

გიორგი კვერენჩილაძე

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში

გიორგი კვერენჩილაძე

სამართლის დოქტორი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
საკონსტიტუციო სამართლის სრული პროფესორი.

„უმალეს ხელისუფლებაში დიარქია არ უნდა იყოს“
შარლ დე გოლი

1. შესავალი

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რითაც დასრულდა 2009 წელს დაწყებული საკონსტიტუციო რეფორმა. ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომელმაც საკმაოდ მოცულობითი და მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, ფაქტობრივად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს ის გარემოებაც, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქცია მმართველობის საპარლამენტო მოდელზეა ორიენტი-

რებული ან, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებით უხვადაა გაჯერებული¹.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ის ნორმები, რომლებიც სახელისუფლებო განშტოებებს შორის ურთიერთობის ახლებურ, დღევანდელისაგან განსხვავებულ წესებს ადგენენ, ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. შესაბამისად, საკმაოდ დროა ხსენებული ცვლილებების ირგვლივ აკადემიური, პოლიტიკური თუ სხვა სფეროების წარმომადგენლების მიერ გამოთქმული მოსაზრებებისა თუ შენიშვნების ანალიზისა და სამომავლოდ გათვალისწინებისათვის.

წინამდებარე ნაშრომში ჩვენ არ შევეხებით საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის სამართლებრივი სტატუსისა და უფლებამოსილებების დღეს მოქმედი ნორმების ანალიზს, ჩვენი ინტერესის სფერო ის საკონსტიტუციო ნოვაციებია, რომლებიც სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტებთან მიმართებით შემოვიდა ქართულ რეალობაში. ამასთან, ხსენებულ ინსტიტუტებთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ცვლილებების განხილვა განხორციელდება მათი ურთიერთმიმართების და არა საკანონმდებლო ორგანოსთან თუ კანონშემოქმედებით სფეროსთან თითოეული მათგანის ურთიერთობის ანალიზის კუთხით, ვინაიდან სწორედ პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობის თავისებურებები განსაზღვრავს რეალურად სახელმწიფოს მმართველობის ფორმას.

ხაზგასასმელია ის გარემოებაც, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგების წარმოჩენა მიზანშეწონილად მიგვაჩნია:

- ა) საკონსტიტუციო ცვლილებებით ჩამოყალიბებული მმართველობის მოდელის თვალთახედვით და საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15-16 ოქტომბრის დასკვნის შესაბამისი პუნქტების ანალიზის პარალელურად²;
- ბ) საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნების გათვალისწინებით, რომლის ამოსავალ დებულებას წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან პრეზიდენტის დისტანცირება, რის შედეგადაც მთავრობა გახდებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო და განისაზღვრებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოდ ჩამოყალიბების ქმედითი კონსტიტუციური გარანტიები.

¹ გ.კახიანი, მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, http://www.parliament.ge/publicdebates/article_7.pdf.

² ევროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, [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).

2. საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში წარმოჩენილი პრობლემების უმრავლესობა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შექმნასთან, მისი კომპეტენციური საზღვრების კონსტიტუციურ რეგლამენტაციასთან არის დაკავშირებული. 1991 წლის 14 აპრილს კონსტიტუციური კანონით საქართველოში, ისტორიაში პირველად, შემოღებულ იქნა პრეზიდენტის ინსტიტუტი³, რომელიც საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნების გზით აირჩეოდა⁴. იმ პერიოდისათვის არსებული საპარლამენტო მმართველობის ფორმის პრეზიდენტისათვის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მიკუთვნების ამგვარი ფორმა (იგულისხმება საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნები) დღესაც იშვიათობაა – საპარლამენტო მოდელში პრეზიდენტის საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების წესი დამკვიდრდა ბულგარეთში (1991 წლის ივლისიდან), სლოვენიაში (1991 წლის დეკემბრიდან), ავსტრიაში (1957 წლიდან)⁵. 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის სახელმწიფოს მეთაური საკანონმდებლო თუ საბიუჯეტო პროცესის მართვის ბერკეტებით სრულად აღჭურვა. პრეზიდენტის კომპეტენციური საზღვრების კონსტიტუციური ზრდა აისახა 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებშიც, რის შედეგადაც, სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ცვლილებასთან ერთად, გაფართოვდა სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების არეალიც, განსაკუთრებით აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში. ამას მიაწინებებს საქართველოს კონსტიტუციის ყველაზე მოცულობითი – 73-ე მუხლიც, რომელიც პრეზიდენტის კომპეტენციას ეხება და რომელმაც, 1995 წლიდან დღემდე, ყველაზე მეტი ცვლილება განიცადა.

განვიხილოთ უმთავრესი და არა გამომდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ის ნაწილი, რომელიც კონსტიტუციის მეოთხე თავს – “საქართველოს პრეზიდენტი” – შეეხო. ამასთან, ხსენებული ცვლილებების განხილვისას ამოსავალ დებულებას წარმოადგენს თავად მმართველობის ის მოდელი, რაც კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ გაითვალისწინა.

2.1. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი და არჩევის წესი

საკონსტიტუციო რეფორმა, უპირველესად, პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსს შეეხო. თუ დღეისათვის პრეზიდენტი, სხვა ფუნქციებთან ერთად, არის სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი და განმახორციელებელი, ცვლილებების შემდგომ იგი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის, სახელისუფლებო ორგანოთა შორის არბიტრის, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლისა და საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს

³ ჯ.ხეცურიანი, ჯერ კიდევ XII საუკუნეში დაწყებული... სახელმწიფოს მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, “საქართველოს რესპუბლიკა”, 2009, 11 თებერვალი.

⁴ ო.ჯანელიძე, პრეზიდენტის ინსტიტუტის ევოლუცია საქართველოში, <http://www.politicscience.ge/index9.html>.

⁵ ო.მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, გვ. 164.

ფოს წარმომადგენლის ფუნქციებით იქნება აღჭურვილი (მუხლი 69). შესაბამისად, რეფორმით განსაზღვრული მმართველობის მოდელის ქრილში მოხდა საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზნის ძირითად კანონში ასახვა – პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რაც, თავის მხრივ, სახელმწიფოებრივი ორგანიზმისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ფუძემდებლური პრინციპის – ხელისუფლების დანაწილების მოთხოვნიდან გამომდინარეობს. აღნიშნული პრინციპი არაერთხელ დადასტურდა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დოქტრინისა თუ პრაქტიკის მიერ. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შინაარსი ფუნქციონალურ და ორგანიზაციულ ასპექტებს ეფუძნება. პირველი მდგომარეობს თითოეული სახელისუფლებო ორგანოს კომპეტენციის ხისტ რეგლამენტაციაში და ხელისუფლების ერთი ორგანოს მიერ მეორე ორგანოს კომპეტენციის მითვისების დაუშვებლობაში. რაც შეეხება ხელისუფლების დანაწილების ორგანიზაციულ ასპექტს, იგი მოიცავს სხვადასხვა სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის მკაფიო პროცედურული წესების დადგენას, რაც, საბოლოო ჯამში, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ორგანიზაციისათვის აუცილებელი შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების არსებობის წინა პირობაა. სწორედ ამიტომ მიუთითებდა ჯერ კიდევ 1789 წელს საფრანგეთის “ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის” მე-16 მუხლი: “საზოგადოებას, სადაც... არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია”⁶.

კონსტიტუციამ პრეზიდენტობის კანდიდატთან მიმართებით დააწესა ე.წ. “მკვიდრობის ცენზი” – საქართველოში ცხოვრების არანაკლებ ხუთი წელი, ხოლო არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო სამი წელი საქართველოში ცხოვრების სავალდებულო მოთხოვნა. ხსენებული ნოვაცია არ არის უცხო საარჩევნო სამართლისათვის და იგი, ვენეციის კომისიის დასკვნასაც თუ მოვიშველიებთ, “პრეზიდენტობის კანდიდატის ქვეყანასთან საკმარისი კავშირების” არსებობას ემსახურება, რაც, ჩვენი აზრით, მომავალი პრეზიდენტისათვის აუცილებელი მოთხოვნა უნდა იყოს და რაც, ვენეციის კომისიის დასკვნითვე, განაპირობებს, რომ კანდიდატებად “გამოირიცხონ ის პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ ჭეშმარიტი კავშირები ქვეყანასთან”⁷. ხაზგასასმელია, რომ საკანონმდებლო ორგანოში საკონსტიტუციო ცვლილებების მესამე მოსმენით განხილვისას ამოღებულ იქნა პრეზიდენტობის კანდიდატისათვის დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობის მოთხოვნა. აქვე, განისაზღვრა პრეზიდენტის ხელახალი და მორიგი არჩევნების დანიშვნისა თუ ჩატარების ვადები.

კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შეავსო ის ვაკუუმი, რაც უკავშირდებოდა პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტას და ეს საკითხი დაუკავშირა ახლად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს. ასევე, აიკრძალა პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის დაკავება, რაც მისი, როგორც ნეიტრალური არბიტრის ფიგურის ჩამოყალიბებისაკენ წინგადადგმული ნაბიჯია. ამგვარი მოსაზრება ასახულია ვენეციის კომისიის ხსენებულ დასკვნაშიც⁸.

⁶ <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>.

⁷ ევროპული კომისია “დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით”, დასკვნა CDL-AD (2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პუნქტი 39, [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).

⁸ იქვე, პუნქტი 41.

2.2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური კომპეტენცია

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, არსებითად გადაისინჯა კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც პრეზიდენტის კომპეტენციურ არეალს განსაზღვრავს.

საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან და რეფორმის შედეგად დადგენილი მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტს აღარ ექნება უფლება, დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი, თანხმობა მისცეს ამ უკანასკნელს მინისტრების დანიშვნაზე, დაითხოვოს მთავრობა და გადააყენოს იუსტიციის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები. პრეზიდენტის კომპეტენციის ამგვარი შეზღუდვა უდავოდ უზრუნველყოფს მთავრობის დამოუკიდებელ და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბების მიზნის მიღწევას, რაც ასევე გაზიარებულია ვენეციის კომისიის მხრიდან⁹.

შეიზღუდა საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში, კერძოდ, ელჩების დანიშვნა თუ აკრედიტაცია, სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ხელმოწერა, საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ხსენებული ნოვაციებიდან უკანასკნელი ორი უფლებამოსილება “გაზრდის მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის დაპირისპირების წარმოშობის რისკს” და შემოთავაზებულია პრეზიდენტისათვის საგარეო ურთიერთობათა სფეროში ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების ჩამორთმევა¹⁰. თუმცა მიგვაჩნია, რომ საკმაოდ რთული იქნება პრეზიდენტის, როგორც საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს წარმომადგენლის და მთავრობის, როგორც საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელი ორგანოს უფლებამოსილებების კონსტიტუციურ დონეზე მკაფიო გამიჯვნა. ვფიქრობთ, აღნიშნული საკითხი მიმდინარე კანონმდებლობითა და შემდგომ ჩამოყალიბებული პრაქტიკით იქნება დარეგულირებული.

მისასალმებელი ნოვაციაა პრეზიდენტის დისტანცირება საბიუჯეტო პროცესისაგან, რაც, უპირველესად, მთავრობის ახალი როლითა და ფუნქციებით უნდა აიხსნას. ცვლილებების შედეგად, მთავრობას, პარლამენტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისას, აღარ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. ასევე, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ე) და ვ) ქვეპუნქტებში დაკონკრეტდა აქამდე არსებული ზოგადი ჩანაწერი პრეზიდენტის საკადრო უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით და მოხდა ამომწურავი ნუსხის შემოთავაზება. უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტს კვლავ რჩება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურის ავტონომიის უმაღლესი საბჭოსათვის წარდგენის უფლებამოსილება, რაც საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით განხორციელდება. აღნიშნული უფლებამოსილება მუდმივი კრიტიკის საგანია ვენეციის კომისიის მხრიდან, რაც ასახულია როგორც 2004 წლის 18-19 ივნისის დასკვნაში “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს

⁹ იქვე, პუნქტი 42.

¹⁰ იქვე, პუნქტი 43.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის თაობაზე¹¹, ასევე 2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ ვენეციის კომისიის დასკვნაში¹². მიგვაჩნია, რომ საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების მონაწილეობის ხარისხი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირების პროცესში შემდგომი მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე დავის განხილვა და ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხის გადაწყვეტა.

პრეზიდენტს რჩება დისკრეციული უფლებამოსილებები საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადებასთან, ასევე მთავრობის წარდგინებით თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერებასთან დაკავშირებით, რაც გამართლებულად მიგვაჩნია ჩამოთვლილ სიტუაციებში სახელმწიფოს მხრიდან ოპერატიული რეაგირების აუცილებლობიდან გამომდინარე. სახელმწიფოს მეთაურის ხსენებული უფლებამოსილებები გაწონასწორებულია პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებისა თუ თანხმობის აუცილებლობით.

უდავოდ მისასალმებელია პრეზიდენტისათვის საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული იუსტიციის განხორციელების უფლებამოსილების ჩამორთმევა, კერძოდ, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. აღნიშნული უფლებამოსილება, როდესაც ქვეყანაში არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანო საკონსტიტუციო სასამართლოს სახით, მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს, მით უმეტეს, რომ პრეზიდენტს გააჩნია სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება როგორც საკონსტიტუციო, ისე საერთო სასამართლოებში. ამგვარი ცვლილება პოზიტიურადაა შეფასებული ვენეციის კომისიის შესაბამის დასკვნაში¹³.

2.3. კონტრასიგნაციის მექანიზმი – ნოვაცია ქართულ საკონსტიტუციო რეალობაში

კონსტიტუციას დაემატა ახალი 73¹ მუხლი, რომლითაც, პირველად ქართულ საკონსტიტუციო რეალობაში, მკვიდრდება პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე პრემიერ-მინისტრის მხრიდან კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი. კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში კონტრასი-

¹¹ ევროპული კომისია “დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით”, დასკვნა CDL-AD (2004)018, 18-19 ივნისი, 2004, პუნქტი 25, [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)018-e.asp).

¹² ევროპული კომისია “დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით”, დასკვნა CDL-AD (2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პუნქტი 47, [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).

¹³ იქვე, პუნქტი 49.

გნაცია (ლათინური: კონტრა-წინააღმდეგ, სიგნარე-ხელმოწერა) სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტების პრემიერ-მინისტრის (იშვიათად – შესაბამისი სფეროს მინისტრის) მხრიდან თანახელმოწერას გულისხმობს, რის შედეგად აქტი იძენს იურიდიულ ძალას და მის აღსრულებაზე სამართლებრივი თუ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება პრემიერ-მინისტრს.

კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი ევროპულ სამართალში მე-19 საუკუნის დასაწყისში დამკვიდრდა და დღემდე მოქმედებს ევროკავშირის „ძველი“ წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობაში (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, პორტუგალია, ესპანეთი, საბერძნეთი, ფინეთი...). განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად, კონტრასიგნაციის მექანიზმის აღდგენა მოხდა აღმოსავლეთ ევროპაშიც (პოლონეთი, ჩეხეთი, ბულგარეთი, უნგრეთი, რუმინეთი, ხორვატია, ლიტვა, ლატვია, უკრაინა). ისტორიულად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი ორი სამართლებრივი პრინციპის – მონარქის სუვერენობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპების დაპირისპირების შედეგად აღმოცენდა. იგი სათავეს 1701 წლიდან იღებს ინგლისის „მოწყობის აქტით“, რომელმაც საბოლოოდ შეზღუდა მონარქის აბსოლუტური ძალაუფლება და დაამკვიდრა დუალისტური მონარქია. როგორც ცნობილი კონსტიტუციონალისტი ანდრეაშ შაიო აღნიშნავს, „კონსტიტუციური პრობლემა იყო, თუ როგორ უნდა მომხდარიყო მეფის გაკონტროლება – რომლის პასუხისმგებლობის საკითხიც ვერც პიროვნულ და ვერც მისი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის რანგში, ვერ დგებოდა“¹⁴.

კონტრასიგნაცია განხილული უნდა იყოს როგორც სამართლებრივი სიმბოლო, რომელიც ადასტურებს სახელმწიფოს მეთაურის აქტების აღსრულებაზე პასუხისმგებლობის მთავრობის წევრებზე გადატანას. თუმცა ხაზგასასმელია, რომ თანამედროვე ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებენ კონტრასიგნაციის მექანიზმს, არ აღდგენენ თანახელმოწერილი აქტის აღსრულებაზე სპეციალური პასუხისმგებლობის კონკრეტულ პროცედურებს. შესაბამისად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის რეალურ სამართლებრივ შინაარსს წარმოადგენს არა სახელმწიფოს მეთაურის აქტებზე თანახელმომწერ პირზე პასუხისმგებლობის გადატანა, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნა.

თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სისტემებში კონტრასიგნაცია, როგორც წესი, დამკვიდრებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციური დუალიზმის პირობებში, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში. კონტრასიგნაცია წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების შეზღუდვის პროცესულ ფორმას, რომლის გარეშე სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივ აქტს არ გააჩნია იურიდიული ძალა და არ ხდება მისი აღსრულება (მაგალითისთვის: იტალიის კონსტიტუცია – მუხლი 89; გერმანიის ძირითადი კანონი – მუხლი 58; საბერძნეთის კონსტიტუცია – მუხლი 35; პორტუგალიის კონსტიტუცია – მუხლი 140). კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის სამართლებრივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება სახელმწიფოს მე-

¹⁴ ა.შაიო, *ხელისუფლების თვითშეზღუდვა*, თბილისი, 2003, გვ. 102-103.

თაურის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უკავშირდება, ერთი მხრივ, მისი, როგორც არბიტრის ფუნქციებს სახელისუფლებო განშტოებებს შორის არსებული კონფლიქტების თუ პოლიტიკური კრიზისების განსამუხტავად და, მეორე მხრივ, გარკვეულ ე.წ. “ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებებს”, რომლებიც მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციას მიეკუთვნება (მაგალითისათვის: უფლებამოსილებები მთავრობის ფორმირების ან პარლამენტის დათხოვნის პროცესში [გერმანია, საფრანგეთი]). შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში კონტრასიგნაციას ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის იმ უფლებამოსილებათა რეალიზაცია, რომელიც გარკვეულწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უკავშირდება. ამასთან, და ამას ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციური პრაქტიკაც ადასტურებს, კონტრასიგნაციის მექანიზმი დამკვიდრებულია მხოლოდ იმ სახელმწიფოებში, სადაც არსებობს პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი სახელმწიფოს მეთაურთან მიმართებაში მთავრობის დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის კონსტიტუციურ გარანტიას წარმოადგენს, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფის წინა პირობაა.

სწორედ ზემოხსენებული მიზნების რეალიზაციას ემსახურება კონტრასიგნაციის მექანიზმის ქართულ კონსტიტუციურ რეალობაში დანერგვა. აქვე დადგენილია გამონაკლისი შემთხვევა – პრეზიდენტის მიერ საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტები თავისუფლდება კონტრასიგნაციის აუცილებლობისაგან. ეს გასაგებიცაა, ვინაიდან პრეზიდენტი, მისი კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია და ქვეყანაში საომარი პირობების არსებობისას მას სწრაფი, ოპერატიული რეაგირების შესაძლებლობა უნდა გააჩნდეს. ამასთან, კონსტიტუციის 73¹ მუხლი ითვალისწინებს საკითხთა წრეს, რომელთან დაკავშირებით გამოცემული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები არ ექვემდებარება კონტრასიგნაციას. ესენი, ძირითადად, გახლავთ ის საკითხები, რომლებიც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში ცნობილია როგორც “უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები”. მათ რიცხვს მიეკუთვნება, მაგალითისათვის, პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა; პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება; კანონთა პრომულგაცია; საკადრო უფლებამოსილებები; შეწყალება; მოქალაქეობის მინიჭება ან შეწყვეტა; სახელმწიფო ჯილდოების ან სპეციალური წოდებების მინიჭება.

ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების კონტექსტში საკმაოდ საინტერესო დასკვნებია გამოთქმული კონტრასიგნაციის ქართულ ვარიაციასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის ზემოხსენებულ დასკვნაში. კერძოდ, დასკვნის 53-56-ე პუნქტების სრულყოფილი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ვენეციის კომისია, შესაბამის არგუმენტაციაზე დაყრდნობით, საჭიროდ მიიჩნევს კონსტიტუციის 73¹ მუხლში დაზუსტდეს ან კიდევ უფრო გაფართოვდეს კონტრასიგნაციას დაქვემდებარებული სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტების წრე. ვიმედოვნებთ, რომ ვენეციის კომისიის ხსენებული რეკომენდაციები, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის დახვეწის კუთხით, გახდება შემდგომი მსჯელობის საგანი.

ამდენად, ევროპული სტანდარტის შესაბამისი კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის შემოღება ქართულ კონსტიტუციურ პრაქტიკაში, საკონსტიტუციო ცვლილებებით ჩამოყალიბებული

მმართველობის მოდელის გათვალისწინებითაც, უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, სახელისუფლებო ინსტიტუტებს შორის პრეზიდენტის, როგორც ნეიტრალური არბიტრის როლის გაზრდას და რაც მთავარია, განაპირობებს დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესს.

3. საქართველოს მთავრობის ინსტიტუტი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა. დროის სხვადასხვა მონაკვეთში სხვადასხვა თაობის კანონმდებლების მიერ სახელმწიფო მმართველობის მოდელის ძიების პროცესში საქართველოს მთავრობასაც არაერთხელ შეეცვალა ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. ვფიქრობთ, აღნიშნული პრობლემის გადაჭრა მხოლოდ 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გახდა შესაძლებელი, როდესაც ძირითად კანონში (მუხლი 78, პუნქტი 1) გაჩნდა დებულება „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო...“.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც შემდგომ მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინა პირობა გახდა. კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული და საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, გაჩნდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად ჩამოყალიბებისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრის აუცილებლობა. ამგვარი აუცილებლობა ასევე განაპირობა შერეული მმართველობის ფორმის ევროპული სახელმწიფოების ანალოგიურმა პრაქტიკამ¹⁵ და 2004 წლის 6 თებერვლის

¹⁵ მაგალითისათვის: საფრანგეთში “მთავრობა განსაზღვრავს და წარმართავს ერის პოლიტიკას” (კონსტიტუცია, მუხლი 20); რუმინეთში “მთავრობა ... უზრუნველყოფს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის გატარებას და ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობის საერთო ხელმძღვანელობას” (კონსტიტუცია, მუხლი 101); პოლონეთში “მინისტრთა საბჭო ახორციელებს პოლონეთის რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას” (კონსტიტუცია, მუხლი 146); ხორვატიაში “მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას...” (კონსტიტუცია, მუხლი 107); უკრაინაში “მინისტრთა კაბინეტი არის უმაღლესი ორგანო აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემაში” (კონსტიტუცია, მუხლი 113); პორტუგალიაში “მთავრობა

კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნის მე-7 პუნქტში გამოთქმულმა რეკომენდაციამ, რომლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია “მთავრობას და არა პრეზიდენტს უნდა ანიჭებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებას”¹⁶. ამ გარემოებების გათვალისწინებით კი, 2010 წელს განხორციელებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მთავრობის ადგილი მოიპოვა იმგვარ სისტემაში, რომელშიც უზრუნველყოფილია სახელისუფლებო შტოების კომპეტენციათა მკაფიო დანაწილება და მათ შორის ქმედითი დაბალანსების მექანიზმების არსებობა. შესაბამისად, ხსენებული მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით.

3.1. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

ქმედითი აღმასრულებელი აპარატი, რომელიც სახელმწიფოს საქმეების ოპერატიულ მართვას უზრუნველყოფს, ნებისმიერი სახელმწიფოსათვისაა აუცილებელი. დემოკრატიულად ორგანიზებულ სახელმწიფოებში, გარდა კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისა, მმართველობის სისტემის ხელმძღვანელობის საქმეში უმთავრესი როლი სწორედ მთავრობის ინსტიტუტს აკისრია. შესაბამისად, კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული გაგების მიხედვით, მთავრობა წარმოადგენს უმაღლეს კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის აღსრულებასა და განხორციელებაზეა პასუხისმგებელი¹⁷.

ჩვენი განხილვის საგანს წარმოადგენს საკონსტიტუციო ცვლილებების ის ნაწილი, რომელშიც კონსტიტუციის მეოთხე¹ თავს – “საქართველოს მთავრობა” – შეეხო. კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში არსებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ “მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას”, სრულყოფილად ვერ ასახავდა მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს სამართლებრივ სტატუსს. საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, მთავრობა გვევლინება აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც “ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას” (კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1). აღნიშნული ცვლილება უნდა განვიხილოთ პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან კონტექსტში, რომელიც აღარ წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა გათავისუფლდა პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან და იგი მხოლოდ პარლამენტის წინაშეა ანგარიშვალდებული, რაც საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნების შესაბამისად, მთავრობის მოდელური ბუნებით აიხსნება. ასევე, საკანონმდებლო ორგანოში მთავრობის სტრუქტურისა და უფლებამოსილების განმსაზღვრელი კანონპროექტის წარდგენა იქცა მთავრობის ექსკლუ-

ხელმძღვანელობს ქვეყნის საერთო პოლიტიკას და არის სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანო” (კონსტიტუცია, მუხლი 182).

¹⁶ ევროპული კომისია “დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით”, დასკვნა CDL-AD (2004)008, 12-13 მარტი, 2004, პუნქტი 7, [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)008-e.pdf).

¹⁷ ი.კობახიძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, II ნაწილი, თბილისი, 2007, გვ. 90.

ზიურ კომპეტენციად, რაზედაც ამ უკანასკნელს აღარ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. კონსტიტუციის 79-ე მუხლი ახალი რედაქციით მკაფიოდ გამოიკვეთა პრემიერ-მინისტრის, როგორც მთავრობის მეთაურის (და არა თავმჯდომარის) კონსტიტუციური სტატუსი, რომელიც გათავისუფლდა პრეზიდენტის და არა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან. და რაც უმთავრესია, მთავრობის წევრების დანიშვნის პროცესში პრემიერ-მინისტრი გახდა დამოუკიდებელი ფიგურა და მას აღარ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. აღნიშნული გარემოება ვენეციის კომისიის დასკვნით, “შესაბამება უფლებამოსილებათა დაბალანსების ახალ, შერეული ხასიათის სისტემას”¹⁸. შესაბამისად, მოყვანილი ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუციურ დონეზე მიღწეულ იქნა როგორც საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი, ასევე ხელისუფლების ეფექტური დანაწილების წინა პირობა – კონსტიტუციურად განისაზღვრა მთავრობის დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბების საკითხი.

მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსთან დაკავშირებული ძირითადი საკონსტიტუციო ნოვაციები შემდეგნაირად შეგვიძლია წარმოვადგინოთ:

- მთავრობა გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე;
- მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი, რომელიც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს, მათ შორის ძალოვან მინისტრებს, რაც, მოქმედი კონსტიტუციით, პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა ავტომატურად იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას.

3.2. მთავრობის ფორმირების პროცესი

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დაფუძნებული მმართველობის მოდელის შესაბამისად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის მე-80 მუხლი, რომელიც მთავრობის ფორმირების პროცედურას ეხება. ხაზგასასმელია, რომ ძირითადად კანონმა შემოიღო საკონსტიტუციო სამართალში დამკვიდრებული მთავრობის ფორმირების ე.წ. „საპარლამენტო გზა“, მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცესი, ცალსახად, პარლამენტის ნებაზე გახდა დამოკიდებული და ამ პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობამ ფორმალური ხასიათი შეიძინა. მთავრობის დაკომპლექტების ამგვარი მექანიზმი მიჩნეულია “წინადადგმულ ნაბიჯად” ვენეციის კომისიის მხრიდან¹⁹, თუმცა, კომისია ასევე გამოთქვამს რიგ შენიშვნებს, რომლებიც, უპირველესად, ახალარჩეული პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირების პროცედურის, ასევე, მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში,

¹⁸ ევროპული კომისია “დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით”, დასკვნა CDL-AD (2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პუნქტი 63, [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).

¹⁹ იქვე, პუნქტი 69.

მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების ვადების ხანგრძლივობას უკავშირდება. ვენეციის კომისიისათვის ასევე მიუღებელია მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობისათვის ნდობის გამოსაცხადებლად ხელმეორე კენჭისყრის შესაძლებლობა, რომლის ამოღებაც შეამცირებდა მთავრობის ფორმირების პროცესის ვადებს და ამ პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდიდა²⁰.

მთავრობის ფორმირების პროცესთან დაკავშირებული ძირითადი საკონსტიტუციო ნოვაციები შემდეგნაირად შეგვიძლია ჩამოვაყალიბოთ:

- მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე (და არა ახალი პრეზიდენტის არჩევისას, როგორც ამას მოქმედი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა);
- ახალარჩეულ პარლამენტში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტი წარადგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელსაც, ფორმალურად, პრეზიდენტი წამოაყენებს. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი თავად შეარჩევს მინისტრებს და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად;
- თუ პარლამენტი ორ მცდელობაზე ვერ დაამტკიცებს მთავრობას, მაშინ პრეზიდენტი დეპუტატთა ორი მეხუთედის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატურას წარადგენს დასამტკიცებლად და მხოლოდ მას შემდეგ დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს, თუ ვერც მესამე ცდაზე მოხერხდება მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება;
- თუ მთავრობას უფლებამოსილება სხვა მიზეზით (არა ახალი პარლამენტის არჩევის გამო) შეუწყდა, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრობის იმ კანდიდატს წარადგენს დასამტკიცებლად, რომელსაც საპარლამენტო უმრავლესობა ან, ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, წევრთა რაოდენობით ყველაზე დიდი ფრაქცია შესთავაზებს.

3.3. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება

საკონსტიტუციო ცვლილებებით სრულიად ახლებურად ჩამოყალიბდა მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა, შესაბამისად, შეიცვალა კონსტიტუციის 81-ე მუხლიც. შემოღებულ იქნა ქართული კონსტიტუციური რეალობისათვის დღემდე უცხო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის მეთაურისადმი გამოხატული უნდობლობის ვოტუმის განსაკუთრებულ ფორმას წარმოადგენს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოხატვით აირჩევა მისი მემკვიდრე ხმების უმრავლესობით პარლამენტის მიერ ან პარლამენტის იმ პალატის მიერ, რომლის წინაშეც პასუხისმგებელია მთავრობა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გათვალისწინებულია გერმანიის, სლოვენის და რიგი სახელმწიფოების კონსტიტუციებით. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, მთავრობი-

²⁰ იქვე, პუნქტები 69-70.

სათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად, პარლამენტისაგან მოითხოვს მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურის წამოყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, განსხვავებით ტრადიციული უნდობლობის ვოტუმისგან, წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის ელემენტს. ამ პროცედურის განსხვავებულობა მდგომარეობს იმაში, რომ პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის გამომხატველი რეზოლუცია მიღებული უნდა იქნეს ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევასთან ერთად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი წარმოადგეს მექანიზმს, რომელიც კონსტიტუციურად აძლიერებს მთავრობის პოლიტიკურ სიმყარეს, იცავს იმ ოპოზიციური ფრაქციებისაგან, რომლებსაც აერთიანებთ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის შეცვლის სურვილი და არა ალტერნატიული სამთავრობო პროგრამა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საშუალებას იძლევა, თავიდან იქნეს აცილებული ქვეყანაში ხშირი სამთავრობო კრიზისები, რაც, შესაბამისად, სახელმწიფოს პოლიტიკური სტაბილურობის წინა პირობაა.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული ძირითადი საკონსტიტუციო პროცედურები სქემატური სახით შემდეგნაირად შეგვიძლია წარმოვადგინოთ:

- საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტს უნდა მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესუთედმა, 20–25 დღეში უნდა შედგეს კენჭისყრა 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 მესუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისთვის წარდგენას. პრეზიდენტს უფლება აქვს, 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა ან უარი თქვას მასზე;
- პრეზიდენტის ერთგვარი “სუსპენზიური ვეტოს” დაძლევა პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მესუთედით შეუძლია არანაკლებ 15 და არაუმეტეს 20 დღეში;
- “ვეტოს” დაძლევის შემთხვევაში, მაქსიმუმ 14 დღეში ხდება პრემიერ-მინისტრის წარდგენა და მისი მთავრობის დამტკიცება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წესით, რაც ავტომატურად ნიშნავს, ახალი მთავრობის დამტკიცებასთან ერთად, მთავრობის ძველი შემადგენლობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას. პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

ვენეციის კომისიის დასკვნა განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებზე რიგ კრიტიკულ შენიშვნებს შეიცავს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურასთან დაკავშირებით. შენიშვნები ეხება: უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე კენჭისყრის საჭიროებას, პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში ერთგვარი “ვეტოს” უფლებას პარლამენტის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურაზე და ამ “ვეტოს” დაძლევისთვის დადგენილ კვორუმს – პარლამენტის წევრთა 3/5-ს, ასევე

უნდობლობის გამოცხადების პროცედურისათვის დადგენილი ვადების ხანგრძლივობას²¹. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ქართულ საკონსტიტუციო პრაქტიკაში დამკვიდრება, რაც პოლიტიკური თუ სამთავრობო კრიზისების გადაჭრის ეფექტური საშუალებაა, უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია. თუმცა, იმავდროულად, მიგვაჩნია, რომ ვენეციის კომისიის ზემოხსენებული შენიშვნები უნდა გახდეს კანონმდებლის მხრიდან მსჯელობისა და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის შემდგომი დახვეწის წინა პირობა, მისი მექანიზმის გამარტივებისა და ვადების შემცირების კუთხით.

3.4. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის კონსტიტუციური სტატუსი

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის 81³ მუხლი, რომელიც სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის თანამდებობაზე დანიშნას და მის ზოგად უფლებამოსილებებს ეხება. ცვლილებების ამოქმედების შედეგად, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი თანამდებობაზე დაინიშნება არა პრეზიდენტის, როგორც ეს დღეს მოქმედ კანონმდებლობაშია ასახული, არამედ მთავრობის მიერ და იგი უზრუნველყოფს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. ვფიქრობთ, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტის მთავრობასთან მიხმა სრულიად ლოგიკურია კონსტიტუციური ცვლილებებით დადგენილი მმართველობის მოდელის ქრილში. აღნიშნული ნოვაცია ვენეციის კომისიის მიერ “პოზიტიურ ცვლილებად” არის მიჩნეული²².

4. დასკვნა

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ საწყის ეტაპზე დაამკვიდრა ხელისუფლების მოწყობის საპრეზიდენტო, “ამერიკული” მოდელი, რომლის ნაკლი ჩვენს პირობებში აღმოჩნდა ხელისუფლების სიხისტე, პოლიტიკური კრიზისის შემთხვევაში პარლამენტის მიერ მთავრობის გადაყენებისა და პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის შეუძლებლობა. ამ გარემოებებმა, ასევე მთავრობის საქმიანობაზე თითქმის არარსებულმა საპარლამენტო კონტროლმა საგრძნობი დისბალანსი გამოიწვია საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფართო უფლებამოსილებებსა და მის პასუხისმგებლობას შორის²³.

²¹ იქვე, პუნქტები 79-80.

²² იქვე, პუნქტი 84.

²³ ქ. ერემაძე, სახელმწიფოს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა საქართველოს მაგალითზე, კრებულში “სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია”, თბილისი, 2004, გვ. 99-100.

სწორედ ხსენებული ფაქტორების გამო, 2004 წელს დღის წესრიგში დადგა ხელისუფლების კონსტიტუციური რეფორმირება მისი ეფექტური ქმედითობის მიღწევის მიზნით. შედეგად, საქართველო ამერიკული ტიპის საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელიდან 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, გადავიდა შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელზე. შერეული რესპუბლიკური მმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი მახასიათებელი ბიციფალური აღმასრულებელი ხელისუფლებაა. ამ და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით, მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, თუმცა ხსენებულ ბიციფალიზმში სამთავრობო უფლებამოსილებების კონსტიტუციური არსენალი, მთავრობასთან შედარებით, უდავოდ, პრეზიდენტის სასარგებლოდაა გადახრილი, რომელიც კონსტიტუციურად მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურია. სწორედ ამგვარი შეუსაბამობის აღმოსაფხვრელად, საზოგადოებრივი მოთხოვნისა თუ უცხოელ ექსპერტთა რეკომენდაციების გათვალისწინებით, საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2008 წლის ბოლოს ინიცირებულ იქნა საკითხი, საკონსტიტუციო რეფორმის დაწყების თაობაზე, რომლის შედეგიც პარლამენტის უფლებამოსილებათა გაზრდა და ევროპული ტიპის ძირითადი კანონის მიღება იქნებოდა.

მიგვაჩნია, რომ პრეზიდენტისა და მთავრობის ინსტიტუტებთან დაკავშირებული ახალი საკონსტიტუციო რეალობა უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, პრეზიდენტის, როგორც სახელისუფლებო ინსტიტუტებს შორის ნეიტრალური არბიტრის როლის გაზრდას და, რაც მთავარია, განაპირობებს დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესს. ჩვენი ხსენებული პოზიცია გამყარებულია განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის დასკვნის ანალიზითაც, რომლის შემჯავებელ ნაწილში ხაზგასმულია, რომ "საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფენ რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯებს სწორი მიმართულებით"²⁴. საკონსტიტუციო რეფორმის უმთავრეს დადებით მახასიათებლად მიგვაჩნია მთავრობის, აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ, უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება. თავის მხრივ, დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ინსტიტუტის არსებობა, საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებული მმართველობის მოდელის გათვალისწინებითაც, გახდება სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის პრაქტიკული დამკვიდრების წინა პირობა. უდავოდ გასაზიარებელია პროფესორ ფილიპ ლოვოს ცნობილი თეზისი: "პარლამენტარიზმის მთავარი ორგანო არის პასუხისმგებელი მთავრობა"²⁵.

ჩვენ მიერ განხილული იქნა 2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ის უმთავრესი, პრინციპული ნოვაციები, რომლებიც უკავშირდება საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციურ ბუნებას და მათი ურთიერთობის ახლებურ რეგულაციებს. აუცილებლობად ვთვლით, რომ გაგრძელდეს თითოეული საკონსტიტუციო სიახლის შემდგომი განხილვა, მათ შორის მთავრობის ფორმირებისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმების კონსტიტუციურ რეგულაციებთან დაკავში-

²⁴ ევროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD (2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პუნქტი 110, [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).

²⁵ ფ.ლოვო, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, გვ. 87.

რებით გენეციის კომისიის მიერ გამოთქმული მოსაზრებების გათვალისწინებით. ამასთან, კონსტიტუციური ნოვაციების შემდგომი ანალიზი უნდა წარიმართოს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებისა და საკონსტიტუციო ცვლილებებით ჩამოყალიბებული მმართველობის მოდელური ბუნების გააზრებით.