

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

გიორგი ჭიხინაშვილი



საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო
რეფორმა- გზა საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან
საპარლამენტოსკენ

სამართალმცოდნეების სამგისტრო საგანმანათლებლო პროგრამა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სამართლის მაგისტრის

აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი - ბექა ქანთარია

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

თბილისი

2019

ანოტაცია

მოცემულ სამაგისტრო ნაშრომში განხილულია საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმა 2013-2017 წლებში, მისი დანიშნულება და სოციალური ფუნქცია, ვენეციის კომისიის დასკვნისა და წინასწარი რეკომენდაციების ანალიზი, საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მოდელის თავისებურებანი- დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები. ეს ყველაფერი კი გადმოცემულია კონსტიტუციის ძველი და ახლი რედაქციების შედარებით ანალიზით . ძირითადი ყურადღება გამახვილებულია პრეზიდენტის ისეთი სახის უფლება-მოვალეობებზე, რომელშიაც ყველაზე კარგად ჩანს 2013-2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმების არსიანუ საპარლამენტო მმართველობაში პრეზიდენტისათვის დამახასიათებელი ნიშნები. აღნიშნული კი პირველ რიგში გამოიხატება მთავრობის ფორმირების და კანონშემოქმედებით (ვეტო, საკანონმდებლო ინიციატივა) საკითხში მის პასიურ მონაწილეობაში, ქვეყნის მეთაურის არაპირდაპირ არჩევითობაში, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტში და სახელმწიფო ორგანოთა შორის წარმოქმნილ პოლიტიკური კონფლიქტების განმუხტვაში. ისტორიულ კონტექსტში პარალელურია გავლენიანი, აგრეთვე, საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციასთან იმ ინსტიტუტებთან მიმართებაში, რომელზედაც ჯერ კიდევ მაშინ, კონსტიტუციურ პროექტზე მუშაობისას მიდიოდა აქტიური დისკუსია მათ შემოღება არ შემოღებაზე, მაგალითად, პრეზიდენტის ინსტიტუტი, კონტრასიგანაცია და ა.შ. ერთი შეხედვით, დაუკვირვებელ მკითხველს შეიძლება გადაჭარბებულადაც მოეჩვენოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებზე ასეთი აპელირება, მაგრამ იგისრულად პასუხობს ნაშრომის სათაურს: „საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმა-გზა საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპარლამენტოსკენ“, რადგან, პრეზიდენტის ინსტიტუტი ნაშრომში

განალიზებულია ორივე კონტექსტში, როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო მმართველობაში, იმგვარად, რომ პრეზიდენტის შეკვეცილი უფლებამოსილებანი პირდაპირ არის დაკავშირებული საპარლამენტო მმართველობაში მთავრობის როლზე. ამასთან, 2013 წლის რეფორმა არ იყო დასრულებული საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლის კუთხით, შესაბამისად 2017 წლის საბოლოო ცვლილებებმა პრეზიდენტს კიდევ უფრო შეუმცირა უფლებამოსილებანი იმგვარად, როგორც ეს საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებშია მიღებული.

Annotation

This master's paper deals with the constitutional reform implemented in Georgia in 2013-2017, its purpose and social function. Analysis of the Venice Commission conclusions and preliminary recommendations, peculiarities of the parliamentary and presidential model - positive and negative features and all this is set out in a comparative analysis of the powers of the head of the country and the old and new constitution editions. The paper's main focus is emphasized on the President's such rights and obligations, in which the essence of the 2013-2017 constitutional reforms is most clearly seen, that means characteristic features of the President in parliamentary governance, which is primarily expressed in his passive participation in government formulation and lawmaking (Veto, legislative initiative) issues, in the indirect election of the head of the country, political neutrality and defusing of political conflicts between state bodies. Parallels are given in the historical context, as well as with the Constitution of the Republic of Georgia of 21st February, 1921 with respect to those institutions, on which, while working on a constitutional project, there was an active discussion on the introduction or non-introduction of them, for instance, the president's institute, contracts, etc. At first glance, the imprudent reader may be exaggerated by the appeal of the President's authority, but it fully is in compliance with title of the work: "Constitutional reform implemented in Georgia - way from the presidential republic to the parliamentary", since the president's institute is analyzed in both contexts in both presidential and parliamentary governance, insofar as the President's compulsory authorities are directly related to the role of the government in parliamentary governance. In addition, the reform of 2013 was not completed in terms of transition to parliamentary governance; accordingly, the final amendments to 2017 have further reduced the powers of the president, as it is developed in the parliamentary governance countries.

შესავალი

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს საქართველოს მართლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი და საინტერესო საკითხის - საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში პრეზიდენტის როლის შედარებითა და მართლებრივ კლევას. წარებითა და მართლებრივ სიმითომ, რომ ნაშრომში დაწვრილებითაა გაანალიზებული 2010 წლის რეფორმა, რომელიც ამოქმედდა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებული კანდიდატის გიორგი მარგველაშვილის ფიცი დადების მომენტიდან დაბოლოდა 2017 წლის ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო ცვლილებები, რამაც პრაქტიკულად დაასრულა 2009 წელს დაწყებული ქვეყნის საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპარლამენტო რესპუბლიკაზე გადასვლის პროცესი. მოცემული ნაშრომის ფარგლებში მიმოიხილულია და გაანალიზებულია ყველა ის გარემოება, რომელიც არსებითი მნიშვნელობა აქვს ანალიზს უღებ, როგორც საპრეზიდენტის აქტებზე პრემიერ-მინისტრის თანახმად მონერის (კონტრასიგანაციის) შემოღება, ქვეყნის მეთაურის არჩევის თობის ცვლილება - რომიგია ირჩევა 300 წევრიანი საარჩევნო კოლეგიის მიერ, ანუ არა პირდაპირი გზით, როგორც ეს ბევრისა პარლამენტო მმართველობის ქვეყნის თავისა და მახასიათებელი - (სომხეთი, გერმანია, ავსტრია,) რისგამოც პრეზიდენტს არ გააჩნია მაღალი ლეგიტიმაცია. აგრეთვე, მთავრობის როლზე ამგვარ კონსტიტუციურ სისტემაში დამისფორმირებაში პრეზიდენტის ჩართულობის ხარისხზე, რომის მიერ პრემიერის წარდგენა პარლამენტში ინდობის მისაღებად მხოლოდ ფორმალური ხასიათის მატარებელია და პარლამენტის დათხოვნა სანალოგიურად, არასაკუთარი ინიციატივით, არამედ პარლამენტის ავემიზებით ხდება - თუ იგი არ გამოუცხადებს მის მიერ ვენამოყენებულ პრემიერს ნდობას .

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო ერთადერთი ქვეყანაა სამეზობლოში, რომელსაც სახელმწიფოებრიობა მთელი თავისი არსებობის მანძილზე ბოლომდე არასოდეს არ დაუკარგავს და უამრავი საერო-საეკლესიო სამართლის ძეგლია შემორჩენილი, სადაც საკმაოდ მაღალი სახელმწიფოებრივი ტრადიციების ქონა იკვეთება 1921 წლის საბჭოთა ოკუპაციამ ქვეყანა ძლიერ დასწია უკან - კონსტიტუციურმა ინსტიტუტებმა პრაქტიკულად შეწყვიტეს ყოველგვარი ფუნქციონირება და კომუნისტური პარტიის დიქტატს დაექვემდებარნენ .

მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ კიდევ პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციით ქართველმა ხალხმა მმართველობის ფორმად -შვეიცარიულთან მიახლოებული საპარლამენტო მმართველობის მოდელი აირჩია, 1995 წლის კონსტიტუციით მივიღეთ საპრეზიდენტო , მე ვიტყვოდი, სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაც კი, რასაც, რა თქმა უნდა, თავისი მიზეზები გააჩნდა.საბჭოთა კავშირის ამგვარი ფორმით დაშლა მძიმედ აისახა ახლადწარმოქმნილ სახელმწიფოთა ეკონომიკურ მდგომარეობაზე --ამას მოჰყვა სამოქალაქო და აფხაზეთის ომები, შესაბამისად, ხალხში გაჩნდა გრძნობა იმისა,რომ საჭირო იყო ძლიერი ხელი, ვინც დანგრეულ ქვეყანას „ფეხზე დააყენებდა“ ასეთად კი ძლიერი პრეზიდენტი იქნა მიჩნეული.1993 წლის 13 თებერვალს ქვეყნის პრეზიდენტმა და პარლამენტის თავმჯდომარე ელუარდ შევარდნაძემ მიმართა პარლამენტს საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის ინიციატივით 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავებაზე, (რაც ვერ მოხერხდა ობიექტური მიზეზების გამო და მივიღეთ სრულიად ახალი კონსტიტუცია) 118 წევრიან კომისიაში, რომლის ნახევარიც პარლამენტარებისგან შედგებოდა შემუშავებულ იქნა კონსტიტუციის პროექტი, სადაც გათვალისწინებული იყო ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა თუმცა პარლამენტში მისი განხილვისას ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ჩანაცვლდა საპრეზიდენტოთი -ამ გარემოებიდანაც კარგად ჩანს, თუ რაოდენ დიდი იყო მოთხოვნა „ბელადზე“.

2004 წელს რევოლუციურ ტალღაზე მოსულმა ხელისუფლებამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა დემოკრატიის კუთხით, მათ შორის, შეზღუდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებანიც, თუმცა არა არსებითად.საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლის დაწყების პროცესი მაინც უკავშირდება პრეზიდენტის ბრძანებით 2009 წლის 8 ივნისს შექმნილ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას.

კვლევის მიზანი და მეთოდი.კვლევის მიზანია- საპარლამენტო მმართველობის მოდელის- დანიშნულების და სოციალური ფუნქციის, თანამედროვე მსოფლიოში სახელისუფლო შტოებს შორის ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების განსაკუთრებული საჭიროების და პრეზიდენტის როლის

წარმოჩენა აღნიშნულმმართველობის ფორმებში. კვლევისას გამოყენებული მაქვს ა) სამეცნიერო იდეების ანალიზის, ბ) შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის და ,გ) პრობლემური ანალიზის მეთოდები.

თემის შესწავლის მდგომარეობა: ქართულ თუ უცხოურ სამეცნიერო სტატიებში არც თუ იშვიათად შევხვდებით საქართველოში განხორციელებულ საკონსტიტუციო რეფორმის ანალიზს . რაც იმითაცაა განპირობებული, რომ ჩვენ ქვეყანას ღიად აქვს განაცხადი გაკეთებული ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის შესახებ, შესაბამისად ღიდ ინტერესს იწვევს ევროპულ ქვეყნებში ჩვენი თითოეული ქმედება, მითუმეტეს, როდესაც ეს ქვეყნის მთავარ დოკუმენტს ეხება, რომლითაც პრაქტიკულად საუკუნის რეფორმა განხორციელდა და შეიცვალა მმართველობის მოდელი. ბევრი უცხოელი მეცნიერი ფიქრობდა, რომ აღნიშნული რეფორმა 2010-ში ნაკარნახევი იყო პოლიტიკური ინტერესით, რათა მაშინდელ პრეზიდენტს, მიხეილ სააკაშვილს, საპრეზიდენტო ვადის ამოწურვის შემდგომ დაეკავებინა ძლიერი პრემიერის ადგილი. შესაბამისად, ძალიან ბევრი სტატია თუ მოსაზრება არსებობს აღნიშნულ რეფორმასთან დაკავშირებით-განსაკუთრებით კი გერმანელი იურისტების.

რაც შეეხება საქართველოში მისი შესწავლის მდგომარეობას, რა თქმა უნდა, ქვეყნის შიგნით ბევრად მეტი სტატია ,ნაშრომი და წიგნია მიძღვნილი აღნიშნულ საკითხზე.განსაკუთრებით ხაზგასასმელია თავად ავთანდილ დემეტრაშვილის სამეცნიერო სტატიები, რომელიც იყო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე.

სიახლე: აღსანიშნავია მოცემული საკონსტიტუციო რეფორმის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ქვეყანაში სტაბილურობის შენარჩუნების კუთხით, რადგან როგორც საქართველოში განვითარებულმა ბოლო დროინდელმა მოვლენებმა გვიჩვენა, თითქმის ყველა ხელისუფლება ცდილობა წინა ხელისუფალის მიერ აღებული კურსიდან გადახვევას, საპარლამენტო

მმართველობა ამის შესაძლებლობას არ იძლევა, რადგან ქვეყანა იმართება არა ერთიპირის, არამედ ასეულობით პარლამენტარის მიერ .

თავი 1. მთავრობის ფორმირების წესი საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლის გზაზე

§1.1. მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის მონაწილეობის ჩართულობა საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყანაში

როგორც თავის დროზე დიდმა სახელმწიფო და პოლიტიკურმა მოღვაწემ - უინსტონ ჩერჩილმა აღნიშნა, „დემოკრატია ყველაზე ცუდი მმართველობის ფორმაა, მაგრამ უკეთესი არ არსებობს“. საუკუნეებისა და ათასწლეულების განმავლობაში ქვეყნები, იმპერიები, ერთპიროვნული მმართველობის ქვეშ იყვნენ. ხალხს არ ქონდა რეალური შესაძლებლობა განესაზღვრა ქვეყნის ბედ-იღბალი და ეცხოვრა თავისუფლად დემოკრატიულ სახელმწიფოში. თრანგი განმანათლებლების მოძღვრებამ და შემდგომ უკვე საფრანგეთის რევოლუციამ გარდამტეხი როლი ითამაშა აღნიშნულ საქმეში.

მართალია მონარქიული სისტემების დამხობას, მაშინვე არ მოჰყოლია საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე გადასვლა და იგი მონარქის შემცვლელმა (უფლებამუზღუდულმა და ვადიანმა) პრეზიდენტმა ჩაანაცვლა, თუმცა აღნიშნული უთუოდ დიდი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო დემოკრატიის კუთხით.

მონარქიული სისტემის დამხობა, მართალია დიდი ნაბიჯი იყო, მაგრამ არა საკმარისი. კიდევ საუკუნეები დასჭირდა საპრეზიდენტო მმართველობიდან ნელ-ნელა საპარლამენტოსკენ გადასვლას.

დღეს ბევრი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ აღნიშნული სულაც არ არის „კარგი“ დარომ საპარლამენტო მმართველობა არაფრით განსხვავდება საპრეზიდენტოსგან, რადგან არსებითი მნიშვნელობა სულაც არ აქვს იმას, თუ ვის ხელში იქნება თავმოყრილი აღმასრულებელი ხელისუფლება ძლიერ პრეზიდენტსა თუ ძლიერ პრემიერს შორის. მათ ავინყდებათ ყველაზე მნიშვნელოვანი - საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში მთავრობის ფორმირების წყაროა პარლამენტი (პარლამენტისა კი ხალხი) - ასეულობით საყოველთაო პირდაპირი და თანასწორი სარჩევნო ხმის უფლების საფუძველზე არჩეული ხალხის წარმომადგენელი საკანონმდებლო ორგანოში. ამ უკანასკნელში პრემიერი არა ერთი კაცის, არამედ ასეულობით პარლამენტარის წინაშე ანგარიშვალდებული, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში კი პრეზიდენტი არავის წინაშე არ არის ვალდებული, თუ არ ჩავთვლით ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულებას, რომელიც ძალზედ ზოგადი შინაარსის მატარებელია.

პრემიერ-მინისტრის, თუნდაც საპრეზიდენტო უფლებებით აღჭურვა საპარლამენტო მმართველობის მოდელში, მაინც მინიმუმამდე წევს საფრთხეს დემოკრატიიდან მონოკრატიისკენ გადახრის (იმ შემთხვევაში თუ ამ მოდელში პრეზიდენტის ან მონარქის ინსტიტუტი გათვალისწინებულია, როგორც გარეშე პირის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის კონფლიქტისას ჩაერიოს და განმუხტოს სიტუცია. სხვა შემთხვევაში მართლა არ აქვს მნიშვნელობა პრეზიდენტსა და პრემიერის ჩანაცვლებას. ამ მხრივ დიდი საფრთხის შემცველი იყო საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, რომელიც არ ითვალისწინებდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს.

როგორც პროფესორი გიორგი დავითური მის ერთ-ერთ სტატიაში აღნიშნავს, „საპარლამენტო სიტემაში პარლამენტისა და აღმასრულებელი შტოს ლეგიტიმაციის საფუძველს იდენტური ელექტორატი წარმოდგენს“ რაშიც უნდა გულისხმობდეს იმას, რომ ამგვარი მმართველობის ქვეყნებში, როგორც წესი (აბსოლიტურ უმრავლესობაში) მთავრობის უფლებამოსილების შეჩერება და მისი

მოვალეობის შემსრულებლად გადაქცევა, ახალი მთავრობის ფორმირებამდე საპარლამენტო არჩევნებთანაა დაკავშირებული. აღნიშნულს ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციაც. „ახალარჩეული პარლამენტის სრული უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პარლამენტის წინაშე და განაგრძობს უფლებამოსილების შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე.¹ საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმამდე აღნიშნული დაკავშირებული იყო პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებასთან. ხოლო - 2013-2017წლებში პარლამენტის არჩევნებთან .დღევანდელი რედაქციით კი 2013 წლისგან განსხვავებით მთავრობა ავტომატურად ხდება მოვალეობის შემსრულებელი პარლამენტის მიერ სრული უფლებამოსილების ცნობისთანავე (პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3 ანუ ასი მანდატის დადასტურების მომენტიდან პრეზიდენტის ჩაურევლად).

საპარლამენტო მმართველობის მოდელში მთავრობის ლეგიტიმაცია ყოველთვის უფრო მაღალია ვიდრე საპრეზიდენტოში, რაც განპირობებულია იმით, რომ პარლამენტსა და მთავრობას იდენტური ამომრჩეველი ჰყავს. ამ ლოგიკას თუ გავყვებით შეიძლება გაჩნდეს კითხვა, კი მაგრამ, ასე ხომ საპრეზიდენტო მართველობის დროსაც ერთიდაიგივე ელექტორატთან გვაქვს საქმე?! პრეზიდენტის ამრჩევ და შემდგომ ამის საფუძველზე ქვეყნის მეთაურის მიერ ფორმირებულ მთავრობასთან. აღნიშნული რადიკალურად განსხვავდება ზემოთ მოყვანილისგან. ჯერ ერთი პრეზიდენტი ერთპიროვნულად ახდენს მთავრობის ფორმირებას და მეორეც, საპრეზიდენტო არჩევნებისგან განსხვავებით, რაც გამოხატულებას პოვებს იმაში, რომ პრეზიდენტი, როგორც წესი ნდობას იღებს დაბალი მანდატით 50-60%-მდე (ევროპული მაჩვენებლით) გამოდის, რომ ყველაზე უტრირებულ შემთხვევაში შეიძლება გათვალისწინებულ არ იყოს ამომრჩეველთა 49% -ის ნება მთავრობის ფორმირების საკითხში-რაც შეეხება საპარლამენტო მოდელს, აქ როგორც წესი კოალიციური მთავრობები გვაქვს,

¹კონსტიტუცია. მუხლი 56, პუნქტი 1

ანუ რამოდენიმე პარტიის წარმომადგენელი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მინისტრის სახით (თუ რა თქმა უნდა პარტია მოხვდა პარლამენტში) ანუ საპარლამენტო მმართველობისასხმათა დაკარგვის შანსი მინიმუმამდეა დაყვანილი.

პრეზიდენტის როლი საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში მთავრობის ფორმირების საკითხში ფორმალური ხასიათის მატარებელია, რაც განპირობებულია იმით, რომ იგი არ არის ხელისუფლების რომელიმე შტოს წარმომადგენელი და როგორც წესი სარგებლობს დაბალი ლეგიტიმაციით მისი არაპირდაპირი არჩევითობის გამო (საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყანათა ნახევარში პრეზიდენტი ხალხის მიერ არ აირჩევა) მაშინ, როდესაც საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში პრეზიდენტი, არათუ აღმასრულებელი ხელისუფალი, მისი ზემდგომიკ კია (სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაში). საკამოდ ხშირ მოვლენას წარმოადგენს საპარლამენტო ქვეყნებში სახელისუფლო შტოებს შორის პოლიტიკური კონფლიქტი, სწორედ ამ დროს ჩნდება პრეზიდენტი, როგორც გარეშე პირი, აცხრობს კონფლიქტს და არ უშვებს სიტუაციას გასცდეს კონსტიტუციის ფარგლებს. ერთ-ერთი ასეთი შემთხვევა, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნაა მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის არ გამოცხადებისას. აღნიშნული თავის მხრივ იქიდან გამომდინარეობს, რომ პრეზიდენტი კონსტიტუციით უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას (ამას ითვალისწინებდა საქართველოს კონსტიტუციაც 2013 წლის რედაქციით).

მთელ რიგ ქვეყნებში პრეზიდენტს აქვს უფლება ფორმალურად, მაგრამ მაინც მიიღოს მონაწილეობა არა მარტო პრემიერ-მინისტრის, არამედ მთავრობის ჩვეულებრივი წევრების დანიშვნაშიც. მაგალითად: გერმანიის კონსტიტუციის 63-ე მუხლი ითვალისწინებს ნდობის გამოცხადებას კანცლერისთვის, ხოლო 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ფედერალური მინისტრები ინიშნებიან და

თავისუფლებიან თანამდებობიდან ფედერალური პრეზიდენტის მიერ კანცლერის წარდგინებით.

აღნიშნულის მსგავსად ხდება სომხეთის რესპუბლიკაში მთავრობის ფორმირება მცირეოდენი განსხვავებით -სადაც პრეზიდენტი თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრის, მისი მოდგილეების და ჩვეულებრივი მინისტრების დანიშვნაზე ან მიმართავს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნისთვის, თუმცა მისი უარი ვერ აჩერებს პროცესს და უარიდან სამი დღის შემდგომ, აღნიშნული თანამდებობის პირები „ კანონის ძალით“ ავტომატურად დანიშნულად ითვლებიან.

§1.2.პრეზიდენტი, როგორც ხელისშემშლელი ხელისუფლების შორიზონტალურ დანაწილებაში

ხელისუფლების დანაწილების თეორია, ჯერ კიდევ ძველი რომიდან იღებს სათავეს. ფრანგმა განმანათლებელმა შარლ ლუი დე მონტესკიემ ეს იდეა თავიდან გააცოცხლა და ახალი სული ჩაჰბერა. იგივე შეიძლება ითქვას ინგლისელ ფილოსოფოს ჯონ ლოკზეც (1632-1704) თუმცა მათ მოსაზრებებს შორის საკმაოდ დიდი განსხვავებები იყო.

ლოკს მიაჩნდა, რომ ხელისუფლება ორ ნაწილად უნდა ყოფილიყო განაწილებული, აღმასრულებელად და საკანონმდებლოდ. მონტესკიეს აზრით კი საჭირო იყო არა ორი, არამედ სამი სახელისუფლებო შტოს არსებობა (აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო), თანაც ისე, რომ დაცული ყოფილიყო მათ შორის ურთიერთშეკავებისა და ბალანსის პრინციპი. ამისთვის კი ქმედითი მექანიზმების არსებობა ესახებოდა მიზნად, რომელიც სახელისუფლებო შტოებს შორის ერთმანეთის საქმეებში ჩარევას გამორიცხავდა და არ დაუშვებდა მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა გადაჭარბებას.

ბოლო დროს სახელმწიფოებში განვითარებულ მოვლენებს თუ გადავხედავთ, ნათლად დავინახავთ რომ შეკავებისა და განონასწორების პრინციპი არა თუ ცუდად, არამედ ხშირ შემთხვევაში საერთოდაც ვერ მუშაობს და უკიდურესად

ფორმალური ხასიათის მატარებელია საპრეზიდენტო და სუპერსაპრეზიდენტო ქვეყნებში, რაც ხშირად დიქტატორული მმართველობის საწინდარია (რუსეთი, ბელორუსი, ყირგიზეთი, ვენესუელა...). მართალია პრეზიდენტი არ შედის ხელისუფლების დანაწილების სიტემაში ანუ მას ვერ ვუწოდებთ და მოვიხსენიებთ წმინდა წყლის „აღმასრულებლად“, რადგან აღნიშნული მთავრობის როგორც კოლექციური ორგანოს ფუნქციაა, თუმცა საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი მაინც მთავრობის ზემდგომ აღმასრულებლად იგივდება.

ხელისუფლების შტოებს შორის დისბალანსი ყველაზე მეტად დამოკიდებულია იმაზე პრეზიდენტი რომელი ძალის წარმომადგენელი იქნება. თუ მას და მის პარტიას პარლამენტში უმრავლესობა ან მითუმეტეს საკონსტიტუციო უმრავლესობა ეყოლება, ასეთი საშიშროება როგორ წესი არ იარსებებს, რადგან მათ შორის მჭიდრო თანამშრომლობა შედგება და ამ დროს არა ერთი რომელიმე სახელისუფლო, არამედ სამივე შტო ერთნაირად დაჩაგრულ პოზიციაში აღმოჩნდება პრეზიდენტის მიერ (თუმცა უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ აღნიშნული მაინც დიდწილად დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორი საკანონმდებლო გარანტიები არსებობს ამის არ დასაშვებად, რადგან ვიცით ჩვენ საპრეზიდენტო რესპუბლიკები, რომლებიც საკმაოდ წარმატებულ ქვეყნებად ჩამოყალიბდნენ (ამერიკა, საფრანგეთი, პოლონეთი...), ხოლო თუ პრეზიდენტს არ ეყოლება უმრავლესობა პარლამენტში, თუნდაც ობიექტური მიზეზების გამო, (საპრეზიდენტო არჩევნებში გაიმარჯვა ოპოზიციის კანდიდატმა და საპარლამენტო არჩევნები, კონსტიტუციის თანახმად სამ წელიწადშია ჩასატარებელი), მაშინ მივიღებთ აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიმატს საკანონმდებლოზე, პრეზიდენტის უფლებათა ფართო სპექტრის გათვალისწინებით. ერთ მხარეს დარჩება პარლამენტი, მეორე მხარეს მთავრობა, რომელსაც დამატებით ზურგს გაუმაგრებს ძლიერი პრეზიდენტი, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნებში, ოპოზიციური კანდიდატის გამარჯვება ნახევრადსაპრეზიდენტოს რესპუბლიკაში ვერ იქნება

ხელისუფლების შტოებს შორის რეალურად დისბალანსის შემტანი ძლიერი პარლამენტის ფონზე (საფრანგეთი).²

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ პირველად გაითვალისწინა მკვეთრი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიუხედავად იმისა, რომ მანამდე საქართველოში ხუთი კონსტიტუცია მოქმედებდა (1921 წლის 21 თებერვალი, 1922 წლის 2 მარტი, 1927 წლის 4 აპრილი, 1937 წლის 13 თებერვალი, 1978 წლის 15 აპრილი). პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში სიტყვა „დანაწილება“ მართალია ნახსენები არ არის, მაგრამ ვერ ვიტყვით იმას, რომ ხელისუფლება ერთიანი იყო, უბრალოდ მართვის თავისებური მოდელის გამო (აღნიშნული კონსტიტუცია პრეზიდენტის ინსტიტუტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს არ ითვალისწინებდა), როგორც ჩანს აღარ იქნა საჭიროდ მიჩნეული ამაზე დამატებით ხაზით გასმა.

რაც შეეხება საბჭოთა პერიოდში მიღებულ კონსტიტუციებს, მაშინდელი პოლიტიკური რეჟიმი კომუნისტური პარტიის პრიმატს აღიარებდა ყველა და ყველაფერზე მაღლა და „ხელისუფლების“ შტოებიც ამ მიზნის გარშემო ერთიანდებოდნენ. როგორც პროფესორი ავთანდილ დემეტრაშვილი აღნიშნავს, მათ რეალურად არც შეიძლება ეწოდოთ კონსტიტუცია, რადგან ისინი არ გამოხატავდნენ ხალხის ნებას. „ლენინის, სტალინისა და მათი მიმდევრების დროს მიღებული კონსტიტუციის შეფასება მდგომარეობს იმაში, რომ მათგან არცერთი არ იყო ქართველი ხალხის ნების გამომხატველი და მისი რომელიმე დამფუძნებელი ორგანოს სამართალშემოქმედების შედეგი. საბჭოთა საქართველოში კონსტიტუციის მიღება ავტომატურად მოჰყვებოდა ცენტრში - სსრ კავშირში მიღებას“.³

² კლასიკური შერეული მმართველობის ფორმა მოქმედებს საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკაში. პრეზიდენტი ერთდროულად არის კონსტიტუციის გარანტი და ამავე დროს არცთუ ისე უმნიშვნელო კომპეტენციის მატარებელი პოლიტიკური ფიგურა.

³ ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე - კონსტიტუციური სამართალი. თბილისი 2011 წლის 1 ოქტომბრი. გამომცემლობა ინოვაცია. გვ 54

პრეზიდენტის როლს, როგორც დისბალანსის შემტანს ხელისუფლების დანაწილებაში, საკმაოდ აკრიტიკებს პროფესორი ო. დონელი. მისი აზრით „ახალი დემოკრატიისათვის მნიშვნელოვანია ჰორიზონტალური ანაგირშვალდებულება, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა შტოს დანესებულებათა უნარს, უზრუნველყონ ერთმანეთის მიმართ ანგარიშვალდებულება, ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების ყველაზე მწვავე დეფიციტი კი სავარაუდოდ წარმოიშობა მაშინ, როდესაც კანონმდებელს არასაკმარისი ძალაუფლება აქვს პრეზიდენტთან შედარებით და აღმასრულებლის თვითნებობის შეჩერების უნარი არ შესწევს“.⁴

ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების არქონას უკავშირებს ო. დონელი ქვეყნებში დემოკრატიის დაბალ მაჩვენებელსაც, თუმცა იმასაც აღნიშნავს, რომ ეს შეიძლება იყოს სხვა ფაქტორებითაც გამოწვეული. მაგალითად, „მასები“ რომელთაც შეუძლიათ მოაწყონ ამბოხი ან რევოლუცია. სამხედროები, რომელთაც დემოკრატიზაციის პროცესის შეწყვეტა შეუძლიათ არჩეული სამოქალაქო მმართველობის შეცვლით და ბოლოს „უცხო ქვეყნების ძალებს“, „მაგრამ როგორც ბოლო ათწლეულებმა გვიჩვენეს „დემოკრატიის ნგრევაში უმაღლეს აღმასრულებელთა პასუხისგებლობის მრავალი მაგალითი მოიძებნა, განსაკუთრებით კი პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, რომლებმაც ვერ მიაღწიეს FH-ქულების გაუმჯობესებას ან პირიქით, გააუარესეს თავიანთი მაჩვენებელი უკუსვლის მთავარი მოქმედი პირი პრეზიდენტი იყო“.⁵

ამრიგად გამოდის, რომ პრეზიდენტი არა მარტო ხელისუფლების დანაწილებაში თამაშობს უარყოფით როლს, არამედ დემოკრატიზაციის მთავარ ხელისშემშლელადაც გვევლინება. ამით კი აფერხებს ქვეყნის წინსვლას და ეკონომიკურ განვითარებას, რადგან ასეთ სახელმწიფოთა მიმართ ძალზედ

⁴ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეჰერი, კონსტიტუციის გადასინჯვა გზა ევროპისკენ გამომცემლობა nomo-ს თარგმანი 2012 წ გვ. 63-65

⁵ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეჰერი, კონსტიტუციის გადასინჯვა გზა ევროპისკენ გამომცემლობა Nomo-ს 2012 წლის ქართული თარგმანი გვ. 63-65

დაბალია ნდობა საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან და რაც როგორც წესი ქვეყნის თვითიზოლაციით მთავრდება.

სამწუხაროდ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ჯერ კიდევ ძალიან დაბალია პოლიტიკური კულტურა და დემოკრატიის გაგება, რაც თვალნათლივ ჩანს რუსეთის მაგალითზე, რომლის პრეზიდენტსაც ქვეყნის მოსახლეობა 70-80% პროცენტით ირჩევს, მაშინ როდესაც ამ პოლიტიკურ რეჟიმს ოკუპირებული აქვს საქართველოსა და უკრაინის საკმაოდ დიდი ნაწილი (განსაკუთრებით საქართველოს შემთხვევაში, რომელიც მთელი ტერიტორიის 20 % ზე მეტია) და ძირს უთხრის თავისი აგრესიული ქმედებებით მსოფლიო უსაფრთხოებასა და წესრიგს. ფეხქვეშ თელავს საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს (ხალხთა თანასწორუფლებიანობა-თვითგამორკვევის, ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა პატივისცემის, საერთაშორისო დავების მშვიდობიანად მოგვარების, სახელმწიფოთა ურთიერთთანამშრომლობის, საერთაშორისო სამართლით ნაკისრ ვალდებულებათა კეთილსინდისიერად შესრულების, სახელმწიფოთა სუვერენული თანასწორობის, ძალის გამოყენების, მუქარის, ტერიტორიულ იურისდიქციასა და საშინაო საქმეებში ჩაურევლობის, საზღვრების ურღვეობის პრინციპები).⁶ იტაცებს და კლავს ჟურნალისტებსა და პოლიტიკურ მოწინააღმდეგეებს, ატარებს არჩევნებს, რომელსაც არავინ არ აღიარებს, გარდა მასთან ახლო ურთიერთობაში მყოფი რამოდენიმე ქვეყნისა (სომხეთი, ბელორუსი, ყირგიზეთი, ყაზახეთი, ჩინეთი), თუმცა რუსეთისგან განსხვავებით პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მოიძებნებიან ისეთი სახელმწიფოებიც, რომელთაც საკმაოდ მაღალი პოლიტიკური კულტურა გააჩნიათ და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებშიც გარანტირებულად და შეუქცევადად მიმდინარეობს დემოკრატიული პროცესები. ასეთად შეიძლება დავასახელოთ პოლონეთი,

⁶ ლევან ალექსიძე. თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“. თბილისი 2013. თავი მესამე 41-75 გვ.

ლატვია და რა თქმა უნდა საქართველო, რომელმაც უდიდესი ნაბიჯი გადადგა ამ კუთხით მაშინდელი პრეზიდენტის მიხეილ სააკაშვილის წყალობით, რომელმაც არჩევნების გზით გადააბარა ხელისუფლება გამარჯვებულ ძალას და შექმნა ამის პრეცედენტი არა მხოლოდ საქართველოს, არამედ მთელი „სამეზობლოს“ მასშტაბით.

დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ შემდეგი: ხელისუფლების დანაწილებაში პრეზიდენტი დიდი ალბათობით დისბალანსის შემომტანია, მიუხედავად იმისა თუ როგორ იქნება მისი პარტია წარმოდგენილი საკანონმდებლო ორგანოში, უმცირესობით თუ უმრავლესობით და რა საკანონმდებლო გარანტიები იქნება ამისთვის გათვალისწინებული, თუნდაც იმიტომ, რომ ორი აღმასრულებელი სრულიად ზედმეტი და ლოგიკურობას მოკლებულია. გარდა ამისა, როგორც პროფესორი ო. დონელი აღნიშნავს, ვერ ვიღებთ ჰორიზონტალურ ანაგარიშვალდებულებას, რადგან მთავრობა უფრო პრეზიდენტის წინაშე ვალდებული, ვიდრე მისივე სწორ საკანონმდებლო ორგანოსთან.

საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნებში პრეზიდენტი არ არის ხელისუფლების რომელიმე შტოსთან ასოცირებული და არც რეალური უფლებამოსილება აქვს რაიმე სახით ჩაერიოს მათ საქმიანობაში. მისი ფუნქციები ძირითადად არბიტრის ანუ შუამავლის როლით შემოიფარგლება და ჩნდება მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში .

§1.3. მთავრობის ფორმირების წესი საქართველოში

2012 წლის რედაქციით „პრეზიდენტი ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრს, თანხმობას აძლევდა პრემიერს მთავრობის წევრის-მინისტრის დანიშვნაზე“. ⁷ აღნიშნული პირდაპირ კავშირში იყო კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-5 პუნქტთან, რომელიც ითვალისწინებდა პრეზიდენტის მიერ პრემიერის პირდაპირ დანიშვნას

⁷საქართველოს კონსტიტუცია.მუხლი 73. პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი - 2012 წლის რედაქცია

პარლამენტის გვერდის ავლით თუ მის მიერ წამოყენებული პრემიერი და სამთავრობო პროგრამა ნდობას ვერ მიიღებდა პარლამენტისგან ზედიზედ სამჯერ. რაც შეეხება მეორე ნაწილს „პრემიერისთვის მთავრობის წევრის დანიშვნაზე თანხმობის მიცემას, აღნიშნული გათვალისწინებული იყო პრემიერ-მინისტრის უფლებათა მუხლში . საქართველოს კონსტიტუციის 79- ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად „პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის თანხმობით ნიშნავდა მთავრობის სხვა წევრებს“ .

სიტყვები პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, უნდა გავიგოთ მხოლოდ ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევაში მისი დანიშვნა და არა ისე ,თითქოს პრეზიდენტი თავიდანვე ერთპიროვნულად ნიშნავდა მთავრობის ხელმძღვანელს პარლამენტის გვერდის ავლით ან პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებისას. ამ უკანასკნელში პრემიერ-მინისტრი ნდობის მიღებისთანავე ავტომატურად დანიშნულად ითვლებოდა და სამი დღის ვადაში ნიშნავდა სხვა მინისტრებს პრეზიდენტის ჩაურევლად.

რაც შეეხება პრეზიდენტის მიერ პრემიერისთვის მთავრობის წევრის დანიშვნაზე თანხმობის მიცემას, ეს ის შემთხვევაა, როდესაც მთავრობა უკვე ფორმირებულია და შემდგომ ხდება რომელიმე მინისტრის ჩანაცვლება.

ყოველივე ეს კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა: „კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს“. როგორც ვხედავთ აღნიშნულით მივიღეთ სრულიად სხვა დისპოზიციის მუხლი. თუ წინა რედაქციით ქვეყნის მეთაური პრემიერ-მინისტრს ნიშნავდა (ავხსენით რა გაგებითაც და რა შემთხვევაში) და აძლევდა მას მთავრობის სხვა წევრის დანიშვნაზე თანხმობას, კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით აღნიშნული ამოვარდა. ამასთან დაემატა ძალზედ საინტერესო ჩანაწერი- „კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში“. მოდით გავაანალიზოთ რას შეიძლება ნიშნავდეს აღნიშნული ჩანაწერი.

მაშინდელი კონსტიტუციის რედაქციით, მთავრობის ფორმირება ხდებოდა შემდეგნაირად: ახალარჩეული პარლამენტის უღებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობას უწყდებოდა უფლებამოსილება და ხდებოდა მოვალეობის შემსრულებელი (წინა რედაქციით უღებამოსილების შეწყვეტა პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტთან იყო დაკავშირებული), რის შემდგომაც პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენდა პარლამენტის მიერ წამოყენებულ პრემიერს და სამთავრობო პროგრამას ნდობის მისაღებად. თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებდა პირველად ან ხელმეორედ წარუდგენილ იმავე ან განახლებული მთავრობის შემადგენლობასან მესამედ არანაკლებ 60 დეპუტატის მიერ წამოყენებულ პრემიერს და სამთავრობო პროგრამას, ნდობის არ გამოცხადებიდან სამი დღის ვადაში პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს, იქიდან გამომდინარე, რომ იგი უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში.⁸

ანუ 2013 წლის კონსტიტუციის რედაქციით განსხვავებით 2012 წლისგან, ზუსტად იყო დეტერმინირებული ის შემთხვევები, როდესაც პრეზიდენტს უნდა წამოეყენებინა პრემიერის კანდიდატურა. სწორედ ამან გამოიწვია აღნიშნული ჩანაწერიც „კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში“.

რაც შეეხება მეორე ნაწილს „კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში“ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს , აქ 2012 წლის რედაქციისაგან განსხვავებით ფორმალური მნიშვნელობის მატარებელია და არ გულისხმობს პრეზიდენტის მიერ პრემიერის დანიშვნას პირდაპირი გაგებით. „მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან ორი დღის ვადაში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე ორი დღის ვადაში მთავრობის სხვა წევრებს. თუ

⁸საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 80. 2013 წლის რედაქცია

პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის შესახებ, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება“.⁹

კონსტიტუციაში შესული ბოლო ცლილებებით , (2017 წელი) რომელიც ამოქმედდა პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს ,თუმცა კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში არ წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. თუმცა ეს უკანასკნელი „ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს“ - ბოლო რედაქციითაც გადატანილია მთავრობის თავში (მუხლი 56), რაც იმითაა განპირობებული, რომ როგორც ჩანს კანონმდებელმა არ ჩათვალა პრემიერის ფორმალური დანიშვნა ანუ მისი უფლებამოსილების დაწყების ორი დღის ვადით შეჩერება პრეზიდენტისისეთ უფლებად, რომელიც მისსავეთავში უნდა ყოფილიყო მოეხსენიებული, რაც ჩემი აზრით იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისითაც სრულიად ლოგიკური და მართებულია.

კონსტიტუციის 52-ე მუხლის თანახმად პრეზიდენტი ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებსაც- ანუ იმას რაც 52-ე მუხლში არაა მოცემული, შესაბამისად ზემოთ აღნიშნული სხვა უფლებამოსილებათაგან ერთ-ერთია. “მთავრობის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან ორი დღის ვადაში მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება“.¹⁰

⁹საქართველოს კონსტიტუცია.მუხლი 80. 2013 წლის რედაქცია

¹⁰საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 56. 2017 წლის რედაქცია.

§1.4. ვენეციის კომისიის დასკვნა მთავრობის ფორმირების წესთან დაკავშირებით

ვენეციის კომისიის დასკვნა საქართველოში განხორციელებულ საკონსტიტუციო რეფორმაზე, მათ შორის პრეზიდენტის თავის ნაწილში, საერთო ჯამში პოზიტიურად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა მის საბოლოო დასკვნაში მთავრობის ფორმირების წესსა და ვადებზე ვკითხულობთ, რომ „პროცედურა გაუმჯობესდა წინა წინადადებასთან შედარებით; კერძოდ, ვადები შემცირდა და უფრო ზუსტად განისაზღვრა, რაც სავსებით მისაღებია იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი კვლავ საკმაოდ ვრცელია. თუმცა კომისია აღნიშნავს, რომ განმეორებითი კენჭისყრის ჩატარების შესაძლებლობა, სავარაუდოდ მთავრობის იმავე შემადგენლობით, ისეთი ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ, როგორც ერთი თვეა, ინვესტ მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს, რაც ითვალისწინებს გაუმჯობესებულ საკითხებსაც პოლიტიკურ პარტიებს შორის“.¹¹

აღნიშნული შედეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-5 პუნქტს, რომელიც ითვალისწინებდა 30 დღიან ვადას მთავრობის ნდობისთვის განმეორებით კენჭისყრის შემთხვევაში, თუ პირველი კენჭისყრით მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება ვერ მოხდებოდა. როგორც ჩანს ვენეციის კომისიამ არ ჩათვალა ლერევანტულად ამდენი ხნის ვადა და ხაზი გაუსვა იმაზე, რომ შეიძლება სულაც მთავრობის იგივე შემადგენლობა ყოფილიყო წარდგენილი განმეორებითი კენჭისყრისასაც და მაშინ ერთთვიანი ვადა „გამოიწვევდა მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს“. ციტირება რომ მოვახდინოთ, ამ რეკომენდაციით ვენეციის კომისიამ გვიჩივს ვადის შემცირება არა მარტო იმიტომ, რომ ხანგრძლივ პერიოდად ეჩვენა 30 დღე, არამედ იმიტომაც, რომ ამ პერიოდში შეიძლება მომხდარიყო კულვარებში ისეთი მოლაპარაკებები, რის სანაცვლოდაც დეპუტატებს პირადი ან სხვა ინტერესის გამო შეიძლება

¹¹ ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეჰერი - კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოს გზა ევროპისაკენ. გამომცემლობა Nomos-ს 2012 წლის ქართული თარგმანი გვ. 248-249

დაეჭირათ მხარი მთავრობის იმავე შემადგენლობისათვის, ანუ პროცესები არაჯანსაღად განვითარებულიყო.

მოცემულ შემთხვევაში, ჩემი აზრით, საუკეთესო გამოსავალი იქნებოდა ის, რომ ვენეციის კომისიას ზუსტად განესაზღვრა ვადა მთავრობის იმავე ან ახალი შემადგენლობის წარდგენისთვის - თუ პრემიერი მთავრობის იმავე შემადგენლობას წარადგენდა, მაშინ ცხადია ერთ თვიანი ვადა არ უნდა ყოფილიყო ამისთვის საჭირო, ხოლო თუ გააკეთებდა განაცხადს, რომ იგი აპირებდა განახლებული მთავრობის შემადგენლობის წარდგენას, მაშინ შეიძლება ერთ თვიანი ვადაც ყოფილიყო ამისთვის განსაზღვრული.

2010 წლის 14-16 ივლისის კონფერენციაზე საკონსტიტუციო რეფორმაზე მსჯელობისას ბატონმა მარკერტმა განმეორებითი კენჭისყრა საერთოდ ზედმეტად მიიჩნია, ხოლო პროფესორმა ბალნკენაგელმა მოითხოვა პარლამენტის თანხმობის სამ ნაწილად გაყოფა¹², ანუ ცალ-ცალკე ნდობის მიღება პრემიერის, მთავრობის შემადგენლობასა და სამთავრობო პროგრამაზე.

¹²ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიჰენბეჰერი-კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოს გზა ევროპისაკენ გვ. გამომცემლობა Nomo-ს 2012 წლის ქართული თარგმანი. გვ.167

§1.5. მთავრობისთვის მოვალეობის დაკისრების წესი საქართველოს კონსტიტუციის 2012-2013-2017 წლის რედაქციებით

ძალზედ მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა კონსტიტუციის სამივე რედაქციით პრეზიდენტის მიერ მთავრობისთვის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესმა. 2012 წლის რედაქციით „პრეზიდენტი იღებდა მთავრობის, მთავრობის წევრისა და კანონით განსაზღვრულ სხვა თანამდებობის პირთა გადადგომას. უფლებამოსილი იყო მთავრობის წევრისთვის დაეკისრებინა მოვალეობის შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე“.¹³

2013 წლის კონსტიტუციის რედაქციით პრეზიდენტის აღნიშნული უფლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა - „პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე“.¹⁴ როგორც ერთი შეხედვითაც ჩანს 2012 წლის რედაქციიდან ამოღებულ იქნა სიტყვები “აკისრებს მთავრობის წევრს მოვალეობის შესრულებას“, „იღებს კანონით განსაზღვრულ სხვა თანამდებობის პირთა გადადგომას“. ახლა კი გავანალიზოთ ყოველივე ეს ნორმის განმარტების გრამატიკული ლოგიკური და სისტემური მეთოდების დახმარებით.

2013 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით ქვეყნის მმართველობის ფორმა შეიცვალა და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპარლამენტო რესპუბლიკად ჩამოყალიბდით, თუმცა არასრულყოფილად, რომლის ნაწილობრივ აღმოფხვრაც 2017 წლის რეფორმისას განხორციელდა. ყოველივე აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტი აღარ წარმართავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, აღარც აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილად განიხილება და ვეღარც მის საქმიანობაში ერევა რაიმე ფორმით. მთავრობის დათხოვნა მას არ

¹³საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი პირველი, ქვეპუნქტი „დ“ 2012 წლის რედაქცია.

¹⁴საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი პირველი ქვეპუნქტი „დ“. 2013 წლის რედაქცია.

შეუძლია, ხოლო კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით მთავრობისთვის მოვალეობის შესრულების დაკისრება, მისი არა უფლება, არამედ ვალდებულებას წარმოადგენდა, რადგან კონსტიტუციის მე-80 მუხლი იმპერატიულად განსაზღვრავდა, რომ პრეზიდენტს დაეკისრებინა მოვალეობა მთავრობისთვის კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში. აქედან გამომდინარე მას მხოლოდ ფორმალური მოქმედების შესრულება უნებდა. შესაბამისად ამ ყველაფერმა ჯაჭვური რეაქცია გამოიწვია სხვა მუხლებთან მიმართებაშიც. სამართალი ხომ ნორმათა სისტემური ერთობლიობაა, რადგან პრეზიდენტი აღარ წარმართავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და ყოველივე ეს გადავიდა უმაღლესი აღმასრულებლის ანუ მთავრობის ხელში (2012 წლის რედაქციით მთავრობა უბრალოდ აღმასრულებელი იყო, ხოლო პრეზიდენტი მისი ზემდგომი) და იგი ახორციელებდა უკვე ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, რა ლოგიკით უნდა ქონოდა პრეზიდენტს უფლება საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელი კოლექტიური ორგანოს (მთავრობის) წევრთათვის დაეკისრებინა მოვალეობის შესრულება, განსხვავებით მთლიანად მთავრობისთვის, რაც როგორც ზემოთ ავლნიშნეთ მხოლოდ ფორმალური ხასიათის აქტი იყო პრეზიდენტის მხრიდან.

ჩნდება კიდევ ერთი საინტერესო ჩანაწერი-კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში აკისრებს მთავრობას მოვალეობის შესრულებას, ანუ ის რაც ზემოთაც ვახსენეთ სხვა ნორმასთან მიმართებით. რაც შეეხება სიტყვებს „იღებს კანონით განსაზღვრულ სხვა თანმდებობის პირთა გადადგომას“ - ამოღების საფუძველი გახლდათ ის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით პრეზიდენტის უამრავი უფლება, რომლებიც გაბნეული იყო სხვადასხვა სახის კანონებში გაუქმდა ან გადანაწილდა პრემიერ-მინისტრსა და პარლამენტს შორის, ისე როგორც ეს საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებშია მიღებული. შესაბამისად პრეზიდენტს დარჩა მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებანი.

რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის, ანუ დღევანდელ რედაქციას, აღნიშნული ნორმის მსგავსი ჩანაწერიც კი ვერ მოიძებნება, რაც პირველყოვლისა განპირობებულია კონსტიტუციის 56-ე მუხლით, რომლის თანახმადაც უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო (მთავრობა) აღარ საჭიროებს ვინმეს მხრიდან მოვალეობის შესრულების დაკისრებას. ანუ თუ წინა ორი რედაქციით პირველ შემთხვევაში პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, ხოლო მეორეში პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე, მთავრობა ხდებოდა მოვალეობის შემსრულებელი პრეზიდენტის მიერ სათანადო აქტის გამოცემით, დღევანდელი რედაქციით (2017) პარლამენტის სრული უფლებამოსილების ცნობისთანავე (იგულისხმება პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3 -ის ანუ 100 დეპუტატის მანდატის ცნობა პარლამენტის მიერ) მთავრობა ავტომატურად ხდება მოვალეობის შემსრულებელი პრეზიდენტის ჩარევის გარეშე. „ახალ არჩეული პარლამენტის სრული უფლებამოსილების ცნობისთანავე, მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პარლამენტის წინაშე და განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე. პრემიერ-მინისტრის გადადგომის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრს უფლებამოსილება უწყდება გადადგომისთანავე. პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტისთანავე მთავრობა განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე“.

აღნიშნული ნორმა მოკლედ შეგვიძლია ჩამოვაცალიბოთ შემდეგნაირად: მთავრობა გახდება მოვალეობის შემსრულებელი პრემიერის წასვლის ან ახალი პარლამენტის წინაშე უფლებამოსილების მოხსნისთანავე.

თავი 2. კონტრასიგნაცია როგორც საპარლამენტო მმართველობის ერთ-ერთი მახასიათებელი

§2.1. კონტრასიგნაციის ცნება

კონტრასიგნაცია ლათინური სიტყვაა და „contra“ წინააღმდეგ - „signare“ კი ხელმოწერას ნიშნავს, ანუ სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტებისპრემიერ-მინისტრის, (ზოგან კი შესაბამისი სფეროს მინისტრის) ხელმოწერას (თანახელმოწერას).

კონტრასიგნაციის, როგორც ინსტიტუტის წარმოშობა დამკვიდრება მოხდა მე-19 საუკუნის პირველ მეოთხედში, თუმცა მას უფრო გვიანი ფესვები აქვს და სათავეს იღებს 1701 წლის ინგლისის მონყოლის აქტით.¹⁵

კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი დღეს მრავალ ქვეყანაში მოქმედებს, რომელთა უმრავლესობა ევროპის კონტინენტის სახელმწიფოა, რაც თავის მხრივ იმითაა განპირობებული, რომ საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყანათა უდიდესი პროცენტული წილი ევროპაზე მოდის. და რა შუაშია ეს კონტრასიგნაციის ინსტიტუტთან?! რა თქმა უნდა პირდაპირ-კონტრასიგნაცია ანუ თანახელმოწერა, თავისი არსით გულისხმობს მის არსებობას მხოლოდ საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში (საფრანგეთი, უკრაინა). თანახელმოწერით პასუხისმგებლობას იღებს მთავრობა პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტებისცხოვრებაში გატარება -ალსრულებაზე, საპრეზიდენტო მმართველობისას კი ცხადია ამის საჭიროება არ დგება, რადგან მთავრობა ისედაც პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებული და მისი მითითებით მოქმედებს.

¹⁵ გიორგი კვერენჩილაძის სტატია. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი, ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები. გვ 1. <https://mimomxilveli.files.wordpress.com/2012/10/kontrasignacia-kverenxiladze.pdf>

საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება პრეზიდენტის ისეთი სახის აქტები, რომლებიც პროცესუალურ ხასიათს ატარებს ან დაკავშირებულია მის სტატუსთან. მაგალითად შეწყალების უფლება, რომელიც სიმბოლური ხასიათის მატარებელია და დაკავშირებულია პრეზიდენტის, როგორც ჰუმანური აქტის გამომომავლენთან (რადგან შეწყალებას ექვემდებარებიან მხოლოდ ის პირები, რომლებიც სამივე ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებით დამნაშავედ იქნენ ცნობილნი).

ამრიგად, კონტრასიგნაცია (თანახელმოწერა) არის სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნებში, რომლითაც მაქსიმალურად არის გამიჯნული პრეზიდენტის პრემიერისა და შესაბამისი დარგის მინისტრის კომპეტენცია.

§2.2. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის ისტორია საქართველოში

კონტრასიგნაციის ქართულ მმართველობაში შემოღების იდეა ჯერ კიდევ პირველი რესპუბლიკის დროს გაჩნდა. მიუხედავად იმისა, რომ დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან სამი წლის მანძილზე ქვეყანას არ გააჩნდა მთავარი კანონი, არსებობდა კონსტიტუციური სისტემა, ინსტიტუტები და მათ და სწორედ მათ გააჩნდათ კონსტიტუციური მნიშვნელობაც. მართალია 1921 წლის კონსტიტუციაში სიტყვა „კონტრასიგნაცია“ ნახსენები არ არის, თუმცა 70-ე მუხლი იმპერატიულად აღგენდა რომ “მთავრობის თავმჯდომარე გამოსცემდა ბრძანებას და განკარგულებას კანონის აღსასრულებლად, მაგრამ უფლება არ ქონდა კანონის მოქმედება შეეჩერებინაან მისი შესრულება დაეგრკოლებინა.“

სანამ კონსტიტუციაში აღნიშნული ჩანაწერი გაჩნდებოდა, ცხადია ეს საკითხი დიდი მსჯელობის საგანი იყო მაშინდელ პოლიტიკურ წრეებში და არა მარტო. დამფუძნებელი კრების წევრ რაჟდენ არსენიძეს მიაჩნდა, რომ დადგენილებებზე,

რომლებიც მთავრობის მოქმედების დაფასებას შეეხებოდა, მთავრობის თავმჯდომარეს ხელი არ უნდა მოეწერა, ხოლო იქ სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებული იყო გაეტარებინა და აღესრულებინა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი, აუცილებელი უნდა ყოფილიყო მთავრობის თავმჯდომარის ხელმოწერა, რასაც ხსნიდა იმით, რომ მთავრობის თავმჯდომარე ვალდებულებას იღებდა კანონის გატარებაზე, რაც ხალხის თვალში გამოჩნდებოდა როგორც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოს შეთანხმებული მოქმედება და ამით კანონის პატივისცემაც უფრო მეტად გაიზრდებოდა მოსახლეობაში.¹⁶

ამის საწინააღმდეგოდ დეპუტატმა იესე ბარათაშვილმა განაცხადა შემდეგი რამ: „ჩვენი ფრაქციის აზრით მთავრობა მარტოკა არის აღმასრულებელი ძალა და როგორც ასეთმა, უნდა მიიღოს კანონი და ცხოვრებაში გაატაროს, იმისდა მიუხედავად მოსწონს თუ არ მოსწონს, ეთანხმება თუ არ ეთანხმება. ჩვენი აზრით საჭიროება არ მოითხოვს, რომ კანონები ხელმოწერილ იქნეს მთავრობის თავმჯდომარის მიერ“.¹⁷

შალვა ნუცუბიძემ (დამფუძნებელი კრების წევრმა) იესე ბარათაშვილის აზრი განავითარა. „დამფუძნებელი კრება როგორც ასეთი, არის დასაბამი და დასასრული. ის არის უზენაესი წარმომადგენელი ხალხისა და ამიტომ მხოლოდ და მხოლოდ დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარეს უნდა ქონდეს უფლება კანონებზე ხელის მოწერისა. დამფუძნებელი კრების მუშაობაში თანდათან გვეპარება ისეთი ელემენტები, რომელსაც მივყავართ დამფუძნებელი კრების სუვერენობის შეზღუდვისკენ. ჩვენი მოვალეობაა გავაგებინოთ ხალხს და შევაჩვიოთ იმ აზრს, რომ მთავრობა არის აღმასრულებელი კანონის და არა

¹⁶სდკ-ს 1919 წ.11 აპრილის სხდომა. სდკ-ს.სტ.ანგარიშები მე-9 სხდომა 1919 წელი, გვ. 33

¹⁷ იხ.იქვე

კანონმდებელი. ყოვლად მიუღებელია, რომ მთავრობის თავმჯდომარე აწერდეს ხელს კანონებს“.¹⁸

როგორც ვხედავთ, შალვა ნუცუბიძის მთავარი კონტრარგუმენტი კონტრასიგნაციის შემოღებისა იყო ის, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო ყველაზე მაღალი ლეგიტიმაციით გამოირჩევა სახელისუფლო ორგანოებს შორის, რადგან პირდაპირი გზით არის არჩეული და გამოხატავს ხალხის ინტერესებს. აქედან გამომდინარე მთავრობა ამ ინტერესების გამტარებელი უნდა იყოს, მიუხედავად მისი მოსაზრებისა კონკრეტულ კანონთან მიმართებაში.

საბოლოო ჯამში, მიუხედავად აზრთა სხვადასხვაობისა დამფუძნებელმა კრებამ ხმათა უმრავლესობით კონტრასიგნაციის სასარგებლოდ გააკეთა არჩევანი, რომელმაც ჯერ კანონში ჰპოვა ასახვა „დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კანონისა გამოქვეყნების შესახებ“, შემდგომ კი თავად კონსტიტუციაში. „პარლამენტი გამოსცემს კანონს ,დეკრეტსა და დადგენილებას მათი გამოქვეყნების წესი კი განისაზღვრება ცალკე კანონით“ იგულისხმება ზემოთ ნახსენებ კანონში.

§2.3. კონტრასიგნაცია - საქართველოს კონსტიტუციის 2013-2017

წლის რედაქციით

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის , ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან ,საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლის ერთ-ერთი ნოვაციაა კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის შემოღება (უფრო ადღგენა) 70 წლიანი საბჭოთა ოკუპაციის შემდგომ. თუმცაღა დღეს

¹⁸ ჯანთარია.სადისერტაციო ნაშრომი.მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველი კონსტიტუციაზე .თბილისი 2012. გვ .74

კონტრასიგნაციას (თანახელმონერა) 1921 წლის კონსტიტუციაში და კანონში განსაზღვრულ კონტრასიგნაციისგან ცოტა სხვა დატვირთვა გააჩნია. თუ მაშინდელი კონტრასიგნაცია გულისხმობდა მთავრობის თავმჯდომარის მიერ პარლამენტის აქტებზე ხელმონერას, მაგრამ მხოლოდ ფორმალურად, რადგან მისი ხელმოწერლობა არ აჩერებდა პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს და გააჩნდა ის ფუნქცია, რომ მთავრობა კისრულობდა პასუხისმგებლობას ამ კანონის გატარებით გამონვეულ ნებისმიერ შედეგზე-დღეს კონტრასიგნაციას საჭიროებს პრეზიდენტის და არა პარლამენტის აქტები. (მაშინ აღნიშნული განაპირობა ქვეყნის მეთაურის ინსტიტუტის არ ქონამ).

2013 წლის რედაქციით კონტრასიგნაციას არ საჭიროებდა პრეზიდენტის 12 უფლება: ა) პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და მისი დათხოვნა კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე, ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის მოწვევა, პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; ბ) კანონის ხელმონერა და გამოქვეყნება, აგრეთვე პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნება; გ) კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა წარდგენა, დანიშვნა, გათავისუფლება და გადაყენება, დ) სასამართლოში, საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვა; ე) პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წამოყენება და დანიშვნა; ვ) მთავრობისთვის მოვალეობის შესრულების დაკისრება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად; ზ) სახელმწიფო ჯილდოებისა და სპეციალური წოდებების მინიჭება; თ) მოქალაქეობის მინიჭება და შეწყვეტა; ი) მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვის მოთხოვნა კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტით დადგენილი წესით; კ) პრეზიდენტის ადმინისტრაციის და ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობა; ლ) საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება; მ) მსჯავრდებულთა შეწყალება;¹⁹

¹⁹საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 73. პუნქტი მე-4. 2013 წლის რედაქცია.

დღევანდელი ანუ 2017 წლის საქართველოს კონსტიტუციის რედაქციით კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება პრეზიდენტის 9 უფლება. ამის მიზეზი კი გახლავთ ის, რომ ზემოთ აღნიშნულ 12 უფლებამოსილებათაგან, რომელიც პრეზიდენტის დისკრეციას მიეკუთვნებოდა, სამი საერთოდ გაუქმდა, ხოლო მეოთხე - საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მართალია ისევ პრეზიდენტის კომპეტენციაა, მაგრამ არა დისკრეცია, რადგან იგი “საომარ და საგანგებო მდგომარეობას მხოლოდ პრემიერის წარდგინებით აცხადებს”.²⁰

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ, რომელმაც პრაქტიკულად დაასრულა საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლის პროცესი, პრეზიდენტს დაუტოვა მხოლოდ და მხოლოდ ის უფლებამოსილებანი, რაც საჭირო იყო პარლამენტს, მთავრობასა და სასამართლოს შორის არბიტრის როლის შესასრულებლად. შესაბამისად შემცირდა იმ საკითხთა სიაც, რაზედაც პრეზიდენტი ერთპიროვნულად თავისი პასუხისმგებლობით იღებდა გადაწყვეტილებას და ასეთად ცხრა უფლება განისაზღვრა.

1) ბოლო რედაქციით ამოღებულ იქნა მთავრობისათვის მოვალეობის შესრულების დაკისრების უფლება, იქიდან გამომდინარე, რომ 2013 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავებით დღევანდელი რედაქციით აღნიშნული გათვალისწინებული აღარაა და მთავრობა თავისით იხსნის მოვალეობას პარლამენტის წინაშე მისი უფლებამოსილების ცნობისთანავე, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ის, ანუ ასი მანდატის ცნობას პარლამენტის მიერ. „ახალარჩეული პარლამენტის მიერ სრული უფლებამოსილების შექმნისთანავე მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პარლამენტის წინაშე და განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე. პრემიერ-მინისტრის გადადგომის შემთხვევაში, პრემიერ-

²⁰საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 71. 2017 წლის რედაქცია .

მინისტრს უფლებამოსილება უწყდება გადადგომისთანავე“, ანუ როგორც ვხედავთ აღნიშნულ მუხლში ცვლილების შეტანამ იმოქმედა კონსტიტუციის 53-ე მუხლზეც, რომლითაც გათვალისწინებულ იყო პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებანი.

2) მეორე მნიშვნელოვან ცვლილებას წარმოადგენს პრეზიდენტის მიერ მთავრობის სხდომაზე საკითხის დაყენების და მასში მონაწილეობის უფლების გაუქმება , რომელიც 2013 წლის კონსტიტუციის რედაქციით პრემიერ-მინისტრის ხელმოწერას არ ექვემდებარებოდა, დღევანდელით კი აღარც თანახელმოწერით და მითუმეტეს აღარც პრეზიდენტის დისკრეციად ეს გათვალისწინებული აღარაა.

3)მესამე რაც უკვე ახალი კონსტიტუციით აღარაა გათვალისწინებული, არის ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელიც მუდმივმოქმედ პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენდა.²¹ დღევანდელი რედაქციით აღნიშნული ჩანაცვლა ეროვნული თავდაცვის საბჭომ, რომელიც მხოლოდ საომარი მდგომარეობის დროს იქმნება და შესაბამისად მუდმივმოქმედიც აღარაა. მასში თანამდებობრივად შედიან პრეზიდენტი, პრემიერი, პარლამენტის თავმჯდომარე, თავდაცვის მინისტრი, თავდაცვის ძალების მეთაური ,აგრეთვე მთავრობის სხვა წევრები, პრეზიდენტის მიერ მონვევისას.²²

4)პრეზიდენტის მეოთხე უფლება, რომელიც არ გაუქმებულა, მაგრამ გადავიდა პრეზიდენტისა და პრემიერის საერთო კომპეტენციაში გახლავთ საომარი მდგომარეობის გამოცხადება. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი არის ეროვნული თავდაცვის ძალების მთავარსარდალი, აღნიშნულ საკითხში მისი უფლებამოსილებანი თითქმის ნომინალურია. პრეზიდენტს აღარ აქვს საომარი მდგომარეობის გამოცხადების უფლება საკუთარი შეხედულებისამებრ , ქვეყანაში არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით თუ ეს ინიციატივა პრემიერისგან არ

²¹ საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 99. 2013 წლის რედაქცია.

²² საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 73.

მოდის.საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაშისაქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას კი დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად.²³

5)საკმაოდ პრობლემურია ჩანანერი კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომელშიც ბუნდოვნადაა ფორმულირებული მთავრობის მიერ პრეზიდენტისათვის თანხმობის მიცემა ზოგიერთ საკითხზე. (წარმომდგენლობითი უფლებამოსილება, სახელმწიფო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ხელშეკრულების დადება, ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლობის აკრედიტაცია). ცხადია, რომ თანხმობის მიცემა არ გულისხმობს კოტრასიგნაციას. აღნიშნული პუნქტი არა მარტო იმითაა ნაკლიანი, რომ არ განსაზღვრავს მთავრობის მიერ პრეზიდენტისათვის თანხმობის მიცემის ფორმას, არამედ იმითაც, რომ იგი თავისთავად კოლიზიური ხასიათისაა. კერძოდ საქართველოს კონსტიტუციის ბოლო რედაქციის 49-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებაში „საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობაში“, მაშინ როცა 52-ე მუხლი ამისთვის მთავრობის თანხმობას ითვალისწინებს. „მთავრობის თანხმობით ახორციელებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებას“.

თუ გამოვიყენებთ ნორმის განმარტების გრამატიკულ, ლოგიკურ და სისტემურ მეთოდებს კიდევ უფრო ნათლად დავინახავთ აღნიშნულ მუხლებს შორის კოლიზიას და მივალთ იმ დასკვნამდე, რომ 52-ე მუხლით არ შეიძლება შეიზღუდოს პრეზიდენტისთვის კონსტიტუციის 49-ე მუხლით მინიჭებული წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება.

²³საქართველოს კონსტიტუცია მუხლი 71 . პუნქტი 1. 2017 წლის რედაქცია.

აღნიშნულთან დაკავშირებით სამართლიანი აზრი გამოთქვა კონტრასიგნაციის საკითხებზე მსჯელობისას 2010 წლის კონფერენციაზე პროფესორმა ოეტერმა. მისი აზრით აუცილებელი იყო დაკონკრეტება თუ ვინ დებდა საერთაშორისო ხელშეკრულებას და ვის ენიჭებოდა უპირატესობა საგარეო ურთიერთობებში პრემიერს თუ პრეზიდენტს^{.24}

კონსტიტუციის დღევანდელი რედაქციით პრეზიდენტიც და პრემიერიც წარმოდგენენ საგარეო ურთიერთობებში საქართველოს. შესაბამისად არაა ნათელი ,თუ ვის ენიჭება კოლიზიის შემთხვევაში პრიმატი 2012 წლის რედაქციისაგან განსხვავებით, სადაც პირდაპირ იყო განსაზღვრული, რომ პრეზიდენტი სარგებლობდა უმაღლესი წარმომადგენლის სტატუსით საგარეო ურთიერთობებში.

იმავე კონფერენციაზე პროფესორმა ბლაკენაგელმა მიუთითა საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს, რომ “პრეზიდენტი უფლებამოსილი ყოფილიყო მართო იმ აქტების გამოცემაზე, რომლებზედაც აუცილებელი იქნებოდა პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია^{.25}

ანალოგიური წინადადებით მიმართა სხდომას პროფესორმა ბაბეკმა და შესთავაზა მათ მომხდარიყო წარმოდგენილი სამართლებრივი აქტების ჩამონათვალის გადახედვა ან ყველა საკითხი, რომელსაც პროექტი ითვალისწინებდა პრემიერის თანახელმონწიერას დაქვემდებარებოდა.

როგორც ვხედავთ, პროფესორები აშკარად წმინდა საპარლამენტო მმართველობის მოდელისკენ იხრებოდნენ და ხედავდნენ იმ საფრთხეებს (როგორც მინიმუმ უსიამოვნებებს), რაც შეიძლება მოჰყოლოდა პრეზიდენტსა და

²⁴ ვოლფგანგ ბაბეკი/სტივენ ფიში/ცენო რაიჰენბეჰერი . გამომცემლობა Nomo-ს 2012 წლის ქართული თარგმანი გვ. 162

²⁵ ვოლფგანგ ბაბეკი/ სტივენ ფიში/ ცენო რაიჰენბეჰერი. გამომცემლობა Nomo-ს 2012 წლის ქართული თარგმანი . გვ. 163

პრემიერს შორის უფლებათა მკვეთრ გაუმიჯნაობას. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა გამოირჩეოდა იმითაც რომ საკმაოდ ბევრი საპატიო და ცნობილი იურისტი იქნა ჩაბმული კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის შემუშავებაში, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის გარეთ. ბევრი რეკომენდაცია გათვალისწინებული იქნა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, თუმცა როგორც ვხედავთ ზემოთ აღნიშნულის დიფერენცირება მაინც ვერ მოხერხდა ვერც 2013 და ვერც 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმისას.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი: საქართველოს კონსტიტუციის ბოლო რედაქციით პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ითვალისწინებს ორი მუხლი: 52-ე და 53-ე . 52-ე მუხლი ბევრად ფართოა და გულისხმობს მათ შორის კონტრასიგნაციას დაქვემდებარებულ უფლებათა ნაწილსაც, ხოლო 53-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ საკითხთა ჩამონათვალს, რაზედაც საქართველოს პრეზიდენტს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციის გარეშე. უფრო კონკრეტულად კი 53-ე მუხლის ძირითადი დანიშნულება მდგომარეობს იმაში, რომ 52-ე მუხლის რომელიმე პუნქტით არ შეიზღუდოს 53-ე მუხლით პრეზიდენტისათვის მინიჭებული უფლებები. მაგალითად 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულია, რომ პრეზიდენტი კონსტიტუციით და ორგანული კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს. იგივე წერია 53-ე მუხლის მეორე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში. ანუ 53-ე მუხლი გარანტიაა იმისა, რომ პრეზიდენტის ეს უფლება, დანიშნოს პარლამენტის არჩევნები, არ შეიზღუდება ორგანული კანონით (საარჩევნო კოდექსით), რომლის დანიშვნისა და ჩატარების წესიც 52-ე მუხლით საარჩევნო კოდექსით წესრიგდება. ასე, რომ 53-ე მუხლს აღნიშნული დატვირთვა გააჩნია გამომდინარე იქიდან, რომ ნათლად და კონკრეტულად ადგენს პრეზიდენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებათა სპექტრს.

თავი 3. პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევითობა, როგორც ერთ-ერთი ელემენტი საპარლამენტო მმართველობისა

§3.1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის მოკლე ისტორია საქართველოში

Preasidenc - ლათინური სიტყვაა და წინ მჯდომს ნიშნავს. ინსტიტუტი შემოღებულ იქნა ამერიკის 1787 წლის კონსტიტუციით, მოგვიანებით კი საფრანგეთსა და შვეიცარიაში (1848), ხოლო საქართველოში მის დანერგვაზე აქტიური საუბრები მიდიოდა 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას.

მაშინდელი საკონსტიტუციო კომისია, აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში ორ ჯგუფად გაიყო. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას მხარს აქტიურად უჭერდნენ სოციალ-დემოკრატები. შალვა საყვრელიძე თვლიდა, რომ პრეზიდენტი, თუნდაც უუფლებო, საჭირო იყო ქვეყანაში სტაბილურობის მიღწევის და კრიზისული სიტუაციების განმუხტვისათვის „პასუხისმგებელი მთავრობა ხომ უნდა გადადგეს, როცა მას უნდობლობას გამოუცხადებენ და ამ მთავრობასთან ერთად მისი თავმჯდომარეც ხომ უნდა გადადგეს?! მაშინ ხომ დარჩება ცარიელი ადგილი? ხომ დარჩება რესპუბლიკა უმთავრობოდ? თავისთავად, იბადება კითხვა პრეზიდენტის არსებობის შესახებ“.²⁶ საყვრელიძემ ისიც აღნიშნა, რომ საქართველოს იმუშამინდელი ვითარების გათვალისწინებით ქვეყანას უნდა ჰქონოდა არა რომელიმე ქვეყნის მმართველობის მოდელი (ფრანგული, ამერიკული, შვეიცარიული), არამედ ისეთი, რომელიც რთულ გეოპოლიტიკურ სიტუაციაში იქნებოდა ეფექტური - იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო მტრულად განწყობილ სახელმწიფოთა გარემოცვაში იყო მოქცეული.

გიორგი გვაზავას, შალვა საყვრელიძის მსგავსად, ძალზედ საჭიროდ ესახებოდა პრეზიდენტის თანამდებობა, როგორც არბიტრისდა უმაღლესინარმომადგენლის საგარეო ურთერთობებში.

მეორე მხარე პრეზიდენტის ინსტიტუტის უსარგებლობას სხვადასხვა დასაბუთებული „ზოგჯერ კი დაუსაბუთებელი და აბსურდული არგუმენტებითაც ცდილობდა, მაგრამ, მათ შორის (მომხრე-მონინააღმდეგეებს) ყველას, ერთი რამ აერთიანებდა - შიში იმისა, რომ პრეზიდენტი შეიძლება გამხდარიყო დიქტატორი და ამით საფრთხე შეექმნა დემოკრატიული პროცესისათვის, რადგან არ ესახებოდათ რაიმე ქმედითი მექანიზმი, რომელიც ამას გამორიცხავდა, ამიტომ მისი შემოღების მომხრეებიც იყვნენ არა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მხარდამჭერნი, არამედ საპარლამენტო მმართველობაში პრეზიდენტის

²⁶ბ.ქანთარია. სადისერტაციო ნაშრომი. დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში .თბილისი 2012. გვ. 66

არსებობის. პრეზიდენტის ინსტიტუტის მონინაალმდეგებს ერთ-ერთ მყარ არგუმენტად მოჰყავდათ ისიც, რომ ეს გამოიწვევდა გაუმართლებელ ხარჯებს, რაც მძიმე ტვირთად დააწვებოდა ქვეყნის ბიუჯეტს. ზოგი კი პრეზიდენტსა და მონარქს შორის განსხვავებას ვერ ხედავდა და მათ შორის ტოლობას სვამდა.

საკონსტიტუციო კომისიაში შეიძლება ითქვას, რომ მაინც შვეიცარიულ მოდელთან მიახლოებულ მმართველობის ფორმაზე შეჯერდნენ (ვიდრე ფრანგულ, ავსტრიულ ან ამერიკულზე), თუმცა გარკვეული სახესხვაობებით.

თუ შვეიცარიაში პრეზიდენტი იყო აღმასრულებელი ხელისულების თავმჯდომარე, საქართველოში ანალოგიური უფლებებით მთავრობის თავმჯდომარე იქნა აღჭურვილი. ამ მოდელს საერთო აქვთ ისიც, რომ არც შვეიცარიაში პრეზიდენტი და არც საქართველოში მთავრობის თავმჯდომარე მაღალი ლეგიტიმაციით არ სარგებლობდნენ, რადგან ორივეგან აღნიშნული თანამდებობის პირები არაპირდაპირი გზით პარლამენტისაგან აირჩეოდნენ. შესაბამისად, ვერც შვეიცარიის პრეზიდენტი (იმავედროულად მთავრობის თავმჯდომარე, თუმცა არა იმ გაგებით, როგორც ეს ამერიკაშია, რადგან იქ კლასიკური საპრეზიდენტო მმართველობაა, შვეიცარიაში კი საპარლამენტო იყო) და ვერც საქართველოს მთავრობის თავმჯდომარე არ სარგებლობდნენ იმ უფლებამოსილებებით, რაც დამახასიათებელია პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტისთვის. საქართველოს მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრი საკანონმდებლო ორგანომ შეითავსა.

საკონსტიტუციო კომისიაში საკმაოდ დიდი ვნებათაღელვა გამოიწვია მთავრობის თავმჯდომარის სტატუსმაც - ყოფილიყო იგი მხოლოდ „მთავრობის თავმჯდომარე“, თუ „რესპუბლიკის“. პირველი, ვინც ამგვარი ფორმულირების წინააღმდეგ გაილაშქრა იყო დეპუტატი იმნაიშვილი. მისი აზრით, “თავმჯდომარე შეიძლება ჰყავდეს მხოლოდ რომელიმე ორგანოს, რესპუბლიკის თავმჯდომარე კი

იგივე პრეზიდენტი²⁷. საბოლოო ჯამში, საკონსტიტუციო კომისიაში მაინც ტერმინ „ მთავრობის თავმჯდომარე“-ზე შეჯერდნენ. როგორც პროფესორი ბექა ქანთარია შენიშნავს, თუ რესპუბლიკის თავმჯდომარის ინსტიტუტის გათვლისწინება მოხდებოდა 1921 კონსტიტუციით ამით მივიღებდით „შეცდომას უფლებებში“, „თუ იგი მთავრობის თავმჯდომარე იქნებოდა ერთდროულად და მთავრობის თავმჯდომარისაგან განსხვავებით სხვა უფლებებით ვერ ისარგებლებდა, ეს გამოიწვევდა ერთი თანამდებობის პირისათვის ორი უსარგებლო სახელის დარქმევას“.²⁸

1921 წლის საბჭოთა ოკუპაციისგან თავის დაღწევის შემდგომ, პირველად საქართველოს ისტორიაში შემოღებულ იქნა პრეზიდენტის ინსტიტუტი 1991 წლის 14 აპრილს და იმავე წლის 26 მაისს ჩატარდა ქვეყნის პირველი პირის არჩევნებიც, სადაც დიდი უპირატესობით ზვიად გამსახურდიამ გაიმარჯვა. მიუხედავად ამ ყველაფრისა, პრეზიდენტის ინსტიტუტმა კონსტიტუციის დონეზე ასახვა ჰპოვა 1995 წლის 24 აგვისტოს მთავარი კანონით.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ 1993 წელს შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიაში თავდაპირველად შემუშავებულ იყო ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მმართველობის მოდელი, თუმცა პარლამენტში განხილვისას პროექტიდან ამოღებულ იქნა აღნიშნული და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ჩანაცვლდა საპრეზიდენტოთი, ხოლო 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით მმართველობის მოდელი ისევ ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობისკენ გადაიხარა. 2010 წლის რეფორმებით კი მივიღეთ მმართველობის ფორმა, რომელშიც ჭარბობდა უფრო საპარლამენტო მმართველობის ნიშნები, ვიდრე საპრეზიდენტოსი. ხოლო 2017 წლის კონსტიტუციით მთლიანად გადავედით საპარლამენტო მმართველობაზე.

²⁷ ბ.ქანთარია.სადისერტაციო ნაშრომი . დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში თბილისი 2012წ. გვ. 86

²⁸ იბ.იქვე

§3.2. საპრეზიდენტო არჩევნების ისტორია საქართველოში

რომ არა საბჭოთა 1921 წლის თებერვლის ოკუპაცია, თამამად შეიძლება გვეამაყა ჩვენი საარჩევნო ისტორიით და დღევანდელი დემოკრატიის მიღწევებით, რადგან ჯერ კიდევ 1919 წლის 14-16 თებერვლის დამფუძნებელი კრების არჩევნებში დარეგისტრირებული 20 ქალიდან 5-მა მანდატიც კი მოიპოვა და ეს მაშინ, როდესაც მსოფლიოს ძალიან ბევრ ქვეყანაში არათუ პასიური, აქტიური საარჩევნო ხმის უფლებითაც კი არ სარგებლობდნენ მანდილოსნები.

მოყოლებული 1919 წლიდან დღემდე (თუ არ ჩავთვლით საბჭოთა პერიოდს) საქართველოში 10 საპარლამენტო, 8 აჭარის უმაღლესი საბჭოს, 1 აფხაზეთის უზენაესი საბჭოს, 7 საპრეზიდენტო, ხოლო 8 ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებია ჩატარებული.

საპრეზიდენტო არჩევნებში ყველაზე დიდი აქტივობა დათქმირდა 1991 წლის 26 მაისს, სადაც 3.6 მილიონი ამომრჩევლიდან 3 მილიონამდე აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქე გამოცხადდა საარჩევნო უბანზე, ხოლო მისულთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, აგრეთვე, პირველად საქართველოს საარჩევნო ისტორიაში ყველაზე მაღალი ლეგიტიმაციის პრეზიდენტი (2.6 მილიონმა), ზვიად გამსახურდია აირჩია.

საკმაოდ მაღალი აქტივობა დათქმირდა მომდევნო 1995 წლის 5 ნოემბრის საპრეზიდენტო არჩევნებშიც, რომელშიც 3.1 მილიონი რეგისტრირებული ამომრჩევლიდან 2.1 მილიონზე მეტმა მიიღო მონაწილეობა. აქედან კი, დაახლოებით, 1.6 მილიონმა ამომრჩეველმა, საქართველოს მეორე პრეზიდენტს, ედუარდ შევარდნაძეს დაუჭირა მხარი.

მესამე საპრეზიდენტო არჩევნები გაიმართა 2000 წლის 9 აპრილს, რომელიც ძალზედ საინტერესოდ შეიძლება ჩაითვალოს დღევანდელი

გადმოსახელიდან, რადგან როგორც არჩევნების ისტორიამ გვიჩვენა, პარტიები და კანდიდატები არჩევნებიდან არჩევნებამდე უფრო და უფრო აუარესებდნენ თავიანთ შედეგს-აქ კი, პირველად საარჩევნო ისტორიაში, ედუარდ შევარდნაძემ 2.3 მილიონი ამომრჩევლიდან 1.9 მილიონამდე ნამდვილი ხმა მიიღო. თუმცა ობიექტურობისათვის უნდა აღნიშნოთ ისიც, რომ მოცემული არჩევნები არ იქნა დადებითად შეფასებული ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაციების მიერ.

მე-4 საპრეზიდენტო არჩევნები გაიმართა 2004 წლის 2 იანვარს, რომელიც, ასევე, საინტერესო ასპექტებით გამოირჩეოდა. კერძოდ, აღნიშნულ კენჭისყრაში მონაწილეობა მიიღო 1.950 მილიონმა აქტიური საარჩევნო ხმის მქონე მოქალაქემ, საიდანაც 1.9 მილიონმა ამომრჩეველმა რევოლუციურ ტალღაზე მოსულ საქართველოს მესამე პრეზიდენტს, მიხეილ სააკაშვილს დაუჭირა მხარი. ეს იყო, პრაქტიკულად პირველი და უკანასკნელი შემთხვევა, როდესაც საარჩევნო უბანზე მისულ ამომრჩეველთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ მხოლოდ ერთი კანდიდატის სასარგებლოდ გააკეთა არჩევანი. მართალია, ხმათა რაოდენობით ზვიად გამსახურდიამ ბევრად დიდი ოდენობით გაუსწრო მიხეილ სააკაშვილს პირველი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგებით, თუმცა პროცენტულ წილს თუ შევადარებთ უბანზე მისულ მხარდამჭერთა კუთხით, მიხეილ სააკაშვილი უპირობო ლიდერია ყველა პრეზიდენტს შორის. ამასთან 1991 წლისა და 2004 წლის არჩევნებთან პარალელის გავლება შესაძლებელია, რადგან ორივე კენჭისყრას წინ დიდი მოვლენები უძლოდა, რის გამოც ხალხში იყო დიდი განცდა ცვლილებისა. რაც შეეხება დაბალ აქტივობას აღნიშნულ არჩევნებში, ამასაც რა თქმა უნდა თავისი მიზეზები ჰქონდა - პირველი ის, რომ ამომრჩეველთა სიების ბოლომდე დაზუსტება ვერ მოხერხდა ნოემბრის რევოლუციიდან იანვრამდე და მეორე - მოსახლეობის განწყობა აბსოლუტურად გამოკვეთილი და ნათელი იყო - ვინ სურდათ პრეზიდენტად. ასე რომ, აღნიშნულმა არჩევნებმა ყოველგვარი საარჩევნო ციებ-ცხელების გარეშე ჩაიარა.

რაც შეეხება მეხუთე საპრეზიდენტო არჩევნებს, რომელიც რიგგარეშე ჩატარდა 2008 წლის 5 იანვარს, მას წინ უსწრებდა 2007 წლის ნოემბრის ოპოზიციის ფართო მასშტაბიანი აქციები პრეზიდენტის გადადგომის მოთხოვნით. აღნიშნულ არჩევნებშიც ქვეყნის მოქმედმა პრეზიდენტმა, მიხეილ საკაშვილმა გაიმარჯვა მცირედი უპირატესობით 54%-ით, ხოლო მეორე ადგილას გავიდა გაერთიანებული ოპოზიციის კანდიდატი, ლევან გაჩეჩილაძე. მოცემულ არჩევნებში ორი მნიშვნელოვანი გარემოება გამოიკვეთა: პირველი ის, რომ 3.6 მილიონი რეგისტრირებული ამომრჩევლიდან, მანამდე ჩატარებულ საპრეზიდენტო არჩევნებს შორის, ყველაზე დაბალი აქტივობა დაფიქსირდა და აქტიური საარჩევნო ხმის უფლების მქონე ამომრჩევლიდან მხოლოდ 1.9 მილიონმა მიიღო მონაწილეობა (საარჩევნო აქტივობის დაცემის ტენდენცია გაგრძელდა მომავალ ორ საპრეზიდენტო არჩევნებშიც). მეორე ის, რომ პრეზიდენტი ხმათა ისტორიული მინიმუმით იქნა არჩეული (ერთი მილიონი).

2013 წლის მეექვსე საპრეზიდენტო არჩევნებში, რომელსაც წინ უსწრებდა ხელისუფლების ცვლა 2012 წელს, არჩეულ იქნა ქართული ოცნების კანდიდატი, გიორგი მარგველაშვილი, ერთ მილიონზე ცოტა მეტი ხმით.

2018 წლის 28 ოქტომბრის მე-7 საპრეზიდენტო არჩევნები ისტორიული დატვირთვის მატარებელი იყო, რადგან ხალხმა ბოლოჯერ აირჩია ქვეყნის მეთაური „საყოველთაო, პირდაპირი, ფარული და თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლების საფუძველზე“. ამასთან, პირველად საქართველოს საარჩევნო ისტორიაშიც საჭირო გახდა საპრეზიდენტო არჩევნების მეორე ტურის გამართვა. პირველ ტურში მცირედი უპირატესობით, 0.5%-ით გაიმარჯვა დამოუკიდებელმა, რეალურად კი, ქართული ოცნების კანდიდატმა სალომე ზურაბიშვილამა, სამცხე-ჯავახეთში მიღებული ხმების ხარჯზე. რაც შეეხება მეორე ტურს აქ დაფიქსირდა უპრეცედენტო შემთხვევა არამხოლოდ საქართველოს, არამედ მსოფლიო საარჩევნო ისტორიაში- სალომე ზურაბიშვილმა, რომლის ხმათა ჯამი პირველ

ტურში 600 ათას შეადგენდა ერთ თვეში გაიორმაგა და 1.2 მილიონამდე ამომრჩევლის „მხარდაჭერა მოიპოვა“.

მოცემული არჩევნები საერთაშორისო და ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიერ შეფასდა, როგორც ყველაზე ცუდი, მანამდე ჩატარებულ ყველა სახის არჩევნებს შორის (საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, თვითმმართველობის). ამ ორგანიზაციების დასკვნებში ვკითხულობთ, რომ დამკვირვებლები თითქმის ყველა საარჩევნო უბანზე განიცდიდნენ ზეწოლას და მუქარას, როდესაც ისინი აღრიცხავდნენ დარღვევებს. დამკვირვებლები საუბრობდნენ ასევე- საუბნო კომისიის წევრების საკმოდ დაბალ კვალიფიკაციაზე, საარჩევნო უბნებში მკვდარი სულების აღმოჩენის, გადასატანი ყუთის მთლიანობის დარღვევის, შუქის ჩაქრობის, სხვადასხვა უბნებში ამომრჩევლთა მასობრივი მოსყიდვისა და დაშინების ფაქტებზე, საარჩევნო პროცესში და მათ შორის, კენჭისყრის დღეს სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვაზე მზრუნავი პირების აქტიურ მონაწილეობაზე ამომრჩევლთა იძულებით მიყვანის საქმეში. მაშინ, როდესაც აღნიშნულ პირებს სასტიკად ეკრძალებათ ყოველგვარი სარჩევნო საქმიანობა.

ერთი სიტყვით, ბოლო საპრეზიდენტო „არჩევნები“ იყო ყველაზე შავი ლაქა საქართველოს საარჩევნო ისტორიაში, რამაც მკვეთრად შელახა ქვეყნის საერთაშორისო პრესტიჟი 2012 წლის წინ გადადგმული ნაბიჯის შემდგომ.

§3.3. პრეზიდენტის არჩევის წესი

საქართველოში განხორციელებულ საკონსტიტუციო რეფორმებს შორის, მოყოლებული კონსტიტუციის მიღებიდან (1995) დღემდე, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს პრეზიდენტის არჩევის წესის ცვლილება.

საქართველოს კონსტიტუციის 2010-ის და 2017 წლის რედაქციებით პრეზიდენტი აირჩეოდა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე- მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წლის რეფორმით ისეთი მართველობის ფორმა იქნა შემოღებული, სადაც საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშნები ჭარბობდა საპრეზიდენტოს, საპარლამენტო მმართველობის და შერეული მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნების დიდ ნაწილში კი პრეზიდენტი არაპირდაპირი გზით აირჩევა.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, რომელმაც დაასრულა საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლის პროცესი, შეიცვალა პრეზიდენტის არჩევითობის წესიც, მისი ასაკობრივი და საცხოვრებელი ცენტრები, აგრეთვე, თანამდებობაზე ყოფნის ზღვრული ვადები.

საქართველოს კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით, პრეზიდენტად აირჩეოდა პირი, რომელსაც ნაცხოვრები ჰქონდა საქართველოში 5 წელი მაინც, ბოლო სამი წელი კი მუდმივად და მიღწეულ იყო 35 წლის ასაკს.

კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციით, პრეზიდენტის ასაკობრივი ცენტრი გაიზარდა 40 წლამდე, რაც დამახასიათებელია ბევრი ევროპული და არა მარტო ევროპული ქვეყნისათვის. ჩვენს შემთხვევაში კი ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან გარემოებად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან პრეზიდენტი გვევლინება როგორც არბიტრი და გამზავებელი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის პოლიტიკური კონფლიქტებისას, შესაბამისად, ასეთი პირის სრული ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური და გონებრივი მომწიფებულობა ძალზედ დიდ საჭიროებას წარმოადგენს. მართალია, ბოლო ცვლილებით გაიზარდა საცხოვრებელი ცენტრი 15 წლამდე, სამაგიეროდ გაუქმდა ბოლო სამი წელი საქართველოში მუდმივი ცხოვრების მოთხოვნა. ეს კი შესაძლებელს ხდის, რომ პირმა მონაწილეობა მიიღოს საარჩევნო კამპანიაში, თუ მას როდესმე უცხოვრია საქართველოში 15 წელი მაინცდა იგი იმავდროულად არ არის სხვა ქვეყნის მოქალაქე, რადგან

საარჩევნო კოდექსით დაუშვებელია უცხო ქვეყნის მოქალაქის საარჩევნო აქტივობა. საქართველოს კონსტიტუციით, პრემიერის, პარლამენტის თავმჯდომარის და პრეზიდენტის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირს.

კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით, პრეზიდენტის თანამდებობაზე ყოფნის ზღვრული პერიოდი დადგენილი არ იყო, რადგან იგი აირჩეოდა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ, რაც არ გამორიცხავდა იმას, რომ ერთი ვადის გამოტოვებით მას ისევ ეყარა კენჭი და არჩეულიყო ხელმეორედ, რასაც ადგილი ჰქონდა კიდევ რუსეთის ფედერაციაში, როდესაც ვლადიმერ პუტინი ფორმალურად ჩამოსცილდა თანამდებობას, ხოლო არაფორმალურად ისევ ქვეყნის რეალურ მმართველად დარჩა. 2012 წელს კი ისევ რუსეთის პრეზიდენტად მოგვევლინა და ამ თანამდებობას იკავებს დღემდე, მეოთხე ვადით. საქართველოს კონსტიტუციის დღევანდელი რედაქციით კი პირი არ შეიძლება იყოს ორზე მეტი ვადით პრეზიდენტად თუ მას უკვე მოლუელი აქვს თანამდებობაზე ყოფნის 10 წლიანი ვადა, რაც ცალსახად დადებითად შეიძლება შეფასდეს.

კონსტიტუციაში შესული ცვლილებების შედეგად პრეზიდენტი აირჩევა 300 წევრიანი საარჩევნო კოლეგიის მიერ, სადაც შედიან სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების (აჭარის და აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოები), პარლამენტარები და პარტიების მიერ წარდგენილი საკრებულოს წევრები გეოგრაფიული პროპორციის დაცვით. აღნიშნულ შემადგენლობას ამტკიცებს ცესკო არჩევნებად არაუგვიანეს 45-ე დღეს. პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს კოლეგიის არანაკლებ 30 წევრს, (არ აქვს მნიშვნელობა რომელი ორგანოდან იქნებიან - საკრებულო, პარლამენტი თუ უმაღლესი საბჭოები) რომელთაც აღნიშნულით ერთმევათ შესაძლებლობა, იმავდროულად სხვა კანდიდატის წარდგენის, რადგან კოლეგიის თითოეულ წევრს მხოლოდ ერთი კანდიდატის დასახელების და მხარდაჭერის უფლება აქვს.

ვენეციის კომისიის დასკვნით ძალზედ დადებითად იქნა შეფასებული ის გარემოება, რომ პრეზიდენტი არ ინიშნება მხოლოდ პარლამენტის მიერ და მასში მონაწილეობენ სხვა ორგანოებიც დიდი დობით (150 ხმოსანი).

საინტერესოა კოლეგიაში საკრებულოს წევრთა დანიშვნის ფორმულაც, რაც საარჩევნო კოდექსით შემდეგნაირად განისაზღვრა: $P = a * B / C$, სადაც

a - მთელი ქვეყნის მასშტაბით საკრებულოს არჩევნებში 1%-იანი პარტიის მიერ მიღებული ხმებია

B - ყველასი ერთად,

C - ადგილების რაოდენობა

P - საკრებულოს წევრთათვის განკუთვნილი ადგილების რაოდენობა საარჩევნო კოლეგიაში, უფრო ზუსტად კი ის პროცენტული წილი, რაც დარჩება აჭარისა და აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოების და საქართველოს პარლამენტის დეპუტატების შესვლის შემდგომ კოლეგიის 300 წევრამდე შესავსებად.

ხოლო თუ 300 წევრიანი საარჩევნო კოლეგია ვერ შეივსო, პარტიამ (იგულისხმება საკრებულოში პარტია) უარი თქვა კვოტაზე ან ნაკლები წარადგინა, აგრეთვე, სახელმწიფო და ავტონომიური რეპუბლიკების პარლამენტარების გამოკლებისას თუ ვერ მოხერხდა მათი ჩანაცვლება, მაშინ გაუნაწილებელი მანდატები განაწილდება თანმიმდევრობით, შესაბამისი პარტიის, როგორც საკრებულოს, ისე პარლამენტის და აჭარის უმაღლეს საბჭოში მიღებული ხმების პროპორციულად.

საკრებულოს წევრთა დანიშვნის ფორმულაში, ვფიქრობ, არასწორია 1% ბარიერის დაწესება საკუთარი წარმომადგენლის ყოლისათვის, რადგან კონცეპტუალურად თუ შევხედავთ საკითხს დავინახავთ, რომ წინააღმდეგობაში მოვა კონსტიტუციითა და საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებულ „გეოგრაფიული პროპორციის დაცვის“ პრინციპთან. მაგალთად, ავიღოთ შემდეგი შემთხვევა: თუ B პარტიამ საქართველოს მასშტაბით მიიღო 0.9%, ხოლო სამცხე-

ჯავახეთში ან ქვემო ქართლის რაიონის რამოდენიმე მუნიციპალიტეტში 48% (რადგან პარტიული სია იყო ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლებისგან დაკომპლექტებული) გამოვა, რომ იგი ვერ შევა საარჩევნო კოლეგიაში, მიუხედავად იმისა, რომ, აღნიშნულ რეგიონში, მან ხმათა ყველაზე მაღალი პროცენტული წილი მიიღო (B-48% C-30% D-22%). ჩნდება ლოგიკური კითხვა, მაშ როგორ უნდა გადანაწილდეს ამ შემთხვევაში 48%-ის ადგილები? საარჩევნო კოდექსის 103² მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „თუ უფლებამოსილი პარტიების მიერ მიღებული ხმები მისაღებ კვოტათა ($P = a * B/C$) ჯამზე ნაკლებია გადაუნაწილებელი კვოტები მიეკუთვნებათ უფლებამოსილ პარტიებს, მათი საარჩევნო შედეგების თანმიმდევრობის გათვალისწინებით“ მოცემულ შემთხვევაში, კანონის მიხედვით, B პარტია ვერ ჩაითვლება უფლებამოსილად, რადგან სიტყვა „უფლებამოსილში“ იგულისხმება 1% პარტია. გამოდის, რომ უფლებამოსილი პარტიები რჩებიან C და D, რომელთაც მიუხედავად იმისა, რომ ერთ რეგიონში წააგეს, საქართველოს მასშტაბით მიღებული ხმებით მაინც გადალახეს 1%-იანი ზღვარი. თუ ამ ნორმას განვაზოგადებთ და ანალოგიის სახით გამოვიყენებთ, გაუნაწილებელ მანდატებს მიიღებენ 30-22%-იანი პარტიები, რაც მაინც წინააღმდეგობაში მოვა ამავე ნორმის მეორე ნაწილთან, რომლის მიხედვითაც „გადაუნაწილებელი კვოტები პარტიებს მიეკუთვნებათ მათი საარჩევნო შედეგების გათვალისწინებით. საარჩევნო შედეგში კი იგულისხმება, როგორც ქვეყნის მასშტაბით, ისე რომელიმე რეგიონში მიღებული ხმები. მაგალითად, თუ პარტია მიიღებს საქართველოს მასშტაბით 23%-ს რომელიმე კონკრეტულ რეგიონში კი 18%-ს ის დანიშნავს ამ რეგიონში საკრებულოებისათვის გათვალისწინებულ კვოტების 18%-ს. მაგრამ როდესაც არაკვალიფიციური პარტია კონკრეტულ რეგიონში ან მუნიციპალიტეტშია გამარჯვებული, მოცემულ შემთხვევაში რა ხდება ამას კანონი არ ითვალისწინებს. ხოლო, ზემოთ აღნიშნულ, 48% იან B პარტიას თუ მივაკუთვნებთ კვოტებს გამოვა კანონდარღვევა, რადგან იგი არ არის კვალიფიციური, მეორეს მხრივ, 48%-ის გადანაწილება სხვა პარტიებზეც არასწორი იქნება, რადგან B პარტიაა გამარჯვებული და, ამასთან,

გადაუნაწილებელი მანდატების განაწილებაც სულ სხვა კონტექსტშია ნახსენები კანონში და ანლოგის გამოყენება არ იქნება მთლად სწორი. ერთი სიტყვით, მოცემული ხარვეზი უნდა დარეგულირდეს ცესკოს კანონქვემდებარე აქტით.

მისასალმებელი გარემოებაა პრეზიდენტის არჩევა ხმათა მაღალი ქვორუმით - კოლეგიის სრული შემადგენლობის 2/3 (200 ხმოსანი) რასაც ვერ ვიტყვით საპრეზიდენტო არჩევნების მეორე ტურზე, რომელიც პირველი კენჭისყრიდან ინიშნება სამ დღეში და ტარდება 30 დღის ვადაში თუ პირველ ტურში ხმათა საჭირო რაოდენობა ვერ შეგროვდა. როგორც პირველ, ისე მეორე ტურებში კოლეგიის წევრმა არ შეიძლება ერთდროულად რამოდენიმე კანდიდატს დაუჭიროს მხარი. მეორე ტურის მთავარ ნაკლს წარმოადგენს პოლიტიკური ძალთა შორის ნაკლები კონსენსუსის მიღწევის მცდელობა, რადგან პირი არჩეულად ჩაითვლება თუ იგი მიიღებს მეორე კანდიდატზე მეტ ხმას, ხოლო სხდომა უფლებამოსილია (პირველ და მეორე ტურებში), თუ მას ესწრება სრული შემადგენლობის 1/2 ანუ 150 ხმოსანი. გამოდის, რომ პირი შეიძლება აირჩეს პრეზიდენტად თუ იგი სამასწევრიან კოლეგიიდან 76 ხმას მიიღებს, რაც ყოველად გაუმართლებელია .

პრეზიდენტის მორიგი არჩევნები ინიშნება არჩევნებამდე 60 დღით ადრე, რომელიც ტარდება ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში, ხოლო თუ აღნიშნული ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას მისი გაუქმებიდან 45 დღის ვადაში. მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს ისიც, რომ პრეზიდენტის არჩევნები არ ტარდება პარლამენტის არჩევნების ან მის წინა თვეს, რაც ნაკარნახევია იმით, რომ ახალ პარლამენტს ჰქონდეს შესაძლებლობა მიიღოს მონაწილეობა არჩევნებში, რადგან ის ბევრად მაღალი ლეგიტიმაციის მატარებელია ვიდრე 4 წლის წინ არჩეული მოქმედი პარლამენტი.

ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას არჩევნებში რეგისტრაციისათვის მიმართავს საარჩევნო კოლეგიის არანაკლებ ოცდაათი წევრი, არჩევნებამდე არაუგვიანეს

30-ე დღეს და რეგისტრირდება არჩევნებამდე არაუგვიანეს მე-20 დღეს. რეგისტრაციიდან სამ დღეში ცესკოს ეგზავნება პარლამენტის განკარგულება და კანდიდატს ეძლევა შესაბამისი მოწმობა ცესკოს თავმჯდომარის მიერ. რაც შეეხება რიგგარეშე არჩევნებს იგი ტარდება უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 45 დღის ვადაში, განმეორებით კენჭისყრა კი პირველი ტურიდან 7 დღეში.

§3.4. ვენეციის კომისიის შუალედური დასკვნა 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის პროექტზე (პრეზიდენტის არჩევითობის წესზე)

ვენეციის კომისიის 2017 წლის დასკვნით დადებითად იქნა შეფასებული. საკონსტიტუციო რეფორმა თითქმის ყველა მიმართულებით, მათ შორის, პრეზიდენტის არჩევითობასთან დაკავშირებით.

კომისიის დასკვნიდან შეგვიძლია გამოვყოთ ოთხი მნიშვნელოვანი საკითხი არჩევნის წესთან დაკავშირებით: 1) კენჭისყრის ღიაობა; 2) პრეზიდენტის არჩევაში რამოდენიმე ორგანოს მონაწილეობა; 3) ცვლილებების ამოქმედების ვადა-ის, რომ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები ისევ საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით ჩატარდებოდა და ამგვარად არჩეული პრეზიდენტი 2024 წლამდე შეინარჩუნებდა პოსტს; 4) საარჩევნო კოლეგიაში საკრებულოების გეოგრაფიული პროპორციის დაცვის პრინციპით წარმოდგენა.

ვენეციის კომისიის მთავარ შენიშვნას წარმოადგენდა პარლამენტში გაუნაწილებელი მანდატების მხოლოდ გამარჯვებული პარტიისათვის მიკუთვნება და 5%-იანი საარჩევნო ბარიერი.

უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიამ ორივე რეკომენდაცია გაითვალისწინა, პირველი მთლიანად მეორე კი ნაწილობრივ, ანუ დღეს მოქმედი კონსტიტუციის რედაქციით

პარლამენტში გაუნაწილებელი მანდატები²⁹ ნაწილდება არჩევნებში პარტიის მიერ მიღებული ხმების პროპორციულად.

რაც შეეხება 5%-იან ბარიერს, იგი ,მართალია, შემცირდა 3%-მდე, მაგრამ მხოლოდ ერთჯერადად 2020 წლის არჩევნებისთვის, ამასთან, გაუქმდა საარჩევნო ბლოკები როგორც პარლამენტის, ისე საკრებულოების დონეზე.

ვენეციის კომისიამ შემოთავაზა ალტერნატიული საკითხებზე განსაკუთრებით გაამახვილა ყურადღება იქედან გამომდინარე ,რომ შიშობდნენ 5%-იანი ბარიერის დატოვებას, საარჩევნო ბლოკების გაუქმებას და ამასთან, გაუნაწილებელი მანდატების მხოლოდ გამარჯვებული პარტიისათვის მიკუთვნება შესაძლებელს გახდიდა პარლამენტში საუკეთესო შედეგის მქონე პარტიის დომინირებას პრეზიდენტის არჩევისას, რადგან 300 წევრიან საარჩევნო კოლეგიაში ნახევარს სწორედ საქართველოს პარლამენტარები წარმოადგენენ..

თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნები მთლიანად პროპორციული წესით ჩატარდება და 5%-იანი ბარიერი ისევ აღდგება, ამასთან, არ იარსებებს საარჩევნო ბლოკებიც, დაგვრჩება შთაბეჭდილება, რომ, ერთჯერადად, მხოლოდ 2020 წლის არჩევნებისთვის საარჩევნო ბარიერის 3%-მდე დაწვეა უფრო ვიწრო პარტიულ ინტერესებს ემსახურება, ვიდრე რეალურს საარჩევნო პროცესის გაჯანსაღებას.

²⁹ მაგ.: არჩევნებში მონაწილე პარტია A-მ მიიღო ნამდვილი ხმების 60%, ხოლო B-მ 20%. გაუნაწილებელი მანდატების პროცენტული წილი 20-ია, რომელიც გადანაწილდება ჯერ A პარტიაზე, რომელსაც დაემატება 20-ის 4/5 % და მერე B-ზე, რომელსაც ასევე დაემატება 20-ის 1/5%. საერთო ჯამში, A პარტიას ექნება 76%-ის მანდატი B-ს კი 24%-ის მანდატი

§3.5. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევითობის დადებითი მახასიათებლები საპარლამენტო რესპუბლიკაში

პრეზიდენტის პირდაპირ და ირიბ (პარლამენტის ან საამისოდ სპეციალური ორგანოს მიერ) არჩევითობას, რა თქმა უნდა, აქვს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მახასიათებლებიც. 1) დადებითად შეიძლება ჩაითვალოს მაღალი ლეგიტიმაცია, რადგან ხალხის მიერ არჩეული თანამდებობის პირი, არ აქვს მნიშვნელობა პრეზიდენტი იქნება ეს თუ სხვა რანგის მოხელე, პირობითად ყოველთვის ერთი საფეხურით მაღლა დგას იმავე რანგის თანამდებობაზე მომუშავე პირზე³⁰, როგორც ხალხის მიერ უშუალოდ რჩეული.

პრეზიდენტის მაღალ ლეგიტიმურობას კი არანაკლები მნიშვნელობა აქვს საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებშიც. მას უნდა ჰქონდეს „ზურგი“ ხალხისა, რათა ნებისმიერი ქმედება სახელისუფლო შტოებთან მიმართებაში მიღებულ იყოს როგორც საჭიროებისმიერი და პატივისცემით მოეკიდონ მას.

2) პოლიტიკური ნეიტრალიტეტიერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს გარემოებად შეიძლება ჩაითვალოს პრეზიდენტის მიერ ხალხის არჩევითობის დადებითობის შესაფასებლად.

მართალია, თითქმის ყველა საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნის კონსტიტუციითაა გათვალისწინებული პრეზიდენტის „უპარტიობა“, მათ შორის, საქართველოს კონსტიტუციის 51 მუხლითაც, თუმცა ეს ვერ ქმნის შესაბამის გარანტიას პოლიტიკურ ძალთა შორის ნეიტრალური არბიტრისას, რადგან ის ყოველთვის იქნება „ვალში“ იმ პოლიტიკური პარტიის წინაშე, რომელმაც დიდი როლი ითამაშა მის გაპრეზიდენტებაში, მითუმეტეს საქართველოს ტიპის ქვეყანაში, როდესაც ყველაფერი კულვარებს მიღმაა გადაწყვეტილი. საქართველოს პრეზიდენტის პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს შესაძლოა დიდი საფრთხე შეექმნას

³⁰ პირობითად მაჟორიტარული და პროპორციული წესით არჩეული პარლამენტარების შედარება რომ მოვახდინოთ

2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ერთი რომელიმე პარტიის, დიდი უპირატესობით, გამარჯვების შემთხვევაში (ნაც. მოძრაობა 80%-ქართული ოცნება 80%).

3) ვადიანობა, როგორც კონსტიტუციური სტაბილურობის მატარებელი, საკმაოდ მნიშვნელოვანია ქვეყნის პოლიტიკურცხოვრებაში, რადგან საფრთხე იმისა, რომ საარჩევნო კოლეგიის მიერ არჩეული პრეზიდენტი პარლამენტში ძალთა თანაფარდობის შეცვლის შემთხვევაში გახდეს იმპიჩმენტის მსხვერპლი ძალზედ მაღალია, მითუმეტეს, როგორც საქართველოს გამოცდილება გვიჩვენებს, ხელისუფლებაში მოსული თითქმის ყველა ძალა ცდილობდა სახელისუფლებოშტოების სრულ გაკონტროლებას, მათ შორის, ცხადია საკონსტიტუციო სასამართლოსისაც,რომლის დასკვნის საფუძველზედაც ხდება საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტი პარლამენტის მიერ.პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევითობა , ამცირებს იმპიჩმენტის საფრთხეს მისი მაღალი ლეგიტიმაციიდან გამომდინარე..

რომელი ვარიანტი იქნება საქართველოსთვის უკეთესი, პრეზიდენტის პირდაპირი თუ არაპირდაპირი არჩევითობა, ამაზე საუბარი ცოტა რთულია, რადგან ეს არსებითად არაა მხოლოდ ზემოთ ჩამოთვლილ ფაქტორებზე დამოკიდებული.დღეს ორივე მოდელი თანაბრადაა გავრცელებული შერეული და მთლიანად საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში,მაგალითად სომხეთში, სადაც 2015 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით შეიცვალა მმართველობის ფორმა, პრეზიდენტს ირჩევს ეროვნული ანსამბლეა, იგივე, პარლამენტი,გერმანიაში კი ამისთვის სპეციალურად შექმნილი არამუდმივმოქმედი ორგანო,რომელშიც შედის ბუნდესტაგის ყველა წევრი და ფედერალური მინების საკანონმდებლო დელეგატები.მათგან განსხვავებით, პრეზიდენტი ხალხის მიერ აირჩევა საფრანგეთში, პოლონეთში, ლიტვაში(ლიეგუა), პორტუგალიასა და რუმინეთში. ამ უკანასკნელში არჩევის წესი ორჯერ იქნა შეცვლილი და 2012 წელს პრეზიდენტი ისევ ხალხის მიერ აირჩა.

იმის განსაზღვრად, თუ არჩევის რომელი მოდელი იქნება უკეთესი კონკრეტული ქვეყნისთვის, უნდა ვიცოდეთ მისი პოლიტიკური გამოცდილება, შემდგომ კი მოსახლეობის პოლიტიკური სიმწიფე. საქართველოს მაგალითზე რთულია ამის განსაზღვრა, სწორედ იქედან გამომდინარე, რომ მართალია ვიცით მისი პოლიტიკური წარსული, თუმცა არ ვიცით რამდენად ვართ „პოლიტიკურად მომწიფებული საზოგადოება“, რადგან ჩვენ ჯერ კიდევ გზაში ვართ დემოკრატიული ღირებულებებისა და სამოქალაქო ცნობიერების გამტკიცების და ყოველდღიურ ცხოვრებაში გატარების კუთხით.

თავი 4. კანონმომოქმედება და მასში ჩართული სუბიექტები

§4.1. ვეტო

ვეტო“ ლათინური სიტყვაა და აკრძალვას ნიშნავს. ინსტიტუტი სათავეს იღებს რომის იმპერიიდან, კერძოდ კი, იგი წარმოიშვა როამაულ სახალხო ტრიბუნალში და გულისხმობდა სენატის აქტების გაუქმებას. ვეტოს ინსტიტუტი კიდევ უფრო გამტკიცდა ფეოდალურ ხანაში. მიუხედავად მისი როამაული ფესვებისა, დღეს მოქმედი ფორმით ვეტოს სამშობლოდ მაინც ინგლისი შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან მეჩვიდმეტე საუკუნეში სათათბირო ორგანოს (დაახლოებით პარლამენტი) დანიშნულება შეიცვალა და შეეძლო კანონების მიღება მონარქის თანხმობით³¹

საქართველოში ვეტოს ინსტიტუტის შემოღებაზე მის დადებით და უარყოფით მახასიათებლებზე აქტიური მსჯელობა მიდიოდა საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტზე მსჯელობისას. პირველად აღნიშნული საკითხი ეროვნულ დემოკრატიული პარტიის წევრმა, გიორგი გვაზავამ, დააყენა. მოცემული საკითხის

³¹თამარ პაპაშვილი. სტატია. გონივრულობა ფოკუსში: ვეტოს უფლების განზომილება და კონტექსტი“ 2014წ. <https://emc.org.ge/ka/products/gonivruloba-fokusshi-vetos-uflebis-ganzomileba-da-konteksti>

განხილვისას გამოიკვეთა სამი მოსზრება (ჯგუფი): 1) ვეტოს შემოღების მომხრენი(საკმაოდ მცირე ჯგუფი), 2) წინააღმდეგნი, 3) „შუალედური“ პოზიციის მქონენი-ეს უკანასკნელნი: სოციალ-დემოკრატები,სოციალ-რევოლუციონერები, სოციალ- ფედერალისტები, მართალია, არ იყვნენ ვეტოს წინააღმდეგნი, თუმცა მათ ვეტოს უფლებით არა პრეზიდენტის ან მთავრობის თავმჯდომარის აღჭურვა სურდათ, არამედ ხალხის. თან ეს იმის გათვალისწინებით, რომ პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებაც საბოლოოდ გადაწყვეტილი არ იყო. ვიქტორ თევზაია მიუთითებდა: „ვინც არის მომხრე პრეზიდენტისა, მან უნდა თქვას, რომ ვეტოს უფლება უნდა ჰქონდეს პრეზიდენტს,მხოლოდ ის ვინც ამბობს რომ პრეზიდენტი საჭირო არ არის იტყვის,რომ ვეტოც საჭირო არ არის,მაგრამ ეს უფლება ვეტოსი უნდა ჰქონდეს არა ერთ რომელიმე პირს, არამედ ხალხს“.³²

საბოლოო ჯამში, მაშინდელი კონსტიტუციით არც პრეზიდენტისა და არც ვეტოს ინსტიტუტის შემოღება არ მომხდარა. მთავრობის თავმჯდომარეს დაეკისრა მთელი რიგი უფლებამოსილებანი,მათ შორის, კანონზე ხელის მოწერაც, რომელიც უკიდურესად ფორმალური ხასიათის მატარებელი იყო, რადგან 21 წლის კონსტიტუციის 70-ე მუხლი იმპერატიულად მიუთითებდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს არ შეეძლო კანონის მოქმედების შეჩერება ან მისი შესრულებისთვის დაბრკოლების შექმნა.

³² ბ.ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომი.დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში“თბილისი 2012. გვ. 181

§4.2. ვეტო საქართველოს კონსტიტუციის 2012-2013-2017 წლის რედაქციებით

ვეტოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების დაცვაა, შესაბამისად მისი არსებობა უფრო მეტად გამართლებული და საჭიროა საპრეზიდენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში, რათა პარლამენტმა არ მიიღოს ისეთი კანონი, რომელიც შეცვლის სახელისუფლო შტოებს შორის ბალანსს. თუმცა ვეტოს ინსტიტუტი საკმაოდ ბევრ საპარლამენტო მმართველობის ქვეყანაში მოქმედებს, მათ შორის საქართველოშიც.

საქართველოს კონსტიტუციის სამივე რედაქციის ანალიზით ნათლად დავინახავთ, თუ როგორ სუსტდებოდა ვეტოს ინსტიტუტი საპრეზიდენტო მმართველობიდან საპარლამენტო მართვის მოდელზე გადასვლის პროცესში.

საქართველოს 2012 წლის კონსტიტუციით, პარლამენტის მიერ მიღებული „კანონპროექტები“³³ დღის ვადაში ეგზავნებოდა პრეზიდენტს, რომელიც ხელს აწერდა მას ან უბრუნებდა პარლამენტს შენიშვნებით. რის შემდგომაც, საკანონმდებლო ორგანოს უნდა ეყარა კენჭი შენიშვნებისთვის ხმათა იმ რაოდენობით, რაც დადგენილი იყო ამ სახის კანონის თავდაპირველი მიღებისთვის- კანონისთვის - დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ

³³ 2012-2013 კონსტიტუციის რედაქციებით, სიტყვა „კანონპროექტი“ მიუთითებდა პრეზიდენტის აქტიურ როლზე კანონმომქმედებით პროცესში, მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წლის რეფორმით პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ჩამოერთვა. 2017 წელს სიტყვა „კანონპროექტი“ კანონით ჩანაცვლდა, ანუ პრეზიდენტს ეგზავნებოდა არა კანონპროექტი, არამედ „კანონი“

სრული შემადგენლობის 1/3-ისა (ანუ 50 ხმა) ორგანული კანონისთვის კი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.³⁴ ხოლო თუ პარლამენტი არ გაიზიარებდა პრეზიდენტის მოსაზრებებს, იმართებოდა კენჭისყრა ვეტოს დასაძლევად იმაზე ბევრად მაღალი ხმათა ქვორუმით, ვიდრე ეს ამ სახის კანონის პირვანდელი მიღებისათვის იყო საჭირო, კერძოდ, ვეტოს დასაძლევად კანონისთვის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 3/5, ანუ ყველაზე კარგ შემთხვევაში (თუ სიითი და სრული შემადგენლობა ერთმანეთს ემთხვეოდა) 90, ცუდ ვარიანტში კი 60 დეპუტატის ხმა იყო სჭირო. აღნიშნული ნორმა არ იყო მთლად გამართული, რადგან ის პრაქტიკულად კანონსაც და ორგანულ, ანუ კანონზე ზემოთ მდგომ კანონსაც, ერთმანეთთან ათანაბრებდა ვეტოს დაძლევასთან მიმართებით.

2013 წლის რედაქციით პრეზიდენტის როლი ვეტოს საკითხში დიდად არ შეცვლილა, თუმცა ფორმაცია განიცადა ზემოთ აღნიშნულმა მუხლმა და გაიმიჯნა ორგანული და ჩვეულებრივი კანონის ქვორუმები-კანონისათვის დადგინდა სიითი შემადგენლობის 1/2, ორგანული კანონისთვის კი სრული შემადგენლობის 1/2. თუმცა სიითი შემადგენლობაც და სრული შემადგენლობაც, ხშირ შემთხვევაში, თითქმის იდენტურია, აღნიშნული მაინც დადებითად შეიძლება შეფასდეს.

რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის, ანუ დღეს მოქმედრედაქციას, რომელმაც დაამთავრა საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე გადასვლის პროცესი, კიდევ ერთხელ იქნა შეცვლილი პრეზიდენტის როლი ვეტოს საკითხში. 2017 წელს გაუქმდა 2013 წლის რედაქციით შემოღებული ორგანული და ჩვეულებრივი კანონის დასაძლევად განსხვავებული ქვორუმი და ორივე სახის კანონისთვის დადგინდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა ანუ 76 ხმა, გარდა კონსტიტუციის მე-19 მუხლში აღნიშნული საკითხისა, რომელიც ეხება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრებაში ქონის საკითხს და აღნიშნული ორგანული კანონისთვის

³⁴სიითი შემადგენლობის უმრავლესობაში იგულისხმება პარლამენტის წევრთა ის რაოდენობა ვინც მოცემული მომენტისათვის ორგანოს წევრია, ასეთი კი კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციით პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3 მაინც უნდა იყოს. (100)

გამონაკლისის სახით განისაზღვრა პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3
(100 ხმა)

ანუ, როგორც ვხედავთ, კონსტიტუციის 2013-2017 წლის რედაქციებით მკვეთრად შემცირდა ვეტოს დაძლევისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობა, როგორც ეს საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყანათა უმარველესობაშია. თუმცა 2017 წლის რეფორმა განსაკუთრებით საინტერესოა ვეტოს ინსტიტუტთან მიმართებაში იმ კუთხითაც, რომ შემცირდა პრეზიდენტის ლეგიტიმაციის მაჩვენებელი. თუ იგი 2012 წელს გამოხატავდა ხალხის პოზიციას და, აქედან გამომდინარე, პარლამენტი ვალდებული იყო გაეთვლისწინებინა კანონპროექტზე პრეზიდენტის შენიშვნები ან საკმაოდ მაღალი ქვორუმით დაეძლია ვეტო, დღეს ეს ფაქტორი აღარ გვაქვს, რადგან პრეზიდენტი აღარ აირჩევა ხალხის მიერ. შესაბამისად, ჩნდება კითხვა საჭიროა კი მოცემულ გარემოებაში ვეტოს ინსტიტუტი პრეზიდენტის ხელში?! ხომ არ აყენებს ეს ეჭვქვეშ ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების პრინციპს?! აღნიშნულთან დაკავშირებით მეცნიერთა მოსაზრებები ორად იყოფა, ერთნი ამტკიცებენ მის სარგებლიანობას და მოჰყავთ საკმაოდ მყარი არგუმენტები, თუ რატომაა იგი საჭირო იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც პრეზიდენტს ხალხი არ ირჩევს, ხოლო მეორენი აღნიშნულს ეჭვის თვალთ უყურებენ.³⁵

არსებობს მესამე, მცირე ჯგუფის მოსაზრებაც-პრეზიდენტს უნდა შეეძლოს მხოლოდ იმ კანონებისათვის ვეტოს დადება, რომლის კონსტიტუციურობაზეც არსებობს დასაბუთებული ეჭვი (თუმცა, ჩემი აზრით, ეს იქნება საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციებში შეჭრა).

ერთი რამ ცხადია, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოშიც, პრეზიდენტის ინსტიტუტი ავტომატურად არ უნდა იგივდებოდეს მის კანონმემოქმედებით საქმიანობასთან რაიმე ფორმით. ჩემი აზრით, პრეზიდენტისათვის აღნიშნული უფლების მინიჭება საჭიროა მხოლოდ

³⁵ მოჰყავთ გერმანიისა და ავსტრიის მაგალითი, სადაც ვეტოს ინსტიტუტი გათვალისწინებული არარის, თუ არ ჩავთვლით გერმანიაში ე.წ. „ჭიბის ვეტოს“.

მაშინ თუ იგი პირდაპირი, თანასწორი და საყოველთაო არჩევნებით აირჩევა ხალხის მიერ, თუნდაც ეს“ წმინდა წყლის“ საპარლამენტო მმართველობის ქვეყანა იყოს. ანუ პრეზიდენტის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი უნდა განაპირობებდეს აღნიშნულს და არა მმართველობის ფორმა.

საქართველოში ვეტოს ინსტიტუტის არსებობით ვიღებთ სრულიად ალოგიკურ სიტუაციას-პრეზიდენტი, რომელიც აირჩევა საარჩევნო კოლეგიის მიერ ვეტოთი აჩერებს კანონის მოქმედებას (სტატუს-ქვო), როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის თანახმად: „პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს“. ამ მიმართულებების განსაზღვრა კი ცხადია ხდება კანონებით და, შემდგომ, მათ შესასრულებლად სახელმწიფო ორგანოთა მიერ გამოცემული კანონქვემდებარე აქტებით.

§4.3. მთავრობის ნდობის საკითხის დაყენება პრემიერის მიერ

საქართველოს კონსტიტუციის 2012 წლის რედაქცია ითვალისწინებდა ნორმას, რომლის ბოროტად გამოყენების შემთხვევაშიც, პრეზიდენტს შეეძლო პარლამენტის დათხოვნა ყოველგვარი მიზეზის გარეშე. თუ იგი პრემიერის მიერ საგადასახადო კოდექსის, ბიუჯეტის და მთავრობის სტრუქტურის კანონპროექტებზე დასმულ ნდობის საკითხს დადებითად არ გადაწყვეტდა.³⁶ მოცემული, გარდა იმისა, რომ ზოგადი თვალსაზრისითაც არ იყო გამართლებული საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, რადგან იგი ამკარად არღვევდა ბალანსს სახელისუფლებო შტოებს შორის მთავრობის სასარგებლოდ, ეწინააღმდეგებოდა თავად კონსტიტუციის სხვა ნორმებსაც- საქართველოს კონსტიტუციით პარლამენტი განსაზღვრავდა (განსაზღვრავს) ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, განსაზღვრა კი რა თქმა უნდა ხდება შესაბამისი კანონებით და კანონქვემდებარე აქტებით, შესაბამისად, ვიღებდით ამ ნორმით

³⁶ საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 81. რედაქცია 2012

აბსოლუტურად წარმოუდგენელ სიტუაციას, როდესაც მთავრობა უხეშად ერეოდა საკანონმდებლო საქმიანობაში და პარლამენტს დათხოვნის შიშით ალებინებდა ისეთ კანონს, რომელიც მას არ სურდა.

2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით (რომელიც ამოქმედდა საქართველოს მეოთხე პრეზიდენტის, გიორგი მარგველაშვილის, ფიცის დადების მომენტიდან), გარდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღებისა,³⁷ შეცვლილ იქნა ნდობის დაყენების საკითხიც, რომლის თანახმადაც მთავრობის ნდობის საკითხის უარყოფითად გადაწყვეტა აღარ ხდოდა შესაძლებელს პარლამენტის დათხოვნას, რაც უდაოდ მისასაღმებელ გარემოებას წარმოადგენდა.

2017 წლის რეფორმით კიდევ ერთხელ შეიცვალა აღნიშნული ნორმა და ფორმულირდა ძალზედ უარყოფითად. კერძოდ, თუ პრემიერის მიერ დასმულ მთავრობის ნდობის საკითხს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას არ გამოუცხადებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ან ვადის გასვლიდან 7 დღეში მის მიერ წამოყენებულ მთავრობას, პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.³⁸

აღნიშნული ნორმით, პრემიერი აღიჭურვა თითქმის ანალოგიური უფლებით, როგორც პრეზიდენტი 2012 წელს, როდესაც ითხოვდა პარლამენტს ნდობის უარყოფითად გადაწყვეტის შემთხვევაში, იმგანსხვავებით, რომ აქ მაინც რჩება შესაძლებლობა პარლამენტის არ დათხოვნის თუ იგი მის მიერ წამოყენებულ პრემიერობის კანდიდატს და სამთავრობო პროგრამას გამოუცხადებს ნდობას.³⁹

³⁷ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსი და წარმოშობის ისტორია იხ. ანდრამ შაიო ხელისუფლების თვითშეზღუდვა .თბილისი 2003 .გვ 266

³⁸ საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 58. რედაქცია 2017 (ბოლო)

³⁹ 2024 წლიდან კიდევ უფრო გართულდება პარლამენტის მხრიდან საკუთარი პრემიერ-მინისტრის წამოყენება და ნდობის გამოცდება, რადგან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმებით, დიდი ალბათობით, ვერცერთი პარტია ვერ მოიპოვებს 20-25%-ზე მეტს და, შესაბამისად, იქნება საშიშროება იმისა, რომ პარლამენტის დათხოვნა მოახერხოს არსებულმა პრემიერმა მისმიერვე შექმნილი ხელოვნური კრიზისით.

დასკვნის სახით შეიძლება ვთქვათ, რომ აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას მეცნიერთა და სპეციალისტთა აზრი ორი მიმართულებით არის განვითარებული: 1)ერთნი ხედავენ ხელისუფლების შტოებს შორის დისბლანსის საფრთხეს, 2) მეორენი კი „ამას როგორც კრიზის განმუხტვის გზას „ისე აღიქვავენ.სამწუხაროა, რომ არც ერთი და არც მეორე მხარე ყურადღებას არ ამახვილებს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხზე- რომ ამით იზღუდება პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის თავისუფლება მისსავე ტოლფასი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, მითუმეტეს საპარლამენტო რესპუბლიკაში.

§4.4. პრეზიდენტის როლი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში

კანონშემოქმედებითობის ძირითადი ორგანო, როგორც საპრეზიდენტო, ისე კონსტიტუციურ მონარქიებში და მითუმეტეს საპარლამენტო რესპუბლიკებში უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სახელითაა ცნობილი.⁴⁰ მაგრამ ეს როლი ნიშნავს იმას, რომ ამ პროცესში სხვა ორგანოები/სუბიექტები არ არიან ჩართულნი- თუ გადავხედავთ ევროპულ და არა მარტო,ზოგადად ქვეყანათა კანონშემოქმედობით საქმიანობას დავინახავთ, რომ კანონპროექტთა ძალიან დიდი ნაწილი მთავრობის ინიციატივებზე მოდის.

კანონშემოქმედება ზოგადი ტერმინია და იგი მოიცავს როგორც საკანონმდებლო ინიციატივას, ისე რეფერენდუმისა და პლებისციტის დანიშვნის წესს, აგრეთვე საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემულ კანონის

⁴⁰მაგალითად, რუსეთში „დუმა“, უკრაინაში „რადა“, სომხეთში „ეროვნული ასამბლეა“ და ა.შ.

ძალის მეორე დეკრეტებს, კანონის ხელმოწერასა და გამოქვეყნებასთუ ხელმოწერლობა აჩერებს კანონის მოქმედებას.⁴¹

საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტად სხვადასხვა მმართველობის მეორე ქვეყნებში სხვადასხვა ორგანოები და პირები გვევლინებიან. ცხადია, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი სხვა თანამდებობის პირებთან ერთად, ხოლო საპარლამენტოში, როგორც წესი, მთავრობაა აღჭურვილი ამ უფლებით, რაც თავისთავად არ გამორიცხავს სხვა სუბიექტთა მონაწილეობასაც, მათ შორის, პრეზიდენტისას.

1921 წლის კონსტიტუციით, მთავრობის თავმჯდომარის ხელმოწერლობა საკანონმდებლო აქტებზე არ აჩერებდა მის მოქმედებას და მას უფრო პოლიტიკური დატვირთვა გააჩნდა-რომ მთავრობა ეთანხმებოდა ან არ ეთანხმებოდა პარლამენტის კანონს, მაგრამ, ყველა შემთხვევაში კისრულობდა ვალდებულებას მის გატარებაზე ყოველდღიურ ცხოვრებაში, ხოლო საკანონმდებლო ინიციატივის მეორე სუბიექტებს წარმოადგენდნენ პარლამენტი და 5000 ამომრჩეველი, რეფერენდუმის მოთხოვნის უფლება კი ჰქონდა 30000 ამომრჩეველს კანონის გაუქმებაზე.⁴² ამასთან, სიტყვა „პარლამენტში“ რადგან არაა დაკონკრეტებული თუ ვინ იგულისხმება უნდა მოვიაზროთ როგორც ცალკეული დეპუტატი, აგრეთვე, ფრაქცია და კომიტეტები. უნდა აღინიშნოს, რომ მაშინდელ პოლიტიკურ წრეებში ძალზედ დიდი იყო შიში აღმასრულებელი ხელისუფლების სიძლიერისა, რამაც, გარდა კანონმემოქმედებითობისა, უამრავ საკითხში ჰპოვა ასახვა, აქედან გამომდინარე, მთავრობა არ სარგებლობდა ინიციატივის უფლებით. თუმცა ეს არ ნიშნავდა იმას, რომ იგი მთლად პარლამენტის კანონებზე იყო დამოკიდებული, იმ

⁴¹ 1921 წლის კონსტიტუციით მთავრობის თავმჯდომარის ხელმოწერლობა საკანონმდებლო აქტებზე არ აჩერებდა მის მოქმედებას და მას უფრო პოლიტიკური დატვირთვა ჰქონდა-რომ მთავრობა ეთანხმებოდა ან არ ეთანხმებოდა პარლამენტის კანონს, მაგრამ, ყველა შემთხვევაში, კისრულობდა ვალდებულებას მის გატარებაზე ყოველდღიურ ცხოვრებაში

⁴² საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია. მუხლი 63.

ძალას, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში იქნებოდა შექმნილი პარლამენტში საკუთარი დეპუტატის სახელით წარედგინა კანონპროექტი.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით, რამოდენიმეჯერ იქნა შეცვლილი საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტთა წრე, რაც უმთავრესად განპირობებულ იქნა საპარლამენტო მმართველობაზე გადასვლით. კონსტიტუციის 2012 წლის რედაქციით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობდნენ: პრეზიდენტი, პარლამენტის წევრი, ფრაქცია და კომიტეტი, აგრეთვე, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი საბჭოები (პარლამენტი) და რაღა თქმა უნდა მოქალაქენი - 30000 ამომრჩეველი.⁴³

2013 წლის ცვლილებებით, მოცემულ ჩამონათვალს გამოაკლდამხოლოდ და მხოლოდ, პრეზიდენტი და დაემატა მთავრობა. 2017 წლის, ანუ დღეს მოქმედი რედაქციით კი 30000 ამომრჩეველი⁴⁴ ჩანაცვლდა 25000 ათასით. პრეზიდენტი საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში არ აღიქმება რომელიმე ხელისუფლების ნაწილად, მითუმეტეს თუ ის არაპირდაპირი წესითაა არჩეული არც ხალხის წარმომდგენლად შეიძლება მივიჩნიოთ, ყოველივე, აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტებს როგორც წესი, არ აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.

პრეზიდენტის დისკრეცია რეფერენდუმის დანიშვნის საკითხში 2013 წელს შეიცვალა და იგი დაექვემდებარა პრემიერის თანახმობას (კონტრასიგნაციას). მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წლის რედაქციით აღნიშნულ საკითხზე პრემიერის კონტრასიგნაციის საჭიროება ნახსენები არ იყო, ორგანული კანონით (საარჩევნო კოდექსი) ეს მაინც განისაზღვრა. ვერ დავეთანხმები იმ იურისტების მოსაზრებას, რომ თითქოს და ეს კონსტიტუციასთან მოდიოდა

⁴³ საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 67. რედაქცია 2012.

⁴⁴ კონსტიტუციაში გამოყენებული სიტყვა „ამომრჩეველი“ გულისხმობს საქართველოს მოქალაქეებს, მათ შორის, ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებს და, ამასთან, მათ, ვისაც არ აქვთ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, მაგ., მძიმე დანაშაულისათვის მსჯავრდებულების.

წინააღმდეგობაში-რადგან იმავე რედაქციის კონსტიტუციაში ნათლად იყო დეტერმინირებული , რომ პრეზიდენტი ახორციელებდა ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს, შესაბამისად , აღნიშნულიც ერთ-ერთი მათგანი იყო.

ძალზედ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადების და ამ დროს დეკრეტების გამოცემის წესმა 2013 - 2017 რედაქციებით. კერძოდ, თუ 2012 წლის კონსტიტუციის რედაქციით პრეზიდენტის დისკრეციას წარმოადგენდა საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადება, დღეს მოქმედი რედაქციით პრეზიდენტი მხოლოდ და მხოლოდ იმ შემთხვევაშია უფლებამოსილი გამოაცხადოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა თუ ამის მოთხოვნით მთავრობის მეთაური მიმართავს. რაც შეეხება, მის დეკრეტებს, რომლებსაც 2012-2013 წლის რედაქციებით კანონის ძალა გააჩნდათ დღეს მოქმედი რედაქციით ორგანულ კანონთანაა გათანაბრებული, რაც ერთი შეხედვით შეიძლება ალოგიკურადაც კი მოგვეჩვენოს პრეზიდენტის მკვეთრად შემცირებულ უფლებამოსილებათა ფონზე, თუმცა აქაც, როგორც საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისას, პრეზიდენტი არა თავისი ნება-სურვილით, არამედ პრემიერის წარდგინებით გამოსცემს დეკრეტებს, რომლებიც საჭიროებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანხმობასაც თუ ეს ბანკის საქმიანობასთანაა შემხებლობაში.

დასკვნა

საქართველოში განხორციელებულსა კონსტიტუციო ცვლილებათა ანალიზით მივაღწიეთ იმ დასკვნამდე, რომ აღნიშნული თუ თუ ოდგადავედით საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე, რომლის დასაწყისად 2010, ხოლო დასასრულად 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმები იმჩინეული.

რა თქმა უნდა, ხელისუფლების შტოების მკვეთრი დანაწილება და ამასთან მათი ჰორიზონტალურობა ერთმანეთთან მიმართებაში , ყველაზე უკეთ საპარლამენტო

მმართველობის მოდელშია გარანტირებული, რაც თავის მხრივ პირდაპირ კავშირშია დემოკრატიული პროცესების განვითარებასთან, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა. თუმცა ნებისმიერი ცვლილება, მითუმეტეს ასეთი მასშტაბის, უნდა გავიაზროთ ფართოდ და იმ კონტექსტში, რომელშიაც გვინვს ცხოვრება. მაშინ როდესაც, ქვეყნის 20% ოკუპირებულია რუსეთის მიერ, შევძლებთ კი ასეთი მმართველობის მოდელით იმ საფრთხეების არიდებას/გამკლავებას რაც ამ ქვეყნიდან მოდის?! საპარლამენტო მმართველობა გულისხმობს გადანაცვლებების მიღებას კოლეგიურად, რაც საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროსაც კარგად ჩანს-როდესაც სრულიად პარლამენტზე დამოკიდებული ამ მდგომარეობის გამოცხადება-გაუქმება. 2008 წლის სცენარი რომ განმეორდეს შეხვდება ქვეყანა მომზადებული სუსტი ხელისუფლების ფონზე?!

საპარლამენტო მმართველობა რა თქმა უნდა არ გამოირიცხავს მის წიაღში ძლიერი პოლიტიკოსების აღზრდას და ამის არაერთი მაგალითიც გვაქვს (ანგელა მერკელი, ტერეზა მეი...), თუმცა, ამ ეტაპზე ექსპერიმენტების დრო ნამდვილად არ არის. ჩვენ გვჭირდება სისტემა, რომლითაც გარანტირებული იქნება დემოკრატიული პრინციპების ცხოვრებაში გატარება, საპრეზიდენტო ანნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში.

ამასთან, გასათვალისწინებელია მნიშვნელოვანი გარემოება-მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციაში შესული ცვლილებები 2013 წელს უნდა ამოქმედებულიყო, არაფორმალურად ჩვენ მივიღეთ აბსოლუტურად სხვა სიტუაცია, როდესაც ახალი ხელისუფლების მოსვლით, ფაქტურად 2012 წლიდან ვეთითქმის ნულს გაუტოლდა ჯერ კიდევ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის შესაძლებლობანი (უფლებას არ ვამბობ შეგნებულად). 2013 წლის ბოლოდან, როდესაც მთავრობის თავმჯდომარემ დატოვა პოსტი და გადავიდა სამოქალაქო სექტორში, ჩვენ მივიღეთ აგრეთვე აბსოლუტურად არაორდინალური

სიტუაციარომელსაც რთულია ეწოდოს საპარლამენტო მმართველობა. ამიტომ ,სანამ ასეთი ფაქტორი იარსებებს ქვეყნის რეალობაში,გაჭირდება იმის თქმა თუ რა დამოკიდებულება აქვს ხალხს შეცვლილი მმართველობის ფორმისადმი,რადგან ჩვენ ჯერ არ ვიცით რეალურად საპარლამენტო მმართველობის „გემო“.

ბიბლიოგრაფია

(გამოყენებული ლიტერატურა)

ქართულენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურა:

1. ბექა ქანთარია .სადისერტაციო ნაშრომი „კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში“. თბილისი,2012
2. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი კრებული I, ავტორთა კოლექტივი, რედაქტორი მელქაძე ოთარ, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, თბილისი, 2008.
3. ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლიკობახიძე „კონსტიტუციური სამართალი“. საბ სახლი „ინოვაცია“.თბილისი 2011.
4. ვალერიან მეტრეველი „ქართული სამართლის ისტორია“.გამომცემლობა „მერიდიანი“.თბილისი. 2009 წ.
- 5 გიორგი დავითური, მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა, შედარებითი ანალიზი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში.თბილის 2012.
- 6 კონსტიტუციონალიზმის კვლევის და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი გამოცემა # 1 .თბილისი 2010 . საქართველოს კონსტიტუცია 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა
- 7 გივი ლობჯანიძე.ადამიანის უფლებათა საყოველთაო სამართალი.თბილისი 2005 .
- 8 ანდრამ შაიო.ხელისუფლების თვითშეზღუდვა.კონსტიტუციონალიზმის თვითშეზღუდვა.მთარგმნელი მარინა მაისურაძე.თბილისი2003 გამოცემლობა „სეზანი“

- 9 ვოლფგანგ ბაბეკი/სტივენ ფიში/ცენო რაიჰენბეჰერი. კონსტიტუციის გადასინჯვა-საქართველოს გზა ევროპისკენ. თბილისი 2012.
- 10 საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის გამოცემა -სწავლება გრძელდება .თბილისი 2018.
- 11 ვენეციის კომისიის შუალედური და საბოლოო დასკვნა 2010 წელი.

უცხოენოვანი

- 1) Verfassung von Armenien
- 2) Deutsche Verfassung
- 3) Italienische Verfassung
- 4) EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) GEORGIA OPINION ON THE DRAFT REVISED CONSTITUTION (2017)

ნორმატიული აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია(2012 წლამდენი, 2013-ის და 2017 წლის რედაქციები)
2. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“
3. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი
4. საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“
5. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
6. 1921 წლის 21 თებერვლის საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია

ელექტრონული წყაროები:

1. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ბუნდესტაგის ოფიციალური ვებ-გვერდი:
<http://www.bundestag.de/>
2. ვენეციის კომისიის მოსაზრება კონსტიტუციურ პროექტთან დაკავშირებით:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)013-e)
3. არჩევნების ისტორია საქართველოში:
<http://history.cesko.ge/PDF/1990%20-%20Geo.pdf>
4. პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებით:
http://1tv.ge/analytics/prezidentis-instituti-saparlamento-sistemis-pirobebshi-evropuli-demokratiebis-shedarebiti-analizi/?fbclid=IwAR35d3qPdkxKVRvKUk2dp9U37bD0-2SSLgINddWMj0d_o238zx_fCamBvRc
5. პრეზიდენტის არჩევითობა:
http://gip.ge/ge/%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%9C-%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A1-%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%96%E1%83%98%E1%83%93/?fbclid=IwAR3UvwDJGFPGZVfYhyWxcoIdO3z_Fk40TLH-eyCUwVIB3OWGuoMw_I2KW-Q