხელ გვკითხეს მონაწილეებმა ჩვენი აზრი იმის შესახებ, თუ „რა უნდა ქნას საქართველომ“, ჩვენ მაინც დაჟინებით ვიმეორებდით, რომ „რა ქნას საქართველომ“ არ იყო ჩვენი გადასაწყვეტი. მხოლოდ ქართველებს – არა გერმანელებს, უნგრელებს, ამერიკელებს ან რუსებს – შეეძლოთ გადაეწყვიტათ, თუ მმართველობის რომელი მოდელი იქნებოდა ოპტიმალური საქართველოსთვის.

მეორე, სანამ ჩვენ ცალკეული პროექტის ზოგადფილოსოფიური მიდგომების აწონ-დაწონა დავიწყეთ, დელეგაციის წევრები ძალიან იყვნენ მონდომებული თავი დაგვენებინა ფილოსოფიური მიდგომებისათვის და სანაცვლოდ ყურადღება გაგვემახვილებინა წარმოდგენილი პროექტის პრაქტიკულ ასპექტებზე. მცირე დისკუსიის შემდეგ ჩვენმა გემამ ასეთი სახე მიიღო: გადავწყვიტეთ კონსტიტუციის პროექტზე გვემუშავა მუხლობრივად, თითოეულზე ცალ-ცალკე. თითოეული მუხლის განხილვის შემდეგ, დელეგაცია ირჩევდა სხვადასხვა დებულებას შორის კომპრომისულ რედაქციას, რომელსაც იგი მიიჩნევდა საუკეთესოდ. ჩემი როლი ამ პროცესში ის იყო, რომ უბრალოდ ორგანიზება გამეწია თითოეული განხილვისათვის, რათა დაერწმუნებულიყავით, რომ

მუხლები ლოგიკური თანამიმდევრობით იქნებოდა განხილული. ექსპერტებმა უპასუხეს შეკითხვებს და წამოჭრეს პრობლემები დებულუბებთან დაკავშირებით, რაც მათ დაინახეს.

მესამე, როცა დადგა საჭიროება განსხვავებულ მოსაზრებათა პრობლემა გადაჭრილიყო ხმის მიცემით, უმრავლეს შემთხვევაში დელეგაცია დებულებათა რედაქციის შესახებ კონსენსუსით იღებდა გადაწყვეტილებას. ძალიან საკამათო საკითხები, მაგალითად, პრეზიდენტის არჩევის საკითხი, ასევე დელეგაციის წევრების ხმის მიცემით წყდებოდა (ცხადია, რომ ხმის მიცემაში მონაწილეობდნენ მხოლოდ ქართველები, გარდა ზაზა ნამორაძისა), თუმცა ასეთი საკითხების დაბალანსებისათვის ხშირად ქართველები ახერხებდნენ ფორმულირებაზე შეთანხმებას ხმის მიცემის გარეშე.

დელეგაციამ 5 დღე იმუშავა. მუშაობა დილის 9 საათიდან საღამოს 6-7 საათამდე გრძელდებოდა (შუადღის მოკლე შესვენებით). ალბათ გახსოვთ, რომ სამუშაო დღეების დასასრულს თქვენ და ზაზა ადგენდით და აზუსტებდით დღის განმავლობაში შესრულებულ სამუშაოს, რათა დარწმუნებულიყავით, რომ სამუშაოს ინტერპრეტაცია სწორად და ადეკვატურად იყო შესრულებული. მახსოვს, კვირის დასასრულს, ნაცვლად იმისა, რომ დელეგაციის სხვა წევრთა მსგავსად ქალაქის დასათვალიერებლად წასულიყავით, თქვენ ზაზასთან და ჩემთან ერთად მუშაობდით, რათა დარწმუნებულიყავით, რომ პროექტი სწორად იყო ნათარგმნი. შეხვედრის ექსპერტების აზრით, ქართველებმა ზედმიწევნით დაძაბულად და ნაყოფიერად იმუშავეს წარმოდგენილი პროექტის ხარვეზების გამოსასწორებლად. კონსტიტუციის პროექტის უკიდურესად რთული და საკამათო დებულებების პირობებში მიღწეულმა წარმატებამ პროექტზე მუშაობის დასასრულს გვაფიქრებინა ქართველი იურისტების გულწრფელი ვალდებულების გრძნობის არსებობა.

ეს რეალურად დელეგაციამ ბოლო დღეს გააკეთა. ბოლო სამუშაო დღის საღამოსათვის დელეგაციამ დაასრულა დაგეგმილი სამუშაოების ბოლო ნაწილის განხილვა. საერთოდ, დადგეგმილი სამუშაოები მოიცავდა კონსტიტუციის პირველი, მე-3, მე-4, მე-5, მე-7, მე-8, მე-9 და მე-11 თავების განხილვას. ჩვენ არ გვიმუშავია მე-2 და მე-6 თავებზე, რადგან ისინი უკვე ამომწურავად იყო განხილული ვარშავაში. ასევე ავარიდეთ თავი მე-10 თავსაც აფხაზეთის საკითხის გაურკვეველობის გამო. დასასრულს ყველა მონაწილის მხრიდან ვგრძნობდით გარკვეულ კომპრომისს იმ პრინციპებთან მიმართებაში, რაც კონფერენციის დასაწყისში მათთვის არსებითი მნიშვნელობის იყო. მე მიმაჩნია, რომ მონაწილეთა შორის იყო იმის შეგრძნება, რომ ძალიან მნიშვნელოვა-

ნი საქმე კომპრომისით დასრულდა.

ჯერჯერობით არცერთი კონსტიტუცია არ დაწერილა კომპრომისების გარეშე. დღემდე არ დაწერილა არცერთი კარგი კონსტიტუცია დაინტერესებულ მხარეებს შორის მსგავსი კონცენტრირებული და სერიოზული მოლაპარაკების გარეშე, რაც კონსტიტუციაში აუცილებლად გასათვალისწინებელი საკითხების ფართო სპექტრის ერთობლივად განხილვის საშუალებას იძლევა. ჩემი აზრით, დელეგაციამ კონსტიტუციის პროექტის დებულებებზე მუშაობისას კარგად დაინახა, თუ როგორ ზემოქმედებდა კონსტიტუციის ერთი ნაწილი სხვა ნაწილებზე, რა გავლენას ახდენდა ერთ ნაწილში მიღებული გადაწყვეტილებები მეორე ნაწილში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. კონსტიტუციის პროექტის დეტალებზე მუშაობისას დელეგაციამ დაინახა, როგორ იწერება კონსტიტუცია და რამდენად საჭიროა დათმობაზე, კომპრომისზე წასვლა, რათა კონსტიტუცია იქცეს სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის საერთო ღირებულებების გამომხატველად.

რასაკვირველია, ჩვენ გვქონდა დრო პროექტის გასამუჯობებლად, მაგრამ მიმაჩნია, რომ ეს იყო მათი შეხედულება, ვინც მუშაობდა პროექტზე და ისინი თვლიდნენ, რომ ამ სახით დასრულებული პროექტი საუკეთესოა, რადგან დელეგაცია მასზე კონცენტრირებულად, ყურადღებით და სისტემატურად მუშაობდა და ჰქონდა ერთიანი სულისკვეთება, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესის მსგავსად. თანაც, რადგან ეს პროექტი მთელი რიგი სხვადასხვა შეხედულების შედეგია, შესაძლოა სწორედ იგი ასახავდეს ყველაზე კარგად ღირებულებათა სხვადასხვაობას საქართველოში.

როგორც გახსოვთ, როცა პირველად წარმოიშვა დელეგაციის ჩიკაგოში სამუშაოდ გაგზავნის იდეა, ბევრი ძალიან სკეპტიკურად უყურებდა ამ საკითხს. პირველ რიგში სკეპტიციზმი იყო დასავლელების მხრიდან. ერთი პიროვნებისაგან მე ვიცოდი ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკის დელეგაციის ამბავი, რომელიც ნაცვლად პროექტზე მუშაობისა, დროს ქალაქის ღირსშესანიშნაობათა ნახვასა და მაღაზიებში ატარებდა. სკეპტიციზმი იყო ქართველების მხრიდანაც, რომლებიც შიშობდნენ, რომ ჩიკაგოში განხორციელებული პროექტი მანკიერი იქნებოდა, რადგან იგი იქნებოდა არა ქართველთა, არამედ უცხოელთა მუშაობის შედეგი. უნდა გამოვტიყდეთ, რომ ორივე მხარის შიშს ვიზიარებდი. მაგრამ, როგორც აღმოჩნდა, ეს შიში უსაფუძვლო იყო. მე ვერ წარმოვიდგენდი ქართველთა ჯგუფს, რომელიც ასეთი განსხვავებული პოლიტიკური მოსაზრებების მქონე ადამიანებისაგან იქნებოდა შედგენილი და ასეთი დატვირთვით იმუშავებდა, რათა მიეღწიათ შეთანხმებისათვის

ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის შესახებ. ამასთან, ჩვენც მაქსიმალურად ვიმუშავეთ იმისათვის, რათა თავიდან აგვეცილებინა ჩვენი (უცხოელების) მხრიდან კონსტიტუციის სტრუქტურაში ჩარევის ბრალდება. პროცესის დასასრულს დიუკ თრენგმა, რომელიც უზრუნველყოფდა პროექტის მხარდაჭერას ჯორჯ სოროსის მხრიდან, დაადასტურა, რომ საქართველომ კარგად გამოიყენა სოროსის ორგანიზაციის დახმარება.

ძალიან ვწუხვარ, რომ იმ ერთი კვირის გარდა აღარ მქონია მნიშვნელოვანი შეხება საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესთან. ვიცი, რომ განსახილველად მრავალი სხვა პროექტიც იყო შემთავაზებული, მე არ მქონია შესაძლებლობა გავცნობოდი მათ. მჯერა, რომ როგორც ქართული დელეგაციის წევრების, ისე ჩიკაგოს უნივერსიტეტისა და ჯორჯ სოროსის ფინანსური მხარდაჭერა ამაოდ არ ჩაივლის. იმ კვირათა განმავლობაში გაწეული მუშაობის შედეგი ნამდვილად იმსახურებს პოსტკომუნისტური ქვეყნების, განსაკუთრებით კი საქართველოს ყურადღებას.

ჩემთვის ძალიან სასიამოვნო იქნება საჭიროების შემთხვევაში მოგაწოდოთ კიდევ უფრო დაწვრილებითი ცნობები. როგორც იცით, ჩიკაგოს კონფერენციის მსვლელობის დეტალები იბეჭდებოდა, რასაც მხოლოდ ისტორიული მიზანი ჰქონდა და ისინი ამჟამად ინახება ჩიკაგოს უნივერსიტეტის არქივში.

შემატყობინეთ თუ კიდევ შემიძლია დახმარება და გთხოვთ, გულთბილი მოკითხვა გადასცეთ ჩემს ქართველ მეგობრებს.

კეთილი სურვილებით,

ლოურენს ლესიგი

დანართი „დ“

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა
ასოციაციის ღია წერილი სახელმწიფო
საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს

29 მაისი, 1995

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ტელ: 995/8832/936101

ელფოსტა: lawyer@access.sanet.ge

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია თავს მოვალედ თვლის მაისის ბოლოს გავრცელებულ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე თავისი მოსაზრება გააცნოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებსა და კონსტიტუციის შემუშავების პროცესის მონაწილე ყველა პოლიტიკურ და საზოგადო მოღვაწეს.

სამუშაო ჯგუფებში პროექტის ხანგრძლივი და დეტალური განხილვის შემდეგ ასოციაციამ დაასკვნა, რომ პროექტის შემოთავაზებული ვარიანტის მიღება დაუშვებელია, რადგან იგი ადგენს ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის თეორიულად გაუმართავ და პრაქტიკულად მიზანშეუწონელ მოდელს.

ასეთი მკაცრი შეფასება და ხმამაღალი ტონი იმითაა გამოწვეული, რომ ჩვენი აზრით, კონსტიტუციის მიღება – სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის უმნიშვნელოვანესი მოვლენა – ხდება ისეთივე უპასუხისმგებლობით, როგორც ეს რამდენჯერმე მოხდა უახლოეს წარსულში სახელმწიფოებრიობისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისას. ჩვენს შემოთავაზებას აძლიერებს ის ფაქტი, რომ უფროსი თაობის მაღალკვალიფიციურ იურისტთა ისედაც მცირერიცხოვანი ჯგუფის წარმომადგენლები ან საერთოდ არ იქნენ ჩართულნი კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის პროცესში, ან კიდევ სხვადასხვა პარტიის, მოძრაობისა თუ ლიდერის ვიწრო პოლიტიკური ინტერესებისა და გავლენის ქვეშ არიან მოქცეულნი. მათი უმრავლესობა შორიდან ადევნებს თვალს მოვლენების განვითარებას და არ იღებს იმ პასუხისმგებლობას, რასაც კონსტიტუციის მიღების პროცესი საკუთარი ქვეყნის მომავლის წინაშე აკისრებს მათ როგორც მოქალაქეებსა და როგორც პროფესიონალებს.

ასეთ ვითარებაში ჩვენის მხრივ დუმილი საკუთარ პროფესიულ ღირსებასა და მოქალაქეობრივ პასუხისმგებლობაზე უარის თქმის ტოლფასია. სწორედ ამიტომ ვალდებული ვართ ღია დისკუსიებში გამოვიწვიოთ კონსტიტუციის შემოთავაზებული პროექტის ავტორები და მხარდამჭერები.

ამ დისკუსიებში ჩვენ შევეცდებით დავამტკიცოთ, რომ:

- ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის შემოთავაზებული მოდელი მიუ-

დებელია როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული თვალსაზრისით. ფორმით ასიმეტრიულ ფედერალიზმზე და შინაარსით უკიდურესად ცენტრალიზებულ მმართველობაზე დაფუძნებული სახელმწიფო განწირული იქნება მუდმივი შინა აშლილობებისთვის. კონსტიტუციით განსასაზღვრ უმთავრეს საკითხებზე (ფედერაციის სუბიექტების დასახელება, კომპეტენციათა გაშიჯვნა და გარანტიები) გადაწყვეტილების მიღებისაგან თავის არიდება და ამ საკითხების პარლამენტის გადასაწყვეტად დატოვება უდიდეს საფრთხეს უქმნის როგორც სახელმწიფოს მთლიანობას, ისე უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების ეფექტიან ფუნქციონირებას;

- სახელისუფლებო მოწყობის შემოთავაზებულ მოდელში ჩვენ ვხედავთ ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური პრინციპების უარყოფას, და „უპასუხისმგებლო საპრეზიდენტო დიქტატურის“ შემოთავაზებას, რომელშიც პრეზიდენტი აღჭურვილი იქნება სხვადასხვა მოდელის კონსტიტუციებიდან ამოკრებილი ყველა შესაძლო უფლებამოსილებით და თავისუფალი იქნება ყოველგვარი პასუხისმგებლობისაგან. ეს მიღწეულია არაფრისშემძლე და უუფლებო მინისტრთა კაბინეტით, რომელიც მხოლოდ განტყვევის ვაცის როლის შესასრულებლადაა შექმნილი. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური – პრეზიდენტი თავისუფალია ყოველგვარი პოლიტიკური პასუხისმგებლობისაგანაც, რადგან მას „ეკრძალება“ პოლიტიკური პარტიის წევრობა. ასეთი მოდელით საქართველოს არ უწერია ნორმალურ დემოკრატიულ სახელმწიფოდ ქცევა;

- შემოთავაზებული პროექტის მიხედვით, პარლამენტი დაკომპლექტებული იქნება დამოუკიდებელ საკანონმდებლო ხელისუფლებას მოკლებული პრეზიდენტის მონებით. დათხოვნის მუდმივი საფრთხის გამო პარლამენტს არანაირი გავლენა არ ექნება მინისტრთა კაბინეტზე - არც უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით და არც მთავრობის პროექტების უარყოფით. პარლამენტის გავლენა ქვეყნის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მინიმუმამდეა დაყვანილი პრეზიდენტის ვეტოს უფლებითაც, რომლის დასაძლევად ორი მესამედის უმრავლესობაა საჭირო;

- აბსოლუტურად გაუგებარი და გაუმართავია მინისტრთა კაბინეტის შექმნის წესი და ნდობისა და უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების მექანიზმები;

- უადრესად ბუნდოვანია საგანგებო და საომარი მდგომარეობების გამოცხადებასთან დაკავშირებული უმნიშვნელოვანესი საკითხები;

- სასამართლო ხელისუფლების სისტემა უადრესად ეკლექტურია – მასში შეყვანილია საკონსტიტუციო სასამართლოც და პროკურატურაც.

პროკურატურის პრობლემა საერთოდ არ არის გადაწყვეტილი და იგი კვლავაც დამოუკიდებელ და ცენტრალიზებულ სისტემადაა რჩება;

- ადამიანის უფლებების ნაწილში უხვადაა მოცემული საკმაოდ ბუნდოვანი და სახიფათო დებულებები;

- ბევრია ტექნიკურად და რედაქციულად დაუხვეწავი დებულებები, რაც სერიოზულ დამოუშვებას მოითხოვს.

ჩვენ აღნიშნულ და სხვა საკითხებზე სამუშაო ვითარებაში არაერთხელ გვექონია დისკუსიები ბოლოს შემოთავაზებული და ადრინდელი პროექტების ავტორებთან, მაგრამ თანამშრომლობის ამ ფორმამ ნაყოფი არ გამოიღო და იბუღებულნი ვართ ჩვერთოთ საჯარო დებატებში.

ჩვენ გვჯერა, რომ კონსტიტუცია სამართლებრივთან ერთად უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური დოკუმენტია და იგი უნდა იყოს საზოგადოების სხვადასხვა ფენის ინტერესების გამომხატველ პოლიტიკურ ძალთა შორის კომპრომისის შედეგი. სწორედ ამიტომ გვაშფოთებს ამდენი პასუხგაუცემელი კითხვა: რატომაა, რომ პოლიტიკური პარტიები და სპეციალისტები ნაცვლად ერთად მუშაობისა, ნელნელა ემიჯნებიან კონსტიტუციურ პროცესს? რატომ არ არიან ამ პროცესში აქტიურად ჩაბმულნი იმ რეგიონების წარმომადგენლები, რომელთა გამოც ჩვენ ვირჩევთ ფედერალიზმს? ვინ იქნება მოგებული ამ ყველაფრიდან? რატომ შეიკრიბა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია შექმნიდან მხოლოდ ორი წლის შემდეგ, ნაცვლად გათვალისწინებული ყოველთვიური შეხვედრებისა?

ჩვენ პოლიტიკოსებისგან არ ვითხოვთ პასუხს ყველა ამ და მსგავს შეკითხვაზე, რადგან საია არ არის პოლიტიკური ორგანიზაცია და არ აპირებს მონაწილეობის მიღებას წმინდა პოლიტიკურ დისკუსიებში. მაგრამ ის კი გვინდა საჯაროდ ვაუწყოთ ყველას, რომ ჩვენ, საქართველოს ახალგაზრდობის მნიშვნელოვანი ნაწილი, ღია და თავისუფალი გონებით ვაკვირდებით ჩვენი ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებას და მის შემოქმედთა და გვწამს, რომ მალე ჩვენს ქვეყანაშიც მოელება ბოლო დღეისათვის გამეფებულ პოლიტიკურ და მოქალაქეობრივ უპასუხისმგებლობას.

ძალიან ბედნიერები ვიქნებით, თუ ვინმე ან მომავალი ცხოვრება დაგვანახებს, რომ ჩვენი შემოთქმება და არგუმენტები უსაფუძვლო იყო.

დავით უსუფაშვილი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა
ასოციაციის თავმჯდომარე

დანართი „ე“

სარედაქციო ჯგუფის სხდომები

სარედაქციო ჯგუფის სხდომები

პირველი სხდომა, 5 აპრილი, 1993

თემა: სამუშაო ჯგუფის ორგანიზაციული საკითხები

მონაწილენი: ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, კუპრეიშვილი, მელიქიშვილი, ღარიბაშვილი, პატაშვილი, თოიძე, ნანეიშვილი, პაპავა, ანდრიაძე, ნადირაშვილი, ნათაძე.

მე-2 სხდომა, საგარაუდოდ 21 აპრილი, 1993

თემა: ფედერალიზმი

მონაწილენი: სხდომის ოქმი დაიკარგა.

მე-3 სხდომა, 16 ივნისი, 1993

თემა: სამუშაო ჯგუფების მიერ წარმოდგენილ კონცეფციათა განხილვა

მონაწილენი: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, უგრეხელიძე, შენგელაია, ტაბუცაძე, კუპრეიშვილი, მელიქიშვილი, ღარიბაშვილი, თოიძე, ნანეიშვილი, ნადირაშვილი, პაპავა, კემულარია, შავიშვილი, ნათელაშვილი, გამყრელიძე, სავანელი, ჩიქოვანი, ჯაფარიძე, ბუაჩიძე.

მე-4 სხდომა, 16 ივნისი, 1993

თემა: სამუშაო ჯგუფების მიერ წარმოდგენილ კონცეფციათა განხილვა

მონაწილენი: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, უგრეხელიძე, შენგელაია, ტაბუცაძე, კუპრეიშვილი, მელიქიშვილი, ღარიბაშვილი, თოიძე, ნანეიშვილი, ნადირაშვილი, პაპავა, კემულარია, შავიშვილი, ნათელაშვილი, გამყრელიძე, სავანელი, ჩიქოვანი, ჯაფარიძე, აბესაძე.

მე-5 სხდომა, 14 ივლისი, 1993

თემა: ძირითადი თავების განხილვა

მონაწილენი: ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ალექსიძე, შენგელაია, ღარიბაშვილი, თოიძე, ნადირაშვილი, ფუტყარაძე, სავანელი, ჩიქოვანი, ნათაძე.

მე-6 სხდომა, 17 ივლისი, 1993

თემა: ძირითადი თავების განხილვა

მონაწილენი: ხმალაძე, დემეტრაშვილი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, შენგელაია, ლარიბაშვილი, სავანელი, ჩიქოვანი, მელიქიშვილი, პაპავა, ყვანია, ფაჩუაშვილი, ნათაძე.

მე-7 სხდომა, 3 აგვისტო, 1993

თემა: ძირითადი თავების განხილვა

მონაწილენი: შვეარდნაძე, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, შენგელაია, ბერიძე, კუპრეიშვილი, მელიქიშვილი, ლარიბაშვილი, თოიძე, ყვანია, ნადირაშვილი, სავანელი, სარჯველაძე, ფუტყარაძე, ჯაფარიძე, ნათაძე.

მე-8 სხდომა, 8 იანვარი, 1994

თემა: სამდივნოს პროექტის განხილვა

მონაწილენი: ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, მელქაძე, თოიძე, კუპრეიშვილი, ყვანია, ჯინჯოლავა, ნათაძე.

მე-9 სხდომა, 13 იანვარი, 1994

თემა: სახელმწიფო მმართველობის ფორმები

მონაწილენი: ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, შენგელაია, თოიძე, ჯორბენაძე, ნანეიშვილი, პატაშვილი, ლარიბაშვილი, პაპავა, ჯინჯოლავა, ნათაძე.

მე-10 სხდომა, 17 იანვარი, 1994

თემა: პარლამენტის პალატები, ტერიტორიული მოწყობა

მონაწილენი: ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, შენგელაია, მელქაძე, თოიძე, ჯორბენაძე, პაპავა, ჯინჯოლავა.

მე-11 სხდომა, 21 იანვარი, 1994

თემა: მართლმსაჯულების ორგანოები, საკონსტიტუციო სასამართლო; საკანონმდებლო ინიციატივა

მონაწილენი: ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, ლარიბაშვილი, ჯორბენაძე, თოიძე, ბერიშვილი, ყვანია.

მე-12 სხდომა, 27 ივნისი, 1994

თემა: საკონსტიტუციო კომისიისათვის წარდგენილ პროექტთა განხილვა

მონაწილენი: შევარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, უგრეხელიძე, პაატაშვილი, პაპავა, ღარიბაშვილი, ლორთქიფანიძე, იოსელიანი, მაჭავარიანი, ბახტაძე, გურგენიძე, გოგუაძე, თოიძე, ყვანია, ნათაძე.

მე-13 სხდომა, 22 დეკემბერი, 1994

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა

მონაწილენი: შევარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, პაპავა, ლორთქიფანიძე, ყვანია, გურგენიძე, ბახტაძე, ნათაძე.

მე-14 სხდომა, 29 დეკემბერი, 1994

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა

მონაწილენი: შევარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, გურგენიძე, ლიპარტელიანი, თოიძე, აღფენიძე, ღარიბაშვილი, მაჭავარიანი, პაპავა, ნათაძე.

მე-15 სხდომა, 30 დეკემბერი, 1994

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა

მონაწილენი: შევარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, გურგენიძე, ლიპარტელიანი, მაჭავარიანი, პაპავა.

მე-16 სხდომა, 3 იანვარი, 1995

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა

მონაწილენი: შევარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, ყვანია, პაატაშვილი, გურგენიძე, ლიპარტელიანი, თოიძე.

მე-17 სხდომა, 3 იანვარი, 1995

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა

მონაწილენი: შევარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, ლორთქიფანიძე, ყვანია, გურგენიძე, თოიძე, ნათაძე.

მე-18 სხდომა, 5 იანვარი, 1995

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა

მონაწილეები: შვეარდნაძე, ინწკირველი, ხმალაძე, დემეტრაშვილი, ხეცურიანი, უგრეხელიძე, ალექსიძე, მაჭავარიანი, ლიპარტიელიანი, ჯვანია, გურგენიძე, პაპავა, თოიძე, ნათაძე.

მე-19 სხდომა, 10 აპრილი, 1995

თემა: ახალი რედაქციის განხილვა

მონაწილეები: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, მაჭავარიანი, მამრაძე, ალფენიძე, გურგენიძე.

მე-20 სხდომა, 11 აპრილი, 1995

თემა: ახალი რედაქციის განხილვა

მონაწილეები: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, მაჭავარიანი, მამრაძე, ალფენიძე, გურგენიძე.

21-ე სხდომა, 12 აპრილი, 1995

თემა: მე-ნ თავის განხილვა

მონაწილეები: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, მაჭავარიანი, ალფენიძე, გურგენიძე.

22-ე სხდომა, 13 აპრილი, 1995

თემა: საბოლოო ვარიანტის განხილვა, რედაქციული შესწორებები და წინადადებათა გათვალისწინება

მონაწილეები: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, მაჭავარიანი, მამრაძე, ალფენიძე, გურგენიძე.

23-ე სხდომა, 18 აპრილი, 1995

თემა: 1995 წლის აპრილის ახალი ვარიანტის განხილვა

მონაწილეები: შვეარდნაძე, ინწკირველი, დემეტრაშვილი, ნინიძე, ხეცურიანი, ალექსიძე, მაჭავარიანი, გურგენიძე.

დანართი „ვ“

ქართველ მონაწილეთა სია

აბაშიძე ავთანდილ	საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი, *1959
ასათიანი აკაკი	ტრადიციონალისტთა კავშირის თავმჯდომარე, ფილოლოგი, *1953
ალექსიძე ლევან	პრეზიდენტის მრჩეველი საერთაშორისო სამართლებრივ საკითხებში, საერთაშორისო სამართლის საკითხებისა და უცხოეთის კანონმდებლობის სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, *1926
ბერიძე რუსუდან	პარლამენტის ვიცე-სპიკერი, მათემატიკოსი, *1939
გამსახურდია ზვიად	საქართველოს პრეზიდენტი 1991 წელს, 1991/92 წლების ზამთარში პუტჩის მიერ დამხობილ იქნა მისი ხელისუფლება, 1993 წელს უშედეგოდ სცადა ხელისუფლების სათავეში მოსვლა, გარდაიცვალა გაურკვეველ გარემოებაში; დისიდენტი, ინგლისური და ამერიკული ლიტერატურის მთარგმნელი (1939-1993)
გიორგაძე მამუკა	1999 წლის არჩევნებში სახალხო პარტიის (ედპ-საგან გამოყოფილი ნაწილი) თავმჯდომარე, *1961
გეწაძე გია	სტუდენტთა პროექტის თანაავტორი, იურისტი, *1968
გულუა ბაკურ	1995 წელს ვიცე-პრემიერი, ფოთის ქალაქკომის ყოფილი რაიკომის პირველი მდივანი, მოგვიანებით სოფლის მეურნეობის მინისტრი, ინჟინერი, *1946

დემეტრაშვილი ავთანდილ	საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი, სახელმწიფო სამართლის პროფესორი, სახელმწიფო საბჭოში საკონსტიტუციო საკითხთა განყოფილების უფროსი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, 1996 წლის ივლისიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, 2001 წლიდან იუსტიციის საბჭოს წევრი, *1941
ზოიძე ბესარიონ	სამოქალაქო სამართლის პროფესორი, *1953
ზოიძე ოთარ	აჭარის უმაღლესი საბჭოს წევრი, ხმალადის პროექტის თანაავტორი, *1964
თოიძე ლევან	1921 წლის კონსტიტუციის შემსწავლელი სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, (1929-1996)
თორდია ვახტანგ	აფხაზეთის უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე, ხმალადის პროექტის თანაავტორი, *1953
ილია II (შიოლაშვილი)	1977 წლიდან საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის კათოლიკოს პატრიარქი, *1933
ინწკირველი გივი	საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტიის უმაღლესი საბჭოსა და საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხთა კომიტეტის წევრი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, *1926

იოსელიანი ჯაბა	გამსახურდიას წინააღმდეგ მოწყობილი პუტჩის თანაინიციატორი, სამხედრო და სახელმწიფო საბჭოების წევრი (1992), შევარდნაძეზე განხორციელებულ ტერაქტთან დაკავშირებით დაკავებულ იქნა 1995 წლის ნოემბერში, პროფესორი, *1926
კემულარია კონსტანტინე	მუდმივი სამართლებრივი საკითხების სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, საკონსტიტუციო პროცესის დასაწყისში იუსტიციის მინისტრი, *1954
კიტოვანი თენგიზ	გამსახურდიას წინააღმდეგ მოწყობილი პუტჩის თანაინიციატორი, სამხედრო და სახელმწიფო საბჭოების წევრი (1992), 1993 წლის მაისამდე თავდაცვის მინისტრი, მხატვარი, *1939
კუპრეიშვილი დავით	პოლიტიკურ და საარჩევნო სამართლის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, იურისტი, *1959
ლეკიშვილი ნიკო	1995 წლიდან 1998 წლის შუა პერიოდამდე სახელმწიფო მინისტრი, *1947
ლილუაშვილი თენგიზ	სამოქალაქო სამართლის პროფესორი, *1927
ლორთქიფანიძე ვაჟა	1992-95 წლებში შევარდნაძის აპარატის უფროსი, 1995-98 წლებში საქართველოს ელჩი რუსეთის ფედერაციაში, 1998 წლიდან სახელმწიფო მინისტრი, კიბერნეტიკოსი, *1949

მამრახე პეტრე	შევარდნაძის კანცელარიის უფროსი 1995 წლიდან, მწვანეთა პარტიის ყოფილი წევრი, ფიზიკოსი, *1952
მაჭავარიანი ირაკლი	შევარდნაძის პირადი მრჩეველი, *1953
მელიქიშვილი დავით	საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის დირექტორის მოადგილე, იურისტი, *1960
მელქაძე ოთარ	ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის გამგეობის წევრი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, ინჟინერი, იურისტი, *1938
მეფარიშვილი გია	სისხლის სამართლის საპროცესო სამართლის დოცენტი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე, გადადგომის შესახებ განაცხადა ცნობილი "მოსამართლეთა გადაწყვეტილების" შემდეგ, *1959
ნამორაძე ზაზა	COLPI-ფონდი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, *1968
ნანეიშვილი მიხეილ	პრეამბულის სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიის თავმჯდომარე, *1934
ნათაძე ნოდარ	თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, სახალხო ფრონტის, მოგვიანებით კი გაერთიანებული რესპუბლიკური პარტიის თავმჯდომარე, ფილოლოგი, *1929

ნინიძე თევდორე (თედო)	1998 წლამდე იუსტიციის მინისტრი, აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, მოგვიანებით იუსტიციის საბჭოს წევრი, *1950
ონოფრიშვილი დავით	1995 წლიდან პარლამენტის ეკონომიკური პოლიტიკისა და რეფორმების კომიტეტის თავმჯდომარე, 1998-2000 წლებში ფინანსთა მინისტრი, *1961
პატაშვილი თედო	საგარეო საქმეთა საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, ფიზიკოსი, ინჟინერი, *1957
პაპავა ვლადიმერ	სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, 1996-2000 წლებში ეკონომიკის მინისტრი, *1955
ჟვანია ზურაბ	უმცირესობათა საკითხების სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, მოქალაქეთა კავშირის გენერალური მდივანი, მოქალაქეთა კავშირის კონსტიტუციის პროექტის თანაავტორი, 1995-2001 წლებში პარლამენტის თავმჯდომარე, მწვანეთა პარტიის ყოფილი თავმჯდომარე, ბიოლოგი, *1963
ჟორჟოლიანი გია	"პოლიტიკური კლუბის" წევრი და მოქალაქეთა კავშირის თავმჯდომარის მოადგილე, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, ისტორიკოსი, *1954
რჩეულიშვილი ვახტანგ	1992-95 წლების პარლამენტის ვიცე-სპიკერი, სოციალისტური პარტიის თავმჯდომარე, *1954

საკაშვილი მიხეილ	1995 წლიდან პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე, 2000-2001 წლებში იუსტიციის მინისტრი, *1967
სარიშვილი-ჭანტურია ირინა	მეუღლის – გიორგი ჭანტურიას სიკვდილის შემდეგ ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის თავმჯდომარე, *1962
სიგუა თენგიზ	გამსახურდიას მთავრობაში პრემიერ-მინისტრი, გამსახურდიას წინააღმდეგ მოწყობილი პუტჩის თანაინიციატორი, სამხედრო და სახელმწიფო საბჭოთა წევრი, მეტალურგიის ინსტიტუტის ყოფილი დირექტორი, *1934
ტაბუცაძე იური	უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, *1947
ტყეშელაძე გიორგი	სისხლის სამართლის პროფესორი, *1929
უგრეხელიძე მინდია	უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე (1991-1999), სასამართლო ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, 1999 წლიდან ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მოსამართლე, *1942
უსუფაშვილი დავით	საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, საიას თანადაამფუნდებელი და თავმჯდომარე, *1968
ღარიბაშვილი ქართლოს	ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა საკითხების სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, იურისტი, *1954

შენგელაია ირაკლი	ტერიტორიული მოწყობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირის (ადრე: რესპუბლიკურ-ფედერალური პარტიის) თავმჯდომარე, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მმართველობის საკითხთა საპარლამენტო კომისიის თავმჯდომარე, ინჟინერი, *1947
შევარდნაძე ელუარდ	სახელმწიფოს მეთაური და პარლამენტის თავმჯდომარე, საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე, 1995 წლიდან საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის პირველი მდივანი (1972-85), საბჭოთა კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი (1985-90), *1928
შუშანაშვილი ალექსანდრე	კონსტიტუციის ერთ-ერთი პროექტის ავტორი, ყოფილი გენერალური პროკურორი, (1935-2000)
ჩორგოლაშვილი ლამარა	საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი, *1931
ჭანტურია გიორგი	ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის თავმჯდომარე, 1994 წლის დეკემბერში მოკლეს ტერორისტული აქტის შედეგად, ისტორიკოსი (1959-1994)
ჭანტურია ლადო	1998-1999 წლებში იუსტიციის მინისტრი, 1999 წლის ივლისიდან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, *1963
ჭაჭუა ავთანდილ	საბურთალოს რაიონული სასამართლოს მოსამართლე, *1952

<p>ზეცურიანი ჯონი</p>	<p>საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი, ყოფილი იუსტიციის მინისტრი, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, ტრადიციონალისტთა კავშირის წევრი, 1995 წლის ზამთრიდან შევარდნაძის საპარლამენტო მდივანი, 1999-2000 წლებში იუსტიციის მინისტრი, 2001 წლიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, *1951</p>
<p>ხიდაშელი თინათინ</p>	<p>სტუდენტთა პროექტის თანაავტორი, იურისტი, *1973</p>
<p>ხმალაძე ვახტანგ</p>	<p>საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, რესპუბლიკელთა ფრაქციის თავმჯდომარე, ჩიკაგოს კონფერენციის მონაწილე, 1999 წლიდან პარლამენტის წევრი, ფიზიკოსი, *1947</p>
<p>ჯინჯოლავა ზაურ</p>	<p>საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი, *1943</p>
<p>ჯორბენაძე სერგო</p>	<p>სამოქალაქო სამართლის პროფესორი, სამოქალაქო სამართლის რეფორმის კოორდინატორი (1926-1998)</p>

Մյարոտա Նոս

ა. ლიტერატურა

- აჯანი, ჯანმარია, *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 43, 1995, gv. 93-117
- ალიევი, შაჰინი, დსთ-ის ქვეყნების კანონმდებლობის გაერთიანებისა და აზერბაიჯანის სამოქალაქო კოდექსის მომზადების პრობლემა: ბოგუსლავსკი/კნიპერი (გამომცემლები), გზები ახალი სამართლისაკენ, სანქტ-პეტერბურგისა და ბრემენის საერთაშორისო კონფერენციების მასალები, ბერლინი, 1998, გვ. 21 და შემდეგი.
- ბერიძე, რუსუდანი, *The Endless Hours of Discussion Debate and Work are over*, ადამიანი და კონსტიტუცია, №4, 2000, გვ. 36-42
- ბეტცი, იოაჰიმ, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის დემოკრატიის ექსპორტის პოლიტიკა: *ჰარნიში, როლფ* (გამომცემელი), დემოკრატიის ექსპორტი სამხრეთის ქვეყნებში?, ჰამბურგი, 1996
- ბეტცი, იოაჰიმ, კონსტიტუციის მიღების პროცესი და კონსტიტუციების საზღვრები მესამე სამყაროს ქვეყნებში: ბეტცი, იოაჰიმ (გამომცემელი), კონსტიტუციის მიღება მესამე სამყაროში, ჰამბურგი, 1997, გვ. 9-31
- ბლაკი, ბერნარდი და სხვები, *Corporate Law from Scratch: რომან ფრიდმანი* (გამომცემელი), *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, vol. 2, 1996
- ბლანკენაგელი, ალექსანდრე, ყველაფრის ერთდროულად შეცვლა შეუძლებელია; ახალი აზროვნება საბჭოთა კავშირის ძველ თვითმყოფადობაზე, *KJ* 1989, გვ. 19 და შემდეგი.
- ბლანკენაგელი, ალექსანდრე, კორუფცია საბჭოთა კავშირში – ზედმეტი თუ გამოსაყენებელი გარემოება?: ფრიდრიხ-ვილჰელმ კრაუზესათვის მიძღვნილი კრებული, 1990, გვ. 161-176
- ბლანკენაგელი, ალექსანდრე, კონსტიტუციის მიღება დსთ-ის ქვეყანაში. გამოღვიძება სოციალისტური ძილისაგან თუ სოციალისტ მძინარეთა გაღვიძება?: „კონსტიტუცია და სამართალი ზღვის იქით“ (VRÜ), 27-ე წელი (1994), გვ. 5-31
- ბლანკენაგელი, ალექსანდრე/გაული, ვოლფგანგ, *Constitutional Moments and Everyday Life in Georgian Constitutionalism*: „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 252-261
- ბლანკენაგელი ალექსანდრე/კოლმსი, სტივენ/ლესიგი, ლოურენს/შაიო, ანდრაშ, ღია წერილი საქართველოში დაგეგმილ კონსტიტუცი-

ურ ცვლილებებთან დაკავშირებით, ბერლინი, აშშ, ბუდაპეშტი, 12 ივნისი, 2001

ბოგუსლავსკი, მ. მ./კნიპერი, როლფ, ტრანსფორმირებად სახელმწიფოებში სამართლებრივი კონსულტაციების კონცეფციები, ემბორნი, 1995

ბოგუსლავსკი, მ. მ./კნიპერი, როლფ, გზები ახალი სამართლისაკენ, საერთაშორისო კონფერენციათა მასალები, სანქტ-პეტერბურგი და ბრემენი, ბერლინი, 1998 (ციტირებულია: „გზები...“)

ბრონჰაიმი, დავით, Legal Reform – a U.S. Perspective: გზები ახალი სამართლისაკენ, საერთაშორისო კონფერენციათა მასალები, სანქტ-პეტერბურგი და ბრემენი, ბერლინი, 1998, გვ. 297-303

ბრუნერი, გეორგ, ახალი კონსტიტუციური მართლმსაჯულება აღმოსავლეთ ევროპაში, ZaöRV, 1993, 823 და შემდეგი

ბრუნერი, გეორგ, პრეზიდენტი, მთავრობა და პარლამენტი. ძალაუფლების განაწილება აღმასრულებელსა და საკანონმდებლოს შორის: ლუჰტერჰანდტი, ოტო (გამომცემელი), მმართველობის ახალი სისტემები აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ში: სტაბილური სახელიუფლებო ინსტიტუტების ფორმირების პრობლემები, ბერლინი, 1996, გვ. 63-114

ბრუნე, შტეფან, შეფასება, როგორც საჯარო კომუნიკაცია: ბრუნე, შტეფან (გამომცემელი), წარმატებათა კონტროლი პოლიტიკური განვითარების თანამშრომლობაში, ჰამბურგი, 1998, 1-26

ბრაიდი, ბრუნ-ოტო, სამართლის როლი განვითარების პროცესში: ბრაიდი, ბრუნ-ოტო (გამომცემელი), ნაშრომები შედარებით სამართალში, შედარებითი სამართლის საზოგადოების გამოცემა, მიინის ფრანკფურტი, 1986, გვ. 9-36

ბრაიდი, ბრუნ-ოტო, ევროპული სამართლის მიღება და ავტოცენტრირებული სამართლებრივი განვითარება აფრიკაში, „აფრიკა-სპექტრი“, 2/1997, გვ. 117-130

გარდნერი, Legal Imperialism – American Lawyers and Foreign Aid in Latin America, 1980

გარლიკი, ლეშეკ ლეხ, საკონსტიტუციო სასამართლო პოლიტიკურ პროცესში, ლუჰტერჰანდტი, ოტო (გამომცემელი), მმართველობის ახალი სისტემები აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ში: სტაბილური ხელისუფლების ინსტიტუციების ფორმირების პრობლემები, ბერლინი, 1996, გვ. 275-310

გაული, ვოლფგანგ, ქართული კვანძი, მე-2 გამოცემა, ბერლინი, 2000
გაული, ვოლფგანგ, ახალი სახელისუფლებო სტრუქტურები საქარ-

- თველოში, კონსტიტუცია და სამართალი ზღვისიქითა ტერიტორიებზე (VRÜ), 1999, გვ. 49-64
- გერბერი, იურგენ, საქართველო: ეროვნული ოპოზიცია და კომუნისტური მმართველობა 1956 წლიდან, ბადენ-ბადენი, 1996
- გერნერი, ივეტა, ევროპის კავშირი და რუსეთი, ფრანკფურტი, 1997
- გროტე, რაინერ, საფრანგეთის V რესპუბლიკის მმართველობის სისტემა: კონსტიტუციური თეორია და პრაქტიკა, ბადენ-ბადენი, 1995
- ღიაბი-პენტკლინი, ფრიდერიკე, სამართლებრივი სახელმწიფოს ხელშეწყობა განვითარების თანამშრომლობის საშუალებებით – წინააღობებით რბოლა? „Nord-Süd aktuell“, 1/1998, გვ. 91-104
- ღიაბი-პენტკლინი, ფრიდერიკე, სამართლებრივი პროექტები ენდოგენიზირების გზაზე, „განვითარება და თანამშრომლობა“, 37, 11, გვ. 310-311, 1996
- დემეტრაშვილი, ავთანდილ, Adoption of the Constitution Determined the Historical Fate if the Georgian Nation, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 61-71
- დემეტრაშვილი, ავთანდილ, The Constitutional Court as a Guarantee of Constitutional Rights, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 202-210
- დემეტრაშვილი, ავთანდილ, The decisions of the Constitutional Court of Georgia, თბილისი, 1998
- ეკონომიკური თანამშრომლობის ფედერალური სამინისტრო, რეფერატი 310, შეფასების კრიტერიუმები, ბონი, თებერვალი, 1998
- EBRD, Transition Report, Progress in Transition, ლონდონი, 1997
- ევროპის კომისია (EC/IS Joint Task Force on Law Reform in the Independent States), European Economy. Shaping a market-economy legal system, ბრიუსელი, 2/1993
- ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია
- შენიშვნები 1994 წლის თებერვლის პროექტზე
- მე-2 თავი – იანოშ ზლინსკი, უნგრეთი
- მე-3 და მე-11 თავები – მატი ნიემიეუო, ფინეთი
- მე-4 თავი – ერგუნ ოზბუდუნი, თურქეთი
- მე-5 თავი – ჟან-კლოდ სხოლზემი, ბელგია
- მე-6 თავი – სერჯიო ბარტოლე, იტალია
- მე-6 თავი – ჰელმუტ შტაინბერგერი, გერმანია
- ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია

შენიშვნები 1994 წლის ნოემბრის პროექტზე, 7 თებერვალი, 1995, სტრასბურგი.

მე-2 თავი – ბატლინერი, ლიხტენშტაინი

მე-2 თავი – იანოშ ზლინსკი, უნგრეთი

მე-3 და მე-11 თავები – მათი ნიემივუო, ფინეთი

მე-4 თავი – ერგუნ ოზბულუნი, თურქეთი

მე-5 თავი – ჟან-კლოდ სხოლზემი, ბელგია

მე-6 თავი – იან კლუჩკა, სლოვაკეთი

მე-6 თავი – ჰელმუტ შტაინბერგერი, გერმანია

მე-7 თავი – სერჯიო ბარტოლე, იტალია

მე-7 თავი – კირილ სვობოდა

suggested ammendments to the proposed constitution of Georgia, J. Blondell, L.M.Diez-Picazo

ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია

Rapport de la 18e réunion (ვენეცია, 25-26 თებერვალი, 1994),
სტრასბურგი, 22 აპრილი, 1994

Rapport de la 20e réunion (ვენეცია, 9-10 სექტემბერი, 1994),
სტრასბურგი, 3 ნოემბერი, 1994

Rapport de la 21e réunion (ვენეცია, 11-12 ნოემბერი, 1994), სტრას-
ბურგი, 17 იანვარი, 1995

Report of the 22nd meeting (ვენეცია, 3-4 მარტი, 1995), სტრას-
ბურგი, 30 მარტი, 1995

Report of the 24th meeting (ვენეცია, 8-9 სექტემბერი, 1995),
სტრასბურგი, 28 სექტემბერი, 1995, გვ. 6.

Rapport du Secrétariat, კომისიის დელეგაციის ვიზიტი საქართვე-
ლოში, სტრასბურგი, 16 აგვისტო, 1994

Constitution of Georgia - Comparison between the Constitu-
tion of Georgia and the draft Constitution of Georgia.
Note prepared by the Secretariat, სტრასბურგი, 13 ნოემბე-
რი, 1995

Annual report of activities for 1995, Summary of the Opini-
ons on the new Constitution of Georgia, გვ. 12, გვ. 50.

ვაილენმანი, მარკუს, სამართალი როგორც საინტერვენციო მოვლანი
განვითარების პოლიტიკისათვის აფრიკაში: „Inclusive Arena“,
Nord-Süd aktuell, 1/1998, გვ. 105-118

ზაიდმანი, ანნ/ზაიდმანი, რობერტ ბ., Drafting Legislation for De-
velopment: Lessons from a Chinese Project, The Ame-
rican Journal of Comparative Law, Vol. 44, 1996, გვ. 1-44

- ინგრაჰამი, ბარტონ ლ., The structure of criminal procedure – Law and practice of France, the Soviet Union, China and the United States, niu-iorki, vestporti, ლონდონი, 1987
- ინწკირველი, გივი, The constitution of independent Georgia in: Rev. CEE Law, Vol. 22 (1996), გვ. 1-8
- იანი, ლოთარ, ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (GTZ) საქმიანობა დსთ-ის ქვეყნებში: ბოგუსლავსკი/კნიპერი (გამომცემლები), გზები ახალი სამართლისაკენ, სანქტ-პეტერბურგისა და ბრემენის საერთაშორისო კონფერენციათა მასალები, ბერლინი, 1998, გვ. 267-271
- იაკობეტი, კორდ, კორუფცია და კონსტიტუციური სახელმწიფო: ბეტცი, იოაზიმ (გამომცემელი), კონსტიტუციების მიღება მესამე სამყაროში, ჰამბურგი, 1997, გვ. 368-393
- კრემერი, გეორგ, კორუფცია და კორუფციის კონტროლი განვითარების თანამშრომლობაში, კონსტიტუცია და სამართალი ზღვისიქითა ტერიტორიებზე, ტომი 31, გვ. 6-23, 1998
- კადურა, ბერნდ, რამდენად თავისუფალია თავისუფალი ექსპერტი?: ბრუნე, შტეფან, წარმატებათა კონტროლი განვითარების პოლიტიკის თანამშრომლობაში, თეზისები და მასალები გერმანიის ზღვისიქითა ტერიტორიების ინსტიტუტის სემინარზე, ჰამბურგი, 27-28 თებერვალი, 1995
- კინკელი, კლაუს, იურიდიული „ნოუ-ჰაუს“ ტრანსფერი შუა და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, „ეკონომიკა და სამართალი აღმოსავლეთ ევროპაში“, 1992, გვ. 2-4
- კლემპი, ლუდგერა, განვითარების დახმარების კრიტიკა, ანალიზი და დოკუმენტაცია, (DSE), ბონი, 1998
- კლინგებელი, შტეფან, ახალი პოლიტიკური განვითარების დებატები ტექნიკური თანამშრომლობის როლზე, „Nord-Sud aktuell“, 1/1998, გვ. 119-134
- კნიპერი, როლფ, ეკონომიკური რეფორმა როგორც სამართლებრივი რეფორმა პოსტკომუნისტურ საზოგადოებებში? RIW, 1993, გვ. 907 და მომდევნო.
- კნიპერი, როლფ, კოდიფიკაციის კონცეფციები და მეთოდები გარდამავალ საზოგადოებებში საქართველოს მაგალითზე, WiRO, 1994, გვ. 233-337
- კნიპერი, როლფ, მოსაზრებები სამართლებრივ რეფორმაზე – პროფესორ სერგო ჯორბენაძის პატივისცემის აღსანიშნად, სერგო ჯორბენაძე 70, საიუბილეო კრებული, თბილისი, 1996, გვ. 11-20

- კნიპერი, როლფ, რეფორმირებულ სახელმწიფოებში საკანონმდებლო ტექნიკის შესახებ, „ეკონომიკა და სამართალი აღმოსავლეთ ევროპაში“, 1998, გვ. 361 და მომდევნო.
- კნიპერი, როლფ, სამართლებრივი იმპერიალიზმი? ZRP, 1996, გვ. 64-67
- კნიპერი, როლფ, სამართლებრივი დახმარება აფრიკაში როგორც ტექნიკური თანამშრომლობა: მაგალითები და დასკვნები, აფრიკული სამართლის წელიწადი (8), 1994, გვ. 69-82
- კნიპერი, როლფ, იურიდიული თანამშრომლობის პრობლემები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოებში: ჰელდრიხი, შლეხტრიმი, შმიდტი (გამომკვლევები), ჰელმუტ ჰაინრიხსი, საიუბილეო კრებული, მიუნჰენი, 1998, გვ. 355-365
- კნიპერი, იუდიტ/ლაუდა, რუდოლფ, სამართლის განვითარება საადვოკატო სამართლებრივი დახმარებით ტრანსფორმირებად სახელმწიფოებში, „ეკონომიკა და სამართალი აღმოსავლეთ ევროპაში“, 1998, გვ. 448-450
- კრანიჩი, იანეც, ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში უცხოური სამართლის ნორმათა გადატანის პრობლემები, „ეკონომიკა და სამართალი აღმოსავლეთ ევროპაში“, 1993, გვ. 409-413
- კუპერი, ჰერბერტ, სამართლებრივი კულტურა და მოდერნიზაცია შუა და აღმოსავლეთ ევროპაში, „აღმოსავლეთ ევროპა“, 1999, გვ. 337-354
- კავკასიის ინსტიტუტი, The Georgian Chronical, Tbilisi, Institute for Peace, Democracy and Development
 იანვარი 1994
 თებერვალი 1995
 მარტი 1995
 აპრილი 1995
 მაისი 1995
 ივნისი/ივლისი 1995
 აგვისტო 1995
 სექტემბერი 1995
 ოქტომბერი 1995
 ნოემბერი 1995
- ლაგემანი, ბერნჰარდ, ევროპის კავშირის გაფართოება აღმოსავლეთით. წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოების „სტრუქტურული მოწიფულობის“ გამოცდა, აღმოსავლეთის მეცნიერებათა და საერთაშორისო სწავლების ფედერალური ინსტიტუტის ცნობები, 38/1999, კიოლნი, 1998

- ლაშიზი, ზიგფრიდ/სულაქველიძე, დავით, საქართველოს სამართლებრივი სისტემის განვითარების ძირითადი მიმართულებები 1994 წლიდან, WGO-MfOR, 1998, გვ. 7-18
- ლესიგი, ლოურენს, წერილი ვახტანგ ხმალაძეს, 7 ივლისი, 1995
- ლესიგი, ლოურენს, Georgian Delegation of Constitutionalists, 5 მარტი, 1993
- ლესიგი, ლოურენს, Memorandum an Ethan Klinsberg, 4 მაისი, 1993
- ლესიგი, ლოურენს, მემორანდუმი, 12 აპრილი, 1994
- ლესიგი, ლოურენს, მემორანდუმი, კონსტიტუციის პროექტი, ჩიკაგო, 31 მაისი, 1994
- ლესიგი, ლოურენს, Memorandum, Compromises on Georgian Constitutional Drafts, ჩიკაგო, 14 ივნისი, 1994
- ლოზე, ფოლკერ, ნიგერი. III რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუცია, „კონსტიტუცია და სამართალი ზღვისიქითა ტერიტორიებზე“, ტ. 26, გვ. 162-180, 1993
- ლოვენშტაინი, კარლ, კონსტიტუციის თეორია, ტუბინგენი, 1959
- ლუპტერჰანდტი, ოტო, ყაზახეთის რესპუბლიკის 1995 წლის კონსტიტუცია, JöR, 1999, გვ. 607-634
- ლუპტერჰანდტი, ოტო, აღმოსავლეთის სამართლის კვლევის მომავალი ამოცანები, WGO, აღმოსავლეთ ევროპის სამართლის ყოველთვიური უურნალი, 1996, გვ. 159-167
- ლუპტერჰანდტი, ოტო, საპრეზიდენტო სისტემები დსთ-ის სახელმწიფოებში: ლუპტერჰანდტი, ოტო (გამომცემელი), მმართველობის ახალი სისტემები აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ში: სტაბილური სახელისუფლებო სტრუქტურების ფორმირების პრობლემები, ბერლინი, 1996, გვ. 11-62
- მაკიაველი, ნიკოლო, Auswahl aus den Discorsi, in: ცორნი, რ., მოსაზრებები პოლიტიკასა და სახელმწიფოს მმართველობაზე, შტუტგარტი, 1954
- მაკოვსკი, ა. ლ., კანონმდებლობის შემუშავებაში დახმარებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის ზოგიერთი შეფასება: ბოგუს-ლავსკი/კნიპერი (გამომცემლები), გზები ახალი სამართლისაკენ, სანქტ-პეტერბურგისა და ბრემენის საერთაშორისო კონფერენციათა მასალები, ბერლინი, 1998, გვ. 337-349
- მათესი, ჰაინრიხ, Preface, in: European Commission (EC/IS Joint Task Force on Law Reform in the Independent States), European Economy. Shaping a market-economy le-

- gal system, ბრიუსელი, 2/1993
- მესიკი, რიჩარდ ე., Judicial Reform and Economic Development, World Bank Research Observer, 14. 1999, 1, გვ. 117-136
- მოეკლი, სილვანო, არჩევნები კრიზისულ რეგიონებში. საერთაშორისო დახმარების განმზავრციელებლები, ტიპები და ფუნქციები, პოლიტიკურ მეცნიერებათა ჟურნალი, მე-10 წელი, №1/2000, გვ. 65-99
- მიუნხი, ინგო ფონ, სამართლის ექსპორტი და სამართლის იმპორტი, NJW, 1994 გვ. 3145 და მომდევნო.
- მსოფლიო ბანკი, Technical Assistance (Operations Evaluations Department, Lessons & Practices, No. 7), Washington D.C. 1996
- ნარაკობი, ბერნარდ მ., Law Reform and Law Development in Papua New Guinea, development dialogue, 1978, 2, გვ. 127-133
- ნინიძე, თედო, შენიშვნები 1995 წლის 19 აპრილის ვერსიაზე, თბილისი, 1995
- OECD, Principles for New Orientation in Technical Co-operation, in: The International Journal of Technical Cooperation, ტ. 1, 1995, გვ. 1-17
- პიკერი, ჯეინ მ/პიკერი, სიდნი უმცროსი, Educating Russia's Future Lawyers _ Any Role for the United States? Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 33:17, 2000, გვ. 17-77
- პოზნერი, რიჩარდ ა., Creating a Legal Framework for Economic Development, World Bank Research Observer, 13. 1998, 1, გვ. 1-11
- პრადეტო, აუგუსტ, პრეზიდენტთა ახალი თაობა პოსტკომუნიზმში: ლუპტერჰანდტი, ოტო (გამომცემელი), მმართველობის ახალი სისტემები აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ში: სტაბილური სახელისუფლებო ინსტიტუციების ფორმირების პრობლემები, ბერლინი, 1996, გვ. 181-222
- ჟვანია, ზურაბ, Fundamental Principles of Constitutional Order should be revised, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 52-55
- რესპუბლიკელების ფრაქცია, 1995 წლის 10 ივლისის წინადადებები კონსტიტუციის პროექტში ცვლილებების შესახებ, საკონსტიტუციო კომისიის №128 დოკუმენტი

რანძიო-პლატი, კრისტა, საწარმო აღმოსავლეთ ევროპა – მიზანი ევროპის გაერთიანებისათვის. ევროპის გაერთიანების აღმოსავლეთის პოლიტიკის საჭიროების შესახებ, ბადენ-ბადენი, 1994
საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფი
სხდომათა ოქმები

მე-11 სხდომა, 21 იანვარი, 1994

მე-12 სხდომა, 27 ივნისი, 1994

მე-13 სხდომა, 22 დეკემბერი, 1994

მე-16 სხდომა, 3 იანვარი, 1995

მე-17 სხდომა, 3 იანვარი, 1995

მე-19 სხდომა, 10 აპრილი, 1995

მე-20 სხდომა, 11 აპრილი, 1995

23-ე სხდომა, 18 აპრილი, 1995

საკონსტიტუციო კომისია

1995 წლის 3 ივნისის სხდომის ხელნაწერი ოქმი

1995 წლის 5 ივნისის სხდომის ხელნაწერი ოქმი

1995 წლის 6 ივნისის სხდომის ხელნაწერი ოქმი

1995 წლის 15 ივნისის სხდომის ხელნაწერი ოქმი

1994 წლის 25 აპრილის ვერსია, თბილისი (მე-4) (გერმანულ

და ინგლისურ ენებზე)

1994 წლის 13 ოქტომბრის ვერსია, ჩიკაგო

1994 წლის 3 ნოემბრის ვერსია, თბილისი (მე-7)

ვერსია, თბილისი (მე-8), ჩიკაგოს შემდეგ

1994 წლის 23 ნოემბრის ვერსია, ჩიკაგო

1994 წლის 7 დეკემბრის ვერსია, თბილისი (ინგლისურ ენაზე)

1994 წლის 20 დეკემბრის ვერსია, ჩიკაგო

1995 წლის 29 მარტის ვერსია (მე-9) (ახალი რედაქცია –

ალექსიძე, დემეტრაშვილი)

1995 წლის 19 აპრილის ვერსია, თბილისი (მე-11)

1995 წლის 4 მაისის ვერსია, თბილისი (მე-12)

ვერსია (მე-13), თბილისი (ინგლისურ ენაზე)

ტრუბეკი, დავით/გალანტერი, მარკ, Scholars in Self-Estrangement, Wisconsin Law Rev., 1974, გვ. 1062-1102

უსუფაშვილი, დავით და სხვები, სტუდენტთა პროექტი, მე-2 ვარიანტი, თბილისი, 1994

უსუფაშვილი, დავით და სხვები, Open letter of the Georgian Young Lawyers' Association to the members of the State Constitutional Commission, 29 მაისი, 1995

- უსუფაშვილი, დავით და სხვები, The Statement of the Georgian Young Lawyers' Association to the planned changes in the Constitution, „ალია“, 25 მაისი, 2001
- უაიტი, ჯონ დ., მემორანდუმი, კინგსტონი, კანადა, 29 სექტემბერი, 1994
- უაიტი, ჯონ დ., Role of the President, kingstoni, კანადა, 29 სექტემბერი, 1994
- ფადე, ლუზო, გერმანიის სამართლებრივი თანამშრომლობის ფონდის საქმიანობა: ბოგუსლავსკი/კნიპერი (გამომცემლები), გზები ახალი სამართლისაკენ, სანქტ-პეტერბურგისა და ბრემენის საერთაშორისო კონფერენციების მასალები, ბერლინი, 1998, გვ. 262-266
- ფადე, ლუზო, ევროპის სამართლებრივი პოლიტიკის იმპულსები აღმოსავლეთ ევროპისათვის? DRiZ, გვ. 315-321, 1996
- ფელდბრუგე, ფ. გ. შ., The new Constitution of Georgia, in: გივი ინწკირველი 70, საიუბილეო კრებული, თბილისი, 1996, გვ. 68-78
- ფელდბრუგე, ფ. გ. შ., The law of the Republic of Georgia, in: Rev. CEE Law, Vol. 18 (1992), გვ. 367-378
- ფინკე, მარტინ (გამომცემელი), საბჭოთა კონსტიტუციის ბუკლეტი, ბერლინი, 1983
- ფორტმანი, ბას დე/მიჰო, ასკალ, A False Start - Law and Development in the Context of a Colonial Legacy in: კონსტიტუცია და სამართალი ზღვისიქითა ტერიტორიებზე, ტ. 26, გვ. 136-161, 1993
- ფრანკი, ჰარალდ, გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის მოსამართლეებისა და პროკურორების გადამზადება, შემოწმების პროცედურა და კრიტერიუმები, DRiZ, 1992, გვ. 469-472
- ფონ ოლიენი, რობერტ/შეფერი, ვოლფგანგ, ბელორუსიის ახალი კონსტიტუცია, WiRO, 1995, გვ. 401-407
- შაიო, ანდრას, Comments on the Constitutional Commission Draft of the Georgian Constitution, ბუდაპეშტი, იენისი, 1994
- შაიო, ანდრას, რა შეცდომებს უშვებს დასავლეთი აღმოსავლეთ ევროპაში სამართლებრივი რეფორმების დახმარებისას, „კრიტიკული იუსტიცია“, ტ. 30, 1997, გვ. 495-503
- შროდერი, ფრიდრიჰ-კრისტინ, საკანონმდებლო პრობლემები რუსეთში: შროდერი, ფრიდრიჰ-კრისტინი (გამომცემელი), ახალი კოდიფიკაციები რუსეთში, ბერლინი, 1997, გვ. 9-27
- შვარცი, ჰერმან, Memorandum on the Draft Constitution of Georgia, მარტი/აპრილი 1994, ვაშინგტონი, 3 იენისი, 1994

- შეარცი, პერმან, Memorandum on the proposed Georgian Bill of Rights and Constitutional Court, ვაშინგტონი, 29 დეკემბერი, 1994
- შევარდნაძე, ელუარდ, შენიშვნები 1995 წლის 19 აპრილის ვერსიაზე, თბილისი, 1995
- შევარდნაძე, ელუარდ, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, 11 მაისი, 2001, თბილისი, 2001
- შევარდნაძე, ელუარდ, We are involved in the Global Processes of the Modern World, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 19-31
- შტარკი, კრისტინა, კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური მართლმსაჯულების უპირატესობა: კრ. შტარკი/ა. ვებერი (გამომცემლები), კონსტიტუციური მართლმსაჯულება დასავლეთ ევროპაში, ტ. 1, ბადენ-ბადენი, 1996, გვ. 11 და მომდევნო.
- შტეფანი, ვინფრიდ, საპარლამენტო-საპრეზიდენტო „ძალაუფლების სისტემები“? შენიშვნები პოლიტიკური მეცნიერებების კვლევის მდგომარეობაზე: ლუჰტერჰანდტი, ოტო (გამომცემელი), მმართველობის ახალი სისტემები აღმოსავლეთ ევროპასა და დსთ-ში: სტაბილური მმართველობის ინსტიტუციების ფორმირების პრობლემები, ბერლინი, 1996, გვ. 11-62
- შტეფანი, ვინფრიდ, საპარლამენტო დემოკრატია – ეფექტიანობის, გამჭვირვალობისა და მონაწილეობის პრობლემატიკასთან დაკავშირებით: საპარლამენტო და საპრეზიდენტო დემოკრატია – დასავლეთის დემოკრატიების სტრუქტურული ასპექტები, კიოლნი და ოპლადენი, 1979
- შტოკმაიერი, ალბრეჰტ, პროგრამული მოსაზრებები სამართლებრივ დახმარებაზე, როგორც ტექნიკური თანამშრომლობის ნაწილზე, აფრიკული სამართლის წელიწადი (8), 1994, გვ. 147-164
- ჩხეიძე, გიორგი/ქალდანი, თამარ, The Constitutional Court of Georgia – Reality and Prospects, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 216-234
- ციხრაინი, კარლ-გეორგ, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების მნიშვნელობა სახელმწიფოს კონსტიტუციის დაცვისა და განმტკიცებისათვის – ევროპასა და მის გარშემო არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის განხილვა, EuGRZ, 1991, გვ. 301 და შემდეგი.
- წიკლაური-ლაამიხი, ელიკო/ლაამიხი, ზიგფრიდ, პოსტკომუნისტურ პერიოდში კონსტიტუციური განვითარების ძირითადი მიმართულებები

ბები: ბრუნერი (გამომცემელი), აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული სამართალი (ნაწილი - საქართველო), ბერლინი, 1996

ჭანტურია, ლადო, Die Verhütung von Chaos in der Rechtsschöpfung _ eine wichtige Aufgabe der Rechtsreform; ბოგუსლავსკი/კნიპერი, გზები ახალი სამართლისაკენ, სანქტ-პეტერბურგისა და ბრემენის საერთაშორისო კონფერენციების მასალები, ბერლინი, 1998

ხმალაძე, ვახტანგ, Problems of the Constitutional Model of Horizontal Separation of Powers and the Prospects of its Improvement, „adamiani da konstitucia“, №4, 2000, გვ. 72-79

ხმალაძე, ვახტანგ, The Role of the Constitutional Court and the Prospect of its Effectiveness, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000, გვ. 211-215

ხმალაძე, ვახტანგი და სხვები, კონსტიტუციის პროექტი, თბილისი, 1993

ჰინრიხსი, ჰელმუტ, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის რეფორმასთან დაკავშირებით, WIRO, 1994, გვ. 372-374

ჰინცი, ვოლფგანგ ს., სამართლებრივი დახმარების პროგრამები განვითარების თანამშრომლობაში. გამოცდილებები საერთაშორისო შედარებით, Nord-Süd-aktuell, 1/1998, გვ. 75-90

ჰერნფელდი, ჰანს-ჰოლგერ, სამართალი ევროპულად. სამართლებრივი რეფორმა და სამართლის გათანასწორება „Visegrád“-სახელმწიფოებში, ვიუტერსლო, 1995

ჰერნფელდი, ჰანს-ჰოლგერ, სამოქალაქო და სამეწარმეო კანონმდებლობა უკრაინაში: შროდერი, ფრიდრიხ-კრისტიან, ახალი კოდიფიკაციები რუსეთში, ბერლინი, 1997, გვ. 91-130

ჰოელანდი, არმინ, „The Evolution of Law in Central and Eastern Europe: Are we Witnessing an Renaissance of „Law and Development“?: ფოლკმარ გესნერი, არმინ ჰოელანდი და ჩაბა ვარგა (გამომცემლები), European Legal Cultures. აღდერსპოტი: დარტმუტი, 1996, გვ. 482-484

ჰოლმსი, სტივენ, Can Foreign Aid Promote the Rule of Law? East European Constitutional Review, Vol. 8, №4 (1999) გვ. 68-74

ჰოლმსი, სტივენ, Superpresidentialism and its problems, in: East European Constitutional Review, Vol. 2, №4, Vol. 3,

№1 (ზამთარი, 1993/1994), გვ. 123-126

პოლმსი, სტივენ, The Procuracy and its problems - Introduction, in: East European Constitutional Review, Vol. 8, №1-2 (ზამთარი/გაზაფხული, 1999) გვ. 76-79.

ბ. სამართლებრივი აქტები

საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის 1993 წლის 11 სექტემბრის ბრძანებულება

საქართველოს პრეზიდენტის 1995 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულება

საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 31 იანვრის ბრძანებულება სახელმწიფო კანცლარიის შესახებ

საქართველოს რესპუბლიკის 1992 წლის 10 ნოემბრის კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ

საქართველოს 1996 წლის 24 იანვრის ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ

საქართველოს 1996 წლის 31 იანვრის ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ

საქართველოს 1996 წლის 21 მარტის ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს 1996 წლის 15 მაისის ორგანული კანონი რეფერენდუმის შესახებ

საქართველოს 1996 წლის 16 მაისის ორგანული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ

საქართველოს 1996 წლის 26 ოქტომბრის კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ

საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონი პლებისციტის შესახებ

საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ

საქართველოს 1997 წლის 13 ივნისის კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ

საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ

საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ

საქართველოს 1997 წლის 21 ნოემბრის ორგანული კანონი პროკურატურის შესახებ

საქართველოს 1999 წლის 12 მაისის ორგანული კანონი საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ (1999 წლის 22 ივლისის რედაქციით)

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია
საქართველოს 1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუცია
საბჭოთა კავშირის 1977 წლის 7 ოქტომბრის კონსტიტუცია
საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია

გ. ინტერვიუები და საუბრები

ინტერვიუები:

ალექსიძე ლევან, პრეზიდენტის მრჩეველი სამართლებრივ საკითხებში,

13 აგვისტო, 1996

გეწაძე გია, სტუდენტთა პროექტის თანაავტორი,

1 ივლისი, 1996

დემეტრაშვილი აეთანდილ, საკონსტიტუციო კომისიის მდივანი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე,

17 აგვისტო, 1996

ინწკირველი გივი, საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე,

16 აგვისტო, 1996

მელქაძე ოთარ, პარლამენტის წევრი,

27 აგვისტო, 1996

ნათაძე ნოდარ, პარლამენტის წევრი,

26 აგვისტო, 1996

ნინიძე თედო, იუსტიციის მინისტრი,

3 აგვისტო, 1996

ხეცურიანი ჯონი, პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი,

13 აგვისტო, 1996

ხმალაძე ვახტანგ, საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე,

4 ივლისი, 1996

ხმალაძე ვახტანგ, საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე,

8 აგვისტო, 1996

ტაბუცაძე იური, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე,

12 სექტემბერი, 1996

უგრეხელიძე მინდია, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე,

7 აგვისტო, 1996

საუბრები:

დემეტრაშვილი აეთანდილ	5 ივლისი, 1996
ნამორაძე ზაზა	23 იანვარი, 1998
ფრომი ჰარტმუტ	2 დეკემბერი, 1997
უსუფაშვილი დავით	25 ივნისი, 1996

დ. ჩიკაგოს კონფერენციის აუდიოჩანაწერები

აუდიოჩანაწერი 1 და 2
აუდიოჩანაწერი 3-6
აუდიოჩანაწერი 7-12
აუდიოჩანაწერი 13-17
აუდიოჩანაწერი 18-20

12 ოქტომბერი, 1994
13 ოქტომბერი, 1994
14 ოქტომბერი, 1994
15 ოქტომბერი, 1994
16 ოქტომბერი, 1994

ე. ელექტრონული წყაროები

ინტერნეტი:

დემეტრაშვილი ავთანდილ, პაპუაშვილი ალექსანდრე, Introduction by Demetrashvili and Alexander Papuashvili

ელფოსტა

ზაზა ნამორაძე ლოურენს ლესიგს	23	სექტემბერი, 1994
ზაზა ნამორაძე ლოურენს ლესიგს	29	სექტემბერი, 1994
ზაზა ნამორაძე ლოურენს ლესიგს	24	იანვარი, 1995
ლოურენს ლესიგი ვახტანგ ხმალაძეს	7	ივლისი, 1996
ვახტანგ ხმალაძე ლოურენს ლესიგს	29	ივნისი, 1995