

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი

**სახელმწიფო მმართველობის მოდელები:**

**საქართველოს საკონსტიტუციო**

**სინამდვილე და პერსპექტივა**

**II ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში**

**მოხსენებების კრებული**

**დimitრი გეგენავას რედაქტორობით**

დავით ბატონიშვილის სამართლის  
ინსტიტუტის გამომცემლობა

თბილისი

2016

„სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა“ აერთიანებს საკონსტიტუციო სამართალში II ეროვნული კონფერენციის მოხსენებებს. კრებულში წარმოდგენილია დიმიტრი გეგენავას, თამარ პაპაშვილის, პაატა ჯავახიშვილის, ზურაბ ჯიბლაშვილის, სალომე წურწუმიას, ზურაბ მაჭარაძის, ლანა ცანავასა და ეკა კაველიძის ნაშრომები. თითოეული მათგანი ორიენტირებულია იმ პრობლემებსა და აქტუალურ საკითხებზე, რომლებიც თანამედროვე ქართული პოლიტიკურ-სამართლებრივი სივრცისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

მოხსენებათა შინაარსი, სპეციფიკა და ავტორთა ინდივიდუალური, განსაკუთრებული ხედვა ძალიან ბევრ ადამიანს დაინტერესებს, დაეხმარება მკითხველს უკეთ გაერკვეს ზოგიერთი საკითხის შინაარსში, განსხვავებულად დაინახოს პრობლემა და რაც მთავარია, დაისახოს მისი გადაწყვეტის გზა.

სამეცნიერო რედაქტორი: დიმიტრი გეგენავა

*გამოცემა მომზადებულია დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობის მიერ.*

***გამოცემა იბეჭდება აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის მზარდაჭერით.***

© მოხსენებების ავტორები, 2016

© დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2016

## წინათქმა

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტთან თანამშრომლობით უკვე მეორე წელია მართავს ეროვნულ კონფერენციას საკონსტიტუციო სამართალში. კონფერენციის მიზანია ქართული კონსტიტუციონალიზმისა და სამართლისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების წინ წამოწევა, ანალიზი. მასში მონაწილეობას იღებენ პროფესორები, მკვლევარები, საკონსტიტუციო სამართლის ექსპერტები და ა.შ. რაც მთავარია, დიდია დაინტერესება სტუდენტებში, რომლებიც ძალზე აქტიურად მონაწილეობენ დისკუსიებსა და მოხსენებების განხილვებში.

II ეროვნული კონფერენციის ზოგადი თემა იყო „სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა“. კონფერენციის მოხსენებების ნაწილი კი წარმოდგენილია ამ კრებულში. ავტორთა ნააზრევით თითქმის პირვანდელი ფორმითაა მოცემული, რათა ნაშრომის ავთენტურობისა და მომხსენებელთა ორიგინალური სტილისთვის ზიანი არ მიგვეყენებინა.

კრებულში წარმოდგენილია დიმიტრი გეგენავას, თამარ პაპაშვილის, პაატა ჯავახიშვილის, ზურაბ ჯიბლაშვილის, სალომე წურწუმიას, ზურაბ მაჭარაძის, ლანა ცანავასა და ეკა კაველიძის ნაშრომები. თითოეული მათგანი ორიენტირებულია იმ პრობლემებსა და აქტუალურ საკითხებზე, რომლებიც თანამედროვე ქართული პოლიტიკურ-სამართლებრივი სივრცისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

დარწმუნებული ვარ, ნაშრომთა შინაარსი, სპეციფიკა და ავტორთა ინდივიდუალური, განსაკუთრებული ხედვა ძალიან ბევრ ადამიანს დაინტერესებს, დაეხმარება მკითხველს უკეთ გაერკვეს ზოგიერთი საკითხის შინაარსში, განსხვავებულად დაინახოს პრობლემა და რაც მთავარია, დაინახოს მისი გადაწყვეტის გზა.

მადლობა მინდა გადავუხადო კონფერენციის ყველა მომხსენებელს, ასევე, ავტორებს, რომლებმაც თავიანთი მოხსენებები მოგვაწოდეს. განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი, რომელიც გვერდში უდგას ამ დიდ წამოწყებას და რომლის დახმარების გარეშეც კრებულს მატერიალური სახე ვერ მიეცემოდა. იმედს ვიტოვებ, რომ მესამე ეროვნული კონფერენცია კიდევ უფრო ფართო მასშტაბს მიიღებს და გაცილებით მეტი ადამიანი ჩაერთვება მის მიმდინარეობაში.

დიმიტრი გეგენავა

დავით ბატონიშვილის სამართლის  
ინსტიტუტის დირექტორი, აღმოსავლეთ ევროპის  
უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი

2015 წლის სექტემბერი, თბილისი

## შინაარსი

|                                                        |   |
|--------------------------------------------------------|---|
| კალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის<br>პრობლემა..... | 1 |
|--------------------------------------------------------|---|

*დიმიტრი გეგენავა*

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განზომილება და<br>კონტექსტი..... | 22 |
|------------------------------------------------------------|----|

*თამარ პაპაშვილი*

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს<br>ადგილი სასელფიფიზო ორგანოთა შორის და<br>რეალური კონტროლის დამკვიდრების პერსპექტივები<br>საქართველოში..... | 30 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*პაატა ჯავახიშვილი*

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| საქართველოს პრეზიდენტის საარბიტრაჟო<br>ნოველები ..... | 41 |
|-------------------------------------------------------|----|

*ზურაბ ჯიბლაშვილი*

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო<br>სტატუსი საბარემო საქმიანობის განხორციელებაში<br>(შეღარებითსამართლებრივი ანალიზი) ..... | 56 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*სალომე წურწუშია*

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| კონტრასიგნაციის მქონეში (ქართული<br>სინამდვილის მოკლე ანალიზი)..... | 70 |
|---------------------------------------------------------------------|----|

*ზურაბ მაჭარაძე*

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| მთავრობის სტატუსი საქართველოს<br>კონსტიტუციაში ..... | 79 |
|------------------------------------------------------|----|

*ლანა ცანავა*

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| უნდოპლოგის კონსტრუქციული ვოტუმი, როგორც<br>საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური<br>პასუხისმგებლობის ფორმა ..... | 98 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*გა კაველიძე*

## ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა

### I. შესავალი

სახელმწიფოს არსებობა, მართალია, რამდენიმე ათეულ საუკუნეს ითვლის, თუმცა საკონსტიტუციო სამართალი მასთან შედარებით გაცილებით ახალგაზრდაა.<sup>1</sup> ძალაუფლების შეზღუდვის იდეამ რადიკალურად შეცვალა სახელმწიფო სამართლის დროინდელი წარმოდგენები და საფუძველი მისცა მისგან ფუნდამენტურად განსხვავებული დოქტრინის ჩამოყალიბებას. ძალაუფლების შეზღუდვის იდეამ კი, თავის მხრივ, ლოგიკურად განაპირობა ძალაუფლების გამიჯვნის კონცეფციის ჩამოყალიბება, რაც, მართალია, ძალიან ბევრი ევროპელი მოაზროვნის განსჯის საგანს წარმოადგენდა და ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში პოულობს სათავეს,<sup>2</sup> თუმცა კლასიკური გაგება მაინც მონტესკიეს სახელს უკავშირდება.<sup>3</sup>

მე-18 საუკუნიდან დღემდე უამრავი სახელმწიფო ინსტიტუტი შეიქმნა და დაიხვეწა, ბევრმაც სრულიად ახლებური ინტერპრეტაცია შეიძინა. რაც უფრო მკვიდრდებოდა დემოკრატიული პრინციპები, მით უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენდა ძალაუფლების გამიჯვნა. შესაბამისად, თანამედროვე სახელმწიფოთა დემოკრატიულობის შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე მყარ კრიტერიუმად სწორედ ამ კონცეფციის პრაქტიკული იმპლემენტაცია იქცა.

გლობალურ კონტექსტში საქართველოც ვერსად გაექცა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს და მართალია, უცნაური ფორმით, თუმცა მის თაობაზე მაინც აღინიშნა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში.<sup>4</sup> მიუხედა-

---

\* დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი, სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ).

<sup>1</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 16.

<sup>2</sup> იხ., Tamanaha B.Z., On the Rule of Law: History, Politics, Theory, New York, 2004, 7-14.

<sup>3</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 21.

<sup>4</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი.

გად იმისა, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველომ რამდენიმე მმართველობის მოდელი მოირგო და ალბათ, კიდევ რამდენიმესაც გამოცდის სამომავლოდ, ხელისუფლების შტოთა შორის ბალანსი და ძალაუფლების რაციონალური განაწილება მარადიულ პრობლემად იქცა. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის ყველა დიდი რეფორმა მთავარ მიზნად სწორედ შტოთა შორის დარღვეული ბალანსის აღდგენას ისახავდა,<sup>5</sup> თუმცა უშედეგოდ.

პოლიტიკურ-სამართლებრივი ექსპერიმენტების შედეგად, 2013 წლის 17 ნოემბრიდან საქართველოში მორიგი სახელმწიფო მმართველობის მოდელი დამკვიდრდა, რომელმაც უცნაური, ქართული ფორმით დაამკვიდრა ძალიან ბევრი ტრადიციული სახელმწიფო ინსტიტუტი. ძალაუფლების გამიჯვნა კი გაცილებით აქტუალური მას შემდეგ გახდა, რაც ახალი მოდელის მახასიათებლებმა პრაქტიკული მნიშვნელობა შეიძინა.

ნაშრომის მიზანია მიმოიხილოს ხელისუფლების შტოთა შორის უფლებამოსილებათა ფუნქციური განაწილება, ძალაუფლების გამიჯვნის ელემენტთა კრილში გაანალიზდეს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებები და მახასიათებლები, განისაზღვროს პრეზიდენტის სტატუსი და მისი დანიშნულება მოქმედ სახელმწიფო მმართველობაში.

## **II. ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური კონცეფციიდან თანამედროვე იდეამდე**

### **1. ძალაუფლების გამიჯვნის მონტესკიესეული კონცეფცია და მედისონის ნოვაცია**

ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული ტრანსფორმაცია „ხელისუფლების დანაწილება“, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს, თუმცა აღსანიშნავია ის ტერმინოლოგიური უზუსტობა, რომელიც ამ იდეის საქართველოში დანერგვას მოჰყვა.<sup>6</sup> ხელისუფლების დანაწილება წარმოუდგენელია, ხელისუფლება ყოველთვის ერთიანი და განუყოფელია. მართალია, ის ფიქციაა, თუმცა აღნიშნული არ გულისხმობს მისი შინაარსის, თავდაპირველი იდეის უგულებელყოფას. მონტესკიეს კონცეფცია არანაირად უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილებას, მისი თავდაპირველი სახელწოდებაც ფრანგულ ენაზე (ორიგინალში) „ძალაუფლების“ დანა-

---

<sup>5</sup> საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13; საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების“ მე-2 მუხლი.

<sup>6</sup> იხ., გვეგნავა დ., ზოგიერთი ცნების მართებულობის საკითხისათვის ქართულ საკონსტიტუციო სამართალში, წიგნში: ზურაბ ახვლედიანი 80, თბილისი, 181-194.

წილებას, განცალკევებას, გამოჯვნას გულისხმობს (*Séparation des pouvoirs*)<sup>7</sup>.

ხსენებული პრინციპისათვის უმნიშვნელოვანესია, რომ ხელისუფლება იყოს ერთიანი, განუყოფელი და მის ერთადერთობას არანაირი საფრთხე არ შეექმნას. მართალია, ხელისუფლების სამი შტო არსებობს, თუმცა ეს სამ ხელისუფლებას არ გულისხმობს, არამედ ერთი ხელისუფლების სამ ფიქციურ მიმართულებას. შესაბამისად, ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიის ამოსავალი იდეა ხელისუფლების წარმოსახვით შტოთა შორის ძალაუფლების გამიჯვნა, მათთვის გარკვეული ძალაუფლების მინიჭებაა. აქვე აღსანიშნავია, რომ მცდარად არ უნდა იქნეს გაგებული თავად ძალაუფლების დანაწილება. მისი მიზანი არაა ხელისუფლების შტოთა ერთმანეთისგან იზოლაცია, განცალკევება, პირიქით, მისი ჭეშმარიტი მიზანი ძალაუფლების იმგვარი განაწილებაა თავად ხელისუფლების შიგნით, რომ არცერთ მათგანს გამორჩეული და რაც მთავარია, ერთპიროვნული უპირატესობა არ გააჩნდეს.

ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური თეორია სამ ძირითად ელემენტს მოიაზრებს: 1. ძალაუფლების ინსტიტუციური გამიჯვნა; 2. ძალაუფლების ფუნქციური გამიჯვნა და 3. შეკავება-გაწონასწორების სისტემა. ინსტიტუციური გამიჯვნის მიზანია, რომ კონკრეტული ორგანო ხელისუფლების ერთ, კონკრეტულ შტოს ინსტიტუციას წარმოადგენდეს. აღნიშნული ექსკლუზივია და არ შეიძლება ორგანოთა მიერ რამდენიმე ხელისუფლების წარმოდგენა. ინსტიტუციურთან ერთად, ძალზე აქტუალურია ფუნქციური გამიჯვნა, რომლის მიზანიც არა მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოთა ერთმანეთისგან გამიჯვნა, არამედ მათი უფლებამოსილებების, ფუნქციების ურთიერთგანცალკევებაცაა. მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლების ერთი შტოს ძალაუფლებისათვის დამახასიათებელი ფუნქციები მხოლოდ ამ შტოს მიკუთვნებულ ორგანოს ჰქონდეს და შესაბამის ფუნქციურ დატვირთვასაც ითავსებდეს.<sup>8</sup>

ჯერ კიდევ „კანონთა გონში“ გამოითქვა აზრი, რომ ფუნქციურად და ინსტიტუციურად ძალაუფლების გამიჯვნა არასაკმარისია, კინაიდან ხელისუფლება ერთიანი ორგანიზმია, ფიქციური წარმონაქმნი, ამიტომაც მისი შტოები არა ერთმანისგან განცალკევებული და მოწყვეტილი დამოუკიდებელი წარმონაქმნები, არამედ ერთი ორგანიზმის განუყოფელი შემადგენელი ორგანოები, ნაწილებია. მონტესკიესეული „ძალაუფლება უნ-

<sup>7</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 22.

<sup>8</sup> იხ., Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 108-116.

და აოკებდეს ძალაუფლებას“<sup>9</sup> პრაქტიკაში შეერთებული შტატების შექმნით დაინერგა. მედიისონის მეცადინეობით კონსტიტუციაში ჩაიღო მექანიზმი, რომელმაც მთლიანად განსაზღვრა და სრულიად განსხვავებული მიმართულება დაუდგინა როგორც ამერიკის შეერთებული შტატების, ისე მთლიანად თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოთა სამართლებრივ წესრიგს, მოწყობას. ინსტიტუციური და ფუნქციური გამიჯვნა საკმარისი არ აღმოჩნდა, რათა უზრუნველყო სახელმწიფო ხელისუფლების დემოკრატიულობა და მყარი გარანტია შეექმნა ხელისუფლებათა მშვიდობიანი და მუდმივი ჩანაცვლებისათვის. ამიტომაც განვითარდა მონტესკიეს შეხედულება და შეიქმნა შეკავება-გაწონასწორების პრინციპი.

შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპი წარმოადგენს იმ უმთავრეს ელემენტს ძალაუფლების გამიჯვნის კონცეფციაში, რომელიც სახელმწიფოს თანამედროვე სახეს განსაზღვრავს. ფუნქციური და ინსტიტუციური გამიჯვნა, რა თქმა უნდა, არ ანაწევრებს ხელისუფლებას და არ ცდილობს მის ერთიანობას საფრთხე შეუქმნას, ეს წარმოუდგენელიც კია, რადგან ხელისუფლების თითოეული შტო დამოუკიდებლად არ არსებობს, ისინი ერთიანი სახელმწიფო მექანიზმის განუყოფელი ნაწილია და შესაბამისად, მუდმივად ზემოქმედებენ ერთმანეთზე. ეს განსაკუთრებით საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთმიმართებაზე შეიძლება ითქვას. სწორედ ამიტომაც შეკავებისა და გაწონასწორების იდეა იმის პრაქტიკულ იმპლემენტაციას უზრუნველყოფს, რომ ხელისუფლების თითოეულმა შტომ დააბალანსოს სხვა შტოს უფლებამოსილებები, სხვადასხვა დამცავი ბერკეტით უზრუნველყოს სხვა შტოების საკონსტიტუციო ჩარჩოებში მოქმედება. თანამედროვე სამართალში არავის სჯერა, რომ შტოთა ძალაუფლება ერთმანეთის ტოლია, რა თქმა უნდა, ისინი ურთიერთპროპორციულია, თუმცა არა თანასწორი. შტოთა ძალაუფლების პროპორციულობის დაცვა – აი, ეს არის ძალაუფლების გამიჯვნის თანამედროვე იდეის ამოსავალი წერტილი. მართალია, მედიისონისეულ იდეას შემდგომში კელზენისეული, სრულიად ახალი, მნიშვნელობითა და სტატუსით კი უნიკალური, საკონსტიტუციო სასამართლო დაემატა, თუმცა ამან არათუ გაამარტივა, არამედ სერიოზულად გაართულა სახელმწიფო მოწყობა. საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპულ მოდელებში საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები იქცნენ ძალაუფლების გამიჯვნის იმ აუცილებელ ელემენტად, რომელიც ასე სჭირდებოდა ამ სისტემას სრულყოფისა და განვითარებისათვის.

---

<sup>9</sup> მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიის თარგმანი, თბილისი, 1994, 181.

## **2. ძალაუფლების გამიჯვნა, როგორც სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მსაზღვრელი**

ზოგადად, თანამედროვე სამართალში კლასიკური ინსტიტუტები პირველყოფილი, პრიმიტიული სახით თითქმის აღარ მოიძებნება. ამის მიზეზი ბევრია, თუმცა უმთავრესი მაინც სამართლის დინამიკურობაში მდგომარეობს. თავად სამართლის იდეაა დინამიკური, მუდმივად ცვალებადი, განვითარებადი, მისთვის წარმოუდგენელია ერთსა და იმავე ადგილას დიდი ხნით შეყვანება. რა თქმა უნდა, ცვლილება ყოველთვის განვითარებას არ გულისხმობს, თუმცა მისი ფენომენი მაინც სრულიად განსაკუთრებულია. ანალოგიური პრინციპით, დღესდღეობით მხოლოდ რამდენიმე კლასიკური დემოკრატიის სახელმწიფოა თუ შემორჩა მმართველობის მოდელური ფორმითა და სისტემით, სახელმწიფოთა უმრავლესობა კი, რომლებმაც სწორედ მოდელური ვერსიების რეცეფცია განახორციელეს, თითოეული ასეთი მცდელობისას სრულიად ახალ, განსაკუთრებულ ელემენტს ამატებდნენ სახელმწიფო მოწყობას, რის შემდეგაც მათ პირველყოფილ სისტემასთან ავთენტურობაზე საუბარი სრულიად ზედმეტია.

სახელმწიფო მმართველობაზე საუბრისას ერთი რამ თამამად და დაზუსტებით შეიძლება ითქვას, – ნებისმიერ სახელმწიფოში ნებისმიერი მმართველობის ფორმა გაამართლებს, თუკი კანონმდებელი უზრუნველყოფს ძალაუფლების გამიჯვნის პრაქტიკულ იმპლემენტაციას და მისი ქმედითი, ეფექტური მოდელის დამკვიდრებას სახელმწიფოში. არა აქვს მნიშვნელობა საქმე მონარქიას ეხება თუ რესპუბლიკას, ან რესპუბლიკის ამა თუ იმ სახეს, თითოეული მათგანი ამართლებს და პრობლემა არ ექმნება ისეთ გარემოში, სადაც სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფილ შორეულ და არაადეკვატურ კონცეფციად არ რჩება.

ხელისუფლების შტოებს შორის სახელმწიფო ძალაუფლების მართებული და რაციონალური განაწილება, მათთვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება და რაც მთავარია, შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემის პრაქტიკული ინტეგრირება ისე, რომ არცერთი შტო გახდეს ძალაუფლების უზურპატორი, არის ის უმთავრესი პრინციპი, რომელიც მმართველობის მოდელთა რეცეფცირებისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

სამწუხაროდ, ქართულ სინამდვილეში პოპულარულია ამა თუ იმ მმართველობის მოდელის უპირატესობაზე საუბარი, სხვა მოდელის დაკნინების ხარჯზე, რაც რბილად რომ ითქვას, მეცნიერულობასა და დამაჯერებლობას მოკლებულია. ის ფაქტი, რომ საქართველოში კონკრეტულმა სახელმწიფო რეჟიმმა ვერ გაამართლა, მისი დამკვიდრების

დროს დაშვებული უდიდესი შეცდომების ბრალია. 1995 წლიდან დღემდე მმართველობის სამი მოდელი დაშვებულა, არ ღირს საუბარი 1991-1995 წლებზე, როდესაც იმდენად ქაოსურად და არარაციონალურად ხდებოდა მმართველობის მოდელთა ცვლილება, რომ მათზე ყურადღების გამახვილება ცალკე ნაშრომის თემად შეიძლება იქცეს.

1995-2004 წლებში საქართველოში საპრეზიდენტო მმართველობა მოქმედებდა, თუმცა შეუძლებელია საუბარი კლასიკურ საპრეზიდენტო მოდელზე. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მთავარი მიზანიც სწორედ ის იყო, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისას დაშვებული შეცდომები გამოეწვრებინათ. ანუ ის მმართველობა, რომელიც 2004 წლამდე არსებობდა, წუნდებულად, ნაკლოვანად ჩაითვა, თუმცა ეს არანაირად იძლევა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დაკნინების საშუალებას. მოდელი წარმატებით ამართლებს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, თუმცა, როგორც კი სამხრეთ ამერიკისა და აფრიკის იმ სახელმწიფოებმა, რომლებმა იგი გადაიღეს, შეცვალეს შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმები, რომლებიც ამ ფორმას დემოკრატიულად აქცევდა (პრეზიდენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების შეზღუდვა, პარლამენტის დათხოვნის აკრძალვა, საპარლამენტო კონტროლი და ა.შ.), ტიპური ავტორიტარიზმი მიიღეს<sup>10</sup>.

2004-2013 წლების ქართულ ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზეც იგივე ითქმის. ფრანგული მოდელი, რომელთან გაიგივების მცდელობაც ხშირად იყო, ღე გოლის გენიალური მოფიქრებაა, რომელშიც მას იუ-რისტთა ჯგუფი ეხმარებდა და უშუალოდ საფრანგეთისთვის შეიქმნა.<sup>11</sup> არავის ეპარება ეჭვი საფრანგეთის რესპუბლიკის დემოკრატიულობის ხარისხში, თუმცა მსგავსი მმართველობის არსებობას „იბრალებს“ რუსეთის ფედერაცია, აზერბაიჯანი, ყაზახეთი და ძალიან ბევრი „საეჭვოდ დემოკრატიული“ სახელმწიფო. რა თქმა უნდა, აქაც მსგავსი პრობლემაა. მოხდა სახელმწიფო რეჟიმის ფორმალური ნიშნების გადატანა, თუმცა ძალაუფლების გამიჯვნის უმთავრესი ელემენტები შეგნებულად ყურადღების მიღმა დარჩა, რამაც სრულებით შეცვალა პირვანდელი, ფრანგული მოდელი.

შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე მსოფლიოში მმართველობის რამდენიმე ათეული ფორმაა თავისებური ვარიაციებით, რა თქმა უნდა, მათი სათავე კლასიკური მოდელებიდან იღებს, თუმცა წლების განმავლობაში

---

<sup>10</sup> გეგენაჟა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, 2014, 93.

<sup>11</sup> იხ., კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997.

განსხვავებულმა მიდგომებმა, სასამართლო და პოლიტიკურმა პრაქტიკამ იმდენად შეცვალა თითოეული მათგანი, რომ შეუძლებელია საუბარი რომელიმე მოდელის ერთადერთობასა და უცდომელობაზე, თუმცა უცვლელია მთავარი პრინციპი, რომელიც ყოველთვის განაპირობებდა ამა თუ იმ სახელმწიფო მმართველობის შეფასებას, – ძალაუფლების გამიჯვნა შეკავება-გაწონასწოების პრინციპით. სწორედ ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს, თუ რა მმართველობაა სახელმწიფოში და სრულებით არარელევანტურია, რა წერია ფორმალურად კონსტიტუციასა თუ კანონმდებლობაში, უმთავრესია, როგორც ხდება მისი აღსრულება. ძალაუფლების გამიჯვნა ის უმთავრესი კრიტერიუმი, რომლითაც ნებისმიერ სახელმწიფოში შესაძლებელია მმართველობის ჯეროვანი, რაციონალური და ადეკვატური შეფასება, იგი არის საშუალება, რომლითაც ყველაზე ეფექტურად ხდება რეჟიმის დემოკრატიულობის ხარისხის განსაზღვრა.

### **III. ძალაუფლების გამიჯვნა ქართულად**

#### **1. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა**

2004 წელს, როდესაც საქართველოს პარლამენტი ფართომასშტაბიანი ცვლილებებისთვის ემზადებოდა, ვენეციის კომისია და ექსპერტები აფრთხილებდნენ საქართველოს ხელისუფლებას, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი ვერანაირად იქნებოდა გრძელვადიან მოქმედებაზე გათვლილი და იგი შეიძლებოდა მხოლოდ დროებით, 6-7 წელზე გათვლილ მექანიზმად ყოფილიყო მოაზრებული.<sup>12</sup> განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საქართველო ფრანგული მოდელის მსგავს მმართველობაზე გადავიდა, თუმცა მიღებული სახელმწიფო რეჟიმი, მხოლოდ მისთვის სახელის დარქმევითაა ჰგავდა ფრანგულს. შეიძლება ითქვას, იგი ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის უნიკალური, ქართული ვარიანტია იყო.

2009 წელს სახელმწიფოში არსებული დაძაბული პოლიტიკური მდგომარეობის განსამუხტად, საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც უნდა მოემზადებინა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტი. პარადოქსული იყო ამ

---

<sup>12</sup> იხ., ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალური ღონეზე: ბალანსი მის განმტოვებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005.

კომისიის საქმიანობის მიზანი, მას უნდა შეექმნა ისეთი ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების შტოთა შორის ძალაუფლების დაბალანსებასა და უფლებამოსილებების რაციონალურად განაწილებას. პარადოქსულობა კი სწორედ იმაში მდგომარეობდა, რომ ანალოგიური მიზნით შევიდა ცვლილებები საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 წელსაც.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა, ვენეციის კომისიის არასახარბიელო დასკვნისა და სამართლებრივი საზოგადოების წარმომადგენელთა დიდი ნაწილის არცთუ დადებითი შეფასებების მიუხედავად, მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რომელიც სრული მოცულობით 2013 წლის 17 ნოემბრიდან ამოქმედდა. კონსტიტუციურმა კანონმა მნიშვნელოვნად შეცვალა კონსტიტუციის სახელმწიფო მოწყობის დებულებები, რამაც მმართველობის ფორმის ფაქტობრივი ცვლილებაც განაპირობა. თუკი 2013 წლის 17 ნოემბრამდე საქართველო ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის საპარლამენტო-საპრეზიდენტოს ტიპს განეკუთვნებოდა, 17 ნოემბრიდან იგი უკვე ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრემიერი-პრეზიდენტთა ერთად ტიპს განეკუთვნება, რომელსაც ევროპულ კონსტიტუციონალიზმში ხშირად ნახევრად-საპარლამენტო რესპუბლიკას, ან როგორც ვენეციის კომისია უწოდებს, მცირედ საპრეზიდენტო რესპუბლიკას ეძახიან<sup>13</sup>.

ახალმა საკონსტიტუციო სინამდვილემ მნიშვნელოვანი ვნებათაღელვა გამოიწვია, რადგანაც არსებითად შეიცვალა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებები და საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტატუსი: პრეზიდენტი ჩამოშორდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ იქცა, თუმცა მისი სამართლებრივი სტატუსის ნაწილი მის თავმჯდომარეს – პრემიერ-მინისტრს გაუყო, რომელმაც ფუნქციურად პრეზიდენტის ძველი უფლებამოსილებების ნაწილი შეითავსა, ხოლო პარლამენტმა, რომლის უფლებამოსილებების ზრდაც დიდწილად მმართველობის პრობლემათა მოგვარების გამოცდილი საშუალებაა, არათუ უფლებამოსილებები გაიზარდა, არამედ ძლიერ მთავრობასა და პრემიერ-მინისტრზე კონტროლის ის ნომინალური მექანიზმები დაკარგა, რაც მანამდე ჰქონდა, თუმცა მისი დათხოვნის სამართლებრივი შესაძლებლობა ორ შემთხვევაზე დავიდა, რაც არითმეტიკულად ბეწინვალეა, თუმცა შინაარსობრივად ორივე შემთხვევა ისეთ

---

<sup>13</sup> იხ., Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010.

ინსტიტუტს უკავშირდება, რომ იდეურად პარლამენტის სტატუსი ამან კიდევ უფრო შელახა.

მსგავს სამართლებრივ გარემოში არის საქართველო ახლაც, შესაბამისად, კვლავაც აქტუალურია ძალაუფლების გამიჯვნის მოქმედი მოდელის შინაარსისა და ეფექტურობის საკითხი. ის მიზანი, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებებს ჰქონდა, არათუ ვერ განხორციელდა, არამედ კონსტიტუციის დებულებათა ახალმა რედაქციამ კიდევ უფრო გაამძაფრა და დაამძიმა შეკავება-გაწონასწორების სისტემის პრობლემები და ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის ეფექტურობა.

## **2. უნდობლობის „კონსტრუქციული“ ვოტუმი: პარლამენტი „აკონტროლებს“ მთავრობას**

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას უკავშირდება. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შეიცვალა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი და დამკვიდრდა ე.წ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ეს უკანასკნელი საკონსტიტუციო კრიზისების პრევენციის ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ და ქმედით მექანიზმადაა მიჩნეული, რადგანაც იგი, „ერთი მხრივ, უნდობლობას და მეორე მხრივ, ნდობას ისე უპირისპირებს ერთმანეთს საბოლოო ჯამში ნდობის სასარგებლოდ, რომ ადგილი არა აქვს ვაკუუმის წარმოქმნას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში“<sup>14</sup>.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მოწესრიგებას ჯერ კიდევ ჩანასახშივე, მისი კანონპროექტის სახით არსებობისას გამოუჩნდა ძალიან ბევრი კრიტიკოსი,<sup>15</sup> რაც ობიექტურ თუ სუბიექტურ მიზეზთა გამო იყო განპირობებული.<sup>16</sup> ბერლინის კონფერენციაზე სამ ძირითად პრობლემას გაესვა ხაზი: 1. პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; 2. ვადები და

---

<sup>14</sup> მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 117.

<sup>15</sup> იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010, 21.

<sup>16</sup> იხ., დავითური გ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში; ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში; კრებულში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012.

3. ქვორუმი.<sup>17</sup> ამ სამ პრობლემას შეიძლება დაემატოს პრეზიდენტის უპრეცედენტოდ აქტიური მონაწილეობა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის გამოყენებაში, რომელიც არა უბრალოდ დამატებითი საშუალება, არამედ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციული სისტემისგან ქართული მოდელის სუბსტანციურად განმასხვავებელი ნიშანია.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას ქართულ სინამდვილეში სჭირდება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ის ინიცირება, რის შემდეგაც საკითხი გადის კენჭისყრაზე<sup>18</sup>. იმ სახელმწიფოებში, სადაც ეს მოდელი მოქმედებს, მსგავსი დამატებითი კენჭისყრა არაა დადგენილი.<sup>19</sup> ამ შემთხვევაში პროცედურა მნიშვნელოვნად გართულებულია და ემატება ერთი კენჭისყრა. აღნიშნული მწვავედ გააკრიტიკა ვენეციის კომისიამაც, რომლის რეკომენდაციით, მიზანშეწონილია მხოლოდ ერთი კენჭისყრის პროცედურის არსებობა<sup>20</sup>.

ვადები უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის ერთ-ერთ ყველა სუსტ ადგილად მიიჩნევა.<sup>21</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი იმდენად დიდ ვადებს აწესებს, რომ მექანიზმი, რომელიც კრიზისების ყველაზე ეფექტური და სწრაფი გადაწყვეტის გზად მიიჩნევა, ფაქტობრივად, თავად ხდება პოლიტიკური კრიზისის გამომწვევი, არაადეკვატურად ხანგრძლივი ვადებითა და გაწეილი პროცედურებით.

ქართულ მოდელში, იდეალურ შემთხვევაში, უნდობლობის პროცედურა სრულდება 40-55 დღეში<sup>22</sup>, ხოლო პრობლემებისა და პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის შეუთანხმებლობისას, შესაძლოა პროცედურამ სამ თვეზე მეტხანს გასტანოს (შემდეგი გაგრძელების პერსპექტივით), რაც სრულიად გაუმართლებელია. რადიკალურად განსხვავდება გერმანიის, ესპანეთის, საბერძნეთისა და სხვ. მაგალითები, სადაც პროცედურის მაქსიმალური ხანგრძლივობა „ციფროვან ნიშნულს არ სცილდება“<sup>23</sup>. თავად ამ

<sup>17</sup> საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ ბერლინის კონფერენციის შემაჯამებელი ანგარიში, მომზადებულია ვ. ბაბეკის მიერ, ბერლინი, 14-16 ივლისი, 2010, 10.

<sup>18</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>19</sup> მაგ., Basic law of the Federal Republic of Germany, Art. 67.

<sup>20</sup> Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 12.

<sup>21</sup> კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევ“, №1-2(3-4), 2012, 193.

<sup>22</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

<sup>23</sup> დავითური გ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართა-

მექანიზმის სამშობლოში, გერმანიაში, პროცედურა 48 საათი გრძელდება<sup>24</sup>. „გადა პრემიერ-მინისტრს აძლევს შესაძლებლობას, მერკანტილური გარიგებების წყალობით შეინარჩუნოს საკუთარი პოსტი. კონსტიტუცია ამგვარი შესაძლებლობის თავიდან აცილებას და არა მის წახალისებას უნდა უზრუნველყოფდეს.“<sup>25</sup> შეიძლება ითქვას, რომ „ამაზე ხანგრძლივი ვადები არ განისაზღვრება არც ერთი ტრადიციული დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციით“<sup>26</sup>.

ზოგადად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის აღდგრისათვის აუცილებელი კვორუმი პარლამენტის შემადგენლობის ერთი მეზუთედიდან ერთ მეოთხედამდე მერყეობს.<sup>27</sup> საქართველოს შემთხვევაში საკითხის დასმას სიითი შემადგენლობის 2/5, ხოლო აღძვრას – აბსოლუტური უმრავლესობა სჭირდება<sup>28</sup>. ასეთი მაღალი კვორუმი არცერთ სხვა სახელმწიფოში არაა, შეიძლება ითქვას, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საკითხის დასმას უპრეცედენტოდ მაღალი ხმათა რაოდენობა სჭირდება, რომელსაც მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმი არ იცნობს<sup>29</sup>.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლი გარეგანი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმია,<sup>30</sup> შესაბამისად, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დადგენა ექსკლუზიურად პარლამენტის უფლებამოსილებაა, რომელსაც იგი სუბიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით იყენებს.<sup>31</sup> უნდობლობის მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯვნის მექანიზმში სერიოზული ბერკეტია, რომელიც მთავრობას აიძულებს, მუდმივად ფორმაში იყოს და პარლამენტის მოთხოვნებს სერიოზულად მოეკიდოს. მიუხედავად ამისა, უნდობლობის ქართულ მოდელში ჩართულია პრეზიდენტიც, რომელიც აღჭურვილია ვეტოს დადების უფლება-

---

ლი, წ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგნავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 179.

<sup>24</sup> იხ., Basic Law of the Federal Republic of Germany, Art. 67(2).

<sup>25</sup> კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 7.

<sup>26</sup> იქვე.

<sup>27</sup> Tanchev E., Parliamentarism Rationalized, East European Constitutional Review, Vol.2, No.1, 1993, 33-34.

<sup>28</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>29</sup> კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 7.

<sup>30</sup> მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 43.

<sup>31</sup> იქვე, 44.

მოსილებით, თუკი არ ეთანხმება პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას. უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის პროცედურაზე პრეზიდენტის ვეტოს „დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ანალოგი არ მოეძებნება“<sup>32</sup>. პრეზიდენტი უნდა იბოჭებოდეს პარლამენტის გადაწყვეტილებით, მას არ უნდა გააჩნდეს რაიმე დისკრეციის შესაძლებლობა<sup>33</sup>. პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტს პრეზიდენტის გადაწყვეტილების დასაძლევად სიითი შემადგენლობის 3/5 მაინც სჭირდება<sup>34</sup>. ეს მაშინ, როცა მთავრობის ნდობა-უნდობლობისათვის საგაღდებულო ქვორუმი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობას შეადგენს. ამ შემთხვევაში ლომატური შეუსაბამობა თვალშისაცემია: თუკი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება ხმათა უბრალო უმრავლესობით ხდება, მისთვის უნდობლობის გამოცხადებასა და პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვას სიითი შემადგენლობის 3/5-ის მხარდაჭერა არ უნდა სჭირდებოდეს<sup>35</sup>.

პრეზიდენტის ვეტოს დაუძლევლობა, შესაძლოა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი გახდეს.<sup>36</sup> აღნიშნული ვენეციის კომისიის მწვავე კრიტიკის საფუძველი გახდა.<sup>37</sup> პრეზიდენტის უფლებამოსილება, დაითხოვოს პარლამენტი უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის გამოყენების პროცესში, სრულიად არ შეესაბამება ამ ინსტიტუტის სამართლებრივ სტანდარტებს.<sup>38</sup> „აღნიშნული წესი არა მხოლოდ პრეზიდენტს ანიჭებს მეტისმეტად დიდ უფლებამოსილებას და ასუსტებს პარ-

---

<sup>32</sup> კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 8. იხ. ციტირება: ბაბუკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010.

<sup>33</sup> კონსტიტუციული ვოტუმის გამოყენებისას, თუკი ბუნდესტაგი მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტი ვალდებულია გადააყენოს მთავრობა, მსგავსია მთავრობის ჩანაცვლების შემთხვევაშიც. იხ., მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 116.

<sup>34</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>35</sup> კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 8.

<sup>36</sup> Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 12.

<sup>37</sup> იხ., იქვე.

<sup>38</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შენიშვნები და წინადადებები საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 2010 წლის 20 ივლისს ინიცირებულ კონსტიტუციის კანონის პროექტთა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“ დაკავშირებით, თბილისი, 2010, 17.

ლაშქრის ძალაუფლებას, არამედ ამცირებს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ხარისხს, რომელიც ახალი სისტემის ქვაკუთხედს უნდა წარმოადგენდეს<sup>39</sup>.

სამწუხაროდ, უნდობლობის ქართულ მოდელში სრულიად დარღვეულია ყველა ის ელემენტი, რომელიც ამ მოდელს რეალურად ეფექტურს ქმნის. მისი, როგორც შეკავება-გაწონასწორების ერთ-ერთი საშუალების ფუნქციურობა მთლიანად დაკარგულია. რა თქმა უნდა, ზოგადად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებამდე პარლამენტს გაცილებით მეტი ფიქრი და აწონ-დაწონვა უწევს, რათა საკუთარი თავი არ ჩაიგდოს მომავალში საფრთხეში<sup>40</sup> და არ მოახდინოს საკუთარი დათხოვნის პროვოცირება. თუმცა ეს ყოველივე იმითაა განპირობებული, რომ უნდობლობა არ იქნეს გამოყენებული პოლიტიკური ანგარიშსწორების მიზნით ან სახელმწიფოსთვის საზიანოდ. „არამყარი პარტიული სისტემის პირობებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არის ის მექანიზმი, რომელიც ანეიტრალებს პარლამენტში მთავრობის კონკრეტული არაპოპულარული ნაბიჯით გამოწვეულ ემოციებს და ამით იცავს სახელმწიფო მექანიზმს მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან“<sup>41</sup>.

პარლამენტი პოლიტიკურ პარტიათა შეთანხმებისა და თანამშრომლობის ორგანოდ მოიაზრება<sup>42</sup>, შესაბამისად, იგი არ უნდა იქცეს სახელმწიფოში კრიზისების შექმნელ დაწესებულებად, რომლის კონკრეტულ ნაბიჯებსაც შეუძლიათ სახელმწიფოს განვითარებაზე პირდაპირი გავლენის მოხდენა. ძალაუფლების გამიჯვნის მხრივ, მართალია, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება არ უნდა იყოს მარტივი პროცედურა, რათა სახელმწიფოში არასტაბილურობა და მთავრობათა ხშირი ცვლილება არ მოხდეს და ეს,

---

<sup>39</sup> კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 9. იხ. ციტირება: Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 12.

<sup>40</sup> თორდია გ., ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №3, 2011, 51.

<sup>41</sup> ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალური დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 28.

<sup>42</sup> Sir Parliamt G., What is Parliament for?, New Zealand Law Journal, December 2011, 379.

რასაკვირველია, გამართლებულია<sup>43</sup>, თუმცა იგი არ უნდა იყოს იმდენად რთული, რომ პრაქტიკაში მისი განხორციელება წარმოუდგენლად ისახებოდეს.

საპარლამენტო კონტროლის ექსკლუზივი, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთ-ერთი უმთავრესი ბერკეტია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ, საქართველოს კონსტიტუციის მიერ დადგენილი მოწესრიგებით, დამოკლეს მახვილით ჰკიდია პარლამენტის თავზე. ერთი მხრივ, პროცედურული წინააღმდეგობები იმ დონისაა, რომ პრაქტიკულად უნდობლობის გამოცხადება არარეალურია, ხოლო თუკი პარლამენტში მთავრობის მოწინააღმდეგეები უმრავლესობას შეადგენენ, მაგრამ არა იმდენს, რომ პრეზიდენტის ვეტო დაძლიონ, პარლამენტმა შეიძლება საკუთარ თავს განაჩენი გამოუტანოს. მსგავსი მოწესრიგება არც დემოკრატიულია და არც რაციონალური, იგი ეწინააღმდეგება ხელისუფლების შტოთა ურთიერთკონტროლსა და შეკავებას, რაც ძალაუფლების ერთ შტოში კონცენტრაციის პრევენციის საფუძველია.

### **3. სიმბოლური პრეზიდენტი არასიმბოლური უფლებამოსილებებით**

#### **3.1. ნეიტრალური არბიტრი(!)**

საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი მუდმივად განხილვის თემაა. ამას, ერთი მხრივ, თავად პრეზიდენტის თანამდებობაზე არჩეულ პირთა პიროვნებები, მეორე მხრივ კი, მათი პოლიტიკური გუნდების მიერ შემუშავებული საკონსტიტუციო დებულებები განაპირობებდა. მიუხედავად იმისა, რომ 1995-2013 წლებში საქართველომ მმართველობის ორი სხვადასხვა მოდელი მოირგო, პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ განსაკუთრებული ყურადღება და აჟიოტაჟი არ დამცხრალა. 2004 წელს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კიდევ უფრო ძლიერმა პრეზიდენტმა შეცვალა. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე საქართველოს მეოთხე პრეზიდენტი იქნა არჩეული. თავად არჩევნებმა და პრეზიდენტის

---

<sup>43</sup> მაგ., გერმანიაში უნდობლობის პროცედურას ორჯერ მიმართეს: 1972 წელს ვილი ბრანდტის წინააღმდეგ ბუნდესტაგის მცდელობა უშედეგოდ დასრულდა, თუმცა 1982 წელს ფედერალური კანცლერი შმიდტი კოლმა ჩაანაცვლა. იხ., მელ-ქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 117; Introduction to German Law, Edited by Ebke W. F. and Finkin M. W., Kluwer Law International, 1996, 61.

პიროვნებამ მნიშვნელოვნად შეცვალა საზოგადოების დამოკიდებულება სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტისადმი.

სამწუხაროდ, ქართული საზოგადოება მიჩვეულია უფლებამოსილებათა უძლიერესი არსენალით აღჭურვილ, მესიანისტური საბურვლით მოსილ სახელმწიფო მეთაურებს, რომელთა ერთ სიტყვაზე მთელი სახელმწიფო სისტემა იცვლება. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ კი, საქართველოს პრეზიდენტს უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შეეკვეცა და პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად ტიპის სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი კომპეტენციებით შემოიფარგლა. პრობლემაც სწორედ იმაშია, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არც თუ ისე მცირეა, თუმცა, არც ისე დიდი, როგორც საზოგადოების უმრავლესობას, ინერციით დღემდე უნდა, სჯეროდეს.

საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი უპირველესად სწორედ სახელმწიფო მეთაურის გაზრდილი უფლებამოსილებების შეკვეცა იყო. ივარაუდებოდა, რომ სახელმწიფო მეთაურს ნომინალური ფუნქციები დარჩებოდა და მისი მთავარი დანიშნულება ნეიტრალურ არბიტრად ყოფნა იქნებოდა. რა თქმა უნდა, ძალიან ბევრი რამ პრეზიდენტის კომპეტენციიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა, თუმცა მას დარჩა მნიშვნელოვანი ბერკეტები, რომელთა გამოისობით სახელმწიფოს მეთაური არა მხოლოდ ნომინალური სახელმწიფო მეთაური და კონფლიქტების გამმუხტველი პირი, არამედ სახელმწიფო პოლიტიკის აქტიური გამტარებელიცაა.

პრეზიდენტი კვლავაც თავმჯდომარეობს საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს, რომლის ფუნქციებიც და საკონსტიტუციო სტატუსიც საქართველოს კონსტიტუციითაა უზრუნველყოფილი. იგი ნიშნავს გენერალური შტაბის უფროსს, სარდლებს, ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას. სახელმწიფო მეთაურის *ex officio* მთავარსარდლობა არა უბრალო ფორმალურია, არამედ შინაარსობრივად დატვირთული და მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მომცველი სტატუსია. გარდა ამისა, საქართველოს პრეზიდენტის საქართველოს წარმომადგენს მესამე პირებთან ურთიერთობებში, იგი აქტიურად მონაწილეობს ელჩების დანიშვნისა და წარმომადგენელთა მიღების საქმეში.

საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც ნეიტრალური არბიტრის, სამართლებრივი ფიქცია სრულებით ცამტვერდება მთავრობის უნდობლობის პროცედურაში ვეტოს უფლებამოსილებით, რომელიც არათუ პრეზიდენტის დისკრეტია, არამედ ერთგვარი ვალდებულებაცაა. სახელმწიფო მეთაურს უწევს უკიდურესად დაძაბულ და კრიტიკულ სიტუაციაში, ფაქტობრივად, სახელმწიფო პარლამენტის გარეშე დატოვოს, როდესაც ეს უკანასკნელი მისთვის მინიჭებული ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს.

### 3.2. პრეზიდენტის ვეტო v. „თოხი“

ქართული სამართლებრივი კულტურა განვითარების უკიდურესად დაბალ საფეხურზეა, რაც საქართველოს საბჭოური წარსულითა და საუკუნეების განმავლობაში დამოუკიდებელი სამართლებრივი ცნობიერების არარსებობითაა განპირობებული. სამწუხაროდ, ამ მხრივ, განვითარება არც XX საუკუნის მიწურულს, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ დაძრულა. სამართლებრივი კულტურა არა მხოლოდ ზოგადთეორიული ცნება, არამედ კანონმდებლობასა და თუ სამართლის პრაქტიკაზე ზემოქმედი რეალური კატეგორიაა. სწორედ ამის გამო საქართველოს კონსტიტუციის ნებისმიერი ცვლილება თუ სახელმწიფო მართვა-გამგეობის სისტემაში ძირეული ძვრა უფრო მეტად ყურმოკრულ, ზედაპირულ ხასიათს ატარებს საზოგადოებისთვის, ყოველთვის თავს არიდებენ ცვლილებათა ანალიზსა და სიღრმისეულ აღქმას. ამაში ღომის წვლილი იმ პოლიტიკოსებს მიუძღვით, რომლებიც კონკრეტული საკონსტიტუციო ცვლილებების სულისჩამდგმელები ან პირიქით, მოწინააღმდეგეები არიან. ისინი ცდილობენ კონსტიტუციის ახალი რედაქცია თავიანთი პოლიტიკური დივიდენდების მისაღებად გამოიყენონ.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ პრეზიდენტის ინსტიტუტმა სერიოზული ტრანსფორმაცია განიცადა, თუმცა საზოგადოების დიდმა ნაწილმა, რომელიც პრეზიდენტის, როგორც პატრიარქის, სახალხო ბელადისა და წინამძღოლის ვიზუალიზაციას იყო მიჩვეული, ბოლომდე ვერ ირწმუნა მისი უფლებრივი დამცრობა. პრეზიდენტის შესუსტებული როლი ვიწროპოლიტიკურ პროცესებსა და სახელმწიფოს მართვა-გამგეობაში მონაწილეობისგან თავის შეკავება საზოგადოების დიდმა ნაწილმა პრეზიდენტ მარგველაშვილის პოლიტიკურ სისუსტედ მიიჩნია. სინამდვილეში, პოლიტიკური პროცესების გათვალისწინებით, იგი გაცილებით მეტად აქტიური აღმოჩნდა, ვიდრე საქართველოს მოქმედი მმართველობის მოდელში სახელმწიფო მეთაურს მოეთხოვება. სამწუხაროდ, ქართული საზოგადოება კვლავაც მესიანისტური იდეოლოგიის პრაქტიკულ გამყარებას აგრძელებს. მისი მხრიდან პრეზიდენტის გააქტიურებისკენ მოწოდება ფაქტობრივი დაკვეთაა, რომელიც პრაქტიკულად და სამართლებრივად სრულებით გამორიცხულია.

გარკვეული პოლიტიკური ძალები ამ ვითარებას სათავისოდ იყენებენ და მიზანმიმართულად ცდილობენ პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისკრედიტაციას, რაც საბოლოო ჯამში, მთელ სახელმწიფოებრივ აპარატსა და მის ინსტიტუციურ წესრიგს მიაყენებს გამოუსწორებელ ზიანს. ამ ვითარებაში პრეზიდენტის კომპეტენციური არსენალიდან ორი მძლავრი

იარაღის ამოქმედება შეიძლება. მათგან ერთი სამართლებრივი მექანიზმია პოლიტიკური კონტექსტით, ხოლო მეორე – წმინდა პოლიტიკური. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფოს თანამდებობის პირი, რომელსაც უფრო მეტი ლეგიტიმაცია ექნება, ვიდრე საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც უშუალოდ მთელი მოსახლეობის (ამომრჩევლის) მიერ აირჩევა პირდაპირი და საერთო, სახალხო არჩევნების გზით. სრულებით მეორეხარისხოვანია ის გარემოება, როგორი სოციალური ფონი განაპირობებდა პრეზიდენტად კონკრეტული თანამდებობის პირის არჩევას, მთავარია მისი სტატუსი და სამართლებრივი მახასიათებლები, – იგი ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერაა არჩეული და ლეგიტიმაციას უშუალოდ ხალხისგან იღებს. ლეგიტიმაცია კი, ლეგალურობისგან განსხვავებით, ამომრჩევლებსა და მათ მიერ გაცემულ მანდატს უკავშირდება. ლეგიტიმაციით მანიპულირება იმდენად სახიფათოა, რომ ამ პოლიტიკური მექანიზმის გამოყენება მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევებში დაიშვება, ამასთან, მისი გამოყენებისას გასათვალისწინებელია იმ პერიოდისათვის პრეზიდენტის რეიტინგი.

პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად ტიპის ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმაციაში სახელმწიფო მეთაურის მძლავრ სამართლებრივ იარაღად ვეტოს ინსტიტუტი მოიაზრება. რა თქმა უნდა, პოლიტიკურობა არც ვეტოს აკლია, თუმცა იგი, უპირველესად, მაინც სამართლებრივი საშუალებაა. საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტს აღჭურავს უფლებამოსილებით, განსხვავებული პოზიციების არსებობის შემთხვევაში მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს კანონპროექტი პარლამენტს, რომელსაც ორი გზა აქვს – დაეთანხმოს შენიშვნებს ან არ გაიზიაროს ისინი.<sup>44</sup> ორივე შემთხვევაში ვეტო შეკავებისა და გაწონასწორების ერთ-ერთ საკვანძო საშუალებად მოიაზრება, რომელიც თავის პოლიტიკურ ეფექტიანობას გრძელვადიან პერსპექტივაში აუცილებლად გამოავლენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ უარი კანონპროექტის ხელის მოწერაზე უნდა იყოს დასაბუთებული სამართლებრივი თვალსაზრისით. ვეტოს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ისიც ხაზს უსვამს, რომ მის დასაძლევად საჭიროა უფრო მაღალი კვორუმი, ვიდრე კონკრეტული კანონპროექტის მისაღებად (გამონაკლისია მხოლოდ კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც ისედაც მაღალ კვორუმს – სრული შემადგენლობის 3/4-ს ითვალისწინებს)<sup>45</sup>.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში პრეზიდენტმა ვეტო სულ რამდენჯერმე გამოიყენა. ზოგადად, სამხრეთ კავკასიის სახ-

<sup>44</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>45</sup> იქვე, მე-4 პუნქტი.

ელმწიფოთა სპეციფიკიდან გამომდინარე, ვეტო უფრო სიმბოლური მექანიზმია, ვიდრე პრაქტიკული,<sup>46</sup> რადგანაც ბოლო 20 წლის განმავლობაში ამ სახელმწიფოებში პრეზიდენტი მმართველი პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენელი იყო და პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონპროექტზე ვეტოს დადება, როდესაც პირდაპირ მისი მიღების პრევენციის განხორციელება შეუძლია, დროის ფუჭი ხარჯვაა.

პრეზიდენტ სააკაშვილის დროს სახელმწიფოს მეთაურმა რამდენჯერმე მიმართა ვეტოს მექანიზმს, თუმცა, მათ „მოტივირებულ შენიშვნებს“ ნაკლებად დაარქმევს ობიექტური ადამიანი, რადგანაც დოკუმენტების გაცნობის შემდეგ უფრო მეტად ამ მექანიზმის პოლიტიკურობის განცდა იქმნება. აღნიშნული ვეტოები პარლამენტის მიერ დაძლეულ იქნა და კანონპროექტები კანონებად იქნა ამოქმედებული.

პრეზიდენტ მარგველაშვილის შემთხვევაში ვეტო ორჯერ იქნა გამოყენებული და ორივეჯერ კანონპროექტს ერთი და იგივე თემატიკა ჰქონდა. ერთ შემთხვევაში პარლამენტმა გაითვალისწინა პრეზიდენტის შენიშვნები, ხოლო მეორე შემთხვევაში – დაძლია, თუმცა პრეზიდენტმა არ გააჭიანურა კანონპროექტის პროშუღვაციის პროცედურა სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე. ამ ვეტოების შემთხვევა განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია, რადგანაც სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, რომელშიც ისინი იქნა გამოყენებული არ შეცვლილა, შესაბამისად, მათი გაანალიზების შედეგად შეიძლება ისეთი დასკვნების გაკეთება, რომლებიც სახელმწიფოსათვის რელევანტური იქნება.

პრეზიდენტ მარგველაშვილის პირველი ვეტო განსაკუთრებული მნიშვნელობის კანონპროექტის მიმართ იქნა გამოყენებული, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზნით პრევენციული ფარული მიყურადების კანონმდებლობის შექმნის მეორეჯერ გადავადებას გულისხმობდა. კანონპროექტის განხილვა სერიოზული საზოგადოებრივი ვენებათაღელვის ფონზე მიმდინარეობდა. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტმა ერთადერთი ადეკვატური ნაბიჯი გადადგა და შეასრულა ამომრჩეველის პირდაპირი დაკვეთა – ვეტო დაადო კანონპროექტს. ამასთან, შემჭიდროვებული ვადების გამო, პარლამენტი, ფაქტობრივად, იძულებული აღმოჩნდა გაეზიარებინა პრეზიდენტის შენიშვნები. განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია თავად შენიშვნების სამართლებრივი მხარე. პირველად აღინიშნა შემთხვევა, როდესაც ვეტო გამართული იყო სამართლებრივი თვალსაზრისით, თითოეული

---

<sup>46</sup> იხ., ნაკაშიძე მ., ელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 88-93.

შენიშვნა კი არგუმენტირებული და თეორიული თუ პრაქტიკული ასპექტებით გამყარებული. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისათვის გადაგზავნილ დოკუმენტში მოხმობილი იყო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა, ზოგადთეორიული, დოქტრინული ხასიათის მოსაზრებები და ა.შ.<sup>47</sup> ეს ფაქტი მომავალშიც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ვეტოს გამოყენებისას მის შინაარსობრივ მხარესა და მისი ტექსტის კვალიფიციურობას.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა განსაკუთრებული კრიტიკა და შეიძლება ითქვას „რისხვაც“ კი დაიშინა პრეზიდენტის განმეორებითმა ვეტომ. საპარლამენტო უმრავლესობის ზოგიერთმა წევრმა საოცრად „დახვეწილი“ და პოლიტიკურად კორექტული ლოგიკური ხაზი გაავლო პრეზიდენტის ვეტოსა და თოხს შორის.<sup>48</sup> ამის მიზეზი ზოგიერთისთვის ჯერარნახული წინააღმდეგობის ხარისხი იყო. ამასთან, წინააღმდეგობა წმინდა სამართლებრივ და საკონსტიტუციო ხასიათს ატარებდა, თუმცა ბრძოლების პოლიტიკურ და სამართლებრივ ჭრილში გამართვას მიუჩვეველმა პოლიტიკურმა ელიტამ ეს უფრო „პირადულ კაპრიზად“ აღიქვა, ვიდრე შინაარსობრივ და სიღრმისეულ პოლიტიკურ დისკუსიად.

სამწუხაროდ, სახელმწიფო აპარატის დიდ ნაწილსა და პოლიტიკურ ასპარეზზე არსებულ პირთა უმრავლესობას გააზრებული არა აქვს არათუ ვეტოს, არამედ სახელმწიფო ინსტიტუტთა დანიშნულება და ჭეშმარიტი არსი. პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილების დაკნინებით მოხსენიება იმის გამო, რომ შეგიძლია პარლამენტში მისი დაძლევა, არასერიოზულია. ვეტოს გამოყენება იმისთვის არ ხდება, რომ კანონპროექტის ამოქმედება რამდენიმე დღით გადაავადოს, მისი დანიშნულება გაცილებით მაღალია, იგი სრულიად აბსტრაქტიზებული უნდა იყოს კონკრეტული, ვიწროპოლიტიკური ბრძოლებისგან. ვეტოს მთავარი დანიშნულება პოლიტიკური პროცესების გარკვეულწილად შენელებაა, რათა ამ პროცესების მოქმედი გმირები დაფიქრდნენ მათ ქმედებათა სამართლებრივ შედეგებზე, განიხილონ პრობლემა საერთო-სახელმწიფოებრივ სივრცით ჭრილში. მხოლოდ განვითარებულ და კულტურულად მაღალ საფეხურზე მდგომი საზოგადოება გრძნობს პასუხისმგებლობას სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების მიმართ. შიშველი ძალით მოქმედება კი

---

<sup>47</sup> <<https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/Documents/LegalActs?p=9158&i=1>> [20.12.2014]

<sup>48</sup> იხ., <<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/307329-davith-saganelidze-veto-thokhi-ar-aris-roca-mogekhaliseba-adamians-ise-urtya.html?ar=A>> [20.12.2014]

განუვითარებელი, არაპროგრესული და ტოტალიტარიზმის (ან პოსტტოტალიტარიზმის) დამახასიათებელი ნიშანია. აშშ-ში, თუკი პრეზიდენტი გამოიყენებს ვეტოს უფლებამოსილებას, ეს უდიდესი პოლიტიკური და სამართლებრივი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებაა, რომლის მიმართაც საკანონმდებლო ორგანოს არ უჩნდება მისი აუცილებლად დაძლევის კომპლექსი, არამედ, პირიქით, ეს სახელმწიფო ინსტიტუტთა ახალ გამოწვევად მოიაზრება, რომელსაც ხელისუფლების შტოები კონსტრუქციული თანამშრომლობით უნდა გაუმკლავდნენ.

სახელმწიფოში, სადაც ვეტოს მარგი ქმედების კოეფიციენტი შრომის იარაღთანაა გაიგივებული, ვეტოს დადების პროცესი კი ავტომატურად, დასაბუთებული შენიშვნების განუხილველად, მისი დაძლევის დაუძლეველ წყურვილს აჩენს, ძნელია, საერთოდ ისაუბრო შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემის ეფექტურობაზე, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნისთვის საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

#### IV. დასკვნა

სახელმწიფო მმართველობა იმდენადაა დემოკრატიული, რამდენადაც პოლიტიკის მთავარი დამკვეთი — ამომრჩეველია ამისთვის განწყობილი. თანამდებობის პირები და სახელმწიფო ორგანოები მხოლოდ საზოგადოების კონკრეტული ანარეკლია, რომელთაც გაცილებით მეტი პასუხისმგებლობა მოეთხოვებათ.

შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა ის აუცილებელი საფუძველია, რომელზეც ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოა დაშენებული. სულაც არაა აუცილებელი, სახელმწიფოს ორგანიზაციული მოწყობა რომელიმე სხვა სახელმწიფოს ანალოგი იყოს. პოლიტიკური გემოვნება მრავალფეროვანია, თუმცა სახელმწიფოებრივი მოწყობის არსებითი პრინციპები და იდეები საერთოა. ამიტომაც საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია ძალაუფლების გამიჯვნა როგორც საკონსტიტუციო, სამართლებრივ, ისე პრაქტიკულ დონეზე განხორციელდეს. ამისათვის აუცილებელია კონსტიტუციის გადასინჯვა, რომელიც იმ ჩარჩოებსა და საზღვრებს დაადგენს, რაც სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირებისთვისაა აუცილებელი. შესაცვლელია მთავრობის ნდობა-უნდობლობის პროცედურა, მთლიანად გასამართია უნდობლობის ვოტუმის ინსტიტუტი, რომელიც ქვეყნის ძირითად კანონში ყველაზე მახინჯვი ფორმითაა წარმოდგენილი. კიდევ ერთხელ უნდა გაანალიზდეს სახელმწიფოს მეთაურის როლი და სტატუსი, თუ საით მიისწრაფვის საქართველო, როგორი ტიპის პრეზიდენტი, რა კომპეტენციური არსენალის მფლობელი ფიგურა სჭირდება მას. ამასთან, შესაცვლელია პარლამენტისა და პოლიტიკური ძალების

დამოკიდებულება შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმების მიმართ. ვეტო არ უნდა აღიქმებოდეს გამძვინვარებული ხარის წინაშე მატადორის მიერ აქნეულ წითელ აღმად. აუცილებელია სამართლებრივი კულტურის ამ-აღლება და კომპრომისების, დიპლომატიის პრაქტიკული გამოყენება.

სამწუხაროდ, შეიძლება ითქვას, რომ ძალაუფლების გამიჯვნის ქართულ მოდელს არათუ აქვს პრობლემები, არამედ თავადაა ერთი დიდი პრობლემა, რომელიც აუცილებლად უნდა გადაიჭრას, წინააღმდეგ შემ-თხვევაში, ძალზე მოწადინებული პოლიტიკოსების პირობებშიც კი გაჭირდება შედეგზე ორიენტირებული სამართლებრივი გარემოს შექმნა და სახელმწიფოს რეალური განვითარება.

## პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განხილვა და კონტამსტი\*\*

### I. შესავალი

საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას მონტესკიესული ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა უდევს საფუძვლად. კონსტიტუცია აცხადებს, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“<sup>1</sup>, თუმცა ეს პრინციპი არ გულისხმობს მხოლოდ ძალაუფლების განაწილებას ხელისუფლების სამ შტოზე. ძალაუფლების გამიჯვნის (ხელისუფლების დანაწილების) იდეა, ფუნქციებისა და ინსტიტუციურ დონეზე გამიჯვნასთან ერთად, შეკავებისა და გაწონასწორების (Checks and Balances) მექანიზმსაც აერთიანებს, რაც იმას გულისხმობს, რომ ხელისუფლების შტოებს ერთმანეთის ძალაუფლების დაბალანსების ფუნქცია, საჭიროების შემთხვევაში კი, შესაბამისი მექანიზმების ამოქმედების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ<sup>2</sup>.

ხელისუფლების შტოების მიერ ერთმანეთის კონტროლის, გაწონასწორების ერთ-ერთი გამოვლინებაა პრეზიდენტის ვეტოს უფლება. ამ უკანასკნელმა, თავისი არსითა და მახასიათებლებით, განსაკუთრებით მიიპყრო ყურადღება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. ადრეული პერიოდის საქართველოში, მხოლოდ ფორმალური დატვირთვის მქონე ინსტიტუტის მიმართ პრეზიდენტების მიდგომა 2012-2014 წლებში შეიცვალა. სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ვეტოს უფლებისთვის გახშირებული მიმართვის პარალელურად, გაჩნდა კითხვა, თუ რამდენად თავსებადია პრეზიდენტის „შესუსტებულ“ ძალაუფლებასთან ვეტოს უფლება. შესაბამისად, ნაშრომის მიზანი არაა პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების

---

\* სამართლის მაგისტრი, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის მოწვეული ლექტორი.

\*\* მოხსენების თავდაპირველი ვერსია გამოქვეყნებულია „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის“ ვებგვერდზე: [www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი მე-4 პუნქტი.

<sup>2</sup> იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 22.

მართებულად გამოყენებაზე, არამედ თავად ვეტოს ინსტიტუტის არსსა და საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს უფლებით აღჭურვის პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე მსჯელობაა.

## II. ვეტოს უფლების საზრისი

„ვეტო“ ლათინური სიტყვაა და აკრძალვას ნიშნავს. მისი საფუძვლები რომის იმპერიასა და სახალხო ტრიბუნს უკავშირდება, რომელიც ხალხის წარმომადგენელი იყო და სიტყვებს – „მე ვკრძალავ“ იყენებდა არისტოკრატიის ტირანიისგან მოქალაქეთა უფლებების დაცვის მიზნით, აქტების გაუქმების ან ძალაში შესვლის შეჩერების პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ ვეტოს ფესვები რომში გვხვდება, სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში დღეს არსებული ფორმით მისი აღმოცენება ინგლისს უკავშირდება. მე-17 საუკუნიდან პარლამენტის, როგორც სათათბირო ორგანოს სტატუსი შეიცვალა და მას მონარქის თანხმობის პირობით კანონის მიღების უფლება მიენიჭა. ინგლისის გამოცდილება ვეტოს უფლებასთან დაკავშირებით ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის ფარგლებში მოაქცია და პრეზიდენტს ვეტოს უფლება კონგრესის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების შეზღუდვის მიზნით განუსაზღვრა.<sup>3</sup> დღესდღეობით, პრეზიდენტის ვეტოს მსოფლიოს კონსტიტუციათა უმრავლესობა ითვალისწინებს.

ვეტოს უფლება ხშირად ხდება კრიტიკის ობიექტი. მეცნიერთა გარკვეული ჯგუფი საკანონმდებლო პროცესში პრეზიდენტის „პირველი ვიოლინოს პოზიციას“<sup>4</sup> პარლამენტის, როგორც კანონშემოქმედის, უფლებაში შეჭრად აფასებს,<sup>5</sup> მაგრამ, როგორც ჰამილტონი აღნიშნავს: „სულაც არ არის საკმარისი, ხელისუფლება მხოლოდ ქალაქებზე იყოს დაყოფილი და გამიჯნული... ესაა უსაფრთხოების დამატებითი ზომა, რომელმაც სა-

---

<sup>3</sup> იხ., Drake D.D., the Veto power: Its Nature and history; The Danger to the Country from its exercise and the True Position of Parties and Presidential Candidates in Relation to it, (1948), Library of Congress, 2-4, <[https://openlibrary.org/books/OL7012275M/The\\_veto\\_power](https://openlibrary.org/books/OL7012275M/The_veto_power)> [12/12/2014].

<sup>4</sup> პაკტე ო., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, 28-ე გამოცემა, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2012, 354-355.

<sup>5</sup> იხ., Broughton R.J., Rethinking the Presidential Veto, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42., Issue 1 (winter 2005), 88-90.

კანონმდებლო ორგანოს ხელი უნდა ააღებინოს უმართებულო კანონთა შემოღებაზე“<sup>6</sup>.

სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინებით, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების გამოყენება, შესაძლოა, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის კონსტიტუციასთან შეუსაბამობით ან პოლიტიკური მოტივით იყოს განპირობებული. ეს უკანასკნელი გულისხმობს, რომ არ დგას კანონის ან მის ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის საკითხი, მაგრამ პრეზიდენტი კანონს პარლამენტში განსახილველად აბრუნებს, რადგან მას „ცუდი“ საჯარო პოლიტიკის შემცველად მიიჩნევს.

გარკვეული მოსაზრებით, კანონისთვის ვეტოს დადების უფლებამოსილება უნდა მოიცავდეს მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებას, ხელი არ მოაწეროს კანონს, თუ მისი მიღების პროცედურა, თავად მიღებული კანონი ან მისი რომელიმე დებულება კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება. ამ შეზღუდვამ, შეიძლება, პრეზიდენტი იძულებული გახადოს, ხელი მოაწეროს კანონს, თუნდაც მიაჩნდეს, რომ ის არაკეთილგონივრულია ან ხელს შეუწყობს არაეფექტურ სახელმწიფო პოლიტიკას,<sup>7</sup> აღნიშნული კი პარლამენტს პრაქტიკულად უკონტროლოს ხდის და კანონში ვიწრო პოლიტიკური წრის ინტერესების ასახვის გზას უხსნის. ამასთან, ვეტო „არ უნდა ქმნიდეს კონფლიქტს, უბრალოდ, კონფლიქტისთვის“<sup>8</sup>, ის საკანონმდებლო ხელისუფლების განყენებული პოლიტიკის შეზღუდვას უნდა ისახადეს მიზნად<sup>9</sup> და არა პარლამენტის, როგორც კანონშემოქმედის, როლის დამცრობას.

---

<sup>6</sup> Hamilton A., The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power, The Federalist Papers, 1788, №73, <<http://www.constitution.org/fed/federa73.htm>> [12/12/2014].

<sup>7</sup> Broughton R. J., Rethinking the Presidential Veto, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42., Issue 1 (winter 2005), 93.

<sup>8</sup> McGowan C., The President's Veto Power: An Important Instrument of Conflict in our Constitutional System, San Diego Law Review, Vol.23, Issue 24, July-August 1986, 820.

<sup>9</sup> McCarty N., Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 1, (March, 2000), 117.

### III. ვეტო თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში

მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ შედარებით ადრე პრეზიდენტები და კანონმდებლები ვეტოს უფლებას ვიწრო ჭრილში განიხილავდნენ: სახელმწიფო მეთაურს საშუალება ჰქონდა, უარი ეთქვა ნაჩქარევად და არასრულყოფილად მიღებულ კანონზე, ალტერნატიულად, შეეძლო არაკონსტიტუციური კანონის მიღების თავიდან აცილებაც.<sup>10</sup> სახელმწიფოთა განვითარების პარალელურად, დემოკრატიული რეჟიმის მთელ რიგ დადებით მახასიათებლებთან ერთად, მისი თანდაყოლილი საშიშროებების თავიდან აცილებაზე ზრუნვამ, ამ ინსტიტუტს უფრო ფართო მნიშვნელობა შესძინა.

ვეტოს უფლება განსაზღვრულია საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციათა დიდი ნაწილით, არა მხოლოდ საპრეზიდენტო, არამედ საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ქვეყნებშიც, როგორიცაა: აშშ, არგენტინა, კვიპროსი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, ლიტვა, ისლანდია, ფინეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი, უნგრეთი, ალბანეთი, საბერძნეთი და ა.შ. მათგან უმრავლესობაში ვხვდებით ე.წ. სუს-პენზიურ, შეყოვნებით ვეტოს, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს აქვს უფლება, არ დაეთანხმოს კანონპროექტის შინაარსს და შენიშვნებით დააბრუნოს ის პარლამენტში, ხელახალი განხილვის მიზნით.<sup>11</sup> ეს პარლამენტს არ ართმევს უფლებას, პრეზიდენტისთვის წარდგენილი კანონპროექტის პირვანდელ ვარიანტს უყაროს კენჭი და გადალახოს პრეზიდენტის ვეტო, როგორც წესი, უფრო დიდი კვორუმით, ვიდრე ეს კანონის მიღებისთვის არის დადგენილი.

ვეტოს უფლებას კიდევ უფრო დიდ პრაქტიკულ მნიშვნელობას ანიჭებს პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევითობა, რადგან პირდაპირი ლეგიტიმაცია მას ამომრჩეველთა მაქსიმალური კეთილდღეობის უზრუნველყოფას აკლდებულებს, თუმცა აღნიშნული აბსოლუტურად არ გამორიცხავს პრე-

---

<sup>10</sup> იხ., McCarty N., Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms of Electoral Reform?

<<http://www.princeton.edu/~nmccarty/OLDVETO7.PDF>> [12/12/2014].

<sup>11</sup> იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 235.

ზიდენტის ვეტოს უფლების არსებობას პარლამენტარიზმის პირობებშიც. ამის საუკეთესო მაგალითია საბერძნეთი, სადაც პრეზიდენტს თანამდებობაზე ნიშნავს პარლამენტი, მაგრამ კონსტიტუცია მას ვეტოს უფლებას მაინც ანიჭებს, დამოუკიდებლად, კონტრასიგნაციის გარეშე.<sup>12</sup> ვეტოს უფლებას განსაზღვრავს საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ალბანეთიც, თუმცა ვეტოს გადასაძლევად კუვენდს (საკანონმდებლო ორგანო) არ სჭირდება უფრო მაღალი უმრავლესობა: იმავე უმრავლესობით იღებს პირვანდელ ვარიანტს. მიუხედავად მისი შედარებით სუსტი ხასიათისა, სახელმწიფოთა პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ვეტოს უფლების, როგორც შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმის ერთ-ერთი საშუალების, არსებობა პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა რიცხვში, მმართველობის ფორმაზე ვერ იქნება დამოკიდებული.

ზემოთ განხილულს კიდევ უფრო ამყარებს ავსტრიისა და გერმანიის გამოცდილება. პრეზიდენტის ვეტოს უფლებით აღჭურვის მოწინააღმდეგენი არგუმენტად სწორედ ამ სახელმწიფოთა მაგალითს იშველიებენ, რადგან როგორც ავსტრიაში, ისე გერმანიაში, სახელმწიფოს მეთაურს ვეტოს უფლება არ აქვს მინიჭებული. მიუხედავად ამისა, საკითხი იმის შესახებ, გამოირიცხება თუ არა პრეზიდენტების უფლებამოსილებიდან ე.წ. „ჯიბის ვეტოს“ უფლება, ავსტრიელი და გერმანელი მეცნიერების დავის საგნად იქცა. კერძოდ, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 82-ე მუხლის თანახმად, კანონები კონტრასიგნაციის შემდეგ მოწმდება პრეზიდენტის მიერ და ქვეყნდება ფედერალურ კანონთა გაზეთში, თუმცა ძირითადი კანონი არ შეიცავს მითითებას იმ შემთხვევაზე, როდესაც პრეზიდენტი უარს ამბობს ხელმოწერაზე, რაც შესაძლოა იმას გულისხმობდეს, რომ მას აქვს „ჯიბის ვეტოს“ უფლება.

მეცნიერთა უმრავლესობა თანხმდება იმაზე, რომ პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს კანონის ხელმოწერაზე უარის თქმის უფლება საკანონმდებლო პროცესში დაშვებული პროცედურული შეცდომების აღმოჩენის შემთხვევაში. გარკვეული ნაწილი უფრო შორს მიდის და ღაობს, რომ „კონსტიტუციასთან შესაბამისობა“ უფრო ფართოდ უნდა იქნეს განმარტებული. ამასთან, ხელმოწერაზე უარის თქმის საფუძველი არ შეიძლება იყოს

---

<sup>12</sup> იხ., საბერძნეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

პოლიტიკური მიზეზი ან პრეზიდენტის წინააღმდეგობა კანონპროექტის შინაარსობრივი ელემენტების მიმართ.

გერმანიის პრეზიდენტებმა აქამდე 6 შემთხვევაში თქვეს უარი ხელმოწერაზე, ავსტრიაში კი ასეთი გადაწყვეტილება პირველად პრეზიდენტმა ფიშერმა მიიღო. მოყვანილი მაგალითი იმაზე მიანიშნებს, რომ, თუნდაც 60-წლიანი სუბორდინაციული მდგომარეობის შემდეგ მთავრობის მიმართ, პრეზიდენტს აქვს ახალი უფლებამოსილების მოპოვების შესაძლებლობა.<sup>13</sup>

#### **IV. საქართველოს პრეზიდენტი – ვეტოს უფლებით თუ ამ უფლების გარეშე?**

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი მნიშვნელოვნად შეცვალა, მაგრამ ის ლეგიტიმაციას ისევ ხალხისგან იღებს: აირჩევა პირდაპირი წესით, საქართველოს მოსახლეობის მიერ. თანამდებობის დაკავების წინ დადებული ფიცით პრეზიდენტი იღებს მნიშვნელოვან ვალდებულებას: „დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას... ვიზრუნებ ჩემი ქვეყნის მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის“<sup>14</sup>. იმისათვის, რომ მან ღვთისა და ერის წინაშე დადებული ფიცი შეასრულოს, აუცილებლად უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის დაბალანსების, გაწონასწორების შესაძლებლობა. პრეზიდენტი „კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“<sup>15</sup> – არბიტრის სტატუსი მას უფლებას აძლევს, კონტროლი გაუწიოს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას, რაც, საჭიროების შემთხვევაში, სხვა მექანიზმებთან ერთად, შეყოვნებითი ვეტოს გამოყენებასაც გულისხმობს.

რეფორმის შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ჩამოერთვა იმ მიზნით, რომ კანონშემოქმედებით საქმიანობას მაქსიმალურად დაშორებულიყო, მაგრამ დარჩა სუსპენზიური, შეყოვნებითი ვეტოს გამოყენების უფლება. საკუთრივ პრეზიდენტის ვეტოს

---

<sup>13</sup> Koker P., Austria & Germany – The Pocket-Veto Power of Federal Presidents, July 24, 2014, <<http://presidential-power.com/?p=1703>> [15/12/2014].

<sup>14</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>15</sup> იქვე, 69-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

შენარჩუნების განხილვა საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაში ჩარევად, არ იქნება მართებული, რადგან, განსხვავებით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებისგან, ვეტოს უფლება თავად ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპიდან გამომდინარეობს. პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არარსებობის პირობებში, პრეზიდენტის ვეტოს ითვალისწინებს, მაგალითად, სლოვაკეთის, ბულგარეთის, საბერძნეთის, რუმინეთის კონსტიტუციებიც. თუმცა, ის ფაქტი, რომ საქართველოში პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა კანონპროექტი და არა კანონი (კონსტიტუციის 68-ე მუხლი), ნამდვილად შეიძლება შეფასდეს, როგორც პრეზიდენტის შეჭრა კანონშემოქმედის უფლებამოსილებაში.

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში პრეზიდენტი ხელს აწერს არა კანონპროექტს, არამედ კანონს,<sup>16</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის ჩანაწერი კი მას საკანონმდებლო პროცედურის უშუალო მონაწილედ აქცევს. პრეზიდენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების შეზღუდვის გზით კანონშემოქმედებითი საქმიანობისგან მისი მაქსიმალური იზოლირებისთვის, ცვლილება ხსენებულ ნორმასაც უნდა შეხებოდეს. ხელმოსაწერად და გამოსაქვეყნებლად არა კანონპროექტის, არამედ კანონის გადაცემა არ ამცრობს პრეზიდენტის უფლებას. რადგან კანონშემოქმედება არა სახელმწიფოს მეთაურის, არამედ პარლამენტის პრეროგატივაა, უპრიანია, კანონპროექტმა კანონის სტატუსი პარლამენტშივე მიიღოს, რაც პრეზიდენტს საკანონმდებლო პროცესისგან დააშორებს, თუმცა მას დარჩება პარლამენტის კონტროლის შესაძლებლობა, რასაც სუსპენზიური ვეტო შეასრულებს.

## V. დასკვნა

ზემოთ განხილულზე დაყრდნობით, მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული მმართველობის ფორმის საკითხი კამათს იწვევს, არათუ შერეული, არამედ საპარლამენტო მმართველობის დამკვიდრების პირობებშიც კი, საფუძველს მოკლებული იქნებოდა საქართველოს პრეზიდენტისთვის ვეტოს უფლების მინიჭების მიზანშეწონილობის ეჭვქვეშ დაყენება, რადგან ძლიერი პარლამენტის პირობებში, უფრო მეტადაა

---

<sup>16</sup> იხ., ლატვიის, ლიტვის, პოლონეთის, ფინეთის, რუმინეთის, იტალიის, სლოვაკეთის, პორტუგალიის, ბელორუსიის, მოლდოვის და სხვა კონსტიტუციები.

საჭირო კონტროლი. ვეტოს უფლება პრეზიდენტის ორგანული უფლებაა, ამიტომ, არაგონივრული იქნება ყოველგვარი გადაწყვეტილება, რომელიც მას შეკავება-გაწონასწორების პრინციპიდან გამომდინარე მინიჭებულ ვეტოს უფლებას ჩამოართმევს.

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს  
ადგილი სახელმწიფო ორბანოთა შორის  
და რეალური კონტროლის დამკვიდრების  
პერსპექტივები საქართველოში**

**I. შესავალი**

წინამდებარე მოხსენება საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა იმ უფლებამოსილებას შეეხება, რომელსაც იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად რეალურ კონტროლად მოიხსენიებენ და რომლის მოქმედებაც ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა გარანტირებისა და უზრუნველყოფის მიზანს ემსახურება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის ამ უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ დღემდე მიმდინარეობს დისკუსია.<sup>1</sup> ნიშანდობლივია ისიც, რომ აღნიშნული საკითხი საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმების ფარგლებშიც განიხილებოდა და იურისტთა ნაწილი საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ უფლებამოსილებით აღჭურვას უჭერდა კიდევ მხარს.<sup>2</sup> თუმცა, მიუხედავად ამ ინსტიტუტისადმი არსებული, უმრავლეს შემთხვევაში პოზიტიური დამოკიდებულებისა, დადებითი გადაწყვეტილების მიღება დღემდე ვერ მოხერხდა, რის მიზეზადაც ამ საკითხის გარშემო ერთიანი ხედვის არარსებობა, მისი შეუსწავლელობა და მეცნიერთა მხრიდან ფრთხილი მიდგომა შეიძლება დასახელდეს.

რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს განსაკუთრებულ სტატუსს განაპირობებს,

---

\* საქართველოს ეროვნული მუზეუმის იურისტი, სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ).

<sup>1</sup> იხ., საქართველოს სახალხო დამცველის პრეზენტაცია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოებასთან დაკავშირებით, <<https://www.youtube.com/watch?v=hN1Wd6szpw>> [15.12.2014].

<sup>2</sup> ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაინჰერბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012, 108.

რამდენადაც იგი ხდება საჯარო ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის შემოწმებაზე კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანო. მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლო იქცევა საკონსტიტუციო ნორმების ინტერპრეტაციის ზედამხედველად, რადგან „სასამართლო გადაწყვეტილებათა საკონსტიტუციო კონტროლი სხვა არაფერია, თუ არა ნორმის ახსნა-განმარტებათა კონტროლი“<sup>3</sup>. რეალური კონტროლის განხორციელებისას საკონსტიტუციო სასამართლო ახდენს ხელისუფლების ყველა შტოს საქმიანობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის მონიტორინგს. ამ ფუნქციის განხორციელება კი მას სახელმწიფო ხელისუფლების საქმიანობის მაკონტროლებელ უმაღლეს ორგანოდ აქცევს.

## II. რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის არსი და ძირითადი თავისებურებანი

რეალური საკონსტიტუციო კონტროლი გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებას, დაინტერესებული პირის ინდივიდუალური სარჩელის საფუძველზე განიხილოს სასამართლო ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობა. საერთაშორისო უფლებადამცველი ორგანიზაციების შეფასებით, ეს მექანიზმი, როგორც სამართლებრივი დაცვის საშუალება, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველასთვის,<sup>4</sup> რადგან საკონსტიტუციო სარჩელის მოქმედების არეალში ხდება არა მხოლოდ *status negativus* უფლებების, არამედ *status positivus* უფლებების დაცვა<sup>5</sup>.

ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელი, როგორც რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი, ევროპის სახელმწიფოებში

---

<sup>3</sup> ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 63-64.

<sup>4</sup> იხ., Mavcic A., M., Individual Complaint As a Domestic Remedy to be Exhausted or Effective Within The Meaning of The ECHR, Comparative and Slovenian Aspect, 2011, 6-7, იხ., <<http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf>> [15.12.2014].

<sup>5</sup> იხ., Ulvan N.C., Constitutional Complaint and Individual Complaint In Turkey, Ankara Bar Review, №2, 2013, 181.

წარმოადგენს არსებით სამართლებრივ ინსტრუმენტს ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად და ქმნის თავისებურ, დამატებით რგოლს ეროვნული სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში, საერთო სასამართლობთან მიმართებით. ამასთან, განაცხადთა რაოდენობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში იმ სახელმწიფოების მიმართ, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოები ფლობენ ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის განხილვის ფუნქციას, ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, გაცილებით დაბალია, ვიდრე სახელმწიფოთა მიმართ, სადაც არ არსებობს მსგავსი სასარჩელო მექანიზმი.<sup>6</sup> სწორედ აღნიშნულის გამო ლობიერებს ევროპული სასამართლო საკონსტიტუციო სასამართლოებისათვის რეალური კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭებას.<sup>7</sup>

საკონსტიტუციო სარჩელის გავრცელებული სამი ძირითადი ფორმიდან<sup>8</sup> სრული ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელი ნებისმიერ ინდივიდს აძლევს, საჯარო ხელისუფლების სამივე შტოს გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით, საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობას. თუმცა ამ უფლების გამოყენების ფარგლები არ არის შეუზღუდავი. რეალური კონტროლის მქონე ქვეყნები განსაზღვრავენ ლეგიტიმურ მოთხოვნებს, რომელთაც ინდივიდი უნდა აკმაყოფილებდეს იმისათვის, რათა მისთვის მინიჭებული უფლების რეალიზაცია მოხდეს.

რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის მქონე სახელმწიფოებში ინდივიდი მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის უფლებამოსილი, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუ საჯარო ხელისუფლების გად-

---

<sup>6</sup> იხ., Paczolay P., Report Introduction to the Report of the Venice Commission on Individual Access to Constitutional Justice, Conference on Individual Access to Constitutional Justice, European Commission to Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 2013, 2.

<sup>7</sup> 1999 წელს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს წარდგინა 8 400 განაცხადი, მაშინ, როცა 2012 წელს განაცხადთა რაოდენობამ 65 200 შეადგინა, ამასთან, მიმდინარე განაცხადთა რაოდენობა 1999 წელს 12 600 შეადგენდა, ხოლო 2011 წელს 151 600.

<sup>8</sup> ერქვანია თ., ნორმატიული საკონსტიტუციო სარჩელი, როგორც კონკრეტული საკონსტიტუციო კონტროლის არასრულყოფილი ფორმა საქართველოში, 2014, იხ., <<http://emc.org.ge/2014/10/27/tinatinerkvania/>> [15.12.2014].

აწვეტილება მას პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს, გასაჩივრების საფუძველი ადამიანის ძირითადი უფლების დარღვევის ფაქტია და დაცულია ქმედების/აქტის გასაჩივრების კანონმდებლობით განსაზღვრული ვადა. ამასთან, ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის სუბსიდიური ბუნებიდან გამომდინარე, მისი რეალიზაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ სრულად არის ამოწურული ქვეყნის ყველა შიდასამართლებრივი დაცვის მექანიზმი. ამ მოთხოვნების დადგენის მიზანი უფლების ბოროტად გამოყენების პრევენციაა, რომლისთვისაც შესაძლებელია გარკვეული სახის ფინანსური სანქციებიც კი იქნეს გათვალისწინებული.<sup>9</sup>

### **III. რეალური კონტროლის დადებითი მხარეები და მის დამკვიდრებასთან დაკავშირებული სირთულეები**

რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის შეფასებისას აუცილებელია მხედველობაში იქნეს მიღებული ის სარგებელი, რაც თან ახლავს ამ უფლებამოსილების მინიჭებას საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის. მათ შორის, აღსანიშნავია მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისათვის, საკონსტიტუციო ნორმების დაცვის უზრუნველყოფა, საერთო სასამართლოების თვითკონტროლის ზრდა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვიანობის კლება და ა.შ. ამიტომ, სახელმწიფოთა მიერ საკონსტიტუციო სამართლოებისთვის ამ უფლების მინიჭების სურვილი ხშირად ფასდება, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის „უნივერსალური სტანდარტის“ დამკვიდრების მცდელობა.<sup>10</sup>

თუმცა, ასევე, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის სირთულეები, რომელიც შეიძლება ინსტიტუტის საკანონმდებლო იმპლემენტაციას თან ახლდეს. მეცნიერთა სკეპტიკურ და ფრთხილ დამოკი-

---

<sup>9</sup> იხ., ხუბუა გ., ტრაუტი ი., კონსტიტუციური მართლმსაჯულება გერმანიაში, თბილისი, 2001, 28.

<sup>10</sup> Speech of Mr. Haşim KILIÇ, President of the Turkish Constitutional Court, Conference - The Best Practices of Individual Complaint to the Constitutional Courts in Europe, Paris, Strasbourg, 2014, 2.

დებულებას, პირველ ყოვლისა, განაპირობებს საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის – რეალური კონტროლის პირობებში საკონსტიტუციო სასამართლო ხომ არ იქცევა სასამართლო ხელისუფლების სააპელაციო ინსტანციად? ხომ არ იქმნება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის იმ ხარისხის შიდა კონფლიქტი, რამაც შესაძლებელია ხელი შეუშალოს მათ მიერ კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებების ნორმალურ განხორციელებას? ხომ არ წარმოიშობა საკონსტიტუციო ტრიბუნალის პოლიტიზაციის საფრთხე?

თუ მხედველობაში მივიღებთ გერმანიის მაგალითს, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოადგენს „სასამართლო ორგანოსა და უმაღლეს საკონსტიტუციო ორგანოს“, <sup>11</sup> რომლის მიზანი არის „პოლიტიკური პრობლემების წმინდა სამართლებრივი გზებით გადაწყვეტა“. <sup>12</sup> იქ საკონსტიტუციო სასამართლო არ განიხილება უმაღლეს სააპელაციო ინსტანციად. <sup>13</sup> საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ წყვეტს საკითხს, შეესაბამება თუ არა სადავო ნორმა ან მოქმედება კონსტიტუციას. <sup>14</sup> გარდა ამისა, ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შეფასების ერთადერთი კრიტერიუმი არის ადამიანის ძირითადი უფლებების დარღვევის ფაქტი: საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს განიხილავს არა დეტალურ შინაარსობრივ და პროცედურულ ასპექტში, არამედ მისი მიზანია, გასცეს პასუხი კითხვაზე – სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით დაირღვა თუ არა ადამიანის ძირითადი უფლებები.

---

<sup>11</sup> ხუბუა გ., ტრაუტი ი., კონსტიტუციური მართლმსაჯულება გერმანიაში, თბილისი, 2001, 15.

<sup>12</sup> კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 41.

<sup>13</sup> იხ., Fremuth M.L., Patchwork Constitutionalism: Constitutionalism and Constitutional Litigation in Germany and beyond the Nation State - A European Perspective, Duquesne law Review, Vol.49, Issue 2, 2011, 347-348.

<sup>14</sup> ზაალიშვილი ნ., საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებების კონსტიტუციური კონტროლის საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველოში მისი დამკვიდრების პერსპექტივა, იხ., <[http://www.parliament.ge/files/legal\\_issues/publications/saerto\\_sasamartloebi.pdf](http://www.parliament.ge/files/legal_issues/publications/saerto_sasamartloebi.pdf)> [15.12.2014].

სხვა რისკ-ფაქტორებს შორის, რომლებიც თან ახლავს რეალურ საკონსტიტუციო კონტროლს, შეიძლება დასახელდეს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ეფექტურობის დაქვეითებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატვირთვის საშიშროება, თუმცა ეს უფრო პროცესუ-ალური და ტექნიკური ხასიათის საფრთხეებია, რომელთა პრევენცია სამართლებრივი სისტემის თავისებურებების სწორად შეფასებისა და საჭირო ეფექტური მექანიზმების გათვალისწინების შემთხვევაში სრულიად შესაძლებელია.

#### **IV. რეალური კონტროლის მქონე საზღვარგარეთის ქვეყ- ნების გამოცდილება და სინამდვილე**

რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებით მსოფლიოს მხოლოდ ზოგიერთი სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლოა აღჭურვილი, მათ შორის არიან გერმანია, ჩეხეთი, ესპანეთი, სლო-ვაკეთი, მაკედონია, ხორვატია უნგრეთი, პორტუგალია და სხვ.<sup>15</sup> ამ სახელმწიფოების მდიდარი სამართლებრივი გამოცდილება ცხადყოფს ინსტიტუტის განსაკუთრებულ როლს ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვაში, რაც განაპირობებს კიდევ მის აქტუალობას. საკონსტიტუციო სარჩელი გერმანიის საკონსტიტუციო სამართლის ისტორიაში დღესაც კონსტიტუციის დაცვის ყველაზე ეფექტურ საშუალებად განიხილება<sup>16</sup> და ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების ნახევარზე მეტი სწორედ ამ კატეგორიის საქმეებს უკავშირდება.<sup>17</sup>

ზოგიერთი მეცნიერი გერმანიის საკონსტიტუციო სამართალში დამკვიდრებულ საკონსტიტუციო სარჩელის პრაქტიკას უნივერ-სალურად მიიჩნევს, რადგან მარტივი პროცედურის საშუალებით ნებისმიერ პირს უფლება აქვს, გაასაჩივროს სასამართლოს გადაწყვე-

---

<sup>15</sup> იხ., იქვე.

<sup>16</sup> Fremuth M.L., Patchwork Constitutionalism: Constitutionalism and Constitu-  
tional Litigation in Germany and beyond the Nation State - A European Perspec-  
tive, Duquesne law Review, Vol.49, Issue 2, 2011, 384-385.

<sup>17</sup> იხ., Prakke C.L., Constitutional Law of 15 EU Member States, Edited by  
Prakke L., Kortmann C., Brandhof H., Burkens M., Calogieropoulos A., Craenen  
G., Frieden L., Gilhuis P., Ballin E., Koekkoek A., Kraan K., lunShof H., Meij J.,  
Schagen J., Steenbeek J., Thill J., Deventer, 2004, 356.

ტილება,<sup>18</sup> „ხოლო, როცა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების დარღვევა წარმოადგენს არა გადაწყვეტილების, არამედ სხვაგვარი ჩარევის შედეგს, აუკრძალოს შესაბამის უწყებას აღნიშნული უფლების დარღვევა და მიუთითოს მას დარღვევამდე არსებული მდგომარეობის აღდგენაზე“<sup>19</sup>.

რეალური კონტროლის დამკვიდრების ტენდენცია განსაკუთრებით მაღალია პოსტსაბჭოურ სახელმწიფოებში. ევროპის საბჭოს დახმარებით ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ახალი კონსტიტუციების მიღების ან ძველის გადასინჯვის საფუძველზე ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს მიანიჭეს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის პირდაპირი მიმართვის უფლება. აღნიშნულის მიზანს წარმოადგენდა ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში ე.წ. „ნაცრისფერი ზონების“ დაფარვა.<sup>20</sup>

აღსანიშნავია, რომ სამხრეთ კავკასიის სამი მეზობელი ქვეყნიდან აზერბაიჯანისა და თურქეთის საკონსტიტუციო პრაქტიკაში უფლების დაცვის ძირითად ინსტრუმენტად აქტიურად გამოიყენება რეალური საკონსტიტუციო კონტროლი და ამ უკანასკნელის შემთხვევა ერთ-ერთ წარმატებულ მაგალითად არის შეფასებული ევროპული ინსტიტუციების მიერ.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> იხ., Singer M., The Constitutional Court of The German Federal Republic: Jurisdiction Over Individual Complaints, *International and Comparative Law Quarterly*, N31, 1982, 332.

<sup>19</sup> გადაწყვეტილება საქმეზე, „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, განაცხადის №40765/02, სტრასბურგი, 2006. პ.42.

<sup>20</sup> Gentili G., A Comparative Perspective on Direct Access to Constitutional and Supreme Courts in Africa, Asia, Europe and Latin America: Assessing Advantages for the Italian Constitutional Court, *Penn State International Law Review*, N29, 2010-2011, 708.

<sup>21</sup> The 2014 Progress Report on Turkey, European Commission, 2014, 71, იხ., <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-turkey-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf)> [15.12.2014].

## V. რეალური საკონსტიტუციო კონტროლი და ქართული პერსპექტივა

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის შესაბამისად, ინდივიდებს უფლება აქვთ კონსტიტუციური სარჩელით მიმართონ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვონ ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმება, რომელიც ლახავს კონსტიტუციით აღიარებულ მის ძირითად უფლებას. თუმცა ისინი მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, გაასაჩივრონ საჯარო ხელისუფლების ქმედებები და უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოების გადაწყვეტილებები, რომლებმაც შესაძლოა პირდაპირი გავლენა მოახდინონ მათ სამართლებრივ მდგომარეობაზე სახელმწიფოში. აღნიშნულის გამო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ფაქტობრივად ვერ აკონტროლებს კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრული ძირითადი უფლებების განმარტებისა და გამოყენების ხარისხს.

ეს გარემოება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ყურადღების ქვეშ მოექცა, რომელიც განსაკუთრებით ლობიერებს რეალური კონტროლის დანერგვას საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სისტემაში. საქმეზე „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ პარალელი გაავლო უნგრეთის საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელთან, რომელიც შემოიფარგლებოდა მხოლოდ კანონის კონსტიტუციურობის აბსტრაქტული შემოწმებით და საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლი კონვენციის 35-ე მუხლის მიზნებისთვის ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის შიდაეროვნულ არაეფექტურ საშუალებად მიიჩნია.<sup>22</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის სრული რეალიზაციისთვის სასურველი იქნება რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის დამკვიდრება საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებების არსენალში. ქართული სამართლებრივი სისტემისათვის დამახასიათებელი ძირითადი თავისებურებებისა და რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის თანხმლები საფრთხეების ანალიზის შედეგი უზრუნ-

---

<sup>22</sup> გადაწყვეტილება საქმეზე, „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, განაცხადის №40765/02, სტრასბურგი, 2006. პ.42.

ველყოფს ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ევროპული სტანდარტის დამკვიდრების ხელშეწყობას, სასამართლო ხელისუფლების სისტემის საქმიანობის ეფექტურობისა და შიდა კონტროლის ზრდას, შიდასამართლებრივი რესურსების გამოყენებით სახელმწიფოს ფინანსური დანახარჯების შემცირებასა და საერთაშორისო ავტორიტეტის ზრდას.

## VI. დასკვნა

„იმისათვის, რათა უფლებათა დაცვის საშუალება ეფექტიანი იყოს, მან, მხოლოდ ირიბად კი არ უნდა დაიცვას კონვენციით გარანტირებული უფლებები, არამედ უნდა უზრუნველყოს სასარჩელო პრეტენზიების პირდაპირი და სწრაფი დაკმაყოფილება“.<sup>23</sup> მიუხედავად არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებისა, საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებათა საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმი სწორედ იმ პროცესუალურ შესაძლებლობად და ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად მიიჩნევა, რომელმაც აღნიშნული მიზნის მიღწევა უნდა უზრუნველყოს.<sup>24</sup>

სწორედ ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია მომზადდეს საფუძვლები რეალური კონტროლის ფუნქციის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მინიჭებისა და პრაქტიკაში ამ უფლების უხარვეზო რეალიზაციისთვის. ამ მიზნით მომზადებული კანონპროექტი უნდა ეფუძნებოდეს რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპულ გამოცდილებასა და პრაქტიკის სიღრმისეულ ანალიზს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იქნება შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

---

<sup>23</sup> შარაშიძე მ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის „რეალური“ კონსტიტუციური სარჩელების განხილვის უფლებამოსილების მინიჭების პერსპექტივები, წიგნში: ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 210, იხ. ციტირება: ღვეერი ბელგიის წინააღმდეგ, 1980, 29-ე და 59-ე პუნქტები.

<sup>24</sup> იხ., European Commission For Democracy Through Law, Annual Report Of Activities 2011, 49, Strasbourg, 2012, იხ., <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-RA%282011%29001-e> [15.12.2015].

- აუცილებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს ინსტიტუციური მომზადება რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის უზარვეზო და სწორი დანერგვისათვის. ამ მიზნით, საჭიროა გაძლიერდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს აპარატი, განსაკუთრებით კი გაიზარდოს კონსტიტუციური სარჩელის წარმოებაში მიღებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის თანამშრომელთა რაოდენობა, შეიქმნას ერთგვარი „ფილტრი“ – სარჩელების სწრაფად დახარისხებისა და დასაშვებობის შემოწმების მექანიზმი;

- საჭიროა მკაცრად განისაზღვროს საკონსტიტუციო სარჩელის წარმოებაში მიღებისა და მიღებაზე უარის თქმის საკანონმდებლო საფუძვლები;

- საჭიროა საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიების რაოდენობის ზრდა, რაც უნდა გაზღვდეს საკონსტიტუციო კონტროლის სწრაფი და შეუფერხებელი განხორციელების წინაპირობა. შესაძლებელია მსჯელობა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა რაოდენობის გაზრდაზე;

- აუცილებელია საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განხორციელებისას დაინერგოს ინკვიზიციურობის პრინციპი, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სასამართლოს შესაძლებლობა, საკუთარი ინიციატივით გამოითხოვოს საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო დოკუმენტაცია და ინფორმაცია;

- განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და პრობლემური იქნება კანონის უკუძალის საკითხი: უნდა გავრცელდეს თუ არა კანონი მის ამოქმედებამდე მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ. ამგვარი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში კანონმდებელს მოუწევს მხედველობაში მიიღოს სამართლებრივი სტაბილურობისა და სამართლიანობის აღდგენის პრინციპები;

- მიზანშეწონილია კანონპროექტმა გაითვალისწინოს რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის ამოქმედებამდე გარკვეული მოსამზადებელი პერიოდი, რათა შესაძლებელი გახდეს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებაში მისი უზარვეზო ინტეგრაცია (თურქეთის შემთხვევაში ორწლიანი პერიოდი იქნა გათვალისწინებული).

წინამდებარე რეკომენდაციები მხოლოდ მცირე ნაწილია რეალური საკონსტიტუციო კონტროლის საქართველოში დანერგვისთვის, თუმცა

იმედს ვიტოვებ, რომ იგი მოკრძალებულ წვლილს შეიტანს აღნიშნული ინსტიტუტის დამკვიდრების პროცესში.

## **საქართველოს კრეზიდენტის საარბიტრაჟო ნომელები**

პრეზიდენტის ინსტიტუტისადმი კონცეპტუალური მიდგომების დინამიკამ სახელმწიფოს მეთაურის განსაზღვრებაში გააფართოვა ქვეყნის ფარგლებს გარეთ და შიგნით წარმომადგენლობითი ფუნქციის ადრე დომინირებადი აქცენტი და მოიცვა უპირატესად საარბიტრაჟო ფუნქციების ასახვაც. სახელმწიფოს მეთაური „კონსტიტუციურ მართლწესრიგს, სახელმწიფო ხელისუფლების უწყვეტობასა და სტაბილურობას, ასევე საერთაშორისო ურთიერთობებში უმაღლეს წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს“<sup>1</sup>. პრეზიდენტის წარმომადგენლობითობითი ფუნქცია პირდაპირაა ნაწარმოები ერის ერთიანობასა და სახელმწიფოს მთლიანობის განმასახიერებელი უმაღლესი ინსტიტუციის ბუნებიდან. მისი უმთავრესი ინსტიტუციური არსიც სახელმწიფოს მთლიანობის წყაროს – ერის ერთიანობა, მისი ინტეგრაციაა. სახელმწიფოს მეთაური ვიზუალურადაც საზოგადოებრივ-სახელმწიფოებრივი ერთიანობისა და მთლიანობის განცდას განასახიერებს და ხელისუფლების განშტოებებთა ერთიანი სისტემის გამართულად ფუნქციონირებისათვის საჭირო პოლიტიკური მსაჯულის ფუნქციაც მას ეკისრება. მმართველობის სისტემების უწყვეტ დინამიკაში, უმთავრესად მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, „რაციონალიზირებული“ პარლამენტარიზმის ფარგლებში წინა პლანზე წამოიწია პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ბუნების განვითარებამ.

### **1. ინსტიტუციური არჩევანი**

პრეზიდენტის სტატუსის საერთო განსაზღვრებისას, არსებითია მმართველობის შესაბამისი სისტემის ზუსტი აიხსნა, რომელშიც გვიხდება ეს განსაზღვრება. საპარლამენტო სისტემისათვის მახასიათებელი, მაგრამ

---

\* საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს იურიდიული დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე.

<sup>1</sup> Баглай М.В., Конституционное право Российской Федерации, Москва, 2007, 451.

ამ სისტემაში ფორმალურად უფრო პრეზიდენტის „გაძლიერებისაკენ“ გადახრილი მისი უფლებამოსილებანი, მთლიანობაში მაინც (საარბიტრაჟო [პარლამენტის დათხოვნისაც], მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისას მისი მხარდაჭერის ან „გაწირვის“, სამართალშემოქმედების, თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობათა სფეროებში) კონკრეტულ შინაარსზე გათვლის გარეშე, მექანიკურადაა შემოტანილი მმართველობის სისტემაში და აღრეული მთავრობასთან მიმართებით. საპარლამენტო სისტემისათვის არათანაზომიერი ოთხი მკვეთრი მახასიათებლით – ლეგიტიმაციის სათავეს ალბა უშუალოდ ამომრჩეველისაგან, საომარი მდგომარეობის დროს ერთპიროვნულ მმართველად ქცევა, საარბიტრაჟო ფუნქციაზე მკვეთრად გადამეტებული „შემაკავებელი ვეტო“ და მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვისა და მასში მონაწილეობის უფლებამოსილებები პრეზიდენტს უპირატესად მთავრობასთან მიმართებით, ხელისუფლების დანაწილების დარღვევის, გამაწონასწორებელი ღონისძიებების მოშლისა და ბალანსის სრულ აღრევაზე უნარიანად აქცევს, რაც სისტემას არ ხდის ხელისუფლების რაციონალურ დანაწილებაზე – ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების ლოგიკურად და სისტემურად დალაგებაზე, პრეზიდენტის ქმედით არბიტრაჟზე და კრიზისების მინიმალიზაციაზე ორიენტირებულ მმართველობად.

ამიტომაც, 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებით დანერგილი მმართველობის სისტემა ცალსახად არ მიეკუთვნება საპარლამენტო რესპუბლიკას. ეს სისტემა პრემიერის მეტად დიდ გავლენიანობაზე დაფუძნების განზრახულობით, ნეგატიურად გაძლიერებული „რაციონალიზირებული“ პარლამენტარიზმის პირმშოა. პარლამენტ-პრეზიდენტ-მთავრობის უფლებრივი ურთიერთმიმართებით, მივიღეთ მშვიდობიან დროს პრეზიდენტის პრემიერ-მინისტრის დომინაციით ჩანაცვლებული, საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითადი პრინციპების არსებითი დეფორმაციის გამო, არა რაციონალურად-უსისტემოდ დალაგებაზე დაფუძნებული საპარლამენტო მმართველობისაკენ გადახრილი შერეული სისტემა. შესაბამისად, ლეგალური გახდა მშვიდობიანობის ჟამს სისტემის სუპერსაპრეზიდენტოდან სუპერსაპრემიეროდ გარდასახვის რისკი. არსებული დეფორმაციები არსებითად არც არიან პრეზიდენტის „სასარგებლოდ“ გადახრილნი და უპირატესად, ზომაზე მეტადაც კი იცავენ და აძლიერებენ პრემიერ-მინისტრს; სისტემას აკარგვინებენ საპარლამენტო სახეს, მაგრამ ამავე

დროულად, ყოველდღიურ მიდინარე პოლიტიკაში მთავრობასთან პრეზიდენტის არათანაზიარობის გამო, სისტემას არ უშვებს ნახევრადსაპრეზიდენტოდ გარდასახვამდე.<sup>2</sup> ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ გააზრებაში წარმოჩენილმა სისტემურმა არათანმიმდევრულობამ, მმართველობის ჩამოყალიბებულ სისტემაში, ერთმანეთში აღრია მმართველობის სხვადასხვა ფენომენი და სახეზე მოგვცა იმგვარი შერეული სისტემა, რომელიც არ არის მიმართული ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმის რომელიმე ასპექტის ტენდენციის სახით წინ წამოწევისა და გაძლიერებაზე.

მმართველობის მოქმედი სისტემა მთლიანობაში დაფუძნებულია პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე გამწესების შემდეგ, მისი პარლამენტის კონტროლის არეალიდან მოწყვეტის ფილოსოფიაზე<sup>3</sup> და ამ სტრუქტურაში თავისი ფუნქციური ადგილი აქვს განსაზღვრული პრეზიდენტსაც. უნდობლობის პროცედურის დაწყებისას, პრეზიდენტი (უფრო ზუსტად კი პრემიერ-მინისტრი [როდესაც ისინი ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები იქნებიან] პრეზიდენტის ხელით, რადგანაც პრეზიდენტი უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ხელის შეშლის [კეტოსა და დათხოვნის უფლებით] გადაწყვეტილებას, რა თქმა უნდა მხოლოდ მთავრობის კარნახით მიიღებს) იჭრება ხელისუფლების დანაწილების დოქტრინის კონსტიტუციონალიზმისეული განხორციელების ფორმაში და პარლამენტს ართმევს თავისი კლასიკური ფუნქციის – მთავრობის კონტროლის განხორციელების უფლებას.

## **2. სახელმწიფოს მეთაურის არბიტრაჟის ზოგადი განსაზღვრება**

თავად არბიტრაჟი ეს არის სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პოლიტიკური სიტუაციების შეფასებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების

---

<sup>2</sup> სისტემის ნახევრადსაპრეზიდენტოდ მიჩნევისათვის, საკმარისი არაა მისი პირდაპირი არჩევითობა. თუ მმართველობაში შეღწევადობით პრეზიდენტი მთავრობას „უყოფს“ აღმასრულებელ ხელისუფლებას (ხდება მეორე სრულფასოვანი, მაგრამ ასიმეტრიული სუბიექტი), არჩევის წესით ის არ შედის მთავრობის სხვა არანაირ სივრცეში.

<sup>3</sup> ესეც არის უმთავრესი მიზეზი, რის გამოც სისტემას მოვიხსენიებთ სუპერსაპრემიეროდ.

მიღების, ნორმატიულად ზუსტად რეგლამენტირებული (უპირატესად ნეგატიური – შემაკავებელი და გამაწონასწორებელი, ზოგჯერ კი პოზიტიური – ინტერვენციული [ერთგვარად ჩარევითი] უფლებებით გამყარებული) უნარი. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის ქმედითობა ზუსტად განსაზღვრულ, მაგრამ არა ერთ, არამედ რამდენიმე (ძირითადად ორ) ალტერნატივას შორის, სიტუაციის შეფასებისდა (მათ შორის მისი განვითარების ხედვით) მიხედვით, დისკრეციული არჩევანის უფლებაში გამოიხატება და არა (ყოველთვის) პარტიების შეთანხმებისამებრ ამა თუ იმ ზუსტად განსაზღვრული პროცედურის მხოლოდ ფორმალიზაციაში. თუმცა, მმართველობის მონისტური საპარლამენტო სისტემა ნამდვილად არ გულისხმობს არბიტრაჟის განხორციელების მხრივ პრეზიდენტის უფლებრივად მყარ სეპარაციულ მდგომარეობას; ის ხშირად მთავრობის (მმართველი პოლიტიკური პარტიის პოზიციაზე დამოკიდებული [რომელიც ნაკარნახევია მისი საპარლამენტო წარმომადგენლობითობა და ახალი საპარლამენტო არჩევნებისათვის საკუთარი პერსპექტივის ჭვრეტით] ან უფრო მეტიც, რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის თაობაზე პარტიების შეთანხმების შემთხვევაში მათი) ნების ფორმალიზაციისათვის საჭირო ინსტიტუციონალურ მექანიზმობამდელა ეშვება. თავად არბიტრაჟის, არა როგორც საამისო უფლებამოსილებათა ფორმალური საფუძვლების, არამედ როგორც ამ უფლებათა პრაქტიკული რეალიზაციის – მატერიალური მოვლენის შედეგობრივი ქმედითობა, დროისა და პოლიტიკური მოცემულობის შესატყვისად მათი ზედმიწევნითი ეფექტიანობით გამოყენებაში ვლინდება. სწორედ ამ მოცემულობაში, პრეზიდენტმა ამა თუ იმ კონკრეტული საარბიტრაჟო უფლებით, შესაძლოა ხელი შეუწყოს ერთი პოლიტიკური დაჯგუფების (მით უფრო, თუ ის მისი ნაწილია) გაძლიერებას, ან შეაფერხოს რომელიმეს ზრდის ტენდენცია, ან კიდევ ღროში ზუსტად და პოლიტიკურ სიტუაციასთან მიმართებით სწორად ვერ გამოყენების (შეუფასებლობის) შემთხვევაში, თავისი განზრახულობის საპირისპიროდ – უნებურად შეუწყოს ხელი ზრდადობის ტენდენციას.

სახელმწიფოს ერთიანობა საზოგადოების ერთიანობასთან ერთად, გულისხმობს ამ საზოგადოების შესაბამისი სახელმწიფო ხელისუფლების სოციალურ ერთიანობასა და უწყვეტობასაც. ამიტომაც, სახელმწიფოს მეთაურის ხელთ მოყრილი საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები, სწორედ ამ უწყვეტობის ხელშეწყობის ღონისძიებები და მისი ერთიანობის ინსტიტუ-

ციონალური განსაზიერებაა. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებთან პირველადი ბუნება პრევენციული ხასიათისა უნდა იყოს და ისინი უნდა მიიმართონ პოლიტიკურ მოვლენათა კონფლიქტურობამდე განვითარების თავიდან აცილებისაკენ; მისი სხვა კონკრეტული უფლებები უკვე მხოლოდ ამის შემდეგ, თავიდან ვერ აცილებულ კონფლიქტებზე რეაგირების მექანიზმებს უნდა შეიცავდეს.

საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა სიცოცხლისუნარიანობა მათი ობიექტურ-ნორმატიული საფუძვლების დადგენის მიღმა, არსებითადაა დამოკიდებული სუბიექტურ-მატერიალურ მოცემულობაზეც. ეს უკანასკნელი გულისხმობს პოლიტიკურ მოცემულობაში ფორმალური უფლებების გამოყენების შესაძლებლობებს – პრეზიდენტს თავისი უფლებების ხშირი მოხმარებისადმი რამდენად უბიძგებს და აძლევს საამისო საშუალებას პოლიტიკური კონფიგურაცია. მაგალითად, ფართო და არა მყარ კოალიციებს ხშირად არ ემართა პრეზიდენტის ნეგატიურ-შემაკავებელი ქმედებები და რიგ შემთხვევებში შესაძლოა პოზიტიური ინტერვენციების საჭიროებად იჩინოს თავი; პრეზიდენტიც სწორედ ამის გამო დართავს საკუთარ თავს ასეთი უფლებების გამოყენების ნებას. პოლიტიკურთან ერთად, არსებით როლს თამაშობს ასევე საზოგადოებრივ ძალთა მდგრადობის ხარისხიც. ერთი მმართველი პარტიის ან პატარა და მყარი კოალიციის მდგომარეობა კი სპობს პრეზიდენტის ასეთი აქტივობების საჭიროებას და მის პოლიტიკურ აქტივობასაც ერთმევა გონებრივი საფუძველი.

კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტში, რომლის თანახმადაც „საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“, სწორედაც პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის ფილოსოფიაა გამოხატული, რომელიც სხვადასხვა კონკრეტულ უფლებამოსილებაშია გადანაწილებული. თუ საზოგადოდ კონსტიტუციონალიზმისათვის ცხადია რა შედეგისათვის ხორციელდება არბიტრაჟი, ყოველთვის გასარკვევია, რა ფორმებითა და შინაარსით ახორციელებს ხელისუფლების დანაწილების ამა თუ იმ ვარიაციაში სახელმწიფოს მეთაური ამ ფუნქციას. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტის საარბიტრაჟო „არსენალში“ თავმოყრილია რაციონალიზებული პარლამენტარიზმისათვის მასხასიათებელი პარლამენტის დათხოვნის (როგორც საფუძვლებში, ასევე დროში) მკაცრად რეგლამენტირებული, პარ-

ლაშქრის რიგგარეშე სხდომისა და სესიის მოწვევის, მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვის მოთხოვნის (შესაბამის სხდომაზე მონაწილეობის უფლების თანხლებით), როგორც კანონზე, ასევე მთავრობის დასაცავად „შეყოვნებით“ ვეტოს უფლებები.<sup>4</sup>

საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლება მთელ პოსტკომუნისტურ პერიოდშიც (მათ შორის, ფორმალურად, ხელისუფლების ყველაზე მეტად დანაწილებული მმართველობის სისტემაში – საპრეზიდენტო რესპუბლიკაშიც კი) კონცენტრირებული იყო და ხელისუფლების განშტოებათა უთიერთობის სისტემა უპირატესად თანამშრომლობით ხასიათდებოდა – ნაკლები იყო გაწონასწორების, შეკავებისა და კონკურენციის ელემენტები.<sup>5</sup> საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემის პირობებში კი (სადაც სწორედაც ხელისუფლების სისტემის ერთიანობა უნდა იწვედეს წინა პლანზე), ქართული კონსტიტუციური სივრცისა და პოლიტიკური ყოფისათვის შეგრძნებადი გახდა ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმის ნორმატიული და მატერიალური შეგრძნება მისი ყველა მახასიათებლით, მათ შორის კონკურენციითა და კომპეტენციაზე დავითაც.<sup>6</sup> მაგრამ უფლებათა უსისტემო აღრევით კონფიგურაციაში, პრეზიდენტის რამდენიმე (მათ შორის საარბიტრაჟო) უფლებამოსილება შეიცავს გარკვეულ ბუნდოვანებებსა და რისკებს. სწორედ ამ სისტემაში, პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა სამომავლო ეფექტიანობაზე ორიენტირების განზრახულობით, შეგვედებით ცალ-ცალკე არსებითად მიმოვიხილოთ დღეს მოქმედი ყოველი საარბიტრაჟო ნოველა.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დეკლარირებული ორიენტირი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დისტანცირება და მისი ქმედით არბიტრად გარდასახვა იყო. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე ბატონი ავთანდილ დემეტრაშვილიც აცხადებდა, რომ „უნდა მომხდარიყო აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან პრეზიდენტის დისტანცირება, ძირითადი ურთიერთობები წარიმართებოდა პარლამენტის დისტანცირება, ძირითადი ურთიერთობები წარიმართებოდა პარლამენტის დისტანცირება, ძირითადი ურთიერთობები წარიმართებოდა პარლამენტის დისტანცირება“.

<sup>4</sup> აქ ვსაუბრობთ მხოლოდ არბიტრაჟის უფლების განხორციელების ფორმებზე, დამოუკიდებლად იმისაგან, რა მოგვწონს და რა მიგვაჩნია კორექტირების საგნად ამ პროცედურულ უფლებებში.

<sup>5</sup> რაც უპირატესად, პარტიული სისტემის განუვითარებლობით აიხსნებოდა და ეს წარმოშობდა მხოლოდ ერთ გავლენიან (პრო-საპრეზიდენტო) პარტიას.

<sup>6</sup> ეს ალბათ არსებითად მმართველობის კოალიციურმა ბუნებამ და ტვირთმაც განაპირობა, თუმცა ეს საგნობრივად სხვა საუბრის თემაა.

მენტსა და მთავრობას შორის, პრეზიდენტი კი არბიტრის როლს შეასრულებდა კრიზისული მომენტების დადგომის პირობებში.<sup>7</sup> თუმცა ვფიქრობთ, ხელისუფლების დაბალანსებული, გაწონასწორებული და შესაბამისად ეფექტიანი სისტემის ფორმირებისათვის, მხოლოდ პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან გამიჯვნის (სრული მკაფიოობით განხორციელების შემთხვევაშიც კი) არა საკმარისობა იმთავითვე იგრძნობოდა.

### 3. აღმატებითი განსაზღვრებები საარბიტრაჟო სივრცეში

კონსტიტუციის 69-ე მუხლის რედაქცია პრეზიდენტს აცხადებს რა უკვე მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურად, ამ სტატუსის ფუნქციურ სტანდარტულ ელემენტებს (არბიტრაჟი, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლობა და საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს წარმომადგენლობა) რიგი დანამატებითაც – მათ შორის სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფითაც ამდიდრებს.<sup>8</sup> პრეზიდენტი სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფას ახდენს კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში. გასაგებია, რომ კონსტიტუცია კონკრეტული უფლებებით საზღვრავს მისი საარბიტრაჟო უფლებამოსილების არეალს და პრეზიდენტი დამატებით ვერ მოიხმობს სხვა უფლებას, მაგრამ რა შედეგის დადგომის მიზნით უზრუნველყოფს? ან რამდენად შეესატყვისება იგი მიზანს – უზრუნველყოფას? იქცევა კი აღნიშნული უფლებები უზრუნველყოფის გარანტიად? ვფიქ-

---

<sup>7</sup> <<http://droni.ge/?m=1&AID=502>>

<sup>8</sup> „უზრუნველყოფა“ და სხვა ასეთი აღმატებული ვალდებულებითი კატეგორიებით პრეზიდენტს ახასიათებენ კონსტიტუციონალიზმის განცდით პროვინციული (ავტორიტარული ან პოსტოტოტალიტარული) სახელმწიფოები (ბელორუსი, პორტუგალია, რუმინეთი, რფ, ა.შ.). სახელმწიფოს მეთაურის კლასიკურ ორწევროვან (უმაღლესი მთავარსარდლობა და წარმომადგენლობა) ან თანამედროვე სამწევროვან (არბიტრაჟის ფუნქციით დამატებულ) ვარიანტებს მისდევს სამართლებრივ სახელმწიფოდ უფრო მზარდი სახელმწიფოების უდიდესი ნაწილი (მიუხედავად იმისა, ამ ქვეყნების კონსტიტუციები შეიცავენ სახელმწიფოს მეთაურის განმსაზღვრელ კონსოლიდირებულ ნორმებს თუ მისი ფუნქციებიდან გამომდინარე უნდა გაკეთდეს დოქტრინული დასკვნა): ავსტრია, ბულგარეთი, გვრ, იაპონია, ლიტვა, ესპანეთი, სერბეთი და ა.შ., მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორი უკანასკნელი საკმაოდ ენაწყლიანობით აღწერს სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსს.

რობთ, სწორედ აქ იჩენს თავს სხვა პრობლემა: კერძოდ, პრეზიდენტმა თითოეული ორგანოს საქმიანობა უნდა უზრუნველყოს ინდივიდუალურად? თუ კი, მაშინ იგი თითოეული ამ ორგანოს ნაწილად უნდა იქნეს განხილული, რითიც დაირღვეოდა ხელისუფლების დანაწილების სისტემა, თუ პრეზიდენტი კონკრეტული სახელისუფლებო ფუნქციის განხორციელებაში ჩაერევა და თითოეული ორგანოს საქმიანობის უზრუნველყოფის უფლებას მისცემს თავის თავს. ეს მას, ერთის მხრივ, სრულძალაუფლებიან პრეზიდენტად წარმოსახავს ისევ; მეორე მხრივ კი, სწორედ აქ ჩნდება „ნაგულისხმევი“ უფლებების ცნებაზე აპელირების „სივრცე“, რომლისთვისაც თითქოსდა არ ტოვებს ადგილს – „კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში“ – ასეთი ფუნქციებით არ აღჭურავს პრეზიდენტს. ამ ნორმის ინტერპრეტაცია ან კონფლიქტის წყარო გახდება, ან კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება მისი სიცოცხლისუნარიანობა. საგულისხმოა, რომ სახელმწიფოს მეთაური, ობიექტურად არსად ფლობს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფის, როგორც აუცილებელ შედეგად დადგომის შესაძლებლობას, კონკრეტული უფლებებით კვების შეუძლებლობის გამო. პრეზიდენტისავე მიმართული ამგვარი აბსტრაქტული ნორმა, მისი დაკონკრეტების შეუძლებლობის გამო, ვერ გახდება პირდაპირი მოქმედების. „უზრუნველყოფაც“ ერთგვარად პრეზიდენტის გარანტობის ანალოგიური სიტუაციაა – გარკვეული შედეგის უცილობლად დადგომის ვალდებულების მომცველი კატეგორია, პირდაპირ მოითხოვს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებას და კონკრეტული უფლებებით დაუკონკრეტებელი „უზრუნველყოფა“ ვერ იქნება განხილული არა მმართველი პრეზიდენტის ვალდებულებად და მის არბიტრაჟის განხორციელების დამოუკიდებელ კომპონენტად (ისევე როგორც გარანტობა – პრეზიდენტის სტატუსის დამოუკიდებელ ელემენტად).

პრეზიდენტის როლის განმსაზღვრელი ნორმის გადატვირთვა იმ ჩანაწერებით, რომელთა რეალზიაცაც არ ხდება სხვა კონკრეტული უფლებებით, წარმოშობს კონფლიქტის რისკს. ეს აჩენს პრეზიდენტის ცდუნების რისკს შესაბამისი უფლებების ძიების მეტად კონფლიქტური პროცესისადმი. „უზრუნველყოფა“ ის ვალდებულებაა, რომლისაც პრეზიდენტი საჭიროებისას შეიძლება, ერთგვარად მხოლოდ „ჩაეჭიდოს“, თორემ ცალკე აღებული მხოლოდ ეს დებულებები, სხვა კონკრეტული მასაზრდოებელი უფლებების გარეშე სიცოცხლისუნაროა. მაგრამ ასეთი

ნორმების პოლიტიკური ინტერპრეტაცია საპირისპიროა, რასაც მოწმობს 1991 წელს რფ-ში და 1989-91 წწ. პოლონეთში სახელისუფლებო სისტემაში განვითარებული მოვლენები.

ყოველივეს ფონზე, საშუაოდ სასურველად მიგვაჩნია ნორმის რედაქტირება და „უზრუნველყოფის“ ჩანაცვლება სხვა ტერმინით. ასევე, თუ უზრუნველყოფა მაინც გათვლილია არა მათი ფუნქციის შერულების კონტროლზე, არამედ ხელისუფლების ყოველი განშტოების ურთიერთმიმართების ხელშეწყობაზე (და სწორედ ასეც უნდა იყოს), ეს არ იკითხება. საარბიტრაჟო კონსტიტუციური უფლებები თავისი შინაარსით არა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს ინდივიდუალური საქმიანობის უზრუნველყოფის უფლების მიმნიჭებელი უნდა იყოს პრეზიდენტისათვის (რათა არ დაირღვეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი), არამედ სწორედ მათი პოლიტიკური თანაზიარობის ურთიერთობაზე უნდა იყოს აქცენტირებული. და თუ ასეა, მაშინ სავარაუდოდ ეს წინადადება შესაბამისი სიტყვით (რაც შეიძლება იყოს: „გამართულ“, „კონსტიტუციის შესაბამისად“, „ურთიერთშეთანხმებულ“ ან სხვა რაიმე) შევსებას საჭიროებს. და თუ ასეა, მაშინ სავარაუდოდ ეს წინადადება, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შესაბამის საარბიტრაჟო კონკრეტულ უფლებებთან ზედმიწევნითი შესატყვისობით, შესაბამისი სიტყვით (რაც შეიძლება იყოს: „გამართულ“, „კონსტიტუციის შეებაბამისად“, „ურთიერთშეთანხმებულ“ ან სხვა რაიმე) შევსებას საჭიროებს.

#### **4. პრეზიდენტი – ნდობა-უნდობლობის დირიჟორი**

რეალურ პოლიტიკაში მმართველობის სისტემის პრემიერის დომინაციაზე აგების მოზაიკაში, არსებითი ფუნქციური ადგილი აქვს პრეზიდენტსაც. პრეზიდენტი უფლებამოსილია შფოვნებითი ვეტოთი წინ აღუდგეს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გადაწყვეტილებას. ამის შემდეგ, პარლამენტს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად, უკვე წევრთა სრული შემადგენლობის სულ ცოტა 3/5-ის (ანუ 90 დეპუტატის, როდესაც ჩვეულებრივი კანონის დასაძლევად მოითხოვება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა) მხარდაჭერა ესაჭიროება. ამ უფლებამოსილებით, პრეზიდენტი (უფრო ზუსტად კი პრემიერ-მინისტრი [როდესაც ისინი ერთი

პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები იქნებიან] პრეზიდენტის ხელით, რადგანაც პრეზიდენტი უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ხელის შეშლის [ვეტოსა და დათხოვნის უფლებით] გადაწყვეტილებას, რა თქმა უნდა მთავრობის კარნახით მიიღებს) ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, იჭრება პარლამენტის კომპეტენციაში და ართმევს თავისი კლასიკური ფუნქციის – მთავრობის კონტროლის უფლებას.

ამ უფლებამოსილებით, პრეზიდენტს შესაძლებლობა ეძლევა, ჩაერიოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტაში, იქონიოს ხლოვნური ზემოქმედება პარლამენტის ბუნებრივ უნარზე – უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს მთავრობა და ამით, უზრუნველყოს პარლამენტის ნდობა დაკარგული მთავრობის თავის ადგილას დარჩენა, რითიც ის არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს – ხელყოფს პარლამენტის უფლებას, იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისა და მხარდაჭერის მუდმივი და უწყვეტი ერთადერთი უზენაესი წყარო.

ეს წესი, პროცედურულ დონეზე, ფორმალურად დიდ უფლებამოსილებას ანიჭებს პრეზიდენტს მთავრობის დაცვის მიმართულებით, პარლამენტის უფლებამოსილებასთან ერთად ამცირებს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც. „პრემიერის ძლიერი უფლებები გამართლებულია მანამ, სანამ პრემიერი პარლამენტის კონტროლის ქვეშ რჩება და იმ შემთხვევაში, თუკი პარლამენტს ექნება შესაძლებლობა, რომ უნდობლობა გამოუცხადოს და ახალი ადვილად დანიშნოს“.<sup>9</sup> მთავრობის ხელთ არსებული ბერკეტების მეშვეობით პრეზიდენტის პოლიტიკური სუბიექტივიზმის უპირატესად მთავრობის სასარგებლოდ წარმართვა კი სულაც არ მოდის პრეზიდენტის ობიექტურ საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებთან თანხვედრაში. პრეზიდენტის უფლება – შეინარჩუნოს პარლამენტის მიერ ნდობა აყრილი მთავრობა, არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ზღვარს – ხელყოფს პარლამენტის უფლებას, იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისა და მხარდაჭერის მუდმივი და უწყვეტი ერთადერთი უზენაესი წყარო (და ეს დარღვევა, ზუსტადაც მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის უფლებასთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპის საპირისპიროდ – მისი უარყოფის

---

<sup>9</sup> უჩვენოდ კონსტიტუციას ნუ დაამტკიცებთ – ვენეციის კომისიის რჩევა, გაზ. „რეზონანსი“, 18 სექტემბერი, 2010 (რუსიკო მაჩაიძე).

მიმართულებით ხდება); კონცეპტულაურად პარლამენტარიზმის ფუნდამენტური პრინციპის (მთავრობის საპარლამენტო ნებაზე დაფუძნების) უარყოფაა. დაცულობის მაღალი საპარლამენტო ბარიერის (3/5-იანი უმრავლესობის) დაწესება<sup>10</sup> სისტემისათვის არათავსებადად აძლიერებს პრემიერ-მინისტრს, რაც უკვე საპარლამენტო სისტემის კონცეფციის შემარყევლობაზე განვითარებული სისტემური დეფორმაციაა. ნდობა-უნდობლობის აღნიშნული დეფორმაციები ნამდვილად არ არის ერთ კონკრეტულ ტენდენციაზე ორიენტირებული და შესაბამისად, არც პრეზიდენტისათვის, პარლამენტის ნდობა დაკარგული მთავრობის შენარჩუნების უფლება გულისხმობს პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ბუნების ეფექტიანობის გაზრდას; ეს უპირატესად მთავრობის იარაღია – პრემიერ-მინისტრის დასაცავი ტექნიკური უფლება, რომლის პასუხისმგებლობის პროცედურების სამართლიანი და რაციონალური უზრუნველყოფაც სისტემის ქვაკუთხედი უნდა იყოს. პრეზიდენტთან, როგორც არბიტრის სტატუსთან მიმართებით, არათავსებადია პოტენციურად უარყოფითი საზოგადოებრივი რეზონის თვალსაზრისით, თუ ეს უკანასკნელი საპარლამენტო (მთავრობისადმი უარყოფითი) განწყობის პროპორციულია. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტი არბიტრია, რომელმაც საზოგადოებრივი კონსოლიდაციის ფუნქცია უნდა იკისროს (როგორც ერის ერთიანობის განსახიერებამ და შესაბამისად მისი ყოველი ჯგუფის წარმომადგენელმა) განწირული ხდება პოლიტიკური სუბიექტივიზმისათვის; ეს კი მას უდავოდ დააკარგვინებს პოლიტიკური

---

<sup>10</sup> მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისათვის დადგენილი ასეთი შედარებით უფრო დიდი უმრავლესობის მოთხოვნა მეტადრე დიდი ნეგატივების შემცველია, ვიდრე კაბინეტის მეტად დაცვის პოლიტიკური მიზანი. კერძოდ:

1. ირღვევა ნდობა-უნდობლობის ორგანული ერთიანობა. ლეგიტიმაცია-დე-ლეგიტიმაციის წყაროების გამოიჯენა ნდობა-უნდობლობის ერთიან სისტემაში, ერთმანეთისაგან ყოფს სხვა და სხვა მთავრობათა ინვესტიტურასაც (ასეა უნდობლობის კონსტრუქციული ეოტუპმის განხორციელებისას პოლენეთსა და სლოვენიაში);

2. სხვა და სხვა მთავრობათა ინვესტიტურის პროცედურული ერთიანობის დარღვევით, არა თანაბარ მდგომარეობაში დგებიან სხვადასხვა წყაროების ინიცირებით ფორმირებული მთავრობები და სახელმწიფოს მეთაურის ნება, მთავრობის ლეგიტიმაციის უზენაესი წყაროს – პარლამენტის ნებაზე აღმატებული ხდება, რადგანაც მათ შორის მიღწეული კომპრომისი მთავრობის ფორმირებაზე ძნელად გადასასინჯია (ცალმხრივად პარლამენტის მიერ). ეს კი რა თქმა უნდა, არღვევს ხელისუფლების განშტოებებს შორის თანასწორობასა და კონკურენციას და ამის ნაცვლად, იწვევს ხელისუფლების განშტოებებს შორის დისბალანსს.

მორალისა და ზნეობის ავტორიტეტის ძალას, რომელიც მას მუდმივად უნდა ჰქონდეს ყოველი პოლიტიკური ჯგუფის წინაშე.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე პარლამენტის გადაწყვეტილებაზე პრეზიდენტის ვეტო ვერ დარჩება შიშველ ნორმატიულ უფლებამოსილებად ან პოლიტიკური ფაქტორებისაგან დამოუკიდებელ პრეზიდენტის უკონტროლო დისკრეციად. მისი გამოყენების სიზშირეცა და მიზანშეწონილობაც არსებითად რეგლამენტირებული იქნება რეალური პოლიტიკური ფაქტორებით, მათ შორის:

1. პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის (შესაბამისად მთავრობისაც) ზოგად პოლიტიკურ ურთიერთგანწყობაზე, სიმპატიებზე;

2. მმართველ და ოპოზიციურ პოლიტიკურ ძალებთან წინასწარ კონსულტაციებსა და მიღწეულ შეთანხმებებზე;

3. უნდობლობის გამოცხადებული პოლიტიკურ ძალის რეიტინგის ზრდაზე. ეს კი პირდაპირ კავშირში იქნება განხილული რეგარეშე არჩევნების შესაძლებლობასთან მიმართებით ორივე შემთხვევისათვის: პრეზიდენტი მოიაზრება თუ არა ახალი შესაძლო კოალიციის მხარდამჭერად და შესაბამისად, თუ შეიძლება, რომ წახალისოს ეს პროცესი ან ბოლომდე წინ აღუდგეს პარლამენტის უნდობლობის გადაწყვეტილებას.

პრეზიდენტმა ვეტოს უფლებით, შესაძლოა დროებით შეინარჩუნოს ლეგიტიმურობა გამოცლილი მთავრობა და შეაფერხოს უკვე ფორმირებული ახალი ნების გაფორმება, მაგრამ ეს წინააღმდეგობა ხელისუფლების დანაწილების განხორციელებაში სულაც არ მეტყველებს მის სასარგებლოდ; მას არ აქცევს არსებითად დამოუკიდებელ მოთამაშედ – ქმედით არბიტრად. პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი რაც არ უნდა ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები იყვნენ, ნდობა-უნდობლობის პროცედურაში პრეზიდენტის უფლებებით სარგებელი მხოლოდ პრემიერმა შეიძლება მიიღოს. პრეზიდენტს ვეტოს უფლება არა ფორმალურად, მაგრამ არსებითად უდიდესი ალბათობით, სწორედაც რომ პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციებით იქნება გამოყენებული. ამ ნიშნით, ან გარდაუვალია მათ შორის პოლიტიკური „გაყრა“, ან კიდევ პრეზიდენტი მისი პოლიტიკური ლიდერის – პრემიერ-მინისტრის „ტყვე“ გახდება. პრეზიდენტი ან პრემიერ-მინისტრის სრულ კონტროლქვეშ უნდა მოექცეს, რითიც პრემიერ-მინისტრი ჩაახშობს კონსტიტუციურად პრეზიდენტისათვის მინიჭებული პოლიტიკური აქტივობის (მთავრობის საქმიანობაზე შემაკავებელი ზეგავლენის) მექანიზ-

მებს (მთავრობის სხდომაში მონაწილეობისა და მასზე რიგი საკითხების განხილვის უფლებას, ასევე საერთაშორისო უფლებამოსილებების განხორციელებას) და მის პოლიტიკურ პასივად ქცევას, ან არადა, თუ პრეზიდენტი არ დასჯის პარლამენტს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გამო (და ამ პროცედურებში თავის უფლებას გამოიყენებს მთავრობის წინააღმდეგ), ეს ერთი პოლიტიკური ძალის პრეზიდენტ-პრემიერ-მინისტრს შორის პოლიტიკური „გაყრის“ სრულფასოვან მიზეზად იქცევა. ამ უკანასკნელის შედეგიც მხოლოდ და მხოლოდ პრეზიდენტის პოლიტიკური უგულებელყოფა იქნება და საბოლოოდ, პრეზიდენტი დაკარგავს არბიტრის ინსტიტუციურ ავტორიტეტს. მთლიანობაში, უნდობლობის გამოცხადების არსებული სქემა, პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებათა არსებით შეკვეცასთან ერთად, პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს, პოლიტიკური მოცემულობისა და მიხედვით, წარმატებით გამოიყენოს იგი როგორც პარლამენტის, ასევე მთავრობის წინააღმდეგ, ეძლევა რა უფლება, ან მისცეს პარლამენტს მთავრობის გადაყენების საშუალება, ან წინ აღუდგეს ამ განზრახულობას.<sup>11</sup> მაგრამ როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მთავრობის ხელთ არსებული ბერკეტების გათვალისწინებით, პრეზიდენტის პოლიტიკური სუბიექტივიზმი, უპირატესად მთავრობის სასარგებლოდ წარიმართება, რაც სულაც არ მოდის თანხვედრაში პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა ობიექტურ არსთან. ყოველივეს გათვალისწინებით ვთლით, რომ ნდობა-უნდობლობის პროცედურული სქემა თავისთავად მოიცავს პრეზიდენტის მთავრობის კონტროლ ქვეშ აღმოჩენის რისკებს, მაგრამ ამ ამ სქემის ქართული ვარიაცია ახდენს არა ამ რისკების მინიმალიზაციას, არამედ, მის გაღრმავება-დამძიმებას.

## 5. პრეზიდენტის პარტიულობა

არბიტრაჟის ამ ფორმებში, ასევე აუცილებლად უნდა მივაპყროთ ყურადღება ობიექტური და ქმედითი არბიტრაჟის განსახორციელებისათვის პოტენციურად არსებითად ხელის შემშლელ ფაქტორებს. აქ, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება პრეზიდენტის პარტიულობა, რომელიც ყოველთვის ტვირთად დააწევს მის მოღვაწეობას და ყველაზე ობიექტური გად-

---

<sup>11</sup> კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 და მე-6 პუნქტებით გათვალისწინებული (შესაბამისად, ვეტოსა და დათხოვნის) უფლებების გამოყენებით.

აწვეტილებისასაც კი ოპოზიციური პარტიების მხრიდან შესაძლოა სუბიექტურ ქმედებად იქნეს მიჩნეული. კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობისას, მმართველი პარტიის – „ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ პრეზიდენტის პარტიულობის ერთადერთ არგუმენტად სახელდებოდა მისი პირდაპირი წესით არჩევა, რადგანაც პრეზიდენტობის კანდიდატები სწორედაც პარტიების მიერ სახელდებიან. უნდა აღინიშნოს, რომ თურქეთის, რუმინეთის, უკრაინისა და ხორვატიის პრეზიდენტებს ზუსტადაც პირდაპირი წესით არჩევის შემდეგ ეკრძალებათ პარტიის წევრობა. ამასთანავე, იქ, სადაც პრეზიდენტები მრავალსაფეხურიანი (თუნდაც მხოლოდ პარლამენტის მიერ) წესით ირჩევიან, კანდიდატები სახელდებიან საპარლამენტო ფრაქციების მიერ. პრეზიდენტის თავშეკავება პარტიული მოღვაწეობის განხორციელებისაგან (პარტიულ ყრილობებში მონაწილეობა, ნებისმიერი დონის არჩევნებში რომელიმე სუბიექტის ღია მხარდაჭერა და სხვა) არსებითია და მხოლოდ „პარტიული თანამდებობის დაკავების აკრძალვა არ ქმნის იმის გარანტიას, რომ პრეზიდენტმა თავი შეიკავოს ზემოაღნიშნული ქმედების განხორციელებისაგან.“<sup>12</sup> პოლიტიკას წარმართავს პარტიული ნიშნით ფორმირებული მთავრობა და თუ პრეზიდენტი ყოველდღიურ პოლიტიკურ ვნებათაღელვაზე ამაღლებული, ყოველი პარტიისათვის მოწინააღმდეგის ავტორიტეტი გვინდა იყოს, მაშინ მისი ადგილი ზუსტადაც პარტიებს მიღმაა. პრეზიდენტის პარტიულობის საკითხი განსაკუთრებულად მტკივნეულად იჩენს თავს მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი საკუთარი პოზიციის გამოხატვის ვალდებულებით მდგომარეობაში აღმოჩნდება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების მიმდინარეობისას. პრეზიდენტის არაპარტიულობა კი არსებითია იმ ნიშნითაც, რომ სწორედ ამ შემთხვევაში შესძლებს იგი, კრიტიკულ შემთხვევაში განთავისუფლდეს პოლიტიკური სუბიექტივიზმის ტვირთისაგან და რეალურად იქცეს ფართო საზოგადოებრივი კონსენსუსის ხელშემწყობ და მიღწევად ავტორიტეტულ ინსტიტუციურ მექანიზმად.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის ქმედით არბიტრად ფორმირების სურვილთან მიმართებით, კერძო მოხერხება ზღვრის დაცვა როგორც მმართველობის პროცესთან მისი უფლებამოსილებების სადემარკაციო საზღვრების

---

<sup>12</sup> იხ., <[http://gyla.ge/attachments/808\\_File1676.PDF](http://gyla.ge/attachments/808_File1676.PDF)>

დადგენის, ასევე შემაკავებელი ფუნქციების დადგენის თვალსაზრისით. პირველი შემთხვევა გამოიხატა საომარი მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ფუნქციების პრეზიდენტის ხელთ კონცენტრირებაში, მეორე – საარბიტრაჟო ფუნქციაზე მკვეთრად გადამეტებულ „შემაკავებელ“ უფლებამოსილებაში – მთავრობის უნდობლობაზე „ვეტოს“ უფლება და მესამე – მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვისა და მასში მონაწილეობის უფლებამოსილებაში. თავად პრეზიდენტის, როგორც ქმედითი არბიტრის, მომხრეს, არ მსურს, ამ დეფორმაციებმა სამომავლოდ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პრეზიდენტის როლის საპირისპირო არგუმენტების ავტორიტეტის ძალა შეიძინონ და წარმატებით მოხდეს მათი გამოყენება პრეზიდენტის შემაკავებელ-გამაწონასწორებელი ფუნქციებით აღჭურვის, ანუ სწორედაც ქმედით არბიტრად ფორმირების საწინააღმდეგოდ. არ მსურს, ერთი უკიდურესობის განეიტრალების ღონისძიებად გამოყენებული იქნეს არა ზომიერი კორექტივები, არამედ მეორე – საპირისპირო უკიდურესი გადაწყვეტილება და შესაბამისად, გაჩნდეს პრეზიდენტის როგორც არბიტრის სახის დაკარგვის რისკი.

**საქართველოს კრედიტის  
საკონსტიტუციო სტატუსი საგარეო  
საქმიანობის განხორციელებაში  
(შეღარებითსამართლებრივი ანალიზი)**

**შესავალი**

თანამედროვე დემოკრატიულ სამყაროში საგარეო პოლიტიკა და ურთიერთობები უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ქვეყნის უსაფრთხო და მშვიდობიანი გავითარების პროცესში. შესაბამისად, საგარეო პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელება ქვეყნის ეროვნული ინტერესების დაცვის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია. ამასთან, ქვეყნის ეროვნულ ინტერესს წარმოადგენს კონსტრუქციული, ტრანსპარენტული და თანმიმდევრული საგარეო პოლიტიკის წარმოება და განხორციელება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელ, წარმმართველ და წარმომდგენ ინსტიტუტებს შორის ბალანსის არსებობა და მათი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების სწორად განმარტება.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, რომლის მიზანსაც წარმოადგენდა პარლამენტის უფლებამოსილებების გაძლიერება, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ადგილის განსაზღვრა და პრეზიდენტის ინსტიტუტის უფლებამოსილებების შემცირება.<sup>1</sup> 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა წინგადადგმულ ნაბიჯად იქნა შეფასებული საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. შეიცვალა სახელმწიფოს მმართველობის მოდელი, რამაც განსხვავებულად ჩამოაყალიბა ხელისუფლების შტოებისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. უფლებამოსილებების შემცირების ფონზე, საქართვე-

---

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.

ლოს კონსტიტუციაში განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ ექცევა საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები და მისი ფუნქციური დატვირთვა საგარეო პოლიტიკაში.

სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს პრეზიდენტისათვის საგარეო ურთიერთობებში მინიჭებული უფლებამოსილებები და საკონსტიტუციო სტატუსი საქართველოს მმართველობის მოდელთან ახლოს მდგომი ქვეყნების (პოლონეთი, ლიტვა, პორტუგალია, ფინეთი) კონსტიტუციებთან შედარებითი ანალიზის საფუძველზე.

## **1. საქართველოს წარმოდგენა საგარეო ურთიერთობებში**

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წელს განხორციელებული რეფორმა მიზნად ისახავდა ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს, ადგილის განსაზღვრას. ამან და მისი ფუნქციების ზრდამ გამოიწვია პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემცირება და განსხვავებულად ჩამოყალიბება. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ცვლილებას თან სდევდა საგარეო ურთიერთობებსა და პოლიტიკაში მისი ფუნქციების განსხვავებულად ჩამოყალიბება.

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლში განხორციელებული ცვლილება, არსებითად ცვლის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში. საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი აღიქმება როგორც საქართველოს ერთიანობისა და დამოუკიდებლობის გარანტი, რომელიც აღარ წარმართავს და აზორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ამ ცვლილებებით პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება შედარებით ქვეითდება. საქართველოს პრეზიდენტი მხოლოდ „წარმოდგენს“ საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. მოცემულ ნორმაში მკაფიოდ არ არის წარმოჩენილი, თუ რას მოიცავს ტერმინი „წარმოდგენს“, მისი შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება მიჩნეულ იქნეს, რომ პრეზიდენტს ენიჭება საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და სამიტებზე ქვეყნის წარმოდგენის უფლებამოსილება და საქართველოს სახელით, საერთაშორისო ღონისძიებებში, სამიტებში მონაწილეობის უფლება.

ფინეთში პრეზიდენტი საგარეო პოლიტიკის წარმმართველად გვევლინება და აღნიშნულ უფლებამოსილებას იგი ახორციელებს მთავრობასთან თანამშრომლობით,<sup>2</sup> რაც მას განსაკუთრებულ როლს სძენს საგარეო პოლიტიკაში. პოლონეთის კონსტიტუციის შესაბამისად, პოლონეთის პრეზიდენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი.<sup>3</sup> ამასთან, პოლონეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტს, როგორც ქვეყნის წარმომადგენს მიაკუთვნებს გარკვეულ უფლებამოსილებებს,<sup>4</sup> მსგავსი უფლებამოსილებები საქართველოს კონსტიტუციაში, პრეზიდენტს მიკუთვნებული აქვს 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში, თუმცა არა როგორც ქვეყნის წარმომადგენის უფლებამოსილებები.

ლიტვის კონსტიტუციის შესაბამისად ლიტვის პრეზიდენტი წარმოადგენს ქვეყანას.<sup>5</sup> ლიტვის მსგავსად ქვეყნის წარმომადგენად პრეზიდენტი გვევლინება პორტუგალიის კონსტიტუციაშიც.<sup>6</sup> ლიტვისა და პორტუგალიის კონსტიტუციებში არ არის დაკონკრეტებული, არის თუ არა პრეზიდენტი ქვეყნის წარმომადგენი საგარეო ურთიერთობებში, ისე როგორც ეს განსაზღვრულია საქართველოსა და პოლონეთის კონსტიტუციებში. ტერმინ „წარმომადგენის“ მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ივარაუდება, რომ ლიტვისა და პორტუგალიის პრეზიდენტები, როგორც საქართველოსა და პოლონეთის პრეზიდენტები, გვევლინებიან ქვეყნის წარმომადგენად საგარეო ურთიერთობებში. ლიტვის კონსტიტუციაში პრეზიდენტი საგარეო პოლიტიკაში უფრო მაღალ როლს იძენს, ვიდრე საქართველოს პრეზიდენტი. ლიტვის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი განსაზღვრავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს. აღნიშნულ მუხლში გათვალისწინებულია მისი საგარეო უფლებამოსილებები, კერძოდ, ლიტვის პრეზიდენტი გადაწყვეტილებას იღებს საგარეო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებზე, მთავრობასთან ერთად ატარებს საგარეო პოლიტიკას.<sup>7</sup> შესაბამისად, ლიტვაში პრეზიდენტი არა მხოლოდ წარმომადგენად, არამედ საგარეო პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიმღებად და მის გამტარებლადაც გვევლინება.

---

<sup>2</sup> Constitution of Finland, Section 93.

<sup>3</sup> Constitution of the Republic of Poland, Art.126.

<sup>4</sup> იქვე, Art.133(1).

<sup>5</sup> Constitution of the Republic of Lithuania, Art.77.

<sup>6</sup> Constitution of the Portuguese Republic, Art.120.

<sup>7</sup> Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(1).

ვენეციის კომისიამ საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო ურთიერთობაში წარმოდგენაზე აღნიშნა, რომ „ვენეციის კომისია ამ დებულებას განმარტავს ისეთი მნიშვნელობით, რომ პრეზიდენტის წარმოდგენლობითი ფუნქციები შემოიფარგლება სიმბოლურობით.“<sup>8</sup> ვენეციის კომისიას ჰქონდა აღნიშნული შეფასების გამოთქმის ობიექტური მიზეზი, ვინაიდან, კონსტიტუციური რეფორმა მიზნად ისახავდა შერეული მმართველობის სისტემაზე გადასვლას, რომელშიც პრეზიდენტს უნდა დაეკარგა სხვადასხვა საკითხებში პოლიტიკის ლიდერის როლი, მათ შორის საგარეო პოლიტიკაში.

საქართველოს პრეზიდენტს ამ უფლებამოსილების განხორციელებაში ეცილება აღმასრულებელი ხელისუფლება, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების უფლებამოსილებას, საკუთარი კოპეტენციის ფარგლებში, წარმოადგინონ საქართველო საგარეო ურთიერთობებში. ამასთან, არ იმიჯნება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის წარმომდგენების, უფლებამოსილებები.

საქართველოს მმართველობის მოდელთან ახლოს მდგომი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მსგავსი უფლებამოსილება, ქვეყნის წარმოდგენა საგარეო ურთიერთობებში, საზგასმული არცერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში არ არის. აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებლად და არ ეცილება პრეზიდენტს საგარეო ურთიერთობებში წარმომადგენლობის უფლებამოსილების განხორციელებაში.

აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმართავს ქვეყნის ეკონომიკურ, სოციალურ, პოლიტიკურ, კულტურულ და სხვა საკითხებს, ხოლო მთავრობის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები, რომლებსაც განაწილებული აქვთ უფლებამოსილებები. თუ ისინი კომპეტენციის ფარგლებში სრულად ითვისებენ თითოეულ სფეროს და წარმოადგენენ ქვეყანას, მაშინ პრეზიდენტის მიერ ქვეყნის წარმოდგენა საგარეო ურთიერთობებში ფორმალურ სახეს იძენს, ან პირიქით, პრე-

---

<sup>8</sup> იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 7.

ზიდენტის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი და სტატუსი ართმევს აღნიშნულ უფლებამოსილებებს პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს.

შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციაში მიზანშეწონილია, პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის წარმომადგენის, როლის განსაზღვრის მიზნით, დაზუსტდეს მისი, როგორც წარმომადგენის, კონკრეტული უფლებამოსილებები, რაც უფრო ცხადს გახდის „წარმომადგენის“ მნიშვნელობას.

## **2. საქართველოს პრეზიდენტის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში**

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, არსებითად გადაისინჯა კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც პრეზიდენტის კომპეტენციურ არეალს განსაზღვრავს. საქართველოს პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. აღნიშნული ნორმა ვენეციის კომისიის განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ მოექცა მისი შინაარსიდან გამომდინარე და მსჯელობის საგანი გახდა, ვენეციის კომისიის როგორც წინასწარ<sup>9</sup>, აგრეთვე საბოლოო მოსაზრებაში.<sup>10</sup> საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობასთან შეთანხმებით, აწარმოების მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას.<sup>11</sup> აღნიშნული უფლებამოსილებების სრულყოფილად

---

<sup>9</sup> იხ., Draft opinion CDL(2010)062, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 July, 2010, 6.

<sup>10</sup> იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 8.

<sup>11</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

განხილვის მიზნით, მიზანშეწონილია ამ პუნქტის თითოეული წინადადების დამოუკიდებლად განხილვა.

## **2.1. მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადება**

პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს შორის ყურადღება უნდა მიექცეს მოლაპარაკებების წარმოებას სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებას, რომელსაც პრეზიდენტი ახორციელებს მთავრობასთან „შეთანხმებით“. ტერმინი „შეთანხმება“ გულისხმობს თანხმობის მიღწევას, ერთ აზრზე დადგომას.<sup>12</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის პირველი წინადადების „გრამატიკული მეთოდის“ მეშვეობით განმარტებით საქართველოს პრეზიდენტმა სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოებამდე და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებაამდე თანხმობას უნდა მიაღწიოს საქართველოს მთავრობასთან. სხვა შემთხვევაში, ნორმის დეფინიციიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნულ უფლებამოსილებას ვერ განახორციელებს ვინაიდან, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები პირობა დადებულია.

მოლაპარაკებების წარმოებაზე სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებას, დემოკრატიული რესპუბლიკების კონსტიტუციები სხვადასხვანაირად აწესრიგებენ. ფინეთში საგარეო პოლიტიკას წარმართავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, მთავრობასთან თანამშრომლობით, თუმცა პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას საერთაშორისო ვალდებულებებზე და მათ დენონსაციაზე. კომუნიკაციაზე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სახელმწიფოებთან მნიშვნელოვან საგარეო პოლიტიკურ საკითხებზე პასუხისმგებელია ის მინისტრი, რომელიც განაგებს საერთაშორისო ურთიერთობებს.<sup>13</sup> ამ შემთხვევაში, თუ საქართველოში მოლაპარაკების მწარმოებლად გვევლინება პრეზიდენტი, ფინეთში საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სახელმწიფოებთან კომუნიკაციაზე პასუხისმგებელია

<sup>12</sup> <<http://ena.ge/explanatory-online>> [30.10.2014]

<sup>13</sup> Constitution of Finland, Section 93.

მინისტრი. ამასთან, პრეზიდენტს ჩამორთმეული აქვს ევროკავშირთან ურთიერთობის უფლებამოსილება.<sup>14</sup>

საქართველოს პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილებების შედარებითი სამართლებრივი ანალიზი პოლონეთის კონსტიტუციასთან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ვინაიდან საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციასა და პოლონეთის კონსტიტუციას ბევრი საკითხი აერთიანებს. პოლონეთის პრეზიდენტი, როგორც ქვეყნის წარმომდგენი საგარეო ურთიერთობებში: ხელს აწერს და უარს ამბობს საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე და ამის შესახებ აცნობებს სეიმსა და სენატს.<sup>15</sup> აღნიშნულ რეგულაციაში ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს, როგორც ქვეყნის წარმომდგენი. პოლონეთის პრეზიდენტი საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერამდე უგზავნის ხელშეკრულებას საკონსტიტუციო ტრიბუნალს, მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დასადგენად.<sup>16</sup> ხოლო ამ უფლებამოსილებების მომწესრიგებელ ნორმაში აღნიშნულია, რომ პრეზიდენტმა უნდა ითანამშრომლოს პრემიერ-მინისტრთან საგარეო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით.<sup>17</sup> თუმცა პოლონეთის კონსტიტუცია ცალსახად არ მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებისათვის პრეზიდენტს სჭირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების თანხმობა, მასში მხოლოდ მითითებაა პრემიერ-მინისტრთან თანამშრომლობის საკითხზე. პოლონეთის პრეზიდენტის მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერამდე მისი საკონსტიტუციო ტრიბუნალისთვის წარდგენა საკმაოდ საინტერესო საკითხია, რაც შესაძლოა საქართველოს კონსტიტუციაშიც იქნეს გათვალისწინებული და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით ამ პროცესში ჩაერთოს საკონსტიტუციო სასამართლო.

საქართველოს პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილების მსგავსად, ლიტვის პრეზიდენტი ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და

---

<sup>14</sup> Constitution of Finland, section 94.

<sup>15</sup> Constitution of the Republic of Poland, Art. 133(1.1).

<sup>16</sup> იქვე, Art.133(2).

<sup>17</sup> იქვე, Art.133(3).

რატიფიცირებისთვის წარუდგენს სეიმს.<sup>18</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ლიტვის პრეზიდენტი მთავრობასთან ერთად ატარებს საგარეო პოლიტიკას, მას ამ უფლებამოსილებების განსაზოციელებლად, მთავრობის თანხმობა არ სჭირდება.

პორტუგალიის კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას გამოყოფს სხვადასხვა მუხლში და ცალკე მუხლად განსაზღვრავს საერთაშორისო ურთიერთობებში პასუხისმგებლობას. პორტუგალიის კონსტიტუციის 135-ე მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტი პასუხისმგებელია საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერაზე მისი მიღებისთანავე.<sup>19</sup> ისევე როგორც პოლონეთის კონსტიტუცია, პორტუგალიის კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას მიაკუთვნებს საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის საკითხს.<sup>20</sup>

განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ვენეციის კომისიის მოსაზრება, რომელიც განმარტავს, რომ „ა“ ქვეპუნქტის ხელახალი ფორმულირება (უცხო ქვეყნებთან მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების ჩათვლით) კიდევ უფრო პრობლემაურია. საგარეო საქმეებში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულად გარკვეული. იმ შემთხვევაში თუ მიზანმიმართულია, როგორც საკონსტიტუციო კომისიამ განმარტა, რომ პრეზიდენტს ზოგადად აქვს წარმომადგენლობითი ფუნქცია და შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან შემთხვევებში, გაუგებარია, რატომ აქვს პრეზიდენტს „საერთაშორისო კონვენციებისა და ხელშეკრულებების გაფორმების“ (ყველა მათგანის, ყველა დონეზე) შესაძლებლობა, იმ შემთხვევაშიც კი თუ ის ზორციელდება „მთავრობის თანხმობით“. ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ მთავრობას არ აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოების შესაძლებლობა, მაშინ აღნიშნული უხეშად არ შეესაბამება 78-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომლის თანახმადაც მთავრობა აზოციელებს საგარეო პოლიტიკას. მთავრობის თანხმობის საჭიროება არ აღმოფხვრის და ამის ნაცვლად ზრდის მთავრო-

<sup>18</sup> Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(2).

<sup>19</sup> Constitution of the Portuguese Republic, Art.135(b).

<sup>20</sup> იქვე, Art.134(g).

ბასა და პრეზიდენტს შორის განხეთქილების რისკს, თუ ეს უკანასკნელი მონაწილეობს საკითხის განხილვაში.<sup>21</sup>

საქართველოში, ზოგიერთი კონსტიტუციონალისტი ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებაზე და აღნიშნავს, რომ „ჩანაწერიდან ნათლად არ იკითხება, მთავრობასთან შეთანხმებას მხოლოდ მოლაპარაკებების წარმოება საჭიროებს, თუ ამგვარი ვალდებულება ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შინაარსის განსაზღვრასა და მათ ხელმოწერაზეც ვრცელდება.“<sup>22</sup> აღნიშნული მოსაზრება საინტერესოა, თუმცა მისი საწინააღმდეგო მოსაზრებაც შესაძლოა განვითარდეს. მოლაპარაკება არის საკითხზე შეთანხმების მისაღწევად გამართული აზრთა გაცვლა-გამოცვლა<sup>23</sup> და საერთაშორისო ურთიერთობების აქტორთა პირდაპირი კონტაქტი ყველა მხარისათვის მისაღები შეთანხმების მისაღწევად.<sup>24</sup> მოლაპარაკებების წარმოებას სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თან სდევს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადება. იმდენად, რამდენადაც „მოლაპარაკების“<sup>25</sup> წარმოება სახელმწიფოებთან და

---

<sup>21</sup> იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 8.

<sup>22</sup> იხ., კობახიძე ირაკლი, კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, <<http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>> [30.10.2014]

<sup>23</sup> <<http://www.ena.ge/explanatory-online>> [30.10.2014]

<sup>24</sup> <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=5259>> [30.10.2014]

<sup>25</sup> საერთაშორისო პრაქტიკაში მოლაპარაკება მრავალი მიზნით გამოიყენება. მაგ., ყოველი საერთაშორისო ხელშეკრულების დადებას წინ უსწრებს მოლაპარაკება მხარეებს შორის. განსაკუთრებით აღსანიშნავია მოლაპარაკების როლი საერთაშორისო დავათა მშვიდობიანი გადაწყვეტის სისტემაში – აქ მოლაპარაკება ერთ-ერთ საშუალებად აღგვევლინება და იგი მეტწილად წინ უსწრებს საერთაშორისო დავათა მშვიდობიანი გადაწყვეტის სხვა მექანიზმებს. მოლაპარაკების წარმოება შესაძლებელია როგორც პირდაპირი დიპლომატიური ურთიერთობების გამოყენებით (პირდაპირი მოლაპარაკება), ისე განსაზღვრულ საკითხზე შეთანხმების მისაღწევად სპეციალურად მოწვეულ საერთაშორისო კონფერენციაზე (თათბირზე). მოლაპარაკების მექანიზმით სარგებლობისათვის ძალზე ეფექტური არუნა საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათი ორგანოები. თანამედროვე საერთაშორისო პრაქტიკაში მოლაპარაკება შესაძლებელია იყოს როგორც ორმხრივი, ისე მრავალმხრივი.

საერთაშორისო ორგანიზაციებთან წინ უსწრებს საერთაშორისო შეთანხმების ან ხელშეკრულების დადებას. ამდენად, მთავრობასთან შეთანხმება, ანუ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანხმობის მიღწევა ნიშნავს მოლაპარაკების თანმდევ შედეგზე საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების დადებაზე წინასწარი თანხმობის მიღებას, რაც მოიცავს ხელშეკრულების შინაარსის განსაზღვრასა და მათ ხელმოწერას, ვინაიდან ხელშეკრულება დადებულიად ითვლება მხოლოდ მისი ხელმოწერის შემდეგ. ამასთან, ზემოაღნიშნული დანაწესი არ აკონკრეტებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების წრეს, არ აქცევს მათ ერთ სივრცეში, რაც მიუთითებს იმ გარემოებაზე რომ ნებისმიერ დონეზე, მოლაპარაკებას აწარმოებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომლის თაობაზეც თანხმობას იღებს მთავრობისაგან, ხოლო შემდგომში დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებლად. აღმასრულებელი ხელისუფლების აღნიშნული უფლებამოსილების არსებობა და მისი კონსტიტუციური სტატუსი ეჭვქვეშ აყენებს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, აწარმოოს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებები, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები. ტერმინი „ახორციელებს“ განიმატება როგორც სინამდვილედ ქცევა, შესრულება, ხორცის შესხმა.<sup>26</sup> საქართველოს კონსტიტუციაში ცალსახად საუბარი არ არის იმაზე, რომ მთავრობას აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადების უფლება, ან სხვა სახელმწიფოებთან და ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოების უფლება. მოლაპარაკებების წარმოება, ხოლო შემდგომ ხელშეკრულების ან შეთანხმების დადება ცალსახად პრეზიდენტის კომპეტენციაა მთავრობასთან შეთანხმებით, ხოლო მთავრობის მიერ საგარეო პოლიტიკის განხორციელება გულისხმობს, პრეზიდენტის მიერ მთავრობის თანხმობით წარმოებული მოლაპარაკებისა და აღნიშნულის შემდეგ დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულების/შეთანხმების შესრულებას, ხორცის შესხმას, სინამდვილედ ქცევას. საქართველოს მთავრობა კონტროლს უწევს პრეზიდენტის მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების აღებას და სწორედ ამი-

იხ., <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=5259>> [30.10.2014]

<sup>26</sup> <<http://ena.ge/explanatory-online>> [30.10.2014]

ტომ წარმართავს პრეზიდენტი მოლაპარაკებებს და დებს ხელშეკრულებებს/შეთანხმებებს მისი თანხმობით, ვინაიდან ნაკისრი ვალდებულების შემსრულებლად შემდგომში მთავრობა გვევლინება.

კონსტიტუციის ცვლილების განხორციელების ერთ-ერთი მიზანი მთავრობის, როგორც საგარეო ურთიერთობებში ლიდერის, წარმოჩენა იყო, თუმცა აღნიშნულ უფლებამოსილებას იგი პრეზიდენტთან ინაწილებს. შესაბამისად, მთავრობა არ გვევლინება საგარეო ურთიერთობებში ერთპიროვნულ ლიდერად, ვინაიდან ნებისმიერი დონისა და სახის საერთაშორისო ხელშეკრულების/შეთანხმების დადებაზე უფლებამოსილ ინსტიტუტად გვევლინება პრეზიდენტი. შესაბამისად, პრეზიდენტი ინარჩუნებს საგარეო ურთიერთობებში გარკვეულ უფლებამოსილებებს, რომელიც აძლიერებს მის ინსტიტუტს, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელება შეზღუდულია მთავრობის წინასწარი თანხმობით.

საქართველოს მმართველობის მოდელთან ახლოს მდგომი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრეზიდენტისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებები მთავრობასთან წინასწარ შეთანხმებას არ საჭიროებს, რაც პრეზიდენტს, როგორც დამოუკიდებელ ინსტიტუტს, შესაბამისი მოქმედების დამოუკიდებლად წარმოების უფლებას აძლევს. პოლონეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტის აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაზე მიუთითებს, თუმცა აღნიშნული არ ართმევს მას დამოუკიდებელ სტატუსს.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებლად გვევლინება მთავრობა, რაც ათავისუფლებს პრეზიდენტს, მის მიერ დადებული ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით აღებული პასუხისმგებლობისაგან.

## **2.2 ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხი**

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი პრეზიდენტს ანიჭებს საქართველოს ელჩებისა და სხვა დიპლო-

მატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლებას.<sup>27</sup> თუმცა აღნიშნული უფლებამოსილებით საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს მხოლოდ მთავრობის წარდგინების საფუძველზე. წარდგინება გულისხმობს შუამდგომლობის გაწევას კონკრეტული ელჩის ან სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლის დანიშვნასთან/გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ელჩსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენელს ირჩევს მთავრობა, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტი ფორმალურად აფორმებს როგორც დანიშვნას, ასევე გათავისუფლებას.

პოლონეთის კონსტიტუციის შესაბამისად, პოლონეთის პრეზიდენტი, როგორც ქვეყნის წარმომადგენი საგარეო ურთიერთობებში: ნიშნავს და უკან იწვევს პოლონეთის სრულუფლებიან წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.<sup>28</sup> მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ საქართველოსა და პოლონეთის კონსტიტუციებს შორის არსებობს გარკვეული მსგავსებები, პოლონეთში პრეზიდენტი არ არის აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლების წარდგინებით შებოჭილი.

ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლების საკითხს ერთნაირად აწესრიგებს ლიტვისა და საქართველოს კონსტიტუციები. ლიტვის პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინების შემდეგ ნიშნავს და ათავისუფლებს ლიტვის რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.<sup>29</sup> მსგავსად წესრიგდება აღნიშნული საკითხი პროტუგალიის კონსტიტუციაშიც, რომელიც პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას მიაკუთვნებს ელჩებისა და საგანგებო დესპანების დანიშვნას, მთავრობის მიერ წინადადების წარდგინის შემდეგ.<sup>30</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნულ უფლებამოსილებას პარლამენტის წარდგინებით ახორციელებდა. ამ შემთხვევაში ხელისუფლების ერთი შტო მეორე შტომ შეცვალა, რაც არ ცვლის პრეზიდენტისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას.

<sup>27</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>28</sup> Constitution of the Republic of Poland, Art.133(1.2).

<sup>29</sup> Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(3).

<sup>30</sup> Constitution of the Portuguese Republic, Art.135(a).

## 2.3 სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და წარმომადგენლების აკრედიტაცია

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი პრეზიდენტს ანიჭებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის მიღების უფლებას, თუმცა მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით. ამ შემთხვევაშიც, საქართველოს პრეზიდენტმა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან წინასწარ უნდა მიიღოს თანხმობა სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციისთვის. აღნიშნული კენეციის კომისიამ შეფასა როგორც „შემაშფოთებელი“.<sup>31</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მსგავსად წესრიგდება აღნიშნული საკითხი ლიტვის კონსტიტუციაში. ლიტვის პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინების შემდეგ იღებს სხვა სახელმწიფოების დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციასა და გაწვევას, ანიჭებს ყველაზე მაღალ დიპლომატიურ წოდებებსა და ტიტულებს.<sup>32</sup> პორტუგალიის კონსტიტუცია საერთაშორისო დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის უფლებას მიაკუთვნებს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას.<sup>33</sup> თუმცა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი არ საჭიროებს მთავრობის წარდგინებას. პოლონეთის პრეზიდენტი იღებს სხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას და გაწვევას, როგორც ქვეყნის წარმომადგენი საგარეო ურთიერთობებში<sup>34</sup> და არ საჭიროებს მთავრობის წინასწარ წარდგინებას ან შეთანხმებას.

მთავრობისგან თანხმობის მიღება გაუარკვეველს ხდის პრეზიდენტის აღნიშნულ უფლებამოსილებას, ამასთან, გაუარკვეველი რჩება, რა მიზანს ემსახურება პრეზიდენტისათვის ამ უფლების მინიჭება. ზემოაღნიშნული

---

<sup>31</sup> იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 8.

<sup>32</sup> Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(3).

<sup>33</sup> Constitution of the Portuguese republic, Art.135(a).

<sup>34</sup> Constitution of the Republic of Poland, Art.133(1.3).

უფლებამოსილების განხორციელებაში მთავრობასთან შეუთანხმებლობამ შესაძლოა წარმოშვას სახელმწიფოს კონფლიქტი სხვა სახელმწიფოსთან. თუ ამ უფლების მინიჭება პრეზიდენტისათვის, როგორც ქვეყნის წარმომდგენისათვის, გარკვეული უფლებამოსილებების შენარჩუნებას ემსახურებოდა, მაშინ შესაძლოა გაზიარებულ იქნეს პოლონეთის კონსტიტუციის მაგალითი და პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილება დაუკავშირდეს მისი, როგორც ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებში წარმომდგენის, სტატუსს, მთავრობასთან შეთანხმების გარეშე.

## დასკვნა

მოხსენებაში განხილულ იქნა საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი საგარეო საქმიანობის განხორციელებისა და შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საგარეო საქმიანობაში პრეზიდენტისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებები არ არის მკაფიოდ წარმოჩენილი, რაც უფრო ბუნდოვანს ხდის აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან პრეზიდენტის უფლებამოსილებების გამიჯვნის საკითხს.

საქართველოს კონსტიტუციის არსებულ რედაქციაში გამოკვეთილი არ არის საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი ინსტიტუტი, რაც გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ პრეზიდენტს არ აქვს ჩამორთმეული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში და ლიდერობას ინაწილებს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან. ხოლო ლიდერობის განაწილებამ შესაძლოა წარმოშვას კონფლიქტი აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პრეზიდენტს შორის. საკითხის სრულყოფილად მოწესრიგების მიზნით, მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციაში მკაფიო და ცალსახა დებულებების არსებობა, რომელიც ეჭვქვეშ არ დააყენებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში და საქმიანობის განხორციელებისას. საკითხის მოწესრიგების მიზნით შესაძლოა გაზიარებულ იქნეს სხვა ქვეყნების გამოცდილება და სახელმწიფოს მმართველობის მოდელთან შესაბამისი დებულებები აისახოს კონსტიტუციაში. აღნიშნული მიზანი გამართლებული იქნება, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ თითოეული დებულება მიმართული იქნება ქვეყანაში არსებული საკონსტიტუციოსამართლებრივი ვითარების მოწესრიგებისაკენ.

## კონტრასიგნაციის მემანიჰმი (ქართული სინამდვილის მოკლე ანალიზი)

### I. შესავალი

კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი ქართული საკანონმდებლო სივრცისთვის ნოვაციას წარმოადგენს, რამდენადაც მას 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედებამდე არცერთი ქართული საკანონმდებლო აქტი არ იცნობდა. 2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი<sup>1</sup>, რომლის ნაწილიც მხოლოდ 2013 წლის 17 ნოემბრიდან<sup>2</sup> ამოქმედდა. საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლით განსაზღვრული კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი სწორედ აღნიშნული კატეგორიის ნორმების ნაწილს წარმოადგენდა და შესაბამისად, მისი ამოქმედებაც ხსენებულ გარემოებას დაუკავშირდა.

უნდა ითქვას, რომ ჯერ კიდევ ზემოაღნიშნულ ცვლილებებამდე სხვადასხვა დროსა და ვითარებაში იყო მსჯელობა კონტრასიგნაციის მექანიზმის ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში იმპლემენტირებაზე, თუმცა სხვადასხვა მიზეზთა გამო, ეს საუბარი საუბრად დარჩა. ჯერ კიდევ 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის დროს, ეროვნულ დემოკრატები მხარს უჭერდნენ, ერთი მხრივ, პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას და მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მხრიდან ძალაუფლების უზურპირების საფრთხის თავიდან აცილების მიზნით მინისტრთა კაბინეტის არსებობასა და შესაბამისი დარგის მინისტრის მხრი-

---

\* საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასისტენტი-პროფესორი.

<sup>1</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი, №3710-III.

<sup>2</sup> მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

დან პრეზიდენტის აქტებზე ხელმოწერას<sup>3</sup>. თუმცა, როგორც მოგეხსენებათ, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია არც პრეზიდენტის და არც მის აქტებზე კონტრასიგნაციის მექანიზმს არ იცნობდა.

კონტრასიგნაციის მექანიზმს არ იცნობდა, ასევე, არც 1992 წლის 11 ოტრომბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ (ე.წ. „მცირე კონსტიტუცია“). 1995 წლის კონსტიტუციის ტექსტმაც არ გაითვალისწინა კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი<sup>4</sup>, სანამ 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისი ნაწილი არ ამოქმედდა.

წინამდებარე პუბლიკაციაში არ შევეხებით თავად ამ ინსტიტუტის არსს, დანიშნულებას, ისტორიულ ექსკურს (მხოლოდ მცირედით განვიხილავ საქართველოში მექანიზმის იმპლემენტაციის ისტორიას), შევეცდებით მოხსენების ფორმატიდან გამომდინარე, მაქსიმალურად ლაკონურად მიმოვიხილოთ კონსტიტუციასა და კანონმდებლობაში გაწერილი პროცედურები და არსებული ხარვეზები.

## II. კონტრასიგნაციის მექანიზმი – პროცედურა

საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლი განსაზღვრავს კონსტრასიგნირებად და კონტრასიგნაციისგან გათავისუფლებულ აქტებს. ასევე, ადგენს კონტრასიგნაციის შედეგებს, თუმცა, მსგავსად საზღვარგარეთის სახელმწიფოებში დამკვიდრებული პრაქტიკისა, საქართველოს კონსტიტუციაც არ გაწერს კონკრეტულ მექანიზმებსა თუ პროცედურებს. მოცემული საკითხები გაწერილია „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა

---

<sup>3</sup> დაწვრილებით იხ., მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011; გვაზავა გ., პრეზიდენტი რესპუბლიკისა, გაზეთი „საქართველო“, 1920 წ. 29 დეკემბერი; ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013.

<sup>4</sup> ამ შემთხვევაშიც უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობისას კონტრასიგნაციის მექანიზმის იმპლემენტაციის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით გამოითქვა მოსაზრებები, თუმცა შემდგომ საბოლოოდ 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა მმართველობის საპრეზიდენტო ე.წ. ამერიკული მოდელი, რომლისთვისაც უცხოა კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი. დაწვრილებით იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი), თბილისი 2002, 184.

და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში, კერძოდ კი მოცემული კანონის მე-3 თავში, რომელიც ეთმობა მთავრობის ურთიერთობას პარლამენტსა და პრეზიდენტთან.

კანონში საკმაოდ დეტალურადაა განსაზღვრული კონტრასიგნაციის განხორციელების პროცედურა. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც კონსტიტუციის თანახმად საჭიროებს კონტრასიგნაციას, პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერიდან არაუგვიანეს მეორე დღისა გადაეცემა პრემიერ-მინისტრს კონტრასიგნაციისათვის, რომელსაც, თავის მხრივ, 10 დღის ვადაში გააქვს საკითხი მთავრობის სხდომაზე განსახილველად. მოგეხსენებათ საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კონტრასიგნაციას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო ასეთ აქტზე პასუხისმგებლობა მთავრობას ეკისრება. „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი კონტრასიგნაციამდე ვალდებულია საკითხი განსახილველად გაიტანოს მთავრობის სხდომაზე. მთავრობის მიერ პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტის მოწონების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მოაწეროს ხელი აქტს, რითაც კონტრასიგნაციის პროცედურა დასრულებულად ითვლება.

იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა არ მოიწონებს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტს, იგი ამზადებს მოტივირებულ შენიშვნებს და პრემიერ-მინისტრი გადასცემს მას პრეზიდენტს. თავის მხრივ, პრეზიდენტი უფლებამოსილია ცვლილება შეიტანოს მისსავე სამართლებრივ აქტში და ამ სახით ხელახლა გადაუგზავნოს პრემიერ-მინისტრს კონტრასიგნაციისათვის. თუ მთავრობამ ამ შემთხვევაშიც არ მოიწონა პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, მაშინ დაუშვებელია 6 თვის განმავლობაში იმავე შინაარსის სამართლებრივი აქტის წარდგენა კონტრასიგნაციისათვის.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს კონტრასიგნაციის პროცედურის დაჩქარებულ წესს. აღნიშნული დაჩქარებული წესით კონტრასიგნაციის პროცედურა შეიძლება განხორციელდეს პრეზიდენტის მოთხოვნით ან კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში.

პირველ შემთხვევაში, თუ პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის მიმართვას საკმარისად დასაბუთებულად მიიჩნევს, მას 3 დღის ვადაში გააქვს საკითხი

მთავრობის სხდომაზე განსახილველად<sup>5</sup>. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ შემდგომი პროცედურული ვადებიც, შეიძლება ითქვას, პრაქტიკულად 1/3-ით არის შეკვეცილი.

გარდა ზემოაღნიშნული შემთხვევისა, კანონი პირდაპირ განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც კონტრასიგნაციის პროცედურა სავალდებულო წესით განიხილება კიდევ უფრო დაჩქარებული წესით. ასეთი ვითარება დგება, მაშინ როდესაც საკითხი უკავშირდება საგანგებო მდგომარეობის როგორც გამოცხადებას, ასევე ამგვარი მდგომარეობის დროს გამოცემული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების კონტრასიგნაციას. ამ შემთხვევაში საკითხი პრემიერ-მინისტრს მთავრობის სხდომაზე გააქვს 24 საათის განმავლობაში და შემდგომი პროცედურული ვადებიც კიდევ უფრო დაჩქარებულია.

### III. არაკონტრასიგნებადი აქტები

საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-2–მე-4 პუნქტებით დადგენილია შემთხვევები, როდესაც პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს. კონტრასიგნაციის საჭიროებისგან გათავისუფლებული აქტები პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსს და მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს უკავშირდება.

საჯარო განხილვებისთვის გამოქვეყნებული კონსტიტუციური კანონის პროექტში<sup>6</sup> კონტრასიგნაციის საჭიროებისგან გათავისუფლებული აქტების რაოდენობა, პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებების საბოლოო რედაქციით განსაზღვრულ რაოდენობასთან შედარებით, მეტი იყო. საჯარო განხილვებისთვის წარდგენილი პროექტით კონტრასიგნაციისგან თავისუფლდებოდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და მისი გაუქმებაც, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა/შეთანხმებათა ხელმოწერა, ისევე როგორც, მათი პარლამენტში წარგენა, შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსის, სხვა მხედართმთავრების დანიშვნა/გათავისუფლების შესახებ გამოცემული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები. პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციის ვალდებულებისაგან თავისუფლდებოდა, ასევე,

<sup>5</sup> როგორც აღვნიშნეთ, ჩვეულებრივი პროცედურისას ეს ვადა 10 დღეა.

<sup>6</sup> პროექტი შეიგიძლიათ იხ.,

[http://www.parliament.ge/publicdebates/konstitucia\\_proeqti.pdf](http://www.parliament.ge/publicdebates/konstitucia_proeqti.pdf) [05.12.2014].

საკანონმდებლო ინიციატივის შესახებ მიღებული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები.

კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონტრასიგნაცია არ ესაჭიროება საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემულ პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს. საომარი მდგომარეობის დროს, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გამოსცეს როგორც დეკრეტები, ასევე, სხვა ნებისმიერი სახის სამართლებრივი აქტი. ზემოაღნიშნული ნორმის კონსტრუქცია გვკარნახობს, რომ კონტრასიგნაციისგან თავისუფლდება როგორც პრეზიდენტის დეკრეტი, ასევე, სხვა სამართლებრივი აქტები, მიუხედავად იმისა, თუ რომელ საკითხთან დაკავშირებით არის ის გამოცემული. მოცემულ შემთხვევაში, მთავარი პირობაა, რომ მოცემული აქტები გამოცემული იყოს საომარი მდგომარეობის დროს. შესაძლოა კანონმდებლის სურვილს წარმოადგენდა, რომ მხოლოდ დეკრეტები გათავისუფლებულიყო კონტრასიგნაციის ვალდებულებისგან, თუმცა კონსტიტუციური ნორმის სამართლებრივი კონსტრუქცია სხვაგვარი დასკვნის შესაძლებლობას არ იძლევა.

საომარ მდგომარეობაზე საუბრისას, ასევე, საინტერესოა აღინიშნოს ზავის საკითხი. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი, ერთი მხრივ, აცხადებს საომარ მდგომარეობას და მეორე მხრივ, სათანადო პირობების შემთხვევაში დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებას არა უგვიანეს 48 საათისა წარუდგენს პარლამენტს. ზავთან დაკავშირებული საკითხები, დეტალურად არ არის გაწერილი ქართულ საკანონმდებლო აქტებში. გარკვეულწილად ზავის საკითხზე საუბრობს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-3 მუხლის „პ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, საქართველოს პარლამენტის პრეზიდენტის განეკუთვნება „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის, ომისა და ზავის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილების დამტკიცება. ასევე, აღსანიშნავია „საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი საქართველოს პრეზიდენტის სახელით საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებსა და პლენარულ სხდომაზე

განსახილველად წარადგენს<sup>7</sup> საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებებს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების, ზავის დადების, საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლში მითითებულ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვის შესახებ<sup>8</sup>.

როგორც მოგეხსენებათ, კონტრასიგნაციის საჭიროებისგან თავისუფლება საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება, ისევე, როგორც ამ მდგომარეობის დროს გამოცემული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები. ისმის კითხვა: თავისუფლება თუ არა ზავის საკითხი კონტრასიგნაციისგან? რა თქმა უნდა, თუ მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი საომარი მდგომარეობის დროს გამოიცა, ასეთი აქტი თავისუფლება კონტრასიგნაციის საჭიროებისგან. თუმცა, თეორიულად შესაძლებელია საომარი მდგომარეობა დასრულებული იყოს და მხოლოდ ამის შემდეგ დადგეს ზავის საკითხი. შედეგად, დღის წესრიგში დადგება პრეზიდენტის მიერ შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გამოცემისა და შედეგად მისი კონტრასიგნაციის საჭიროების საკითხი.

საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3 პუნქტის აცხადებს, რომ „კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს საქართველოს პრეზიდენტის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც, კონსტიტუციის შესაბამისად, გამოცემულია მთავრობის წარდგინებით ან რომლებზედაც მთავრობას მიცემული აქვს წინასწარი თანხმობა“. რაც შეეხება მთავრობის წარდგინების საჭიროებას, მას საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლში ვხვდებით, რომლის პირველი პუნქტის თანახმადაც, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს. წარდგინებას ვხვდებით, აგრეთვე, კონსტიტუციის იმავე, 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტში, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელი-

---

<sup>7</sup> იხ., „საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 25 ივნისის კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>8</sup> იხ., იქვე, მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

სუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.

კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული მეორე პირობა – წინასწარი თანხმობა – გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტში, რომლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას.

საქართველოს კონსტიტუციაში, გარდა ზემოაღნიშნული შემთხვევებისა, მთავრობის წარდგინებისა და წინასწარი თანხმობის შემთხვევები პირდაპირ გათვალისწინებული არსად არ გვხვდება. კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ჩანაწერი საინტერესოა ასევე იმ თვალსაზრისით, რომ მთავრობის წარდგინებისა და წინასწარ თანხმობის გაცემის საფუძველი და შემთხვევები პირდაპირ უნდა იყოს თუ არა გათვალისწინებული კონსტიტუციაში? და პირდაპირ გათვალისწინებულობის საკითხი მხოლოდ მთავრობის წარდგინებაზე ვრცელდება თუ ასევე წინასწარი თანხმობის პირობაზეც? არის თუ არა შესაძლებელი ასეთი პირობები არა მხოლოდ კონსტიტუციაში, არამედ სხვა საკანონმდებლო აქტებმაც გაითვალისწინონ?

გარკვეულწილად ზემოაღნიშნულ კითხვებზე პასუხი თავად კანონმდებელმა გასცა, როდესაც შესაბამისი ცვლილებები შეიტანა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმადაც, საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებას, რომელსაც საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან საქართველოს სახელით დებს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით. როგორც მოგეხსენებათ, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან კონსტიტუციური შეთანხმების დადებამდე საქართველოს პრეზიდენტისთვის მთავრობის მხრიდან წინასწარი თანხმობის საჭიროების საკითხს. როგორც აღინიშნა, ამგვარ წინასწარ თანხმობას ითვალისწინებს საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების

შესახებ”. შესაბამისად, უნდა ვთქვათ, რომ კანონმდებლის მიერ იმგვარი ინტერპრეტაცია გაკეთდა, რომლის საფუძველზეც, წინასწარი თანხმობის შემთხვევები შესაძლებელია კონსტიტუციის გარდა სხვა საკანონმდებლო აქტებმაც გაითვალისწინოს.

აქვე შეიძლება აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლი კონტრასიგნაციის საჭიროებისგან ათავისუფლებს წარდგინებისა და წინასწარი თანხმობის შედეგად გამოცემულ პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს, თუმცა არაფერს ამბობს მთავრობასთან შეთანხმებით გამოცემულ სამართლებრივ აქტებზე. მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ, მართალია, ქართული ენის განმარტებით ლექსიკონში შეთანხმება განმარტებულია, როგორც თანხმობის მიღწევა, თანხმობის დამყარება<sup>9</sup>, თუმცა, უნდა ითქვას, რომ როგორც კონსტიტუციამ, ისე საკანონმდებლო აქტებმა, შეთანხმებასა და წინასწარ თანხმობას განსხვავებული შინაარსი მიანიჭეს, რის შედეგადაც, განსხვავებით წინასწარი თანხმობის შედეგად გამოცემული სამართლებრივი აქტებისგან, შეთანხმების შედეგად გამოცემული სამართლებრივი აქტები კონტრასიგნაციას საჭიროებენ.

ასევე უნდა აღინიშნოს კიდევ ერთი საკითხი. საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-4 პუნქტში ჩამოთვლილია ის საკითხები, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულ პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს არ ესაჭიროებათ კონტრასიგნაცია. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ყველა მათგანთან დაკავშირებით პრეზიდენტი სამართლებრივ აქტს არ გამოსცემს. ასე მაგალითად, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი არ გამოიცემა იმ შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს, ასევე, როდესაც მოტივირებული შენიშვნებით კანონპროექტს პარლამენტში აგზავნის.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც შეიძლება გამოიყოს, უკავშირდება საქართველოს კონსტიტუციის 73<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტს, რომლის თანახმადაც, კონტრასიგნაცია არ ესაჭიროება საქართველოს პრეზიდენტის იმ სამართლებრივ აქტს, რომელიც უკავშირდება პარლამენტის არჩევნების დანიშვნას და მის დათხოვნას კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე, ახლადარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის

---

<sup>9</sup> ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, პროფ. არნ. ჩიქობავას საერთო რედაქციით, ტომი მე-7, თბილისი, 1962.

მოწვევას, აგრეთვე, პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევას.

როგორც მოცემული ნორმის დეფინიციიდან იკვეთება, კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს მხოლოდ და მხოლოდ პარლამენტის არჩენების დანიშვნა და მისი დათხოვნა, კონსტიტუციის მე-80 მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. თუმცა, საქართველოს პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას იცნობს, ასევე, საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტი. ამ შემთხვევაშიც შესაძლებელია საკითხი ორმაგი ინტერპრეტაციის საგანი გახდეს. ავტორთა ნაწილმა შესაძლოა მიიჩნიოს, რომ მე-80 და 81-ე მუხლებით გათვალისწინებული პარლამენტის დათხოვნა სხვადასხვა სამართლებრივი საფუძვლებია, ხოლო მეორე ნაწილი შესაძლებელია გამოვიდეს იმავე 81-ე მუხლიდან, რომელიც პროცედურის გარკვეულ ეტაპზე, გვებრუნებს კონსტიტუციის მე-80 მუხლზე.

არაკონტრასიგნირებად აქტებს შორის უნდა აღინიშნოს, მოქალაქეობის საკითხებთან დაკავშირებული თემა. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ 1993 წლის 25 მარტის საქართველოს ორგანული კანონი (2013 წლის 6 სექტემბრის ცვლილებებით<sup>10</sup>) იცნობდა კონტრასიგნაციის მექანიზმს. თუმცა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 30 აპრილს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“<sup>11</sup>, რომლითაც, ახლებურად მოწესრიგდა კომპეტენციები, პროცედურები, გაფართოვდა მოქალაქეობის „მინიჭების“ ცნება. ახალი ორგანული კანონის თანახმად, მოქალაქეობასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა მთლიანად პრეზიდენტის უფლებამოსილებების სფეროში ექცევა და შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ მოქალაქეობის საკითხებთან დაკავშირებით გამოცემული სამართლებრივი აქტები აღარ საჭიროებენ კონტრასიგნაციას.

---

<sup>10</sup> იხ., 06.09.2013 წლის „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს 2013 წლის 6 სექტემბრის ორგანული კანონი.

<sup>11</sup> იხ., იქვე, კანონის განმარტებითი ბარათი.

## მთავრობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციაში

### 1. პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის პოლიტიკური როლებისა და ძალაუფლების ახლებური განაწილება

როცა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ვფიქრობთ, ხშირად წარმოგვიდგენია ერთი პიროვნება, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის გაძლელაზე, ერის დღის წესრიგის შედგენაზე, ასევე საგარეო პოლიტიკის წარმართვასა და საომარ მდგომარეობაში მთავარსარდლობაზე. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლება შედგება ორი განსხვავებული როლისგან. პირველი – სახელმწიფოს მეთაურია, რომელიც ერის სიმბოლოა და წარმოადგენს ხალხს ქვეყნის შიგნით და გარეთ, განასახიერებს და გამოხატავს სახელმწიფო მმართველობას, ასევე საგარეო პოლიტიკის განხორციელება და ომის წარმოება ხშირად მიჩნეულია მის კომპეტენციად. მეორე – მთავრობის მეთაურია, რომელიც ამის საპირისპიროდ, კაბინეტის წევრებთან ერთად, უმკლავდება სახელმწიფოს მართვის ყოველდღიურ ამოცანებს, განსაზღვრავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო პოლიტიკას.<sup>1</sup>

ქვეყანამ შეიძლება, განსხვავებულ იმიჯთან და მოლოდინებთან დაკავშირებული, ეს ორი სხვადასხვა როლი გააერთიანოს ან გამიჯნოს. როგორც წესი, მმართველობის სისტემა განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხს.<sup>2</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის ძალაუფლება და როლები იმგვარად გაიმიჯნა, რომ ძალაუფლების უდიდესმა ნაწილმა მთავრობის მეთაურის (პრემიერ-მინისტრის) ხელში მოიყარა თავი. სა-

---

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> O'Neil P., *Essentials of Comparative Politics*, New York, London, 2013, 136.

<sup>2</sup> გელანტა ლ., საქართველოში მმართველობის სისტემისა და პრეზიდენტის ინსტიტუტისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი თავისებურებანი, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №4, 2009, 75.

კონსტიტუციო რეფორმის ამოსავალი წერტილი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება იყო. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შემდეგ პრეზიდენტი წარმოადგენდა როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვილ – საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველ – პირს. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შედეგად კი პრეზიდენტის კომპეტენციები მნიშვნელოვნად შემცირდა. ის დამოუკიდებლად ძირითადად მხოლოდ ცერემონიულ და სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებს. თუმცა, მას ასევე აქვს სარეზერვო კომპეტენციები. ასე ვთქვათ, ყოვლისშემძლე პრეზიდენტი „ჩამოლაბორანტა“<sup>3</sup>.

პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ჩამოშორება და სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის პოზიციების მკაფიო გამოიჯვანა წინადადებული ნაბიჯია, რამდენადაც ეს ორი სტატუსი განსხვავებულ როლებს გულისხმობს. როგორც ლინცი აღნიშნავს ჩილეს პრეზიდენტის მაგალითზე, ადვილი არაა ერთდროულად იყო როგორც ყველა ჩილეელის, ისე ყველა მუშის პრეზიდენტი, იყო ელევანტური, დახვეწილი მანერების მქონე პრეზიდენტი ლა მონედას სასახლეში და დემადოკოგი ორატორი სტადიონების მასობრივ თავშეყრებზე. როცა პრეზიდენტს უწევს ერთდროულად იყოს პარტიული პროგრამის იმპლემენტაციისთვის მებრძოლი პოლიტიკოსი და ამავე დროს, სახელმწიფოს მეთაური, მას სახელმწიფოს მეთაურის როლის უარყოფა უხდება. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური წყვეტს ერის წარმომადგენლობის ფუნქციას. ის მხოლოდ იმ კონკრეტულ სექტორს წარმოადგენს, რომელიც ემხრობა მის საქმიანობას.<sup>4</sup> ამიტომ მისასაღამებელია ნეიტრალური პირის, პოლიტიკურ პროცესებს მიღმა მდგარი ფიგურის გამოკვეთა სახელისუფლებო ტრიადაში.

---

<sup>3</sup> დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 31.

<sup>4</sup> Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol.1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 25.

## 2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი

მიუხედავად პრეზიდენტის ჩამოქვეითებისა, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტს აქვს პირდაპირი ლეგიტიმაცია და გარკვეულ შემთხვევებში აღჭურვილია პრეროგატივებით, რომელიც პარლამენტის მიერ არჩეულ პრეზიდენტებს ნაკლებად აქვთ. კონსტიტუციის 69-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. გარდა ამისა, კონსტიტუციის მე-4 თავში მოცემულია მისი სხვა კომპეტენციებიც, რომელთა ნაწილს დამოუკიდებლად და ნაწილს მთავრობასთან ერთად ახორციელებს. მას შეუწარმუნდა საკადრო უფლებამოსილებები, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება კანონის არაკონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით და სუსპენზიური ვეტოს უფლება. პრეზიდენტის ძალაუფლება ქალისურ ხასიათს ატარებს. მისი პრეროგატივები საგამონაკლისო ხასიათის კომპეტენციებია. მას უფრო მეტად შეუძლია თავიდან აიცილოს გადაწყვეტილების მიღება, ვიდრე თავად მიიღოს იგი. აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ნაწილი მთავრობის ხელში მოექცა.

## 2. მთავრობა, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება

საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში კონსტიტუციურად მთავრობა პირველად გამოცხადდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ<sup>5</sup>, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვაზე. მთავრობა წარმოადგენს ადმინისტრაციის მწვერვალს. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან.

---

<sup>5</sup> დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 26.

პრემიერ-მინისტრს ეწოდა მთავრობის მეთაური და არა თავმჯდომარე. იგი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მის საქმიანობას.

### 3. პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური სტატუსი

როგორია პრემიერ-მინისტრის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით? „პირველი“ მინისტრი მინისტრთა შორის რა დამოკიდებულება-ში იმყოფება სხვა მინისტრებთან? ზოგადად მთავრობის მეთაურსა და კაბინეტის წევრებს შორის სხვადასხვანაირი კავშირი შეიძლება არსებობდეს, ესენია: ა) პირველი უთანასწორობებზე მაღლა; ბ) პირველი უთანასწოროთა შორის; გ) პირველი თანასწოროთა შორის.

პირველი უთანასწორობებზე მაღლა – ასეთად შეიძლება მიჩნეული იქნას ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი, რომელიც რეალურად მართავს მთავრობას, თავისუფლად ნიშნავს და ათავისუფლებს „დაქვემდებარებულ“ მინისტრებს. პირველი უთანასწორობებზე მაღლა არის მთავარი აღმასრულებელი პირი, რომელიც პარტიის ლიდერია, რთულია მისი გადაყენება პარლამენტის წევრების მიერ, იგი კაბინეტის წევრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს თავისი სურვილისამებრ.<sup>6</sup> მთავრობის გადაწყვეტილებები მხოლოდ ფორმალურადაა კოლექტიური, რადგან პრემიერ-მინისტრის ნება განმსაზღვრელია. თუ პრემიერ-მინისტრის მიერ შერჩეული მინისტრები მის პოლიტიკას მხარს არ უჭერენ, იგი მათ თავისი მომხრე მინისტრებით შეცვლის.<sup>7</sup>

„პირველი უთანასწორობებს შორის“ შეიძლება არ იყოს პარტიის ლიდერი, მაგრამ მას მაინც ნდობის უბრალო კენჭისყრით ვერ გადააყენებენ და თანამდებობას ინარჩუნებს მაშინაც, როცა მისი კაბინეტის წევრები იცვლებიან. მას შეუძლია მოხსნას მინისტრები, მაგრამ მინისტრებს არ შეუძლიათ მოხსნან ის. ასეთ სისტემად შეიძლება დახასიათდეს გერმანული საპრემიერო სისტემა. გერმანიის კანცლერი ნაკლებად პრივილეგირებული ფიგურაა ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრთან შედარებით. თუმცა, ის

<sup>6</sup> Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 102-103.

<sup>7</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99, 212.

მაინც არის პირველი უთანასწორობის შორის.<sup>8</sup> აღნიშნული გამოდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ პარლამენტი ნიშნავს მხოლოდ კანცლერს და არა მთელ მთავრობას, როგორც ეს უმეტეს საპარლამენტო სისტემებშია. ეს არის პროცედურა, რომელიც აყალიბებს პრემიერ-მინისტრის მთავრობის სხვა წევრებზე მაღლა ყოფნას. მის სტატუსს ასევე განამტკიცებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.<sup>9</sup>

უმეტეს საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის, *Primus Inter Pares*. „პირველი თანასწორთა შორის“ სისტემაში პრემიერ-მინისტრი თავისი კაბინეტის წევრებთან ერთად კარგავს თანამდებობას. ის იღებს სამთავრობო გუნდში „განსაზღვრულ“ მინისტრებს, და მათზე მცირე კონტროლის შესაძლებლობას ფლობს.<sup>10</sup> მთავრობა გადაწყვეტილებებს მართლაც კოლექტიურად იღებს. პრემიერ-მინისტრს მინისტრებისათვის მითითებების მიცემის უფლება არა აქვს.

საქართველოს კონსტიტუციის 80-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი ნდობას უცხადებს მთლიანად მთავრობას და არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრს. ამასთან მოქმედებს 81<sup>1</sup>-ე მუხლის დანაწესი, რომლის თანახმადაც, პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარედგინება მთავრობის შემადგენლობა. პრემიერ-მინისტრს აღნიშნული მუხლი გარკვეულ თავისუფლებას უტოვებს. მინიმუმ მთავრობის 5 წევრის დანიშვნა-გათავისუფლების დისკრეციული უფლებამოსილება პრემიერისთვის მნიშვნელოვანი ბერკეტია მინისტრებზე ზეგავლენის მოსახდენად, რამდენადაც არავინ იცის, ვინ მოხვდება ამ უკანასკნელთა შორის. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრის შეცვლა შესაძლებელია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით, რაც ასევე ამყარებს მის მდგომარეობას. მის შესაცვლელად საკმარისი არაა პარლამენტში არსებობდეს პრემიერ-მინისტრის მოწინააღმდეგე უმრავლესობა, არამედ ეს უმრავლესობა ასევე მზად უნდა იყოს

---

<sup>8</sup> Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 103.

<sup>9</sup> იქვე, 106-107.

<sup>10</sup> იქვე, 103.

პრემიერ-მინისტრის ერთ კანდიდატურაზე შეთანხმებისთვის, ერთად მუშაობისთვის და ერთი კოალიციის შექმნისთვის.

კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას, აგრეთვე, ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს მთავრობის შენობაში. არც კონსტიტუცია და არც მიმდინარე კანონმდებლობა პრემიერ-მინისტრს ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას არ ანიჭებს. ნორმატიული აქტი შეიძლება გამოიცეს მთავრობის ან კონკრეტული მინისტრის მიერ. პრემიერ-მინისტრმა მემკვიდრეობით ვერ მიიღო 2004 წლის კონსტიტუციის რედაქციით გათვალისწინებული პრეზიდენტის კომპეტენცია, რაც გულისხმობდა იმას, რომ პრეზიდენტს ნებისმიერ საკითხზე შეეძლო გამოეცა ბრძანება, ან თავად გაეუქმებინა მინისტრის აქტები, თუ ისინი არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციას, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. აქედან გამომდინარე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ მთელი მთავრობის თანხმობით. გარდა ამისა, მას, კომპეტენციური თვალსაზრისით, არ აქვს მინისტრის ავტონომიაში ჩარევის შესაძლებლობა, თუ არ ჩავთვლით პრემიერ-მინისტრისადმი დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში მინისტრის მოხსნის შესაძლებლობას. გადაყენების შესაძლებლობა, რომელიც დამოკლეს მასხვლივით ჰკიდია მინისტრის თავზე, ცხადია, მნიშვნელოვანი ბერკეტია პრემიერ-მინისტრის ხელში მასზე ზეგავლენის მოსახდენად.

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციები არ იძლევა პრემიერ-მინისტრის სტატუსის ზუსტი განსაზღვრის შესაძლებლობას. ერთი შეხედვით, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მიხედვით, ის არის „პირველი თანასწორთა შორის“, რამდენადაც პარლამენტი ირჩევს მთელ მთავრობას, ასევე პრემიერს არ აქვს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების უფლება. თუმცა, მინისტრთა შეცვლის გარკვეული უფლებამოსილება მის სტატუსს ამაღლებს. ასევე მის მდგომარეობას განამტკიცებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ამ კონტექსტში მისი სტატუსი უახლოვდება „პირველი უთანასწორობის შორის“ პოზიციას.

#### 4. მთავრობის ფორმირების პროცესი

მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე, რამდენადაც იგი გათავისუფლდა პრეზიდენტის დაქვემდებარებისგან. მთავრობის ფორმირებისთვის საჭირო არაა ორმაგი ნდობის მიღება პარლამენტისა და პრეზიდენტისგან, არამედ გადაწყვეტია მხოლოდ პარლამენტის სუვერენული ნება. მიუხედავად ამისა, მთავრობის ფორმირების საკითხი კვლავ პრობლემურია.

მთავრობის ფორმირების მოდელთან დაკავშირებით არაერთი კრიტიკული აზრი გამოითქვა. პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია, მთავრობის ფორმირების ვადები. მეტიმეტად არის გახანგრძლივებული მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა. კონსტიტუციის მიხედვით აღნიშნული პროცედურა შეიძლება გაგრძელდეს 102 დღეს, რაც საფრთხეს უქმნის მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას. ხოლო თუ ამ პროცესს მოჰყვა პარლამენტის დაშლა, აღნიშნული პროცედურა გაგრძელდება 1 წელიწადს. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, რომლის მიერ წარდგენილმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა, უფლებამოსილია 30 დღის განმავლობაში წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა პარლამენტში ნდობის მისაღებად. უსაფუძვლოა ერთხელ უკვე წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობის ხელახლა წარდგენა და განმეორებით კენჭისყრა. პრეზიდენტს ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეუძლია წარადგინოს მხოლოდ აღნიშნული 30-დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ. ნდობის გამოცხადების პროცედურის გამარტივებისათვის, აუცილებელია შეიზღუდოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წარდგენის ვადა. პრობლემურია ასევე ტერმინი – „საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი“, რომელიც არ ითვალისწინებს რამდენიმე პარტიის მიერ კოალიციის შექმნას, რაც საპარლამენტო სისტემის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელია.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, იხ.,  
<[http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const\\_Final\\_GEO\\_11\\_pdf.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf)>  
[20.07.2014]

ამ მხრივ, საინტერესოა შევადაროთ საზღვარგარეთის ქვეყნების მთავრობის ფორმირების ვადები. დიდ ბრიტანეთსა და საბერძნეთში ახალი მთავრობის ფორმირებას სჭირდება საშუალოდ 4 და 8 დღე. საბერძნეთში ეს განპირობებულია კონსტიტუციური ჩანაწერით, რომლის თანახმადაც, პარტიის ლიდერს მთავრობის შესაქმნელად მიცემული აქვს 3 დღე. დანიაში, შვედეთში, საფრანგეთსა და ირლანდიაში ფორმირების პროცესი იკავებს 2-დან 4 კვირამდე ვადას. ფინეთში, პორტუგალიაში, იტალიასა და ისლანდიაში კი 6-დან 8 კვირამდე. მთავრობის ფორმირებას ყველაზე ხანგრძლივ ვადას უთმობს ბელგია (8 კვირაზე მეტი). ესეც განპირობებულია ბელგიაში არსებული მდგომარეობით. არც ერთი პარტია არ გამოხატავს ერთიანი ბელგიის ინტერესებს, პარტიები მხოლოდ ფლამანდრიული ან ფრანგული ნაწილის ინტერესებს იცავენ. შესაბამისად, მათ შორის კონსენსუსის მიღწევა რთულდება.<sup>12</sup>

რაც შეეხება, ნდობის კვორუმს, ამ მხრივ, განასხვავებენ მთავრობის პოზიტიური და ნეგატიური ფორმირების წესებს. პოზიტიურისთვის საჭიროა უმრავლესობის მხარდაჭერა (ფარდობითი ან აბსოლუტურის). ქვეყნების უმეტესობაში საკმარისია ფარდობითი უმრავლესობა, აბსოლუტური უმრავლესობა გათვალისწინებულია ესპანეთისა (პირველი კენჭისყრისას) და გერმანიის (პირველი და მეორე კენჭისყრისას) კონსტიტუციით. ნეგატიური წესები არ მოითხოვს მთავრობის მიერ ნდობის პოზიტიურ ვოტუმს. საკმარისია ის ფაქტი, რომ აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ მისცეს ხმა მთავრობის საწინააღმდეგოდ. ნეგატიური წესი მიუთითებს, რომ მთავრობა უნდა იყოს აბსოლუტური უმრავლესობის მხრიდან ტოლერირებული, როდესაც პოზიტიური წესები მოითხოვს სულ მცირე ფარდობითი უმრავლესობის მხრიდან მხარდაჭერას. აღნიშნული არსებობს სკანდინავიის ქვეყნებში, დიდ ბრიტანეთში, ავსტრიაში.<sup>13</sup>

როგორც ვხედავთ, კვორუმის თვალსაზრისით საქართველოში არჩეულია მთავრობის ფორმირების უკიდურესი პოზიტიური წესები. უფრო მეტიც, ითვალისწინებს უფრო მაკაცრ დებულებებს, ვიდრე გერმანიისა და ესპანეთის კონსტიტუციები. გერმანიის ძირითადი კანონის 63-ე მუხლის

---

<sup>12</sup> Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 86-122.

<sup>13</sup> იქვე, 135-136.

თანახმად, კანცლერის არჩევისას, მესამე კენჭისყრის დროს საკმარისია უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა. ასევე ესპანეთის კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად, მეორე კენჭისყრის შემთხვევაში საკმარისია უბრალო უმრავლესობის თანხმობა. საქართველოს კონსტიტუცია კვორუმების ამგვარ გრადაციას არ ითვალისწინებს, რაც სასურველია, რომ არსებობდეს.

#### **4. მთავრობის პასუხისმგებლობის აქტუალური საკითხები**

აღსანიშნავია, რომ XX საუკუნის შუა პერიოდიდან სახელისუფლო ტრიადაში აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ წამყვანი როლი დაიკავა. სხვა შტოებთან შედარებით სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლება უფრო მეტად ფლობს ფინანსურ, მატერიალურ-ტექნიკურ, ტექნოლოგიურ, ორგანიზაციულ, ადამიანურ და სხვა სახის რესურსებს. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველობა დღეს თანამედროვე დემოკრატიის ტენდენციებთან შეუსაბამოდ აღარ მიიჩნევა, თუკი ამ გაზრდილი კომპეტენციების საპირწონედ საკანონმდებლო ორგანო კონტროლის სათანადო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი.<sup>14</sup>

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა შეიძლება იყოს კოლექტიური (სოლიდარული) და ინდივიდუალური. კოლექტიური პასუხისმგებლობა ხაზს უსვამს მთავრობის ერთიანობას. ვერავინ გაიმართლებს თავს იმით, რომ მთავრობის გადაწყვეტილებას არ ეთანხმებოდა. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანია, რათა მთავრობის საქმიანობის ყველა მიმართულებაზე იდენტიფიცირებადი მინისტრი არსებობდეს, რომელსაც პარლამენტის წინაშე პასუხის გაცემისა და ახსნა-განმარტების ვალდებულება ექნება.

ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები 2010 წლის რედაქციით არ გაზრდილა, პირიქით, შემცირდა კიდევ. კერძოდ, პარლამენტს შეუძლია დასვას მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

---

<sup>14</sup> ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 123.

#### 4.1. პარლამენტის რაციონალიზაციის პროცესი

შემოღებულ იქნა მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის ახალი ფორმა – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. აღნიშნულის შემოღება ცალსახად პროგრესული ნაბიჯია. რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმია. იგი შემოღებული იქნა საპარლამენტო არასტაბილურობის წინააღმდეგ, რომელიც ასე გავრცელებული იყო XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში. სწორედ ამ პერიოდში შეიძინა პარლამენტარიზმმა ყველაზე მეტად უარყოფითი მნიშვნელობა, არასტაბილურობის სინონიმად კი გახდა.<sup>15</sup> პარლამენტში ნებისმიერი კანონპროექტის ჩავარდნა იწვევდა მთავრობის გადაყენებას. მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსლვას.<sup>16</sup> 1875-1914 წლების საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკაში 39 წლის განმავლობაში 48 მთავრობა გამოიცვალა. მეოთხე რესპუბლიკაში კიდევ უფრო დამძიმდა მდგომარეობა და თითოეული მთავრობის მოღვაწეობის ვადა დაახლოებით 6 თვემდე აღწევდა.<sup>17</sup> ამ გამოცდილებამ ათქმევინა ჯიოვანი სარტორის, რომ ეფექტიანი საპარლამენტო სისტემა არასდროსაა „წმინდა“ პარლამენტარიზმი, რომელიც სრულყოფილად განასახიერებს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს. პარლამენტარიზმი მუშაობს, როდესაც მას ფრთები აქვს შეკვეცილი. მისი აზრით, პარადოქსულია, მაგრამ რაც უფრო ნაკლებად „წმინდა“ საპარლამენტო მთავრობაა, მით უკეთ ფუნქციონირებს იგი.<sup>18</sup>

ასეთ პირობებში პარლამენტარიზმის გადარჩენა მხოლოდ რეფორმის გზით ისახებოდა, რეფორმის ძირითადი მიზანი კი მთავრობის გაძლიერება უნდა ყოფილიყო. ამის შედეგად დაიწყო პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის მცდელობები. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონს-

---

<sup>15</sup> ლოვო. ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 104.

<sup>16</sup> ტანჩევი. ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თ. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.

<sup>17</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 224.

<sup>18</sup> Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 109.

ტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნებულ იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.<sup>19</sup>

ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რაც მთავრობის სტაბილურობის განსამტკიცებლად იქნა შექმნილი, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის ნოვაცია – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. წარმატებულმა უნდობლობის ვოტუმმა იმავდროულად ალტერნატიული მთავრობა უნდა წარმოადგინოს. მთავრობა შეიძლება მხოლოდ იმ კოალიციის მიერ იქნას გადაყენებული, რომელიც მზადაა ერთად შეუდგეს მუშაობას.<sup>20</sup> ამის შედეგად, თავიდან აცილებულია უმთავრობო პერიოდი, რამდენადაც მოქმედი მთავრობის გადაყენება მისი მემკვიდრის არჩევის გზით ხდება. ხოლო თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ან კოალიცია ვერ შეთანხმდა ახალ პრემიერ-მინისტრზე, ძველი ინარჩუნებს პოსტს და უნდობლობის ვოტუმში განუხორციელებელი რჩება. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მთავრობის სტაბილურობისთვის, როდესაც პარლამენტში უკიდურესი პლურალიზმი სუფევს, არც ერთი პარტია არ ფლობს უმრავლესობას და ვერც შეთანხმებულ მუშაობას ახერხებენ.

#### **4.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის „არაორდინალური ფორმულა“**

მიუხედავად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მრავალი ღირსებისა, იგი საკონსტიტუციო ცვლილებების ყველაზე კრიტიკული საკითხი აღმოჩნდა.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ასე გამოიყურება:

- საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტს უნდა მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესუთედმა, 20-25 დღეში უნდა შედგეს კენ-

---

<sup>19</sup> ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.

<sup>20</sup> Strøm K., Parliamentary Government and Legislative Organisation <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

ჭისყრა და უნდობლობის საკითხის აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. თუ ეს გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, მომდევნო ექვს თვეში დაუშვებელია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ხელახალი ინიცირება;

- უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან 20–25 დღეში პარლამენტი კენჭს უყრის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისთვის წარდგენას. თუ პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატურა დასახელდა, კენჭი ეყრება ორივე კანდიდატურას. პრეზიდენტს კი წარდგინება ის კანდიდატურა, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი;

- პრეზიდენტს უფლება აქვს, 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა ან უარი თქვას მასზე;

- პრეზიდენტის ერთგვარი „სუსპენზიური ვეტოს“ დაძლევა პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით შეუძლია არანაკლებ 15 და არაუმეტეს 20 დღეში;<sup>21</sup>

- „ვეტოს“ დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა;

- პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ პარლამენტმა მთავრობის ახალ შემადგენლობას უნდა გამოუცხადოს ნდობა კონსტიტუციით ნდობის გამოცხადებისათვის დადგენილი წესის დაცვით;

- პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

---

<sup>21</sup> კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, იხ., <<http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenckhilaZe.pdf>> [15.07.2014]

#### 4.3. ყველაზე კრიტიკული შენიშვნები უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმთან დაკავშირებით

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; ვადები; ქვორუმი; პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.<sup>22</sup>

პირველ ყოვლისა, საკითხის ინიცირება მოითხოვს საგრძნობლად მაღალ ქვორუმს, თუ სხვა ქვეყნებში ეს 1/5, 1/10, 1/9-ია, საქართველოს შემთხვევაში ის 2/5-მდე აღწევს.

საკითხის ინიცირების შემდგომი ეტაპი ყველა ქვეყანაში მისი კენჭისყრაზე დასმა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ ვერსიაში, საკითხის აღძვრას თან ერთვის ე.წ. „შუალედური კენჭისყრის“ ჩატარება, რომელზეც გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა იმ რაოდენობით, რაც ესაჭიროება მთავრობისათვის ნდობის მინიჭებას (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი). 76 ხმაა საჭირო მხოლოდ იმისათვის, რომ განხილვაზე დადგეს მთავრობის გადაყენების საკითხი.<sup>23</sup>

შემდგომი ეტაპი არის ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის დასახელება. თუმცა, სხვა ქვეყნებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი სწორედ პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის დასახელებით იწყება. ამასთან, ნომინირებას ახორციელებს არა მხოლოდ ინიციატორ დეპუტატთა ჯგუფი, არამედ ნებისმიერი სხვა დეპუტატთა ჯგუფსაც შეუძლია აღნიშნულის განხორციელება. 150 დეპუტატს შორის ასეთი 2 ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს ერთდროულად.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Final opinion (No. CDL-AD(2010)028) on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia, <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)> [04/01/2014].

<sup>23</sup> ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, იხ., <[http://www.resonancedaily.com/index.php?id\\_rub=11&id\\_artc=3645](http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645)> [02.03.2015].

<sup>24</sup> იქვე.

ვადები, ცალსახად, ხელოვნურად გაჭიანურებულია. პროცესი შესაძლოა 131 დღემდე გაგრძელდეს, ხოლო, თუ ამას მოჰყვება პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები (3 თვე) და ახალი მთავრობის შექმნა, ამას შესაძლოა მოჰყვეს 297 დღიანი პოლიტიკური კრიზისი.<sup>25</sup> ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს არ იცნობს დემოკრატიული ქვეყნების კანონმდებლობა. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ძირითადი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და არჩევნებს შორის უნდა გავიდეს ორმოცდარვა საათი. ესპანეთის კონტიტუციის მიხედვით, კი უნდობლობის რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან ხუთი დღის შემდეგ.

#### **4.4. პრეზიდენტის როლის გააზრება უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში**

პრობლემურია პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ მხარდაჭერილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა წარედგინება პრეზიდენტს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტს მიენიჭა პრეროგატივა ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლების ნებას ვეტო დაადოს. აღნიშნული მოვლენა უცხო არაა საკანონმდებლო პროცესში. პრეზიდენტს შეუძლია ხალხის უშუალო აგენტების ნება არ გაითვალისწინოს და ვეტო დაადოს კანონ-პროექტს, რომლის გადალახვისთვის საჭიროა უმრავლესობის მეტი მობილიზაცია.

მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტიც, რომ პრეზიდენტი თავადაც წარმოადგენს ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ პირს. მისი ლეგიტიმაციის ღონე იგივეა, რაც პარლამენტის. ასევე გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ მმართველობის მოდელი არაა წმინდა საპარლამენტო. შე-

---

<sup>25</sup> იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი,

იხ., <<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf>> [10.09.2013]

რეულ მოდელში დასაშვებია, რომ პრეზიდენტს გარკვეული პრეროგატივები ეკუთვნოდეს. შეიძლება ითქვას, რომ იურიდიულად ყველაფერი რიგზეა, ორ თანასწორ საწყისზე მდგომი ორგანოს ნება ეჭიდება ერთმანეთს, მაგრამ ეს ფაქტი მაინც რჩება მიზანშეუწონლად და გაუმართლებლად, რამდენიმე მიზეზის გამო:

ა) მთავრობის ფორმირების ისედაც რთული და გაჭიანურებული პროცედურა, კიდევ უფრო ხანგრძლივდება პრეზიდენტის ჩარევის შედეგად;

გ) პარლამენტის ნება უნდა იყოს პრეზიდენტის ნებაზე უპირატესი. მართალია, ორივეს თანაბარი ლეგიტიმაცია აქვს, მაგრამ როგორც ჰანს კელზენი აცხადებს, „როცა ამომრჩევლის წინაშე, რომელიც მილიონობით ინდივიდს წარმოადგენს, ერთადერთ ინდივიდს ირჩევენ, ხალხის წარმომადგენლობის იდეა, რა თქმა უნდა, კარგავს თავის უკანასკნელ საფუძველს“<sup>26</sup>.

დ) თუ პრეზიდენტი ნდობადაკარგული მთავრობის დაცვას შეეცდება და 76 დეპუტატის მიერ შეთავაზებულ ახალ კანდიდატურას არ წამოაყენებს, რეალურად გზას გაუხსნის სამთავრობო კრიზისს, რამდენადაც თუ პარლამენტში უმრავლესობა მთავრობის წინააღმდეგია, მთავრობის პროგრამები და საკანონმდებლო ინიციატივები განწირულია ჩაყარდნისთვის. აღნიშნული კი მთავრობას უუნაროს გახდის, განახორციელოს ქმედითი აღმასრულებელი ხელისუფლება. საპარლამენტო სისტემის ეფექტიანობის საიდუმლო მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა და პარლამენტი შეთანხმებულად მოქმედებს. შეუთანხმებელი პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა კი სისტემას ამგვანებს ხისტ პრეზიდენციალიზმს, სადაც კრიზისის განმუხტვის კონსტიტუციური მექანიზმი არ არსებობს. პრეზიდენტის ვეტოს შეუძლია საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ჩიხური მდგომარეობის წარმოშობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მთავრობასა და პარლამენტს შორის მკვეთრი დაპირისპირებაა, ვერ ხდება გადაწყვეტილების მიღება და ამავე დროს, პარლამენტს არ აქვს შესაძლებლობა გადააყენოს პრეზიდენტი მისი კონსტიტუციით განსაზღვრული დროის განმავლობაში. ამ შემთხვევაში, სამთავრობო კრიზისის სახელი-სუფლო კრიზისში გადადის. იგივე მდგომარეობა შეიძლება შეიქმნას სა-

---

<sup>26</sup> იხ., ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 84.

ქართველოში პრეზიდენტის ვეტოს პრაქტიკული რეალიზაციის შემთხვევაში.

ე) მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება უკავშირდება მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს. მთავრობა პასუხისმგებელია იმ ორგანოს წინაშე, რომელიც ახდენს მის ფორმირებას ან გადაყენებას. მთავრობის გადაყენების პროცესში პრეზიდენტის სუსპენზიური ვეტო მხოლოდ შემაფერხებელი, დამყოვნებელი ხასიათისაა. ის გადამწყვეტ როლს ვერ თამაშობს, რამდენადაც ამ ვეტოს გადალახვა პარლამენტის მიერ შესაძლებელია. ამ პროცესში პრეზიდენტი არ არის რა საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები პირი, არც მთავრობაა მის წინაშე პასუხისმგებელი. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტის წინაშე საქართველოს მთავრობის არც პირდაპირი და არც არაპირდაპირი პასუხისმგებლობა არ იკვეთება. მაშ, რა გარემოება უდევს საფუძვლად პრეზიდენტის ვეტოს? აღნიშნულის მიზანი მხოლოდ პროცესის გაჭიანურება და დაბრკოლებაა, უფრო ფართო მიზანს კი, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის უზრუნველყოფა, მისი სტაბილურობის განმტკიცება წარმოადგენს. თუმცა, როგორც პროფ. ბაბეკი შენიშნავს, უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.

ვ) აღსანიშნავია, რომ მსგავს პრაქტიკას არ იცნობს არც ერთი ქვეყნის მოდელი, არც საპარლამენტო და არც ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის ფორმაში.

#### **4.5. მთავრობის სტაბილურობისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დიქტომია**

როდესაც მთავრობის მაკონტროლებელ ერთადერთ ორგანოს – პარლამენტს – არ ეძლევა შესაძლებლობა, განახორციელოს რეალური და ეფექტიანი კონტროლი, ეს იწვევს პარლამენტის უუნარობას მთავრობის პოლიტიკური კურსი განსაზღვროს საპარლამენტო ნების შესაბამისად. მეორე მხრივ, პარლამენტარიზმის ისტორია აჩვენებს, თუ რაოდენ არაეფექტიანია მმართველობა, როდესაც ის არ ზღუდავს მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმებს.

ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია უპირატესობას ანიჭებს მთავრობის სტაბილურობას. მართლაც, საპარლამენტო

კრიზისის წარმოქმნის საფრთხეს შეიცავს, ქართული რეალობისთვის დამახასიათებელ, არამყარ პოლიტიკურ პარტიებზე აბსოლუტური დამოკიდებულება<sup>27</sup>, თუმცა, საჭიროა არსებობდეს ბალანსი სტაბილურობასა და კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. აღნიშნული ბალანსი სრულიად დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციაში. არაერთ ევროპულ სახელმწიფოში შეძლეს დაედოთ საპარლამენტო არასტაბილურობა ისე, რომ შენარჩუნებული ყოფილიყო მთავრობის კონტროლის ძირითადი ინსტრუმენტები. ცხადია, აღნიშნულში დიდი წვლილი შეიტანა რაციონალიზებული პარლამენტარიზმმა.

დიერმაიერი, ერასლანი და მერლო თავიანთ კვლევაში, „მთავრობის ფორმირების სტრუქტურული მოდელი“ გამოყოფენ ყველაზე სტაბილურ და ყველაზე არამყარ საპარლამენტო სისტემებს. ყველაზე სტაბილური სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ყველაზე მცირე ხანგრძლივობა სჭირდება და ფუნქციონირებს ხანგრძლივად, ხოლო ყველაზე არამყარი სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ხანგრძლივი პროცედურები სჭირდება და ფუნქციონირებს მცირე ხნით. ეს ავტორები ყველაზე სტაბილურ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევენ პოზიტიურ პარლამენტარიზმს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით ინვესტიტიურის კენჭისყრის გარეშე, ხოლო ყველაზე არამყარ სისტემად თვლიან ასევე პოზიტიურ პარლამენტარიზმს, თუმცა, კონსტრუქციული ვოტუმის გარეშე. მაგალითად, მიჩნეულია, რომ იტალიაში მთავრობის მუდმივი კრიზისი განპირობებულია „ჩანაცვლების ფორმულის“ არქონით.<sup>28</sup>

მთავრობის გადაყენების კონტექსტში საქართველოს კონსტიტუციაში სტაბილურობის ყველა მექანიზმი გაითვალისწინა, თუმცა, ევროპულ მოდელებთან შედარებით, ასევე არაორდინალური, ქართული მახასიათებლებიც მოუმატა, რამაც არა მხოლოდ შეზღუდა პასუხისმგებლობის ფორმები, არამედ მათი პრაქტიკული რეალიზაციაც შეუძლებელი გახადა. რაც შეეხება მთავრობის ფორმირებას, ამ შემთხვევაში ხანგრძლივი ვადები პირიქით, სისტემას სიმყარესა და სტაბილურობას უკარგავს. ამიტომ ამ თვალსა-

<sup>27</sup> დავითური, გ., მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა: შედარებითი ანალიზი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, 21.

იხ., <<http://www.library.court.ge/upload/18282013-12-29.pdf>>, [02.03.2015]

<sup>28</sup> Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [30.05.2014]

ზრისით, თეორიულადაც კი არ იკვეთება მოცემული წესის რაციონალური დასაბუთება.

## 5. როგორია *de lege ferenda*?

ასეთია *de lege lata*, ხოლო როგორი უნდა იყოს *de lege ferenda*? ცხადაა, აუცილებელია, რომ მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები შესაბამისობაში მოვიდეს კონსტიტუციონალიზმის თეორიებთან. მარტივად შეიძლება ჩამოყალიბდეს ის, რომ საჭიროა მთავრობის ფორმირების პროცესში კვორუმის გრადაციების შემოღება და ვადების შემცირება, ასევე უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში კვორუმის, ვადების, კენჭისყრის რაოდენობათა შეკვეცა, პრეზიდენტის ვეტოს გაუქმება.

ასევე შესაძლებელია კიდევ ერთი რეკომენდაციის ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს იმას, რომ ოპტიმალური ბალანსის შესანარჩუნებლად, საპარლამენტო ნებაზე გარკვეული ზეგავლენის მოსახდენად, უმჯობესი იქნება, თუ პრეზიდენტის ნაცვლად ნდობა-უნდობლობის საკითხზე მსჯელობის უფლება მიეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ეს გერმანიაშია. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ამოწმებს არა მხოლოდ კონსტიტუციის ფორმალური წესების დაცვის, არამედ აღნიშნული პორცედურის კანონმდებლის ნამდვილ ნებასთან შესაბამისად წარმართვის საკითხს. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ძირითადი კანონის „ფორმალურ დებულებებს“ „მატერიალური პირობებიც“ დასძინა,<sup>29</sup> რაც ფორმალური წესების დაცვით კონსტიტუციის დებულებების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას ემსახურება.<sup>30</sup> ნეიტრალური ორგანოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს, ჩართვა ხელს შეუწყობს პოლიტიკური პროცესების სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევას. თუმცა, აღნიშნული საკითხი აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს გერმანიაშიც, კერძოდ, კი თუ რამდენად მიზანშეწონილია პოლიტიკური პროცესების შეფასების უფ-

---

<sup>29</sup> Apel S., Korber C., Wihl Tim., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, 1245-1246, ხელმისაწვდომია: <<http://heionline.org>>, [01.10.2014]

<sup>30</sup> ამ საკითხზე მსჯელობა მოუწია საკონსტიტუციო სასამართლოს ორჯერ, როდესაც ნდობის გამოცხადების პროცედურა პარლამენტის დაშლის მიზნით განზრახ იქნა გამოყენებული.

ლებამოსილების მინიჭება სასამართლო ხელისუფლებისთვის. თუმცა, კონსტიტუციის დაცვა ალბათ ყველაზე მეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა. ამიტომ მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში აღნიშნულზე მსჯელობა და დაფიქრება შესაძლებელია საქართველოშიც.

**უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი,  
როგორც საქართველოს მთავრობის  
პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა**

**1. შესავალი**

დემოკრატიული მმართველობა თითქმის ყველა თანამედროვე სახელმწიფოს პრობლემაა. ყოველი მათგანი თავისებურად ცდილობს აღნიშნული მიზნის მიღწევას, თუმცა ყველა მათგანს აერთიანებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედითობა, ე.წ. “checks and balances”, რაც სწორედ ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების/ძალთა გაწონასწორებით მიიღწევა. ძირითად პრობლემას წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლება, ვინაიდან სწორედ მის ხელშია თავმოყრილი სახელმწიფოს მმართველობის ბერკეტების უმრავლესობა. აღნიშნულის გამო, დღესდღეობით მთელ მსოფლიოში აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს მთავრობის გაკონტროლების/შეკავების ეფექტური მექანიზმის შემუშავება და მისი გამოყენება. ასეთად კონსტიტუციონალისტები აღიარებენ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს, რომელიც წარმოადგენს მთავრობის კონტროლის ყველაზე ეფექტურ, თუმცა უკიდურეს მექანიზმს.

საქართველოში 2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შეიცვალა მმართველობის ფორმა, შტოებს შორის ძალთა ბალანსი, რამაც მთავრობის დამოუკიდებელ და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება განაპირობა, აღნიშნულმა კი საჭირო გახადა მისი კონტროლის მექანიზმის არსებობა. შესაბამისად, კონსტიტუციაში გაჩნდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რომელიც არც თუ ისე დახვეწილია. ხსენებული მექანიზმის მიმართ მრავალგზის გამოითქვა შენიშვნები, მათ შორის ვენეციის კომისიას მხრიდანაც<sup>1</sup>. კონს-

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ვენეციის

ტიტუციონალისტების კითხვებსა და უარყოფით შეფასებებს იწვევს აღნიშნული მექანიზმის როგორც ვადები, ისე კვორუმი და კენჭისყრების რაოდენობა<sup>2</sup>. როგორც ცნობილია, უნდობლობის ვოტუმი, განსაკუთრებით კი კონსტრუქციული ვოტუმი, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მთავარ მექანიზმად მიიჩნევა. ამიტომაც, დიდი მნიშვნელობა აქვს ამ მექანიზმის პრაქტიკულ გამოყენებას, რასაც მისი პროცედურა განსაზღვავს. უმეტესი ქვეყნების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ისეთ მექანიზმს, რომლის გამოყენებაც რეალურია და იძლევა მიზნის მიღწევის საშუალებას. სწორედ ამიტომაც, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პრაქტიკული გამოყენება, უპირველეს ყოვლისა, მის პროცედურულ დეტალებზეა დამოკიდებული.

წინამდებარე სტატიის მიზანია დადგინდეს, რამდენად ქმედითია ქართული მექანიზმის გამოყენება რეალობაში და შესაძლებელია თუ არა, საქართველოს კონსტიტუციით გაწერილი პროცედურების განხორციელებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის იარაღად გამოყენება.

## 2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინიცირება

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს საქართველოს მთავრობას. საკითხის აღძვრის შესახებ კი პარლამენტს შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა. ვინაიდან აღნიშნული მექანიზმი არის მთავრობაზე პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების საშუალება და პარლამენტის ერთადერთი თუ არა, ერთ-ერთი ძირითადი ქმედითი მექანიზმი, მისი აღძვრა არ უნდა იყოს ძალიან გართულებული და არ უნდა მოითხოვდეს ხმათა ძალიან დიდ ოდენობას, რათა საპარლამენტო უმცირესობამაც შეძლოს მისი გამოყენება. ამიტომაც მთელ რიგ ქვეყნებში, საკითხის ინიცირე-

---

კომისიის 84-ე პლენარული სესია, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პარაგრაფი 59, 79.

<sup>2</sup> მაგ., იხილეთ ვოლფგანგ ბაბეკის მოსაზრება, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, 2012, 143-150.

ბა ხდება 1/5-ის მეშვეობით. ასეთი ქვეყნებია ბულგარეთი<sup>3</sup>, ესტონეთი<sup>4</sup> (სადაც საკითხი წერილობით უნდა აღიძრას), უნგრეთი<sup>5</sup>, ზორვატიან<sup>6</sup> და სლოვაკეთი<sup>7</sup>. აღნიშნული ქვეყნებისგან მცირედით განსხვავებული ხმათა რაოდენობაა გათვალისწინებული შემდეგი ქვეყნების შემთხვევაში: საბერძნეთში დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/6<sup>8</sup>, იტალიაში კი არანაკლებ 1/10 დეპუტატის ინიციატივით საჭირო<sup>9</sup>. სერბეთში 60 დეპუტატის ინიციატივაც საკმარისია<sup>10</sup>, ჩეხეთში 50 მათგანის<sup>11</sup>, ხოლო სლოვენიაში არანაკლებ 10 დეპუტატსაც კი შეუძლია უნდობლობის ვოტუმის ინიცირება<sup>12</sup>. უნდობლობის ვოტუმის აღძვრის თაობაზე საკითხის ინიცირება არის პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პირველი საფეხური, შესაბამისად, ამ ეტაპზევე მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობა უნდა იყოს რეალური და შეესაბამებოდეს კონკრეტულ ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ (მათ შორის საკანონმდებლო ორგანოში არსებულ) ვითარებას.

საქართველოს შემთხვევაში, საკითხის ინიცირებისათვის და არა *მისი გადაწყვეტისათვის*, განსაზღვრულია ხმათა საკმაოდ დიდი რაოდენობის მობილიზება, რაც ნაკლებად გონივრულია. მით უმეტეს, რომ მექანიზმის გამოყენება უნდა შეეძლოთ არა მხოლოდ უმრავლესობაში მყოფ ძალებს, არამედ უმცირესობას, ოპოზიციურ პარტიებსაც, რომელთაც უნდა შეეძლოთ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური, სოციალური ან თუნდაც საზოგადოებრივი პრობლემების გამო გააკრიტიკონ მთავრობა, აღძრან უნდობლობის ვოტუმი მის წინააღმდეგ და გადააყენონ იგი. კონსტიტუციის მიხედვით, უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის გამოყენება გათვალისწინებულია პარლამენტის მიერ მთავრობის წინააღმდეგ და არა უმრავლესობის მიერ მთავრობის წინააღმდეგ. ინიცირების ეტაპზევე ხმათა საკმაოდ დიდი რაოდენობის

<sup>3</sup> ბულგარეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლი.

<sup>4</sup> ესტონეთის კონსტიტუციის 97-ე მუხლი.

<sup>5</sup> უნგრეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლი.

<sup>6</sup> ზორვატიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი.

<sup>7</sup> სლოვაკეთის კონსტიტუციის 88-ე მუხლი.

<sup>8</sup> საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი.

<sup>9</sup> იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი.

<sup>10</sup> სერბეთის კონსტიტუციის 130-ე მუხლი.

<sup>11</sup> ჩეხეთის კონსტიტუციის 72-ე მუხლი.

<sup>12</sup> სლოვენის კონსტიტუციის 118-ე მუხლი.

დენობის გასაზღვრამ კი შესაძლოა ეს მექანიზმი მხოლოდ უმრავლესობის ბერკეტად აქციოს.

### 3. კენჭისყრების რაოდენობა

როგორც შესავალში აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი დასახვეწია რამდენიმე ფაქტორის გამო. ერთ-ერთი მათგანია საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული კენჭისყრების რაოდენობა. კერძოდ, მექანიზმი ითვალისწინებს ორ კენჭისყრას – პირველი კენჭისყრა იმართება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ, ხოლო მეორე კენჭისყრა – პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენის მიზნით. როგორც წესი, მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და ახალი პრემიერობის კანდიდატურის წამოყენება ხდება ერთიანი კენჭისყრით, ჩვენს შემთხვევაში კი იმართება ცალ-ცალკე კენჭისყრა. ზოგადად, უნდობლობის ვოტუმის ძირითადი დანიშნულება მოქმედი მთავრობის გადაყენებაა. აღნიშნული მექანიზმით შესაძლებელია პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილება და მომავალი პრემიერობის კანდიდატის არჩევა. ეს ყოველივე კი წყდება ერთი კენჭისყრით და სწორედ ამიტომაც ეწოდება მას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რისი სამშობლოც, შეიძლება ითქვას, გერმანიაა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, დღესდღეობით არის ყველაზე ეფექტური და უმტკივნეულო პროცესი, შეცვალა ძველი მთავრობა და ამავდროულად დანიშნა ახალი პრემიერი<sup>13</sup>. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გაუგებარია, თუ რით არის განპირობებული ორი კენჭისყრა ქართულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. როდესაც საქართველოს პარლამენტი მიიღებს გადაწყვეტილებას, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით გადააყენოს საქართველოს მთავრობა, ის კენჭს უყრის საკითხის ინიცირებას. რატომ არაა განსაზღვრული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენა იმავე კენჭისყრით? ხომ არ ნიშნავს კენჭისყრის ორად „აყოფა“ იმას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს პარლამენტს აძლევს ერთგვარად გადაფიქრების საშუალებას და ინიცირებული საკითხის განხილ-

---

<sup>13</sup> Twomey A., The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School Research Paper, N10/85, 2010, 6.

ვის/გადაწყვეტის შეწყვეტის შესაძლებლობას? თუ ეს ასეა, მექანიზმის აღნიშნული კომპონენტი უარყოფით შესაფერას იმსახურებს, ვინაიდან, უნდობლობის ვოტუმის დროს ორი კენჭისყრის არსებობა, დაწყებული პროცესის გაჭიანურებისა და პოლიტიკური კრიზისის საფრთხეს ქმნის. გარდა ამისა, აღნიშნული მახასიათებელი აზრს უკარგავს უნდობლობის ვოტუმის მიზანს. ამასთან, ართულებს და დროში წელავს უნდობლობის გამოცხადების პროცესს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ზემოხსენებულ პროცედურასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ გაუგებრად მიიჩნევს ერთი და იმავე კანიდიდატისთვის/შემადგენლობისთვის ორჯერ კენჭისყრას, მთლიანობაში პროცესი მაინც საკმაოდ ხანგრძლივია და იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს<sup>14</sup>.

#### 4. ხმათა რაოდენობა

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მიხედვით, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერაა საჭირო, როგორც უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის დროს, ასევე პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენის დროს.

ზემოთ განხილული ქვეყნების კონსტიტუციებში არ გვხვდება რეგულირება, როცა საკითხის აღძვრისას და გადაწყვეტილების მიღებისას ხმათა იდენტური რაოდენობაა გათვალისწინებული, და ეს ლოგიკურიცაა. უნდობლობის ვოტუმის არსი ისაა, რომ პარლამენტის წევრებს რეალურად შეეძლოთ საკითხის აღძვრა. სწორედ ამიტომ, აბსოლუტურად ყველა ქვეყანაში, საკითხის წამოსაწყებად ხმათა იმაზე ბევრად ნაკლები რაოდენობაა გათვალისწინებული, ვიდრე ეს გადაწყვეტილების მიღებას სჭირდება. გადაწყვეტილების მისაღებად პარლამენტის წევრების უმრავლესობის მხარდაჭერა მიზანშეწონილი და სასურველიცაა. საქართველოს შემთხვევაში კი, საკითხის აღძვრის ეტაპზე, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის ხმების მოთხოვნა, დასაწყისშივე ეჭვქვეშ აყე-

---

<sup>14</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარული სესია, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პარაგრაფი 69,70.

ნებს აღნიშნული პროცედურის არათუ ბოლომდე მიყვანას, არამედ საერთოდ აღძვრას, ვინაიდან საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობისა და პოლიტიკური სპექტრის გათვალისწინებით, ძნელად წარმოსადგენია მსგავსი კვორუმის მობილიზება, როგორც საკითხის აღძვრის, ისე გადაწყვეტის ეტაპზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ ხსენებული ქვეყნების კონსტიტუციები, უნდობლობის ვოტუმის ასამოქმედებლად, ხმათა არც ისე დიდ რაოდენობას ითვალისწინებენ, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად დიდი ქვორუმი გათვალისწინებული. ასე მაგალითად, საბერძნეთისა<sup>15</sup> და სლოვაკეთის<sup>16</sup> კონსტიტუციები, უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებისთვის პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტურ უმრავლესობას ითვალისწინებენ. პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით კი, მთავრობის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ისრაელში<sup>17</sup>, ესტონეთში<sup>18</sup>, უნგრეთში<sup>19</sup>, ხორვატიასა<sup>20</sup> და სლოვენიაში<sup>21</sup>. სერბეთსა<sup>22</sup> და ჩეხეთში<sup>23</sup> პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტის მობილიზებაა საჭირო, მოქმედი მთავრობის გადასაყენებლად, ბულგარეთში კი – პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის<sup>24</sup>. აღნიშნული ხმათა რაოდენობები მეტყველებს იმაზე, რომ ასეთი სერიოზული და პოლიტიკურად რთული საკითხის გადაწყვეტა საჭიროებს საკანონმდებლო ორგანოს თითქმის სრულ მობილიზებასა და მხარდაჭერას, განსხვავებით საკითხის აღძვრისაგან.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატის წარდგენის შესაძლებლობას. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის

---

<sup>15</sup> საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი.

<sup>16</sup> სლოვაკეთის კონსტიტუციის 88-ე მუხლი.

<sup>17</sup> მთავრობის შესახებ ისრაელის ძირითადი კანონის 28-ე მუხლი.

<sup>18</sup> ესტონეთის კონსტიტუციის 97-ე მუხლი.

<sup>19</sup> უნგრეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლი.

<sup>20</sup> ხორვატიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი.

<sup>21</sup> სლოვენიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი.

<sup>22</sup> სერბეთის კონსტიტუციის 130-ე მუხლი.

<sup>23</sup> ჩეხეთის კონსტიტუციის 72-ე მუხლი.

<sup>24</sup> ბულგარეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლი.

მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას. თუ აღნიშნული წესით დასახელდა 2 კანდიდატი, კენჭი ეყრება ორივე მათგანს, ხოლო პრეზიდენტს კანდიდატი წაედგინება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ერთი შეხედვით, პრემიერობის ორი კანდიდატის დასახელების შესაძლებლობა დადებით მოვლენად გვეჩვენება, ვინაიდან შანსი მიეცემა პარლამენტის წევრების ორივე ნაწილის მიერ დასახელებულ კანდიდატს. თუმცა, როდესაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა მიმდინარეობს და საკანონმდებლო ორგანოს აქვს ორი კანდიდატურის წამოყენების შესაძლებლობა, ეს პარლამენტის არაერთსულოვნებაზე მიანიშნებს პროცესის დასაწყისშივე. ვინაიდან, პარლამენტის წევრები არ შეთახმებულან საერთო კანდიდატზე, მათი მოსაზრებები ორად გაიყოფა, ეს კი გამოიწვევს საკითხის გადაწყვეტის დროს გაყოფილ ხმებს, რაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას რეალურ საფრთხეს უქმნის. სავსებით რეალურია ის ფაქტი, რომ პარლამენტარების ერთმა ნაწილმა (ორმა მეხუთედმა) არ დაუჭიროს მხარი პარლამენტარების მეორე ნაწილის (მეორე ორი მეხუთედი) კანდიდატს, რაც საკითხის ჩავარდნას ნიშნავს. საკითხის ჩავარდნას კი, წინ უძღვის საქართველოს პარლამენტის წევრების ორი მეხუთედის მიერ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მიმართვა; არა უადრეს 20 და არაუგვიანეს 25 დღეში გამართული კენჭისყრა საკითხის აძღვრასთან დაკავშირებით; სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა და არა უადრეს 20 და არაუგვიანეს 25 დღეში გამართული კენჭისყრა ორი კანდიდატის წარდგენაზე; – ანუ ყველა ის რთული და დამაბრკოლებელი ელემენტი, რისგანაც მთლიანად ეს მექანიზმი შედგება. გარდა ამისა, ორი კანდიდატის წარდგენა, პარლამენტის წევრებს კენჭისყრისათვის საჭირო ხმებისათვის ბრძოლის რეალურ შესაძლებლობას უქმნის. პარლამენტის წევრთა ორ მეხუთედს, მათი კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარსადგენად, დასჭირდება იმ პარლამენტართა ხმებიც, რომლებიც არ შედიან მეორე კანდიდატის მხარდამჭერთა რიგებში, რაც პოლიტიკური ვაჭრობის საფუძველი შეიძლება გახდეს. საბოლოო ჯამში, ამ პროცესში ერთ-ერთი მთავარი ფიგურა არის მომავალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, ვინაიდან სწორედ მან უნდა გადაწონოს მოქმედი მთავრობის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ყოფნის საკითხი.

## 5. ვადები

ვადების საკითხი, ზოგადად უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმში, ძალიან მნიშვნელოვანი ელემენტია. სიახლეს არ წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ პოლიტიკური კრიზისი და უნდობლობის ვოტუმი განუყოფელი ცნებებია, ვინაიდან, აღნიშნული მექანიზმი პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილებას ემსახურება. თუმცა, უნდობლობის ვოტუმსაც შეუძლია პოლიტიკური კრიზისის წარმოქმნა და ეს, უმეტეს წილად, დამოკიდებულია მექანიზმის ვადებზე. მოცემულ შემთხვევაში, პრობლემას წარმოადგენს ასევე ვადები, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი ითვალისწინებს. უმეტესი ქვეყნების კონსტიტუციები გვთავაზობენ რაც შეიძლება მოკლე ვადებს. უნდობლობის ვოტუმის ამოქმედება ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ კრიზისზე მიანიშნებს, რაც სწრაფად და ეფექტურად უნდა აღმოფხვრას. ქართული მექანიზმი კი ითვალისწინებს არაუადრეს 20 და არაუგვიანეს 25 დღიან ვადებს, როგორც *უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ მიმართვასა და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრას შორის*; ასევე, *უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრასა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტი სათვის წარდგენას შორის*, რაც გამორიცხავს პოლიტიკური კრიზისის დროულ და ეფექტურ მოგვარებას და ამასთან, პოლიტიკურ ძალებს აძლევს პოლიტიკური ვაჭრობის საშუალებას. აღნიშნული ვადები, პროცესის რამდენიმე თვით გაგრძელების შესაძლებლობას იძლევა, აღნიშნულ პერიოდში კი, საეჭვოა პარლამენტს მობილიზებული ჰქონდეს პროცესის დასრულებისათვის საჭირო ხმათა უმრავლესობა. უნდობლობის ვოტუმის მიზანს ამართლებს უმეტეს ქვეყნებში არსებული საკითხის განხილვის ვადები. უდავოა ის ფაქტი, რომ უნდობლობის ვოტუმის პროცესის მიმდინარეობისას, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას მოქმედი მთავრობის მიერ კაბინეტის შენარჩუნების საკითხი. შესაბამისად, ქვეყანა ფაქტობრივად ქმედითი აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე რჩება ამ მექანიზმის მოქმედების დროს, ვინაიდან ამ პერიოდში არცერთი მთავრობა არ მიიღებს მსხვილ და მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, ის დაელოდება პროცედურის ჩამთავრებას. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ მექანიზმის მოქმედება დროში მაქსიმალურად შეზღუდული იყოს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პოლიტიკური კრიზისი და ვაკუუმი. ძირითად სტატისტიკას თუ გადავხედავთ, სა-

კითხის განხილვის ვადა მერყეობს რამდენიმე საათიდან 8 დღემდე. მაგალითად, გერმანია საკითხის გადაწყვეტას 48 საათში ახერხებს<sup>25</sup>, ესტონეთში საკითხი განიხილება აღძვრიდან მესამე დღეს<sup>26</sup>, ისევე როგორც იტალიაში<sup>27</sup>. უნგრეთის კონსტიტუცია 3-8 დღემდე პერიოდს ითვალისწინებს<sup>28</sup>, სერბეთის შემთხვევაში კი, საკითხი უნდა გადაწყდეს მომდევნო პირველივე საპარლამენტო სხდომაზე, თუმცა არაუგვიანეს 5 დღისა<sup>29</sup>. ყველაზე დიდი პერიოდი გათვალისწინებულია ხორვატიის კონსტიტუციით და ესა 30 დღე საკითხის დაყენებიდან<sup>30</sup>, თუმცა გაუგებარია ასეთი დიდი ვადის დაწესების არგუმენტები და საჭიროება.

ამ მაგალითების ფონზე, სრულიად გაუგებარია საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ვადები. როდესაც საქართველოს პარლამენტი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენების საკითხზე იღებს გადაწყვეტილებას, მას შერჩეულიც უნდა ჰყავდეს მომავალი პრემიერობის კანდიდატი. შესაბამისად, მიზანშეუწონელი და გაუგებარია ზემოთ ხსენებული ვადის არსებობა, საკითხის აღძვრასა და კანდიდატის პრეზიდენტი-სათვის წარდგენას შორის. კითხვას ბადებს ასევე უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ მიმართვასა და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრას შორის არსებული ვადაც. თუ პარლამენტი ამ მექანიზმის გამოყენებაზე ჩამოყალიბდა, რატომ ჭიანჭურდება აღნიშნულის თაობაზე საკითხის აღძვრა? აღნიშნული ვადების არსებობა არგუმენტაციას მოკლებულია და ვფიქრობთ, რომ შეუსაბამობაში მოდის ზოგადად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზნებთან. უნდობლობის ვოტუმი, განსაკუთრებით კი კონსტრუქციული ვოტუმი, თავისი არსით, პოლიტიკური პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით გამოიყენება, რაც უმოკლესი ვადების არსებობის ხარჯზე ხდება. შესაბამისად, ხანგრძლივი ვადების დაწესება იმაზე მეტ პრობლემას შექმნის რეალობაში, ვიდრე თუნდაც რამდენიმე კენჭისყრის არსებობა, ვინაიდან უმოკლესი ვადების პირობებში, რამდენიმე კენჭისყრის არსებობა შედარებით ნაკლებად პრობლემურად გამოიყურება.

---

<sup>25</sup> გერმანიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლი.

<sup>26</sup> ესტონეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლი.

<sup>27</sup> იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი.

<sup>28</sup> უნგრეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლი.

<sup>29</sup> სერბეთის კონსტიტუციის 130-ე მუხლი.

<sup>30</sup> ხორვატიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი.

ვადების მიზანშეწონილობის საკითხთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ ვადები მეტად შემცირებული და დაკონკრეტებულია, თუმცა მთლიანობაში პროცესი მაინც საკმაოდ ხანგრძლივია და იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს<sup>31</sup>.

## **6. პრეზიდენტის ვეტო უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დროს**

### **6.1. ვადები და ხმათა რაოდენობა**

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მექანიზმში გათვალისწინებულია პრეზიდენტის ვეტო, რაც აღნიშნულ მექანიზმს უჩვეულოს ხდის. როგორც წესი, უნდობლობის ვოტუმში მოქმედებს საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში, ასევე შერეული მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნებში, მომეტებული პარლამენტარიზმის ნიშნებით. ამ ტიპის ქვეყნებში, პრეზიდენტი არის ნეიტრალური ფიგურა და ხელისუფლების შტოებს შორის არ მოიაზრება, ამიტომაც არცერთი ქვეყნის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს უნდობლობის ვოტუმში პრეზიდენტის ვეტოს. ჩვენს შემთხვევაში კი, პრეზიდენტის ვეტო გათვალისწინებულია მისთვის პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენის დროს. თუ საქართველოს პრეზიდენტმა უარი განაცხადა პარლამენტის მიერ მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე, პარლამენტი კანდიდატის წარდგენიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა, კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ მექანიზმის შეუსაბამოდ გაზრდილ ვადებთან დაკავშირებით, თუმცა ცალკე აღნიშვნას საჭიროებს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევ კენჭისყრის გამართვის ვადა. ეს არის შემთხვევა, როცა პრეზიდენტს უნდა წარედგინოს პრემიერ-მინისტრობის იგივე კანდიდატი, შესაბამისად, გაუგებარია, რა მიზანს ემსახურება ასეთი ვადის არსებობა? თუ კონსტიტუციით გათვალისწინებული იქნებოდა პრემიერ-მინისტრის სხვა კანდიდატურის წარდგენა, ასეთ შემთხვევაში, ვადის არ-

---

<sup>31</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარული სესია, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პარაგრაფი 69, 70.

სებობა გამართლდებოდა ახალი კანდიდატის შერჩევისათვის საჭირო დროის არსებობით. მაგრამ ამ შემთხვევაში, ობიექტური კითხვა იბადება – რატომ უნდა გახანგრძლივდეს პროცესი, როცა საუბარია იგივე კანდიდატურის წარდგენაზე.

ქართულ უნდობლობის ვოტუმს უჩვეულოს ხდის პრეზიდენტის ვეტოს არსებობის ფაქტი, თუმცა თავად ვეტოს არსებობაზე უფრო უჩვეულოა მისი მახასიათებლები. ზემოთ განხილულ, გაუგებრად დიდ ვადას ემატება ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული ვეტო დაიდგემა სიითი შემაღვენლობის 3/5-ით, მაშინ როცა უნდობლობის გამოსაცხადებლად საჭიროა სიითი შემაღვენლობის ნახევარზე მეტი. ანუ საკვებით რეალურია, რომ პარლამენტმა ვერ დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო. ზემოთ აღნიშნული ვადა და ხმათა ხსენებული რაოდენობა ერთობლიობაში, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის რეალურ საფრთხეს შექმნის. საქართველოს პარლამენტში არსებული პოლიტიკური სიტუაციის, მექანიზმით განსაზღვრული ჯამური ვადებისა და ხმათა რაოდენობის გათვალისწინებით, ძალიან რთული იქნება პარლამენტმა მოახერხოს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევია ხმათა რაოდენობის მობილიზება.

## 6.2. პრეზიდენტის ვეტოს მიზანი

უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმში პრეზიდენტის ვეტოს არსებობას, დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ანალოგი არ მოეძებნება<sup>32</sup>. შესაბამისად, დიდ ინტერესს იწვევს მისი გამოყენების მიზანი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მექანიზმში. რა მიზნით უნდა იქნეს გამოყენებული პრეზიდენტის ვეტო მთავრობის გადაწყვეტის დროს, იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში განხორციელებული მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, შეიცვალა საქართველოს მმართველობის მოდელი და მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემაზე უარი ითქვა. დღეის მდგომარეობით კი, ხელისუფლების შტოებს შორის საქართველოს პრეზიდენტი არ მოიაზრება. თუ საქართველოს პრეზიდენტი ჩამოშორდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მაშინ რატომ აქვს მას ვეტოს უფლება

---

<sup>32</sup> კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, იხ., <<http://www.democrats.ge/component/content/article/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>> [04.03.2015].

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დროს, რომელიც მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობის შემაღგენელი ნაწილია? როგორც ვენეციის კომისია მიიჩნევს, პრეზიდენტის ვეტო აძლევს დიდ ძალაუფლებას მას და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც<sup>33</sup>. თუმცა აღნიშნული ვეტოს გამოყენება სხვა მიზნითაც შეიძლება მოხდეს, კერძოდ, ეს მიზანი შეიძლება იყოს მოქმედი მთავრობის/პრემიერის დაცვა ან თუნდაც პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის „დაბლოკვა“. ახალი კაბინეტის ფორმაცია ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პარლამენტის საქმიანობის პარალიზებას რამდენიმე კვირით, ქართული მექანიზმის შემთხვევაში კი, – რამდენიმე თვით. ამიტომაც, როცა პარლამენტი უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების ზღვარზეა, საკითხი უმეტესად წყდება კაბინეტის სასარგებლოდ<sup>34</sup>. აღნიშნული მიზეზით, შესაძლოა, პრეზიდენტმა გამოიყენოს მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილება და ვეტოს მეშვეობით სცადოს, დაიცვას მოქმედი მთავრობა გადაყენებისგან. ასევე, შესაძლებელია, რომ ვეტოს მეშვეობით პრეზიდენტმა სცადოს პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის „დაბლოკვა“. ყველა შემთხვევაში, პრეზიდენტის მიერ აღნიშნულ მექანიზმში ვეტოს უფლების გამოყენება, მის მიერ ამ პროცესებში ჩარევას ნიშნავს (ეს უფლებამოსილება კი მის სტატუსს აძლიერებს), რაც რიგ შემთხვევაში შესაძლოა დადებითი შედეგის მომტანიც იყოს. თუმცა ეს ყველაფერი პოლიტიკური პროცესია და მისი გამოყენებაც პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე და სიტუაციაზე დამოკიდებული.

## 7. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი

მიჩნეულია, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის კონტროლის ძირითად და ქმედით საშუალებად გამოიყენება, განსაკუთრე-

---

<sup>33</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარული სესია, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პარაგრაფი 79.

<sup>34</sup> Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford, 2000, 191.

ბით საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება თავმოყრილია მთლიანად მთავრობის ხელში. მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლეგიური ორგანო და სახელმწიფო მმართველობის მთელი სისტემის ცენტრალური რგოლია, რომელიც მასზე დაკისრებული აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის მეშვეობით, უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს სახელმწიფოს მთელ ადმინისტრაციას, მისი გამგებლობის ქვეშ იმყოფება სახელმწიფო აპარატი, სახელმწიფო ფინანსები, საერთაშორისო ურთიერთობა, შეიარაღებული ძალები<sup>35</sup>, ანუ მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება. ამ პირობებში საჭიროა, რომ პარლამენტი ჰქონდეს მთავრობის გაკონტროლებისა და პასუხისმგებლის საშუალება. შესაბამისად, პრინციპი „ანგარიშვალდებული მთავრობა“ გამოიხატება სწორედ მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის არსებობაში. ოპონენტები ხშირად იყენებენ უნდობლობის ვოტუმს მთავრობის „დამარცხების“ მიზნით, თუმცა რაც უფრო მკაცრია მისი გამოყენების პირობები, მით უფრო მეტად კონტრაპროდუქტიულია უნდობლობის ვოტუმი მისი ინიციატორისთვის. უნდობლობის ვოტუმის წამოწყება არაა მარტივი პროცედურა და აღნიშნული მექანიზმი, მთავრობასთან ერთად, პარლამენტსაც არანაკლებ საფრთხეს უქმნის. ამიტომაც მისი გამოყენება რეალურად ძლიერ პარლამენტს მოითხოვს. ხშირად პარლამენტის სურვილები გამოიხატება უნდობლობის ვოტუმში<sup>36</sup>, თუმცა აქვე ჩნდება კითხვა, არის თუ არა პარლამენტი მზად, პასუხი აგოს საკუთარი სურვილების რეალიზაციისათვის? უნდობლობის რეზოლუციის მიღებისას პარლამენტი ხომ საკუთარი უფლებამოსილების ვადადღე ადრე შეწყვეტით რისკავს<sup>37</sup>. შესაბამისად, ნათელია, რომ უნდობლობის ვოტუმის წამოწყება და მისი ბოლომდე მიყვანა, პარლამენტის მხრიდან საკმაოდ დიდ ძალისხმევასა და ერთსულოვნებას მოითხოვს, რათა ეს მექანიზმი არ აღმოჩნდეს მისთვის ის „მახე“, რომელშიც შეიძლება თავადვე „გაეხას“. აღნიშნულს განაპირობებს ის გარემოება, რომ უნდობლობის რეზოლუციის მიუღებლობის შემთხვევაში, პარლამენტი ვადაზე ადრე ასრულებს მის მოღვაწეობას. ამიტომაცაა ეს

<sup>35</sup> მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 318.

<sup>36</sup> Twomey A., The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School Research Paper, N10/85, 2010, 18.

<sup>37</sup> Rosenfeld M., Sajó A., Comparative Constitutional Law, Oxford, 2012, 665.

მექანიზმი შეფასებული, როგორც მთავრობის კონტროლის მკვეთრი ალტერნატივა<sup>38</sup>. თავისი არსით, იგივე მიზანი აქვს საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმსაც. განსხვავებით ქართული მექანიზმისგან, ერთდროულად ხდება როგორც მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება, ისე ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურისთვის კენჭისყრა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დროს ნაკლები საფრთხე დგება პოლიტიკური კრიზისისა და ვაკუუმისა, რადგან ძველი მთავრობის გადაყენებისთანავე აირჩევა ახალი პრემიერი, შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის პროცესი თითქმის უწყვეტია. მიუხედავად გარკვეული შენიშვნებისა, საქართველოში აღნიშნული მექანიზმის შემოღება დადებითად შეფასდა ვენეციის კომისიის მიერ, თუმცა ქართული მექანიზმის მახასიათებლები ნაკლებად იძლევიან მიზნის მიღწევის საშუალებას.

## 8. დასკვნა

უნდობლობის ვოტუმის ძირითადი დანიშნულება გამოხატულებას ჰპოვებს მთავრობის ანგარიშვალდებულებაში პარლამენტის მიმართ. აღმასრულებლები ყოველთვის იყვნენ პოლიტიკურად ანგარიშვალდებულები და პასუხისმგებლები საკანონმდებლო ხელისუფლების წინაშე, საკანონმდებლო ხელისუფლება კი უშუალოდ ამომრჩევლების წინაშე<sup>39</sup>. აღნიშნული ანგარიშვალდებულების გამო, მთავრობას პასუხისმგებლობა ეკისრება პარლამენტის წინაშე, პასუხისგება კი უნდობლობის ვოტუმის გზით კაბინეტის დატოვებაში გამოიხატება. აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ბალანსის მიღწევის ერთგვარი საშუალება სწორედაც რომ უნდობლობის ვოტუმი<sup>40</sup>. უნდობლობის იდეა რჩება კაბინეტის გადაყენების მთავარ იარაღად. მთავრობას და პარლამენტს აქვთ უამრავი ვალდებულება, რომლებიც მათ ერთმანეთთან კოორდინაციაში უნდა მოაგვარონ. მაგრამ, სასწორზე არსებული საკითხებიდან გამომდინარე, ზოგჯერ ერთ და ზოგჯერ მეორე ძალას უწევს საბოლოო სიტყვის თქმა<sup>41</sup>. ძირითად შემთხვევა-

<sup>38</sup> Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford, 2000, 91.

<sup>39</sup> Rosenfeld M., Sajó A., *Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 668.

<sup>40</sup> Lijphart A., *Patterns of Democracy*, New Haven, 1999, 35.

<sup>41</sup> Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford, 2000, 191.

ში, მთავრობის და პარლამენტის სტატუსის, ასევე მთავრობის გადაყენების საფუძველი შექმნილი პოლიტიკური ვითარებაა. არცერთი მექანიზმი ისე არაა დამოკიდებული პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე და ვითარებაზე, როგორც უნდობლობის ვოტუმი. თუმცა, პოლიტიკური ვითარებისა და პარლამენტი/მთავრობის სტატუსის გარდა, უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების შესაძლებლობას, მისი კონსტიტუციით გათვალისწინებული პროცედურული დეტალები უნდა იძლეოდეს.

ზემოთგანხილული ქვეყნების უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის კონსტიტუციური რეგულირება, სავსებით იძლევა ამ მექანიზმის რეალური გამოყენების შესაძლებლობას. ადეკვატური და შესაბამისია საკითხის განხილვის ვადები, კენჭისყრების ოდენობა და ლოგიკურადაა განსაზღვრული უნდობლობის რეზოლუციის მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა, რასაც ვერ ვიტყვით საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე. ზემოთ დეტალურად იქნა განხილული მექანიზმის ისეთი ელემენტები, როგორიცაა კენჭისყრების რაოდენობა, ინიცირებასთან დაკავშირებული საკითხები, გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობები, ვადები; პრეზიდენტის ვეტო, მისი ვადები და ხმათა რაოდენობა და მიზანი. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ასეთი დეტალური განხილვის მიზანი იყო დაგვედგინა, რამდენად იძლევა ეს პროცედურული ელემენტები ამ მექანიზმის რეალური გამოყენების საშუალებას. ამ ელემენტების დეტალურმა ანალიზმა დაგვანხა, რომ ისინი ძალიან დასახვეწია, პრაქტიკული გამოყენების კუთხით. როგორც ვენეციის კომისიამაც აღნიშნა, მთლიანად პროცედურა არის ძალიან ხანგრძლივი. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით განსაზღვრული ვადების გათვალისწინებით, საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება შესაძლოა გახანგრძლივდეს ერთ წლამდე, რაც ნამდვილად გაუმართლებელია და დაუშვებელიც კია, როცა საუბარია უნდობლობის ვოტუმზე, განსაკუთრებით კი კონსტრუქციულ ვოტუმზე. გარდა ამისა, პროცესის შემაფერხებელ ფაქტორებად გვევლინება ზემოთ განხილული კენჭისყრების რაოდენობა და ინიცირებასთან დაკავშირებული საკითხები.

დამატებით გააზრებას საჭიროებს პრეზიდენტის ვეტოს არსებობის ფაქტი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმში. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ აღნიშნული ელემენტი განსახილველია არა მხოლოდ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ჭრილში, არამედ იგი

ერთგვარ გავლენას ახდენს ასევე საქართველოს მმართველობის მოდელის განსაზღვრის საკითხში. შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლებით სარგებლობა უნდობლობის გამოცხადების დროს, მიუთითებს მის გაზრდილ უფლებამოსილებაზე და აფერხებს საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პროცესს. მეცნიერ-იურისტების აზრით, „საპარლამენტო კონტროლის ამჟამად არსებული საშუალებებიც კი შესუსტებულია“<sup>42</sup>; ამასთან, „მნიშვნელოვნად დასუსტდა პარლამენტი, რომელსაც გაუჭირდება როგორც სრულფასოვანი საკანონმდებლო საქმიანობა, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტიანი კონტროლის განხორციელება“<sup>43</sup>.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება რეალობაში დიდ სირთულეებთან და დაბრკოლებებთანაა დაკავშირებული. ეს კი საქართველოს პარლამენტს უზღუდავს უფლებას, გამოიყენოს მექანიზმი, როგორც საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საშუალება. უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის ძირითად პოლიტიკურ-სამართლებრივ იარაღს, რომლით სარგებლობაც მას რეალურად უნდა შეეძლოს. აღნიშნულის საშუალებას კი ზემოთ განხილული პროცედურული ელემენტები უნდა იძლეოდეს.

---

<sup>42</sup> ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის კანონპროექტის (2010წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010, 9.

<sup>43</sup> უსუფაშვილი დ., საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, თბილისი, 18-19 მაისი, 2004, 148.