



საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში: ძლიერი პარლამენტის იდეის განხორციელების სირთულეები და დაბრკოლებების ანალიზი

ალექსანდრე სკრივინერი

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი.

პოლიტიკის დოკუმენტი/ 2016 წლის მარტი

მოკლე შინაარსი

2013 წელს საქართველომ საკონსტიტუციო ცვლილებები განახორციელა, რომლის შედეგადაც საპრეზიდენტო ინსტიტუტის როლი მნიშვნელოვნად შემცირდა. ქართული პოლიტიკური წრეები ამ ცვლილებას საპარლამენტო სისტემისკენ გადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევენ. კონსტიტუციის ექსპერტები კი ახალ კონსტიტუციას “სუპერ პრემიერ-მინისტრულს” უწოდებენ იმიტომ, რომ ახალი სისტემის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრს დიდი ძალაუფლება გადაეცა.

ახლა უკვე ვხედავთ, თუ როგორ მუშაობს ახალი სისტემა და შეგვიძლია ვიმსჯელოთ, თუ რამდენად გაიზარდა საკანონმდებლო ხელისუფლების როლი ახალი კონსტიტუციის მიღების შედეგად. ნამდვილად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ 2013 წლის შემდეგ პარლამენტი ქართულ პოლიტიკურ ცხოვრებაში უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს, მაგრამ რამდენიმე ფაქტორი, მათ შორის, მწყობრი და ძლიერი პარტიული სისტემის არარსებობა და “სამზარეულოს კაბინეტის” სტილის მმართველობა პოზიტიურ ტენდენციას აფერხებს.

ამ დაბრკოლებების გადალახვა მარტივი საშუალებებით შეუძლებელია. ზოგიერთი ფაქტორი ღრმად არის ფესვგადგმული ქართულ პოლიტიკურ კულტურაში და მათ შეცვლას დიდი დრო დასჭირდება. ამის მიუხედავად, საპარლამენტო მმართველობის გასაძლიერებლად გარკვეული ზომების მიღება შესაძლებელია. მაგალითად, კარგი იქნებოდა, პარლამენტის წევრები უკეთეს ადმინისტრაციულ დახმარებას იღებდნენ. ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორებია საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობისა და მონიტორინგის დამატებითი მექანიზმების შექმნა და გარკვეული ზომების მიღება რეგულაციის გასაუმჯობესებლად. ეს ხელს შეუწყობდა უფრო ძლიერი და სიცოცხლისუნარიანი პოლიტიკური პარტიების განვითარებას, რომლებიც უკეთესად შეძლებდნენ ქართული საზოგადოების ინტერესების გამოხატვას.

* ალექსანდრე სკრივინერი - საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის მკვლევარი

* კვლევა ჩატარებულია NED-ის (“ნაციონალური ფონდი დემოკრატიისთვის”) მხარდაჭერით, პროექტის N:2015-807 “დემოკრატიზაციის ანალიზი საქართველოში” ფარგლებში.

ისტორია: საქართველოს მუდმივად ცვალებადი კონსტიტუცია

კონსტიტუციები ხშირად არ უნდა იცვლებოდეს და უნდა წარმოადგენდეს ფუნდამენტური პრინციპების, ძირითადი ღირებულებებისა და წესების ნაკრებს, რომლებიც სახელმწიფო სისტემის საფუძველს განსაზღვრავს.

საქართველოში ასე არ არის. საქართველოს კონსტიტუცია 33-ჯერ შეიცვალა მას შემდეგ, რაც 1995 წელს მიიღეს.¹ ბოლო 20 წლის განმავლობაში საქართველოს კონსტიტუცია უფრო მეტჯერ შეიცვალა, ვიდრე შეერთებული შტატების კონსტიტუცია ამ ქვეყნის მთელი არსებობის მანძილზე.

საქართველოს თანამედროვე კონსტიტუციური ცხოვრება 1991 წელს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ დაიწყო, როცა ეროვნული მოძრაობის ლიდერი, ზვიად გამსახურდია, უდიდესი უმრავლესობით აირჩიეს პრეზიდენტად 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის შეცვლილი ვერსიის საფუძველზე. ახალი კონსტიტუცია 1995 წელს მიიღეს, რომლის მიხედვითაც საქართველო ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემად ჩამოყალიბდა. 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი ფართო უფლებებით სარგებლობდა, მათ შორის, მინისტრების დათხოვნის, რეგიონალური გუბერნატორების დანიშვნის, და პარლამენტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენის უფლებებით. პარლამენტმა მთავრობის დამტკიცების მნიშვნელოვანი როლი შეინარჩუნა. ამას გარდა, პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის ერთპიროვნულად დათხოვნის უფლება.

2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდგომ, ახლად არჩეულმა მთავრობამ გამოიყენა კონსტიტუციური უმრავლესობა იმისათვის, რომ კონსტიტუცია მნიშვნელოვნად შეეცვალა. 2004 წელს, პარლამენტის მიერ მიღებულმა ცვლილებების პაკეტმა განსაზღვრა ის, რასაც სუპერ საპრეზიდენტო სისტემა ეწოდება. პრეზიდენტს, 2004–2013 წლებში, სხვა უფლებებთან ერთად, ჰქონდა უფლება, გამოეცა განკარგულებები, დამუქრობდა პარლამენტს დაშლით და გამოეყენებინა ვეტო. პრეზიდენტის გადაყენება მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობას შეეძლო. ამ უფლებამოსილებების გამოყენება ხშირად არ ხდებოდა, რადგან ყოფილი მმართველი პარტია, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, პარლამენტში საკონსტიტუციო უმრავლესობით სარგებლობდა. ამან საშუალება მისცა პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილს, კონსტიტუცია

მეტ-ნაკლებად საკუთარი შეხედულებისამებრ შეეცვალა, რაც, მისი პრეზიდენტობის ათწლიანი პერიოდის განმავლობაში 27-ჯერ განხორციელდა.

2009 წელს, მთავრობამ შექმნა საკონსტიტუციო კომისია ქვეყნის მთავარ კანონში დამატებითი ცვლილებების რეკომენდაციების მოსამზადებლად, რომლის მიხედვითაც სუპერ საპრეზიდენტო სისტემა უფრო დაბალანსებულ სისტემაზე გადავიდოდა. ეს ცვლილებები 2010 წელს მიიღეს და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ შევიდა ძალაში. მიუხედავად ამისა, 2012 წელს საპარლამენტო არჩევნებში ნაციონალური მოძრაობის დამარცხებამ გამოიწვია რთული კოჭაბიტაციის პერიოდი, რომლის დროსაც პრეზიდენტი ინარჩუნებდა ფორმალურ ძალაუფლებას ძველი კონსტიტუციის მიხედვით, თუმცა, რეალური ძალაუფლება თანდათან პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის და მისი კოალიციის, „ქართული ოცნების“ ხელში გადავიდა.

პარლამენტის კონსტიტუციური უფლებები 2013 წლის შემდგომ: არაპროტგვაროვანი შედეგები

2013 წლის 17 ნოემბერს, როდესაც გიორგი მარგველაშვილმა საპრეზიდენტო ფიცი დადო თბილისში, ყოფილი პარლამენტის შენობის ეზოში, ამოქმედდა რამდენიმე საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის შედეგადაც საქართველო საპრეზიდენტო პოლიტიკური სისტემა აღარ არის.

ამ ცვლილებებს, წესით, საპარლამენტო უფლებამოსილებების გაზრდა უნდა მოჰყოლოდა საპრეზიდენტო ძალაუფლების შემლუდვის ხარჯზე, თუმცა, რეალობა ბევრად უფრო ნიუანსური აღმოჩნდა.

პარლამენტმა ნამდვილად უფრო მნიშვნელოვანი როლი შეიძინა მთავრობის დამტკიცების პროცესში. 2013 წლის შემდეგ, პარლამენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს ხმათა უმრავლესობის საფუძველზე. პრეზიდენტს მხოლოდ სიმბოლური როლი აქვს გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც უნდობლობის გამოცხადება ხდება. პარლამენტი ასევე ხელახლა ამტკიცებს მთავრობას, თუ მინისტრების მესამედზე მეტი იცვლება.

ძლიერი პარლამენტის უზრუნველსაყოფად ნამდვილად უფრო მეტია საჭირო, ვიდრე მთავრობის დანიშვნაში მისი როლის გაზრდაა. ბევრი სხვა თვალსაზრისით, პარლამენტის ძალაუფლება

დღესაც ისეთივეა, როგორც საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე იყო. ხშირ შემთხვევაში, საკანონმდებლო ხელისუფლება სუსტია.

პარლამენტის სისუსტე ალბათ ყველაზე თვალსაჩინოდ ვლინდება სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში. პარლამენტს არ აქვს უფლება, შეცვალოს სახელმწიფო ბიუჯეტი და დგება დათხოვნის საფრთხის წინაშე, თუკი ბიუჯეტის დამტკიცებაზე უარს იტყვის. ეს ფაქტობრივად ნიშნავს, რომ ბიუჯეტი მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა.

მთავრობას, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით, ძველი კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტისთვის მინიჭებული არაერთი უფლება მემკვიდრეობით ერგო. მთავრობა “ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას” და ერთპიროვნულად ნიშნავს რეგიონალურ გუბერნატორებს. უცხო ქვეყნებში ელჩების დანიშვნისთვის პარლამენტის თანხმობა არ არის საჭირო. მთავრობის წევრების მესამედი ასევე შეიძლება პარლამენტის მონიტორინგის გარეშე, პრემიერ-მინისტრის მიერ შეიცვალოს. ამ უფლებამოსილებების გამო, არაერთმა ექსპერტმა აღნიშნა, რომ წინა, სუპერ საპრეზიდენტო სისტემა სუპერ პრემიერ-მინისტრული კონსტიტუციით შეიცვალა.

როგორც კი მთავრობის დანიშნვა ხდება, საქართველოს პარლამენტი ასევე მნიშვნელოვანწილად კარგავს მთავრობაზე ზემოქმედების შესაძლებლობას, რადგან ნდობის არგამოცხადების პროცედურა ხანგრძლივი და რთული პროცესია და პარლამენტის დათხოვნის მნიშვნელოვან რისკს შეიცავს. ამის გასაკეთებლად, თავდაპირველად, პარლამენტის ორმა მეხუთედმა უნდა წამოაყენოს ინიციატივა ამ პროცედურის დასაწყებად; ამის შემდგომ, პირველი კენჭისყრა ხდება უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დასაწყებად. თუ ამ ინიციატივას მიიღებენ, უნდობლობა მეორე კენჭისყრის დროს ცხადდება და პარლამენტმა იმავდროულად უნდა წამოაყენოს პრემიერ-მინისტრის შემცვლელის კანდიდატურა. თუ პარლამენტი შემცვლელთან დაკავშირებით ვერ შეთანხმდება, პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი და ახალი არჩევნები დანიშნოს. პრეზიდენტს ასევე აქვს უფლება, უარი თქვას პარლამენტის მიერ შემოთავაზებული კანდიდატის დანიშვნაზე. თუ ასე მოხდა, პარლამენტს შეუძლია, ან დაძლიოს საპრეზიდენტო ვეტო სამი-მეხუთედის

უმრავლესობით, ან დადგეს პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის საფრთხის წინაშე. ამ პროცესს სამ თვემდე დრო შეიძლება დასჭირდეს.

საქართველოს პარლამენტი 2012-2016 წლებში: დადაბიტი ცვლილებები

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ საქართველოს პარლამენტის როლი ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში გამუდმებით იცლებოდა. თუმცა, 2008-2012 წლებში პარლამენტის მნიშვნელობა ყველაზე მეტად შემცირდა. პრეზიდენტ სააკაშვილის მთელი მმართველობის პერიოდში 2012 წლის ოქტომბრამდე, ნაციონალური მოძრაობის მთავრობა საკონსტიტუციო უმრავლესობას ფლობდა. შესაბამისად, პარლამენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების ავტომატურ რეჟიმში მიმღებ ორგანოდ იქცა. თუმცა, სააკაშვილის პრეზიდენტობის პერიოდის პირველ პარლამენტში არსებული ვითარებისაგან განსხვავებით, 2008-2012 წლებში ოპოზიციის უმრავლესობა მას ბოიკოტს უცხადებდა. პარლამენტი არა მხოლოდ ამტკიცებდა მთავრობის შემოთავაზებულ კანონებსა და ცვლილებებს ზედმეტი კითხვების გარეშე, არამედ აღარ გამოხატავდა ქვეყანაში არსებულ ძირითად პოლიტიკურ განსხვავებებს. მთავრობას და ოპოზიციას შორის დებატები არა პარლამენტში, არამედ საპროტესტო აქციების, მედია-დებატების და ბოიკოტების საშუალებით მიმდინარეობდა. ოპოზიცია ცდილობდა, მთავრობაზე ზეწოლა მოეხდინა ქუჩიდან წამოსული წნეხის და არა - საკომიტეტო განხილვების საშუალებით.

ვითარება დღევანდელ პარლამენტში უდავოდ გამოსწორდა. ნაციონალური მოძრაობის დეპუტატები ამჟამად ბოიკოტს უცხადებენ საკომიტეტო შეხვედრებს, თუმცა, პლენარულ სხდომებსა და დებატებში მონაწილეობენ. პარლამენტი ამჟამად ბევრად უკეთესად წარმოაჩენს ქართულ საზოგადოებაში არსებულ რეალურ პოლიტიკურ განსხვავებებს. დღესდღეობით ქუჩის საპროტესტო აქციები საპარლამენტო პოლიტიკის დანამატს წარმოადგენს და არ ჩაენაცვლება მას. ზოგიერთი პრორუსული და სოციალურად კონსერვატიული პოლიტიკური ძალა, როგორცია ნინო ბურჯანაძის „დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო“ და ირმა ინაშვილის „პატრიოტთა ალიანსი“, პარლამენტში წარმოდგენილი არ არის.

თუმცა, ეს იმის გამო მოხდა, რომ ბურჯანაძის პარტიამ 2012 წლის არჩევნებს ბოიკოტი გამოუცხადა, ხოლო ინაშვილის პარტია 2012 წლის არჩევნების დროს უბრალოდ არ არსებობდა.

ბოლოდროინდელმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა ასევე უდავოდ გააძლიერა პარლამენტი. საკონსტიტუციო ცვლილებებისთვის აუცილებელი ბარიერის სამ მეოთხედამდე გაზრდამ უფრო განამტკიცა საკონსტიტუციო სტაბილურობა. იშვიათ შემთხვევებში ოპოზიცია და მთავრობა განსაკუთრებული ენთუზიაზმის გარეშე თანამშრომლობს კიდეც, მაგალითად, საგარეო პოლიტიკის საკითხებში.

პარლამენტის წინაშე არსებული გამოწვევები

საქართველოს საკანონდებლო ხელისუფლებაში განხორციელებული დადებითი ცვლილებების მიუხედავად, პარლამენტი ჯერ კიდევ არ არის ქართული პოლიტიკის ცენტრი.

ნაწილობრივ, ამის მიზეზები თვითონ საკონსტიტუციო ცვლილებების, როგორც ასეთის, შეზღუდულობაა. საქართველო არ არის საპარლამენტო რესპუბლიკა. აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტთან შედარებით კვლავაც დომინანტ როლს ასრულებს.

მიუხედავად ამისა, პარლამენტის ეფექტურობა არ შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციის ანალიზით შეფასდეს. არანაკლებ საგულისხმოა პარლამენტის არაეფექტური მუშაობის გამოწვევები სხვა ფაქტორების, მათ შორის, პროფესიონალიზმის ნაკლებობა პარლამენტის ადმინისტრაციულ აპარატში, ისევე როგორც, მკვეთრად ინსტიტუციონალიზებული პარტიების არარსებობა და ალტერნატიული, არაფორმალური პოლიტიკური ინსტიტუტების სიძლიერე. ეს გამოწვევები ქვეყნის უფრო ფართო პოლიტიკური კონტექსტისთვის დამახასიათებელი პრობლემებიდან გამომდინარეობს.

არაფორმალური მმართველობის შენარჩუნება

მმართველობა არაფორმალური ინსტიტუტების მეშვეობით ყოველთვის იყო ქართული პოლიტიკური კულტურის განმსაზღვრელი ფაქტორი. საბჭოთა პოლიტიკური კულტურის ასპექტები, როგორცაა “ბლატის” (პირადი ურთიერთობების) ცენტრალური როლი, ისევე, როგორც ტრადიციული ქართული ღირებულებები, დაფუძნებული კონკრეტული თემების, ოჯახებისა და სოციალური ჯგუფების გარშემო, ერთიანობაში ისეთ პოლიტიკურ კულტურას აყალიბებს, რომელიც პირად ურთიერთობებს ფორმალურ ინსტიტუციებზე მაღლა აყენებს. საქართველოში მეგობრების, ოჯახის და მეზობლების მიმართ ერთგულება ზოგადად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე - კონკრეტული იდეოლოგიის ან ფორმალური პოლიტიკური ინსტიტუტების მიმართ. რასაკვირველია, ეს არ ნიშნავს, რომ იდეოლოგიებს და ფორმალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს მნიშვნელობა არ ენიჭება. საქართველოში პოლიტიკური მიკუთვნებულობა ხშირ შემთხვევაში განისაზღვრება იმით, თუ ვინაა შენი მეგობარი. ამ პროცესში ასევე უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პოლიტიკური ინტრიგა, ვიდრე იდეები.*

პოლიტიკაში ეს კულტურა საქართველოს უახლეს ისტორიაში იმით გამოვლინდა, რომ ძალაუფლების კონცენტრაცია მცირე, ვიწრო ადამიანთა ჯგუფის, ანუ “კლანების” ხელში მოხდა. ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის დროს, ყველაფერს პრეზიდენტის ახლო ნათესავები მართავდნენ, ქვეყნის უმსხვილესი მობილური კომპანიიდან დაწყებული, საწვავის იმპორტით დამთავრებული. შევარდნაძის შემცვლელი, მიხეილ სააკაშვილი, ძლიერი ანტიკორუფციული პლატფორმით მოვიდა ხელისუფლებაში. მის დამსახურებას ხშირად აღნიშნავენ ძირითადი ინსტიტუციების რეფორმირების და უნივერსიტეტებში, სკოლებში და პოლიციაში წვრილი მექრთამეობის აღმოფხვრის

* რამდენიმე ქართველი პოლიტიკოსი ამის თვალსაჩინო მაგალითია; ყოფილი პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი და ყოფილი პარლამენტის თავმჯდომარე, ნინო ბურჯანაძე, - ალბათ ყველაზე გამოკვეთილი მაგალითი. ბურჯანაძემ თავისი პოლიტიკური კარიერის უდიდესი ნაწილი გაატარა, ჯერ როგორც წამყვანმა ფიგურამ “ახალგაზრდა რეფორმატორებში”, რომელიც შევარდნაძის მმართველი მოქალაქეთა კავშირის პროდასავლური ფრაქცია იყო, შემდგომ, მკვეთრად პროატლანტიკურ ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას შეუერთდა. თუმცა, პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილთან 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების პარტიულ სიებთან დაკავშირებით მომხდარი უთანხმოების შედეგად, ბურჯანაძემ დატოვა პარტია და ორ წელიწადზე მცირე დროში ვლადიმერ პუტინის გვერდით მოგვევლინა, როგორც საქართველოს ყველაზე გამოკვეთილი პრორუსული პოლიტიკოსი.

საქმეში. ამის მიუხედავად, სააკაშვილის დროს საქართველოში ძალაუფლება კონცენტრირებული იყო მისი მეგობრებისა და თანამოაზრეების ვიწრო ჯგუფის, ანუ “სამხარეულოს კაბინეტის” ხელში. ზოგი ფიგურა ძლიერ თანამდებობებს ფლობდა, მაგალითად, შინაგან საქმეთა მინისტრი ვანო მერაბიშვილი; სხვებს კი, მაგალითად, გიგა ბოკერიას, სააკაშვილის მმართველობის უმეტესი პერიოდის განმავლობაში შედარებით უმნიშვნელო პოსტები ეკავა (პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე). თუმცა, ეს ფაქტი არ ასახავდა მათ რეალურ გავლენას პოლიტიკურ პროცესზე.

დღეს, „ქართული ოცნების“ მმართველობის პერიოდში, არაფორმალური იერარქიების მიერ ფორმალური ინსტიტუციების დათრგუნვის ტრადიციამ ახალ დონეს მიაღწია. ქვეყანაში ყველაზე ძლიერ ფიგურად დღეს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი და ყველაზე მდიდარი ქართველი ბიძინა ივანიშვილი მიიჩნევა, რომელსაც ფორმალური პოსტი არ ჰქონია მას შემდეგ, რაც 2013 წლის ნოემბერში თანამდებობა დატოვა. როდესაც მისი შემცვლელი, პრემიერ-მინისტრი ირაკლი ლარიბაშვილი, 2015 წლის დეკემბერში გაურკვეველი მიზეზების გამო, მოულოდნელად გადადგა, ბევრმა გამოითქვა ვარაუდი, რომ ივანიშვილმა გადაწყვიტა მისი “შეცვლა”, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელს საკუთარ პოლიტიკურ პარტიაშიც კი არ უკავია რაიმე ფორმალური თანამდებობა. თავად ივანიშვილი უარყოფს მსგავს გადაწყვეტილებებში ჩარევას. ზოგიერთი მისი მოკავშირე კი აცხადებს, რომ ივანიშვილის როლი და გავლენა მთავრობაზე ოპოზიციის მიერაა გაზვიადებული.

თუმცა, მაშინ, როცა ოპოზიცია ივანიშვილს მთავრობის “რუხ კარდინალს” უწოდებს, არსებობს ანგარიშგასაწევი საფუძველი იმის სათქმელად, რომ ივანიშვილი ინარჩუნებს მნიშვნელოვან გავლენას საქართველოს მთავრობაზე. მაგალითად, იგი ხშირად ესწრება კოალიცია „ქართული ოცნების“ სხდომებს. მმართველი კოალიციის წევრებსაც კი გაუკეთებიათ განცხადებები და ფაქტობრივად უღიარებიათ, რომ ივანიშვილს კვლავ როლი აქვს. მაგალითად, პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა, რომლის ურთიერთობა მმართველი გუნდის წევრებთან საკმაოდ დაძაბულია, მკვეთრად მიანიშნა ივანიშვილით იმედგაცრუებაზე, როდესაც განაცხადა, რომ „ქვეყანა უნდა იმართებოდეს ძლიერი ინსტიტუტებით და არა კულუარებიდან“. ის ფაქტი, რომ არაერთი ოფიციალური პირი

პოლიტიკაში მოსვლამდე ივანიშვილთან მუშაობდა, ასევე მიანიშნებს ამ უკანასკნელის გავლენაზე. ამის გამო, ზოგიერთმა მთავრობას “ქართუ ბანკის კაბინეტი” უწოდა. მართლაც, როგორც ამჟამინდელი პრემიერ-მინისტრი, გიორგი კვიციანიშვილი, ისე მისი წინამორბედი, ირაკლი ლარიბაშვილი, წარსულში მნიშვნელოვან როლს იკავებდნენ ივანიშვილის „ქართუ“ ბანკში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ბოლოდროინდელმა ანგარიშმა გამოავლინა, რომ „ქართული ოცნების“ მთავრობის ოფიციალური პირების უდიდესი ნაწილი ადრე ივანიშვილის ფირმებში მუშაობდა.²

ამგვარი ვითარების აღნიშვნა მნიშვნელოვანია ქართული პარლამენტის ანალიზის დროს. არაფორმალური პოლიტიკური ინსტიტუტების სიძლიერე (ან კი, ივანიშვილის შემთხვევაში, ერთი პიროვნების არაფორმალური ძალაუფლება) ხელს უშლის პარლამენტის მნიშვნელობისა და ეფექტურობის ზრდას. ის ვითარება, როდესაც რეალური პოლიტიკური გადაწყვეტილებები პარლამენტში არ მიიღება (და არც იმ ინსტიტუტებში, რომელიც ოფიციალურად ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე), რეალურად ასუსტებს პარლამენტს. ეს ვითარება ამყარებს ისეთ საკონსტიტუციო სიტუაციას, რომელშიც პარლამენტს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება მთავრობის თავდაპირველ დანიშნვაში, მაგრამ შემდგომ მისი იგნორირება ხდება. საქართველოსთვის რისკი იმაში მდგომარეობს, რომ (ისევე როგორც მიხეილ სააკაშვილის პრეზიდენტობის უმეტესი პერიოდის განმავლობაში), ამგვარი ვითარება ამცირებს პარლამენტის როლს და მას მხოლოდ არაფორმალური იერარქიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ავტომატურად დამკანონებელი ორგანოს როლს ანიჭებს.

სუსტი პარტიული სისტემა

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც ევროპული სტილის საპარლამენტო პოლიტიკის ჩამოყალიბებას უშლის ხელს, პოლიტიკური პარტიების სუსტი ინსტიტუციონალიზაციაა.

ქართული პარტიები ვერ ახერხებენ სათანადოდ გამოხატონ საზოგადოების შესაბამისი სეგმენტების ინტერესები. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ქართული პარტიების უმრავლესობა უმეტესწილად იმისთვის არსებობს, რომ ინდივიდუალური პოლიტიკური ამბიციის განხორციელებას შეუწყოს ხელი. ისინი წარმოადგენენ ელიტურ და არა სახალხო პარტიებს. მცირე გამონაკლისის გარდა, წევრების

როლი მინიმალურია იმ პარტიებშიც კი, რომლებიც (ფორმალურად მაინც) გარკვეულწილად ანგარიშს უწევენ საკუთარი წევრების აქტიურობას.

რამდენადაც ქართული პოლიტიკური პარტიები იდეოლოგიურია, ისინი ტრადიციულ მემარცხენე-მემარჯვენე პოლიტიკურ სპექტრში ადვილად არ თავსდებიან. ნამდვილი იდეოლოგიური განსხვავება საქართველოში არის (უმეტესწილად პროდასავლურ) კოსმოპოლიტებსა და ნაციონალისტ, ტრადიციონალისტურ ძალებს შორის (რომელთაგან ბევრი აკრიტიკებს ევროპულ ინტეგრაციას). ფაქტობრივად, საქართველოში არ არსებობს ანგარიშგასაწევი საარჩევნო წონის მქონე სოციალ-ლიბერალური, სოციალ-დემოკრატიული ან მემარცხენე პოლიტიკური პარტიები.

პარტიათა პოლიტიკური ალიანსები ამ ბუნდოვან იდეოლოგიურ განსხვავებებშიც არ თავსდება. მაგალითად, კოალიცია ქართული ოცნება წარმოადგენს პროდასავლური ცენტრისტი ლიბერალების (მაგალითად, რესპუბლიკური პარტია და პარტია „ქართული ოცნების“ ნაწილი), მემარჯვენე ნაციონალისტი პოპულისტების (კონსერვატიული და „ეროვნული ფორუმი“), ბიზნეს ინტერესებისა და ძალაუფლების მოყვარული „მედროვეების“ ეკლექტურ ნაზავს. ერთ-ერთი წევრი პარტია, „მრეწველები“, პირდაპირ ეწინააღმდეგება მთავრობის საგარეო პოლიტიკას და მხარს უჭერს რუსეთის ევრაზიულ ეკონომიკურ კავშირში გაერთიანებას. ერთადერთი გამაერთიანებელი ფაქტორი ამ სხვადასხვა პლატფორმის მქონე ელემენტებს შორის არის ანტაგონიზმი ნაციონალური მოძრაობის მთავრობის მიმართ და ძალაუფლების სიყვარული.

თავის მხრივ, საკუთარი მმართველობის უმეტესი დროის განმავლობაში ნაციონალურმა მოძრაობამ თავი წარმოაჩინა, როგორც საბაზრო ლიბერტარიანულმა პარტიამ იმის მიუხედავად, რომ მის მიერ გატარებული პოლიტიკა პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა მის მიერვე აღიარებულ იდეოლოგიურ პოზიციას. მისი მმართველობის დროს საგრძნობლად გაიზარდა სახელმწიფოს როლი, რომლის დროსაც მცირე ბიზნესი იდევნებოდა საგადასახადო ხელისუფლების მიერ დაწესებული აბსურდული ტექნიკური დეტალების გამო.

ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა არ იყო იდეოლოგიურად თანმიმდევრული პარტია. მაგალითად, ერთი მხრივ, სკოლებში მათ შემოიღეს მილტონ ფრიდმანის სტილის დაფინანსების

ვაუჩერული სისტემა, მეორე მხრივ კი, მოახდინეს ძალაუფლების ცენტრალიზაცია განათლების სამინისტროში, რამაც განაპირობა მასწავლებლების მნიშვნელოვანი პოლიტიკური კონტროლი. მიუხედავად მისი სეკულარული იდეოლოგიისა, ნაციონალური მოძრაობის არაერთ წამყვან ფიგურას ახლო კონტაქტი ჰქონდა ქართულ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან, რომელსაც ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის დროს ისევე როგორც შევარდნაძის პერიოდში განსაკუთრებული სტატუსით სარგებლობდა. სხვა პარტიებთან კონტაქტის თვალსაზრისით, მათ უკეთესი ურთიერთობა ჰქონდათ ტრადიციონალისტ, კონსერვატიულ ჯგუფებთან, როგორცაა ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია და ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია, ვიდრე ისეთ პარტიებთან, რომელთანაც თითქოს საერთო კოსმოპოლიტური, ლიბერალური იდეოლოგია აერთიანებდა (მაგალითად, რესპუბლიკელები ან თავისუფალი დემოკრატები).

გარდა ამისა, ქართული პარტიები სიცოცხლისუნარიანობით არ გამოირჩევიან. აღსანიშნავია, რომ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა ერთადერთი სამთავრობო პარტიაა, რომელმაც განაგრძო არსებობა ძალაუფლების დაკარგვის შემდეგ. როგორც გამსახურდიას „მრგვალმა მაგიდა - თავისუფალმა საქართველომ“, ისე შევარდნაძის მოქალაქეთა კავშირმა ძალაუფლების დათმობის შემდეგ არსებობა შეწყვიტა. 2008-2012 წლის პარლამენტში მთავარმა ოპოზიციურმა პარტიამ, ქრისტიან-დემოკრატებმა, ასევე თითქმის შეწყვიტა არსებობა. მისი ზოგიერთი წევრი ნინო ბურჯანაძის „დემოკრატიულ მოძრაობა - ერთიანი საქართველოს“ შეუერთდა.

ამგვარი ვითარება საფრთხეს უქმნის პარლამენტის, როგორც ინსტიტუტის სიძლიერეს. ძლიერი, იდეოლოგიურად გამოკვეთილი პარტიების გარეშე, საკანონმდებლო ხელისუფლება კულისებს მიღმა მიმდინარე შიდა ელიტური პოლიტიკური ვაჭრობის არენად გადაქცევის საფრთხის წინაშე დგება. ამ შემთხვევაში კი იგი აღარ არის საჯარო პლატფორმა, რომლის ფარგლებშიც პარტიები პოლიტიკაზე კამათობენ.

ინსტიტუციური ფუნქციონირების გამოწვევები

კიდევ ერთი გამოწვევა საქართველოს პარლამენტის წინაშე ისაა, თუ რამდენად კარგად ასრულებს ის თავის ძირითად ფუნქციებს, როგორც კანონების მიღება და მთავრობის საქმიანობის კონტროლი.

რამდენიმე პრობლემა პოლიტიკურია. ნაციონალური მოძრაობა მიჰყვება ქართულ პოლიტიკაში კარგად დამკვიდრებულ მოდელს, რომლის მიხედვითაც საპარლამენტო პროცესის ბოიკოტი უფრო მიღებული პრაქტიკაა, ვიდრე მასში მონაწილეობა. როდესაც საპარლამენტო კომიტეტები ქუთაისიდან ისევ თბილისში გადაიტანეს, ნაციონალურმა მოძრაობამ მათი ბოიკოტი გადაწყვიტა, რის შედეგადაც კომიტეტებმა მნიშვნელოვანი ოპოზიციური ხმა, ხოლო პარლამენტმა კონტროლის მნიშვნელოვანი ფუნქცია დაიკარგა. ნაციონალური მოძრაობის დეპუტატები ასევე იშვიათად აძლევენ ხმას იმ კანონმდებლობების წინააღმდეგ, რომელსაც სიტყვიერად აკრიტიკებენ და ამის ნაცვლად, თავის შეკავებას ამჯობინებენ. 2013 წლის 1 აგვისტოსა და 2014 წლის 13 მარტს შორის, ნაციონალური მოძრაობის წევრების პლენარულ სხდომებზე დასწრების სტატისტიკა იყო მხოლოდ 42 პროცენტი მაშინ, როცა მმართველი კოალიციის 88 პროცენტი ესწრებოდა ამ სხდომებს.³ ამას გარდა, ოპოზიციური პარტიები იშვიათად გამოდიან საკუთარი საკანონმდებლო ინიციატივებით. 2013 წელს, საპარლამენტო უმრავლესობამ წამოაყენა 331 კანონი მაშინ, როდესაც უმცირესობის ფრაქციებმა ერთად მხოლოდ 15 კანონი წამოაყენეს.⁴

თუმცა, არსებობს სხვა პრობლემებიც. მაგალითად, დეპუტატებისთვის პროფესიონალური დახმარების გაწევა ისეთ ელემენტარულ საკანონმდებლო დავალებებში, როგორც კანონპროექტების შექმნა. ევროპის საბჭოს ბოლოდროინდელი ანგარიშის მიხედვით, “არასაკმარისი ადამიანური რესურსები და კანონშემოქმედი პირების კვალიფიცირებული ცოდნის და უნარების ნაკლებობა, მნიშვნელოვნად აზიანებს პროექტების ხარისხს და ეს საკითხი დაუყოვნებლივ გადაჭრას საჭიროებს.”

ამას გარდა, არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები სხვადასხვა დეპუტატების მიერ საკუთარი წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელების თვალსაზრისით. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია მაჟორიტარული უბნების დეპუტატების შემთხვევაში, რომელთაც

ზოგიერთი იშვიათად სტუმრობს საკუთარ რაიონს და არ პასუხობს საარჩევნო ოლქებიდან წამოსულ კითხვებს.⁵ გამოკითხულთა მხოლოდ 2 პროცენტმა თქვა, რომ რაიმე კონტაქტი ჰქონდა ადგილობრივ დეპუტატებთან 2012 წლის შემდგომ.⁶

ინსტიტუციური ფუნქციონირების გამოწვევები

ქართული პარლამენტარიზმის წინაშე მდგარი პრობლემების გადასაჭრელად იოლი გზები არ არსებობს. ბევრი ფაქტორი, რაც ძლიერი პარლამენტის განვითარებას აფერხებს, ქართული პოლიტიკური კულტურიდან მომდინარეობს. ეს კულტურა უფრო ახლოსაა ლათინური ამერიკის საპრეზიდენტო “დელეგატიურ დემოკრატიებთან”, ვიდრე ევროპული სტილის კონსოლიდირებულ პარტიულ საპარლამენტო სისტემებთან. მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია გარკვეული ზომების მიღება, რათა გაუმჯობესდეს პარლამენტის ეფექტურობა და მისი ცენტრალური როლი ქართულ პოლიტიკურ სისტემაში. ამისათვის კი აუცილებელია:

- დეპუტატებისთვის უკეთესი ადმინისტრაციული მხარდაჭერის უზრუნველყოფა. საქართველოს მთავრობამ უნდა ითანამშრომლოს როგორც საერთაშორისო დონორებთან, ისე ადგილობრივსამოქალაქო საზოგადოებასთან იმისათვის, რომ უზრუნველყოს პარლამენტის უფრო მაღალი პროფესიონალური დონე. სამართლებრივი ტრენინგები და უფრო გამოკვეთილი და მკაცრი კრიტერიუმების შემოღება საკანონმდებლო პროექტებზე მომუშავე საჯარო მოხელეების მიმართ (ისევე, როგორც მათთვის უკეთესი ანაზღაურება) ამჟამინდელ ვითარებას მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა.
- უფრო მეტი საჯარო კონსულტაცია კანონწარმოებასთან დაკავშირებით. საზოგადოება არ მონაწილეობს საპარლამენტო პოლიტიკაში. ბოლოდროინდელი კვლევის მიხედვით, მოსახლეობის მხოლოდ 10 პროცენტს მიაჩნია, რომ პარლამენტი კარგად მუშაობს. ამდენად, გამოკითხულთა პასუხების მიხედვით, პარლამენტი ყველაზე არაეფექტურ ინსტიტუტად ითვლება⁷. დღესდღეობით, შემოთავაზებულ კანონებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციები არასაკმარისია. უმეტესწილად კანონების შექმნა, მიღება და შესწორება საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე ხდება.

- პოლიტიკური პარტიების გაძლიერება უკეთესი რეგულაციის საშუალებით. პოლიტიკური პარტიების სისუსტე ნაწილობრივ ქართული პოლიტიკური კულტურის შედეგია. ამის მიუხედავად, შესაძლებელია რეგულაციის ზომების მიღება იმისათვის, რომ განვითარდეს სახალხო პარტიები, რომელნიც უფრო ეფექტურად წარმოადგენენ საზოგადოების გარკვეულ სეგმენტებს. ერთ-ერთი ასეთი ზომა იქნებოდა პარტიების რეგულაციის გამკაცრება იმისათვის, რომ შიდა დემოკრატია გაძლიერდეს (ან თუნდაც ამერიკული სტილის ღია პრაიმერები ჩატარდეს), ან შემოღებულ იქნას მინიმალური წევრობის დონე მანამ, სანამ პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაცია მოხდება. სხვა შესაძლებლობები, როგორცაა პროფკავშირების და ინტერეს ჯგუფთა პოლიტიკურ პარტიებთან კავშირის ლეგალიზება, ხელს შეუწყობდა იდეოლოგიურად უფრო მწყობრივ პარტიების შექმნას. ასევე, კარგი იქნებოდა, პარტიებს ჰქონდეთ ლეგალური ვალდებულება, გამოაქვეყნონ საკუთარი პოლიტიკური პროგრამები ინტერნეტში. ასევე მნიშვნელოვანია საარჩევნო კამპანიების ფინანსირების რეფორმა (მაგალითად, გაუქმებულ პოლიტიკურ პარტიებს უნდა ჩამოერთვას უფლება, რომ სახელმწიფოს მიერ მათთვის გამოყოფილი ფინანსები და საეთერო დრო ახალ პოლიტიკურ ძალებს გადასცენ). ქრისტიან-დემოკრატებმა სწორედ ეს გააკეთეს, როდესაც დემოკრატიულ მოძრაობა-ერთიან საქართველოს შეუერთდნენ. ეს ცვლილებები ხელს შეუწყობდა უფრო ძლიერი პარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას.
- საპარლამენტო პოლიტიკური კულტურის საფუძვლიანი გაუმჯობესება. ქართულ პოლიტიკაში სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ლოიალური ოპოზიციის ტრადიცია არ არსებობს. საქართველოში პოლიტიკური ოპონენტებს მტრებად მიიჩნევენ, ხოლო პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, რომელსაც სხვა პოლიტიკური პარტიები აკონტროლებენ, ბოიკოტს უცხადებენ, არალეგიტიმურად აცხადებენ და ძირს უთხრიან. პირველი, რასაც ყველა ახალი ქართული მთავრობა ხელისუფლებაში მოსვლის შემდგომ აკეთებდა, ის იყო, რომ წინა მთავრობის წევრებს აპატიმრებდა. იმ შემთხვევებში,

როდესაც აშკარა კრიმინალური აქტები გამოვლინდა, ეს გასაგებია, მაგრამ, მთავარ პოლიტიკურ ძალებს აქვთ პასუხისმგებლობა, ამგვარი პოლიტიკური ქცევა დაძლიონ. მთავრობამ მეტი უნდა გააკეთოს იმისთვის, რათა (მაშინაც, როცა ეს არაპოპულარული ნაბიჯია), დაარწმუნოს ოპოზიციის წევრები, რომ ისინი ქართული პოლიტიკური პროცესის ლეგიტიმურ მონაწილეებად მიიჩნევიან. ასევე, ოპოზიციაც ნაკლებად უნდა დაეყრდნოს გაუთავებელ ბოიკოტებს და მეტად მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკურ ინსტიტუტების მუშაობაში.

- შეიქმნას დეპუტატების საჯარო მონიტორინგის უფრო ძლიერი მექანიზმები. ბევრი მაჟორიტარი პარლამენტარი იშვიათად თუ სტუმრობს იმ ოლქს, რომელსაც წარმოადგენს. ერთ-ერთი საშუალება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პარლამენტის წევრები უფრო სერიოზულად მიუდგნენ საკუთარ წარმომადგენლობით ფუნქციას არის ის, რომ შემოღებულ იქნას მათი გადარჩევის მექანიზმი იმ უბნებში, სადაც ადგილობრივი დეპუტატები განსაკუთრებით უგულვებელყოფენ საკუთარ მოვალეობებს. საპარლამენტო მოღვაწეობაში არასაკმარისი მონაწილეობა ასევე უნდა აღმოიფხვრას ფინანსური ჯარიმების დაწესების გზით იმ დეპუტატებისთვის, რომლებიც კენჭისყრაში არ მონაწილეობენ.
- შესაძლებელია დამატებითი საკონსტიტუციო რეფორმის გატარება პარლამენტის გასაძლიერებლად. ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის არაერთი რეკომენდაცია კონსტიტუციასთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა. ორპარტიული შეთანხმება კონსტიტუციის შესასწორებლად იმისათვის, რომ გაიზარდოს პარლამენტის როლი სახელმწიფო ბიუჯეტში და გამარტივდეს უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი, მნიშვნელოვნად გააძლიერებდა პარლამენტის ძალაუფლებას.

ბიბლიოგრაფია:

¹ ამ დამატებების სრული დეტალები იხილეთ ინტერნეტში შემდეგ მისამართზე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>

² საერთაშორისო გამჭვირვალობა. ივანიშვილის კომპანიები - თანამდებობის პირების სამჭედლო. 22/04/15. <http://www.transparency.ge/en/blog/ivanishvilis-companies-forge-government-officials>

³ სტატისტიკა საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდიდან, იხილეთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/saproceduro-sakitxta-da-wesebis-komite-ti-148/informacia-parlamentis-plenarul-da-komitetis-sxdomebze-parlamentis-wevrta-daswrebis-shesax-eb-2013-wlis-1-agvistodan-2014-wlis-13-martamde-periodshi/statistikuri-monacemebi/daswrebis-monacemebi-sa-parlamento-umravesobis-saparlamento-unciresobisa-da-saparlamento-fraqciebis-mixedvit>

⁴ ეუთო/ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი. საქართველოში საკანონმდებლო პროცესის შეფასება. იანვარი 2015. http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5843/file/256_Legis_Assessment_GEO_Jan_2015_en.pdf

⁵ საქართველოს მერვე მოწვევის პარლამენტის პირველი წლის მუშაობის შეფასება. 2014. <http://goo.gl/qQV-BOU>

⁶ ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის საქართველოს ოფისი. საზოგადოებრივი განწყობები საქართველოში. CRRC საქართველოს მიერ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტისთვის 2015 წლის აპრილში ჩატარებული კვლევის შედეგები. აპრილი 2015 https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Issues_ENG_VF_0.pdf

⁷ ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის საქართველოს ოფისი. საზოგადოებრივი განწყობები საქართველოში. CRRC საქართველოს მიერ ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტისთვის 2015 წლის აპრილში ჩატარებული კვლევის შედეგები (პოლიტიკური). აპრილი 2015. https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Political_ENG.pdf

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი

არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით.



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი

Tel: +995 599 99 02 12

Email: info@gip.ge

www.gip.ge