



დემოკრატიის და არჩევნების
ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების
კავკასიური ინსტიტუტი

საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები

ერთობლივი პროექტი: საქართველოს ხმები კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ რეფორმაში

არმინე არაქელიანი

საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონული
წარმომადგენელი და სამხრეთ კავკასია-ევროპის
პროგრამის ხელმძღვანელი

გია ნოდია

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების
კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარე

თბილისი, საქართველო
2005

© დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი, 2005

ეს გამოცემა არ წარმოადგენს კონკრეტულ სახელმწიფო ან პოლიტიკურ ინტერესს. მასში გამოთქმული შეხედულებები შესაძლოა არ ემთხვეოდეს მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის (CIPDD) ან საერთაშორისო IDEA-ს, მისი ხელმძღვანელობის ან საბჭოს წევრების მოსაზრებებს.

ქართული ტექსტის რედაქტირება: ზეინაბ სარაძე

დიზაინი: მამუკა გონგაძე

დაბეჭდილია მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის მიერ

ISBN: 91-85391-45-X

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005

This publication is independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD) or International IDEA, its Board or its Council members.

Editing of the Georgian text: Zeinab Saradze

Graphic design by: Mamuka Gongadze

Printed by: Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development

ISBN: 91-85391-45-X

მადლიერების გამოხატვა

დემოკრატიის და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი (International IDEA) და მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი სარგებლობენ შემთხვევით და ერთობ ღირებული თანამშრომლობისა და წვლილისთვის მადლობას უხდებიან საქართველოს ხელისუფლებას, განსაკუთრებით კი – საქართველოს პარლამენტს; საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებას; ქართველ, სომეხ, აზერბაიჯანელ და ასევე ევროპელ ექსპერტებსა და პროფესიონალებს; საერთაშორისო IDEA-ს წევრ ქვეყნებსა და ასოცირებულ წევრებს; ევროკომისიის დელეგაციას სომხეთსა და საქართველოში; ევროპის საბჭოს; ყველა სახელმწიფო, რეგიონულ და საერთაშორისო პარტნიორს; ასევე ყველა იმ პირსა თუ ორგანიზაციას, რომელთაც IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის ერთობლივი პროექტის – *საქართველოს ხმები კონსტიტუტუციურ/პოლიტიკურ რეფორმაში* (ივნისი, 2004) – მსვლელობისას მოგვანოდეს რჩევა, გაგვიწიეს დახმარება, შემოგვთავაზეს თანამშრომლობა და მხარდაჭერა.

განსაკუთრებული მადლობა გვსურს გადავუხადოთ: შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს მხარდაჭერისა და IDEA-ს ძირითად ბიუჯეტში შეტანილი ფინანსური წვლილისთვის. საერთაშორისო IDEA-ს წევრი ქვეყნებისა და ასოცირებული წევრების საელჩოებსა და საკონსულოებს საქართველოსა და სომხეთში: განსაკუთრებით, ნიდერლანდების ელჩს საქართველოსა და სომხეთში, მის აღმატებულება ჰარი მოლენარს; ასევე ინდოეთის ელჩს სომხეთსა და საქართველოში, მის აღმატებულება დიპაკ ვოჰრას.

გვსურს განსაკუთრებული მადლობა გადავუხადოთ ქართველ ექსპერტებსა და პროფესიონალებს: ვახტანგ ხმაღაძეს, დავით უსუფაშვილს, ავთანდილ დემეტრაშვილს, ზურაბ ჯიბლაშვილს, ალექსანდრე ნალბანდოვს, ლევან რამიშვილს, გიგი თევზაძეს, დავით ლოსაბერიძეს, ივლიანე ხაინდრავას, ოთარ ზოიძეს, ლელა ხომერიკს, დავით მელუას, არნოლდ სტეპანიანს, თენგიზ შერგელაშვილს, ზაურ ხალილოვსა და დავით დარჩიაშვილს; ასევე ევროპელ ექსპერტებს – ჯონათან უითლის (თავისუფალი უნივერსიტეტი, ბერლინი) და ალექსანდრ მიხაილოვს (ევროპის საბჭო) მნიშვნელოვანი წვლილისთვის; ასევე საზოგადოების კვლევის ცენტრს, განსაკუთრებით კი, მარინა მუსხელიშვილს და ლუიზა არუთინოვს IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის პროექტში შეტანილი მნიშვნელოვანი წვლილისთვის.

ასევე გვსურს მადლობა გადავუხადოთ ყველა ადგილობრივ პარტნიორს IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის პროექტის ფარგლებში საქართველოს 7 რეგიონულ ქალაქში საჯარო დისკუსიების ჩატარებისას განეული მხარდაჭერისათვის, განსაკუთრებით, თამარ გოგსაძეს (ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველოს სტრუქტურული საერთაშორისო საკონსულტაციო ცენტრი – სსსსც, ქუთაისის ფილიალი), ნინო ინაიშვილს (ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, სსსსც, ბათუმის ფილიალი), სოფო არსენიშვილს (ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, სსსსც, თელავის ფილიალი), ხატია ჯაშიაშვილს (ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, სსსსც, ახალციხის ფილიალი), არარატ ესოიანს (რეფორმებისა და დემოკრატიული განვითარების მხარდაჭერის ცენტრი), ლეილა სულეიმანოვას (სა-

ქართველოს აზერბაიჯანელ ქალთა კავშირი) და თეა ბულიას („ათინათი“, ზუგდიდი). ასევე უაღრესად მადლიერები ვართ საქართველოს რეგიონების სამოქალაქო საზოგადოებისა და სამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა მიმართ მათი IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის მიერ ორგანიზებულ საჯარო დისკუსიებსა (ოქტომბერ-ნოემბერი, 2004) და საერთაშორისო კონფერენციაში (18-19 მარტი, 2005) მონაწილეობისთვის.

განსაკუთრებული მადლობა სომეხ და აზერბაიჯანელ ექსპერტებს: მკრტიჩ (სოს) გიმიშიანს, სერგეი მინასიანს, აარონ ადიბეკიანს და მაის გულალიევს, რაჰმან ბადალოვს, ნიაზი მეჰდის მათი წვლილისა და თანამშრომლობისთვის.

დაბოლოს, დიდ მადლობას ვუხდით მთარგმნელებს, რედაქტორებს, მომხსენებლებსა და კონსულტანტებს სამხრეთ კავკასიაში, რომელთაც დახმარება გაუწიეს IDEA-სა და კავკასიურ ინსტიტუტს კონსულტირებისა და გამოცემის პროცესში; ასევე, IDEA-ს სამხრეთ კავკასიის ჯგუფსა და კავკასიური ინსტიტუტის თანამშრომლებს, ასევე IDEA-ს სტოკჰოლმის სათაო ოფისის თემატურ, საინფორმაციო და ადმინისტრაციულ ჯგუფებს.

სარჩევი

წინასიტყვაობა	7
პოლიტიკის განაცხადი. საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. <i>ვახტანგ ხმალაძე, ავთანდილ დემეტრაშვილი, ალექსანდრე ნალბანდოვი, ლევან რამიშვილი, დავით უსუფაშვილი, ზურაბ ჯიბლაშვილი</i>	9
კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე. საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. <i>ჯონათან უითლი</i>	33
პოლიტიკის განაცხადი. სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის. <i>ოთარ ზოიძე, დავით ლოსაბერიძე, დავით მელუა, არნოლდ სტეფანიანი, თენგიზ შერგელაშვილი, ივლიანე ხაინდრავა, ზაურ ხალილოვი, ლელა ხომერიკი</i>	43
კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე. სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის. <i>ალექსანდრ მიხაილოვი</i>	80
კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე. სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის. <i>მკრტიჩ (სოს) გიმიშიანი</i>	87
კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე. სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის. <i>სერგეი მინასიანი</i>	98
კვლევის შედეგები. კონსტიტუციის ცვლილება საქართველოში. <i>მარინა მუსხელიშვილი</i>	105
კვლევის შედეგები. საქართველოს მოსახლეობის პოლიტიკური შეხედულებები. <i>მარინა მუსხელიშვილი, ლუიზა არუთინოვი</i>	127
საერთაშორისო კონფერენცია. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმა	151
მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის შესახებ	169
საერთაშორისო IDEA-ს შესახებ	171



წინასიტყვაობა

დემოკრატიის და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი (International IDEA), შვედეთში დაფუძნებული სამთავრობო-სამთავრობო ორგანიზაცია, და მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაცია, წარმოგიდგენთ გამოცემას **კონსტიტუციური და პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები**, რომელიც შეიქმნა საერთაშორისო IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის ერთობლივი პროექტის – *საქართველოს ხმები კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ რეფორმაში* – ფარგლებში (ივნისი 2004 – აგვისტო 2005).

ამ პროექტის განხორციელებას ბიძგი მისცა საქართველოში ვარდების რევოლუციის შემდეგ დაწყებულმა პოლიტიკურმა რეფორმებმა. რევოლუციის შემდეგ საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში დაწყებული ძირფესვიანი რეფორმების პროცესი მნიშვნელოვან საკონსტიტუციო ცვლილებებსაც მოიცავს. 2004 წლის თებერვალში საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისად შეიცვალა ხელისუფლების სისტემა ცენტრალურ დონეზე. თუმცა, ეს ცვლილებები საკმარისი საზოგადოებრივი განხილვის გარეშე განხორციელდა. ხელისუფლების დღის წესრიგში შემდგომი მნიშვნელოვანი რეფორმები და საკონსტიტუციო ცვლილებები.

საერთაშორისო IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის ერთობლივი პროექტი რეფორმების ორ ფრიად მნიშვნელოვან სფეროზეა მიმართული: ძალაუფლების განაწილებაზე ცენტრალური ხელისუფლების შტოებს შორის და უფლებამოსილების გადაცემაზე ეროვნულიდან რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე. პროექტი მიზნად ისახავს ამ საკითხებზე სამოქალაქო დისკუსიის გააქტიურებას და საქართველოში მიმდინარე კონსტიტუციურ პროცესებში საერთაშორისო თანამეგობრობის მონაწილეობის გაზრდას, რაც კონსტიტუციური რეფორმის ხარისხსა და ლეგიტიმურობას აამაღლებს. პროექტი საქართველოს პოლიტიკური და კონსტიტუციური განვითარების ზემოხსენებულ ორ განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხს მოიცავს. ამ თემებზე საქართველოს წამყვან ექსპერტთა ორმა ჯგუფმა შეიმუშავა ორი სტრატეგიული დოკუმენტი. დოკუმენტების პირველადი ვერსიების განხილვა მოხდა საქართველოს 5 რეგიონში და თბილისში ჩატარებულ საჯარო დისკუსიებზე, რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს ხელისუფლების, არასამთავრობო სექტორისა და მედიის წარმომადგენლებმა. ამ შეხვედრების დროს შემოთავაზებული შენიშვნები გათვალისწინებული იყო დოკუმენტების სრულყოფისას. ორმა ევროპელმა ექსპერტმა ჩამოაყალიბა საკუთარი შენიშვნები სტრატეგიული დოკუმენტების საბოლოო ვარიანტებზე. გარდა ამისა, ჩატარდა სოციოლოგიური კვლევა, რომლის შედეგად გამოვლინდა საზოგადოების დამოკიდებულება მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესების მიმართ.

პროექტი რეგიონული ხასიათისაა. მის ფარგლებში მოხდა ევროინტეგრაციის თვალსაზრისით სომხეთისა და აზერბაიჯანის პოლიტიკური რეფორმების ექსპერტული ანალიზიც. სამ-სამმა ექსპერტმა სომხეთიდან და აზერბაიჯანიდან ამ საკითხებზე მოამზადეს კვლევითი დოკუმენტები.

ერთობლივი პროექტის ფარგლებში საერთაშორისო IDEA-მ და კავკასიურმა ინსტიტუტმა 2005 წლის 18-19 მარტს თბილისში ჩაატარეს საერთაშორისო კონფერენცია **საკონსტიტუციო/პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები**. კონფერენცია დაეთმო რეფორმების პროცესებზე ინფორმაციის გაცვლას სამხრეთ კავკასიის სამ ქვეყანას – საქართველოს, სომხეთსა და აზერბაიჯანს – შორის და მათი ევროპაში ინტეგრაციის პერსპექტივებს. კონფერენციაზე წარმოდგენილი იყო ქართველი, სომეხი და აზერბაიჯანელი ექსპერტების მიერ ამ თემაზე შექმნილი სტრატეგიული დოკუმენტები.

კონფერენცია გახსნეს ქ-ნ არმინე არაქელიანი (საერთაშორისო IDEA-ს წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიის რეგიონსა და ევროპაში და პროგრამის ხელმძღვანელი), ბ-ნ გია ნოდია (მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარე), ქ-ნ ნინო ბურჯანაძემ (პარლამენტის თავმჯდომარე) და ბ-ნ ჟაკ ვანტომმა (ევროპის დელეგაციის პირველი მრჩეველი საქართველოში). კონფერენციას დაესწრო 55-მდე მონაწილე, რომელთა შორის იყვნენ როგორც საქართველოს ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და დიპლომატიური სტუმრები, აგრეთვე სომეხი და აზერბაიჯანელი ექსპერტები.

პროექტის ბოლო ეტაპზე საერთაშორისო IDEA-მ და კავკასიურმა ინსტიტუტმა გამოსცეს ამ ერთობლივი პროექტის შედეგები. წარმოდგენილ გამოცემაში შეჯამებულია ქართული პოლიტიკური საზოგადოების თვალსაზრისები და მათ მიმართ ევროპის დამოკიდებულება.

იმედს ვიტოვებთ, რომ რეგიონის სამივე ქვეყნის ხელისუფლება მხედველობაში მიიღებს სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური რეფორმების საკითხებზე საჯარო დისკუსიებისა და ექსპერტთა ნაშრომების შედეგებს, ხოლო საერთაშორისო საზოგადოება და დონორები გაითვალისწინებენ ამ შედეგებს პარტნიორობის პოლიტიკის შემუშავებისას.

არმინე არაქელიანი

საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონული წარმომადგენელი და სამხრეთ კავკასია-ევროპის პროგრამის ხელმძღვანელი

26 აპრილი, 2005

გია ნოდია

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარე

26 აპრილი, 2005

პოლიტიკის განაცხადი

საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის

ვახტანგ ხმალაძე
ავთანდილ დემეტრაშვილი
ალექსანდრე ნალბანდოვი
ლევან რამიშვილი
დავით უსუფაშვილი
ზურაბ ჯიბლაშვილი

1. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოკლე აღწერა

დემოკრატია ნიშნავს ხალხის მმართველობას. დემოკრატიის უმთავრესი პრინციპის თანახმად, ხელისუფლება მართვა-გამგეობას ხალხის თანხმობით უნდა ახორციელებდეს. ხალხის თანხმობის ფორმებია უშუალო ან წარმომადგენლობითი დემოკრატია. წარმომადგენლობითი დემოკრატიისას ხალხის ნების გამოხატვა მისი წარმომადგენლების მეშვეობით ხდება. ეს კი ნიშნავს, რომ ძალაუფლება ამ წარმომადგენელთა უმრავლესობის ხელში ხვდება. ერთი შეხედვით, ამგვარად ხორციელდება ხალხის უმრავლესობის ნება, თუმცა, წარმომადგენელთა ეს უმრავლესობა, როგორც წესი, ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლების არჩეულია. უმრავლესობის ნების განხორციელებისას კი, მით უფრო მაშინ, როცა ეს მხოლოდ წარმომადგენელთა და არა ამომრჩეველთა უმრავლესობის ნებაა, ყოველთვის არსებობს უმცირესობის დაჩაგვრის საფრთხე. გარდა ამისა, პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელია სწრაფვა თვითგაფართოებისა და ყველგან და ყველგან თავისი ყოფნის გაძლიერებისაკენ, რაც საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

სწორედ დემოკრატიის ამ თანდაყოლილ საფრთხეთაგან საზოგადოების და მისი ყოველი კონკრეტული წევრის დაცვას ემსახურება კონსტიტუციონალიზმის იდეა. ამ იდეის თანახმად, ხელისუფლება ისე უნდა განხორციელდეს, რომ, ერთი მხრივ, ხელი შეუშალოს დემოკრატიის, ანუ ხალხის მმართველობის, გადახრას დესპოტიზმისაკენ, მეორე მხრივ, შეუძლებელი იყოს დიქტატურის (ერთი პირის, ერთი პარტიის თუ რომელიმე ჯგუფის დიქტატურის) დამყარება. ხელისუფლების სტაბილურობა უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს არა იმით, რომ „გამარჯვებულმა მიიღოს ყველაფერი“, არამედ „გამარჯვებულისა“ და „დამარცხებულის“ თანამშრომლობის აუცილებლობითა და გარდაუვალობით, რათა „დამარცხებულის“ სრული განადგურების შესაძლებლობამ მტრად არ აქციოს იგი. ამ ამოცანას წყვეტს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განმახორციელებელი კონსტიტუცია, რომლის მიზანია როგორც სახელმწიფოს (ვეგულისხმობთ ხელისუფლებას), ისე ხალხის გონივრული შეზღუდვა.

იმისათვის, რომ სახელმწიფო არ გასცდეს პოლიტიკურ სისტემაში მისთვის განკუთვნილ ადგილს და იმავდროულად ჯეროვნად განახორციელოს თავისი ფუნქციები, საჭიროა მისი მოწყობისა და ფუნქციონირების გარკვეული მოთხოვნების დაცვა. ერთ-ერთი ასეთი მოთხოვნაა სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანო-

თა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე.

„ყოველ საზოგადოებას, რომელშიც უზრუნველყოფილი არ არის უფლებების განხორციელება და დამკვიდრებული არ არის ხელისუფლების დანაწილება, არა აქვს კონსტიტუცია“, – ნათქვამია საფრანგეთში 1789 წელს მიღებულ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში.

ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მონყობისა და ფუნქციების ისეთი წესებია, რომელიც გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან და ანარქიას მართულთა მხრიდან.

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრების ცალკეულ მხარეებზე ჯერ კიდევ დიდი ხნის წინ მსჯელობდნენ დიდი ბერძენი ფილოსოფოსები. მეტნაკლებად დასრულებული სახით მას აყალიბებენ ჯონ ლოკი და შარლ მონტესკიე, ხოლო ამ იდეის იურიდიული ფორმალიზაცია და ინსტიტუციური რეალიზება უკავშირდება დიდი რევოლუციების ეპოქას.

აქედან მოყოლებული, თითქმის ყველა არასოციალისტური კონსტიტუცია ითვალისწინებს მას, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების მონყობის ძირითად პრინციპს, თუმცა, სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციები ხელისუფლების დანაწილების სხვადასხვა ვარიანტის იყენებენ.

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი ხელისუფლების სამ განშტოებად – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებად – დანაწილებაა. ეს მოდელი პირველად XVIII საუკუნეში ინგლისში დაინერგა. დროთა განმავლობაში ხელისუფლების დანაწილების კლასიკურმა მოძღვრებამ და, უფრო მეტად, სახელმწიფო პრაქტიკაში მისმა განხორციელებამ გარკვეული სტრუქტურული და შინაარსობრივი ცვლილებები განიცადა.

„ხელისუფლების დანაწილებისა და მონყობის მრავალი სხვადასხვა გზა არსებობს. საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას არსებობის უფლება აქვს, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან აცილებულია.“ (ანდრე-რაშ შაიო)

ცხადია, არაერთი მოდელი არსებობს, რომელიც აკმაყოფილებს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციას და, ერთი შეხედვით, არსებითი მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს იმას, თუ რომელს აირჩევს სახელმწიფო. მაგრამ ისიც აშკარაა, რომ ყველა მოდელი ერთნაირად არ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყოველი ქვეყანა უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გავლილი გზით, ტრადიციებითა და ქვეყანაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით. სახელმწიფოს მონყობის მოდელის არჩევანზე გავლენას ახდენს არჩევანის გაკეთების მომენტში ქვეყნის მდგომარეობაც, ქვეყანაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი და საზოგადოების მოლოდინი. არჩევანის უშეცდომოდ გაკეთება არც ისე ადვილია, მაგრამ ერთი რამ უდავოდ შეიძლება ითქვას: *სახელმწიფოს მონყობის მოდელი უნდა შეესაბამებოდეს ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციას, რომლის თანამედროვე გაგებაც მოიცავს:*

- ა) სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯვნა-გადანაწილებას, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას იერარქიულად დამოუკიდებელი (უფლებამოსილების გამიჯვნა) საკუთარი კომპეტენციის მქონე (უფლებამოსილების გადანაწილება) სხვადასხვა განშტოების მიერ. ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილების ხარისხი კონსტიტუციური კანონმდებლობით განისაზღვრება და ხელისუფლების დანაწილების აუცილებელ განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს. ჩვეულებრივ, ხელისუფლების სამ განშ-

ტოებას ასახელებენ – საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, ხელისუფლების განმტობებად მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხებველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც;

- ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების წესებს, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განმტობებას შეუძლია დანარჩენი განმტობები გააკონტროლოს და წინ აღუდგეს მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი კომპეტენციის ფარგლებიდან გასვლას;
- გ) განმტობებათა თანამშრომლობას, რაც განპირობებულია განმტობებათა ერთგვაროვანი სახელმწიფოებრივი ბუნებით. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების ყველა განმტობების მოქმედება ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება სახელმწიფოს მართვა, რაც გამოიწვევს ანარქიასა და საზოგადოების ინტერესების შელახვას.

იმისდა მიხედვით, როგორაა გადაჭრილი ზემოაღნიშნული საკითხები, გვაქვს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა მოდელი, რომლებსაც, ჩვეულებრივ, სამი ტიპის მოდელად ყოფენ – საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო (შერეული მმართველობის) სისტემებად. მოდელის თითოეულ ტიპს მრავალი ვარიაცია აქვს. თუ რამდენად შეესაბამება ესა თუ ის მოდელი კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციას, ანუ რამდენად უზრუნველყოფს იგი უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას და სახელმწიფოს მმართველობის ეფექტიანობას, დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, რომელთაგან განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციურ კანონმდებლობას. სახელდობრ, ის, თუ როგორაა გამიჯნული და გადანაწილებული სახელმწიფო ხელისუფლება, რამდენად ეფექტიანია კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების მექანიზმები, რამდენად გარდაუვალია ხელისუფლების განმტობებათა თანამშრომლობა, რამდენად უზრუნველყოფს საარჩევნო სისტემა უმცირესობის (ოპოზიციის) წარმომადგენლობას¹, განაპირობებს უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვისა და მმართველობის ეფექტიანობის ხარისხს, სტაბილურობის დონეს და პოლიტიკური კრიზისის მდგომარეობიდან „რბილად“ გამოსვლის შესაძლებლობას ან შეუძლებლობას. სხვა ფაქტორებს შეიძლება მივაკუთვნოთ:

- ხელისუფლების ლეგიტიმურობა ანუ ხელისუფლების დეკლარირებული მიზნების თანხვედრა საზოგადოების უმრავლესობის მიზნებთან და მისწრაფებებთან: ამ ფაქტორს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლების განმტობებათა თანამშრომლობის კომპონენტისთვის;
- პარტიული სისტემა და პოლიტიკურ სარბიელზე პარტიულ ძალთა კონფიგურაცია: დომინანტი სახელისუფლებო პარტიისა და სუსტი ოპოზიციის არსებობის (ან რეალური ოპოზიციის არარსებობის) პირობებში ძლიერდება ხელისუფლების განმტობებათა თანამშრომლობის კომპონენტი და მკვეთრად სუსტდება ან საერთოდ აღარ მოქმედებს კონტროლის (ურთიერთშეკავების) და

¹ მაგალითად, მაღალი საარჩევნო ზღურბლი პროპორციული სისტემით არჩევნებისას, განუვითარებელი პარტიული სისტემის, დემოკრატიული ტრადიციების უქონლობის, პოლიტიკური და სამართლებრივი ცნობიერების დაბალი დონის ფონზე, ხელს უწყობს დომინანტი პარტიის, ე. წ. სახელისუფლებო პარტიის გაჩენას. თუ ამის შედეგად საპარლამენტო უმრავლესობა პრეზიდენტის პარტიამ მოიპოვა, რის ალბათობაც ძალიან დიდია, ძალზე სუსტი, ლამის ფორმალური ხდება კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების კომპონენტი.

განონასნორების კომპონენტი მაშინაც კი, როდესაც იგი კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული;

- სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები, უმთავრესად მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები და არასამთავრობო ორგანიზაციები;
- საზოგადოების პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის დონე.

აქვე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პოსტსაბჭოური ქვეყნების უმრავლესობისთვის, რომლებმაც უარი თქვეს კლასიკურ პარლამენტარიზმზე, დამახასიათებელია პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის, მნიშვნელოვნად გაფართოებული უფლებამოსილება, პრაქტიკულად, რაიმე შემაკავებელი და გამანონასნორებელი ელემენტების გარეშე. ამან მოგვცა დეფორმირებული საპრეზიდენტო ან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა, რომელსაც *სუპერსაპრეზიდენტო ან აბსოლუტური პრეზიდენციალიზმის სისტემასაც* უწოდებენ ხოლმე. მსგავსი მდგომარეობა შეიძლება აიხსნას „ძლიერი საპრეზიდენტო ხელისკენ“ სწრაფვით; ასეთად, არცთუ იშვიათად, ქარიზმული ლიდერი გვევლინება. არადა, ცხადია, რომ უაღრესად სახიფათოა მმართველობის ისეთი ფორმის შემოღება, რომელიც გათვლილი იქნება ძალიან დიდი ძალაუფლების მქონე „კარგ“ მმართველზე. და არა მარტო იმიტომ, რომ მმართველი შეიძლება „ცუდი“ აღმოჩნდეს, არამედ იმიტომაც, რომ დიდი და უკონტროლო ძალაუფლება გამრყენელად მოქმედებს და, როგორც ნესი, კარგ მმართველსაც ცუდად აქცევს.

სახელმწიფოს მეთაურის ცნება თავისთავად არ შეიცავს განსაზღვრებას მისი უფლებამოსილების ფარგლების შესახებ, ანუ განსაზღვრული არ არის, კონსტიტუციურ დემოკრატიაში სად გადის სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილების ზღვარი. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ არ არსებობს სამართლებრივი ფასეულობები, რომლებიც უნდა განსაზღვრავდნენ მისი უფლებამოსილების ფარგლებს. ასეთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმებია ხელისუფლების განშტოებათა შორის ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილება, ხელისუფლების განშტოებათა კონტროლი (ურთიერთშეკავება), ნონასნორობა და მათ შორის კონსტიტუციით განსაზღვრული თანამშრომლობა და კონკურენცია, რაც ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტების მსგავსად უნდა ზღუდავდეს პრეზიდენტსაც.

კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განხორციელებას უზრუნველყოფს მხოლოდ ისეთი მოდელი, რომელიც „ცუდ“ ხელისუფალსაც კი არ აძლევს ქვეყნისთვის დიდი ზიანის მიყენების შესაძლებლობას. ეს კონცეფცია გულისხმობს ხელისუფლების იმგვარ დანაწილებას და მის განშტოებათა ისეთ ურთიერთობას, რომ ვერც ერთმა განშტოებამ ვერ მიითვისოს სხვისი უფლებამოსილება, ვერ აიძულოს სხვა განშტოება იმოქმედოს საკუთარი ნების წინააღმდეგ, ვერ იმოქმედოს უკონტროლოდ და დაუსჯელად. დანაწილებული ხელისუფლება შეიძლება ნაკლებად ეფექტიანი აღმოჩნდეს, თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ვერ შეიქმნა (ნებისმიერ სისტემაში) ან შეიქმნა, მაგრამ ოპოზიციური აღმოჩნდა (საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში). ცხადია, ერთ ხელში თავმოყრილი ძალაუფლება შეიძლება უფრო ეფექტიანი იყოს, ვიდრე დანაწილებული, მაგრამ თუ ეს ეფექტი უარყოფითი აღმოჩნდა, ზიანის მიყენებისგან ქვეყნის დაცვა გაცილებით რთული იქნება, ვიდრე დანაწილებული ხელისუფლების შემთხვევაში. სწორედ ამიტომ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის პრინციპების დარღვევა უაღრესად სახიფათოა ნებისმიერი ქვეყნისთვის, მით უფრო, საქართველოსთვის, რომელშიც არ არსებობს დემოკრატიული მმართველობის ტრადიცია.

2. კონსტიტუციონალიზმი პოსტსაბჭოურ საქართველოში

პოსტსაბჭოურ საქართველოში კონსტიტუციონალიზმისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების დამკვიდრების პროცესი მეტად რთული და წინააღმდეგობრივი აღმოჩნდა. ამის მიზეზი ის იყო, რომ მეფის რუსეთისა და საბჭოთა კავშირის პროვინციის სტატუსით არსებულ საქართველოში 200 წლის განმავლობაში ვერ განვითარდა სამოქალაქო ცნობიერება და ვერ ჩამოყალიბდა საზოგადოებრივი მოთხოვნილება დემოკრატიულ სახელმწიფო ინსტიტუტებზე. მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში გააქტიურებული სწრაფვა ეროვნული დამოუკიდებლობისა და პიროვნული თავისუფლებისაკენ, რომელიც დამოუკიდებელი საქართველოს პირობებში, ზოგადად, დემოკრატიისკენ სწრაფვაშიც გადაიზრდებოდა ხოლმე, გულისხმობდა წინააღმდეგობას არასასურველ პოლიტიკურ რეჟიმებთან და არ გულისხმობდა რაიმე კონკრეტული სასურველი პოლიტიკური სისტემის შექმნას. ივარაუდებოდა, რომ ის, რაც არასასურველს შეცვლიდა, სასურველი აღმოჩნდებოდა. საზოგადოება ხელისუფლების სადავეებისკენ მიმავალი ყოველი ახალი პოლიტიკური ლიდერისაგან მოითხოვდა ძველი არასასურველი რეჟიმის დანგრევას და არ აყენებდა რამდენადმე მკაფიო მოთხოვნებს ახალი რეჟიმის, თუნდაც, კონტურების შესახებ. შესაბამისად, საკუთარ უფლებებში და შესაძლებლობებში გაუთვითცნობიერებელი ხალხი გამოთიშული აღმოჩნდა სადამფუძნებლო კონსტიტუციური პროცესისაგან, ანუ იმის განსაზღვრის პროცესისაგან, თუ როგორი სახელისუფლებო მოდელი უნდა იმართებოდეს ქვეყანა და რითი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი დემოკრატიული მმართველობის შეუქცევადობა და ადამიანის უფლებების დაცვა. მრავალი ტერმინი და მათ შორის „ხელისუფლების და ხალხის კონსტიტუციით შებოჭვა“ და „ხელისუფლების დანაწილება“, ისე დამკვიდრდა თანამედროვე განათლებული საშუალო ქართველის ლექსიკაში, რომ მას რეალური შინაარსი არ შეუძენია. ამ ტერმინებით აღწერილმა მოვლენებმა მოქალაქეების თვალში ვერ დაიმკვიდრა სახმარი ღირებულება და ისინი ახალი ცხოვრების მიერ მოტანილ ისეთივე უსარგებლო, უშინაარსო, მაგრამ მათი მხმარებელი პირის ელიტარულობის დამადასტურებელ სიტყვებად დარჩნენ, როგორც „გაერო-ს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“ ან „ლიზინგი“.

ასეთ ვითარებაში, როდესაც საზოგადოება მოუმწიფებელი აღმოჩნდა დემოკრატიულ ინსტიტუტებზე კონკრეტული პოლიტიკური დაკვეთის ფორმულირებისა და არტიკულირებისთვის, განსაკუთრებით გაიზარდა პოლიტიკური ელიტების როლი, რომლებსაც დაეკისრათ საზოგადოებისათვის შეეთავაზებინათ ის, რაზეც საზოგადოების მხრიდან არ იყო მოთხოვნა. თუმცა, 1990 წლიდან მოყოლებული, ხელისუფლების სადავეებთან აღმოჩენილმა არც ერთმა პოლიტიკურმა ლიდერმა და მის გარშემო შემოკრებილმა დაჯგუფებამ არ იტვირთა ეს ამოცანა და დებორიენტირებულ საზოგადოებას არ შესთავაზა კონსტიტუციონალიზმისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებზე დაფუძნებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელი. ხელისუფლებაში მოსულ ყოველ ლიდერს უჩნდებოდა იმის განცდა, რომ მას შესასრულებელი ჰქონდა რაღაც განსაკუთრებული ისტორიული პოლიტიკური მისია და ამ მისიის შესრულების გზაზე კანონის უზენაესობა და ხელისუფლების დანაწილება დაბრკოლებებს წარმოადგენდა და არა ამ მისიის შესრულების იარაღს. მართალია, კონსტიტუციის უზენაესობის უარყოფა და ძალაუფლების ერთ ხელში კონცენტრაცია ზოგი ლიდერისთვის შესაძლოა დროებითი ტაქტიკური ნაბიჯი იყო და ზოგისთვის – მსოფლმხედველობის ქვაკუთხედი, მაგრამ ამით შინაარსობრივად არაფერი იცვლებოდა.

შესაბამისად, 1990 წლიდან დღემდე ქვეყანა იმართებოდა ან კონკრეტული მმართველის პოლიტიკურ გემოვნებაზე და ხელისუფლების განმტკიცების ამოცანებზე მორგებული კონსტიტუციით ან საერთოდ კონსტიტუციის გარეშე. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ამ ხნის განმავლობაში არც ერთ მმართველს არ უმართავს ქვეყანა ისე, რომ საზოგადოებას გასჩენოდა კონსტიტუციის უზენაესობის განცდა, ანუ, არც ერთ მმართველს არ დაუყენებია კონსტიტუცია საკუთარ თავზე მაღლა და არ მიუგია მისთვის ჯეროვანი პატივი. საკუთარი თავის კონსტიტუციაზე მაღლა დაყენებისა და კონსტიტუციისადმი უპატივცემლობის ფორმები კი საკმაოდ მრავალგვარი იყო – დანყებულ კონსტიტუციური ნორმების პირდაპირი და აშკარა იგნორირებით და დამთავრებული ვინრო პოლიტიკური ინტერესების შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებით.

ნიმანდობლივია ისიც, რომ ქვეყნის მმართველების მიერ კონსტიტუციონალიზმზე განხორციელებულ ყოველ ძალადობას „გაგებით“ ხვდებოდა არა მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ელიტა, არამედ ინტელექტუალური ელიტების უდიდესი უმრავლესობაც. ანუ, კონსტიტუციამ საზოგადოების კონსტიტუციურად გათვითცნობიერებული ნაწილის დიდი უმრავლესობისთვისაც კი ვერ დაიმკვიდრა სათანადო საზოგადოებრივი ღირებულება. იგი საზოგადოების ამ ნაწილისთვისაც კი დარჩა მმართველობის პოლიტიკურ-სამართლებრივ იარაღად ხელისუფალის ხელში და ვერ მოხდა მისი, როგორც თავად დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის ფუნდამენტის, გააზრება. საზოგადოების აღნიშნული ნაწილი დროდადრო ხელისუფალს ნაუყენებს ხოლმე კონსტიტუციურ პრეტენზიებს და ადანაშაულებს მას ქვეყნის ძირითადი კანონის იგნორირებაში. მაგრამ ეს ხდება არა კონსტიტუციის დასაცავად, არამედ უკვე მობეზრებული, არასასურველი მმართველის დასამხოვად – სასურველი მმართველის ხელისუფლებაში მისვლისთანავე საზოგადოების აღნიშნული ნაწილი ივწყობს კონსტიტუციას და მასზე „ზრუნვას“ ახალ „გონიერ“ მმართველს მიანდობს ხოლმე.

საზოგადოებისა და პოლიტიკურ-ინტელექტუალური ელიტების მხრიდან ზოგადად კონსტიტუციონალიზმისა და კონსტიტუციისადმი ამგვარ დამოკიდებულებასთან ერთად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დამკვიდრებას ხელი შეუშალა საქართველოში დამკვიდრებულმა დე-ფაქტო ერთპარტიულმა პოლიტიკურმა სისტემამაც. მიუხედავად იმისა, რომ 1990 წლის ოქტომბრიდან მოყოლებული ყველა არჩევნებში მრავალი პოლიტიკური პარტია მონაწილეობდა და ქვეყნის პარლამენტი ფორმალურად ერთპარტიული არასოდეს ყოფილა, ყოველ მოცემულ ეტაპზე, ყოველი მმართველი პარტია თავს ერთადერთ რეალურ პოლიტიკურ მოთამაშედ აღიქვამდა და სახელმწიფო ინსტიტუტებზე სრული პარტიული მეურვეობისა და კონტროლის დამყარებისკენ ისწრაფვოდა. მმართველი პარტიის ამგვარი თვითაღქმა და სახელმწიფოსთან შეზრდის ტენდენცია სხვა არაფერი იყო, თუ არა საბჭოთა პერიოდის კომუნისტური პარტიის ტრადიციების გაგრძელება. ამ ტრადიციებში კი ცენტრალური ადგილი ეკავა პოლიტიკური ლიდერი-ბელადის ფიგურასაც, რომლის პირობებშიც ხელისუფლების დანაწილება პრინციპულად დაუმკვიდრელი მოვლენაა – მაშინ გამოდის, რომ ბელადი ვეღარ იქნება ბელადი (ყველაფერში ყველაზე ბრძენი და, შესაბამისად, ყველაფერში გადამწყვეტი სიტყვის მქონე). შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომელიც 1996-2003 წლებში კონსტიტუციის ტექსტის დონეზე მაინც იყო სათანადოდ გარანტირებული, არასოდეს ქცეულა უმაღლესი სახელისუფლებო ინსტიტუტების ფორმირებისა და ფუნქციონების ფუნდამენტურ პრინციპად. პოლიტიკური ისტებლიშმენტის ყველაზე განათლებული და ლიბერალურ-დემოკრატიულად მოაზროვნე ნაწილისთვისაც კი ხელისუფლების დანაწილება

ზოგადად სასურველ, მაგრამ საქართველოს პირობებში მიუღწეველ დოქტრინად დარჩა. მმართველი პოლიტიკური ლიდერების მიერ ხელისუფლების უკიდურესი კონცენტრაციის თაობაზე ყველაზე უფრო მწვავედ მოსაუბრე ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების უდიდესი უმრავლესობაც კი თავად უკიდურესად ავტორიტარული სტილით იმართება და მათთვის უცხოა ძალაუფლების დანაწილება და ურთიერთდაბალანსება პოლიტიკური პარტიის შიგნითაც კი. მეტიც, აქტიური არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობაც ერთმმართველობის პრინციპზეა აგებული და თავად ვერ ახერხებს იმ პრინციპების ერთგულებას, რაზეც ხელისუფლებას მიუთითებს.

ამდენად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პოსტსაბჭოურ საქართველოში კონსტიტუციონალიზმისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებზე არც სათანადო საზოგადოებრივი მოთხოვნა არსებობდა და ვერც პოლიტიკურმა ელიტებმა უზრუნველყვეს ამ დემოკრატიული სიკეთების შეთავაზება საზოგადოებისათვის. თუმცა, ამ უკანასკნელთა მხრიდან იყო გარკვეული მცდელობები როგორც კონსტიტუციის ტექსტის დონეზე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაფუძნებული მოდელის დამკვიდრებისა, ისე ამ პრინციპისთვის შინაარსის გამოცვლისა და „ქართული მოდელის“ შექმნისა. ქვემოთ სწორედ ამ თვალსაზრისითაა გაანალიზებული 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუცია მისი თავდაპირველი სახით და 2004 წლის თებერვალში შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, ოღონდ, გაანალიზებულია მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების თვალსაზრისით.

3. 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუცია

3.1. სახელმწიფო ხელისუფლების მონყობის კონსტიტუციური პრინციპები

თანამედროვე საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ბუნებისა და მონყობის ძირითადი მახასიათებლები განსაზღვრულია 1995 წლის კონსტიტუციით, სახელდობრ:

- ა) პრეამბულით, რომელშიც გაცხადებულია საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება „დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი ...“;
- ბ) პირველი მუხლით – „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“;
- გ) მე-5 მუხლით, რომლის მიხედვითაც:
 - „1. საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში.
 2. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით.
 3. არავის არა აქვს უფლება მიითვისოს ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება.
 4. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.“

დ) მე-7 მუხლით, რომლის თანახმად „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით.“

კონსტიტუციის ამ ფუნქციონალურ დებულებათა განხორციელებას კონსტიტუციის რამდენიმე ათეული მუხლი ეძღვნება, რომლებიც განსაზღვრავენ სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელის სახეს და რომელთა მიხედვითაც შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ხელისუფლების განშტოებებზე, ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილების ხარისხზე, კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების მექანიზმების სახეებსა და ეფექტიანობაზე და სხვა.

3.2. ხელისუფლების დანაწილების მოდელი 2004 წლის თებერვლამდე

საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლება კლასიკურ სამ განშტოებადაა დაყოფილი² – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად. საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს პარლამენტი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას – პრეზიდენტი, ხოლო სასამართლო ხელისუფლებას – საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოები. პარლამენტის არჩევნები იმართება ოთხ წელიწადში ერთხელ, ხოლო პრეზიდენტისა – ხუთ წელიწადში ერთხელ. სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელი საპრეზიდენტო სისტემას შეიძლება მივაკუთვნოთ, თუმცა, პრეზიდენტის სასარგებლოდ დარღვეული ნონასწორობით (რეალურად ეს ნონასწორობა მნიშვნელოვნად დარღვეული აღმოჩნდა, განსაკუთრებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლის ნაწილში, რისი ერთ-ერთი მიზეზიც პრეზიდენტის მხარდამჭერი საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობა იყო).

ხელისუფლების სამივე განშტოების დამოუკიდებლად არსებობის წყარო არის ხალხის უშუალოდ (პარლამენტისა და პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევნებში) ან თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით (მოსამართლეთა გამწესებისას) გამოხატული ნება. სამივე განშტოება მკაფიოდაა გამიჯნული, მაგრამ მათ არ შეუძლიათ ერთმანეთისაგან აბსოლუტურად იზოლირებულად იმოქმედონ (ყველაზე ნაკლებად ეს სასამართლო ხელისუფლებას ეხება).

ამ ნაწილში ყურადღებას, ძირითადად, კონტროლის (ურთიერთშეკავების), განონასწორების სისტემასა და განშტოებათა თანამშრომლობაზე შევაჩერებთ.

კონსტიტუცია შემდეგნაირად განსაზღვრავს პარლამენტის, პრეზიდენტის და სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციებს:

- „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.“ (მუხლი 48).

² აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ არსებობს დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ინსტიტუტები – ეროვნული ბანკი, რომელიც შეიმუშავებს და ახორციელებს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკას პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად და უზრუნველყოფს ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირებას, და კონტროლის პალატა, რომელიც ზედამხედველობს სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას – რომლებიც ამ სამი განშტოებიდან არც ერთს არ შეიძლება მივაკუთვნოთ.

- „1. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.
2. საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად.
3. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელია საგარეო ურთიერთობებში.“ (მუხლი 69).
 - „1. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.
2. სასამართლოს აქტები სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.
3. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები...“ (მუხლი 82).
- ამ ფუნქციათა შესასრულებლად ხელისუფლების ორგანოები აღჭურვილია სათანადო კონსტიტუციური უფლებამოსილებებით. როგორც პარლამენტს, ისე პრეზიდენტს აქვთ მთელი რიგი დისკრეციული უფლებამოსილებანი, თუმცა, ძალაუფლების ნაწილი მათ შორის იმგვარადაა გადანაწილებული, რომ უმნიშვნელოვანეს საკითხთა გადაწყვეტაში ხელისუფლების ორივე განშტოება მონაწილეობს. სახელდობრ:
- პარლამენტის მიერ კანონის მიღებისას პრეზიდენტს აქვს შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოს უფლება, რომლის დაძლევაც პარლამენტს შეუძლია სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით.
 - საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, საზოგადოდ აღიარებულ სუბიექტებთან ერთად აქვს პრეზიდენტსაც, რაც დამახასიათებელი არ არის კლასიკური საპრეზიდენტო სისტემისთვის (მიიჩნევა, რომ ასეთი პრივილეგია არღვევს წონასწორობას პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ).
 - საერთაშორისო ხელშეკრულებას დებს პრეზიდენტი, მაგრამ მის რატიფიცირებას, დენონსირებასა და გაუქმებას ახდენს პარლამენტი.
 - საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებს პრეზიდენტი, მაგრამ ამტკიცებს პარლამენტი.
 - ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი, მაგრამ მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით.
 - მთავრობის წევრებს – მინისტრებს ნიშნავს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, მაგრამ ათავისუფლებს ერთპიროვნულად.
 - უზენაესი სასამართლოსა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს ირჩევს, ხოლო გენერალურ პროკურორსა და კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს ნიშნავს პარლამენტი, მაგრამ მხოლოდ პრეზიდენტის წარდგინებით; უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით (იმპიჩმენტის წესით შეიძლება თანამდებობიდან მთავრობის წევრის გადაყენებაც).

- განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო პროცესი. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს იღებს პარლამენტი, მაგრამ მისთვის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს აქვს და პარლამენტს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე არა აქვს მასში ცვლილების შეტანის უფლება. თუ პარლამენტმა ბიუჯეტი არ მიიღო, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მხოლოდ იმის უფლება აქვს, რომ სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაფაროს წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.

პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო პარლამენტი უფლებამოსილია იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი (თუმცა, იმპიჩმენტის პროცედურა იმდენად რთულია, რომ თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენება თითქმის შეუძლებელია). პარლამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა მთავრობის საქმიანობის კონტროლი, რასაც ახორციელებს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების, აგრეთვე მინისტრისთვის შეკითხვის მიცემის მეშვეობით, რასაც მან პარლამენტის სხდომაზე უნდა უპასუხოს. მაგრამ იმის გამო, რომ მთავრობა პასუხისმგებელი არაა პარლამენტის წინაშე, მთავრობის შეკავების ბერკეტები ძალიან სუსტია – პარლამენტს არა აქვს მინისტრისა და მთავრობის გადაყენების უფლება (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი), გარდა იმპიჩმენტის წესით მინისტრის გადაყენების უფლებისა, რაც შეუძლია განახორციელოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მინისტრი დაარღვევს კონსტიტუციას ან ჩაიდენს სისხლის სამართლის დანაშაულს.

როგორც ვხედავთ, საკმაოდ ბევრია ისეთი საკითხი, რომლის გადასაწყვეტად აუცილებელია ორივე განშტოების თანამშრომლობა, რამაც უნდა უზრუნველყოს განონასწორებელი გადაწყვეტილებების მიღება. მეტ-ნაკლებად ეს ასეც იქნება (მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციონალიზმი დასაშვებად მიიჩნევა კონფლიქტს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა შორის), სანამ მკვეთრი პოლიტიკური დაპირისპირება არ გაჩნდება საპარლამენტო უმრავლესობასა და პრეზიდენტს შორის³. ასეთ შემთხვევაში შეიძლება შეიქმნას ჩიხური მდგომარეობა, ეს კი უკვე დესტაბილიზაციის დაშვებაა. ამის მიზეზია საპრეზიდენტო სისტემის „სინისტე“ – პრეზიდენტი ვერ დაითხოვს პარლამენტს, პარლამენტი ვერ გადააყენებს პრეზიდენტს. ჩიხიდან გამოსვლა საკმაოდ ხშირად მხოლოდ კონსტიტუციის დარღვევის ხარჯზე მომხდარა (ამის უამრავი მაგალითია აფრიკის, ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკის სახელმწიფოებში მომხდარი სისხლიანი სახელმწიფო გადატრიალებები).

კონტროლის (შეკავების) და განონასწორების სისტემაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სასამართლო ხელისუფლება. იგი არსებითად დამოუკიდებელია ხელისუფლების დანარჩენ განშტოებათაგან (თუ არ ჩავთვლით იმას, რომ მის ბიუჯეტს პრეზიდენტი და პარლამენტი განსაზღვრავენ). სასამართლო ხელისუფლება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულებისა და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით აწონასწორებს როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ხელისუფლებას. იმის გამო, რომ ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი განშტოება (აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს, რომელთა გაუქმების უფლებაც მეორე განშტოებას არა აქვს, განსაკუთრებით მნიშ-

³ ასეთი ვითარების შექმნის ალბათობა არცთუ მცირეა, განსაკუთრებით, სახელმწიფოს განვითარების გარდამავალ პერიოდში მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის ფონზე, თუნდაც იმის გამო, რომ სხვადასხვა დროს არჩეული პრეზიდენტი და პარლამენტი (საპარლამენტო უმრავლესობა) შესაძლებელია ერთმანეთთან მკვეთრად დაპირისპირებულ პოლიტიკურ ძალებს წარმოადგენდნენ.

ენელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი, რომელიც სათანადო სარჩელის ან წარდგინების საფუძველზე წყვეტს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს, სახელმწიფო ორგანოთა შორის კომპეტენციის გამო წარმოქმნილ დავას, რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხთან დაკავშირებულ დავას. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და მის მიერ არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტი იურიდიულ ძალას კარგავს სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან. უზენაესი სასამართლო და საკონსტიტუციო სასამართლო მონაწილეობენ პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრების, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების იმპიჩმენტის პროცედურაში.

ამ მოდელის მიმართ სხვადასხვა დროს ყველაზე უფრო ხშირად გამოთქმული პრეტენზიებიდან შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი:

- ა) მოდელის სიხისტე (პრეზიდენტი ვერ დაითხოვს პარლამენტს, ხოლო პარლამენტი – მთავრობას – უფლება არა აქვთ; პარლამენტი თანამდებობიდან ვერ გადააყენებს პრეზიდენტსა და მთავრობის წევრს – უფლება აქვს, მაგრამ პრაქტიკულად თითქმის შეუძლებელია);
- ბ) აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სისუსტე და არაეფექტიანობა (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი);
- გ) სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაზე პარლამენტის ზეგავლენის სისუსტე;
- დ) მაღალი საარჩევნო ზღურბლი პარტიული სიებისთვის საპარლამენტო არჩევნებში.

3.3. ხელისუფლების დანაწილების მოდელი 2004 წლის თებერვლის შემდეგ

2003 წლის ნოემბერში ე.წ. „ვარდების რევოლუციისა“ და პრეზიდენტ შევარდნაძის გადადგომის შემდეგ ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა ლიდერებმა შეიმუშავეს კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომელიც ხანმოკლე და ფორმალური განხილვის შემდეგ 2004 წლის 6 თებერვალს პარლამენტმაც მოიწონა. აღნიშნული ცვლილებებით მთლიანად შეიცვალა ხელისუფლების დანაწილების მოდელი და, შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემა საქართველოში.

ცვლილებათა ძირითადი შედეგი იყო პრეზიდენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი გაფართოება, პარლამენტის მნიშვნელოვანი დასუსტება, ხელისუფლების ახალი აღმასრულებელი ორგანოს⁴ – მთავრობის – კონსტიტუირება და პროკურატურის სისტემის გამოყვანა სასამართლო ხელისუფლების განშტოებიდან.

ცვლილებათა შინაარსიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების ტრადიციული სამი განშტოების დამატებით ჩამოყალიბდა ხელისუფლების კიდევ ერთი განშტოება – სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება პრეზიდენტის სახით, რომლის მანამდე არსებულ საკმარისად ფართო უფლებამოსილებას მეტნაკლები მოცულობით დაემატა დანარჩენი სამი განშტოების უფლებამოსილებათა ნაწილი. ასეთი ცვლილებით მნიშვნელოვნად დაირღვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და გზა გაეხსნა ფაქტობრივი საპრეზიდენტო ერთმმართველობის დამყარების შესაძლებლობას.

⁴ თუმცა, საკითხავია, არის კი მთავრობა დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება?

ცვლილებები (რაოდენობრივი თვალსაზრისით) ყველაზე ნაკლებად სასამართლო ხელისუფლებას შეეხო, მაგრამ ორი ცვლილება კონცეფციური და, ამდენად, ძალიან მნიშვნელოვანია. სახელდობრ, შემოღებულ იქნა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი (თუმცა, მისი ამოქმედება სათანადო კანონის მიღებაზეა დამოკიდებული) და პროკურატურის სისტემა გამოყვანილ იქნა სასამართლო ხელისუფლებიდან, ოღონდ მისი უფლებამოსილება და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში აღარ განისაზღვრა და ამის გადაწყვეტა ორგანულ კანონს მიენდო. ეს თავისთავად სახიფათოა, რადგან კონსტიტუციური შეზღუდვის არარსებობისას შესაძლებელი ხდება პროკურატურის უფლებამოსილების მკვეთრად გაზრდა მიმდინარე პოლიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე. მესამე ცვლილებით საკონსტიტუციო სასამართლოში შესაძლო მოსარჩელეთა ჩამონათვალს დაემატა საქართველოს მთავრობა.

ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება პრეზიდენტისა და პარლამენტის კონსტიტუციურმა სტატუსებმა და მათმა ურთიერთმიმართებამ განიცადა. პრეზიდენტი – სახელმწიფოს მეთაურის – უფლებამოსილებაში თავი მოიყარა როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელმა უფლებამოსილებებმა, პრაქტიკულად, რაიმე გამანონასწორებელი მექანიზმების გარეშე.

კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში პრეზიდენტის როლი უპირატესად იმით განისაზღვრება, თუ რამდენად არის ის ალტურვილი აღმასრულებელი ხელისუფლებით. განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები „ძლიერი საპრეზიდენტო ხელის“ სურვილით იყო განპირობებული და ის პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფაქტობრივად ერთადერთ წყაროდ აქცევს. მართალია, მთავრობამ პარლამენტის ნდობა უნდა მიიღოს, მაგრამ ეს წმინდა ფორმალობაა, რადგან, თუ პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი მაინც დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს და დაითხოვს პარლამენტს. დღეისათვის, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციამ ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოდ მთავრობა გამოაცხადა, სახელისუფლებო სისტემის მთლიანი კონსტიტუციური ორგანიზაცია იმგვარი გახლავთ, რომ მივიღეთ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაორებული პრეზიდენტის მკვეთრი უპირატესობით. ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანიზაცია პრაქტიკულად გამორიცხავს პრეზიდენტის ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას. მთავრობა მთლიანად პრეზიდენტის კონტროლქვეშაა მოქცეული. ახალი მთავრობის ფორმირება მოსდევს არა პარლამენტის, არამედ პრეზიდენტის არჩევას და იგი რეალურად მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი (მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე) და მანამ ვერ იქნება გადაყენებული, სანამ ისარგებლებს პრეზიდენტის ნდობით (არის ერთადერთი გამონაკლისი – თუ პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ვალდებულია გადააყენოს იგი. ეს კი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ პარლამენტში სამეხუთედის ოპოზიციური უმრავლესობა იქნება).

ამ სისტემაში არ არსებობს უფლებამოსილებათა გამიჯვნა პრეზიდენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. პრეზიდენტი:

- ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს (პარლამენტის მხოლოდ ფორმალური მონაწილეობით);
- თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრს მინისტრის დანიშვნაზე;

- უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები;
- უფლებამოსილია მოინვიოს მთავრობის სხდომა და თავმჯდომარეობდეს მას;
- უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული არღვევს როგორც მთავრობის დამოუკიდებლობას, ისე საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინას. პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა ასეთი დისბალანსი დამახასიათებელია სუპერსაპრეზიდენტო სისტემისთვის, რომელშიც უგულებელყოფილია სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპი – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

პრეზიდენტი ფორმალურად აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, მაგრამ იგი „წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (მუხლი 69), 78-ე მუხლის თანახმად კი „მთავრობა ... უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“. გამოდის, რომ მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოა და არა დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისთვის პასუხისმგებლობა მხოლოდ მას ეკისრება და არა პრეზიდენტს, რომელიც „ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. მივიღეთ მოვალეობის აშკარად არაადეკვატური პასუხისმგებლობა. ცხადია, რომ პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში არ წარმოადგენს ამ სისტემის ხელმძღვანელს. იგი მხოლოდ დამხმარე, საკოორდინაციო საქმიანობით შემოიფარგლება. მას პრეზიდენტის მიერ მთავრობისათვის განსაზღვრულ ძირითად მიმართულებათა შესრულების ხელმძღვანელობა ევალება და იგი თავისი სამართლებრივი მდგომარეობით მხოლოდ „ადმინისტრაციული პრემიერის“ ფუნქციების მატარებელია. მთავრობა კი თავისი არსით, მიუხედავად ფორმალური უფლებებისა, პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო და მის გადაწყვეტილებათა შემსრულებელია.

ახალი მოდელის მიხედვით ძალზე მძიმე მდგომარეობაში არიან ჩაყენებული მთავრობის წევრები – მინისტრები. ამას განაპირობებს მათი ორმაგ დაქვემდებარებაში მოქცევა. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტიც და პრემიერ-მინისტრიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ ფუნქციებისა და მმართველობის სფეროების რაიმე სახით გამიჯვნის გარეშე, თუმცა, იმგვარად, რომ პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე მთავრობის საქმიანობაზე. ამასთან, მთავრობის წევრების საქმიანობის კოორდინაციას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი და იგი უძღვება მთავრობის სხდომებს (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პრეზიდენტი მოისურვებს ამის გაკეთებას). ასეთ სიტუაციაში მინისტრები, ერთი მხრივ, ვალდებულნი არიან იმუშაონ პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით და შეასრულონ მისი მითითებები, ხოლო, მეორე მხრივ, იძულებულნი არიან ფხიზლად ადევნონ თვალი პრეზიდენტის (და მისი ადმინისტრაციის შესაბამისი მოხელეების) განწყობებსა და მოსაზრებებს. მინისტრის საქმიანობით უკმაყოფილო პრეზიდენტს შეუძლია თავად გამოსცეს მინისტრისთვის სავალდებუ-

ლო აქტები, გააუქმოს მინისტრის გადაწყვეტილებები, მოინვიოს მთავრობის სხდომა და იქ მიაღწიოს მინისტრის პოლიტიკის კორექტირებას ან სულაც დაითხოვოს მთელი მთავრობა. ასეთ პირობებში მინისტრები იძულებულნი იქნებიან რაიმე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებამდე ორივე ხელმძღვანელისგან მიიღონ დასტური, რაც ხშირად არ იქნება შესაძლებელი ან საგრძნობლად გააჭიანურებს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. ამასობაში, პრემიერ-მინისტრთან მიმართებაში პრეზიდენტის დომინანტური პოზიციის გამო ხშირად ამ უკანასკნელის მიერ პრესკონფერენციაზე გამოთქმული მითითებაც კი მეტი ძალის იქნება მინისტრისთვის, ვიდრე პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით მთავრობის სხდომაზე ამავე საკითხზე მიღებული განსხვავებული გადაწყვეტილება.

მკვეთრად გაიზარდა პრეზიდენტის უფლებები სამართალშემოქმედებით სფეროში. ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, რომ პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, მაგრამ არა მიზანშეუწონლობის გამო (ეს სწორია, რადგან იგი ფორმალურად არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური), არამედ იმ შემთხვევაში, „თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს“ (მუხლი 76.3). ეს დებულება ორი მიზეზის გამო არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს.

პირველი მიზეზი. ზემოაღნიშნული დებულებიდან გამომდინარეობს, რომ მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები უნდა შეესაბამებოდეს პრეზიდენტის აქტებს. აქ დადგენილია სამართლებრივი აქტების ხისტი, ინსტიტუციური იერარქია და მხედველობაში არ არის მიღებული არც კომპეტენციის გადანაწილება ამ ინსტიტუტებს შორის და არც ის, რომ როგორც პრეზიდენტის, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები კანონქვემდებარე აქტებია და გამოიცემა მხოლოდ კანონის საფუძველზე და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ამასთან, უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ კონსტიტუციის 78.3-ე მუხლი მთავრობის საქმიანობის განმსაზღვრელ სამართლებრივ აქტებად მოიხსენიებს არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციასა და კანონებს, არამედ პრეზიდენტის აქტებსაც, რაც საფუძველს აცლის მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ორგანოს, ცნებას კლასიკური კონსტიტუციური კონცეფციის თვალსაზრისით.

მეორე მიზეზი. ზემოხსენებული დებულებით პრეზიდენტს დაეკისრა საკონსტიტუციო კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ტვირთი და მას მიენიჭა კვაზისასამართლო ფუნქციები, ეს კი სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციის სფეროში შეჭრაა⁵.

პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტები (თუ დათხოვილია პარლამენტი), აგრეთვე დეკრეტით დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, თუ პარლამენტი დადგენილ ვადაში არ დაამტკიცებს მას (ადრე დეკრეტების გამოცემის უფლება პრეზიდენტს მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს ჰქონდა). ეს არის პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა პრეზიდენტისთვის, კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონცეფციური უარყოფა ხელისუფლების საკანონმდებლო განშტოების მიმართ. ამ უფლების მინიჭებით საგადასახადო და საბიუჯეტო სფეროში საკანონმდებლო პოლიტიკის განმსაზღვ-

⁵ ამის შესახებ თავის დასკვნაში ვენეციის კომისიამაც მიუთითა.

რელი, ნაცვლად პარლამენტისა, დროებით (თუმცა, ეს დრო არც ისე მცირეა – დაახლოებით 4 თვე) ხდება პრეზიდენტი⁶.

სამართალშემოქმედებით სფეროში პრეზიდენტის უფლებათაგან უნდა აღვნიშნოთ საკანონმდებლო ინიციატივისა და შეყოვნებითი ვეტოს უფლების ერთდროული არსებობა, რაც უცხოა როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისთვის. ერთ ხელში მოქცეული ორივე უფლება აძლიერებს პარლამენტზე ზემოქმედების შესაძლებლობას და, შესაბამისად, ასუსტებს პარლამენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას საკანონმდებლო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში. ერთი შეხედვით, პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება თითქოს შეზღუდულია, ვინაიდან კონსტიტუციაში ჩაინერა, რომ იგი ამ უფლებით სარგებლობს მხოლოდ „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“. თუმცა, გაურკვეველია, რა იგულისხმება ამ „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ და ვინ განსაზღვრავს ამ შემთხვევებს. ვინაიდან პრაქტიკულად წარმოუდგენელია, რომ პარლამენტმა საკუთარი ინიციატივით სპეციალური კანონით განსაზღვროს ასეთი შემთხვევები (კონსტიტუცია არ მიუთითებს კანონზე და ამიტომ პრეზიდენტი ადვილად შეძლებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით ასეთი კანონის გაუქმებას) ან პრეზიდენტმა თავად შეიტანოს პარლამენტში კანონპროექტი ასეთი თვითშეზღუდვის შესახებ. გამოდის, რომ პრეზიდენტი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში თავად განსაზღვრავს „შემთხვევის განსაკუთრებულობას“, ანუ პრეზიდენტი სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის შეზღუდული უფლებით. მართალია, მთავრობასაც ასევე შეუზღუდავი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს, მაგრამ აშკარაა, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი გადაწყვეტს კანონპროექტის ინიცირებას, მთავრობა თავს შეიკავებს ალტერნატიული ინიციატივისაგან.

კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა პარლამენტის სტატუსი და შემცირდა მისი როგორც ნორმატიული შემოქმედებითი, ისე პოლიტიკური წონა. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება ის გახლავთ, რომ პრეზიდენტს მიეცა პარლამენტის დათხოვნის უფლება. მაგრამ მთავარი დათხოვნის უფლება კი არაა (ასეთი უფლება დამახასიათებელია როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისთვის), არამედ ის, თუ რა შემთხვევებში აქვს პრეზიდენტს ამის უფლება. ეს შემთხვევებია:

- **ახალი მთავრობის ფორმირება.** თუ პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა პრეზიდენტის მიერ ახალშექმნილ მთავრობას, პრეზიდენტი დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს (ხოლო იგი – პრეზიდენტის თანხმობით მინისტრებს) და დაითხოვს პარლამენტს, ხოლო, თუ ამ დროს მას არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება,⁷ შექმნის მთავრობას და დათხოვნის აკრძალვის ვადის ამონურვიდან ერთი თვის ვადაში პარლამენტს ხელახლა წარუდგენს მთავრობას ნდობის მისაღებად და თუ ნდობა ვერ მიიღო, დაითხოვს პარლამენტს.
- **მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება.** თუ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას ან არა, ხოლო თუ მომდევნო 90-ე – მე-100 დღეების შუალედში პარლამენტი კვლავ

⁶ გავიხსენოთ, რომ პარლამენტების შექმნის უმთავრესი მიზეზი საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა იყო.

⁷ პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყებიდან მის დასრულებამდე, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში.

გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს, მაგრამ, თუ ეს პერიოდი დაემთხვა პარლამენტის დათხოვნის აკრძალვას, უნდობლობის განმეორებით გამოცხადებას კენჭი შეიძლება ეყაროს მხოლოდ აკრძალვის ვადის ამონურვიდან 15 დღეში და თუ პარლამენტმა კვლავ გამოუცხადა უნდობლობა მთავრობას, პრეზიდენტს უკვე ექნება პარლამენტის დათხოვნის უფლება.

- *პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმა სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახადო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტების გამო.* თუ პარლამენტმა მთავრობას ნდობა არ გამოუცხადა, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს.
- *სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება.* თუ პარლამენტმა კონსტიტუციით დადგენილი წესის დაცვით წარდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტი არ მიიღო 3 თვის განმავლობაში, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს.

როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტი მისთვის სასურველი მთავრობის ფორმირების ან შენარჩუნების შეუძლებლობის შემთხვევაში, რაც მხოლოდ ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობის შედეგი შეიძლება იყოს, დისკრეციულად წყვეტს პარლამენტის დათხოვნისა და უარყოფილი მთავრობის დანიშვნის თუ შენარჩუნების საკითხს. მაშასადამე, პრეზიდენტმა მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმა პარლამენტის დათხოვნის პროვოცირებისთვისაც შეიძლება გამოიყენოს. კონსტიტუცია უნდობლობის გამოცხადებას, პრაქტიკულად, მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს აძლევს. ამასთან, პარლამენტი ნებისმიერ დროს შეიძლება ემსხვერპლოს ამგვარ „რეკომენდაციას“. ეს კი სხვა არაფერია, თუ არა მუდმივი შანტაჟის ქვეშ პარლამენტის მოქცევა და, ცხადია, ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში იგი განწირულია ან დათხოვნისთვის ან უპრინციპობისა და კონფორმიზმისთვის.

საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიზღუდა პარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქციაც. საკანონმდებლო პროცესის საწყის სტადიას საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგენს. მართალია, ეს უფლება დარჩა პარლამენტის ფრაქციას, კომიტეტსა და პარლამენტის წევრს, მაგრამ კონსტიტუციის 67-ე მუხლს დაემატა მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „თუ მთავრობა კანონით გათვალისწინებულ ვადაში არ წარმოადგენს შენიშვნებს პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, კანონპროექტი მთავრობის მიერ მოწონებულად ჩაითვლება“. კონსტიტუციაში ამგვარი ნორმის გაჩენამ ბუნებრივად დასვა პარლამენტის კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მთავრობის მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმების შექმნის აუცილებლობა. ძნელი სავარაუდოა, თუ რა სახის მექანიზმები ჩაიდება მითითებულ კანონში (თუ კანონებში), მაგრამ ის უკვე ცალსახაა, რომ პარლამენტი კენჭს ვერ უყრის კანონპროექტს მანამ, სანამ მთავრობა კანონით დადგენილ ვადაში (შეიძლება 1 კვირაში ან 1 თვეში) არ გამოხატავს თავის პოზიციას. ეს ნიშნავს იმასაც, რომ მთავრობამ შეიძლება კონსტიტუციაზე დაყრდნობით ამგვარი უფლება მოითხოვოს ყველა კანონპროექტთან დაკავშირებით. ამდენად, ეს თითქოსდა პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის გასაიოლებლად (დასკვნის წარუდგენლობა მოწონების ტოლფასია) შემოღებული ნორმა, სინამდვილეში, ამ საქმიანობაში მთავრობის როლის ზრდას იწვევს.

კიდევ უფრო ამძიმებს პარლამენტის მდგომარეობას 93-ე მუხლის მე-8 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული კანონპროექტები – მთავრობის მიერ პარლამენტთან შეთანხმებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში⁸. ძალიან ძნელია მოიძებნოს კანონპროექტი, რომელიც არ იწვევს რაიმე ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ფინანსური ვალდებულებების აღებას. მაგრამ, რომც დავუშვათ, რომ ასეთი კანონპროექტი შესაძლოა მოიძებნოს, ამ შემთხვევაშიც პარლამენტი იძულებულია, დამოკიდებული იყოს მთავრობის პოზიციაზე იმიტომ, რომ მაინც მთავრობამ უნდა თქვას საბოლოო სიტყვა იმის თაობაზე, იწვევს კანონპროექტი ზემოაღნიშნულ შედეგებს თუ არა. აქ შეიძლება დაისვას ასეთი შეკითხვა: თუ კანონპროექტი ობიექტურად არ იწვევს არავითარ დამატებით ხარჯებს, მაგრამ სასურველი არ არის მთავრობისათვის და მთავრობა განაცხადებს (თუნდაც უმართებულოდ), რომ კანონპროექტი ასეთ ხარჯებს იწვევს – რა უნდა ქნას ამ შემთხვევაში პარლამენტი? თუ ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო პროცედურებს დავუმატებთ იმასაც, რომ მთავრობას უფლება აქვს, ბიუჯეტთან, საგადასახადო კოდექსთან და მთავრობის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს მიაბას ნდობის საკითხი (81-ე მუხლი) და პარლამენტის დაშლის მუქარით პარლამენტი აიძულოს, დაეთანხმოს მის პოზიციას და იმასაც, რომ პრეზიდენტი ინარჩუნებს ვეტოს მძლავრ მექანიზმს, ნათელი ხდება, რომ პარლამენტი ან უნდა შეეგუოს საკანონმდებლო საქმიანობაში მთავრობის დომინანტობას ან შინ უნდა ნავიდეს.

4. რეკომენდაციები⁸

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მხოლოდ ერთი დასკვნის გამოტანაა შესაძლებელი: საქართველოში ხელისუფლების დღეს არსებული კონსტიტუციური მოდელი ვერ თავსდება ხელისუფლების დანაწილების ვერც ერთ საყოველთაოდ აღიარებულ დემოკრატიულ მოდელში. დეფორმირებულია ხელისუფლების დანაწილების ის კომპონენტები, რომლებიც სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა რაციონალურ გამიჯვნას, აგრეთვე ხელისუფლების განშტოებათა შორის კონტროლს (ურთიერთშეკავებას) და განონასწორებას გულისხმობს. აუცილებელია ამგვარი მიდგომების შეძლებისდაგვარად სწრაფად, მაგრამ არა ნაჩქარევად გამოსწორება. ამისათვის, ჩვენი აზრით, უნდა გაკეთდეს შემდეგი:

1. მმართველობის სისტემა უნდა იყოს განონასწორებული სისტემა, რომელშიც მთავრობა და პარლამენტი წარმოდგენილი იქნებიან დამოუკიდებელ და კომპეტენტურ კონსტიტუციურ ორგანოებად.

ხელისუფლების განშტოებათა შორის უნდა მოხდეს უფლებამოსილებათა ბალანსირებული (რაციონალური) გადანაწილება; უნდა ჩამოყალიბდეს კონტროლის (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების ქმედითი მექანიზმები.

2. საარჩევნო ზღურბლი უნდა შემცირდეს 4 ან 5 %-მდე.

⁸ ერთ-ერთი ავტორი, ლევან რამიშვილი, არ იზიარებს ამ რეკომენდაციებს იმ ნაწილში, რაც პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობის გარკვეულ მოდელს გულისხმობს. იგი მომხრეა შეკავებისა და განონასწორების პრინციპის განხორციელების იმ მოდელისა, რომელსაც ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია ეყრდნობა.

ამ ცვლილების განხორციელება ხელს შეუწყობს პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხარისხისა და მისი საკონტროლო/შეკავების ფუნქციის ეფექტიანობის ამაღლებას.

მაღალი საარჩევნო ზღურბლი პროპორციული სისტემით არჩევნებისას, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, განუვითარებელი პარტიული სისტემის, დემოკრატიული ტრადიციების უქონლობის, პოლიტიკური და სამართლებრივი ცნობიერების დაბალი დონის ფონზე ხელს უწყობს დომინანტი პარტიის, ე.წ. სახელისუფლებო პარტიის გაჩენას. თუ ამის შედეგად საპარლამენტო უმრავლესობა პრეზიდენტის პარტიამ მოიპოვა, რის ალბათობაც ძალიან დიდია, ძალზე სუსტი, თითქმის ფორმალური ხდება კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების კომპონენტი.

ასე, მაგალითად, 1995 წლის კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრთა მანდატები ნაწილდებოდა იმ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის, რომლებიც პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიიღებდნენ მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს მაინც. 1999 წლის ივლისში, პარლამენტის მორიგ არჩევნებამდე დაახლოებით 3 თვით ადრე, ზღურბლი 7 პროცენტამდე იქნა აწეული, რასაც შედეგად მოჰყვა არა მარტო პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიათა რაოდენობის შემცირება, არამედ ოპოზიციურ პარტიათა დეპუტაციების მცირერიცხოვნობაც. მაგალითად, 1999 წელს ზღურბლი სამმა, ხოლო 2004 წელს მხოლოდ ორმა სუბიექტმა გადალახა, თანაც თითო სუბიექტმა ორივეჯერ 7 პროცენტზე ოდნავ მეტი ხმა მიიღო. ცხადია, თავისუფლად შეიძლება მიგველო ერთპარტიული პარლამენტი, რაც დაარღვევდა პარლამენტარიზმისა და პლურალისტური დემოკრატიის პრინციპებს. დასკვნა ერთია: ასეთი მაღალი საარჩევნო ზღურბლის შენარჩუნების შემთხვევაში დიდია საფრთხის რისკი.

3. უნდა გაუქმდეს ან მკვეთრად შეიზღუდოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.

ის, რომ, პრეზიდენტსაც და მთავრობასაც აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ხოლო პრეზიდენტს ვეტოს უფლებაც, პრეზიდენტს აძლევს, ერთი მხრივ, მთავრობის სრული დაქვემდებარების, მეორე მხრივ კი – საკანონმდებლო პოლიტიკის საკუთარი შეხედულებისამებრ განსაზღვრის და პარლამენტის დასუსტების საშუალებას. გარდა ამისა, ეს მთავრობის სტაბილურობის თვალსაზრისითაც დიდი პრობლემის წინაშე დაგვაყენებს.

საპარლამენტო სისტემებისათვის ვეტოს უფლების დისკრეციული რეალიზაცია სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან იშვიათი შემთხვევაა, რადგანაც პრეზიდენტი მკვეთრადაა დისტანცირებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მას ნაკლებად შეიძლება ჰქონდეს უშუალო ინტერესი რომელიმე კონკრეტული კანონის აღსრულების მიმართ. ამის გამო, ამ სისტემებში პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების გამოყენება იშვიათად, როგორც წესი, მთავრობის ინიციატივით ხდება. საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში ვეტოს იშვიათი გამოყენება სწორედ იმით არის განპირობებული, რომ მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობის (კოალიციის) ლიდერებისგანაა დაკომპლექტებული და ეს უკანასკნელი იღებს პასუხისმგებლობას ამა თუ იმ კანონის აღსრულებაზე.

საქართველოში კი პრეზიდენტს, როგორც აღმასრულებელი ფუნქციების რეალურად მატარებელ პირს, კონკრეტული პოლიტიკური ინტერესები აქვს კანონმდებლობის მიმართ. საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლებათა ამგვარი თანაარსებობა, ერთი მხრივ, პრეზიდენტს წარმოაჩენს როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრის დამოუკიდებელ სუბიექტს, ხოლო მეორე მხრივ, ზღუ-

დაეს მთავრობის დამოუკიდებლობას და, შესაბამისად, ამ უკანასკნელის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ყოფნა ფიქციად იქცევა. თითქმის შეუძლებელი ხდება პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ინიციატივით შემოსული კანონპროექტის მნიშვნელოვნად შეცვლა.

პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების გაუქმებით ან მკვეთრი შეზღუდვით მიღწეული იქნება ხელისუფლების განმტობებათა შორის სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებების რაციონალურად გამიჯვნა და პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს, სტატუსის განმტკიცება. ამავე დროს, უფრო გამოკვეთილი ხდება პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის – არბიტრის კონსტიტუციური დანიშნულება.

4. პერსპექტივაში, ანუ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, გარდაუვალია პარლამენტის ორპალატიანობა.

ამიტომ, 2003 წლის 2 ნოემბრის რეფერენდუმის აქამდე არარეალიზებული შედეგების შესაბამისად, ამ რეფორმის მომზადება უნდა დაიწყოს დღესვე. პირველი ნაბიჯი ამ გზაზე უნდა იყოს უახლოესი საპარლამენტო არჩევნებისათვის პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირება 150 დეპუტატამდე და წევრთა რაოდენობის გონივრული გადანაწილება პალატებს შორის. აგრეთვე უნდა მოხდეს პალატებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნა-გადანაწილება. რაც შეეხება ზედა პალატას, ეს არ უნდა იყოს ევროპული ტიპის „გაბერილი“ პალატა (ასე აზრს დაკარგავს დეპუტატთა რაოდენობის შემცირებაზე ფიქრი). თითო ტერიტორიული ერთეულიდან უნდა აირჩეს ორ-ორი წარმომადგენელი, აფხაზეთიდან და თბილისიდან ოთხ-ოთხი, ხოლო ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქიდან – ალბათ სამი.

5. პრეზიდენტის არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობის სავალდებულო მინიმალური კვორუმის არარსებობამ შეიძლება მნიშვნელოვნად დააკნინოს მისი წარმომადგენლობითი ხასიათი და, შესაბამისად, ამ ინსტიტუტის ლეგიტიმურობის ხარისხი.

ამიტომ, ან უნდა აღდგეს 2004 წლის 6 თებერვლამდე არსებული კონსტიტუციური მოთხოვნები ან შემოღებულ იქნეს პრეზიდენტის არჩევის შემდეგი წესი. პირველ ტურში შესაძლებელია იყოს პირდაპირი არჩევნები. თუ პირველ ტურში ვერ აირჩა პრეზიდენტი, მეორე ტურით სასურველია, იგი აირჩეს პარლამენტის მიერ. ეს, ერთი მხრივ, გაანეიტრალებს მეორე ტურის წინ საზოგადოების პოლარიზაციას, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტს ყოველთვის აღარ მისცემს საზოგადოების მრავალრიცხოვან მხარდაჭერაზე აპელირების შესაძლებლობას. თუმცა, ეს მექანიზმი მოიცავს გარკვეულ ნეგატიურ მხარესაც, რაც გამოიხატება იმით, რომ პრეზიდენტი, პირველ ტურში არჩევის შემთხვევაში, სწორედ ამაზე მოახდენს აპელირებას. დაცული უნდა იყოს ის პირობა, რომ პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესი მის ზედმეტად ფართო უფლებამოსილებებში არ გადაიზრდება; ეს არ უნდა იქცეს მისთვის სახალხო სუვერენიტეტის დამცველად წარმოჩენის წყაროდ, რაც დღევანდელივით აისახება მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებში. ეს ტვირთი მთლიანად უნდა მოდიოდეს პარლამენტზე.

6. პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს მთავრობის ერთპიროვნულად გადაყენების უფლება.

პრეზიდენტის უფლება – ერთპიროვნულად გადააყენოს მთავრობა – არის სახალხო ნებასა და ამ ნებით შექმნილი მრავალპარტიული პარლამენტისათვის დაკისრებულ ვალდებულებებს შორის სერიოზული წინააღმდეგობა და, შესაბამისად,

პრეზიდენტი მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს, გადაყენებისას შეზღუდული უნდა იყოს პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ნებით, რომელიც, ცხადია, ამ ძალთა თანაფარდობაზე იქნება დამოკიდებული.

7. პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება, ისევე, როგორც საგადასახადო კანონმდებლობა, ყველგან და ყოველთვის იყო და არის პარლამენტის განსაკუთრებული უფლებამოსილება. ასეთი უფლებამოსილება მხოლოდ პლურალისტულ წარმომადგენლობით ორგანოს შეიძლება ჰქონდეს.

8. ხელისუფლების დანაწილების არსებულ სისტემაში უფლებამოსილებათა გონივრული გადანაწილების, აგრეთვე განშტოებათა კონტროლისა და თანამშრომლობის ელემენტების გასაძლიერებლად საჭიროდ მიგვაჩნია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხორციელება შესაძლებელია ან პარლამენტის ინიციატივით ან როგორც პარლამენტის რეაქცია მთავრობის მიერ ნდობის მოთხოვნაზე (თუ მთავრობის მიერ დასმული ნდობის საკითხი პარლამენტში ვერ მოიპოვებს სათანადო მხარდაჭერას, პარლამენტს უფლება ეძლევა თავად აირჩიოს ახალი პრემიერ-მინისტრი). მაგრამ თუ პარლამენტი უუნარო აღმოჩნდება, განახორციელოს ეს ფუნქცია შეზღუდულ ვადაში, პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი განსაკუთრებით პროდუქტიულია პოლიტიკური რეჟიმების გარდამავალ ეტაპზე, როდესაც ყოველთვის თავიდან იწყება პარტიული სისტემების ფორმირება, რომელიც არასიმყარით და პარტიათა სიმრავლით ხასიათდება. სწორედ ამ სისტემაში ნათლად იკვეთება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ის უპირატესობა, რაც სახელისუფლებო კრიზისისა და პოლიტიკური სისტემის არამდგრადობის თავიდან აცილებაში მდგომარეობს. არამყარი პარტიული სისტემის პირობებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არის ის მექანიზმი, რომელიც ანეიტრალებს პარლამენტში მთავრობის კონკრეტული არაპოპულარული ნაბიჯით გამოწვეულ ემოციებს და ამით იცავს სახელისუფლებო მექანიზმს მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან. იმ ძირითადი პრინციპიდან გამომდინარე, რაზეც აგებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, პარლამენტი მოკლებულია მთავრობის გადაყენების შესაძლებლობას მისი შემცვლელის გარკვევის გარეშე. ამდენად, ჩრდილოვანი კაბინეტის ძირითადი მონახაზის არარსებობის შემთხვევაში, მანამდე, სანამ არ მოხდება ახალი კოალიციის ფორმირება, აზრს კარგავს არსებული მთავრობის გადაყენებაზე ფიქრი. ყოველივე ზემოაღნიშნული ზრდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ეფექტიანობას არამყარი, „მდულარე“ პარტიული სისტემების პირობებში.

გარდა ამისა, მისი კონკრეტული უპირატესობა, უნდობლობის ნულოვან ვოტუმთან შედარებით, ისაა, რომ ასეთი წესი დიდი ალბათობით გამორიცხავს ხანგრძლივ სამთავრობო კრიზისებს (მდგომარეობას, როდესაც ძველი მთავრობა გადაყენებულია, ახალი კი ჯერ კიდევ არ არის შექმნილი). უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურების განხორციელებისას, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილია სამთავრობო კრიზისის გახანგრძლივების თავიდან აცილება, ხოლო მეორე მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში პარლამენტი არ ხდება თავისივე გადაწყვეტილების მსხვერპლი და,

იმავედროულად, შეუძლებელი ხდება უნდობლობაგამოცხადებული კაბინეტის შენარჩუნება. სწორედ ასეა ეს საკითხი გადანყვეტილი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მიღებულ რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში. პარლამენტის დათხოვნის ძირითადი წინაპირობა ამ ქვეყნებში არის მთავრობის ფორმირების საკითხში საკუთარი უუნარობის გამოვლენა.

ამავე დროს, ნათლად იკვეთება ის სუბიექტი – პოლიტიკური ძალა, რომელიც აყალიბებს განსაზღვრული პასუხისმგებლობის მქონე უმრავლესობას, რითაც ის მთლიანად ხდება პასუხისმგებელი ქვეყნის პოლიტიკაზე. სწორედ ეს პოლიტიკური ჯგუფი არის ქვეყნის პოლიტიკის მიმართულებათა განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ორგანოში და მისი უშუალო აღმსრულებელიც მთავრობის (აღმასრულებელი ხელისუფლების) სახით.

ამდენად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მოიცავს, პრაქტიკულად, ყველა რესურსს, დაწყებული პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით და დამთავრებული მისი სტაბილურობის გარანტიებით და იგი აღარ საჭიროებს დამატებითი რესურსების ძიებას პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობებში. გარდა ამისა, მუდამ არსებობს მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი, უპირველეს ყოვლისა, პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის სახით, მათი პოლიტიკური პლატფორმისა და მსოფლმხედველობის შეუთავსებლობის შემთხვევაში კი თავად საპარლამენტო უმრავლესობის სახით. ამიტომ იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა ვერ შეძლო დამოუკიდებლად მთავრობის ფორმირება, პრეზიდენტი ითხოვს პარლამენტის შემადგენლობას (ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში – ქვედა პალატას) და მთავრობის ფორმირების კოლეგიური ტვირთი უკვე პრეზიდენტთან ერთად ეკისრება ახალარჩეულ პარლამენტს.

9. ხელისუფლების დანაწილების იმ კომპონენტის გასაძლიერებლად, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების განმტობებათა ურთიერთობებში განიხილავს ითვალისწინებს, უნდა გადაისინჯოს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება, დაითხოვოს პარლამენტი. აუცილებელია პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლების შემცირება და ამ პროცედურის განხორციელების წესის დახვეწა.

საქართველოს პარლამენტის დათხოვნა არ უნდა იყოს პოლიტიკური მოტივაციით განპირობებული (როგორც ეს დღეს მოქმედი კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული). ეს უნდა იყოს კონსტიტუციური (სამთავრობო, საპარლამენტო) კრიზისის განმუხტვის და ამ საკითხში ამომრჩეველთა ნების მაქსიმალური გათვალისწინების ფორმა. ამისათვის კი საჭიროა, რომ, ერთი მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტს ამ უფლებამოსილებით სარგებლობა შეეძლოს საქართველოს კონსტიტუციით მკაცრად რეგლამენტირებულ რამდენიმე შემთხვევაში და, მეორე მხრივ, ახლად არჩეულ პარლამენტს ჰქონდეს ახალი მთავრობის შექმნაზე მნიშვნელოვანი (გადამწყვეტი) გავლენა. ეს ყველაფერი კი ძნელად მიიღწევა, თუ საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენცია (ამ საკითხის გადანყვეტისას) გასცდება სახელმწიფოს მეთაურის – არბიტრის ფუნქციას.

ჩვენი აზრით, პარლამენტი დათხოვილი უნდა იქნეს, თუ:

- ა) მთავრობის გადადგომის შემდეგ (რაც სავალდებულო წესით მოჰყვება ახალი პარლამენტის არჩევას ან შეიძლება მოხდეს ნებისმიერ დროს) პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ მთავრობას და ვერც თვითონ შექმნის მთავრობას;

- ბ) იგი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში ვერ ამტკიცებს მთავრობის მიერ წარდგენილ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს და ვერც უნდობლობის კონსტიტუციულ ვოტუმს ახორციელებს;
- გ) მან ნდობა არ გამოუცხადა მთავრობას და კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში ვერ მოახერხა ახალი მთავრობის ფორმირება;
- დ) იგი პრაქტიკულად ქმედუუნაროა (თუ დეპუტატთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ბოიკოტირებას უცხადებს სხდომებს; თუ მისი სიითი შემადგენლობა შემცირდა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტით; თუ იგი ვერ ახორციელებს საკანონმდებლო ფუნქციას).

რაც შეეხება საქართველოს პარლამენტის დათხოვნის პროცედურას, ჩვენი აზრით, საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილება ამის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოსთან ან/და პარლამენტის თავმჯდომარესთან სავალდებულო კონსულტაციების შემდეგ უნდა იყოს მიღებული.

ზემოაღნიშნული რეკომენდაციის გათვალისწინების შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი რეალურად შეძლებს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის უზრუნველყოფას კონსტიტუციის შესაბამისად და, იმავდროულად, მოიპოვებს დამოუკიდებელი და მისთვის უსაფრთხო საქმიანობის გარანტიებს. დათხოვნა არ უნდა იყოს პარლამენტის მიერ თავისი კონსტიტუციური ფუნქციების განხორციელების შედეგი (სასჯელი კეთილსინდისიერი მოქმედებისთვის), როგორც ეს გამომდინარეობს დღეს მოქმედი კონსტიტუციის დებულებებიდან.

10. დახვეწასა და შემდგომ სრულყოფას მოითხოვს საქართველოს პრეზიდენტსა და ხელისუფლების დანარჩენ განშტოებათა შორის ურთიერთობა სამართალ-შემოქმედებით სფეროში.

საქართველოს პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტების გაუქმების უფლება კონსტიტუციასთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და საქართველოს კანონებთან შეუსაბამობის მოტივით. ამით პრეზიდენტი იჭრება, ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციურ ფუნქციებში, ხოლო მეორე მხრივ, თავის თავზე იღებს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ტვირთს, რაც საერთო სასამართლოების ერთ-ერთი ფუნქციაა. თუ პრეზიდენტი მიიჩნევს, რომ კანონქვემდებარე აქტი არ შეესაბამება კონსტიტუციას ან კანონს და მას, როგორც არბიტრს, სურს კანონიერების აღდგენა (ანუ მას სურს „უზრუნველყოს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა კონსტიტუციის შესაბამისად“), მას აქვს საკონსტიტუციო ან საერთო სასამართლოსათვის მიმართვის კონსტიტუციური უფლება.

მეორე, მთავრობის საქმიანობის განმსაზღვრელ სამართლებრივ აქტებად საქართველოს პრეზიდენტის აქტების გამოცხადება ეჭვქვეშ აყენებს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისას საქართველოს კონსტიტუციით დეკლარირებული ხელისუფლების დანაწილების უმნიშვნელოვანესი პრინციპის დაცვას – მთავრობის, როგორც დამოუკიდებელი და ერთადერთი აღმასრულებელი განშტოების არსებობას. მართალია, საქართველოს კონსტიტუციაში პირდაპირი მითითება ამის თაობაზე არ არსებობს, მაგრამ ალბათ ასეთი ინტერპრეტაცია უნდა მიეცეს კონსტიტუციის იმ ნორმებს (73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი, იმავე მუხლის მე-3 პუნქტი და 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), რომელთა თანახმადაც საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია შეაჩეროს ან გააუქმოს ხელისუფლების აღმასრულებელი განშტოების ორგანოთა აქტები, ხო-

ლო მთავრობა ვალდებულია, იმოქმედოს არა მხოლოდ კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე, რაც პირდაპირ გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან, არამედ საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საფუძველზეც.

ზემოხსენებული პრობლემის გადაჭრის შუალედურ ღონისძიებად მიგვაჩნია ის წესი, რომლის თანახმადაც ყველა მნიშვნელოვან საკითხზე, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფოს მართვის ნების გამომჟღავნებასთან და რომელიც ნორმატიულ რეგულირებას საჭიროებს, უნდა ვრცელდებოდეს ე.წ. „კონტრასიგნების“ მოთხოვნა.

11. უნდა განისაზღვროს პროკურატურის ადგილი და როლი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში.

პროკურატურის გაყვანა ხელისუფლების ტრიადიდან და მისი ჩამოყალიბება სრულიად დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოდ სათავეს იღებს კომუნისტური სახელმწიფო სამართლიდან, სადაც ის პარტიული აპარატის ხელში უპირველესად სახელმწიფო ბიუროკრატის ეფექტიანი კონტროლისა და მასზე ზემოქმედების განმახორციელებელ რეპრესიულ ინსტიტუტს წარმოადგენდა. დღეისათვის, ხელისუფლების განმტკიცებათაგან დამოუკიდებელი პროკურატურის არსებობა დამახასიათებელია პოსტსოციალისტური სივრცის ზოგიერთი ქვეყნისთვის. თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ „კლასიკური დემოკრატის“ ქვეყნებისაგან განსხვავებით, „პოსტსოციალისტური დემოკრატის“ ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია პროკურატურის საქმიანობის საფუძვლებისა და პრინციპების კონსტიტუციურ დონეზე განსაზღვრა. ეს უპირატესად განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ახალი სახელმწიფოს დაფუძნებისას არსებობდა პროკურატურის ფუნქციების ძველი სახით აღდგენის შიში, თუ იგი დარჩებოდა მიმდინარე კანონმდებლობის რეგულირების ობიექტად.

პროკურატურა თითქმის ყველგან სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაშია წარმოდგენილი და თავისი საქმიანობით, ასევე ყველგან, მჭიდროდაა დაკავშირებული სასამართლო ხელისუფლებასთან. იგი, ჩვეულებრივ, მხარს უჭერს სახელმწიფო ბრალდებას, ზედამხედველობს მოკვლევისა და ძებნის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებას, სასჯელის აღსრულებას, ზოგიერთ ქვეყანაში მონაწილეობს სასამართლო პროცესში სამოქალაქო საქმეებზეც და გამოძიებას აწარმოებს სისხლის სამართლის საქმეებზე. საქართველოში კი დღემდე გაურკვეველია პროკურატურის პერსპექტიული სისტემა. 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, როდესაც პროკურატურის ფუნქციის განმსაზღვრელი მუხლი ამოღებულ იქნა კონსტიტუციიდან, დღემდე არ დაწყებულა მსჯელობა მისი მომავალი სტატუსის განსაზღვრის შესახებ. ეს კი, რა თქმა უნდა, ქმნის ზემოაღნიშნული შიშის არსებობის საფუძველს.

პროკურატურის ადგილი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში და მისი ფუნქცია კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს. ჩვენი აზრით, პროკურატურა უნდა იყოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, უფრო კონკრეტულად კი, იგი უნდა იყოს იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული ავტონომიური უწყება, რომელიც, ერთი მხრივ, შეინარჩუნებს თავის დღევანდელ ფუნქციებს (ანუ სისხლის-სამართლებრივი დევნის (წინასწარი გამოძიების უფლების გარეშე), მოკვლევაზე, გამოძიებასა და სასჯელის აღსრულებაზე ზედამხედველობის და სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის ფუნქციებს), ხოლო, მეორე მხრივ, მისი საქმიანობის შემფასებელი იქნება სასამართლო ხელისუფლება. გენერალური პროკურორი კი,

მისი განსაკუთრებული ფუნქციიდან გამომდინარე, შეიძლება პარლამენტის თანხმობით დაინიშნოს პრეზიდენტის მიერ.

12. სასურველია კონსტიტუციურად განისაზღვროს ე. წ. ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები და კონკურირებადი კანონმდებლობის საკითხი.

13. აუცილებელია გასწორდეს ზოგიერთი არასწორი ფორმულირება, რომლებიც ალბათ 2004 წლის თებერვალში კონსტიტუციურ ცვლილებათა მიღების სიჩქარეს უნდა მივანეროთ.

შესაცვლელია 70-ე მუხლის მე-7 პუნქტი, ვინაიდან გაუქმდა საპრეზიდენტო არჩევნების როგორც პირველი, ასევე მეორე ტურის ჩატარებულად ცნობისათვის საჭირო მონაწილეთა კვორუმი და მეორე ტურში კანდიდატის არჩეულად გამოცხადების კვორუმი (იხ. ამავე მუხლის მე-4 და მე-6 პუნქტების ახალი რედაქცია). შესაცვლელია 50-ე მუხლის 31-ე პუნქტიც, ვინაიდან არსებული ფორმულირება არ იძლევა 46-ე მუხლის ამოქმედების შესაძლებლობას, რასაც შესაძლოა გამოუსწორებელი შედეგი მოჰყვეს. განსაზღვრული არ არის პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საფუძველი, ანუ ის შემთხვევები, როდესაც შეიძლება დადგეს უფლებამონაცვლეობის საკითხი, და აგრეთვე, ვინ და როგორ ადგენს უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ფაქტს. ასეთმა მდგომარეობამ კი შეიძლება მძიმე პოლიტიკური კრიზისი და დესტაბილიზაცია გამოიწვიოს.

კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე

საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის

ჯონათან უილი

ამ მოხსენების ავტორთა თანახმად, კონსტიტუციონალიზმის პრინციპი საზოგადოებას ორმაგი საფრთხის – სახალხო დესპოტიზმისა და დიქტატურისაგან იცავს. ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებში, სადაც კანონის უზენაესობა ხელისუფლების თვითნებობაზე იყო დაქვემდებარებული და სადაც სახელმწიფო-გან დამოუკიდებელი სოციალური ქვესისტემები პოლიტიკურ ცხოვრებაში მცირე ან სულაც არანაირ როლს თამაშობდა, დაბრკოლებები ამ პრინციპის დამკვიდრების გზაზე მეტად რთულად გადასალახი აღმოჩნდა.

კონსტიტუციური მოდელის დამყარების მცდელობები ყოფილ საბჭოთა კავშირში ორმა პრინციპულმა ფაქტორმა გაართულა. პირველ რიგში, გარკვეული სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური გარდაქმნების ერთდროულად განხორციელების (სახელმწიფოს შენების, ერის შენების, ეკონომიკური რეფორმის და დემოკრატიზაციის ჩათვლით) და ამ გარდაქმნების ისეთი უარყოფითი შედეგების, როგორცაა ეკონომიკური კოლაფსი და სამოქალაქო კონფლიქტი, მინიმალიზაციის საჭიროებამ მრავალ შემთხვევაში ძლიერი აღმასრულებლის, უფრო ხშირად კი ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობის დამყარების სურვილი გამოიწვია. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის არარსებობას და ხელისუფალთა ტენდენციას, თვითნებურად განახორციელონ ძალაუფლება და პატივი არ სცენ კანონს, მოსალოდნელია ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობის გადაგვარება საპრეზიდენტო დიქტატურად. ამ ტენდენციას ადასტურებს ის ტრადიციონალიზმი, რომელიც მრავალ ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკაში რეჟიმთა ცვლილებამ გაიარა. ადამიანის უფლებათა არასამთავრობო ორგანიზაციის, Freedom House-ის¹ უკანასკნელი გამოკითხვის თანახმად, ის რვა რესპუბლიკა, რომელშიც კონსტიტუცია პრეზიდენტს ყველაზე ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს (რუსეთის ფედერაცია, ბელარუსი, აზერბაიჯანი, ყაზახეთი, ყირგიზეთი, უზბეკეთი, ტაჯიკეთი და თურქმენეთი) იმავდროულად წარმოადგენს რვა ყველაზე ავტორიტარულ რესპუბლიკას ყოფილ საბჭოთა კავშირში.

მართალია, ზოგადად ჰიპერპრეზიდენციალიზმი შეუთავსებელია დემოკრატიასთან, არსებობს ერთი სპეციფიკური ფაქტორი, რომელსაც ხშირად უგულებელყოფენ მმართველობის საპარლამენტო სისტემის დამცველები. ეს გახლავთ ის ფაქტი, რომ ყოფილ საბჭოთა კავშირში პოლიტიკური პარტიული სისტემები არ

¹ Freedom House აფასებს როგორც პოლიტიკურ უფლებებს, ისე სამოქალაქო თავისუფლებებს 1-დან 7-მდე შკალით, სადაც 1 მიუთითებს „დემოკრატიულ პოლუსს“ და 7 – „ავტორიტარულ პოლუსს“. ამდენად, მიიღება შედგენილი მაჩვენებელი, რომელიც იცვლება 2-დან (თავისუფალი) 14-მდე (არათავისუფალი). 2005 წლის კვლევაში გამოთქმულია ვარაუდი, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის სამი რესპუბლიკა (ბალტიისპირეთის სახელმწიფოები) არიან „დემოკრატიული“ შეფასებით ოთხი ან ნაკლები, ოთხი რესპუბლიკა (სომხეთი, საქართველო, მოლდავეთი და უკრაინა) არიან „ნახევრადდემოკრატიული“ შვიდიდან ცხრამდე მერყევი შეფასებით, ხოლო დარჩენილი რვა არის „ავტორიტარული“, შეფასებით 11 ან მეტი.

არის ინსტიტუციონალიზებული. პარტიები იერარქიულია, არ გააჩნიათ პოლიტიკის ჩამოყალიბების უნარი (ან ნება) და ხშირად ქუცმაცდებიან ან ქრებიან. ამას სერიოზული გავლენა აქვს საპარლამენტო მმართველობის ფორმაზე, ჯერ ერთი იმიტომ, რომ ამომრჩევლებს საპარლამენტო არჩევნებისას ხელთ არა აქვთ ალტერნატიულ პოლიტიკათა რეალისტური ნაკრები, მეორეც, იმიტომ, რომ პარტია (პარტიები) ან ბლოკი (ბლოკები), რომლებიც ქმნიან საპარლამენტო უმრავლესობას, შეიძლება დაიშალოს მალევე არჩევნების შემდეგ. ასეთმა ფრაგმენტაციამ შეიძლება მიიყვანოს ან ახალი უმრავლესობის ფორმირებამდე, რომელიც ადეკვატურად არ გამოხატავს ამომრჩეველთა ნებას (როგორც ეს მოხდა უკრაინაში 1998 და 2002 წლების საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ) ან (უარესი) პარლამენტის ხელმძღვანელობის ქვეშ მყოფი მთავრობის ფუნქციონირების სრულ უუნარობამდე.

ზემოთ მოყვანილი საფრთხეების გათვალისწინებით, საქართველოს შესაძლოა ნახევრად საპრეზიდენტო კონსტიტუციური მოდელი შეესაბამებოდეს. სწორედ ამ მოდელს ანიჭებენ უპირატესობას ავტორები. მორის დუვერჟეს თანახმად:

პოლიტიკური რეჟიმი მოიპოვება ნახევრადსაპრეზიდენტოდ, თუ მისი განმსაზღვრელი კონსტიტუცია მოიცავს სამ ელემენტს: (1) რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო კენჭისყრით; (2) მას საკმაოდ მნიშვნელოვანი ძალაუფლება გააჩნია; (3) მაგრამ ამავე დროს ჰყავს პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები, რომლებიც ფლობენ აღმასრულებელ და სამთავრობო ძალაუფლებას და, თუ მათ პარლამენტი არ დაუპირისპირდა, იმყოფებიან თავიანთ თანამდებობებზე.²

მიუხედავად განცხადებებისა, რომ 2004 წლის თებერვალში განხორციელებული საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებები გამიზნული იყო გარდაექმნა საპრეზიდენტო სისტემა ნახევრად საპრეზიდენტოდ, ახალი მოდელი კვლავაც არ შეესაბამებოდა დუვერჟეს განსაზღვრებას, რამდენადაც იგი არ აკმაყოფილებდა ზემოთ მოყვანილ მესამე პირობას. 2004 წლის ცვლილებებით ვერ იქნა უზრუნველყოფილი მინისტრებისა და პრემიერ-მინისტრის დარჩენა თანამდებობებზე მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. როგორც ავტორები აღნიშნავენ, რეალურად, დღეს საქართველოში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთადერთი წყაროა.

იმ განსაკუთრებულ პოსტსაბჭოთა კონტექსტში, რომელშიც საქართველო იმყოფება, დუვერჟესეული ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმა იმას უნდა ნიშნავდეს, რომ პარლამენტს აქვს ძალაუფლება გააკონტროლოს პოტენციურად დესპოტური პრეზიდენტი, ხოლო, თუ პარლამენტი არაკომპეტენტური, კორუმპირებული და/ან დაქუცმაცებულია, პრეზიდენტს შეუძლია თავის თავზე აიღოს ჩიხიდან გამოსვლა. კეთილგონივრულად შედგენილმა კონსტიტუციამ, რომელიც ნახევრად საპრეზიდენტო პრინციპს ემყარება, შეიძლება მოგვცეს „ორმაგი უსაფრთხოების მექანიზმი“, რაც პოტენციურად დამანგრეველ ორ სცენარს ნაკლებად შესაძლებელს ხდის.

შემდგომ რამდენიმე აზვაცში მე გავაკეთებ იმ შემოთავაზებათა კომენტარებს, რომლებიც ავტორებს გააჩნიათ საქართველოს კონსტიტუციის შესწორებათა თაობაზე. შემდეგ გადავალ მათი წინადადებების იმ ნაწილზე, რომელიც, ჩემი აზრით, მეტ დამუშავებას საჭიროებს, განსაკუთრებით იმაზე, რომ მთავრობა მეტად შეესაბამებოდეს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს.

² Maurice Duverger, "A new political system model: Semi-presidential government". *European Journal of Political Research*, Vol. 8 (1980) pp.165-187

1. ავტორთა რეკომენდაციები

მომდევნო აზმაცებში მე თანამიმდევრობით განვიხილავ ავტორთა რეკომენდაციებს.

მმართველობის სისტემა უნდა იყოს განონასწორებული სისტემა, რომელშიც მთავრობა და პარლამენტი წარმოდგენილი იქნებიან დამოუკიდებელ და კომპეტენტურ კონსტიტუციურ ორგანოებად.

როგორც ავტორები აცხადებენ: „ხელისუფლების განშტოებათა შორის უნდა მოხდეს უფლებამოსილებათა ბალანსირებული (რაციონალური) გადანაწილება; უნდა ჩამოყალიბდეს კონტროლის (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების ქმედითი მექანიზმები“. ეს ლიბერალური დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპია.

საარჩევნო ზღურბლი 4 ან 5%-მდე უნდა დაინიოს.

შესაძლოა 5%-იც კი ძალზე მაღალი აღმოჩნდეს. ავტორები აღნიშნავენ, რომ 1999 წელს მხოლოდ სამმა, 2004 წელს კი მხოლოდ ორმა პარტიამ გადააბიჯა ამ ზღვარს და პარტიული სიებით ხმების 61,5% „უქმად დაიკარგა“ იმ პარტიებზე, რომლებიც ვერ მოხვდნენ პარლამენტში ამ სიებით. საქართველოს მოქალაქეთა კავშირმა (სმკ) შეძლო დომინირება ახალ პარლამენტში მიუხედავად იმისა, რომ მან ხმების მხოლოდ 23,71% მიიღო.

პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება უნდა გაუქმდეს ან მნიშვნელოვნად შეიზღუდოს.

პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ შეესაბამება ძალაუფლების დაყოფის პრინციპს და ამდენად უნდა შეიზღუდოს ან (სასურველია) მთლიანადაც გაუქმდეს. რაც შეეხება პრეზიდენტის უფლებას, ვეტო დაადოს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, არსებობს მისი შენარჩუნების გარკვეული ლოგიკა; საჭიროა გარკვეული დამცავი მექანიზმი იმ შემთხვევისთვის, თუ პარლამენტი მიიღებს ნაჩქარევ ან ცუდად გააზრებულ კანონს. საქართველოს კონსტიტუციის მსგავსად, პოლონეთის კონსტიტუციაც ადგენს, რომ პრეზიდენტს აქვს უფლება დაადოს ვეტო პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს; პოლონეთის პარლამენტი აგრეთვე მოითხოვს 3/5 უმრავლესობას ვეტოს გასაუქმებლად. (შეადარეთ საქართველოს კონსტიტუციის 68.4 მუხლი პოლონეთის კონსტიტუციის 122.5 მუხლს.) პოლონეთის კონსტიტუციური მოდელი ევროკავშირის წევრობისათვის შესატყვისად განიხილება.

პერსპექტივაში, ანუ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, გარდაუვალია პარლამენტის ორპალატიანობა.

აქ არგუმენტაცია რამდენადმე ბუნდოვანია. ერთი მხრივ, ავტორები აცხადებენ, რომ „პირველი ნაბიჯი ამ გზაზე უნდა იყოს უახლოესი საპარლამენტო არჩევნებისთვის პარლამენტის წევრთა ოდენობის შემცირება 150 დეპუტატამდე და მათი გონივრული გადანაწილება პალატებს შორის (კურსივი ჩემია). გაუგებარია, გულისხმობენ თუ არა ავტორები იმას, რომ პარლამენტარების ორ პალატად გაყოფა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდგომ ნაბიჯად უნდა განხორციელდეს, თუ ორივე მოვლენა – პარლამენტართა რიცხვის შემცირება და ორპალატიანი პარლამენტის შექმნა – 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ უნდა მოხდეს. თუ ისინი ამ უკანასკნელს გულისხმობენ, ცხადია, ეს ემყარება სადავო ვარაუდს, რომ განდგომილი რეგიონები დაბრუნდებიან საქართველოს სრული სუვერენიტეტის ქვეშ მომავალი სამი წლის განმავლო-

ბაში. უფრო მეტიც, შემოთავაზებული ზედა პალატის შემადგენლობა გაურკვეველი და საკამათოა. ჯერ ერთი, გაუგებარია, რას გულისხმობენ ავტორები „ტიტორიული ერთეულის“ ქვეშ. უპირატესად, ისინი მიუთითებენ ცხრა პროვინციას (მხარეს), ისევე როგორც აჭარას. მეორე მხრივ, ავტორების მიერ შემოთავაზებული მოდელი შეიცავს საქართველოს მოსახლეობის 12%-ის შემადგენელი ორი ეთნიკური უმცირესობის – სომხების და აზერბაიჯანლების – გამორიცხვის რისკს. 2002 წლის აღრიცხვით სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობის მხოლოდ 50%-ზე ცოტა მეტი (54,6%) სომხებს და ქვემო ქართლის მოსახლეობის 50%-ზე ნაკლები (45,14%) აზერბაიჯანელებს წარმოადგენდნენ. იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ახალქალაქის და ნინოწმინდის (სომხური) მოსახლეობის მამაკაცთა მნიშვნელოვანი წილი ხშირად გასულია ქვეყნიდან სეზონურ სამუშაოებზე, სავსებით შესაძლებელია, რომ უმაღლესი პალატის წევრებად ორივე რეგიონში ორ ეთნიკურად ქართველს აირჩევენ, თუ ამ შესაძლებლობის შეზღუდვის მიზნით არ იქნება შემოტანილი ნათელი მექანიზმები (როგორცაა მხარის დაყოფა ორ „საარჩევნო მხარედ“).

აგრეთვე, არ არის მთლად ცხადი, თუ კონკრეტულად რა ფუნქციას ასრულებს შემოთავაზებული ზედა პალატა. საზოგადოდ, ზედა პალატებს ქმნიან იმისთვის, რომ საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფი ძალაუფლების არასასურველი კონცენტრაციისგან დაიცვან. სახელდობრ, მათი შექმნის მიზანია: (ა) დაიცვან ხალხი ხელისუფლების ტირანიისაგან (მედისონის გამართლება ზედა პალატის შექმნისთვის „სტატიებში ფედერალიზმის შესახებ“), (ბ) (ფედერალურ სახელმწიფოებში) დაიცვან ცალკეული წევრი-სახელმწიფოები ფედერაციის დედაქალაქის ზენოლისაგან (როგორც შეერთებულ შტატებსა და გერმანიაში), (გ) დაიცვან უმცირესობის უფლებები „უმრავლესობის ტირანიისაგან“ (ამის მაგალითია ბრიტანეთის ლორდთა პალატა). ყოველ ამ მოსაზრებას აქვს თავისი იმპლიკაციები იმის მიმართ, თუ როგორ უნდა აიგოს ზედა პალატა. თუ მისი მიზანია დაიცვას ხალხი ხელისუფლების ტირანიისაგან, ზედა პალატის მიზანია სხვა სახელისუფლებო ორგანოების (მაგალითად, ქვედა პალატის ან აღმასრულებელი შტოს) ზედამხედველობა, რა შემთხვევაშიც ის საკმაოდ დამოუკიდებელი უნდა იყოს ამ ორგანოებისაგან. თუ, მეორე მხრივ, მას რეგიონული ინტერესების წარმოდგენა ევალება, სავარაუდოა, ზედა პალატამ ფედერალური ერთეულების მთავრობები წარმოადგინოს. დაბოლოს, თუ მისი დანიშნულება უმცირესობის ინტერესების დაცვაა, უნდა ვიგულისხმოთ, რომ უმცირესობის ინტერესები ზედა პალატაში არაპროპორციულად ძლიერად იქნება წარმოდგენილი. ამ შემთხვევაში დემოკრატიის მოთხოვნები გვაფიქრებინებს, რომ ზედა პალატა უფრო სუსტი უნდა იყოს, ვიდრე ქვედა პალატა, ანუ მას გადასინჯვის უფლება უნდა ჰქონდეს და არა ვეტოს უფლება (როგორც ეს არის, მაგალითად, ბრიტანეთის ლორდთა პალატაში).

ყოფილ საბჭოთა კავშირში მთავარი საფრთხეა ძალაუფლების კონცენტრაცია არაანგარიშვალდებული და ავტორიტარული მთავრობის ხელში. პარადოქსულია, მაგრამ ყოფილ საბჭოთა კავშირში მეორე პალატები ჩვეულებრივ ზრდიან ამ რისკს და არა ამცირებენ მას. მაგალითად, ყაზახეთში ზედა პალატის (სენატის) შვიდ დეპუტატს პრეზიდენტი ნიშნავს. მეტიც, პრეზიდენტს შეუძლია ყაზახეთის პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს ვეტო დაადოს და ამ ვეტოს გადალახვას ორივე პალატის ორი მესამედი სჭირდება. აშკარად ჩანს, რომ ზედა პალატა შეიქმნა იმ ჩანაფიქრით, რომ ხელისუფლების საკანონმდებლო შტო პრეზიდენტთან შედარებით შეესუსტებინა, და არა იმისთვის, რომ ხალხი ხელისუფლების ტირანიისგან დაეცვა.

ამრიგად, საქართველოს მსგავს ქვეყანაში როგორ შეუძლია ზედა პალატას შეასრულოს ძალაუფლების ავტორიტარული კონსოლიდაციისაგან ხალხის დამცველის როლი? საქართველოს თოთხმეტწლიანი არსებობის მანძილზე ერთხელაც არ ყოფილა იმის შემთხვევა, რომ ძალაუფლება შეცვლილიყო არჩევნების გზით. ნაცვლად ამისა, არის თითქმის უწყვეტი დაპირისპირება სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის, რომელსაც მხოლოდ დროებით არბილებს არაპოპულარული ხელისუფლების ძალადობრივი შეცვლა. ისეთი მექანიზმების შექმნა, რომელიც აიძულებს პოლიტიკურ ელიტას, სოციალურ ზენოლას უპასუხოს, ხოლო კონფლიქტს სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის სამართლებრივ და კონსტიტუციურ კალაპოტში წარმართავს, განსაკუთრებით საშურია. როგორ შეასრულებს ამ ფუნქციას ზედა პალატა, თუ შემდეგი პრინციპები არ იქნა გათვალისწინებული:

პირველ რიგში, მხოლოდ ერთმანდატიან ოლქებში სენატის წევრების არჩევა არ ჩანს საკმარისი საიმისოდ, რომ ზედა პალატის დამოუკიდებლობა უზრუნველყოს. ქართული პარლამენტარიზმის ბოლო ათი წლის გამოცდილება აჩვენებს, რომ „დამოუკიდებელნი“ ერთმანდატიანი ოლქებიდან უფრო ლოიალურნი არიან მთავრობის მიმართ, ვიდრე პროპორციული წესით არჩეულები. ამიტომ ვერ ვივარაუდებთ, რომ ისინი შეენინაალმდეგებიან ძალაუფლების არადემოკრატიულ კონსოლიდაციას აღმასრულებელი შტოს ხელში.

მეორე, რაღაც მექანიზმი უნდა შეიქმნას ზედა პალატასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის კავშირის დასამყარებლად. ამის მიღწევა იოლი არ არის, თუ გავითვალისწინებთ სამოქალაქო საზოგადოების შედარებით სისუსტეს, მის ტენდენციას, პატარა, უცხოურ ფინანსურ დახმარებაზე დამოკიდებული და ძირითადად ქალაქში თავმოყრილი არასამთავრობო ორგანიზაციებით შეიზღუდოს. მაგრამ მაინც საჭიროა დაფიქრება იმაზე, თუ როგორ შეიძლება ამის მიღწევა.

მესამე, ზედა პალატაში წაროდგენილი უნდა იყვნენ ეთნიკური უმცირესობები და მათ რეალური წონა უნდა ჰქონდეთ. ეს ეხება როგორც სომხურ და აზერბაიჯანულ, ისე აფხაზურ და ოსურ მოსახლეობას.

მეოთხე, ის ლოგიკა, რომ მეორე პალატის დანიშნულება ფედერაციის წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლობაა, მხოლოდ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდენის და მისი ფედერალური სტრუქტურის შექმნის შემდეგ გახდება რელევანტური. დღეს, როცა ტერიტორიული მთლიანობა არ აღდგენილა, ნაადრევი ჩანს სენატის შექმნა რეგიონების წარმოსადგენად.

საბოლოოდ, მართლაც სჭირდება კი საქართველოს დღეს მეორე პალატა – ყოველ შემთხვევაში მანამ, სანამ მას ტერიტორიული მთლიანობა აღუდგენია? მეორე პალატა ყველა ევროპულ ქვეყანას როდი აქვს. დანიამ (1953 წ.) და შვედეთმა (1970 წ.) გააუქმეს მეორე პალატები, რადგან ისინი ზედმეტად ჩათვალეს. როგორც წესი, პატარა ქვეყნებს, რომლებიც უნიტარულ და არა ფედერალურ სახელმწიფოებს წამოადგენენ, ერთ- და არა ორპალატიანი პარლამენტები აქვთ.

პრეზიდენტის არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობის სავალდებულო მინიმალური კვორუმის არარსებობამ შეიძლება მნიშვნელოვნად დააჯინოს მისი წარმომადგენლობითი ხასიათი და, შესაბამისად, ამ ინსტიტუტის ლეგიტიმურობის ხარისხი. ამიტომ, ან უნდა აღდგეს 2004 წლის 6 თებერვლამდე არსებული კონსტიტუციური მოთხოვნები ან შემოღებულ იქნეს პრეზიდენტის არჩევნის შემდეგი წესი.

2004 წლის 6 თებერვლის წინა *status quo*-ს აღდგენა ამ ორი შესაძლებლობიდან ნაკლებად მიმზიდველად გამოიყურება. პირველ რიგში, თუ გამოცხადდება

ამომრჩეველთა 50%-ზე ნაკლები, ნაკლებად მოსალოდნელია, რომ კანდიდატების ახალი რიცხვით განმეორებითმა რაუნდმა მნიშვნელოვნად გაზარდოს გამოცხადება, განსაკუთრებით საქართველოში, სადაც შედარებით იშვიათია მაღალი დონის მქონე და პოპულარული პოლიტიკოსები. ამ პირობებში ძალზე მოსალოდნელია „სერბიული სცენარი“, რომელშიც პრეზიდენტის არჩევის განმეორებითი მცდელობები კრახით მთავრდება.³ მეორე მხრივ, როგორც ეს ნათლად აჩვენა საქართველოში 2000 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა, ამომრჩეველთა 50%-ის გამოუცხადებლობით გამოწვეული ჩავარდნისაგან თავის დასაცავად კანდიდატთა ახალი სიით არჩევნების პერსპექტივის შექმნა მათი გაყალბების ნახალისებას წარმოადგენს. პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის არჩევნები ამომრჩეველთა 50%-ის გამოცხადების ჩავარდნის შემთხვევაში არაიდეალური, მაგრამ შესაძლოა უფრო სასურველი ალტერნატივა იყოს.

პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს მთავრობის ერთპიროვნულად გადაყენების უფლება.

ან როგორც მინიმუმი, პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს უფლება დაითხოვოს მთავრობა, გარდა კონსტიტუციით განსაზღვრულ გარემოებათა ძალზე შეზღუდული ჩამონათვლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ავტორები თავად გვთავაზობენ, რომ ხელმოწერიდან სამი თვის განმავლობაში ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტის მიერ არმიღების შემთხვევაში პრეზიდენტს უნდა მიეცეს არჩევანი პარლამენტის დათხოვასა და მთავრობის გადაყენებას შორის. ამრიგად, პრეზიდენტს არ უნდა მიეცეს უფლება თავისი ნება-სურვილით გადააყენოს მთავრობა.

პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს ბიუჯეტის დამტკიცებისა და გადასახადების და ბიუჯეტის საკითხებზე კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება.

მართლაც, ბიუჯეტი უნდა მიეკუთვნებოდეს მთავრობის და პარლამენტის პასუხისმგებლობას. ევროპულ კონტექსტში ძალზე უჩვეულოა პრეზიდენტის მიერ გადასახადების და ბიუჯეტის შესახებ აქტების გამოცემა.

ხელისუფლების დანაწილების არსებულ სისტემაში უფლებამოსილებათა გონივრული გადანაწილების, აგრეთვე განშტოებათა კონტროლისა და თანამშრომლობის ელემენტების გასაძლიერებლად საჭიროდ მიგვაჩნია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღება.

მაშინ, როდესაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გაცილებით უფრო ეფექტურია სამთავრობო კრიზისის გადალახვაში, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმის არარსებობა, იქნებ აუცილებელი იყოს, გარკვეული შეზღუდვები დაუნესდეს პარლამენტს, დაითხოვოს მთავრობა, გარდა საპარლამენტო ვადის დასაწყისისა. სინამდვილეში, პარლამენტისთვის უბრალო უმრავლესობით მთავრობის გადაყენების უფლების მინიჭება (თუნდაც უნდობლობის კონსტრუქციული კენჭისყრის უფლებით) საპარლამენტო ციკლის ნებისმიერ დროს შესაძლოა კარგი მმართველობისთვის მავნე აღმოჩნდეს. პარტიების ქართული სისტემა არ არის ინსტიტუციონალიზებული და საესეებით შესაძლებელია, რომ პარლამენტის სახე, ფრაქციების თვალსაზრისით, რადიკალურად შეიცვალოს საპარლამენტო არჩევნების გარეშეც. ასე, 2002 წელს პარლამენტს ძალზე ცოტა

³ ბორის ტადიჩი საბოლოოდ აირჩეს სერბიის პრეზიდენტად 2004 წლის ივნისში, მას შემდეგ, რაც 50%-ზე მეტი ამომრჩეველი შეგროვდა. სახელმწიფოს მეთაურის არჩევის სამმა წინა მცდელობამ არ გამოიღო შედეგი ამომრჩეველთა დაბალი გამოცხადების გამო.

რამ ჰქონდა საერთო 1999 წელს არჩეულ პარლამენტთან ფრაქციული შემადგენლობის თვალსაზრისით. ამრიგად, სავსებით შესაძლებელია, რომ საპარლამენტო არჩევნების ერთი ან ორი წლის შემდეგ შეიქმნას ახალი საპარლამენტო უმრავლესობა, რომელიც აღარ გამოხატავს ამომრჩეველთა ნებას და მოიცავს პოლიტიკურ ძალებს, რომლებიც არც კი არსებობდნენ იმ არჩევნების დროს. ამ ვითარებაში სავსებით შესაძლებელია, რომ გადააყენონ საკმაოდ ეფექტურად მოქმედი მთავრობა და შეცვალონ ახალი, ნაკლებად ეფექტური მთავრობით, რომელიც მიკერძოებულ ინტერესებს უფრო გამოხატავს, ვიდრე ამომრჩეველთა ნებას. ეს არადემოკრატიული იქნება და კარგ მართვაზე უარყოფით ზეგავლენასაც მოახდენს.

საჭიროება რაღაც მექანიზმის დამკვიდრებისა, რაც პარლამენტს ფართო უფლებამოსილებას მიანიჭებდა მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხში, ნაკლებ დამთრგუნავი აღმოჩნდებოდა, თუ გათვალისწინებული იქნებოდა პარლამენტის მიერ მთავრობის დაუყოვნებლივი დამტკიცება საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებისთანავე, შემდგომში პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის რისკის გამორიცხვით (იხილეთ ქვემოთ, პარაგრაფი 2). მაშინ მთავრობა ახლადარჩეული პარლამენტის ნებას გამოხატავდა. რასაკვირველია, მაინც რჩება ფუნქციების არაეფექტურად შესრულებით გამოწვეული კრიზისის შემთხვევაში მთავრობის დათხოვნის მექანიზმის საჭიროება. მაგრამ ამ შემთხვევაში დგება საკითხი, უნდა მიენიჭოს მთავრობის დათხოვნის უფლება ექსკლუზიურად პარლამენტს, რომელმაც ის მოიწონა ერთი ან ორი წლის წინ, თუ გადანაცვლებების მიღებაში ჩართული უნდა იყოს სხვა, პირდაპირ არჩეული ხელისუფლება (პრეზიდენტი). საკითხის გადაჭრის შესაძლო გზები განხილულია ქვემოთ, მეორე პარაგრაფში.

ხელისუფლების დანაწილების იმ კომპონენტის გასაძლიერებლად, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების განშტოებათა ურთიერთობებში განონასწორებას ითვალისწინებს, ახლებურად უნდა იქნეს გაგებული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება – დაითხოვოს პარლამენტი. აუცილებელია პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლების შემცირება და ამ პროცედურის განხორციელების წესის დახვეწა.

ავტორების მიერ შემოთავაზებული პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის სამი (შეზღუდული) პირობა სრულ შესაბამისობაშია ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელთან და მოიცავს როგორც კონსტიტუციური კრიზისის თავიდან აცილების შესაძლებლობას, ისე ამომრჩეველთა ნების გათვალისწინებას. მაგრამ, თუ კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ მთავრობა ავტომატურად უნდა დამტკიცდეს პარლამენტის მიერ საპარლამენტო ვადის დასაწყისში, მაშინ ამან შეიძლება საფუძველი შექმნას პრეზიდენტისათვის პარლამენტის დათხოვნის უფლების მისანიჭებლად იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას მოგვიანებით, საპარლამენტო ვადის განმავლობაში. (იხილეთ ქვემოთ, პარაგრაფი 2)

დახვეწასა და შემდგომ სრულყოფას მოითხოვს საქართველოს პრეზიდენტსა და ხელისუფლების დანარჩენ განშტოებათა შორის ურთიერთობა სამართალ-შემოქმედებით სფეროში.

როგორც პრეზიდენტის უფლება, გააუქმოს მთავრობის აქტები იმ საფუძველზე, რომ ისინი არ შეესაბამებიან კონსტიტუციას, ისე საპრეზიდენტო აქტების აშკარა გათანაბრება საკანონმდებლო აქტებთან ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. ცხადია, შესაბამისად, ავტორები სამართლიან-

ნად ასაბუთებენ, რომ პრეზიდენტის და ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთდამოკიდებულება, საკანონმებლო თვალსაზრისით, დახვეწას და შემდგომ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

უნდა განისაზღვროს პროკურატურის ადგილი და როლი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში.

პროკურატურის სტანდარტული ევროპული მოდელი არ არსებობს. მაგრამ პროკურატურის – საბჭოური გაგებით, თვითნებური სადამსჯელო რეპრესიების ინსტრუმენტის – როლი და ადგილი, ძალზე სასურველია კანონით იყოს განსაზღვრული. წინადადება, რომ იგი ჩამოყალიბდეს იუსტიციის სამინისტროს თანდართული ავტონომიური სააგენტოს სახით, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფება, გონივრულად ჟღერს.

სასურველია, კონსტიტუციურად განისაზღვროს ე. წ. ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები და კონკურირებადი კანონმდებლობის საკითხი.

კარგი იქნებოდა, ავტორებს ცოტა უფრო ღრმად შეემუშავებინათ ეს საკითხი.

აუცილებელია გასწორდეს ზოგიერთი არასწორი ფორმულირება, რომლებიც ალბათ 2004 წლის თებერვალში კონსტიტუციურ ცვლილებათა მიღების სიჩქარეს უნდა მივანეროთ.

ავტორების მიერ მოყვანილ მაგალითებთან ერთად ყურადღებას იპყრობს ზოგიერთი დებულება. პირველ რიგში, 79.5 და 73.1 ც მუხლებს თანხმობა აკლიათ. ამ ორი მუხლის თანახმად, როგორც პრეზიდენტს, ისევე პრემიერ-მინისტრს ენიჭებათ შინაგან საქმეთა, სახელმწიფო უშიშროების და თავდაცვის მინისტრების გათავისუფლების უფლება. მეორე, მუხლი 73.1 პ ანიჭებს პრეზიდენტს იუსტიციის საბჭოს თავმჯდომარეობის უფლებას, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორგანო სხვაგან არსადაა განსაზღვრული კონსტიტუციაში. დასასრულ, 78.2 და 812.3 მუხლები ორაზროვანია, რამდენადაც გაუგებარია, რამდენი სახელმწიფო მინისტრი უნდა იყოს – ერთი თუ მეტი. ამ ორაზროვნებებზე მიუთითა ვენეციის კომისიამ თავის შენიშვნებში 2004 წლის თებერვლის ცვლილებებთან დაკავშირებით⁴.

2. გამორჩენილი საკითხები და დამატებითი რჩევები

საქართველოს კონსტიტუციით (1995 წლისა და შემდგომი შესწორებული ვერსიითაც) მთავრობას არ მოეთხოვება გადადგომა ან ნდობის მოთხოვნით წარდგომა ახლად არჩეული პარლამენტის მონვევისას. ამ ნაკლოვანების გამოსასწორებლად ავტორები იძლევიან რეკომენდაციას, პარლამენტს მიეცეს მთავრობის დათხოვნის შესაძლებლობა, საპარლამენტო ვადის ნებისმიერ დროს კონსტრუქციული უნდობლობის პროცედურით (თუმცა, ისინი ახსენებენ იმის აუცილებლობას, რომ მთავრობა გადადგეს ახალი პარლამენტის არჩევის შემდეგ). ზემოთ გამოთქმული მიზეზების გათვალისწინებით, ეს შესაძლოა არ იყოს საუკეთესო გზა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მთავრობა ხალხის თანხმობის საფუძველზე შეიქმნას.

⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "Opinion on the Draft Amendments to the constitution of Georgia", adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12 –13 March 2004), available at [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)008-e.pdf).

ერთ-ერთი მექანიზმი იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონტიქსტში მთავრობა ასახავს ახლად არჩეული პარლამენტის ნებას, წარმოდგენილია პოლონეთის კონსტიტუციით (მუხლი 154). ამ კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტმა სეიმის პირველი სხდომიდან 14 დღის განმავლობაში უნდა წარმოადგინოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს მინისტრთა საბჭოს. შემოთავაზებული პრემიერ-მინისტრი და მინისტრთა საბჭოს წევრობის კანდიდატები წარმოადგენენ საკუთარ თავს და მოქმედების პროგრამებს პარლამენტის ნდობის ვოტუმის მოსაპოვებლად. თუ პარლამენტი არ გამოუცხადებს ნდობას პრემიერ-მინისტრს და მინისტრთა საბჭოს, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის და მის მიერ წარმოდგენილი მინისტრთა საბჭოს წევრების არჩევა პარლამენტის პრეროგატივა ხდება. თუ პარლამენტი მაინც ვერ შეძლებს შეთანხმდეს პრემიერ-მინისტრის და მინისტრთა საბჭოს შესახებ, პრეზიდენტმა ხელმეორედ უნდა დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და ამ უკანასკნელის წარდგენით მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრები. ამ შემთხვევაში კი პარლამენტის უარი მინისტრთა კაბინეტის დამტკიცებაზე პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის უფლებას მისცემს.

მსგავს მექანიზმს, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ მთავრობა გამოხატავს ამომრჩეველთა ნებას საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, უნდა ერთვოდეს კიდევ ერთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მთავრობის გადადგომას საპარლამენტო ვადის ნებისმიერ დროს სამთავრობო კრიზისის შექმნისას. მაგრამ, როგორც ზემოთ მივუთითე, პარტიათა და ფრაქციათა შინაგანი არასტაბილურობის გათვალისწინებით, სასურველია ამ მექანიზმით პარლამენტს არ ჰქონდეს უბრალო უმრავლესობით მთავრობის დათხოვნის ექსკლუზიური უფლება, თუნდაც, კონსტრუქციული უნდობლობის პრეცედურის საფუძველზე. მაგალითად, შესაძლებელია შეიქმნას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, როგორც ამას ავტორები გვთავაზობენ, მაგრამ პრეზიდენტს ამ წამოწყების ვეტოს უფლება დარჩეს. ამის შემდეგ პარლამენტს უნდა დარჩეს უფლება დაძლიოს საპრეზიდენტო ვეტო სამი მეხუთედის ან ორი მესამედის უმრავლესობით. ალტერნატიული წესით (და ეს შეიძლება იყოს საუკეთესო გადაწყვეტა, თუ პარლამენტის სტრუქტურა რადიკალურად შეიცვალა არჩევნებიდან გასული დროის განმავლობაში) პარლამენტის მიერ მთავრობის მიმართ კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის გამოყენებისას პრეზიდენტს უნდა მიეცეს არჩევანი, ან დათანხმდეს პრემიერ-მინისტრობის პარლამენტის მიერ დასახელებულ ალტერნატიულ კანდიდატს, ან დაითხოვოს პარლამენტი და ახალი არჩევნები დანიშნოს. იქნებ ურიგო არ იყოს, სამთავრობო კრიზისის დასაძლევად პრეზიდენტს შეუნარჩუნდეს მთავრობის დათხოვნის უფლება, მაგრამ ამავე დროს უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ, თუ ის ამას გააკეთებს, ამოქმედდება იგივე პროცედურა, რითაც მინისტრთა საბჭოს დანიშვნა ხდება უშუალოდ საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ (მაგალითად, პოლონურ მოდელში).

აღწერილ მოდელს ორი მთავარი უპირატესობა გააჩნია. პირველი ემყარება პრაგმატულ მოსაზრებებს და დაკავშირებულია იმის ალბათობასთან, რომ თბილისის კონფერენციაზე შემოთავაზებულ ცვლილებებს საქართველოს ხელისუფლება დაუჭერს მხარს. ჩემ მიერ ზემოთ რეკომენდირებულ ცვლილებებს ის უპირატესობა გააჩნია, რომ ისინი ხვალაც რომ მიიღონ, მათი გავლენა არსებითად მხოლოდ 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გახდება საგრძნობი, როდესაც პრეზიდენტს ახალი პარლამენტისთვის მინისტრთა ახალი კაბინეტის შეთავაზება მოუხდება. ეს მისცემს მოქმედ ხელისუფლებას გარანტირებულ სამწლიან პერიოდს ქვეყნის ყველაზე მძიმე პრობლემების მოსაგვლელად. სავარაუდოდ, ეს

იყო 2004 წლის თებერვალში მიღებული კონსტიტუციური ცვლილებების საჩქაროდ წარმოდგენის სარჩული. ამავე დროს, მართვის ნამდვილად ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის დაუყოვნებელი მიღება გამოავლენდა მთავრობის ზოგად ერთგულებას ხელისუფლების დაყოფის პრინციპზე დაფუძნებული ევროპული კონსტიტუციური მოდელის მიმართ.

ამ მოდელის მეორე უპირატესობა იმაშია, რომ პარლამენტი – თუ ის პასუხისმგებლობის გრძნობით იმოქმედებს – თანდათანობით გაზრდის თავის გავლენას პოლიტიკურ ცხოვრებაზე. დროთა განმავლობაში პარტიები დაინყებენ პრემიერ-მინისტრობის საკუთარი კანდიდატების განცხადებას საპარლამენტო არჩევნებამდე და ნებისმიერ პარტიას, ბლოკს ან კოალიციას, რომელიც მოიპოვებს აბსოლუტურ უმრავლესობას, ექნება იმის რწმენა, რომ მის მიერ მონონებული კანდიდატი პრემიერ-მინისტრად დაინიშნება. ეს შესაბამისობაში იქნება დემოკრატიის, როგორც ხალხის მმართველობის, პრინციპთან.

დასასრულ, ავტორებმა არ განიხილეს, არსებობს თუ არა მორატორიუმის საჭიროება რაიმე პერიოდის (ვთქვათ, ხუთი ან ათი წლის) განმავლობაში კონსტიტუციის გარკვეულ ნაწილებში შესწორებების შეტანაზე. ხშირი ცვლილებების შეტანის დაშვებამ კონსტიტუციის ყველაზე ფუძემდებლურ, განსაკუთრებით ხელისუფლების სამ შემადგენელ შტოს შორის ძალაუფლების გადანაწილების დამარეგულირებელ ნაწილში, შეიძლება გამოიწვიოს კონსტიტუციისადმი საზოგადოების პატივისცემის დაცემა, ეს კი ხელს შეუშლის დემოკრატიის გამყარებას.

პოლიტიკის განაცხადი

სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის

ოთარ ზოიძე
დავით ლოსაბერიძე
დავით მელუა
არნოლდ სტეფანიანი
თენგიზ შერგელაშვილი
ივლიანე ხაინდრავა
ზაურ ხალილოვი
ლელა ხომერიკი

1. შესავალი

1.1. ისტორიული მიმოხილვა

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოში, დაიწყო დემოკრატიზაციის, სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირებისა და საბაზრო ეკონომიკის დამკვიდრების პროცესები. გარდამავალ პერიოდში ქვეყანაში მიმდინარე ცვლილებების ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას დეცენტრალიზებული და რეალურ თვითმმართველობაზე დამყარებული ინსტიტუტების ჩამოყალიბება უნდა წარმოადგენდეს.

საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია ე. წ. პირველი ანუ ქვედა (ადგილობრივი – ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონული – მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. საუკუნეთა განმავლობაში ისინი იქმნებოდნენ გარკვეულ, გეოგრაფიულად განსაზღვრულ ერთიანი ეკონომიკური თუ სოციალური პირობების მქონე ტერიტორიებზე (მთიანი რელიეფი, მდინარეები და ა. შ.). უცხოელთა მიერ (რომი, არაბები, მონღოლები, ირანი, ოტომანთა იმპერია, რუსეთი და სხვ.) საქართველოს დაპყრობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები, უცხოური ადმინისტრაციის კონტროლქვეშ ყოფნის მიუხედავად, თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვევობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, 1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში. განხორციელდა საქართველოს დაყოფა ახალ ადმინისტრაციულ ერთეულებად – მაზრებად, რომელთა საზღვრები, იმავე გეოგრაფიული და ეკონომიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს ქვეყანაში ჩატარებული პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე განხორციელდა. შემდგომი რეფორმების პროცესი ბოლშევიკური რუსეთის მხრიდან განხორციელებულმა სამხედრო

აგრესიამ (1921) და საქართველოს იძულებითმა შესვლამ საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში (1922) შეაჩერა.

საქართველოს არსებული ტერიტორიული დაყოფა ჩამოყალიბდა 1921 წლიდან „დემოკრატიული ცენტრალიზმის“ საბჭოური პრინციპის მიხედვით. შესაბამისად, ქვეყანა დაიყო ორ ავტონომიურ რესპუბლიკად, ერთ ავტონომიურ ოლქად, 65 რაიონად, 10 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქად და 942 სასოფლო საბჭოდ.

რაიონული საზღვრები, როგორც წესი, არ ემთხვეოდა ტრადიციულად ჩამოყალიბებულ გეოგრაფიულ და ეკონომიკურ საზღვრებს. რაიონთა შექმნა ხშირად კომუნისტური ბიუროკრატიული ელიტის პოლიტიკური თუ მერკანტილური ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით ხდებოდა.

საბჭოური სისტემა არ ითვალისწინებდა კომპეტენციათა გამიჯვნას რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის ხელისუფლებებს შორის და ყველა დონის საბჭოებს ერთსა და იმავე საკითხებში ერთნაირ უფლებამოსილებებს აკისრებდა. ამ გარემოებამ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნასა და გაძლიერებას შეუწყო ხელი, რამაც კანონთა ომის ფორმა მიიღო.

ვითარებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტიური მდგომარეობით, ქვეყანაში არსებობდა ერთმანეთისაგან სტატუსით მნიშვნელოვნად განსხვავებული ტერიტორიები: ავტონომიური წარმონაქმნები, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რეგიონები, განსხვავებული რესურსებისა და სიდიდის მქონე ადმინისტრაციული ერთეულები.

საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში ინსტიტუციურად ჩამოყალიბდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები, აგრეთვე – სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი.

გასული საუკუნის 80-იანი წლების მიწურულიდან, როცა საბჭოთა კავშირის სწრაფი რღვევის პროცესი განვითარდა, ხოლო საქართველო დამოუკიდებლობის აღდგენის გზას დაადგა, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში პოლიტიკური და ეთნიკური ხასიათის პრობლემების კომპლექსმა შეიარაღებული კონფლიქტების პროვოცირება მოახდინა.

აჭარაში თვისებრივად სხვა ტიპის პრობლემატიკამ უფრო მოგვიანებით ღრმა კრიზისი გამოიწვია უმაღლეს სახელმწიფო და ავტონომიის ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობებში. 2004 წლის მაისში ამ ურთიერთობების ნორმალურ და კონსტიტუციურ კალაპოტში დაბრუნებით არსებული ძირითადი წინააღმდეგობა მოიხსნა, თუმცა, ურთიერთობის საბოლოო მოდელის პარამეტრების თაობაზე ქართულ საზოგადოებაში აზრთა სხვადასხვაობა არ აღმოიფხვრა.

ავტონომიებთან ცენტრის ურთიერთობის გაუარესებამ უკანა პლანზე გადაწია თბილისის ურთიერთობა უმსხვილეს ეთნიკურ ანკლავებთან: სამცხე-ჯავახეთთან და ქვემო ქართლთან, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის 19% ცხოვრობს.

აღნიშნულ რაიონებში რამდენიმე უმწვავესი პრობლემის გამოყოფა შეიძლება. ესენია:

- განათლების პრობლემა. არასატიტულო ეთნოსებისათვის სახელმწიფო (ქართული) ენის შესწავლის ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის გამო აღნიშნული რეგიონების მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა ვერ ფლობს სახელმწიფო ენას და, შესაბამისად, სრულფასოვნად არ არის ჩართული საზოგადოებრივ ცხოვრებაში;
- საკადრო პოლიტიკა. ამ მხრივ განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა შექმნილი ქვემო ქართლში. ადგილობრივი, აზერბაიჯანული კადრები მმართველობით

სტრუქტურებში უმცირესობას შეადგენენ. ძირითადი თანამდებობები თბილისიდან დანიშნული, არაადგილობრივი კადრებით არის დაკომპლექტებული;

- ეთნიკური განსხვავებების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციების განსამტკიცებლად. ოფიციალური თბილისის მიერ ეთნიკური ანკლავები ყოველთვის განიხილებოდა არჩევნების პერიოდში უსიტყვო მხარდამჭერებად. ხელისუფლება აქედან ჩვეულებრივ ას პროცენტთან მიახლოებულ შედეგს იღებდა. სამაგიეროდ, ადგილობრივ მმართველ თუ მაფიოზურ ელიტებს ადგილებზე მოქმედების თითქმის სრული თავისუფლება ეძლეოდათ.

პრობლემების დროულად გადაწყვეტელობა აღნიშნულ რეგიონებში თანდათან დაბახვს ვითარებას და პერსპექტივაში სეცესიონიზმის საფრთხეს აძლიერებს.

რაც შეეხება თვითმმართველობის განვითარებას პირველ დონეზე და რეფორმირებას დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, თვალშისაცემია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან პრობლემისადმი ყურადღების დეფიციტი. ეს გამოწვეული იყო იმ პერიოდში ქვეყნის ხელმძღვანელობაში არსებული ხედვით, რომლის თანახმადაც ქვეყნის და სახელმწიფოებრიობის გადარჩენის ერთადერთი გზა მართვის ცენტრალიზებული სისტემის არსებობას გულისხმობდა, ხოლო არსებული ადმინისტრაციული დაყოფა კი სავსებით ესადაგებოდა ცენტრალიზებული სახელმწიფოს პრინციპებს. რეალურად, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკა რეგიონებში ადგილობრივი კლანების გაძლიერებას ემსახურებოდა.

ყოველივე ზემოთქმულს კიდევ უფრო ამძიმებს აღნიშნულ სფეროში კანონმდებლობის არასრულყოფილება. საქართველოს კონსტიტუციაში (1995) ღიადაა დარჩენილი სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საკითხი.

კონსტიტუციის მეორე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს სახელმწიფოს ტერიტორიას 1991 წ. 21 დეკემბრის მდგომარეობით (ანუ საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისთვის), ხოლო მესამე პუნქტის მიხედვით ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადადებულია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე, ამასთან, ტერიტორიული მოწყობა მომავალში უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე. მეოთხე მუხლის თანახმად, შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ განსაზღვრულია ორპალატიანი პარლამენტის ჩამოყალიბება, მოცემულია პარლამენტის ზედა პალატის (სენატის) ფორმირების ზოგადი წესიც: იგი დაკომპლექტდება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე „საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების“ წარმომადგენლებით.

საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას (მუხლი 73, პუნქტი „ი“). 89-ე მუხლით აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს ენიჭებათ უფლება, სარჩელით მიმართონ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუცია აკანონებს ქვეყნის შემადგენლობაში ორი ავტონომიური რესპუბლიკის არსებობას, რომელთა სტატუსი უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე დგინდება შესაბამისი კონსტიტუციური კანონებით. კონსტიტუციით განსაზღვრულია ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობა საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატაში, მათთვის „დაჯავშნულია“ პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეების თანამდებობები, გათვა-

ლისწინებულია აგრეთვე იმგვარი უფლებამოსილებები, რომლებიც დამახასიათებელია ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის (მაგ. მუხლები 67.1, 89.1). იმავდროულად, საქართველოს რეალიებში აშკარად შეინიშნება მსგავსება ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პრინციპებზე (მაგ. ესპანეთი) მოწყობილ ქვეყნებთანაც.

შედარებით გარკვეულია მუნიციპალური დონის სტრუქტურა. 1997 წელს მიღებულმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულმა კანონმა გარკვეული კორექტივები შეიტანა მანამდე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაში. განისაზღვრა თვითმმართველობის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და მმართველობის (რაიონი, სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქი) დონეები.

1.2. თეორიული საკითხები

ხელისუფლების გადაჭარბებული ცენტრალიზაცია წარმოადგენს არა მხოლოდ ხელისუფლების, არამედ თვით სახელმწიფოს რღვევის წყაროს. მაგალითისათვის, საქართველოს ავტონომიურ ერთეულებთან არსებული პრობლემების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ამ ერთეულთა ავტონომიის ფიქტიურობა იყო. ცენტრალიზაციისაკენ მისწრაფება ხელისუფლების იმანენტური თვისებაა. ამ ტენდენციის შეუზღუდავობა იწვევს ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების აბსოლუტურ უზურპაციას და შედეგად – აბსოლუტურ გარყვნას. ამ დროს ცენტრსა და არათვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობა კორუფციას ეფუძნება, ხოლო მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის გაუცხოება მაქსიმალურ ზღვარს აღწევს, მოქალაქეების მიმართ ხელისუფლების „მეურვეობა“ კი საბოლოოდ კლავს ყოველგვარ ინიციატივას.

ამიტომ, ნებისმიერი საკითხის გადანყვეტა უნდა მოხდეს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტულობისა და მისი ხელშეუვალობის აღიარების გათვალისწინებით. თავისუფლების გარეგანი საფუძველი არსებობს მხოლოდ იქ, სადაც არსებობს კონკურირებადი სისტემა.

ამ პრინციპებს უნდა დაეფუძნოს საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა და ხელისუფლების ორგანიზაცია: ყველაფერი ის, რაც შეიძლება გააკეთოს ცალკეულმა ადამიანმა საკუთარი ინიციატივითა და საკუთარი ძალებით, არ უნდა გადაეცეს ხელისუფლებას, ასევე გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმის გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს. ამგვარი სისტემა უზრუნველყოფს ინდივიდის თავისუფლებას. საჯარო ინსტიტუტების ჩარევა ინდივიდის ცხოვრებაში დასაშვებია მხოლოდ აუცილებელი საკმარისობის პრინციპის დაცვით.

ზედა საფეხურზე მდგომი სისტემა დაბალ საფეხურზე მდგომი სისტემის პრობლემის მოგვარებაში შეიძლება ჩაერიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ამ უკანასკნელს საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საკითხის გადანყვეტა. ამასთან, დაცული უნდა იყოს ჩარევის იერარქიულობა: საჯარო ინსტიტუტების ჩარევის წინაშე პრიორიტეტი აქვს ოჯახის ჩარევას, თემის ჩარევის წინაშე – საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ჩარევას, მხარის (რეგიონის) ჩარევის წინაშე უპირატესობა ენიჭება თემის ხელისუფლების ჩარევას, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება აგვარებს მხოლოდ იმ პრობლემას, რისი მოწესრიგებაც არ შეუძლია არც ერთ ქვედა სისტემას.

ხელისუფლების განხორციელების ფარგლები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ხელისუფლების ყველა დონისათვის, რათა გამოირიცხოს სათემო ხელისუფლების მიერ – ინდივიდის, სამხარეო (რეგიონული) ხელისუფლების მიერ – თემისა და

ინდივიდის, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ – რეგიონული ხელისუფლების, თემისა და ინდივიდის თავისუფლების ფარგლებს დარღვევა. თავის მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება კონსტიტუციური კანონმდებლობით (კონსტიტუცია, ორგანული კანონები) უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის პირობებში.

ტერიტორიისა და ხელისუფლების ამგვარი ორგანიზაცია ეფუძნება **ნონცენტრალიზმის** პრინციპს. ამ პრინციპის რეალიზაციის დროს ხდება არა დეცენტრალიზაცია, რაც გულისხმობს ცენტრალიზაციის არსებობას და უფლებამოსილების გადაცემას ზემოდან ქვემოთ, არამედ პირიქით – ხელისუფლების გადანაწილებას (კომპეტენციათა გამიჯვნას) ქვემოთ ზემოთ: ზედა დონეს აქვს მხოლოდ იმ საკითხების გადანყვეტის უფლებამოსილება, რისი გადაჭრაც არ შეუძლია ქვედა დონეს.

ნონცენტრალიზმის პრინციპზე სახელმწიფოს ტერიტორიისა და ხელისუფლების ორგანიზაცია განაპირობებს ამ მოწყობის ოპტიმალურობას და მას არ მოათავსებს სხვადასხვა თეორიული მოდელის (ფედერალიზმი, ცენტრალიზებული უნიტარიზმი, დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი) ჩარჩოებში, რაც თავიდან აგვაცილებს აბსტრაქტულ-თეორიულ და უნაყოფო დავას საქართველოსთვის ფედერალიზმისა თუ დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის მოდელის უპირატესობებზე.

განვითარების შემდეგ ეტაპზე შესაძლებელია თვითმმართველობების კომპეტენციების შემდგომი გაზრდა უკვე არა ნონცენტრალიზმის, არამედ დელეგირების პრინციპის გამოყენებით.

ამავე დროს, ვითვალისწინებთ რა საქართველოში რეალურად არსებულ ვითარებას, საუბარი რეფორმაზე მაინც დეცენტრალიზაციის თემით უნდა დავიწყოთ, ვინაიდან დღეისათვის, სინამდვილეში, ყველა მმართველობითი ფუნქცია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება.

ახლა, რაც შეეხება თვითმმართველობის ერთეულთა სიდიდეს. როდესაც ქვეყნის ოპტიმალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის ფორმირებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ არსებული ტრადიციების როლი და უნდა ამოვიდეთ არსებული საჭიროებებიდან.

მიუხედავად, ჯერ რუსეთის იმპერიის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა, საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ამ უკანასკნელის კუთხოვრივ კუთვნილებას მიიჩნევს. საქართველოს მოქალაქეთა კავშირს გარკვეულ მხარეებთან (ქართლი, კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო, მესხეთი) ძლიერი ფესვები გააჩნია.

რაც შეეხება პრაგმატულ მიდგომას, აქ, უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებული უნდა იქნეს იმ ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო რესურსები, რომელთა განხორციელებაც დღესაც და, განსაკუთრებით, მომავალშიც ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივა უნდა იყოს.

აქედან გამომდინარე, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს:

- ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადანყვეტისას,
- ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

გასათვალისწინებელია რესურსების საკითხიც. თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან

ელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს და მთავრობის შეხედულებას მოსახლეობის მომსახურებაზე. ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში ჯერ კიდევ 60-70-იან წლებში ჩატარდა რეფორმა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების მიზნით. შემუშავდა მოსახლეობის რაოდენობის მინიმალური სტანდარტი პირველ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის არსებობისათვის. ეს სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 8 ათასიდან 80 ათასის ფარგლებში.

შედარებისათვის, საქართველოში არსებულ თვითმმართველობის ერთეულთაგან (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) 2/3-ზე მეტში (68.1%) მოსახლეობის რიცხვი 3000-ზე, ხოლო ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლებია. ადმინისტრაციულ ერთეულთა თითქმის 50%-ში სახზე მყოფი მოსახლეობა ვერ აღწევს 2000 მცხოვრებს. მოსახლეობის რაოდენობა, ცხადია, მხოლოდ ერთ-ერთი კრიტერიუმია, რომელიც საგადასახადო ბაზასთან ერთად თვითმმართველობის ოპტიმალური დონის განსაზღვრის საფუძვლად უნდა იქნეს გამოყენებული.

ზემოთქმულიდან თავისთავად მივდივართ დასკვნამდე, რომ საზოგადოებისათვის მაღალევალიფიციური მომსახურების გასანევადა აუცილებელია მართვის სისტემის გამარტივება და ადგილობრივი ხელისუფლებების მატერიალური და ადამიანური რესურსების მაქსიმალური კონცენტრაცია.

როგორც არ უნდა განვითარდეს საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პროცესი და როგორადაც არ უნდა ჩამოყალიბდეს ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობა, ერთი რამ ცხადი ხდება – ადგილობრივი (პირველი) დონის უფლებების ზრდა ყველა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს.

2. რეგიონული მოწყობა

2.1. არსებული ვითარება და პრობლემები

შესავალში მოკლედ შევეხეთ ეთნიკური ავტონომიების (აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთი) ცენტრთან ურთიერთობის პრობლემებს, რომელთა მოგვარებაც სცდება დეცენტრალიზაციისა თუ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხს და საერთაშორისო პოლიტიკის რანგში გადადის. ამავე დროს, მეტად მნიშვნელოვანია, თუ რას სთავაზობს ქართული მხარე სეცესიონისტურ რეგიონებს, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი. ამჟამად მოკლედ განვიხილავთ ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთობას აჭარის ავტონომიასთან, სადაც ეთნიკური სეპარატიზმის ფაქტორი აბსოლუტურად გამორიცხულია და სადაც სრულად ვრცელდება ქართული სახელმწიფოს იურისდიქცია.

2004 წლის 1 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ, რომლის პირველი მუხლის მეორე პუნქტით იგი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილადაა გამოცხადებული. პრაქტიკულად სრულად დაემთხვა ერთმანეთს ქართველ და ვენეციის კომისიის ექსპერტთა აზრი, რომლის თანახმადაც ამ კანონის შინაარსი პირობითად თუ მიესადაგება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს. კომპეტენციები თბილისსა და ბათუმს შორის ფორმალურად გამიჯნულია, მაგრამ ამ კანონით აგებულია იმგვარი იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც აჭარის ხელისუფლების ორგანოებს თბილისის ხელისუფლების მარიონეტებად აქცევს.

ასე, მაგალითად:

- საქართველოს პრეზიდენტს აქვს უფლება დაითხოვოს აჭარის უმაღლესი საბჭო (ავტონომიის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო), თუ ეს უკანას-

კნელი ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, ან თუ მან ზედღირად ორჯერ არ დაამტკიცა ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა. საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებებს შეასრულებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო. ამჟამად ბუნდოვანია, თუ რას ნიშნავს, რომ აჭარის უმაღლესი საბჭო „ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს“ და აუხსნელია, რატომ უნდა წარადგენდეს აჭარის მთავრობის თავმჯდომარეს საქართველოს პრეზიდენტი.

- აჭარის მთავრობა ანგარიშვალდებულად ცხადდება საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე, ხოლო ამ უკანასკნელს ენიჭება უფლება შეაჩეროს ან გააუქმოს აჭარის მთავრობის აქტი, „თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს“. იგივე უფლება ენიჭება საქართველოს პრეზიდენტს აჭარის მთავრობის თავმჯდომარის აქტების მიმართაც. ანუ, პრეზიდენტი თავად განსაზღვრავს აჭარის მთავრობის აქტების კონსტიტუციურობას და თავადვე აუქმებს მათ მოქმედებას.
- აჭარის მთავრობის ახალი წევრი ინიშნება ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მიერ საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით.

კანონის თანახმად საქართველოს პარლამენტიცა და მთავრობაც აჭარის უმაღლეს საბჭოსა და მთავრობასთან მიმართებაში „ზემდგომი ინსტანციების“ როლში გვევლინებიან, როცა პირველს არსებითად მინიჭებული აქვს უფლება, შეაჩეროს აჭარის უმაღლესი საბჭოს აქტი, ხოლო მეორეს – უშუალო მონაწილეობა მიიღოს აჭარაში მინისტრების შერჩევა-დანიშვნის პროცესში.

ამდენად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ საკონსტიტუციო კანონი წინააღმდეგობაშია არა მხოლოდ ავტონომიურობის იდეასთან, არამედ რეალური თვითმმართველობის თანამედროვე გაგებასთან. ასეთ შემთხვევაში თვით ავტონომიის არსებობა აღნიშნული ფორმით აზრს კარგავს. სწორედ ამგვარმა მდგომარეობამ ზოგიერთ პოლიტიკურ დაჯგუფებაში წარმოშვა მოსაზრება, რომ ამ ფორმით ავტონომიის არსებობას მისი გაუქმება სჯობს.

არანაკლებ სერიოზულ პრობლემას ქმნის ცენტრალური ხელისუფლების ეთნიკურ ანკლავებთან ურთიერთობის საკითხი.

1989 წელს საქართველოს მოსახლეობა შეადგენდა 5.6 მლნ. მცხოვრებს. აქედან 30%-ს ეთნიკური უმცირესობები ქმნიდნენ. ეთნიკური უმცირესობებიდან ყველაზე მრავალრიცხოვანნი იყვნენ სომხები (450 ათ.), რუსები (დაახ. 400 ათ.), აზერბაიჯანელები (დაახ. 300 ათ.). შემდეგ მოდიოდნენ ოსები (160 ათ.), ბერძნები (დაახ. 100 ათ.) და აფხაზები (90 ათ.). სხვა ეთნიკურ უმცირესობათაგან (უკრაინელები, ებრაელები, ქურთები და სხვ.) თითოეული არ აღემატებოდა 50 ათ. კაცს.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ განვითარებულმა მოვლენებმა (ეკონომიკური კოლაფსი და მოსახლეობის ემიგრაცია, ეთნიკური კონფლიქტები) ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი შემცირება გამოიწვია. 2002 წელს ჩატარებული აღწერის თანახმად, საქართველოს მოსახლეობა შეადგენდა 4371000 კაცს, თუმცა, ამ მონაცემთა სანდოობის ხარისხი მაღალი არ არის. უნდა ვივარაუდოთ, რომ სახეზე მყოფი მოსახლეობის რიცხვი გაცილებით მცირეა. საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე ეთნიკური უმცირესობების წილმა შეადგინა 16.2%. მათ შორის ყველაზე მრავალრიცხოვან ჯგუფებს ქმნიან აზერბაი-

ჯანელები (285 ათ., მოსახლეობის 6.5%), სომხები (249 ათ., მოსახლეობის 5.7%), რუსები (68 ათ., მოსახლეობის 1.5%) და ოსები (38 ათ., მოსახლეობის 0.9%). დანარჩენი უმცირესობებიდან თითოეული არ აღემატება 20 ათ. კაცს.

	1989 წელი		2002 წელი	
	ათ. მცხ.	%%	ათ. მცხ.	%%
ქართველები	3.880	69.9	3661	83.7
სომხები	450	8.1	249	5.7
რუსები	390	7.0	68	1.6
აზერბაიჯანელები	290	5.2	285	6.5
ოსები	165	3.0	38	0.9
ბერძნები	105	1.9	15	0.3
აფხაზები	90	1.6	3.5	0.1
სხვა	180	3.2	52	1.2
სულ	5550	100.0	4371.5	100.0

თუ მხედველობაში არ მივიღებთ კონფლიქტურ ზონებს (სადაც ასევე მოხდა მოსახლეობის კატასტროფული შემცირება), ყველაზე მრავალრიცხოვან ეთნიკურ უმცირესობებს წარმოადგენენ სომხები და აზერბაიჯანელები.

ამ ორი ეთნიკური ჯგუფის მნიშვნელოვანი ნაწილი კომპაქტურად ცხოვრობს ქვემო ქართლისა (აზერბაიჯანელები) და სამცხე-ჯავახეთის (სომხები) რეგიონებში. აღნიშნულ ტერიტორიებზე ისინი ფაქტიურ უმრავლესობას ქმნიან.

როგორც საქართველოს პოლიტიკურ ისტებლიშმენტს, ისე საზოგადოებას და მოუკიდებლობის მთელი პერიოდის მანძილზე საკმაოდ აშფოთებდა აღნიშნულ რეგიონებში ადგილობრივი პოლიტიკური დაჯგუფებების მიერ არაერთხელ წამოყენებული სეცესიონისტური და ირედენტისტული მოთხოვნები. რეგიონში მოქმედი ზოგიერთი რადიკალური დაჯგუფების საქმიანობა გვაფიქრებს, რომ ამ შიშს რეალური საფუძველი გააჩნია.

ამ რეგიონებში არსებული პრობლემები მეტწილად სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიული თუ ტაქტიკური ხედვის არარსებობითა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოუწყობლობით უნდა აიხსნას, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს სილატაკის მაღალი დონე, მოსახლეობის სოციალური დაუცველობა, კორუფციული ურთიერთობისა და პატრიმონიალური სისტემის დომინანტი, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლისა და უსაფრთხოების სისტემების სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა.

მსგავსებასთან ერთად ამ ორ რეგიონს მნიშვნელოვანი გასხვავებებიც ახასიათებს, რაზეც მოკლედ ღირს შეჩერება.

სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობა 232 ათ. კაცს შეადგენს, საიდანაც დაახლოებით ნახევარი ეთნიკური სომხებია. რაც შეეხება უშუალოდ ჯავახეთს (91 ათ. მცხ.), აქ ეთნიკური სომეხი მოსახლეობის 98%-ზე მეტია.

ადგილობრივი მმართველობის უმაღლეს ეშელონებს (განსაკუთრებით, ჯავახეთში) ადგილობრივი (სომხური) ნომენკლატურის წარმომადგენლები ავსებენ. საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული, ოფიციალურ თბილისს ამ მხარეში გამოკვეთილი სტრატეგია გააჩნდა. იგი მოხერხებულად იყენებდა ადგილობრივი კლანების ურთიერთდაპირისპირებას და ცალკეული ჯგუფებისადმი მხარდაჭერის სანაცვლოდ ამ უკანასკნელთაგან სრულ ლოიალობას მოითხოვდა. სწორედ ამიტომ რადიკალური ნაციონალისტური და მარგინალიზებული პოლიტიკური დაჯგუფებების (ჯავახკი 1989

წლიდან, ვირქი 1998 წლიდან) გავლენა მხოლოდ არაფორმალური იყო და მათ არასოდეს ჰქონიათ ადგილობრივი ბიუროკრატის აშკარა მხარდაჭერა.

რადიკალური მოთხოვნები, დაწყებული საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლით და სომხეთთან შეერთებით და დამთავრებული აჭარის ავტონომიასთან მიერთებით, სადაც აშკარად პრორუსული ორიენტაციის ლიდერი, ასლან აბაშიძე ბატონობდა, სინამდვილეში, მხოლოდ თბილისის სახელისუფლებო წრეების გაღიზიანებასა და დედაქალაქის მას მედიაში ანტისომხური განწყობის პროვოცირებას უწყობდა ხელს. ასეთ ფონზე სომხური ნაციონალისტური მოძრაობის მოთხოვნა, გაეზარდათ მხარის სტატუსი ავტონომიამდე (აჭარისა და სამხრეთ ოსეთის მსგავსად) ან გაეფართოვებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებები, ქართული საზოგადოების მხრიდან სერიოზულ უარყოფით რეაქციას იწვევდა. თბილისისადმი შედარებით ლოიალური პარტიის „ზარის“ შექმნას 2001 წელს ასევე არ მოჰყოლია ცენტრის პოზიციების შეცვლა.

90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან რეგიონში აღმოცენდნენ და თანდათან გაძლიერდნენ საზოგადოებრივი, არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც სამოქალაქო ღირებულებების პოპულარიზაციასა და რეგიონის მოსახლეობის სამოქალაქო, პოლიტიკური და სოციალური უფლებების დაცვას ისახავენ მიზნად. დღევანდელ ეტაპზე ამ ორგანიზაციებს ჯერ კიდევ არ გააჩნიათ სერიოზული ზეგავლენა რეგიონის საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე, თუმცა, პერსპექტივაში მათ შეიძლება საკმაოდ სერიოზული მასტაბილიზებელი როლი შეასრულონ.

ქვემო ქართლის მოსახლეობა, ოფიციალური მონაცემების თანახმად, 587 ათ. კაცია, რომელთაგან დაახლოებით ნახევარს ეთნიკური აზერბაიჯანელები შეადგენენ. ეს უკანასკნელნი მხარის 6 ადმინისტრაციული რაიონიდან ოთხში მოსახლეობის აბსოლუტურ უმრავლესობას ქმნიან (დაახ. 60-95 %-ს)

საქართველოს სხვა რეგიონებისაგან (იმავე სამცხე-ჯავახეთისაგან) განსხვავებით, ქვემო ქართლს, როგორც წესი, ცენტრის მხრიდან ნაკლები ყურადღება ექცეოდა. აზერბაიჯანული მოსახლეობა დისკრიმინაციულად მიიჩნევა იმგვარ საკადრო პოლიტიკას, რომლის დროსაც ამ რეგიონში მნიშვნელოვანი თანამდებობები ძირითადად საქართველოს სხვა რეგიონებიდან ჩამოსულ ქართველი ეროვნების მოხელეებს ეკავათ. სახელმწიფო ამგვარ პოლიტიკას იმით ხსნიდა, რომ ადგილობრივ აზერბაიჯანელთა შორის არ იყვნენ ქართული ენის მცოდნე კვალიფიციური კადრები. სახელმწიფო ენის ცოდნის მხრივ რეგიონის არაქართულ მოსახლეობას ქვეყანაში ერთ-ერთი უკანასკნელი ადგილი ეკავა.

ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ რეგიონის ეთნიკური უმცირესობები დღესაც ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ სახელმწიფო (ინსტიტუციურიზებულ) სტრუქტურებში მონაწილეობის საკითხს, ვინაიდან ამ უკანასკნელის როლს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში არაფორმალური, პატრიმონიალური ურთიერთობები იკავებს.

საბჭოთა კავშირის არსებობის ბოლო წლებში (80-იანი წლების დასასრული) რეგიონში აშკარად გამოიკვეთა ეთნიკური დაძაბულობის ნიშნები. ადგილობრივმა არაფორმალურმა მოძრაობებმა აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ტერიტორიებზე ე. წ. ბორჩალოს ავტონომიის შექმნის ლოზუნგი წამოაყენეს. თუმცა, ამ მოთხოვნამ, რომელიც ირედენტის ნიშნებს ატარებდა (ის „ისტორიულ სამშობლოსთან“, აზერბაიჯანთან მაქსიმალური დაახლოების პირობებს ქმნიდა) და აშკარად მითოლოგიზირებულ, გამოკვეთილად ანტიქართულ ხასიათს ატარებდა, ვერ პოვა ფართო მხარდაჭერა აზერბაიჯანულ ანკლავში.

რეგიონში ნაციონალისტური მოძრაობის სისუსტეს რამდენიმე ფაქტორი განაპირობებდა:

1. ოფიციალური ბაქო, რომელიც 1988 წლიდან ყარაბახის კონფლიქტში აღმოჩნდა ჩათრეული, ახალი ავტონომიების შექმნის იდეას სამხრეთ კავკასიაში უარყოფითად ეკიდებოდა.
2. აზერბაიჯანს ასევე არ სურდა ურთიერთობის გაუარესება სტრატეგიულ მოკავშირესთან, საქართველოსთან. ერთიანი პროდასავლური (და ანტირუსული) ორიენტაცია და ბაქო-ჯეიჰანის ნავთობსადენის მშენებლობა, რომლის წარმატებაში ერთნაირადაა დაინტერესებული როგორც აზერბაიჯანი, ისე საქართველო, ასევე ამცირებს პოტენციური კონფლიქტის წარმოშობის საფრთხეს.
3. ქვემო ქართლი ეკონომიკურად თბილისისათვის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მთავარ მიმწოდებელს წარმოადგენს და ადგილობრივი აზერბაიჯანული მოსახლეობა არანაირად არ არის დაინტერესებული, დედაქალაქთან ახალი ადმინისტრაციული ბარიერები შეექმნას.

90-იანი წლების შუახანებში იქმნება და თანდათან ძლიერდება აზერბაიჯანული საზოგადოებრივი მოძრაობები (ბირლიქი, გეირათი), რომლებმაც საქმიანობა აზერბაიჯანული მოსახლეობის კულტურული უფლებების დაცვით დაიწყეს, მაგრამ თანდათანობით პოლიტიკური მოთხოვნებით იწყებენ გამოსვლას (ტოპონიმების შეცვლა, მიწის განაწილება, აზერბაიჯანული უმცირესობისათვის სახელმწიფო სამსახურში მიღების თანასწორი პირობების შექმნა და სხვ.).

90-იან წლებში, ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში, ვითარება ეთნიკურ ანკლავებში შედარებითი სტაბილურობით ხასიათდებოდა. კლანური ურთიერთობები, პოლიტიკური გარიგებები და კორუფციის მაღალი დონე მეტ-ნაკლებად აბალანსებდა არსებულ წინააღმდეგობებს. 2003 წლის შემოდგომაზე თბილისში ხელისუფლების ცვლამ („ვარდების რევოლუცია“) ვითარება კვლავ დაძაბა. საქართველოს ახალი პრეზიდენტის მხრიდან ეთნიკური უმცირესობებისათვის უფლებების გარანტიების დეკლარირების მიუხედავად, სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები შიშობენ, რომ მიხეილ სააკაშვილი აღადგენს პირველი პრეზიდენტის, ზვიად გამსახურდიას, ეთნოცენტრული ნაციონალიზმის კურსს.

აშკარაა, რომ მართვის ძველი მეთოდები მომავალში აღარ გაამართლებს და აუცილებელია ახალი, ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც არსებული სისტემის რეფორმირების გზით გადანწყვეტს ეთნიკურ ანკლავებში წლობით დაგროვილ პრობლემებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსალოდნელია ეთნიკურ უმცირესობათა განწყობების რადიკალიზაცია, რომელიც ქვეყანაში წარმოქმნილი პირველივე კრიზისის დროს სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნის ქართულ სახელმწიფოს.

საქართველოს სხვა რეგიონები არანაკლები პრობლემების წინაშე დგანან. მართალია აქ არ შეიმჩნევა ცენტრთან ძლიერი პოლიტიკური (ავტონომიები) თუ ეთნიკური (უმცირესობებით დასახლებული ანკლავები) დაპირისპირებები, მაგრამ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული პრობლემის მოუგვარებლობა პერსპექტივაში ცენტრსა და რეგიონებს შორის ახალი კონფრონტაციის წარმოქმნას შეუწყობს ხელს.

რეგიონების წინაშე არსებული პრობლემების მოგვარება მნიშვნელოვანწილად და დამოკიდებული ქვეყანაში მუნიციპალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესის დაჩქარებაზე, რასაც ქვემოთ შევხებით.

2.2. რეკომენდაციები

ქვეყნის რეგიონულ მონყობასთან დაკავშირებით პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში აზრთა სხვადასხვაობაა. არსებული მოსაზრებები შეიძლება სამ ხედვად დაჯგუფდეს:

1. ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა მხარეები/რეგიონები საერთოდ არ უნდა არსებობდეს.
2. უნდა არსებობდეს 2 ავტონომიური რესპუბლიკა და მხარეები დღეს მოქმედი ფორმით.
3. საჭიროა ახალი, უფრო მცირე რეგიონური ერთეულების ჩამოყალიბება (სხვადასხვა მოსაზრებებით 12-იდან 20 ერთეულამდე).

ჩვენი აზრით, ამ შემთხვევაში უპრიანია არა მხარეთა (რეგიონთა) იურიდიულ დასაბუთებაზე ან მათ რაოდენობაზე კამათი, არამედ, ქვეყნის პოლიტიკური და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობის აუცილებლობიდან გამომდინარე, ტერიტორიული ერთეულების ფუნქციების განსაზღვრა. ამის შემდეგ შეიძლება მსჯელობა იმ კრიტერიუმებზე, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ესა თუ ის ტერიტორიული ერთეული.

ამ შემთხვევაში შეიძლება ყურადღება გამახვილდეს რამდენიმე ფაქტორზე:

1. რეალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად აუცილებელია ცენტრმა თავის კომპეტენციათა მნიშვნელოვანი ნაწილი თვითმმართველობებს გადასცეს. ამავდროს, არსებობს ფუნქციები, რომელთა განხორციელებასაც შეუძლებელია რესურსების ადეკვატური კონცენტრაცია. ასეთი კომპეტენციების (მაგ: სამართალდაცვა, ზოგიერთი ფისკალური და ეკონომიკური უფლებამოსილება და ა. შ.) გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიულ ერთეულებისთვის მიზანშეწონილი არ არის.
2. საქართველოში არსებობს ბუნებრივად ჩამოყალიბებული ისტორიული კუთხეები, რომელთაც ისტორიული ფაქტორების გარდა სოციალ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ.
3. საქართველოში რეგიონებს გააჩნიათ სხვადასხვა სახის სოციალ-ეკონომიკური და სხვა რესურსების ურთიერთშევისებადობა რეგიონის ფარგლებში, რაც ზრდის მათ სოციალ-ეკონომიკურ პოტენციალს.
4. რეგიონების არსებობა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს – პარლამენტის – მეორე პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება. ზედა პალატის (სენატის) არსებობა საქართველოს კონსტიტუციითაა გარანტირებული, თუმცა მისი შემადგენლობის ფორმირების წესზე ხელისუფლებაში არავითარი ხედვა არ არსებობს. ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების ფარდი იქნება.
5. საზოგადოებრივ მენტალიტეტში არსებული კუთხურობის განცდა საქართველოში გაზრდის შეჯიბრის ფაქტორს რეგიონთა შორის ურთიერთობებში, რაც შესაძლებელია აისახოს ამ რეგიონების სოციალ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

მხარის (რეგიონის) შექმნისა და მისი საზღვრების დადგენის შესახებ გადამწყვეტილება უნდა მიიღოს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ (საქართველოს პარლამენტმა).

მენტმა). გარდამავალ ეტაპზე, მხარეთა ჩამოყალიბების პროცესში, დასაშვებია თითოეული მხარის შექმნის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მიღება. რეგიონთა სამართლებრივ სტატუსებს შორის სხვაობები დასაშვებია, თუმცა ეს არ ნიშნავს რაიმე პრივილეგიის არსებობას.

რეგიონებს უნდა გააჩნდეთ როგორც მმართველობის სხვა დონეებისაგან (ცენტრალური ხელისუფლება, მუნიციპალიტეტები) ნათლად გამიჯნული კომპეტენციები, ისე დემოკრატიული პრინციპების საფუძველზე, არჩევნების გზით ჩამოყალიბებული რეგიონის მმართველი ორგანოები.

შესაძლებელია რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო კომპეტენციათა საკმაო ნაწილის ექსკლუზიური სახით გადაცემა.

რეგიონის ექსკლუზიურ კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს რეგიონის სოციალ-ეკონომიკური დაგეგმარება, ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებში მთელი რიგი ფუნქციების განხორციელება და რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარება.

დელეგირებულ ფუნქციებთან დაკავშირებით შეუძლებელია ერთიანი ნუსხის წარმოდგენა. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა განსაზღვროს დელეგირებული ფუნქციების ის სახეები და ფორმები, რომელთა გადაცემაც რეგიონისთვის მოხდება.

საქართველოს რეგიონული მონყობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტს ცენტრალური ხელისუფლების ავტონომიურ წარმონაქმნებთან ურთიერთობის დარეგულირება წარმოადგენს.

ნონცენტრალიზმი, როგორც სახელმწიფოს მონყობის პრინციპი, იძლევა საშუალებას, დიფერენცირებულად ჩამოყალიბდეს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის განსაკუთრებული სტატუსი კულტურულ-ადმინისტრაციული ავტონომიური ერთეულიდან (ცხინვალის რეგიონი) ქართველთა და აფხაზთა ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენლობაში არსებულ შეზღუდული სუვერენიტეტის მქონე (საგარეო სუვერენიტეტის გარეშე) სახელმწიფოებრივ ერთეულად (აფხაზეთი). ცხინვალის რეგიონის სტატუსი უფრო ახლოს იქნება საქართველოს სხვა რეგიონების სტატუსთან (უფლებამოსილების მოცულობის თვალსაზრისით), ხოლო აფხაზეთს შეიძლება ჰქონდეს ყველა უფლებამოსილება გარდა იმ უფლებამოსილებისა, რაც არის სახელმწიფოს ერთიანობის უზრუნველყოფი კომპეტენცია.

აფხაზეთი. აფხაზეთის სტატუსის თაობაზე ფიქრი და მსჯელობა საქართველოში დაგვიანებით (როცა კონფლიქტი უკვე რეალობად იქცა), მაგრამ მაინც შედარებით დიდი ხნის წინ – 90-იანი წლების დასაწყისში – დაიწყო. უფრო მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ ეს საკითხი ჯერ კიდევ პირველი რესპუბლიკის (1918-21 წ.წ.) ხელმძღვანელობის დღის წესრიგში იდგა, მაგრამ ვერც იმდროინდელმა და ვერც რომელიმე შემდგომმა ხელისუფლებამ საქართველოში აფხაზეთის პრობლემის გადაჭრის გზები ჯერჯერობით ვერ გამოიძებნა.

2004 წლის ზაფხულში დამოუკიდებელ ქართველ ექსპერტთა ჯგუფმა გამოაქვეყნა ვრცელი დოკუმენტი, რომელიც აფხაზეთის სტატუსის პრობლემაზე ღრმა და სერიოზული განსჯის საფუძველს იძლევა.

ეს კონცეფცია შემდეგ ამოსავალ დებულებებს ეფუძნება:

1. აფხაზობა განიხილება არა როგორც ეთნიკური უმცირესობა, არამედ როგორც საქართველოს სახელმწიფოს ჩამომყალიბებელი ერთ-ერთი ერი. გათვალისწინებულია აფხაზთა იდენტურობა, რომელიც ეფუძნება აფხაზეთის ერთადერთ სამშობლოდ მოაზრებას და დანარჩენი მოსახლეობისაგან გამორჩეულობის შეგნებას.

2. აფხაზეთი განიხილება ქართული სახელმწიფოს ნევრად (ნევრი-სახელმწიფო) და არა ნაწილად. აფხაზეთის სტატუსი ეფუძნება სუვერენულ ფედერალურ სახელმწიფოსა და მის ნევრ-სუბიექტს შორის „სახელმწიფო სუვერენიტეტის“ განაწილებას.
3. აფხაზეთის ხელისუფლებას გააჩნია ლეგიტიმაციის დამოუკიდებელი წყარო: ხელისუფლება აირჩევა და კომპლექტდება აფხაზეთის მოსახლეობის მიერ; ამიტომ აფხაზეთი საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში გამოდის თანასწორუფლებიანი და დამოუკიდებელი პარტნიორის სახით („შიდა სუვერენიტეტი“).

საქართველოსა და აფხაზეთის ურთიერთობა უნდა დარეგულირდეს შემდეგი პრინციპების გათვალისწინებით:

1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება ე.წ. „ორმაგ ნუსხას“, როცა ზუსტადაა განსაზღვრული როგორც უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების, ისე ნევრი-სუბიექტის განსაკუთრებული კომპეტენციები. ნარჩენი კომპეტენციები კი ე.წ. კონკურირებად კომპეტენციებად მიიჩნევა, მათი აფხაზეთისათვის მინიჭების შესაძლებლობის დაშვებით.
2. ფედერაციული სახელმწიფოების ნევრი-სუბიექტებისათვის დამახასიათებელი სტანდარტული უფლებამოსილებების გარდა, შესაძლებლად არის მიჩნეული აფხაზეთისათვის საგარეო ურთიერთობებში მონაწილეობის (კულტურის, სოციალური, სავაჭრო-ეკონომიკური, სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, სპორტისა და ტურიზმის სფეროები) შეთანხმებების დადებისა და საკუთარი ოფიციალური პოლიციური ფორმირებების შექმნის უფლება.
3. აფხაზეთს ექნება ფართო ფინანსური ავტონომია, საკუთარი გადასახადების, მოსაკრებლებისა თუ სხვა სპეციალური შენატანების დადგენის, მათი მოკრებისა და განკარგვის უფლება.
4. აფხაზეთის კონსტიტუცია უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და რესპუბლიკანიზმის პრინციპებს.
5. იმ შემთხვევაში, თუკი ერთ-ერთი მხარე მიიღებს რაიმე ნორმატიულ აქტს მეორე მხარის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებათა სფეროში, მეორე მხარეს უფლება ექნება გაასაჩივროს სადავო აქტი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

უნდა არსებობდეს აფხაზეთისა და აფხაზეთის ინტერესების დაცვის დამატებითი მექანიზმები:

- აფხაზეთის ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრებ პირებს ექნებათ აფხაზეთის მოქალაქეობა. აფხაზეთის მოქალაქე იმავდროულად იქნება საქართველოს სახელმწიფოს მოქალაქე.
- საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატაში (სენატში) აფხაზეთის წარმომადგენლობას ექნება აფხაზეთთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე გადამწყვეტი ხმის უფლება, ვეტოს უფლებისა და მაღალი კვორუმის მექანიზმის მეშვეობით.
- საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებასა და აფხაზეთს შორის ურთიერთობათა ნებისმიერი ხასიათის ცვლილებისათვის აუცილებელი იქნება ორივე მხარის თანხმობა.

აჭარა. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მონყობისა და თვითმმართველობის პრინციპების შესაბამისად აჭარის ავტონომიამ უნდა განახორციელოს:

1. ავტონომიისათვის მიკუთვნებული განსაკუთრებული უფლებამოსილებები,
2. საქართველოს სახელმწიფოსაგან დელეგირებული უფლებამოსილებები,
3. ცალკე კანონით განსაზღვრული ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებული უფლებამოსილებები.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა უნდა დაეფუძნოს საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს: აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო განსაზღვრავს ავტონომიის სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკას, დააკომპლექტებს და გააკონტროლებს აჭარის მთავრობას.

საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ავტონომიის ხელისუფლებას შორის დავა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესახებ უნდა წყდებოდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

აუცილებელია იმის აღნიშვნაც, რომ აჭარის ავტონომიის მიმართ სხვა შეხედულებაც იყო გამოთქმული: ზოგი პოლიტიკოსის აზრით, არ არსებობს საფუძველი და მოთხოვნილება აჭარის ავტონომიის სახით არსებობისათვის და სწორედ 2004 წ. მაისის მოვლენების შემდეგ დადგა საუკეთესო დრო ავტონომიის გასაუქმებლად. მაგრამ ამ მიმართულებამ აქტიური მხარდაჭერა ვერც პოლიტიკურ წრეებში და ვერც საზოგადოებაში ვერ მოიპოვა.

ცხინვალის რეგიონი. ქართულ დისკურსში სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი მიიჩნევა საბჭოთა რეჟიმის პირმშოდ, რომლის შექმნასაც ისტორიული და პოლიტიკური საფუძვლები არ გააჩნდა. ოსები საქართველოში ეთნიკურ უმცირესობად განიხილება (თანაც, ზოგ სხვა ეთნიკურ უმცირესობასთან შედარებით იგი უფრო მცირერიცხოვანია) და საუბარიც, ძირითადად, კულტურული ავტონომიის ფორმატით ამოიწურება.

რეალიების გათვალისწინებით, ყოფილ სამხრეთ ოსეთს აფხაზეთისა და აჭარისაგან განსხვავებული (აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსზე უფრო დაბალი) სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს, რომელიც განასხვავებს მას საქართველოს სხვა რეგიონებისაგან (კულტურული და ენობრივი ავტონომიის კუთხით).

ამრიგად, რეალური ვითარება საქართველოს უბიძგებს შექმნას სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მონყობის მოდელი, ერთმანეთისაგან განსხვავებული უფლებამოსილებებით აფხაზეთის, აჭარისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთისათვის. საქართველოს სხვა რეგიონებისათვის პირველ ეტაპზე ლოგიკური იქნებოდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის სტატუსის მინიჭება, რომელთა უფლებამოსილებები შესაძლებელია შემდგომში ბევრად უფრო გაფართოვდეს. ფედერალიზმისა და რეგიონალიზმის პრინციპების შერწყმის საფუძველზე მივიღებთ საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მონყობისა და უმაღლესი სახელმწიფო და ავტონომიური წარმონაქმნების ხელისუფლებების ურთიერთმიმართების სპეციფიკურ და, გარკვეული თვალსაზრისით, უნიკალურ მოდელს.

3. მუნიციპალური მონყობა

3.1. არსებული ვითარება და პრობლემები

საქართველოს დღეს არსებულ ტერიტორიულ მონყობაში, ფაქტობრივად, არსებობს სამი დონე:

1. ზედა – რეგიონის ან მხარის დონე, რომელთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი თბილისი, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. ეს დონე შეიქმნა 1993-95 წლებში, როდესაც განხორციელდა მანამდე არსებული უფრო მცირე ერთეულების – რაიონების დაჯგუფება ეკონომიკური, გეოგრაფიული, ისტორიული და ეთნიკური ნიშნის მიხედვით, რის შედეგადაც ქვეყანა (ავტონომიურ რესპუბლიკებში შემავალი რაიონების გარდა) დაიყო ცხრა რეგიონად. ამავე დროს, რეგიონების სამართლებრივად დაკანონების საკითხი (პრეზიდენტის ბრძანებულებების გარდა) ღია დარჩა. დღევანდელ ეტაპზე კანონით განსაზღვრულია მხოლოდ ქვეყნის დედაქალაქის სტატუსი, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი. ამდენად, რეგიონული დონე მოიცავს 12 ერთეულს, თუმცა მათგან მხოლოდ სამი – დედაქალაქი და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები – არის კონსტიტუციით დაფიქსირებული.
2. შუალედური დონე – რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის დაქვემდებარებაში. საქართველო იყოფა 67 რაიონად და 6 „დამოუკიდებელ“ ქალაქად. მათგან 6 რაიონი და 1 „დამოუკიდებელი“ ქალაქი შედის აფხაზეთის, ხოლო 5 რაიონი და 1 „დამოუკიდებელი“ ქალაქი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემადგენლობაში. 2001 წელს ქალაქებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, სხვა დასახლებების მსგავსად მიენიჭათ თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. თუმცა, ამავე დროს ამ ქალაქებს დელეგირებული აქვთ იმ უფლებამოსილების განხორციელება, რაც ორგანული კანონის თანახმად მიეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას.
3. ქვედა დონე – სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი. სულ საქართველოში არის 55 ქალაქი, რომელიც შედის რაიონის დაქვემდებარებაში, 49 დაბა, 843 თემი და 164 სოფელი, რომელშიც ირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ამდენად, ქვედა (მუნიციპალურ) დონეზე სულ არის 1111 თვითმმართველი ერთეული; ეს მთლიანობაში მოიცავს 4597 დასახლებას. 2002 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონით მმართველობის დეცენტრალიზაცია უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობის ქვედა დონეზე, სადაც თვითმმართველ ერთეულებს კანონით განსაზღვრული ექსკლუზიური კომპეტენციები გააჩნიათ. ამავდროულად, კანონმა საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფო მონყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე შეინარჩუნა ადგილობრივი მმართველობის დონე – რაიონი. ამ დონეზე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებანი ხორციელდება, ანუ რაიონი წარმოადგენს მმართველობის დეკონცენტრირებულ დონეს.

მმართველობის დეცენტრალიზაციის უმთავრეს ბარიერს თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყო-

ბის ჩამოყალიბებლობა, მისი ე. წ. გარდამავალი ხასიათი განაპირობებს. ასეთი „გარდამავალი“ სისტემისათვის ნიშანდობლივია შემდეგი პრობლემები:

- ქვედა დონეზე წვრილ თვითმმართველ ერთეულთა რიცხვი ზედმეტად დიდია. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, 998 თვითმმართველი ერთეულიდან თითქმის ნახევარში (47%) 2000 მცხოვრებზე ნაკლები ცხოვრობს. სოფლების, თემებისა და დაბების ბიუჯეტების საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები ჯამში 12 მილიონ ლარზე ნაკლებია, რაც იმას ნიშნავს, რომ აღნიშნული ტიპის დასახლებებში ერთ სულ მოსახლეზე ადგილობრივი ბიუჯეტი საშუალოდ 5-6 ლარს შეადგენს. თვითმმართველი ერთეულები ვერ ახერხებენ თავიანთი ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებას, რადგან მათი რესურსები არ შეესაბამება მათ კომპეტენციებს. საფულისხმოა, რომ მიუხედავად კანონით გათვალისწინებული შესაძლებლობისა, არ შეინიშნება მათი ნებაყოფლობითი გაერთიანების/გამსხვილების ტენდენცია.
- თვითმმართველი ერთეულების შემდგომი დაყოფის ტენდენციის ერთ-ერთი ძირითადი მოტივაცია დაკავშირებულია ახალი საჯარო თანამდებობების შემოღებასთან, რაც პოლიტიკური ამბიციების რეალიზაციის შანსს აჩენს. ეს მოტივაცია ერთგვარად „ნახალისებულია“ მმართველობის სისტემის ირაციონალური ხასიათით. ამგვარი ირაციონალურობა მემკვიდრეობით მიღებულია „დემოკრატიული ცენტრალიზმის“ სისტემისაგან, რომლის პირობებშიც, ცხადია, შეუძლებელი იყო თვითმმართველობისათვის დაკისრებული ფუნქციების შესრულება. კვლავ თითქმის უცვლელად მოქმედებს საბჭოური მრავალ იარუსიანი მართვის სისტემა, რომლის დონეებს შორის არ არსებობს უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობათა კონკრეტული გამიჯვნა.
- ქვეყნის საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის პრაქტიკული განუხორციელებლობა ფისკალურ პრობლემებს ბადებს. „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონით დადგენილია თითოეული დონის (ცენტრალური, რაიონული, ადგილობრივი) ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა, მაგრამ, პრაქტიკულად, ქვედა დონის ბიუჯეტები თითქმის სრულადაა დამოკიდებული ზედა დონის ბიუჯეტებზე.

შედეგად, მოსახლეობა სულ უფრო კარგავს ნდობას არჩეული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოებისადმი, ვინაიდან ეს ორგანოები იმთავითვე განწირულია უმოქმედობის, ხოლო ხშირად მეტად არასასურველი ზედმეტი პოლიტიზაციისათვის.

დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში მძიმედ მიმდინარეობს. პოლიტიკურ ელიტას ჯერ კიდევ ბოლომდე გააზრებული არ აქვს, თუ როგორი უნდა იყოს მომავალში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და რა უფლება-მოვალეობანი უნდა გააჩნდეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს.

როგორც წესი, დეცენტრალიზაციას ორი უმთავრესი მიზანი გააჩნია:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მთელი რიგი საზოგადოებრივი მომსახურებების განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით და
2. ადგილობრივი სტრუქტურების მაქსიმალური სიახლოვე მოსახლეობასთან ხელისუფლების ლეგიტიმურობისა და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების მიზნით.

პირველი აუცილებელია საზოგადოებრივი მომსახურების იმ ფორმების განსახორციელებლად, რომელთა მიწოდებაც ადგილობრივი სტრუქტურების მიერ უფრო ეფექტური იქნება. ამ შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულების ფუნქციები შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს მათ ხელთ არსებულ ქონებრივ, ფინანსურ თუ

ადამიანურ რესურსებთან. მეორე ასპექტი გულისხმობს ისეთი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც მაქსიმალურად წარმოადგენს ადგილობრივ ინტერესებს და გაითვალისწინებს ამ უკანასკნელთ პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების პროცესში.

არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, არსებობს პრობლემის გადაწყვეტის ორნაირი ხედავა:

- საჭიროა მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარების მქონე, მუნიციპალიტეტების არსებობა, რომლებსაც, მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების სურვილებს.
- აუცილებელია მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მოხდეს მნიერი რესურსების კონცენტრაცია და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის ზრდა.

თავისთავად ორდონიანი თვითმმართველობის იდეა შესაძლებელს ხდის ფუნქციების, კომპეტენციებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილებას ქვედა, უფრო დემოკრატიულ, და ზედა, რესურსების მხრივ უფრო უზრუნველყოფილ, დონეებს შორის.

ყოველივე ზემოთქმული მნიშვნელოვანნილადაა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებისა და კომპეტენციების განსაზღვრაზე. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ კომპეტენციებად რეკომენდირებულია ჩაითვალოს: სკოლამდელი განათლება, პირველადი და სასწრაფო დახმარება, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული დაწესებულებების (ბიბლიოთეკები, თეატრები, პარკები და ა. შ.) კურირება, კომუნალური მეურნეობა (წყალმომარაგება, ელექტრო- და გაზმომარაგება, დასუფთავება და სხვ.), ადგილობრივი გზები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სივრცითი დაგეგმარება და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, სახანძრო სამსახური, ადგილობრივი მმართველობითი ფუნქციები.

მმართველობის დანარჩენი ფუნქციები უნდა განახორციელოს მმართველობის ზედა (რეგიონულმა) დონემ, ხოლო საერთოეროვნული ფუნქციები (საგარეო პოლიტიკა და თავდაცვა, მაკროეკონომიკური სტიმულირება, კონსტიტუციური წესრიგის დაცვა და ა. შ.) – ცენტრალურმა ხელისუფლებამ.

ამრიგად, ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელი ემყარება შემდეგ პრინციპს:

- თვითმმართველობის შუალედური რგოლი თავზე იღებს შედარებით რესურსტევადი კომპეტენციების განხორციელებას, რომელიც დელეგირებულია სახელმწიფოს მიერ, მაგრამ მათ განსახორციელებლად აუცილებელი რესურსები მუნიციპალიტეტებს ნაკლებად გააჩნიათ.
- მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვნად აძლიერებენ თავიანთ ფინანსურ შესაძლებლობებს და ადამიანურ რესურსებს. ახორციელებენ საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო პრაქტიკით გათვალისწინებულ თვითმმართველობათა ფუნქციების უმეტესობას.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულმა ერთეულებმა თავიანთი უფლებამოსილებანი უნდა განახორციელონ სახელმწიფოს მიერ დადგენილი საერთო სამართლებრივი პრინციპების საფუძველზე.

დაბოლოს, ორდონიანი სისტემის არსებობა საშუალებას იძლევა მიღწეულ იქნეს გარკვეული კომპრომისი, ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებისა და რესურსების რეალურ ზრდას, ხოლო მეორე მხრივ, მოსახლეობასთან სიახლოვესა და ადგილობრივი ინტერესების დაცვას შორის.

3.2. რეკომენდაციები

რეფორმირების პროცესისათვის აუცილებელია მოხდეს პრობლემათა იდენტიფიცირება ზემოხსენებულ საკითხებზე მუშაობისას და მიიღწეს კონსენსუსი მათი გადანყვეტის გზების ფორმირებისას. ეს პრინციპი უნდა შეეხოს ყველა უმნიშვნელოვანეს ასპექტს:

- *პოლიტიკურ ელიტაში დეცენტრალიზაციის პროცესის შესახებ ერთიანი და გააზრებული ხედვის, მიზნებისა და რეალიზების გზების არარსებობა.* დღევანდელ ეტაპზე აუცილებელი ხდება მიზანმიმართული პოლიტიკის კონცეპტუალური ჩამოყალიბება, რომლის გაზიარება და გათავისება მოხდება ქვეყანაში მოქმედი პოლიტიკური ძალების მიერ.
- *სირთულეები ცენტრალური ხელისფლების იურისდიქციიდან გასული სეპარატისტული რეგიონების (აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი) ინტეგრაციის პროცესში.* ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონაცემების კონცეფციის შემუშავებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს რეგიონების (მათ შორის ეთნიკური ანკლავების) რეალური ინტერესები, რაც შემდგომში შეამცირებს ახალი კონფლიქტების წარმოშობის ალბათობას.
- *საკანონმდებლო ბაზის გაუმართაობა.* არსებული კანონები უნდა გადაისინჯოს მათში არსებული ურთიერთშეუსაბამოების აღმოფხვრის მიზნით. გარდა ამისა, მიღებული უნდა იქნეს კანონთა პაკეტები იმ სფეროებში, რომელთა დაურეგულირებლობა შეუძლებელს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირებას.
- *კომპეტენციათა ნათელი და მკვეთრი გაუმიჯნავობა სხვადასხვა დონეს შორის.* შემოღებულ უნდა იქნეს ისეთი მარეგულირებელი მექანიზმები და დამკვიდრდეს ისეთი პრაქტიკა, რაც გამორიცხავს ფუნქციების დუბლირებას როგორც საკანონმდებლო დონეზე, ისე ყოველდღიურ საქმიანობაში. საამისოდ უნდა აღმოიფხვრას ორმაგი დაქვემდებარების პრაქტიკა.
- *ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის პირობების არარსებობა.* სახელმწიფომ უნდა ჩამოაყალიბოს ნორმატიული მექანიზმები, რითაც მუნიციპალიტეტებს გადაეცემათ განვითარების დამოუკიდებელი დაგეგმვის უფლება.

მუნიციპალიტეტები უნდა ჩამოყალიბდეს დღევანდელი საკრებულოების გამსხვილების შედეგად, ადამიანური რესურსის, ტერიტორიისა და კომუნიკაციების ინფრასტრუქტურის გათვალისწინებით. ამასთან, გამსხვილების პროცესი უნდა შეეხოს არა მარტო პირველ (მუნიციპალურ), არამედ შუალედურ (რაიონი/რეგიონი) დონეს.

გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბებას თან ახლავს რამდენიმე უარყოფითი მომენტი, რაც ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების პროცესის სირთულეში მდგომარეობს. კერძოდ, მოსალოდნელია, რომ გართულდება სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის გაერთიანების საკითხი, რადგან ამ პროცესის ცენტრალიზებული წესით წარმართვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრინციპებს. ეს საკითხი მოსახლეობის აზრის მაქსიმალურ გათვალისწინებას გულისხმობს. პრობლემური იქნება გამსხვილებული მუნიციპალური ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის ადგილმდებარეობის, სახელწოდების და სხვა მსგავსი საკითხები.

მიუხედავად ამისა, ბუნებრივად არსებობს სოფლებისა და თემების ერთობლიობები, რომლებშიც თვითმმართველობის ერთი ორგანოს არსებობა მიზანშეწონილია. ეს ერთობლიობა გამოიხატება სატრანსპორტო და სხვა ინფრასტრუქტურის, რელიეფის (ხეობა, ქედები), კულტურული, აგრარული წარმოების ანალო-

გიურობის, ეკონომიკური და სოციალური ობიექტების ურთიერთშევესებადობის და სხვა მრავალი ფაქტორით.

დადებით ფაქტორთაგან, რომლებიც ამ შემთხვევაში იმოქმედებს თვითმმართველობების განვითარების პროცესზე, აღსანიშნავია შემდეგი:

- შედეგად მივიღებთ ეკონომიკურად შედარებით კარგი პოტენციალის მქონე ერთეულებს. ნაკლები იქნება მცირე ეკონომიკური შესაძლებლობების მქონე თვითმმართველ ერთეულთა რაოდენობა.
- სახელმწიფოს მხრიდან მცირე რაოდენობის თვითმმართველი ერთეულების არსებობის პირობებში გამარტივდება სოციალ-ეკონომიკური გამოთანაბრების პროგრამების განხორციელება.
- ნაკლებად დადგება კვალიფიციური კადრების სიმცირის პრობლემა, ვინაიდან მოიხსნება მრავალ წვრილ ერთეულში მათი გამოძებნის საჭიროება.

მმართველობის შუალედურ დონეზე საუბრისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ არსებობს საზოგადოებრივ მომსახურებათა გარკვეული ფორმები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე. ამავე დროს, თავისი შინაარსით, ეს ფუნქციები შესაძლოა არ შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების სფეროში. დღეისათვის მიმდინარეობს დისკუსია რაიონისა და რეგიონის მომხრეთა შორის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს არც ერთისა და არც მეორის ზუსტი დეფინიცია.

რაიონის დღევანდელი ფორმით არსებობა მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილების პირობებში თავისთავად გააჩენს სერიოზულ პრობლემებს. თუ ქვეყანაში იარსებებს 3 დონე: ცენტრი, რაიონი და ადგილობრივი თვითმმართველობა, მივიღებთ თვითმმართველობის ორ დონეს, რომელთა კომპეტენციებს შორის სხვაობა არცთუ ისე ოპტიმალურად შეიძლება ჩამოყალიბდეს, რადგან მათი ტერიტორიების, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რესურსების თანაფარდობა არ იძლევა კომპეტენციებს შორის სერიოზული განსხვავებების არსებობის საშუალებას. ამასთან, დღევანდელი რაიონის მასშტაბებიდან გამომდინარე, რთული იქნება ამ ადმინისტრაციული ერთეულისათვის ფართო კომპეტენციების გადაცემა, ვინაიდან:

- რაიონებში თავმოყრილი ადმინისტრაციული რესურსები არ არის საკმარისი მთელი რიგი დელეგირებული კომპეტენციების განსახორციელებლად;
- დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს გარკვეულ განსხვავებებს ტერიტორიულ ერთეულებს შორის ადმინისტრაციულ საქმიანობაში. ამ შემთხვევაში ქვეყანაში მივიღებთ 80-ზე მეტ ტერიტორიულ ერთეულს, რომლებშიც განსხვავებული გარემო (თუნდაც ფისკალური) შეიქმნება.

ერთ-ერთი არგუმენტი, რასაც რაიონის შენარჩუნების მომხრეები იყენებენ, ისაა, რომ ამ დონეზე არსებობს მმართველობის ცენტრალური ხელისუფლების (იუსტიციის სამინისტრო, განათლების სამინისტრო და ა. შ.) ტერიტორიული ორგანოები. მაგრამ ეს ხელისუფლების დეკონცენტრაციის და არა დეცენტრალიზაციის საკითხია და ის ნაკლებ კავშირშია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან. ეს უკანასკნელი არ უშლის ცენტრალურ ხელისუფლებას, თავისი კომპეტენციების განსახორციელებლად შესაბამისი მოდელი შეარჩიოს.

როდესაც თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ შესაძლოა შეიქმნას გარკვეული სირთულეები ცალკეული დასახლებული პუნქტების მოსახლეობისა და ინტერესთა ჯგუფების უფლებების დაცვის პროცესში. კერძოდ, შეიძლება დომინანტი ერთეულის მიერ (მაგ. მუნიციპალური ცენტრი) რესურსების გადანაწილებისას და საქმიანობათა დაგეგმვი-

სას მოხდეს მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში შემავალი წვრილი დასახლებული პუნქტების უფლებათა დისკრიმინირება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი ხდება გამოთანაბრების მექანიზმების ამოქმედება:

- უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს კორპორაციული პრინციპი. შესაძლებელია როგორც ცალკეულ დასახლებულ პუნქტთა, ისე მთლიან მუნიციპალიტეტთა რესურსების გაერთიანება ცალკეული კონკრეტული მიზნების (წყალმომარაგება, საერთო კომუნიკაციებითა და ობიექტებით სარგებლობა და ა. შ.) გადაჭრის პროცესში.
- მომსახურების მთელი რიგი სფეროების განხორციელებისას მეტად მნიშვნელოვანია კერძო სექტორის როლი. მომსახურების კომერციალიზაცია, მუნიციპალური დაკვეთების გამჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბება და ეკონომიკური ინტერესების წინა პლანზე წამოწევა მნიშვნელოვანწილად მოხსნის მთელი რიგი დაპირისპირებების წარმოშობის საშიშროებას.
- ასევე აუცილებელია ადმინისტრაციული ბერკეტების ამოქმედებაც. შესაძლოა ჩამოყალიბდეს დასახლებულ პუნქტთა წარმომადგენლებისაგან შემდგარი სტრუქტურა, სადაც გადანყვეტილებები კონსენსუსის საფუძველზე იქნება მიღებული.

დაბოლოს, აღწერილი ვარიანტის მხარდაჭერა არ ნიშნავს მის უნიფიცირებულ დანერგვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მაღალმთიანი რეგიონების (მთებში ერთმანეთისაგან საკმაოდ დაშორებული წვრილი დასახლებული პუნქტების სიმრავლე) და დედაქალაქის (ტერიტორიული ერთეულების მეტისმეტი სიდიდე და მათი შემდგომი დაყოფის აუცილებლობა) ადმინისტრაციული სისტემების ჩამოყალიბება ცალკე საუბრის თემაა.

მაგალითისათვის, დედაქალაქი იყოფა 5 რაიონად, მაგრამ დედაქალაქის რაიონებში წარმომადგენლობითი ორგანოები არ იქმნება. არსებობს მხოლოდ აღმასრულებელი ორგანოები – რაიონის გამგეობები. დედაქალაქს ჰყავს ერთიანი წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო. ერთიანი აღმასრულებელი ორგანოა მთავრობა, რომლის შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან დედაქალაქის რაიონის გამგებლები.

არსებული რაიონული დაყოფა ვერ პასუხობს ვერც ერთ მუნიციპალურ მოთხოვნას: რაიონი მეტად დიდია მოსახლეობასთან სიახლოვის თვალსაზრისით და მეტად მცირე – საერთო საქალაქო მეურნეობის ოპტიმალური ადმინისტრირებისათვის.

მართვის პროცესის ოპტიმიზაციისათვის აუცილებელი ხდება, ერთი მხრივ, ერთიანი საქალაქო სამსახურების განვითარება, ხოლო მეორე მხრივ, შედარებით მცირე ზომის (დედაქალაქის ისტორიული უბნების დონეზე) ერთეულების ჩამოყალიბება საზოგადოებასთან სიახლოვის მიზნით. ამრიგად, დღევანდელი საქალაქო რაიონების ფუნქციები გადანაწილებული უნდა იქნეს როგორც ზედა (თბილისის მერია), ისე ქვედა (საუბნო მუნიციპალიტეტები) დონეებს შორის.

4. ეკონომიკური საკითხები

4.1. არსებული ვითარება და პრობლემები

დეცენტრალიზაციის პროცესს მრავალი პრობლემა უდგას წინ. პრობლემათა სპექტრში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ფინანსურ და ეკონომიკურ ასპექტებს. ფინანსურ სისტემასთან და საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული საკითხები ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია, რომელთა გადაჭრის გარეშე რაიმე წინსვლა-

ზე ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე საუბარი ზედმეტია. ხშირად ქვეყნის პოლიტიკური ელიტის მხრიდან ფინანსებთან დაკავშირებულ პრობლემად მხოლოდ სახსრების სიმწირე აღიქმება. უფრო მეტიც, ხშირ შემთხვევებში არაეფექტური, არადემოკრატიული და მანკიერი მმართველობითი სტრუქტურა და დეცენტრალიზაციის არასაკმარისი დონე არგუმენტირებულია ფინანსური პრობლემებით. მაგრამ მრავალი ქვეყნის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ფინანსური, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემები გვარდება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ჩამოყალიბებულია დემოკრატიული და ეფექტური მმართველობითი სტრუქტურები. დღეს საქართველოს ფინანსურ პრობლემათა სპექტრში განმსაზღვრელ როლს თამაშობს მმართველობითი და ფინანსური სისტემის უსუსურობა.

1998 წლიდან 2001 წლამდე კანონმდებლობით განსაზღვრული იყო 6 ტიპის ადგილობრივი გადასახადი, რომელთა წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების 5%-ს არ აღემატებოდა. გარდა ამისა, არსებობდა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები, რომლებიც ჯერ ცენტრალურ ხაზინაში აკუმულირდებოდა, შემდეგ კი, კანონით დადგენილი ნორმატივების საფუძველზე, მთლიანად ან ნაწილობრივ ირიცხებოდა რაიონის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში და იმ ქალაქის ბიუჯეტში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში. ანუ, ძირითად საგადასახადო შემოსავლებთან დაკავშირებით ცენტრალურ ხელისუფლებას ურთიერთობა ჰქონდა მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების მეორე დონესთან. ადგილობრივი (რაიონული) ბიუჯეტებისთვის განკუთვნილ გადასახადებს შეადგენდა: საშემოსავლო გადასახადი (2000 წლამდე 60% და 2000 წლიდან – 85%), მოგების გადასახადი (2000 წლამდე 60% და 2000 წლიდან – 85%), ქონების გადასახადი (100%), მიწის გადასახადი (100%), გადასახადი ქონების გადაცემისათვის (100%), გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის (100%), გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის (100%).

რაიონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის სახსრები ნაწილდებოდა ამ რაიონში შემავალ თვითმმართველ ერთეულებსა და რაიონულ ბიუჯეტებს შორის. დამოუკიდებელი ქალაქების ბიუჯეტებში აღნიშნული შემოსავლები სრულად აისახებოდა. თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტებსა და რაიონულ ბიუჯეტს შორის სახსრების განაწილებაზე გადანყვეტილებას იღებდა რაიონის მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

რეალურად, ადგილობრივ თვითმმართველობას საკუთარი ქონება არ გააჩნდა. ადგილობრივი ქონების სამართავად, როგორც წესი, იქმნებოდა შებლუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები, რომელშიც სახელმწიფოს წილი 100%-ს შეადგენდა, მართვას უშუალოდ ახორცილებდნენ რაიონები და ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში.

2001 წლიდან, მიუხედავად იმისა, რომ ორგანულმა კანონმა შეცვალა გარკვეული პრინციპები ადგილობრივ ფინანსებთან დაკავშირებით, ადგილობრივი ბიუჯეტების კანონის მიუღებლობისა და სხვა კანონებში შესაბამისი ცვლილებების განუხორციელებლობის გამო შემოსავლების განაწილების მოდელი არ შეცვლილა. მეტიც, ახლა, როდესაც გაიმიჯნა ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა, ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები ორგანული კანონის შესაბამისად, უფრო ნათლად ჩანს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების რა ნაწილის მოქცევა შეიძლება საკუთარი შემოსავლების ცნების ქვეშ და რა ნაწილის – მიზნობრივი შემოსავლების ქვეშ. აღმოჩნდა, რომ რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების უმრავლესობას თითქმის სიმბოლური თანხები დარჩა ექსკლუზიური უფლებამოსი-

ლებების განსახორციელებლად საკუთარი შემოსავლების სახით. ქონების გამიჯვნის მხრივაც რაიმე სერიოზული ნაბიჯი არ გადადგმულა.

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხზე და ბუნდოვან სისტემაზე მიუთითებს მთელი რიგი პრობლემებისა:

- ქვეყანაში დღემდე არ არის მიღებული ადგილობრივი ბიუჯეტების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები. მოქმედი კანონმდებლობით ჩამოყალიბებულია ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირებისა და აღსრულების მხოლოდ ზოგადი პრინციპები, მაგრამ დეტალურად არ არის გამიჯნული ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი.
- არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირებისათვის გადასახადებიდან და არასაგადასახდო შემოსავლებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების ერთიანი მწყობრი სისტემა. ქვეყანაში დღეისათვის მოქმედი წესის შესაბამისად, საბიუჯეტო შემოსავლების გამიჯვნა საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ქვეყნის სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ხდება საქართველოს კანონმდებლობით და ხასიათდება არსებითი ნაკლოვანებით, განსაკუთრებით რაიონებში.
- ქვეყანას დღემდე არ გააჩნია მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერტების განსაზღვრის მექანიზმი და შესაბამისი ფორმულა. გადასახადებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების ანალოგიურად, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერტების გამოყოფა ხდება რაიონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტისათვის, ხოლო ამ უკანასკნელიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტებს ტრანსფერტებს უმტკიცებს და გამოუყოფს რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანო.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სარგებლობაში არსებული სახელმწიფო ქონება დღემდე არ არის გადაცემული მათ საკუთრებაში შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე. დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არა აქვთ ამ ქონების განკარგვის უფლება.
- მოქმედ კანონმდებლობაში არ არის ერთიანი სამართლებრივი მიდგომა ადგილობრივი გადასახადებისა და ადგილობრივი მოსაკრებლების მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაში მოქცევის თაობაზე.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საგადასახადო ადმინისტრირებაზე ზემოქმედების არანაირი ბერკეტი არ გააჩნიათ. თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოს ყველა დონის ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმების შესრულება მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს, ცენტრალური საგადასახადო ორგანოები ყველაზე მეტად ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესებს ხელყოფენ იმით, რომ მათთვის კუთვნილი შემოსავლების მობილიზაციას ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ ან უფრო მეტიც, სრულიად არაკანონიერად „გადაქაჩავენ“ მათ ცენტრალურ ბიუჯეტში.
- მნიშვნელოვანი პოტენციალის მქონე კომპანიებიდან გადასახადების აკრეფას მსხვილ გადამხდელთა ინსპექცია ახორციელებს, რომელსაც ძირითადი აქცენტი ცენტრალურ ბიუჯეტზე აქვს გაკეთებული. ეს მნიშვნელოვნად ამცირებს ადგილობრივი ბიუჯეტების ფაქტობრივ შემოსავლებს.
- რაიონის გამგებლებს, სინამდვილეში, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დაკისრებული აქვთ საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებაზე პასუხისმგებ-

ლობა, რაც იმ პირობებში, როდესაც კანონმდებლობის მიხედვით ამ პასუხისმგებლობის მატარებელი ცენტრალიზებული საგადასახადო ორგანოებია, იწვევს რაიონის გამგეობების მხრიდან სამეწარმეო სექტორში არაკანონიერ ჩარევას.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში სახელმწიფო გადასახადებიდან დატოვებული წილი დამოკიდებულია რაიონის საკრებულოს გადაწყვეტილებებზე. რეალურად თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში თავს იყრის მხოლოდ ე. წ. „დაცული მუხლების“, ანუ თვითმმართველობის მოხელეთა ხელფასების დასაფინანსებელი სახსრები, ხოლო თვითმმართველობის ექსკლუზიური კომპეტენციები თითქმის დაუფინანსებელი რჩება.
- რაიონის მმართველობა მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, მას ექსკლუზიური უფლებამოსილებები არ გააჩნია. ამ ლოგიკიდან გამომდინარე, მას არ უნდა გააჩნდეს ბიუჯეტში სხვადასხვა სახის საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები და დაფინანსების წყარო უნდა იყოს მხოლოდ მიზნობრივი ტრანსფერტები, რომელთა ოდენობა ცენტრიდან უნდა ისაზღვრებოდეს. რეალურად არ არის გავლებული ზღვარი რაიონის ადგილობრივი მმართველობის დამოუკიდებლობასა და მასზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანესებულ შებლუდებს შორის.
- ადგილობრივ თვითმმართველობას ექსკლუზიური ფუნქციების განხორციელების ძალზე მწირი ფინანსური საფუძველი აქვს. მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობების და ადგილობრივი მმართველობების ბიუჯეტების ჯამი 2003 წელს 440 მლნ. ლარს შეადგენდა. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზე დაიხარჯა არა უმეტეს 130 მლნ. ლარისა. 4 დიდი ქალაქის (თბილისი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი) წილი ნახევარზე მეტს შეადგენდა. დანარჩენ საქართველოში (რომლის მოსახლეობა ამ ქალაქების გამოკლებით დაახლოებით 2,5 მილიონია) იხარჯება 40 მლნ. ლარზე ნაკლები (1 სულზე 16 ლარი წელიწადში).
- თვითმმართველობის ორგანოებს, შემოსავლების სახეებიდან გამომდინარე, არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად მოახდინონ საკუთარი ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზირება. აღნიშნული საკითხი არ არის კანონით დარეგულირებული და რაიონის მმართველობის ორგანოები ყოველწლიურად ყოველგვარი დადგენილი წესის გარეშე განსაზღვრავენ რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების სახეებს და ფაქტობრივ მოცულობას.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ძირითადი ტვირთი მოდის დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე. აქ მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი ბუნებრივად შეზღუდულია და, რეალურად, ზედა დონის ხელისუფლების მიერ დაკვეთის შესრულების ფუნქციამდე დადის. აღნიშნულის გათვალისწინებით ინსტიტუციური ასპექტი – არჩევითობაც – კარგავს თავის აზრს, რადგან არჩევით ორგანოებს დანიშნული ვერტიკალური სტრუქტურების დაკვეთის შესრულების ფუნქცია აკისრიათ.
- მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული ცნება „ადგილობრივი ბიუჯეტი“. შესაბამისად, ორი სხვადასხვა სახის ბიუჯეტი – ადგილობრივი თვითმმართველობისა (სოფლის, თემის, დაბის და რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქის) და ადგილობრივი მმართველობისა (რაიონისა) – ერთი სახელწოდების ქვეშაა გაერთიანებული.
- აღნიშნული ბუნდოვანი სისტემის პირობებში დიდია არაეფექტური მმართველობითი გადაწყვეტილებების და კორუფციის საფრთხე. ამასთან, ვერც თვით-

მმართველობის დონეზე იზრდება კომუნალური და კეთილმოწყობის ღონისძიებების მოცულობა. რაიონული დონე ვერ უზრუნველყოფს სოციალური ვალდებულებების შესრულებას, იზრდება სოციალური დავალიანებები.

4.2. რეკომენდაციები

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული სიცოცხლისუნარიანი იქნება მხოლოდ მაშინ, თუ მას ექნება საგადასახადო-საფინანსო ავტონომია. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადასახადების ცენტრალიზებული წესით დადგენა-აკრეფა და შემდეგ ტრანსფერტების სისტემით მისი გადანაწილება სპობს ადგილობრივი და რეგიონული ერთეულების ავტონომიურობას და წარმოშობს კორუმპირებულ სისტემას. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება სრულად დამოკიდებული ხდება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე და იგი იწყებს ცენტრალური ხელისუფლების, და არა ადგილობრივი მოსახლეობის, ინტერესების დაცვას.

სწორედ ამიტომ, არ უნდა არსებობდეს არც ერთი დონის ხელისუფლება საგადასახადო უფლებამოსილების გარეშე. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ავტონომია მჭიდროდაა დაკავშირებული ფისკალურ და საფინანსო ავტონომიასთან. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილ ფარგლებში ვერ აწესებს და ვერ კრეფს თავის გადასახადებს, არა აქვს ავტონომია.

ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ადმინისტრაციული და საგადასახადო სისტემების კონკურენცია თავისუფალი კომუნიკაციის პირობებში (აღამიანებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება, ერთიანი საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემა) არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პრობლემების სწრაფად გადაჭრის აუცილებელი პირობაა. სისტემა, რომელიც ერთმანეთთან კონკურენციის პირობებში მყოფ ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს მოიცავს, უფრო მყარი და სწრაფად ადაპტირებადია; ის ამცირებს ან თავიდან იცილებს მასშტაბური (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაშვებული) შეცდომების უარყოფით შედეგებს, ამაღლებს ხელისუფლების მიერ თავის ძირეულ ფუნქციათა შესრულების ხარისხს.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხის განხილვა უშუალოდ კომპეტენციების გამიჯვნის კონტექსტში უნდა მოხდეს. კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხის განხილვა უნდა დაეფუძნოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას, სახელმწიფოს უსაფრთხოების და სპეციფიკური პოლიტიკის მოთხოვნებს, ეკონომიკურ და ადმინისტრაციულ მიზანშეწონილობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციათა სისტემა წინააღმდეგობაში არ უნდა შედიოდეს ამ ორგანოების დამოუკიდებლობასთან. საქართველოს პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე, საქართველოში მიზანშეწონილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნდეთ სამი სახის კომპეტენციათა ჯგუფი:

1. *ექსკლუზიური*. ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დამოუკიდებლად განხორციელებას, ხელისუფლების სხვა დონის ჩარევის გარეშე. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო საკუთარი ფინანსური სახსრების ფარგლებში განსაზღვრავს ექსკლუზიური კომპეტენციების ფორმას. თუმცა, ეს არ გამორიცხავს, რომ კანონმდებლობაში იყოს ზოგადი ჩამონათვალი ამ კომპეტენციებისა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა ექსკლუზიური კომ-

პეტენციების რეალიზებისას უნდა იზღუდებოდეს მხოლოდ კანონით, რომელიც ამა თუ იმ სფეროში საერთო სახელმწიფოებრივ სტანდარტებს განსაზღვრავს. ეს სტანდარტები დაკავშირებული უნდა იყოს მხოლოდ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების განსაკუთრებულ ინტერესებთან.

2. **დელეგირებული.** ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციათა ის ჯგუფია, რომელიც სხვა დონის ხელისუფლების (რეგიონული, ცენტრალური) ექსკლუზიურ კომპეტენციაში შედის, მაგრამ მისი განხორციელება შესაბამის ფინანსურ სახსრებთან ერთად გადაცემული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. დელეგირებული კომპეტენცია მნიშვნელოვანი საფრთხის მატარებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისათვის, თუ მკაფიოდ არ არის ჩამოყალიბებული დელეგირების მექანიზმები. ეს მექანიზმები გულისხმობს, რომ დელეგირება უნდა იყოს ნებაყოფლობითი, უნდა განხორციელდეს თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან ინდივიდუალური შეთანხმების საფუძველზე, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ადეკვატური ფინანსური სახსრებით და ნათლად უნდა იქნეს განსაზღვრული ადმინისტრაციული კონტროლის ჩარჩოები.
3. **ერთობლივი.** ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციათა ჯგუფია, რომელიც ხორციელდება ხელისუფლების სხვა დონის (რეგიონი, ცენტრი) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ან სხვა ადგილობრივ თვითმმართველობებთან ერთად ერთობლივი პროგრამის სახით. ამ შემთხვევაში ფინანსური მონაწილეობა უნდა იყოს წილობრივი და ყველა პრინციპი, რომელიც ზემოთ იყო ნახსენები და ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის მაქსიმალურ დაცვასთანაა დაკავშირებული, უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

ადგილობრივ თვითმმართველობებსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნასთან დაკავშირებით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს ძირითადად ინფრასტრუქტურული და კომუნალური კომპეტენციები უნდა გადაეცეს. რეგიონის კომპეტენციათა წრე შედარებით შეზღუდული უნდა იყოს, რაც ფინანსებშიც უნდა იქნეს ასახული. მთლიანად ახალმა მოდელმა ქვეყნის მმართველობითი ტვირთების გადანაწილება შემდეგი სქემით უნდა მოახდინოს: ძლიერი ცენტრი და მუნიციპალური დონე და შედარებით სუსტი რეგიონი.

იმისთვის, რათა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო სისტემა პასუხობდეს დამკვიდრებულ ელემენტარულ მოთხოვნებს, აუცილებელია:

- ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვით ნაწილთან დაკავშირებით ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად იღებდნენ გადაწყვეტილებებს. დაინერგოს პროგრამული ბიუჯეტების ფორმა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალ-ეკონომიკური გამოთანაბრება ხორციელდებოდეს გამოთანაბრებითი ტრანსფერტების საშუალებით, რომელიც ფორმულით განისაზღვრება. ამ ტრანსფერტების სახით მიღებული სახსრების გამოყენებასთან დაკავშირებით ადგილობრივ თვითმმართველობას სრული თავისუფლება გააჩნდეს.

აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი წყაროების მკაფიოდ განსაზღვრა. ეს არის ის სახსრები, რომელთა განკარგვის შესახებ გადაწყვეტილება ადგილობრივ თვითმმართველობას დამოუკიდებლად შეუძლია მიიღოს. ეს სახსრები ადგილობრივმა თვითმმართველობამ ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელების დასაფინანსებლად უნდა გამოიყენოს. საქართველოში

ველოში არსებული რეალობისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, შეგვიძლია გამოვყოთ ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების შემდეგი ძირითადი წყაროები:

- თვითმმართველობისათვის: ადგილობრივი გადასახადები, ადგილობრივი მოსაკრებლები, ზიარი ადგილობრივი გადასახადები, არასაგადასახადო შემოსავლები, გამოთანაბრებითი ტრანსფერტები.
- რეგიონებისათვის: ზიარი გადასახადები, ზიარი რეგიონული გადასახადები, არასაგადასახადო შემოსავლები.

ქვეყანაში დღეს 21 სახის გადასახადი მოქმედებს. ამ გადასახადების 6 სახეობიდან შემოდის საგადასახადო შემოსავლების 80%-ზე მეტი. დღეს მუშავდება საგადასახადო კოდექსის პროექტის ახალი ვარიანტები, რომელთა უმრავლესობა ითვალისწინებს გადასახადების რაოდენობის შემცირებას. ანუ პრიორიტეტულია შედარებით მცირე რაოდენობის სახეობის გადასახადებზე ფოკუსირება. ეს გაზრდის ამ გადასახადების ადმინისტრირების ხარისხს, შეამცირებს დანახარჯებს, გააიოლებს სამეწარმეო სუბიექტების ურთიერთობას საგადასახადო ინსპექციასთან. ეს პრინციპი ადგილობრივ და ზიარ-ადგილობრივ გადასახადებთან დაკავშირებითაც უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესში უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი. ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირება ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა უნდა განახორციელონ თავიანთი საგადასახადო ორგანოების მეშვეობით. ეს რთული საკითხია, რადგან არსებობს პროფესიული კადრების და გამოცდილების ნაკლებობის პრობლემა. მეორე მხრივ, გადასახადის გადამხდელის ორ საგადასახადო ინსპექციასთან (ცენტრალურ და ადგილობრივ) ურთიერთობა ხელს შეუწყობს კორუფციის ზრდას. ამიტომ, ადგილობრივი გადასახადების სახეების განსაზღვრისას უნდა შეირჩეს ისეთები, რომლებიც გადასახადის გადამხდელთან (მათი ფინანსური საქმიანობის კონტროლის კუთხით) ადგილობრივი საგადასახადო ორგანოების ურთიერთობას მინიმუმამდე შეამცირებს. რაც შეეხება რეგიონულ გადასახადებს, მათი ადმინისტრირება ცენტრალიზებულმა საგადასახადო ორგანოებმა უნდა განახორციელონ.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასურველია საგადასახადო შემოსავლების ნუსხა და ტიპები შემდეგი სახით ჩამოყალიბდეს:

- მუნიციპალიტეტებისათვის: ადგილობრივი გადასახადები (ქონების გადასახადი, გადასახადი ქონების გადაცემისთვის, მცირე ბიზნესის გადასახადი, ფიქსირებული გადასახადი) და ზიარი ადგილობრივი გადასახადები, საიდანაც მუნიციპალიტეტები მიიღებენ ფიქსირებულ წილს (საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი).
- რეგიონებისათვის: ზიარი რეგიონული გადასახადები (საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი), ზიარი გადასახადები (გარემოზე მავნე ნივთიერებებით ზემოქმედების გადასახადი, ბუნებრივი რესურსების გადასახადი).

დაბოლოს, უნდა განისაზღვროს სატრანსფერტო პოლიტიკა. დღეისათვის ტრანსფერტები ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაეცემა რაიონულ დონეს, ხოლო რაიონები მის ნაწილს, ასევე ტრანსფერტების სახით, გადასცემენ რაიონში შემავალ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაცემულ ტრანსფერტს არ გააჩნია მკაფიოდ გამოკვეთილი არც მიზნობრივი და არც გამოთანაბრებითი ხასიათი. იგი, რეალურად, წარმოადგენს რაიონის კონსოლიდირებული შემოსავლების და ხარჯების დისბალანსის დაფარვის საშუალებას.

აუცილებელია დადგინდეს გამოთანაბრებითი ტრანსფერტის ფორმულა, რომლის მიხედვითაც უნდა მოხდეს ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში გამოთანაბრებითი ტრანსფერტების გადაცემა, თვითმმართველობის ერთეულებს შორის სოციალ-ეკონომიკური განსხვავებების გათვალისწინებით. ფორმულა უნდა მოიცავდეს მთლიანად გასანაწილებელი ტრანსფერტის მოცულობასა და პარამეტრებს, რომლებიც ასახავს კონკრეტული თვითმმართველობის ერთეულების პოტენციალს და განსხვავებებს სხვადასხვა თვითმმართველობის ერთეულს შორის. ადგილობრივი თვითმმართველობების გამოთანაბრების პროცესი ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა განახორციელოს.

მიზნობრივი ტრანსფერტით უნდა დაფინანსდეს დელეგირებული უფლებამოსილებები. თითოეულ დელეგირებულ კომპეტენციასთან დაკავშირებით უნდა არსებობდეს ნორმები და ფინანსური ნორმატივები, რომელთა საშუალებითაც ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულისათვის განისაზღვრება მიზნობრივი ტრანსფერტის მოცულობა იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე დელეგირებული კომპეტენციებით გათვალისწინებული მომსახურება თანაბარზომიერი იყოს და ეროვნულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოდიოდეს.

დღეისათვის ფინანსური ან სერვისული სტანდარტები არ არსებობს და აღნიშნული სფეროები საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილი პრინციპით და მეთოდოლოგიით ფინანსდება. მდგომარეობას ართულებს ის გარემოებაც, რომ კარდინალურმა და მოუმზადებელმა ცვლილებებმა ამ სფეროებში სოციალური პრობლემები შეიძლება გამოიწვიოს (მაგ: უმუშევრობის ზრდა, სახელფასო ვალდებულებების შეუსრულებლობა გარდამავალ ეტაპზე და ა. შ.). აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია უფრო მიზანშეწონილი იყოს ამ საკითხის ორ ეტაპად დაყოფა:

1. არსებული სისტემის საფუძველზე ფორმულის შემუშავება, რომელიც დღეს ამ სფეროებში არსებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით შეიმუშავებს წმინდა ფინანსურ მაჩვენებლებს;
2. მიზნობრივი ტრანსფერტების უფრო სრულყოფილი ფორმულა, რომელშიც ასახული იქნება ამ სფეროებში დაფინანსების ახალი, მომსახურების ფორმებთან და მოცულობასთან დაკავშირებული მიდგომები.

5. რეფორმის საზოგადოებრივი ასპექტები

5.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას სჭირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ეფექტურ და კომპეტენტურ მოხელეთა მოზიდვა. თვითმმართველობის ორგანოები ყველაზე ახლოს დგანან მოსახლეობასთან და მათ მიერ გატარებული მომსახურება თითოეულ ოჯახზე აისახება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია მკაფიოდ აყალიბებს ადგილობრივი მოხელეებისა და არჩეული პირების თანამდებობრივი წინსვლისა და პროფესიული განვითარების გარანტიებს: „თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება დამსახურების და კომპეტენტურობის საფუძველზე; ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურებრივი დანინაურების გარანტიები“ (მუხლი 6, პარაგრაფი 2).

სოციალისტური სისტემის მსხვერველს შემდეგ ქართული საზოგადოებაც, ამ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებისგან დამოუკიდებლად, საჯარო მოხელეებისგან მეტ ეფექტურობასა და კომპეტენტურობას მოითხოვს. სახელდობრ, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში საჭირო გახდა ისეთი ცოდნა, რომელიც ადრე არ არსებობდა.

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ორი სახის საჯარო მოხელეს – სახელმწიფო და თვითმმართველობის საჯარო მოხელეს გამოყოფს. რაიონული მმართველობის მოსამსახურეები სახელმწიფო საჯარო მოხელეები არიან, ხოლო ქალაქებისა და სოფლების ორგანოებში დაკავებული პირები – თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეები. ასეთი დაყოფის მიუხედავად, საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია: თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებს თავისუფლად შეუძლიათ დაიკავონ სახელმწიფო საჯარო მოხელის თანამდებობა და პირიქით. კანონი შემდეგი სახის საჯარო თანამდებობებს აწესებს – მთავარი საჯარო თანამდებობა, წამყვანი საჯარო თანამდებობა, უფროსი საჯარო თანამდებობა და უმცროსი საჯარო თანამდებობა. თითოეული თანამდებობისთვის განკუთვნილია შესაბამისი ჩინი. კანონი ასევე განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის პრინციპებს. პრინციპები და თანამდებობები საერთოა როგორც სახელმწიფო საჯარო მოხელეებისთვის, ისე თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებისთვისაც.

კანონი აწესებს თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეთა აყვანის წესებს და თანამდებობრივი წინსვლის მექანიზმებს. კერძოდ, მოხელეთა კვალიფიკაციის გამოსავლენად და მათ დასაწინაურებლად ტარდება მოხელეთა ატესტაცია, რასაც ატარებს თვითმმართველობის ორგანოს მიერ შექმნილი საატესტაციო კომისია. გათვალისწინებულია სახელფასო და საშვებულებო დანამატები იმ მოხელეებისთვის, ვინც წარმატებით გაივლის ატესტაციას.

რეალურად, კანონი „საჯარო მოსამსახურის შესახებ“ ვერ ამოქმედდა სახსრების არარსებობის გამო. უფრო მეტიც, თვითმმართველობის ორგანოებში არ არის შემოღებული საჯარო თანამდებობის ერთიანი ნუსხა. ისინი კვლავ ძველ კლასიფიკაციას იყენებენ და მოსამსახურეებს ფუნქციური ნიშნით ყოფენ (მაგალითად, ეკონომისტი, ბუღალტერი, ინჟინერი და სხვა). არც ერთ თვითმმართველობის ორგანოში არ ჩატარებულა მოხელეთა ატესტაცია. გამოკვლევებმა ცხადყო, რომ პატარა ქალაქებსა და სოფლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სრულიად სხვადასხვა სამტატო ერთეულები გააჩნიათ.

შედეგად, დაბალია საზოგადოების მხრიდან საჯარო მოხელეთა მიმართ ნდობის ხარისხი. 2001 წელს ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკითხვის მიხედვით, გამოკითხული მოსახლეობის 78% უარყოფითად აფასებდა ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობას; მათგან 93% მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი მოხელეების კვალიფიკაცია დაბალია და ვერ პასუხობს დროის მოთხოვნებს.

ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობა საქართველოში მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს. საზოგადოება არ არის კმაყოფილი ადგილობრივი მოხელეების მომსახურებით. დაბალეფექტურობის მიზეზების შეფასებაში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა და არასამთავრობო სექტორის აზრი იყოფა. ხელისუფლება პირველ ადგილზე ფინანსების უქონლობას აყენებს, არასამთავრობო სექტორი კი – მოხელეთა დაბალ კვალიფიკაციას.

ასევე რთული ვითარებაა ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების – საკრებულოების – წევრთა კვალიფიკაციის მხრივაც. 1998 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ საქართველოში 10 ათასზე მეტი საკრებულოს წევრი იყო. 2002 წლის არჩევნების შემდეგ მათი რიცხვი 8 ათასამდე შემცირდა. დღეისთვის პირდაპირი

კენჭისყრით მხოლოდ სოფლებისა და ქალაქების საკრებულოები აირჩევა, რაიონულ დონეზე კი ასოცირებული საკრებულოებია, რომლებიც თვითმმართველობის ორგანოების ლიდერებითაა დაკომპლექტებული. საკრებულოს წევრთა უფლება-მოსილება და სტატუსი განისაზღვრება კანონით „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს – წევრის სტატუსის შესახებ“. მათ მინიჭებული აქვთ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისა და კანონშემოქმედების უფლება. ადგილობრივი საკრებულოს წევრებს უფლება აქვთ მოითხოვონ ნებისმიერი ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფორმაცია და შევიდნენ ადგილობრივი დაქვემდებარების ნებისმიერ ორგანოში. კანონი არ აწესებს რაიმე საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს საკრებულოს წევრების მიმართ. მიუხედავად ამისა, საკრებულოს წევრების განვრთნა საერთაშორისო დონორების გაზრდილი ყურადღების ცენტრშია მოქცეული. მაგალითად, მარტო 1999 წელს ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტომ განახორციელა ადგილობრივ საკრებულოთა განვითარების პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც ათას ორასმა საკრებულოს წევრმა გაიარა ტრენინგი. ასეთი მასშტაბების მიუხედავად, ამ ღონისძიებათა შედეგები მეტად მოკრძალებულია. ბევრი ტრენინგავალი საკრებულოს წევრი ხელახლა არ იქნა არჩეული, ბევრმაც დატოვა საკრებულოს შემადგენლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ტრენინგის მოდელი საქართველოში გარედანაა შემოტანილი. საბჭოთა კავშირის დროს მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ფუნქცია ე. წ. პარტიულ სკოლებს ჰქონდათ დაკისრებული. მათი საქმიანობა მკვეთრად იდეოლოგიზირებული იყო. ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთი რესპუბლიკისაგან განსხვავებით (რუსეთი, უკრაინა), რომლებმაც შეინარჩუნეს ეს მოდელი, საქართველოში ძველი სისტემა მთლიანად დაინგრა. ვაკუუმის შევსება არასამთავრობო სექტორმა ითავა. დღეისათვის საქართველოში მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაცია თუ სააგენტო ფუნქციონირებს და, როგორც წესი, თითოეული მათგანი ახალ სატრენინგო ორგანიზაციას ქმნის და ავითარებს.

შედეგად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების სისტემა სრულიად დეცენტრალიზებულია. ამ მოდელის დადებით მხარედ უნდა ჩაითვალოს ის, რომ მაღალია კონკურენცია სატრენინგო მომსახურების მომწოდებლებს შორის, რაც კარგი სტიმულია ამ ორგანიზაციათა განვითარებისთვის. ამასთან, სახელმწიფოს მის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება ძალზე იაფი უჯდება. მაგრამ ძალზე სუსტია კოორდინაცია, ხშირია აქტივობათა დუბლირება და არ არსებობს ერთიანი სახელმწიფო სტანდარტი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადებაში მონაწილეთა თითქმის არ იღებენ უნივერსიტეტები და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები.

ცალკე თემად უნდა გამოიყოს ტრენინგის მასალები, რომლებიც ქართულ ენაზე ძალზე მცირეა. ორგანიზაციათა მხოლოდ მცირე ნაწილს თუ გააჩნია საკუთარი მასალები, ხშირად გამოიყენება თარგმანები, რომლებიც არ არის ადაპტირებული ქართულ სინამდვილესთან.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ინფორმაციის სიმწირე. საქართველოს რეგიონებში ინფორმაციული ვაკუუმი სუფევს. ბევრი კანონი უცნობია ადგილობრივი მოხელეებისთვის.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას შემდეგი:

- თვითმმართველობის ორგანოებში თითქმის შეჩერებულია კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მოქმედება; შესაბამისად, აქ არ არსებობს მოხელეთა სტატუსის გარანტიები და კვალიფიკაციის ზრდის მოტივაცია.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა გადამზადების სისტემა დეცენტრალიზებულია, რაც ხელს უწყობს ტრენინგის განმახორციელებელ ორგანიზაციათა განვითარებას, მაგრამ ართულებს ერთიანი სტანდარტების შემუშავებას. აშკარად იგრძნობა ძალისხმევის გაერთიანების და საქმიანობათა კოორდინაციის საჭიროება.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია:

- ამოქმედდეს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და თვითმმართველობის ორგანოებზეც გავრცელდეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარებისა და თანამდებობრივი შესაბამისობის მოთხოვნები;
- შემუშავდეს მოხელეთა გადამზადების ერთიანი სტანდარტები, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს განსხვავებულ მიდგომებს ტრენინგის განმახორციელებელ სხვადასხვა ორგანიზაციას შორის;
- გაღრმავდეს კოორდინაცია სისტემის დეცენტრალიზებული სახით შენარჩუნების პირობებში.

მმართველობის არსებული სისტემის (სახელმწიფო მოხელის უვადო დანიშვნა, შესრულებული სამუშაოს ხარისხისა და მოცულობისაგან დამოუკიდებელი ანაზღაურება, შრომის ანაზღაურების დაბალი დონე კერძო სისტემასთან შედარებით და სხვა) ნაცვლად უნდა ჩამოყალიბდეს თვისებრივად ახალი მმართველობითი სისტემა, რომელიც დაეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- სახელმწიფო მოხელეებთან ვადიანი კონტრაქტების გაფორმება;
- შრომის ანაზღაურება შესრულებული სამუშაოს მოცულობისა და ხარისხის მიხედვით;
- სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან შემოქმედებითი მიდგომების გამოჩენის წახალისება;
- შრომის ანაზღაურების გათანაბრება კერძო სტრუქტურებში არსებულ შრომის ანაზღაურებასთან.

5.2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი ტრადიციის არარსებობის პირობებში ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გამოცდილება საკმაოდ მწირია და მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს.

2003 წლის ნოემბრის მოვლენებმა აჩვენა, რომ საზოგადოება არ არის აპათიური და ნიჰილისტურად განწყობილი პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ მოვლენებში მონაწილეობის მიმართ. მაგრამ უნდა მოინახოს და დაინერგოს რეგულარული მონაწილეობის ფორმები და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა რეალურ ჩართულობას მართვის პროცესში. კონფრონტაციული მოდელების გვერდით უნდა დაინერგოს მონაწილეობის თანამშრომლობითი მოდელებიც, რომლებიც ხელს შეუწყობენ საზოგადოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების დიალოგს, არგუმენტების გაზიარებას, მონაწილეობით დაგეგმვას.

შეიძლება ითქვას, რომ ამჟამად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საზოგადოებასთან ურთიერთობის არანაირი ფორმა არ აქვთ ჩამოყალიბებული: თითქმის არ ტარდება საჯარო განხილვები და შეხვედრები, არ მიმდინარეობს პრობლემების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის კვლევა. ხელისუფლების ორ-

განოების საზოგადოებასთან ურთიერთობა არარეგულარული ხასიათისაა და მას არჩევნების პერიოდში ან კრიზისულ სიტუაციებში (მაგ., სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფის აქციების, ელექტროენერჯის მიწოდების მოთხოვნით მოსახლეობის მიერ გზების გადაკეცივის საპასუხოდ და ა. შ.) მიმართავენ, ისიც არა ყოველთვის.

საზოგადოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობისას პრობლემები თითქმის ყველა სფეროში იჩენს თავს:

1. *საჯარო ინფორმაცია.* საზოგადოების მართვის პროცესში მონაწილეობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საჯარო ინფორმაციის მისაწვდომობაზე. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან, თუ ინფორმაციის გაცემა დამუშავებას მოითხოვს, 10 დღის განმავლობაში. პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ეს ვადები ძალიან ხშირად ირღვევა. ზოგიერთი ინფორმაციის მოსაპოვებლად საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მიზანმიმართული მუშაობის 1 ან 2 თვე სჭირდებათ. ადვილი წარმოსადგენია, რამდენად რთული უნდა იყოს ინფორმაციის მიღება რიგითი მოქალაქისათვის. მოქალაქეებს უჭირთ ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობებში ორიენტაცია. ძალიან ხშირად კაბინეტები არ არის დანომრილი და არც შენობის გეგმაა გამოკრული თვალსაჩინო ადგილას. ასევე არ არის გამოკრული მოხელეთა სია, დაკავებული თანამდებობები, სამუშაო ტელეფონის ნომრები. მოქალაქეთა მიღების დღეების შესახებ ინფორმაცია უმეტესწილად უშუალოდ თანამდებობის პირთა კაბინეტებთანაა გამოკრული, მაგრამ არც მიღებაზე ჩანერის ზუსტი პროცედურა და არც მოქალაქეთა საჩივრებისა და განცხადებების განხილვის წესი და ვადები არ არის მითითებული. ყოველივე ეს არღვევს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნებს.
2. *საკრებულოს ან გამგეობის სხდომები.* სხდომების გამართვის წინასწარი გრაფიკი საზოგადოებისათვის მეტწილად უცნობია. საკრებულოს კონკრეტული სხდომის გამართვის შესახებ ცნობა, როგორც წესი, იკვრება მხოლოდ ერთი-ორი დღით ადრე, ისიც, ძირითადად, მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობაში. გამგეობის სხდომების გამართვის შესახებ ინფორმაცია წინასწარ საერთოდ არ ქვეყნდება. იგივე შეიძლება ითქვას საკრებულოს და ადგილობრივი მთავრობის სხდომის დღის წესრიგზე.
3. *ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება.* კანონის თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტები უნდა გამოქვეყნდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში და თუ ასეთი არ არსებობს, მაშინ ნორმატიული აქტის გამოქვეყნების წესი უნდა განისაზღვროს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით. საკრებულოთა დებულებების შესწავლამ გვიჩვენა, რომ ზოგან გამოქვეყნების წესი საერთოდ არ გვხვდება. პრაქტიკაში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება ამოინურება ადმინისტრაციულ შენობაში მათი გამოკვრით, თუმცა, ზოგიერთი საკრებულო ხალხმრავალ ადგილებშიც აკრავს ხოლმე თავის გადაწყვეტილებებს. გამგეობების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საჯაროობის უზრუნველყოფა კიდევ უფრო ნაკლებად ხდება.
4. *რეაგირება საზოგადოების მოთხოვნებზე.* ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში საქმისწარმოება მოძველებული წესებით ხორციელდება. ასევე მოძველებული და არაეფექტურია მოქალაქეთა წერილებზე დროულად რეაგირების შიდა გადამოწმების სისტემა. ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონები თითქმის არანაირ ყურადღებას არ უთმობს მოქალაქე-

თა განცხადებებზე რეაგირების საკითხს. მხოლოდ „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონი მოიხსენიებს (ისიც ძალიან ზოგადად) საკრებულოს წევრის საქმიანობის ფორმების ჩამონათვალში საქმიანობის ერთ-ერთ ფორმად ამომრჩეველთა მიღებას, მათი წერილების, წინადადებებისა და საჩივრების განხილვას. განსაზღვრულია, რომ საკრებულოს წევრს შეუძლია საკრებულოს სხდომას გააცნოს მოქალაქეთა წერილები და მიმართვები. ამ საკმაოდ მნიშვნელოვანი საკითხის რეგულირება ამით ამოიწურება. თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებებშიც საქმიანობის ორგანიზების წესების განსაზღვრისას მოქალაქეთა განცხადებებზე, საჩივრებსა და წერილებზე რეაგირების საკითხი იგნორირებულია.

5. *სამართლებრივი ინიციატივა.* კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ არ განსაზღვრავს საზოგადოების მიერ სამართლებრივი აქტის ინიცირების წესს. მხოლოდ კანონის 46-ე მუხლშია ზოგადად ნათქვამი, რომ „ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შეუძლიათ კანონმდებლობით დადგენილი წესით სასამართლოში გაასაჩივრონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, აგრეთვე საკრებულოს საჯარო სხდომაზე გამოვიდნენ ინიციატივით“. კურიოზულად შეიძლება ჩაითვალოს ორი სრულიად სხვადასხვა ტიპის აქტივობის (გადაწყვეტილების გასაჩივრება და სხდომაზე ინიციატივით გამოსვლა) ერთი მუხლის ერთ პუნქტში გაერთიანება.
6. *მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.* კანონის თანახმად საკრებულოს „კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი“. კომისიის წევრად მოქალაქის მინიჭების წესს კანონი არ განსაზღვრავს და ეს საკითხი საკრებულოების დებულებებშია დამატებით დაზუსტებული. პრაქტიკულად, კომისიებში საკრებულოს არაწევრთა მონაწილეობა ბევრ საკრებულოში გვხვდება, მაგრამ უმეტესად ისინი სხდომებს ესწრებიან, როგორც კონკრეტული სფეროს სპეციალისტები. არ არის გავრცელებული კომისიების მუშაობაში ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლების ჩართვა, რომლებიც შეძლებდნენ გადაწყვეტილებათა ფორმირებისას საზოგადოების სხვადასხვა ფენის მოთხოვნათა გათვალისწინებას. პრობლემაა ისიც, რომ საკრებულოთა უმრავლესობაში კომისიები ფორმალურად არსებობს, მაგრამ კომისიის წევრები რეგულარულად არ იკრიბებიან და, შესაბამისად, არაეფექტურად მუშაობენ.
7. *საჯარო შეხვედრები.* მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი მნიშვნელოვანი ფორმა, როგორც საჯარო შეხვედრებია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თითქმის არ გამოიყენება. ადგილებზე ცალკეული საჯარო შეხვედრების გამართვის ინიციატორებად უმეტესწილად არასამთავრობო ორგანიზაციები გვევლინებიან. კანონმდებლობა ამ საკითხს ვერ არეგულირებს.
8. *საბიუჯეტო პროცესი.* ქვეყანაში ჯერ არ ჩამოყალიბებულა ბიუჯეტის საჯაროდ განხილვისა და მის ფორმირებაში საზოგადოების ჩართვის ტრადიცია, არც მისი შესრულების საზოგადოებრივი კონტროლია განვითარებული. ბიუჯეტი რომც გამოქვეყნდეს, მოსახლეობის უმრავლესობას უჭირს რთულ ფინანსურ დოკუმენტებში და საბიუჯეტო ტერმინოლოგიაში გარკვევა. არ არის ნათელი, თუ როგორ აისახება ქალაქებში მოცემული ციფრები საჯარო სამსახურების საქმიანობასა და, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოსაგან მიღებული მომსახურების ხარისხზე.
9. *საზოგადოებრივი საბჭოები.* ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი ყველაზე მდგრადი

მექანიზმი სამოქალაქო კომიტეტების ან საბჭოების შექმნაა. ასეთი კომიტეტი ინიციატივიანი მოქალაქეების მოქმედი ორგანოა, რომელიც ახორციელებს მონიტორინგს, სწავლობს საზოგადოებრივ აზრს სხვადასხვა საკითხზე, შუამავალია საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის. ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნა საქართველოში არცთუ ისე გავრცელებულია. ცალკეული ე. წ. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები შექმნილი იყო მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციების პროგრამების ფარგლებში.

10. **თანამშრომლობა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან.** რეგიონებში, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, არასამთავრობო სექტორი ჯერ სუსტია და ვერ ახდენს გავლენას ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დიდ ხალისს არ ავლენენ მათთან ურთიერთობასა და თანამშრომლობაში, თუმცა, ამ მხრივ თანდათან პოზიტიური გამოცდილება გროვდება. ასეთი თანამშრომლობის წარმატებული მაგალითია ადგილობრივი თვითმმართველობის საინფორმაციო ცენტრები (რომლებიც ქვეყნის ათ ქალაქში ფუნქციონირებს) და არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიციის მიერ თბილისის მერიასთან თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტი, რის შედეგადაც მოხერხდა თბილისის ბიუჯეტის პროგრამული დაგეგმვის პრინციპებზე გადასვლა.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი: როცა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების კვალიფიკაცია დაბალია, ხოლო საზოგადოებას სამოქალაქო მონაწილეობის უნარ-ჩვევები ჯერ არა აქვს განვითარებული, ჯობს კანონით უფრო დეტალურად განისაზღვროს მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები და უფრო მეტი კონკრეტული ვალდებულებები დაეკისროს ადგილობრივ ორგანოებს, გადანყვეტილების მიღების პროცესის ღიაობის უზრუნველსაყოფად.

მაგალითად, სასურველია კანონმა მოქალაქეთა მონაწილეობის წასახალისებლად პირდაპირ დაავალოს ადგილობრივ ხელისუფლებას მოაწყოს ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა, რათა ეს უკანასკნელი საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთი აუცილებელი ნაწილი გახდეს. ყველაფერთან ერთად, ეს ხელს შეუწყობს ამ სფეროში საზოგადოების ცნობიერების გაზრდასა და კვალიფიციური საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებას.

5.3. ეთნიკური უმცირესობები და მუნიციპალიზაცია*

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონაცემების პროცესში ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას ეთნიკურ უმცირესობებთან, განსაკუთრებით კი ეთნიკურ ანკლავებთან, ურთიერთობა წარმოადგენს.

თავისთავად იმის ვარაუდი, რომ ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია სრულად გადანყვეტს პოლიეთნიკური საზოგადოებისათვის დამახასიათებელ დაპირისპირებებს, არასწორია: ოპტიმალური მართვის სისტემის შექმნამ შეიძლება ხელი შეუწყოს კონფლიქტების გადაჭრას ან პირიქით, გააღრმავოს ისინი.

* ექსპერტთა ჯგუფის ერთ-ერთ წევრს, ბ-ნ ოთარ ზოიძეს აღნიშნულ ქვეთავთან დაკავშირებით განსხვავებული შეხედულება გააჩნია. კერძოდ:

არ არის გამართლებული ტერმინის „ეთნიკური უმცირესობის“ გამოყენება სომხური, აზერბაიჯანული ან ოსური ეთნიკური წარმოშობის საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ, რადგან:

ა) „ეთნიკური უმცირესობა“ სამართლებრივი ტერმინია და უმცირესობისადმი ადამიანთა გარკვეული ჯგუფის მიკუთვნება ნიშნავს კანონმდებლობით განსაზღვრული კონკრეტული სამართლებრივი შედეგების აღიარებას.

ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის საკითხი უნდა გავმიჯნოთ როგორც უმცირესობის კულტურული იდენტობის შენარჩუნების, ისე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული საინტეგრაციო პოლიტიკის პრობლემებისაგან. ამავე დროს, სახელმწიფოს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მონყობის პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს როგორც ერთი, ისე მეორე პრობლემის გადანყვეტის მექანიზმი. ამ პრობლემების გადანყვეტის უმთავრესი პრინციპი ყველა მოქალაქისათვის თანასწორი სასტარტო პირობების შექმნის აუცილებლობაა.

ეთნიკური უმცირესობის შემთხვევაში ასეთი სასტარტო პირობების შექმნა ნიშნავს, რომ მას აქვს როგორც უფლება, ისე საშუალება, ჩამოაყალიბოს ისეთი ტიპის დამოუკიდებელი გაერთიანებები, რომლებიც უზრუნველყოფს მათი კულტურის (ამ სიტყვის უფართოესი გაგებით) დაცვასა და განვითარებას. სახელმწიფო ინსტიტუტები მჭიდროდ უნდა თანამშრომლობდნენ ასეთი ტიპის საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან.

მმართველობით და სამოქალაქო სტრუქტურებში ფართო მონაწილეობა როგორც მთელი საზოგადოების, ისე მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების (მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების) ინტერესების დაცვის საუკეთესო გარანტიაა. პოლიტიკურ და სამოქალაქო პროცესებში მათი მონაწილეობის ზრდა სახელმწიფო ინტერესებშიც შედის. ამ შემთხვევაში, აზერბაიჯანული თუ სომხური ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული ტერიტორიების ყველაზე მტკივნეული პრობლემების გადანყვეტა დამოკიდებული იქნება თვით ამ ტერიტორიებზე არსებული ადმინისტრაციული ერთეულების თვითმმართველობის არჩევით ორგანიზებულ და არა ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ამის შედეგად ეს პრობლემები დაკარგავს ეთნოპოლიტიკურ შეფერილობას, ანუ აღარ აღიქმება, როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებასა და კომპაქტურად დასახლებულ ეთნიკურ თემს შორის არსებული კონფლიქტი.

სამწუხაროდ, ქართულ სახელმწიფოს არ გააჩნია აღნიშნული პრობლემების გადანყვეტის გამოცდილება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია თავიდანვე ნათლად განისაზღვროს როგორც ამ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირეული პრინციპები, ისე დაიგეგმოს კონკრეტული ნაბიჯები ყველა საზოგადოებრივი ჯგუფის ინტერესების დასაკმაყოფილებლად.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის რეფორმირების პროცესი ეთნიკური ურთიერთობების ასპექტით უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ პრინციპებს:

ბ) საქართველოში არ არსებობს სომხური, აზერბაიჯანული ან ოსური ეთნიკური უმცირესობები; არსებობს სომხური, აზერბაიჯანული ან ოსური დიასპორა ისევე, როგორც არსებობს სომხური დიასპორა საფრანგეთში, აშშ-ში, რუსეთის ფედერაციაში ანდაც აზერბაიჯანული დიასპორა რუსეთის ფედერაციაში, თურქული დიასპორა გერმანიაში. ძლიერი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყნებში ამ სახის ეთნოსებს მიკუთვნებულ პირთა ჯგუფები არ მიიჩნევიან ეროვნულ უმცირესობებად და, შესაბამისად, მათ მიმართ არ ვრცელდება ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ კონვენციები.

გ) „დიასპორას“ „ეროვნულ უმცირესობად“ ვერ აქცევს კომპაქტურად დასახლება. კომპაქტურად დასახლებისათვის ამგვარი სამართლებრივი შედეგების მინიჭება მაპროვოცირებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს. თბილისში, ბათუმში ან კახეთში არაკომპაქტურად დასახლებული სომხური, აზერბაიჯანული, ოსური, რუსული თუ უკრაინული დიასპორების უფლებები არაფრით უნდა განსხვავდებოდეს კომპაქტურად დასახლებული სომხების, აზერბაიჯანელებისა თუ ოსების უფლებებისაგან.

დ) სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლის კომპაქტურად დასახლებული სომხებისა თუ აზერბაიჯანელების პრობლემატიკის განხილვა უნდა მოხდეს არა „ეროვნული უმცირესობის“ უფლებების დაცვის, არამედ ქართულ სახელმწიფოსთან დამოკიდებულებისა და ამ დიასპორის ქართულ სახელმწიფოში ინტეგრაციის საკითხის კონტექსტში.

ნათქვამიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია გამოიყენებოდეს ტერმინი: „დიასპორა“ ან „არასაბუნებრივი ეთნოსი.“

- ჩამოყალიბდეს ისეთი საარჩევნო სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უმცირესობათა წარმომადგენლობას ყველა დონის არჩევით ორგანოში. ეს აამაღლებს ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ხარისხს ეთნიკური უმცირესობების თვალში და ხელს შეუწყობს სხვადასხვა ეთნიკური თემის წარმომადგენელთა ინტეგრაციის პროცესს.
- აუცილებელია ხელისუფლების მიერ შესაბამისი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკური კონცეფციის ჩამოყალიბება და სპეციალური პროგრამების შემუშავება. კერძოდ, ასეთმა პროგრამებმა ხელი უნდა შეუწყოს იმას, რომ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებმა შეძლონ სახელმწიფო სამსახურში არსებული მოთხოვნების შესრულება.
- უნდა გამკაცრდეს კანონმდებლობა საყოფაცხოვრებო ნაციონალიზმის გამოვლენისა და ეროვნული ღირსების შეურაცხყოფის აღკვეთის მიზნით.
- მიღებულ უნდა იქნეს საკანონმდებლო აქტები საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების უფლებების დაცვის შესახებ. საქართველო უნდა მიუერთდეს შესაბამის საერთაშორისო კონვენციებს (როგორცაა, კერძოდ, ეთნიკური უმცირესობების დაცვის ევროპული ჩარჩო-კონვენცია) და განუხრელად შეასრულოს ისინი.
- უნდა დაიძლიოს საინფორმაციო ვაკუუმი ეთნიკურ ანკლავებში. ეს გულისხმობს, კერძოდ, მედიის განვითარებას მათთვის გასაგებ ენებზე.
- პოპულარიზებული უნდა იქნეს ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების საუკეთესო ტრადიციები და წახალისდეს ახალი ინიციატივები ამ მიმართულებით. აღნიშნულის გარდა, უკვე არსებული კონფლიქტების გადაჭრის ან პერსპექტივაში შესაძლო კრიზისის პრევენციის მიზნით საქართველოს ხელისუფლებამ სამოქალაქო საზოგადოებასთან ერთად უნდა გადადგას შემდეგი ნაბიჯები:
 - შეიმუშავოს სპეციფიკური მოქმედების გეგმები კონკრეტული საკითხების გადასაწყვეტად.
 - მუდმივად აწარმოოს კონფლიქტოგენური არეების და პრობლემების მონიტორინგი.
 - დაუპირისპირდეს ეროვნებათაშორისი შუღლის პროპაგანდის ნებისმიერ გამოვლენას და აღკვეთოს ისინი.
 - განახორციელოს კონფლიქტების მსხვერპლთა რეაბილიტაციისა და რესტიტუციის პროგრამები.
 - შესაბამისი მიმართულებით გააძლიეროს საინფორმაციო პოლიტიკა. აღნიშნულ ქმედებებს შედეგად მოჰყვება, ერთი მხრივ, ადგილობრივ, ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების წარმომადგენელ ელიტებსა და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოსა და ზოგადად საზოგადოებას შორის თანამშრომლობის გაღრმავება და კრიზისული სიტუაციების წარმოქმნის ალბათობის მინიმიზაცია.
- ამავე დროს, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა ინტერესების დაცვა წინააღმდეგობაში არ უნდა მოვიდეს სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესებთან და კანონის წინაშე თანასწორობის მოთხოვნებთან. თუ რომელიმე ეთნიკური ჯგუფის ინტერესთა დაცვა სხვა (მათ შორის უმრავლესობის) წარმომადგენელი თემების კანონიერი უფლებების ხარჯზე მოხდა, ეს მხოლოდ გააღრმავებს გაუცხოებას სხვადასხვა ეთნიკური თემის წარმომადგენელთა შორის.

6. დასკვნები

საქართველოსათვის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის პრობლემა ერთ-ერთ მტკივნეულ საკითხად იქცა. დამოუკიდებლობის თორმეტწლიანი პერიოდის განმავლობაში ვერ მოხერხდა მისი არა თუ მოგვარება, არამედ განსახორციელებელი რეფორმის ძირითადი პრინციპების გამოკვეთაც კი.

დღეისათვის მოქმედი სისტემისათვის დამახასიათებელია მთელი რიგი პრობლემები, რომელთა შორისაც უნდა გამოიყოს:

1. პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში რეფორმირების პროცესის გლობალური ხედვის არარსებობა;
2. არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელის შეუსაბამობა ახალ რეალობებთან;
3. ცენტრსა და ავტონომიურ წარმონაქმნებს, ასევე ცენტრსა და რეგიონებს (განსაკუთრებით, ეთნიკურ ანკლავებს) შორის არსებული დაძაბულობის მაღალი ხარისხი;
4. მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი ინიციატივების არარსებობა და კომპეტენციების ურთიერთაღრევა;
5. ეკონომიკური სახის პრობლემები: ქონების და გადასახადების გაუმჯობესება და საბიუჯეტო ურთიერთობების ჩამოყალიბებლობა მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის;
6. საჯარო მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია და მოტივაციის უქონლობა;
7. მმართველობით პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის დაბალი დონე;
8. ეთნიკური უმცირესობების მიმართ გამოკვეთილი სახელმწიფოებრივი მიდგომის არარსებობა.

არსებული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით აუცილებელია განხორციელდეს:

1. საზოგადოებრივი კონსენსუსის საფუძველზე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითად პრინციპებზე შეთანხმება და შესაბამისი კონცეფციისა და სტრატეგიის შემუშავება;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიან სისტემაზე (მსხვილი მუნიციპალიტეტები და რეგიონები) გადასვლა;
3. ფუნქციების მკვეთრი გამიჯვნა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს (ცენტრი, ავტონომია, რეგიონი) შორის და ყველა დონის უფლებების დაცვის მყარი გარანტიების ჩამოყალიბება;
4. კომპეტენციებისა და უფლება-მოვალეობების ნათელი განსაზღვრა ნონცენტრალიზმის პრინციპიდან გამომდინარე და ადგილობრივი ინიციატივების ხელშეწყობა მუნიციპალურ დონეზე;
5. თვითმმართველობებისათვის ქონებისა და საგადასახადო შემოსავლების ნაწილის გადაცემა. დეცენტრალიზებული საბიუჯეტო და სატრანსფერტო სისტემის ფორმირება;
6. საჯარო მოხელეთა უნარების და მოტივაციების გაზრდა;
7. მმართველობით პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება;

8. ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებაში ერთიანი სახელმწიფო ინტეგრაციული პოლიტიკის შემუშავება და უმცირესობათა უფლებების დაცვის გარანტირებული მექანიზმების ჩამოყალიბება.

ადგილებისათვის უფლებების და შესაბამისი რესურსების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია, ვინაიდან წინააღმდეგ შემთხვევაში მოსალოდნელია ახალი პრობლემების გაჩენა როგორც საგარეო ურთიერთობებში (ხელისუფლებისა, და საერთოდ ქვეყნის, საერთაშორისო იმიჯის დაკნინება და აქედან გამომდინარე უარყოფითი ფინანსური თუ პოლიტიკური შედეგები), ისე შიდა დონეზე (ადგილობრივი ჯგუფების რადიკალიზაცია, რასაც ცენტრსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ძლიერი დაპირისპირების ესკალაცია შეიძლება მოჰყვეს).

ქვეყნის დეცენტრალიზაციის პროცესთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი, კარგად დასაბუთებული ხედვა. ცალკეული, უკვე არსებული მოდელის ნაკლოვანებების დაფიქსირების გარდა, აუცილებელია შეიქმნას ოპტიმალური მოდელი და განხორციელდეს ამ უკანასკნელის დასამკვიდრებლად საჭირო ქმედებები.

აღნიშნული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებით:

1. უნდა შემუშავდეს რეალისტური, პრაგმატულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემა, რაც შეზღუდულ რესურსებს მმართველობის სტრუქტურების მაქსიმალური ოპტიმიზაციით სწორად და მიზნობრივად გადაანაწილებს საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში.
2. გათვალისწინებულ უნდა იქნეს არსებული ტრადიციები და საზოგადოების მოლოდინები, რაც აუცილებელია რეფორმების განხორციელების პროცესში, ზოგადად, საზოგადოებისა და, კერძოდ, ცალკეული სოციალური ფენების თუ ინტერესთა ჯგუფების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.

ნონცენტრალიზმის პრინციპის რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში პოლიცენტრული პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფს ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მუდმივ არსებობას; ეს კი სიცოცხლისუნარიანი სახელმწიფოს არსებობისა და სწრაფი განვითარების აუცილებელი საფუძველია.

კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე

სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის

ალექსანდრ მიხაილოვი

დასკვნითი ანგარიში შედგენელია **ექსპერტთა ჯგუფის** მიერ შემდეგი შემადგენლობით: დავით ლოსაბერიძე, ივლიანე ხაინდრავა, ზაურ ხალილოვი, ლელა ხომერიკი, დავით მელუა, თენგიზ შერგელაშვილი, არნოლდ სტეფანიანი და ოთარ ზოიძე. ყველა ექსპერტი ცნობილია პროფესიონალიზმით; ისინი ბევრს აკეთებენ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გასატარებლად.

წარმოდგენილი სარეცენზიო მასალა დაახლოებით 44 გვერდს მოიცავს და შედგება შესავლის, ოთხი თავისა და დასკვნისაგან. გარდა იმისა, რომ მასალის დასასრულს წარმოდგენილია ცალკე დასკვნითი თავი, თითოეულ თავში მოცემულია სპეციალური რეკომენდაციები, რაც ტექსტს **პრაგმატულ ორიენტაციასა და პრაქტიკულ ღირებულებას** სძენს.

შესავალი მოიცავს ისტორიულ მიმოხილვას და წარმოაჩენს ანალიზის თეორიულ ასპექტებს.

ავტორები მიიჩნევენ, რომ „საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია ე. წ. პირველი ანუ ქვედა (ადგილობრივი – ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონული – მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები.“). ეს ციტატა მიუთითებს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კლასიფიკაციის მთავარ პრობლემებზე: არ არსებობს **ერთიანი სტრუქტურა**, არ არსებობს აშკარა თანხვედრა ადმინისტრაციულ და ტერიტორიულ საზღვრებსა და შემადგენლობას შორის. თუ ამას დაუმატებთ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ოლქის არსებობასა და წინააღმდეგობრივ ქცევას, სრულიად გართულებულ სურათს მივიღებთ.

ისტორიული მიმოხილვა გვაჩვენებს საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული გადანაწილების განსხვავებულ ტიპებს, ცვლილებათა მიზეზებს და არსებული არაოპტიმალური სტრუქტურის მთავარ, არსებით შედეგებს. ავტორები მთავარ პრობლემებად მიიჩნევენ **განათლების დაბალ ხარისხს, საოლქო ადმინისტრაციებში ადამიანური რესურსების ცუდ მენეჯმენტს** და ეთნიკურ ანკლავებში **საარჩევნო კენჭისყრის პოლიტიკურ გამოყენებას**.

არ არსებობს ნათელი განმარტება რეგიონსა და რაიონს შორის განსხვავების შესახებ ზოგადად და კერძოდ საქართველოს შემთხვევისთვის. არ ჩატარებულა ანალიზი ფუნქციების მინიჭებისა და მათი ოპტიმალური არსის დონეზე. რეგიონის, რაიონის ან ადგილობრივ დონეზე არსებული გაურკვეველობა პრინციპულ წინააღმდეგობას წარმოადგენს შემდეგი ნაბიჯების გასააზრებლად.

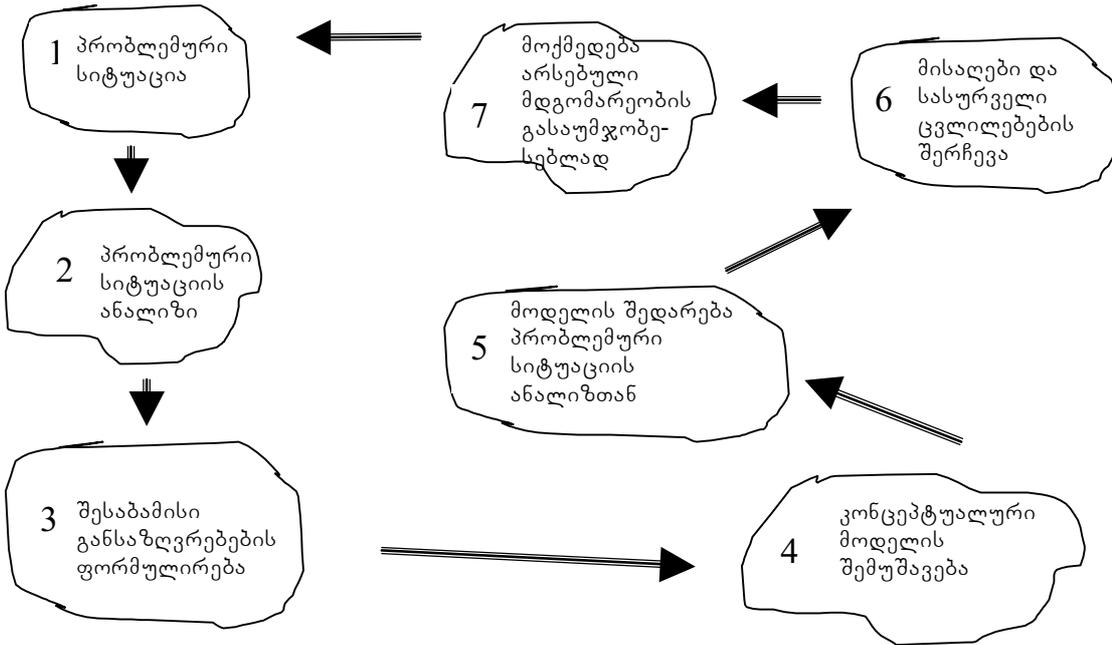
არ არსებობს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაციის და სხვადასხვა დონეზე ფუნქციათა განაწილების **ადეკვატური შედარება** წარმატებულ საერთაშორისო პრაქტიკასთან. ეს მნიშვნელოვნად ზღუდავს ანალიზს. იგივე ითქმის საქართველოს კანონმდებლობის ბუნებასა და განვითარებასთან დაკავშირებით რეგიონული და ადგილობრივი საკითხების სფეროში.

თანამედროვე ცვალებადი მსოფლიოს ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელია ცვლილებებზე არასაკმარისად სწრაფი და ეფექტური რეაგირება. ცხადია, რომ პრობლემა-

თა სირთულის მატებასთან ერთად, მათი გადაწყვეტა მეტ დროს მოითხოვს. ამავდროს იკლებს შესაძლო სწორი გადაწყვეტილების რიცხვი, რადგან გადაწყვეტილებათა დიდი ნაწილი უკავშირდება პრობლემებს, რომლებმაც დაკარგეს აქტუალობა.

საჯულისხმო დასკვნა ისაა, რომ ჩვენ გარშემო მიმდინარე ცვლილებების სამართავად უნდა ვიცოდეთ ამ ცვლილებების ბუნება. ამიტომაც მნიშვნელოვანი კვლევის თეორიული მოდელის შერჩევა. ჩვენს შემთხვევაში მხედველობაში გვაქვს საქართველოში ადგილობრივი და რეგიონული მართვის სტრუქტურის სიტუაციური ანალიზი.

სამწუხაროდ, უპირატესად მიჩნეული მიდგომის მეთოდი **უმეტესად აღწერიითია** და გვაძლევს ცოდნას, მაშინ როდესაც ვაგება გვესაჭიროება. ცოდნა გვაძლევს შესაძლებლობას დავხატოთ მიმდინარე სიტუაცია, მაშინ როდესაც ვაგება მისი ახსნის შესაძლებლობას გვაძლევს.



ეს არის სოციალური ცვლილებების სფეროში მიდგომის ერთ-ერთი მეთოდის სქემა. პროცესი იწყება პრობლემური სიტუაციის წარმოქმნით (1) და მისი ანალიზით (2). შესატყვისი განსაზღვრებების ფორმულირების შემდეგ (3) გადავდივართ შემდეგ საფეხურზე – კონცეპტუალური მოდელის გამომუშავება (4). ეს მოდელი შედარებულია პრობლემური მდგომარეობის ანალიზთან (5) და ამ საფუძველზე ხდება მისაღები და სასურველი შედეგების შერჩევა (6). ამ ცვლილებათა მიღწევა შესაძლებელია სპეციფიკური საქმიანობით (7). დასასრულ, თუ სიტუაცია კვლავაც პრობლემური რჩება, ციკლი მეორდება.

გარდამავალ ქვეყნებში ტრანსფორმაციის პირველ პერიოდში პოლიტიკური კვლევები ჩვეულებრივ ჩერდება მეოთხე, ზოგ შემთხვევაში მეხუთე და ძალიან იშვიათ შემთხვევაში მეექვსე საფეხურზე. ეს იმიტომ, რომ წრის წერტილებზე გადაადგილება მოითხოვს არამარტო კვლევით შემოქმედებას, რაც ექსპერტთა საზრუნავს წარმოადგენს (1-5 საფეხურები), არამედ მოითხოვს პოლიტიკურად განსაზღვრულ გადაწყვეტილებებსაც (6-7).

ძალაუფლების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის პოლიტიკის საკითხია. მაგრამ პოლიტიკა შეიძლება შეიცვალოს და ამგვარი ცვლილება პოზიტიური უნდა იყოს. ხელისუფლების ბალანსი მართვის სხვადასხვა დო-

ნეს შორის დინამიური განზომილებაა და მისი მიმდინარეობა საჯარო გაგებასა და მხარდაჭერას საჭიროებს. პირველ რიგში გასათვალისწინებელია ის, რომ ძალაუფლების ცენტრში სრული კონცენტრირება განვითარებისათვის დაბრკოლებას წარმოადგენს. ხელისუფლების ერთ პოლუსზე ყოფნა ამორებს მას მოქალაქეებისგან, რომლებიც ლეგიტიმურობას ანიჭებენ მთავრობას. მაგრამ ლეგიტიმურობის გარეშე ყველა ძალა გარდაიქმნება არათავისუფლებად. ჩვენთვის ძალზე მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ სხვადასხვა სამთავრობო დონეს შორის ხელისუფლების და პასუხისმგებლობის გადანაწილების კონტექსტი და განზომილება სოციალური განვითარების არსებულ გზაჯვარედინზე. ამგვარი განაწილება არ უნდა იყოს შემთხვევითი, ის ექსპერტების პროგნოზებს და გათვლებს უნდა ეფუძნებოდეს. სახელმწიფო ძალაუფლების და მმართველობის შიდა ურთიერთობები შეიძლება იყოს მდგრადი მხოლოდ მაშინ, თუ ის ექვემდებარება რაიმე სწორი თეორიული მოდელის მოთხოვნებს. ასეთი განაწილებისათვის უფრო მნიშვნელოვანია, რომ ის იყოს პოლიტიკურად მოტივირებული, იყოს დაკავშირებული ძირითად პოლიტიკასთან, ანუ, ეყრდნობოდეს აღიარებულ დემოკრატიულ ღირებულებებს.

ორი სხვა კითხვა არის მნიშვნელოვანი წარმოდგენილ კონცეპტუალურ ნარკვევში. მართალია, რომ „ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტულობის და ხელშეუვალობის გათვალისწინებით.“ ამიტომ გაუგებრობას იწვევს ის, რომ შემდეგ პარაგრაფში ინსტიტუციონალური ურთიერთკავშირების ნაწილად მოიხსენიება ოჯახი: „საჯარო ინსტიტუტების ჩარევის წინაშე პრიორიტეტი აქვს ოჯახის ჩარევას, თემის ჩარევის წინაშე – საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ჩარევას, მხარის (რეგიონის) ჩარევის წინაშე უპირატესობა ენიჭება თემის ხელისუფლების ჩარევას.“

მეორე კითხვა დაკავშირებულია ე. წ. ნონცენტრალიზმის პრინციპებთან. „ტერიტორიის და ხელისუფლების ამგვარი ორგანიზაცია ეფუძნება ნონცენტრალიზმის პრინციპს.“ „ნონცენტრალიზმის პრინციპზე სახელმწიფოს ტერიტორიისა და ხელისუფლების ორგანიზაცია განაპირობებს ამ მოწყობის ოპტიმალურობას და მას არ მოათავსებს სხვადასხვა თეორიული მოდელის (ფედერალიზმი, ცენტრალური უნიტარიზმი, დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი) ჩარჩოებში, რაც თავიდან აგვაცილებს აბსტრაქტულ-თეორიულ და უნაყოფო დავას საქართველოსთვის ფედერალიზმისა თუ დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის მოდელის უპირატესობებზე. განვითარების შემდეგ ეტაპზე შესაძლებელია თვითმმართველობის კომპეტენციების შემდგომი გაზრდა უკვე არა ნონცენტრალიზმის, არამედ დელეგირების პრინციპის გამოყენებით.“ ის, რასაც ჩვენ აქ ვხედავთ, არის, სინამდვილეში, საზოგადოდ მიღებული კონცეფციების და იდეების ღირებულების უარყოფა, აქცენტირება სპეციფიკურ ქართულ გზებზე, რომლებიც განსხვავდება საერთაშორისო პრაქტიკისგან.

ევროპული კონცეფცია ეყრდნობა სუბსიდიარობის პრინციპს, რომლის თანახმად ძალაუფლება ზოგადად უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი მოსახლეობისთვის უახლოეს დონეზე. მიზანშეწონილი არაა, ძალაუფლება და პასუხისმგებლობები შენარჩუნებული იყოს ცენტრალურ დონეზე, თუ იგი უკეთესად შეიძლება განხორციელდეს ადგილობრივ დონეზე. მეორე მხრივ, პასუხისმგებლობა შეიძლება განაწილდეს მაღალ დონეზე, თუ ამ დონეზე მათი განხორციელება უფრო მიზანშეწონილია.

სუბსიდიარობა წარმოადგენს პრინციპს, რომელიც მართვის ყველა დონეზე საუკეთესო გარანტიას ქმნის საზოგადოებრივი პოლიტიკის ეფექტური განხორციელებისათვის და ამავე დროს უზრუნველყოფს ხალხის აქტიურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების ადგილზე მიღებაში. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ დელეგირების პრინციპის გამოყენება არ ეწინააღმდეგებოდეს ეროვნული სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას და სუვერენიტეტს.

სუბსიდიარობის პრინციპი მონეტის მსგავსია, რომელსაც ორი მხარე აქვს. ერთ მხარესაა ძალაუფლების დელეგირება, მეორე მხარეს – ადგილობრივი ხე-

ლისუფლებების უნარი, პასუხისმგებლობით და **ეფექტურად** გამოიყენოს ძალაუფლება. ეს კი მოითხოვს კომპეტენტურ პერსონალს, მოტივირებულ არჩეულ წარმომადგენლებს, ადეკვატურ დაფინანსებას, ორგანიზაციას და მომსახურეობის სათანადო უზრუნველყოფას.

პირველი თავი ნათელს ფენს საქართველოში არსებულ მდგომარეობას რეგიონული საკითხების სფეროში. პოლიტიკის განაცხადი განიხილავს საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას და ეთნიკურ ავტონომიებს (აჭარა, აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთი) შორის არსებულ პრობლემებს. სპეციალური აქცენტი გაკეთებულია ეთნიკური ანკლავების პრობლემებზე. მიუხედავად იმისა, დიდი რაოდენობით არის წარმოდგენილი ისტორიული და სტატისტიკური ინფორმაცია, ანალიზი ვერ შორდება საქართველოში რეგიონალიზმის **ეთნიკური აღწერის** ძალზე ვიწრო სივრცეს.

ანალიზი შეეხება საქართველოს რეგიონების არსებულ წინაპირობებსა და რეალურ ფუნქციონირებას; მისი ნაკლი წარმოადგენს ამ თავის ბოლოს მოყვანილი დასკვნების წინააღმდეგობრიობის ერთ-ერთ ძირითად მიზეზს. შემოთავაზებული თეზისები გვიჩვენებს, რომ საქართველოს რეგიონალიზაციის შესახებ დისკუსია სანყის ფაზაშია, ეს მაშინ, როდესაც ამ სფეროს რეგულირებასა და გაუმჯობესებაზე უზარმაზარი მოთხოვნა არსებობს.

რეგიონალიზაციის პრობლემა უშუალოდ არის დაკავშირებული დეცენტრალიზაციის ყველა საკითხთან. და ყველა გადანყვეტილება, რომელიც მიეკუთვნება ამ სფეროს, არის ნაწილი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესისა და კომპეტენციის განაწილებისა სხვადასხვა სახელისუფლო დონეს შორის, როგორც ერთი მთლიანისა. ამიტომ ჩვენი კომენტარები ამ საკითხზე წარმოდგენილი იქნება საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გაუმჯობესების წინადადებებთან ერთად.

მუნიციპალური მოწყობის თავი ძალზე კარგად არის დამუშავებული და აღწერს არა მარტო თვითმმართველობისა და ადგილობრივი მმართველობის დონეზე უკანასკნელ განვითარებას, არამედ ადგენს შესაძლო რეფორმის ჩარჩოებსაც.

ძალიან კარგად არის დახასიათებული არსებული მდგომარეობა. საქმე ისაა, რომ ადგილობრივი მართვა საქართველოში შესწავლილია დე-ფაქტო, ანუ სტანდარტული შეხედულებებისა და სტერეოტიპების (**prejudice**) გარეშე, არსებულ რეალობაზე დაყრდნობით. ამასთან, საინტერესოა, რომ რეგიონთა ლეგალიზაციის საკითხი აქ შესაძლებლად არის მიჩნეული.

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ნაკლოვანება მიჩნეულია დეცენტრალიზაციის მთავარ დაბრკოლებად. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის არარსებობა განსაზღვრავს ქვეყანას, როგორც გარდამავალს. შეიძლება ვიკამათოთ იმაზე, აღნიშნული არის თუ არა „**გარდამავალი პერიოდის**“ მთავარი პრობლემა, მაგრამ ეჭვგარეშეა, რომ საქართველოში ძალზე ბევრია მცირე ზომის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული, მაგრამ იმავეს ვერ ვიტყვი „პოლიტიკურ ამბიციებზე“, „მმართველი სისტემის ირაციონალურ ხასიათზე“, ან თუნდაც ფისკალურ შეუსაბამობაზე.

შესაძლოა ყველაზე მნიშვნელოვანი აქ იყოს დასკვნა, რომელიც შეეხება **ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ მოქალაქეთა დაკარგულ ნდობას**. სტიმულების ნაკლებობა და ხალხის რეალური პრობლემების ზეპოლიტიზაცია შესანიშნავი მიზეზებია არამარტო რეფორმების აუცილებლობის დასასაბუთებლად, არამედ იმისთვის, რომ ე.წ. „**გადაუდებლობის განცდა**“ იქნეს გაღრმავებული და გამოყენებული, რადგან სწორედ ის წარმოადგენს ყოველგვარი პოზიტიური ცვლილების წინაპირობას.

ავტორებმა დაუშვეს საქართველოში თვითმმართველობის ორი – რეგიონული და ადგილობრივი – დონის არსებობის შესაძლებლობა. თავიანთ ჰიპოთეზაში ისინი მოიხარებენ დეტალურ შესაძლო კომპეტენციათა განაწილებას მმართველობის

სხვადასხვა დონეზე. კიდევ ერთხელ არის აღნიშნული, რომ „... პოლიტიკურ ელიტას არ გაუზრებია მთლიანად, თუ როგორი სახის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა უნდა ჰქონდეს ქვეყანას მომავალში...“, მაგრამ ჩვენ უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ელიტამ უნდა მიიღოს ის პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომლებიც უკავშირდება რეფორმას. ამიტომაც, რომ ამ რეკომენდაციებს აქვთ პოლიტიკური შეტყობინების ხასიათი. ამ თავის ბოლო ნაწილი სავსეა გამონათქვამებით, როგორებიცაა „რთული იქნება“, „შესაძლებელია შეიქნას“, „შეიძლება იყოს გარკვეული სირთულეები“ და ა.შ.

მასალის შემდეგი ნაწილი წარმოადგენს ეკონომიკურ და ფინანსურ წინაპირობებს და საქართველოს სამთავრობათაშორისო სისტემის გაუმჯობესების საკითხებს. აქაც შეიმჩნევა უკანასკნელი გარდაქმნების ძალზე კარგად მომზადებული აღწერილობითი ანალიზი. აღნიშნულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების მართვის და თვითმმართველობის ერთეულთა საკუთრებითი უფლებების ნაკლოვანებები, მაგრამ არ არის შემოთავაზებული კარგად ჩამოყალიბებული მოდელი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ ავტონომიას გაითვალისწინებს. მართალია, მოხსენიებულია სხვადასხვა შესაძლო ვარიანტი, მაგრამ ისინი ვერ ჩაითვლებიან გამოსაყენებელ მოდელებად (როგორც მისაღები და სასურველი ცვლილებების კრებული).

პოლიტიკური განაცხადი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე **სამოქალაქო თანამდებობის პირთა** სტატუსს და მათ ფუნქციონირებას. ძალიან კარგად არის მომზადებული ის ნაწილიც, რომელიც ეხება მოქალაქეთა მონაწილეობასა და მათ ჩაბმას პოლიტიკის განსაზღვრაში ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე. უნდა ითქვას, რომ ამ ნაწილში მასალა ძალიან კარგია: ოპერატიულია და ვარგისია პირდაპირი გამოყენებისათვის.

მომდევნო თავში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის და **ეთნიკური პრობლემების** ურთიერთდამოკიდებულება. ამ სფეროში სპეციფიკური მიზნობრივი პოლიტიკის მოთხოვნილება გადამწყვეტი ხასიათისაა. ხაზგასმულია, რომ დეცენტრალიზაცია უმნიშვნელოვანესია საქართველოში ეთნიკური პრობლემების გადასაჭრელად. დეცენტრალიზაციას შეუძლია შეცვალოს, დამოკიდებულება „ცენტრალური მთავრობა – ეთნიკური რეგიონი“ სხვადასხვა რეგიონს შორის სამართლიანი და ჯანმრთელი შეჯიბრით ეკონომიკური და სოციალური განვითარების სფეროებში.

მასალაში ხაზგასმულია **არსებული არჩევითი სისტემის შეცვლის საჭიროება**, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს უმცირესობათა წარმომადგენელობა ადგილობრივ არჩევნებში. ანტიდისკრიმინაციული და ინტეგრაციული კანონმდებლობის დახვეწა უნდა განხორციელდეს სპეციალური სახელმწიფო პროგრამების გატარების პარალელურად. განაცხადში **წარმოდგენილი დასკვნები** მეტად ზოგადია, რაც მათი ოპერატიული მართვის დოკუმენტებად გარდაქმნის სირთულეს განაპირობებს. დასკვნები შემდეგია:

1. **შეთანხმება** ქვეყნის ტერიტორიული და ადმინისტრაციული მოწყობის ძირითადი პრინციპების შესახებ საზოგადოებრივ კონსენსუსზე დაყრდნობით და შესაბამისი კონცეფციების და სტრატეგიების შემუშავებით;
2. გადასვლა ადგილობრივი თვითმმართველობის **ორდონიან სისტემაზე** (ფართო მუნიციპალიტეტები და რეგიონები);
3. **მართვის სხვადასხვა დონის** (ცენტრი, ავტონომია, რეგიონი) **გამიჯვნა** და თითოეული დონის უფლებების გარანტიები;
4. კომპეტენციების, უფლებების და მოვალეობების **ნათელი განმარტება**, ნონ-ცენტრალიზმის და მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი ინიციატივის ხელშეწყობის პრინციპებზე დაყრდნობით;

5. საკუთრებისა და საგადასახადო შემოსავლის **გარკვეული ნაწილის** გადაცემა თვითმმართველობისათვის. დეცენტრალიზებული ბიუჯეტისა და ტრანსფერის სისტემის ფორმირება;
6. **საჯარო მოსამსახურეთა** უნარიანობის და მოტივაციის გაზრდა.
7. სამთავრობო პროცესებში **საზოგადოების ჩაბმულობის** ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება;
8. ეთნიკურ უმცირესობებთან დაკავშირებით **ერთიანი სახელმწიფო ინტეგრაციის პოლიტიკის** და უმცირესობათა უფლებების დაცვის საგარანტიო მექანიზმების შემუშავება.

საერთო შენიშვნები

წარმოდგენილი პოლიტიკის განაცხადი ცდილობს მოიცვას პრობლემათა დიდი სფერო. ერთი მხრივ, კარგია სიტუაციის და მიმდინარე პროცესების უფრო ფართო ხედვა, მაგრამ, მეორე მხრივ, ეს ინვესტ კონცენტრაციისა და სრულყოფილების ნაკლებობას.

თეზისები ძალიან ზოგადია, და მიუხედავად არსებული შეთანხმებისა და კონსენსუსისა მათ თაობაზე, ის, თუ როგორ არიან ისინი წარმოდგენილი, ხდის მათ სტანდარტულს და სძენს უნივერსალურ მნიშვნელობას, რაც ართულებს მათ ოპერატიულობას და მენეჯმენტის პროცესების შემდგომ ეტაპს. პოლიტიკის განაცხადის უპირატესობა შეიძლება ყოფილიყო არსებული კანონმდებლობის ინვენტარიზაცია სახელმწიფო მმართველობასა და მთავრობათშორისი სტრუქტურის საკითხებში.

მთავრობათშორისი ურთიერთობებისა და მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის კომპეტენციათა განაწილების საკითხი ერთ-ერთი ყველაზე რთული საკითხია ყველა სახელმწიფოში არა მხოლოდ ეროვნული თავისებურებების გამო, არამედ იმ რთული და უნიკალური გზის გამო, რომლითაც ყალიბდება ეს ურთიერთობები. ეს ნიშნავს იმას, რომ თემის შინაარსის გაგება საჭიროებს ცოდნისა და გამოცდილების გარკვეულ დონეს.

ტექსტი დანერვილია **პროფესიონალურად**, ფარავს სხვადასხვა განზომილებას, თუმცა, კომპლექსური თეორიული კონსტრუქციების გარეშე. ეს იძლევა საშუალებას იდეები გაგებულ იქნეს **სხვადასხვა აუდიტორიისა და სტეიქჰოლდერის** მიერ, იქნება ეს მთავრობა, მოქალაქეები, საერთაშორისო ორგანიზაციები. შემდგომ ეტაპზე გადასვლა – თეორიიდან დაგეგმილ ცვლილებებზე, სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებზე – უნდა წარიმართოს **განსაზღვრულ მონაწილეთა და მხარდამჭერთა განათლებითა და განვრთვით**. ეს მათ დაეხმარება, არამარტო უკეთ ჩაებან პროცესში, არამედ იმუშავონ უფრო აქტიურად და ეფექტურად. საუკეთესო გზა ამ შემთხვევაში ადგილობრივი, რეგიონული და ეროვნული მედიის იმ ჟურნალისტების ტრენინგით დაწყებაა, რომლებიც დეცენტრალიზაციის საკითხებზე მუშაობენ.

პოლიტიკის განაცხადი განიხილავს საკითხს ყველა შესაძლო კუთხიდან. სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებზე მოცემულია ეკონომიკური, სოციალური და ეთნიკური ასპექტების კონტექსტში საქართველოს როგორც რეგიონული, ისე ადგილობრივი მონაცემებისას. ამდენად, ნაშრომი **მთლიანად ამოცანის ადეკვატურია**. ამას ემატება ანალიზის სხვადასხვა მიმართულება, რომლებიც საჯარო ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში ძალაუფლების გავრცელებასა და მის ზეგავლენას შორის ურთიერთდამოკიდებულებას შესანიშნავად წარმოაჩენს.

ჩვენი დაკვირვებები გვაჩვენებს, რომ ქართველ პოლიტიკოსთა უმრავლესობა იზიარებს შემდეგ მოსაზრებას: უკანასკნელ ხანებში კომპეტენციათა განაწილება

ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის სრულიად არასაკმარისია. ასევე არსებობს კონსენსუსი ამ სფეროში რეფორმის განხორციელების საჭიროებასთან დაკავშირებით. სინამდვილეში, პრობლემა ის არის, რომ პოლიტიკოსები უარს ამბობენ **მთავრობათშორისი ურთიერთობების მოდერნიზაცია განიხილონ როგორც პრობლემა, რომელიც მოითხოვს გადაუდებელ ქმედებას.**

საქართველოს გადაუწყვეტელ პრობლემებს რეგიონული და ადგილობრივი დემოკრატიის სფეროში ბევრი ექსპერტი ზოგიერთ განვითარებულ ევროპულ ქვეყანაში არსებულ მსგავს სპეციფიკურ სიტუაციას ადარებს. ერთი ბრძენი კაცის გამონათქვამს ასეთ პერიფრაზს გავუკეთებდი: მდიდარი ქვეყნის ერთი პრივილეგია ის არის, რომ უფრო მეტ ხანს შეუძლია იყოს არაგონიერი, ვიდრე ღარიბ ქვეყანას.

ნებისმიერი სახის რეფორმის პრიორიტეტი **გადაუდებლობის განცდის** შექმნაა. პოლიტიკას უნდა ჰქონდეს აზრი, თანაც ნამდვილად კარგი, რომ შექმნას რაიმე განსხვავებული. ექსპერტებთან ერთად შესწავლილ უნდა იქნეს ბაზარი ან კონკურირებადი რეალობები და **განისაზღვროს გადაუდებელი საჭიროება კრიზისის, პოტენციური კრიზისის ან დიდი შესაძლებლობის მიმართებით.** ეს არ არის ცის ჩამოქცევის შიშის ტაქტიკა. ეს აუცილებელი ნაბიჯია ხალხის გამოსაფხიზლებლად, რომელმაც უნდა გაიგოს, რომ არსებული მდგომარეობა უფრო საშიშია, ვიდრე უცნობში გადასვლა. ეს ყოველი რეფორმის კრიტიკული პირველი ნაბიჯია. ჯონ კოტერის გამოცდილების თანახმად, ცვლილების მცდელობის 50% სწორედ აქ დამარცხდა. მისი კვლევები აჩვენებს, რომ სთეიქჰოლდერთა დაახლოებით 75%-მა უნდა მიიღოს რეფორმის გადაუდებლობა, რათა მთლიანობაში წარმატებით დასრულდეს მცდელობა.¹

ეს სავსებით ეხება საქართველოს. კომპეტენციათა განაწილების პრობლემის გადაუდებლობა დაკავშირებულია არა მხოლოდ დაბალ ეკონომიკურ, სოციალურ და საზოგადოებრივ ეფექტურობის კატეგორიებთან, არამედ წარმოადგენს **დემოკრატიის ხარვეზებსა და ნაკლულობას.**

დემოკრატიის ნაკლულობა გულისხმობს იმას, რომ არსებობს სოციალური პროცესების არასწორი გაგება ღრმა დონეზე. ფრაზა: „**ხალხის მთავრობა, ხალხისათვის და ხალხის მიერ..**“ არა მხოლოდ კარგად ჟღერადი ციტატაა.² დემოკრატია არის მიზანი, რომელიც ემყარება ინდივიდის ფასეულობას და ამ ინდივიდთა თანასწორობას. დემოკრატიის მიზანია თავისუფალი საზოგადოება, რომელშიც ძალაუფლებას იზიარებენ თანასწორი ინდივიდები და სადაც თითოეულს ეპყრობიან როგორც ღირებულს და სადაც თითოეული პირი თავისუფალია იყოს განსხვავებული ინდივიდი და არა კოლექტიური უმრავლესობის უბრალო ერთეული.

დასკვნა

მიმაჩნია, რომ წარმოდგენილი მიდგომა განიხილავს სახელმწიფო მოდერნიზაციის მთლიან სფეროს და სრულიად რეალისტურია. წარმოდგენილი რეკომენდაციები მოიცავს აუცილებელ შინაარსს და შინაგანად თანმიმდევრულია. ამ მიდგომით რეფორმის განხორციელება საჭიროებს საზოგადოების ინფორმირებას, საჯარო მხარდაჭერას და ყველა სთეიქჰოლდერთან კონსტრუქციულ დიალოგს.

წარმოდგენილი ინფორმაციისა და იდეების ღრმა და ფართო ანალიზის საფუძველზე შემოიძლია ვთქვა, რომ პოლიტიკური განაცხადი მომზადებულია პროექტის მოთხოვნების შესაბამისად და მაღალი პროფესიულობით; ვფიქრობ, იგი ძალიან სასარგებლო იქნება საქართველოს სახელმწიფო რეფორმის გატარებისას.

¹ Kotter, John P. Leading Change. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996

² Abraham Lincoln Gettysburg Address (November 19, 1863)

კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე

სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის

მკრტიჩ (სოს) გიმიშიანი

1. შესავალი: თეორიული ასპექტები

სახელმწიფო ხელისუფლების რეფორმა, ხელისუფლების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის, ზოგადი თვალსაზრისით, საზოგადოებრივი მმართველობის რეფორმას წარმოადგენს. საზოგადოებრივი მმართველობის სისტემის წარმატებისთვის აუცილებელია მკაფიოდ დავადგინოთ ის ჭეშმარიტი მიზნები, რომლებიდანაც გამომდინარეობს რეფორმის კონცეფცია. წარმოდგენილ კონცეფციაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის პრობლემას, რომლის ოპტიმალური და მკაფიო გადანაწილების გარეშე შეუძლებელია დასახული მიზნების და, შედეგად, უკონფლიქტო საზოგადოების მიღწევა.

გამომდინარე იმ რეალობიდან, რომელიც შეიქმნა თანამედროვე საქართველოში, სადაც საკმაოდ დიდია არაქართველ მოქალაქეთა პროცენტი და მრავალფეროვნება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა სტატუსის მხრივ, შეიძლება საზოგადოებრივი მმართველობის სისტემის რეფორმირების მიზნებიც ძალიან სხვადასხვაგვარი აღმოჩნდეს. მაგალითისთვის, ეს შეიძლება იყოს: უნიტარული სახელმწიფოს შექმნა; ტერიტორიული მთლიანობის განმტკიცება; იმ ძირითადი ეროვნებებისგან, რომლებიც ქმნიან ქართველ ერს, ფედერაციის ან კონფედერაციის შექმნა; სახელმწიფო მმართველობითი აპარატის განმტკიცება ქართველი და არაქართველი ეროვნების მქონე მოქალაქეთა ინტერესების ხარჯზე ან ამ ინტერესების გათვალისწინების გარეშე; განსაკუთრებული პირობების შექმნა ქართველი ეროვნების მოქალაქეებისთვის, რომ ისინი სხვებთან შედარებით წინმსწრებად განვითარდნენ, ანდა ეს შეიძლება იყოს სხვათა მიმართ მათი დომინირებული მდგომარეობის უზრუნველყოფა „საქართველო ქართველებისთვის“ ლოზუნგის ქვეშ; აგრეთვე შესაძლოა აღმსარებლობის ნიშნის მიხედვით მოქალაქეთა სოციალური იერარქიის შექმნა.

შესაძლებელია არსებობდეს ისეთი მიზანიც, როგორცაა საქართველოს ყველა მოქალაქის ძირეულ უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფა, მათი გონებრივი, სულიერი და კულტურული პოტენციალის განვითარებისთვის თანაბარი და ოპტიმალური პირობების შექმნა მათი ტრადიციებისა და ადათების გათვალისწინებით, და ეს ყველაფერი შეიძლება განხორციელდეს საქართველოს საკეთილდღეოდ, „ნაცმენებად“, „ანკლაჟურ“, „დიასპორულ“ და „არასატიტულო“ ეროვნებებად დაყოფის გარეშე.

რასაკვირველია, კიდევ არსებობს ბევრი სხვა ვარიანტი. სამწუხაროდ, არასწორი გზა მრავლადაა, ოპტიმალური და სწორი კი, ერთია; სწორედ ის უნდა, განსაზღვროს, და ვალდებულია განსაზღვროს საქართველოს პოლიტიკურმა აზროვნებამ, რომელიც აცხადებს, რომ იზიარებს ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებებს და აღვსილია ოპტიმიზმით „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ; სწორედ ამასია მისი ისტორიული მისია.

ამ ნაშრომში, სამწუხაროდ, არ შეიმჩნევა რეფორმის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მიზანი, ესე იგი, ხელისუფლების განაწილება სხვადასხვა დონეს შორის. მხოლოდ მიზნის გარკვევის შემდეგ შეიძლება ჩამოყალიბდეს რეფორმების კონცეფცია, მისი რეალიზაციის სტრატეგია, დაბოლოს, კონკრეტული ამოცანები, რომლებიც უნდა გადაწყდეს დასმული მიზნის მისაღწევად. დასახული მიზნიდან გამომდინარე, გაცილებით ადვილი იქნება განვითარდეს კონცეფციის უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი – ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ოპტიმალური სისტემა, რომლის გარეშე ვერც საქართველოს განვითარება იქნება შესაძლებელი და ვერც ხელისუფლების ეფექტური დანაწილება.

კიდევ ერთ უმნიშვნელოვანეს გადასაწყვეტ ამოცანად უნდა იქცეს საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის შესახებაც, ამ ნაშრომში, სამწუხაროდ, არაფერი არსებითი არაა ნათქვამი. არადა, სწორედ კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება, რომელსაც დებს ქართველი ხალხი, შეიძლება იყოს დასახული მიზნის მიღწევის, მათ შორის კი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ახალი სისტემის შექმნის, აგრეთვე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვეშეშეარტიკულ დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბებისა და განვითარების ერთადერთი გარანტია.

კონსტიტუცია, როგორც ძირითადი, დამფუძნებელი დოკუმენტი, რომელიც აფიქსირებს მმართველობის სახელმწიფო სისტემას, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას, მისი სუბიექტების უფლებებს და ვალდებულებებს, რათა უზრუნველყოს სტაბილურობა და ურთიერთნდობა ამ სუბიექტებს შორის, აგრეთვე ქართველი ხალხის სხვადასხვა შემადგენელ ნაწილს შორის, ჩვენი აზრით, უნდა იქნეს მიღებული და შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ საყოველთაო-სახალხო რეფერენდუმით. რასაკვირველია, წინასწარ აუცილებელი იქნება ერთმნიშვნელოვნად და საბოლოოდ განისაზღვროს, ვინ მიეკუთვნება ქართველ ხალხს. კონსტიტუცია კიდევ იმიტომ უნდა იქნეს მიღებული რეფერენდუმის გზით, რომ მთელ მსოფლიოში ყველა ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს, კანონის თანდათანობითი ცვლილებით, დაუქვემდებაროს თავის კორპორაციულ ინტერესებს როგორც საზოგადოებრივი, ისე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის სისტემა.

თუ გავითვალისწინებთ იმ სიმსუბუქეს, რომლითაც პრეზიდენტები და მთავრობები ახერხებენ, მათთვის მოსახერხებელი კანონების გატარებისას, უზრუნველყონ პარლამენტთა „მორჩილება“, მაშინ მხოლოდ კონსტიტუციური გარანტიები შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისა და განვითარების მყარი საფუძველი.

ჩვენი აზრით, აუცილებელია შეიქმნას, მინიმუმ, შემდეგი საკონსტიტუციო გარანტიები:

1. ცენტრალური მმართველობის პარალელურად ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება, მისი ავტონომიურობა, მისი პასუხისმგებლობა მხოლოდ კანონისა და ამომრჩევლების წინაშე;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა განახორციელოს მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა და აუცილებლად ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე;
3. დანესდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ტიპები, სასურველია, ორ დონეზე მოქმედი სისტემის სახით;
4. მუნიციპალიტეტები აღიარებულ უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, მათი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებითურთ, რომელსაც აირჩევს ადგილობრივი მოსახლეობა; სრულიად უნდა გამოირიცხოს დანიშვნა „ზემოდან“ ან ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა;

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ორგანოს უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, რომელიც ივსება ადგილობრივი გადასახადებით, მოსაკრებლებითა და საბაჟო გადასახადით, რომელთა ოდენობას განსაზღვრავენ მუნიციპალიტეტები კანონის შესაბამისად;
6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ორგანო მიჩნეულ უნდა იქნეს სუბიექტად, საკუთრების ქონის უფლებით, და მას უნდა გადაეცეს სახელმწიფო საკუთრების ის ნაწილი, რომელიც აუცილებელია მისი ექსკლუზიური და მისდამი დელეგირებული უფლებამოსილების აღსასრულებლად;
7. საერთო კომპეტენციის პრინციპი: უფლება, აღასრულოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ყველა ის უფლებამოსილება, რომელიც კანონის თანახმად არ მოეთხოვება მმართველობის სხვა ორგანოებს;
8. სუბსიდიარობის პრინციპი: ეკონომიკური მიზანშეწონილებიდან გამომდინარე, ცენტრალური მმართველობის უფლებამოსილებათა დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, როგორც მოსახლეობისადმი ყველაზე ახლო მყოფებზე. დეცენტრალიზაციის პროცესის შეუქცევადობის გამტკიცება;
9. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა სრული ექსკლუზიურობის პრინციპი;
10. კანონის ფარგლებში საკადრო პოლიტიკის დამოუკიდებლად წარმოება;
11. სამართლებრივი დაცვა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლება, მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს;
12. ცენტრალური ხელისუფლების მკაფიოდ განსაზღვრული უფლება, აღასრულოს სამართლებრივი და განსაკუთრებული კონტროლი და სხვა.

საკონსტიტუციო გარანტიების შექმნის აუცილებლობა გამომდინარეობს ცენტრალური ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების შესაძლებლობათა შეზღუდვის აუცილებლობიდან, კანონთა მიღების საშუალებით შეცვალოს საზოგადოებრივი მმართველობის სისტემა თავისი კორპორაციული ინტერესების მიხედვით. ამასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოსაყალიბებლად ძალიან დიდი მნიშვნელობა შეიძლება ჰქონდეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიკაციას, რომელიც ქმნის სერიოზულ გარანტიას მისი განვითარებისთვის.

ამ შესავალი, თეორიული სურვილების გამოხატვის შემდეგ მივმართოთ უშუალოდ წარმოდგენილ მასალას, თან განსაკუთრებული ყურადღება მივაქციოთ ავტორების მიერ გაკეთებულ დასკვნებს. დაბეჯითებით გთხოვთ მიიღოთ ჩვენი მოკრძალებული შენიშვნები, როგორც საქართველოს რესპუბლიკისა და მთელი ქართველი ხალხის მიმართ გამოთქმული წარმატებისა და კეთილდღეობის სურვილი.

2. რეგიონული მონყოლის პრინციპები

მე-2 თავში, „რეგიონული მონყოლა“, ავტორებს მოჰყავთ საკონსტიტუციო კანონის დებულებები აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ; ეს კანონი მიიღო საქართველოს პარლამენტმა, აჭარაში საქართველოს იურისდიქციის აღდგენის პროცესის დასრულების შემდეგ. ის, რომ თვით ავტონომია და კომპეტენციების განაწილება ატარებს „ფორმალურ ხასიათს“, ხოლო „აჭარის ხელისუფლების ორგანოებს თბილისის ხელისუფლების მარიონეტებად აქცევს“, მეტყველებს ამ პროცესის არადემოკრატიულობაზე. თუ ამას დავუმატებთ პრე-

ზიდენტის უფლებას, „დაითხოვოს აჭარის უმაღლესი საბჭო (ავტონომიის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო)“, „წარადგენდეს აჭარის მთავრობის თავმჯდომარეს“, „შეაჩეროს ან გააუქმოს აჭარის მთავრობის აქტი“ და ა.შ., და აგრეთვე იმას, რომ „საქართველოს პარლამენტიცა და მთავრობაც აჭარის უმაღლესი საბჭოსა და მთავრობასთან მიმართებით „ზემდგომი ინსტანციების“ როლში გვევლინებიან“, და, ამის შედეგად, „საქართველოს პარლამენტს... არსებითად მინიჭებული აქვს უფლება, შეაჩეროს აჭარის უმაღლესი საბჭოს აქტი“, ხოლო საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია „უშუალო მონაწილეობა მიიღოს აჭარაში მინისტრების შერჩევა-დანიშვნის პროცესში“, შეგვიძლია თამამად დავასკვნათ, რომ მომხდარს არაფერი აქვს საერთო ვარდების რევოლუციის იდეალებთან და მიზნებთან.

შექმნილი მდგომარეობის შენარჩუნებამ არ შეიძლება მომავალში არ შექმნას სერიოზული პრობლემები, ხოლო ის, რაც გაკეთებულია, რბილად რომ ვთქვათ, მცდარია, რადგან ევროპულ ქვეყნებში პრეზიდენტები, პარლამენტები და მთავრობები არ ფლობენ ასეთ უფლებებს, თუნდაც, ყველაზე მცირე სათემოს მიმართ. ხოლო თუ გავითვალისწინებთ აფხაზეთში და სამხრეთ ოსეთში არსებულ პრობლემებს, აჭარის გამოცხადებას საქართველოს განუყოფელ ნაწილად აზრი ჰქონდა მაშინ, თუ მკაფიოდ გაიმიჯნებოდა თბილისისა და ბათუმის უფლებამოსილებანი, მაქსიმალურად გაიზრდებოდა აჭარის ავტონომიის სტატუსი (უფრო მაღალ დონემდე, ვიდრე ეს რუსეთშია), რითაც აფხაზეთს და სამხრეთ ოსეთს დაანახვებდნენ, რომ საქართველოს შემადგენლობაში ისინი მიიღებდნენ უფრო მეტ უფლებებს და შესაძლებლობებს გადაწყვიტათ თავიანთი მოქალაქეების პრობლემები; ისინი დაინახავდნენ, რომ მათთვის მომგებიანი იქნებოდა დაბრუნებულიყვნენ საქართველოს შემადგენლობაში; დღეს ეს ძნელი წარმოსადგენია აჭარაში მომხდარის გათვალისწინებით. ბუნებრივია, ამან არ შეიძლება არ დააფიქროს ეთნიკური ანკლავებიც.

სამცხე-ჯავახეთში და ქვემო ქართლში წარმოიქმნა „საკადრო პოლიტიკის გატარების და დამოუკიდებელი წარმოების“ პრობლემა, აგრეთვე „არასატიტულო ეროვნებათა“ წარმომადგენლობისთვის სახელმწიფო ენის სწავლების ერთიანი სტრატეგიის არარსებობა“.

აღნიშნულია, რომ „აზერბაიჯანული მოსახლეობა დისკრიმინაციულად მიიჩნევა იმგვარ საკადრო პოლიტიკას, რომლის დროსაც ამ რეგიონში მნიშვნელოვანი თანამდებობები ძირითადად საქართველოს სხვა რეგიონებიდან ჩამოსულ ქართველი ეროვნების მოხელეებს ეკავათ.“

ცივილიზებულ ქვეყნებში ეს პრობლემა წყდება ადგილობრივი მმართველობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ფარგლებში, ანუ საკადრო პოლიტიკის დამოუკიდებელი წარმოების უფლება აქვთ ყველაზე პატარა მუნიციპალიტეტებსაც კი, რომ არაფერი ვთქვათ რაიონებზე და უფრო მსხვილ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ წარმონაქმნებზე. რაც შეეხება ისტორიულად კომპაქტურად მცხოვრებ „არასატიტულო ეროვნებებს“, მათ ეძლევათ უფლება მიიღონ განათლება მშობლიურ ენაზე, მაგრამ აუცილებლად უნდა ისწავლონ სახელმწიფო ენა და ქვეყნის ისტორია. „არასატიტულო ეროვნებათა“ იმ წარმომადგენლებმა, ვინც მოისურვებს სახელმწიფო სამსახურში შესვლას, უნდა დამოუკიდებლად უზრუნველყონ სახელმწიფო ენის ცოდნის მოთხოვნებთან შესაბამისი დონე. „არასატიტულო ერების“ წარმომადგენლებისთვის სახელმწიფო ენის სწავლების ერთიანი სტრატეგიის“ შემუშავება გვაგონებს რუსიფიკაციის და ხალხთა ასიმილაციის პოლიტიკას, რომელიც ხორციელდებოდა საბჭოთა კავშირში და, ბუნებრივია, ნეგატიურად აღიქმებოდა თითქმის ყველა რესპუბლიკის მიერ და პროტეს-

ტებს ინვევდა. ასეთმა მიდგომამ „ანკლავებში“ დაგროვილი პრობლემების მიმართ არ შეიძლება წარმატება მოიტანოს.

ავტორები აღიარებენ სერიოზული პრობლემების არსებობას ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის ეგრეთ წოდებულ ანკლავებში, სადაც, შესაბამისად, აზერბაიჯანელები და სომხები ფაქტობრივ უმრავლესობას შეადგენენ. აღინიშნება, რომ „ამ რეგიონებში არსებული პრობლემები მეტწილად სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიული თუ ტაქტიკური ხედვის არარსებობითა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოუნწყობლობით უნდა აიხსნას, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს სილატაკის მაღალი დონე, მოსახლეობის სოციალური დაუცველობა, კორუფციული ურთიერთობისა და პატრიმონიალური სისტემის დომინანტი, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლისა და უსაფრთხოების სისტემების სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა“

ნაშრომში არაა გამოკვეთილად ნათქვამი იმის თაობაზე, რომ პრობლემები, რომლებიც საქართველოს აქვს ავტონომიებთან, არის სახელმწიფო პოლიტიკის პირდაპირი შედეგი. ამ კავშირის გაცნობიერება არის მიუკერძოებელი ანალიზის აუცილებელი პირობა, პირობა ამ რეგიონებში დაშვებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სხვა შეცდომების გამოსწორებისა, რის გარეშეც შეუძლებელია საქართველოს მშვიდობიანი აყვავება. და აქ მნიშვნელოვანია არა ამ ტერიტორიების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტატუსი, არამედ მათთვის მინიჭებული შესაძლებლობები, დაიცვან იქ მყოფი ადამიანების უფლებები და თავისუფლება, დამოუკიდებლად გადანყვიტონ ცხოვრების უზრუნველყოფის, თავისი ეკონომიკური და კულტურული განვითარების ამოცანები. შეიძლება მოვიყვანოთ მაგალითები იმ ქვეყნებისა, რომელთა ტერიტორიულ ერთეულებს აქვთ სრული უფლება გამოვიდნენ სახელმწიფოს შემადგენლობიდან, მაგრამ ამას არ აკეთებენ. მათთვის უფრო მომგებიანია დარჩნენ იმავე ქვეყნის ფარგლებში, რადგან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ აიღო თავის თავზე ვალდებულება უზრუნველყოს თავდაცვა, ეროვნული უსაფრთხოება, საგარეო ურთიერთობები და სხვა; ყოველივე ეს დიდ ფინანსურ ხარჯებს ითხოვს; სინამდვილეში, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ რეგიონულს სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოგვარების საშუალება მისცა, რაც ყველაზე მეტად აღელვებს ადამიანებს.

საქართველოს ტერიტორიებსა და მოქალაქეებს უნდა მიეცეს საშუალება დამოუკიდებლად, კანონის ფარგლებში, გადანყვიტონ თავიანთი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, ხოლო საერთო სახელმწიფოებრივი ამოცანები დარჩეს ცენტრალურ ხელისუფლებას. მაშინ ძალიან სწრაფად გაქრება განათლებისა და საკადრო პოლიტიკის პრობლემები, აგრეთვე საკითხი, მოხდება თუ არა მიწის პრივატიზაცია რეგიონებში, სადაც ცხოვრობენ აზერბაიჯანელები ან სომხები. ასევე თავისთავად გაადვილდება ეგრეთ წოდებული „პოლიტიკური მოთხოვნები“ (მიწის პრივატიზაციის, სახელმწიფო სამსახურში მიღებისას აზერბაიჯანელებისთვის თანაბარი უფლებების მინიჭების საკითხები, ტოპონიმიკასთან დაკავშირებული პრობლემები), მაშინ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა იქცევა დასახული მიზნების მიღწევის უბრალო იარაღად.

საქართველოში რეალურ დემოკრატიზაციასა და დეცენტრალიზაციას აქ მოსახლე ხალხებისთვის თავისუფლებისა და უფლებების მინიჭების უზრუნველყოფით არა აქვს ალტერნატივა; და ავტორები მართალი არიან იმაში, რომ „წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსალოდნელია ეთნიკურ უმცირესობათა განწყობების რადიკალიზაცია, რომელიც ქვეყანაში წარმოქმნილი პირველივე კრიზისის დროს სერიოზულ პრობლემას შეუქმნის ქართულ სახელმწიფოს“.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის ფორმირებისას ძირითად კრიტერიუმთა შორისაა ეკონომიკური ასპექტები და ეკონომიკური მიზანშეწონილება. ეს არ ეწინააღმდეგება ავტორთა მიდგომას, რომლის თანახმად „რეგიონების სამართლებრივ სტატუსებს შორის სხვაობები დასაშვებია, თუმცა ეს არ ნიშნავს რაიმე პრივილეგიის არსებობას. რეგიონებს უნდა გააჩნდეთ როგორც მმართველობის სხვა დონეებისგან (ცენტრალური ხელისუფლება, მუნიციპალიტეტები) ნათლად გამიჯნული კომპეტენციები, ისე დემოკრატიული პრინციპების საფუძველზე არჩევნების გზით ჩამოყალიბებული რეგიონის მმართველი ორგანოები.“

რომელი ტერიტორიები უნდა იყოს ავტონომიური, რა უფლებები უნდა მიეცეს რეგიონებს, იქნებიან ისინი ანკლავები თუ არა, ეს საქართველოს შინაგანი საქმეა, მაგრამ უეჭველია, რომ ძნელი იქნება პრობლემებისთვის თავის არიდება, თუ რეგიონებს არ მიეცა თვითგამოხატვისა და განვითარების უფლება. შეიძლება მხოლოდ დაეთანხმო ავტორებს იმაში, რომ „თვით რეალობა კარნახობს საქართველოს, შექმნას სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის ისეთი მოდელი, რომელიც გაითვალისწინებდა ისეთი ავტონომიური წარმონაქმნების არსებობას, რომლებსაც ექნებოდათ განსხვავებული უფლებამოსილებანი და ამ უფლებამოსილებათა გაფართოების პერსპექტივა. ფედერალიზმისა და რეგიონალიზმის პრინციპის შერწყმით ჩვენ მივიღებთ საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის უნიკალურ მოდელს“.

ამას ველარაფერს დაამატებ, გვრჩება წარმატება ვუსურვოთ.

3. მუნიციპალური მოწყობის სისტემა

მე-3 თავი ეძღვნება მუნიციპალურ მოწყობას; მასში აღწერილია მდგომარეობა, რომელიც შექმნილია ადგილობრივ თვითმმართველობასა და საქართველოს რეგიონული მართვის სფეროში. ამ სფეროს ძნელად თუ დაახასიათებ, როგორც სისტემას, რომელსაც აქვს ასე თუ ისე ლოგიკური მოდელი. ავტორები აღნიშნავენ, რომ საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიულ მოწყობაში დე-ფაქტო არსებობს სამი დონე:

ზედა (ე.წ. რეგიონულ) დონეს ავტორები პირობითად მიაკუთვნებენ დედაქალაქს, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებს და ცხრა რეგიონს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ თბილისს და ავტონომიურ რესპუბლიკებს აქვთ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები, ხოლო რეგიონებს ასეთი ორგანოები არ გააჩნიათ, ძნელია, სამართლებრივი და ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ეს თორმეტი ერთეული წარმოვიდგინოთ როგორც ერთი დონე.

სამუშალო დონე 67 რაიონი და ექვსი დამოუკიდებელი ქალაქია: ისინი წარმოადგენენ რაიონული დაქვემდებარების ქალაქებს, რომლებსაც „2001 წელს გადაეცათ თვითმმართველობის სტატუსი“. აქაც, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ძნელია დაინახო მმართველობის ერთი დონე, რომელიც მოიცავს ქალაქ-სუბიექტებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობით, რომლებსაც აქვთ ექსკლუზიური უფლებამოსილებანი, და რაიონებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის არც თუ მთლად ნათელი სტატუსით, სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებამოსილებით. ამ დონეზე ხორციელდება სახელმწიფო მმართველობის ფუნქციები, ანუ რაიონი წარმოადგენს მმართველობის დეკონცენტრირებულ დონეს. ჩვენი წარმოდგენით, რეგიონები აგრეთვე წარმოადგენენ სახელმწიფო მმართველობის დეკონცენტრირებულ დონეს, რაც მეტყველებს სტრუქტურების არც თუ მთლად ლოგიკურ დაუბლირებაზე და განმარტებას მოითხოვს.

ქვედა დონე არის სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, სულ თვითმმართველობის 1111 ერთეული, რომელიც მოიცავს 4597 დასახლებას. სინამდვილეში ესაა ერთადერთი დონე, რომელსაც აქვს ნათელი ინსტიტუციონალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მკაფიო ლოგიკა.

ქვემოთ მოყვანილია დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელი ძირითადი მიზეზები. ესაა ქვეყნის „ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოუყალიბებლობა“, „ქვედა დონეზე თვითმმართველ ერთეულთა სიმრავლე“, რომლებიც „ვერ ახერხებენ თავიანთი ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებას“ და „არ შეინიშნება მათი ნებაყოფლობითი გაერთიანების/გამსხვილების ტენდენცია“. აგრეთვე ესაა „ფისკალური პრობლემები“ „რომლებიც წარმოადგება იმ გარემოებით, რომ, სინამდვილეში, არ განხორციელებულა ქვეყნის საბიუჯეტო დეცენტრალიზაცია“

ვეთანხმებით რა ყველა აღნიშნულ მიზეზს, აუცილებლად მიგვაჩნია შევნიშნოთ, არ შეიძლება ვიქონიოთ იმის იმედი, რომ სათემოები საკუთარი ნებით გაერთიანდებიან და გამსხვილდებიან. მსოფლიო პრაქტიკა არ იცნობს ასეთ შემთხვევებს; ამიტომ, ყოველი ქვეყნის პოლიტიკურმა ხელისუფლებამ უნდა გამოავლინოს პოლიტიკური ნება და კანონით დაადგინოს ოპტიმალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურა და მუნიციპალიტეტების რაოდენობა. სათემოების გამსხვილება მიზანშეწონილების ფარგლებში საჭირო პროცესია, რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველობის რეალურ შესაძლებლობას, რადგანაც თვითმმართველობის უფლება იქცევა ფიქციად ფინანსური სახსრების თავმოყრისა და მოსახლეობის მომსახურების სისტემის განვითარების გარეშე.

სათემოების არსებობისას მართლაც შეიძლება ცალკეული სოციალური ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინება, მაგრამ, მეორე მხრივ, ეს სიმრავლე ისედაც შეზღუდული ფინანსური სახსრების გაფანტვას იწვევს. ფული საკმარისი არ იქნება ხელფასებისთვის და აპარატის მუშაკების შესანახავადაც კი, და კიდევ მრავალი წელი არ იქნება საკმარისი თანხები ცალკეული სოციალური ჯგუფების ინტერესების დასაცავად. ასეთი ვითარება დამახასიათებელია პოსტსაბჭოთა სივრცეზე არსებული, გარდამავალი პერიოდის ქვეყნებისთვის.

უნდა დავეთანხმოთ ავტორებს იმაში, რომ საქართველოსთვის, ისე როგორც სამხრეთ კავკასიის სხვა ქვეყნებისთვის, ყველაზე ოპტიმალურია ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა. მან შეიძლება გადაწყვიტოს მთის მცირე და მრავალრიცხოვანი მუნიციპალიტეტების პრობლემები, რომელთა გამსხვილება შეუძლებელია. მაგრამ ძალიან ძნელია დაეთანხმო ავტორებს იმაში, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემის დროს ექსკლუზიური უფლებამოსილებანი შეიძლება ჰქონდეს მარტო ქვედა დონეს, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებანი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მეორე დონეზე, რადგან „თვითმმართველობის შუალედური რგოლი თავზე იღებს შედარებით რესურსტევადი კომპეტენციების განხორციელებას, რომელიც დელეგირებულია სახელმწიფოს მიერ, მაგრამ რომელთა შესასრულებლად აუცილებელი რესურსები მუნიციპალიტეტებს ნაკლებად გააჩნიათ“.

საქმე ისაა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილებანი სახელმწიფოებრივია; მათი დაფინანსება აუცილებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა მოხდეს. აქედან გამომდინარე, მათი საკმარისად დაფინანსებისას ამ უფლებამოსილებათა აღსრულება შესაძლებელია თვითმმართველობის როგორც პირველ, ისე მეორე დონეზე, ეკონომიკური მიზანშეწონილებიდან გამომდინარე.

არსებობს, აგრეთვე, ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა მთელი რიგი, რომელთა შესრულება სცდება ერთი რომელიმე მუნიციპალიტეტის საზღვრებს. მათი

აღსრულება რაიონის ან რეგიონის ტერიტორიაზე შეიძლება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეორე დონეზე. საპირისპირო შემთხვევაში ალოგიკური იქნებოდა თვითმმართველობის მეორე დონის შექმნა მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა შესასრულებლად და გადამხდელის ხარჯზე ბიუროკრატების უზარმაზარი არმიის შენახვა.

გარდა ამისა, თუ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დაფინანსება უნდა ხდებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მაშინ შესაბამისი დაფინანსებისას ეს უფლებამოსილებანი შეიძლება შეასრულოს ხელისუფლების ნებისმიერმა, ყველაზე დაბალმა დონემ ერთდროულად ადგილობრივი ინტერესების ყველაზე ფართო დაცვის უზრუნველყოფით.

ახლა შევეხოთ შემოთავაზებულ რეკომენდაციებს; აქ შევნიშნავთ, რომ „პოლიტიკურ ელიტაში დეცენტრალიზაციის პროცესის შესახებ ერთიანი და გააზრებული ხედვის, მიზნებისა და რეალიზების გზების არარსებობაა. არ შეიძლება იყოს შემაფერხებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის დასამუშავებლად. შემდგომ, ამ კონცეფციის სტრატეგიის შექმნის შემდეგ, აუცილებელია გადაიდგას კონკრეტული ნაბიჯები კანონშემოქმედებით და ფინანსური სისტემის სფეროებში. გზას დაძლევეს ის, ვინც გზაზე მიდის, ცხოვრება და პრაქტიკა უკარნახებს შემდეგ ნაბიჯებს, აუცილებელ შესწორებებს, და ვერავინ, საქართველოს პოლიტიკურ ძალთა გარდა, ვერ შეძლებს ამის ოპტიმალურად გაკეთებას.

სრულებით ვეთანხმები ავტორებს იმაში, რომ „კანონშემოქმედებითი ბაზის არსრულყოფილება“ და „სხვადასხვა დონეს შორის მკაფიო გამიჯვნის არარსებობა“ სერიოზულად აფერხებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას, მაგრამ შევნიშნავ, რომ, თუ არ არსებობს მმართველობის ერთიანი მოდელი, მიღებული ზომები არც თუ იშვიათად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს.

რაც შეეხება ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების პროცესს და იმას, რომ „ამ პროცესის ცენტრალიზებული წესით წარმართვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრინციპებს, რომლებიც მოსახლეობის აზრის მაქსიმალურ გათვალისწინებას გულისხმობს“, ამას ჩვენ ვერ დავეთანხმებით. საქმე ისაა, რომ საერთაშორისო დოკუმენტები და მათ შორის ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მიუთითებს, რომ სათემოთა საზღვრების შეცვლის შემთხვევაში (და გამსხვილების შემთხვევაშიც) აუცილებელია მოხდეს სათემოების გამოკითხვა და, თუ კანონმდებლობით დაშვებულია, უნდა ჩატარდეს ადგილობრივი რეფერენდუმი. მხოლოდ მაშინ შეუძლია სახელმწიფოს მიიღოს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, საზოგადოების ინტერესებიდან გამომდინარე.

არსებობს სათემოების ადმინისტრაციული გამსხვილების საკმაოდ ფართო და წარმატებული საერთაშორისო პრაქტიკა. ამ დროს, გაერთიანებული სათემოების ცენტრად, ჩვეულებრივ, იქცევა ხოლმე ყველაზე მსხვილი დასახლებული პუნქტი, რომელიც შედის გაზრდილ მუნიციპალიტეტში. წყდება სათემოთა სახელწოდების საკითხიც; ის შეიძლება შეიცვალოს ადგილობრივი რეფერენდუმის მეშვეობით ან კანონის მიღებით. ჩვენ სრულიად ვეთანხმებით ავტორთა მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ „ბუნებრივად არსებობს სოფლებისა და თემების ერთობლიობები, რომლებშიც თვითმმართველობის ერთი ორგანოს არსებობა მიზანშეწონილია“. მართლაც,

- „შედეგად მივიღებთ ეკონომიკურად შედარებით კარგი პოტენციალის მქონე ერთეულებს. ნაკლები იქნება მცირე ეკონომიკური შესაძლებლობების მქონე თვითმმართველ ერთეულთა რაოდენობა.

- სახელმწიფოს მხრიდან მცირე რაოდენობის თვითმმართველი ერთეულების არსებობის პირობებში გამარტივდება სოციალურ-ეკონომიკური გათანაბრების პროგრამების განხორციელება.
- ნაკლებად დადგება კვალიფიციური კადრების სიმცირის პრობლემა, ვინაიდან მოიხსნება მრავალ წვრილ ერთეულში მათი გამოძებნის საჭიროება.“

დაბოლოს, რაც შეეხება რაიონებს, სრულებით არ ვეთანხმებით ავტორების მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ „რაიონის დღევანდელი ფორმით არსებობა მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილების პირობებში გააჩენს სერიოზულ პრობლემებს“, „დღევანდელი რაიონის მასშტაბებიდან გამომდინარე, რთული იქნება ამ ადმინისტრაციული ერთეულისათვის ფართო კომპეტენციების გადაცემა, ვინაიდან:

- რაიონებში თავმოყრილი ადმინისტრაციული რესურსები არ არის საკმარისი მთელი რიგი დელეგირებული კომპეტენციების განსახორციელებლად;
- დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს გარკვეულ განსხვავებას ტერიტორიული ერთეულების ადმინისტრაციულ საქმიანობაში. ამ შემთხვევაში ქვეყანაში მივიღებთ 80-ზე მეტ ტერიტორიულ ერთეულს, რომლებშიც განსხვავებული გარემო (თუნდაც, ფისკალური) შეიქმნება.

ჯერ ერთი, მუნიციპალიტეტების გამსხვილება არანაირად არაა დაკავშირებული რაიონების არსებობასთან თუ არარსებობასთან. მეორეც, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, რაიონი არის უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეული, ვიდრე მუნიციპალიტეტი, და აქედან გამომდინარე, რაიონს ყოველთვის მეტი აქვს რესურსი, ვიდრე მუნიციპალიტეტს, და მისთვის უფრო იოლია შეასრულოს დელეგირებული უფლებამოსილებანი, მით უფრო, რომ ისინი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა დაფინანსდეს.

მესამე, ყველა განსხვავება რაიონებს შორის არის ბუნებრივი (უფრო ძნელია ორი ერთნაირი რაიონის პოვნა) და ეს არ შეიძლება იყოს შეფერხება მათი არსებობისთვის და ფუნქციონირებისთვის. ჩვენი აზრით, აბსოლუტურად არაა საჭირო პარალელური სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა რაიონებში, შეიძლება მათი უფლებამოსილება, უბრალოდ, დელეგირებულ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის რაიონულ ორგანოებზე.

მესამე, ყველა პრობლემა, რომლებიც შეიძლება წარმოიქმნას ფისკალურ სფეროში ტერიტორიულ ერთეულებს შორის განსხვავების გამო, შეიძლება გადაწყდეს ფინანსური გათანაბრების მექანიზმით, რომელიც ამ მიზნით იქნება შექმნილი.

რაც შეეხება საქართველოს დედაქალაქს, რაიონების რაოდენობა, რომლებდაც ის არის დაყოფილი, გემოვნების საქმეა. მთავარია, რომ რაიონების რიცხვი არ იყოს გაუმართლებლად დიდი, რაც ბიუროკრატების არმიის გაბერვას გამოიწვევდა. მთავარია, როგორია დედაქალაქის სტატუსი, და როგორია თვითმმართველობის სისტემა (ერთდონიანი თუ ორდონიანი), როგორია წარმომადგენლობითი ორგანოები (საკრებულო), და ყველაზე მთავარი: ვინ და როგორ ქმნის ქალაქის აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ძალიან მნიშვნელოვანია დედაქალაქის ბიუჯეტის ფორმირების მექანიზმი, მისი სიცხადე და ცენტრალურ ბიუჯეტზე მისი დამოკიდებულების მინიმუმამდე დაყვანა.

მთლიანად ვეთანხმები ავტორებს იმაში, რომ „მართვის პროცესის ოპტიმიზაციისთვის აუცილებელი ხდება, ერთი მხრივ, ერთიანი საქალაქო სამსახურების განვითარება, ხოლო მეორე მხრივ, შედარებით მცირე ზომის (დედაქალაქის ისტორიული უბნების დონეზე) ერთეულების ჩამოყალიბება საზოგადოებასთან სიახლოვის მიზნით“; აუცილებლად მიგვაჩნია შევნიშნოთ, რომ ამ ამოცანის გა-

დანყვეტის კლასიკური მეთოდია დედაქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა. ავტორები სრულიად სამართლიანად მიიჩნევენ, რომ „დღევანდელი საქალაქო რაიონების ფუნქციები გადანაწილებული უნდა იქნეს როგორც ზედა (თბილისის მერია) და ქვედა (საუბნო მუნიციპალიტეტები) დონეებს შორის“.

4. საბიუჯეტო-ეკონომიკური ასპექტები

საზოგადოებრივი მმართველობის დემოკრატიული და ეფექტური სისტემის შექმნელად სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მკაფიო გამოყოფასთან და ოპტიმალურ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფასთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონისა და ადგილობრივ მმართველობას შორის ფინანსური სახსრებისა და ბიუჯეტების განაწილება.

უსაფუძვლოა ყველა განცხადება სახსრების სიმცირესთან დაკავშირებით, რადგან საუბარი მიდის დე-ფაქტო არსებული სახსრების სამართლიან განაწილებაზე ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის, უფლებამოსილებათა იმ პროცენტული შეფარდებისაგან გამომდინარე, რომლებსაც მათ კანონი უწესებს.

ამ პრინციპზე აგებულმა საბიუჯეტო-ფინანსურმა სისტემამ მხედველობაში უნდა იქონიოს უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის მუდმივი პროცესი და ამასთან – შესაბამისი ფინანსური სახსრებიც. გარდა ამისა, კანონით განერილ უფლებამოსილებების შესაბამისად, ხელისუფლების ყოველმა დონემ უნდა მიიღოს საკუთრებაში სახელმწიფო ქონების ის ნაწილი, რომელიც აუცილებელია მის აღსასრულებლად.

სრულებით ვეთანხმები ავტორების შენიშვნას იმ პრინციპის მანკიერების თაობაზე, რომლის თანახმად „ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერტების გამოყოფა ხდება რაიონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტისთვის, ხოლო ამ უკანასკნელიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტებს ტრანსფერტებს უმტკიცებს და გამოუყოფს რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანო.“

ასეთ ვითარებაში ზედმეტია საუბარი რაიმე ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

ამასთან ერთად კანონი უნდა ითვალისწინებდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებას, დამოუკიდებლად აწარმოონ საგადასახადო პოლიტიკა, ე.ი. განსაზღვრონ ადგილობრივ გადასახადთა განაკვეთი, მოსაკრებელი და ბაჟი. სრულიად ვეთანხმები ავტორებს იმაში, რომ თვითმმართველობის ადგილობრივმა ორგანოებმა, როგორც ყველაზე დაინტერესებულმა მხარემ, თვითონ აკრიფოს ადგილობრივი გადასახადები, რაც მთლიანად ბიუჯეტზე იქნება მიმავრებული.

რაც შეეხება ადგილობრივ ორგანოთა უფლებამოსილებას, ცალსახად ვეთანხმები ავტორების აზრს ექსკლუზიური და დელეგირებულ უფლებამოსილებათა შესახებ. მაგრამ აბსოლუტურად გაუგებარია, რას წარმოადგენენ ერთობლივი უფლებამოსილებანი, როგორც ცალკე კატეგორია.

დაბოლოს, მინდა განსაკუთრებით ხაზი გავუსვა ჩემს თანხმობას ავტორთა პოზიციასთან იმაში, რომ სატრანსფერო პოლიტიკა არ უნდა იყოს დამოკიდებული მოხელეთა ნება-სურვილზე, ესე იგი, ის უნდა იყოს გამჭვირვალე და წინასწარ ცნობილი; ტრანსფერები იოლად უნდა ითვლებოდეს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ და მიმავრებულ უნდა იყოს კონკრეტულ ბიუჯეტზე.

5. რეფორმის საზოგადოებრივი ასპექტები

უეჭველია, მართვის სისტემების განვითარება და ხარისხის ამაღლება ითხოვს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებას. ძალიან კარგადაა შედგენილი კანონის დებულებანი, რომლებიც ახდენენ სახელმწიფო და მუნიციპალურ სამსახურთა რეგულირებას, მაგრამ ძალიან საწყენია, რომ ადგილობრივ დონეზე კანონი ჯერ არაა მოქმედებაში მოყვანილი.

მართვის პროცესებში მოქალაქეთა ჩასართავად ერთობ დიდი მნიშვნელობა შეიძლება ჰქონდეს ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის უფლების მინიჭებას, რომ ისინი გამოვიდნენ ინიციატივით, რათა ადგილობრივ დონეზე მიიღონ გადაწყვეტილებანი.

სრულებით ვეთანხმები ავტორებს იმაში, რომ „ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესში ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას ეთნიკურ უმცირესობებთან (და განსაკუთრებით ეთნიკურ ანკლავებთან) ურთიერთობა წარმოადგენს“. მიგვაჩნია აუცილებლად გამოვსატოთ ჩვენი უთანხმოება იმ განცხადებასთან, რომ ხელისუფლების დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გამოიწვიოს კონფლიქტების გაღრმავება. მოქალაქეებისადმი ელემენტარულ თავისუფლებათა და უფლებათა მინიჭებამ არ შეიძლება ზიანი მოუტანოს საზოგადოებას; დიდ ეჭვს იწვევს ავტორთა მტკიცება იმისა, რომ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი შეიძლება განხილულ იქნეს ისეთი პრობლემებისგან გამოცალკევებით, როგორებიცაა: უმცირესობათა კულტურული იდენტობა და სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული საინტეგრაციო პოლიტიკა.

სამაგიეროდ, შემდეგ განცხადებას – „ამ პრობლემების გადაწყვეტის უმთავრესი პრინციპი ყველა მოქალაქისათვის თანასწორი სასტარტო პირობების შექმნის აუცილებლობაა“ – ვთვლით ძალიან მნიშვნელოვნად, მაგრამ მიგვაჩნია, რომ მრავალ ასპექტში ეს უკვე შეუსრულებელია.

მინდა განსაკუთრებით მხარი დაუჭირო ავტორებს იმაში, რომ „მმართველობით და სამოქალაქო სტრუქტურებში ფართო მონაწილეობა როგორც მთელი საზოგადოების, ისე მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების (მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობების) – ინტერესების დაცვის საუკეთესო გარანტიაა“. „პოლიტიკურ და სამოქალაქო პროცესებში მონაწილეობის ზრდა სახელმწიფო ინტერესებშიც შედის.“

ამ შემთხვევაში, აზერბაიჯანული თუ სომხური ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული ტერიტორიების ყველაზე მტკივნეული პრობლემის გადაწყვეტა დამოკიდებული იქნება თვით ამ ტერიტორიებზე არსებული ადმინისტრაციული ერთეულების თვითმმართველობის არჩევით ორგანოებზე და არა ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ამის შედეგად ეს პრობლემები დაკარგავს ეთნოპოლიტიკურ შეფერილობას, ანუ აღარ აღიქმება, როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებასა და კომპაქტურად დასახლებულ ეთნიკურ თემს შორის არსებული კონფლიქტი.“

დასკვნის სახით მინდა დავამატო, რომ მასალა მომზადებულია კარგ პროფესიულ დონეზე. ეს იძლევა საფუძველს ოპტიმიზმისთვის და გვაიმედებს, რომ დემოკრატიული რეფორმების შუქზე საქართველოს პოლიტიკური აზროვნება მოძებნის ოპტიმალურ გადაწყვეტილებას, რომელიც ხელს შეუწყობს მთელი ქართველი ხალხის მშვიდობიან კეთილდღეობას.

კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე

სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის

სერგეი მინასიანი

ქართველ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ შესრულებული ნაშრომი მთლიანობაში საკმაოდ კომპეტენტურ და სერიოზულ ხასიათს ატარებს. და მაინც, აუცილებლად მიგვაჩნია ზოგიერთი დაზუსტება და კომენტარი იმ ასპექტების მიმართ, რომლებიც, ჩვენი აზრით, მოხსენებაში არასაკმარისად სწორადაა განხილული და გარკვეულ კითხვებს ბადებს.

განყოფილება 1.1 ისტორიული მიმოხილვა. „ნაციონალურ ანკლავებთან“ დაკავშირებული მწვავე პრობლემების ჩამონათვალი არ შეიძლება ჩაითვალოს სრულად, ხოლო ის, რაც მითითებულია, შეიძლება შესწორდეს.

ჯერ ერთი, მესამე პუნქტი, „ეთნიკური განსხვავებების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციის განსამტკიცებლად“ ამოვარდნილია ზემოთ აღნიშნული მიმართულებების „განათლებისა“ და „საკადრო პოლიტიკის“, როგორც დამოუკიდებელი პრობლემის, კონტექსტიდან. მეორეც, „განათლების პრობლემა“ იმ სახით, როგორადაც აქაა წარმოჩენილი, წარმოადგენს პრობლემას ცენტრალური ხელისუფლებისთვის, მაგრამ არა ეროვნული უმცირესობებისთვის; ამ უკანასკნელთა პრობლემაა დაიცვან თავიანთი უფლება: ისწავლონ და გამოიყენონ მშობლიური ენა.

ჩანს, რომ ავტორები ითვალისწინებენ მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების პრობლემებს, მაგრამ არა ეროვნული უმცირესობების კანონიერ უფლებებს. შეშფოთებას იწვევს აქცენტების განლაგებაც პუნქტში „განათლების პრობლემა“. გამოდის, რომ, „არასატიტულო ეთნოსებისათვის სახელმწიფო ენის შესწავლის ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის გამო აღნიშნული რეგიონების მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა ვერ ფლობს სახელმწიფო ენას და, შესაბამისად, სრულფასოვნად არ არის ჩართული საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.“

მაგალითად, ჯავახკის (ჯავახეთის) სომხებისთვის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის მისაღებად ბარიერს წარმოადგენს არა იმდენად ქართულის ენის არცოდნა, რამდენადაც ის, რომ მათ არა აქვთ მისი სწავლის სურვილი, სოციალური, ეკონომიკური და სამართლებრივი რეალობიდან გამომდინარე: ცენტრალურ ხელისუფლებას არა აქვს უნარი არა მარტო ანიოს რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური დონე, არამედ კანონმდებლობით დონეზე ელემენტარულად განამტკიცოს ეროვნულ უმცირესობათა სამართლებრივი სტატუსი.

ეჭვს იწვევს თანამედროვე საქართველოს საკადრო პოლიტიკაც, თითქოს ყველას, ეროვნული უმცირესობების ჩათვლით, აქვს ქართული ენის სწავლის სტიმული. ამიტომ აუცილებელია ვილაპარაკოთ არა „სწავლების სტრატეგიაზე“, არამედ ეროვნული უმცირესობების მიერ საქართველოს სახელმწიფო ენის შესწავლისთვის ხელშემწყობ სტრატეგიაზე.

როგორც ზემოთ ითქვა, თვით პრობლემების ჩამონათვალი არც თუ მთლად სრულია: არაა ნახსენები რეგიონული თავისუფლების პრობლემა მუსლიმი აზერბაიჯანელებისა, ანდა, ამას წინათ თბილისში სომხური ეკლესიის გარშემო მომხდარი მოვლენების მაგალითზე. უმძაფრეს პრობლემათა რიგს მიეკუთვნება სოცი-

ალურ-ეკონომიკური პრობლემების მთელი კომპლექსიც, რაც, არათუ უდიდეს, არამედ უპირველეს ყურადღებას ითხოვს.

თეზისი, რომელიც მოსდევს ნაშრომში მონიშნულ პუნქტებს – „პრობლემების დროულად გადაუწყვეტელობა აღნიშნულ რეგიონებში თანდათან ძაბავს ვითარებას და პერსპექტივაში სეპარატიზმისა და სეცესიონიზმის საფრთხეს აძლიერებს“, პირველ რიგში, მიეკუთვნება სოციალურ-ეკონომიკური ბლოკის პრობლემებს, რომლებიც სწორედ მათი გადაუწყვეტელობის გამო ქმნიან „მკვეთრი მოძრაობისადმი“ მიდრეკილ პოტენციალს. ამ შემთხვევაში საუბრები სეპარატიზმზე კარგავს აქტუალობას, რადგანაც წინ წამოიწეოს სოციალურ-ეკონომიკურ კატასტროფაში მყოფი ჯავახკის სომხური მოსახლეობის ფიზიკური გადარჩენის პრინციპთა მთელი სისტემა. სხვა სიტყვებით, თუ სოციალურ-ეკონომიკური დონე ისე დაინევს, რომ დადგება ჯავახკის სომხების ფიზიკური არსებობის საკითხი, ეგრეთ წოდებული „სეპარატიზმი“ გადაიქცევა სერიოზულ ფაქტორად ან მოთხოვნად, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან.

არც თუ მთლად სწორია არსებული კანონმდებლობის არასრულყოფილების ხსენებაც. უფრო უნდა ვისაუბროთ იმაზე, რომ ეს კანონმდებლობა (ეროვნული უმცირესობების უფლებათა დაცვის საკითხში) არ არსებობს ან არ სრულდება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 გვერდზე ლაპარაკია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არა მარტო სათანადო პირობების შექმნაზე, არამედ თვითმმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბებაზე, როგორც ახალი ორპალატიანი პარლამენტის ფორმირების ორ წინაპირობაზე.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბება დემოკრატიული სტანდარტების აუცილებელი დაცვით, საქართველოში გაგებულ უნდა იქნეს როგორც ქმედითი სახელმწიფოებრიობის შემდგომი საფუძველი და გარდაუვალი ელემენტი. ამის შუქზე საჭიროა მოვნიშნოთ საქართველოს ახალ პარლამენტში ეთნიკური უმცირესობების, როგორც მომავალი ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლების, მონაწილეობის აუცილებელი პირობები.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება კონსტიტუციის 73-ე პუნქტის „ი“ მუხლის მიხედვით, მკაფიოდ უნდა იყოს დეტალიზებული კონკრეტული სიტუაციების მიმართ მათი მიყენების კრიტერიუმების შესაბამისად, ე.ი. კანონმდებლურად უნდა იყოს განსაზღვრული, რას უნდა გულისხმობდეს ტერიტორიული ერთეულებისა ან თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა მოქმედება, რომლებიც უქმნიან საფრთხეს „ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას“.

ნაშრომში აღნიშნული, საქართველოს „აშკარა“ მსგავსება ესპანეთთან ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პრინციპების თვალსაზრისით, ცოტა არ იყოს უადგილოა. თუ საკონსტიტუციო ნორმების კუთხით შევხედავთ, შეიძლება შევამჩნიოთ შორეული მსგავსება, მაგრამ რეალობა ისაა, რომ ფედერალიზმისა თუ რეგიონული უნიტარიზმის მოდელი, რომელიც ვლინდება ამჟამინდელ საქართველოში სახელმწიფო მოწყობის ასეთი ხისტი და ცენტრალიზებული მოდელის სახით, არ შეესაბამება არც ერთი განვითარებული დემოკრატიული ქვეყნის კრიტერიუმებს.

განყოფილებაში 1.2 „თეორიული ასპექტები“ შეიმჩნევა უზუსტობანი. ნათქვამია, რომ „არ შეიძლება გამართლებული იყოს ისიც, როდესაც უმაღლესი სახელმწიფო ინსტანციები წყვეტენ საკითხებს, რომლებითაც დაკავებულნი უნდა იყვნენ მათდამი დაქვემდებარებული სტრუქტურები. ამგვარი სისტემა უზრუნველყოფს ანკლავების დამოუკიდებლობას“. ნაშრომში ხშირად ნახსენები ტერმინი „ანკლავი“, მასთან მიბმული სიტყვით „ნაციონალური“ ან „ეთნიკური“, უადგილოა.

საერთაშორისო სამართალში „ანკლავი“ გაგებულია, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორია ან მისი ტერიტორიის ნაწილი, რომელიც ყოველი მხრიდან სხვა რომელიმე სახელმწიფოს ტერიტორიითაა გარშემორტყმული. ტერმინის ზოგადტეორიული გაგება გულისხმობს რაიმე ოლქს, რომელიც მეტ-ნაკლებად ხანგრძლივი დროის მანძილზე „უცხო“ გარემოცვაშია მოხვედრილი.

გაუგებარია და სამართლებრივი თვალსაზრისით ნაკლულია შემდეგი აზრი: „საჯარო ინსტიტუტების ჩარევა ინდივიდის ცხოვრებაში დასაშვებია მხოლოდ აუცილებელი საკმარისობის პრინციპის დაცვით“. მსგავსი ჩარევა საერთოდ დაუშვებელია დემოკრატიულ სახელმწიფოში, ხოლო თუ ის ხორციელდება, ეს ხდება არა „აუცილებელი საკმარისობის პრინციპიდან“ გამომდინარე, არამედ ასეთი ჩარევის საკონსტიტუციო (ესე იგი, სამართლებრივი) კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე: „ყოველი ადამიანის კერძო ცხოვრება... ხელშეუხებელია. მითითებულ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან მის გარეშე, როდესაც წარმოიქმნება კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობა“ (საქართველოს კონსტიტუციის მე-20 მუხლი). სხვათა შორის, აუცილებელი საკმარისობის (ნაშრომის ტექსტი) და გადაუდებელ აუცილებლობას შორის (საქართველოს კონსტიტუციის მე-20 მუხლი) არსებითი განსხვავებაა.

ქვემოთ მოყვანილი სიტყვა „ჩარევა“ აგრეთვე უადგილოა. ხელისუფლება მიდრეკილია ჩარევისკენ არადემოკრატიულ სახელმწიფოებში, ხოლო დემოკრატიულებში ის კი არ ერევა, არამედ ხელს უწყობს და ეხმარება. ნაშრომში მითითებული წინადადების შინაარსის მიხედვით, ხელისუფლება კი არ უნდა ჩაერიოს, არამედ დაეხმაროს იმ შემთხვევაში, თუ ქვემდგომ ხელისუფლებას „არ შესწევს უნარი საკუთარი ძალებით გადაწყვიტოს მათ წინაშე მდგარი პრობლემა“. შემდეგ საუბარია „ჩარევის იერარქიულობაზე“. გასაგები არაა, რას ნიშნავს გამოთქმა, „დაცული უნდა იყოს ჩარევის იერარქიულობა: საჯარო ინსტიტუტების ჩარევის წინაშე პრიორიტეტი აქვს ოჯახის ჩარევას, თემის ჩარევის წინაშე – საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ჩარევას, მხარის (რეგიონის) ჩარევის წინაშე უპირატესობა ენიჭება თემის ხელისუფლების ჩარევას“ „ჩარევათა იერარქიასთან“ მიმართებაში. თუ საუბარია სუბსიდიარობის პრინციპზე, მაშინ არც თუ მთლად კორექტულია გამოთქმა „ჩარევათა იერარქიულობა“.

კითხვებს ბადებს შემდეგი აზრიც: „ნონცენტრალიზმის“ პრინციპის რეალიზაციისას (ამ ტერმინის აზრი მთლად ნათელი არ არის) „ხდება არა დეცენტრალიზაცია, რაც გულისხმობს ცენტრალიზაციის არსებობას და უფლებამოსილების გადაცემას ზემოდან ქვევით, არამედ პირიქით – ხელისუფლების გადანაწილებას (კომპეტენციათა გამიჯვნას) ქვემოდან ზემოთ“.

ჯერ ერთი, თუ ლოგიკურად ვიმსჯელებთ, მაშინ დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ცენტრალიზაციის არსებობას, მაშინ როდესაც „ნონცენტრალიზაცია“ არ გულისხმობს ცენტრალიზაციის არსებობას. მეორეც, „ხელისუფლების გადანაწილება (უფლებამოსილებათა გაყოფა)“ არ კარგავს და არ იცვლის თავის შინაარსს იმის მიხედვით, თუ რომელი მიმართულებით მოხდება კომპეტენციათა გამიჯვნა.

მესამე – კომპეტენციათა გამიჯვნის სახელმწიფო-სამართლებრივ საკითხების ზერელე განხილვაც კი გვაძლევს უფლებას ვივარაუდოთ, რომ (კომპეტენციათა გამიჯვნის) მოცემული პროცესი, როგორც მინიმუმი, თავის „საინიციატივო განზომილებაში“ მომდინარეობს ზემოდან ქვევით და არა – პირიქით. განსაკუთრებით, ეს ეხება ქვეყნებს, სადაც მიმდინარეობს დემოკრატიული საშუალებებისა და ადმინისტრირების ეფექტური ხერხების ფორმირება. გარდამავალი დემოკრატიის პირობებში უფლებამოსილებათა და მოქმედების სფეროების გამოყოფის პროცესი ერთმნიშვნელოვნად ზემოდან უნდა მოდიოდეს.

საიდენტიფიკაციო კრიტერიუმების საკითხთან დაკავშირებით აუცილებელია შევნიშნოთ, რომ, კონკრეტულად, ჯავახკის სომხური მოსახლეობის საკითხში (ისევე როგორც აზერბაიჯანელებთან დაკავშირებულ ანალოგიურ შემთხვევაში, მაგალითად, ქვემო ქართლში) იდენტიფიკაცია გულისხმობს პირველად იდენტიფიკაციას ეროვნული ნიშნით (სომეხი) და მხოლოდ ამის შემდეგ „სამხარეო კუთვნილებს“ მიხედვით, რომლის შესახებაც ნახსენებია ნაშრომში. უფრო მეტიც, მეორე კრიტერიუმი თვითონაა ნაწარმოები და ამიტომაც განპირობებულია პირველი საიდენტიფიკაციო კრიტერიუმით. სხვა სიტყვებით, სომხის მიერ საკუთარი თავის შეგრძნება, როგორც „ჯავახკელის“ ხდება მხოლოდ იმის შემდეგ და იმის საფუძველზე, რომ იგი საკუთარ თავს სომხად აღიქვამს .

აქედან გამომდინარე, ეროვნული უმცირესობების ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრისას ნაშრომში ნახსენები „პრაგმატული მიდგომის პრინციპებთან ერთად“ (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას და ადგილობრივი რესურსების საფუძველზე საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელება) აღსანიშნავია ამ ეროვნულ უმცირესობათა სამართლებრივი სტატუსის ეფექტური უზრუნველყოფის პრინციპი. მხოლოდ საკითხის ამგვარი განხილვისას, როდესაც მახვილი ეცემა დაცულობის სამართლებრივ მხარეს, შეიძლება ვისაუბროთ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალურ დამოუკიდებლობაზე ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას“ (პუნქტი „ა“) ეროვნულ უმცირესობათა თვითმმართველობის ტერიტორიულ ფორმათა მიმართ.

რაც შეეხება განყოფილება 2.1-ს, „არსებული ვითარება და პრობლემები“, უნდა შევნიშნოთ, რომ ნაშრომის იმ ნაწილში, რომელიც ეხება აჭარის ავტონომიის ფიქციურ სტატუსს, ავტორები საკმაოდ კრიტიკულნი არიან, მოაქვთ დასაბუთებული არგუმენტაცია და გამოაქვთ რაციონალური დასკვნები. რაც შეეხება ამ განყოფილების ნაწილს, რომელიც ეძღვნება სამცხე-ჯავახეთის რეგიონს, უნდა შევნიშნოთ, რომ მოცულობა და ყურადღება, რომელიც მას ეთმობა ნაშრომის ტექსტში, აშკარად არ შეესაბამება ცენტრსა და ჯავახკს შორის არსებული პრობლემების მოცულობასა და სიმწვავეს.

მეორეც, თუ რესპუბლიკის მმართველი წრეების გაღიზიანებას იწვევდა ვითომდა „რადიკალური მოთხოვნები, დანყებული საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლით და სომხეთთან შეერთებით, და დამთავრებული მოთხოვნით, რომ სამცხე-ჯავახეთი აჭარის ავტონომიისათვის მიეერთებინათ“, რამაც მოახდინა „მას მედიაში ანტისომხური განწყობების პროვოცირება“, მაშინ ჯავახკის სომხობისა და სასომხეთის საზოგადოების არა ნაკლები გაღიზიანება უნდა გამოენჯია „სტატუსის ავტონომიამდე ამალღების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაფართოების“ მოთხოვნათა დაკავშირებას „სომხური ნაციონალიზმის“ გამოვლინებასთან (ტექსტში საუბარია „სომხური ნაციონალისტური მოძრაობის“ მოთხოვნებზე, მაგრამ არ ზუსტდება, არიან ისინი ადგილობრივები თუ გარე ელემენტს წარმოადგენენ; ამიტომ შეიძლება ვისაუბროთ იმაზე, რომ აქ იგულისხმება „სომხური ნაციონალიზმი“.)

ამ კონტექსტში შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საკუთარი სტატუსის ამალღების და მით უფრო ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაფართოების მოთხოვნა შეიძლება შეფასებულ იქნეს, როგორც ნაციონალიზმის გამოვლენა მხოლოდ იმ ქვეყანაში, სადაც თვით სატიტულო ერის წარმომადგენლები აშენებენ თავის მსოფლმხედველობას უპირველესად ნაციონალიზმის პოზიციებიდან.

გამოთქმა „სომხური ნაციონალიზმი“ (როგორც ეს ტექსტშია) განსაკუთრებით კონტრასტულად გამოიყურება „აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ტერიტორიაზე ე.წ. ბორჩალოს ავტონომიის შექმნის“ საკითხის გვერდით, რომელიც აღძრეს „ადგილობრივმა არაფორმალურმა მოძრაობებმა“ (ალბათ მაინც სტრუქტურებმა?). გამოდის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაფართოება ჯავახკში „ნაციონალიზმია“, ხოლო ბორჩალოში აზერბაიჯანელების ავტონომია – ადგილობრივი არაფორმალულების მიერ წამოწეული საკითხი?

განყოფილების 2.2 „რეკომენდაციები“ მეორე ნაწილში ერთი საგულისხმო აზრია მოცემული: „ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობის ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების ფარდი იქნება“. იბადება კითხვა: ექსპერტები ავტონომიებსა და რეგიონებს შორის განსხვავებათა შემდგომ ნიველირებას გეგმავენ, თუ სურთ აამაღლონ რეგიონები ხარისხობრივად უფრო მაღალ დონემდე? სხვა სიტყვებით, ავტონომიების ეკონომიკური (აჭარა) და პოლიტიკური (აფხაზეთი) სიმძლავრე პერსპექტივაში ხელახლა შექმნილი რეგიონების სიმძლავრის შესაბამისი იქნება, თუ ისინი დაიკავებენ თავიანთ, სხვა ტერიტორიული ერთეულებისთვის მიუღწეველ ადგილს? გაუგებარია, ასეთ პირობებში როგორ უნდა ეთანადებოდეს პრივილეგიების არარსებობის პრინციპი რეგიონების სამართლებრივ სტატუსებს შორის განსხვავებას.

აფხაზეთის მომავალ სტატუსთან დაკავშირებით ჩნდება შემდეგი კითხვები: თუ აფხაზები არ არიან ეროვნული უმცირესობა, არამედ არიან „საქართველოს სახელმწიფოს ჩამომყალიბებელი ერთ-ერთი ერი“, მაშინ ისინი, როგორც დე-იურე და დე-ფაქტო სატიტულო ერი, რატომ უნდა წარმოადგენდნენ სახელმწიფო ერთეულს შებლუდული სუვერენიტეტით?

თუკი „გათვალისწინებულია აფხაზთა იდენტურობა, რომელიც ეფუძნება აფხაზეთის საკუთარ ერთადერთ სამშობლოდ და დანარჩენი მოსახლეობისაგან გამორჩეულობის შეგნებას“, ხომ არ ნიშნავს ეს, რომ ქართველებისთვის, რომლებიც ცხოვრობდნენ კონფლიქტამდე აფხაზეთში და შეადგენდნენ იქ აბსოლუტურ უმრავლესობას, აფხაზეთი აღარაა და არც შეიძლება იყოს სამშობლო? მაგრამ მაშინ როგორ მოხდება აფხაზეთში ათი ათასობით ქართველი ლტოლვილის დაბრუნების საკითხის სამართლებრივი გადანაცვება?

ნიშნავს თუ არა „ერთადერთი სამშობლოს“ ხსენება, რომ აფხაზებმა შეიძლება იცხოვრონ მხოლოდ აფხაზეთში, და თუ ასეა, მაშინ როგორ უთანხმდება ერთმანეთს აღნიშნული პრინციპი და ადამიანისა და მოქალაქის უფლება (ტექსტში აფხაზები მოიხსენებიან როგორც თვით აფხაზეთის, ისე „ერთიანი სახელმწიფოს“ მოქალაქეებად), თავისუფლად აირჩიოს საცხოვრებლად ადგილსამყოფელი.

რას ნიშნავს აღიარება იმისა, რომ აფხაზები განსხვავდებიან საქართველოს დანარჩენი მოსახლეობისაგან, ატარებენ თუ არა ეს განსხვავებები სოციოკულტურულ, ეროვნულ-რელიგიურ, ენობრივ თუ სხვა ხასიათს?

მე-3 განყოფილებაში, „მუნიციპალური მონყოლა“, იგრძნობა ექსპერტების კომპეტენტური და რაციონალური მიდგომა. შემოთავაზებულია „თუნდაც მცირე მუნიციპალიტეტების“ გამსხვილებისა ან არსებობის ვერსიები (რაც სრულებით ბუნებრივია მთიანი საქართველოს სპეციფიკისთვის). მაგრამ იგრძნობა, რომ ექსპერტები მაინც იხრებიან გამსხვილების მოდელისკენ და ამ დროს მათ უჩნდებათ ეჭვები, რომლებიც გამოწვეულია იმით, რომ „გართულდება სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის გაერთიანების საკითხი, რადგან ამ პროცესის ცენტრალიზებული წესით წარმართვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრინციპებს; ეს საკითხი მოსახლეობის აზრის მაქსიმალურ გათვალისწინებას გულისხმობს“.

განყოფილება 5.3 „ეთნიკური უმცირესობანი და მუნიციპალიზაცია“, აგრეთვე მთლიანობაში გადმოცემულია სწორი სამართლებრივი ტერმინებით და მასში იგრძნობა პოლიტიკური მიდგომა, რომელიც ითვალისწინებს ეროვნული უმცირესობების სამართლიან და კანონიერ ინტეგრაციას. აღვნიშნავთ იმასაც, რომ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი შეიძლება გაიმიჯნოს როგორც უმცირესობის კულტურული იდენტობის შენარჩუნებისაგან, ისე ინტეგრაციული პოლიტიკის პრობლემისაგან, რომელსაც ახორციელებს სახელმწიფო მხოლოდ ეროვნულ უმცირესობათა სტატუსის ეფექტურად მოქმედი სამართლებრივი გარანტიის შემთხვევაში; განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც აუცილებლად გათვალისწინებულია კომპაქტურად მცხოვრებ უმცირესობათა აზრი ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ფორმების მოქმედებისას ეროვნული უმცირესობებისთვის. საქართველოში თვითმმართველობის ტერიტორიული ფორმა ერთადერთი გზაა მათი ეფექტური ინტეგრაციისთვის ქვეყნის მთელ სივრცეზე.

განსაკუთრებული აზრი ბ-ნ ო.ზოიძის „განსხვავებული შეხედულების“ თაობაზე

ბ-ნ ო.ზოიძის არგუმენტაცია არაკორექტული და ნაკლოვანია სამართლებრივი თვალსაზრისით. ამასთან ერთად, შემაშფოთებელია ის, რომ, უეჭველად, ბ-ნ ზოიძის „განსხვავებულ აზრს“ სარჩულად უდევს სურვილი, რომ საქართველოში მცხოვრებ ეროვნული უმცირესობების მიმართ არ მოხდეს გამოყენება ყველა იმ იურიდიულად დამავალდებულებელი კონვენციებისა და შეთანხმებების, რომლებსაც მოაწერა ხელი ქართულმა სახელმწიფომ და რომელთა ცხოვრებაში გატარება მან ითავა ევროპული ინტეგრაციის პროცესში. ეს ფაქტი თავისთავად იწვევს სავსებით დასაბუთებულ შეშფოთებას, თუ გავითვალისწინებთ საქართველოს ძალიან სერიოზულ და გულწრფელ ნაბიჯებს ევროპის მიმართულებით.

ა) თუ ო.ზოიძეს აშინებს ტერმინ „ეთნიკური უმცირესობის“ (უფრო სწორად კი „ეროვნული უმცირესობის“) იურიდიული შინაარსი, ჩვენ იძულებულნი ვართ აღვნიშნოთ, რომ არაფერი უკეთესი ცივილიზებულ სამყაროს ამის თაობაზე არ მოუგონია. იმით, რომ არსებობს ბ-ნ ო.ზოიძის „განსხვავებული აზრი“, არ შეიცვლება საქართველოში მცხოვრები ეროვნული უმცირესობების სამართლებრივი სტატუსი და მათზე ყველა ზემოთ ნახსენები დოკუმენტისა თუ კონვენციის მოქმედება (სამწუხაროდ, ყველა მათგანი ჯერ არ არის რატიფიცირებული საქართველოს პარლამენტის მიერ). ეროვნული უმცირესობის სტატუსი შეიძლება მიუსადაგო სომხებს, რომლებიც ცხოვრობენ როგორც ჯავახკუმი ან ბათუმში, ისე აზერბაიჯანელებს, რომლებიც ცხოვრობენ ქვემო ქართლში ან თბილისში.

გავიხსენოთ, მაგალითისთვის, რომ უმცირესობათა ენებისა და რეგიონული ენების შესახებ ევროპის ქარტილაში, რომელიც ევროპის საბჭომ 1992 წელს მიიღო, ეროვნულ უმცირესობათა ენების შემდეგი განსაზღვრებაა მოცემული:

„ტერმინი „რეგიონული ენები ან უმცირესობათა ენები“ იხმარება იმ ენების მიმართ, რომლებიც:

– ტრადიციულად გამოიყენებიან სახელმწიფოს ტერიტორიაზე იმ მოქალაქეების მიმართ, რომლებიც ქმნიან რიცხვობრივი თვალსაზრისით უფრო მცირე ჯგუფს, ვიდრე ამ სახელმწიფოს დანარჩენი მოსახლეობაა და

– განსხვავდებიან ამ სახელმწიფოს ოფიციალური ენისგან (ენებისაგან).“

ბ) რაც შეეხება მტკიცებას იმის თაობაზე, რომ „ძლიერი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყნებში ამ სახის ეთნოსებს მიკუთვნებულ პირთა ჯგუ-

ფები არ მიიჩნევიან ეროვნულ უმცირესობებად“, მაშინ, თუნდაც ამ საკამათო დებულების გათვალისწინებით, უნდა შევნიშნოთ, რომ ჯერჯერობით არ შეიძლება სერიოზულად ჩავთვალოთ, რომ საქართველოში, ისევე, როგორც სამხრეთ კავკასიის ნებისმიერ სხვა სახელმწიფოში, „განვითარებული დემოკრატიია“.

- გ) უცნაურად ჟღერს ავტორის განცხადება: „დიასპორას“ „ეროვნულ უმცირესობად“ ვერ აქცევს კომპაქტურად დასახლება. კომპაქტურად დასახლებისთვის ამგვარი სამართლებრივი შედეგების მინიჭება მაპროვოცირებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს“. თუ ამ ლოგიკას მივყევით, მაშინ იბადება კითხვა: მაშ, რა ქმნის, მაგალითად, საქართველოში, ქართველებს სატიტულო ერად, თუ არა ისეთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი პარამეტრები, როგორც „კომპაქტურობა“, „აბსოლუტური უმრავლესობა“ (50% + 1) ან „ისტორიული უფლება“ იცხოვროს ამ ტერიტორიაზე?
- დ) არ არსებობს ასეთი ცნება: „სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლის კომპაქტურად დასახლებული სომხებისა თუ აზერბაიჯანელების პრობლემატიკა“. უფრო უნდა ვისაუბროთ პრობლემებზე, რომლებიც აქვთ სომხებს, აზერბაიჯანელებს და საქართველოში მცხოვრებ სხვა ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლებს.

კვლევის შედეგები

კონსტიტუციის ცვლილება საქართველოში

მარინა მუსხელიშვილი

1. შესავალი

ჯერ კიდევ 1997 წელს ცნობილი ანალიტიკოსი ფარიდ ზაქარია წერდა, რომ მსოფლიოს სულ უფრო და უფრო მეტ ქვეყანაში „დემოკრატიულად არჩეული რეჟიმები . . . უგულბებლყოფენ მათი ძალაუფლების კონსტიტუციურ ფარგლებს და საკუთარ მოქალაქეებს ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ართმევენ“¹. დემოკრატიზაციის მესამე ტალღამ მსოფლიოში ახალი ფენომენი, ახალი ტიპის რეჟიმი წარმოქმნა, რომელსაც არალიბერალური დემოკრატიის სახელი ეწოდა. ამ რეჟიმმა ისეთი მახასიათებლები შეიძინა, რომლებიც ძველ ლიბერალურ დემოკრატიებში არ იყო წარმოდგენილი. ძველი დასავლური დემოკრატიებისგან განსხვავებით, ამ რეჟიმებში მასობრივი დემოკრატია და საყოველთაო ხმის უფლება უფრო ადრე და საფუძვლიანად დამკვიდრდა, ვიდრე კონსტიტუციური ლიბერალიზმი: „დემოკრატია ყვავის, კონსტიტუციური ლიბერალიზმი კი – არა“². საყოველთაოდ არჩეული, პოპულარული მმართველები არ ერიდებიან იმას, რომ პარლამენტებსა და კონსტიტუციის ჩარჩოებს გვერდი აუარონ, ქვეყანა საპრეზიდენტო ბრძანებულებებით მართონ, სახელმწიფო აპარატი ოპოზიციისა და თავისუფალი პრესის წინააღმდეგ გამოიყენონ და ადამიანის კონსტიტუციური უფლებები შელახონ. ეს მოვლენები მრავალ და მრავალ ქვეყანაშია დაფიქსირებული, როგორც ლათინურ ამერიკაში, ისე ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში. რეგულარული და საყოველთაოდ არჩევნების ჩატარება ამ ქვეყნებში ვერ უზრუნველყოფს კანონის უზენაესობას, კორუფციის შეზღუდვასა და კარგ მმართველობას ძალაუფლების კონსტიტუციურ ჩარჩოებში. ასეთი ქვეყნების რიცხვს საქართველოც უნდა მივაკუთვნოთ.

დემოკრატია, კონსტიტუციონალიზმი და ლიბერალიზმი არალიბერალურ დემოკრატიებში ერთმანეთთან გადაულახავ წინააღმდეგობაში მოდის. საქმე ისაა, რომ კონსტიტუციონალიზმი და ლიბერალიზმი, ორივე, არსებითად, ხელისუფლების შეზღუდვის, შეზღუდული მმართველობის თეორიასა და პრაქტიკას განასახიერებს, ხოლო დემოკრატია ხალხის უმრავლესობის მიერ არჩეულ ლიდერთა ხელში ძალაუფლების მაქსიმალურ აკუმულირებასა და გამოყენებას ესწრაფვის. მაშინ, როცა ძველ დემოკრატიებში დემოკრატიის, კონსტიტუციონალიზმისა და ლიბერალიზმის პრინციპები გარვეულ დაბალანსებულ სისტემას ქმნის, ახალ დემოკრატიებში დემოკრატიის პრინციპები აშკარად ჭარბობს და ძირს უთხრის ლიბერალური დემოკრატიის არსებობისთვის აუცილებელ დანარჩენ კომპონენტებს³: „დემოკრატიულად არჩეულ მთავრობებს ახასიათებთ იმის დაჯერების

¹ ფარიდ ზაქარია, „არალიბერალური ტალღის აღზევება“, საზოგადოება და პოლიტიკა, N3, CIPDD, თბილისი, 2000 (Foreign Affairs, 1997, N6), გვ.27.

² იქვე, გვ.28

³ გილერმო ო'დონელი, ზაქარიასგან განსხვავებით, ერთმანეთს უპირისპირებს არა დემოკრატია და კონსტიტუციურ ლიბერალიზმს, არამედ ხაზს უსვამს ლიბერალურ დემოკრატიაში დემოკრატიის, ლიბერალიზმისა და რესპუბლიკანიზმის პოლიტიკური ტრადიციების თანაარსებობის აუცილებლობას. ეს სხვაობა მიდგომებში თეორიული თვალსაზრისით გადაულახავი არ არის, თუ გავითვალისწინებთ, რომ კონსტიტუციონალიზმი სწორედ რესპუბლიკური აზროვნების პროდუქტს წარმოადგენს.

ტენდენცია, რომ მათ აბსოლუტური ძალაუფლება ეკუთვნით, ამან კი შეიძლება ძალაუფლების ცენტრალიზაცია გამოიწვიოს“.⁴ იმავე მოვლენას აღწერს გილერმო ო’დონელი, როდესაც მიუთითებს, რომ ძლიერ ლიდერებს, რომლებსაც სჯერათ, რომ ხალხის სახელით ლაპარაკობენ, გულწრფელად არ ესმით, რატომ უნდა დაუქვემდებარონ ძალაუფლება კონსტიტუციურ შეზღუდვებს, თუ მათი საქმიანობა (როგორც წესი, ეს კორუფციასთან ბრძოლას ეხება), ხალხისთვის სიკეთის მომტანია⁵.

ახალი დემოკრატიების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ არალიბერალურ დემოკრატიებში კონსტიტუციონალიზმის დამკვიდრება ბევრად უფრო ძნელია, ვიდრე მეტ-ნაკლებად სამართლიანი არჩევნების ჩატარება. ტოკვილისეულმა გაფრთხილებამ, რომ ხალხის უმრავლესობის ნებამ შეიძლება პიროვნების თავისუფლება შეზღუდოს, ახალ დემოკრატიებში თვალნათლივი ინსტიტუციონალური განსახიერება პოვა. თუმცა, ეს დილემა პოსტსაბჭოური სივრცისთვის არც ახალია და არც უცნობი.

„სახალხო დემოკრატია“ ნოდებულის საბჭოთა რეჟიმის კონსტიტუციაში ბევრი ლიბერალური ღირებულება იყო დეკლარირებული, რომლებიც არასდროს რეალიზებულა, განსაკუთრებით, ტოტალიტარიზმის პერიოდში⁶. გარდა ამისა, კონსტიტუციის არსებობა, თუნდაც ის სრულად იყოს რეალიზებული, თავისთავად არ ნიშნავს მმართველობის კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებზე აგებას. საბჭოთა კავშირის კონსტიტუცია ძალაუფლების კონცენტრაციის შეზღუდვის პრინციპების განხორციელებას არ ითვალისწინებდა. პირიქით, ის ამკვიდრებდა კომუნისტური პარტიის მმართველ როლს საზოგადოებაში და დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპებზე აგებულ მმართველობას ეფუძნებოდა. განსხვავებული იყო საბჭოთა სამართლის ფილოსოფია. თუ კომუნისტური პარტიის მმართველობა სახელმწიფო აპარატს ამყარებდა, მისი იდეოლოგია საბჭოთა კანონის წყაროს წარმოადგენდა, სამართლისა და კონსტიტუციონალიზმის სანაცვლოდ. კანონის იდეა იყო არა უფლებების დაცვა, არამედ – მართულთა დაქვემდებარება სახელმწიფო ძალაუფლებისადმი მმართველი პარტიის მიერ განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად. კერძო ადამიანი და კერძო სფერო გარკვეულ ლეგიტიმაციას მხოლოდ ბოლო, პოსტტოტალიტარულ პერიოდში იძენს, როდესაც სუსტდება იდეოლოგიის გავლენა და საზოგადოებრივი ტრანსფორმაციის ძალისმიერი მეთოდები.

თუ საბჭოთა დროს ლეგიტიმური იყო ძალაუფლების კონცენტრაცია კომუნისტური მისაღწევად და „ამერიკის დასაწევად და გასასწრებად“, რატომ არ უნდა იყოს ლეგიტიმური მისი კონცენტრაცია პოსტსაბჭოთა პერიოდში სწრაფი რეფორმების გასატარებლად და „ევროპის“ დასაწევად? თუ ლეგიტიმური იყო „ექსპროპრიატორთა ექსპროპრიაცია“ და მშრომელთა მმართველი კაპიტალისტების განადგურება, რატომ არ უნდა იყოს ლეგიტიმური „უკანონოდ მითვისებული ქონების“ ყველა ხერხით ამოღება? თუ ლეგიტიმური იყო სახელმწიფოს აგება მმართველი იდეოლოგიის საწყისებზე, რატომ არ უნდა აიგოს ახლა სახელმწიფო განახლებული იდეოლოგიის საწყისებზე? დემოკრატია, როგორც ხალხის

⁴ იქვე, გვ. 35-36

⁵ G.O'Donnell. *Horizontal Accountability in New Democracies*. Journal of Democracy, v.9, N.3, 1998

⁶ საბჭოთა კავშირის ისტორიაში ტოტალიტარული და პოსტტოტალიტარული პერიოდების ერთმანეთისგან განცალკევება მოცემული სტატიის კონტექსტში მნიშვნელოვანია, ვინაიდან სახელმწიფოს, რეჟიმისა და კანონის ლეგიტიმაციამ ამ უკანასკნელ (პოსტტოტალიტარულ) პერიოდში სერიოზული ტრანსფორმაცია განიცადა.

მმართველობის თეორია, ამ კითხვებზე პასუხს ვერ იძლევა, თუკი ის მოკლებულია ლიბერალურ და რესპუბლიკურ კომპონენტებს, კონსტიტუციონალიზმისა და კანონის უზენაესობის პრინციპებს. ქვემოთ ვნახავთ, როგორ უპირისპირდება ერთმანეთს ეს მიდგომები და პრინციპები თანამედროვე საქართველოს პოლიტიკურ დისკურსში.

რა საწყისებზე ხდება თანამედროვე საქართველოში სახელმწიფოს, კანონისა და მმართველობის ლეგიტიმაცია? რა ტიპის პოლიტიკური დისკურსები ახასიათებს იმ რეჟიმს, რომელსაც აქ „არალიბერალური დემოკრატიის“ სახელი ეწოდა? აქვს თუ არა საქართველოში პერსპექტივა კონსტიტუციურ ლიბერალიზმს? ესაა საკითხები, რომლებსაც ჩვენ საქართველოს ბოლოდროინდელი საკონსტიტუციო ცვლილებების შუქზე განვიხილავთ.

2. კონსტიტუციური ცვლილებების განხილვის დინამიკა და პროცესის მონაწილენი

ცნობილი კონსტიტუციონალისტის, ჯონ ელსტერის თქმით, მსოფლიოში არსებობს დემოკრატიული კონსტიტუციები, მიღებული არადემოკრატიული გზით, მაგრამ არ არსებობს დემოკრატიული გზით მიღებული არც ერთი ავტორიტარული კონსტიტუცია.⁷ კონსტიტუციის მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია ორი მომენტი: რამდენად დემოკრატიულია ეს პროცედურა და რამდენად ეფუძნება ახალი კონსტიტუციის მიღება (თუ არსებულ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა) ფართო და სრულფასოვან მსჯელობას.

კონსტიტუცია, გარდა იმისა, რომ იყოს დემოკრატიული, უნდა უზრუნველყოფდეს მდგრადი და ეფექტური მმართველობის არსებობას. პროცედურული თვალსაზრისით, მდგრადი და ეფექტური მმართველობის მექანიზმების შემოღება საჭიროებს, სულ მცირე, ამ მექანიზმების ირგვლივ ყველა გავლენიანი პოლიტიკური ელიტის შეთანხმების მიღწევას. ცენტრალური ხელისუფლების მოწყობა პირველ რიგში გავლენას ახდენს იმ პოლიტიკურ აქტორებზე, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობენ ხელისუფლების განხორციელებაში. ცვლილებების მიღების მომენტში ხელისუფლებაში მყოფ პოლიტიკოსთა შეთანხმება ვერ უზრუნველყოფს მოდელის მდგრადობას ხელისუფლების ცვლილების და მომდევნო არჩევნების შემდეგ. ამდენად, მდგრადი მოწყობისთვის შეთანხმებაში ან უნდა მონაწილეობდნენ ხელისუფლებაში იმ მომენტისთვის არმყოფი ძალებიც, ან ეს ძალები სამუდამოდ უნდა გაირიყოს პოლიტიკიდან; სხვაგვარად, კონსტიტუციის ლეგიტიმაცია იძენს დროებით, გარდამავალ ხასიათს.

საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესს იანვარ-თებერვალში ახასიათებდა შემდეგი: ცვლილებები მუშავდება კულუარულად და მიიღება ძალიან სწრაფად; მმართველობის ახალი მოდელის შემუშავებელი და განმსაზღვრელი არის მხოლოდ მომავალი ხელისუფლების სამი ხელმძღვანელი; პოლიტიკაში ჩართული სხვა ძალები ვერ ახერხებენ პროცესის შეჩერებას ან სხვა მიმართულებით წარმართვას. ამ პროცესის და მის ირგვლივ წარმართული დებატების ქვემოთმოყვანილი ქრონოლოგიური აღწერა ნათლად წარმოაჩენს იმ წინააღმდეგობებს, რომლებიც პროცესის აღნიშნულ მახასიათებლებს უკავშირდება.

ნოემბრის სახელისუფლებო კრიზისიდან გამოსვლის გზების ძიებისას ჯერ კიდევ იმ დღეებში კონსტიტუცია, მისი ავკარგიანობა და შესაძლო გადამუშავება

⁷ John Elster, *Ways of Constitution-making*, in: *Democracy's Victory and Crisis*, ed. Axel Hadenius, Cambridge University Press, 1997, p. 125.

კვლავ აქტუალური თემა ხდება. ხოლო „რევოლუციური ტრიუმფირატის“ ხელში ძალაუფლების გადასვლისთანავე იკვეთება საკონსტიტუციო ცვლილებების გარდაუვალობა და მათი განხორციელების მიმართულება: სამი ლიდერი – მიხეილ სააკაშვილი, ზურაბ ჟვანია და ნინო ბურჯანაძე – ერთმანეთში თანხმდებიან ძალაუფლების გადანაწილების შესახებ. ამ შეთანხმების თანახმად, მიხეილ სააკაშვილი ხდება საქართველოს პრეზიდენტი, ზურაბ ჟვანია – პრემიერ მინისტრი (იმ დროისთვის ჯერ არარსებული თანამდებობა), ნინო ბურჯანაძე – პარლამენტის თავმჯდომარე. ამ შეთანხმებამ საჯარო განაცხადის ფორმა მიიღო, რამაც მას თითქმის საკანონმდებლო ხასიათი მიანიჭა. ამ შეთანხმების განხორციელებას კი კონსტიტუციის შეცვლა ესაჭიროებოდა.

ვინაიდან ხელისუფლების ახალი კონფიგურაცია პირველ რიგში ამ ახალი მმართველი ელიტის შეთანხმებას უნდა დაეყრდნოს, მისი შემუშავება დახურულ კარს მიღმა იწყება. მას მედია და მოლაპარაკების გარეთ დარჩენილი ის ძალები, რომლებმაც აქტიური მონაწილეობა მიიღეს ნოემბრის მოვლენებში, ცდილობენ პროცესი საჯარო გახადონ. საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ (4 იანვარი) იწყება საჯარო გამოსვლები იმაზე, თუ რა ტიპის მმართველობა იქნებოდა მიზანშეწონილი საქართველოსთვის შექმნილ ვითარებაში. ამ გამოსვლებში ფიქსირდება გარკვეული შეშფოთება მოსალოდნელ ცვლილებებთან დაკავშირებით („არასამთავრობო ორგანიზაციები სკეპტიკურად უყურებენ მომავალ ცვლილებებს“, / არხი), გამოითქმება სურვილი შენარჩუნდეს არსებული სისტემა, ხოლო კონსტიტუციაში ცვლილებები ნაჩქარევად და პიროვნებებზე მორგებით არ მოხდეს. ხელისუფლება თავს არიდებს ოპონენტების კრიტიკაზე რეაგირებას, მაგრამ გარკვეული გამოწვევები, (მაგალითად: „საქართველოს მთავრობა ჩემი ხელმძღვანელობით გააკეთებს [ამას და ამას]“. მიხეილ სააკაშვილი, 10 იანვარი), (ამ შემთხვევაში) საპრეზიდენტო სისტემის შენარჩუნებაზე უნდა მიუთითებდეს.

მას მერე, რაც 14 იანვარს პარლამენტი დაჩქარებული წესით ახალ სახელმწიფო დროშას ამტკიცებს, ხოლო 15 იანვარს ცენტრალური საარჩევნო კომისია საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგებს აცხადებს, ხელისუფლება, როგორც ჩანს, უფრო ინტენსიური წესით უდგება საკონსტიტუციო ცვლილებების მზადებას, და ეს ცვლილებები კვლავ მას მედიის ყურადღების ცენტრში ექცევა. კანონპროექტი, რომელიც იუსტიციის სამინისტროში მუშავდება, ხდება სამეულის კონსულტაციების საგანი; 19 იანვარს ის იხილება შეხვედრაზე ზურაბ ჟვანიას, ნინო ბურჯანაძის, ზურაბ ადეიშვილის, გიგი წერეთლის და მიხეილ მაჭავარიანის მონაწილეობით. იმავე დღეს ტელეარხები გვაუწყებენ, რომ ახალი კანონპროექტით, საქართველოს ეყოლება „ძლიერი პრეზიდენტი, ძლიერი პრემიერ-მინისტრი და სუსტი პარლამენტი“; „პარლამენტის თავმჯდომარე ქვეყნის მეორე პირიდან ჩამოღობორანტებულია და უუფლებო მესამე პირად გვევლინება“ (იმედი, 19 იანვარი). ამ მსჯელობას დროებით ანელებს მიხეილ სააკაშვილის ვიზიტი დავოსში და ინაუგურაციის ცერემონია (25 იანვარი). ინაუგურაციის შემდეგ საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვა მეტი ინტენსივობით ახლდება, ვინაიდან, როგორც ჩანს, უკვე განსაზღვრულია, რომ მთავრობის დაკომპლექტება ახალი კონსტიტუციის შესაბამისად უნდა მოხდეს; ეს კი მოითხოვს, რომ ახალი საკონსტიტუციო მონაცობა ძალაში შევიდეს არაუგვიანეს 8 თებერვლისა – სხვა შემთხვევაში მიხეილ სააკაშვილს მოუწევს 9 თებერვალს პარლამენტისთვის მინისტრების წარდგენა ძველი მოდელის შესაბამისად.

პრეზიდენტის ინაუგურაციის შემდეგ ნინო ბურჯანაძე რამდენიმე დღით ტოვებს საქართველოს, რაც ფასდება როგორც პროტესტი, პარლამენტის უფლებების შეკვეცის საპასუხოდ. მხოლოდ 1-2 თებერვალს პრეზიდენტი სააკაშვილი, უც-

ხოვითიდან დაბრუნებული ბურჯანაძე და ზურაბ ჟვანია აგრძელებენ მოლაპარაკებებს ფუნქციების გადანაწილებაზე და პარლამენტის უფლებებზე. 2 თებერვალს ცხადდება, რომ კომპრომისის მიღწევა შესაძლებელია. დღის ბოლოსთვის სამეულის ერთიანობა აღდგენილია, იმავე დღეს იკრიბება საკონსტიტუციო კომისია, რომელიც, მართალია, შემუშავებული კანონპროექტის ტექსტს ჯერ არ იცნობს, მაგრამ პრინციპში თანხმობას იძლევა იმაზე, რომ პროექტი შევიდეს პარლამენტში განსახილველად მისი პუბლიკაციისა და ერთთვიანი განხილვის გარეშე.⁸

3 თებერვალს იხსნება 1999 წლის მონვევის პარლამენტის საგაზაფხულო სესია და იმართება ბიუროს სხდომა, რომელზედაც ცხადდება, რომ კანონპროექტი იმავე კვირის ბოლომდე უნდა იქნეს განხილული. დღის მეორე ნახევარში კანონპროექტი შემოდის პარლამენტში, მრავლდება და მიენიჭება იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს განსახილველად. 5 თებერვალს იწყება კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვა, რომელიც 6 თებერვალს მთავრდება პროექტის დამტკიცებით; პროექტი სასწრაფოდ ქვეყნდება, რაც პრემიერ-მინისტრს საშუალებას აძლევს დააკომპლექტოს მინისტრთა კაბინეტი უკვე ახალი კონსტიტუციის შესაბამისად. ამდენად, საკონსტიტუციო ცვლილებების საპარლამენტო განხილვა ხდება ელვისებური სისწრაფით; საპარლამენტო განხილვის პროცესი მის შინაარსზე დიდ გავლენას არ ახდენს.

რევოლუციის გზით ხელისუფლებაში მოსული ძალები, მართალია, არ ცდილობენ ოპონენტებთან დიალოგის გამართვას, სამაგიეროდ, ისწრაფვიან ხალხის უმრავლესობის მხარდაჭერის განმტკიცებას. პროცესის წარმართვა ნაჩქარევად და ვიწრო წრეში სულაც არ ნიშნავს ხელისუფლების მხრიდან საზოგადოებრივი აზრის მნიშვნელობის იგნორირებას. პირიქით, როგორც მიხეილ სააკაშვილი, ისე ზურაბ ჟვანია ცდილობენ ბრიფინგებსა და ინტერვიუებში ცვლილებებისა და დაჩქარებული წესის გამართლებას ქვეყნის წინაშე მდგარი გადაუდებელი და მწვავე პრობლემებით; რაც შეიძლება ჩქარა უნდა შეიქმნას მთავრობა, რომელიც დაინყებს ხალხის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულებას.⁹

მმართველობის წინაშე მდგარი ამოცანების სიმწვავის გამო ხელისუფლების მხრიდან ცვლილებების დაჩქარებას ოპონენტები უპირისპირებენ კონსტიტუციონალიზმის, კანონიერების და წარმომადგენლობის დაცვის მოთხოვნებს. ოპონენტების მხრიდან გამოითქმის მოსაზრებები, რომ პროცესი უნდა გაინელოს დროში, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებები მოითხოვს უფრო საფუძვლიან მსჯელობას და „მეტ პატივისცემას კანონიერების დაცვის დაპირებით მოსული ხელისუფლების მხრიდან“, და რომ დაჩქარებული პროცედურის შედეგად არსებობს ძალაუფლების შეუზღუდავი კონცენტრაციის საშიშროება¹⁰. ოპონენტების აზრით, დარღვეულია საკონსტიტუციო მოთხოვნა კანონპროექტის აუცილებელი წინასწარი პუბლიკაციისა და ერთთვიანი განხილვის შესახებ, ხოლო 1999 წლის მონვევის პარლამენტი ვადაგასულია, არ სარგებლობს ხალხის მხარდაჭერით და არ არის უფლებამოსილი გადანყვიტოს კონსტიტუციური მნიშვნელობის საკითხები.

⁸ ეს გადანყვიტობა არგუმენტირებულია იმით, რომ ცვლილებები არსებითად იმეორებს 2001 წლის გაზაფხულზე პარლამენტში ედუარდ შევარდნაძის მიერ შემოტანილ და გამოქვეყნებულ კანონპროექტს.

⁹ „მივიღოთ ეს ცვლილებები, როგორც არის წარმოდგენილი და მივცეთ, ახალ სამთავრობო გუნდს [შესაძლებლობა], რომ შეიქმნას და დაიწყოს ენერგიულად ნაბიჯების გადადგმა ქვეყნის კრწისიდან გამოსაყვანად“ (მიხეილ სააკაშვილი, 4 თებერვალი).

¹⁰ „ტექსტის შინაარსი იყო გასაიდუმლოებული . . . გამოქვეყნებულიც კი არ არის. . . ხალხს არ ჰქონდა შესაძლებლობა ემსჯელა . . . ასეთი ცვლილებები პრეზიდენტს შეუზღუდავ უფლებამოსილებას აძლევს“ (ზაქარია ქუცნაშვილი, 5 თებერვალი, პარლამენტის სხდომა).

ხელისუფლება, თავის მხრივ, ხალხის უმრავლესობის ნებაზე აპელირებას აძლიერებს ორი მექანიზმით: ხელისუფლებაში არმყოფი პოლიტიკური ძალების დელეგატიმაციით (ერთი მხრივ, ნაციონალური მოძრაობა და მიხეილ სააკაშვილი გამოსატყვევებელი მთელი ხალხის ნებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ვინც არ დადგა ხალხის გვერდზე, იმან პოლიტიკური თვითმკვლელობა ჩაიდინა¹¹) და „ლეგიტიმური“ პოლიტიკური ძალების მხრიდან კრიტიკის შეზღუდვით. სატელევიზიო დებატების შეზღუდვა, რომელიც 3 თებერვლიდან იწყება¹², უკავშირდება არა იმდენად სხვა პარტიებისგან თუ პოლიტიკური ძალებისგან კრიტიკის აცილების სურვილს, არამედ „რევოლუციურ ძალებში“ განხეთქილების საშიშროებას. ამ დღეებში მოსალოდნელი დაპირისპირების თავიდან ასაცილებლად კეთდება განცხადება „ნაციონალური მოძრაობისა“ და „ბურჯანაძე-დემოკრატების“ ერთ პარტიად გაერთიანების თაობაზე (რასაც პრაქტიკული ხორცშესხმა იმ პერიოდში არ ეწერა), მაგრამ ეს არ შველის კონსტიტუციის ირგვლივ „რევოლუციურ ძალებში“ კონსენსუსის მიღწევას. ცხარე თავდასხმა საკონსტიტუციო პროექტზე თინა ხიდაშელის, გიგა ბოკერიას (*რუსთავი 2*, 2 თებერვალი) და კობა დავითაშვილის მხრიდან (გადადგა ნაციონალური მოძრაობის პოლიტიკური მდივნის თანამდებობიდან იმ მოტივით, რომ „არ შეიძლება კონსტიტუცია ერგებოდეს ადამიანებს და არა პირიქით, ადამიანები უნდა ერგებოდნენ კონსტიტუციებს“, 3 თებერვალი) საფრთხეს უქმნის მმართველი ძალის არა მარტო ერთიანობას, არამედ ლეგიტიმურობასაც, უკარგავს მის მოქმედებას ერთადერთი სწორი გზის იმიჯს. მიხეილ სააკაშვილის რეაქცია კობა დავითაშვილის გადადგომაზე გამორიცხავს ამ ოპონენტებთან დისკუსიის წარმართვას: „*მე არ მაინტერესებს პიროვნებები, ჩემს გვერდზე უნდა იდგას ქართველი ხალხი. მე მჭირდება ხალხის მხარდაჭერა, მე მაქვს ხალხის მხარდაჭერა და ... ხალხის მხარდაჭერით ამ მაფიასთან ბრძოლას მივიყვან ბოლომდე*“.

ამ გამონათქვამს, რომელიც ზედმინევით უდგება არალიბერალური დემოკრატიის ლეგიტიმიზირებას, ჩვენ კიდევ დავუბრუნდებით.

3. რა მიმართულებით ცვლილებები? შინაარსობრივი მხარე

თანამედროვე კონსტიტუციები, როგორც წესი, მოიცავს ადამიანის უფლებების დამცველ თავებსა და განაყოფებს. კონსტიტუციის ეს ნაწილი, თუმცა კი მნიშვნელოვანია ლიბერალიზმის დამკვიდრების თვალსაზრისით, არ წარმოადგენს, როგორც ამას ხაზს უსვამს ჯოვანი სარტორი¹³, კონსტიტუციის შექმნის მთავარ მიზანს. შესაძლოა წარმოვიდგინოთ კონსტიტუცია ადამიანთა უფლებების დეკლარაციის გარეშე (მაგ. აშშ-ის კონსტიტუციის თავდაპირველი ვარიანტი), მაგრამ შეუძლებელია წარმოვიდგინოთ კონსტიტუცია, რომელიც არ არეგულირებს ძალაუფლების განხორციელების მექანიზმებს და არ ანაწილებს ფუნქციებს. კონსტიტუცია პირველ რიგში სახელმწიფო ძალაუფლების ჩარჩოებს აყალიბებს; 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებიც, ძირითადად, ცენტრალური ხელისუფლების მოწყობას შეეხო.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მთავარ შინაარსობრივ კომპონენტს წარმოადგენდა მინისტრთა კაბინეტის შემოღება და პრემიერ-მინისტ-

¹¹ „ძალიან კარგად ვიცი, ვინ მიითვისა ხელისუფლება... ხალხმა ასეთ ცვლილებებს უკვე დიდი ხანია დაუჭირა მხარი“ (6 თებერვალი, საპარლამენტო განხილვა). „პოლიტიკურმა ჯგუფებმა, ვინც ნოემბრის მოვლენების დროს შევარდნაძის მხარეს აღმოჩნდნენ ან ბარიკადების მეორე მხარეს..., პოლიტიკური თვითმკვლელობა ჩაიდინეს. ეს აღარ შეიცვლება“ (გიგა ბოკერია, 12 იანვარი, იმედი).

¹² ამ საკითხზე იხ. აგრეთვე დანართი.

¹³ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, New York University Press, 1994, 1997.

ტრის თანამდებობის დაწესება. ეს საკითხი, რომელიც ჯერ კიდევ ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში მრავალჯერ იქნა წამოწეული სხვადასხვა ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიისა და პოლიტიკოსის მიერ, ყოველთვის ეფუძნებოდა მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების საჭიროებას და პრეზიდენტ შევარდნაძის გარკვეულ გამიჯვნას შიდა ეკონომიკური პრობლემების მოგვარებისგან. ეს წინადადებები მოდიოდა საპარლამენტო უმრავლესობიდანაც (მოქალაქეთა კავშირი), რომელიც იბრძოდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე მეტი გავლენის მოსაპოვებლად. ამგვარი ინიციატივებით გამოდიოდა ბევრი ოპოზიციური პარტია, მათ შორის ტრადიციონალისტები და ლეიბორისტები, რომელთაც ჰქონდათ საკუთარი კანონპროექტები, ხოლო მრეწველებს მინისტრთა კაბინეტის შემოღება საპროგრამო დოკუმენტში ჰქონდათ დაფიქსირებული. ყველაზე ახლოს განხორციელებასთან ეს საკითხი 2001 წლის გაზაფხულზე მივიდა, როდესაც პრეზიდენტმა პარლამენტში განსახილველად შესაბამისი კანონპროექტი შემოიტანა; კანონპროექტი საჯარო განხილვისთვის 2001 წლის გაზაფხულზე გამოქვეყნდა. თუმცა ამ დოკუმენტის საპარლამენტო განხილვა ვერ შედგა, ვინაიდან ცხადი გახდა, რომ ის ვერ შეაგროვებდა საკმარისი რაოდენობის მომხრეებს. კრიტიკოსთა ნაწილმა ხაზი გაუსვა კანონპროექტის არადემოკრატიულობას და კვლავ წამოწია საპარლამენტო მმართველობის უპირატესობის საკითხი, ხოლო ნაკლებად საჯარო, კულუარული წინააღმდეგობა გამოიწვია მომავალი პრემიერ-მინისტრის (ზურაბ ჟვანიას) კანდიდატურამ.

2004 წელს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღების პერსპექტივამ ძველი დისკუსიების ფონზე შემდეგი პრობლემები წარმოშვა: რა ტიპის ცვლილებებს გამოიწვევდა ეს ქვეყნის პოლიტიკურ მოწყობაში? მინისტრთა კაბინეტის შექმნა, რომელსაც უხელმძღვანელებს პრემიერ-მინისტრი, თავისთავად არაფერს ამბობს ქვეყნის პოლიტიკურ მოწყობაზე. მინისტრთა კაბინეტი შეიძლება არსებობდეს როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრად საპრეზიდენტო და სუპერ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში. ამ მოდელების ნიმუშებად საჯარო დისკურსში ხშირად ფიგურირებს „ევროპა“, „საფრანგეთი“, „რუსეთი და თურქმენეთი“: „ეს არის აბსოლუტურად ევროპული მოდელი“ (ზურაბ ჟვანია, 27 იანვარი, *რუსთავი 2*); „საფუძველი არის ფრანგული მოდელი“ (მიხეილ მაჭავარიანი, 27 იანვარი, *რუსთავი 2*); „ეს არ არის ფრანგული მოდელი. პრაქტიკაცაა განსხვავებული. დგას რუსულსა და თურქმენულს შორის. არ არის დემოკრატიული კონსტიტუცია“ (კობა დავითაშვილი, 5 თებერვალი, საპარლამენტო განხილვა). ამგვარი შეფასებები ცალსახად არ განსაზღვრავს სასურველი მოდელის ხასიათს. ერთი მხრივ, ამ დროისთვის, თუკი ლაპარაკია ნახევრად საპრეზიდენტო მოწყობისკენ გადასვლაზე, ძველი არგუმენტი, რომ შევარდნაძე ვერ უძღვება ეკონომიკას, აღარ არის აქტუალური – პირიქით, ახლადარჩეულ პრეზიდენტში (ნოემბერში ის ჯერ კიდევ „გამარჯვებული ხალხის ლიდერია“, მაგრამ მისი მომავალი პრეზიდენტობა არავისში ეჭვს არ იწვევს) აკუმულირებულია ხალხის მთელი იმედები მომავალ კარგ მმართველობაზე. ამდენად, ძველი მისწრაფება პრეზიდენტის აღმასრულებელი ძალაუფლების შეზღუდვისა ვეღარ ამართლებს საპრეზიდენტო მოდელის უარყოფას. მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო ცვლილებამ შეიძლება გამოიწვიოს ძალაუფლების გადამეტებული კონცენტრირება პრეზიდენტის ხელში, როგორც ეს 2001 წლის პროექტის კრიტიკაში დაფიქსირდა, რაც კითხვის ქვეშ აყენებს რევოლუციის გაცხადებულ დემოკრატიულ ხასიათს.

ტრადიციულად, საპარლამენტო მოდელი საქართველოში ასოცირებულია მეტ დემოკრატიასთან, ხოლო საპრეზიდენტო – დიქტატურის სამიშროებასთან. თუმ-

ცა, 2004 წლის იანვარში ექსპერტები, რომლებიც მმართველობის საუკეთესო სისტემის შერჩევაზე მსჯელობენ, თითქმის ერთხმად უარყოფენ საპარლამენტო მოდელს, როგორც (ბევრის თვალში) სასურველს, მაგრამ მოცემულ რეალობაში განუხორციელებელს. ასევე, საკმაოდ მოულოდნელად, არასამთავრობო სექტორისთვის მიუღებელი აღმოჩნდა შერეული სისტემა; ამდენად, ალტერნატიული წინადადებები სულ რამდენიმეა: ა) არსებული საპრეზიდენტო სისტემის შენარჩუნება და მის ფარგლებში პრეზიდენტის მიერ აღმასრულებელი ძალაუფლების ნაწილის დელეგირება პრემიერ-მინისტრზე და კაბინეტზე; ბ) იმავე სისტემაში ვიცე-პრეზიდენტის პოსტის შემოღება (ზურაბ ჟვანიასთვის); გ) ცენტრალური ხელისუფლების რეფორმის შეთავსება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის მოგვარებასა და ძალაუფლების ტერიტორიულ გადანაწილებასთან; დ) ფართომასშტაბიანი კონსტიტუციური რეფორმის დაწყება ორწლიანი ვადით, ხოლო ამ რეფორმის შედეგად შემუშავებული მოდელის ძალაში შესვლისთანავე ახალი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება.

ეს წინადადებები, როგორც ხელისუფლების ინიციატივის ალტერნატივა, მსჯელობის საგანი არ გამხდარა, ხოლო მომავალი სისტემის ხასიათი ბოლომდე ბუნდოვანი დარჩა. თავიდან მიხეილ სააკაშვილი რამდენჯერმე ახსენებს ძლიერ საპრეზიდენტო მმართველობას, რომელშიც პრემიერ-მინისტრი საჭიროა პრეზიდენტისგან ყოველდღიური საზრუნავის ჩამოსაშორებლად¹⁴; ამ ფონზე ხელისუფლების მხრიდან აპელირება „ევროპულ“ და „ფრანგულ“ მოდელზე გაუგებარი რჩება. მხოლოდ თებერვლის დასაწყისში, ნინო ბურჯანაძესთან კომპრომისის მიღწევის შემდეგ, მიხეილ სააკაშვილი აცხადებს, რომ მიღებული მოდელით „პრეზიდენტის უფლებამოსილება გარკვეულწილად იზღუდება“, რომ, „თუ პრეზიდენტი ვერ მოიპოვებს პარლამენტში უმრავლესობას, ეს პრეზიდენტის მდგომარეობას ძალიან გაართულებს“ (3 თებერვალი) და რომ „საქართველო გადადის საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელზე“ (5 თებერვალი).

ოპონენტები, ცხადია, ამგვარ შეფასებას არ იზიარებენ; მათთვის კანონპროექტი ნიშნავს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადამეტებულ გაძლიერებას და ავტორიტარიზმის საშიშროებას. თუმცა, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ თავდაპირველ ვარიანტთან შედარებით საბოლოო ვარიანტის მიხედვით პარლამენტის უფლებამოსილებები მართლაც გარკვეულწილად გაზრდილია. როგორც ჩანს, ეს ეხება ძირითადად პარლამენტის დათხოვნის შეზღუდვას გარკვეული შემთხვევების განსაზღვრით და პარლამენტის მიერ მთავრობის უპირობო დათხოვნის შესაძლებლობას¹⁵. მოლაპარაკებათა შედეგად პარლამენტის თავმჯდომარე იძენს გარკვეულ დამატებით უფლებებსაც: კონტროლს კონტროლის პალატაზე, პარლამენტის რეგლამენტის და პარლამენტის ბიუჯეტის, ასევე პარლამენტის შენობის განკარგვას.

6 თებერვალს მიღებული მმართველობის მოდელი ვერ პოვებს საბოლოო ერთიან შეფასებას მისი ხასიათის თაობაზე. ეს საკითხი, როგორც ჩანს, რჩება მომავალი პოლიტიკური დებატების დღის წესრიგში: როგორია ახალი სისტემა – ნახევრად საპრეზიდენტო და „ევროპული“ თუ სუპერსაპრეზიდენტო და „თურქმენული“, დემოკრატიული თუ ავტორიტარული. მოდელის ხაზგასმულად გარდაამავალი,

¹⁴ „იქნება ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობა“ (მიხეილ სააკაშვილი, 18 იანვარი, HTB);

¹⁵ „პირველ ვარიანტში პარლამენტი იყო ძალიან სუსტი და მე არ ვაპირებდი იმ ვარიანტით პარლამენტის თავმჯდომარეობას“, ნინო ბურჯანაძე, *რუსთავი 2*, 2 თებერვალი; „მე ამ ბერკეტებისთვის (პარლამენტის ბერკეტებზეა საუბარი) ერთი თვე ვიბრძოდი, თორემ ერთი თვის წინ გამოქვეყნდებოდა კანონპროექტი“ (ნინო ბურჯანაძე, *მზე*, 4 თებერვალი).

დროებითი ხასიათი, რაც დაფიქსირდა ხელისუფლების ყველა ლიდერის გამოსვლაში¹⁶, ნაწილობრივ მისი არასრულყოფილების ირიბ აღიარებად უნდა იყოს აღქმული; თუმცა, ვადა, რომლითაც განისაზღვრა მისი მოქმედება (6-7 წელი¹⁷), რის შემდეგაც, როგორც ვაცხადდა, საპარლამენტო მოდელისკენ უნდა მოხდეს გადასვლა, ასევე მიუთითებს იმას, რომ ხელისუფლება ამ გარდამავალი პერიოდის ასოცირებას ახდენს საკუთარი მმართველობის პერიოდთან.

4. საკონსტიტუციო ცვლილებები: პიროვნებები თუ ინსტიტუტები?

კონსტიტუციის მორგება პიროვნებებზე იყო ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი არგუმენტი ცვლილებების კრიტიკოსთა მხრიდან: „სამი კაცი დადგა კიბეზე და თქვა: მე უნდა ვიყო პრეზიდენტი, მე – პრემიერ-მინისტრი, ეს – პარლამენტის თავმჯდომარე, ორი პოსტი არსებობს, ახლა მესამე უნდა შემოვიღოთ – ასე ქვეყანა არ ეწყობა“. (12 იანვარი, 1 არხი, ირაკლი მელაშვილი)

ზოგადად, მიხეილ სააკაშვილი როგორც საჯარო გამოსვლებში, ისე პოლიტიკურ მოქმედებაში, ზემომოყვანილი ციტატის მიუხედავად („მე არ მაინტერესებს პიროვნებები“), დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს სწორედ პიროვნებებს: როცა აკრიტიკებს ძველ პოლიტიკურ მონაწილას, ის პერსონალურად ედუარდ შევარდნაძეს ადანაშაულებს ყველაფერში; თუ ცდილობს ახსნას, რა შეიცვლება უკეთესობისკენ მომავალში, პირველ რიგში ახსენებს მმართველობაში ახალი, პროფესიონალი და წესიერი ადამიანების მოსვლას; თუ ებრძვის კორუფციას, ის სჯის კონკრეტულ პირებს. ოპონენტები, საპირისპიროდ, ლაპარაკობენ სწორედ ინსტიტუტებზე და სტრუქტურებზე, და არა ადამიანებზე.

პიროვნებებისა და ინსტიტუტების აღრევა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში მართლაც აქტუალური საკითხია; სამი ინსტიტუტი – პრეზიდენტი, მინისტრთა კაბინეტი და პარლამენტი – მოდელის შემუშავების პროცესში უკვე განპიროვნებულია სამ ადამიანში, რომლებიც ამ მოლაპარაკებას აწარმოებენ.

ზოგადად, ნებისმიერი პოლიტიკოსის რაციონალური ქცევა მიმართულია მისი ძალაუფლების გაძლიერებაზე და უფლებამოსილებების ზრდაზე. მაგრამ ეს ის მოტივებია, რომლებიც არ გამოდგება ამა თუ იმ ქმედების საჯარო ლეგიტიმაციისთვის. საკუთარი ძალაუფლება საჯაროდ პოლიტიკოსმა ამა თუ იმ საზოგადოებრივი ინტერესით უნდა გაამართლოს. ამის მაგალითია ნინო ბურჯანაძის პასუხი კორესპონდენტის პირდაპირ კითხვაზე, როდესაც ის უარყოფს იმას, რომ სამეუღლე მიდის ბრძოლა ძალაუფლებისათვის, მაგრამ აღიარებს, რომ „სადაც ხარ, გინდა, რომ მეტი ბერკეტები გქონდეს კონკრეტული საქმის გასაყეთებლად“ (2 თებერვალი, რუსთავი 2).

საჯარო ლეგიტიმაციის აუცილებლობა ამ მხრივ მახეს უგებს პოლიტიკოსს, ვინაიდან ზღუდავს მისი მანევრირების ველს. საჯარო ვითარებაში მას არ შეუძლია ურთიერთგამომრიცხავი არგუმენტებით საკუთარი ქმედების გამართლება; ამდენად, საჯაროობა პოლიტიკოსს პოზიტიურ, მასტაბილიზებელ და წინასწარმეტყველებადობის გამაძლიერებელ ეფექტს იძლევა. ლეგიტიმური ქმედება უნდა ჩანდეს მიუკერძოებელი და არ უნდა იყოს თვითნებური. ოპონენტებმა შეიძლება

¹⁶ „ის ცვლილებები, რომლებიც ჩვენ შემოგვაქვს, არის კონსტიტუციური რეფორმის დასაწყისი, ეს არ არის ის მოდელი, რომელიც საქართველოში ათწლეულების მანძილზე უნდა დარჩეს“ (ზურაბ ჟვანია, 24 საათი, 24 იანვარი);

¹⁷ „ბატონმა ზურაბ ჟვანიამ მიზანშეწონილად მიიჩნია წარმოდგენილი კანონპროექტი მიიღოს პარლამენტმა იმ დათქმით, რომ 7 წლის შემდეგ სავალდებულო წესით მოხდება კონსტიტუციის გადასინჯვა“ (საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ოქმი, 2 თებერვალი).

ოსტატურად გამოიყენონ ძველი გამონათქვამები. ასე, გაზეთი 24 საათი აქვეყნებს მიხეილ სააკაშვილის 2001 წლის ინტერვიუს, სადაც მიხეილ სააკაშვილი დაახლოებით იმ არგუმენტაციით გამოდის შევარდნაძის პროექტის წინააღმდეგ, რასაც მისი ამჟამინდელი ოპოზიცია იყენებს (პიროვნებებზე მორგება, საფრანგეთის მოდელის სანაცვლოდ ყირგიზეთის მოდელთან მიახლოება). ხელისუფლების მხრიდან კი ძლიერ არგუმენტს წარმოადგენს ის, რომ პარტიები ყოველთვის მხარს უჭერდნენ მინისტრთა კაბინეტის შემოღებას, ახლა კი გააფთრებულ წინააღმდეგობას უწევენ ამ იდეის ხორცშესხმას.

პოლიტიკოსთა რაციონალური ქცევის მოდელი თითქმის ზედმინევით უდგება საკონსტიტუციო ცვლილებების შემოქმედთა სტრატეგიის აღწერას. საჯაროდ როგორც სააკაშვილი, ისე ფვანია არ ლაპარაკობენ მათ შორის წარმოებულ ვაჭრობაზე უფლებამოსილებების თაობაზე; ისინი წარმოაჩენენ მომავალ ცვლილებებს, როგორც ერთიან პროექტს, მაგრამ უნდა ვივარაუდოთ, რომ მათ უწევთ გარკვეული ბრძოლა უფლებამოსილებების გადაწინააღმდეგობაზე, ვინაიდან საჯაროდ სააკაშვილი უფრო განწყობილია ილაპარაკოს ძლიერ საპრეზიდენტო მმართველობაზე, ხოლო ფვანია – პასუხისმგებლობის მქონე მინისტრთა კაბინეტზე. განსხვავებულია მომავალი პარლამენტის თავმჯდომარის პოზიცია, რომელიც პარლამენტის (და საკუთარი) უფლებამოსილებების გაზრდას არა მარტო კულუარულად იცავს, არამედ საჯაროდაც „თავს იწონებს“ იმით, რომ მოახერხა პარლამენტის დაცვა გადამეტებული დასუსტებისგან. კიდევ ერთი მოთამაშე – პარლამენტი, რომელიც ბოლო მომენტში იძენს გავლენას კანონპროექტზე, კანონპროექტში ცვლილებების შეტანას თითქმის ვერ ახერხებს (სხვაობა პარლამენტში შემოტანილ ტექსტსა და საბოლოო ტექსტს შორის მეტად მცირეა); ერთადერთი მუხლი, რომელმაც კენჭისყრაზე საკმარისი რაოდენობის ხმები ვერ დააგროვა, ეხებოდა პარლამენტის წევრთა უფლებების შეზღუდვას – პარლამენტის წევრთა იმუნიტეტის შესუსტებას.¹⁸

გაცილებით უფრო უმტკივნეულოა ისეთი ცვლილებები, რომლებსაც არა ჰყავთ უშუალოდ პიროვნულად დაინტერესებული ოპონენტები, ან ამ ოპონენტებს არა აქვთ საკმარისი ბერკეტები საკუთარი ინტერესების დასაცავად. ასე, მაგალითად, ახალი კონსტიტუციიდან გაქრა დებულება, რომლის თანახმადაც პრეზიდენტს არა აქვს უფლება ეკავოს პარტიის ხელმძღვანელის პოსტი. მეორე ცვლილება ეხებოდა იმ ამომრჩეველთა რაოდენობას, რომელიც უნდა მისულიყო საპრეზიდენტო არჩევნებზე, რომ ეს არჩევნები შემდგარად ჩათვლილიყო. ახალ ვარიანტში გაქრა ამომრჩეველთა 50%-ის მონაწილეობის მოთხოვნა. მესამე შეზღუდვა ეხება პარლამენტის მიერ ისეთი კანონების მიღებას, რომელთაც შეიძლება მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის ხარჯები გაზარდონ. სამივე თავის დროზე გამოყენებული იყო შევარდნაძის წინააღმდეგ (ის იყო მოქალაქეთა კავშირის ლიდერი; 2000 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობის ოფიციალური მონაცემები არადაამაჯერებელია; წინასაარჩევნო პერიოდში პარლამენტი ღებულობდა პოპულისტურ კანონებს პენსიების და ხელფასების გაზრდის თაობაზე, რომელთა აღსასრულებლად ბიუჯეტში ფული არ იყო) და შესაძლოა შემოტრიალებულიყო მიხეილ სააკაშვილის წინააღმდეგაც – ის ხომ “ნაციონალური მოძრაობის” ერთპიროვნული და უალტერნატივო ლიდერია, ხოლო 2004 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობა ასევე სათუთა. საკითხი პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების შეზღუდვის თაობაზე – როგორც ეს წინო ბურჯანაძის რეპლიკიდან ჩანს, კამათის საგანი გამხდარა კანონპროექტის მომზადების ეტაპზე; ყველა ეს ცვლილება ბადებს

¹⁸ ეს მუხლი უკვე ახალი მონვევის პარლამენტის მიერ იქნა ჩასწორებული.

კითხვებს საპარლამენტო განხილვისას, საბოლოოდ პარლამენტი მათ მაინც ხმას აძლევს. სამაგიეროდ, კონსტიტუციური ჩანს ხელისუფლების ურთიერთობა ოპონენტებთან ისეთ საკითხზე, რომელიც საერთოდ არ ეხება ძალაუფლების საკითხებს – ეს არის ორმაგი მოქალაქეობის პრობლემა; ამ მუხლის ფორმულირებაში მიხეილ სააკაშვილი დიდ დათმობებზე მიდის.

სხვა ძალები, რომლებიც პრეტენზიას აცხადებენ პოლიტიკურ გავლენაზე ან მომავალი პოლიტიკური ბრძოლებისთვის ემზადებიან, კანონპროექტს კონსტიტუციონალიზმისა და კანონის უზენაესობის ღირებულებების თვალსაწიერიდან აკრიტიკებენ, რაზედაც ქვემოთ გვექნება საუბარი; სწორედ მათი მისამართით აქვს ნათქვამი პრეზიდენტს კონსოლიდაციის საჭიროებაზე საუბრისას: „მე არ მაინტერესებს პიროვნებები, ჩემს გვერდზე დგას ხალხი“; ის გულისხმობს, რომ „ხალხს“, როგორც დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ერთეულს, შეიძლება ჰყავდეს მხოლოდ ერთი წარმომადგენლობითი მმართველი, რომლის ირგვლივაც კონსოლიდირებული იქნება მთელი მმართველობა; ყველას აქვს შესაძლებლობა, ამ მმართველობაში მონაწილეობა მიიღოს, მაგრამ ეს მონაწილეობა პოლიტიკურ დაპირისპირებას გამოორციხავს: „ვერაფერი აღუდგება წინ საქართველოს კონსოლიდაციის პროცესს, ეს არის ჩემი ინიციატივა, მინდა გაერთიანდნენ პარტიები, გაერთიანდნენ პოლიტიკოსები, თუ გვინდა, რომ ამოვძვრეთ იმ წუმპედან, რომელშიაც ჩაგვაგდო შევარდნაძემ“ (მიხეილ სააკაშვილი, 3 თებერვალი)¹⁹.

5. რატომ ცვლილებები? ლეგიტიმაცია და დე-ლეგიტიმაცია

მმართველობის ეფექტურობის ამაღლება, როგორც მინისტრთა კაბინეტის შემოღების არგუმენტი, ჯერ კიდევ წინა პერიოდიდან მომდინარეობდა, როდესაც, პრაქტიკულად, ყველა პოლიტიკური ძალა მომხრე იყო მინისტრთა კაბინეტის შექმნისა და სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის პოსტების დაშორების. მთავრობის გუნდური პასუხისმგებლობა, ყოველდღიურ საქმიანობაზე მაქსიმალური კონცენტრირება, რეფორმების გატარება და ა.შ. მუდმივად ფიგურირებს კანონპროექტის დამცველთა გამოსვლებში²⁰.

კრიზისული მდგომარეობის დაძლევა პოსტრეფორმული საქართველოში კიდევ უფრო ძლიერი არგუმენტია ძალაუფლების კონცენტრაციის დასასაბუთებლად; კანონპროექტი ხაზგასმულად მიმართულია გარდამავალი პერიოდის დაძლევაზე, სწრაფ გარდაქმნებზე, რომლებიც ხელისუფლებამ უნდა გაატაროს. „ჩვენ გვჭირდება ისეთი ცვლილებები, რომლებიც მოგვცემენ საშუალებას ეფექტურად ვმართოთ ქვეყანა“ (მიხეილ სააკაშვილი, 29 იანვარი, 1 არხი); „ამ კანონპროექტით პრეზიდენტს. . . ექნება კრიზისული სიტუაციების განმუხტვის საშუალება. თუ პარლამენტი არ ამტკიცებს ბიუჯეტს და საკითხების ბლოკირება სპეციალურად ხდება, პრეზიდენტს მისი დათხოვნის უფლება ენიჭება“ (გიგი წერეთელი, 21

¹⁹ მმართველობის კონსოლიდაცია, როგორც იყო ნათქვამი, გარდამავალი პერიოდის დასაძლევად საჭირო. ასე, მაგალითად, საკონსტიტუციო კანონპროექტთან ერთად პარლამენტში შემოტანილი კანონპროექტი, რომლითაც პრეზიდენტი ნიშნავს რაიონის გამგებლებს და აძლიერებს პრეზიდენტის რეგიონულ რწმუნებულთა ინსტიტუტს, მართლდება იმით, რომ ის დროებითია, და საჭიროა იმიტომ, რომ სხვანაირად რაიონები ძველი ხელისუფლების მომხრეთა მიერ იქნება მართული, ხოლო „გარდამავალ პერიოდში ჩვენ ვერ დავეუშვებდით, რომ ქვეყნის რეგიონები შევარდნაძის კადრებით გვემართა“ (ზურაბ ადეიშვილი, 4 თებერვალი, 24 საათი).

²⁰ „მართვის ის სტილი, მექანიზმები, რაც მოქმედებდა წინა პერიოდში, არაეფექტური იყო, საკმაოდ რთულ მდგომარეობამდე მივიდა ქვეყნის ეკონომიკაც, ფინანსებიც, ენერგეტიკაც, და ყველა ის დარგი, რომელიც თითქოს იყო სახელმწიფო მინისტრის კოორდინირების ქვეშ“ (გიგი წერეთელი, 12 იანვარი, იბერია).

იანვარი); „როდესაც პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი თვლიან, რომ ეს არის ერთადერთი შესაძლებლობა, რომ ქვეყანა ფეხზე დადგეს, ამ ვითარებაში ბუნებრივია, მიღებულ იქნეს ის მოდელი, რომელიც იმუშავებს და რომელიც ეფექტური იქნება“ (ნინო ბურჯანაძე, 2 თებერვალი)

ოპონენტები ძალაუფლების ამ კონცენტრაციაში დიქტატურის ნიშნებს ხედავენ. ოპონენტების აზრით, ცვლილებებმა მოსპო რამდენიმე ბერკეტი, რომლებითაც ისარგებლეს ყვანამ და სააკაშვილმა შევარდნადის ხელისუფლების წინააღმდეგ და რომლებიც მომავალში შეიძლებოდა მათ წინააღმდეგ გამოეყენებინა შესაძლო მომდევნო ოპოზიციებს. ვინაიდან 1995 წლის კონსტიტუციით პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, პარლამენტს შეეძლო უკიდურეს ოპოზიციაში გადასვლა და პასუხისმგებლობის აცილებით აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტური მოქმედების ბლოკირება, მმართველობითი კრიზისის შექმნა და ამ კრიზისის გამოყენება პრეზიდენტის წინააღმდეგ საბრძოლველად. პარლამენტის დათხოვნის უფლების მოპოვებით პრეზიდენტი იშორებს მოვლენების ამგვარი განვითარების საშიშროებას. „ეს გუნდი ჭრის იმ ტოტს, რომლიდანაც მოვიდა“ (კობა დავითაშვილი, 5 თებერვალი).

კანონპროექტის შინაარსის წარმოჩენის მთელი პროცესი, როგორც ის წარმოდგენილია საზოგადოების სამსჯავროზე, შეიძლება აღინეროს როგორც ლეგიტიმაციისა და დე-ლეგიტიმაციის ბრძოლა აცდენილ სიბრტყეებში. ხელისუფლება აპელირებს ეფექტურ მმართველობაზე, გარდამავალ პერიოდზე, ექსტრემალურ პირობებზე, ძლიერ ხელისუფლებაზე კრიზისის დასაძლევად, ევროპულ მოდელზე, ხალხის ნების აღსრულებაზე, რეალობის გათვალისწინების საჭიროებაზე.

ოპონენტები ოპერირებენ ისეთი ცნებებით, როგორებიცაა: დემოკრატიის შეზღუდვა, გზა დიქტატურისკენ, ტირანული მმართველობა, მონარქია, რუსული მოდელი, თურქმენიზაცია და სხვა.

ზემოთმოყვანილი ჩამონათვალიდან ჩანს, რომ აცდენილია სიბრტყეები, რომლებშიც იმყოფებიან კანონპროექტის დამცველები და მათი ოპონენტები. დამცველებს აქვთ პოზიტივისტური აქცენტი ეფექტურ მმართველობაზე; ოპონენტებს – ნორმატიული შეშფოთება კონსტიტუციონალიზმის შეზღუდვასთან დაკავშირებით.

ეს აცდენა არ არის განპირობებული (დიდნილად) დამცველთა და ოპონენტთა ღირებულებრივი, მსოფლმხედველობითი პოზიციებით; ის უკავშირდება იმ როლურ სხვაობას, რომელიც მათ შორის არსებობს რეალურ პოლიტიკურ პროცესში. ანუ: ოპოზიციად ყოფნა საქართველოში ნიშნავს აპელირებას უფლებებზე, ძალაუფლებისთვის საზღვრების დაწესებაზე და კანონის უზენაესობაზე, ხოლო ხელისუფლებად ყოფნა – ხალხის ინტერესებზე და რეალობის გათვალისწინებაზე. ამგვარი აცდენა, როგორც ჩანს, ტრადიციულია და ჩვეული ბოლო წლებში საქართველოში ჩამოყალიბებული პოლიტიკური სისტემისთვის, რომელშიც პოლიტიკური საკითხები, როგორც წესი, იხილება არა პოლიტიკური სტრატეგიის შემუშავების ჰორიზონტალურ ჭრილში (პარტიების კონკურენცია, დიალოგური რეჟიმი, ერთი სიბრტყე), არამედ ვერტიკალურ განზომილებაში, ლეგიტიმაცია – დე-ლეგიტიმაციის მანერაში (ლიბერალური საზოგადოებრიობა იცავს საკუთარ თავს სახელმწიფოს გადამეტებული ზენოლისგან). ერთი მხრივ, ეფექტური მმართველობა და რეალობის გათვალისწინება, როგორც ხელისუფლების არგუმენტი, და, მეორე მხრივ, დიქტატურა, როგორც ლიბერალური და სამართლებრივი ღირებულებების დამცველი ოპოზიციის ბრალდება, არის ის დომინანტური დისკურსი, რომელიც დამკვიდრდა საქართველოში.

თუმცა, მაინც ჰქონდა ადგილი გარკვეულ მცდელობებს, ერთმანეთის სიბრტყეებში შეჭრილიყვნენ და არგუმენტაციები გაეცვალათ. ასე, მიხეილ სააკაშვი-

ლის მომხრე ოპონენტები, რომლებიც არ არიან დაინტერესებული სააკაშვილის რეჟიმის დე-ლეგიტიმაციით, ცდილობენ, გარდა დემოკრატიის შეზღუდვისა, ილაპარაკონ შემოთავაზებული სისტემის არაეფექტურობაზე. მათი აზრით, მოდელი განწირულია კრიზისისთვის, რომელსაც წარმოშობს აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით ორი ძლიერი ფიგურის თანაარსებობა. ეს არგუმენტი საკმაოდ სუსტია, ვინაიდან „ეფექტურობის“ განზომილება მათი მხრიდან უკავშირდება მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ხოლო წარმომადგენლობითობისა – საკანონმდებლოს, რაც, თავისთავად, მხოლოდ საპრეზიდენტო მოდელის მახასიათებელია: „აღმასრულებელი ხელისუფლების ფილოსოფია არ გულისხმობს იმას, რომ იგი იყოს წარმომადგენლობითი. იგი უნდა იყოს ეფექტური“ (ლევან რამიშვილი, 24 საათი, 16 იანვარი).

ხელისუფლება ცდილობს თავი დაიცვას დიქტატურის ბრალდებისგანაც: „დიქტატურაზე საუბარი არის მეტად უპასუხისმგებლო საუბარი. გამოდის, რომ ევროპის უკლებლივ ყველა ქვეყანაში არის დიქტატურა“ (ზურაბ ჟვანია, მზე, 5 თებერვალი); „ის ოპოზიცია, ვინც ახლა ხმაურობს პარლამენტში, ესენი არიან შევარდნაძისტები, და მაგათი მხრიდან დემოკრატიაზე ხმაური ცოტა უხერხულია“ (მიხეილ სააკაშვილი, 5 თებერვალი).

ერთიც და მეორეც კონტრარგუმენტაციაა, რომელიც დისკურსისათვის განმსაზღვრელ როლს არ თამაშობს. წამყვანი მაინც რჩება ლეგიტიმაცია ეფექტურობით (ხელისუფლება) და დე-ლეგიტიმაცია უსამართლობით – (ტირანია, დიქტატურა) (ოპოზიცია). *თუ გავიხსენებთ, რომ ეს დისკურსი წარმოადგენს დომინანტურ პოლიტიკურ დისკურსს ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის მთელ პოსტსაბჭოთა პერიოდში, შესაძლოა ვილაპარაკოთ პოლიტიკური სისტემის მდგრადობაზე და არა მის რადიკალურ გარდაქმნაზე ნოემბრის მოვლენების შედეგად. ხელისუფლებასა და მის ოპონენტებს შორის შენარჩუნებულია უწინდელი რადიკალური გახლეჩა და პოლარიზება ძველი ნიშნით: ძალაუფლების გადაშტევა, უზურპაცია და დიქტატურა, როგორც ოპოზიციის ლოზუნგი; ეფექტური მმართველობის დაპირება და ქვეყნის წინსვლის უზრუნველყოფა, როგორც ხელისუფლების არგუმენტი. ეს არ ნაავაგვს პოლიტიკურ კონკურენციას პარტიებს შორის; წამყვან დისკურსს აყალიბებს საზოგადოების და სახელმწიფოს დაპირისპირება²¹.*

6. სახელმწიფოს ლეგიტიმაცია, ადამიანის უფლებები, კანონის უზენაესობა, რედისტრიბუცია და განვითარება

ეფექტური განვითარება და სწრაფი გარდაქმნები თუ კონსტიტუციონალიზმი და დაცულობა ძალაუფლების კონცენტრაციისგან: მჟღავნდება თუ არა ეს დიქტომია მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ დისკუსიაში, თუ სხვა პოლიტიკურ მოვლენებშიც ვლინდება? სახელმწიფოს უმაღლესი კანონის – კონსტიტუციის – შესწორება იმ ფონზე მიმდინარეობს, როდესაც იცვლება თვით სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის სტილი და მისი ფუნქციონირება. სახელმწიფო იწყებს ძალოვანი სტრუქტურების ამოქმედებას წესრიგის დასამყარებლად და კორუფციასთან საბრძოლველად, რაც მანამდე პრაქტიკულად არ ხდებოდა.

სახელმწიფოს პოსტრევოლუციური გაძლიერების ლეგიტიმაცია პოულობს საწყისებს წესრიგის დამყარებაში, სახელმწიფო აპარატის ამოქმედებაში და კანონის დამრღვევთა დასჯადობაში. დომინანტურ დისკურსში პოლიტიკური და სამართ-

²¹ შემთხვევითი არ არის, რომ ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები საქართველოში თავის მთავარ ოპონენტად ხშირად არა ხელისუფლებას, არამედ მას მედიას ასახელებენ.

ლებრივი პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს უწინდელ სისუსტეზე უშუალოდ „შე-
ვარდნაძეს და მის კლანს“ ეკისრება, ხოლო წესრიგისთვის ბრძოლა ეყრდნობა
გამიჯვნას ხალხსა და „კრიმინალებსა“ და „კორუფციონერებს“ შორის: „ვინც შექ-
მნა ეს კორუფციული სისტემა, ყველამ უნდა აგოს პასუხი ძალიან მკაცრად“;
„უნდა დამყარდეს წესრიგი... შევარდნაძემ ყველაფერი წაიღო სახლში თავის თა-
ნამზრახველებთან ერთად, ხაზინა გაძარცვულია“; „ჩვენ ვინცებთ წესიერად ცხოვ-
რებას“ (მიხეილ სააკაშვილი, დავოსი, 21 იანვარი).

სახელმწიფოს ძლიერების ზრდა სიმბოლური აგრესიის, დაშინების ძლიერ სა-
ჯარო კამპანიას ეყრდნობა. ძალოვანი სტრუქტურების ამოქმედების და სახელმ-
წიფოს გააქტიურების საფუძველი, პირველ რიგში, მიხეილ სააკაშვილის განცხა-
დებებსა და მის პიროვნულ ნებაში მდგომარეობს. ცხადია, მნიშვნელობა აქვს
საჯარო კამპანიის სხვა ელემენტებსაც, როგორცაა: სანიმუშო სადამსჯელო აქ-
ციები, ძალის დემონსტრირება, სხვა მაღალჩინოსანთა განცხადებები.

ამ პერიოდში ახლად დანიშნული შინაგან საქმეთა მინისტრი და ახალი პრო-
კურორი ბრალს უყენებენ მთელ რიგ ყოფილ თუ მოქმედ თანამდებობის პირებს;
ხდება მათი დაკავება დიდი რაოდენობით სახელმწიფო თანხების დატაცების (თუ
ძალაუფლების გადამეტების) ბრალდებით და მათ სამთვლიანი წინასწარი პატიმ-
რობები ეფარდება. მას მერე, რაც ფეხბურთის ფედერაციის პრეზიდენტი, რო-
მელსაც გადასახადების გადაუხდელობა ედებოდა ბრალად, ტოვებს საპატიმროს
სახელმწიფოსთვის დავალიანების დაფარვის შემდეგ, ჩნდება ეჭვი (რაც ბევრ შემ-
თხვევაში შემდეგ დადასტურდა), რომ სხვებსაც ეს ბედი მოელით – ბიუჯეტში
სერიოზული თანხის გადარიცხვის შემთხვევაში მათი საქმე სასამართლო განხილ-
ვამდე და განაჩენის გამოტანამდე არ მივიდოდა.

კამპანიის ლაიტმოტივია კორუფციასთან და დანაშაულთან ბრძოლა. „{ახლად-
დანიშნულმა პროკურორმა უნდა} . . . კორუფციის გველეშაპი ჩამარხოს. კრიმი-
ნალები განევენ წინააღმდეგობას, ეს წინააღმდეგობა იქნება როგორც კრიმინა-
ლური, ასევე პოლიტიკური. . . ჩვენ გვაქვს საზოგადოების მხარდაჭერის იმედი“
(მიხეილ სააკაშვილი, 12 იანვარი); „მე ვურჩიე, როგორც მომავალმა პრეზიდენტმა,
ჩემ კოლეგას, იუსტიციის მინისტრს, რომ ციხეში ბუნტის ნებისმიერი მცდელობი-
სას – და ეს მინდა კარგად მოისმინონ ციხეში დაბუდებულმა და მის გარეთ
მყოფმა კრიმინალებმა – გამოიყენონ ძალა და ბუნტის ნებისმიერი მცდელობისას
გახსნან ცეცხლი და ადგილზევე გაანადგურონ ყველა ის კრიმინალი, რომელიც
შეეცდება სიტუაციის არევას“ (მიხეილ სააკაშვილი, 12 იანვარი); „ქურდები და
ქურდული მენტალიტეტი უნდა ამოიძირკვოს“, „ქურდი უნდა იჯდეს ციხეში“ (გია
ბარამიძე, 2 თებერვალი). თუმცა, მუქარა მხოლოდ კანონის დამრღვევთა მისა-
მართით არ გაისმის. ხუთჯვრიანი დროშის სახელმწიფო დროშად გამოცხადების
ოპონენტებს 14 იანვრის საპარლამენტო სხდომაზე ვანო მერაბიშვილი შემდეგნა-
ირად პასუხობს: „ეს არის მცდელობა კონტრრევოლუციის, და, შესაბამისად, კონ-
ტრრევოლუციონერების მიმართ სახელმწიფო გამოიყენებს იმ მეთოდებს, რომ-
ლებისაც ისინი ღირსები არიან“.

ამ და სხვა სიტყვიერ განცხადებებს ამყარებს ვიზუალური მასალები: ნიღბიანი
შეიარაღებული პოლიციელები ძალის გამოყენებით მთარბენინებენ სამოქალაქო პი-
რებს ციხეში; ხელკეტებით ერეკებიან ხალხს მცირერიცხოვანი მიტინგებიდან; ატა-
რებენ ოპერაციებს შეიარაღებული ჯგუფის დასაკავებლად (ზუგდიდში ჯგუფი აყ-
ვანილია გამთენიისას საკუთარ სახლებში, არიან დაჭრილები, საკაცით მიჰყავთ
წინასწარი დაკავების საკანში გულით დაავადებული ყოფილი მინისტრი და ა.შ.).

ამავე პერიოდში მოსახლეობა იწყებს წინასაარჩევნო სოციალური დაპირების
შესრულების მოთხოვნას; ამ დაპირებებში შედის პენსიების გაორმაგება, დავალი-

ანებების დაფარვა და სხვა. სხვადასხვა რეგიონში იწყება ლტოლვილების, მასწავლებლების, პენსიონერების გამოსვლები, რომლებსაც იმედი მიეცათ, რომ საჯარო აქციებით მიაღწევენ სამართლიანი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, არგადახდილი პენსიებისა თუ ხელფასების დაფარვას. ამ მოთხოვნების დაკმაყოფილების შეუძლებლობა („ბიუჯეტი გაძარცვულია“) უშუალოდ უკავშირდება ხელისუფლების მხრიდან იმ ადამიანების დაკავებას, ვინც წინა ხელისუფლებაში მოღვაწეობდა. „ეს არის ის ხალხი, ვის გამოც პენსიონერი არ იღებს პენსიას, ვის გამოც ის დევნილი ზუგდიდში თავისი რამოდენიმე ლარის გარეშე რჩებოდა“ (ზურაბ ჟვანია, 22 იანვარი, *რუსთავი 2*).

როგორც ზემომოყვანილი ციტატებიდან ჩანს, ამ დისკურსში ძნელია სამართლებრივი დანაშაულისა და პოლიტიკური დანაშაულის გარჩევა. ეს პრობლემა ტიპურია პოსტრევოლუციური რეჟიმებისთვის, რომლებიც ცდილობენ დასაჯონ წინა რეჟიმის დამნაშავეები; როგორც წესი, მათ უჭირთ გაარჩიონ სამართალსრულება და პოლიტიკური შურისძიება. ხოლო იმ შემთხვევებში, როდესაც ლაპარაკია ეკონომიკურ დანაშაულებზე, მითუმეტეს, თუ ეს დანაშაულები მასიურია, ანუ კანონის უნივერსალური გამოყენება გამორიცხებულია, არსებობს საშიშროება, რომ მოხდეს ქონების გადანაწილება ძველი ელიტიდან ახალ მმართველ ელიტაზე, რაც, განსაკუთრებით, ხელისუფლების დაბალ ეშელონებში და რეგიონებში იჩენს ხოლმე თავს.

საერთო ინტერესის დაცვა თუ პოლიტიკური ძალაუფლების განმტკიცება – ეს კითხვა ბევრ ჟურნალისტს უჩნდება. კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები ხდება ხელისუფლების კრიტიკის ლაიტმოტივი. ეს კრიტიკა გაისმის ოპოზიციურ ტელეარხებზე და ხელისუფლების მომხრეები მასში არ მონაწილეობენ (ალბათ ერთადერთი გამონაკლისი ელენე თევდორაძეა: „ადამიანები ითხოვენ წესრიგს, მაგრამ უკანონობას უკანონობით არ უნდა ებრძოლო“ (*იბერია*, 14 იანვარი). ჩნდება ინფორმაცია პატიმრების წამების ფაქტებზე, ჩნდება მოთხოვნები უდანაშაულობის პრეზუმფციის დაცვაზე, გაისმის გამოთქმები: „37 წლის ანარეკლი“, „დიქტატურის დასაწყისი“, „რეპრესიები“ და სხვა.

ამდენად, სახელმწიფოს გაძლიერებას, ახლავს როგორც იმედები, ისე შიშები. იმედები სოციალური სამართლიანობისა და კანონიერების აღდგენისა და შიშები სახელმწიფოს თვითნებობის, არასამართლებრივი და არალიბერალური მახასიათებლების რესტავრაციის. საბჭოური გამოცდილება და ცნობიერების ნარჩენები არ გამორიცხავს ორივეს შეთავსებას: „საკაპშვილს სტალინს ვეძახით. . . კარგია და სამართლიანი და იმიტომ“... (მოქალაქე, 19 თებერვალი, *იმედი*).

სამართლიანობის ამ გაგების საწყისები ისევ საბჭოთა სახელმწიფოს ლეგიტიმაციაში უნდა ვეძიოთ. საბჭოთა სახელმწიფო, განსაკუთრებით სტალინის პერიოდში, ახორციელებდა ორ გლობალურ ეკონომიკურ და სოციალურ ფუნქციას: წარმართავდა საბჭოური ტიპის მოდერნიზაციასა და ეკონომიკურ წინსვლას და ახდენდა ეკონომიკური პროდუქციის რედისტრიბუციას სოციალური თანასწორობის პრინციპების შესაბამისად. მანამ, სანამ არსებობდა რწმენა, რომ ამ ორ ფუნქციას სახელმწიფო და მისი წინამძღოლი კომუნისტური პარტია წარმატებით ახორციელებდა, სისტემა ლეგიტიმურობას ინარჩუნებდა: ის არ იყო, უბრალოდ, დესპოტური, თავისუფლების შემზღვეველი ორგანიზაცია; სახელმწიფო მოსახლეობისათვის სოციალური სამართლიანობის, მომავლის ხედვისა და ეკონომიკური უსაფრთხოების წყაროს წარმოადგენდა.

დემოკრატიულ მმართველობაზე და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასული სახელმწიფო, ცხადია, ვეღარ შეასრულებდა ბევრ იმ ფუნქციას, რასაც მისგან მოსახლეობა მოელოდა. ორივე ასპექტში – განვითარება და სამართლიანი გადანაწილე-

ბა – საქართველოში მძიმე კრიზისმა დაისადგურა. წლების განმავლობაში მშპ-ის ზრდა მეტად დაბალ დონეზე რჩებოდა, ხოლო უთანასწორობა საზოგადოებაში კატასტროფულად იზრდებოდა. შეიქმნა კლიენტელისტურ-კორუფციული სისტემა, რომელშიც თითოეული ადამიანის თვითგადარჩენა მისი პირადი საქმე გახდა.

ახალმა ეკონომიკურმა ურთიერთობებმა, როგორც ჩანს, ვერ გახადა ეკონომიკური უთანასწორობა ლეგიტიმური და ვერ შექმნა საზოგადოების თვალში მისაღები მდიდართა ფენა. ბოლო წლებში გამდიდრებულთა წინააღმდეგ მთავარი არგუმენტი აღმოჩნდა კორუფცია: ზოგი გამდიდრდა ქრთამებით და თანამდებობის ბოროტად გამოყენებით, ზოგი – უსამართლო პრივატიზებითა და გადასახადების გადაუხდელობით. ერთიც და მეორეც ქმნიდა „კერძო მფლობელობას“ და არა „კერძო საკუთრებას“ – პოლიტიკურ, და არა სამართლებრივ საწყისებზე შექმნილ კაპიტალს. ამ თუ სხვა მიზეზების გამო ამ კაპიტალმა ეკონომიკურად ეფექტურად ვერ იმუშავა და თავისი არსებობა ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებით ვერ გაამართლა.

პოლიტიკური მმართველობის ცვლილებისთანავე იწყება ამ არამყარად ლეგალიზებული კაპიტალის ამოღება, სახელმწიფოსთვის დაბრუნება და/ან ახალი გადაანაწილება (ეს ბოლო ტენდენცია განსახილველ პერიოდში ჯერ საწყის ეტაპზე იმყოფება). ყოფილ სახელმწიფო მოხელეებს უყენებენ ბრალდებებს თანხების მითვისებაში, რომლებიც ხალხს უნდა დაუბრუნდეს. საკონსტიტუციო ცვლილებებთან ერთად პარლამენტში შედის არსებული კანონმდებლობის შესწორებების პაკეტი, რომელიც აკანონებს დაუსაბუთებელი და უკანონოდ მითვისებული ქონების ჩამორთმევას, მათ შორის – ქრთამით პრივატიზებული კერძო საკუთრებისას.

ეს კონტექსტი გარკვეულწილად ხსნის იმას, თუ რატომ უკავშირდება საკონსტიტუციო დისკურსში ეფექტური განვითარების განზომილება მხოლოდ ხელისუფლების მოქმედებას, ხოლო მის საპირისპიროდ მხოლოდ უფლებრივი და ნორმატიული მახასიათებლები ფიგურირებს. როგორც ეკონომიკური განვითარების, ისე სამართლიანი გადაანაწილების თვალსაზრისით სახელმწიფო კვლავაც განიხილება მთავარ სამოქმედო ძალად, ხოლო არსებული ეკონომიკური ურთიერთობები ვერ პოულობს, როგორც ჩანს, ლეგიტიმურ არგუმენტაციას, რათა საკუთარი თავი საზოგადოებრივი ინტერესების უზრუნველყოფის წყაროდ წარმოაჩინოს. მარტივად რომ ვთქვათ, მმართველობის შეზღუდვისკენ და თავისუფლებისკენ სწრაფვის დასაბუთება იმ არგუმენტით, რომ ეს თავისუფლება იმავდროულად საზოგადოების ეფექტური განვითარების საწინდარს წარმოადგენს, ვერ ხერხდება.

7. პარტია და სახელმწიფო: ახალი დროშა

ერთ-ერთი მახასიათებელი, რომელსაც უნდა პასუხობდეს კონსტიტუცია, არის პოლიტიკური კონკურენციის უზრუნველყოფა: „კონსტიტუციური მოდელი უნდა ემსახურებოდეს დემოკრატიის განვითარებას, პოლიტიკური კონკურენციის განვითარებას და პოლიტიკური აზრის განვითარებას ქვეყანაში“ (დავით უსუფაშვილი, 30 იანვარი, *იმედი*). პოლიტიკური პლურალიზმი არის საბჭოთა პარტია-სახელმწიფოს მოდელის საპირისპირო ინსტიტუტი, რომლის ლეგიტიმაცია გულისხმობს ქვეყნის განვითარების მრავალფეროვანი (და არა ერთადერთი) პოლიტიკური იდეოლოგიების ლეგიტიმაციას და გამორიცხავს ერთი დომინანტური პარტიის განსაკუთრებულ პირობებში მოქცევას.

საბჭოთა კონსტიტუციის პოსტსაბჭოურ, დემოკრატიულ კონსტიტუციად გარდაქმნის საკვანძო მომენტს წარმოადგენდა მისი მე-6 მუხლის გაუქმება. ამ მუხლით კონსტიტუციაში დაფიქსირებული იყო ერთპარტიულობა და კომუნისტური

პარტიის წამყვანი და განმსაზღვრელი როლი სახელმწიფოში. მმართველი პარტია, მისი იდეოლოგია და მისი აპარატი, რომელიც ყველა სახელმწიფო სტრუქტურაში დომინირებდა, ქმნიდნენ პარტია-სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ მოდელებს, რომელიც პოსტსაბჭოთა პერიოდში მმართველობის მრავალ თანდაყოლილ ნაკლოვანებას განაპირობებდა.

მანძილი პარტიებსა და სახელმწიფოს შორის, რომელიც ლიბერალურ დემოკრატიებში არსებობს, ამ ინსტიტუტების ლეგიტიმაციის განსხვავებული წესებითაა განპირობებული და უზრუნველყოფილი. პარტიები პოულობენ ლეგიტიმაციას (ხდებიან ლეგიტიმური მმართველები) უმრავლესობის ხმებით – ეს არის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია; სახელმწიფო განასახიერებს არა უმრავლესობას, არამედ საერთო ნებას (რესპუბლიკური პრინციპი), რომელიც თითოეული ადამიანის უფლებებსაც მოიცავს (ლიბერალური განზომილება). ეს სხვაობა უმრავლესობის ნებასა (მმართველი პარტია) და საერთო ნებას (სახელმწიფო) შორის, წაშლილია ისეთ სტრუქტურაში, სადაც დემოკრატიული უმრავლესობა ამართლებს მმართველი პარტიისადმი სახელმწიფოს დაქვემდებარებას და მასთან ათქვეფას.

ბეერის თვალში, ნოემბრის მოვლენების მიზანი პარტია-სახელმწიფოს საბჭოური ტრადიციის ბოლო გამოვლინებათა დასამარება იყო. მაგრამ უკვე იანვარში ცხადი გახდა, რომ ძველი ტრადიცია რეინარნაციას ახალ მმართველობაშიც პოუვებდა. ამის ერთ-ერთი პირველი სიმბოლური გამოხატულება ახალი სახელმწიფო დროშის შემოღება გახლდათ.²²

„ნაციონალური მოძრაობის“ ხუთჯვრიანი დროშა ნოემბრის მოვლენებამდე რამდენიმე წლის განმავლობაში მიხეილ სააკაშვილისა და საქართველოს სახელმწიფოებრიობის სიმბიოზის სიმბოლოდ იყო გამოყენებული. ის ევროკავშირის დროშასთან ერთად ამშვენებდა იუსტიციის მინისტრ მიხეილ სააკაშვილის ოფიციალურ ბრიფინგებს, ის ფრიალებდა თბილისის საკრებულოს თავზე, როდესაც საკრებულოს მიხეილ სააკაშვილი თავმჯდომარეობდა. შევარდნაძის გადადგომისთანავე ის აფრიალდა სახელმწიფო კანცელარიის თავზე, შემდეგ კი ასლან აბაშიძის რეჟიმის წინააღმდეგ საბრძოლველად იქნა გამოყენებული.²³

ხუთჯვრიანი დროშა თავისი სიმბოლიკით ქართველთა უმრავლესობის მრავალი ღირებულების მატარებელია. ის რელიგიურია, რაც ეხმიანება ქართველთა წარმოდგენას იმაზე, რომ ქართული კულტურა საუკუნეთა განმავლობაში მართლმადიდებლურმა რელიგიამ შეინახა. ჯვარის გამოჩენა სახელმწიფო დროშაზე აძლიერებს მოსახლეობის ნაწილის სანუკვარ ოცნებას, რომ მართლმადიდებლობა

²² გარდა ამ სიმბოლური მახასიათებლისა, შემდგომ პერიოდში პარტია-სახელმწიფოს ნიშნები სხვა მახასიათებლებითაც მყარდება. ესენია სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუროკრატიის მასიური შენაცვლება ახალი პოლიტიკური კადრებით; ერთპარტიული პარლამენტი და უარის თქმა ევროპის საბჭოს მოთხოვნაზე დაინიოს 7%-იანი საარჩევნო ბარიერი; არჩევნებით მანიპულირების ტრადიციის გაგრძელება, მათ შორის ქვეყნის პრეზიდენტის აქტიური ჩარევა წინასაარჩევნო ავტორიტაში საკუთარი პარტიის სასარგებლოდ და სხვა.

²³ ანალოგიურად სააკაშვილისა, ასლან აბაშიძე ბოლო წლებში იყენებდა მუქი ლურჯი ფერის ვარსკვლავებიან დროშას, როგორც ალორძინების კავშირის დროშას, და, იმავდროულად, აჭარის ავტონომიის სიმბოლოს. ამ ორი სიმბოლიკის დაპირისპირება ხდება პოლიტიკური ბრძოლის დომინანტი იანვარში ბათუმში, სადაც პარალელურად იმართება ასლან აბაშიძისა და მიხეილ სააკაშვილის მომხრეთა მიტინგები. სააკაშვილის მომხრეები 12 და 13 იანვარს ცდილობენ ავტონომიურ რესპუბლიკაში ხუთჯვრიანი დროშის აღმართვას, მაგრამ უშედეგოდ, ვინაიდან ასლან აბაშიძის მომხრეები ამას არ უშვებენ. ეს ბრძოლა დროშის აღსამართავად ახალ მიმართულებას იღებს 14 იანვარს, როდესაც საქართველოს პარლამენტი ცვლის სახელმწიფო სიმბოლიკას ახალი ხუთჯვრიანი დროშით: 19 იანვრიდან სააკაშვილის მოძრაობა „ჩვენი აჭარა“ ანახლებს დროშის აღმართვის მცდელობებს და უკვე თითქმის ლეგიტიმურ სანყისებზე ათავსებს მას აჭარის სახელმწიფო დანუსებულებებზე, იმავდროულად მართავს სახალხო გამოსვლებს ასლან აბაშიძის გადადგომის მოთხოვნით.

გამოცხადდება სახელმწიფო რელიგიად. ამავე დროს ეს დროშა ისტორიულია: ის ფიგურირებს ძველ რუკებზე და ხშირად ინტერპრეტირებულია საქართველოს სახელმწიფოებრიობის სიმბოლოდ. ამდენად, ის კარგად შეესაბამება მოსახლეობის კონსერვატული ნაწილის ღირებულებებს – ენა, მამული, სარწმუნოება. მეორე მხრივ, ის რევოლუციური ძალების ღირებულებებსაც ითავსებს: ევროპა, რეფორმები, დემოკრატია (განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც გამოიყენება ევროკავშირის დროშასთან ერთად, როგორც ეს იყო მიხეილ სააკაშვილის ინაუგურაციის დროს; შემდეგ პრეზიდენტმა გასცა განკარგულება, რომ ყველა სახელმწიფო დაწესებულებაში ევროპის დროშაც ყოფილიყო აღმართული).²⁴

ამდენად შეიძლება ითქვას, რომ ახალი დროშის სიმბოლიკა ხალხის უმრავლესობაში პოპულარულ ლეგიტიმაციას წარსულითაც და მომავლითაც. ამავე დროს, თვით დროშის შეცვლის ფაქტი და მეთოდი მწვავე პროტესტს იწვევს ხელისუფლების ოპონენტების მხრიდან. მათ მიერ ის არ აღიქმება საერთო ნების გამომხატველად, არამედ საერთო ნების დაქვემდებარებად კერძო პოლიტიკურ ინტერესებზე.

დროშის გამოცვლა 14 იანვარს იმდენად მოულოდნელად მოხდა, რომ კამათები დროშის შესახებ მას მედიაში მხოლოდ პოსტფაქტუმ მოხერხდა. ამ კამათებში გამოითქვა მრავალი არგუმენტი როგორც დროშის დასაცავად (დროშა ლამაზია; იმედების დროშაა; დროშა უნდა გამოხატავდეს სახელმწიფო იდეოლოგიას, ამ იდეოლოგიის საფუძველია დროშა, ეკლესია, რწმენა, კულტურა), ისე მის საწინააღმდეგოდ (ეს არის ჯვაროსანთა და არა ქართული დროშა; ჯვრების ფორმა სხვანაირი უნდა ყოფილიყო; დროშის ნაკითხვა არაცალსახაა, რაც დაუშვებელია; ძველი დროშაც ბევრისთვის ძვირფასია და მისი შეურაცხყოფა არ შეიძლებოდა; დროშის გამოცვლა სახალხო მსჯელობას მოითხოვდა და სხვა). თუმცა, მთავარი, ალბათ მაინც ისაა, რომ ეს არის, ერთი მხრივ, გამარჯვებული ხალხის დროშა და ახალი სახალხო რეჟიმის დამყარების სიმბოლო, ხოლო მეორე მხრივ, ეს არის პარტიის დროშა და ამავე დროს სახელმწიფოზე პოლიტიკური მოძრაობის მხრიდან ძალადობის სიმბოლო. ვითარებიდან გამომდინარე, ხდება დროშის პოლიტიზირება. ანუ, ოპონენტების თვალში, სწორედ ის, რომ ესაა უმრავლესობის დროშა, და არა საერთო დროშა, ხდება მისი მთავარი დამახასიათებელი ელემენტი, ისევე როგორც „ნაციონალური მოძრაობა“ მათთვის არის მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტიკური მოძრაობა და არა საერთო სახალხო მოძრაობა. დროშის მომხრეებისთვის, რომლებისთვისაც რევოლუციაში „ხალხმა“ გაიმარჯვა, დროშაც საერთო ნებისა და ერთობის გამომხატველია, და მისი პოლიტიზირება, რომელსაც ისინი აცნობიერებენ, მხოლოდ სამწუხარო, მაგრამ უმნიშვნელო დეტალია.

„ნაციონალური მოძრაობის“ დროშის სახელმწიფო დროშად გამოცხადებას არ მოჰყოლია თავად მოძრაობისთვის ახალი, განსხვავებული დროშის დაწესება. მოძრაობა და დროშა რჩება გაიგივებული, ისევე როგორც დროშა და სახელმწიფო. შემდგომში, მარტის საპარლამენტო არჩევნებში, „ნაციონალური მოძრაობა“ კვლავაც ამ (ან უკვე სახელმწიფო) დროშით მონაწილეობს. ამდენად, პოლიტიკური პლურალიზმის პოსტსაბჭოური სიმბოლო, პარტიების თანასწორი და თავისუფალი კონკურენცია, სიმბოლურ ლეგიტიმაციას კარგავს, ხოლო „ნაციონალური მოძრაობის“ პოლიტიკური კურსი და ნება პოლიტიკური კონკურენციის მიღმა აღმოჩნდება.

²⁴ „ქრისტიანული დროშა ეს არის ჩვენი ევროპული ინტეგრაციის გამოხატულება“ (მიხეილ სააკაშვილი, 28 იანვარი); „ჩვენი ურყევი კურსი არის ევროპული ინტეგრაცია. . . შემთხვევით არ ავნიებთ ჩვენ დღეს ევროპის დროშა. ეს დროშა საქართველოს დროშაც არის იმიტომ, რომ გამოხატავს ჩვენი ისტორიის, ჩვენი ცივილიზაციის, ჩვენი კულტურის არსს და ჩვენი მომავლის პერსპექტივას და ხედვას“ (25 იანვარი, ინაუგურაცია).

დროშის საკითხი ეს ისევ პარტიისა და სახელმწიფოს მიმართების საკითხია. „ნაციონალური მოძრაობა“ მიიჩნევს, რომ ის, ხალხის, როგორც ერთიანობის, ნებას გამოხატავს. დროშის ლეგიტიმაცია, ისევე როგორც კონსტიტუციის ლეგიტიმაცია, ემყარება, ხელისუფლების თვალსაწიერიდან, საერთო ნებას, ხოლო ოპოზიციის თვალსაწიერიდან – უმრავლესობის ნებას უმცირესობების უფლებების იგნორირებით.

8. დასკვნა

არალიბერალური დემოკრატია, რომელზედაც სტატიის დასაწყისში იყო ლაპარაკი, კონსტიტუციონალიზმისა და ლიბერალიზმის ნაკლებობას განიცდის და ისწრაფვის მთელი ძალაუფლება არჩეული ლიდერის ხელში მოაქციოს.

კონსტიტუციური ცვლილებების შემოქმედთა მიზანს აშკარად არ წარმოადგენდა პოლიტიკური პლურალიზმის ინსტიტუციონალიზაცია და უმრავლესობის ნების კონსტიტუციონალიზმის ჩარჩოებში მოქცევა. პირიქით, აქცენტი კეთდებოდა კონსოლიდაციაზე, კრიზისიდან გამოსვლაზე და მაქსიმალურად სწრაფი გარდაქმნებისა და რეფორმების გატარებაზე. ახალი მოდელის დროებითი, გარდამავალი ხასიათი უკავშირდება იმ კონტექსტს, რომელიც მუდმივად ფიგურირებს საკონსტიტუციო განხილვების პროცესში. ეს არის ის, რომ ნოემბრის მოვლენები იყო არა უბრალოდ ხელისუფლების ცვლილების მომენტი, არამედ სისტემური გარდაქმნა, რევოლუცია, წარსულთან რადიკალური გახლეჩა, სხვა სისტემაზე გადასვლა. მიხეილ სააკაშვილის გამოსვლებში ამას მუდამ ესმევა ხაზი: „ისე, როგორც იყო, აღარ იქნება“, „უპრეცედენტო“, „საქართველოში პოსტსაბჭოური სისტემა იმსხვრევა“ (მიხეილ სააკაშვილი, დავოსი, 22 იანვარი).

ერთი სისტემიდან სხვა სისტემაზე გადასვლა, ქვეყნის მმართველთა ნებით წარმართული, დროებითი ვითარება, რომელიც საყოველთაო აყვავებას და ბედნიერებას მოიტანს, ოღონდ – მომავალში; დაჩქარებული განვითარება, რომელსაც პოლიტიკური ხელმძღვანელობა წარმართავს და რომელიც ცივილიზებულ ქვეყნებთან (ამ შემთხვევაში ევროპასთან) დაგვაახლოვებს, ბრძოლა ერთი მუჭა „კრიმინალების“ წინააღმდეგ, რომლებიც ამ წინსვლას ხელს უშლიან – ეს ყველაფერი მეტად ტრადიციულია და ნაცნობი პოსტსაბჭოური სივრცისთვის.

საქართველოში ბოლო 15 წლის განმავლობაში სამი რეჟიმი გამოიცვალა და არც ერთხელ – არჩევნების გზით. არჩევნები მხოლოდ პოსტფაქტუმ ტარდებოდა უკვე აღიარებული ხელისუფლების ლეგიტიმირებისთვის. დამარცხებული პოლიტიკური ძალა არც ერთხელ არ დარჩენილა პოლიტიკაში, არამედ სამუდამო მარგინალიზაციას განიცდიდა. გარდა ზვიად გამსახურდიასი და ჯაბა იოსელიანისა, ყველა ახალი პოლიტიკური ლიდერი წინა ხელისუფლების წევრიც იყო. თითოეულ მმართველობას ჰყავდა ერთი ქარიზმატული ლიდერი, ერთი მმართველი პარტია და რევანშის მოსურნე დაუძინებელი მტრები, რომელთა თვალში ხელისუფლება დიქტატორულია, ხოლო მისი ლეგიტიმურობა – სათუო და არამყარი.

რატომ აქვს ადგილი საქართველოში სწორედ ამ და არა სხვა ინსტიტუციონალურ განვითარებას? შეიძლება მიზეზშედეგობრივი დასკვნების გაკეთების გარეშე ინსტიტუტები დაუუკავშიროთ პოლიტიკური დისკურსის ხასიათს.

თუკი ოპოზიცია ყოველთვის დიქტატურის ბრალდებით გამოდის, ხოლო ხელისუფლება თავს სასიკეთო გარდაქმნებითა და რეალობის გათვალისწინებით იმართლებს (როგორც ეს სამი ბოლო რეჟიმის დროს ხდებოდა), მაშინ მოსალოდნელია შემდეგი: სანამ ხელისუფლება პოპულარულია. ადგილი ექნება მის მიერ ძალაუფლების გადამეტებას (ამას მმართველობის საჭიროებები მოითხოვს), ხოლო, როდესაც ის პოპულარობას დაკარგავს, გაჩნდება რევოლუციური მოთხოვნე-

ბი მის გადაყენებაზე ხალხის მხრიდან, რომელიც დაუჯერებს ოპოზიციას იმაში, რომ არაეფექტურობას რეჟიმის დიქტატორული ხასიათი განაპირობებდა.

ამ ფონზე როგორც „ვარდების რევოლუცია“, ისე მომდევნო საკონსტიტუციო ცვლილებები გამოიყურება კანონზომიერად, სტაბილური სისტემის ნაწილად, და არა ამ სისტემიდან გადახრად. ამ სისტემის გააზრება შესაძლებელია მისი არშემდგარი ალტერნატივების დაფიქსირებით. ეს არ არის ლიბერალური დემოკრატია, სადაც მმართველები მოდიან ხელისუფლებაში არჩევნების გზით, მოქმედებენ კონსტიტუციონალიზმის ჩარჩოებში და არჩევნებში დამარცხების შემთხვევაში გადადიან (დროებით) ოპოზიციაში მომავალი გამარჯვების იმედით. ასეთი სისტემისთვის აუცილებელია „ეთიკური“ პოლიტიკური პარტიები, ანუ ისეთი პარტიები, რომლებიც პოლიტიკური ბრძოლისა და პოლიტიკური კამათის წესებს არ ცვლიან იმისდა მიხედვით, არიან ისინი ხელისუფლებაში თუ ოპოზიციაში. ეს არ არის დიქტატურა, სადაც ხალხის ნება არაფერს ნიშნავს და სადაც ხალხი ხელისუფლების შეცვლას საერთოდ ვერ ახერხებს. დიქტატურის დამყარებას საქართველოში სწორედ ძლიერი და მრავალრიცხოვანი კერძო ინტერესები ეწინააღმდეგება. ეს არის სისტემა, რომელშიც მართავენ ადამიანები, მაგრამ არა კანონები.

მიზნები ამ მდგომარეობისა შეიძლება ბევრ ფაქტორში ვეძიოთ, მაგრამ კავშირი ინსტიტუტებსა და დისკურსებს შორის აშკარაა. შეიქმნება თუ არა ოდესმე ისეთი ვითარება, როდესაც „ეფექტურობა“ და „სამართლიანობა“ ერთ სიბრტყეში გადაინაცვლებს? შეძლებენ თუ არა ოდესმე საპარლამენტო სისტემის მომხრეები მის დასაბუთებას ეფექტურობის არგუმენტით, ხოლო საპრეზიდენტო მმართველობის მიმდევრები – პლურალიზმისა და კონსტიტუციონალიზმის მოშველიებით? შეძლებენ თუ არა ოდესმე ხელისუფლება და მისი ოპოზიცია ერთი სისტემის ჩარჩოებში კონკურირებას და არა ერთმანეთის დელეგიტიმიზაციას? გამოვა თუ არა ოდესმე საქართველო „გარდამავალი პერიოდის“ მარწუხებიდან?

ეს არის კითხვები, რომლებიც ჯერ-ჯერობით უპასუხოდ უნდა დავტოვოთ.

9. დამატება.

საკონსტიტუციო ცვლილებების კომუნიკაციური კონტექსტი

მოცემული სტატია სწავლობს 2004 წლის თებერვალში განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების ლეგიტიმაციას, როგორც ის წარმოჩინდა საქართველოს საჯარო სივრცეში 2004 წლის იანვარ-თებერვალში. ანუ, გარდა გარკვეული დამხმარე ხასიათის ემპირიული მონაცემებისა, აქ ძირითადად აღინერება ვირტუალური სივრცე, რომელშიც წარიმართა მსჯელობა. კომუნიკაციურად ეს სივრცე მეტწილად კონსტრუირებულია ტელემაუწყებლობით და, შეუდარებლად ნაკლებად – პრესითა და რადიოთი. ტელევიზია წარმოადგენს ქვეყნის მასობრივი პოლიტიკური კომუნიკაციის მთავარ და ალბათ უკონკურენტო მედიას. მოცემული კვლევა, არსებითად, ეყრდნობა იმ ინფორმაციას, რომელიც ტელეარხების მიერ იქნა ტრანსლირებული.

კვლევის ამ სპეციფიკის გამო საჭიროა დავახასიათოთ სივრცის სტრუქტურა, რომელშიაც წარიმართა მოცემული მსჯელობა, ანუ ვუპასუხოთ კითხვას: რა ტიპის მაუწყებლობა ჩამოყალიბდა საქართველოში საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის მომენტისთვის.

ნოემბრის მოვლენების წინა პერიოდში ტელევიზია და პრესა სარგებლობდნენ დამოუკიდებლობით ხელისუფლებისგან; ეს თვალნათლივ ჩანდა არსებული

ხელისუფლების შეუზღუდავ კრიტიკაში. წინა რეჟიმის დელეგიტიმაციაში მედიამ დიდი როლი შეასრულა. ამ თავისუფლების ფონზე ჟურნალისტიკა ჯერ კიდევ ვერ გასცდა საბჭოურ პროპაგანდისტულ ტრადიციას და ვერ დაიმკვიდრა ახალი, უფრო ლიბერალური პროფესიული და ეთიკური სტანდარტები, რომლებიც მიუკერძოებელი ობიექტური მედიის ნორმებს დაამკვიდრებდა. საბჭოური ტრადიციის გავლენა პირველ რიგში იკვეთება მაუწყებლობისა და პრესის იდეოლოგიზირებულ, პროპაგანდისტულ ხასიათში. ტელემაუწყებლობა, რომელიც კომერციულად არამომგებიანია და ძვირადღირებული თავისი მფლობელებისთვის, ამ ფონზე ინსტიტუციონალურად პოლიტიკურ ხასიათს იძენს. ანუ მისი ძირითადი მიზანია არა კომერციული წარმატება, არამედ პოლიტიკური ზემოქმედების მოხდენა, გარკვეული საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება. ამ პერიოდში ფუნქციონობს რამდენიმე დამოუკიდებელი არხი, რომელთა შორის გამოირჩევა *რუსთავი 2*. ეს არხი ლიდერობს პოლიტიკის დღის წესრიგის ფორმირებაში, ხელისუფლების კრიტიკასა და მიხეილ სააკაშვილისა და ზურაბ ჟვანიას მხარდაჭერაში. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ეს არხი საკუთარ თავს „გამარჯვებული ხალხის ტელევიზიას“ უწოდებს.

თუკი ნოემბრამდე ყველა არხი მეტ-ნაკლებად ხელისუფლებას ედგა ოპოზიციაში, ნოემბრის მოვლენების შემდეგ მაუწყებლობის ლანდშაფტი პოლიტიკურად ბევრად უფრო მრავალფეროვანი გახდა. რამდენიმე თვით მყარდება ვითარება, რომელიც შეიძლება დახასიათდეს, როგორც „პოლარიზებული პლურალიზმი“, სადაც თითქმის ნებისმიერი მაყურებელი რაღაც საინფორმაციო ნიშას მაინც პოულობს საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად.

მაუწყებელთა პოლიტიკური მრავალფეროვნების კარგი მაგალითია 14 იანვრის საინფორმაციო გამოშვებათა მიერ მოწოდებული სიახლე სახელმწიფო დროშის მიღების შესახებ. *რუსთავი 2*¹ იმედიანად სვამდა კითხვას: „ჩაბარდება თუ არა ისტორიას ძველ დროშასთან ერთად ბოლო წლების ყველა წარუმატებლობა“, *იბერია* დაჩქარებული წესით „ნაციონალური მოძრაობის“ დროშის სახელმწიფო დროშად გამოცხადებას „ძალადობის“ არალეგიტიმურ სტატუსს ანიჭებდა: „გამარჯვებულმა გუნდმა ძალის დემონსტრირება კიდევ ერთხელ მოახდინა“; იმავე ასპექტს მიაქცია ყურადღება *კავკასიამ*: „საკაშვილის ხუთჯვრიანი დროშა საქართველოს სახელმწიფო დროშა ხდება“.

ვინაიდან ტელემაუწყებლობა საქართველოში პოლიტიკური მობილიზაციის და პროპაგანდის გაცილებით უფრო მძლავრი იარაღია, ვიდრე პოლიტიკური პარტია, კონსტიტუციის განხილვა-არგანხილვის ბედი და ამ განხილვაში მონაწილეთა ვინაობა დიდწილად მაუწყებლობებზე იყო დამოკიდებული. ამ პერიოდში ყველა არხმა ფართოდ გააშუქა კონსტიტუციის ცვლილების პროცესი, მაგრამ განსხვავებული ელფერით. პროსახელისუფლებო *რუსთავი 2*, რომელიც აშკარად კრიტიკული აღმოჩნდა საკონსტიტუციო ცვლილებების შემოთავაზებული პროექტის მიმართ, დაინტერესდა მხოლოდ „რევოლუციონერი“ კრიტიკოსების შეხედულებებით, სხვა არხები საზოგადოების გაცილებით უფრო ფართო სპექტრს უთმობდნენ პირდაპირ ეთერს; ხელისუფლებასთან რადიკალურად დაპირისპირებული ძალების სპექტრი – როგორც „ექსპერტების“, ისე პოლიტიკოსების – აქ ხშირად გაცილებით ფართო იყო.

სწორედ საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვა გახდა ტელევიზიის თავისუფლების პირველი პოსტრევოლუციური სერიოზული შეზღუდვის მიზეზი. მანამდე, ნოემბრის შემდგომ პერიოდში, უკვე გამოითქმებოდა გარკვეული ეჭვები, რომ სიტყვის თავისუფლება პოსტშეგარდნაძისეულ ეპოქაში ველარ შენარჩუნდებოდა იმ დონეზე, რაც იყო; გაჩნდა ამის გარკვეული ნიშნებიც, მაგრამ არსებობდა უკე-

თესობის იმედიც. ეს იმედები შესუსტდა მას მერე, რაც საკონსტიტუციო კანონ-პროექტის განსაჯაროებასთან ერთად რამდენიმე არხის ტელეეთერიდან ერთდროულად გაქრა პოპულარული სასაუბრო პროგრამები. პირდაპირ ეთერში გასული ეს გადაცემები წინა დღეებში დიდ დროს უთმობდა საკონსტიტუციო ცვლილებების კრიტიკას. *რუსთავი 2-ის, იმედის, მზის და მე-9 არხის* ლამის პროგრამების გაქრობის შემდეგ ამ საკითხებზე მსჯელობას ორი არხის – *იბერიის* და *კავკასიის* – სასაუბრო პროგრამები იძლეოდა. ეს შედარებით პატარა და ღარიბი არხები სწორედ თავისი სიმცირისა და სიღარიბის გამო უფრო თავისუფლები არიან სხვა არხებთან შედარებით. თავისი ფორმატითა და ხასიათით ისინი წააგავენ კომუნალურ მაუნყებლობას, რომელსაც არა აქვს პრეტენზია მოსახლეობის უმრავლესობის ყურადღება მიიპყროს; ამდენად, ისინი შედარებით უკეთ ასრულებდნენ ადამიანთა უფლებებისა და პოლიტიკური უმცირესობებისთვის საჯარო სივრცის უზრუნველყოფის ფუნქციას. კონსტიტუციური ცვლილებების საპარლამენტო განხილვის დღეებში მხოლოდ მათ ჰქონდათ საპარლამენტო ოპოზიციისთვის ეთერის სრულფასოვანი დათმობის შესაძლებლობა.

ამნუთიერი, პირდაპირ ეთერზე ორიენტირებული ვრცელი საჯარო სივრცე დიდ გავლენას ვერ ახდენს საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვაზე. ყველა შეხედულება, გამოსვლა თუ სხვა, რაც ცვლილებებთან დაკავშირებით გამოითქმება, არის ზეპირსიტყვიერი ინფორმაცია, საუბარი ან მონოლოგი და არა წერილობითად მომზადებული საავტორო დოკუმენტი. ეს ეხება არა მარტო სატელევიზიო გამოსვლებს, სადაც ამგვარი სტილი ბუნებრივია, არამედ საგაზეთო პუბლიკაციებსაც, სადაც ჭარბობს ინტერვიუები, მრგვალი მაგიდების ჩანაწერები და სხვა. ერთ-ორ ვრცელ, სპეციალისტების მიერ მომზადებულ პუბლიკაციას, რომელიც გაზეთებში დაიბეჭდა, პროცესზე დიდი გავლენა არ მოუხდენია.²⁵ ვინაიდან სატელევიზიო გამოსვლების უმრავლესობა იყო საკმაოდ მოკლე, ჭარბობდა უფრო შეფასებითი მსჯელობა და შეფასებითი ხასიათის ეპითეტები, როგორებიცაა: „ძლიერი“, „სუსტი“, „ვეროპული“, სხვ. და ლოზუნგები: „ქვეყანა უნდა გამოვიდეს კრიზისიდან“, „გზა დიქტატურისკენ“ და სხვა. ადგილი ჰქონდა მონოლოგს და არა არგუმენტირებულ დიალოგს.

განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს გამოსვლების მეტად ცხარე ემოციური ტონი და დატვირთვა. ემოციურობით გამოირჩეოდნენ არა მარტო ოპონენტები, არამედ ხელისუფალნიც, განსაკუთრებით – მიხეილ სააკაშვილი, რომელიც საჯაროდ ჯერ კიდევ „გამარჯვებული ხალხის ლიდერის“ პათოსით გამოდიოდა. იმ იშვიათ შინაარსობრივ დებატებში, რომლებიც ამ პერიოდში მაინც იმართებოდა, კრიტიკოსები ემოციურობით ჯაბნიდნენ კანონპროექტის დამცველ პოლიტიკოსებს.

²⁵ ერთადერთი წერილობითი კომენტარი, რომელიც ამ პერიოდში გაკეთდა, იყო ვენეციის კომისიის წევრის დასკვნა. ბოლო მომენტში გამოჩენილი ეს დასკვნა არგუმენტად გამოიყენება ორივე მხრის მიერ (საკაშვილი: დადებითად აფასებენ; ოპოზიცია: უარყოფითი შეფასებაა), თუმცა ეს დოკუმენტი არა აქვთ ნანახი პარლამენტის წევრებსაც კი კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვისას.

კვლევის შედეგები

საქართველოს მოსახლეობის პოლიტიკური შეხედულებები

მარინა მუსხელიშვილი
ლუიზა არუთინოვი

1. შესავალი

ქვეყნის კონსტიტუცია განსაზღვრავს იმას, თუ როგორ არის მოწყობილი ამ ქვეყნის პოლიტიკური სისტემა. კონსტიტუცია, თუ ის სრულდება, ქმნის პოლიტიკის „ჩონჩხს“, პოლიტიკური მოქმედების წესებსა და კანონებს, რომლებიც პოლიტიკური პროცესის მონაწილეებს მათი ქვეყნის ნორმებსა და ტაქტიკას კარნახობს. პოლიტიკური პროცესის მონაწილეებმა, თავის მხრივ, იციან, თუ რას მოელიან ისინი პოლიტიკური სისტემისგან, რას აქცევენ ყურადღებას ყველაზე მეტად და რატომ არის მოცემული პოლიტიკური სისტემა მათთვის მისაღები თუ მიუღებელი. კონსტიტუციისა და მოქალაქეების ამ ურთიერთქმედებაში დგინდება კონსტიტუციის ნამდვილი არსი და მნიშვნელობა საზოგადოებისთვის, ვლინდება მისი სუსტი და ძლიერი მხარეები, იკვეთება მისი შემდგომი გარდაქმნის პერსპექტივები.

წინამდებარე ნაშრომში საზოგადოებას ვიკვლევთ როგორც სუბიექტური შეხედულებებისა და წარმოდგენების მქონე ადამიანთა ურთიერთობის სივრცეს. ურთიერთობენ რა ერთმანეთთან და პოლიტიკური სისტემის ინსტიტუტებთან, მოქალაქეები სინამდვილის საკუთარ სურათს ხატავენ, რომელიც შეფერილია მოცემული ინდივიდის პოლიტიკური შეხედულებებითა და მსოფლმხედველობით. ამიტომ, ისეთი ცნებები, როგორებიცაა, ვთქვათ, დემოკრატია, კანონი, კონსტიტუცია და ა. შ. სხვადასხვა ადამიანისთვის შეიძლება განსხვავებული მნიშვნელობისა და ღირებულების ფენომენებს წარმოადგენდეს. ამდენად, პოლიტიკური საზოგადოება არა თუ ერთგვაროვანია, არამედ მასში არსებობს ადამიანთა დიდი ერთობლიობები, რომლებიც მეტნაკლებად მსგავსად ფიქრობენ და პოლიტიკურ მოვლენებს მსგავსად აფასებენ. საზოგადოებაში არსებულ პოლიტიკური შეხედულებების ამ შეკრულ სისტემებს ჩვენ აქ პოლიტიკური დისკურსების სახელით მოვიხსენიებთ. კვლევის მიზანს შეადგენს საზოგადოებაში ფართოდ გავრცელებული პოლიტიკური დისკურსების გამოკვეთა და შესწავლა. კვლევისას ამოვდიოდით მოსაზრებიდან, რომლის თანახმად, დემოკრატიის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად უნდა მივიჩნიოთ ის, რომ საზოგადოებაში არსებული ყველა შეხედულება უფლებამოსილია საკუთარი წვლილი შეიტანოს ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის ფორმირებასა და ფუნქციონირებაში.

2. კვლევის მეთოდოლოგია

მოცემული კვლევა ეყრდნობა ორი მიდგომის კომბინირებას. თავისი არსით ის ინტერპრეტაციულია, მაგრამ ამავე დროს იყენებს ფაქტობრივი მასალის სტატისტიკურ ანალიზს. კვლევა პირველ რიგში მიმართულია ქართული საზოგადოების გაგებაზე და არა შესწავლაზე ამ სიტყვის ტრადიციული ემპირიული მნიშვნელობით. მკითხველს, რომელსაც ნაკლებად აინტერესებს მეთოდოლოგია, შეუძლია გამოტოვოს ეს ქვეთავი და გადავიდეს შემდეგ ქვეთავზე.

პოლიტიკური შეხედულებების თვალსაზრისით განსხვავებული დისკურსების გამოსაყოფად გამოყენებულ იქნა ფაქტორული ანალიზი, სახელდობრ, მისი „შებრუნებული“ ვარიანტი — ე. წ. „Q-მეთოდი“ (რომელიც სტეფენსონის მიერ შემოთავაზებული „Q-სორტირების მეთოდს ეფუძნება)¹. ტრადიციული ფაქტორული ანალიზი („R-მეთოდი“) იძლევა ამა თუ იმ ფენომენის თუ ობიექტის რაობის განმსაზღვრელი, არსობრივი ფაქტორების² გამოყოფის საშუალებას, რაც ეფუძნება *სხვადასხვა მახასიათებელს* შორის კავშირის დადგენის პროცედურას. მიღებულ ინტერკორელაციათა მატრიცის მათემატიკური დამუშევებით ხერხდება ძირითადი ფაქტორების გამოყოფა. ჩვეულებრივი ფაქტორული ანალიზისაგან განსხვავებით, „Q-მეთოდის“ შემთხვევაში კორელაცია არა *სხვადასხვა მახასიათებელს*, არამედ რესპონდენტებს შორის განისაზღვრება. ამ გზით შედგენილი ინტერკორელაციების მატრიცის დამუშავებით მიიღწევა არა *მახასიათებლების* დაჯგუფება რაიმე ფაქტორის მიხედვით, არამედ თვით ინდივიდების დაყოფა გარკვეულ ჯგუფებად (და ამის საფუძველზე ფაქტორების დადგენა). სხვა სიტყვებით, აღნიშნული მეთოდი საშუალებას გვაძლევს დავაჯგუფოთ რესპონდენტები საკვლევი ობიექტის მიმართ მათი შეხედულებათა სისტემის ერთგვაროვნების მიხედვით და, შესაბამისად, დავადგინოთ საზოგადოებაში ამ თვალსაზრისით არსებული დისკურსები (ანუ თითო გამოვლენილი ფაქტორი არის იმავდროულად თითო დისკურსი).

აღნიშნული მეთოდის მეშვეობით ვლინდება სუბიექტთა ორიენტაციები გარკვეული საკითხის მიმართ. ამის საფუძველზე შესაძლებელი ხდება სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენელთა შეხედულებების სისტემის შედარება სათანადო სფეროში. ეს მიიღწევა სუბიექტის შეფასებითი რეაქციის ასახვით თითოეულზე იმ დებულებებიდან, რომლებიც შედის საკვლევი საკითხის გარშემო არსებული შეხედულებების ნაკრებში (Q-ნაკრები). ამასთან, ინდივიდის პოზიცია ამა თუ იმ შეხედულებების მიმართ მნიშვნელობას იძენს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის განიხილება ყველა სხვა დანარჩენ დებულებაზე მის მიერვე გამოხატული შეფასებითი რეაქციების კონტექსტში.

Q-მეთოდოლოგიის პრინციპით აგებული კვლევა რამდენიმე ეტაპს მოიცავს. პირველ ეტაპზე მზადდება დებულებები Q-ნაკრებისთვის, რისთვისაც გამოიყენება ფოკუს ჯგუფებისა და მას მედიის საშუალებების საფუძველზე მოპოვებული მასალა.

ვინაიდან კვლევა მიზნად ისახავდა იმ შეხედულებათა ასახვას, რომლის მატარებლები ჩვენი საზოგადოების რიგითი მოქალაქეები არიან, Q-ნაკრებისთვის დებულებების შეგროვებისას ძირითადად ვეყრდნობოდით ფოკუს ჯგუფების მასალას. შესაბამისად, ფოკუს ჯგუფების დაკომპლექტებისას ვცდილობდით, რომ შერჩევა დემოგრაფიული და სოციალური მახასიათებლების თვალსაზრისით შეძლებისდაგვარად მრავალფეროვანი ყოფილიყო. ფოკუს ჯგუფები ჩატარდა სამ რეგიონში, კერძოდ, 2 ჯგუფი თბილისში და თითო-თითო ქუთაისსა და თელავში. სულ ჩატარდა 4 ფოკუს ჯგუფი, საშუალოდ 8-10 მონაწილით. დისკუსია გრძელდებო-

¹ მოცემული კვლევის მეთოდოლოგიის და თეორიული მიდგომის საფუძველად გამოვიყენეთ ანალოგიური კვლევა, რომელიც ჩატარდა 13 პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური დისკურსების გამოსავლენად. იხ. John S. Druzek, Leslie T. Holmes, "Post-Communist Democratization; Political Discourses across Thirteen Countries", Cambridge University Press, 2002.

² ნათქვამის ნათელსაყოფად მარტივ მაგალითს მივმართოთ. ვთქვათ, ნებისმიერ სპექტრალურ ფერთა ერთობლიობა შეიძლება აღინეროს, როგორც წრფივი ფუნქცია სამი ძირითადი ფერისა (წითელი, მწვანე, ლურჯი), ანუ ეს სამი ფერი არის აღნიშნული ფენომენის რაობის განმსაზღვრელი სამი ძირითადი ფაქტორი.

და დაახლოებით 1,5 საათი. დისკუსიის წარმართვისას მოდერატორი არ ემყარებოდა წინასწარ შემუშავებულ კითხვარს, რათა მინიმუმამდე დაეყვანილიყო მისი ზეგავლენა ჯგუფის წევრებზე და დისკუსიას ჰქონოდა სპონტანური და თავისუფალი ხასიათი (გასათვალისწინებელია თემის სირთულე და მოქალაქეთა შეხედულებათა განუსაზღვრელობის ხარისხი ამ მათთვის საკმაოდ განყენებულ საკითხთან დაკავშირებით).

ფოკუს ჯგუფების ჩანაწერები გაიშიფრა და მათ საფუძველზე გამოიყო ცალკეული ფრაზები, სულ დაახლოებით 400 დებულება/გამონათქვამი, რომლებიც ეხებოდა პოლიტიკურ საკითხთა ფართო სპექტრს. როგორც მოსალოდნელი იყო, ჩვეულებრივი მოქალაქეებისთვის ბევრად უფრო ახლოა კონსტიტუციის ის ასპექტები, რომლებიც მათ უშუალოდ ეხება, და არა ცენტრალური ხელისუფლების მოწყობის საკითხები. ფოკუს ჯგუფებში წამოიჭრა ისეთი თემები, როგორებიცაა ადამიანის უფლებების დაცვა, მართლმადიდებლური რელიგიის სახელმწიფო სტატუსის დაფიქსირება, მოქალაქეობა და ეროვნულობა, რეგიონების თვითმმართველობა და სხვა. ამ საკითხების შესახებ რესპონდენტების აზრი, როგორც წესი, ბევრად უფრო მყარად არის ჩამოყალიბებული.

შემდგომ ეტაპზე ვახდენდით თითოეული ამ დებულების იდენტიფიცირებას და კატეგორიზებას დისკურსების ე. წ. გასაღების მეშვეობით. გასაღები წარმოადგენს ორგანზომილებიან სისტემას (დისკურსის ელემენტი და მტკიცების ტიპი), რომლის თითოეულ განზომილებაზე გამოიყოფა ოთხი პარამეტრი/კატეგორია. ამ ორი განზომილების კატეგორიათა კომბინაცია იძლევა უჯრედულ სტრუქტურას (მატრიცას) 4X4-ზე, ანუ, საბოლოო ჯამში, დებულებათა მთელი ერთობლიობა 16 კატეგორიად ჯგუფდება.

მტკიცების ტიპი	დისკურსის ელემენტი			
	ონტოლოგია	აქტივობა	მოტივი	ბუნებრივი და არაბუნებრივი ურთიერთობები
განსაზღვრებითი	1	2	3	4
აღნიშვნითი	5	6	7	8
შეფასებითი	9	10	11	12
დაცვითი	13	14	15	16

დისკურსის ელემენტები გულისხმობს შემდეგ კატეგორიებს:

1. ონტოლოგია (არსებული) – რეალურად არსებული ინსტიტუტების, სოციალური ჯგუფების, პიროვნებების და ა. შ. ერთობლიობა, ანუ ეს შეიძლება იყოს ერი, პოლიტიკური სისტემა, პოლიტიკოსები, ინდივიდები, კლანები და ა. შ.
2. აქტივობა (agency) – აქტივობის უნარი ან შესაძლებლობა, რომელიც მიენერება ან არ მიენერება ამ არსებულს;
3. მოტივი: ზოგიერთ მოტივს შეიძლება ენიჭებოდეს პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა, ზოგი კი უარყოფილი ან უგულვებელყოფილი იქნეს;
4. ბუნებრივი და არაბუნებრივი პოლიტიკური ურთიერთობები (პოლიტიკური თანასწორობა, ეროვნული და კლასობრივი კონფლიქტები, იერარქიული დაყოფა, რომელიც ეფუძნება კეთილდღეობის თუ პოლიტიკური ინტერესების ხარისხს, გამოცდილებას, დემოგრაფიულ ნიშნებს და ა. შ.).

მეორე განზომილება – დებულების ტიპი – გულისხმობს შემდეგ პარამეტრებს:

1. განსაზღვრებითი (definitive) – ეხება ტერმინის მნიშვნელობას;
2. აღნიშვნითი (designative) – ეხება ფაქტებს;
3. შეფასებითი (evaluative) – ეხება ფასეულობებს, რომლებიც არსებობს ან შეიძლება არსებობდეს;
4. დაცვითი (advocative) – ეხება იმას, რაც უნდა ან არ უნდა არსებობდეს.

ზემოაღნიშნული კრიტერიუმების საფუძველზე დებულებათა მთელი ერთობლიობა კატეგორიზებულ იქნა 16 ჯგუფად, ანუ მიღებული მატრიცის 16 უჯრედის მიხედვით. დებულებათა კლასიფიცირება (იდენტიფიცირება) მოხდა 3 ექსპერტის მიერ დამოუკიდებლად, მინერილი კატეგორიები საბოლოოდ შეჯერებულ იქნა ერთმანეთთან.

დებულებათა თითოეული კატეგორიიდან შემთხვევითი ნესით შეირჩა 4-4 დებულება Q-ნაკრებისთვის, ანუ გაკეთდა 64 გამონათქვამისგან შემდგარი ნაკრები. უნდა აღინიშნოს, რომ გამონათქვამები რჩებოდა უცვლელი სახით (ანუ იმ სახით, როგორაც ის წარმოთქვა ავტორმა), რედაქტირება გულისხმობდა მხოლოდ შემოკლებებსა და გრამატიკულ შესწორებებს. რამდენიმე დებულება დამატებულ იქნა მას მედიიდან, რადგანაც მატრიცის ზოგიერთი უჯრედი საკმარისად ვერ შეივსო; გარდა ამისა, მას მედიიდან Q-ნაკრებს დაემატა რამდენიმე ისეთი გამონათქვამი, რომელიც ჩვენი კვლევისთვის იყო არსებითი, მაგრამ არ ფიგურირებდა ფოკუს ჯგუფების ტექსტებში (მაგ. 13³ და 17). დებულებების შერჩევის შემთხვევითობის პრინციპი არ იყო მკაცრად დაცული, ვინაიდან, თუ ამ გზით Q-ნაკრებში ხვდებოდა ორი შინაარსობრივად თითქმის იდენტური გამონათქვამი, ხდებოდა ერთ-ერთის ამოგდება და მის მაგივრად სხვა გამონათქვამის არჩევა.

კვლევის მესამე ეტაპზე ჩატარდა ინდივიდუალური ინტერვიუები, რომლის დროსაც 64 დებულება რესპონდენტებს უნდა დაეღაგებინათ 13 ჯგუფად (კვანინორმალური განაწილების სახით) თითოეულ შეხედულებასთან თანხმობის ხარისხის მიხედვით. შეფასება ხდებოდა 13-ქულიანი სკალის მეშვეობით, 6-იდან („ყველაზე მეტად ვეთანხმები“) 0-ის გავლით –6-მდე („ყველაზე ნაკლებად ვეთანხმები“)⁴. კვლევის ამ ეტაპზე მონაწილეობა მიიღო 40 რესპონდენტმა. მათი შერჩევა ხდებოდა იმ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, რომლებიც უზრუნველყოფდა ცვლადების მრავალფეროვნებას სოციალური და პოლიტიკური მახასიათებლების თვალსაზრისით. სოციალურ მახასიათებლებში იგულისხმება ასაკი, განათლება, საქმიანობის სფერო, მატერიალური კეთილდღეობის ხარისხი, საცხოვრებელი ადგილი. რესპონდენტები შეირჩნენ 4 რეგიონიდან, კერძოდ: 25 ადამიანი თბილისიდან, ხუთ-ხუთი კი ბათუმიდან, ქუთაისიდან და გორიდან.

პოლიტიკური მახასიათებლები ძირითადად უკავშირდებოდა პოლიტიკურ მიკუთვნებულობას. შერჩევა მოიცავდა ადამიანებს, რომლებიც აქტიურად უჭერდნენ მხარს ამა თუ იმ პარტიას ან იყვნენ რომელიმე კონკრეტული პარტიის წევრები, აგრეთვე მათ, ვინც ოპოზიციურად ან ინდიფერენტულად იყვნენ განწყობილი ყველა პარტიის მიმართ. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ აღნიშნული კვლევა მიმდინარეობდა სხვა სოციოლოგიური გამოკითხვის პარალელურად, რომელიც 1000 რესპონდენტზე ტარდებოდა, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპი ამ შემთხვევაშიც კარგად იქნა დაცული. გამოკითხვა ჩატარდა 2004 წლის შემოდგომაზე.

³ აქ და შემდგომ Q-ნაკრების გამონათქვამები აღნიშნულია ნომრებით, რომლებიც შეესაბამება მათ ნომერს ტაბულა 1-ში.

⁴ იხ. ნახ. 1

მიღებული მონაცემები დამუშავდა სპეციალურად Q-მეთოდისათვის განკუთვნილი სტატისტიკური პროგრამით PQMethod2.11⁵. ფაქტორული ანალიზი წარმოებდა კორელაციების დადგენით Q-ნაკრებებს შორის მატრიცაში 40X40, რის შემდეგაც მატრიცის ანალიზი მოხდა ცენტროიდული მეთოდისა და Varimax როტაციის (Varimax rotation) მეშვეობით.

კიდევ ერთხელ უნდა გავიმეოროთ, რომ ფაქტორები, რომლებსაც მოცემული სტატისტიკური პროგრამა მონაცემების დამუშავების შედეგად ადგენს, წარმოადგენს დისკურსებს, რომლებიც ახლოსაა რესპონდენტების გარკვეული ჯგუფის შეხედულებებთან. სტატისტიკურ პროგრამას შეუძლია დააკავშიროს რესპონდენტები ორ, სამ და ა. შ. (შვიდამდე) ფაქტორთან, თუნდაც ეს ფაქტორები თანაბრად მნიშვნელოვანი და შინაარსის მქონე არ იყოს. მონაცემების ანალიზისას პირველ რიგში საჭირო ხდება იმის დადგენა, თუ რამდენი ფაქტორის გამოყოფა და ანალიზი იქნება ყველაზე კორექტული. საუკეთესო დაჯგუფების დასადგენად მკვლევარმა შეიძლება გამოიყენოს ორი კრიტერიუმი – ფორმალური (დაეყრდნოს სტატისტიკურ პარამეტრებს) და შინაარსობრივი (უგულებელყოს ის დისკურსული დაყოფები, რომლებიც ნაკლებ შინაარსობრივ დატვირთვას ატარებს). ჩვენ გამოვიყენეთ ორივე კრიტერიუმი. შესაბამისად, აღმოჩნდა, რომ ორი ფაქტორის (დისკურსის) დაფიქსირებით შესაძლებელია რესპონდენტების დაყოფა მხოლოდ ხელისუფლების მომხრე და მის მოწინააღმდეგე ჯგუფებად, მაგრამ ვერაფერს ვიტყვით შედარებით ღრმა მსოფლმხედველობით სხვაობებზე. ამასთან, მეტისმეტად ბევრი დებულება ექცეოდა კონსენსუსის ველში (ორივე დისკურსი მათზე ერთნაირად რეაგირებდა). ეს უკანასკნელი ვითარება გამოვლინდა აგრეთვე სამი დისკურსის გამოყოფის შემთხვევაში. ხუთზე მეტი დისკურსის დაფიქსირება შინაარსობრივად ნაკლებად ღირებული იყო და ქმნიდა ერთი რესპონდენტით განსაზღვრულ დისკურსებს. ოთხსა და ხუთ დისკურსს შორის არჩევანი გაკეთდა ოთხი დისკურსის სასარგებლოდ იმ საფუძვლზე, რომ ოთხი ფაქტორის შემთხვევაში თითქმის ყველა გამოკითხული რესპონდენტი მკაფიოდ ასოცირებული აღმოჩნდა ამა თუ იმ დისკურსთან, ხუთფაქტორიანი განაწილება კი ბევრ რესპონდენტს ტოვებს მყარი მიკუთვნებულობის გარეშე.

მას მერე, რაც დაფიქსირებულია საკვლევი დისკურსები, იწყება მათი ანალიზი. დისკურსების ინტერპრეტაციისას და შედარებითი ანალიზისას უნდა გავითვალისწინოთ ის, თუ როგორ იყო ჩატარებული კვლევა და რა მნიშვნელობას ანიჭებდნენ რესპონდენტები ამა თუ იმ გამონათქვამს, როგორ მიანერდნენ მათ ამა თუ იმ ქულას. კიდევ ერთხელ შეგახსენებთ, რომ ჩვეულებრივი სოციოლოგიური გამოკითხვისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში რესპონდენტები თითოეულ გამონათქვამს სხვა გამონათქვამებისგან დამოუკიდებლად კი არ აფასებდნენ, არამედ ახარისხებდნენ მათ ერთმანეთთან მიმართებაში. ამიტომ, ფაქტორების დასახასიათებლად საკმარისი არაა, უბრალოდ დავაკვირდეთ იმ გამონათქვამებს, რომლებსაც მიენიჭა ყველაზე მეტი მნიშვნელობა (აბსოლუტური მნიშვნელობით, ანუ -6 , -5 და $+6$, $+5$), და ჩავთვალოთ, რომ ისინი საკმარისია ფაქტორის დასახასიათებლად. ჩვენ ასევე ყურადღება უნდა მივაქციოთ რეაქციას სხვა გამონათქვამებზე და, აგრეთვე, სხვაობას ფაქტორებს შორის, თუნდაც ის შედარებით სუსტი აქცენტებით იყოს დაფიქსირებული. ასე, მაგალითად, მე-3 ფაქტორისთვის 50-ე გამონათქვამი „ჩვენთვის ამჟამად, ამ ეტაპზე ყველაზე კარგია დიქტატურა... მხოლოდ სუსტად დადებითია (+1), მაგრამ იმის გათვალისწინებით, რომ სხვა ფაქტორები ამ გამონათქვამს მკვეთ-

⁵ ფორტრანის კოდი, რომელსაც პროგრამა ეფუძნება, თავდაპირველად ჯონ ატკინსონმა შექმნა სტივენ ბრაუნის (Brown S.R.) ხელმძღვანელობით (Atkinson J.R., 1992, Kent State University).

რად უარყოფით შეფასებას აძლევს (-5), ეს პასუხი საგულისხმო ინფორმაციას იძლევა მესამე დისკურსის თავისებურების შესახებ.

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ თითქმის ყველა გამონათქვამი, რომელიც ჩვენს პოლიტიკურ ველს შეადგენს, ორაზროვანია და ხშირად სამაზროვანიც. სხვაგვარად, რესპონდენტის მიერ ამა თუ იმ ფრაზისთვის -ნ-იდან +ნ-მდე ქულის მინიჭება ხშირ შემთხვევაში არ იძლევა საშუალებას გავიგოთ, რას გულისხმობს რესპონდენტი. ამისთვის საჭიროა, კვლევის მეთოდებიდან გამომდინარე, შეფასდეს არა ცალკეული გამონათქვამი, არამედ ეს გამონათქვამი სხვა პასუხების ფონზე. ამის გათვალისწინებითაც კი, ობიექტურად დაფიქსირებული დისკურსების ინტერპრეტაცია სუბიექტურობის გარკვეულ ხარისხს მაინც შეიცავს და დიდადაა დამოკიდებული იმაზეც, თუ რა ცოდნა გაგვაჩნია ზოგადად საქართველოს მდგომარეობისა და მასში განვითარებული მოვლენების შესახებ. ის ფაქტი, რომ წინამდებარე კვლევის ავტორები საქართველოს მკვიდრი და პოლიტიკური პროცესების მონაწილეებიც არიან, დადებითი და უარყოფითი მომენტების შემცველია. დადებით მხარეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მიღებული მონაცემები გაიზარებოდა იმ კონტექსტში, რომელსაც ქმნის ჩვენი ცოდნა საქართველოსა და მასში არსებული პროცესებისა და დაპირისპირებების შესახებ; მნიშვნელოვან მომენტს წარმოადგენდა იმის ცოდნაც, თუ რა კონტექსტში ჩნდებოდა ესა თუ ის ფრაზები სადისკუსიო ჯგუფების ჩატარებისას. უარყოფით მხარედ შეიძლება მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ ჩვენ, ავტორები, როგორც პროცესის მონაწილენი, თავისთავად უკვე რომელიმე დისკურსში ვიმყოფებით. ნებისმიერ ადამიანს საკუთარი დისკურსი ყველაზე ნათელ ფერებში ესახება, სხვისა კი უფრო კრიტიკული და ზოგჯერ ანტაგონისტური განხილვის საგანი ხდება. ჩვენ ვეცადეთ, ობიექტურები ვყოფილიყავით ყველა დისკურსის მიმართ, მაგრამ არ უარვყოფთ გარკვეული აქცენტების გადატანის შესაძლებლობას სხვა პოზიციის მქონე მკითხველის მხრიდან. ფენომენოლოგიური მიდგომა, რომლის ჩარჩოებშიც გაკეთდა ეს კვლევა, აღიარებს საკუთარ მეთოდში გარკვეულ სუბიექტურობას, მეტიც, ეს სუბიექტურობა კვლევის განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველოში ამ კვლევით დაფიქსირებული დისკურსების გარდა შეიძლება არსებობდეს სხვა, ნაკლებად გავრცელებული, სპეციფიკური დისკურსები, რომლებიც საზოგადოების შედარებით მცირერიცხოვან, მაგრამ მკვეთრად განსხვავებულ ჯგუფებს ახასიათებს. ასეთებად შეიძლება მივიჩნიოთ, მაგალითად, არაქართულენოვანი ეროვნული უმცირესობები, რომლებიც ამ კვლევის მიღმა დარჩნენ. მხედველობაში უნდა ვიქონიოთ, რომ კვლევა გვაძლევს ინფორმაციას საქართველოს მოსახლეობის დიდი უმრავლესობის შესახებ, მაგრამ არ გმორიცხავს მცირერიცხოვანი ჯგუფების მკვეთრად განსხვავებული დისკურსების არსებობას. არც ის უნდა დაგვაფიქსედს, რომ გარდა იმ ადამიანებისა, ვისაც განათლების, აზროვნებისა და/ან პოლიტიკური ინფორმირებულობის წყალობით შეეძლო შეთავაზებული დებულებები საკუთარი მსოფლმხედველობის მიხედვით შეეფასებინა, არიან პოლიტიკურად „ქვედა“ სოციალური ფენის წარმომადგენლები, რომელთათვის საკუთარი პოზიციის დაფიქსირება პრაქტიკულად შეუძლებელი აღმოჩნდა.

3. შედეგების მოკლე შეჯამება და თეორიული განზოგადება

საქართველოს მოსახლეობაში ჩვენ მიერ გამოვლენილ იქნა ოთხი განსხვავებული დისკურსი, პოლიტიკური შეხედულებების ოთხი განსხვავებული ტიპი. სანამ მათ დახასიათებაზე გადავიდოდეთ, პირველ რიგში, უნდა განვმარტოთ, რას ნიშნავს განსხვავებულობა პოლიტიკურ შეხედულებებში, რაზეც აქ ვსაუბრობთ.

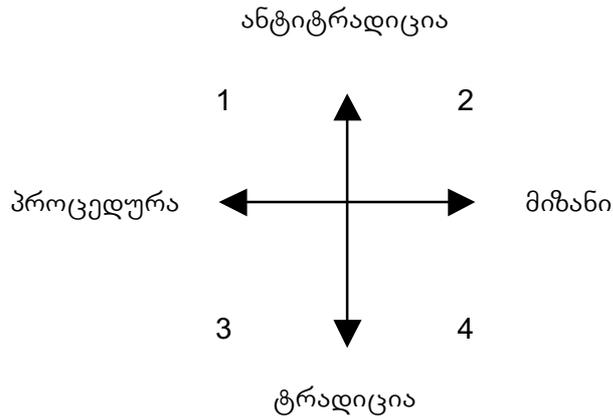
საქართველოში მცხოვრები რეალური ადამიანები არ არიან ერთმანეთის სრული ანტიპოდები, რომლებსაც საერთო მისწრაფებები არ გააჩნიათ. ასე მაგალითად, ნებისმიერ ქართველ მოქალაქეს სურს, რომ საქართველო აღორძინდეს, რომ ქართველები უკეთესად ცხოვრობდნენ, რომ გვექონდეს კონსტიტუციური დემოკრატიული სახელმწიფო და რომ საქართველო ჩადგეს თანამედროვე ცივილიზებული ქვეყნების რიგში. თუ საკითხს ამ კუთხით მივუდგებით, დიდ სხვაობას ადამიანებს შორის ვერ დავინახავთ. სხვაობა მჟღავნდება მაშინ, როდესაც მათ ვაიძულებთ ზემომოყვანილ დებულებათა შორის გამოკვეთონ პრიორიტეტები და მოახდინონ ღირებულებების რანჟირება, ანუ დააფიქსირონ, რას უნდათ პირველ რიგში მიაღწიონ. რეალურ ცხოვრებაში ადამიანებს ამგვარ მოთხოვნას უყენებს პოლიტიკური გარემო – იმის საჭიროება, რომ არჩეულ იქნეს ესა თუ ის ხელისუფლება და გამოიკვეთოს დამოკიდებულება ამა თუ იმ პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და სამოქმედო გეგმების პრიორიტეტების მიმართ.

იმაში გასარკვევად, თუ რა შინაარის სხვაობები ჩნდება მოქალაქეთა შეხედულებებში რეალურ ვითარებაში, ჩვენ შემოგვაქვს დისკურსების აბსტრაქტული მოდელი, რომელშიც, რეალური ცხოვრებისგან განსხვავებით, ყველა დისკურსი (და მათი მატარებელი წარმოსახვითი ინდივიდები) მკვეთრად განსხვავდება და ერთმანეთს უპირისპირდება, ანუ ე. წ. ვებერისეული „იდეალური ტიპის“ მოდელი. რეალურ ცხოვრებაში ამგვარი იდეალური ტიპის დისკურსები წმინდა სახით არ არსებობს. მიუხედავად ამისა, იდეალური ტიპები გვეხმარება გავერკვეთ იმ მრავალფეროვან სამყაროში, რომელიც ჩვენს ირგვლივ არსებობს.

ჩვენი კვლევის შედეგად გამოვლენილი დისკურსები იდეალური ტიპისაა. ისინი მოცემულია ტაბულა 1-ში (იხ. დანართი) ოთხი იდეალური Q-ტიპის სახით, რომლებიც შეესაბამება სტატისტიკური ანალიზის ოთხფაქტორიან ვარიანტს. თითოეული გამონათქვამის გასწვრივ ამ ტაბულაში მოყვანილია ქულები -6-იდან +6-მდე, რომლებიც ასახავენ გამონათქვამის შეფასებას იმ წარმოსახვითი (ბუნებაში, შესაძლოა, არარსებული) ინდივიდის მიერ, რომელიც სრულ თანხმობაში იქნებოდა მოცემულ დისკურსთან. დისკურსის ნომერი მითითებულია შესაბამისი სვეტის თავში. ამ ტაბულაში 64 გამონათქვამი განლაგებულია მიმდევრობით მაქსიმალური კონსენსუსისგან (ყველა მეტ-ნაკლებად ერთი აზრისაა) მაქსიმალურ დაპირისპირებამდე (არსებობს რადიკალურად დაპირისპირებული მოსაზრებები).

არსებითად, ამ ტაბულის გადმოცემით თავდება კვლევის ემპირიული ნაწილი; შემდგომი ეტაპი არის ანალიზი და ინტერპრეტაცია – დისკურსებისთვის სახელების დარქმევა, მათი ნარატიული დახასიათება და თეორიული გააზრება. ძირითადად; ეს იქნება გაკეთებული შემდეგ ქვეთავში, სადაც დანვრილებით აღინერება და დახასიათდება კვლევის შედეგად მიღებული დისკურსები. აქ მოკლედ შევაჯამებთ შედეგებს, რისთვისაც შემოვიტანთ პოლიტიკური შეხედულებების კიდევ უფრო აბსტრაქტულ, თეორიულ მოდელს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მოდელი არ წარმოადგენდა ანალიზის ამოსავალ წერტილს, არამედ სწორედ ანალიზის შედეგად ჩამოყალიბდა, მისი წინასწარი პრეზენტაცია მიზანშეწონილად გამოიყურება, ვინაიდან გარკვეულწილად გაუადვილებს მკითხველს ქვემოთ მოყვანილი ანალიზის გაგებას.

წარმოვიდგინოთ ისეთი პოლიტიკური შეხედულებების სისტემები, რომლებიც შესაძლებელია განვალაგოთ შემდეგი ორგანოზომილებიანი სიბრტყის შესაბამის მეოთხედებში; ამ სიბრტყის განზომილებები შემდეგი დაპირისპირებებითაა შექმნილი:



ამ სიბრტყის ვერტიკალური განზომილება პირობითად შეგვიძლია გავიაზროთ, როგორც ოპოზიცია „ტრადიცია – ანტიტრადიცია“. სიბრტყის ქვედა ნაწილში იმყოფებიან ტრადიციონალისტები, რომელთათვისაც პოლიტიკური ლეგიტიმაციის წყაროს წარმოადგენს პირველ რიგში ის, რაც არის ადგილობრივი, ქართული, წარსულიდან მომდინარე, გარკვეული ჩარჩოებით და იდენტურობით გამოყოფილი დანარჩენი სამყაროსგან. განზომილების მეორე ბოლოში მყოფნი მეტ მნიშვნელობას ანიჭებენ გარე სამყაროს, დასავლურ გამოცდილებას, მომავალს, წარსულის უარყოფასაც კი.

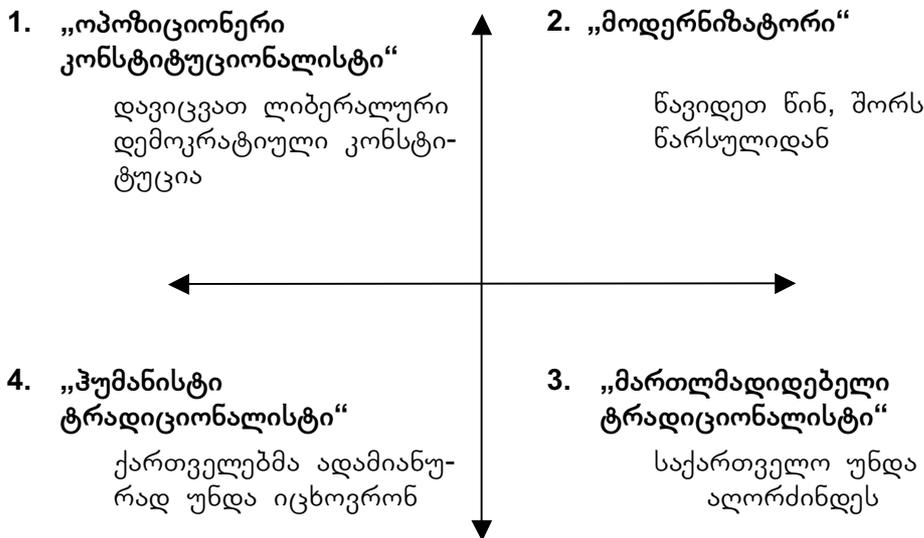
სიბრტყის მეორე – ჰორიზონტალური – განზომილება შეიძლება გავიაზროთ როგორც დამოკიდებულება პოლიტიკისადმი ზოგადად. სიბრტყის მარჯვენა მხარეს იმყოფებიან ისინი, ვინც პოლიტიკაში ყველაზე მეტად აფასებს **მიზნებს**, ხოლო მეორე მხარე აქცენტს აკეთებს **ნესებზე**, რომლებსაც მისდევენ პოლიტიკოსები თავისი მიზნების მისაღწევად. ამ ოპოზიციას პირობითად დავარქმევთ „პროცედურისა“ და „მიზნის“ დაპირისპირებას. საილუსტრაციოდ მოვიშველიოთ დემოკრატიის ლინკოლნისეული ცნობილი განმარტება – „დემოკრატია არის ხალხის მმართველობა, ხალხის მიერ განხორციელებული ხალხისთვის“, „პროცედურის“ მიმდევრები ამ გამონათქვამში უფრო დიდ მნიშვნელობას მიანიჭებენ მმართველობის განხორციელებას **ხალხის მიერ**, ხოლო „მიზნის“ მიმდევრები იმას, რომ მმართველობა იყოს **ხალხისთვის**.

აქ განსამარტავია, თუ რატომ გამოვიყენეთ ტერმინი „ანტიტრადიცია“ სიბრტყის ზედა ნაწილის დასახასიათებლად და არ დავუპირისპირეთ „ტრადიციას“ „მედასავლეთეობა“, რომელსაც ხშირად ეყრდნობიან საქართველოში ცვლილებების მოსურნე რეფორმატორები. საქმე ისაა, რომ ეს უკანასკნელი ცნება ქართულ რეალობაში გარკვეულწილად „მითვისებული“ აქვს ერთ კონკრეტულ დისკურსს, მაშინ როდესაც სხვა დისკურსებიც აცხადებენ მასზე პრეტენზიას. ჩვენი შეხედულებით, ჭეშმარიტი „მედასავლეთეობა“ მდგომარეობს ზემოთ მოცემული სქემის ცენტრალური ზონისკენ სწრაფვაში და არა მისი რომელიმე განაპირა უკიდურესობის აბსოლუტიზებაში. სიბრტყის ოთხივე მეოთხედი საჭირო და აუცილებელი კომპონენტია იმისა, რასაც ავტორები დასავლურ ლიბერალურ დემოკრატიად მოიაზრებენ, ხოლო ჭეშმარიტად „მედასავლეთე“ განვითარება შესაძლებელია მხოლოდ მათი თანაარსებობის შემთხვევაში, რადიკალიზაციისა და ურთიერთგანდევნისგან თავის არიდებით.

ამ დაყოფის შესაბამისად, სიბრტყის ზედა მარჯვენა კუთხეში განლაგდებიან ისინი, ვისთვისაც ყველაზე მნიშვნელოვანია საქართველოს რეალობის რაც შეიძლება სწრაფი გარდაქმნა იმ ნიმუშების მისაღწევად, რომლებიც ქვეყნის გარეთ,

უფრო განვითარებულ დემოკრატიებში არსებობს. სიბრტყის მარჯვენა ქვედა მეოთხედში იმყოფებიან ისინიც, ვისთვისაც ქვეყნის სწრაფი განვითარება პრიორიტეტია, ოღონდ ქართულ ტრადიციებზე და მენტალიტეტზე დაყრდნობით. ქართულ ტრადიციებს ასევე პირველ რიგში აფასებენ სიბრტყის ქვედა მარცხენა მეოთხედში, ოღონდ მათ მატარებლად ისინი პირველ რიგში ქართველებს განიხილავენ, ამდენად, მათთვის ქვეყნის განვითარებაზე უფრო მნიშვნელოვანია ქართველებისთვის ადამიანური ცხოვრების აწყობა. სიბრტყის ზედა მარცხენა მეოთხედი, მარჯვენა მეოთხედის მსგავსად, დასავლური ნიმუშებითაა შთაგონებული, მაგრამ, მისგან განსხვავებით, მათში უფრო პოლიტიკური ცხოვრების წესებს ეძებს, ვიდრე პოლიტიკური გარდაქმნების მიზნებს.

კვლევის შედეგად გამოვლენილი დისკურსები ერთმანეთისგან დაახლოებით იმგვარად განსხვავდება, როგორც ამ სიბრტყის მეოთხედები, ანუ ისინი საკმაოდ კარგ (თუმცა, არაზუსტ) შესაბამისობაში არიან მოყვანილი სიბრტყის მეოთხედებთან. პირობითად შერქმეული სახელების გამოყენებით შეიძლება ვამტკიცოთ, რომ პირველი დისკურსი „მოდერნიზატორი“ იმყოფება ზედა მარჯვენა კუთხეში, „მართლმადიდებელი ტრადიციონალისტი“ – ქვედა მარჯვენაში, „ჰუმანისტი ტრადიციონალისტი“ – ქვედა მარცხენაში, ხოლო „ოპოზიციონერი კონსტიტუციონალისტი“ – ზედა მარცხენაში.



ეს ოთხი განწყობა უნდა მივიჩნიოთ იმ დევიზებად, რომლებიც კარგად ასახავენ საქართველოს მოსახლეობის პრიორიტეტებს.

4. საქართველოში არსებული პოლიტიკური დისკურსების ანალიზი

შესაძლებელია თუ არა ითქვას, რომ ზემოთ განხილული აბსტრაქტული მოდელი გამოდგება რეალური დისკურსების აღსაწერად, და საერთოდ, რას წარმოადგენენ ისინი? ტაბულა 1-ში მოყვანილია ის ოთხი დისკურსი. რომლებიც გამოიკვეთა ჩვენი გამოკვლევის შედეგად.

ზოგადად, ჩვენ მიერ დაფიქსირებული ყველა დისკურსი ეთანხმება იმას, რომ კონსტიტუცია უნდა შესრულდეს ყველა მუხლში და მისი დარღვევა დაუშვებელია, რომ დემოკრატიის დროს უნდა იყოს აზრთა სხვადასხვაობა და, რომ კონ-

სტიტუციის მოდელი უნდა უწყობდეს ხელს დემოკრატიისა და პოლიტიკური კონკურენციის განვითარებას ქვეყანაში, რომ მმართველები აუცილებლად უნდა ემორჩილებოდნენ კონსტიტუციას და არ ცვლიდნენ მას ერთპიროვნულად (49, 64, 14, 53). რაშია სხვაობა მათ შორის?

გამონათქვამების ნაკრები, რომელიც რესპონდენტების გამოკითხვას დაედო საფუძვლად, საკმაოდ რთულ, ხშირად ღრმა ფილოსოფიური აზრის მქონე დებულებებს მოიცავს. ასე, ქვეყნის კონსტიტუციის შინაარსი, ზოგიერთი მტკიცების მიხედვით, წმინდა ლეგალისტურია (4), ზოგიერთის მიხედვით – პოლიტიკური (3), ის მორალის დაცვას ემსახურება (9), უზრუნველყოფს ხელისუფლების პოლიტიკურ მდგრადობას და ეფექტურობას (11), ზღუდავს ხალხის უმრავლესობის ძალაუფლებას (13), ემსახურება პოლიტიკური პლურალიზმის განვითარებას (64). რესპონდენტების შეფასებებში ამგვარი კონცეპტუალური გამონათქვამები გარკვეულწილად დაიჩრდილა პოლიტიკურად უფრო აქტუალური საკითხებით. თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ მორალზე დაფუძნებულმა კონსტიტუციამ მთლიანობაში უფრო დადებითი შეფასება მიიღო, ვიდრე ხალხის უმრავლესობის ნების შემზღვევლმა კონსტიტუციამ. კონსტიტუციის რაობას ყველაზე დიდი მნიშვნელობა მიანიჭა მეორე დისკურსმა, რომლისთვისაც კონსტიტუცია თან ლეგალისტურია (ქვეყნის ძირითადი კანონი) და თან იდეოლოგიური (პოლიტიკური ტრაქტატი). ამ დისკურსისთვის კონსტიტუცია გარკვეულწილად სახელმწიფო იდეოლოგიის ფუნქციას ატარებს. მის მსგავსად, მესამე დისკურსიც კონსტიტუციას პოლიტიკური ტრაქტატის როლს ანიჭებს, ოღონდ მას უფრო ხალხის უმრავლესობას უკავშირებს და არა სახელმწიფოს. მეოთხე დისკურსი, მათგან განსხვავებით, მეტად პრაგმატულია და კონსტიტუციაში პოლიტიკური პლურალიზმის დაცვასთან ერთად, პირველ რიგში, აფასებს ხელისუფლების პოლიტიკური მდგრადობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფას. ამ პრაგმატიზმს უარყოფს პირველი დისკურსი, რომელიც ყველაზე გულგრილია კონსტიტუციის რაობის მიმართ და უფრო მისი შეცვლის პროცედურის საკითხებს განიცდის.

ნაკრებში ბევრი ისეთი გამონათქვამი აღმოჩნდა, რომელიც იძლევა გამოყოფილი დისკურსების პოლიტიკურ შეხედულებათა მრავალმხრივი ანალიზის შესაძლებლობას. ეს გამონათქვამები მოიცავს დამოკიდებულებათა ფართო სპექტრს, რომლებიც ვლინდება ადამიანის უფლებების, დემოკრატიის, დიქტატურის, რეგიონული მონყობისა და თვითმმართველობის, სამართლიანობისა და სხვა თემებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, იქმნება დისკურსების ღრმა ანალიზის შესაძლებლობა.

თუ დავუბრუნდებით ზემომოყვანილ ორგანოზომილებიან კლასიფიკაციას, დავინახავთ, რომ მესამე და მეოთხე დისკურსი აშკარად ტრადიციონალისტურ ორიენტაციას ეფუძნება (58, 63, 33, 61). ისინი ამ მხრივ კონსერვატიულ ხასიათს ატარებენ, ოღონდ ერთი თავისებურებით. მაშინ, როდესაც დასავლურ საზოგადოებებში კონსერვატიული დისკურსებისთვის დამახასიათებელია ლეგიტიმაციის რელიგიური საწყისები, პოსტსაბჭოური სპეციფიკიდან გამომდინარე, რელიგია ყველა ტრადიციონალისტისთვის თანაბრად ღირებული არ არის. მესამე დისკურსი მძაფრად განიცდის მართლმადიდებლური რელიგიის სტატუსის საკითხს და ემხრობა ამ სტატუსის დაფიქსირებას კონსტიტუციაში (34), მაშინ როცა მეოთხე დისკურსი ინდიფერენტულია რელიგიის პოლიტიკური სტატუსის მიმართ და უფრო საბჭოური ტრადიციის ჩარჩოებში გაიზრება. ამდენად, ეს ორი დისკურსი – მესამე და მეოთხე – სიბრტყის ქვედა ნაწილში უნდა მოვიაზროთ. პირველი ორი დისკურსისგან განსხვავებით, მესამე და მეოთხე დისკურსები უფრო არიან განწყობილი განიხილონ სახელმწიფო დროშა ამ სახელმწიფოს იდეოლოგიის გამომხატველად (2), ნაკლებად მგრძობიარენი არიან საკუთარი უფლებების დარღვევისადმი (41), ნაკლებად ემინიან პარლამენტის ერთპარტიულობისა (27) და კანონმდებლობის ერთ პიროვნე-

ბაზე მორგების (16). ორივე დისკურსი პოზიტიურადაა განწყობილი დღევანდელი ხელისუფლების მიმართ, ვინაიდან მოსწონთ ახალი, ახალგაზრდა, ენერგიული მმართველები (38), მიაჩნიათ, რომ ახალი ხელისუფლება პირნათლად ასრულებს კანონებს (42) და არ სჯერათ, რომ კანონის დამრღვევი ადამიანებისთვის უფრო ადვილია წინსვლა კანონმორჩილ მოქალაქეებთან შედარებით. (44).

ჰორიზონტალურ განზომილებაში დისკურსებს შორის ასევე არსებობს სხვაობა მიზანზე და პროცედურაზე ორიენტაციების თვალსაზრისით, ოღონდ სიბრტყის ზედა ნაწილში დისკურსებს შორის განსხვავებას იწვევს ერთი ტიპის საკითხები, ხოლო ქვედა ნაწილში – სხვა ტიპისა. პირველი და მეორე დისკურსი ერთმანეთს უპირისპირდება „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ კონსტიტუციაში შეტანილ ცვლილებებსა და სახელმწიფო დროშის შეცვლასთან დაკავშირებით, ხოლო მესამე და მეოთხე – დემოკრატიისა და დიქტატურის გაგების, აგრეთვე რელიგიის სახელმწიფოსთან მიმართების კონტექსტში. თუ მესამე დისკურსი ემხრობა იმას, რომ დღევანდელ განსაკუთრებულ ვითარებაში პრეზიდენტმა საკუთარ თავზე უნდა აიღოს მთელი პასუხისმგებლობა (54), და რომ ქართველი ხალხი საერთოდ ისეთია, რომელსაც უნდა ჰყავდეს ერთი მმართველი (18), მეოთხე დისკურსი ამ დებულებებს კატეგორიულად არ ეთანხმება. ის არ იზიარებს დიქტატურისა და დემოკრატიის იმ გაგებებს, რომელსაც მესამე დისკურსი ემხრობა: ამ უკანასკნელის მიხედვით, თუ ერთი ადამიანი ფლობს მთელ ძალაუფლებას და გამოხატავს საზოგადოების ნაწილის ინტერესებს, ეს დემოკრატიაა და არა დიქტატურა (8), ანუ ერთ ხელში მთელი ძალაუფლების კონცენტრირება თავისთავად არ ნიშნავს დიქტატურას (1). მიუხედავად იმისა, რომ ორივე ტრადიციონალისტური დისკურსი ერთგვარად თავს იკავებს კონსტიტუციური ცვლილებების შეფასებისგან (შესაძლოა, საკმარისად კომპეტენტურად ვერ გრძნობენ თავს ამ საკითხებთან მიმართებაში), ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ მათ არ აქვთ კონსტიტუციონალიზმის პრინციპების შესახებ გამოკვეთილი, თანაც ურთიერთსაწინააღმდეგო პოლიტიკური ხედვა. მეოთხე დისკურსი მესამესთან შედარებით ბევრად უფრო ემხრობა პლურალიზმსა და ძალაუფლების დანაწილების კონსტიტუციონალისტურ იდეებს (სიბრტყის მარცხენა მხარე).

პირველი და მეორე დისკურსების დაპირისპირება გაცილებით უფრო მეტად ეხება მიმდინარე პოლიტიკის შეფასებას. ამ მხრივ ეს დისკურსები ბევრად უფრო „პოლიტიზირებული“ ხასიათით გამოირჩევა. „იმ დროშას, რომელიც დღეს ფრიალებს“ ნაციონალური მოძრაობის დროშად განიხილავს პირველი დისკურსი, რასაც კატეგორიულად არ ეთანხმება მეორე (17). მეორე დისკურსი მიესალმება იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო სტრუქტურები დაკომპლექტდეს რევოლუციიდან მოსული ხალხით, ხოლო პირველი ამას არ ემხრობა (52). პირველი დისკურსი კატეგორიულად არ ეთანხმება მოსაზრებას, რომ საჭირო იყო კონსტიტუციური ცვლილებების სწრაფად გატარება (35), და რომ პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება ხელს შეუწყობს შესაძლო პოლიტიკური კონფლიქტების მოგვარებას (5), მეორე დისკურსი კი საკმაოდ დადებითად არის განწყობილი ორივე დებულების მიმართ. თუმცა, აღნიშნული ორი დისკურსიდან ვერც ერთი ვერ ხედავს ძვრებს იმ მიმართულებით, რომ ცხოვრება კონსტიტუციის მიხედვით ეწყობა, მაგრამ პირველი ამაში გაცილებით უფრო კატეგორიულია (37).

დისკურსების თვალნათლივი წარმოჩენის მეტად ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს ამ დისკურსებისთვის დამახასიათებელი დებულებების გადმოცემა წარმოული ტექსტის სახით, რომელსაც თავის ნაშრომში დრუხეკი და ჰოლმსი მიმართვენ. თითოეული დისკურსის დახასიათებისას, როგორც უკვე აღინიშნა, ჩვენ ვეყრდნობით ამ დისკურსის ყველაზე გამოკვეთილ მტკიცებულებებს (რომელთაც მიეცა შეფასება -6,-5,+5,+6) და იმ დებულებებს, რომლებიც მას სხვებისგან განასხვავებს.

1. ოპოზიციონერი-კონსტიტუციონალისტი

ძალიან ცუდია, რომ კონსტიტუციური ცვლილებები ასე სწრაფად განხორციელდა (35). არც იმის მერე იგრძნობა რაიმე გაუმჯობესება (37). მმართველი აუცილებლად უნდა ემორჩილებოდეს კონსტიტუციას, ხოლო კონსტიტუცია არ უნდა მოქმედებდეს, როგორც იურისტებმა იციან – უნდათ აქეთ მოაბავენ ქოთანს ყურს, უნდათ – იქით, ის ცალსახად უნდა იყოს გაშიფრული; დაუშვებელია, რომ მმართველი ერთპიროვნულად ცვლიდეს მას და ეს ცვლილებებიც არ იყო საჭირო (53, 38, 48). ნაკლებად ვეთანხმები იმას, რომ ისტორიას მართავენ უფრო პიროვნებები (12), არ მგონია, რომ დღეს პრეზიდენტმა მთელი პასუხისმგებლობა უნდა იტვირთოს ვითარების განსაკუთრებული ხასიათის გამო, ან კანონმდებლობა საკუთარ თავზე მოიხრგოს, თანაც ჰქონდეს პარლამენტის დათხოვნის უფლება (54, 16, 5), ვერც დიქტატურას გავამართლებ იმ საბაბით, რომ საჭიროა კორუმპირებული ჩინოვნიკებისთვის წინააღმდეგობის განწევა (50). საერთოდ, თუკი ქვემოდან ხელისუფლებას ვინმე არ მოსთხოვს, ისინი ხალხზე ნაკლებად იზრუნებენ და მხოლოდ საკუთარ ინტერესებს დაიცავენ (46), მით უმეტეს, რომ პარლამენტი ერთპარტიულია და ხშირად იქ ისეთი ადამიანები არიან, ვინც საკუთარი თავი საკუთარი საქმის კეთებაში ვერ იპოვა (27, 59). მაგრამ ხელისუფლებისადმი მოთხოვნების წამოყენება გართულებულია იმიტომ, რომ ჩვენს უფლებებს ხშირად ვერ ვიცავთ (41). ეს იმიტომ ხდება, რომ ჩვენი კონსტიტუცია იმ როლს არ ასრულებს, რასაც უნდა ასრულებდეს საერთოდ (19). თავად ხელისუფლება ნაკლებად ემორჩილება კანონს, ხოლო მმართველობაში სხვა ფაქტორები უფრო მუშაობს (42). დამნაშავეებთან ბრძოლა კი გამოაცხადეს, მაგრამ პასუხი არავის არ აგებინეს, შევარდნაძით დაწყებული (31), პირიქით, ვინც კანონს არღვევს, ის წინ მიდის, ხოლო რევოლუციონერები სახელმწიფო თანამდებობებს იკავებენ, რაც დაუშვებელია (52). რევოლუცია არ ამართლებს კონსტიტუციის ცვლილებას, და არც დემოკრატიის მოტანა შეუძლია იმიტომ, რომ ხალხის მმართველობა, ანუ იდეაში რაც არის დემოკრატია, საერთოდ მიუღწეველია, როგორც ჩანს, სამწუხაროდ (24, 21).

2. მოდერნიზატორი

დროა, ხალხმა თავი დაანებოს პოლიტიკოსობას და ყველამ თავის საქმეს მიხედოს (59). რაც შეეხება კანონებს, მათ უფრო კარგად იურისტები მიხედავენ (23), მით უმეტეს, რომ ჩვენი პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი წყობა და უფლებები უკვე განსაზღვრულია ქვეყნის ძირითადი კანონით – კონსტიტუციით (4). ძალიან საშიშია, რომ გვყავდეს მმართველები, რომლებიც არ ემორჩილებიან კონსტიტუციას და ცვლიან მას ერთპიროვნულად, არავინ უნდა ამყარებდეს დიქტატურას იმ საბაბით, რომ ხალხისთვის კარგის გაკეთება უნდა (53, 43, 49). ჩვენი მომავლის პოლიტიკური ხედვა ხომ კონსტიტუციითაა მოცემული (3), ამიტომ მას უნდა ემორჩილებოდეს უკლებლივ ყველა, ის უნდა საზღვრავდეს ყველა ადამიანის ცხოვრებას (56). მაშინ აღარ გვექნება ის პრობლემა, რომ წარსულით ვცხოვრობთ, ჩვენ უნდა ვცხოვრობდეთ დღევანდელი დღით, მომავალზე ფიქრით (58). ჩვენ ხომ სხვა ცივილიზებული ერებისგან დიდად არ განვსხვავდებით (33). ბუნებრივია, რომ კონსტიტუცია ვარდების რევოლუციის შემდეგ შეიცვალა, რათა აღმოიფხვრას სამართლებრივი ვაკუუმი და სახელმწიფო ისევ კონსტიტუციურ მმართველობას დაუბრუნდეს (24, 35), თანაც ცუდი არ იყო ის ცვლილებები, რაც მასში შევიდა: პარლამენტმა შეიძინა მთავრობის კონტროლის ძირითადი ბერკეტი – მისდამი უნდობლობის გამოცხადების შესაძ-

ლებლობა, ხოლო პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება მოგვარებს შესაძლო პოლიტიკურ კონფლიქტებს (6, 5). მოდით, ამ კონსტიტუციურ ცვლილებებს იმას ნუ დავაბრალებთ, რომ ახალმა ახალგაზრდა ხელისუფლებამ ის თავის თავზე მოიგო (38), თუმცა კი, ბუნებრივია, რომ ისინი, ვინც რევოლუციას აწყობდა, ახლა თანამდებობებსაც იკავებენ (52). ის დრომაც, რომელიც სახელმწიფო დროშად გამოცხადდა, კარგია და მომწონს (17). ქვეყნის წინსვლას ძლიერი რეგიონები უშლიან ხელს, მაგრამ წესრიგის აღდგენაში ჩვენ ამ პრობლემის მოგვარებას ვერ დაველოდებით.

3. მართლმადიდებელი ტრადიციონალისტი

ყველაფერი აენყობა, თუ კონსტიტუციაში დაფიქსირდება მართლმადიდებლური რელიგიის განსაკუთრებული სტატუსი, ხოლო ადამიანები დასაქმდებიან, გადასახადს გადაიხდიან, სახელმწიფო ბიუჯეტს შეავსებენ და სახელმწიფო დადგება ფეხზე (34, 32). ჯერჯერობით ვითარება მძიმეა, და ამიტომ პრეზიდენტმა უნდა აიღოს საკუთარ თავზე მთელი პასუხისმგებლობა ქვეყნის ამ მძიმე მდგომარეობიდან გამოყვანაზე (54); ეს არ ნიშნავს იმას, რომ საქართველოში დამყარდება დიქტატურა (1), პრეზიდენტი ხომ ხალხის უმრავლესობის ნებას გამოხატავს, და პრეზიდენტები ხომ საერთოდ დიდ როლს თამაშობენ ყველგან, ხოლო ქართველი ხალხი, საერთოდ, ისეთი ხალხია, რომ უნდა ჰყავდეს ერთი მმართველი (40, 8, 18). საერთოდ, ჩვენ ისეთი მენტალიტეტი გვაქვს, რომ ყველაფერი, რაც არის უცხოური, თუნდაც კარგი იყოს, შეიძლება აქ, საქართველოში, არ გამოგვადგეს (33). ისიც კი დასაშვებია, რომ დღეს დიქტატორი დაგვჭირდეს, რათა ხალხის ინტერესები დავიცვათ და კორუფცია დავამარცხოთ (50), მაგრამ ის მაინც უნდა მოქმედებდეს კონსტიტუციის ჩარჩოებში, მაშინაც კი, როდესაც ბოროტმოქმედებისგან იცავს საზოგადოებას (25); ოღონდ, კონსტიტუცია ხალხის უმრავლესობის ძალაუფლებას არ უნდა ზღუდავდეს (13). ხალხის მიერ არჩეულ პრეზიდენტსა და პარლამენტს მაქსიმალურად უნდა ჰქონდეს გაზრდილი უფლებები, ხოლო დანიშნულ პრემიერ-მინისტრს – მაქსიმალურად შეზღუდული (60). მაშინ პარლამენტის ერთპარტიულობა პრობლემა კი არ არის, არამედ პლუსია, ვინაიდან დემოკრატიის დროს ხალხი ერთიან მიზნებზე ვერ თანხმდება, არის აზრთა სხვადასხვაობა, და ამ აზრებიდან უნდა აიღო ერთი სწორი აზრი (27, 15, 14).

4. ჰუმანისტი ტრადიციონალისტი

კონსტიტუციონერმა უნდა დაიცვას კონსტიტუცია და კანონები, ხოლო ჩვეულებრივმა ადამიანმა ადამიანურად უნდა იცხოვროს (56). თუმცა, ჩვეულებრივი ადამიანები ხშირად არღვევენ კანონებს და ამის გამო იჩაგრებიან, ამიტომ დამნაშავეებთან ბრძოლას ახალი ხელისუფლება ცოტა ფრთხილად უნდა მოეკიდოს (44, 31). დღესაც ხომ ხალხის 90 პროცენტი იმაზე ოცნებობს, რომ ცოტა მაინც იყოს კორუმპირებული, ეს რეალობაა (26). რაც შეეხება ჩემს უფლებებს, მათ მე თვითონ მოვუვლი და დავიცავ, დღეს ეს პრობლემას არ წარმოადგენს (55, 41). კონსტიტუციამ, და არა ხალხის ზენოლამ, უნდა უზრუნველყოს ხელისუფლების მდგრადი და ეფექტური მუშაობა (11, 46), ამასთან, სახელმწიფო თანამდებობებს პირველ რიგში პროფესიონალები უნდა იკავებდნენ (57). კორუფციასთან ბრძოლის საბაბით დიქტატურის დამყარებას მე ვერავითარ შემთხვევაში ვერ დავეთანხმებოდი (50). სახელმწიფო არ უნდა იყოს ძალადობის იარაღი (7). დიქტატურასა და დემოკრატიას შორის არსე-

ბობს დიდი სხვაობა, პირველ რიგში იმიტომ, რომ კონსტიტუცია უნდა სრულდებოდეს, ის არ უნდა იცვლებოდეს ერთპიროვნულად და უნდა იყოს აზრთა სხვადასხვაობა (53, 14). კარგია, რომ მივდივართ დასავლური სისტემისკენ, მაგრამ ყველაფერი იქაური აქ, საქართველოში არ გამოგვადგება (30, 33). სულაც არ იქნება ცუდი, თუკი დროდადრო ჩვენი წარსულისკენ მივიხედავთ და იქიდანაც კარგ მაგალითებს ავიღებთ (58). ასევე ადგილობრივი საქმეები ადგილზევე უნდა წყდებოდეს და არ მიდიოდეს თბილისში გადასაწყვეტად (61). საქართველოს გაერთიანების პრობლემა დღეს ძალიან მწვავედ დგას (63).

უკეთ რომ გავერკვეთ იმაში, თუ რამდენად სპეციფიკურია მოცემული შეფასებები ამა თუ იმ დისკურსისათვის, სასარგებლოა, ერთმანეთს შევადაროთ 4-ფაქტორიანი და 5-ფაქტორიანი განაწილება. რა შეიცვლება, თუკი ვეცდებით ცოტათი უფრო მეტად დავანანევროთ შეხედულებათა სპექტრი? რესპონდენტების ხუთ ფაქტორად დანაწილების შემთხვევაში (რომელიც აქ დანვრილებით არ იქნება განხილული და მხოლოდ ზოგადად დახასიათდება), ადრე დაფიქსირებული პირველი და მესამე დისკურსები პრაქტიკულად იგივე რჩება. ტრანსფორმაციას განიცდის მხოლოდ მეორე და მეოთხე დისკურსები. მეორე დისკურსი განიცდის რადიკალიზაციას დიქტატურის მიმართულებით. ის უკვე ნაკლებად ასხვავებს დიქტატურას დემოკრატიისგან, პოზიტიური ხდება „კარგი დიქტატორის“ მიმართ და უფრო კატეგორიულად მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა აუცილებლობას წარმოადგენდა. მეოთხე დისკურსი იძენს რელიგიურობის ნიშნებს, კარგავს ნოსტალგიურ განწყობებს და ხდება საკმაოდ კრიტიკული არსებული ხელისუფლებისა და ბოლოდროინდელი მოვლენების მიმართ. ის ინარჩუნებს თავის ტრადიციონალისტურ ორიენტაციას თვითმმართველობაზე. ხოლო ახლადგამოყოფილი მეხუთე დისკურსი იკავებს უფრო მედასავლურ, ვიდრე ტრადიციონალისტურ ორიენტაციას. ამავე დროს, მისი წარმოდგენები დემოკრატიისა და კონსტიტუციის შესახებ იმდაგვარია, რომ მას უფრო „სახალხო დემოკრატია“ უნდა ვუწოდოთ საბჭოური ტიპის დემოკრატიის მსგავსად. მართალია, ეს დისკურსი ცალსახად მომხრეა კონსტიტუციური დემოკრატიისა და წინააღმდეგია დიქტატურის, მაგრამ კონსტიტუცია და სახელმწიფო მის ცნობიერებაში ბევრი საბჭოური ნიშან-თვისებით ხასიათდება. სახელმწიფოს დროშა გამოხატავს ამ სახელმწიფოს იდეოლოგიას, კონსტიტუცია – სამომავლო მიზნებს და მორალს; თავად სახელმწიფო არის ცენტრალიზებული. ეს დომინანტი სახელმწიფო „სახალხო დემოკრატიისთვის“ ასატანია იმდენად, რამდენადაც ის არ გარდაიქმნება დიქტატურად და არ იჭრება ადამიანთა „ცხოვრების სამყაროში“, მათი ავტონომიურობის სფეროში. ამ პირობით „სახალხო დემოკრატია“ მხარში ამოუდგება არსებულ ხელისუფლებას და მიესალმება რევოლუციით მოსულ მთავრობას. მიუხედავად ნოსტალგიისა ძველ დროზე, იმედი აქვს, რომ ნათელი მომავალი, რომელსაც ახალი ხელისუფლება უსახავს („დემოკრატია“ ნაცვლად „კომუნისმისა“), ხალხისთვის სიკეთის მომტანი აღმოჩნდება.

5-ფაქტორიანი სქემის მოშველიება შესაძლებლობას გვაძლევს გავაკეთოთ ორი დასკვნა: ა. რელიგიურობა და მიდრეკილება დიქტატურისკენ არ არის მხოლოდ მესამე დისკურსის მახასიათებელი. მეორესაც, მის რადიკალურ ვარიანტებში, აქვს მიდრეკილება დიქტატურისკენ, ხოლო კონსტიტუციაში რელიგიის დაფიქსირების მომხრენი თითქმის ყველა დისკურსში მონაწილეობენ. ბ. საბჭოური დროიდან შემორჩენილი წარმოდგენები სახელმწიფოზე და კონსტიტუციაზე საკმაოდ ვრცლადაა განფენილი; მისი ნაკვალევი ვლინდება როგორც მოდერნიზატორთა სწრაფვებში, ასევე იმ განწყობაში, რომელიც ყველაზე მეტად ჰუმანისტ ტრადიციონალისტებს

ახასიათებს და წინ ეღობება მოდერნიზატორი სახელმწიფოს გადამეტებულ შექცვას ადამიანთა ცხოვრების სამყაროში, მისი ავტონომიურობის დარღვევას.

თითოეულ აქ დაფიქსირებულ შეხედულებათა სისტემას აქვს როგორც კეთილგანწყობილი ინტერპრეტაცია – ის, თუ როგორ ხედავს საკუთარ თავს, ასევე კრიტიკული ხედვა გარედან – თანაც განსხვავებული, იმისდა მიხედვით, თუ რომელი დისკურსის კუთხიდან შევხედავთ. გარდა ამისა, შეხედულებათა თითოეული სისტემა შეიძლება ზომიერებისკენ იხრებოდეს და ამით უახლოვდებოდეს მიღებულ დემოკრატიულ დისკურსებს, თუმცა, ასევე შესაძლებელია განიცდიდეს რადიკალიზაციას და საშიში ხდებოდეს დემოკრატიისათვის.

მეორე დისკურსი მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური ბრძოლების დრო დამთავრებულია, და დადგა მიღწეული პოლიტიკური ძალაუფლების რეალიზების დრო. პოლიტიკური დაპირისპირებების გაგრძელება მისთვის საშიშროებას წარმოადგენს და, ამდენად, ის გმობს პირველი დისკურსის მცდელობებს შეხედოს მოვლენებს პოლიტიკური თვალსაზრისიდან – სახელმწიფო დროშა არ უნდა იყოს განხილული ნაციონალური მოძრაობის დროშად, არსებული ხელისუფლება – დიქტატურად, ხოლო ძალაუფლებაში რევოლუციით მოსული ადამიანები – სახელმწიფო თანამდებობების უზურპატორებად. განვითარების სწორი გეზი განსაზღვრულია; დადგა დრო, იურისტებმა ის, უბრალოდ, კანონებში გადაიტანონ. მეორე დისკურსისთვის დიდ საშიშროებას წარმოადგენს მეოთხე დისკურსიც, რომელიც შესაძლოა ამ კანონებს არ დაემორჩილოს. არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება მოსახლეობის დიდი ნაწილი, ე. წ. უბრალო ადამიანები, დარჩნენ სამართლებრივი რეგულირების მიღმა და ამით დააბრკოლონ განვითარება. ეს ისევ კორუფციის წყარო იქნება. ამიტომ წარსული უკან უნდა მოვიტოვოთ. კანონების ამოქმედებაში საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას ვერ დაველოდებით. მეორე დისკურსი მესამესაც უპირისპირდება მის ორიენტაციაში ქართულ მენტალიტეტზე და ტრადიციულ ღირებულებებზე. მეორე დისკურსი არ ეთანხმება კონსტიტუციაში რელიგიის დაფიქსირებასაც.

პირველი დისკურსი, მეორესგან განსხვავებით, სულაც არ არის განწყობილი შეაფასოს მდგომარეობა, როგორც დემოკრატიული განვითარების საწინდარი. ის აშკარად ხედავს შექმნილ მდგომარეობაში დიქტატურის ნიშნებს და საკუთარი პოლიტიკური უფლებების დაცულობის საწინდარად კონსტიტუციონალიზმის საფუძვლების განმტკიცებას მოიზრებს. მეორე დისკურსი მის თვალში ბოლშევიკური ტიპის ტოტალიტარიზმის ნაირსახეობის ადვოკატად გამოიყურება, ვინაიდან პოლიტიკურად ცალმხრივად ცვლის დროშას, კონსტიტუციას და ეუფლება სახელმწიფო თანამდებობებს. ამ მხრივ, მეორე დისკურსს, პირველი დისკურსის მიხედვით, მხარს უბამს მესამე დისკურსიც, რომელიც მიიჩნევს, რომ დღეს არის განსაკუთრებული მომენტი და პრეზიდენტმა მთელი ძალაუფლება უნდა იტვირთოს ამ მდგომარეობიდან ქვეყნის გამოსაყვანად. მესამე დისკურსი, მისი აზრით, საერთოდ საშიშია დემოკრატიისათვის, ვინაიდან ნაკლებად აფასებს კანონის უზენაესობის საჭიროებას და იხრება ერთპიროვნული და კონსტიტუციონალიზმის პრინციპების საწინააღმდეგო, მკაცრად მაჟორიტარული მმართველობისკენ, თითქმის დიქტატურისკენ. პირველის თვალში მეოთხე დისკურსს არ გააჩნია სამართლებრივი ცნობიერება, ის გულგრილია კონსტიტუციის ბოლოდროინდელი ხელყოფის მიმართ და არ იზიარებს პირველი დისკურსის შემართებას იმოქმედოს პოლიტიკურად, ანუ ხელისუფლება ხალხის კონტროლს დაუქვემდებაროს.

მესამე დისკურსი, მეორე დისკურსის მსგავსად, იმედინად უყურებს მომავალს, რადგან მიაჩნია, რომ რევოლუციით მოსული პრეზიდენტი ხალხის უმრავლესობის ნებას განასახიერებს და მის იმედებს ფრთებს შეასხამს: მაგალითად, მართლმადიდებლურ რელიგიას განსაკუთრებულ სტატუსს მიანიჭებს. თუმცა, პრეზიდენ-

ტის ძალაუფლებას შეიძლება წინააღმდეგობა შეხვდეს, რაც ხალხის უმრავლესობის ნების აღსრულებას გაართულებს. მის თვალში როგორც პირველი, ისე მეორე დისკურსი ხალხის ნების აღსრულებას არასათანადო ყურადღებას აქცევს და ამით ქართულ თვითმყოფადობას და იდენტურობას საფრთხეს უქმნის. ამ დისკურსებს შორის ის დიდ სხვაობას ვერ ხედავს, გარდა იმისა, რომ პირველი საშიშია, რადგან ხელისუფლების ოპოზიციურია, ხოლო მეორე სხვანაირად ხედავს განვითარების მიმართულებას, ანუ ზედმეტად მიმბაძველია დასავლეთის. რაც შეეხება მეორეს, ისიც საფრთხეს უქმნის ხალხის ნების აღსრულებას პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაციის მეშვეობით, ვინაიდან ეშინია დიქტატურის და ზედმეტად ზრუნავს ადამიანის უფლებების დაცვაზე.

მეორე დისკურსი იწყება მეტად საინტერესო მტკიცებით „კონსტიტუციონერებისა“ და უბრალო ადამიანების შესახებ, რომელიც მრავალმხრივად შეიძლება იქნეს ინტერპრეტირებული. ერთი მხრივ, ის გვაგონებს ჰაბერმასისეული სისტემისა და ცხოვრების სამყაროს დაპირისპირებას და ცხოვრების სამყაროს დაცვის ლოზუნგს. მეორე მხრივ, ის არა მარტო მკაფიოდ განასხვავებს კანონსა და მორალს (რასაც მარქსისტული მიდგომა, ლიბერალურისგან განსხვავებით, არ აკეთებდა), არამედ ორივეს მკაფიოდ გამიჯნულ სამოქმედო არეალებს უნებს და ადამიანთა ცხოვრებას, პირველ რიგში, მორალის სამყოფელად იხილავს. და ბოლოს, ის შეიძლება გავიზნოთ როგორც „ამორალური ფამილიზმი“⁶, რაც, პატენემის⁷ მიხედვით, ახასიათებს არასამოქალაქო ცნობიერებას რესპუბლიკური ცნობიერების საპირისპიროდ, ბადებს კორუფციას და ხელს უშლის დემოკრატიის ფუნქციონირებას.

საქართველოს ისტორიის თვალსაწიერიდან ეს დისკურსი გვევლინება იმ მიდგომად, რომელიც არა მარტო საბჭოთა პერიოდში, არამედ წინა საუკუნეებშიც, მრავალი გარე დამპყრობლის ქვეშ საქართველოს არსებობის დროს, წესად და ჩვეულებად ჩამოყალიბდა, იმ წესად და ჩვეულებად, რომელმაც თვითგადარჩენისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნების მასობრივი სტრატეგიები განსაზღვრა. ის მდგომარეობს მტრული და უცხო გარემოსაგან გამიჯვნაში და არა მასზე ზემოქმედების მოხდენის მცდელობაში.

ამ მხრივ, მას მთავარ ოპონირებას მეორე დისკურსი უწევს, რომელიც, სწორედ რომ, სისტემის შექმნითაა დაინტერესებული. მეორეს ყველაფერი იმის შეცვლა სურს, რაც მეოთხესთვის თავშესაფარსა და დასაყრდენს წარმოადგენს – წარსული, ქართული მენტალიტეტი. თუკი მეორე დისკურსი სისტემის გარკვეული ღირებულებრივი ტოტალიტარულობით ემოქმედებს, მესამე – დიქტატურის ნიშნებს ატარებს. ამდენად, არც მესამე დისკურსია მისთვის ხსნა, მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეულ ღირებულებრივ განწყობებს ორივე იზიარებს. მის თვალში, მესამე დისკურსი, გარკვეულწილად, რელიგიური ფანატიზმითაა დაავადებული და თავისი დიქტატორული მიდრეკილებებით მას შეუძლია კერძო ადამიანი დიქტატორის ძალადობის ობიექტად გახადოს. მიუხედავად ყოველივე ამისა, მეორე დისკურსს აქვს ხელისუფლების ნდობა, რომელსაც პირველი დისკურსი უქარწყლებს. მეორე დისკურსის განწყობას, მიიმალოს თავის ნაჭუჭში და იმედოვნოს, რომ ხელი-

⁶ Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press: Chicago Illinois, 1958

⁷ რობერტ პატენმი, იკვლევს რა თანამედროვე იტალიაში დემოკრატიის ინსტიტუტების ფუნქციონირებას, მიდის იმ დასკვნამდე, რომ ისტორიულად ჩამოყალიბებული სხვაობა ჩრდილო და სამხრეთ იტალიის სამოქალაქო ტრადიციებს შორის გავლენას ახდენს მმართველობის ინსტიტუტების ფუნქციონირების ხასიათზე. სამხრეთ იტალიაში სამოქალაქო ტრადიციის ნაკლებობას ის უკავშირებს ამ რეგიონის ხანგრძლივ ყოფნას გარე დამპყრობლების გავლენის ქვეშ. ეს ბოლო დაკვირვება რელიგანტური ჩანს საქართველოს კონტექსტისათვისაც. იხ. R.D.Putnam. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993.

სუფლება თავის საქმეს თვითონ მიხედავს, პირველი დისკურსი ეწინააღმდეგება და საზოგადოებრივ სივრცეში პოზიციის დაკავებისკენ უბიძგებს, რასაც ის მიჩვეული არ არის.

5. დასკვნა

საქართველოში წინა წლებში ჩატარებული გამოკვლევების შედეგები⁸ გვაფიქრებინებს, რომ მოცემულ კვლევაში გამოკვეთილი შეხედულებათა სისტემები საკმაოდ მდგრადია; მათი ანალოგები ადრე (ყოველ შემთხვევაში, პირველი სამის) სხვა გამოკვლევებშიც დაფიქსირებულა. ეს კიდევ უფრო აძლიერებს იმ მოსაზრებას, რომ მეტად მნიშვნელოვანია მათი გათვალისწინება კონსტიტუციური მშენებლობის პროცესში.

თუ გავითვალისწინებთ, რომ რესპონდენტების პასუხები, სოციალური მოლოდინების გამო, შესაძლოა უფრო პოზიტიურია კონსტიტუციონალიზმისა და დემოკრატიის მიმართ, ვიდრე რესპონდენტების ქცევა ნაკლებად საჯარო პოლიტიკურ ვითარებაში, შეიძლება შეიქმნას შთაბეჭდილება, რომ აქ აღწერილი დისკურსები ან, ყოველ შემთხვევაში, ზოგიერთი მათგანის რადიკალური მიმდევრები, საფრთხეს უქმნიან კონსტიტუციონალიზმს. მაგრამ თუ დავუშვებთ, რომ შესაძლებელია თითოეული მათგანის რადიკალიზების თავიდან აცილება და მათი შეჯერება, მაშინ დავინახავთ, რომ ისინი ქმნიან ნორმალურ, ჯანსაღ პოლიტიკურ სპექტრს, რომელიც ანალოგიურია იმისა, რაც შეიძლება მოვიძიოთ ნებისმიერ კონსტიტუციურ ლიბერალურ დემოკრატიაში. მაშასადამე, საქართველოს პრობლემა მდგომარეობს არა იმაში, რომ რომელიმე ნაწილი საზოგადოებისა გამოირიცხოს პოლიტიკური პროცესიდან, არამედ იმაში, რომ თავად ამ პროცესმა ხელი შეუწყოს ყველა პოლიტიკური შეხედულების საუკეთესო მისწრაფებების რეალიზებას.

ამგვარი თანაარსებობის უზრუნველყოფაში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება კონსტიტუციური მოდელის შერჩევას და ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის ინსტიტუციური მოწყობის სწორ განსაზღვრას. ასე მაგალითად, ამას ხელი შეიძლება შეუწყოს უფრო ადეკვატური საარჩევნო სისტემის შერჩევამ. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ტრადიციონალისტური პოლიტიკური შეხედულებებისთვის უფრო ხელსაყრელია მაჟორიტარული სისტემა, ხოლო „ანტიტრადიციულებისთვის“ – პროპორციული. თუ ეს ვარაუდი სწორია (რაც თავისთავად, დამატებით კვლევასა და განსჯას მოითხოვს), მაშინ რას მოუტანს საქართველოს ორპალატიანი პარლამენტის შექმნა, სადაც ზედა პალატა დაკომპლექტდება მაჟორიტარი დეპუტატებით, ხოლო ქვედა – პროპორციული წესით არჩეული წევრებით? როგორ უნდა განაწილდეს უფლებამოსილებები ამ ორ პალატას შორის, რომ ამან არ გამოიწვიოს ან საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის პოლიტიკური შეხედულებების უგულებელყოფა ან კონფლიქტი პალატებს შორის?

ეს, უბრალოდ, ერთ-ერთი შესაძლო კითხვაა, რომელიც ამ გამოკვლევის შედეგების გააზრებისა და გამოყენების სავარაუდო მიმართულებას მოხაზავს. კვლევის შედეგების ანალიზისას უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ მოცემული კვლევის მეთოდოლოგია არ იძლევა შესაძლებლობას პასუხი გაცეს კითხვას იმის თაობაზე, თუ რამდენად გავრცელებულია საქართველოში ესა თუ ის შეხედულებები. ამის გაგება შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ დამატებითი კვლევების ჩატარებით.

⁸ იხ. მაგ. John S.Druzek, Leslie T.Holmes, "Post-Communist Democratization; Political Discourses across Thirteen Countries", Cambridge University Press, 2002, და Hanf T., Nodia G. 2000. Georgia Lurching to Democracy. From Agnostic Tolerance to Pious Jacoblonism: Societal Change and People's Reactions. – *Nomos Verlagsgesellschaft*. Baden-Baden.

6. დანართი 1

ტაბულა 1

დებულებები, რომლებიც მოყვანილია ამ ტაბულის მარცხენა სვეტში, შეადგენს იმ ნაკრებს, რომელსაც აფასებდნენ რესპონდენტები. თითოეული დებულების გასწვრივ ამ ტაბულაში მოყვანილია ქულები -6-დან +6-მდე, რომლებიც ასახავენ გამონათქვამის შეფასებას ოთხი გამოვლენილი დისკურსის მიერ. დისკურსის ნომერი მითითებულია შესაბამისი სვეტის თავში. ამ ტაბულაში 64 დებულება განლაგებულია მიმდევრობით მაქსიმალური კონსენსუსისგან (ყველა მეტ-ნაკლებად ერთი აზრისაა) მაქსიმალურ დაპირისპირებამდე (არსებობს რადიკალურად დაპირისპირებული მოსაზრებები).

დებულების ნომერი	ფაქტორები (დისკურსები)			
	1	2	3	4
9 როცა მორალიდან ხდება გადახვევა, კონსტიტუცია იმისთვის არის, რომ ეს ქცევა მიუახლოვოს მორალის დაუნერულ პრინციპებს, რომლებიც კაცობრიობის მთელი ისტორიის მანძილზე არსებობდა.	1	0	2	1
49 კონსტიტუცია უნდა შესრულდეს ყველა მუხლში. დაუშვებელია, რომ შეიძლებოდეს კონსტიტუციის დარღვევა მომავლის რაიმე მიზნისთვის.	4	5	4	2
64 კონსტიტუციის მოდელი უნდა ემსახურებოდეს დემოკრატიის განვითარებას, პოლიტიკური კონკურენციისა და პოლიტიკური აზრის განვითარებას ქვეყანაში.	2	3	3	4
14 დემოკრატია არის აზრთა სხვადასხვაობა, როდესაც ყველას აქვს გარკნომერივეული სუბიექტური აზრი, და იმ განსხვავებული აზრებიდან უნდა აიღო კარგი აზრი.	3	3	3	5
61 ადგილობრივი საქმე ადგილობრივ უნდა გადაწყდეს და არ წავიდეს თბილისში.	1	1	3	4
10 საქართველოს კონსტიტუცია მარტო ქართველებისთვის არ იწერება. საქართველო მრავალეროვანი სახელმწიფოა, რაც ძალიან მტკივნეულად დადგა ეხლა.	0	3	0	0
45 იგივე სომხები და თათრები უფრო მრავლდებიან, ვიდრე ქართველები. თუ საქართველოს მოქალაქეა მთავარი და არა ქართველი, მაშინ სულ მალე სომეხი იქნება საქართველოს პრეზიდენტი, საფრთხეს ვხედავ მე ამაში.	1	-1	2	0
12 ისტორიას მართავენ უფრო პიროვნებები.	1	4	4	3
29 არ არსებობს, არც ისტორიულად და არანაირად არ ყოფილა, რომ საქართველოში როდესმე რეგიონი თავის სიტყვას ამბობდეს.	-1	-4	-5	-4

დებულება	1	2	3	4
53 მმართველი აუცილებლად უნდა დაემორჩილოს კონსტიტუციას. ერთმა მმართველმა რომ კონსტიტუცია შეცვალოს, ამის უფლება მას ნამდვილად არ უნდა ჰქონდეს.	6	5	3	6
36 ვინც ჩვენზე მეტი იცის და იურიდიული განათლება აქვს, იმან იცის, რა დოზით დაარღვიოს კანონი, და ეს არის უბედურება.	-1	1	0	2
13 კონსტიტუციურ სახელმწიფოში ისეთი დემოკრატიაა, როდესაც ხალხის უმრავლესობას მთელი ძალაუფლება არ ეკუთვნის.	0	-1	-3	1
28 კომუნისტების პერიოდის კონსტიტუციით, ადამიანს ჰქონდა ყველაფრის უფლება – დასვენების, სწავლის, მუშაობის, გართობის, მაგრამ, სინამდვილეში, არაფერი არ სრულდებოდა, ეს ყველაფერი ქალაქებში იყო.	-4	-1	-4	-1
7 ნებისმიერი სახელმწიფო არის ძალადობის იარაღი.	0	-2	0	-3
59 უნდა გაკეთდეს ისე, რომ თითოეულმა ადამიანმა თავისი თავი საქმეში იპოვოს, საქმის კეთებაში, და არა პარლამენტში ეძიოს თავისი თავი.	5	6	5	2
62 თუ ჩვენ გვინდა სახელმწიფოდ ყოფნა, მოდით, ადამიანის უფლებებს დავანებოთ თავი. ეს არის შემოგდებული თემა, რათა დაინგრეს სახელმწიფოები და მივიღეთ კოსმოპოლიტიზმამდე.	-2	-4	-2	-4
47 დავით აღმაშენებელს ყველაზე დიდი პრობლემები შეუქმნა სწორედ ზედმეტად გაძლიერებულმა რეგიონებმა.	-2	2	-1	-1
22 ეხლა არ არის კომუნისმი, რომ ადამიანმა რაღაც ვერ თქვას და ვერ გამოვიდეს ხმამაღლა. ამის გამო არავინ არ მოგკლავს და არაფერი.	-3	-2	1	0
48 კონსტიტუცია არ უნდა მოქმედებდეს, როგორც იურისტებმა იციან – უნდათ აქეთ მოაბავენ ქოთანს ყურს, უნდა – იქით. კონსტიტუცია ცალსახად უნდა იყოს გაშიფრული.	6	4	0	3
21 ხალხის მმართველობა, ანუ იდეაში, რაც არის დემოკრატია, უბრალოდ, ვერ იქნება ვერასოდეს. იქნება ყოველთვის ხელისუფლება და ხალხი.	3	1	-1	0
57 საკადრო პოლიტიკაში უდიდესი მნიშვნელობა უნდა ენიჭებოდეს პიროვნულ ფაქტორს, ვინაიდან თუ პიროვნება არ არის ჩვენებური გაგებით დადებითი, მისი დანიშვნა არაფერს შეცვლის.	0	1	-1	-3
3 კონსტიტუცია ეს არის პოლიტიკური ტრაქტატი, რომელზეც ერი მომავლის შენების პერსპექტივას აფუძნებს.	2	5	3	0
60 ხალხის მიერ არჩეულ პრეზიდენტს და პარლამენტს მაქსიმალურად დიდი უფლებები უნდა ჰქონდეთ, ხოლო პრემიერ-მინისტრს, რომელიც დანიშნულია, მაქსიმალურად უნდა შეეზღუდოს უფლებები.	-3	-2	2	-1

დებულება	1	2	3	4
51 სანამ კანონები არ გვექნება, არც ხელფასი გვექნება, არც საჭმელი, არც სასმელი.	-2	-2	2	1
20 კონსტიტუციის ბევრი რამ ირღვევა, იმიტომ, რომ არ არის ობიექტური სასამართლო სისტემა.	3	4	0	-1
26 ხალხის 90 პროცენტი მაინც ოცნებობს იმაზე, რომ ცოტა კორუმპირებული მაინც იყოს, ეს რეალობაა.	-3	0	-2	2
25 არის შემთხვევები, როდესაც ბოროტმოქმედის დასჯა და ბოროტმოქმედისგან საზოგადოების დაცვა მოითხოვს კონსტიტუციის დარღვევას.	-1	-2	-4	1
24 ასეთი რევოლუციები, როგორც ჩვენთან მოხდა – ვარდების რევოლუცია, ყოველთვის იწვევს კონსტიტუციურ ცვლილებებს.	-3	2	2	1
43 თუ კარგი დიქტატორი ხარ და შენ ხალხს კარგი რაღაცეები დაანახე, თუ შენი საქმიანობით ხალხი კარგ მდგომარეობაშია, დიდი რამეა ეხლა, დიქტატორი.	-3	-6	-2	-2
6 პარლამენტის მხრიდან მთავრობის კონტროლის ძირითადი ბერკეტი არის მისდამი უნდობლობის გამოცხადება.	-2	3	-2	-3
11 კონსტიტუციური მოწყობის ძირითადი ამოცანაა ხელისუფლების პოლიტიკური მდგრადობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფა.	-2	0	1	4
15 დემოკრატია არის მმართველობის ფორმა, სადაც მთელი საზოგადოება შეთანხმებულია რაღაც ერთ ფასეულობაზე და რაღაც ერთი მიზანი აქვს.	1	2	-4	-1
5 პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება არის შესაძლო პოლიტიკური კონფლიქტის მოგვარების გზა.	-4	2	-1	-1
39 რაც შეეხება პრემიერ-მინისტრის საკითხს, ხალხმა განსხვავება არ იცის პრემიერ-მინისტრსა და სახელმწიფო მინისტრს შორის.	1	-4	1	-3
52 არ შეიძლება, ხალხი, რომელიც აწყობს რევოლუციას და დგას ქუჩაში, იჯდეს კაბინეტებში.	2	-4	-1	0
23 ზოგ შემთხვევაში მე შეიძლება იურისტზე მეტი ვიცოდე კანონში, ვინაიდან მან იცის ის, რაც ისწავლა, მე კი მასზე მეტად ვიცი ცხოვრება.	-1	-6	-1	-1
2 სახელმწიფოს დროშა არის ამ სახელმწიფოს იდეოლოგიის გამომხატველი.	-2	-3	1	3
19 ჩვენი კონსტიტუცია იმ როლს არ ასრულებს, რასაც უნდა ასრულებდეს კონსტიტუცია საერთოდ.	4	-1	-1	-2
16 თუ კანონმდებლობა ერთ პიროვნებაზეა მორგებული, მაშინ მას შეიძლება არა თუ პრეზიდენტი, არამედ მონარქი ვუნდოდოთ.	4	2	0	-2

დებულება	1	2	3	4
46 ხელისუფლებას თუ ვიღაცა ქვემოდან არ მოსთხოვს, ისინი ერთმანეთში ყოველთვის შეთანხმდებიან და ძალიან ბედნიერად იცხოვრებენ.	5	1	1	-3
41 დღეს შეიძლება ვიცოდეთ, რა არის ჩვენი უფლება, მაგრამ, სამწუხაროდ, მათ განხორციელებას სხვა ფაქტორები განსაზღვრავს.	3	1	-2	-4
58 საქართველოს პრობლემა ის არის, რომ წარსულით ვცხოვრობთ. წარსულით ცხოვრება არ უნდა იყოს, ადამიანი უნდა ცხოვრობდეს დღევანდელით, ხვალინდელზე ფიქრით.	-1	3	0	-5
55 მე უნდა ვიყო ჩემი უფლების არდარღვევის სადარაჯოზე. მე უნდა მოვუარო ამ პრობლემას.	1	-1	-3	5
27 ჩვენი პარლამენტი ერთპარტიულია და, ბუნებრივია, რომ გავა ის, რაც უნდა მთავრობას, თუნდაც ხალხისთვის არ იყოს მისაღები.	4	0	-3	-2
63 პირველ რიგში უნდა გაერთიანდეს საქართველო და შემდეგ ვილაპარაკოთ კონსტიტუციაზე.	-1	-3	4	4
50 ჩვენთვის ამ ეტაპზე, ყველაზე კარგია დიქტატურა – ერთი გამოკვეთილი ძალაუფლების მქონე ადამიანი, რომელიც შეძლებს წინააღმდეგობა გაუწიოს იმ პატარა ჩინოვნიკებს, რომლებიც დარბიან და ცდილობენ თავისთვის რაც შეიძლება მეტი მოიხვეჭონ.	-5	-5	1	-5
40 ევროპის ქვეყნებში ბევრმა არ იცის, ვინ არის პრეზიდენტი, რადგან იქ პრეზიდენტი პეტრე იქნება თუ პავლე, ამით ძირეული ცვლილებები არ მოხდება.	0	-3	-5	2
18 ქართველი ხალხი, საერთოდ, ისეთი ხალხია, რომ უნდა ჰყავდეს ერთი მმართველი.	-4	-3	4	-4
44 ვინც კანონს დაარღვევს, ის მიდის წინ, და ვინც ამას ვერ აკეთებს, ის სანყალია, მოუხერხებელია, პატიოსანია და საცოდავი.	1	0	-3	-6
32 ყველაფერი აენყობა, თუკი ყველას ექნება სამსახური და გადასახადს გადაიხდის, მაშინ შეივსება ეს ბიუჯეტი და სახელმწიფო დადგება ფეხზე.	-1	4	6	1
33 ყველაფერი მომწონს, რაც არის კარგი, მაგრამ ქართული მენტალიტეტი ისეთი რამაა, რომ გერმანული და ამერიკული, ინგლისური და იაპონური აქ საქართველოში არ გამომადგება.	2	-1	5	5
4 კონსტიტუცია ქვეყნის ძირითადი კანონია, რომელიც განსაზღვრავს ამ სახელმწიფოს პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ წყობას, აგრეთვე თითოეული მოქალაქის უფლებებს.	2	6	-3	3

დებულება	1	2	3	4
8 დემოკრატია დიქტატურისგან განსხვავდება მხოლოდ იმით, რომ საზოგადოების რაღაც ნაწილს შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს ხელისუფლებაზე.	0	0	5	-5
37 ამ ახალ პერიოდში უკვე რაღაც ძვრები არის, რაც შესაძლებლობას გვაძლევს ვიცხოვროთ მართლა კონსტიტუციის თანახმად.	-6	-1	0	1
38 ეს კონსტიტუციური ცვლილებები იყო საჭირო იმიტომ, რომ ახალგაზრდობა მოვიდა, ენერჯით საესე და ძალიან კარგი, მცოდნეები არიან.	-5	-3	2	1
42 დღეს მთავარია ხელისუფლებიდან წამოსული დირექტივები, გავლენიანი ნაცნობები და ა.შ. იგივე ხელისუფლების წარმომადგენლები ნაკლებად ემორჩილებიან კანონს და, აქედან გამომდინარე, არ არის კანონის უზენაესობა.	5	1	-4	-2
31 დამნაშავეს პასუხი აგებინე. ამ მთავრობის ხელში პასუხნაგები მე ჯერ არავინ არ მინახავს, შევარდნადით დანყებული.	2	-2	-2	-6
30 შევარდნადის მმართველობის პერიოდში საქართველოში ვერ გაიგებდი, ვინ იყო უფროსი და ვინ – უმცროსი. ახალი ხელისუფლების მოსვლის შემდეგ, უკვე მიდიან დასავლური სისტემისკენ.	-4	1	-5	3
17 ის დროშა, რომელიც დღეს ფრიალებს, არის ნაციონალური მოძრაობის დროშა.	3	-5	1	-1
35 სწორია, რომ ჩქარა განხორციელდა კონსტიტუციური ცვლილებები, ქვეყანა კონსტიტუციურ ვაკუუმში იყო. რევოლუცია მოხდა და სხვა გამოსავალი არ იყო.	-6	2	-1	0
1 დიქტატურა არ ნიშნავს იმას, რომ რომელიმე ადამიანის უფლება დარღვეულია. ეს ნიშნავს იმას, რომ ერთი ადამიანი ფლობს მთლიანად ძალაუფლებას.	0	0	-6	2
56 კონსტიტუციონერმა უნდა დაიცვას კონსტიტუცია და კანონები, ხოლო ჩვეულებრივმა ადამიანმა ადამიანურად უნდა იცხოვროს.	0	-5	1	6
34 ჩაიდება კონსტიტუციაში რელიგია თუ არა, ამას დიდი მნიშვნელობა არა აქვს. ხარ მართლმადიდებელი და ხარ, იქ ეწერება თუ არა, ამას მნიშვნელობა არა აქვს.	-1	-1	-6	0
54 დღეს არის განსაკუთრებული მომენტი, ამიტომ პრეზიდენტმა უნდა აიღოს თავის თავზე პასუხისმგებლობა და მას უნდა ჰქონდეს განსაკუთრებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.	-5	0	6	-2

საერთაშორისო კონფერენცია

საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმა

კონფერენციის ორგანიზატორები: კავკასიური ინსტიტუტი და
საერთაშორისო IDEA

2005 წლის 18-19 მარტი, სასტუმრო შერატონ მეტეხი პალასი
თბილისი, საქართველო

კონფერენციის ანგარიში*

2005 წლის 18-19 მარტს საქართველოს დედაქალაქ თბილისში ჩატარდა საერთაშორისო კონფერენცია „საკონსტიტუციო და პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში, აგრეთვე სომხეთსა და აზერბაიჯანში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმა“. კონფერენციის ორგანიზატორები იყვნენ სამთავრობო-საერთაშორისო ორგანიზაცია დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი (საერთაშორისო IDEA), რომლის სათაო ოფისი მდებარეობს შვედეთში და ქართული არასამთავრობო ორგანიზაცია მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი. კონფერენცია ჩატარდა საერთაშორისო IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის მიერ განხორციელებული ერთობლივი პროექტის „საქართველოს ხმები კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ რეფორმაში“ ფარგლებში (2004 წლის ივნისი – 2005 წლის აგვისტო).

კონფერენცია მიეძღვნა სამხრეთ კავკასიის სამ ქვეყანაში – საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში – მიმდინარე რეფორმების პროცესის შესახებ ინფორმაციის გაზიარებას, აგრეთვე, ამ ქვეყნების ევროპული ინტეგრაციის პერსპექტივების განხილვას. კონფერენციის მუშაობაში განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდა საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო და პოლიტიკურ რეფორმებზე.

კონფერენციის მუშაობაში მონაწილეობა მიიღო საქართველოს ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოების, აგრეთვე სომეხი და აზერბაიჯანელი ექსპერტების 55 წარმომადგენელმა. კონფერენცია გახსნეს საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონულმა წარმომადგენელმა და პროგრამის ხელმძღვანელმა სამხრეთ კავკასიაში ქალბატონმა არმინე არაქელიანმა, კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარემ ბატონმა ვია ნოდამ, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ ქალბატონმა ნინო ბურჯანაძემ და საქართველოსა და სომხეთში ევროპის დელეგაციის პირველმა მრჩეველმა ბატონმა ჟაკ ვანტომმა.

* ეს ანგარიში, კონფერენციის დროს გაკეთებული ჩანაწერებისა და კონფერენციის ტრასკრიპტის საფუძველზე, შეადგინა კონფერენციის რაპორტიორმა თათა მახათაძემ.

კონფერენციის გახსნა

მომხსენებლები:

- ბ-ნ გია ნოდია, კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარე
- ქ-ნ არმინე არაქელიანი, საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონული წარმომადგენელი და პროგრამის ხელმძღვანელი საქართველოში
- ქ-ნ ნინო ბურჯანაძე, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე
- ბ-ნ შაკ ვანტომი, საქართველოსა და სომხეთში ევროპული დელეგაციის პირველი მრჩეველი

ბ-ნ **გია ნოდია**, კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარე, მიესალმა მონაწილეებს და კონფერენცია გახსნილად გამოაცხადა. ბ-ნ ნოდიამ ისაუბრა პროექტის შესახებ და განმარტა საერთაშორისო IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის როლი პროექტის განხორციელებაში. მომხსენებელმა აღნიშნა, რომ პროექტის მიზანი იყო ხელი შეუწყოს დემოკრატიული ღირებულებების განმტკიცებას დემოკრატიის შესახებ ცოდნის ამაღლების გზით. მომხსენებელმა ასევე აღნიშნა, რომ პროექტის ფარგლებში საერთაშორისო ექსპერტები სწავლობდნენ დემოკრატიის პერსპექტივებს სამხრეთ კავკასიის სამ ქვეყანაში. ბ-ნ ნოდიამ აღნიშნა, რომ ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველოში მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმები მიმდინარეობს და უფრო მეტი ცვლილებებია მომავალში მოსალოდნელი. ჯერჯერობით, როგორც ქართველი ისე უცხოელი ექსპერტები, მათ შორის, ევროსაბჭოს ექსპერტები, აკრიტიკებენ საქართველოს ახალ მთავრობას როგორც 2004 წლის თებერვალში მიღებული ცვლილებებისათვის, ისე იმ პროცესისათვის, რომელიც წინ უსწრებდა ცვლილებების მიღებას და რომელშიც საზოგადოება არ იყო სათანადოდ ჩართული. საქართველოს ხელისუფლება ცვლილებების ხასიათს გარდამავალი პერიოდით გამოწვეული აუცილებლობით ხსნის. ბ-ნ ნოდიამ ორი მთავარი საკითხი გამოყო, რომლებიც პროექტის კვლევის საგანი იყო: პირველი, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო ხელისუფლებას შორის ურთიერთობა, მეორე, ურთიერთობა ცენტრალურ და რეგიონულ ხელისუფლებას შორის, რაც ამ ეტაპზე საქართველოში ცხარე პოლემიკის საგანია. ბ-ნ ნოდიამ დადებითად შეაფასა საერთაშორისო IDEA-ს მოღვაწეობა საქართველოში, მათ შორის, მისი პირველი პროექტი, რომელიც 2000-2001 წლებში განხორციელდა ქართველ ექსპერტთა, პრაქტიკოსთა და საზოგადოების მონაწილეობითა და ძალისხმევით და რომელიც მიზნად ისახავდა დემოკრატიის მდგომარეობის შესწავლას საქართველოში.

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე ქ-ნ **ნინო ბურჯანაძე** მიესალმა კონფერენციის მონაწილეებს და იმედი გამოთქვა, რომ მომავალში რეგიონში თანამშრომლობა კიდევ უფრო ინტენსიური გახდება. მან აღნიშნა, რომ საქართველო თავისი განვითარების მნიშვნელოვან ეტაპზე იმყოფება და ამ ეტაპზე სასიცოცხლო როლი ენიჭება პარლამენტს. პარლამენტის სპიკერმა განაცხადა, რომ დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება პირველი რიგის ამოცანაა საქართველოს ხელისუფლებისათვის. მომხსენებელმა ასევე აღნიშნა, რომ გარკვეულმა წარსულმა მოვლენებმა, მათ შორის, 2004 წლის თებერვალში მიღებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა გამოიწვია ცენტრალური სახელისუფლებო სისტემის ცვლილება. სპიკერის აზრით, ცვლილებების მიღება უნდა დაფუძნებოდა უფრო ფართო განხილვებს, რადგან საქართველოს მოსახლეობა მზადაც იყო და მონდომებულიც, რომ მონაწილეობა მიეღო პოლიტიკურ პროცესებში. ქ-ნ ბურჯანაძემ აღნიშნა, რომ კონფერენციაზე განსახილველი თემე-

ბი ძალზე მნიშვნელოვანია როგორც საქართველოსათვის, ისე იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც დიდი ცვლილებების გზაზე დგანან. სპიკერმა გამოყო ისეთი საკითხები, როგორცაა სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილება, დაბალანსების სისტემის დანერგვა, ხელისუფლების შტოებს შორის თანამშრომლობა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალური ხელისუფლება.

ქ-ნ **არმინე არაქელიანი**, საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონული წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში მიესალმა მონაწილეებს და თქვა, რომ საერთაშორისო IDEA მხარს უჭერს დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებას ხალხის ხმის გაძლიერებითა და ხალხის მონაწილეობის გზით. მან აღნიშნა, რომ IDEA-ს პროგრამა, რომელიც საქართველოში და სამხრეთ კავკასიის რეგიონში ოთხი წლის წინ დაიწყო, ემყარება ადგილობრივი თანამონაწილეობის პრინციპზე დაფუძნებულ მიდგომას. პროგრამის მიზანი იყო, ექსპერტული აზრისა და საჯარო დებატების საშუალებით შეეფასებინა ქვეყნის დემოკრატიული განვითარება და დაესახა მომავალი განვითარების გზები. პოლიტიკური რეფორმების ანალიზი წარმოდგენილი იქნა პოლიტიკის განაცხადების სახით. ქ-ნ არაქელიანმა ხაზი გაუსვა იმ აზრს, რომ დემოკრატიის მხარდაჭერა არ ნიშნავს ქვეყნისა და საზოგადოების საშინაო საქმეებში ჩარევას და ზემოდან და გარედან რეცეპტების მიწოდებას, არამედ ქვეყნის მოქალაქეების, ხალხისა და საზოგადოების გაძლიერებას, რათა მათ გაცნობიერებულად გააკეთონ დემოკრატიული არჩევანი, რაზეც თვითონ იქნებიან პასუხისმგებელი; მათ თვითონ უნდა ააშენონ საკუთარი დემოკრატიული საზოგადოებები და სახელმწიფოები. ეს მხარდაჭერა გულისხმობს ადგილობრივად წარმოქმნილი და განხორციელებული ალტერნატიული დემოკრატიული ინიციატივების ხელშეწყობას, რომელთა მიზანია ინდივიდუალური თუ კოლექტიური განვითარება და თვითრეალიზაცია. მომხსენებელმა საერთაშორისო IDEA-ს სახელით მადლობა გადაუხადა შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს მხარდაჭერისა და ფინანსური დახმარებისათვის. ქ-ნ არაქელიანმა აგრეთვე მადლობა გადაუხადა საელჩოებსა და საკონსულოებს საქართველოსა და სომხეთში: ბ-ნ ჰარი მოლენარს, ნიდერლანდების ელჩს საქართველოსა და სომხეთში, და ბ-ნ დიპაკ ვოპრას, ინდოეთის ელჩს საქართველოსა და სომხეთში. დასასრულს მან მადლობა გადაუხადა ყველა ქართველ, სომეხ და აზერბაიჯანელ ექსპერტსა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელს, საქართველოს ხელისუფლებას და ევროპულ და საერთაშორისო პარტნიორებს პროგრამაში მონაწილეობისა და შეტანილი წვლილისათვის.

საქართველოსა და სომხეთში ევროპის დელეგაციის პირველმა მრჩეველმა ბ-ნ **ჟაკ ვანტომმა** აღნიშნა, რომ საქართველოს ცალსახად აქვს დაფიქსირებული ევროპაში ინტეგრაციის სურვილი. ბ-ნ ვანტომმა ხაზი გაუსვა კონფერენციაზე განსახილველი თემების მნიშვნელობას და თქვა, რომ ევროკავშირი დიდ ინტერესს იჩენს საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური რეფორმების მიმართ და აქცენტს აკეთებს დემოკრატიაზე, სამართლიან სახელმწიფოსა და ეფექტურ მმართველობაზე. ბ-ნ ვანტომმა ისაუბრა ევროკავშირისა და სამხრეთ კავკასიის სამი ქვეყნის თანამშრომლობის ახალი ჩარჩოს – ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის – შესახებ, რომლის მიზანია, ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებს მისცეს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღონ ევროკავშირის საქმიანობაში და გააძლიერონ თავიანთი უსაფრთხოება. ეს პროგრამა მეზობლებს განსაკუთრებულ ურთიერთობებს და ფინანსურ მხარდაჭერას სთავაზობს.

პლენარული სესია 1: საქართველოს ევროპული არჩევანი და საკონსტიტუციო/პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკა და ხალხის განწყობა

მოდერატორი: ბ-ნ ჯონათან ვითლი, ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტი
მომხსენებლები: ქ-ნ მარინა მუსხელიშვილი და ქ-ნ ლუიზა არუთინოვი, სოციალური კვლევების ცენტრი

პრეზენტაცია: მარინა მუსხელიშვილმა წარმოადგინა მოხსენება სოციალური კვლევების ცენტრის მიერ საერთაშორისო IDEA-სა და კავკასიური ინსტიტუტის პროექტის ფარგლებში ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევის შედეგების შესახებ, რომელიც ეხებოდა საკონსტიტუციო/პოლიტიკურ რეფორმებს საქართველოში და რეფორმებთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ დისკურსებს (იხ. კვლევის მასალები ამ გამოცემაში). ქვემოთ მოცემულია მასალებისა და პრეზენტაციის განხილვის მოკლე შინაარსი.

დისკუსია: ბ-ნ ნოდამ გახსნა დებატები მოხსენებაში წარმოდგენილი მოსაზრებების შესახებ და აღნიშნა, რომ ეს არის საინტერესო და ნოვატორული კვლევა, რომელიც ცხადყოფს საქართველოში დემოკრატიული განვითარების ძირეულ პრობლემებს. ბ-ნ ნოდამ შემდეგ შეეხო კვლევაში გამოთქმულ მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ საქართველოში არსებობს დიქტომია: ხელისუფლება მიზანზეა ორიენტირებული, ხოლო საზოგადოება პროცესზე; მან აღნიშნა, რომ ამ მანკიერი წრიდან გამოსავალი არის ის, რომ ხელისუფლებამ ისწავლოს პროცესის სათანადოდ მართვა, ხოლო საზოგადოებამ მეტად იფიქროს იმ ეფექტურ საშუალებებზე, რომლებითაც შესაძლებელი გახდება მიზნის მიღწევა. თუმცა, მიზანზე და პროცესზე ორიენტირებულობა არ შეიძლება თანასწორ ალტერნატივად ჩაითვალოს – ხელისუფლების პოლიტიკა, სწორედ რომ, მიზანზე უნდა იყოს ორიენტირებული. პროცესი მხოლოდ მაშინ არის გამართლებული, როდესაც ამ პროცესით მიიღწევა მიზანი. არ შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს ხელისუფლება (ძველი თუ ახალი) ძირითადად მიზანზეა ორიენტირებული, ხოლო საზოგადოება მხოლოდ პროცესის ლეგიტიმურობითაა დაკავებული. ხალხს სურს, რომ ხელისუფლება იყოს ეფექტური და მიაღწიოს გარკვეულ მიზნებს. სწორედ ხელისუფლების არაეფექტურობა გახდა შევარდნაძის არაპოპულარობის მიზეზი. ახალ ხელისუფლებას შანსი აქვს შეინარჩუნოს პოპულარობა, თუ მის მიერ მონოდედებული მომსახურება ეფექტური იქნება, თქვა ბ-ნ ნოდამ, და დაამატა, რომ სამოქალაქო საზოგადოებაც მეტად უნდა დაკავდეს ეფექტურობის საკითხით და არა პროცესის მართვით (თუმცა, ეს უკანასკნელიც არანაკლებ მნიშვნელოვანია). ბ-ნ ნოდამ მონაწილეებს შეახსენა პოლიციის მაგალითი: პოლიციის საქმიანობის შეფასებისას მხოლოდ ის კი არ არის მნიშვნელოვანი, რომ პოლიცია არ არის კორუმპირებული, არამედ ის, თუ რამდენად შეუძლია კრიმინალი დააკავოს. ქ-ნ მარინა მუსხელიშვილი დაეთანხმა ბ-ნ ნოდას მოსაზრებას, რომ მიზანმა უნდა მართოს პროცესი, მაგრამ დასძინა, რომ საქართველოში პრობლემა ის არის, რომ საზოგადოება არ არის სტრუქტურულად დიფერენცირებული და არ არსებობს მკვეთრი გამყოფი ხაზი სამოქალაქო და პოლიტიკურ საზოგადოებას შორის; ამდენად, საზოგადოებას არ შეუძლია აკონტროლოს პროცესი, რომელსაც ხელისუფლება თავისი მიზნისაკენ მიჰყავს. ბ-ნ ნოდამ დაეთანხმა მოსაზრებას, რომ ქართული საზოგადოება არასტრუქტურირებულია, რამდენადაც არ არსებობს ამ საზოგადოებაში სოციალური ჯგუფები და მკვეთრად არტიკულირებულ ინტერესთა ჯგუფები. ბ-ნ ნოდამ არ დაეთანხმა ქ-ნ მუსხელიშვილის ნორმატიულ განცხადებას, რომ უნდა არსებობ-

დეს მკვეთრი გამიჯვნა სამოქალაქო და პოლიტიკურ საზოგადოებებს შორის. პირიქით, პრობლემა სწორედ ის არის, რომ სამოქალაქო საზოგადოებაში წარმართული დისკურსი ანტიპოლიტიკურია და სამოქალაქო საზოგადოება თავის თავს განსაზღვრავს მხოლოდ პოლიტიკურ საზოგადოებასთან დაპირისპირებით და, ამასთან, აცხადებს, რომ პოლიტიკა ცუდია და კორუმპირებული, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოება კარგი და პატიოსანი; ამიტომ ის არ უნდა გაისვაროს პოლიტიკურ პროცესებში ჩარევით. ასეთი განწყობა სათავეს იღებს პოსტკომუნისტურ დისიდენტურ დისკურსში. განვითარებულ დემოკრატიებში კი პირიქითაა, – დაამატა ბ-ნ ნოდამ. მაგალითად, ამერიკულ საზოგადოებაში არ არსებობს გამიჯვნა სამოქალაქო და პოლიტიკურ საზოგადოებებს შორის და იქ ძალზე მაღალია ჰორიზონტალური მობილობა ხელისუფლებიდან სამოქალაქო საზოგადოებაში და პირიქით, სამოქალაქო საზოგადოებიდან ხელისუფლებაში; ამერიკის სამოქალაქო საზოგადოების წევრებს არ სრცხვენიათ თავიანთი პოლიტიკური მიკუთვნებულობის. ბ-ნ ნოდამ დაასკვნა, რომ სწორედ ეს აქცენტი სამოქალაქო და პოლიტიკური საზოგადოებების გამიჯვნაზე არის იმის ერთ-ერთი მიზეზი, რომ ჩვენი საზოგადოებები მოჯადოებულ წრეში აღმოჩნდნენ.

ქ-ნ მარინა მუსხელიშვილმა თქვა, რომ ამერიკის სიტუაცია ძნელად მისაღწევია პოსტკოტალიტარული ქვეყნებისათვის, სადაც სამოქალაქო საზოგადოება კიდევ უფრო პასიურია ვიდრე პოსტავტორიტარულ ქვეყნებში. მან კვლავ ხაზი გაუსვა იმას, რომ კვლევის მიზანი იყო დაედგინა, აქვს თუ არა კონსტიტუციონალიზმის პრინციპს (შეზღუდულ ხელისუფლებას) პერსპექტივა საქართველოში. კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ კონსტიტუციონალიზმის მიღწევა შესაძლებელია სხვადასხვა დისკურსს შორის დიალოგის წარმართვით. თუმცა, ჯერჯერობით მოქალაქეები თავის აზრზე რჩებიან, პოლიტიკოსები – თავისაზე; დიალოგი მათ შორის არ მიმდინარეობს.

ზებრბაიჯანელი ექსპერტის, ბ-ნ მაის გულალიევის, შეკითხვაზე, თუ რამ გამოიწვია წინა ხელისუფლების დაცემა, მისმა არაეფექტურობამ თუ მისმა სისუსტემ, ქ-ნ მუსხელიშვილმა უპასუხა, რომ სუსტი მთავრობა და არაეფექტური ხელისუფლება სხვადასხვა რამ არის და ორივესგან განსხვავდება აქტივისტური მთავრობა. ჩვენთან არც ყოფილა და არც ახლა არის ავტორიტარული რეჟიმი, თქვა მან. კითხვაზე, თუ რატომ არ შეიცვალა ღირებულებები სხვა ცვლილებების პარალელურად, ქ-ნ მუსხელიშვილმა უპასუხა, რომ საზოგადოების განვითარება ნელი პროცესია; პოლიტიკურ კულტურას დიდი მხსიერება აქვს და საქართველოს მოსახლეობაში კვლავაც არის ქარიზმატულ ლიდერზე მოთხოვნილება. ნაწილი შეხედულებებისა შეიცვლება, მაგრამ ზოგი დარჩება, თქვა მან. ერთი თაობა უკვე შეიცვალა ჩვენთან და შესაძლოა გარკვეული ცვლილება მოხდეს, თუმცა, რადიკალურ ცვლილებებს არ უნდა ველოდოთ, დაასკვნა მან.

ბ-ნ ჯონათან ვითლიმ სთხოვა მონაწილეებს განესაზღვრათ, თუ რა მნიშვნელობა შეიძლება ჰქონდეს წინა მოხსენებაში წარმოდგენილ დისკურსებს კონსტიტუციონალიზმისათვის. მან ასევე სთხოვა მონაწილეებს გამოეთქვათ აზრი იმის შესახებ, თუ რატომ ქმნის ზედა პალატის შემოღება და მისი მაჟორიტარული წესით არჩევა ტრადიციული ღირებულებების განმტკიცების საფრთხეს. დისკუსია გაიმართა პარლამენტის გადაწყვეტილების გამო, რომლის მიხედვითაც პარლამენტის წევრების რაოდენობა უნდა შემცირდეს 150-მდე, საიდანაც 50-მა უნდა შეადგინოს ზედა პალატა. ითქვა, რომ, თუმცა, განსაზღვრულია 50 წევრის არჩევა მაჟორიტარული წესით, არ არის განსაზღვრული, რა პრინციპით შედგება საარჩევნო ოლქები. ეს ფაქტი ყველას უცნაურად მოეჩვენა. ბ-ნ ნოდამ თქვა, რომ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებით პარლამენტი გამოხატა პატი-

ვისცემა რეფერენდუმის შედეგების მიმართ და ამით კიდევ ერთხელ გაიმეორა რეფერენდუმის ორგანიზატორთა შეცდომა, რომელთაც ეს საკითხი არ მოიპყრეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის კონტექსტში. ბ-ნ ვახტანგ ხმალაძემ ამასთან დაკავშირებით თქვა, რომ კონსტიტუციური ცვლილებები არ განსაზღვრავს მაჟორიტარული არჩევნების საფუძველს და ამ საკითხის განსაზღვრას ანდობს კანონს. ბ-ნ ხმალაძემ გამოთქვა მოსაზრება, რომ შესაძლებელია ამ საკითხის განხილვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კონტექსტის გარეშე, თუმცა, ისიც საკითხავია, არის კი მიზანშეწონილი ორპალატიანი პარლამენტის შექმნა. ეს შესაძლოა საქართველოს პირობებში ფუფუნება იყოს, თუმცა, გასათვალისწინებელია საქართველოში არსებული რეალობა და აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან დაკავშირებული პრობლემა, ბ-ნ ხმალაძის აზრით, ორპალატიანი პარლამენტი სათანადო მექანიზმებსა და ბალანსირების ბერკეტებს შექმნის პარლამენტში მას შემდეგ, რაც აფხაზეთისა და ოსეთის საკითხები გადაწყდება. ასე რომ, დაშვება გათვალისწინებული უნდა იყოს კონფლიქტების მოგვარების მიზნით. ის ფაქტი, რომ პალატები აირჩევა სხვადასხვა სისტემით, შესაძლოა უკეთესიც იყოს და ნაადგეს ბალანსირების მიზანს, თქვა მან.

პლენარული სესია 2: ეროვნული ხელისუფლების სტრუქტურა საქართველოში

მოდერატორი: ბ-ნ გვიდო გალი, საერთაშორისო IDEA-ს პროგრამის ოფიცერი
მომხსენებლები: ბ-ნ ვახტანგ ხმალაძე, პროექტის ექსპერტი
ბ-ნ ჯონათან ვითლი, ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტი

პრეზენტაცია: ბ-ნ ვახტანგ ხმალაძემ წარმოადგინა ქართველი ექსპერტების მიერ შექმნილი პოლიტიკის განაცხადი. პრეზენტაციის შემდეგ ჯონათან ვითლიმ გააკეთა კომენტარი ამ დოკუმენტის შესახებ (იხ. ორივე მოხსენება ამ გამოცემაში). ბ-ნ ლევან ბეჟაშვილი, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე, რომელიც მესამე მომხსენებელი უნდა ყოფილიყო, პარლამენტში გადაუდებელი საქმის გამო ვერ დაესწრო კონფერენციას.

დისკუსია: დისკუსია გახსნა ბ-ნ ვახტანგ ხმალაძემ, რომელმაც ბ-ნ ვითლის კომენტარის პასუხად თქვა, რომ მართლა იყო განხილული პრეზიდენტისათვის პარლამენტის დათხოვნის უფლების მინიჭება მას შემდეგ, როდესაც პარლამენტი გამოაცხადებდა უნდობლობის ვოტუმს და ორჯერ ვერ შეძლებდა ახალი მთავრობის დანიშვნას. ამ გზით მოხდებოდა მთავრობის შერჩევის ხალხის ნებასთან დაკავშირება და პარლამენტის გადაწყვეტილების ერთპიროვნულობის მოხსნა. თუმცა, ბ-ნ ვახტანგ ხმალაძის აზრით, არ იქნებოდა მიზანშეწონილი პრეზიდენტისათვის პარლამენტის გადაწყვეტილებაზე ვეტოს დადების უფლების მინიჭება. ბ-ნ ვითლიმ თქვა, რომ იდეალურ პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლების დანიშვნის საკითხს წყვეტს პარლამენტი, მაგრამ, როდესაც ეს შესაძლებელი არ არის, მაშინ პრეზიდენტს უნდა მიეცეს პროცესში ჩარევის უფლება. ბ-ნ ვითლის აზრით, საქართველოში უნდა ფუნქციობდეს მოდელი ორმაგი დაცვის მექანიზმით, რადგან აქ არსებობს ორი საშიშროება – ერთი მხრივ, სუპერპრეზიდენტული ძალაუფლება, რომლის პირობებშიც პრეზიდენტს შეუზღუდავი და გაუკონტროლებელი ძალაუფლება აქვს, და მეორე მხრივ, საპარლამენტო სისტემიდან გამომდინარე საფრთხე, რომლის პირობებშიც არაინსტიტუციონალიზებული პარტიულმა სისტემამ შესაძლოა გამოიწვიოს ხელისუფლების არასტაბილურობა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანიშვნა შეუძლებელი გახადოს.

ბ-ნ ავთანდილ დემეტრაშვილმა, ექსპერტთა ჯგუფის მეორე წარმომადგენელმა, ერთ-ერთი წინა გამოსვლის საპასუხოდ განმარტა, თუ რატომ არის ახალ კონსტიტუციაში მუხლი ზედა პალატის შემოღების თაობაზე და არ არის მუხლი საქართველოს ფედერალური მოწყობის შესახებ. საწყის ვარიანტში კონსტიტუციაში ორივე ეს მუხლი იყო, მაგრამ განხილვების შედეგად, მუხლი ფედერალური მოწყობის შესახებ ამოიღეს, ხოლო ზედა პალატის შესახებ მუხლი დატოვეს. ბ-ნ დემეტრაშვილმა თქვა, რომ ორპალატიანი პარლამენტის ფორმირებისათვის მნიშვნელოვანი ეტაპი იქნება ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება. ამგვარი გადაწყვეტილების გარეშე ორპალატიანი პარლამენტის შემოღება ნაადრევი ჩანს. აქვე, ბ-ნ დემეტრაშვილი არ დაეთანხმა გამოთქმულ მოსაზრებას, რომ ასეთი პარლამენტი მხოლოდ ფედერალური ქვეყნებისათვის არის დამახასიათებელი.

ბ-ნ გია ნოდია და ექსპერტმა სომხეთიდან ბ-ნ აარონ ადიბეკიანმა, სთხოვეს მომხსენებლებს, უფრო კონკრეტულად წარმოედგინათ ქვეყნის განვითარების თავისეული ხედვა იმ სიტუაციაში, როდესაც არსებობს საყოველთაოდ მიღებული ლიბერალურ-დემოკრატიული ღირებულებების ქართულ რეალობასთან შეფარდების საჭიროება. ბ-ნ ნოდია თქვა, რომ ამჟამინდელი ხელისუფლების სტრატეგია ნათელია და ის გულისხმობს სწრაფი მოდერნიზაციული რეფორმების გატარებას, უფრო ეფექტური სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას და განვითარების ხელშეწყობი მაკროეკონომიკური პირობების შექმნას. ხელისუფლებას მიაჩნია, რომ ამის მისაღწევად საჭიროა არაპოპულარული რეფორმების გატარება და ამ მტკივნეულ პროცესში საჭიროა ძალაუფლების შენარჩუნების კონსტიტუციური გარანტიების შექმნა. ხელისუფლებას კარგად ესმის, რომ 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით შემოღებული მოდელი სრულყოფილებისგან შორს დგას და აცხადებს, რომ მოდელი შეიცვლება დაახლოებით შვიდი წლის შემდეგ. ასეთი სტრატეგია შესაძლოა მოგწონდეს ან არ მოგწონდეს, მაგრამ რეალობა ასეთია. წარმოდგენილ პოლიტიკის განაცხადში არ ჩანს ხედვა იმისა, თუ რა უნდა იყოს სახელმწიფოს სტრატეგია, რა უნდა გააკეთოს სახელმწიფომ, თქვა ბ-ნ ნოდია.

დებატები გაიმართა რამდენიმე სხვა საკითხის შესახებ. კერძოდ, განიხილეს პოლიტიკური პარტიებისათვის განსაზღვრული საარჩევნო ბარიერის საკითხი და პარლამენტში ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლობითობის საკითხი ეთნიკური პარტიების დაშვებით ან ზედა პალატის შემოღებით.

თითქმის ყველა მონაწილე შეთანხმდა იმაზე, რომ 7%-იანი ბარიერი ძალზე მაღალია. თუმცა, წარმოდგენილ პოლიტიკის განაცხადში რეკომენდირებული 4%-იანი ბარიერიც არ მოიწონეს მონაწილეებმა. დოკუმენტის ავტორებს მიზანშეწონილად მიაჩნიათ 4%-იანი ბარიერის შემოღება, რადგან ის შესაძლებლობას იძლევა ასახოს ამომრჩეველი უმრავლესობის ნება. ბ-ნ ნოდია თქვა, რომ ექსპერტთა არგუმენტაცია არ იყო სათანადოდ დამაჯერებელი და რომ, თუკი ლაპარაკია უფრო ფართო წარმომადგენლობით პარლამენტზე, მაშინ რატომ 4% და არა 1-ან 2%. საქართველოს აქვს წარმომადგენლობითი პარლამენტის გამოცდილება, რომელიც მოქმედებდა 1992-1995 წლებში და რომელიც სრულიად არაეფექტური აღმოჩნდა. ბ-ნ ნოდია დაამატა, რომ, სინამდვილეში, მცირერიცხოვანი პარტიები შეიძლება სულაც არ წარმომადგენდნენ მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილს. ის, რომ ფართო წარმომადგენლობითი პარლამენტი უკეთესია, თუნდაც არ იყოს ეფექტური, სულაც არ არის აქსიომა, – დაასკვნა ბ-ნ ნოდია.

ახალქალაქის არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელმა, ბ-ნ არარატ ესოიანმა დასვა შეკითხვა, გადაწყვეტდა თუ არა ეთნიკური უმცირესობების ინ-

ტეგრაციის პრობლემას ეთნიკური პარტიების შექმნა. ბ-ნ ხმალადემ გამოთქვა მოსაზრება, რომ პოლიტიკური პარტიები უნდა იქმნებოდეს საერთო იდეოლოგიის გარშემო და არა ეთნიკური ნიშნით და ამდენად, მას ვერ წარმოუდგენია, როგორ შეუწყობს ხელს ეთნიკური პარტიები საქართველოს სახელმწიფოს ერთიანობას.

ბ-ნ ვითლიმ შეახსენა მონაწილეებს, რომ ზედა პალატას ზოგადად აქვს განსხვავებული ინტერესების წარმოდგენის შესაძლებლობა და, ამდენად, ზედა პალატამ გარკვეულად უნდა წარმოადგინოს უმცირესობათა ინტერესებიც. თუმცა, ზედა პალატაში არჩევნებისათვის უნდა შეიქმნას თანმიმდევრული და კარგად გააზრებული ბაზა. რადგან არსებობს ეთნიკური უმცირესობების საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის პრობლემა, იქნება ეს ენობრივი ბარიერის გამო თუ ხელისუფლების სტრუქტურებში მათი ჩაურთველობის გამო, ეს პრობლემა საჭიროებს გადაწყვეტას და ზედა პალატას აქვს შესაძლებლობა წარმომადგენლობითობის დისბალანსი გაანეიტრალოს.

ბ-ნ გია ნოდია თქვა, რომ საქართველოს პოლიტიკურ ელიტაში დომინირებს აზრი, რომ ეთნიკური უმცირესობების ინსტიტუციონალიზაცია არასწორია და ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს ყველა მოქალაქის თანასწორობის პრინციპი. და მაინც, განაგრძო მან, ჩვენ უნდა გავუსწოროთ თვალი პრობლემას, რომ მოსახლეობის დაახლოებით 16-17% არ არის ინტეგრირებული მათი ეთნიკური წარმომავლობის გამო და ისინი ვერ ხედავენ პოლიტიკურ პარტიებს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართვის მექანიზმად. ბ-ნ ნოდია დაეთანხმა იმ მოსაზრებას, რომ კარგი პარტიები უნდა ეფუძნებოდნენ პოლიტიკურ და იდეოლოგიურ ფასეულობებს და არა ეთნიკურ ნიშანს, თუმცა, მისი აზრით, პოსტსოციალისტური ქვეყნების, მაგალითად ბულგარეთის, გამოცდილება ამტკიცებს რომ ეთნიკური პარტიების შექმნა ქვეყნის დასასრულს არ მოასწავებს და ის არ იწვევს მაინცდამაინც გარკვეული ჯგუფების პარტიკულარიზაციას. სანყის ეტაპზე, ეთნიკური პარტიები შესაძლოა უკეთესი მექანიზმი აღმოჩნდეს უმცირესობების ინტეგრაციისათვის, ვიდრე ზედა პალატა, თუმცა, ეთნიკური პარტიების აზრი მოსაწონი მაინც არ არის; ასეთი რამ არ შეეფერება ნორმალურ პოლიტიკურ სისტემას, მაგრამ ეს უნდა დამტკიცდეს პოლიტიკური პრაქტიკით და არა ასეთი პარტიების აკრძალვის გზით.

თავისუფლების ინსტიტუტის წარმომადგენელმა ბ-ნ ლევან რამიშვილმა განაცხადა, რომ მმართველი პარტიის ზოგიერთი წარმომადგენელი 7%-იან ბარიერს იმით ამართლებს, რომ ბარიერის შეცვლა ეთნიკური პარტიების შექმნას შეუწყობს ხელს. ასე რომ, თუნდაც კანონმა დაუშვას ასეთი პარტიების შექმნა, ამგვარი ბარიერი ყოველთვის შეუშლის ხელს ამ პარტიების წარმომადგენლობითობას.

ბ-ნ ჯონათან ვითლი დაეთანხმა ბ-ნ გია ნოდიას, რომ ეთნიკური პარტიები ვინძლო იყოს კიდევ ეროვნული უმცირესობების წარმოდგენის უფრო ეფექტური საშუალება. ასეთ შემთხვევაში საჭირო იქნება ბარიერის დაწევა, რადგან ორი ყველაზე მრავალრიცხოვანი უმცირესობა, სომხები და აზერბაიჯანელები, საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 6-6% შეადგენს; თანაც სავარაუდოა, რომ უმცირესობის ყველა წარმომადგენელი ერთ პარტიას არ მისცემს ხმას; თუ ასეთმა პარტიებმა უნდა წარმოადგინონ ეროვნული უმცირესობები, საჭირო იქნება ბარიერის 5%-ზე დაბლა დაწევა. ბ-ნ ნოდია შენიშნა, რომ ბარიერის დაწევა არ არის აუცილებელი, რადგან ეთნიკურ პარტიებს შეუძლიათ სხვა პარტიებთან კოალიციაში შევიდნენ.

ექსპერტი სომხეთიდან ბ-ნ სერგეი მინასიანი დაეთანხმა იმ მოსაზრებას, რომ ეთნიკური პარტიების აკრძალვით შენარჩუნდება დღევანდელი მდგომარეობა, სადაც თითოეულ პარტიას ნომინალურად ჰყავს ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი. რაც შეეხება საფრთხეს, რომ ეთნიკურმა უმცირესობებმა შესაძლოა

მეტისმეტი ზეგავლენა მოახდინონ ეროვნულ გადაწყვეტილებებზე, ეს სრულიად უსაფუძვლოა, რადგან ეთნიკური უმცირესობები საქართველოში მხოლოდ 12-13 პროცენტს შეადგენს. ამის საპასუხოდ, ბ-ნ ხმალაძემ თქვა, რომ ის იმის საფრთხეს კი არ ხედავს, რომ ეთნიკური პარტიები ეროვნულ არჩევანზე იმოქმედებენ, არამედ იმისას, რომ ასეთი პარტიები საქართველოს მოქალაქეების გაერთიანებისა და ინტეგრაციის ნაცვლად მათ გაუცხოებას შეუწყობს ხელს.

ბ-ნ ლევან რამიშვილმა გამოთქვა შიში, რომ მოცემულ სიტუაციაში, როდესაც არსებობს ხელისუფლების არაბალანსირებული მოდელი და პარლამენტიც მნიშვნელოვნად დასუსტებულია, ზედა პალატის შექმნამ და პარლამენტის გახლეჩამ შესაძლოა გამოიწვიოს პარლამენტის კიდევ უფრო მეტი შესუსტება და აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება.

ბ-ნ ვითლი დაეთანხმა ბ-ნ რამიშვილს და აღნიშნა, რომ ზედა პალატის შექმნამ შესაძლოა მართლაც გააძლიეროს აღმასრულებელი ხელისუფლება. არსებობს იმის საფრთხე, რომ ზედა პალატამ მოახდინოს ხელისუფლების ავტორიტარიზმის კონსოლიდაცია, რისი მაგალითიც არის ყაზახეთი. ბ-ნ ვითლიმ შენიშნა, რომ ზოგ ქვეყანაში ზედა პალატის როლი არის არა ხელისუფლების ავტორიტარიზმის შესუსტება, არამედ – საპრეზიდენტო ძალაუფლების გაძლიერება და პარლამენტის დასუსტება. ამდენად, აუცილებელია სიფრთხილე, რათა ასეთი სცენარი არ გამეორდეს საქართველოში.

აზერბაიჯანელმა ექსპერტმა ბ-ნ რაჰმან ბადალოვმა გამოთქვა ეჭვი, რომ ამგვარ დებატებზე ხელისუფლების მხრიდან საერთოდ არ არის მოთხოვნა. ბ-ნ გიანოდამ ამის პასუხად აღნიშნა, რომ სამხრეთ კავკასიის რეგიონში ხელისუფლების პრობლემა არა მხოლოდ მათი ავტორიტარულობაა, არამედ – პოლიტიკის შექმნის მექანიზმების არარსებობაც. კონკრეტულად, საქართველოს ხელისუფლების პრობლემა ის არის, რომ მას იქნებ აქვს კიდევ ზოგადი სტრატეგია, მაგრამ არ გააჩნია ამ სტრატეგიის განსახორციელებლად კონკრეტული პოლიტიკა.

პლენარული სესია 3: ხელისუფლების განაწილება ცენტრსა და რეგიონს შორის საქართველოში

მოდერატორი: ქ-ნ არმინე არაქელიანი, საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონული წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში

მომხსენებლები: ბ-ნ დავით ლოსაბერიძე, პროექტის ექსპერტი
ბ-ნ ალექსანდრე მიხაილოვი, ევროსაბჭოს ექსპერტი საქართველოში

პრეზენტაცია: დავით ლოსაბერიძემ წარმოადგინა პოლიტიკის განაცხადი ადგილობრივი თვითმმართველობის მდგომარეობაზე საქართველოში და ალექსანდრე მიხაილოვმა მიმოიხილა ბ-ნ ლოსაბერიძის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტი (ორივე დოკუმენტი იხ. ამ გამოცემაში). ბ-ნ მიხაილოვმა გამოთქვა თავისი მოსაზრებები ადგილობრივი მმართველობის განვითარების უპირატეს მოდელზე საქართველოში. რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაკროეკონომიკის რეგიონთა განვითარების საპარლამენტო კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილემ ვანო ხუხუნაიშვილმა ავადმყოფობის გამო ვერ მიიღო მონაწილეობა კონფერენციის მუშაობაში.

ბ-ნ მიხაილოვის თქმით, არსებობს კონსენსუსი იმის შესახებ, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების დღევანდელი მდგომარეობა არამყარია და საჭიროა ახალი, თანამიმდევრული და ნათელი მოდელის შემუშავება. დეცენტრალიზაციისა და ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დაყოფის აუცილებლობა დღევანდელ საქართველოში სხვა ფაქტორებთან ერთად განპირობებულია იმით, რომ მრავალ სფეროში

მიმდინარეობს რეფორმები, რომლებიც აუცილებლად უნდა იქნეს გააზრებული დეცენტრალიზებული რეგიონული მონყობის კონტექსტში. კრიტიკული ნაბიჯი უკვე გადაიდგა – ხელისუფლებამ გამოთქვა დეცენტრალიზაციით დაინტერესება და ის პრიორიტეტად დასახა. პრეზიდენტსა და მთავრობას გაცნობიერებული აქვთ, რომ საჭიროა კონსტიტუციის იმ მუხლის ხელახლა გააზრება, რომლის მიხედვითაც ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მონყობა უნდა გადაიდოს ქვეყნის მთლიანობის აღდგენამდე. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა, სავარაუდოდ, გააუმჯობესებს სახელმწიფო ხელისუფლებას საქართველოში და ისეთ ეკონომიკურ შედეგებს მოიტანს, რომლებიც მნიშვნელოვანია საქართველოს ინტეგრაციისათვის ევროპულ სტრუქტურებში. დღეს საქართველოში ადგილობრივ დონეზე ვერ განხორციელდება ვერც ერთი ევროპული პროგრამა, რადგან ადგილობრივ ხელისუფლებას არ გააჩნია არც ფინანსური რესურსები და არც ქონება.

ბ-ნ მიხაილოვმა შემდეგ ისაუბრა სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლო დონეებზე და შენიშნა, რომ ევროპულმა გამოცდილებამ დაამტკიცა, რომ საქართველოს მსგავსი ქვეყნებისათვის მიზანშეწონილია სამი დონის არსებობა – ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი. ევროპული მოდელი, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ძლიერია პირველ დონეზე, ხოლო რეგიონები იმართება როგორც დეკონცენტრირებული ერთეულები, ყველაზე მისაღებია საქართველოს კონტექსტში. ბ-ნ მიხაილოვმა დასძინა, რომ შემდგომში შესაძლებელი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფუძნება რეგიონულ დონეზეც, დაახლოებით 5-10 წელიწადში. ბ-ნ მიხაილოვმა აღნიშნა ისიც, რომ რეგიონული დაყოფა შესაძლებელია რეგიონების ზომის მიხედვითაც და დაასახელა 30000-იანი მოსახლეობა ოპტიმალურ ზომად. ასეთი პრინციპით დაყოფის შედეგად, საქართველოში იქნება 120 რეგიონი. ბ-ნ მიხაილოვმა აქვე შენიშნა, რომ საქართველოში რთული იქნება რამდენიმე თვითმმართველობის ერთ რეგიონში კონსოლიდირება; საქართველოს ხელისუფლებამ თვითონ უნდა გადანყვიტოს, თუ რა ტიპის დაყოფას შეარჩევს.

ბ-ნ მიხაილოვმა შემდეგ ისაუბრა რეგიონული ხელისუფლების ფუნქციებზე, რომელთაც უნდა განაპირობონ რეგიონის განვითარება. პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ გუბერნატორს უფლება ექნება უხელმძღვანელოს და კოორდინაცია გაუწიოს ცენტრალური ხელისუფლების ერთეულებს რეგიონის ტერიტორიაზე და ის იქნება პასუხისმგებელი ეროვნული პოლიტიკის გატარებაზე რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე. აფხაზეთში, რომელსაც შესაძლოა განსაკუთრებული სტატუსი მიენიჭოს, არ იქნებიან პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გუბერნატორები და რეგიონულ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები იფუნქციონირებს.

ბ-ნ მიხაილოვმა ისაუბრა ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულების ზომის მნიშვნელობაზე და აღნიშნა, რომ მსოფლიოში არსებობს ორი სისტემა: ძლიერი საკრებულოები და სუსტი მერები და პირიქით. ჩვენი ტიპის ქვეყნებში, თქვა მან, საკრებულო უნდა აირჩიონ პროპორციული სისტემით, ხოლო მერები – მაჟორიტარულით. მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს, მაგრამ ყველა საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება საკრებულოს პრეზიდიტივით უნდა იყოს, მათ შორის ბიუჯეტზე, ფინანსებზე, ქონებაზე, პოლიტიკასა და სტრატეგიაზე. ამგვარი პარიტეტი უზრუნველყოფს იმას, რომ ადგილი არ ექნება კორუფციასა და ინტერესთა კონფლიქტს. ასეთი სისტემა კარგად მუშაობს ბევრ ქვეყანაში. რაც შეეხება სოფლის მაცხოვრებელთ, რომლებიც დაკარგავენ თავიანთ თვითმმართველობის ორგანოებს, მათ შეუძლიათ აირჩიონ სოფლის მერები, რომლებიც იქნებიან სოფლების წარმომადგენლები, მუნიციპალურ ცენტრებს კი არ ეყოლებათ ასეთი მერები – თვით მუნიციპალიტეტის მერი შეასრულებს ამ ფუნქციებს.

ამის შემდეგ ბ-ნ მიხაილოვი შეეხო კომპეტენციების განაწილების საკითხს. მან თქვა, რომ აუცილებელია კომპეტენციების ნათელი გამიჯვნა, მაგალითად, საშუალო განათლება შესაძლოა იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენცია, ხოლო უმაღლესი განათლება და სტრატეგიის შემუშავება კი ეროვნული ხელისუფლების კომპეტენცია. აქვე ბ-ნ მიხაილოვმა აღნიშნა, რომ არ არის მიზანშეწონილი ბევრი კანონის შეცვლა. მან დაასახელა ის კანონები, რომელთა მიღებაც მისი აზრით უპრიანია საქართველოში, მათ შორის, კანონი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ, კანონი რეგიონული განვითარების შესახებ, კანონი ადგილობრივი საკუთრების შესახებ და კანონი ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ.

ბ-ნ მიხაილოვს სთხოვეს ესაუბრა ევროკომისიის დეცენტრალიზაციის პროგრამაზე, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს ხელისუფლება. მიხაილოვმა თქვა, რომ ამ პროგრამის ფარგლებში 2004 წლის ივლისში შეიქმნა სახელმწიფო კომისია პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით, რომელმაც მოამზადა სამოქმედო გეგმა. კომისია აერთიანებს ექსპერტებს პარლამენტიდან, აღმასრულებელი ხელისუფლებიდან და არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან. სამოქმედო გეგმა სახავს ისეთ ზომებს, როგორცაა თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიკაცია, თვითმმართველობის ასოციაციის შექმნა, თვითმმართველობის ქონებისა და ბიუჯეტის შესახებ კანონის შემუშავება. ამ ამოცანათაგან ბევრი უკვე შესრულდა: საქართველომ ხელი მოაწერა ევროპის ქარტიას, შეიქმნა თვითმმართველობათა ასოციაცია, ხოლო კანონები თვითმმართველობის ქონებისა და ბიუჯეტის შესახებ პარლამენტშია შეტანილი განსახილველად. ახლა კომისიამ მეორე ეტაპზე უნდა შეიმუშაოს პოლიტიკა და შექმნას სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც იმუშავებენ კონკრეტულ საკითხებზე.

ქ-ნ არმინე არაქელიანმა სთხოვა ბ-ნ ლოსაბერიძეს შეეფასებინა საქართველოს ხელისუფლების მზაობა და სურვილი, განახორციელოს რეფორმები დემოკრატიული და უფლებებზე დაფუძნებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაქმნელად საქართველოში. დავით ლოსაბერიძე ესწრებოდა წინა დღეს სახელმწიფო კომისიის სხდომას, რომელიც მიხაილოვმა ახსენა. ბ-ნ ლოსაბერიძემ აღნიშნა, რომ წინა წლებში საქართველოს ხელისუფლება მეტად თავშეკავებული იყო დეცენტრალიზაციის საკითხთან დაკავშირებით, მაგრამ ბოლო შეხვედრაზე გამოჩნდა, რომ სიტუაცია იცვლება. ახალმა ხელისუფლებამ გამოთქვა სურვილი გაატაროს სწრაფი რეფორმები და ცვლილებები ამ სფეროში. შესაძლოა, ეს განაპირობა დასავლეთიდან მზარდმა ზეწოლამ, მაგრამ ისიც სავარაუდოა, რომ პოლიტიკურმა ელიტამაც გაიზარა, რომ ქვეყნის მართვა არ შეიძლება ცენტრის კაბინეტებიდან.

ბ-ნ ლოსაბერიძემ ისაუბრა აგრეთვე თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის შესახებ და აღნიშნა, რომ ქარტია ძალაში შედის 2005 წლის 1 აპრილიდან. ქარტიის რატიფიცირებისა და ძალაში შესვლის შემდეგ ქვეყნის მიმართ გამოყენებული იქნება სანქციები, თუ არ შესრულდება ქარტიის მოთხოვნები. პრეზიდენტსა და მთავრობას გაცნობიერებული აქვთ ქარტიის მნიშვნელობა და პრეზიდენტმა დაავალა კომისიას მოამზადოს საკანონმდებლო აქტების კრებული და ძირითადი პრინციპები მაისის ბოლოსათვის. საერთო აზრია, რომ საქართველოსათვის პრიორიტეტია პირველ, მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება. აპრილის ბოლოსათვის კომისიას მზად ექნება კანონპროექტები და ამ საკითხში პროგრესი უკვე რეალისტური ჩანს, განაცხადა ბ-ნ ლოსაბერიძემ.

დისკუსია: ბ-ნ დავით ლოსაბერიძისა და ბ-ნ ალექსანდრე მიხაილოვის გამოსვლის შემდეგ დაიწყო დისკუსია. მონაწილეები დაინტერესდნენ თვით ქარტიით.

დავით ლოსაბერიძემ განმარტა, რომ ქარტია მიღებულ იქნა 1985 წელს ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის რეკომენდაციების სახით და შემდგომში გარდაიქმნა კონვენციად. ქარტიის ძირითადი პრინციპები მოიცავს თვითმმართველობის უფლებებს ქონებასა და საკუთარ ბიუჯეტზე, აგრეთვე გამჭვირვალობის პრინციპს. ქარტია შეიცავს მთელ რიგ დებულებებს და მის ხელმომწერ ქვეყნებს უფლება აქვთ შესასრულებლად აირჩიონ რამდენიმე დებულება. ქვეყნებს შეუძლიათ ქარტიის მიღება ზოგიერთი დებულების მიმართ თავის შეკავებით; ამასთან, ქარტიას უპირატესი ძალა აქვს ეროვნულ კანონებზე, დაასრულა ბ-ნ ლოსაბერიძემ.

ბ-ნ არარატ ესოიანმა შენიშნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების კონსოლიდაციის შედეგად შესაძლოა მცირერიცხოვანი თემები ხელმძღვანელობის გარეშე დარჩნენ. მან დაასახელა ჯავახეთის ერთ-ერთი თემის მაგალითი, რომელიც აერთიანებს 5 სოფელს. ბ-ნ ესოიანმა თქვა, რომ სოფლის მოსახლეობას მარტივი ცნობის მიღებაც კი არ შეუძლია საკუთარ სოფლებში და უხდება ცენტრში წასვლა. მცირერიცხოვანი თემების თვითმმართველობების კონსოლიდაციამ შესაძლოა გამოიწვიოს აგრეთვე უკმაყოფილება ისტორიული და კულტურული ფაქტორების საფუძველზე, თქვა ბ-ნ ესოიანმა. ზოგიერთი სოფელი, რომელიც თავის უპირატესობას უსვამს ხაზს, შესაძლოა უკმაყოფილო დარჩეს დიდ თემში გაერთიანებით და ძალაუფლების დაკარგვით, აღნიშნა მან. გარდა ამისა, სოფლის მერების ინსტიტუტის შემოღებით უკვე ოთხდონიანი თვითმმართველობის სისტემა შემოგვაქვს და არა სამდონიანი, რომელსაც ახლა განვიხილავდით, დაამატა ბ-ნ ესოიანმა და კვლავ დაუბრუნდა უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში არსებულ ენის პრობლემას და წამოაყენა წინადადება, რომ რეგიონულ დაყოფასთან ერთად ზოგიერთ რეგიონში უნდა იქნეს შემოღებული ორენოვანი საქმეთნარმოება და ამ გზით დაფიქსირდეს პატივისცემა ეთნიკური უმცირესობების მიმართ.

ბ-ნ მაის გულაღიევმა აღნიშნა, რომ ევროპელი ექსპერტების მიერ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისათვის განუხლები რეკომენდაციები შესაძლოა სულაც არ არის შესაფერისი ამ ქვეყნებისათვის და სთხოვა ექსპერტებს, გაითვალისწინონ ადგილობრივი რეალობები. ბ-ნ ალექსანდრე მიხაილოვმა ასეთ დამოკიდებულებას ევროსკეპტიციზმი უწოდა და შენიშნა, რომ ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებს აღარ აქვთ იმის დრო და საშუალება, რომ თავის თავზე გამოსცადონ სხვადასხვა მოდელები და შეცდომები დაუშვან. ამ ქვეყნებმა უნდა მოირგონ ის უკვე საყოველთაოდ მიღებული სტანდარტები, რომლებიც წლების განმავლობაში გამოიცადა. ბ-ნ მიხაილოვმა აქვე შენიშნა, რომ საერთაშორისო საზოგადოება არასდროს ახდენს ზენოლას ქვეყნებზე, ის მხოლოდ იყენებს განვითარების, ურთიერთგაგების, განათლებისა და დისკუსიის მექანიზმებს, რის შემდეგაც ქვეყანაში ცვლილებები იწყება.

ბ-ნ რობერტ მურადიანმა ახალციხის ადგილობრივი საკრებულოდან ხაზი გაუსვა ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების საჭიროებას. მან აღნიშნა, რომ ახლად არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომლებს ძალზე მწირი გამოცდილება აქვთ თვითმმართველობის საკითხებში. ესეც სერიოზული პრობლემაა რესურსებისა და ბიუჯეტის არარსებობის პრობლემებთან ერთად, თქვა მან, და მაგალითად საკუთარი თავი მოიყვანა; როდესაც იგი საკრებულოში აირჩიეს, მან არაფერი იცოდა ადგილობრივი მმართველობის შესახებ. ბ-ნ მურადიანმა წამოაყენა წინადადება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომლებისათვის შეიქმნას სასწავლო-საკონსულტაციო ცენტრი.

ბ-ნ ასლან ჭანიძემ ბათუმიდან ეჭვქვეშ დააყენა ნაჩქარევად დანერგილი კანონების ეფექტურობა. კანონი რომ კარგი იყოს, საჭიროა ძალზე ბევრი ფაქტორის გათვალისწინება. მან ხაზი გაუსვა საზოგადოებრივი ცოდნის ამაღლების აუცი-

ლებლობას და თქვა, რომ მოსახლეობამ არ იცის, თუ რა ხდება ხელისუფლებაში. ევროკავშირმა და საერთაშორისო საზოგადოებამ უნდა მოახდინოს ზენოლა ხელისუფლებაზე, რათა მან შეიმუშავოს და განახორციელოს ეფექტური კანონები. ბ-ნ არარატ ესოიანი დაეთანხმა ამ მოსაზრებას და შენიშნა, რომ ჯავახეთამდე არანაირ ინფორმაციას არ მოუღწევია არც კანონების და არც კომისიის შესახებ. თუ ასე გაგრძელდა და საზოგადოება და რეგიონები არ მიიღებენ მონაწილეობას ამ პროცესებში, მაშინ რეგიონებში ის ხალხიც არ იქნება, ვინც ცენტრში შემუშავებული რეფორმები უნდა განახორციელოს.

ბ-ნ ალექსანდრე მიხაილოვმა დასკვნით გამოსვლაში თქვა, რომ ექსპერტების ჯგუფი ესტუმრება რეგიონებს და განიხილავს კანონპროექტებს. ჩვენი სტრატეგია გულისხმობს ერთდროულ ზენოლას ქვემოდან და ზემოდან, თქვა მან და დასძინა, რომ თვითმმართველობების ახალმა ასოციაციამ უკვე შეიმუშავა ეროვნული საზოგადოებრივი განათლების სტრატეგია და მიზანშეწონილია ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართვა ამ სტრატეგიის განხორციელებაში. ბ-ნ მიხაილოვმა ასევე აღნიშნა, რომ საქართველოს განზრახული აქვს ქვედა დონეზე არჩევნები ჩაატაროს პროპორციული სისტემით და ამ გზით გააძლიეროს პარტიული სისტემა საქართველოში. ეს გარკვეული გადახვევაა საერთაშორისო სტანდარტებიდან, მაგრამ მიგვაჩნია, რომ საქართველოში პროპორციული სისტემით უნდა დავიწყოთ, – თქვა მან.

პლენარული სესია 4: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი სომხეთში და სომხეთის ევროპაში ინტეგრაცია

მოდერატორი: ბ-ნ დიპაკ ვოჰრა, ინდოეთის ელჩი სომხეთსა და საქართველოში

მომხსენებლები: ბ-ნ სოს გიმიშიანი, ექსპერტი
ბ-ნ აარონ ადიბეკიანი, ექსპერტი
ბ-ნ სერგეი მინასიანი, ექსპერტი

პრზენტაცია: ექსპერტმა სომხეთიდან ბ-ნ სოს გიმიშიანმა წარმოადგინა პოლიტიკის განაცხადი სომხეთში მიმდინარე პოლიტიკურ/საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ. მან მიმოიხილა სომხეთის სახელმწიფო მმართველობის სისტემა და სომხეთის კონსტიტუცია. ბ-ნ გიმიშიანმა თქვა, რომ სომხეთის კონსტიტუცია უზრუნველყოფს გარკვეულ გარანტიებს თვითმმართველობის განსახორციელებლად. გარდა ამისა, სომხეთში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი 10-ზე მეტი კანონი. ევროპული ქარტია რატიფიცირებულია და მიღებულია თვითმმართველობის პროცესის მარეგულირებელი მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტები. და მაინც, მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები განსაზღვრულია საკანონმდებლო დონეზე, პრაქტიკაში ეს კომპეტენციები საკმაოდ შეზღუდულია და ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ შეუძლიათ მათი განხორციელება რესურსებისა და ბიუჯეტის არარსებობის გამო. ბ-ნ გიმიშიანის თქმით, ცენტრალური ხელისუფლება აცხადებს, რომ მას არ შეუძლია ფინანსური რესურსების დელეგირება თვითმმართველობისათვის, რადგან თვითმმართველობის ორგანოები სუსტია და არაეფექტური.

ბ-ნ გიმიშიანმა დაასახელა გარდამავალი ქვეყნების განვითარების ორი ძირითადი წინაპირობა, ერთი – კანონის უზენაესობა და სამართლიანი და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის არსებობა, და მეორე – ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია, ანუ ფუნქციონირებადი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შექმნა.

ბ-ნ სოს გიმიშიანმა მიმოიხილა სომხეთის კონსტიტუცია და ყურადღება გაამახვილა კონსტიტუციაში ადგილობრივ ხელისუფლებასთან დაკავშირებულ მუხლებზე. მან თქვა, რომ კონსტიტუცია მკვეთრად განასხვავებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას. კონსტიტუცია აცხადებს, რომ არც პრეზიდენტს და არც ცენტრალურ ხელისუფლებას არ აქვს უფლება თავს მოახვიონ თავიანთი სურვილები ადგილობრივ ორგანოებს ან უხელმძღვანელონ მათ, რაც თავისთავად ძალზე მნიშვნელოვანი დებულებაა დემოკრატიული განვითარებისათვის. შემდეგ ბ-ნ გიმიშიანმა თქვა, რომ კონსტიტუციაში არის მუხლი, რომელიც ეძღვნება თვითმმართველობას და რომლის მიხედვით თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც საკრებულოები, ისე მერები, უნდა იყოს არჩევითი. კონსტიტუცია უზრუნველყოფს თვითმმართველობისათვის ქონების, მათ შორის, ფინანსური რესურსების, საკუთარი შემოსავლებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტის უფლებებსაც. სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლება ანგარიშვალდებულია მხოლოდ კანონის და არანაირი სხვა ინსტიტუტის მიმართ.

ბ-ნ სოს გიმიშიანმა ისაუბრა ახალი კონსტიტუციის პროექტზე, მის დადებით და უარყოფით მხარეებზე. სომხეთის კონსტიტუციის ძირითადი ნაკლი ის არის, რომ ხელისუფლებას უფლებას აძლევს ჩაატაროს უნდობლობის ვოტუმი არჩეული მერების მიმართ. ამ პროცედურას კარგად იყენებენ სომხეთში ოპოზიციური მერების მიმართ. 1996 წლიდან ასეთი ვოტუმის გამოყენების 120-ზე მეტ შემთხვევას ჰქონდა ადგილი, და ამ შემთხვევების 90%-ს არ ჰქონდა იურიდიული საფუძველი. ამდენად, მიზანშეწონილი იყო კონსტიტუციიდან ამ მუხლის ამოღება, თქვა ბ-ნ გიმიშიანმა და დასძინა, რომ ამის ნაცვლად, კონსტიტუციის ახალ პროექტში უნდობლობის ვოტუმი უკვე ვრცელდება საკრებულოებზეც. თუ ახალ კონსტიტუციას მიიღებენ, თვითმმართველობებს არ ელირსებათ დამოუკიდებლობა, დაასკვნა მან. ახალი პროექტის მეორე ხარვეზია საკრებულოს ნევრთა რაოდენობის განსაზღვრა 5-დან 15 ნევრამდე; ასეთი მცირე ზომის საკრებულო, სავარაუდოა, რომ ადვილად მანიპულირებადი იქნება სახელმწიფო ხელისუფლებისათვის. ერთადერთი პოზიტიური ცვლილება ახალ კონსტიტუციაში არის თვითმმართველობის ორგანოებისათვის საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვის უფლების მინიჭება. კონსტიტუციიდან აგრეთვე ამოღებულია მუხლი, რომლის მიხედვით თვითმმართველობა უნდა ვრცელდებოდეს სომხეთის მთელ ტერიტორიაზე. მაშინაც კი როდესაც კონსტიტუციაში იყო ასეთი მუხლი, თვითმმართველობა სომხეთის ტერიტორიის მხოლოდ 60%-ზე იყო გავრცელებული, დანარჩენ ტერიტორიაზე კი დეკონცენტრირებული ცენტრალური ხელისუფლება იყო. მეორე მუხლი, რომელიც ამოღებულია კონსტიტუციიდან, არის მუხლი, რომელიც უფლებას აძლევდა თვითმმართველობას დამოუკიდებლად მოეხდინა აღმასრულებელი სტრუქტურების ფორმირება. ცენტრალური ხელისუფლება ოდითგან ოცნებობდა ჰქონოდა გადამწყვეტი ხმა თვითმმართველობის ორგანოების პერსონალის შერჩევაში, დასძინა ბ-ნ გიმიშიანმა და დაასკვნა, რომ მთლიანობაში, ახალი პროექტი უკან გადადგმული ნაბიჯია და, თუ მას მიიღებენ, თვითმმართველობას არანაირი მომავალი არ აქვს სომხეთში.

ექსპერტმა სომხეთიდან ბ-ნ აარონ ადიბეკიანმა წარმოადგინა კვლევის შედეგები, რომელიც შეეხებოდა ახალგაზრდობის მონაწილეობას სომხეთის სოციალურ და პოლიტიკურ რეფორმებში. მან აღნიშნა, რომ ახალგაზრდობა გაურკვეველობის მდგომარეობაშია, რადგან ქვეყანაში არ არსებობს ღირებულებათა იერარქია და არ არსებობს სოციალური მობილობის არხები. ასეთ სიტუაციაში რადიკალური სოციალური ცვლილებები ნაკლებად მოსალოდნელია, თქვა მან. ბ-ნ ადიბეკიანმა სომხეთის სიტუაცია შეადარა მდგომარეობას დასავლეთში და შენიშნა, რომ და-

სავლეთმა მოახერხა განეცალკეებინა ახალგაზრდობა უფროსი თაობისაგან და წარმოეჩინა, რომ ახალგაზრდობა საზოგადოების ის ნაწილია, რომელიც გადამწყვეტია მომავლის მიღწევებისათვის. ბ-ნ ადიბეკიანმა აღნიშნა, რომ ახალგაზრდობა წამყვანი ძალაა პოსტსაბჭოთა ქვეყნების რევოლუციებში და დაამატა, რომ საზოგადოებრივი განვითარება ემყარება თაობათა შორის კონფლიქტს და ის საზოგადოება, რომელსაც აქვს ამგვარი კონფლიქტის მოგვარების ინსტიტუციური მექანიზმები, არის სწორედ თანამედროვე საზოგადოება.

ბ-ნ ადიბეკიანმა თქვა, რომ ის შეეცადა შეესწავლა ახალგაზრდობის მოლოდინები და საზოგადოების მზაობა ახალგაზრდობის პოლიტიკური და სოციალური ინტეგრაციისათვის. კვლევის ინტერესი იყო იმის განსაზღვრა, არის თუ არა სომეხი ახალგაზრდობა საკმარისად რევოლუციური, რომ გაიმეოროს საქართველოსა და უკრაინის მაგალითი. კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ სომხეთის ახალგაზრდობა კვლავაც ტრადიციულია, მთლიანად ეყრდნობა ოჯახს, რომელიც განსაზღვრავს მის მომავალს, და ძალზე ცოტას მოეწონება სახელმწიფოსაგან, თქვა ბ-ნ ადიბეკიანმა. ახალგაზრდობის გარკვეული ნაწილი დაინტერესებულია პოლიტიკით, სოციალიზაციით, ინტერესთა ჯგუფებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებში მონაწილეობით. სკოლის რეფორმაც სრულად თავსებადია ტრადიციებთან, განამტკიცებს ტრადიციულ ღირებულებებს და არ შეესაბამება 21-ე საუკუნის ფასეულობებს.

ბ-ნ ადიბეკიანმა სინანულით გაიხსენა ასეთივე კვლევა, რომელიც 1997 წელს სამ ქვეყანაში – სომხეთში, საქართველოსა და უკრაინაში – ჩატარდა და, რომელიც მეტი ოპტიმიზმის საფუძველს იძლეოდა. ახალგაზრდობა მაშინ მზად იყო უფრო აქტიური ქმედებისათვის, დღეს კი აშკარა დადმასვლა შეიმჩნევა, თქვა მან და დაამატა, რომ ახალგაზრდობა ახლა უმაღლესი ემიგრაციისათვის არის მზად, ვიდრე რაიმე ღირებულის შესაქმნელად თავის ქვეყანაში.

ბ-ნ სერგეი მინასიანმა სომხეთიდან ისაუბრა ევროსაბჭოსა და სომხეთის თანამშრომლობის დინამიკაზე და ახალ პერსპექტივებზე, რომლებიც დაისახა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში. მომხსენებელმა აღნიშნა, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან სომხეთმა პრიორიტეტად დასახა ევროკავშირთან თანამშრომლობა. უფრო მეტიც, სომხეთი თავის მომავალს ხედავს ევროკავშირის წევრობაში, თქვა მან. 2004 წლის ივნისიდან სომხეთი მონაწილეობს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში; ეს პროგრამა ძალზე მნიშვნელოვანია სომხეთისათვის ისეთ სფეროებში, როგორცაა ეკონომიკური განვითარება, დემოკრატიის მშენებლობა, პოლიტიკური დიალოგი და დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერება. ის მნიშვნელოვანია კონცეპტუალურ ასპექტშიც, რადგან შესაძლებელია ინტეგრაციის პროცესების გამოყენება რეგიონული უსაფრთხოების მისაღწევად, სტაბილური რეგიონული განვითარებისათვის და სამხრეთ კავკასიაში მშვიდობის დასამყარებლად. სომხეთის მომავალი განვითარება იკვეთება ევროპულ განზომილებაში. ეს გულისხმობს მთიანი ყარაბაღის კონფლიქტის დემოკრატიულ გადაწყვეტას, სომხეთ-თურქეთის ურთიერთობების მოგვარებას, თურქეთისა და აზერბაიჯანის ათწლიანი ბლოკადის მოხსნას და თურქეთის მიერ 1915 წლის სომხების გენოციდის აღიარებას. ბ-ნ მინასიანმა ასევე განმარტა, რომ ევროკავშირთან თანამშრომლობა სომხეთისათვის თვითმინანი არ არის; ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაცია გულისხმობს კანონების ჰარმონიზაციას, დემოკრატიის მშენებლობას, ეკონომიკურ თანამშრომლობასა და სხვა. ბ-ნ მინასიანმა აღნიშნა ისიც, რომ ევროკავშირის შეფასებით (2005 წლის მარტი), სომხეთმა საქართველოსა და აზერბაიჯანზე უკეთეს შედეგებს მიაღწია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულების მხრივ.

ბ-ნ მინასიანმა დასასრულ თქვა, რომ საქართველოს ვარდების რევოლუციამ შესაძლოა თავისი როლი შეასრულა იმაში, რომ ევროკავშირმა კარი გაუღო სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს და ჩართო ისინი სამეზობლო პროგრამაში. აქვე მან შენიშნა, რომ საქართველოსგან განსხვავებით სომხეთს არ ჰყავს სერიოზული ლობი ევროკავშირში.

დისკუსია: ბ-ნ გია ნოდია ამ აღნიშნა, რომ არსებობს მსგავსება სომხეთისა და საქართველოს ადგილობრივ მმართველობას შორის იმ მხრივ, რომ საკანონმდებლო დონეზე ისინი დამოუკიდებლობა არიან, მაგრამ პრაქტიკაში ამ დამოუკიდებლობის განხორციელება არ შეუძლიათ, და დაინტერესდა, თუ რა რესურსები და ბერკეტები აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობას სომხეთში. ბ-ნ სოს გიმიშიანმა თქვა, რომ სომხეთის კანონები ნათლად განსაზღვრავს თვითმმართველობის კომპეტენციებს. სომხეთში, სადაც მერებიც და საკრებულოებიც არჩევიან კონსტიტუციის თანახმად, მერის ძალაუფლება კვლავაც დიდია, თუმცა, ბიუჯეტები იქმნება საკრებულოს მიერ და სწორედ საკრებულოს შეუძლია ცვლილებების შეტანა ბიუჯეტში; საკრებულოებს უფლება აქვთ უნდობლობის ვოტუმი გამოაცხადონ მერის მიმართ, თუმცა, ეს უნდა მოხდეს სახელმწიფო ორგანოების მეშვეობით. რაც შეეხება რესურსებს, თქვა მან, ჩვენი წინადადებაა კონსტიტუციაში ისეთი დებულების შეტანა, რომელიც მისცემს საკრებულოებს საკუთარი შემოსავლების მიღების უფლებას, მათ შორის – შემოსავლებს მინაზე და ქონებაზე გადასახადებიდან და გარკვეულ პროცენტს ეროვნული საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიდან. ამჟამად ადგილობრივი მმართველობის ბიუჯეტი შეადგენს მთლიანი სახელმწიფო ბიუჯეტის 8.1%-ს და ჩვენ ვოცნებობთ 20%-ზე, თქვა ბ-ნ გიმიშიანმა.

ბ-ნ გია ნოდია თქვა, რომ საქართველოს მართლაც ჰყავს ლობისტები ევროკავშირში, და, რომ საზოგადოდ ხელისუფლება ძალზე აქტიურია ლობისტების ჯგუფების მოძიებაში; ამას წინათ ახალი მეგობრების ჯგუფი შეიქმნა, რომელშიც შედიან ყოფილი სოციალისტური ქვეყნები. ბ-ნ ნოდია დაინტერესდა, ატარებს თუ არა ასეთივე აქტიურ პოლიტიკას სომხეთი ლობისტების მოსაზიდად და, ზოგადად, როგორი დამოკიდებულებაა სომხეთში ევროპული ორიენტაციის მიმართ. აქვე მან შენიშნა, რომ საქართველოში პოლიტიკურ ელიტასა და მოსახლეობაში სრული კონსენსუსია ამ საკითხთან დაკავშირებით.

ბ-ნ გიმიშიანმა თქვა, რომ სომხეთი საკმაოდ მჭიდროდ არის დაკავშირებული რუსეთთან, როგორც რესურსებით, ისე ეკონომიკით. თუმცა, ბოლო დროის გამოკითხვებით, რუსეთი და ევროპა ერთ დონეზეა ორიენტაციის თვალსაზრისით. 1990-1991 წლებში რუსეთზე ორიენტირებული მოსახლეობა შეადგენდა 60%-ს, ახლა კი ეს რიცხვი 30-35%-მდე დაეცა; ასევე დაინია ამერიკაზე ორიენტირებული მოსახლეობის რიცხვმა ევროპის სასარგებლოდ, დაამატა მან.

დასასრულ, ბ-ნ სოს გიმიშიანმა კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი ახალი საკონსტიტუციო პროექტის იმ დებულების მნიშვნელობას, რომელიც მოქალაქეებს უფლებას აძლევს უშუალოდ მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს. ეს, მისი აზრით, საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრონ ისეთი საკითხები, რომლებიც არ შედის ადგილობრივი სასამართლოების კომპეტენციაში. მან მაგალითად მოიყვანა სოციალური ბარათების შემოღება სომხეთში, რამაც დიდი აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია და მრავალი მოქალაქე უკმაყოფილო დატოვა. ბ-ნ სოს გიმიშიანმა ბოლოს თქვა, რომ კონსტიტუციის ახალი პროექტის რეფერენდუმზე გატანას ელოდებიან 2005 წლის ივნისში და აქვე გამოთქვა ეჭვი, რომ ხელისუფლებას საერთოდ არ სურს ამ რეფერენდუმის ჩატარება.

პლენარული სესია 5: საკონსტიტუციო/პოლიტიკური რეფორმა აზერბაიჯანში და აზერბაიჯანის ევროპული ინტეგრაცია

მოდერატორი: ბ-ნ ალექსანდრე მიხაილოვი, ევროსაბჭოს ექსპერტი საქართველოში

მომხსენებლები: ბ-ნ მაის გულალიევი, ექსპერტი

ბ-ნ რაჰმან ბადალოვი, ექსპერტი

ბ-ნ ნიაზი მეჰდი, ექსპერტი

ბ-ნ მაის გულალიევი მიმოიხილა აზერბაიჯანში გასული 10 წლის განმავლობაში განხორციელებული პოლიტიკური რეფორმები. მან აღნიშნა, რომ პოლიტიკური და საკონსტიტუციო რეფორმები აზერბაიჯანში ყოველთვის მოიზარებოდა ისტორიულ კონტექსტში, და, რომ ქრონოლოგიურად რეფორმები ორ ნაწილად იყოფა – პრეზიდენტ ჰეიდარ ალიევისა და მისი ხელისუფლების მოსვლამდე და მას შემდეგ. 1995 წლის კონსტიტუციამ დაადგინა ადგილობრივი ხელისუფლების ახალი ფორმები და შემოიღო ისეთი სისტემა, რომელიც პრეზიდენტს საშუალებას მისცემდა რეგიონები ემართა რეგიონებში თავისი წარმომადგენლების საშუალებით. 1999 წლის არჩევნების შედეგად შეიქმნა ორი სხვადასხვა ხელისუფლება რეგიონულ დონეზე – ადგილობრივი ხელისუფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობა. დღემდე ხელისუფლების ამგვარი მოწყობა შენარჩუნებულია, სახელმწიფომ კი ამასობაში დიდძალი რესურსები დაკარგა ორმაგი ხელისუფლების შენახვაზე.

ბ-ნ გულალიევი დაახასიათა აზერბაიჯანის თვითმმართველობის სისტემა როგორც აბსოლუტურად დისფუნქციური. კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს თვითმმართველობის სტატუსს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ასეთ ხელისუფლებას არ აქვს რეალური ძალაუფლება – მათ არც ფინანსები გააჩნიათ და არც სხვა რესურსები, რომლებიც საჭიროა ძალაუფლების განსახორციელებლად. იგივე შეიძლება ითქვას მუნიციპალიტეტებზე, რომელთა წლიური შემოსავალი ერთ სულზე 60-70 ცენტია, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი კი მხოლოდ 800 დოლარს შეადგენს წელიწადში.

ბ-ნ მაის გულალიევის აზრით, ადგილობრივმა თვითმმართველობამ და მუნიციპალიტეტებმა შეიძლება მიიღონ გარკვეული ძალაუფლება რეფერენდუმის საშუალებით. თუმცა, ეს ძალზე რთული პროცედურაა და დღესდღეობით მუნიციპალიტეტების ძალაუფლების გაზრდის ან ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განხორციელების პერსპექტივები ძალზე დაბალია აზერბაიჯანში.

ექსპერტმა აზერბაიჯანიდან ბ-ნ რაჰმან ბადალოვი ისაუბრა ქვეყნის მოწყობის კონცეპტუალურ საკითხებზე. მან აღნიშნა, რომ არსებობს დემოკრატიის რამდენიმე ტიპის განსაზღვრება, აზერბაიჯანი კი ვერც ერთს ვერ აკმაყოფილებს. ბ-ნ ბადალოვის აზრით, აზერბაიჯანი ვერანაირად ვერ განისაზღვრება როგორც გარდამავალი დემოკრატია, რადგან ეს არის კონსოლიდირებული რეჟიმი, რომელმაც იცის, როგორ უნდა რეაგირებდეს გამოწვევებზე და როგორ შეინარჩუნოს კონტროლი პროცესებზე, ხოლო ის სფეროები, რომლებიც მის უსაფრთხოებას არ ემუქრება, გაუკონტროლებელი დატოვოს.

ბ-ნ ბადალოვი დაასახელა პოლიტიკური სისტემების შესაფასებლად გამოსადეგი პარამეტრები და აღნიშნა, რომ საარჩევნო სისტემას კი არ აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, არამედ – ხელისუფლების გადანაწილებას, არ გამოიყენოს თავისი ადმინისტრაციული რესურსები არჩევნებში. მეორე პარამეტრი, რომელიც უნდა იქნეს გამოყენებული, არის პოლიტიკური სისტემის კონსოლიდაცია, რაც მჭიდროდ არის დაკავშირებული გარდამავალ ეპოქასთან. ბ-ნ ბადალოვი ასევე ისაუბრა ევროპულ ინტეგრაციაზე და აღნიშნა, რომ აზერბაიჯანმა თავისი არჩევანი ევროპის სასარგებლოდ ჯერ კიდევ 19-ე საუკუნეში გააკეთა. თუმცა, შენიშ-

ნა მან, ყოველთვის იქნებიან ადამიანები, რომლებიც წინააღმდეგობას გაუწევენ აზერბაიჯანის ინტეგრაციას ევროპაში, მაგრამ არჩევანი უკვე გაკეთებულია.

აზერბაიჯანელმა ექსპერტმა ბ-ნ ნიაზი მეჰდიმ თქვა, რომ აზერბაიჯანში რეფორმების შესახებ რამდენიმე დისკუსიის არსებობს, მაგრამ ეს დისკუსიები არც მოსახლეობაშია პოპულარული და მათ არც მმართველი პარტია ცნობს. ბ-ნ მეჰდიმ თქვა, რომ ეს დისკუსიები, როგორც ჩანს, გარედან არის თავსმოხვეული, რადგან არც საზოგადოება და არც პოლიტიკური ელიტა არ ცნობს მათ საჭიროებას. მან დაამატა, რომ რეფორმებმა აზერბაიჯანში ნათლად აჩვენა, რომ შეუძლებელია სტრუქტურული რეფორმების ხარისხობრივში გადაყვანა.

მთლიანობაში აზერბაიჯანელმა ექსპერტებმა აზერბაიჯანის სიტუაციის ძალზე მძიმე სურათი წარმოადგინეს. ბ-ნ მაის გულალიევის აზრით, აზერბაიჯანს არ აქვს ოპტიმიზმის საფუძველი – დასავლეთი არ დაუჭერს მხარს აზერბაიჯანში დემოკრატიულ მთავრობას, რადგან მას თავისი ინტერესი აქვს ქვეყანაში და დღევანდელი სიტუაცია მას სრულიად აკმაყოფილებს. მანვე გამოთქვა იმედგაცრუება საერთაშორისო ორგანიზაციებით, რომლებიც გაკრიტიკების ნაცვლად, პირიქით, პოზიტიურ შეფასებას აძლევენ აზერბაიჯანის ხელისუფლებას.

ბ-ნ გია ნოდიამ შენიშნა, რომ აზერბაიჯანელი დემოკრატების ასეთი პესიმისტური განწყობის მიზეზი შესაძლოა იყოს 2003 წელს საქართველოსა და აზერბაიჯანში ჩატარებული არჩევნების კონტრასტული შედეგები. ეს აისახა აზერბაიჯანის პესიმისტურ დამოკიდებულებაში დასავლეთის მიმართ; მაშინ როდესაც საქართველოსა და დასავლეთს შორის სუფევს ურთიერთგაგება, აზერბაიჯანში პირიქით სკეპტიციზმმა და იმედგაცრუებამ დაისადგურა. ბ-ნ ნოდია მომავალი წარმატების საიდუმლოს ხედავს ორი ფაქტორის თანაარსებობაში – დემოკრატიული ძალების კრიტიკული მასის არსებობასა და დასავლეთის აქტიურ მხარდაჭერაში. არც ერთი ფაქტორი არ მოიტანს წარმატებას ცალკე, მეორე ფაქტორის არარსებობის პირობებში, თქვა მან. ბ-ნ გია ნოდია ხაზი გაუსვა ისეთი დემოკრატიული ელიტის შექმნის მნიშვნელობას აზერბაიჯანში, რომელიც შეძლებს დასავლეთთან დიალოგის გამართვას.

ბ-ნ მაის გულალიევმა გამოთქვა სინანული, რომ აზერბაიჯანში ახალგაზრდობა არ არის დაინტერესებული პოლიტიკით და უფრო ბიზნესით არის დაკავებული. მარინა მუსხელიშვილმა ეს ტენდენცია დადებითად შეაფასა და თქვა, რომ ეს შესაძლოა სწორედ იმას მოასწავებდეს, რომ აზერბაიჯანის გზა განვითარებისაკენ უფრო ევოლუციური იქნება, ვიდრე რევოლუციური.

დასკვნითი სესია:

ბ-ნ გია ნოდია და ქ-ნ არმინე არაქელიანმა მადლობა გადაუხადეს მონაწილეებს და კონფერენცია დახურულად გამოაცხადეს. კონფერენციამ უნზრუნველყო ჰორიზონტალური დიალოგი სამოქალაქო საზოგადოების დონეზე სამი ქვეყნის ექსპერტებსა და აქტივისტებს შორის.

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის შესახებ



მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი (CIPDD) დაარსდა 1992 წელს თბილისში, საქართველოში. ის არის არასამთავრობო, არაკომერციული ორგანიზაცია, რომელიც კავშირში არ იმყოფება არც ერთ პოლიტიკურ პარტიასთან.

კავკასიური ინსტიტუტი წარმოადგენს საზოგადოებრივ კვლევით ცენტრს. მისი საქმიანობა უკავშირდება ორ ძირითად სფეროს: დემოკრატიულ ტრანსფორმაციას და დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობას, და ასევე მდგრადი მშვიდობისა და უსაფრთხოების საფუძვლის შექმნას. კავკასიური ინსტიტუტი ახორციელებს პოლიტიკური პროცესების კვლევას, გამოსცემს წიგნებსა და ბროშურებს, ატარებს კონფერენციებს, სემინარებსა და მრგვალ მაგიდებს. ინსტიტუტი საკუთარ მისიად მიიჩნევს საქართველოში საჯარო პოლიტიკური დისკუსიების გაფართოებასა და მათი დონის ამაღლებას. ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული ერთ-ერთი ბოლო საჯარო დისკუსია იყო საერთაშორისო კონფერენცია თემაზე *ერთი წელი ვარდების რევოლუციის შემდეგ: მიღწევები და წარუმატებლობები. შეუძლია საქართველოს გახდეს ახალ დემოკრატიათაგან ერთ-ერთი?*, რომელიც ორგანიზებული იყო ლიბერალურ სტრატეგიათა ცენტრთან (სოფია, ბულგარეთი) თანამშრომლობით.

კავკასიური ინსტიტუტი, ძირითადად, საქართველოში მოღვაწეობს, თუმცა, ის ასევე ჩართულია ერთობლივ პროექტებში სამხრეთ კავკასიასა და შავი ზღვისპირა და ბალკანეთის რეგიონებში. კავკასიური ინსტიტუტი ხშირად თანამშრომლობს პარტნიორულ და კოალიციურ გაერთიანებებში ქართულ და უცხოურ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან. მაგალითად, ის სომხეთისა და აზერბაიჯანის პარტნიორ ორგანიზაციებთან ერთად მუშაობს რეგიონის სამ ქვეყანაში ჟურნალისტური თანამშრომლობის განვითარებაზე ინტერნეტ რესურსების გამოყენების გზით (ინტერნეტ გვერდის www.caucasusjournalists.net გამოყენებით). *რეგიონულ და საერთაშორისო კვლევათა ინსტიტუტთან* (ბულგარეთი) და *განვითარებისა და სოციალურ ინიციატივათა ინსტიტუტთან* (მოლდოვა) თანამშრომლობით კავკასიურმა ინსტიტუტმა ჩაატარა „დემოკრატიის შედარებითი აუდიტი“ სამ ქვეყანაში: საქართველოში, ბულგარეთსა და მოლდოვაში. კავკასიური ინსტიტუტი რუს პარტნიორებთან ერთად მუშაობს ქართულ-რუსულ ინტერნეტულ გვერდზე www.pankisi.info.

საკუთარი პოლიტიკის რეკომენდაციების პოპულარიზაციის გარდა, კავკასიური ინსტიტუტი მონაწილეობს ადამიანის უფლებათა დაცვისა და დემოკრატიის მხარდაჭერ აქციებში. ამ საკითხებთან დაკავშირებით ინსტიტუტი ერთიანდება თანამოაზრე ორგანიზაციებისა და ინდივიდების კოალიციებში. ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციასთან ერთად მუშაობს პროექტზე, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოს სამოქალაქო ინსტიტუტების შესაძლებლობათა გაძლიერებას. ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციათა სხვა კოალიციის ფარგლებში, კავკასიური ინსტიტუტი მონაწილეობს საქართველოს პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაციისკენ მიმართულ ძალისხმევათა ლობირების პროცესში.

უკანასკნელ წლებში, ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობათა საკითხები კავკასიური ინსტიტუტის მუშაობის ცენტრალურ სფეროდ გადაიქცა. კავკასიური ინსტიტუტი კოორდინირებს უწევს ეუთო-ს ეროვნულ უმცირესობათა უმაღლესი კომისარიატის ძალისხმევას, რომელიც გულისხმობს სამცხე-ჯავახეთში კონფლიქტის ინდიკატორების მიხედვით მოვლენების განვითარების მონიტორინგს. გერმანული ტექნიკური თანამშრომლობის ორგანიზაციასთან (GTZ) ერთად ინსტიტუტი ახორციელებს კვლევას ქვემო ქართლში, აზერბაიჯანული მოსახლეობით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონში. ამჟამად კავკასიური ინსტიტუტი საქართველოს განათლების სამინისტროსთვის ამუშავებს რელიგიური განათლების კურიკულუმს.

კავკასიური ინსტიტუტი ჩართულია რამდენიმე კვლევით პროექტში, რომელიც ეხება რელიგიურ უმცირესობათა, ქართულ პოლიტიკურ პარტიათა და რეგიონული ბეჭდვითი მედიის პრობლემებს საქართველოში. ამასთან დაკავშირებით ის თანამშრომლობს *მრავალპარტიული დემოკრატიის ნიდერლანდულ ინსტიტუტთან* და *ომისა და მშვიდობის გაშუქების ინსტიტუტთან* (ბრიტანეთი).

2004 წლის ივნისიდან კავკასიური ინსტიტუტი საერთაშორისო IDEA-სთან ერთად ახორციელებს ერთობლივ პროექტს *საქართველოს ხმები კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ რეფორმაში*. 2002-03 წლებში კავკასიური ინსტიტუტის რამდენიმე წევრმა აქტიური მონაწილეობა მიიღო IDEA-ს მიერ ინიცირებულ დემოკრატიის შეფასების პროცესში, რომელშიც ჩართულები იყვნენ ადგილობრივი ექსპერტები და აქტივისტები.

დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ კავკასიური ინსტიტუტის ინტერნეტ გვერდი www.cipdd.org.

კავკასიური ინსტიტუტი

თბილისი 0193, საქართველო

მ. ალექსიძის ქუჩა 1, მე-11 სართული,

ტელ.: (995-32) 334081, ფაქსი: 334163,

ელ-ფოსტა: cipdd@cipdd.org



საერთაშორისო IDEA-ს შესახებ

1995 წელს შექმნილი დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი (საერთაშორისო IDEA) წარმოადგენს სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციას, რომელიც მთელ მსოფლიოში მდგრადი დემოკრატიის განვითარებას უწყობს ხელს.

IDEA-ს მიზნებია:

- ქვეყნების დახმარება დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებასა და გაძლიერებაში,
- დემოკრატიული პრინციპების განხილვის მიზნით მკვლევარების, პოლიტიკოსების, აქტივისტებისა და პროფესიონალების სადისკუსიო ფორუმით უზრუნველყოფა,
- კვლევითი და პრაქტიკული საქმიანობის შერწყმის გზით დემოკრატიული პროცესების გაუმჯობესების პრაქტიკული მეთოდების განვითარება,
- არჩევნების მართვისას გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტურობის მხარდაჭერა,
- ადგილობრივი მოქალაქეების დახმარება დემოკრატიის მხარდასაჭერად, მისი მონიტორინგისა და შეფასებისას.

საერთაშორისო IDEA სამხრეთ კავკასიასა და ევროპაში: მდგრადი დემოკრატიის წინაშე არსებული გამოწვევები

1995 წელს სტოკჰოლმში (შვედეთი) დაფუძნებული საერთაშორისო IDEA (დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი) წარმოადგენს სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციას, რომელშიც გაერთიანებულია ყველა კონტინენტის წარმომადგენელი 23 წევრი ქვეყანა. იგი გადამწყვეტ როლს თამაშობს შიდა და მონაწილეობაზე დამყარებული დემოკრატიული პროცესების მხარდაჭერასა და განვითარებაში სამხრეთ კავკასიის რეგიონში. IDEA-მ, როგორც საერთაშორისო და სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციამ, დაამტკიცა თავისი მიუკერძოებლობა და მოკლე დროში შეძლო რეფორმაზე ორიენტირებული სპეციალისტები და პრაქტიკოსები სამხრეთ კავკასიის სხვადასხვა რეგიონიდან ჩაერთო დიალოგში რეგიონის გამონწვევათა შესახებ. მონაწილეობასა და პროცესზე ორიენტირებული შეფასება დემოკრატიული გამონწვევებისა ადგილობრივი აქტორებისთვის კარგი საშუალებაა საიმისოდ, რომ პოლიტიკურ დღის წესრიგში შეიტანონ საკუთარი პრობლემები და მხარი დაუჭირონ პოლიტიკურ ცვლილებებს.

გარდა მონაწილეობისა და დებატების მხარდაჭერისა, საერთაშორისო IDEA-ს მონაწილეობა სამხრეთ კავკასიაში ხელს უწყობს და ეხმარება დემოკრატიული პოლიტიკის გატარებას, კონსტიტუციის მშენებლობას, სახელმწიფო მართვის, არა-სამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური ინსტიტუტების გაძლიერებას.

საერთაშორისო IDEA-ს სამხრეთ კავკასიის პროგრამა 2001 წლის შემოდგომაზე დაიწყო ქვეყნის დონეზე საქართველოში და რეგიონულ დონეზე – სომხეთსა

და აზერბაიჯანში. საერთაშორისო IDEA-ს პროგრამის ოფისს სომხეთში დიპლომატიური აკრედიტაცია მიენიჭა. IDEA-ს ძირითადი საქმიანობა საქართველოში მოიცავს შემდეგ სფეროებს: დემოკრატიის შეფასება ადგილობრივი ექსპერტებისა და აქტივისტების დახმარებით (2002-03); დემოკრატიის კვლევა და დიალოგი ადგილობრივ დონეზე (2002-05); რეგიონული დიალოგის მხარდაჭერა ქვეყნის შიგნით დემოკრატიული პროცესების მშენებლობით (2003-05); საარჩევნო ადმინისტრაციის პროფესიული განვითარება *BRIDGE სამხრეთ კავკასია-აღმოსავლეთი ევროპა* და არჩევნების შეფასება რეგიონში (2003-05); პოლიტიკური და ინსტიტუციური დღის წესრიგის შემუშავება და კონსტიტუციური მშენებლობა, მეტწილად, საქართველოში, მაგრამ ასევე სომხეთსა და აზერბაიჯანში (2004-05); პოლიტიკური პარტიების კვლევა სომხეთსა და საქართველოში (2005); სომხეთის პროექტის შესაძლო დანყება (2006-07) პოლიტიკური დღის წესრიგის შემუშავებისა და საარჩევნო ადმინისტრაციის პროფესიულ განვითარების შესახებ.

საქართველოში და, უფრო ფართო კონტექსტში, სამხრეთ კავკასიის რეგიონში მდგრადი დემოკრატიის განვითარების დასახმარებლად საერთაშორისო IDEA-მ ქართველ და რეგიონულ პარტნიორებთან ერთად 2001 წლის შემოდგომაზე დაიწყო პროგრამა *დემოკრატიის შეფასება დიალოგის გზით* როგორც საქართველოში, ისე რეგიონის დონეზეც. პროგრამის ძირითადი მიზანია დემოკრატიის განვითარება პოლიტიკური დიალოგის ხელშეწყობით და დემოკრატიული რეფორმის პროგრამის შემუშავებით. დიალოგის პროცესის პირველ ეტაპზე საქართველოში (2002), საერთაშორისო IDEA-მ ეროვნული აქტორები უზრუნველყო განსჯის, რეფლექსის, ანალიზისა და დებატების ტრიბუნით, დაეხმარათ მათ ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და კულტურული განვითარების შეფასებაში ბოლო ათწლეულის მანძილზე. პროგრამა ყურადღებას ამახვილებს დიალოგზე, რომლის შედეგი გახლდათ 2003 წელს 12 სადისკუსიო მასალის გამოცემა და დებატების პროგრამა *დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში*. IDEA ეხმარება ადგილობრივ და ეროვნულ აქტორებს გააფართოონ დისკუსიები და დებატები პრობლემებისა და რეკომენდაციების ირგვლივ. 2004-2005 წელს IDEA-ს სამხრეთ კავკასიის პროგრამა ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაცია *მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტთან* თანამშრომლობით რეგიონული მასშტაბით გააგრძელებს და საბოლოო ეტაპამდე მიიყვანს დიალოგის პროცესს საქართველოში. ყურადღება გამახვილდება საზოგადოებრივი მონაწილეობით პოლიტიკური რეფორმების პროგრამის შემუშავებაზე ორი ძირითადი თემის ირგვლივ: *სახელმწიფო ძალაუფლება ქვეყნის დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის* და *სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის*. პროექტის ძირითადი მიზანია ხელი შეუწყოს საჯარო დებატებს და გააძლიეროს საზოგადოების ინტერესი და ჩართულობა საქართველოს კონსტიტუციურ პროცესში. ეს გაზრდის საკონსტიტუციო ცვლილების როგორც ხარისხს, ისე ლეგიტიმურობას. წამყვან ქართველ ექსპერტთა და აქტივისტთა ორმა ჯგუფმა შეიმუშავა ორი სტრატეგიული განაცხადი ამ საკითხებთან დაკავშირებით. წინასწარი დოკუმენტი განხილულ იქნა ხელისუფლების წარმომადგენლებთან, არასამთავრობო სექტორთან, ჟურნალისტებთან და მეცნიერებთან ერთად დედაქალაქსა და საქართველოს ხუთ რეგიონში. ამ საჯარო დებატებში შემუშავებული რეკომენდაციები აისახა პოლიტიკის განაცხადებში. აღნიშნულ დოკუმენტებზე კომენტარები ორმა ევროპელმა ექსპერტმა დანერგა. ამასთან ერთად ჩატარდა სოციოლოგიური კვლევა, რომელმაც ცხადყო მიმდინარე კონსტიტუციურ პროცესებზე საჯარო დიალოგის არსებობა. უფრო მეტიც, პროექტს რეგიონული მნიშვნელობა აქვს; იგი მოიცავს ექსპერტთა და აქტივისტთა ანალიზს სომხეთსა და

აზერბაიჯანში მიმდინარე პოლიტიკურ რეფორმებთან დაკავშირებით ევროპაში ინტეგრაციის პერსპექტივის გათვალისწინებით. ამ საკითხთან დაკავშირებით სამმა ექსპერტმა/აქტივისტმა სომხეთიდან და აზერბაიჯანიდან მოამზადა კვლევითი და სტრატეგიული დოკუმენტები. ამ პროექტის ფარგლებში საერთაშორისო IDEA-მ და კავკასიურმა ინსტიტუტმა მოაწყვეს საერთაშორისო კონფერენცია 2005 წლის მარტში საქართველოში. კონფერენცია მიეძღვნა სამხრეთ კავკასიის სამ ქვეყანაში (სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში) მიმდინარე რეფორმათა პროცესს და ევროპაში ინტეგრაციასთან დაკავშირებით შეხედულებათა გაზიარებას. კონფერენციაზე წარმოადგინეს და განიხილეს ამ საკითხთან დაკავშირებით ქართველი, სომეხი და აზერბაიჯანელი ექსპერტების/აქტივისტების მიერ მომზადებული პოლიტიკის განაცხადები. პროექტის ბოლო ეტაპზე გამოქვეყნდება შედეგები, რაც საშუალებას მისცემს ამ სამი ქვეყნის ხელისუფლებას, გაითვალისწინონ ისინი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისას, ხოლო საერთაშორისო და დონორმა ორგანიზაციებმა – პარტნიორულ საქმიანობაში.

ინსტიტუციონალური რეფორმის ხელშეწყობა გამომდინარეობს კონკრეტული შეფასებებიდან, კერძოდ, არჩევნების ადმინისტრირების სფერო ეყრდნობა პროექტს **BRIDGE (დემოკრატიის მშენებლობა, მმართველობა და არჩევნები) სამხრეთ კავკასია-ევროპა**. ეს პროექტი რეგიონული ვერსიაა ამავე სახელწოდების მქონე თავდაპირველი პროექტისა, რომელიც წარმოადგენდა ფართომასშტაბიანი ინსტიტუციური უნარ-ჩვევების ტრენინგ პროგრამას არჩევნების ადმინისტრატორთათვის და რომელიც შეიმუშავა ავსტრალიის საარჩევნო კომისიამ, საერთაშორისო IDEA-მ და გაერო-ს საარჩევნო დახმარების განყოფილებამ სხვადასხვა ქვეყნის არჩევნების ადმინისტრატორთა დასახმარებლად. ეს პროექტი 2003 წელს IDEA-მ დაიწყო და განხორციელდა საქართველოში გაერო-ს განვითარების პროგრამასთან, IFES Georgia-სთან და IDEA-ს სამხრეთ კავკასიის პროგრამასთან ერთად და ითვალისწინებდა საქართველოში არჩევნების ადმინისტრატორთა პროფესიულ განვითარებას. პროექტის **BRIDGE დემოკრატიის მშენებლობა, მმართველობა და არჩევნები სამხრეთ კავკასიაში (2004)** ითვალისწინებდა რეგიონული მასშტაბით ურთიერთობათა ქსელის მშენებლობას, ფასილიტატორთა წახალისებას და ტრენინგს სამხრეთ კავკასიასა და აღმოსავლეთ ევროპაში. ამ ეტაპზე სამხრეთ კავკასიაში შეიქმნა რეგიონული ჯგუფი, რომელმაც მოამზადა რეგიონული, კონცეპტუალური სასწავლო გეგმა **დემოკრატიის მშენებლობა, მმართველობა და არჩევნები სამხრეთ კავკასიაში – პროფესიონალი განვითარების პროგრამა**. ეს პროგრამა წარმოადგენს უნარ-ჩვევების განვითარების ძლიერ ინსტრუმენტს სამხრეთ კავკასიის და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების არჩევნების ადმინისტრატორთათვის. ეს სასწავლო გეგმა რუსულად 2004 წელს დაიბეჭდა და გამოიყენებოდა რეგიონული კურსის **განვითარების ფასილიტატორი** ძირითად ინსტრუმენტად. ამ კურსის შედეგად შეიქმნა ფასილიტატორთა ჯგუფი, რომელთაც გააჩნიათ და შეუძლიათ დამოუკიდებლად ასეთი პროფესიული განვითარების ტრენინგის ჩატარება თავის ქვეყნებში. ცსკოსთან და 2004 წელს შექმნილ ძირითად ჯგუფთან თანამშრომლობით 2005 წელს საერთაშორისო IDEA-მ ყურადღება გაამახვილა პროფესიულ განვითარებასა და საქართველოს საარჩევნო კომისიის ინსტიტუციურ განვითარებაზე. 2006 წლის იანვარში მსგავსი პროექტი (დაფინანსების არსებობის პირობებში) დაიწყება სომხეთში, რომელიც მოიცავს მოიცავს საზოგადოებასთან ურთიერთობის განზომილებას და აგრეთვე პოლიტიკური რეფორმის საკითხებს.

სამხრეთ კავკასიის რეგიონში არჩევნების შეფასების ინიციატივის ფარგლებში 2004 წლის დეკემბერში საერთაშორისო IDEA-ს სამხრეთ კავკასიის პროგრამამ

დაასრულა გამოცემა სადისკუსიო მასალისა *არჩევნების შეფასება სამხრეთ კავკასიაში: სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო, 2003-2004* ინგლისურ და რუსულ ენებზე. მასში წარმოდგენილია ერთი გამოკვლევა და ორი კომენტარი, რომლებიც სადისკუსიო მასალის სახით დაწერეს ადგილობრივმა ექსპერტებმა და სპეციალისტებმა სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყნისთვის.

2005 წლის აპრილში საერთაშორისო IDEA-მ ადგილობრივ პარტნიორებთან ერთად დაიწყო *საქართველოსა და სომხეთში პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირებისა და რეგულირების კვლევისა და დიალოგის* პროგრამის განხორციელება. მკვლევართა მსოფლიო ქსელთან ერთად IDEA უზრუნველყოფს საკითხის ფართომასშტაბიან განხილვას. კვლევაში წარმოდგენილი იქნება შედარებითი ინფორმაცია პოლიტიკურ პარტიათა შიდა ფუნქციონირების შესახებ და შესაძლებელს გახდის საქართველოსა და სომხეთში პოლიტიკური პარტიების გამონვევათა ძირითად ასპექტებზე შეძლებისდაგვარად სრული სურათის შექმნას.

ადგილობრივ დონეზე სამხრეთ კავკასიაში დემოკრატიის შეფასება მიმდინარეობს პროექტის (2002-2004) – *დემოკრატია ადგილობრივ დონეზე: სახელმძღვანელო სამხრეთ კავკასიისთვის* – მეშვეობით. რეგიონულ დონეზე სამივე ქვეყნის წარმომადგენლები აქტიურად მონაწილეობენ IDEA-ს საქმიანობაში იმით, რომ უზიარებენ ერთმანეთს გამოცდილებას და ქმნიან სოლიდურ თანამშრომლობას დემოკრატიის აქტორთა შორის. 2003 წელს IDEA-მ გამოუშვა და ფართოდ გაავრცელა IDEA-ს სახელმძღვანელო *დემოკრატია ადგილობრივ დონეზე: სახელმძღვანელო სამხრეთ კავკასიისათვის* – რეგიონს მისადაგებული რუსული ვერსია. სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყნის დამოუკიდებელმა ექსპერტებმა მოამზადეს შესაბამის ქვეყნებზე კვლევები, რომლებშიც აისახა ახლად შექმნილი ადგილობრივი მმართველობის სისტემები. ეს კვლევები შევიდა სახელმძღვანელოს რეგიონულ ვერსიაში. იგი წარმოადგენს ადგილობრივი დემოკრატიის შესწავლის და განხორციელების ბაზისურ ინსტრუმენტს და მიმოიხილავს სამხრეთ კავკასიის გამოცდილებას უკანასკნელი ათი წლის განმავლობაში. პუბლიკაცია ამ თემებზე დისკუსიის და დებატების გამართვის საშუალებას იძლევა მთელ რეგიონში.

Pomegranade – *დემოკრატიის ყურნალი სამხრეთ კავკასიისთვის* რუსულ და ინგლისურ ენებზე ინიცირებულ და მხარდაჭერილ იქნა საერთაშორისო IDEA-ს მიერ 2002 წელს თავის პარტნიორებთან ერთად სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში. ყურნალი გახდა აზრთა გამოხატვისა და გაცვლის საშუალება მოაზროვნეების, აქტივისტებისა და პოლიტიკოსებისათვის რეგიონული თანამშრომლობის განვითარების პერსპექტივის თვალსაზრისით. ყურნალის №0 საცდელი ვარიანტი 2003 წლის მაისში დაიბეჭდა ერევანში და ფართო გავრცელება პოვა.

2003 წლის შემოდგომაზე საერთაშორისო IDEA-მ რუსულ ენაზე გამოსცა IDEA-ს სახელმძღვანელოს რეგიონზე მისადაგებული ვერსია *ქალები პარლამენტში: ციფრების მიღმა*. ეს ინიციატივა ეხმიანება ადგილობრივი ექსპერტებისა და აქტივისტების დაინტერესებას პოლიტიკაში გენდერული თანამშრომლობით და მათ შემოფოთებას პარლამენტსა და მინისტრთა კაბინეტებში მამაკაცების დომინანტობით. იგი მიზნად ისახავდა IDEA-ს გამოცდილებისა და ცოდნის გაზიარებას რეგიონში დემოკრატიის მშენებლობის სფეროში და ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით დიალოგის ხელშეწყობას.

ოთხი წლის მანძილზე სამხრეთ კავკასიაში პროგრამის წარმატებით განხორციელების საფუძველზე IDEA აქტიურად ითანამშრომლებს საქართველოსა და სომხეთთან, ასევე, რეგიონის და საერთაშორისო პარტნიორებთან.

პროგრამის და ღონისძიებების შესახებ დამატებითი ინფორმაციის მოსაპოვებლად დაუკავშირდით IDEA-ს სამხრეთ კავკასიის პროგრამის ოფისს სომხეთში და იხილეთ მისი საინფორმაციო ინტერნეტ გვერდი, რომელიც მოგაწვდით მოკლემიმობილვას და უახლეს ინფორმაციას პროგრამის თაობაზე. ასევე შეგიძლიათ ისარგებლოთ დოკუმენტებისა და რესურსების ვრცელი ჩამონათვლით: www.idea.int/southcaucasus/

**საერთაშორისო IDEA-ს რეგიონული
წარმომადგენელი და სამხრეთ
კავკასია-ევროპის
პროგრამის ხელმძღვანელი**
არმინე არაქელიანი
a.arakelian@idea.int

პროგრამის ოფისი სომხეთში
18-2 ბაგრამიანის გამზირი
375019 ერევანი, სომხეთი
ტელ: + 374 10 58 14 89
ფაქსი: + 374 10 58 16 04
ელ. ფოსტა: idea@arminco.com
ინტერნეტ გვერდი: www.idea.int/southcaucasus

სათაო ოფისი შვედეთში
სტრომსბორგი
SE 103 34 სტოკჰოლმი, შვედეთი
ტელ: + 46 8 698 37 00
ფაქსი: + 46 8 20 24 22
ელ. ფოსტა: info@idea.int
ინტერნეტ გვერდი: www.idea.int

