

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი



სამართლის სადოქტორო პროგრამის სტუდენტის

ეკა კაველიძის

ნაშრომი

თემაზე: უნდობლობის ვოტუმის
კონსტიტუციური მექანიზმი საქართველოში

ნაშრომი წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი - გიორგი კვერენჩილაძე,
პროფესორი

ქ. თბილისი
2016 წელი

შინაარსი

| | |
|--|----|
| შესავალი | 6 |
| თავი I. უნდობლობის ვოტუმის, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი მექანიზმის გააზრება..... | 10 |
| 1. მექანიზმის წარმოქმნის საჭიროება..... | 10 |
| 2. მექანიზმის დანიშნულება და მისი გამოყენების წინაპირობა | 12 |
| 3. უნდობლობის ვოტუმი, როგორც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა | 15 |
| 3.1 უნდობლობის ვოტუმი - მთავრობის ანგარიშვალდებულება თუ პასუხისმგებლობის ფორმა?..... | 15 |
| 3.1.1 მთავრობის ანგარიშვალდებულება..... | 15 |
| 3.1.2 მთავრობის პასუხისმგებლობის კონცეფცია | 19 |
| 3.1.2.1 მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა..... | 21 |
| 3.1.2.1.1 მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა..... | 24 |
| 3.1.2.2 მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა..... | 28 |
| 3.2 მთავრობის ფუნქციონირება უნდობლობის ვოტუმის არსებობის პირობებში | 31 |
| 3.2.1 მთავრობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსი და მისი ფორმირების წესი | 32 |
| 3.2.2 პარლამენტის ნდობა, როგორც მთავრობის ფუნქციონირების გარანტია | 36 |
| 3.2.3 უნდობლობა, როგორც მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი..... | 39 |
| 4. უნდობლობის ვოტუმის სახეები და თეორიული მახასიათებლები | 42 |
| 4.1 უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი | 42 |
| 4.2 უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი..... | 46 |
| 4.3 მექანიზმის პროცედურული მახასიათებლები..... | 50 |
| 5. უნდობლობის ვოტუმის ალტერნატიული დანიშნულება..... | 52 |
| 5.1 პოლიტიკური პარტიების შანსი..... | 53 |
| 5.2 საპარლამენტო უმრავლესობის ბერკეტი | 56 |
| 5.3 საპარლამენტო უმცირესობის შანსი..... | 58 |
| 5.4 პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის საშუალება | 62 |
| 5.5 პოლიტიკური კრიზისის გამომწვევი საშუალება | 65 |

| | |
|--|-----|
| თავი II. ქართული კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი ეტაპები უნდობლობის ვოტუმის ჭრილში..... | 67 |
| 1. 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია..... | 67 |
| 2. “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი, ე.წ. “მცირე კონსტიტუცია” | 73 |
| 3. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია..... | 80 |
| 4. საკონსტიტუციო რეფორმების მიმოხილვა უნდობლობის ვოტუმის ჭრილში | 85 |
| 4.1 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა..... | 85 |
| 4.1.1 რეფორმის საჭიროება და მიზანი..... | 85 |
| 4.1.2 რეფორმის შედეგად მიღებული მექანიზმის განხილვა | 86 |
| 4.1.2.1 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი | 90 |
| 4.1.2.2 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი..... | 95 |
| 4.1.2.3 პრემიერი და უნდობლობა | 98 |
| 4.1.2.4 მექანიზმის სხვა მახასიათებლები | 100 |
| 4.2 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა..... | 103 |
| 4.2.1 რეფორმის საჭიროება და მიზანი | 103 |
| 4.2.2 რეფორმის შედეგად მიღებული მექანიზმი..... | 106 |
| 4.3 2013 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა | 109 |
| 4.3.1 რეფორმის საჭიროება | 109 |
| 4.3.2 კომისიის საქმიანობა და მიღებული შედეგი..... | 111 |
| 4.4 2016 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა..... | 114 |
| 4.4.1 რეფორმის საჭიროება და კომისიის საქმიანობა | 114 |
| 4.4.2 რეფორმის შედეგი | 116 |
| თავი III. უნდობლობის ვოტუმის ქართული მოდელის თავისებურებები..... | 120 |
| 1. პროცედურული ეტაპები | 120 |
| 1.1 პროცედურის ეტაპები..... | 120 |
| 1.2 პროცედურული ვადები | 126 |
| 2. მექანიზმის სუბიექტები | 131 |
| 2.1 პროცესის ინიციატორი სუბიექტები..... | 131 |
| 2.2 პრემიერობის კანდიდატის წამოყენების ინიციატორები..... | 134 |

| | |
|--|-----|
| 3. პროცედურის წამოსაწყებად და გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა..... | 136 |
| 4. პრეზიდენტის ვეტო | 140 |
| 4.1. ვადები და ხმათა რაოდენობა..... | 141 |
| 4.2. მიზანი..... | 142 |
| 5. საქართველოს მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა..... | 145 |
| 6. მექანიზმის მიმართება:..... | 148 |
| 6.1 საქართველოს პარლამენტის სტატუსთან..... | 148 |
| 6.2 საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებთან და სტატუსთან..... | 154 |
| 6.3 საქართველოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან..... | 160 |
| 7. მექანიზმის გავლენა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოქმედ მოდელზე..... | 164 |
| 8. მექანიზმის ამოქმედების შედეგები..... | 172 |
| თავი IV. უნდობლობის ვოტუმი თანამედროვე რეალობაში..... | 179 |
| 1. უნდობლობის ვოტუმი საქართველოში – მთავრობის კონტროლის თუ “დასჯის” მექანიზმი?..... | 179 |
| 1.1 პოლიტიკური პარტიების შანსი – უმრავლესობის ბერკეტი თუ უმცირესობის შანსი? | 179 |
| 1.2 პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის თუ გამომწვევი საშუალება?..... | 182 |
| 1.3 პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა თუ მთავრობის სტაბილურობის მექანიზმი?..... | 185 |
| 2. როდის დგება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საჭიროება საქართველოში?..... | 190 |
| 2.1 სამართლებრივი თუ პოლიტიკური მექანიზმი (სად გადის ზღვარი სამართალსა და პოლიტიკას შორის)?..... | 191 |
| 2.2 მექანიზმის ქართული მოდელის ფუნქცია/დანიშნულება..... | 194 |
| 3. უნდობლობის ვოტუმი ქართულ რეალობაში – ქმედითი თუ ფიქტიური ინსტიტუტი?..... | 198 |
| 3.1 საქართველოს პარლამენტის თუ საქართველოს მთავრობის თეორიული უპირატესობა | 198 |
| 4. რეკომენდაციები/შენიშვნები ქართული მოდელის მიმართ..... | 203 |
| 1. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემცირება..... | 203 |
| 2. პარლამენტის უფლებამოსილებების გაზრდა და რეალური საპარლამენტო კონტროლის დამკვიდრება..... | 205 |

| | |
|--|-----|
| 3. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზება და გავლენა დემოკრატიულ მმართველობაზე | 207 |
| 4. მექანიზმის ავტორისეული მოდელი | 209 |
| დასკვნა..... | 216 |
| დანართი №1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა საქართველოში | 225 |
| დანართი №2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ავტორისეული პროცედურა | 227 |
| ბიბლიოგრაფია | 228 |
| წყაროები ქართულ ენაზე:..... | 228 |
| წყაროები უცხოურ ენაზე:..... | 232 |
| სამართლებრივი აქტები:..... | 236 |
| ინტერნეტრესურსები..... | 238 |

“პარლამენტარიზმის მთავარი ორგანო
არის პასუხისმგებელი მთავრობა”
ფილიპ ლოგო

შესავალი

კვლევის საგანი და მიზანი

უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციური მექანიზმი უშუალო კავშირშია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტთან, რაც თავის მხრივ კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთი აქტუალური საკითხია. მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო და ერთ-ერთი სუბიექტი ხელისუფლების სამწვეროვან სისტემაში. შესაბამისად, დემოკრატიის ამოსავალი პრინციპის – ხელისუფლების დანაწილების ქმედითობა მთავრობაზე და მის როლზე დიდად არის დამოკიდებული. გარდა ამისა, დაცული უნდა იყოს პრინციპი “checks and balances”. მთავრობის საქმიანობა და ამ საქმიანობის შედეგი უნდა კონტროლდებოდეს იმგვარად, რომ არ მოხდეს ხელისუფლების დანარჩენ შტოებში ჩარევა ან პირიქით. აღნიშნულ კონტროლს კი უნდა ახორციელებდეს ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო - პარლამენტი, რათა მოხდეს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების საქმიანობის გაწონასწორება და დემოკრატიისა და სამართლიანობის პრინციპების მაქსიმალური დაცვა.

უნდობლობის ვოტუმი არის ერთგვარი გარანტი ხელისუფლების განშტოებათა ეფექტიანი და გაწონასწორებული საქმიანობისა. თუ პარლამენტი არასტაბილურია, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება ხელმძღვანელობის გარეშე დარჩეს, რაც თავის მხრივ, სახელმწიფოს ფუნქციონირებას უქმნის საფრთხეს. უნდობლობის გამოცხადება ემუქრებათ სახელისუფლებო განშტოებათა წარმომადგენლებს, რითაც სრულად ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილებისა და მის განშტოებათა ურთიერთშეზღუდვის პრინციპი. უნდობლობის ვოტუმის დროს უნდა იყოს გათვალისწინებული ეფექტიანობა, რომ ქვეყანა მართვადი დარჩეს. სწორედ ამისთვის არსებობს საპარლამენტო კონტროლი, რომლის უმთავრეს ობიექტად მთავრობა გვევლინება. მთავრობის საქმიანობის კონტროლი უმთავრესად ხორციელდება მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურის საფუძველზე. მთავრობის კონტროლი არსებითად პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს (მიუხედავად იმისა რომ იგი სამართლებრივად განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად ხორციელდება). ამის საპირისპიროდ, დანარჩენი სახელისუფლებო სტრუქტურების კონტროლი, როგორც წესი მხოლოდ წმინდა სამართლებრივ ხასიათს ატარებს.

კაცობრიობის განვითარების ბოლო 200 წლის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ დემოკრატიული მმართველობის მიღწევის საუკეთესო საშუალებაა ხელისუფლების დანაწილების იმ კომპონენტის გამოყენება, რომელიც მოითხოვს სახელმწიფო განშტოებათა

ურთიერთგაწონასწორებულ არსებობას. შესაბამისად, მთავრობის ფორმირების ძირითადი მოქმედი პირები არიან სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტი და ამომრჩეველები, თუმცა თითოეული მათგანის როლი და მონაწილეობის ხარისხი ყველა სახელმწიფოში ერთიანი არ არის და უპირატესად ქვეყანაში არსებულ მმართველობის ფორმასა და პოლიტიკურ რეჟიმს უკავშირდება¹.

ამრიგად, ხელისუფლების განშტოების ფორმირების საკითხში საპარლამენტო სისტემა ასიმეტრიულია: აღმასრულებელ განშტოებას პარლამენტი ქმნის. და მაინც, პარლამენტზე ამგვარი დამოკიდებულება სხვადასხვაგვარად არის ხოლმე შერბილებული უფლებამოსილების შეწყვეტის მრავალფეროვანი მეთოდების გამოყენებით. მაშინ, როდესაც პარლამენტს შეუძლია უნდობლობის გამოცხადებით აიძულოს მთავრობა გადადგეს, ხშირად მინისტრთა კაბინეტის ნებაზეა დამოკიდებული, მოინდომებს თუ არა იგი სამაგიეროს გადახდას პარლამენტის დათხოვნით². ქმედითი აღმასრულებელი აპარატი, რომელიც სახელმწიფოს საქმეების ოპერატიულ მართვას უზრუნველყოფს, ნებისმიერი სახელმწიფოსთვისაა აუცილებელი. დემოკრატიულად ორგანიზებულ სახელმწიფოებში, გარდა კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისა, მმართველობის სისტემის ხელძღვანელობის საქმეში უმთავრესი როლი სწორედ მთავრობის ინსტიტუტს აკისრია. შესაბამისად, კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული გაგების მიხედვით, მთავრობა წარმოადგენს უმაღლეს კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის აღსრულებასა და განხორციელებაზეა პასუხისმგებელი³.

ქართული რეალობიდან გამომდინარე, თემა აქტუალურია როგორც პოლიტიკურ, ისე სამართლებრივ ჭრილში. უნდობლობის ვოტუმის ქართული მექანიზმი იწვევს აზრთა სხვადასხვაობას და არის მწვავე დისკუსიის საგანი პოლიტიკოსებსა და კონსტიტუციონალისტებში. თანამედროვე ქართულ კონსტიტუციურ რეალობაში აღნიშნული მექანიზმი დამკვიდრდა 2004 წლიდან უნდობლობისა და უპირობო უნდობლობის მექანიზმის სახით, ხოლო 2010 წლის მასშტაბური საკონსტიტუციო ცვლილებებით ამ ინსტიტუტმა განიცადა გარკვეული მოდიფიკაცია, კერძოდ შემოღებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი. მისი განხორციელების ფორმა და პროცედურა დღემდე აქტიურად განიხილება ქართველი და უცხოელი ექსპერტების მიერ, ხოლო ვენეციის კომისიამ მთელი რიგი შენიშვნები გამოთქვა მის მიმართ. ვინაიდან, უნდობლობის ვოტუმი არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, ის უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყანაში შექმნილ პოლიტიკურ-სამართლებრივ ვითარებას და კონსტიტუციით გათვალისწინებული მისი განხორციელების პროცედურები უნდა იძლეოდეს მისი ამ მექანიზმის ქმედითად გამოყენების

¹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 298.

² ანდრაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ.ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი 2003, 105.

³ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 169.

შესაძლებლობას. ორგანო, რომელსაც გააჩნია კაბინეტის დანიშვნისა ან ნდობის გამოცხადების უფლებამოსილება, ასევე აქვს კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტის კომპეტენცია. ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება წარმოადგენს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის მექანიზმის ქვაკუთხედს.

უნდობლობის ვოტუმის პრობლემატურობისა და აქტუალურობის მიუხედავად, პრაქტიკულად არ არსებობს ამ თემაზე მეცნიერული კვლევა, შესაბამისად, აღნიშნული საკითხი საჭიროებს სიღრმისეულ განხილვასა და მეცნიერულ კვლევას. აღნიშნული კვლევა შექმნის საქართველოში უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის სრულყოფილი ფუნქციონირებისთვის საჭირო მეცნიერულ საფუძველს, რაც მიიღწევა ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში არსებული რეალობის კვლევითა და კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების მქონე ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლით.

ნაშრომის სტრუქტურა

საკითხის სრულყოფილი შესწავლის მიზნით, წინამდებარე სამეცნიერო კვლევის სტრუქტურა შემდეგია: პირველ თავში განვიხილავთ უნდობლობის ვოტუმს, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივ მექანიზმს, ამისათვის კი ვიმსჯელებთ მექანიზმის წარმოქმნასა და დანიშნულებაზე. განვიხილავთ მთავრობის პასუხისმგებლობის სახეებსა და მახასიათებლებს და გამოვაკლავთ, თუ რა ტიპის პასუხისმგებლობის ფორმას წარმოადგენს უნდობლობის ვოტუმი. უნდობლობის ვოტუმის ძირითადი დანიშნულება სწორედაც რომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის განხორციელებაა, ამიტომ ვიმსჯელებთ როგორც მთავრობის პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობების გამიჯნვაზე, ამავდროულად, პირველ თავში იქნება განხილული უნდობლობის ვოტუმის სახეები და მისი ალტერნატიული გამოყენების შესაძლებლობები.

მეორე თავი ეთმობა ქართული კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი ეტაპების განხილვას უნდობლობის ვოტუმის ჭრილში. კერძოდ, განვიხილავთ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ უნდობლობის ვოტუმის ჩანასახს, მის მახასიათებლებსა და დანიშნულებას. იგივე კონტექსტში იქნება გაანალიზებული და შეფასებული “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს 1992 წლის კანონი, ე.წ. “მცირე კონსტიტუცია”. მიუხედავად იმისა, რომ უნდობლობის მექანიზმის მოცემული არ არის 1995 წლის კონსტიტუციაში, მისი განხილვა მნიშვნელოვანია იმდენად, რომ აღნიშნული აქტი წარმოადგენს თანამედროვე ქართული კონსტიტუციური სამართლის საწყისს. საკვლევის საკითხისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონეა ამავე თავში განხილული საკონსტიტუციო რეფორმები – 2004 და 2010 წლის უკვე განხორციელებული და 2013 წელს დაწყებული პროცესები. 2004 წლის რეფორმით პირველად დამკვიდრდა ქართულ რეალობაში უნდობლობის ვოტუმი, რომელიც დესტრუქციული იყო. 2010 წლის რეფორმამ პირველად დაამკვიდრა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ვინაიდან აღნიშნული მექანიზმი

დღეს მოქმედ რეგულაციას წარმოადგენს, მისი კრიტიკული ანალიზი არსებითია წინამდებარე თემის მიზნებისათვის.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, მესამე თავი ეთმობა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მახასიათებლების დეტალურ განხილვასა და კრიტიკულ ანალიზს. ამავდროულად, განხილულია მექანიზმის მიმართება და გავლენა როგორც საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის სტატუსებთან, ამავდროულად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან და მმართველობის მოდელთან.

აღნიშნული ანალიზის საფუძველზე, მეოთხე თავში მიმოხილულია მექანიზმის ამოქმედება თანამედროვე რეალობაში. წარმოადგენს თუ არა იგი პარლამენტის უპირატესობის გამოხატულებას? რა მიმართება ექნება მის ამოქმედებას პოლიტიკურ კრიზისებთან და საპარლამენტო უმრავლესობა/უმცირესობასთან. როდის დგება მისი ამოქმედების საჭიროება და რამდენად ქმედითია იგი. აღნიშნულ თავშივეა მოცემული მექანიზმის მიმართ გამოთქმული რეკომენდაციები და უნდობლობის ვოტუმის ნაშრომის ავტორისეული რედაქციაც, შესაბამის დასაბუთებასთან ერთად.

დასკვნის სახით კი შეჯამებულია მოქმედი მექანიზმის დეტალური ანალიზი, არსებული პრობლემები და შესაძლო პერსპექტივები.

გარდა ამისა, წინამდებარე ნაშრომში გამოყენებულია ისეთი ავტორების მოსაზრებები, როგორებიც არიან ავთანდილ დემეტრაშვილი, გიორგი კვერციანი, ოთარ მეღვინე, გიორგი კახიანი, ლევან იხორია, ვასილ გონაშვილი, ბექა ქანთარია, ვოლფგანგ ბაბეკი, ანდრეაშ შაიო, სტივენ ფიში, პაატა ცნობილაძე, ფილიპ ლოვო, ვახტანგ ხმალაძე, ჰერმან შვარცი, პიერ პაქტე, ფერდინანდ მელენ-სუკრამანიანი, ჯოფრი მარშალი, კარლ შმიტი, ჰამილტონი, ლიჯფჰარტი, მაიკლ როუზენფილდი, შუგარტი, კერი, ელჯი, ჰუბერი და სხვები. ერთ-ერთი ძირითადი წყარო არის ასევე ვენეციის კომისიის შესაბამისი დასკვნები, სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციები და საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები.

ნაშრომზე მუშაობისას გამოყენებულია კრიტიკული ანალიზის, ქრონოლოგიური, შედარებით-სამართლებრივი კვლევის მეთოდები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული სტრუქტურა განსახილველი საკითხის სრულად შესწავლის შესაძლებლობას იძლევა. ვიმედოვნებთ, რომ წინამდებარე კვლევა თავის წვლილს შეიტანს უნდობლობის ვოტუმის სამეცნიერო შესწავლასა და დამუშავებაში, ვიანაიდან, წინამდებარე საკითხზე მსგავსი ფართომასშტაბიანი სამეცნიერო კვლევა აქამდე არ შესრულებულა.

თავი I. უნდობლობის ვოტუმის, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი მექანიზმის გააზრება

1. მექანიზმის წარმოქმნის საჭიროება

უნდობლობის მექანიზმის წარმოშობა პარლამენტარიზმის შექმნის შემდეგ მოხდა. ხოლო, პარლამენტარიზმის ისტორია ინგლისს უკავშირდება. ინგლისში პარლამენტის ხანგრძლივი ისტორიის დაწყება შეიძლება ჯერ კიდევ 1265 წლიდან, როდესაც ქალაქების წარმომადგენლები და ბურჟუები დიდგვაროვან ფეოდალებთან, ეპისკოპოსებთან, რაინდებთან ერთად შესაკრებად დაიბარეს. მე-16 საუკუნეში უკვე ორპალატიანი პარლამენტი არსებობდა, რომელიც აკანონებდა გადასახადებს, ქმნიდა ახალ კანონებს და გამოსატყვევდა ხალხის ინტერესს. მე-17 საუკუნეში ბრძოლა მეფის ხელისუფლებასა და პარლამენტს შორის მოიცავდა მეფის სიკვდილით დასჯას, სამოქალაქო ომს, კრომველის რესპუბლიკურ მმართველობას, მონარქიის აღდგენას, მეფის ჩამოგდებას 1688-89 წლების რევოლუციის დროს. 1689 წლის უფლებათა ბილმა მეფეს დაუტოვა აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაგრამ იგი მას უფლებამოსილების განხორციელებისას პარლამენტის ინტერესების დაცვას ავალდებულებდა. ეს პირობები აიძულებდა მონარქს, რომ მისი მინისტრები ყოფილიყვნენ პარლამენტის ორივე პალატის, განსაკუთრებით კი თემთა პალატის მიერ მხარდაჭერილი⁴.

პარლამენტარიზმის იდეა კი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ მთავრობის არსებობა და ფუნქციონირება დამოკიდებული იყოს პარლამენტზე, რაც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში გამოიხატება. შაიოს განმარტებით, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თემა სათავეს ბრიტანეთიდან იღებს. რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს, ხსენებულ მექანიზმს ერთგვარი საფუძველი მეფის გაუკონტროლებელმა ძალაუფლებამ მისცა. XIX საუკუნის დასაწყისში მთავარი კონსტიტუციური პრობლემა იყო ის, თუ როგორ უნდა მომხდარიყო მეფის გაკონტროლება - რომლის პასუხისმგებლობის საკითხიც ვერც პიროვნულად და ვერც მისი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის რანგში ვერ დადგებოდა. სწორედ ამ მიზნით შეიქმნა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი სამინისტროები. სწორედ ასეთი სამინისტროების შექმნას მოითხოვდა ასე დაუინებით ლიბერალური ოპოზიცია XIX საუკუნის პირველ ათწლეულებში. თითქმის მეორე მსოფლიო ომის დასრულებამდე, ევროპული მონარქიების უმრავლესობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად კვლავ რჩებოდა მეფე. მაგრამ მეფეს, საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუციის თანახმადაც კი, არ შეეძლო ემოქმედა იმ მინისტრთა თანხმობის გარეშე, რომელსაც პარლამენტმა გამოუცხადა ნდობა⁵.

დიდი ხნის განმავლობაში, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლება ხორციელდებოდა მონარქის მიერ, მონარქიის ბუნებამ გაართულა

⁴ Bradley A., Pinelli C., *Parliamentarism*, The Oxford Handbook Of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 630.

⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ს. პოლმისის წინათქმით, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ.ნინიძის რედაქტორობით, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, 103.

მთავრობის მიერ მიღებულ აქტებზე პასუხისმგებლობის დაწესება. შუა საუკუნეების პერიოდში ჩამოყალიბდა პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც, მონარქის უფლებამოსილება იყო კონკრეტული აქტის ხელმოწერა და ბეჭდის დასმა, ხოლო მისი გამოყენება აღსრულება, ერთ-ერთი მინისტრის. რამაც დაამკვიდრა შემდეგი ტიპის პასუხისმგებლობა – მონარქიული ხელისუფლების ყოველ გამოვლინებაზე/ქმედებაზე რომელიმე მინისტრი აგებს პასუხს. ამ პასუხისმგებლობასთან ერთად დამკვიდრდა წესი, რომ “მეფეს არ შეუძლია მოიქცეს არასწორად”. ეს არ ნიშნავდა იმას, რომ რაც მონარქის მიერ ხორციელდებოდა ყველაფერი კანონიერი იყო, მაგრამ მეფის მრჩეველები და მინისტრები შეიძლება დასჯილიყვნენ იმ არასწორი გადაწყვეტილებების გამო, რომელიც გამოვლინდებოდა მმართველობის პერიოდში⁶.

თავდაპირველი და კლასიკური (მონისტური) პარლამენტარიზმის უმთავრესი ნაკლის - სამთავრობო არასტაბილურობის შედეგებმა მთელი რიგი ქვეყნები აიძულა ახალი ძალისხმევით დაფიქრებულიყვნენ ამ პრობლემის გადაჭრაზე. მისი "მალამო" არაერთ ქვეყანაში აღმოჩნდა XX საუკუნის კონსტიტუციონალიზმის ერთგვარი მონაპოვარი - უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ეს პროცედურა სწორედაც რომ მიგნებული იქნა როგორც სამთავრობო არასტაბილურობის საწინააღმდეგო მექანიზმი. ის ნამდვილად ეფექტურად იცავს მთავრობას ყოველდღიური რყევებისაგან⁷.

რაციონალიზაციის შედეგად მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება ცალკე პროცედურა გახდა, ანუ უნდობლობის გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ წინასწარგანზრახულად. გარდა ამისა, გართულდა თვითონ უნდობლობის პროცედურა. უნდობლობის ვოტუმის საკითხის დასაყენებლად საჭიროა დეპუტატთა გარკვეული რაოდენობის ხელმოწერა. ასევე, უნდობლობის ვოტუმის ხშირი გამოყენების შესამცირებლად შემოღებულ იქნა უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვა; განისაზღვრა უნდობლობის ვოტუმის განხილვის ვადები. უნდობლობის ვოტუმის გამოსაცხადებლად საჭიროა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა, როდესაც კლასიკური პარლამენტარიზმის მიხედვით, უბრალო უმრავლესობაც საკმარისია⁸.

საპარლამენტო სისტემაში პრობლემები შეიძლება შეიქმნას მთავრობის სტაბილურობის თვალსაზრისით. პრობლემის წყარო შესაძლო პარტიული ან/და უპარტიო „სიჭრელეა“, რაც, როგორც წესი, იწვევს არამდგრადი საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობას და, შედეგად, მთავრობისთვის უნდობლობის ხშირ გამოცხადებას და ახალი მთავრობის შექმნის პროცესის გაჭიანურებას. ამის გამო, მთელ XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველი ნახევარშიც ევროპის ქვეყნებისთვის, რომელთა დიდ უმრავლესობაშიც მმართველობის საპარლამენტო სისტემა იყო, დამახასიათებელი იყო სამთავრობო კრისიზების სიმრავლე, რაც საფრთხეს

⁶ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 108.

⁷ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645 [06.06.2016].

⁸ ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.

უქმნიდა სახელმწიფოს ფუნქციონირებას და აფერხებდა მის სტაბილურ განვითარებას. ამ პრობლემისაგან თავის დასაღწევად სახელმწიფოთა მთელმა რიგმა შემოიღო მთავრობის სტაბილურობისა და სამთავრობო პოლიტიკის გატარების უზრუნველყოფი კონსტიტუციური პროცედურები, მათ შორის, უნდობლობის გამოცხადების გართულებული პროცედურა, მაგალითად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წესი, რომლის თანახმად, ერთი კენჭისყრით ხდება მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა, რაც მთლიანად გამორიცხავს „უმთავრობო“ პერიოდს და იცავს ქვეყანას პარლამენტის შესაძლო უპასუხისმგებლო და გაუწონასწორებელი გადაწყვეტილებისაგან⁹.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა თავდაპირველად ჩაიღო გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის 1949 წ. ძირითად კანონში, რაც იყო პირდაპირი რეაქცია ვაიმარის რესპუბლიკის პოლიტიკურ არასტაბილურობაზე, როდესაც ცვალებადი საპარლამენტო უმრავლესობები ცდილობდნენ დაემხოთ მოქმედი კანცლერის ხელისუფლება, მაგრამ ვერ თანხმდებოდნენ მის შემცვლელზე, რასაც შედეგად მხოლოდ ხანგძლივი პოლიტიკური არასტაბილურობა მოჰქონდა¹⁰.

გერმანიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, ბუნდესტაგმა შესაძლოა გამოუცხადოს უნდობლობა ფედერალურ კანცლერს მისი შემცვლელის არჩევის გზით, მისი წევრების ხმათა უმრავლესობით, რითაც პრეზიდენტს ეთხოვება ფედერალური კანცლერის დათხოვნა. ფედერალურმა პრეზიდენტმა უნდა დააკმაყოფილოს მოთხოვნა და დანიშნოს არჩეული კანდიდატი. უნდობლობის საკითხის წამოწეებასა და კენჭისყრას შორის უნდა გავიდეს 48 საათი¹¹.

მმართველობის ნებისმიერი ფორმა, კონკრეტული სამართლებრივ-პოლიტიკური და ორგანიზაციული თვალსაზრისით, შეიცავს როგორც დადებით, ისე ნაკლოვან მხარეებს¹². საპარლამენტო სისტემის დადებითი ელემენტი კი მიჩნეულია, რომ არის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.

2. მექანიზმის დანიშნულება და მისი გამოყენების წინაპირობა

საპარლამენტო სისტემის დაბადებამ მე-19 საუკუნის პირველ ნახევარში ხელისუფლების დანაწილების თეორიაში შემოიტანა დიდი ხერხი, აღმასრულებელი ხელისუფლების მთავრობის ხელში გადაცემით. შესაბამისად, გაჩნდა ახალი ბალანსის საჭიროება აღმასრულებელსა და

⁹ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 14.

¹⁰ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645 [06.06.2016].

¹¹ გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, [06.06.2016].

¹² კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 24.

საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის¹³. აღნიშნული იმანაც განაპირობა, რომ საპარლამენტო სისტემებში აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის ურთიერთობა უფრო ღრმაა, ვიდრე სხვა მმართველობის მქონე ქვეყნებში.¹⁴

ამ ბალანსის დამყარება კი უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმმა იტვირთა. უნდობლობის ვოტუმში საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნების განუყოფელი ნაწილია, განსაკუთრებით კი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმში. შეიძლება ითქვას, რომ ეს უკანასკნელი საპარლამენტო მმართველობის დამახასიათებელი ნიშანიც კია. ამასთან, აღნიშნული მექანიზმის მახასიათებლები საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში მსგავსია, რაც მიანიშნებს იმაზე, რომ აღნიშნული ტიპის ქვეყნებში ხსენებულ მექანიზმს საერთო მიზანი და სტატუსი აქვს.

მთავრობისა და მისი მეშვეობით აღმასრულებელი ხელისუფლების სანდოობის გასაძლიერებლად, განსაკუთრებით მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, უნდობლობის ვოტუმის ბოროტად გამოყენების გართულება სცადეს, რის შედეგადაც მთავრობა გაცილებით უფრო სტაბილური გახდა¹⁵. აღნიშნული კი განსაკუთრებით გაართულა უნდობლობის კონსტრუქციულმა ვოტუმმა, ვინაიდან მისი წამოწყება დაუკავშირდა მომავალი პრემიერობის კანდიდატის შერჩევას პარლამენტის მიერ. მას შემდეგ, რაც პრემიერ-მინისტრი აირჩევა, ის კვლავ პარლამენტზე დამოკიდებულ რჩება, რადგან უნდობლობის ვოტუმის დაყენებით პარლამენტი მთავრობის გადაყენების პოტენციალს ფლობს. უნდობლობის ვოტუმის წინაპირობა შეიძლება პოლიტიკური უთანხმოება იყოს, განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, სადაც იმპიჩმენტი მხოლოდ დანაშაულს უკავშირდება¹⁶.

რაციონალიზაციის შედეგად მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება ცალკე პროცედურა გახდა, ანუ უნდობლობის გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ წინასწარგანზრახულად. გარდა ამისა, გართულდა თვითონ უნდობლობის პროცედურა¹⁷.

პროცედურის მხრივ, ჰუბერი განსაზღვრავს უნდობლობის ვოტუმის კლასიფიკაციას, რომლის მიხედვითაც პირველი შემთხვევა მოიცავს პროცედურას, რომელიც აძლევს შესაძლებლობას პარლამენტის წევრებს უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. ამ პროცედურებს ტიპურად ეწოდება უნდობლობის ვოტუმი, რაც აძლევს პარლამენტარებს საშუალებას

¹³ Gardbaum S., Separation of Powers and Growth of Judicial Review in Established Democracies (or why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?), 2014, 630.

¹⁴ Барбер Н.У., Разделение властей и Конституция Великобритании, 2010, стр. 11, <<https://www.hse.ru/data/2013/02/23/1306539697/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%202012-1-3.pdf>> [06.06.2016].

¹⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, სტივენ პოლმსის წინათქმით, მაისურაძე მარინას თარგმანი, ნინიძე თევდორეს რედაქტორობით, თბილისი, აირის საქართველო, 2003, 225.

¹⁶ Sergentich T., The presidential and parliamentary models models of national government, american university journal of international Law and policy, vol 8, 1993, 580. <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr>> [06.06.2016].

¹⁷ ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის, №1, 2014, 300.

ხმა მისცენ მოქმედი პრემიერის და კაბინეტის გადასაყენებლად ან დასარჩენად. მეორე კატეგორია კი მოიცავს პროცედურებს, რომელიც მთავრობის ინიცირებულია. ნდობის ვოტუმიც ამ კატეგორიაში შედის. ზოგიერთი ქვეყანა ნებას რთავს უნდობლობის აღძვრისა კონკრეტულ მინისტრზე, როდესაც წამოიჭრება საკითი მათი არაეთიკური ქცევისა. აღნიშნული პროცედურა უნდობლობის სხვა პროცედურებისაგან იმით განსხვავდება, რომ უნდობლობის ვოტუმი გამოიყენება მთავრობის ფორმირების შემდგომ და პოლიტიკასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დებატების დროს წარმოიშვება, ან სამთავრობო პროგრამის სპეციფიკურ საკითხებზე¹⁸.

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმიდან დაკავშირებით კი ჰუბერი აღნიშნავს, რომ უნდობლობის ვოტუმის პროცედურა არის ინსტიტუციური კლასიფიკაციის ფართო კატეგორიის ნაწილი, რომელიც აყალიბებს პრემიერ-მინისტრის დამოკიდებულებას უმრავლესობის მხარდაჭერაზე საკანონმდებლო დონეზე¹⁹. ვინაიდან, სწორედ პრემიერ-მინისტრისთვის ხდება ნდობის გამოცხადება მოქმედი მთავრობის გადაყენების მიზნით და სწორედ პრემიერის მიერ შერჩეული მთავრობა იღებს ნდობას.

მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობა არასოდეს ყოფილა გაგებულნი როგორც პარლამენტის ცალმხრივი უფლება. მას ხშირად უპირისპირდება სახელმწიფოს მეთაურის ან თავად მთავრობის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი. სწორედ ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი ამგვარი ბუნების ურთიერთობაა და მას ხელისუფლების შტოთა შორის წინასწორობის დაცვის ფუნქცია აკისრია²⁰.

დიერმეიერის მოსაზრებით კი, საპარლამენტო დემოკრატიები განსხვავდება იმ წესების მიხედვით, რომლებიც მოცემულია მათ კონსტიტუციებში და რომელიც აღწერს, როგორ ფორმირდება და უწყდება უფლებამოსილებები მათ მთავრობებს. ეს განსხვავებები განისაზღვრება იმის მიხედვით, ჭირდება თუ არა მთავრობას პარლამენტის რეალური თანხმობა რათა ლეგალურად შეუდგეს მუშაობას (ე.წ. აღმჭურველი თანხმობა), ჭირდება თუ არა მთავრობას საპარლამენტო უმრავლესობის აქტიური თანხმობისა და მხარდაჭერის შენარჩუნება, იმისათვის რომ დარჩეს მთავრობაში (ე.წ. პოზიტიური პარლამენტარიზმი), ზუსტად არის თუ არა განსაზღვრული წესები უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში ალტერნატივის არჩევისას (ე.წ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი) და საჭიროა თუ არა არჩევნების ჩატარება წინასწარ განსაზღვრული ინტერვალებით (ე.წ. განსაზღვრული საარჩევნო პერიოდი)²¹.

როგორც ოთარ მელქაძე მიიჩნევს, პარლამენტისა და აღმასრულებელი ინსტიტუტების ურთიერთმიმართება არსებობს სამი

¹⁸ Huber J., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, The American Political Science Review, Vol. 90, No. 2 (Jun., 1996), pp. 269-282 Published by: American Political Science Association Stable, 271, <http://www.jstor.org/stable/2082884> [06.06.2016].

¹⁹ იქვე.

²⁰ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 149.

²¹ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, Econometrica, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 27, <http://public.econ.duke.edu/~psaricid/lunchf08/dierersmerlo.pdf> [06.06.2016].

მოდელის სახით. პირველი მოდელის რეალიზაცია უკავშირდება საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებს. ამ შემთხვევაში, კონტროლის გაგება, პირველ რიგში, მოიცავს მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტს. პარლამენტის უნდობლობის ვოტუმი იწვევს ან შეუძლია გამოიწვიოს მთავრობის კოლექტიური გადადგომა²². მელქაძე მესამე მოდელის რეალიზებას კი უკავშირებს შერეული მმართველობის ფორმის ქვეყნებში პარლამენტის, სახელმწიფო მეთაურისა და მთავრობის ურთიერთდამოკიდებულების სისტემას. ამ შემთხვევაში ერთდროულად არსებობს მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობისა და პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტები, პარლამენტის არსენალში გათვალისწინებულია საპარლამენტო მოსმენებისა და გამოძიების ორგანიზაციის შესაძლებლობები, მოცემული მოდელის ურთიერთდამოკიდებულების სისტემა, ერთგვარად ითვალისწინებს პირველი ორი მოდელისათვის დამახასიათებელი კონტროლის ფორმების კომბინირებას²³.

3. უნდობლობის ვოტუმი, როგორც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა

3.1 უნდობლობის ვოტუმი - მთავრობის ანგარიშვალდებულება თუ პასუხისმგებლობის ფორმა?

3.1.1 მთავრობის ანგარიშვალდებულება

მთავრობის ანგარიშვალდებულების საკითხი პირველ რიგში დამოკიდებულია მმართველობის ფორმაზე. კვლევის საგნის გათვალისწინებით, ვიმსჯელებთ ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, რაც წარმოადგენს საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნების ძირითად ნიშანს²⁴.

კლასიკური გაგებით, სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების თეორიის ერთ-ერთი ფუძემდებელი, ჯონ ლოკი მიიჩნევდა, რომ “კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, რომელიც მოქმედებს ერთიანობის შესანარჩუნებლად, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ ერთი უმაღლესი ხელისუფლება – საკანონდებლო, რომელსაც ემორჩილებიან და უნდა ემორჩილებოდნენ სხვა დანარჩენები, რადგან საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს ნდობით აღჭურვილ ხელისუფლებას²⁵”.

აღნიშნული პრინციპი უფრო მძაფრად კი საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში მოქმედებს. მთავრობის

²² მელქაძე თ., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 161.

²³ იქვე, 162.

²⁴ მმართველობის შერეული ფორმის მქონე ქვეყნებში, მთავრობა იმავდროულად შეიძლება პრეზიდენტის წინაშეც იყოს ანგარიშვალდებული იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობდა.

²⁵ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 10.

ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე ნიშნავს იმას, რომ მთავრობა გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს აბარებს პარლამენტს, ინფორმაციას აწვდის მოთხოვნილ/მნიშვნელოვან საკითხებზე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მთავრობა ვალდებულია საქმის კურსში ჩააყენოს მისი “შემქმნელი” ორგანო. დიდ ბრიტანეთში ჯერ კიდევ 1918 წლის სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმის შესახებ საკომიტეტო მოხსენებაში განისაზღვრა და დღესაც ძირითადია კაბინეტის შემდეგი ფუნქციები: პარლამენტისათვის პოლიტიკური კურსის საბოლოო ვარიანტის წარდგენა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებაზე კონტროლის განხორციელება, რათა ის წარმართულ იქნეს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკური კურსის შესაბამისად²⁶.

კონსტიტუციების უმეტესობა ადგენს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე²⁷. მაგალითად, მოლდოვის კონსტიტუციის 104-ე მუხლის თანახმად, მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და მას, მის კომისიებსა და დეპუტატებს აწვდის აუცილებელ ინფორმაციას და დოკუმენტებს; მთავრობის წევრებს უფლება აქვთ, დაესწრონ პარლამენტის სხდომებს. აუცილებლობის შემთხვევაში მთავრობის წევრთა დასწრება სავალდებულოა. მთავრობა და მისი ყველა წევრი ვალდებული არიან პასუხი გასცენ დეპუტატთა შეკითხვებსა და კითხვებს; პარლამენტს კი შეუძლია მიიღოს რეზოლუცია, რომელიც გამოხატავს მის პოზიციას შეკითხვის თაობაზე²⁸. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია იყენებს ტერმინს – პასუხისმგებელია, მუხლის შინაარსის გათვალისწინებით, იგულისხმება ანგარიშვალდებულება.

ხორვატიაში, ვინაიდან მთავრობის ფორმირება წმინდა საპარლამენტო წესით ხდება – მისი შემადგენლობა მთლიანად საბორში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსით განისაზღვრება. კონსტიტუციის 114-ე მუხლის მიხედვით კი, მთავრობა ანგარიშვალდებულია ხორვატიის საბორის წინაშე. პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტის სხვა წევრები მთავრობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებლები არიან გუნდურობის პრინციპით, ხოლო პირადად – თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში²⁹.

აღნიშნული ქვეყნების კონსტიტუციებში პირდაპირ არის დასმული მთავრობის ანგარიშვალდებულების საკითხი და დეტალურადაა გაწერილი ანგარიშვალდებულების ცნება და შედეგები. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში კი, გამოყენებულია ტერმინი “პასუხისმგებლობა”, რომელიც ერთი შეხედვით უფრო “მძიმე” ვალდებულებაა ვიდრე “ანგარიშვალდებულება”, თუმცა კონსტიტუციის მუხლების გაცნობის შედეგად ნათელია, რომ ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა გასხვავებული ცნებებია როგორც შინაარსობრივად, ისე შედეგის

²⁶ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 118.

²⁷ საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, ფ. ფლურის და აბ. ჯონსონის რედაქტორობით, უენევა, 2003, 34.

²⁸ მოლდოვის კონსტიტუცია, <http://www.president.md/eng/constitution>, [06.06.2016].

²⁹ ხორვატიის კონსტიტუცია, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

თვალსაზრისით. თუმცა ორივე მათგანისათვის მონაწილე პირები არიან საერთო – სუბიექტი არის პარლამენტი, ხოლო ობიექტი მთავრობა.

სანამ ამერიკელი კონსტიტუციონალისტები ელოდებიან მუზას რათა შეარწიან ძალაუფლება, ბრიტანელი რეფორმატორები ისწრაფოდნენ დანაწილებისაკენ. მათ უნდოდათ მიეღწიათ პარლამენტის თავისუფლებისათვის. მათ უნდოდათ აღმასრულებლების ანგარიშვალდებულების გაზრდა. მათ უნდოდათ დაწერული უფლებების ბილი. მათ მიაღწიეს საპარლამენტო კომიტეტების შექმნას და უნდათ გაზარდონ საპარლამენტო ზედამხედველობის ძალაუფლება³⁰.

საპარლამენტო მთავრობა, რომელიც პირდაპირ ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, არის ერთადერთი სუბიექტი, რომელიც არაპირდაპირაა ანგარიშვალდებული ამომრჩევლების წინაშე. მთავრობა არაპირდაპირი წესითაა დანიშნული, თუმცა იგი დანიშნულია ამომარჩევლების მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტარების მიერ³¹.

როგორც ჯ. როულსი თავის „სამოქალაქო დაუმორჩილებლობის თეორიაში“ აცხადებს, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმს შუა საუკუნეებისგან განასხვავებდა ის ფაქტი, რომ შუა საუკუნეებში კანონის უზენაესობა დაცული არ იყო ინსტიტუციური კონტროლით. საზოგადოებას ნაწილობრივ ან სრულად შეზღუდული ჰქონდა უფლება შეემოწმებინა მმართველი, რომელიც თავის გადაწყვეტილებებსა და ბრძანებებში ეწინააღმდეგებოდა სამართალს.³² დღეს მიიჩნევა, რომ ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს მთავარ მახასიათებელს იმ საზოგადოებაში, სადაც საზოგადოების წევრებს შორის არსებობს შეთანხმება სამართლიანობაზე.

როგორც ბამეტი აღნიშნავს, კითხვების დასმა და დებატები პარლამენტში უზრუნველყოფენ მთავრობის საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებას³³. აღნიშნული უფლებამოსილება პარლამენტს ავტომატურად ენიჭება, თუ მთავრობა კომპლექტდება ე.წ. საპარლამენტო გზით. მიშინის განმარტებით, განასხვავებენ მთავრობის ფორმირების ორ – საპარლამენტო და არასაპარლამენტო გზას. მთავრობის არასაპარლამენტო ფორმირების გზას ვხვდებით ასევე შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში, რომლებიც საფრანგეთის მე-5 რესპუბლიკის მსგავსები არიან. თუმცა, კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა ასევე ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე³⁴. საპარლამენტო გზის მეშვეობით დაკომპლექტებული მთავრობა ცალსახად არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის მიმართ.

როგორც წესი, ანგარიშვალდებულება არის აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო საქმიანობის ისეთი კონტროლის

³⁰ Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 92.

³¹ იქვე, 37-38.

³² როულსი ჯ., სამოქალაქო დაუმორჩილებლობის თეორია, სამართლის ფილოსოფია, რ. დვორკინის რედაქციით, თბილისი, 2010, 125.

³³ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 121.

³⁴ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, 165.

გამოვლინება, რაც არ ითვალისწინებს აღმასრულებელი ხელისუფლების დატოვებას პარლამენტის მიერ. სწორედ ამიტომ, ანგარიშვალდებულების ფორმებია კითხვა, შეკითხვა, დებატები, პარლამენტში მინისტრის დაბარება და ანგარიშის მოსმენა, ანგარიშის წარდგენის მოთხოვნა და ა.შ. სწორედ ამიტომ, უნდობლობის ვოტუმი არ წარმოადგენს ანგარიშვალდებულების ფორმასა და გამოვლინებას.

ძალიან ბევრი მსჯელობა და მოსაზრება არსებობს ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის გამოიჯენის შესახებ. ეს ორი ცნება განსხვავებული ტერმინებითაც აღინიშნება – Accountability და Responsibility. Accountability ნაწარმოებია სიტყვიდან Account, რაც ანგარიშს, დათვლას იშნავს. ხოლო, Responsibility ნაწარმოებია სიტყვიდან Responsible, რაც პასუხისმგებელს, მოპასუხეს ნიშნავს. შესაბამისად, ნათელია აღნიშნულ ცნებებს შორის არსებული განსხვავება.

ამ ორ ტერმინს შორის მხოლოდ განსხვავება კი არ არის ბუნდოვანი/გაურკვეველი და არადამაკმაყოფილებელი, არამედ ამ კითხვაში მთავარი აქცენტი აძლევს მინისტრებს საშუალებას თავი ააცილონ მათ პასუხისმგებლობას, რომელსაც აქვს გარკვეული შინაარსი. მაგალითად, ანგარიშვალდებულების გამოხატულებაა პარლამენტის მიერ მინისტრისათვის გარკვეული ინფორმაციის მოთხოვნა, მან კი ეს ყველაფერი უნდა მოიძიოს და პარლამენტს მიაწოდოს. მოიპოვო ინფორმაცია პირველ წყაროდან, ეს ერთ-ერთი ყველაზე მთავარი სიძლიერეა³⁵.

როგორც ბრედლი და ევინგი განმარტავენ, ერთმანეთისგან გამოიჯენულია მინისტრის ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. მინისტრი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულია ყველაფრის გამო, რაც კი ხდება მის სტრუქტურაში – ვალდებულებების შესრულება, გადაწყვეტილებები. თუ რაიმე არასწორად ხდება, მინისტრი ვალდებულია აღნიშნულის შესახებ აცნობოს პარლამენტს, უზრუნველყოს საჭირო დისციპლინური ქცევა და თავიდან აიცილოს განმეორება. აღნიშნულის საპირისპიროდ, მინისტრის პასუხისმგებლობა დგება მის მიერ განხორციელებული ზოგადი პოლიტიკის გამო და არა მის უწყებაში განხორციელებული შიდა საქმიანობის გამო³⁶.

ფრენვიკი და ფილიფსონი მიიჩნევენ, რომ ანგარიშვალდებულება განმარტებულია როგორც ვალდებულება, რაზეც ანგარიშის წარდგენა ხდება. ხოლო, პასუხისმგებლობა არის – ვალდებულება, რომლის ცუდად შესრულების გამოც დგება პერსონალური პასუხისმგებლობა. ანგარიშვალდებულება მხოლოდ ანგარიშის ჩაბარებას არ ნიშნავს, ის ასევე ნიშნავს საქმის კურსში ჩაყენებასაც. ასეთ დროს პერსონალური პასუხისმგებლობა არ დგება. პერსონალური პასუხისმგებლობა როცა დგება, მაშინ უკვე მინისტრის გადაყენებაზეცაა საუბარი³⁷. ავტორები ამავდროულად ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ

³⁵ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 190.

³⁶ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 119.

³⁷ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 188.

პასუხისმგებლობის/ანგარიშვალდებულების საკითხებზე საუბრისას გასათვალისწინებელია ორი საკითხი: როდესაც განსხვავება პოლიტიკის შემუშავებასა და მის აღსრულებაში არ არის დაკავშირებული/შეთანხმებული და მათ შორის მკაფიო ზღვარი არ არსებობს, ბუნდოვანი ხდება მინისტრის პასუხისმგებლობა³⁸.

პასუხისმგებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის განსხვავება მოითხოვს ძალიან ზუსტ შეფასებას, ვინაიდან ამ შეფასებაზე დამოკიდებული მინისტრის მიერ არაპოპულარული და არასწორი ქმედებების გამო პერსონალური ვალდებულებებისთვის თავის არიდება³⁹. მინისტრის პასუხისმგებლობის ახლანდელი გაგება არის განპირობებული მთავრობის მანიპულაციებით, რაზეც პარლამენტს არ აქვს უნარი, რომ გაეჯიბროს მას ასეთ მანიპულაციებში და თავად განსაზღვროს, სად უნდა დადგეს პასუხისმგებლობა⁴⁰.

ავტორების ნაწილი მიიჩნევს, რომ სწორედ მთავრობის ანგარიშვალდებულებიდან გამომდინარეობს ასევე ის ფაქტიც, რომ პარლამენტის უფლებამოსილების ამოწურვასთან ერთად იწურება მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილებაც და მთავრობა ახლადარჩეული პარლამენტის მიერ თავიდან კომპლექტდება⁴¹, რაც სავსებით ბუნებრივი მოვლენაა⁴².

საბოლოოდ კი უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების ცნებისა და დანიშნულების განხილვის შედეგად დგინდება, რომ უნდობლობის ვოტუმი არ შეიძლება წარმოადგენდეს მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმას, ვინაიდან ანგარიშვალდებულება ნიშნავს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის ჩაბარებას, რის შემდეგაც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა არ დგება. ხოლო უნდობლობის ვოტუმის მთავარი მიზანია დაატოვებინოს თანამდებობა არსებულ მთავრობას.

3.1.2 მთავრობის პასუხისმგებლობის კონცეფცია

როგორც მექაძე მიიჩნევს, პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების რეალიზაციას უზრუნველყოფს მის კომპეტენციურ არსენალში არსებული სანქცია, როცა კონსტიტუციურად აქვს მინიჭებული უფლება გადააყენოს მის კონტროლქვეშ მდებარე ორგანო ან თანამდებობის პირი. თუმცა ისიც გასათვალისწინებელია, რომ პარლამენტის უფლებამოსილებების პაკეტში, სახელმწიფო ორგანოებთან და თანამდებობის პირთან მიმართებაში უფრო მეტი ფორმალური

³⁸ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 187.

³⁹ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 119.

⁴⁰ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 193.

⁴¹ სწორედ ამიტომ, თითქმის არცერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში არ არის მითითება მთავრობის უფლებამოსილების ვადაზე – კონკრეტულ წლებზე, განსხვავებით პარლამენტის უფლებამოსილების ვადისა.

⁴² Persson T., Roland G. and Tabellini G., Separation of Powers and Political Accountability, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No.4 (Nov. 1997), 1163-1202, <http://jstor.org/stable/2951269>, [06.06.2016].

უფლებამოსილებებია, ვიდრე ზემოქმედების გამოკვეთილი რეალური საშუალებები⁴³.

წინა ქვეთავში განვითარებული მსჯელობა შეეხებოდა ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის განსხვავებას და აღინიშნა, რომ ერთ-ერთი მთავარი განმასხვავებელი ელემენტია მექანიზმის შედეგი. ანგარიშვალდებულების გამოვლინების დროს არ დგება ისეთი “მიმე” შედეგი, როგორც გვაქვს პასუხისმგებლობის შემთხვევაში. პასუხისმგებლობა ავტომატურად გულისხმობს განხორციელებული ქმედებისათვის “პასუხის გებას” ან თანამდებობის ხარჯზე ან პიროვნულად.

მაგალითად, უნგრეთის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის თანახმად, მთავრობა თავის საქმიანობაზე პასუხისმგებელია დეპუტატთა პალატის წინაშე (თუმცა, აღნიშნული ჩანაწერის მიუხედავად, აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების რეალურმა ტენდენციამ ამ ქვეყანაში სავსებით დაიმსახურა ის შეფასება, რასაც უნგრელი კონსტიტუციონალისტი შაიო აკეთებს ზოგადად საპარლამენტო სისტემასთან მიმართებით – მთავრობა ხელმძღვანელობს პარლამენტს, მთავრობა არც კი ეკითხება პარლამენტს, თუ როგორი პოლიტიკური კურსი უნდა გაატაროს⁴⁴).

საფრანგეთში მთავრობას პოლიტიკურ პასუხისმგებლობა ეკისრება მხოლოდ ეროვნული კრების წინაშე. ამგვარი პასუხისმგებლობის რამდენიმე ფორმა გვხვდება. მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი მის პროგრამასთან ან ძირითადი პოლიტიკის შესახებ დეკლარაციასთან დაკავშირებით ეროვნული კრების წინაშე შეიძლება დააყენოს პრემიერ-მინისტრმა მინისტრთა საბჭოში განხილვის შემდეგ⁴⁵, გარდა ამისა, მინისტრთა საბჭოში განხილვის შემდეგ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ეროვნული კრების წინაშე დააყენოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი კონკრეტულ კანონპროექტთან დაკავშირებით. ამ შემთხვევაშიც მიიღება გაკიცხვის რეზოლუცია. ეროვნული კრება მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს აყენებს გაკიცხვის რეზოლუციით, რომელიც ხელმოწერილი უნდა იყოს ეროვნული კრების წევრთა ხმების არანაკლებ 1/10-ის მიერ. იმ შემთხვევაში თუ ეროვნული კრება მიიღებს გაკიცხვის რეზოლუციას ან თუ დაამტკიცებს მთავრობის ძირითადი პოლიტიკის შესახებ პროგრამასა და დეკლარაციას, პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია პრეზიდენტს მიმართოს მთავრობის გადაყენების შესახებ. მარტივად რომ ვთქვათ, მთავრობის ანგარიშვალდებულება (ზოგ შემთხვევაში - პასუხისმგებლობა) გარკვეული ვალდებულებების შესრულებაში გამოიხატება, რომელთა დარღვევის შემთხვევაში მთავრობის პასუხისმგებლობა გარდაუვალია. პასუხისმგებლობა კი ხშირ შემთხვევაში

⁴³ მელქაქე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 165.

⁴⁴ ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005, 393.

⁴⁵ საფრანგეთის კონსტიტუცია, 49-ე მუხლი, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>, [06.06.2016].

უნდობლობის გამოცხადებით ან სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დადგომით გამოიხატება.

როგორც წესი, მთავრობის პასუხისმგებლობა ეყრდნობა „მორალური საზოგადოების“ კონცეფციას, რომელიც ქმნის სოციალური ურთიერთობების მოლოდინებს, წესებს, ნორმებსა და ღირებულებებს. ეს შეიძლება ჩაითვალოს მორალური საზოგადოების სოციალური ურთიერთობების ფორმად⁴⁶. ამავდროულად, ნებისმიერი აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია, რადგან დემოკრატიული მმართველობის წესია, რომ ის ვინც მართავს, უნდა იყოს პასუხისმგებელი მათ წინაშე, ვინც იმართება⁴⁷.

საპარლამენტო და სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი, მისი ნაკლის მიუხედავად, ზოგიერთ ქვეყანაში რჩება როგორც ერთ-ერთი ყველაზე რადიკალური საშუალება, მთავრობის საქმიანობის კონტროლისა⁴⁸. ეს საშუალება კი სწორედაც უნდობლობის ვოტუმი. მის გამოცხადებას კი პოლიტიკური შედეგები მოაქვს, და თავისთავად აღნიშნული მექანიზმები არ გამოდგება მთავრობის სამართლებრივ პასუხისმგებლობაში მისაცემად. უმცირესობაში დარჩენილი მთავრობა კარგავს პოსტებს, თუმცა ისიც შესაძლებელია რომ გამოიწვიოს პარლამენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა⁴⁹.

როგორც ეს წინა ქვეთავშიც აღინიშნა, უნდობლობის ვოტუმი არ წარმოადგენს პარლამენტის მიმართ მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმას. თუმცა, აღნიშნულ მექანიზმს არც სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ფორმა აქვს. აღნიშნული მექანიზმის დანიშნულებიდან და მიზნიდან გამომდინარე, იგი წარმოადგენს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმასა და გამოხატულებას.

3.1.2.1 მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს პასუხისმგებლობა გარდაუვალი და აუცილებელიცაა დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის. მთავრობა, თავისი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესასრულებლად ახორციელებს როგორც პოლიტიკურ, ისე სამართლებრივ საქმიანობას, შესაბამისად განსხვავდება მისი სამართლებრივი და პოლიტიკური პასუხისმგებლობაც. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა უნდა გავმიჯნოთ სამართლებრივი

⁴⁶ Dubnick M., Seeking Salvation for Accountability, For Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002, 6, <http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>, [06.06.2016].

⁴⁷ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 107.

⁴⁸ Конституционное право зарубежных стран Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004, izdaweltvo NORMA, moskva Коллектив авторов kolektiv avtorav. 290.

⁴⁹ იქვე, 288.

პასუხისმგებლობისგან, ვინაიდან ორივე მათგანს განსხვავებული მიზეზები და წინაპირობები აქვს⁵⁰.

მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობა, როგორც წესი, ხასიათდება როგორც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა. ამით იგი განსხვავდება სამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან. საპარლამენტო პასუხისმგებლობა გულისხმობს კოლექტიურ პასუხისმგებლობას მთავრობის მიერ გატარებული პოლიტიკური კურსისა და განხორციელებული მმართველობის გამო. საპარლამენტო ქვეყნებში პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება უნდა მოხდეს მკაცრი იურიდიული ფორმით, და უმეტეს შემთხვევებში, სპეციალური საპარლამენტო პროცედურების მიღების შემთხვევაში⁵¹.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა, მთავრობის ერთი წევრის, განსაკუთრებით მისი თავმჯდომარისადმი, უნდობლობა, მთელი მთავრობის გადადგომას გამოიწვევს⁵². აღნიშნული მექანიზმი ცნობილია როგორც მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა არის კოლექტიური ხასიათის, ვინაიდან მთავრობა წარმოადგენს ერთიან განუყოფელ გუნდს.

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ძირითადად განპირობებულია მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპით, რაც იმას ნიშნავს, რომ მთავრობამ, როგორც ერთიანმა ორგანომ მიიღო “არამომგებიანი” პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რის გამოც პასუხი უნდა აგოს მთლიანმა გუნდმა. მთავრობის სოლიდარული, იგივე კოლექტიური პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სახელმწიფოში არსებული წესია, რომლის მიხედვითაც, მთავრობის წევრებს ეკისრებათ ერთობლივი და თანაბარი პასუხისმგებლობა მთავრობის მიერ გატარებული პოლიტიკისათვის. მთავრობის პოლიტიკის მოწინააღმდეგე მთავრობის წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გადადგეს თანამდებობიდან. პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადება მთავრობის ერთ-ერთი წევრის მიმართ, როგორც წესი, იწვევს მთელი მთავრობის გადადგომას⁵³.

განსხვავებით ინდივიდუალური პასუხისმგებლობისგან, მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი საპარლამენტო მართვის ფუძემდებლური პრინციპია. “პარლამენტის დათხოვნის პრინციპი” კი აუცილებელი მოვლენაა საპარლამენტო მართვისათვის და ფრანგული კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მიჩნეულია პარლამენტარიზმის შემადგენელ ძირითად ელემენტად⁵⁴. ვინაიდან, ერთის მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, ხოლო მეორეს მხრივ

⁵⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ს. პოლმისის წინათქმით, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, 103.

⁵¹ Конституционное право зарубежных стран Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004, izdawel'tvo NORMA, moskva Коллектив авторов kolektiv avtorav. 288.

⁵² რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 179.

⁵³ ცნობილადე პ., კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, ცნობარი, 1998, 90.

⁵⁴ ლოეო ფ., პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 105.

აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის დათხოვნა განსაზღვრავს ხელისუფლებათა შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და წონასწორობას⁵⁵.

კლასიკური კონსტიტუციური დოქტრინის მიხედვით, მინისტრები ატარებენ სოლიდარული, კოლექტიური პასუხისმგებლობის ტვირთს, მთავრობის გადაწყვეტილებებისა და პოლიტიკის გამო, მიუხედავად იმისა, კონკრეტული მინისტრი ეთანხმებოდა თუ არა აღნიშნულ გადაწყვეტილებას, ან ესწრებოდა თუ არა იმ კონკრეტულ სამთავრობო სხდომას. ასევე არსებობს ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, რაც მისი უწყების გაძღოლისთვის არის გათვალისწინებული. თუმცა პასუხისმგებლობის აღნიშნული ფორმა იშვიათია და დაკავშირებულია სკანდალურად უფლებამოსილების გადაჭარბებასთან⁵⁶.

შეთანხმება მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების კოლექტიურად მიღების შესახებ ნათლად ეფუძნება კოლექტიურ პასუხისმგებლობას: მინისტრების ვალდებულებები, რაც გამომდინარეობს კოლექტიური პასუხისმგებლობისგან, ყველაზე მარტივად გამართლებულია, როდესაც მთავრობა გადაწყვეტილებას იღებს კოლექტიურად⁵⁷.

კოლექტიური პასუხისმგებლობის დროს მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს მართვასთან დაკავშირებული საკითხების უმეტესობა, ხშირ შემთხვევაში მიღებულია არა მთლიანად კაბინეტის, არამედ რამდენიმე მინისტრის მიერ. ასე მაგალითად, ბრიტანეთში ატომური ბომბის დამზადების, საბანკო განაკვეთის გაზრდა 1957 წელს და ფუნტის დევალაცია 1967 – ეს საკითხები გადაწყდა რამდენიმე მინისტრისა და პრემიერის შეხვედრის შემდეგ. ასეთ დროს, მინისტრების ნაწილი არც თუ ისე კარგ ვითარებაში აღმოჩნდება ხოლმე. ტონი ბლერი მისი პრემიერობის დროს არც თუ ისე ხშირად იყენებდა კაბინეტს გადაწყვეტილების მიღებისათვის. მოგვიანებით, რობინ კუკმა მინისტრობიდან გადადგომის შემდეგ, 2003 წელს დაწერა, რომ ტონი არ განიხილავდა კაბინეტს იმ ადგილად, სადაც შესაძლებელი იქნებოდა გადაწყვეტილებების მიღება. როგორც წესი, ის თავს არიდებდა დისკუსიას კაბინეტში მანამ, სანამ გადაწყვეტილება მიღებული იქნებოდა და გაცხადებული⁵⁸. მსგავს ვითარებაში, ნებისმიერ მინისტრს შეუძლია გადადგეს და ამითი გამოხატოს მისი განსხვავებული პოზიცია და შეუთანხმებლობა რიგ საკითხებზე⁵⁹.

როგორც მარშალი და მუდი განმარტავენ, კოლექტიური პასუხისმგებლობა ადგენს იმის დეფინიციას, თუ რას წარმოადგენს

⁵⁵ კვერენსილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 175-176.

⁵⁶ Конституционное право зарубежных стран Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004, izdawel'tvo NORMA, moskva Коллектив авторов kolektiv avtorav. 288.

⁵⁷ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 179.

⁵⁸ Cook R., The Point of Departure, Great Britain, 2003, 115, See in Foster Ch., British Government in Crisis, Great Britain, 2005, 291.

⁵⁹ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 112.

მთავრობა ჩვენს სისტემაში. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა შეიძლება განიმარტოს როგორც მისი ვალდებულება, რომ დაემორჩილოს მის პოლიტიკას და დაიცვას იგი პარლამენტის წინაშე და გადადგეს ნდობის ამოწურვის შემთხვევაში⁶⁰.

კოლექტიური პასუხისმგებლობის დოქტრინას გააჩნია სამი მთავარი წესი: მთავრობა ინიშნება და მიდის როგორც ერთი ორგანო, ეს ერთი ორგანო პარლამენტის წინაშე ოფიციალურად საუბრობს ერთი ხმით, და მინისტრები კოლექტიურად გადადგებიან უნდობლობის ვოტუმის არსებობის შემთხვევაში⁶¹.

აღნიშნული მსჯელობა ნათლად ადასტურებს, რომ უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება წარმოადგენს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რეალიზაციას, რომელიც ხორციელდება პარლამენტის მიერ მთავრობის მიმართ. თუმცა, შესაძლოა პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დადგენს ინდივიდუალურადაც, კონკრეტული მინისტრის მიმართ.

3.1.2.1.1 მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დგება სოლიდარულად, რაც წარმოადგენს კიდევ უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების წინაპირობას, კონსტიტუციონალიზმი იცნობს მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ცნებას და მნიშვნელობას. აღნიშნული პასუხისმგებლობა რა თქმა უნდა არის პოლიტიკური, თუმცა მისი რეალიზება უმეტესად არ იწვევს მთლიანად მთავრობის გადადგომას.

პრემიერ მინისტრმა შესაძლოა წარადგინოს პოლიტიკა, რომელზეც გადაწყვეტილება მიიღო მთლიანად კაბინეტმა. თუ ეს პოლიტიკა წამგებიანი იქნება, მინისტრებმა შესაძლოა პასუხისმგებლობისგან თავის არიდება მოინდომონ, თუ ამ დროს ერთადერთი ალტერნატივაა პრემიერის გადადგომის მოთხოვნა, ცალკეული მინისტრი შესაძლოა გადადგეს და პრემიერმა მოახდინოს დისტანცირება იმისგან რაც მოხდა⁶².

შეფარვის ელემენტი არის თანდაყოლილი მახასიათებელი კოლექტიური პასუხისმგებლობისა. მინისტრებს შესაძლოა გარკვეულ საკითხებზე ქონდეთ აზრთა სხვადასხვაობა, თუმცა ისინი გარედან არ უნდა შეიმჩნეოდეს. მინისტრებს შორის მოლაპარაკება და დისკუსია უნდა დარჩეს საიდუმლოდ, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კაბინეტი ან პრემიერი საპირისპირო გადაწყვეტილებას მიიღებს. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც მინისტრი გადადგება ურთიერთშეუთანხმებლობის გამო, ასეთ დროს იგი თავისუფლდება ამ ვალდებულებისგან და მას შეუძლია უთანხმოების დეტალები გაანდოს როგორც პრესას, ასევე პარლამენტს. როგორც ბრედლი და ევინგი აღნიშნავენ, კოლექტიური

⁶⁰ S.L.Sutherland, Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every reform is Own Problem, , Carleton University, Canadian Journal of Political Science, 1991, 95.

⁶¹ იქვე.

⁶² Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 186.

პასუხისმგებლობა აძლიერებს აღმასრულებლების ერთიანობას და დაუნაწილებლობას⁶³.

განასხვავებენ მთავრობისა და მისი წევრების პოლიტიკურ და იურიდიულ პასუხისმგებლობას. ეს უკანასკნელი, რა თქმა უნდა, მთავრობის წევრებზე ინდივიდუალურად ვრცელდება. მთავრობისა და მისი ნებისმიერი წევრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დგება პარლამენტის ან სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე. არასწორი პოლიტიკისათვის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე ადგილი აქვს მმართველობის საპარლამენტო და ზოგიერთი შერეული ფორმების პირობებში, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე – საპრეზიდენტო და აგრეთვე, ზოგიერთი შერეული ფორმის რესპუბლიკებში⁶⁴.

მიუხედავად მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპისა, შესაძლოა დადგეს კონკრეტული მინისტრის ინდივიდუალური, პოლიტიკური პასუხისმგებლობაც. ასე მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში დაშვებულია მთავრობის როგორც კოლექტიური, ისე ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. თუმცა იმის გამო, რომ მთავრობა ერთიან გუნდად მოიაზრება, ისინი უმრავლეს შემთხვევაში მაინც კოლექტიურ პასუხისმგებლობას განიცდიან, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მისი რომელიმე წევრი ამ პოლიტიკური კურსის გატარების წინააღმდეგია და არ იზიარებს მთავრობის პოზიციას. აღსანიშნავია, რომ პრემიერი თავად წყვეტს დაითხოვოს მთავრობა მთლიანად თუ მისი რომელიმე კონკრეტული წევრი, რომელსაც თემთა პალატა უნდობლობას გამოუცხადებს. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მხოლოდ თემთა პალატის განხილვის საგანია და გადაწყვეტილებაც უნდობლობის ვოტუმის შესახებ მხოლოდ მას გამოაქვს⁶⁵. პოლონეთის კონსტიტუციის 159-ე მუხლის თანახმად კი, სეიმს აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრს. უნდობლობის თაობაზე განცხადების შეტანის უფლება აქვს არანაკლებ 69 დეპუტატს, პრეზიდენტი კი ათავისუფლებს მინისტრს, რომელსაც სეიმმა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადა⁶⁶.

პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, რომელიც პირდაპირ სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე დგება, შეიძლება მთავრობის ან მინისტრის გადადგომით დამთავრდეს⁶⁷. თუ ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, თითოეული მინისტრი სარგებლობს ე.წ. “ოპერატიული თავისუფლებით”, რაც ვრცელდება კონკრეტულად მათი კომპეტენციის ჩარჩოების შიგნით, პოლიტიკური თვალსაზრისით, მინისტრი ვალდებულია დაემორჩილოს მთლიანობაში მთავრობის მიერ დაკავებულ პოზიციას. სწორედ აქ მოქმედებს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპი. მინისტრი

⁶³ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 111.

⁶⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 344.

⁶⁵ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 117.

⁶⁶ პოლონეთის კონსტიტუცია, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016].

⁶⁷ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 343.

პასუხისმგებელია მთავრობის მიერ გატარებულ პოლიტიკაზე, უნდა დაემორჩილოს მას და თუ არა – უნდა გადადგეს⁶⁸. თუმცა, როგორც მიშინი აღნიშნავს, კონკრეტული მინისტრისადმი გამოხატული უნდობლობის ვოტუმი ასევე საკმაოდ იშვიათია⁶⁹.

კოლექტიური პასუხისმგებლობა მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობიდანაა შემოთავაზებული. თუ მინისტრის მიერ გამოცხადებული გადაწყვეტილება მიღებულია კაბინეტში, ლოგიკური და მოსალოდნელია რომ მასზე პასუხისმგებლობას აიღებს მთლიანად კაბინეტი. ამის მიუხედავად, ზოგჯერ შესაძლოა წარმოიშვას მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა რათა გადახარონ არახელსაყრელი შედეგები რაც მოყვება კოლექტიურ პასუხისმგებლობას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვა, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს როგორც კოლექტიური პასუხისმგებლობის შემცველი, უფლებამონაცვლე. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპმა შესაძლოა თავი აარიდებინოს მინისტრს ყველას პასუხისმგებლობის თავზე აღებას. აღნიშნულის მაგალითია ის, რომ კოლექტიური პასუხისმგებლობა იყო ერთგვარი ფარი ბატონი ტონი ბლერისთვის, ომში ჩართვის შესახებ მიღებული ინდივიდუალური გადაწყვეტილების დროს. დიდი ალბათობით, მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა იმას ნიშნავს, რომ მინისტრები პასუხისმგებლები არიან პარლამენტის წინაშე სამთავრობო მმართველობის ყველა განყოფილებისათვის, მინისტრი არის იმისათვის, რომ ახსნას და ანგარიში ჩააბაროს გადაწყვეტილებებზე. თუ მინისტრმა პერსონალური გადაცდომა ჩაიდინა, მას გადააყენებენ თანამდებობიდან, გააჩნია ჩადენილის სიმძიმეს და ხარისხს⁷⁰.

ბეალეს მოსაზრებით, მინისტრის პასუხისმგებლობა იყოფა 2 ნაწილად: ინდივიდუალური და კოლექტიური პასუხისმგებლობა. კოლექტიური პასუხისმგებლობა თავის მხრივ გამოიხატება 2 ასპექტში. 1. მთავრობა უნდა გადადგეს, თუ იგი დაკარგავს არჩეული პარლამენტის ნდობას. 2. მთავრობა უნდა საუბრობდეს ერთის ხმით. თუ მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, შემთხვევა რის გამოც იგი პასუხისმგებელია, უნდა იყოს გარკვეული და ნათელი. ასეთი მკაფიოობა კი მიიღწევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც მთავრობა საუბრობს ერთის ხმით⁷¹.

რაც შეეხება ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას, მიიჩნევა რომ მინისტრი პარლამენტის წინაშე მხოლოდ კოლექტიურად და მხოლოდ მთლიანად მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის გამო არაა

⁶⁸ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 330.

⁶⁹ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, 152.

⁷⁰ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 183.

⁷¹ Beale A., Essensial Constitutional Law, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, Sydney, 1997, 45.

პასუხისმგებელი, მაგრამ ის ასევე პასუხისმგებელია მისი და მისი უწყების ქმედებების გამო⁷².

მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრები მათი უწყებების საქმიანობის გამო ოფიციალურად ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე, აღნიშნულ პრინციპს აქვს ერთი ხარვეზი – მათ ყოველთვის შეუძლიათ მომხდარი ფაქტების გამო პასუხისმგებლობის ტვირთი გადაანაწილონ მთავრობასა და მის მეთაურზე. მკაფიო დაპირისპირების შემთხვევაში, მინისტრს შეუძლია განაცხადოს რომ გადაწყვეტილება მიიღო მთავრობამ, რაც პასუხისმგებლობის ვექტორის გადახრას იწვევს მთავრობისკენ. შესაძლოა ამ განცხადებამ არ “დააზღვიოს” მინისტრი და მისი გადაყენება მაინც მოხდეს, მაგრამ მისი განცხადება ავტომატურად გამოიწვევს ეჭვს მოსახლეობაში მთავრობის მუშაობასთან დაკავშირებით, რაც სამომავლოდ მთავრობის პოლიტიკური სტაბილურობისთვის წამგებიანია.

თუ მინისტრი სისტემატიურად უარს განაცხადებს უპასუხოს მის მიმართ დასმულ კითხვებს, პოლიტიკური წნევა გაიზრდება აღნიშნული უარების საფუძველზე⁷³. ამიტომ, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა არანაკლებ მნიშვნელოვანია როგორც რეალიზდება და გავლენას ახდენს კოლექტიური პასუხისმგებლობის გამოწვევაზე. შესაბამისად, დიდი მნიშვნელობა აქვს მთავრობის წევრებს როგორც ახდენენ ამ პრინციპისა და მექანიზმის რეალიზებას⁷⁴.

მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპიდან გამომდინარე, თუ პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს პრემიერ-მინისტრს, ეს იწვევს მთლიანად მთავრობის გადაყენებას, როგორც ეს არის მაგალითად ლატვიაში, ხორვატიაში, სლოვაკეთში, ბულგარეთში და სხვა ქვეყნებში. განსხვავებით აღნიშნულიდან, მთავრობის ცალკეული წევრისათვის გამოცხადებული უნდობლობა არ იწვევს მთლიანად მთავრობის გადადგომას. ესტონეთში მთავრობის ცალკეული წევრის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, მინისტრის მიმართ გამოთქმული უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის გადაყენებას არ იწვევს და როგორც კი ამის შესახებ ეცნობება პრეზიდენტს, ის თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრს⁷⁵, ლატვიაში კი შემცვლელ მინისტრს პრემიერ-მინისტრი მოიწვევს⁷⁶. სერბეთში, უნდობლობის ვოტუმის რეზოლუციის მიღების შემთხვევაში, თუ ის მიმართული იყო მთავრობის წევრის მიმართ, მთავრობის წევრის უფლებამოსილება წყდება⁷⁷.

მსგავსი წესი მოქმედებს სლოვაკეთშიც, სადაც მთავრობის ცალკეული წევრის მიმართ გამოცხადებული უნდობლობის შემთხვევაში,

⁷² იქვე, 46.

⁷³ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 115.

⁷⁴ იქვე.

⁷⁵ ესტონეთის კონსტიტუცია, 89-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016].

⁷⁶ ლატვიის კონსტიტუცია, 59-ე მუხლი, <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>, [06.06.2016].

⁷⁷ სერბეთის კონსტიტუცია, 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016].

პრეზიდენტი გამოიწვევს შესაბამის მინისტრს⁷⁸. თუმცა ხორვატიაში, თუ უნდობლობა გამოუცხადეს მთავრობის ცალკეულ წევრს, კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ორი ალტერნატივა: ან პრემიერი საბორს ნდობის მისაღებად წარუდგენს ახალ წევრს ან გადადგება მთლიანად მთავრობა და პრემიერი. ეს უკანასკნელი გამომდინარეობს კონსტიტუციის 115-ე მუხლიდან, რომელიც ამბობს, რომ პრემიერი და მთავრობა საბორის წინაშე ერთობლივად არიან პასუხისმგებლები⁷⁹.

მთავრობის მიერ პარლამენტის ნდობის დაკარგვა მთავრობის გუნდური პასუხისმგებლობის ფორმაა, რომელიც მთავრობის მიერ ნდობის საკითხის მოპოვებას და პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის საკითხის დაყენებას უკავშირდება. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა ინტერპელაციის ფორმით შეიძლება დადგეს. თუმცა თუ შევედეთის რიქსდაგი განაცხადებს, რომ ესა თუ ის მინისტრი არ სარგებლობს ნდობით, პარლამენტის თავმჯდომარემ უნდა გადააყენოს იგი⁸⁰.

პარტიული დისციპლინა ხშირად გამოიყენება კონკრეტული მინისტრის მიმართ ოპოზიციური სანქციის უარსაყოფად, რაც მათ გადადგომას უშლის ხელს⁸¹. პროფესორი ლამბერტი ყურადღებას ამახვილებს იმ ფაქტზე, რომ ნებისმიერი პასუხისმგებლობა არის პერსონალური, რომელიც გამომდინარეობს პიროვნების მორალური ანგარიშვალდებულებისგან. ამის მაგალითად კი მოყავს ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობა - გაანაწილოს მოვალეობები, რაც მკაცრად პერსონალურია⁸².

3.1.2.2 მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა

წინა ქვეთავებში განვითარებული მსჯელობა გვაძლევს საფუძველს ვივარაუდოთ, რომ უნდობლობის ვოტუმი ცალსახად მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმაა. თუმცა, როდესაც საუბარია პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაზე, ავტომატურად დგება მისი სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გამიჯვნის საკითხი.

პოლიტიკური პასუხისმგებლობისგან განსხვავებით, სამართლებრივი პასუხისმგებლობის მიზეზები და საფუძველები ყოველთვის კანონით/კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული. მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის იდეოლოგიურ და სამართლებრივ საფუძველს კანონის უზენაესობის პრინციპი წარმოადგენს⁸³, რაც იმას

⁷⁸ სლოვაკეთის კონსტიტუცია, 115-116-ე მუხლები, <http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000.html>, [06.06.2016].

⁷⁹ ხორვატიის კონსტიტუცია, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

⁸⁰ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 167.

⁸¹ S.L.Sutherland, Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every reform is Own Problem, , Carleton University, Canadian Journal of Political Science, 1991, 96.

⁸² S.L.Sutherland, Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every reform is Own Problem, , Carleton University, Canadian Journal of Political Science, 1991, 108.

⁸³ Romzek B, Dubnick M, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987, 236 <http://www.jstor.org/discover/10.2307/975901?uid=3738048&uid=2&uid=4&sid=21103240227677>, [06.06.2016].

ნიშნას, რომ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა მაშინ დგება, როდესაც მინისტრის საქმიანობის ძირითად სფეროსთან დაკავშირებით⁸⁴ ირღვევა რომელიმე კანონის ნორმა.

1831 წლის ბელგიის კონსტიტუცია ლიბერალებისათვის სანიმუშოდ იქცა, რადგან იგი უბრალოდ ადგენდა მინისტრის თანხმობის აუცილებლობას ყველა სამეფო აქტისათვის. კონსტიტუციის ტექსტში ჩართული იყო მინისტრის პასუხისმგებლობის პრინციპიც, მაგრამ იგი მარტო იმას ნიშნავდა, რომ თუ მეფის ბრძანების შესრულებისას მინისტრი კანონს დაარღვევდა სამართლებრივ დოკუმენტებზე ხელის მოწერით, მაშინ მას სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა დაეკისრებოდა და მეფეს არ შეეძლო მისი შეწყალება⁸⁵.

იტალიაში მინისტრთა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ფორმას წარმოადგენს მათი გადადგომა დაკავებული თანამდებობიდან. მინისტრის წასვლა თანამდებობიდან არ იწვევს მთავრობის მთლიანი შემადგენლობის გადადგომას, თუ აღნიშნული ნაბიჯით სერიოზულად არ ირღვევა პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი სამთავრობო კოალიციაში. თუმცა, უშუალო მოვალეობათა შესრულებისას ჩადენილი დანაშაულისათვის მინისტრები პასუხს აგებენ საერთო იურისდიქციის სასამართლოს წინაშე ჩვეულებრივი წესით⁸⁶, რაც სწორედაც რომ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოვლინებაა. მინისტრები კოლეგიურად არიან პასუხისმგებლები მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე, ხოლო ინდივიდუალურად საკუთარი სამინისტროების საქმიანობაზე.

ესპანეთის ძირითადი კანონის საფუძველზე კი მთავრობის თავმჯდომარე და მისი სხვა წევრები სამშობლოს დაღატისა ან სახელმწიფო უშიშროების წინააღმდეგ მიმართულ ქმედობაზე სისხლის სამართლის წესით აგებენ პასუხს უმაღლესი სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა პალატის წინაშე. ბრალდებულის წარდგენის უფლება აქვს მხოლოდ დეპუტატთა კონგრესის აბსოლუტურ უმრავლესობას, დეპუტატთა 1/4-ის ინიციატივით⁸⁷. პრაქტიკულად აღნიშნულ თანამდებობის პირთა სისხლის სამართლის დანაშაულზე პასუხისმგებლობა იშვიათია⁸⁸. მინისტრთა პასუხისმგებლობის საკითხის გარკვევისას ძირითად საფუძველს წარმოადგენს ნორმა, რომლის თანახმადაც დგება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, როცა მინისტრები კოლეგიურად პასუხისმგებლები არიან მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, თავისი სახელმძღვანელო უწყების მუშაობაში არსებული დარღვევებისა ნაკლოვანებების გამო⁸⁹.

⁸⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 343-344.

⁸⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ს. პოლმსის წინათქმით, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, 103.

⁸⁶ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 224.

⁸⁷ იქვე, 152.

⁸⁸ იქვე.

⁸⁹ იქვე, 224.

იტალიის მსგავსად, ლიტვის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის თანახმად, მინისტრები კოლეგიურად არიან პასუხისმგებლები მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე, ხოლო ინდივიდუალურად – საკუთარი სამინისტროს საქმიანობაზე. კანონი ადგენს საბჭოს პრეზიდიუმის ორგანიზაციას, ასევე სამინისტროთა რაოდენობას, ფუნქციებსა და ორგანიზაციას. პოლონეთის კონსტიტუციაც⁹⁰ ითვალისწინებს მინისტრთა საბჭოს წევრების პასუხისმგებლობას სახელმწიფო ტრიბუნალის წინაშე კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევისათვის, აგრეთვე დაკავებულ თანამდებობასთან დაკავშირებით ჩადენილი დანაშაულებისათვის. დადგენილებას, მინისტრთა საბჭოს წევრის სახელმწიფო ტრიბუნალის წინაშე პასუხისმგებლობაში მიცემის თაობაზე იღებს სეიმი, პრეზიდენტის ან არანაკლებ 115 დეპუტატის განცხადების საფუძველზე, დეპუტატთა სრული შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობით.

157-ე მუხლის თანახმად კი, მინისტრთა საბჭოს წევრები სეიმის წინაშე ამავე დროს ინდივიდუალურად აგებენ პასუხს იმ საქმიანობისთვის, რომელიც მათი კომპეტენციის სფეროს განეკუთვნება ან რომელთა შესრულება მათ მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარემ დააგალა. ხსენებული რამდენიმე ქვეყნის მაგალითის მოყვანისას ნათელი ხდება, რომ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა რადიკალურად განსხვავდება იურიდიული პასუხისმგებლობისგან და მისი გამომწვევი მიზეზი მხოლოდ სამართალდარღვევა ან გადაცდომა შეიძლება იყოს, განსხვავებით პოლიტიკური პასუხისმგებლობისგან.

სამართლებრივი პასუხისმგებლობა მხოლოდ მთავრობის წევრებზე ვრცელდება ინდივიდუალურად, მას კონკრეტული სამართალდარღვევის ფაქტი უდევს საფუძველად და ძირითადად, იმპიჩმენტის პროცედურით რეალიზდება. როგორც ჯონ გოლდრინგი აღნიშნავს, ადმინისტრაციული არაკომპეტენტურობის მხოლოდ უხეშ და დასაბუთებულ დარღვევას შეუძლია მიიყვანოს მინისტრი გადაყენებამდე, ან უარეს შემთხვევაში მთავრობა, პარლამენტის ზეწოლის შედეგად⁹¹.

რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, იგი სოლიდარულ ხასიათს ატარებს, შესაბამისად მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში, მთავრობის ყველა წევრი უნდა გადადგდეს⁹². სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დროს კი მოქმედებს არა სოლიდარული, არამედ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპი – კონკრეტული მინისტრის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის გამო პასუხს აგებს შესაბამისი მინისტრი ინდივიდუალურად და არა მთლიანად სამთავრობო გუნდი. სხვაგვარად წარმოდგენილია – შეუძლებელია ერთი მინისტრის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის გამო დადგეს უდანაშაულო ადამიანების – კაბინეტის სხვა წევრების სამართლებრივი

⁹⁰ პოლონეთის კონსტიტუცია, 156-ე მუხლი, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016].

⁹¹ Goldring J., Public Law and Accountability of Government, For 36th conference of the Australasian Universities Law Schools Association Held At Macquarie University, 1981, 9.

⁹² კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 26.

პასუხისმგებლობა, აღნიშნული ეწინააღმდეგება როგორც ზოგადსამართლებრივ, ასევე სისხლის სამართლის პრინციპებს. იურიდიული პასუხისმგებლობა მთავრობის წევრის მიმართ შეიძლება დადგეს მმართველობის ნებისმიერ ფორმის პირობებში, თუ გამოვრიცხავთ აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებს⁹³.

სიზკოს მოსაზრებით, არსებობს ასევე სამოქალაქო და დისციპლინური პასუხისმგებლობები. სამოქალაქო პასუხისმგებლობა დღევანდელობაში ხშირად გამოიხატება საჩივრებში მთავრობის მიმართ ან მინისტრის მიმართ, ფიზიკური ან იურიდიული პირისათვის მიყენებული ზიანისათვის, როდესაც დაირღვა კანონი უფლებამოსილების განხორციელების დროს⁹⁴. დისციპლინური პასუხისმგებლობა ყოველთვის ინდივიდუალურია და გამოიხატება ჯარიმებში, რომელიც დაეკისრა მინისტრებს პრემიერს ან პრეზიდენტის მიერ, სამსახურებრივი დარღვევისათვის⁹⁵.

როგორც ქვეთავში მოყვანილი მოსაზრებებიდან ირკვევა, სამართლებრივი პასუხისმგებლობა ცალსახად ინდივიდუალურია და რაც მთავარია, გამომდინარეობს კონკრეტული მინისტრის მიერ სამართლებრივი რეგულაციისა და დარღვევიდან. იმ შემთხვევაში, თუ მინისტრმა დაარღვია კონკრეტული სამართლებრივი წესრიგი, კონკრეტული ნორმა – ანუ არ შეასრულა თავისი ვალდებულება ან შეასრულა იმგვარად, რომ დაირღვა კანონი, დგება მისი სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. აღნიშნული მექანიზმი განსხვავდება პოლიტიკური პასუხისმგებლობისგან იმგვარად, რომ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა შესაძლოა დადგეს მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკისაგან დამოუკიდებლად. შესაბამისად, შესაძლებელია, რომ კონკრეტული მინისტრი მიეცეს სამართლებრივ პასუხისმგებაში გარკვეული სამართალდარღვევის გამო, მაშინ როდესაც მთლიანი მთავრობის კურსი და განხორციელებული მმართველობა მისაღები და მოსაწონი იყოს პარლამენტის მიერ. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდობლობის ვოტუმში ცალსახად არ წარმოადგენს მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ფორმას.

3.2 მთავრობის ფუნქციონირება უნდობლობის ვოტუმის არსებობის პირობებში

ანუ პარლამენტის არსებობას ავტომატურად უკავშირდება მთავრობის არსებობაც. აღნიშნულის დასტურია ესპანეთის ძირითადი კანონის 101-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, მთავრობას უწყდება უფლებამოსილება მორიგი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარების შედეგად, ამასთანავე,

⁹³ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მბალანხივადისა და ნ.ცქიტიშვილის თარგმანი, ვაკეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 365.

⁹⁴ И.А. Сизько, Н.М.Чепурнова Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007, 137.

⁹⁵ И.А. Сизько, Н.М.Чепурнова Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007, 137.

აღნიშნულ შემთხვევაში იგი აგრძელებს მუშაობას ახალი მთავრობის ამოქმედებამდე⁹⁶. პოლონეთში კი მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე ახლადარჩეული სეიმის პირველ სხდომაზე აკეთებს განცხადებას მინისტრთა საბჭოს გადადგომის თაობაზე. რესპუბლიკის პრეზიდენტი იღებს მინისტრთა საბჭოს გადადგომას და ახალი მინისტრთა საბჭოს დანიშვნამდე ავალებს მას უფლებამოსილების განხორციელების გაგრძელებას⁹⁷.

მოლდოვის კონსტიტუციაში კი პირდაპირ წერია, რომ მთავრობა თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს ახალი პარლამენტის არჩევნების ნამდვილობის ცნობამდე, ახალი მთავრობის მიერ ფიცის დადებამდე კი ასრულებს მხოლოდ საზოგადოებრივი საქმეების მართვის ფუნქციას⁹⁸.

გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია, რომ ორგანოს, რომელსაც გააჩნია კაბინეტის დანიშვნისა და ნდობის გამოცხადების უფლებამოსილება, ასევე აქვს კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტის კომპეტენცია⁹⁹, შესაბამისად მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის წინაშე¹⁰⁰. ამიტომაც ითვლება, რომ ხალხის წარმომადგენლები – პარლამენტის წევრები – უფლებამოსილნი არიან თვალ-ყური ადევნონ და შესაბამისი ზომები მიიღონ მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებით.¹⁰¹

3.2.1 მთავრობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსი და მისი ფორმირების წესი

მთავრობა არის სახელმწიფოს უმაღლესი კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანო. იგი სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვანაირად იწოდება - მინისტრთა საბჭო (საფრანგეთი, იტალია, პოლონეთი), მინისტრთა კაბინეტი (დიდი ბრიტანეთი, უზბეკეთი), სახელმწიფო საბჭო და სხვა. კონსტიტუციურ სამართალში განასხვავებენ - პარტიულ პრინციპებზე ფორმირების მიხედვით ერთპარტიულ, მრავალპარტიულ და საპარლამენტო უმცირესობის მთავრობებს, დროებით მთავრობებს¹⁰², უპარტიო, კოალიციურ¹⁰³ და

⁹⁶ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 151.

⁹⁷ პოლონეთის კონსტიტუცია, 162-ე მუხლი, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016].

⁹⁸ მოლდოვის კონსტიტუცია, 103-ე მუხლი, <http://www.president.md/eng/constitution>, [06.06.2016].

⁹⁹ ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, 2004, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი), თბილისი, “მერიდიანი”, 2004, 36.

¹⁰⁰ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 134.

¹⁰¹ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემების ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, თბილისი, 2001, 27.

¹⁰² იხ. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 322.

¹⁰³ იხ. ცნობილადე პ., კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, ცნობარი, 1998, 89.

გარდამავალ მთავრობებს, საქმიან და ჩრდილოვან კაბინეტს და ე.წ. ეროვნული ერთიანობის მთავრობას¹⁰⁴.

მთავრობის შექმნის წესი დამოკიდებულია მმართველობის ფორმაზე, ხოლო სახელმწიფო მექანიზმში მთავრობის ადგილისა და კონსტიტუციური მოდელის გარკვევისათვის აუცილებელია კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული პრინციპების ჭრილში განხილულ იქნეს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი, მისი ფორმირებისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხები, აგრეთვე მთავრობის მონაწილეობის ხარისხი კანონშემოქმედებით პროცესში და ბოლოს, მისი ურთიერთობის თავისებურებები სხვა სახელისუფლებო განშტოებებთან¹⁰⁵.

აღმასრულებელი ხელისუფლება რთული იერარქიული და კონსტრუქციული მექანიზმია, რომლის აგებულება დამოკიდებულია სახელმწიფო მმართველობის ფორმასა და ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციაზე¹⁰⁶. საპარლამენტო ქვეყნებში იგი ყალიბდება იმ პარტიის მიერ, რომელმაც მოიპოვა ადგილების უმრავლესობა ერთპარტიულ პარლამენტში ან ორპალატიანი პარლამენტის ქვედა პალატაში. მთავრობას ეკისრება კოლეგიალური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე (ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში - ქვედა პალატის წინაშე), ეს ნიშნავს იმას, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის დაშლის შემთხვევაში მთავრობა ვალდებულია გადადგეს ან სახელმწიფო მეთაური დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს ვადამდელ არჩევნებს¹⁰⁷. მთავრობის როგორც კოლეგიის, პარტიული შემადგენლობა საპარლამენტო სისტემებში ჩვეულებრივ ამ ორგანოში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის ამსახველია¹⁰⁸. შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში კი მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობს როგორც პრეზიდენტი, ასევე პარლამენტი, გააჩნია შერეული მმართველობის მოდელის რომელ სახეზეა საუბარი. შერეული რესპუბლიკების მახასიათებელია ის, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, რაც შეიძლება იმასაც ნიშნავდეს, რომ მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობაზე დამოკიდებული ხდება. მოქმედებს ასევე ნდობა-უნდობლობის და ამასთან დაკავშირებული, პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმი¹⁰⁹. აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ ჭრილში დაკავშირებულ

¹⁰⁴ იხ. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 323.

¹⁰⁵ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 303.

¹⁰⁶ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 12.

¹⁰⁷ ცნობილაძე პ., კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, ცნობარი, 1998, 89.

¹⁰⁸ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 294.

¹⁰⁹ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 336.

სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას¹¹⁰, რომელიც უნდა იყოს დამოუკიდებელი განშტოება და მთავრობას უნდა ჰქონდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსი¹¹¹.

ხელისუფლების დანაწილების შესახებ თეორიის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება იზღუდებოდა და წონასწორდებოდა საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებათა მიერ და ეს ტრიადა სახელმწიფო მექანიზმის შიგნით ქმნიდა “შეკავებისა და გაწონასწორების” სისტემას. თავად ტერმინი აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობის როლისა და ადგილის თვალსაზრისით მიუთითებს მის დაქვემდებარებულ მდგომარეობაზე უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში და მის პოზიციაზე, რომლის ტოლფასი ფორმულა ასე გამოიყურება – აღმასრულებელს, მაგრამ არ წყვეტს. თუმცა ეს ფორმულა არც ადრე ასახავდა საქმის რეალურ მდგომარეობას, ხოლო შემდგომ – მით უმეტეს. როგორც ედმუნდ ბიორკი ამბობდა, “მთავრობა ადამიანის გონების გამოგონებაა, ამიტომ ადამიანები ფლობენ სრულ უფლებას გამოიყენონ იგი თავისი აზრით.” ეს სრული უფლება იმაში გამოიხატება, რომ საზღვარგარეთის მთელ რიგ ქვეყნებში მთავრობის როლი განუხრელად იცვლება – წინა პლანზე გამოდის სახელმწიფოს ორგანოთა სისტემაში და ხშირად პირდაპირ იქვემდებარებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რაც, რა თქმა უნდა, ქვეყნის შიგნით დემოკრატიზაციის მნიშვნელოვან შეზღუდვას იწვევს¹¹². XX საუკუნის შუა პერიოდიდან, ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინანტური მდგომარეობის იდეა, არსებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, გარკვეულწილად გაქარწყლდა და სახელისუფლებო ტრიადაში ერთგვარი წამყვანი როლი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დაიკავა. ეს გარემოება განაპირობა იმ ფაქტორმა, რომ ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებით, უფრო მეტად სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციურ არეალშია თავმოყრილი ფინანსური, მატერიალურ-ტექნიკური, ტექნოლოგიური, ორგანიზაციული, ადამიანური თუ სხვა სახის რესურსები¹¹³.

სახელისუფლებო განშტოებებზე დაკვირვებისას ცხადი ხდება მთავრობის განსაკუთრებული როლი სახელმწიფო სისტემაში. იგი ახორციელებს სახელმწიფოს ფინანსური და სხვა ფიზიკური რესურსების კონტროლს, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე განლაგებული ადმინისტრაციული აპარატის მეშვეობით ფლობს იძულების გამოყენების შესაძლებლობას. აქედან გამომდინარე სხვა სახელმწიფო ორგანოებიდან

¹¹⁰ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 11.

¹¹¹ გონაშვილი ვ., დემეტრაშვილი ა., კვერენჩილაძე გ., ჟვანია ვ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 54.

¹¹² მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 319.

¹¹³ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 10.

იგი თავისი მნიშვნელოვანი კომპეტენციით, ანუ მის გამგებლობას მიკუთვნებული ფაქტიურად განუსაზღვრელი სფეროთი, საკითხთა ფართო წრითა და ამ საკითხთა გადაწყვეტის, პოლიტიკური მხარდაჭერით გამაგრებული, ქმედითი უფლებამოსილებებით გამორჩევა¹¹⁴.

მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლექტიური ორგანოა, სახელმწიფო მმართველობის მთელი სისტემის ცენტრალური რგოლია, რომელიც მასზე დაკისრებული აღმასრულებელი-განმკარგულებელი საქმიანობის მეშვეობით, უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს სახელმწიფოს მთელ ადმინისტრაციას, მისი გამგებლობის ქვეშ იმყოფება სახელმწიფო აპარატი, სახელმწიფო ფინანსები, საერთაშორისო ურთიერთობა, შეიარაღებული ძალები¹¹⁵, ანუ მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება. მართალია მთავრობა პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის წინაშე, მაგრამ ის ფაქტორი რომ იგი საპარლამენტო უმრავლესობით არის მხარდაჭერილი, არსებით შესაძლებლობებს უქმნის მას წამყვანი როლი ითამაშოს საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობაზე. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ კანონპროექტთა უმრავლესობა, რომელთაც პარლამენტები იხილავენ, მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივით შემოდის. მაგალითად, განხილული კანონპროექტების საერთო რაოდენობის მიმართ, მათი რაოდენობა გერმანიაში 80%-ს აღწევს¹¹⁶. თანამედროვე აღმასრულებელი ხელისუფლების სიძლიერეს ანდრამ შაიო ასე აღწერს: „აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთგვარ კენტავრს წააგავს: მისი სხეულის ქვედა ნაწილს ბიუროკრატია, სახელმწიფო ადმინისტრაცია წარმოადგენს, ხოლო ზედა ნაწილს – პარტიული პოლიტიკოსი, რომელიც მისი ამომრჩევლის, პარლამენტის და, უპირველეს ყოვლისა, მისი პარტიის ყველაზე გავლენიანი წევრის წყალობით, სახელმწიფო ინტერესებს გამოხატავს. სხეულის მძლავრი ქვედა ნაწილი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქცევს უძლიერეს განშტოებად, რომელსაც მისი მიზნების მიღწევის ყველაზე დიდი შანსი აქვს.“¹¹⁷ “ის მოსაზრება, რომ მთავრობა მოწოდებულია აღასრულოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონები (რა მიზნითაც თავდაპირველად შეიქმნა ეს ინსტიტუტი), თანამედროვე ეტაპზე ნაკლებად აქტუალურია, რადგან მთავრობა ჩამოყალიბდა უმადლეს პოლიტიკურ ორგანოდ, რომელიც ხელმძღვანელობს საჯარო ადმინისტრაციას და ახორციელებს საერთოეროვნულ მმართველობას. თანამედროვე სახელმწიფოებში მთავრობის ფუნქციებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდამ, კონსტიტუციონალიზმში დამკვირდებული “შეკავება-გაწონასწორების” პრინციპზე დაყრდნობით და მმართველობის მოდელის გათვალისწინებით, პოლიტიკურ-სამართლებრივი

¹¹⁴ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 303.

¹¹⁵ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 318.

¹¹⁶ იქვე, 134.

¹¹⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ს. პოლმსის წინათქმით, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ.ნინიძის რედაქტორობით, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, 235.

პასუხისმგებლობის სახით მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების კონკრეტული ფორმების შემუშავება განაპირობა”¹¹⁸.

3.2.2 პარლამენტის ნდობა, როგორც მთავრობის ფუნქციონირების გარანტია

წინა ქვეთავში განვიხილეთ მთავრობის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე და ავლნიშნეთ, რომ მას პარლამენტის წინაშე გარკვეული ვალდებულებები აკისრია. იმისათვის რომ მთავრობამ შეძლოს თავისი ვალდებულებების შესრულება, მას უპირველესად უნდა გააჩნდეს პარლამენტის ნდობა. მთავრობის არსებობა (ფორმირება და ფუნქციონირება) პარლამენტზეა დამოკიდებული, რომელსაც მთავრობის გადაყენება შეუძლია, რაც საპარლამენტო რესპუბლიკისთვისაა დამახასიათებელი¹¹⁹. რაოდენ ოცნაურადაც არ უნდა ჟღერდეს, პარლამენტის ნდობის არსებობა მთავრობის მიმართ წარმოადგენს საფუძველს მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებისას.

საპარლამენტო რესპუბლიკათა კონსტიტუციური კანონმდებლობის მიხედვით, კონკრეტული მთავრობის როგორც დაბადება, ასევე მისი ხელისუფლებაში ყოფნა-არყოფნა ძირითადად პარლამენტის დამფუძნებელ და საკანონმდებლო ფუნქციებს უკავშირდება¹²⁰. აღნიშნულიდან გამომდინარე ცალსახაა, რომ პარლამენტის ნდობა მთავრობის არსებობის გარანტიაა. იმ ქვეყნებში, სადაც პარლამენტის არჩევნების შემდეგ დგება ახლად დანიშნული კაბინეტის ნდობის საკითხი, ურთიერთობები კაბინეტსა და პარლამენტს შორის ნათელ სურათს გვაძლავს ნდობის გამოცხადების ინსტიტუტის შესახებ. როდესაც პარლამენტი ნდობას უცხადებს მინისტრთა კაბინეტს, იგი ამტკიცებს კაბინეტის მიერ წარმოდგენილ პროგრამას, გამოთქვამს მზადყოფნას, ითანამშრომლოს მასთან პროგრამის განხორციელების მიზნით და იღებს ვალდებულებას, გააკონტროლოს კაბინეტის მიერ შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების პროცესი. ამ ორ ორგანოს შორის ასეთი ურთიერთობების არსებობა ხელს უწყობს მათ თანამშრომლობას, პარლამენტს ვერ ექნება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის გადაწყვეტილებების შესაბამისად მოქმედების მოლოდინი, ხოლო კაბინეტი ვერ მიიღებს პარლამენტის მხარდაჭერას მის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტებთან დაკავშირებით. ყოველივე ეს გამოიწვევს ახალი კაბინეტის დანიშვნას¹²¹.

პარლამენტის ნდობა შეგვიძლია ორგვარად განვმარტოთ: 1. როდესაც პარლამენტი ნდობას უცხადებს ახლად დაკომპლექტებულ მთავრობას და 2. როდესაც პარლამენტი უკვე მოქმედ მთავრობას აღარ ენდობა და უნდობლობის ვოტუმის პროცედურას იწყებს. მთავარია, რომ პარლამენტი

¹¹⁸ კვერენხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 12.

¹¹⁹ დემეტრაშვილი ავთანდილ, კობახიძე ირაკლი, კონსტიტუციური სამართალი, 2010, 111.

¹²⁰ იქვე, 290.

¹²¹ ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, 2004, 37.

ენდობოდეს მთავრობას – იქნება ეს გამოხატული მისი ფორმირებისას თუ არსებობის მანძილზე. ის რომ მთავრობამ დაკომპლექტების დროს მიიღო პარლამენტის ნდობა, ბევრს არაფერს ნიშნავს, რადგან აღნიშნული პროცედურა უმეტეს შემთხვევაში ფორმალბაა (თუ რა თქმა უნდა, რადიკალურად დაპირისპირებულ პოლიტიკურ ძალებთან არ გვაქვს საქმე). ყველაზე მთავარია, რომ მთავრობის არსებობამ ისე ჩაიაროს, რომ მას მუდმივად უმაგრებდეს ზურგს პარლამენტის ნდობა. თუ მთავრობის ფუნქციონირების მანძილზე პარლამენტი არ გამოიყენებს უნდობლობის ვოტუმს, ეს იმას ნიშნავს, რომ ის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს ენდობა და მისი საქმიანობით უმეტესწილად კმაყოფილია. მთავრობის პასუხისმგებლობა და მისი დამოკიდებულება პარლამენტის უმრავლესობის ნდობისადმი, დღეს უკვე ტრადიციული ფაქტორებია, რომლებიც პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობებში თითოეული მათგანის უფლებებსა და მოვალეობებს ასახავს, მით უმეტეს როდესაც ისინი მმართველობის საპარლამენტოს სისტემის ფარგლებში, განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებში ერთვებიან¹²². აღნიშნული ურთიერთობიდან გამომდინარე, პარლამენტმა შესაძლოა უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, რაც ნიშნავს იმას რომ უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო აღარ ენდობა უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს. აღნიშნული სხვადასხვანაირადაა მოწესრიგებული სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებით. მაგალითად ესტონეთში პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, ანუ მთავრობის საქმიანობა მთლიანად დამოკიდებულია სახელმწიფო კრების ნდობის მანდატზე¹²³. უნდობლობის მექანიზმი ესპანეთშიც მოქმედებს, თუმცა აღნიშნული პროცედურა იქ არა მხოლოდ მთავრობის ფუნქციონირების გარანტიაა, არამედ მთავრობის ერთგვარ სტაბილურობასაც უზრუნველყოფს. აღნიშნულ სტაბილურობას განაპირობებს არა მხოლოდ მთავრობის თავმჯდომარის ალტერნატიული კანდიდატურის დასახელების სირთულე, არამედ გაკიცხვის რეზოლუციის მხარდამჭერი აბსოლუტური უმრავლესობის შეგროვების სირთულეც. გაკიცხვის რეზოლუციის მიღების შემთხვევაში მთავრობა ან უნდა გადადგეს, ან მისმა თავმჯდომარემ უნდა შესთავაზოს მონარქს, დაითხოვოს ქვედა პალატა, ან მთლიანად კორტესები. იმ შემთხვევაშიც, თუ მთავრობის ფორმირების დროს მისი თავმჯდომარის პოსტზე ვერცერთი კანდიდატურა ორი თვის მანძილზე ვერ მოიპოვებს პარლამენტის უმრავლესობის ნდობას, კორტესები დაითხოვება და ინიშნება ახალი არჩევნები¹²⁴.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პარლამენტი მთავრობის მიმართ ნდობას გამოხატავს პირველად ფორმირების დროს და უკანასკნელად, უნდობლობის ვოტუმის რეზოლუციის მიღების დროს. თუმცა, კონსტიტუციურ სამართალში, მთავრობის მიერ პარლამენტის ნდობის

¹²² მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 344.

¹²³ ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005, 106.

¹²⁴ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 149.

შემოწმების კიდევ ერთი საშუალება არსებობს – ესაა მთავრობის მეთაურის მიერ მთავრობის ნდობის საკითხის დაყენება ამა თუ იმ მნიშვნელოვანი კანონპროექტის განხილვის დროს. ესპანეთში მთავრობის თავმჯდომარეს მინისტრთა საბჭოში საკითხის წინასწარი განხილვის შემდეგ შეუძლია თვითონ დასვას კონგრესის წინაშე ნდობის გამოცხადების საკითხი, რაც დაკავშირებული უნდა იყოს მთავრობის სამოქმედო პროგრამასთან ან საერთო პოლიტიკის შესახებ დეკლარაციასთან. ნდობის გამოსახატავად საკმარისია დეპუტატთა უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა. თუ კონგრესი არ დაუჭერს მხარს მთავრობას, ეს უკანასკნელი მონარქს წარუდგენს განცხადებას გადადგომის შესახებ, რის შემდეგაც ზემოთ აღწერილი პროცედურის დაცვით ხორციელდება ახალი მთავრობის თავმჯდომარის დანიშვნა¹²⁵.

პარლამენტის ნდობის საკითხის შემოწმება გერმანიაშიც შეუძლია მთავრობას. ფედერალურ კანცლერს შეუძლია ბუნდესტაგის წინაშე დააყენოს თავისი და მაშასადამე, მთავრობის ნდობის საკითხი მაშინ, როდესაც იგი ვერ ღებულობს ამ უკანასკნელის მხარდაჭერას ბიუჯეტის პროექტთან ან სამთავრობო პროგრამასთან დაკავშირებით. აქ უკვე ამუშავდება 68-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, ფედერალური კანცლერის განცხადებას მისთვის ნდობის გამოხატვის შესახებ, მხარს არ დაუჭერს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობა, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური კანცლერის წინადადებით, დაითხოვოს ბუნდესტაგი 21 დღის განმავლობაში, თუმცა აქვე დადგენილია, რომ დათხოვნის უფლება ძალას კარგავს, როგორც კი ბუნდესტაგი თავისი წევრების უმრავლესობით აირჩევს სხვა ფედერალურ კანცლერს¹²⁶. ესტონეთის კონსტიტუციის 98-ე მუხლის თანახმად კი, რესპუბლიკის მთავრობას შეუძლია სახელმწიფო კრებისათვის წარმოდგენილი პროექტის მიღება გააერთიანოს ნდობის ვოტუმთან. პროექტისა და ნდობის ვოტუმის შეთავსებიდან არაუადრეს მესამე დღისა შეიძლება ჩატარდეს კენჭისყრა, თუ სახელმწიფო კრება არ მიიღებს პროექტს, მთავრობა გადადგება. უნგრეთის კონსტიტუციით კი გათვალისწინებულია, რომ მთავრობას შეუძლია, დეპუტატთა პალატას მოსთხოვოს ნდობის გამოცხადება¹²⁷.

ევროპულ საპარლამენტო სისტემებში მინისტრთა კაბინეტსა და პრემიერ-მინისტრს პარლამენტი ირჩევს და არ შეუძლია ამ უკანასკნელის მხარდაჭერის გარეშე ფუნქციონირება მაშინაც კი, თუ დანიშნა რესპუბლიკის პრეზიდენტმა განახორციელა. თუ პარლამენტი კაბინეტს უნდობლობას გამოუცხადებს, კაბინეტი უნდა გადადგეს¹²⁸.

აღნიშნულ ქვეთავში განხილული სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციის ჩანაწერების ანალიზით ირკვევა, ნათელია, რომ მთავრობის არსებობა პარლამენტზე დამოკიდებული. თუ პარლამენტი არასტაბილურია, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება ხელმძღვანელის გარეშე დარჩეს,

¹²⁵ იქვე, 152-152.

¹²⁶ იქვე, 75.

¹²⁷ უნგრეთის კონსტიტუცია, მუხლი 71.

¹²⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ.ნინიძის რედაქტორობით, 2003, 105.

რაც თავის მხრივ სახელმწიფოს ფუნქციონირებას უქმნის საფრთხეს¹²⁹. პარლამენტის ნდობა პირდაპირ განსაზღვრავს მთავრობის ფუნქციონირებას და წარმოადგენს მისი არსებობის გარანტიას, ხოლო ნდობის დაკარგვა გამოიხატება უნდობლობის ვოტუმის კენჭისყრით და ლოგიკური შედეგი არის პარლამენტის დათხოვნა¹³⁰.

3.2.3 უნდობლობა, როგორც მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი

მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. საპარლამენტო სისტემა პოპულარულია როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში. ამისი მთავარი მიზეზი სწორედ პარლამენტის უფლებამოსილებაა, დაითხოვოს მთავრობა უნდობლობის ვოტუმის გზით¹³¹.

უნდობლობის ვოტუმი პოლიტიკური მექანიზმია, რომელიც გამოიყენება მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად. როგორც ზემოთაც არაერთხელ აღინიშნა, მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, რაც პარლამენტს აძლევს მასზე კონტროლის განხორციელების უფლებას. საჭიროა, რომ კონსტიტუციით ან საკანონმდებლო ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით, უზრუნველყოფილ იქნეს პარლამენტის წევრთათვის კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება.

საპარლამენტო კონტროლი გულისხმობს მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის შემოწმებას. თუმცა მას ძირითადად პოლიტიკური ფუნქცია გააჩნია, ეს იმას ნიშნავს, რომ კონტროლის განხორციელებისას პარლამენტი იყენებს პოლიტიკურ კრიტერიუმს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის მხარდაჭერით, დასახული მიზნის განხორციელებასთან დაკავშირებული საქმიანობის შეფასებისათვის. თუმცა გვერდს ვერ ავუვლით ტრადიციულ ინგლისურ გამოცდილებას, რომელიც ამტკიცებს რომ საპარლამენტო კონტროლი შეიძლება ასევე იყოს მოქალაქეების უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის საშუალება. ამ შემთხვევაში პარლამენტი რეაგირებას ახდენს მოქალაქეთა საჩივრებზე და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის შეფასებისას აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს სამართლებრივი კრიტერიუმები, მაგალითად კონსტიტუცია ან კანონმდებლობა¹³². კონსტიტუციური სამართალი საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს იცნობს, თუმცა ძირითადი უნდობლობის გამოცხადებაა.

აღნიშნული მექანიზმის არსებობა ერთის მხრივ განამტკიცებს პარლამენტის გავლენას მთავრობაზე და მეორეს მხრივ, მთავრობას “აიძულებს” იმოქმედოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული კურსის

¹²⁹ იქვე, 225.

¹³⁰ იხორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიის კონსოლიდაციისკენ, 2010, 20.

¹³¹ Cheibub J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf [07.05.2016].

¹³² ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, 2004, 39.

შესაბამისად, წინააღმდეგ შემთხვევაში “დაისჯება”, თუმცა ეს ვითარებაც უპირველესად დამოკიდებულია კონკრეტულ პოლიტიკურ ვითარებაზე. ძირითადად კი, აღნიშნული მექანიზმი მთავრობის კონტროლის ყველაზე ქმედითი საშუალებაა, უნდობლობის ვოტუმის წამოწევაზე კი საკმარისია ხშირ შემთხვევაში მთავრობის “გასაფრთხილებლად”.

სხვადასხვა ქვეყნები უნდობლობის ვოტუმის თავისებურ ვერსიებს გვთავაზობენ, თუმცა ყველა მათგანს ერთი მიზანი აქვს: განახორციელოს მთავრობის საპარლამენტო, პოლიტიკური კონტროლი, რაც იმაში გამოიხატება, რომ ქვეყანაში აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი უმაღლესი ორგანო დაკარგავს პოლიტიკურ სტატუსს.

მაგალითად, ესპანეთში გენერალური კორსეტები სხვადასხვა ფორმით ახორციელებენ კონტროლს მთავრობის საქმიანობაზე. ამ მიმართულებით ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი დეპუტატთა კონგრესის უფლებამოსილებაა. კორტესების ორივე პალატას და მათ კომისიებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ მთავრობისგან ნებისმიერი სახის ინფორმაცია, მთავრობის წევრთა დასწრება მათ სხდომებზე. პალატის წევრებს უფლება აქვთ კითხვებით და ინტერპელაციით მიმართონ მთავრობის წევრებს. მაგრამ მხოლოდ დეპუტატთა კონგრესს აქვს უფლება აიძულოს მთავრობა, გადადგეს. ესპანეთის ქვედა პალატაში გაკიცხვის რეზოლუციის შეტანის პროცედურა მსგავსია საფრანგეთის ეროვნულ კრებაში არსებული მექანიზმისა და მიმართულია მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფისაკენ. რეზოლუცია უნდა იქნეს შემოთავაზებული პალატის წევრთა 1/10 ის მიერ და იმავდროულად, მასში დასახელებლი უნდა იყოს მთავრობის ახალი თავმჯდომარის კანდიდატურა. თუ რეზოლუცია არ იქნა მიღებული, მისი ინიციატორები კარგავენ უფლებას, იმავე სესიაზე ხელახლა წარადგინონ რეზოლუცია. ამ უკანასკნელის მისაღებად აუცილებელია დეპუტატთა კონგრესის აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა¹³³.

შვეიცარიაში, არ არსებობს მთავრობის აქტებზე კონსტიტუციური კონტროლი, თუმცა არსებობს საპარლამენტო კონტროლი. თავისებური უნდობლობის ვოტუმი მთავრობას შეიძლება გამოეცხადოს მხოლოდ 4 წლიანი პერიოდის დასრულების შემდეგ, რაც იმას ნიშნავს რომ მთავრობის ყოფილი წევრები აღარ აირჩევიან მეორე ვადით. თუმცა, როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს, მინისტრის პოსტზე ერთი პირის ყოფნის ხანგრძლივობა საშუალოდ 10-12 წლიდან სამ ათეულ წლამდეც მერყეობს. შვეიცარიის უნდობლობის ვოტუმი განსხვავდება კლასიკური უნდობლობის ვოტუმისგან, თუმცა მიზანს მაინც აღწევს - საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება იმით, რომ აღნიშნული პირები მეორედ ვეღარ გახდებიან მთავრობის წევრები და პარლამენტი მათ მეორეჯერ ნდობას აღარ გამოუცხადებს, მით უმეტეს რომ ისინი პოსტებს საკმაოდ დიდი ხნით ინარჩუნებენ.

პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების საკანონმდებლო კონტროლს მოლდოვის კონსტიტუციაც ითვალისწინებს დადგენილი ფორმებით და ფარგლებით¹³⁴, ხორვატიაში კი საბოლოო ახდენს მთავრობის

¹³³ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 149.

¹³⁴ მოლდოვის კონსტიტუცია, მუხლი 66, <http://www.president.md/eng/constitution>, [06.06.2016].

ფორმირებას და შეკითხვებით, ინტერპელაციით (რომელსაც შეიძლება მოყვეს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმა), უნდობლობის გამოცხადებითა და სხვა ფორმებით ახორციელებს კონტროლს მთავრობის საქმიანობაზე¹³⁵.

ყველა ქვეყნის კონსტიტუციაში პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლის უფლება პირდაპირ არ არის ფორმულირებული და იგი შეიძლება ამოვიკითხოთ არაპირდაპირი გზით კონსტიტუციის ან რეგლამენტის თუ სხვა ნორმატიული აქტების დებულებებში¹³⁶. პარლამენტის ძირითადი ფუნქცია, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების გარდა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთვალყურეობა¹³⁷ და საქმიანობის კონტროლია¹³⁸. ავთანდილ დემეტრაშვილი უნდობლობის ვოტუმს მიიჩნევს პარლამენტის მთავრობის საქმიანობაზე ყველაზე ეფექტურ, სახელმწიფოს დემოკრატიულ რეჟიმში ფუნქციონირებისათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონეს¹³⁹. არც ერთ შტოს არ უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, გახდეს ძალაუფლების ჭარბი კონცენტრაციის ცენტრი. ძალაუფლებისაკენ მისწრაფების შეჩერება მხოლოდ მაშინ შეიძლება, როდესაც ამ სურვილის მქონე პირი ერთდროულად არ არის ისიც, ვინც ამ სურვილის მიღწევისათვის საჭირო საშუალებებს აკონტროლებს.¹⁴⁰ ამიტომ, უნდობლობა, კონსტიტუციის შესაბამისად არის ის რადიკალური საკანონმდებლო ხერხი, რომლის მეშვეობითაც პარლამენტი პრაქტიკულად ახორციელებს აღნიშნულ უფლებამოსილებას.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კონსტიტუციით დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონკრეტული პროცედურები ნაკლებ გავლენას ახდენენ იმაზე, თუ რამდენად ეფექტურია ეს მექანიზმი პარლამენტის ხელში მთავრობის საკონტროლოდ, რადგანაც ეს მთლიანად დამოკიდებულია კოალიციების (პარტიული სისტემის) სიმყარეზე. ანუ კონსტიტუცია განსაზღვრავს მხოლოდ პროცედურებს, შინაარსსა და შედეგს კი - მთლიანად, კონკრეტულ მომენტში პარტიულ ძალთა ბალანსი სახელმწიფო კრებაში¹⁴¹.

¹³⁵ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 488.

¹³⁶ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 1999, 272.

¹³⁷ საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე, პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, 2003, 80.

¹³⁸ გიორგაძე გ., თორდია ვ., ხმალაძე ვ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 2001, 63.

¹³⁹ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, 2012, 31.

¹⁴⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, 2003, 90.

¹⁴¹ ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005 წელი, 393.

4. უნდობლობის ვოტუმის სახეები და თეორიული მახასიათებლები

4.1 უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი

სიტყვა ვოტუმი – ლათინური სიტყვაა და ნიშავს ნებას, სურვილს. უნდობლობის ვოტუმი ორი სახისაა: კონსტრუქციული და დესტრუქციული. ინგლისური სიტყვა destructive ქართულად ნიშნავს დამანგრეველს, გამანადგურებელს, მავნეს, საზიანოს – რაც გარკვეულწილად გამოხატავს უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის მნიშვნელობას. უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ნიშნავს უნდობლობის ვოტუმს, რომლის დროსაც ხდება არსებული მთავრობის გადაყენება მომავალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების გარეშე, კონსტრუქციული ვოტუმის დროს კი კენჭი ეყრება როგორც არსებული მთავრობის გადაყენებას, ასევე მომავალი მთავრობის მეთაურისათვის ნდობის გამოცხადებას.

საპარლამენტო მართველობის მქონე სახელმწიფოების საპარლამენტო პრაქტიკაში, როგორც წესი, არის ქვედა პალატის მიერ გამოხატული ნდობა ან უნდობლობა პოლიტიკური მიმართულების, მთავრობის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის ან ცალკეული მინისტრის¹⁴² მიმართ. მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება ფაქტობრივად იწვევს ან მოცემული მთავრობის გადადგომას და ახლის ჩამოყალიბებას (ე.ი. სამთავრობო კრიზისს) ან პარლამენტის (ქვედა პალატის) დათხოვნას და ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებას. მეორე ვარიანტი შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას შანტაჟი მოუწყოს პარლამენტს ვადამდელი დათხოვნის მუქარით და ამით პარლამენტის მეშვეობით გაატაროს არაპოპულარული კანონპროექტები¹⁴³. პოლიტიკური მნიშვნელობა – უნდობლობის ვოტუმი საპარლამენტო რეჟიმის გადმონაშთია მეხუთე რესპუბლიკის სპეციფიკურ ჩარჩოებში, სადაც მან სრულიად ახლებური მნიშვნელობა შეიძინა¹⁴⁴.

განასხვავებენ კოლექტიურ უნდობლობის ვოტუმს პრემიერ-მინისტრის ან მთელი მთავრობის წინააღმდეგ და უნდობლობის ვოტუმს ცალკეული მინისტრის წინააღმდეგ¹⁴⁵. ზოგიერთი ქვეყანა მხოლოდ მთავრობის კოლექტიურ პასუხისმგებლობას იცნობს, ზოგიერთში კი ორივე მათგანი გავრცელებულია¹⁴⁶. კოლექტიური უნდობლობის ვოტუმის დროს ზოგიერთი ყოფილი სოციალისტური ქვეყნის კონსტიტუცია პრეზიდენტს უტოვებს უფლებას თავად გადაწყვიტოს: მთავრობას გადააყენებს თუ ამჯობინებს დაიშალოს პარლამენტი¹⁴⁷. იმ ქვეყნებში სადაც მთავრობა სახელმწიფოს

¹⁴² იხ. Bucur C., Who Fires Ministers? A Principal-Agent approach ministerial deselection, School of Law and Government, Dublin City University, 2013.

¹⁴³ ცნობილადე პ., კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, ცნობარი, 1998, 47.

¹⁴⁴ პაქტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012, 725.

¹⁴⁵ მაგალითად ხორვატია: კონსტიტუცია ითვალისწინებს უნდობლობის გამოცხადებას როგორც მთავრობის წევრისათვის, ასევე მთლიანად მთავრობისათვის.

¹⁴⁶ გაული ვ., კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში (1993-1995), 2002, 154.

¹⁴⁷ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიაზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 154.

მეთავრობისგან გამოყოფილია, პარლამენტი მთავრობის მეთაურისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრების დანიშვნაში უშუალოდ მონაწილეობს, მაგრამ მათ შემდგომ ურთიერთობებში, უმრავლეს ქვეყნებში მთავრობისადმი უნდობლობის ე.წ. დესტრუქციული ვოტუმი გამოიყენება, რაც ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია გერმანიის ძირითადი კანონის რამდენიმე ნორმა, რომლებიც მთავრობის საქმიანობის სტაბილურ რეჟიმს უზრუნველყოფს. პირველ რიგში ეს არის კონსტრუქციული ვოტუმის იდეა¹⁴⁸.

უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის დროს, სამთავრობო კრიზისი შექმნის საფრთხე ნამდვილად არსებობს და ეს საფრთხე რეალურია. როდესაც პარლამენტი მთავრობის წინააღმდეგ უნდობლობის ვოტუმს აღძრავს, ეს იმას ნიშნავს რომ პარლამენტი ღიად უპირისპირდება მთავრობას, ანუ ქვეყანაში დაძაბული პოლიტიკური სიტუაციაა. უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის ბოლომდე მიყვანის შემთხვევაში, უმეტეს შემთხვევაში გადაწყვეტილება პრეზიდენტმა უნდა მიიღოს – ან გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი ¹⁴⁹. რომელი გადაწყვეტილებაც არ უნდა მიიღოს პრეზიდენტმა, შედეგი მაინც გარკვეულწილად უარყოფითი იქნება – ქვეყანა დარჩება ან პარლამენტის ან მთავრობის გარეშე, რაც უკვე ერთგვარი კრიზისია, მთავრობის გადაყენების შემთხვევაში კი სამთავრობო კრიზისი გარდაუვალია. მით უმეტეს იმ პირობებში, რომ ახალი მთავრობის დაკომპლექტებას შესაძლოა გარკვეული პერიოდი დაჭირდეს, ეს კი სწორედ ისეთი ვითარებაა, როდესაც დრო უარყოფითად მოქმედებს მოვლენებზე. ამიტომაც, ზოგიერთი ავტორის აზრით, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი პარტიებისთვის ზრდის ვაჭრობის შესაძლებლობას, რადგან არანაირი მთავრობა არ შეიძლება ჩამოყალიბდეს საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმალური და საჯარო მხარდაჭერის გარეშე¹⁵⁰.

თუ უნდობლობის ვოტუმი არ მიიღება, ეს აძლიერებს მთავრობის პოზიციას, რომელიც პოლიტიკურად დაუსტებოდა, თუ ჩვეულებრივ კენჭისყრაში მნიშვნელოვანი იქნებოდა იმ დეპუტატთა რაოდენობა, ვინც თავი შეიკავა. და ბოლოს, თუ ვოტუმი მიღებულია ამან შეიძლება ხელი შეუწყოს გამოკვეთილი უმრავლესობის საფუძველზე ახალი მთავრობის ჩამოყალიბებას. თუმცა ამგვარი შედეგის მიღწევა მხოლოდ მაშინ იქნება შესაძლებელი, თუ უმრავლესობა ერთიანი და კონსტრუქციულია და არ წარმოადგენს წინააღმდეგობრივი ოპოზიციური დაჯგუფებების შემთხვევით გაერთიანებას¹⁵¹.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც შეიძლება ქონდეს კონტრმანევრის მძლავრი საშუალებები. ზოგიერთი მოდელის მიხედვით, თუ პარლამენტმა

¹⁴⁸ იქვე, 328.

¹⁴⁹ გარდა უპირობო უნდობლობისა, რომელსაც როგორც წესი ხმათა იმდენად დიდი რაოდენობა ესაჭიროება, რომ მისი მიღება ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია.

¹⁵⁰ shugart M., Investiture and Constructive No-confidence Votes, 2006, <http://fruitsandvotes.wordpress.com/2006/05/16/investiture-and-constructive-no-confidence-votes/>, [06.06.2016].

¹⁵¹ პაქტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012, 723-724.

უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას, მაშინ აღმასრულებელი ხელისუფლება “კვდება”, მაგრამ საბოლოო აღსასრულამდე მაინც შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა. რამდენიმე ქვეყანაში და ზოგიერთ გარემოებებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას არა აქვს დათხოვნის ამგვარი უფლება, მაგრამ თუ დროის უფრო ხანგრძლივ პერიოდში ვერ მოხერხდება ახალი მთავრობის ფორმირება, მაშინ პარლამენტის დათხოვნა რაიმე ავტომატური მექანიზმით ხორციელდება და ინიშნება ახალი არჩევნები¹⁵².

უნდობლობის ვოტუმის პროცედურები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ესტონეთში სახელმწიფო კრებას შეუძლია, თავისი დადგენილებით რომელსაც ხმას მისცემს სახელმწიფო კრების შემადგენლობის უმრავლესობა, უნდობლობა გამოუცხადოს რესპუბლიკის მთავრობას, პრემიერსა და მინისტრს¹⁵³. მოლდოვის კონსტიტუციის 106-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტს დეპუტატთა არანაკლებ 1/4ის წინადადებით შეუძლია გამოხატოს უნდობლობა მთავრობისადმი დეპუტატთა ხმების უმრავლესობით. უნგრეთში უნდობლობის გამოცხადება განიხილება დეპუტატთა პალატის არანაკლებ ორმოცდაათი დეპუტატის მიერ შეტანილი წერილობითი წინადადების საფუძველზე¹⁵⁴, ხორვატიაში კი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის ცალკეულ წევრთა ან მთლიანად მთავრობის მიმართ უნდობლობის საკითხის დასმა ხდება საბორის წევრთა არანაკლებ საერთო რაოდენობის 1/5-ის ინიციატივით¹⁵⁵. აღნიშნული წინადადება მოლდოვის პარლამენტში განიხილება შეტანიდან 3 დღეში¹⁵⁶, საბორში კი ნდობის საკითხის განხილვა და კენჭისყრა ხდება მისი შეტანიდან არა უადრეს 7 დღისა. დაუშვებელია საბორში ნდობის საკითხის განხილვა და კენჭისყრა მისი შეტანიდან 30 დღის გასვლის შემდეგ¹⁵⁷. აღნიშნული ვადები არაა დიდი, იმის გათვალისწინებით რომ უნდობლობის ვოტუმის აღძვრის შემდეგ საჭიროა ყველაფერი მაქსიმალურად მოკლე დროში მოხდეს, რათა გამოირიცხოს პოლიტიკური თამაშებისა და პოლიტიკური კრიზის შექმნის საშიშროება. უნგრეთის კონსტიტუციის 72-ე მუხლის თანახმად, უნდობლობის გამოცხადებისთვის გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტის თანხმობა.

უნდობლობის ვოტუმის მიზანი არის მთავრობის გადაყენება¹⁵⁸. მოლდოვაში მთავრობა გადადგება, თუ წინადადება უნდობლობის

¹⁵² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ს. პოლმსის წინააღმდეგ, მ. მაისურადის თარგმანი, თ.ნიინდის რედაქტორობით, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, 102.

¹⁵³ ესტონეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>, [06.06.2016].

¹⁵⁴ უნგრეთის კონსტიტუცია, 72-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

¹⁵⁵ ხორვატიის კონსტიტუცია, 115-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

¹⁵⁶ მოლდოვის კონსტიტუცია, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, <http://www.president.md/eng/constitution>, [06.06.2016].

¹⁵⁷ ხორვატიის კონსტიტუცია, 115-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

¹⁵⁸ თუმცა რიგ შემთხვევებში, ის პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ დასრულდეს.

გამოხატვაზე, რომელიც შეტანილია პროგრამის, ზოგადპოლიტიკური ხასიათის განცხადებების ან კანონის პროექტის წარდგენიდან სამდღიან ვადაში, მიღებულია 106-ე მუხლის შესაბამისად. თუ მთავრობა არ გადადგება, კანონის წარმოდგენილი პროექტი ითვლება მიღებულად, ხოლო პროგრამა და ზოგადად პოლიტიკური ხასიათის განცხადება – მთავრობისთვის სავალდებულოდ¹⁵⁹. ისრაელში უნდობლობის გამოცხადებას მოყვება მთავრობის გადაყენება და ახალი მთავრობის ფორმირება ქნესეთის ერთ-ერთი წევრის მიერ 2 დღის ვადაში. თუ ვერ მოხდა მთავრობის ფორმირება, ან მან ნდობა ვერ მიიღო, ამ შემთხვევაში დაითხოვება პარლამენტი¹⁶⁰. ხორვატიაში, თუ საბორმა ნდობა არ გამოუცხადა პრემიერ-მინისტრს ან მთლიანად მთავრობას, ორივე მათგანი გადადგება. თუ ახალ მთავრობას 30 დღის ვადაში საბორი ნდობას არ გამოუცხადებს, ხორვატიის საბორის თავმჯდომარე ამის თაობაზე აცნობებს ხორვატიის რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რის შემდეგაც პრეზიდენტი დაუყოვნებლივ იღებს გადაწყვეტილებას საბორის დათხოვნისა და ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ. იმ შემთხვევაში თუ საბორმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობის ერთ-ერთ წევრს, პრემიერ მინისტრი აყენებს ახალ კანდიდატურას ან მთავრობასთან ერთად იღებს გადაწყვეტილებას გადადგომის შესახებ. ესტონეთში კი პარლამენტი აღჭურვილია მთავრობის ან მისი რომელიმე წევრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების უფლებით, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში მთავრობას აქვს ეფექტური საშუალება და მას, კონსტიტუციის 97-ე პარაგრაფის თანახმად, შეუძლია მიმართოს პრეზიდენტს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნების ჩატარების მოთხოვნით¹⁶¹.

ჰუბერის განმარტებით, უნდობლობის ვოტუმი (მისი მუქარა) პრემიერ-მინისტრს აძლევს პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვან საშუალებას¹⁶². აღნიშნულიდან გამომდინარე, შერეული მმართველობის აღნიშნული ტიპის ქვეყნების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის არსებობას, რაც განპირობებულია მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო გზით. თუმცა, ვინაიდან მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტიც მონაწილეობს, აღნიშნული ტიპის ქვეყნებში უმეტესად გავრცელებული არაა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. აღნიშნული გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დროს კენჭი ეყრება წინასწარ შერჩეულ პრემიერობის კანდიდატსაც, ხოლო შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში აღნიშნული კანდიდატის წინასწარ შერჩევა ვერ მოხდება, ვინაიდან მის შერჩევაში პრეზიდენტმაც უნდა მიიღოს მონაწილეობა, ეს კი ნიშნავს მის ჩარევას უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის საწყის ეტაპზე.

¹⁵⁹ მოლდოვის კონსტიტუცია, 106¹ მუხლი, <http://www.president.md/eng/constitution>, [06.06.2016].

¹⁶⁰ ისრაელის კონსტიტუცია, https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_hoka.htm, [06.06.2016].

¹⁶¹ ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005, 104.

¹⁶² Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, 269, http://www.jstor.org/stable/2082884?seq=1#page_scan_tab_contents, [06.06.2016].

რაც წინააღმდეგობაში მოდის როგორც უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმთან, ასევე მმართველობის შერეული ფორმის მახასიათებლებთან.

4.2 უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთი საუკეთესო მონაპოვარია, თუ რატომ, ამაზე ხსენებულ ქვეთავში ვიმსჯელებთ. ეს არის მექანიზმი, რომლის საშუალებით ერდროულად ხდება როგორც არსებული მთავრობისთვის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გამოცხადება, ასევე მომავალი მთავრობის მეთაურის არჩევა, ეს ყველაფერი ხორციელდება ერთი კენჭისყრითა და პოლიტიკური და სამთავრობო კრიზისების საშიშროების გამორიცხვით. კონსტიტუციურ სამართალში დამკვიდრებული “რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის” გაგება ვაიმარის კონსტიტუციიდან იღებს სათავეს. მოგვიანებით გერმანიის მოქმედი კონსტიტუციამ რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი კონსტრუქციული ვოტუმის უმძლავრესი იარაღით გაამდიდრა¹⁶³.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მთავარი იდეა დაფუძნდა 1949 წლის გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლით, იდეა კი მდგომარეობდა იმაში, რომ მთავრობა დაცული ყოფილიყო უეცარი დაშლისაგან. მას შემდეგ, გერმანიის კონსტიტუციით გარატირებულია კაბინეტის სტაბილურობა, საპარლამენტო სისტემის ფუნდამენტური პრინციპების უარყოფის გარეშე. ამიტომაც არაა გასაკვირი, რომ დანარჩენმა, სახელმწიფოებმა გადაწყვიტეს მიეღოთ 67-ე მუხლის მსგავსი მუხლები¹⁶⁴. ხსენებული მუხლის უპირატესობაში ბევრი ქვეყანა დარწმუნდა და გადაწყვიტეს ამგვარი მოწესრიგება ქონდათ, ასეთები არიან ესპანეთი, უნგრეთი, სლოვენია, პოლონეთი¹⁶⁵. ხსენებული და ასე “მოთხოვნადი” გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის შინაარსი კი ასეთია: “ბუნდესტაგს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ კანცლერს იმით, რომ წევრთა უმრავლესობით აირჩევს მის უფლებამონაცვლეს და ფედერალური კანცლერის გათავისუფლების თხოვნით მიმართავს ფედერალურ პრეზიდენტს. ფედერალური პრეზიდენტი ვალდებულია დააკმაყოფილოს აღნიშნული თხოვნა და დანიშნოს არჩეული პირი. უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და არჩევნებს შორის უნდა გავიდეს 48 საათი”¹⁶⁶. აღნიშნულ მუხლს აქვს ერთი ჩანაწერი, რაც მის ჩვეულებრივ შინაარსს არაჩვეულებრივს ხდის: მოქმედი პრემიერ-მინისტრი კონსტრუქციული ვოტუმის დროს კონფრონტირებულია მეტოქე კანდიდატთან. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობის შენარჩუნებას, რამდენადაც არ

¹⁶³ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 86.

¹⁶⁴ Pach M., German and Polish Constructive Vote of no Confidence. Governance or Divergence? Jagiellonian University in Krakow, Poland, Vilniaus universitetas, 254.

¹⁶⁵ იქვე, 256.

¹⁶⁶ გონაშვილი ვ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, 2006, 90-91.

ჩნდება ხელისუფლების ვაკუუმი – თანამდებობა არ ხდება ვაკანტური¹⁶⁷, რადგან მას მაშინვე იკავებს თანამდებობის პირი¹⁶⁸.

მრავალფეროვანია ფორმალური და არაფორმალური კრიტერიუმები, ასევე პროცედურა, რომლის მიხედვით, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრთა კაბინეტს ან უშუალოდ ცალკეულ მინისტრს (ცალკეული მინისტრისადმი ნდობის გამოუცხადებლობას, როგორც წესი, მოსდევს მთლიანად სამთავრობო კაბინეტის გადაყენება). ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში ამის უფლებამოსილება როგორც წესი პარლამენტის მხოლოდ ქვედა პალატას აქვს. ძირითადად სამთავრობო კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადება ხდება ხმათა ჩვეულებრივი უმრავლესობით. ასეთ შემთხვევაში, ახალი სამთავრობო კაბინეტის ფორმირებამდე მთავრობის ფუნქციებს უკვე გადაყენებული მთავრობა ასრულებს. ზოგან კონსტიტუცია მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, მისი გადაყენების შესაძლებლობას ანიჭებს პარლამენტის დეპუტატთა მხოლოდ აბსოლუტურ უმრავლესობას. ესპანეთში, ბელგიასა და გერმანიაში მოქმედი ნდობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით, პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ სამთავრობო კაბინეტის მეთაურისადმი ნდობის გამოუცხადებლობა ხორციელდება ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ ახალი კანდიდატის მთავრობის მეთაურად არჩევით. გარდა ამისა, თავად სამთავრობო კაბინეტიც არის უფლებამოსილი, პარლამენტის წინაშე დასვას ნდობის საკითხი¹⁶⁹.

რაც შეეხება ვადებს, მექანიზმის არსიდან და მიზნიდან გამომდინარე, პროცედურა უნდა გრძელდებოდეს რაც შეიძლება ცოტა ხნის განმავლობაში და გადაწყვეტილებაც მიღებული უნდა იყოს რაც შეიძლება მოკლე დროში. პოლონეთში მინისტრთა საბჭოსთვის უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე დადგენილების მისაღებად სეიმში შეტანილი განცხადების კენჭისყრაზე დაყენება შესაძლებელია მისი შეტანიდან არა უადრეს 7 დღისა¹⁷⁰, ესპანეთში უნდობლობის საკითხს კენჭი ეყრება არა უადრეს 5 დღისა მისი პალატაში წარდგენის დღიდან¹⁷¹. ყველაზე მცირე დრო კი გერმანიაშია - ინტერვალი წინადადების განსახილველად წარდგენასა და კენჭისყრას შორის 48 საათია. კენჭისყრის მაქსიმალური ვადის განსაზღვრას აქვს ის უპირატესობა, რომ თუ საკითხზე არ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება განსაზღვრულ ვადაში, ამ ვადის გასვლის შემდეგ იხსნება დღის წესრიგიდან¹⁷². თუმცა, მაგალითად გერმანიისა და

¹⁶⁷ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 133.

¹⁶⁸ იქვე, 154.

¹⁶⁹ გუგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 271.

¹⁷⁰ პოლონეთის კონსტიტუცია, 158-ე მუხლი, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016].

¹⁷¹ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 152.

¹⁷² ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005, 393.

პოლონეთის კონსტიტუციები არ უდგენს დედლაინს პარლამენტს, თუ როდემდე შეუძლიათ ამ განცხადების განხილვა. ამავედროულად, პოლონეთის კონსტიტუცია ხაზს უსვამს პარლამენტის სწრაფი მოქმედების საჭიროებას, რაც შეუძლებელს ხდის პარლამენტის მხრიდან პროცესების ჩაშლის მცდელობას¹⁷³.

როგორც აღინიშნა, ზოგიერთ ქვეყანაში გათვალისწინებულია ინდივიდუალური უნდობლობის ვოტუმი. გერმანია არ იცნობს ცალკეული მინისტრის მიმართ გამოთქმულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს¹⁷⁴. პოლონეთში კი პარლამენტს აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს კონკრეტულ მინისტრს, რომელიც მათი თანამდებობიდან წასვლით მთავრდება. ეს გადაწყვეტა დაკავშირებულია მინისტრთა საბჭოს წევრების საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებასთან. ერთ-ერთმა პროფესორმა სტანისლავ გებეტნერმა ივარაუდა, რომ შესაძლოა მიეღოთ ბევრი უნდობლობის ვოტუმი ცალკეული მინისტრის მიმართ ვიდრე ერთი კონსტრუქციული ვოტუმი მთლიანად მთავრობის მიმართ¹⁷⁵.

საერთოდ, უნდობლობის ვოტუმი მოქმედი მთავრობის სტაბილურობასაც უზრუნველყოფს, ანუ იცავს მას. გერმანიის ძირითადმა კანონმა მთავრობის სტაბილურობის განმაპირობებელი რამდენიმე ნორმა-გარანტია გაითვალისწინა. ბუნდესტაგსა და მთავრობას შორის არსებული უნდობლობის პირობებში ჩვეულებრივი, ნეგატიური კენჭისყრის ნაცვლად, აქ შემოდის “კონსტრუქციული ვოტუმის” იდეა¹⁷⁶. უნგრეთში 1990 წლის შეწორებით დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი იმ დროინდელი კოალიციის პარტნიორების დისციპლინირება იყო, მოგვიანებით კი მთავრობაზე პარლამენტის ზეგავლენას ზღუდავდა. იგი ობიექტურად მთავრობის დაცვის ერთ-ერთ საუკეთესო საშუალებადაა მიჩნეული არამყარი პარტიული სისტემებისათვის, რაც გარდამავალი დემოკრატიის ეტაპზე სასვებით რეალური საფრთხე იყო უნგრეთისთვის. აქედან გამომდინარე ფრთხილ მიდგომას მოითხოვდა სამთავრობო კოალიციების სიმყარის უზრუნველყოფა. ამ პოტენციური საფრთხის განეიტრალებამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით გზა გაუხსნა ხელისუფლების სისტემაში პერსონალიზაციის ელემენტების და ყოველი საპარლამენტო არჩევნები პრაქტიკულად პრემიერ-მინისტრის არაპირდაპირ არჩევნებად იქცა¹⁷⁷. აღნიშნული მექანიზმის შემოღებას სამთავრობო ვაკუუმის თავიდან აცილება ედო საფუძვლად ესპანეთში, ეს კი მეტყველებს ესპანელი კანონმდებლის სურვილზე დანერგოს ე.წ. რაზონალიზებული პარლამენტარიზმის კიდევ ერთი ელემენტი და თავიდან აიცილოს

¹⁷³ Pach M., German and Polish Constructive Vote of no Confidence. Governance or Divergence? Jagiellonian University in Krakow, Poland, Vilniaus universitetas, 258.

¹⁷⁴ იქვე, 255-256.

¹⁷⁵ იქვე, 260.

¹⁷⁶ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 74-75.

¹⁷⁷ ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005, 393.

ქრონიკული სამთავრობო კრიზისები¹⁷⁸. მიუხედავად ამისა, მაინც არსებობს გარკვეული ვარაუდი ამ მექანიზმის გამოყენების დროს განხორციელდეს გარკვეული პოლიტიკური “ვაჭრობები”. ასე მაგალითად, შუგარტი მიიჩნევს, რომ უნდობლობის კონსტრუქციულმა ვოტუმმა, მეორეს მხრივ, შესაძლოა შეამციროს პატარა პოლიტიკური პარტიებისათვის მიზნის მიღწევის საშუალებები, რომლებიც ვერ მისცემენ ხმას კაბინეტის დათხოვნას, ახალი კოალიციის მიერ მისაღები უმრავლესობის შეთავაზების გარეშე¹⁷⁹. მისივე აზრით, კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი პარლამენტს აძლევს შემდეგ არჩევანს: უკვე არსებული მინისტრთა კაბინეტი ან ახალი კაბინეტის დასაკომპლექტებლად ვაჭრობის დაწყება¹⁸⁰. ალბათ ამიტომაცაა აკრძალული უნდობლობის ვოტუმის დროს დაფიქსირებული ხმის უკან წაღება, რაც უმიზნოს და გამოუსადეგარს ხდის ნებისმიერ წინასწარ ზეწოლას დეპუტატებზე¹⁸¹. მიუხედავად ყველაფრისა, ანდრაშ შაიოს უნდობლობის ვოტუმისადმი შემდეგი მოსაზრება გააჩნია: “უნდობლობის ვოტუმი არის ბომბი, რომელიც შეიძლება მის ამწყობ ინჟენერებს ხელში აუფეთქდეთ (საუბარია ახალი არჩევნების დანიშვნა თუ მოყვა ამ ყველაფერს)”¹⁸².

ჰუბერმა თავის ერთ-ერთ წიგნში აღნიშნა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა აძლიერებს მთავრობის საკანონმდებლო ძალაუფლებას, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების ჩამოყალიბების პროცესში¹⁸³.

როგორც ზურაბ ჯიბლაშვილი მიიჩნევს, კონსტრუქციული უნდობლობის არსის ზუსტი წვდომისთვის, უპირველესი, უნდობლობის ადრესატის სწორი იდენტიფიცირებაა. მისი მოსაზრებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ადრესატი არის პრემიერ-მინისტრი. გამონაკლისის სახით სლოვენია და პოლონეთში ვხვდებით დეფორმირებულ მოდელებს, სადაც უნდობლობა გამოეცხადება მინისტრთა კაბინეტს, თუმცა, შედეგი ორივე შემთხვევაში მთავრობის გადადგომაა. ჯიბლაშვილის აზრით, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის სუბიექტის განსაზღვრა პოლიტიკური კულტურის ნაწილია¹⁸⁴.

ამ დრომდე, აღძრული იყო 6 უნდობლობის დეკლარაცია, მაგრამ ყველა მათგანზე რაიხსტაგმა ხმა მისცა უარყოფითად. ორჯერ იყო ნამდვილი რისკი იმისა, რომ უნდობლობის დეკლარაცია გადადგომამდე

¹⁷⁸ იხ. მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008, 153.

¹⁷⁹ იხ. Shugart M., Investiture and Constructive No-confidence Votes, posted on, 2006, <http://fruitsandvotes.wordpress.com/2006/05/16/investiture-and-constructive-no-confidence-votes/>, [06.06.2016].

¹⁸⁰ იქვე.

¹⁸¹ იხ. Pach M., German and Polish Constructive Vote of no Confidence. Governance or Divergence? Jagiellonian University in Krakow, Poland, Vilnius universitetas, 258.

¹⁸² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, ს. პოლმისის წინათქმით, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ.ნინიძის რედაქტორობით, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, 116.

¹⁸³ Ginsburg T., Dixon R., Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United kingdom; Northampton, USA, 2011, 224.

¹⁸⁴ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2016, 14.

მივიდოდა, პირველად მთავრობის გამო 1981-ში და მეორეც, იუსტიციის მინისტრის გამო, 1988-ში¹⁸⁵.

4.3 მექანიზმის პროცედურული მახასიათებლები

უნდობლობის ვოტუმის მახასიათებლები უნდა ამართლებდეს მის მიზანს, რაც იმას გულისხმობს, რომ ვადების, ხმათა რაოდენობის, ინიციატორი სუბიექტების და კიდევ ბევრი სხვა დეტალის გათვალისწინებით, მექანიზმის გამოყენება უნდა იყოს შესაძლებელი და მიმართული იქითკენ, რომ მოხდეს ძველი მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისგებაში მიცემა და შედეგად - გადაყენება.

უდავოა ის ფაქტი, რომ უნდობლობის ვოტუმის არსებობა პოლიტიკურ კრიზისზე მიაწინებს და პოლიტიკური კრიზისითაა განპირობებული, აღნიშნული პროცესის მიმდინარეობის დროს კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას მოქმედი მთავრობის მიერ კაბინეტის შენარჩუნების საკითხი, შესაბამისად, ქვეყანა ფაქტობრივად აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე რჩება ამ მექანიზმის მოქმედების დროს, ვინაიდან ამ პერიოდში არცერთი მთავრობა არ მიიღებს მსხვილ და მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, ის დაელოდება პროცედურის ჩამთავრებას. შესაბამისად, აუცილებელია რომ მექანიზმის მოქმედება დროში მაქსიმალურად შეზღუდული იყოს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პოლიტიკური კრიზისი და ვაკუუმი.

საერთოდ, უნდობლობის განხორციელებისას პირველი ეტაპი, რა თქმა უნდა, საკითხის ინიცირებაა პარლამენტის (ქვედა პალატის) წევრთა განსაზღვრული რაოდენობის მიერ და იგი, მიუხედავად მათი რაოდენობრივი სხვადასხვაობისა, არის ის რიცხოვნობა, რომ უნდობლობის საკითხის დასმის პროვოცირება არ იყოს ადვილად შესაძლებელი ნებისმიერი მცირე პოლიტიკური დაჯგუფების მხრიდან, რაც საფრთხეს შეუქმნია ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის მდგრადობას. მაგრამ ეს არც იმ რაოდენობას აღწევს, რომ საკითხის ინიცირებისა და გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობას შორის სხვაობა მინიმალური იყოს და პრაქტიკულად შეუძლებელი გახადოს უნდობლობის პროცესის დაწყება¹⁸⁶.

მიუხედავად იმისა, რომ უმეტესი ქვეყნების კონსტიტუციები, უნდობლობის ვოტუმის ასამოქმედებლად ხმათა არც ისე დიდ რაოდენობას ითვალისწინებენ, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად დიდი ქვორუმი გათვალისწინებული. ასე მაგალითად, საბერძნეთისა¹⁸⁷ და სლოვაკეთის¹⁸⁸ კონსტიტუციები, უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებისთვის პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტურ უმრავლესობას ითვალისწინებენ. პარლამენტის წევრთა

¹⁸⁵ Examines the work of the Government, <https://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/Parliamentary-control/Declaration-of-no-confidence/>

¹⁸⁶ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

¹⁸⁷ საბერძნეთის კონსტიტუცია, 84-ე მუხლი, <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl120.html#A84>, [06.06.2016].

¹⁸⁸ სლოვაკეთის კონსტიტუცია, 88-ე მუხლი, http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000_.html, [06.06.2016].

უმრავლესობით კი მთავრობის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ისრაელში¹⁸⁹ ქნესეთის მიერ, ესტონეთში¹⁹⁰, უნგრეთში¹⁹¹, ხორვატიასა¹⁹² და სლოვენიაში¹⁹³. სერბეთისა¹⁹⁴ და ჩეხეთის¹⁹⁵ პარლამენტის წევრებს საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტი პარლამენტარის მობილიზება სჭირდებათ მოქმედი მთავრობის გადასაყენებლად, ბულგარეთის პარლამენტს კი სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის¹⁹⁶. აღნიშნული ხმათა რაოდენობები მიანიშნებს იმაზე, რომ ასეთი სერიოზული და პოლიტიკურად რთული საკითხის მიღება საჭიროებს საკანონმდებლო ორგანოს თითქმის მთლიან მობილიზებასა და მხარდაჭერას, განსხვავებით საკითხის აღძვრისგან.

რაც შეეხება უნდობლობის რეზოლუციის ინიციატორ პარლამენტართა რაოდენობას, ვინაიდან აღნიშნული მექანიზმი არის მთავრობაზე პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების საშუალება და პარლამენტის ერთადერთი ქმედითი მექანიზმი, მისი აღძვრა არ უნდა იყოს ძალიან გართულებული და არ უნდა მოითხოვდეს ხმათა ძალიან დიდ რაოდენობას, რათა საპარლამენტო უმცირესობამაც შეძლოს მისი გამოყენება. ამიტომაც, საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნების უმრავლესობაში, საკითხის ინიცირება ხდება 1/5-ის მეშვეობით. ასეთი ქვეყნებია ბულგარეთი¹⁹⁷, ესტონეთი¹⁹⁸ (სადაც საკითხი წერილობით უნდა აღიძვრას), უნგრეთი¹⁹⁹, ხორვატია²⁰⁰ და სლოვაკეთი²⁰¹. აღნიშნული ქვეყნებისგან მცირედით განსხვავებული ხმათა რაოდენობაა გათვალისწინებული დანარჩენი ქვეყნების შემთხვევაში: საბერძნეთში დეპუტატთა საერთო

¹⁸⁹ მთავრობის შესახებ ისრაელის ძირითადი კანონი, 28-ე მუხლი, https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14_eng.htm, [06.06.2016].

¹⁹⁰ ესტონეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016].

¹⁹¹ უნგრეთის კონსტიტუცია, 21-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

¹⁹² ხორვატიის კონსტიტუცია, 116-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

¹⁹³ სლოვენის კონსტიტუცია, 116-ე მუხლი, <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>, [06.06.2016].

¹⁹⁴ სერბეთის კონსტიტუცია, 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016].

¹⁹⁵ ჩეხეთის კონსტიტუცია, 72-ე მუხლი, <http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000.html>, [06.06.2016].

¹⁹⁶ ბულგარეთის კონსტიტუცია, 89-ე მუხლი, <http://www.parliament.bg/en/const>, [06.06.2016].

¹⁹⁷ იქვე.

¹⁹⁸ ესტონეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016].

¹⁹⁹ უნგრეთის კონსტიტუცია, 21-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

²⁰⁰ ხორვატიის კონსტიტუცია, 116-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

²⁰¹ სლოვაკეთის კონსტიტუცია, 88-ე მუხლი, <http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000.html>, [06.06.2016].

რაოდენობის არანაკლებ 1/6²⁰², იტალიაში კი არანაკლებ 1/10 დეპუტატის ინიციატივით საჭირო²⁰³. სერბეთში 60 დეპუტატის ინიციატივაც საკმარისია²⁰⁴, ჩეხეთში 50 მათგანის²⁰⁵, ხოლო სლოვენიაში არანაკლებ 10 დეპუტატსაც კი შეუძლია უნდობლობის ვოტუმის ინიცირება²⁰⁶.

ვადებთან დაკავშირებით, მსგავსი სტატისტიკა შეინიშნება რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში. კერძოდ, საკითხის განხილვის ვადა მერყეობს რამდენიმე საათიდან – 8 დღემდე. მაგალითად გერმანია საკითხის გადაწყვეტას 48 საათში ახერხებს²⁰⁷, ესტონეთში საკითხი განიხილება ადვილიდან მესამე დღეს²⁰⁸, ისევე როგორც იტალიაში²⁰⁹. უნგრეთის კონსტიტუცია 3-8 დღემდე პერიოდს ითვალისწინებს²¹⁰, სერბეთის შემთხვევაში კი საკითხი უნდა გადაწყდეს მომდევნო პირველივე საპარლამენტო სხდომაზე, თუმცა არაუგვიანეს 5 დღისა²¹¹. ყველაზე დიდი პერიოდი გათვალისწინებულია ხორვატიის კონსტიტუციით და ესა 30 დღე საკითხის დაყენებიდან²¹², თუმცა გაუგებარია ასეთი დიდი ვადის დაწესების არგუმენტები და საჭიროება.

5. უნდობლობის ვოტუმის ალტერნატიული დანიშნულება

უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას წარმოადგენს, შესაბამისად, მისი განხორციელება წარმოდგენელია პოლიტიკური პარტიების მონაწილეობის, ჩართულობისა და მათი ინტერესების გატარების გარეშე. ამასთან, უნდობლობის ვოტუმის წამოწყება, მიმდინარეობა და დასრულება პარლამენტის შიგნით მიმდინარე პროცესია, რაც ავტომატურად ნიშნავს მასში საპარლამენტო სუბიექტების ჩართვას და მონაწილეობას. ამიტომ, თუ უნდობლობის ვოტუმის ძირითადი დანიშნულება მთავრობის გადაყენებაა, მისი ალტერნატიული დანიშნულება საპარლამენტო სუბიექტებისათვის “თავის გამოჩენისა” და პროცესებზე გარკვეული ზეგავლენის მოხდენის კარგი საშუალებაა. აღნიშნულიდან

²⁰² საბერძნეთის კონსტიტუცია, 84-ე მუხლი, <http://www.hri.org/docs/syntaxma/artcl120.html#A84>, [06.06.2016].

²⁰³ იტალიის კონსტიტუცია, 94-ე მუხლი, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, [06.06.2016].

²⁰⁴ სერბეთის კონსტიტუცია, 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016].

²⁰⁵ ჩეხეთის კონსტიტუცია, 72-ე მუხლი, http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000_.html, [06.06.2016].

²⁰⁶ სლოვენის კონსტიტუცია, 118-ე მუხლი, http://www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html, [06.06.2016].

²⁰⁷ გერმანიის კონსტიტუცია, 67-ე მუხლი, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, [06.06.2016].

²⁰⁸ ესტონეთის კონსტიტუცია, 89-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016].

²⁰⁹ იტალიის კონსტიტუცია, 94-ე მუხლი, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, [06.06.2016].

²¹⁰ უნგრეთის კონსტიტუცია, 21-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

²¹¹ სერბეთის კონსტიტუცია, 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016].

²¹² ხორვატიის კონსტიტუცია, 116-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

გამომდინარე, უნდობლობის ვოტუმის პროცედურა შესაძლოა გახდეს ერთგვარი შანსი პოლიტიკური პარტიებისთვის, ხოლო მცირესობის ან უმრავლესობისათვის ერთგვარი ბერკეტი, გავლენა მოახდინონ პროცესებზე.

გარდა ამისა, უნდობლობის გამოყენება, როგორც ეს ზემოთაღნიშნა, განპირობებულია აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოს შორის არსებული შეუთანხმებლობით/დაპირისპირებით. შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმის გამოყენებით შესაძლებელია მოხდეს არსებული კრიზისის დაძლევა, ან პირიქით, გამოწვევა. ამიტომ, მნიშვნელოვანია მექანიზმის განხილვა პოლიტიკური კრიზისის გამოწვევისა და დაძლევის ჭრილშიც.

5.1 პოლიტიკური პარტიების შანსი

პარლამენტი გარდა ამისა, რომ არის უმაღლესი საკანონმდებლო და წარმომადგენლობითი ორგანო, იგი პოლიტიკური ორგანოცაა, ვინაიდან ქვეყნის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს შეიმუშავებს და ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების უმრავლესობის მართვას. შესაბამისად, პარლამენტი არის ის ორგანო, სადაც ყალიბდება პოლიტიკური პროცესები და რომელშიც მონაწილეობენ პოლიტიკური პარტიები. როგორც ცალკეული, ისე კოალიციური პოლიტიკური პარტიების მეშვეობით, პარლამენტი ახორციელებს მის უფლებამოსილებებს. შესაბამისად, საპარლამენტო პროცესებზე პოლიტიკური პარტიების გავლენა ძალიან დიდია და მნიშვნელოვანია. მათი პოზიცია ხშირად გადაამწყვეტია, შესაბამისი ხმათა რაოდენობისა და გავლენის არსებობის შემთხვევაში.

როგორც მიშინი მიიჩნევს, პოლიტიკური პარტიების ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას ასევე წარმოადგენს ის, რომ პოლიტიკური პარტიები პირდაპირ თუ არაპირდაპირ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს საშინაო კურსის შემუშავებაში, ფორმულირებაში და განხორციელებაში. პარტიის გამოჩენა, მისი ხელმძღვანელობითი ორგანოების მეშვეობით, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციების მეშვეობით, პირდაპირ მონაწილეობას იღებენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში და მათ განხორციელებაში²¹³. აღნიშნულ მოსაზრებას ამყარებენ გინსბურგი და დიქსონი და ამბობენ, რომ ნებისმიერ თანამედროვე სახელმწიფოში ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტი შიდასახელმწიფოებრივ მმართველობაში არის პოლიტიკური პარტია²¹⁴. შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების გავლენა უნდობლობის მექანიზმზე პირდაპირია, მით უმეტეს, რომ უნდობლობა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმაა.

როგორც მელქაძე აღნიშნავს, პარლამენტისა თუ მისი პალატის შინაგანი ორგანიზაციის ძირითადი ელემენტებია პალატებში გაერთიანებული წევრების პარტიულ ძალთა ბალანსი, პალატების ხელმძღვანელი ორგანოები, საპარლამენტო ინსტიტუტები – კომიტეტები და

²¹³ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, 93.

²¹⁴ Ginsburg T., Dixon R., Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United kingdom, Northampton, USA, 2011, 254.

კომისიები. მოცემულ ჩამონათვალში საგანგებოდაა ხაზგასმული პალატების შემადგენლობაში პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობითი ბალანსი, ვინაიდან პარტიების თანამდებობრივი აქტივები, პარლამენტის პოლიტიკურ სუბიექტთა მანდატების პროპორციაზეა დამოკიდებული. მაგრამ მრავალპარტიული სისტემა სულაც არ ნიშნავს პოლიტიკური პარტიების ერთობლიობას. დემოკრატიული სახელმწიფოები პარტიების სიმრავლით გამოირჩევიან, მაგრამ ყოველი მათგანი არ არის შესამჩნევი პოლიტიკურ პროცესში²¹⁵. თუ პოლიტიკური პარტია საკმარისი კანდიდატითაა წარმოდგენილი პარლამენტში, მას შეუძლია პროცესების მართვის სადავეები ხელში აიღოს და მოქმედი მთავრობის მიმართ უნდობლობაც მარტივად წამოიწიოს. ხოლო, თუ პოლიტიკური პარტია ვერ ახდენს შესამჩნევ გავლენას პოლიტიკურ პროცესებზე, მაშინ მისი მხრიდან უნდობლობის მექანიზმის ამოქმედებაში მონაწილეობა მინიმუმამდე დადის – შესაძლოა მისი მონაწილეობა გამოიხატოს უნდობლობის კენჭისყრაში მონაწილეობით, ან სულაც უნდობლობის პროცედურის წამოწყებით, ან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემთხვევაში – პრემიერობის კანდიდატის შერჩევაში, მაგრამ არავითარ შემთხვევაში უნდობლობის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში.

ნებისმიერ სახელმწიფოში, ერთი მხრივ, პოლიტიკური რეჟიმის სტაბილურობა, მეორე მხრივ, დემოკრატიის განვითარება, პოლიტიკური კონკურენციის ჯანსაღი ატმოსფეროს პირობებში მოქმედ პოზიციასა და ოპოზიციას შორის გაწონასწორებული პარტიული სისტემის სტრუქტურაზეა დამოკიდებული. სწორედ ამიტომ, რომ ზოგადი კლასიფიკაციის ფონზე, ძირითადი პრინციპების დაცულობის შემთხვევაშიც, ცალკეული სახელმწიფოების პარლამენტების შიდაპარტიული კონსტრუქცია მკვეთრად გამოკვეთილი თავისებურებებით გამოირჩევა²¹⁶.

ფრაქციებისა და ჯგუფების მეშვეობით პოლიტიკური პარტია წარმართავს და აკონტროლებს თავისი დეპუტატთა კორპუსის საპარლამენტო საქმიანობას, რომლის შედეგიანობაც მნიშვნელოვნად პარტიული დისციპლინის დონეზეა დამოკიდებული. შიდასაპარლამენტო ურთიერთობების მორგანიზებელი პარტიული დისციპლინის თვალსაზრისით გამოარჩევენ ბრიტანულ და ამერიკულ მოდელებს²¹⁷. ბრიტანეთში კი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანია.

ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ ძალაუფლების კონცენტრაციის შიშის არსებობის საფუძველი უფრო მეტად მყარი პარტიული სისტემის პირობებშია, როდესაც არსებობს ორი დომინანტური პარტია, რომლებიც ერთმანეთს ენაცვლებიან ხელისუფლების სათავეში. არამყარი პარტიული სისტემისა და დომინანტური პარტიების არარსებობის პირობებში კი ამგვარ შიშს საფუძველი არა აქვს. აღმოსავლეთ ევროპაში აღმოცენებულმა ახალი დემოკრატიის საპარლამენტო რეჟიმებმა აჩვენა, რომ აღმასრულებელი

²¹⁵ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 95.

²¹⁶ იქვე, 101.

²¹⁷ იქვე.

ხელისუფლების საქმიანობის სტაბილურობის კონსტიტუციური გარანტიების არსებობისას სისტემა ხელს უწყობს კოალიციების შექმნას, მიუხედავად პარტიებს შორის ბუნებრივი განსხვავებებისა²¹⁸. შესაბამისად, მსგავსი ტიპის პარტიულმა კოალიციებმა შესაძლოა ძალიან მარტივად მოახდინონ აღმასრულებელი ხელისუფლების “ხელში ჩაგდება” მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გზით. პოლიტიკური პარტიების გაერთიანება და ე.წ. კოალიციების შექმნაც ხომ სწორედ პოლიტიკური ნიშნით ხდება. შესაბამისად, მათი პოლიტიკური მიზანი თუ მთავრობის გადაყენებაა, სავსებით შესაძლებელია ამ მიზნით გაერთიანდნენ და ახალი, მათთვის სასურველი მთავრობის ფორმირების შემდგომ ისევ დამოუკიდებლად განაგრძონ მოღვაწეობა.

მნიშვნელოვანია ასევე მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ერმა ხელი უნდა შეუწყოს ძლიერი პარტიების კოალიციის განვითარებას, რომლებსაც ექნებათ პრემიერ-მინისტრთან პოლიტიკური თანაცხოვრების და თანამშრომლობის უნარი. სუსტ კოალიციებს არ შესწევთ უნარი შექმნან აუცილებელი ოპოზიცია და უზრუნველყონ ძალთა ბალანსი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოებს შორის²¹⁹. ეს ფაქტორი საყურადღებოა იმდენად, რამდენადაც პრემიერ-მინისტრი მანამდე რჩება ხელისუფლებაში, სანამ ის და მისი კაბინეტი სარგებლობენ საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების მხარდაჭერით. შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების ინტერესებშიც შედის მოქმედ მთავრობასთან თანამშრომლობა, რადგან მათთან საერთო ინტერესების გამონახვის შემთხვევაში, აღარ დადგება უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების საჭიროება. თუმცა, აღნიშნულ კომუნიკაციას სჭირდება ზუსტი და შესაბამისი კომუნიკაცია და მეთოდები, რასაც როგორც წესი, ფლობენ ძლიერი და გამოცდილი პოლიტიკური პარტიები. თუმცა, აღნიშნული სცენარით მოვლენების განვითარება პრემიერ მინისტრსაც უნდა აწეობდეს. როგორც ლინცი აღნიშნავს, პრემიერ-მინისტრები უფრო მეტად ემსგავსებიან პრეზიდენტებს, პარტიის ლიდერობის გაზრდილი პიროვნულობით, თუმცა მათი ძალაუფლება არ მომდინარეობს ამომრჩევლებისგან²²⁰. სწორედ ამიტომ, პრემიერს, როგორც მთავრობის მეთაურს სწორი სვლების განხორციელება მართებს, რათა არ გახდეს პოლიტიკური პარტიების ინტერესების გამო უნდობლობის ვოტუმის მსხვერპლი.

დიერმაიერის მოსაზრებით, საპარლამენტო ქვეყნებში ნებისმიერ პარტიას რომელიც წარმოდგენილია პარლამენტში, შეუძლია ნებისმიერ დროს წამოიწიოს უნდობლობის ვოტუმი. ყველა ქვეყანაში, გერმანიის გარდა, მთავრობას უწევს გადადგომა, როცა დამარცხებულია

²¹⁸ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 15.

²¹⁹ MCQUIRE KIMBERLY A., President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models, TEXAS INTERNATIONAL LAW JOURNAL, Volume 47, Issue 2, 2012, 451, <http://www.tilj.org/content/journal/47/num2/McQuire427.pdf>

²²⁰ Linz J., Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference? "The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone," Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation, 1985, 3.

საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ და იწყება ახალი მთავრობის ფორმირება. გერმანიასა და ბელგიაში, საპარლამენტო უმრავლესობამ არა მხოლოდ უნდობლობა უნდა გამოუცხადოს მოქმედ მთავრობას, არამედ იმავდროულად უნდა აირჩიოს ალტერნატიული მთავრობა რომელიც მანამდე უნდა იყოს განსაზღვრული, სანამ კენჭისყრა ჩატარდება²²¹. აღნიშნული კი შესაძლოა ზოგიერთ შემთხვევებში პრობლემური საკითხი იყოს პოლიტიკური პარტიის ან კოალიციისთვის და ვერ შეძლონ საერთო პრემიერობის კანდიდატზე შეთანხმება.

ამიტომ, პოლიტიკური პარტიის მხრიდან აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება შესაძლოა იყოს ერთგვარი შანსი, იმოქმედოს არსებული მთავრობის შეცვლის მიზნით და გამოიყენოს უნდობლობის ვოტუმი, რაც მის პოზიციებს პარლამენტის შიგნითა და გარეთ გააძლიერებს. თუმცა, ამ მექანიზმის გამოყენება ყოველთვის არ არის მომგებიანი, ვინაიდან მისი არასწორად გამოყენებისა და არასასურველი შედეგის დადგომის შემთხვევაში, პოლიტიკური პარტია მის გავლენასა და სტატუსს ეწირება და მისი ამომრჩეველების ხმებით აგებს პასუხს.

5.2 საპარლამენტო უმრავლესობის ბერკეტი

წინა ქვეთავში განხილული პოლიტიკური პარტიების შანსი მჭიდრო კავშირშია საპარლამენტო უმრავლესობასთან, უნდობლობის მექანიზმის გამოყენების კუთხით.

როგორც წესი, მმართველი პარტია არა მხოლოდ აკომპლექტებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, არამედ ნიშნავს ყველა ხელმძღვანელ პირს ცენტრალური ხელისუფლების წამყვან თანამდებობებზე. აღნიშნული პრინციპი ყველაზე ეფექტურად ხორციელდება საპარლამენტო სისტემის მქონე ქვეყნებში. ასეთ სისტემაში, საპარლამენტო გზით დაკომპლექტებული მთავრობის შემადგენლობა და პარტიის შემადგენლობა ერთმანეთს ემთხვევა, ხელმძღვანელი პირების ჩათვლით²²². ასეთ ვითარებაში, საპარლამენტო უმრავლესობას არ უნდა აწყობდეს მოქმედი მთავრობის წინააღმდეგ უნდობლობის გამოყენება, ვინაიდან, სამთავრობო გუნდი მისი პოლიტიკური ინტერესების გამტარებელია. თუმცა, მთავრობა ყოველთვის იქნება უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების საფრთხის ქვეშ, როდესაც ისეთ ნაბიჯს გადადგამს, რაც უმრავლესობის ინტერესს არ დაემთხვევა. ამიტომ, ასეთ ვითარებაში მთავრობას ბევრის ხიდზე უწევს სიარული, ვინაიდან, საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა შესაძლოა მისი სტაბილურობის განარტი კი არა, მისი შემზღუდველი აღმოჩნდეს.

საპარლამენტო უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხმობის შენარჩუნება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. თუ მათ შორის თანხმობა არაა, ის იწვევს ერთ-ერთი მთამაშის გავარდნას. პრაქტიკაში პარლამენტის უფლებამოსილება –

²²¹ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 39, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>. [06.06.2016].

²²² Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, 92.

გადააყენოს მთავრობა, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ უმცირესობის მთავრობის ან პოლიტიკური სოლიდარობის დარღვევის შემთხვევაში²²³. გარდა ამისა, ამ უფლების რეალიზება შესაძლოა იმიტომაც არ ხდებოდა, რომ პარლამენტი სრულყოფილად რეალიზებული ორგანოა, შეესაბამება მის სტატუსს და მისი ფუნქციების რეალიზების პირობებში აღარ წარმოიქმნება იმის აუცილებლობა, რომ მთავრობას უნდობლობა გამოუცხადოს. ანუ, თავად პარლამენტი წარმოადგენს დომინანტ ორგანოს და მთავრობა მის მიერ შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელებითაა დაკავებული. თუმცა, პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოუყენებლობის მიზეზი შესაძლოა ასევე განპირობებული იყოს იმ გარემოებით, რომ მთავრობა ორგანულად ერწყმის ქვეყნის ყოველდღიურ მართვა-გამგეობას და მისი ამ პროცესისგან ჩამოშორება უარყოფით შედეგს გამოიწვევს როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის, ასევე ხალხის თვალშიც. ამიტომ, აღნიშნული ფაქტორები საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ გასათვალისწინებელია, მთავრობის წინააღმდეგ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის წინ წამოწევის დროს.

შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო ქვეყნებში მთავრობას პარლამენტის მიმართ უფრო მტკიცე პოზიცია გააჩნია, ვიდრე საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნებში მთავრობა პოლიტიკურად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. იგი ფორმდება საპარლამენტო გზით და ვალდებულია გადადგეს უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შემთხვევაში. იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის შემადგენლობაში შედიან მმართველი პარტიის ლიდერები, მთავრობა ფაქტიურად აკონტროლებს და წარმართავს პარლამენტის საქმიანობასაც, საპარლამენტო უმრავლესობა თავის საქმიანობაში ექვემდებარება პარტიულ დისციპლინას. კოალიციური მთავრობა იძულებულია ლავირების გზა აირჩიოს, მუდმივად ეძიოს კომპრომისები²²⁴.

1919 და 1933 წლებში ბერლინში და 1919 წლიდან ჰელსინკიში, შეთანხმებული და სტაბილური მთავრობა არ ჩამოყალიბებულა. შედეგად, მთავრობები, როგორც წესი არიან წუთიერი და დანაწილებული, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სუსტი. პარლამენტს აქვს საშინლად დამბლოკავი უფლებამოსილება. მას არ შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილებები უმრავლესობის გარეშე, მაგრამ მას შეუძლია თავიდან ააცილოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაწყვეტილების მიღება, ჩამოაშოროს ამ პროცესს. მას არ შეუძლია შექმნას და დაიცვას ძლიერი მთავრობა, მაგრამ მას შეუძლია ასეთი მთავრობა ჩამოშალოს. პრეზიდენტს ყოველთვის არ აქვს უფლებამოსილება იმოქმედოს მთავრობის სახელით. მას შეუძლია მისცეს ბიძგი, განახორციელოს კონტროლი, აღმოფხვრას ნაკლოვანებები, მაგრამ მას არ შეუძლია მართოს დამოუკიდებლად, გარდა განსაკუთრებული საგამონაკლისო შემთხვევებისა. სამართალში, ეს ორმაგი

²²³ გეგენაუა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 98.

²²⁴ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 165.

მმართველობა ძალიან წააგავს მთვრალ და კოჭლ კაცს²²⁵. ასეთი შედარება სწორედ იმისი მანიშნებელია, რომ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება ყოველთვის არ არის კარგი გადაწყვეტილება, რომელსაც უმრავლესობა იღებს. შესაბამისად, უმრავლესობას ძალიან დიდი პასუხისმგებლობა აქვს ამ კუთხით. უნდობლობის ვოტუმის არასწორმა წამოწეობამ და არადროულმა ამოქმედებამ შესაძლოა უკუშედეგი მოიტანოს, რაც ზოგადად უმრავლესობისათვის იქნება პოლიტიკურად წამგებიანი.

თუმცა, გოგიაშვილი მიიხნევს, რომ ნებისმიერი მმართველობის პირობებში, მთავრობა მაინც ინარჩუნებს კონტროლსა და ზეგავლენას მმართველ პარტიასა და შესაბამისად, საპარლამენტო უმრავლესობაზე. შექმნილი ფაქტიური სიტუციიდან გამომდინარე მთავრობას უკავია ცენტრალური ადგილი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში, თუმცა მისი ამგვარი მდგომარეობა პირდაპირ არ გამომდინარეობს კონსტიტუციური დებულებებიდან. ეს სიტუაცია კიდევ უფრო მძაფრდება ე.წ. ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც მმართველობის ფორმად არჩეული იქნა საპრეზიდენტო რესპუბლიკა²²⁶. ანუ, თუ მთავრობა წარმოადგენს საპარლამენტო უმრავლესობის წარმმართველ ძალას, რაც საკმაოდ ხშირია, მაშინ საპარლამენტო უმრავლესობას მისი ბერკეტი უნდობლობის ვოტუმის სახით გამოუყენებელი რჩება.

როგორც გინსბურგი და დიქსონი აღნიშნავენ, ყველა საპარლამენტო დემოკრატიაში, მთავრობა არის საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობის სუბიექტი, რომლის დაკარგვის შემთხვევაშიც ხდება მთლიანად მთავრობის გადადგომა²²⁷. შესაბამისად, საპარლამენტო უმრავლესობა, თეორიულად მაინც ფლობს უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით მთავრობის გადაყენების ბერკეტს. მით უმეტეს იმ ფონზე, როდესაც მთავრობა ხელისუფლებაში რჩება მანამ, სანამ ის ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას²²⁸.

5.3 საპარლამენტო უმცირესობის შანსი

ერთი შეხედვით უცნაურად უნდა ჟღერდეს უნდობლობის ვოტუმთან მიმართებით საპარლამენტო უმცირესობის შანსების განხილვა. მით უმეტეს, რომ წინა ქვეთავებში განვიხილეთ საპარლამენტო უმრავლესობისა და პოლიტიკური პარტიების მიმართება უნდობლობის ვოტუმთან. თუმცა, უნდობლობის ვოტუმის განხილვისას, საკმაოდ ბევრი შეხედულება და მოსაზრებაა გამოთქმული, რომლის მიხედვითაც მექანიზმი შესაძლოა გახდეს გარკვეული შანსი პოლიტიკური უმცირესობებისათვისაც.

უნდობლობის ვოტუმი ერთგვარი სამოქმედო იარაღია იმ პოლიტიკური პარტიებისთვის, რომლებიც არ ფლობენ საპარლამენტო

²²⁵ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 148.

²²⁶ გოგიაშვილი გ., *შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი*, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 166.

²²⁷ Ginsburg T., Dixon R., *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United Kingdom; Northampton, USA, 2011, 217.

²²⁸ Мишин А.А., *Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран*, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, стр. 54.

უმრავლესობას, ანუ ე.წ. უმცირესობისთვის. აღნიშნული პარტიები, მართალია არ ფლობენ საპარლამენტო უმრავლესობას, თუმცა საკითხის ინიცირებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობა გააჩნიათ. ეს მათ აძლევთ აღნიშნული მექანიზმის მათდამი სასარგებლოდ გამოყენების შესაძლებლობას. პოლიტიკური პარტიები მოტივირებულნი არიან, რომ აიღონ ხმათა საჭირო რაოდენობა და მოიპოვონ შესაბამისი თანამდებობები. უნდობლობის ვოტუმის დროს, მმართველი ძალის წინააღმდეგ მიმართული ხმები, წესით უნდა გამოიყენოს ოპოზიციურმა პარტიამ. უნდობლობის ვოტუმის დროს პოლიტიკურმა ძალებმა უნდა გაამახვილონ ყურადღება უარყოფით ფაქტორებზე, როგორცაა სუსტი ეკონომიკური პოლიტიკა ან სხვა პოლიტიკური სკანდალები. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, უნდობლობის ვოტუმით უფრო ბევრის მიღწევა შეიძლება, ვიდრე პარტიების გაერთიანებით სხვა პოლიტიკური პერფორმანსის მოწეობა²²⁹.

აღნიშნული პრინციპი მისაღებია ბევრი ქვეყნის საპარლამენტო ოპოზიციისთვის და ისინი შეძლებისდაგვარად იყენებენ ამ შანსს. მაგალითად, ფინეთის ე.წ. “ცისარტყელას კოალიციის” წინააღმდეგ 1998 წელს გამოყენებული იყო უნდობლობის ვოტუმი. ცენტრისტულმა ოპოზიციამ გამოიყენა შესაძლებლობა ყურადღება გაემახვილებინა ფინეთის ფერმერების გაჭირვებულ მდგომარეობაზე²³⁰. აღნიშნული მეტყველებს იმაზე, რომ უნდობლობის ვოტუმმა შეიძინა კიდევ ერთი მოტივაცია – გააძლიერა საზოგადოების ცნობიერება კოალიციის პოლიტიკაზე მთავრობის კრიტიკით.

ოპოზიციური პარტიები ხშირად მიმართავენ უნდობლობის ვოტუმს რათა დაასუსტონ მმართველი პარტიის იმიჯი. აღნიშნულის გამო, მხოლოდ უნდობლობის ვოტუმის მცირე რაოდენობა იღებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, რათა აიძულოს მთავრობა გადადგეს და დაინიშნოს ახალი საპარლამენტო არჩევნები. ლიბერალების უნდობლობის ვოტუმი ჯო კლარკის კონსერვატიული მთავრობის წინააღმდეგ 1979 წელს კანადაში განპირობებული იყო ენერჯეტიკის სფეროში მაღალი ფასებით²³¹. უნდობლობის ვოტუმი ხშირად გამოიყენება იმისათვის, რომ საყოველთაოდ გამახვილდეს ყურადღება სახალხო პრობლემებზე, რომლის მოგვარების შესაძლებლობაც და კომპეტენციაც აქვს მთავრობას. იმ უნდობლობის ვოტუმსაც კი, რომელსაც ძალიან მცირე შანსი აქვს ხმათა საჭირო რაოდენობის დაგროვების, ახერხებს გამოააშკარავოს გარკვეული პრობლემა.

როცა ინგლისის ლეიბორისტულმა პარტიამ აღძრა უნდობლობის ვოტუმი 1991 წელს კონსერვატიული პარტიის გადაწყვეტილების წინააღმდეგ, რომ გაუქმებულიყო საარჩევნო გადასახადი, აღნიშნულმა გამოიწვია საკმაოდ მწვავე და უხეში დებატები²³². როგორც აღნიშნული მაგალითები გვაჩვენებს, ოპოზიციური პარტიები ხშირად ოსტატურად იყენებენ

²²⁹ Williams K. L., Somer-Topcu Z., Motion of No Confidence Can Negatively Impact Upon the Public's View of the Government, 2014.

²³⁰ იხ. იქვე.

²³¹ Williams K. L., Somer-Topcu Z., Motion of No Confidence Can Negatively Impact Upon the Public's View of the Government, 2014.

²³² იქვე.

სოციალური პრობლემებით “შეფუთულ” უნდობლობის ვოტუმს, რათა ზიანი მიაყენონ მმართველი პარტიას ამომრჩევლების მეშვეობით. აღნიშნული გარემოება კი განსაკუთრებით აქტუალურია არჩევნების დროს, რადგანაც უნდობლობის ვოტუმის შემდგომ, არჩევნების მეშვეობით ახალი პოლიტიკური ძალების მატება შეინიშნება ხოლმე²³³.

1920 წლის ივლისიდან მოყოლებული, მთავრობის პასუხისმგებლობის დიდი ნაწილი აწვებოდა პოლიტიკურად არასტაბილურ უმცირესობის კაბინეტს²³⁴, რაც იმას ნიშნავს, რომ საპარლამენტო უმცირესობას უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების შემდეგ, უჭირს ფორმირებული მთავრობის შენარჩუნება.

1923 წლის ბოლოს, სტრესემანის კაბინეტისათვის მოწყობილი უნდობლობის ვოტუმის შემდეგ, ბურგუის პარტიის უმცირესობის მთავრობა დამკვიდრდა, რომელსაც ხელმძღვანელობდა რაიხი კანცლერი ვილჰელმ მარქსი. ეს მთავრობა, რომელიც არ იყო დამოკიდებული საპარლამენტო უმრავლესობაზე, იყო უნარის მქონე, რომ მიეღო მთელი რიგი ზომები, რომ შემოიღო ეკონომიკური და საშინაო სტაბილურობა. მას შემდეგ რაც კაბინეტმა ამოწია ქვეყანა გადაუდებელი სიტუაციიდან 1924 წლის თებერვალში, მარქსის კაბინეტმა გაიაზრა რომ შანსები მათი უფლებამოსილების გახაგრძელებისა პარლამენტიდან იყო სუსტი. იმისათვის, რომ თავიდან აეცილებინათ კონსტიტუციური ცვლილება ან შესაბამისი ბრძანება, რომელიც უკვე შეთანხმებული იყო, რაიხის პრეზიდენტმა, კაბინეტის მოთხოვნით, დაითხოვა პარლამენტი და დანიშნა ვადამდელი არჩევნები²³⁵.

როგორც გინსბურგი და დიქსონი მიიჩნევენ, მთავრობები იქმნებიან იმის ხარჯზე, რომ პარტიები ცვლიან სამთავრობო პოსტებს საკანონმდებლო მხარდაჭერაში. კერძოდ, პარტია მთავრობაშია თუ ის აკონტროლებს კაბინეტს, მაშინ როცა მთავრობაში, პარტიის წევრ პარლამენტარებისგან მოვლიან მთავრობის ქმედებების მხარდაჭერას²³⁶. საპარლამენტო უმცირესობის შემთხვევაში კი აღნიშნული მექანიზმი ვერ მოქმედებს.

იქ სადაც ერთი პარტია წარმოადგენს საპარლამენტო უმრავლესობას და აკონტროლებს პარლამენტს, ოპოზიციის მცდელობა გამოსატოს უნდობლობა მთავრობის მიმართ, ნულს უტოლდება. იმ ქვეყნებში, სადაც არ ვხვდებით მსგავს უმრავლესობას, საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი გამოიყენება უფრო მეტად აქტიურად. თუმცა უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება რადიკალურად არ ცვლის აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკას. შესაძლებელია რომ მან საერთოდ არ გამოიწვიოს ძირეული ცვლილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. გათავისუფლებული ქვეყნების უმეტესობაში საპარლამენტო

²³³ იქვე.

²³⁴ Lothan G., Jorg V. B., Jorg J., Milestones, The Path to Parliamentary Democracy in Germany, Historical Exhibition in the Deutscher dom in Berlin, Berlin, Published By German Bundestag, 2003, 171.

²³⁵ Lothan G., Jorg V. B., Jorg J., Milestones, The Path to Parliamentary Democracy in Germany, Historical Exhibition in the Deutscher dom in Berlin, Berlin, Published By German Bundestag, 2003, 186.

²³⁶ Ginsburg T., Dixon R., Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United kingdom; Northampton, USA, 2011, 212.

პასუხისმგებლობის მექანიზმი არ მოქმედებს, ხოლო უნდობლობის გამოცხადება საკმაოდ იშვიათად ხდება²³⁷.

აღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ საპარლამენტო უმცირესობას ნაკლებად აქვს შანსი უნდობლობის წამოწეული პროცედურა ბოლომდე მიიყვანოს და საკუთარი მთავრობა ჩამოაყალიბოს, მით უმეტეს, თუ პარლამენტში ერთიანი უმრავლესობა არსებობს. თუმცა, საპარლამენტო უმცირესობას ძალიან კარგი და რეალური შანსი აქვს აღძრას უნდობლობის ვოტუმის პროცედურა, ხმათა დაბალი რაოდენობის არსებობის შემთხვევაში. ასეთ დროს, უმცირესობა ასერხებს მთავრობის პოზიციების შესუსტებას და მისი არსებობის საკითხის დაყენებას პარლამენტის წინაშე. თუ ამ მოვლენათა განვითარებას დაერთვება მთავრობის მიერ გადადგმული არაპოლიტიკური ნაბიჯები, მაშინ ცხადია რომ უმცირესობის მიერ წამოწეულ უნდობლობას პარლამენტი დაასრულებს. ეს ფაქტი კი უმცირესობის სტატუსსა და გავლენას გაზრდის. თუმცა, შესაძლებელია ისეც მოხდეს, რომ უმცირესობის აქტიუობა უნდობლობის წამოწეებას ვერ გაცდეს. ასეთ შემთხვევაში, მთავრობის სტატუსი კიდევ უფრო გაძლიერდება და გამყარდება, რადგან მისი გადაყენება ვერ მოხერხდება.

როგორც წესი, ოპოზიციური პარტიის ან უმცირესობის ლიდერი დარწმუნებული უნდა იყოს უნდობლობის წამოწევისას საბოლოო შედეგებში²³⁸, ვინაიდან, საპირისპირო შემთხვევაში პროცედურა უმცირესობისათვის პოლიტიკური წაგების მომტანია.

მაგრამ, თუ უმცირესობის მიერ ინიცირებული უნდობლობა წარმატებით დასრულდა და მათ მოახერხეს სასურველი მთავრობის დაკომპლექტება, მთავრობის შესაძლებლობა დამარცხდეს უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, გარდაუვალია უმცირესობის მთავრობებისათვის: უმცირესობის წევრებს არ შეეძლებათ მინისტრების დაცვა სურვილის მიუხედავად. ამიტომ უნდა ითქვას, რომ კოლექტიურობის ელემენტს აქვს დიდი უპირატესობა – მთავრობას აქვს შესაძლებლობა აკონტროლოს და დაიცვას მისივე წევრები, აიღოს პასუხისმგებლობა მათ საქმიანობაზე და იმოქმედოს როგორც მთავრობამ²³⁹.

შეჯამებისთვის უნდა ითქვას, რომ უნდობლობის ვოტუმი არაა მხოლოდ ოპოზიციის ინსტრუმენტი “ჩამოაგდოს” მთავრობა, ეს ინსტიტუტი ეხმარება მათ მთავრობის მიმართ ხალხის ნეგატიურ განწყობაში, აღნიშნული კი ხელს უწყობს ოპოზიციურ პარტიებს ჰქონდეთ საარჩევნოდ მომგებიანი პოლიტიკური პოზიცია²⁴⁰.

²³⁷ Конституционное право зарубежных стран Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004, izdaweltvo NORMA, moskva Коллектив авторов kolektiv avtorav, 290.

²³⁸ Economou N., Ghazarian Z., Calling a Vote of No Confidence in Australian Politics, Australian Politics for Dummies, <http://www.dummies.com/how-to/content/calling-a-vote-of-no-confidence-in-australian-poli.html>, [06.06.2016].

²³⁹ S.L.Sutherland, Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every reform is Own Problem, , Carleton University, Canadian Journal of Political Science, 1991, 96.

²⁴⁰ Williams K. L., Somer-Topcu Z., Motion of No Confidence Can Negatively Impact Upon the Public's View of the Government, 2014.

5.4 პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის საშუალება

სიახლეს არ წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ პოლიტიკური პრიზისი და უნდობლობის ვოტუმი განუყოფელი ცნებებია. ხან უნდობლობის ვოტუმი იწვევს პოლიტიკურ კრიზისს და ხან პირიქით – პოლიტიკური კრიზისის შედეგია უნდობლობის ვოტუმი. როცა უნდობლობის ვოტუმი პოლიტიკური კრიზისის შედეგად გამოიყენება, ამ მექანიზმს აქვს აღნიშნული კრიზისის მოგვარების შესაძლებლობა და მექანიზმები, განსაკუთრებით კი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს. ძირითადად, კრიზის დაძლევის საშუალებად ეს მექანიზმი გამოიყენება საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში²⁴¹, გამომდინარე იქიდან, რომ კონსტრუქციული ვოტუმი სწორედ ასეთი ტიპის ქვეყნებში არსებობს.

უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება ნიშნავს იმას, რომ მოქმედი მთავრობამ დაკარგა პარლამენტის ნდობა და ამ უკანასკნელს სურს, მინისტრთა კაბინეტის გადაყენება, ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლება გარკვეული პერიოდი უნდა დარჩეს მმართველის გარეშე. ეს ფაქტი თავისთავად პოლიტიკურ კრიზისსა და ვაკუუმზე მიანიშნებს, ვინაიდან ახალი მთავრობის ფორმირება და მისთვის ნდობის გამოცხადება გარკვეულ ვადებთანაა დაკავშირებული. აღნიშნული პრობლემის მოგვარების გზა არის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რომელიც ერთის მხრივ იძლევა საშუალებას აღმასრულებელი ხელისუფლება წყვეტის გარეშე ჩაიბაროს ერთი გუნდისგან მეორემ, მეორეს მხრივ კი, პარლამენტის ინტერესი კმაყოფილდება და მოქმედი მთავრობა ტოვებს პოსტს, ანუ პოლიტიკურად აგებს პასუხს განხორციელებული მმართველობისთვის. ამიტომაც, უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს მიიჩნევენ კრიზისის დაძლევის ეფექტურ საშუალებად.

გარდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმისა, კრიზისის ჭრილში აღსანიშნავია უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმიც, ანუ შემთხვევა, როდესაც მხოლოდ მოქმედი მთავრობის გადაყენების შემდეგ სახელდება პრემიერობის კანდიდატი და კომპლექტდება მთავრობა. ასეთ შემთხვევაში, მექანიზმი გვევლინება როგორც კრიზისის მოგვარების საშუალებად იმგვარად, რომ დაძაბული პოლიტიკური ვითარების გამო, ან მთავრობის მიერ მისი პოლიტიკური კურსის გადახვევის გამო, პარლამენტი სასწრაფოდ გადააყენებს მთავრობას და ამით აღმოიფხვრება ის ძირეული პრობლემა, რაც იწვევდა პოლიტიკურ დაპირისპირებას. აღნიშნულ შემთხვევაში, პარლამენტი მოქმედი მთავრობის გადაყენების შემდეგ იწყებს ახალი პრემიერობის კანდიდატისა და მთავრობის შემადგენლობის შერჩევას. ამ მექანიზმის ეფექტურობის მიმართ შესაძლოა გაჩნდეს კითხვები, ვინაიდან იგი არ ითვალისწინებს მომავალი პრემიერობის კანდიდატის წინასწარ შერჩევას. თუმცა აღნიშნულის არგუმენტად შეგვიძლია განვიხილოთ ის ფაქტი, რომ მომავალი პრემიერობის კანდიდატის შერჩევამ შესაძლოა შეაყოვნოს პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების პროცესების წამოწყება, ვინაიდან მთავრობის მომავალი ლიდერის შერჩევას აუცილებლად დაჭირდება გარკვეული პერიოდი, ამ დროს კი გარდაუვლად აუცილებელი იყოს მოქმედი მთავრობის გადაყენება. ასეთ შემთხვევაში,

²⁴¹ იქვე, 564.

მომავალი პრემიერობის კანდიდატის წამოყენება შესაძლოა შემაფერხებელი ფაქტორიც კი იყოს პარლამენტისთვის, სწრაფი და ქმედითი რეაგირებისათვის.

მმართველობის საპარლამენტო სისტემა ხელისუფლების დანაწილების ისეთი სისტემაა, რომელიც ხელისუფლების ორგანიზაციისას ეფუძნება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ პარლამენტის პარლამენტის უპირატესობის პრინციპს. პარლამენტი არის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის ძირითად მიმართულებებს, ქმნის აღმასრულებელ ხელისუფლებას (მთავრობას) და აკონტროლებს მის საქმიანობას, მთავრობა ახორციელებს ქვეყნის მმართველობას, სასამართლო ხელისუფლების მართლმსაჯულებას და კონსტიტუციურ კონტროლს, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს (პრეზიდენტს ან მონარქს) მეტწილად პოლიტიკური სისტემის სარეზერვო ინსტიტუტის როლი აკისრია. ყოველივე ეს ერთობლიობაში ქმნის შესაძლო პოლიტიკური კრიზისიდან “რბილად” გამოსვლის ისეთ შესაძლებლობას, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის არც ერთ სხვა სისტემაში არ არსებობს²⁴².

მრავალპარტიული სისტემის (განსაკუთრებით კი – არამყარ პარტიული სისტემის) პირობებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არის ის მექანიზმი, რომელიც ანეიტრალებს პარლამენტში მთავრობის კონკრეტული არაპოპულარული ნაბიჯების გამო დაგროვილ ემოციებს და ამით იცავს სახელისუფლებო სისტემას მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან. იმ ძირითადი პრინციპიდან გამომდინარე, რომლებზედაც აგებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, პარლამენტი ვერ გადააყენებს მთავრობას პრემიერ-მინისტრის შემცვლელის გარკვევის გარეშე. როგორც ვხედავთ, ასეთი წესი პრაქტიკულად გამორიცხავს ხანგრძლივ სამთავრობო და საპარლამენტო კრიზისებს (მდგომარეობას, როდესაც ძველი მთავრობა გადაყენებულია, ახალი კი არ არის შექმნილი)²⁴³.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, განსხვავებით ტრადიციული უნდობლობის ვოტუმისგან, წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის ელემენტს. ამ პროცედურის განსხვავებულობა მდგომარეობს იმაში, რომ პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის გამომხატველი რეზოლუცია მიღებული უნდა იქნეს ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევასთან ერთად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც კონსტიტუციურად აძლიერებს მთავრობის პოლიტიკურ სიმყარეს, იცავს იმ ოპოზიციური ფრაქციებისაგან, რომლებსაც აერთიანებთ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის შეცვლის სურვილი და არა ალტერნატიული სამთავრობო პროგრამა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საშუალებას იძლევა, თავიდან

²⁴² ძაბირაძე ვ., ხმალაძე ვ., რატომ საპარლამენტო რესპუბლიკა? რეზონანსი, 2009, 30, 11, ხელმისაწვდომია: გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 157.

²⁴³ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 63.

იქნეს აცილებული ქვეყანაში ხშირი სამთავრობო კრიზისები, რაც, შესაბამისად, სახელმწიფოს პოლიტიკური სტაბილურობის წინა პირობაა²⁴⁴.

პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის ჭრილში აღსანიშნავია უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის მნიშვნელობაც. ერთი შეხედვით, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი პოლიტიკური კრიზისის გამომწვევი საშუალების შთაბეჭდილებას უფრო ტოვებს, ვინაიდან ამ დროს არ ხდება მომავალი პრემიერობის კანდიდატის არჩევა. თუმცა, შესაძლოა აღნიშნული ფაქტი სწორედაც რომ კრიზისის თავიდან აცილების საშუალებას იძლეოდეს.

მაგალითად, სავსებით რეალური და შესაძლებელია, რომ საპარლამენტო ძალებს არ გააჩნდეთ ერთიანი პოლიტიკური ხედვები, არ არსებობდეს მკვეთრად გამოსატული პოლიტიკური ერთობა – უმრავლესობა, მაგრამ ქვეყანაში არსებული კრიტიკული ვითარების გამო ერთხმად იქნეს გადაწყვეტილება მიღებული მოქმედი მთავრობის უნდობლობის ვოტუმის გზით გადაყენების შესახებ. ასეთ დროს, მომავალი პრემიერობის კანდიდატზე შეთანხმება საპარლამენტო ძალებს შორის არც თუ ისე მარტივი იქნება. ამასთან, ყველა სუბიექტი შეეცდება მისი ინტერესების გატარებას და პრემიერობის კანდიდატზე შეთანხმება დიდი ალბათობით დროში გაიწელება. მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგებიდან ერთ-ერთია საპარლამენტო ძალების მიერ კანდიდატზე შეუთანხმებლობა, რაც ავტომატურად ნიშნავს უნდობლობის პროცედურის ჩაშლას. თუ პრემიერობის კანდიდატი შერჩეული არ არის, ეს იქნება დამაბრკოლებელი გარემოება როგორც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წამოწყებისას, ასევე გადაწყვეტილების მიღებისას.

შესაძლებელია ასევე, პრემიერის კანდიდატის შერჩევა მოხდეს გარკვეული პოლიტიკური შეთანხმებების შედეგად და ნაჩქარევად, არსებული მთავრობის სწრაფად გადაყენების მიზნით. ეს კი იძლევა საფუძველს შეირჩეს შეუფერებელი და შემთხვევითი კანდიდატურა. რაც ასევე არ არის სასურველი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, უნდობლობის ვოტუმით მთავრობის გადაყენების აუცილებლობისას, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, მემკვიდრის განსაზღვრის გამო, შესაძლოა შემაფერხებელ ფაქტორადაც იქცეს. მაშინ როდესაც უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი იძლევა არსებული მთავრობის გადაყენების შესაძლებლობას, ხოლო მომავალი მთავრობის დაკომპლექტება მოხდება კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადებში. შესაბამისად, როდესაც აქტუალურია მოქმედი მთავრობის სასწრაფოდ გადაყენების საკითხი, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი იდეალური ვარიანტი შეიძლება იყოს, რომელიც იძლევა პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის საშუალებას.

²⁴⁴ კვერენხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა”, აპრილი 2012, 185-200, 197.

5.5 პოლიტიკური კრიზისის გამომწვევი საშუალება

თავისი არსითა და მნიშვნელობით, უნდობლობის ვოტუმი პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის საშუალება უფროა, ვიდრე მისი გამომწვევი მექანიზმი. როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, სწორედ პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის მიზნით შეიქმნა ეს მექანიზმი, რომელსაც ექნება საშუალება განემუხტა სიტუაცია საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. წინა ქვეთავში განვავითარეთ მსჯელობა იმის შესახებ, თუ რა შემთხვევაშია შესაძლებელი უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი იყოს კრიზისის მოგვარების საშუალება, ხოლო დესტრუქციული პირიქით, გამომწვევი საშუალება.

მიუხედავად იმისა, რომ მეცნიერებისა და კონსტიტუციონალისტების აბსოლუტური უმრავლესობა უნდობლობის ვოტუმს კრიზისის დაძლევის მექანიზმად მიიჩნევენ, არსებობს რამდენიმე მოსაზრება, რომელიც საპირისპიროს ამტკიცებს. გავეცნოთ რამდენიმე მოსაზრებას აღნიშნულის შესახებ.

მაგალითად, ჰაუსი მიიჩნევს, რომ ისეთ პარლამენტებში, რომელიც დაყოფილია პარტიათა დიდი რაოდენობით, რომლებიც რადიკალურ ურთიერთშეუთანხმებლობაში არიან ერთმანეთთან, უნდობლობის ვოტუმი შესაძლოა იყოს არასტაბილურობის დიდი წყარო. საფრანგეთში, მესამე (1875-1940) და მეოთხე (1946-58) რესპუბლიკებს შორის პერიოდში, კაბინეტი ძლებდა 9 თვეზე ნაკლები პერიოდი. მსგავსი კაბინეტური არასტაბილურობა წარმოდგენილი იყო გერმანიაში, ვაიმარის რესპუბლიკის პირობებში (1919-33). იმ ქვეყნებში, სადაც ერთ პარტიას ან ერთიან კოალიციას აქვს საპარლამენტო უმრავლესობა – რაც იყო გაერთიანებული სამეფოსა და გერმანიის შემთხვევაში მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, უნდობლობის ვოტუმის არსებობას საპირისპირო ეფექტი აქვს. მთავრობა იქნება წაგებულ მდგომარეობაში, თუ ის დაკარგავს მის უმრავლესობას, ხელისუფლების სათავეში მყოფი მთავრობა უმეტეს შემთხვევაში დაჟინებით ითხოვს მკაცრი პოლიტიკური პარტიის დისციპლინას უნდობლობის ვოტუმზე. მარტივად რომ ვთქვათ, პარლამენტის წევრები მკაცრად პარტიული ხაზის მიხედვით აძლევენ ხმას უმეტეს შემთხვევაში²⁴⁵.

აღნიშნული მოსაზრება ემყარება იმ გარემოებას, რომ როდესაც საპარლამენტო ძალები არ არიან ერთიანი და საერთო ინტერესების მატარებლები, მათ რა თქმა უნდა გაუჭირდებათ მოქმედი მთავრობის ჩანაცვლება უნდობლობის ვოტუმის გზით. სწორედ ამიტომ, უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება არამომგებიანი ნაბიჯია. შესაძლოა ქვეყნის კონსტიტუცია მათ აძლევდეთ ამ პროცედურის წამოწყების საშუალებას, ანუ ითვალისწინებდეს პროცედურის წამოსაწყებად ხმათა შედარებით ნაკლებ ოდენობას, მაგრამ პროცედურის დასრულება ვედარ მოახერხონ. ეს კი ნამდვილად შექმნის კრიზისს ქვეყანაში, თან იმ ფონზე, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო სტაბილური და ერთიანი არ არის.

უნდობლობის ვოტუმი ყველაზე წარმატებული იმიტომ არის საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში, რომ საპარლამენტო მმართველობისას პარლამენტი ერთიანი და სტაბილური, ძლიერი ორგანოა.

²⁴⁵ Hauss Ch., Vote of Confidence, <http://www.britannica.com/topic/vote-of-confidence>, [06.06.2016].

შესაბამისად, მის მიერ უნდობლობის პროცედურის გამოყენება არის მარტივი და ეფექტური, რეალური შედეგის მომტანი. ხოლო, როდესაც საპარლამენტო სიძლიერე სახეზე არ არის, მექანიზმის გამოყენება უარყოფით დანიშნულებას იძენს. უნდობლობის ვოტუმი ხომ პარლამენტის იარაღია მთავრობის შესაცვლელად, რომელიც ძალიან ეფექტური და ოპერატიული უნდა იყოს. ამიტომაც მიიჩნევენ, რომ მისი გამოყენება კრიზისს გამოიწვევს არასტაბილური ვითარების მქონე პარლამენტის არსებობის პირობებში.

შვარცი მიიჩნევს, რომ საპარლამენტო სისტემამ შეიძლება გამოიწვიოს ხელისუფლების ხშირი ცვლილება და დიდი არასტაბილურობა. აგრეთვე მას შეუძლია წარმოქმნას პოლიტიკაში რადიკალური ცვლილებები, როდესაც ოპოზიცია მოდის უმრავლესობით, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს სხვადასხვა სახის არასტაბილურობა²⁴⁶. აღნიშნული მოსაზრება უნდობლობის ვოტუმის გამოყენებას მჭიდროდ უკავშირდება. როდესაც საუბარია საპარლამენტო სისტემის არასტაბილურობასა და ხელისუფლების ხშირ ცვლაზე, აუცილებლად მოიაზრება უნდობლობის ვოტუმი. საპარლამენტო რესპუბლიკაში მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა უკავშირდება ახალი პარლამენტის არჩევას და უნდობლობის გამოცხადებას. შესაბამისად, თუ საპარლამენტო უმრავლესობამ ვერ შეარჩია მისთვის მისაღები მთავრობა, მას შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს იმ მთავრობებს, რომელიც მისთვის მიუღებელია. ეს კი რა თქმა უნდა არასტაბილურ გარემოს ქმნის და პოლიტიკური კრიზისის პირდაპირი წინაპირობაა. სწორედ ამიტომ, საჭიროა საპარლამენტო სისტემა სწორედ ხორციელდებოდეს და პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის მექანიზმი არ აქციოს მის გამომწვევ მიზეზად.

როგორც ვერნი ამბობს, ზოგადად საპარლამენტო რეჟიმში მთავრობა ორმაგი პასუხისმგებლობითაა აღჭურვილი, ერთის მხრივ, პირდაპირი პასუხისმგებლობა არსებობს პარლამენტის, ხოლო, მეორეს მხრივ, არაპირდაპირი, საზოგადოებრივი აზრის წინაშე²⁴⁷. როდესაც მთავრობას საზოგადოებრივი აზრი აძლიერებს, საზოგადოებას მოსწონს მისი მუშაობა და ამ დროს, პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მას, ეს საზოგადოებაში საკმაოდ უარყოფით შთაბეჭდილებას შექმნის პარლამენტზე. აღნიშნული ფაქტი მართალია უშუალოდ კრიზისის შექმნის საფუძველს არ წარმოადგენს, თუმცა მსგავს ვითარებაში უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება არაპოპულარული ნაბიჯია.

²⁴⁶ შვარცი პ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 2013, 9.

²⁴⁷ ვერნი დ., რესპუბლიკა: საპრეზიდენტო თუ საპარლამენტო, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი, 1996, თბილისი, 123, ხელმისაწვდომია: ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გაგენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 156.

თავი II. ქართული კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი ეტაპები უნდობლობის ვოტუმის ჭრილში

1. 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია

“1921 წლის კონსტიტუცია დამოუკიდებელი საქართველოს დემოკრატიული სახელმწიფოებრივი წყობილების შექმნის უნიკალურ გამოცდილებას წარმოადგენს. მასში აისახა იმდროინდელი სახელმწიფოებრივი ცხოვრების პრაქტიკა, აგრეთვე ეპოქის მისწრაფებები და შეხედულებები”²⁴⁸. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ღირებული აქტია იმ მხრივ, რომ მან დაამკვიდრა საქართველოში კონსტიტუციური წყობილება და შექმნა დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძველი. ბუნებრივია, რომ აღნიშნული კონსტიტუციის რეგულაციები გამომდინარეობს და შეესაბამება იმ დროინდელ პერიოდში არსებულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ ვითარებას და წარმოადგენს მხოლოდ ფურცელზე არსებული რეგულაციების კომბინაციას, ვინაიდან აღნიშნული დოკუმენტი არ ამოქმედებულა.

თუმცა, მიუხედავად ამისა, ორი უმთავრესი პრინციპი – ერისა და პიროვნების თავისუფლება საფუძვლად დაედო საქართველოს პირველ კონსტიტუციას. ეს დოკუმენტი პირველი მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდის “კონსტიტუციურ ტალღაში” შედის (გერმანია 1919, ავსტრია 1920, ფინეთი 1921 და ა.შ.) და თავისი ინდივიდუალურობით, ისევე როგორც თანმიმდევრული დემოკრატიზმით საპატიო ადგილი უკავია მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში²⁴⁹. 1921 წლის კონსტიტუცია ცალკეული თავების დონეზე არეგულირებს როგორც ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებებს, ასევე სახელმწიფოს მოწყობა/ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს. თუმცა, ჩვენი ინტერესის საგანს ამ ეტაპზე წარმოადგენს მე-4 და მე-5 თავები, რომლებიც არეგულირებს პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლება-მოვალეობებს და რომლებშიც გათვალისწინებულია უნდობლობის ვოტუმთან დაკავშირებული რეგულაცია.

კონსტიტუციის მე-4 თავი ეთმობა საქართველოს პარლამენტს. 46-ე მუხლი განსაზღვრავს პარლამენტის სტატუსს და ამბობს, რომ საქართველოს რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო არის “საქართველოს პარლამენტი”, რომელიც აირჩევა 3 წლის ვადით. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ კონსტიტუცია პარლამენტის სტატუსთან დაკავშირებით არ იყენებს ტერმინს – საკანონმდებლო ორგანო. ნაცვლად ამისა, ხაზი აქვს გასმული მის წარმომადგენლობითობას. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს მაშინდელი პარლამენტის უფლებამოსილება არ იყო კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელება. ის რომ საქართველოს პარლამენტი გამოსცემს კანონს და კანონმდებლობა მისი უფლებაა, მოცემულია 53-ე და 54-ე მუხლებში. მიუხედავად ამისა, როგორც

²⁴⁸ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 38.

²⁴⁹ იქვე, 23.

ჩანს კონსტიტუციის შემქმნელებმა აქცენტი გააკეთეს წარმომადგენლობითობის აღნიშვნაზე.

52-ე მუხლის თანახმად კი, საქართველოს პარლამენტი ეკუთვნის მთელს ერს, რომელიც აღნიშნული კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებს ერის ხელმწიფებას. აღნიშნული ნიშნავს იმას, რომ ხელისუფლების წყარო არის ხალხი, ხელისუფლების განმახორციელებელი სუბიექტი კი პარლამენტი. სწორედ აღნიშნული უფლებამოსილების რეალიზების ერთგვარი მექანიზმია 54-ე მუხლის “თ” ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვითაც პარლამენტის უფლებამოსილებაა აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი. ვინაიდან, აღნიშნული კონსტიტუცია 95 წლის წინ შეიქმნა, ბუნებრივია მისი ტექნიკურ-შინაარსობრივი მხარე შეესაბამება მიდების პერიოდს, ამიტომ, კონსტიტუციის ტექსტში გამოყენებული ტერმინების უმრავლესობა საკმაოდ ფრთხილ და ზუსტ განმარტებას საჭიროებს, რათა არ დაირღვეს მათი არსი. “აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი” სწორედ ამდაგვარი ჩანაწერია. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის განხორციელება არ იწვევს არც ბუნდოვანებას და არც მისი განმარტებისას წარმოიშობა ორაზროვნება. თუმცა ტერმინი “საერთო კონტროლი” არაა დამახასიათებელი თანამედროვე სამართლებრივი ტექნიკისათვის და შესაძლოა გააჩინოს გარკვეული ორაზროვნება. ამიტომ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია აღნიშნულზე მსჯელობა.

ზოგადად, აღმასრულებელი ხელისუფლების გაკონტროლება რომ პარლამენტის, როგორც უმაღლესი საკანონმდებლო და წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციაა (საპარლამენტო მმართველობის მოდელში, 1921 წლის კონსტიტუცია კი სწორედ ამ მოდელს ამკვიდრებს), ეს არ ახალია. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი არ წარმოადგენს მარტივად აღსაქმელ მექანიზმს. აქ მოიაზრება როგორც მთავრობის საქმიანობის სამართლებრივი კონტროლი, ასევე პოლიტიკური კონტროლი. რომლის განხორციელების შედეგად გამოვლენილი დარღვევის შემთხვევაშიც, უნდა დადგეს შესაბამისი პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, ტერმინი - საერთო კონტროლი უნდა ნიშნავდეს არა მხოლოდ ანგარიშვალდებულების გამოხატვას, არამედ პასუხისმგებლობასაც. ანუ, 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლება არა მხოლოდ ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, არამედ პასუხისმგებლობასაც მის წინაშე იხსნის.

მთავრობის ანგარიშვალდებულების გამოხატულებას წარმოადგენს ამავე კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის წევრებს აქვთ უფლება მთავრობის მიმართ შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემისა. საპარლამენტო მმართველობისათვის დამახასიათებელი რეგულაცია, კერძოდ კი მთავრობის ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი ფორმა გვხვდება 72-ე მუხლის “ც” ქვეპუნქტში, რომლის თანახმად, მთავრობამ თავისი მოქმედებების შესახებ ანგარიში უნდა “აძლიოს” პარლამენტს და წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინოს მოხსენება საქართველოს საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ, წარუდგინოს აგრეთვე განსაკუთრებული მოხსენება, თუ ამას პარლამენტი მოითხოვს.

ხოლო “თ” ქვეპუნქტის თანახმად, მთავრობამ უნდა შეასრულოს ყოველივე, რასაც მას პარლამენტი დაავალებს.

თუმცა, ჩვენი კვლევის საგანს წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლება-მოვალეობების მარეგულირებელ თავში არსებული ჩანაწერი. 66-ე მუხლი განმარტავს, რომ უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას, მის თავმჯდომარეს კი პარლამენტი 1 წლით ირჩევს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების საპარლამენტო გზა გვაფიქრებინებს, რომ კონსტიტუცია ითვალისწინებს რეგულაციას, რომელიც განსაზღვრავს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმს პარლამენტის წინაშე, როგორც ეს გათვალისწინებულია საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნების კონსტიტუციებში. 1921 წლის ქვეყანა ამგვარ მმართველობის ფორმას რომ ამკვიდრებს, ამაზე ისიც მეტყველებს, რომ 69-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის წევრი იმავდროულად შესაძლოა იყოს პარლამენტის წევრი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსანი.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს 73-ე მუხლზე, რომლის მიხედვითაც, რესპუბლიკის დანარჩენი (ანუ რასაც 72-ე მუხლი – “მთავრობის საერთო უფლება და მოვალეობა” არ არეგულირებს) საქმეების მართვა-გამგეობა განაწილებულია მთავრობის წევრთა შორის. თვითოეული მათგანი დამოუკიდებლად და პარლამენტის წინაშე საკუთარი პასუხისმგებლობით განაგებს მისთვის მინდობილ უწყებას და უნდა გადადგეს, როცა პარლამენტი პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას. ხოლო მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აასრულოს იგი და ამის მიხედვით, თუ საჭიროა გადასცვალოს ცალკე მინისტრის ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი.

როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ამკვიდრებს საპარლამენტო მმართველობის მოდელს. თუმცა, 73-ე მუხლით გათვალისწინებული რეგულაცია განსხვავდება საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი პრინციპებისათვის. კერძოდ, ჩანაწერი “თვითოეული მათგანი დამოუკიდებლად და პარლამენტის წინაშე საკუთარი პასუხისმგებლობით განაგებს მისთვის მინდობილ უწყებას და უნდა გადადგეს, როცა პარლამენტი პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას” ნიშნავს იმას, რომ კონსტიტუციამ დაამკვიდრა მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრები მათთვის მინდობილ უწყებებს მართავენ დამოუკიდებლად, პასუხს აგებენ პარლამენტის წინაშე. მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის დაყენება იწვევს პოლიტიკის მთლიან კრიზისს, ხოლო ინდივიდუალური, ნაწილობრივს. იმის გამო, რომ ნაწილობრივ კრიზისს არ გამოეწვია მთავრობის მთლიანი კრიზისი, საკონსტიტუციო კომისიამ პროექტში შემოიღო ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი²⁵⁰. შესაბამისად, მინისტრების გადადგომაც დამოკიდებულია პარლამენტის

²⁵⁰ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 154.

ნებაზე და უნდა გადადგნენ მაშინ, როდესაც პარლამენტის ნდობას დაკარგავენ, ანუ როდესაც პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მათ.

მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრები ინდივიდუალურად აგებენ პასუხს მათი ქმედებების გამო პარლამენტის წინაშე, პარლამენტი იყენებს უნდობლობის ვოტუმს მათ წინააღმდეგ. უნდობლობის ვოტუმის კონკრეტული პროცედურა გაწერილი არ არის, თუმცა უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება კონკრეტული მინისტრის მიმართ საპარლამენტო რესპუბლიკის მახასიათებელია, ვინაიდან აღნიშნული მექანიზმი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გამოვლინებაა.

როგორც ქანთარია აღნიშნავს, საკონსტიტუციო კომისიას, ამ დებულების შედგენის დროს, რომელიც სამთავრობო სტაბილურობასა და პასუხისმგებლობას ეხება, მიზნად ჰქონდა დასახული, რომ სამთავრობო კრიზისებს მასიური ხასიათი არ მიეღო. ამ მსჯელობიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ გარკვეული დოზით საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ითვალისწინებს რაციონალიზირებული პარლამენტარიზმის ძირითად პრინციპს, რაც გამოიხატა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემოღებაში და რომელსაც უნდა უზრუნველყო სამთავრობო კრიზისების მინიმუმამდე დაყვანა და სამთავრობო სტაბილურობის შენარჩუნება სახელმწიფოში²⁵¹.

თუმცა, საინტერესო მექანიზმია გათვალისწინებული მთლიანად მთავრობის, როგორც ერთიანი ორგანოს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მიმართ. 73-ე მუხლი ასევე ითვალისწინებს, რომ მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აასრულოს იგი და ამის მიხედვით, თუ საჭიროა გადასცვალოს ცალკე მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი.

ანუ, მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული მინისტრის მიმართ გამოიყენება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა – უნდობლობის ვოტუმი, მთლიანად მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკისათვის პასუხისმგებელია არა მთლიანად მინისტრთა კაბინეტი, არამედ კაბინეტის თავმჯდომარე. პასუხისმგებლობების გამიჯნვა საკმაოდ საინტერესოა და იშვიათი, სხვა საპარლამენტო ქვეყნების ფონზე, ვინაიდან, მმართველობის აღნიშნული ფორმა იმავდროულად ასოცირდება მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპთან.

ვინაიდან, მთავრობა, როგორც ერთი ორგანო, ისე იღებს ნდობას პარლამენტისგან, შესაბამისად, მათ მიერ გატარებული პოლიტიკის შედეგებს “იმკის” არა ერთი მინისტრი, არამედ მთლიანად მთავრობა, როგორც ერთიანი გუნდი. შესაბამისად, როგორც გიორგი კვერენჩილაძე აღნიშნავს, “კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორცაა “მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა” და შემოიფარგლა მხოლოდ “ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით”, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისათვის ნაკლებადაა

²⁵¹ იქვე, 155.

ცნობილი”²⁵². კლასიკური საპარლამენტო რეჟიმის ძირითადი დამახასიათებელი პრინციპი მთავრობის სოლიდარობაა. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა ნაკლებად გამოიყენება, მაგრამ ეს არ არის საპარლამენტო მართვის ძირითადი პრინციპებიდან გადახვევა²⁵³.

ამ შემთხვევაში კი, მთავრობის თავმჯდომარე პასუხს აგებს მთლიანად მთავრობის მუშაობის გამო, თუმცა პასუხისმგებლობა არ გამოიხატება მის მიერ თანამდებობის დაკარგვაში, პასუხისმგებლობის გამოხატულებაა ცალკეული მინისტრის ჩანაცვლება ან მთლიანად კაბინეტის გარდაქმნა. კონსტიტუციით არაა გათვალისწინებული პარლამენტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის მიერ მოწვეული კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადება თუ რა სამართლებრივ შედეგებს გამოიწვევდა. შესაძლებელია შედეგად მიგველო თავმჯდომარის გადადგომა²⁵⁴.

ვინაიდან, კონსტიტუცია ასევე არ ითვალისწინებს მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპს, იგი ამკვიდრებს მთავრობის წევრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპს, ხოლო მთავრობის თავმჯდომარის პასუხისმგებლობა გამოხატულია მხოლოდ იმაში, რომ შეცვალოს მთავრობის ერთი წევრი მეორეთი ან განაახლოს მთავრობა. პირველი კონსტიტუციის ავტორების აზრით, მინისტრის ინდივიდუალურ გასვლას ან მისი პოლიტიკის დაწინაურებას არ უნდა გამოეწვიოს მინისტრთა კაბინეტის მთლიანი გადადგომა²⁵⁵.

აღნიშნული შესაძლოა იქიდანაც გამომდინარეობდეს, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს არ აქვს სტანდარტული კონსტიტუციური სტატუსი, რაც მისი 1 წლით არჩევაშიც ვლინდება. მას არ აქვს საკმარისი დრო იმისათვის, რომ სრულყოფილად ჩაერთოს კაბინეტის მუშაობაში და მათთან ერთად გაიზიაროს დამდგარი შედეგისათვის პასუხისმგებლობა. ამიტომ, იგი მხოლოდ ე.წ. მენეჯერული ფუნქციებით შემოიფარგლება, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის წევრებს ის იწვევს. მთავრობის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად, პარლამენტის ნდობის გარეშე ახდენდა მთავრობის ფორმირებას და თუ მთელი კაბინეტის “გარდაქმნის” საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ინარჩუნებდა თანამდებობას და თავადვე განახორციელებდა ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს²⁵⁶. აღნიშნული ერთგვარი მენეჯერული ფუნქცია უფროა. მისი ეს უფლებამოსილება მიჯნავს მას მთავრობის შემადგენლობისგან, ანუ მთავრობის თავმჯდომარე არაა მთავრობის წევრი, ერთიანი გუნდის წევრი, მისი უფლებამოსილება მხოლოდ მთავრობის მართვაში გამოიხატება.

²⁵² კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 175.

²⁵³ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 153.

²⁵⁴ იქვე, 147.

²⁵⁵ იქვე, 153.

²⁵⁶ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 174.

ამასთან, კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლებს გარეთაა დარჩენილი, თუ რა ბედი მოელოდა მთავრობის შემადგენლობას ზედიზედ მისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, ან ეს პროცედურა ხო არ იქნებოდა იმის საფუძველი, რომ მთავრობის თავმჯდომარე გადამდგარიყო. კონსტიტუციით არც ისაა რეგულირებული ნდობა-უნდობლობის პროცედურის დროს კენჭისყრაში მონაწილეობას მიიღებდნენ თუ არა მინისტრობის ის კანდიდატები ან მინისტრები, რომლებიც პარლამენტის წევრები იყვნენ²⁵⁷. ამავდროულად, საინტერესოა, როგორ განვითარდებოდა მოვლენები იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი ვერ გამოუცხადებდა მთავრობას უნდობლობას? იქნებოდა თუ არა აღნიშნული პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი? თუ არა, ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ პარლამენტს რამდენიმეჯერ შეეძლო უნდობლობის გამოცხადება მთავრობისათვის? პერიოდულობის შეზღუდვას არ ითვალისწინებს კონსტიტუცია, პარლამენტს კი დათხოვნის პერსპექტივა არ ემუქრებოდა, შესაბამისად მოვლენების ამდაგვარად განვითარება თეორიულად შესაძლებელი იქნებოდა.

როგორც ბაბუკი აღნიშნავს, კონსტიტუციით გათვალისწინებული იყო საპარლამენტო რესპუბლიკის არსებობა. პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა არ არსებობდა. პარლამენტი ირჩევდა პარლამენტის თავმჯდომარეს ერთი წლის ვადით. ხელახალი არჩევა დასაშვებია იყო მხოლოდ ერთხელ. მთავრობის თავმჯდომარე, თავის მხრივ, პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავდა მთავრობის წევრებს²⁵⁸.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ “მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი არც კონსტიტუციითაა მკაფიოდ განსაზღვრული და არც ბლანკეტური ნორმა არსებობს ამ საკითხის რეგლამენტაციის კანონისათვის მიხედვით თაობაზე. მთავრობის უნდობლობის საკითხიც საკმაოდ მწირადაა კონსტიტუციით გაწერილი. ... ასევე არ არის გათვალისწინებული მთელი სამთავრობო გუნდის უნდობლობის საკითხის დასმის მექანიზმი”²⁵⁹.

ამგვარი რეგულაციები, გიორგი კვერენჩილაძის აზრით “იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებითაც და თანამედროვე გადმოსახედიდანაც, გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ამასთან, ამგვარი თავისებურებები რიგ შემთხვევებში კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული კლასიკური

²⁵⁷ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 150.

²⁵⁸ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 10.

²⁵⁹ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 177.

პრინციპებიდან გადახვევას წარმოადგენს და გარკვეულ გავლენას ახდენს სახელმწიფო სისტემის მწყობრ ფუნქციონირებაზე²⁶⁰.

თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ კონსტიტუციის პირველი მუხლი განამტკიცებს - საქართველს მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. აღნიშნული კი მეტყველებს იმაზე, რომ კონსტიტუცია უნდა ითვალისწინებდეს როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზების მექანიზმებს, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისგების მექანიზმებსაც. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმის არ არსებობა კი განსაზღვრავს ხელისუფლებათა შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და წონასწორობას²⁶¹.

დავეთანხმებით გიორგი კვერენჩილაძეს, რომელიც აღნიშნავს, რომ პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მოდელის შეფასება საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ: საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელს, იმ თავისებურებით რომ არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარეს ქონდა შეთავსებული²⁶². თუმცა კონსტიტუციას რეალური ამოქმედება არ დასცალდა და დღევანდელი გადმოსახედიდან მხოლოდ მის ნორმატიულ მხარეზე და არა პრაქტიკით გამოწვეულ თავისებურებებზე შეგვიძლია საუბარი²⁶³.

2. “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი, ე.წ. “მცირე კონსტიტუცია”

1921 წლის შემდეგ, ქართული კონსტიტუციონალიზმის შემდეგ ეტაპს წარმოადგენს 1992 წლის 6 ნოემბერს “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს კანონის მიღება. იმ დროისათვის ეს კანონი აღმოჩნდა ერთადერთი აქტი, რომელსაც, კონსტიტუციის გარეშე დარჩენილ ქვეყანაში შეეძლო ძირითადი კანონის მაგივრობა გაეწია, ამიტომ უწოდებდნენ მას ხატოვნად “მცირე კონსტიტუციას”²⁶⁴. ამასთან, ამ კანონის მნიშვნელობა პირველ რიგში იქიდან გამომდინარეობს, რომ მან ზღვარი დაუდო საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას, საფუძველი ჩაუყარა სახელმწიფოს თანამედროვე ორგანიზაციას, გარკვეული სტაბილურობა დაამყარა ქვეყანაში²⁶⁵.

“სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს კანონიც (შემდგომში - მცირე კონსტიტუცია), 1921 წლის კონსტიტუციის მსგავსად,

²⁶⁰ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 172.

²⁶¹ იქვე, 176.

²⁶² იქვე, 177.

²⁶³ იქვე, 178.

²⁶⁴ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 58.

²⁶⁵ იქვე, 58.

გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება, მათ შორის, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის კუთხითაც. თუმცა, აღნიშნული საკითხის უკეთ განხილვის მიზნით, უნდა განვიხილოთ საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის სტატუსი და უფლებამოსილებები.

მცირე კონსტიტუციის პირველი მუხლი განამტკიცებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო არის “საქართველოს ხალხი” და რომ ხალხი თავის სუვერენიტეტს ახორციელებს უშუალოდ და წარმომადგენლობითი ორგანოების მეშვეობით. ასეთ ორგანოებად კი ამავე კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება.

მცირე კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკაში უმაღლეს საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს საქართველოს პარლამენტი²⁶⁶, რომელიც ამავედროულად ხელისუფლების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოდ მიიჩნევა²⁶⁷. ხოლო, უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ საქართველოს სახელმწიფო მეთაური და საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი²⁶⁸.

პარლამენტის სტატუსიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ითვალისწინებს მის შესაბამის ფუნქციას, განახორციელოს კონტროლი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, მათ შორის პარლამენტის მიერ შექმნილი და არჩეული ორგანოების, აგრეთვე, მის მიერ არჩეული, დანიშნული თუ დამტკიცებული თანამდებობის პირების ანგარიშების მოსმენა. პრემიერ-მინისტრს და მინისტრთა კაბინეტის წევრებს კი სწორედაც რომ პარლამენტი ნიშნავს²⁶⁹. კონტროლის განხორციელება კავშირშია როგორც ანგარიშვალდებულებასთან, ასევე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დადგომასთან. პარლამენტს აქვს კონსტიტუციური უფლება განახორციელოს კონტროლი პრემიერისა და მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობაზე, გამომდინარე იქიდან, რომ ამ უკანასკნელი პირის/ორგანოს არჩევა საპარლამენტო გზით ხდება. აღნიშნული განსაზღვრავს ანგარიშვალდებულებასაც და პარლამენტს ანიჭებს უფლებას, გააკონტროლოს მის მიერვე შექმნილი ორგანო.

აღნიშნული კონტროლი განპირობებულია ასევე მცირე კონსტიტუციის 23-ე მუხლის რეგულაციიდან, რომლის მიხედვითაც, მინისტრთა კაბინეტი პასუხისმგებელია პარლამენტისა და პარლამენტის თავმჯდომარის – სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე და თავისი საქმიანობის შესახებ წელიწადში ორჯერ მაინც ან პარლამენტის მოთხოვნით ანგარიშს აბარებს პარლამენტს. ამ ჩანაწერით, კონსტიტუციამ დაამკვიდრა მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის წინაპირობა.

²⁶⁶ “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, მე-3 მუხლი.

²⁶⁷ იქვე, მუხლი 5.

²⁶⁸ “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, მე-3 მუხლი.

²⁶⁹ იქვე, მე-8 მუხლი.

ვინაიდან, კონსტიტუცია ამკვიდრებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების საპარლამენტო გზას, გარდაუვალია არსებობდეს მისი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმიც, კერძოდ, უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების შესაძლებლობა. მით უმეტეს, რომ “მცირე კონსტიტუციაც” საპარლამენტო მმართველობას ამკვიდრებდა. სწორედ აღნიშნული მექანიზმი წარმოადგენს ჩვენი კვლევის საგანს.

უნდობლობასთან დაკავშირებულ რეგულაციას ვხვდებით უკვე მცირე კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-8 პუნქტში, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის თავმჯდომარეს, ანუ იგივე სახელმწიფოს მეთაურს, წინადადება შეაქვს პარლამენტში პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის რომელიმე წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ.

აღნიშნული ჩანაწერი გვაძლევს მსჯელობის საფუძველს რამდენიმე მიმართულებით. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება, საპარლამენტო ტიპის ქვეყნებში, კლასიკურად აქვს პარლამენტის წევრთა გარკვეულ რაოდენობას და არა პარლამენტის თავმჯდომარეს ერთპიროვნულად. აღნიშნულ შემთხვევაში კი, კონსტიტუცია იძლევა შესაძლებლობას, უნდობლობის ვოტუმი აღიძრას მხოლოდ პარლამენტის თავმჯდომარის წინადადების საფუძველზე. შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ ამ შემთხვევაში პარლამენტის სახელით მოქმედებს მისი თავმჯდომარე და პარლამენტის მიერ წინასწარ მომზადებულ საკითხზე მხოლოდ ფორმალურად შეაქვს წინადადება თავმჯდომარეს, რაც ნაკლებად სავარაუდოა. აღნიშნული რეგულაცია იძლევა შესაძლებლობას, რომ მსგავსი გადაწყვეტილება მიღებული ყოფილიყო ერთპიროვნულად, მხოლოდ პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ. რაც უკვე წინააღმდეგობაშია როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკის, ასევე უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის პრინციპებთან. ვინაიდან, უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, რომელიც არის საპარლამენტო მექანიზმი, ანუ პარლამენტი გარკვეული რაოდენობის წევრების მიერ აფიქსირებს აღნიშნულ პოზიციას. ამასთან, საპარლამენტო მმართველობაში წამყვანი სუბიექტი არის ორგანო – პარლამენტი ერთიანობაში და არა მისი ხელმძღვანელი. შესაბამისად, ნებისმიერი გადაწყვეტილება მიიღება გარკვეული ერთიანობით და არა ინდივიდუალურად.

თუმცა, აქ გასათვალისწინებელია ის თავისებურება, რომ კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის თავმჯდომარე იმავდროულად ითავსებდა სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას. ნოვაცია ის იყო, რომ პარლამენტს ყავდა ამომრჩევლების მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარე, რომელიც შემდგომ პარლამენტმა სახელმწიფოს მეთაურადაც აირჩია. ქართულ კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფოს მეთაური უკვე მესამედ გახდა შეთავსებადი ფიგურა²⁷⁰. როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, კლასიკური რეგულაციის მიხედვით, უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს პარლამენტის მიერ, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მიზნით, მთავრობის წინააღმდეგ გამოსაყენებელ

²⁷⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 12.

მექანიზმს, რომლის განხორციელების დროსაც პრეზიდენტის ჩარევა არ ხდება. პრეზიდენტი ამ პროცესებში ერევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტმა ვერ შეძლო მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ბოლომდე მიყვანა. პოლიტიკური კრიზისისა და ვაკუუმის თავიდან ასაცილებლად, პრეზიდენტი როგორც წესი დაითხოვს პარლამენტს ან გადააყენებს მთავრობას. ანუ, მისი ფუნქცია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის რეალიზაციის დროს, შემოიფარგლება მხოლოდ კრიზისული სიტუაციის განმუხტვით და არა პროცესის დაწყების ან მიმდინარეობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებით.

შესაბამისად, “მცირე კონსტიტუციის” მიხედვით, უნდობლობის საკითხის დასმა ხდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ. კონსტიტუციის მიხედვით, ერთი და იგივე პირი ითავსებდა როგორც პარლამენტის თავმჯდომარეობას, ასევე სახელმწიფოს მეთაურობას. თუმცა, კონსტიტუციის მიხედვით გამოიწვეული არ არის, უნდობლობის ვოტუმის შესახებ წინადადების დასმის უფლება მას აქვს როგორც პარლამენტის თავმჯდომარის, თუ როგორც სახელმწიფოს მეთაურის რანგში. ვინაიდან, აღნიშნულ საკითხს კონსტიტუცია არ მიჯნავს, რთულია საკითხის დასმის ინიციატორზე მსჯელობა. თუმცა, გარდა ამისა, მსჯელობის საგანია უნდობლობის გამოცხადების პროცედურული მხარე და უნდობლობის გამოცხადების ობიექტი.

მცირე კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, პარლამენტი აკონტროლებს მთავრობის საქმიანობას და რომ პარლამენტის თავმჯდომარეს, რომელიც იმავდროულად არის სახელმწიფოს მეთაური, აქვს უფლება წინადადება შეიტანოს პარლამენტში პრემიერისათვის, ან მინისტრთა კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ. თუმცა, კონსტიტუცია პირდაპირ არ ითვალისწინებს იმას, თუ ვინ და როგორ განიხილავს უნდობლობის გამოცხადების შესახებ შეტანილ წინადადებას.

ლოგიკურია, რომ ვინაიდან წინადადება შეიტანება პარლამენტში, მისი განხილვაც და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაც ამავე ორგანოს მიერ უნდა მოხდეს. თუმცა, რა ხმათა რაოდენობით, რა ვადაში და რა პროცედურით, კონსტიტუციით დარეგულირებული არ არის. უფრო მეტიც, პარლამენტის უფლებამოსილებებში, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების შესახებ არაფერი წერია. ანუ, უნდობლობის წინადადების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება პარლამენტის უფლებამოსილებებში გათვალისწინებული არ არის.

შესაბამისად, კითხვის ნიშანს ბადებს საკითხი – არის თუ არა მცირე კონსტიტუციაში უნდობლობის ვოტუმის წინადადების შეტანის შემდეგ, აღნიშნული მექანიზმის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი, კონკრეტული ნორმა. შესაძლებელია, რომ საქართველოს პარლამენტს ამ საკითხზე გადაწყვეტილება მიეღო მცირე კონსტიტუციის მე-8 მუხლის საფუძველზე, სადაც ნათქვამია, რომ პარლამენტი წყვეტს პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტის გადადგომის საკითხებს. თუმცა, რამდენად უნდა მივიჩნიოთ უნდობლობის გამოცხადების შედეგად პრემიერის/მინისტრთა კაბინეტის გადადგომა, საკამათოა. იმ ფონზე, რომ როგორც წესი, უმეტესად კონსტიტუციებში უნდობლობის ვოტუმის

შედეგთან მიმართებით გამოიყენება ტერმინი - გადაყენება და არა გადადგომა. გადადგომა როგორც წესი ასოცირდება საკუთარი გადაწყვეტილების საფუძველზე თანამდებობის დატოვებასთან და არა უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით თანამდებობის დატოვებასთან. შესაბამისად, აღნიშნული საფუძველი ვერ გამოდგებოდა პრემიერის/მთავრობის წევრებისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის განსხილველად და გადაწყვეტილების მისაღებად.

შესაბამისად, რჩება ბოლო ალტერნატივა, რომ უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ, საქართველოს პარლამენტს გადაწყვეტილება მიეღო მე-7 მუხლში არსებული ზოგადი ჩანაწერის საფუძველზე, რომლის მიხედვითაც საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, განსახილველად მიიღოს და გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს რესპუბლიკის გამგებლობას განეკუთვნება. თუმცა, აღნიშნული ჩანაწერი სახელმწიფოს მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე უფრო უნდა გამოყენებულიყო, ჩანაწერის წყობითა და გამოყენებული ტერმინების მიხედვით, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში. ჩანაწერი - საქართველოს რესპუბლიკის გამგებლობა ავტომატურად გულისხმობს საშინაო ან თუნდაც საგარეო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებს და არა კონკრეტული მექანიზმის ამოქმედება/გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დაუდგენელია, თუ რამდენი კენჭისყრით, ხმათა რა რაოდენობით და რაც მთავარია, რა ვადებში უნდა მომხდარიყო მოქმედი პრემიერისათვის და მთავრობის წევრებისათვის უნდობლობის გამოცხადება. როგორც ჩანს, კონსტიტუციის შემქმნელებს არ ქონდათ იმის განცდა, რომ აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება რეალურად გამხდარიყო საჭირო, ამიტომაც მისი რეგულაციის შესახებ დეტალები კონსტიტუციაში არაა გათვალისწინებული.

ამასთან, ერთი შეხედვით ბუნდოვანია უნდობლობის ვოტუმის რა სახესთან გვაქვს საქმე. მით უმეტეს, თუ იმ ფაქტსაც გავითვალისწინებთ, რომ მცირე კონსტიტუცია არ შეიცავს პროცედურის მიმდინარეობის მარეგულირებელ ნორმებს. შესაბამისად, უცნობია ხდება თუ არა მოქმედი მთავრობის მეთაურის/მთავრობის წევრების მიმართ უნდობლობის წინადადების წარდგენასთან ერთად, ახალი პრემიერობის კანდიდატის წარდგენა (კონსტრუქციული ვოტუმი), თუ არა (დესტრუქციული ვოტუმი). თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ კონსტრუქციული ვოტუმის საჭიროებას დაინახავდნენ, დიდი ალბათობით სავარაუდოა რომ სახელმწიფოს მეთაურის/პარლამენტის თავმჯდომარის ფუნქციებში გათვალისწინებული იქნებოდა ახალი პრემიერობის კანდიდატის წარდგენაც და ნორმის შინაარსში შესაბამისი ჩანაწერიც იარსებებდა. თუმცა, ვინაიდან აღნიშნული საკითხი დაკონკრეტებული არ არის, კონსტრუქციული ვოტუმის არსებობაზე ვერც კი ვივარაუდებთ. რაც იმას ნიშნავს, რომ მცირე კონსტიტუცია ითვალისწინებს უნდობლობის დესტრუქციულ ვოტუმს.

კონსტიტუციის ზემოხსენებულ ჩანაწერში, კიდევ ერთ მნიშვნელოვან საკითხზეა გასამახვილებელი ყურადღება. კერძოდ, კონსტიტუცია ითვალისწინებს პარლამენტში პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის რომელიმე წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების

წარდგენას. ანუ, უნდობლობის გამოცხადების ობიექტები არიან პრემიერ-მინისტრი ან მინისტრთა კაბინეტის რომელიმე წევრი და არა მთლიანად მთავრობა, როგორც ამას ითვალისწინებს სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი.

როგორც ზემოთაც არაერთხელ აღინიშნა, მცირე კონსტიტუცია ამკვიდრებდა საპარლამენტო მმართველობის მოდელს, გარკვეული დამახასიათებელი თავისებურებებით. ერთ-ერთი ასეთი თავისებურება ამ შემთხვევაში სწორედაც უნდობლობის ვოტუმის “სამიზნეა”. როგორც წესი, საპარლამენტო მმართველობა იცნობს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს – მთავრობის პასუხისმგებლობის მექანიზმს. რაც ვლინდება შემდეგში – ვინაიდან, მთავრობა, თავისი პრემიერით, მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცების დროს, პარლამენტისგან იღებს ნდობას როგორც ერთი მთლიანი გუნდი, შესაბამისი საფუძვლის არსებობის დროს, უნდობლობის ვოტუმის “მსხვერპლი” ხდება მთლიანად მთავრობა, როგორც ერთი გუნდი, რომელმაც როგორც ერთმა გუნდმა ისე მიიღო ნდობა თავის დროზე. ამიტომაც, საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში მოქმედ ამ პრინციპს უწოდებენ მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპს. რასაც მცირე კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს.

თუმცა, გათვალისწინებულია ე.წ. ინდივიდუალური ვოტუმი, რაც იმას ნიშნავს, რომ შესაძლებელია კონკრეტული მინისტრის მიმართ აღიძრას უნდობლობის ვოტუმი, ხოლო დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, როგორც წესი, ეს არ გამოიწვევს მთლიანი მთავრობის გადაყენებას.

განსახილველი შემთხვევა სპეციფიკურია ამ მხრივაც. მცირე კონსტიტუციის მე-8 მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრსაც და მინისტრებსაც პარლამენტი ნიშნავს. თუმცა, ჩანაწერის ანალიზიდან შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საუბარია არა როგორც მთლიანი გუნდის, მთავრობის/მინისტრთა კაბინეტის დანიშვნაზე, არამედ ცალკეული მინისტრების დანიშვნაზე. ასეთ შემთხვევაში ლოგიკური ხდება რეგულაცია, რომ უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებაც ცალკეული მინისტრების მიმართ ხდება. ანუ, ისინი ინდივიდუალურად აგებენ პასუხს მათ მიერ გატარებული პოლიტიკის გამო.

თუმცა საინტერესოა კიდევ ერთი ფაქტი - უნდობლობის გამოცხადება შესაძლებელია, ასევე, პრემიერ-მინისტრის მიმართ. როგორც ეს ზემოთაც განვიხილეთ, კონსტიტუცია მთავრობას არ აღიქვამს როგორც ერთიან, კოლექტიურ ორგანოს. შესაბამისად, არც პრემიერ-მინისტრის სამართლებრივი სტატუსი ებმის მთავრობის არსებობა-არარსებობას. სწორედ ამიტომ, კონსტიტუცია ითვალისწინებს როგორც ცალკეული მინისტრისთვის, ასევე პრემიერისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობას. გასაგებია ის გარემოება, რომ ასეთ დროს, თანამდებობას დატოვებს მხოლოდ პრემიერი და არა ყველა მინისტრი. აღნიშნული გარემოება გამომდინარეობს არა მხოლოდ მთავრობის როგორც ერთი გუნდის არარსებობიდან, არამედ პრემიერის სტატუსიდანაც. მიუხედავად იმისა, რომ მცირე კონსტიტუციაში განსაზღვრულია ხელისუფლების ცალკეული ორგანოები, მათი უფლებამოსილებები, ის მაინც შორს იდგა ხელისუფლების გამიჯნვის დოქტრინისგან. ამას მარტო ის ფაქტიც

ადასტურებს, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე იმავდროულად სახელმწიფოს მეთაური იყო²⁷¹.

“მცირე კონსტიტუციის” რეგულაციებზე მსჯელობისას ცხადი ხდება, რომ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ხელისუფლებს დანაწილების კლასიკურ მექანიზმს. “...კანონით არ იყო გათვალისწინებული შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმები, რაც ძალაუფლების გამიჯნვის არსებითი ელემენტებია²⁷².” სავარაუდოდ, სწორედ ამიტომ არ ვხვდებით დოკუმენტში მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის – უნდობლობის ვოტუმის მოქმედების მომწესრიგებელ ნორმებს. მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრთა კაბინეტი საქართველოს პარლამენტის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმზე იყო დამოკიდებული, ხოლო კაბინეტი პოლიტიკურად პასუხისმგებელი იყო სახელმწიფო მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე²⁷³.

სავარაუდოდ, პარლამენტის წინაშე მთავრობის წევრებისა და პრემიერის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა არც იყო გათვალისწინებული და ჩვენს მიერ განხილული მე-17 მუხლის მე-8 პუნქტი ფორმალური ჩანაწერია და სახელმწიფოს მეთაურის-პარლამენტის თავმჯდომარის ფართო უფლებამოსილებებზე უფრო მიახლოებს, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის არსებობაზე.

1921 წლის აღდგენილ კონსტიტუციას ისეთივე ბედი ეწია, რაც მიღებისას – მას არც ერთი დღე რეალურად არ უმოქმედია²⁷⁴. შესაბამისად, მხოლოდ ქაღალდზე არსებული ნორმების ზეპირი შეფასების საფუძველზე გვიწევს მსჯელობა და არა პრაქტიკაში განხორციელებული რეგულაციებით დამდგარი შედეგის მიხედვით. ამიტომ, მცირე კონსტიტუციის რეგულაციების შეფასება გარკვეულწილად პირობითია და ცალსახად თეორიული. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის შემდგომი ეტაპების პრაქტიკული მაგალითები იძლევა გარკვეული შეფასებების გაკეთების შესაძლებლობას.

შეიძლება ითქვას, რომ კანონით წარმოდგენილი იყო სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკურად საკმაოდ კარგად შემუშავებული და ჩაფიქრებული სახელმწიფო სტრუქტურა სხვადასხვა “checks and balances” (ურთიერთკონტროლი და დაბალანსება) ერთად, მაგრამ, როგორც ბაბეკი მიიჩნევს, მას ჰქონდა ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაკლი: სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად პარლამენტის თავმჯდომარეც იყო²⁷⁵.

²⁷¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 66.

²⁷² იქვე, 67.

²⁷³ იქვე, 69.

²⁷⁴ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 58.

²⁷⁵ ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 12.

3. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ ძირითად ეტაპს წარმოადგენს საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღება. აღნიშნულმა დოკუმენტმა გაითვალისწინა როგორც წინამორბედი აქტების ძირეული პრინციპები და მახასიათებლები, ასევე, ახლებურად მოაწესრიგა საკონსტიტუციო სამართლის მთელი რიგი საკითხები.

ზემოთ განხილული 1921 წლის კონსტიტუციისა და მცირე კონსტიტუციისგან განსხვავებით, აღნიშნულ აქტს მოქმედების მრავალწლიანი პერსპექტივა ელოდა წინ, ამიტომ დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების უფლებამოსილებების სწორად განაწილებას, მათი დაბალანსებისა და ურთიერთკონტროლის ადეკვატური მექანიზმების განსაზღვრას.

XX საუკუნის 90-იანი წლების კვაზისაკონსტიტუციო რეფორმები, ფაქტობრივად, მარცხით დასრულდა. შემდგომი სახელმწიფოებრივი განვითარება და ქვეყნის საერთაშორისო თანამეგობრობაში ინტეგრაცია სრულყოფილი სამართლებრივი დოკუმენტის არსებობას მოითხოვდა. “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს კანონი ვერ უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობასთან დაკავშირებულ ყველა არსებით საკითხს²⁷⁶.

1993 წლის 16 თებერვალს საქართველოს სახელმწიფო მეთაურმა-პარლამენტის თავმჯდომარემ პარლამენტს წარუდგინა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის წინადადება. ამ კომისიას უნდა შეემუშავებინა არა ახალი კონსტიტუციის, არამედ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პროექტი²⁷⁷. ეს იყო თავდაპირველი იდეა. თუმცა ეს იდეა მალევე უარყვეს და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ახალი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებას შეუდგა. შეთანხმდნენ, რომ კონსტიტუციის რედაქციაში გათვალისწინებული იქნებოდა პირველი კონსტიტუციის პრინციპები, რაც შემდგომ აისახა კიდევაც მის პრეამბულაში.²⁷⁸

როგორც ბაბუკი იხსენებს, კონსტიტუციის მისაღებად მუშაობა 1993 წლიდან დაიწყო. შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელმაც დაიწყო მისაღები კონსტიტუციის პროექტის შედგენის მიზნით, შესაბამის იდეებზე, მიმართლებებზე და პრინციპებზე მუშაობა. კომისიის არსებობის პერიოდში, მუშაობის პროცესში/სპეციფიკის გათვალისწინებით შემუშავდა სხვადასხვა მისაღები კონსტიტუციის რამდენიმე პროექტი. მათ შორის ერთ-ერთი იყო ე.წ. “ჩიკაგოს” პროექტი. რომელიც ითვალისწინებდა მინისტრთა კაბინეტის ფორმირების საპარლამენტო გზას, ხოლო პრემიერის გადაყენება შესაძლებელი იქნებოდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის

²⁷⁶ გუგუნივა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 70.

²⁷⁷ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 59.

²⁷⁸ გუგუნივა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 71.

მეშვეობით. მინისტრების გათავისუფლების უფლება კი პრემიერს ქონდა. გარდა ამისა, პარლამენტის დათხოვნის საფუძველს წარმოადგენდა პარლამენტის მიერ პრემიერის შერჩეული კაბინეტის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით დაუმტკიცებლობა²⁷⁹.

ერთ-ერთი პროექტი, ასევე, ითვალისწინებდა მინისტრების გათავისუფლებას პრეზიდენტის ან პრემიერის მიერ. პრეზიდენტს ქონდა პრემიერის გათავისუფლების უფლება, ხოლო კაბინეტის სხდომების მოწვევისა და ხელმძღვანელობის უფლება ჰქონდა ორივეს. ამავდროულად, პარლამენტს ქონდა უფლება უნდობლობა გამოეცხადებინა კაბინეტისთვის და არა ცალკეული მინისტრისთვის. თუმცა უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში მთავრობა ინარჩუნებდა პოსტს თუ პარლამენტის დათხოვნა ხდებოდა, ამას პროექტი არ ითვალისწინებდა²⁸⁰.

ზურაბ ჯიბლაშვილი კი მიიჩნევს, რომ ქართულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ აზროვნებაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თავდაპირველად გამოჩნდა რესპუბლიკური პარტიის მიერ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში 1994 წელს წარდგენილ კონსტიტუციის პროექტში²⁸¹.

ამასთან, რეკომენდაცია იყო რომ შემოდებულიყო უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, კონსტიტუციონალისტთა ნაწილის აზრით - არამყარი პარტიული სისტემის პირობებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არის ის მექანიზმი, რომელიც ანეიტრალებს პარლამენტში მთავრობის კონკრეტული არაპოპულარული ნაბიჯით გამოწვეულ ემოციებს და ამით იცავს სახელისუფლებო მექანიზმს მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან. იმ ძირითადი პრინციპიდან გამომდინარე, რაზეც აგებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, პარლამენტი მოკლებულია მთავრობის გადაყენების შესაძლებლობას მისი შემცველის გარკვევის გარეშე. ამდენად, ჩრდილოვანი კაბინეტის ძირითადი მონახაზის არარსებობის შემთხვევაში, მანამდე, სანამ არ მოხდება ახალი კოალიციის ფორმირება, აზრს კარგავს არსებული მთავრობის გადაყენებაზე ფიქრი. ყოველივე ზემოაღნიშნული ზრდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ეფექტიანობას არამყარი, „მღუღარე“ პარტიული სისტემების პირობებში²⁸².

²⁷⁹ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 49.

²⁸⁰ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 72.

²⁸¹ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016]

²⁸² ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განმტოებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1----0-10-0---0---0direct-10--4-----0-1l--10-ka-50---20-about--00-3-1-00-0-01-1-OutfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860fffea5b21f89fdbb12.3#HASH860fffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016.]

როგორც ჩანს, კონსტიტუციონალიზმის წარსულის გათვალისწინებით, კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობისას აქტიურად განიხილებოდა საპარლამენტო რესპუბლიკის იდეა, ვინაიდან გამოთქმული იყო უნდობლობის მექანიზმის დამკვიდრების იდეა. ეს მექანიზმი სწორედაც რომ საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში გვხვდება, ვინაიდან, პარლამენტის მიერ მთავრობის დაბალანსების ყველაზე ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს.

1995 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესებს დაწვრილებით იხსენებს ბაბუკი და აღნიშნავს, რომ საქართველომ უარი თქვა საპარლამენტო მმართველობის ფორმაზე. შესაბამისად, კონსტიტუციაში აღარ არის გათვალისწინებული მთავრობის ან სახელმწიფო მინისტრის წინააღმდეგ უნდობლობის ვოტუმი. მთავრობის წევრები, სახელმწიფო მინისტრის ჩათვლით, თანამდებობიდან თავისუფლდებიან პრეზიდენტის ბრძანებულებით კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად. პარლამენტს მინისტრის გადაყენება შეუძლია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წამოიწიებს იმპიჩმენტის პროცედურას მის წინააღმდეგ. მაგრამ ამ დროს მინისტრს უნდა ბრალდებოდეს კონსტიტუციის დარღვევა, ჩადენილი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო დალატი ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაული. პარლამენტს არ შეუძლია მინისტრის გადაყენება სამთავრობო პროგრამის შეუსრულებლობის ან არასასურველი პოლიტიკური შეხედულებისა თუ საქმიანობის გამო²⁸³.

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის დადგენილი ორივე ფორმა მიუღებელი აღმოჩნდა პარლამენტისათვის: პროექტიდან ჯერ საქართველოს ტერიტორიული “მოწყობის ფედერალური საწყისები” ამოიღეს, შემდეგ კი, ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა შეიცვალა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მიმსგავსებული ვარიანტით²⁸⁴. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება საპრეზიდენტო სისტემის შემოღების შესახებ, უნდობლობის ვოტუმის საკითხი ამოიღეს კონსტიტუციის ტექსტიდან²⁸⁵.

შედგავს, 1995 წლის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი²⁸⁶. მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, მთავრობა არ იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე²⁸⁷. მიღებული პროექტის მიხედვით,

²⁸³ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 153.

²⁸⁴ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 62.

²⁸⁵ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 154.

²⁸⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 71.

²⁸⁷ კვერენჩილაძე ვ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2012, 21.

გაცილებით ნაკლები უფლებამოსილება აქვს პარლამენტს მინისტრის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესში. უნდობლობის ვოტუმი, ჩიკაგოს პროექტისგან განსხვავებით, მოქმედ კონსტიტუციაში გათვალისწინებული არ არის. მინისტრის მიმართ პარლამენტს შეუძლია მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად²⁸⁸. ხოლო, მინისტრების თანამდებობიდან გათავისუფლების სხვა საფუძვლებს წარმოადგენს პრეზიდენტის მიერ მათი გათავისუფლება²⁸⁹ და მინისტრების გადადგომა²⁹⁰.

კონსტიტუცია ითვალისწინებდა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსა და თანამდებობის პირისათვის კითხვითა და შეკითხვით მიმართვას. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში კი, პასუხი შესაძლოა გამხდარიყო საპარლამენტო განხილვის საგანი²⁹¹. თუმცა, რა შედეგი შეიძლებოდა მოყოლოდა ამ განხილვას, დაკონკრეტებული არ არის. როგორც ეს აღინიშნა კიდევ, შეკითხვაზე გაცემული პასუხი არ ფიგურირებს მინისტრის მიერ თანამდებობის დატოვების საფუძვლებში. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევდა მთავრობის საქმიანობას²⁹². ვინაიდან, ხსენებული კითხვის/შეკითხვის მექანიზმი წარმოადგენს საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების გამოხატულებას, სავარაუდოდ, ამ კონტროლში უნდა ვიგულისხმოთ იმპიჩმენტის პროცედურა - კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის წევრების გადაყენება პარლამენტის მიერ, იმპიჩმენტის წესით იყო შესაძლებელი²⁹³.

მთავრობის ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა კი განისაზღვრებოდა პრეზიდენტის სტატუსითა და მთავრობის ფორმირების საპრეზიდენტო გზიდან გამომდინარე. საქართველოს პრეზიდენტი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური²⁹⁴, რომელიც პარლამენტის თანხმობით ნიშნავდა მინისტრებს, უფლებამოსილი იყო გაეთავისუფლებინა ისინი და ასევე, იღებდა მინისტრების გადადგომას²⁹⁵. შესაბამისად, მთავრობის წევრები პასუხისმგებლები იყვნენ პრეზიდენტის წინაშე და უფლებამოსილებასაც იხსნიდნენ მის წინაშე²⁹⁶.

პარლამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა მთავრობის საქმიანობის კონტროლი, რასაც ახორციელებს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების, აგრეთვე მინისტრისთვის შეკითხვის მიცემის მეშვეობით, რასაც მან პარლამენტის სხდომაზე უნდა

²⁸⁸ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 291.

²⁸⁹ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 80.

²⁹⁰ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 73, “ბ”, “გ” და “დ” ქვეპუნქტები.

²⁹¹ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 59.

²⁹² საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 48.

²⁹³ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 64.

²⁹⁴ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 69.

²⁹⁵ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 73, “ბ”, “გ” და “დ” ქვეპუნქტები.

²⁹⁶ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 79.

უპასუხოს. მაგრამ იმის გამო, რომ მთავრობა პასუხისმგებელი არაა პარლამენტის წინაშე, მთავრობის შეკავების ბერკეტები ძალიან სუსტია - პარლამენტს არა აქვს მინისტრისა და მთავრობის გადაყენების უფლება (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი), გარდა იმპიჩმენტის წესით მინისტრის გადაყენების უფლებისა, რაც შეუძლია განახორციელოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მინისტრი დაარღვევს კონსტიტუციას ან ჩაიდენს სისხლის სამართლის დანაშაულს²⁹⁷.

საკითხი, თუ ვის წინაშე ანგარიშვალდებული მთავრობა, გადამწყვეტია სამთავრობო სისტემის ტიპის განსაზღვრისათვის. თუ მთავრობა პრეზიდენტთან ერთად პარლამენტის წინაშეც არის ანგარიშვალდებული, მაშინ საქმე გვაქვს შერეულ სისტემასთან, რომელიც პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯნვის შესაბამისად ხასიათდება საპარლამენტო-საპრეზიდენტო ან საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მიმართულებებად. თუ მთავრობა არ არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე, მაშინ სახეზეა საპრეზიდენტო სისტემა²⁹⁸. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კონსტიტუციაში აღარ გახდა საჭირო მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის სხვა მექანიზმების არსებობა.

თუმცა, ამ მოდელის მიმართ სხვადასხვა დროს ყველაზე უფრო ხშირად გამოთქმული პრეტენზიებიდან შეიძლება გამოვევთ შემდეგი: აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სისუსტე და არაეფექტიანობა (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი)²⁹⁹.

მიუხედავად კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობის დროს გამოთქმული სხვადასხვა იდეებისა, 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, რომელმაც დააფუძნა ევროპაში იმ დროისათვის ერთადერთი საპრეზიდენტო რესპუბლიკა³⁰⁰. 1995 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდგომ კი, საქართველოში დამყარდა ამერიკულ მოდელზე ორიენტირებული საპრეზიდენტო ტიპის რესპუბლიკა³⁰¹.

²⁹⁷ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--10-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-01-1-0utfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860fffea5b21f89fdbb12.3#HASH860fffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016].

²⁹⁸ ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 221.

²⁹⁹ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 36.

³⁰⁰ კვერენხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2012, 20.

³⁰¹ კვერენხილაძე გ., მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია: დასაბამიდან დღემდე, <http://constcommission.ge/3-2>, [06.06.2016].

4. საკონსტიტუციო რეფორმების მიმოხილვა უნდობლობის ვოტუმის ჭრილში

4.1 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

4.1.1 რეფორმის საჭიროება და მიზანი

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში დღეის მდგომარეობით 33 ცვლილებაა შესული. თუმცა ცვლილებების შინაარსის და შედეგის მასშტაბურობით, გამოყოფენ 2 რეფორმას: 2004 და 2010 წლების რეფორმებს. 2004 წლის ცვლილებებით პირველი მასშტაბური რეფორმა განხორციელდა ქვეყანაში, რამაც თავისთავად იმოქმედა ხელისუფლების შტოების უფლებამოსილებებსა და შესაბამისად, მმართველობის მოდელზეც. საკონსტიტუციო რეფორმას ხელი შეუწყო ხელისუფლებაში ახალი ძალის მოსვლამ, რომელსაც ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი ახლებურად ჰქონდა გააზრებული³⁰².

2003 წლის ე.წ. “ვარდების რევოლუციის” გზით მოსულმა მმართველმა ძალამ გადაწყვიტა სახელმწიფოს მართვის ახალი სტილი დაემკვიდრებინა. რაც, ბუნებრივია უნდა მომხდარიყო საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად. შესაბამისად, დაიწყო კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების მომზადება. კონსტიტუციური კანონის ავტორთა აზრით, კონსტიტუციის ახალ რედაქციას უნდა უზრუნველყო სისტემური კორუფციით დაავადებული სახელმწიფოს გამოჯანმრთელება, რომელსაც, თავის მხრივ უნდა ჩაეტარებინა გადაუდებელი, საზოგადოებისათვის სასიცოცხლო რეფორმები. ამ მიზნების მისაღწევად კი, ამტკიცებდნენ ისინი – სასურველი და გარდაუვალია სახელმწიფო ძალების კონცენტრაცია და ცენტრალიზაცია³⁰³.

2004 წლის 6 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კონსტიტუციური კანონი “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ”, რომლითაც ცვლილება შეეხო ათეულობით მუხლს და რაც ყველაზე მთავარია, გაჩნდა ახალი თავი საქართველოს კონსტიტუციაში – თავი მეოთხე¹. საქართველოს მთავრობა, რაც 1995 წლის კონსტიტუციაში მანამდე არ არსებობდა. გარდა ამისა, საქართველოში მეორედ დამკვიდრდა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი³⁰⁴.

მთავრობის შესახებ კონსტიტუციაში ახალი თავის ჩამატება ნიშნავდა იმას, რომ ამ ორგანოს შესახებ გაჩნდა ბევრი ახალი რეგულაცია, მათ შორის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმი,

³⁰² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 72.

³⁰³ გონაშვილი ვ., დემეტრაშვილი ა., კვენერჩხილაძე გ., უვანია ვ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.

³⁰⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 73.

რაც ამ ფორმით საქართველოს საკონსტიტუციო ისტორიაში პირველად მოხდა.

ცვლილებებით, მართალია აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად გამოცხადდა პრემიერ-მინისტრი, მაგრამ საქართველოს პრეზიდენტის ამ სტატუსის ცვლილებას არ მოყვლია მისი ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ახალ სტატუსთან მორგება, რამაც მოსალოდნელი სირთულეები წარმოშვა. აღნიშნული ხარვეზი გამოსწორებულ იქნა დიდი დაგვიანებით, კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპზე, რომელიც ამოქმედდა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან³⁰⁵. როგორც ითქვა, რეფორმა განხორციელდა, თუმცა მთავრობის დამოუკიდებლობა არ შედგა³⁰⁶.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები განიხილა ასევე ვენეციის კომისიამაც და თავის დასკვნაში მიუთითა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანს წარმოადგენს მთავრობის სისტემის შეცვლა საფრანგეთის მოდელის გათვალისწინებით, მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად არსებული საპრეზიდენტო სისტემის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემით ჩანაცვლება. ეს უკანასკნელი კი საქართველოს აახლოვებს დამკვიდრებულ ევროპულ პრაქტიკასთან, რაც თავის მხრივ მისასაღებელია. თუმცადა, უნდა აღინიშნოს, რომ არ მომხდარა ამ მიზნის სრულად რეალიზება³⁰⁷. აღნიშნული რეფორმა ბევრჯერ შეფასდა როგორც ქართველი, ისე უცხოელი ექსპერტებისა და კონსტიტუციონალისტების მიერ, თუმცა რეფორმით დამკვიდრებული უნდობლობის ორდინალური ვოტუმის შეფასება და ანალიზი არ მომხდარა.

4.1.2 რეფორმის შედეგად მიღებული მექანიზმის განხილვა

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, უნდობლობის ვოტუმის არსებობა გამომდინარეობს მმართველობის ფორმიდან, მთავრობის ფორმირების წესიდან და პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის ხარისხიდან. აღნიშნული ფაქტორები გათვალისწინებული იყო 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, შესაბამისად, უნდობლობის მექანიზმის შემოღება სავსებით ლოგიკური იყო.

აღნიშნულ ცვლილებებამდე კი, როგორც ბაბეკი იხსენებს, 2001 წელს პრეზიდენტმა შევარდნაძემ, პარლამენტს წარუდგინა პროექტი, რომელიც სერიოზულ კონსტიტუციურ ცვლილებებს ითვალისწინებდა³⁰⁸. ერთ-ერთი

³⁰⁵ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 182.

³⁰⁶ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 324.

³⁰⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, II-4.

³⁰⁸ ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 301.

ცვლილების მიხედვით, პარლამენტს შეეძლო სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოეცხადებინა მთავრობისათვის. ამის შემდეგ პრეზიდენტი ან გადააყენებდა მთავრობას, ან არ გაიზიარებდა პარლამენტის გადაწყვეტილებას. თუ პარლამენტი ამის შემდეგ სამი კვირის განმავლობაში კვლავ გამოეცხადებდა მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტს შეეძლო გადაეყენებინა მთავრობა ანდა დაეთხოვა პარლამენტი და დაენიშნა ახალი არჩევნები³⁰⁹.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მართლაც დაამკვიდრა უნდობლობის ვოტუმი, თუმცა აღნიშნული მექანიზმის განსახილველად, ყურადღება უნდა გამახვილდეს შემდეგ გარემოებებზე. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ცვლილებებმა გაითვალისწინა კონსტიტუციის 51¹ მუხლის დამატება, რომელმაც მოაწესრიგა საქართველოს პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლები. დათხოვნა კი უნდა მომხდარიყო პრეზიდენტის მიერ.

ცვლილება შეეხო პრეზიდენტის ფუნქციასაც და თუ 1995 წლის კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტი ამბობდა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, 2004 წლის ცვლილებებით პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური. ხოლო, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობის თავმჯდომარედ კი განისაზღვრა პრემიერ-მინისტრი³¹⁰. აღნიშნული ვენეციის კომისიამ დადებითად შეაფასა და მიიჩნია, რომ წინამდებარე ცვლილება-დამატება მეტად მნიშვნელოვანია, იმდენად, რამდენადაც გამოხატავს მთავრობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაზე გადაყვანის სურვილს³¹¹. შესაბამისად, ერთი შეხედვით, მოხდა პრეზიდენტის დისტანცირება მთავრობის ხელმძღვანელობიდან. თუმცა, ცვლილებების სხვა ფორმულირებები საწინააღმდეგოზე მეტყველებენ.

შეიცვალა ასევე მთავრობის ფორმირების წესი. თუ 1995 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მინისტრების დანიშვნას პარლამენტის თანხმობით, 2004 წლის ცვლილებებმა გაითვალისწინა პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით, ხოლო პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის თანხმობით ნიშნავდა მთავრობის წევრებს, მათი გათავისუფლება კი ერთპიროვნულად შეეძლო. პრემიერისა და მთავრობის დანიშვნის წესი ვენეციის კომისიამ მოიწონა და აღნიშნა, რომ ეს რეგულაცია მეტად მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ეს უკანასკნელი აფუძნებს პრემიერ-მინისტრის ხელისუფლებას მთავრობაზე³¹².

³⁰⁹ ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 302.

³¹⁰ “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე” საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის №3272-რს კონსტიტუციური კანონი, 79-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

³¹¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, III-17.

³¹² European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, III-19.

ამის საპირისპიროდ, პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, რომ საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, უფრო მეტიც, მას ასევე შეეძლო შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრების თანამდებობიდან გადაყენება³¹³. ანუ, მივიღეთ ბუნდოვანი მოდელი მთავრობის ფორმირებისა და მისი წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების კუთხით. შედეგად, კონსტიტუციით იმთავითვე დადგენილი და შემდეგ რეფორმირებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ხელისუფლების შტოთა დამოუკიდებლობას გამორიცხავდა და საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტზე და მთავრობაზე ერთპიროვნული მმართველის უფლებას აკისრებდა³¹⁴.

გამოდოდა, რომ მთავრობის წევრები, განსაკუთრებით კი ხსენებული 3 მინისტრი, ორმაგი წნეხის ქვეშ იმყოფებოდნენ, ვინაიდან მათი გათავისუფლება შეეძლო პრეზიდენტსაც და პრემიერსაც. პრეზიდენტს კი, მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილებაც გააჩნდა. აღნიშნული რეგულაცია საფრთხეს უქმნიდა მთავრობის სტაბილურობას და მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი აღარ იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, განხილული უფლებამოსილება საშუალებას აძლევდა მას, მთავრობა და ცალკეული მინისტრები მის წინაშე ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი ჰყოლოდა. პრეზიდენტის ამ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ თავის დასკვნაში აღნიშნა, რომ პრეზიდენტს აქვს უფლება გადააყენოს ხსენებული სამი მინისტრი, თუმცა ის მათ დანიშვნაში განსაკუთრებულ როლს არ თამაშობს. ამის საპირისპიროდ, 79-ე მუხლის მე-5 პუნქტი უფლებამოსილებას ანიჭებს პრემიერ-მინისტრს, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მინისტრები ყოველგვარი განსხვავების გარეშე. ეს დებულებები ჰარმონიზებულ უნდა იქნეს, რაც იმას გულისხმობს, რომ ყველა მინისტრის თანამდებობიდან გათავისუფლება ხდებოდეს პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წინადადებით³¹⁵.

როგორც სტივენ ფიში აღნიშნავს, დემოკრატიზაციის ცენტრალური ასპექტი არის ის, რომ რეჟიმიდან, რომლის დროსაც ხელისუფალი კანონებს საკუთარ მიზნებს არგებს, მოხდეს გადასვლა რეჟიმზე, სადაც ხელისუფალი საკუთარ ამბიციებს კანონს უმორჩილებს, ხოლო, საჭიროების შემთხვევაში, კვეცს მათ. ერის ფუძემდებლური კანონის ნებისმიერი არსებითი ცვლილება, რომელიც, თუნდაც ვარაუდის დონეზე, ძლევამოსილი პოლიტიკოსის კარიერის ამაღლების მიზნით ხდება, ზიანს აყენებს მთელი კონსტიტუციის

³¹³ “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე” საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის №3272-რს კონსტიტუციური კანონი, 73-ე მუხლის პირველი პირველი პუნქტის “ბ” და “გ” ქვეპუნქტები.

³¹⁴ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 326.

³¹⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, III-20.

ლეგიტიმურობას³¹⁶. აღნიშნული შეფასება ერგება ჩვენს მიერ განხილულ შემთხვევას.

პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, 78-ე მუხლის პირველ პუნქტში მიეთითა, რომ საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელი იყო საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობა გასაგებია, ზემოთ განვითარებული მსჯელობის გათვალისწინებით. მთავრობა მთლიანად პრეზიდენტის კონტროლქვეშაა მოქცეული. ახალი მთავრობის ფორმირება მოსდევს არა პარლამენტის, არამედ პრეზიდენტის არჩევას და იგი რეალურად მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშეა პასუხისმგებელი (მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე) და მანამ ვერ იქნება გადაყენებული, სანამ ისარგებლებს პრეზიდენტის ნდობით (არის ერთადერთი გამონაკლისი – თუ პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ვალდებულია გადააყენოს იგი. ეს კი მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი, თუ პარლამენტში იქნება სამმეხუთედიანი ოპოზიციური უმრავლესობა)³¹⁷.

როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტი მისთვის სასურველი მთავრობის ფორმირების ან შენარჩუნების შეუძლებლობის შემთხვევაში (რაც მხოლოდ ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობის შედეგი შეიძლება იყოს) დისკრეციულად წყვეტს პარლამენტის დათხოვნისა და უარყოფილი მთავრობის დანიშვნის თუ შენარჩუნების საკითხს. მაშასადამე, პრეზიდენტმა მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმა პარლამენტის დათხოვნის პროვოცირებისთვისაც შეიძლება გამოიყენოს. კონსტიტუცია უნდობლობის გამოცხადებას პრაქტიკულად მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს აძლევს. ამასთან, პარლამენტი ნებისმიერ დროს შეიძლება ემსხვერპლოს ამგვარ „რეკომენდაციას“. ეს კი სხვა არაფერია, თუ არა მუდმივი შანტაჟის ქვეშ პარლამენტის მოქცევა და, ცხადია, ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში, იგი განწირულია ან დათხოვნისთვის, ან უპრინციპობისა და კონფორმიზმისთვის³¹⁸.

შაიოს მოსაზრება გარკვეულწილად შესაძლოა შეესაბამებოდეს ხსენებულ ვითარებას, რადგან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში მთავრობის მეთაურს, ჩვეულებრივ, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ასახელებს ან ნიშნავს, მასვე აქვს უფლება ამასთანავე პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით დანიშნოს და გაათავისუფლოს მთავრობის წევრები. პარლამენტმა მთავრობას შეიძლება უნდობლობის ვოტუმი გამოუცხადოს, მაგრამ ამას, შესაძლოა, თავად პარლამენტის დათხოვნა მოჰყვეს შედეგად.

³¹⁶ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკნებუკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 70.

³¹⁷ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 38.

³¹⁸ იქვე, 41.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი შეიძლება მთავრობის სხდომებს თავმჯდომარეობდეს³¹⁹.

რაც შეეხება მთავრობის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე. აღნიშნულს 1995 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა, მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრები მაშინაც პარლამენტის თანხმობით ინიშნებოდნენ. 2004 წლის 6 თებერვალს განხორციელდა პოსტრევოლუციური განწყობით განპირობებული მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმა, რომლის შედეგად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ნაცვლად ქვეყანაში დამკვიდრდა მმართველობის შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა. შემოღებულ იქნა მთავრობის თავმჯდომარის – პრემიერ-მინისტრის პოსტი, მთავრობა ჩამოყალიბდა კოლეგიალურ ორგანოდ და დაწესდა პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპი³²⁰. აღნიშნულის განსახორციელებლად კი კონკრეტული მექანიზმი იქნა შემოთავაზებული – უნდობლობის ვოტუმის სახით.

2004 წლის ცვლილებებმა ამ მექანიზმს 81-ე მუხლი დაუთმო და უნდობლობის რამდენიმე გრადაცია შემოგვთავაზა.

4.1.2.1 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი

81-ე მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის პროცედურას, მე-2 პუნქტი უპირობო უნდობლობას, ხოლო მე-4 პუნქტი – პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის ნდობის საკითხის დაყენებას, რომელიც მიბმულია შესაბამისი კანონპროექტის განხილვა-მიღებას. განვიხილოთ აღნიშნული რეგულაციები პუნქტობრივად.

➤ 81-ე მუხლის პირველ პუნქტზე მსჯელობისას, შესაფასებელია მისი ორივე ნაწილი. პირველი ნაწილის მიხედვით, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან არ იზიარებს პარლამენტის გადაწყვეტილებას.

ნორმის შინაარსის მიხედვით, ჯერ უნდა მოხდეს უნდობლობის საკითხის აღძვრა, შემდეგ კი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება. საკითხის აღძვრის უფლება გააჩნია პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. აღნიშნული პერიოდისათვის, პარლამენტის წევრთა რაოდენობა იყო 235. შესაბამისად, სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედი შეადგენს 80-მდე დეპუტატს. იმ პერიოდის მონაცემებით, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა ერთიანი იყო, სასწრაფო შესაძლებელი იყო აღნიშნული რაოდენობის ხმების მოგროვება საკითხის აღძვრის მიზნით.

³¹⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, სტივენ პოლმისის წინათქმით, მაისურაძე მარინას თარგმანი, ნინიძე თევდორეს რედაქტორობით, თბილისი, აირის საქართველო, 2003, 222.

³²⁰ კვერენხილაძე გ., მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია: დასაბამიდან დღემდე, <http://constcommission.ge/3-2>, [06.06.2016].

საკითხის აღძვრის შემდეგ, გათვალისწინებულია უნდობლობის გამოცხადება მთავრობისათვის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ანუ, 235 დეპუტატიდან, უმრავლესობის მხარდაჭერაა საჭირო. თუმცა, კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს რა პერიოდი უნდა იყოს გასული საკითხის აღძვრისა და უნდობლობის გამოცხადების კენჭისყრებს შორის. კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ორი კენჭისყრა, ერთი საკითხის წამოწყებისა და მეორე, გადაწყვეტილების მიღების შესახებ. შესაბამისად, განსაზღვრული უნდა იყოს ამ კენჭისყრებს შორის არსებული პერიოდი, იქნება ეს რამდენიმე დღე თუ სულაც რამდენიმე კვირა/თვე. რამდენადაც უნდობლობის გამოცხადება მიანიშნებს გარკვეულ კრიზისულ სიტუაციაზე ქვეყნის აღმსრულებელ/საკანონმდებლო ორგანოების საქმიანობაში, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ყველა დეტალი უნდა იყოს დაზუსტებული და ნათლად ჩამოყალიბებული, რათა არ წარმოშვას ბუნდოვანება და არ გაართულოს მისი პრაქტიკაში რეალიზება.

მსჯელობას საჭიროებს კიდევ ერთი ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტი შესაძლოა მოაგროვოს ზემოთ ხსენებული ხმათა რაოდენობები, აღძრას უნდობლობის საკითხი და უნდობლობის გამოცხადებაზე გადაწყვეტილება კი მიიღოს, თუმცა ეს სულაც არ ნიშნავს პროცედურის დასრულებას და მთავრობა ავტომატურად გადაყენებულად არ ითვლება.

კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან არ იზიარებს პარლამენტის გადაწყვეტილებას. აღნიშნული ჩანაწერი შეიძლება რეალიზებულიყო შემდგენიერად – პირველი შემთხვევა, როდესაც პარლამენტი მობილიზდა მთავრობის უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით გადაყენებისათვის, 81-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული პროცედურა გაიარა (იგულისხმება 2 კენჭისყრა საკითხის აღძვრისა და გადაწყვეტილების მიღების შესახებ) და პრეზიდენტმა გადააყენა მთავრობა. ანუ, უნდობლობის მექანიზმი რეალიზდება და პროცედურა სრულდება მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი მიიღებს მთავრობის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას. აღნიშნული რეგულაცია პრეზიდენტს უნდობლობის ვოტუმის ერთ-ერთ აქტიურ მონაწილედ აქცევს.

რაც შეეხება მეორე შემთხვევას – ზემოთ ხსენებული, ორი კენჭისყრის შემდეგ, როდესაც პარლამენტი საბოლოოდ შეთანხმდა მთავრობის გადაყენებაზე, პრეზიდენტმა შესაძლოა არ გაიზიაროს პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება და მთავრობა არ გადააყენოს. აღნიშნული რეგულაცია პირდაპირ აკნინებს პარლამენტის როლს უნდობლობის მექანიზმის პროცესში, ვინაიდან, ყველაფრის მიუხედავად, უნდობლობა არის პარლამენტის კონტროლის მექანიზმი მთავრობის მიმართ, შესაბამისად, აღნიშნულ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს პარლამენტი, გადაწყვეტილება კი შესაძლოა სამართლებრივად გააფორმოს პრეზიდენტმა.

გაუგებარია, რა მიზანი შეიძლება ჰქონდეს იმ რეგულაციას, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შესაძლოა არ გაიზიაროს პრეზიდენტმა, რა უნდა იყოს ამ გადაწყვეტილების შედეგი – პრეზიდენტი იცავს არსებულ მთავრობას: პრემიერს, რომელიც მან დანიშნა და

მინისტრებს, რომლებიც მასთან შეთანხმდნენ. როგორც ცვლილებებმა გაითვალისწინა, მთავრობა პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ასევე პარლამენტის წინაშე.

როგორც ვაითლი აღნიშნავს, ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელებში, სამთავრობო კრიზისის შექმნისას შეთავაზებულია მთავრობის გადადგომა, საპარლამენტო ვადის ნებისმიერ დროს, იმგვარი მექანიზმით, რომ პრეზიდენტს ამ წამოწყების ვეტოს უფლება დარჩეს, რომელიც პარლამენტის მიერ უნდა იყოს დაძლევადი. ასევე, გათვალისწინებულია ალტერნატიული წესი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტს უნდა ქონდეს არჩევანის უფლება დათანხმდეს პარლამენტის მიერ დასახელებულ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები³²¹.

ვენეციის დასკვნაში საკმაოდ მოკრძალებული ტონით არის წარმოდგენილი საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილება-დამატებები, როცა აღნიშნულია, რომ მოცემული შესწორებებით არ მომხდარა დასახული „მიზნის სრულად რეალიზება“. მთავარი შეფასება კი ასეთია: „წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებები რეალურად შესაბამისობაში არ მოდის მოდელთან, კერძოდ, ცვლილება-დამატებები ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენტს უტოვებს უფრო მეტ ძალაუფლებას, ანიჭებს რა უფლებამოსილებას დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის დამტკიცების გარეშე, ან დაუტოვოს შეზღუდული ფუნქციები, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას“³²².

პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობა გამოვლინდა უნდობლობის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებით, პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობა კი – პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის გადაწყვეტილების გაუზიარებლობით და მთავრობის შენარჩუნებით. შედეგად ვიღებთ იმას, რომ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ბალანსი პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე დარღვეულია პრეზიდენტის სასარგებლოდ და რომ მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში მიცემა პარლამენტს უფრო უჭირს, ვიდრე პრეზიდენტს. აღნიშნული კი შეუსაბამობაშია უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის არსთან.

აღნიშნული რეგულაცია ვენეციის კომისიამაც გააკრიტიკა თავის დასკვნაში და განმარტა, რომ იგი წარმოდგენილი სახით მიუღებელია. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი უფლებამოსილი არ არის უარყოს პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება. ამ შემთხვევაში მთავრობა უნდა გადადგეს. თუ პრეზიდენტი არ ისურვებს, შესთავაზოს პარლამენტს ახალი მთავრობის არჩევა, მან უნდა დაითხოვოს პარლამენტი და ამ შემთხვევაში, მიუხედავად

³²¹ უითლი ჯ., კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 41.

³²² მელქაძე ო., საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-4, 2004, 660.

იმისა, რომ მთავრობა გადაყენებულია, ის აგრძელებს საქმიანობას ყოველდღიური საკითხების განხორციელების მიზნით³²³.

➤ 81-ე მუხლის პირველ პუნქტის მეორე ნაწილი შეიძლება ითქვას, რომ არის ლოგიკური ბმა და გაგრძელება იმ სიტუაციისა, როდესაც პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ და პრეზიდენტმა არ გაიზიარა აღნიშნული გადაწყვეტილება.

ასეთ დროს, კონსტიტუციის ტექსტი შემდეგნაირია: “თუ პარლამენტი... კვლავ გამოუცხადებს უნდობლობას მთავრობას...”, ანუ შესაძლებელია, რომ პარლამენტმა აღარ გამოუცხადოს უნდობლობა მთავრობას “კვლავ” და მისი პირველადი მობილიზება და ძალების გაერთიანება მთავრობის გადასაყენებლად, დარჩეს მხოლოდ მცდელობად. ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი დაუინებოთ სურს მთავრობის გადაყენება, გამოიყენებს განსახილველ რეგულაციას. კერძოდ, თუ პარლამენტი არუდრეს 90 და არა უგვიანეს 100 დღისა კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

ამ შემთხვევაში, განსახილველია რამდენიმე დეტალი. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს 90-დან 100 დღემდე პერიოდის საჭიროება. როგორც ეს ზემოთაღ აღინიშნა, უნდობლობის მეორედ გამოცხადების საჭიროება დგება მაშინ, როდესაც პარლამენტის მიერ მთავრობის გადაყენების პირველი ცდა პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით უშედეგოდ დასრულდა, ხოლო პარლამენტს მაინც დაუინებოთ სურს მთავრობის გადაყენება³²⁴. ასეთ დროს, კონსტიტუცია პარლამენტს აძლევს ვადას – მან განმეორებითი უნდობლობა უნდა გამოაცხადოს არაუადრეს 90 და არაუგვიანეს 100 დღისა. ანუ, იმისათვის, რომ პარლამენტმა განმეორებით მოითხოვოს მთავრობის გადაყენება, იგი უნდა დაელოდოს პირველი ცდიდან 90 დღის გასვლას, თუმცა არ უნდა დაგააჭარბოს 100 დღეს, ანუ პარლამენტს აქვს 10 დღიანი პერიოდი როცა განმეორებითი უნდობლობის გამოცხადება შეუძლია. გაუგებარია, რა კრიტერიუმითაა შერჩეული 90-დან 100 დღემდე მონაკვეთი, იმ ფონზე, რომ რადგან პარლამენტი მეორედ აცხადებს უნდობლობას, იგი საკითხზე უკვე შეთანხმებულია. 3 თვის ინტერვალი კი ქმნის პოლიტიკური ვაჭრობისა და არაჯანსაღი შეთანხმებების საფუძველს. 10 დღიანი პერიოდი არ იმსახურებს უარყოფით შესაფებას, მაგრამ უმჯობესი იქნებოდა 90-დან 100 დღემდე პერიოდის ნაცვლად, არსებულიყო მხოლოდ 10 დღიანი პერიოდი, რაც პარლამენტს საკითხზე დაფიქრების გონივრულ ვადას მისცემდა.

გარდა ამისა, განხილული პერიოდის მანძილზე, პრობლემურია მთავრობის სტატუსიც. 81-ე მუხლის პირველი პუნქტი იძლევა შემდეგი ვითარების შექმნის შესაძლებლობას – მთავრობისათვის უნდობლობის

³²³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, III-30.

³²⁴ პარლამენტის მსგავსი სურვილი შესაძლოა განპირობებული იყოს როგორც პოლიტიკური გარიგებებით, ასევე, მთავრობის მიერ რეალურად განხორციელებული არასწორი პოლიტიკის გამო.

გამოცხადების მიზნით პარლამენტმა აღძრა საკითხი, შემდეგ კენჭი უყარა და უნდობლობა გამოუცხადა კიდევ მას. პრეზიდენტმა აღნიშნული გადაწყვეტილება არ გაიზიარა და მთავრობა რჩება პოსტზე. თუმცა, იგი 90-დან 100 დღემდე პერიოდში არის ე.წ. მოლოდინის რეჟიმში, ვინაიდან ამ პერიოდში პარლამენტს შეუძლია კვლავ გამოუცხადოს უნდობლობა მას.

ანუ, იქმნება მთავრობის ეფექტიანი მუშაობისათვის ხელისშემშლელი, არასტაბილური გარემო, რომელიც დაახლოებით 4 თვემდე გრძელდება. აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტიანი განხორციელება კი მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც კონსტიტუცია ქმნის მთავრობის სტაბილურობის გარანტიებს. სტაბილურობა არ გამოიხატება იმაში, რომ მთავრობის გადაყენება არავის შეუძლია. სტაბილურობა ნიშნავს იმას, რომ კონსტიტუციით მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული მთავრობის გადაყენების მექანიზმები და მისი დეტალები. დაუშვებელია მთავრობა ესოდენ დიდი პერიოდი – 100 დღე იყოს მოლოდინის რეჟიმში, გადააყენებენ თუ არა მას. ეს გარემოება ცუდად აისახება მის საქმიანობაზე, რაც ქვეყანაში საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას გარკვეულწილად აფერხებს.

ერთ შემთხვევაში, პარლამენტი უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია არ გაიზიაროს იგი. თუ პარლამენტი 90-100 დღიდან შუალედში კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. მოცემული იდეა რუსეთის კონსტიტუციიდან არის ნასესხები (რუსეთის კონსტიტუციის მუხლი 117-3). ქართული ვარიანტი რუსულისაგან მხოლოდ იმით განსხვავდება, რომ რუსეთში პრეზიდენტის მოქმედების მეორე ფაზა პირველიდან სამი თვის განმავლობით არის შემოსაზღვრული, ხოლო საქართველოში ათდღიანი, მიიჩნევა მელქაძე³²⁵.

ასევე, ნორმის ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ არაა გათვალისწინებული ის ხმათა რაოდენობა, რომელიც საჭიროა განმეორებითი უნდობლობის ვოტუმის გამოსაცხადებლად. არც რაიმე ნორმაზეა მითითება ამ კუთხით. შესაძლებელია განსაზღვრულიყო პირველი შემთხვევისგან განსხვავებით ხმათა უფრო მეტი რაოდენობა, რათა პრეზიდენტი დაერწმუნებინა პარლამენტს მისი გადაწყვეტილების ერთსულოვნებაში. შესაბამისად, სავარაუდოდ, პარლამენტს ასეთ დროს უნდა ეხელმძღვანელა 81-ე მუხლის პირველი პუნქტით, პირველად გამოცხადებული უნდობლობის ვოტუმის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად გათვალისწინებული ხმათა რაოდენობით და 90-დან 100 დღემდე პერიოდში უნდობლობა გამოუცხადებინა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუმცა, საკმაოდ რთული იქნებოდა თითქმის 4 თვიანი ვადის გასვლის შემდეგ, იმავე უმრავლესობის მობილიზება პრეზიდენტის მიერ გადარჩენილი მთავრობის გადასაყენებლად.

³²⁵ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 349.

თუმცა, განხილული პროცედურის და რეგულაციების მიუხედავად, მეორედ აღძრული უნდობლობის ვოტუმიც არ ნიშნავს მთავრობის გადაყენებას. ამ შემთხვევაშიც, პრეზიდენტს კონსტიტუცია ანიჭებს არჩევანის უფლებას – გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. ანუ, პარლამენტი შესაძლოა “დაისაჯოს” იმის გამო, რომ მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების რეალიზებას ცდილობს.

როგორც ვენეციის კომისიამ თავის დასკვნაში აღნიშნა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე; რაც გულისხმობს, რომ თუ მთავრობა ვერ მიიღებს პარლამენტის ნდობას, მთავრობის გადადგომის საკითხი არ შეიძლება პრეზიდენტის დისკრეციის ქვეშ დარჩეს. ამის საპირისპიროდ, პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, თუმცადა, იგი არ არის ვალდებული გადადგას ეს ნაბიჯი.³²⁶

გარდა ამისა, როდესაც პარლამენტი განმეორებით აცხადებს უნდობლობას, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის გადაყენების შესაძლებლობა ცალსახად მოქმედი მთავრობის დაცვას ემსახურება და შეუსაბამობაშია როგორც უნდობლობის, ასევე მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპებთან. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნა ცალსახად მიაჩნება მის სუსტ პოზიციაზე და დაუცველობაზე. არადა, უნდობლობის გამოცხადება პარლამენტის ყველაზე ძლიერი ბერკეტია, მთავრობის მიმართ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რეალიზების კუთხით. 2004 წლის ცვლილებებით კი, პარლამენტი “დაშინებულია” და თუ პრეზიდენტის მხარდაჭერა არ აქვს, შესაძლოა ვერც კი გამოიყენოს აღნიშნული უფლებამოსილება, დათხოვნის შიშით. ვენეციის კომისიამ 2004 წლის ცვლილებებზე აღნიშნა, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ფაქტობრივად წარმოადგენს საპარლამენტო სისტემას ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლებით, პრეზიდენტი და მთავრობა, ამასთან, მთავრობასა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის შემთხვევაში, პრეზიდენტის შესაძლებლობით, მიიღოს გადაწყვეტილება პარლამენტის დათხოვნის შესახებ.³²⁷

4.1.2.2 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

2004 წელს განხორციელებული ცვლილებებით, კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამკვიდრებს უპირობო უნდობლობის მექანიზმს, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტი უფლებამოსილია დადგენილებით აღძრას მთავრობისათვის უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. თუ დადგენილების მიღებიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მესუთედის უმრავლესობით

³²⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, II-6.

³²⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, II-5.

გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას. თუ პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს, მთავრობის უნდობლობის საკითხის დასმა შემდგომი 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია.

უპირობო უნდობლობის გამოცხადება კი პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმებიდან ერთ-ერთია.³²⁸

კონსტიტუცია უპირობო უნდობლობის აღძვრას ითვალისწინებს დადგენილებით. თუმცა, პირველი პუნქტის საფუძველზე აღძრული უნდობლობა როგორი ტიპის აქტით უნდა ყოფილიყო გაფორმებული, განსაზღვრული არ არის. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები არ შეხებია პარლამენტის მიერ მისაღებ აქტებს. ხოლო, “საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 1997 წლის 17 ოქტომბერს მიღებული დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პირველი მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი, კანონი, რეგლამენტი, დადგენილება, რეზოლუცია, დეკლარაცია, მიმართვა, განცხადება და სხვა გადაწყვეტილება, აგრეთვე მოისმინოს და ცნობად მიიღოს ინფორმაცია, შეიმუშაოს რეკომენდაციები. ხოლო, რეგლამენტის 94-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პარლამენტში კანონპროექტი ან დადგენილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

აღნიშნული რეგულაციიდან გამომდინარეობს, რომ უპირობო უნდობლობის მისაღებად საჭიროა იმდენივე ხმის მობილიზება, რაც კანონის მისაღებად არის დადგენილი. ანუ უპირობო უნდობლობა გათანაბრებულია კანონის მიღებასთან და მას მხარი უნდა დაუჭიროს 80-ზე მეტმა დამსწრე დეპუტატმა. რაც იმაზე მეტია, ვიდრე 81-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული უნდობლობის გამოცხადებისთვისაა საჭირო.

ბუნდოვანია, თუ რა მიზანს ემსახურება დადგენილების მიღებიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით. ანუ, დადგენილების მიღებიდან 15 დღის გასვლის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტს 5 დღე აქვს იმისათვის, რომ 141 დეპუტატის მეშვეობით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. როცა საუბარია უპირობო უნდობლობაზე, მიზანშეწონილია აღნიშნული პროცედურა დასრულდეს ერთი კენჭისყრით და რაც შეიძლება მოკლე დროში. მოცემულ შემთხვევაში კი გათვალისწინებულია ორი საფეხური – ჯერ დადგენილების მიღება, შემდეგ კი უნდობლობის გამოცხადება. გარდა ამისა, დადგენილების მიღებისას თუ 80-ზე მეტი დეპუტატის თანხმობაა საჭირო, უნდობლობის გამოცხადებისთვის მათი რაოდენობა იზრდება 141-მდე. შესაბამისად, პარლამენტს ესაჭიროება დამატებით 30-მდე დეპუტატის

³²⁸ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012, 27.

მობილიზება. ალბათ, არა უადრეს 15 დღიანი პერიოდი სწორედ ამ მიზნისთვის უნდა გამოეყენებინა პარლამენტს.

ბაბეკის შეფასებით, უნდობლობის საკითხი, ჩვეულებისამებრ, წამოიჭრება ხოლმე როგორც აქტუალური საკითხი საქართველოსათვის, რომელიც მაქსიმალურად მალე უნდა გადაიჭრას. ყველაზე მნიშვნელოვანი ამ მხრივ ის არის, რომ არსებობს უფლებამოსილების (წარმომადგენლობის) ნაკლებობა. იმ შემთხვევაში, თუ პრემიერ-მინისტრს არ აქვს პარლამენტის უმეტესობის ნდობა, პრემიერ-მინისტრი (და, ამდენად, მთლიანად მთავრობა) ვეღარ განახორციელებს თავის ფუნქციებს. ამგვარი მდგომარეობა არ უნდა გაგრძელდეს რამდენიმე დღეზე მეტი ხნის განმავლობაში და ეს პრობლემა მაქსიმალურად მალე უნდა გადაიჭრას. შესაძლოა, ეს არის მიზეზი იმისა, როგორც ძველი, 81-ე მუხლით გათვალისწინებულია, რომ „უპირობო უნდობლობის“ შემთხვევაში მთავრობის გადაყენების ვადა მაქსიმუმ მხოლოდ 20 (და არა 90) დღეა³²⁹.

თუ საქართველოს პარლამენტმა უნდობლობა ვერ გამოუცხადა საქართველოს მთავრობას, უნდობლობის საკითხის დასმა შემდგომი 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია. ამ შემთხვევაში, კონსტიტუცია ძალიან „ღმობიერია“ პარლამენტის მიმართ. წინა შემთხვევებში, როდესაც პარლამენტი უბრალო უნდობლობას უცხადებდა საქართველოს მთავრობას, არათუ გამოუცხადებლობის, არამედ უნდობლობის გამოცხადების მიუხედავად, პრეზიდენტს შეეძლო პარლამენტის დათხოვნა და მთავრობის შენარჩუნება. ამ შემთხვევაში კი, როდესაც საუბარია უპირობო უნდობლობაზე, რომელიც უფრო მკაცრ და ხისტ რეგულაციებს უნდა ითვალისწინებდეს, პარლამენტს დათხოვნა არ ემუქრება, ის უბრალოდ 6 თვით იზღუდება. პარლამენტის დათხოვნა უპირობო უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში უფრო ლოგიკური იქნებოდა, ვიდრე მარტივი უნდობლობის 2-ჯერ გამოცხადების შემთხვევაში.

აღნიშნული უპირობო უნდობლობის გამოცხადება, სწორედ მისი რეალიზაციის მიზნით დათქმული პირობებით ქმნის მძიმე სურათს. თუ დადგენილების მიღებიდან 15-20 დღის განმავლობაში პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას. მაგრამ თუ პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს, მთავრობის უნდობლობის საკითხის დასმა შემდგომი 6 თვის განმავლობაში³³⁰.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების, კერძოდ კი, პარლამენტი/მთავრობა/პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მიმართ ვენეციის კომისიამ საკითხით სამართლიანად აღნიშნა, რომ წარმოდგენილი ცვლილება-დამატებები შორს გამიზნული და მნიშვნელოვანია, ვინაიდან მათ ცვლილება შეაქვს მთავრობის სისტემაში. ამასთან, როგორც ჩანს, პროექტის ავტორები საკონსტიტუციო ცვლილებების მთავარ მიზანს შორის

³²⁹ ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 145.

³³⁰ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 350.

მერყეობს, ერთის მხრივ, გაამყაროს მთავრობის უფლებამოსილება, ხოლო მეორეს მხრივ, შეინარჩუნოს ძალიან ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტი. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით დაფუძნებული სისტემა არ ჩანს სრულად კოჰერენტული. რიგ შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია უარჰყოს პარლამენტის მიერ ნათლად ჩამოყალიბებული პოზიცია ან ჩაერიოს მთავრობის საქმეებში, სხვა შემთხვევაში კი პარლამენტი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მთავრობის ჩამოყალიბებაში³³¹.

კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ უპირობო უნდობლობით მთავრობის გადაყენების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი არ არის მთავრობის მომდევნო შემადგენლობაში დანიშნოს იგივე პირი პრემიერ-მინისტრად ან წარადგინოს პრემიერ-მინისტრობის იგივე კანდიდატურა.

ანუ, კონსტიტუცია ახდენს იმ პირის მთავრობის სათავეში მოხვედრის პრევენციას, რომელსაც უნდობლობის მეშვეობით გადაყენებულ მთავრობაში პრემიერის პოსტი ეკავა. ეს რეგულაცია დადებით შეფასებას იმსახურებს, თუმცა სასურველია მისი გათვალისწინება მოხდეს არა მხოლოდ უპირობო უნდობლობის მეშვეობით გადაყენებული პრემიერის მიმართ, არამედ მარტივი უნდობლობით გადაყენებული პრემიერის მიმართაც.

მთავრობისა და შესაბამისად, პრემიერის უნდობლობის მეშვეობით გადაყენება შესაძლებელია მოხდეს 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზეც. ამიტომ, სასურველი იქნებოდა მსგავსი პრევენციული ხასიათის მითითება ამ შემთხვევაშიც გაკეთებულიყო.

4.1.2.3 პრემიერი და უნდობლობა

81-ე მუხლი უნდობლობის გამოცხადების კიდევ ერთ საფუძველს ითვალისწინებს. მე-4 პუნქტის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი პარლამენტში განსახილველ სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახადო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტებზე. პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის განმავლობაში გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დაიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

ამ შემთხვევას უნდობლობაზე მეტად ნდობის შემოწმება უფრო ჰქვია. ასეთ დროს ნდობის საკითხის გადამოწმება ხდება პრემიერის ინიციატივით, ეს არ არის პარლამენტის მიერ ინიცირებული უნდობლობის პროცედურა. თუმცა ის მოქცეულია უნდობლობის ვოტუმის მარეგულირებელ მუხლში. ნდობის შემოწმების პროცედურა ებმის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კანონის – საგადასახადო კოდექსის მიღებას და ბიუჯეტისა და ე.წ.

³³¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, IV-38.

მთავრობის კანონების მიღებას, რომელთა ინიცირების უფლებაც მხოლოდ მთავრობას გააჩნია.

ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით კენჭისყრა უნდა გაიმართოს საკითხის დასმიდან 15 დღის განმავლობაში, ამ ვადაში კენჭისყრის ჩაუტარებლობა ნიშნავს ნდობის გამოცხადებას. ნდობის გამოცხადება უნდა მოხდეს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტმა მთავრობას არ გამოუცხადა ნდობა, პრეზიდენტი ერთი კვირის მანძილზე გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

თუ საქართველოს მთავრობა და პრეზიდენტი ერთი მხარეს არიან და სურთ პარლამენტის “მოშორება”, რომელსაც არ გააჩნია უმრავლესობა, პრემიერმა შესაძლოა კანონპროექტს მიაბას მთავრობის ნდობის შემოწმების საკითხი და გადაწყვეტილების მიუღებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტმა დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. ხოლო, სცენარის მეორე ვარიანტის მიხედვით, პირიქით - პრეზიდენტი და პარლამენტი წარმოადგენენ ერთ მხარეზე მდგარ სუბიექტებს და მთავრობის გადაყენება იქნება ამ პროცედურის შედეგი, რაც ნაკლებად სავარაუდო და ლოგიკურია.

როგორც წესი, აღნიშნული მექანიზმი პრემიერის მიერ გამოიყენება ხოლმე პარლამენტის სისუსტის გამოსააშკარავებლად და მთავრობის სიძლიერის დასადასტურებლად. ისევე როგორც მარტივი უნდობლობის დროს, ამ შემთხვევაშიც პრეზიდენტის პოზიცია გადამწყვეტია. ამიტომ, პრემიერი არ დასვამს მთავრობის ნდობის საკითხს, დარწმუნებული რომ არ იყოს პრეზიდენტის მხარდაჭერაში, არ გარისკავს პოსტს. შესაბამისად, ეს რეგულაცია შესაძლოა ქცეულიყო საქართველოს პარლამენტის სისტემის გამოვლინების კიდევ ერთ საშუალებად.

ხოლო, თუ პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა მთავრობას, შესაბამისი კანონპროექტი მიღებულად ითვლება.

ამასთან, ცვლილებების მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისთვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე³³². აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტს ცვლილებებმა მისცა კიდევ ერთი შესაძლებლობა: 81-ე მუხლით გათვალისწინებული მთავრობისთვის გამოსაცხადებელი უნდობლობის გარდა, პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებს მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას³³³.

იმისათვის, რომ აღნიშნული რეგულაცია მივიჩნიოთ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გამოვლინებად და ჩავთვალოთ ინდივიდუალურ უნდობლობის ვოტუმად, უნდა დადგინდეს თუ რა იგულისხმება

³³² “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე” საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის №3272-რს კონსტიტუციური კანონი, 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

³³³ იქვე, 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

“თანამდებობრივ პასუხისმგებლობაში”. ვინაიდან, აღნიშნული რეგულაცია გათვალისწინებულია იმ მუხლში, რომელიც მთავრობის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების ფორმებს შეეხება, ხომ არ უნდა მივიჩნიოთ ხსენებული რეგულაცია მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმად.

როგორც წესი, “თანამდებობრივი პასუხისმგებლობა” უნდა განიმარტოს შემდეგნაირად – პასუხის გების ფორმა არის თანამდებობის დატოვება, ანუ კონკრეტული ქმედებისათვის გათვალისწინებული საბოლოო “სადამსჯელო ღონისძიება” უნდა იყოს თანამდებობის დატოვება. აღნიშნული ვერ იქნება სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოხატულება. ამასთან, თანამდებობის დატოვება როგორც წესი არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შედეგი, ვინაიდან, თუ თანამდებობის პირის ქმედება სამართლებრივ რეგულაციებს ეწინააღმდეგება, თანამდებობის დატოვების გარდა უნდა მოხდეს მისი სამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემა. შესაბამისად, თანამდებობრივი პასუხისმგებლობა ამ ყველაფრისგან შორს დგას და მოიაზრებს იმ კონკრეტულ თანამდებობაზე ყოფნის გამო განხორციელებული ქმედების გამო ამ თანამდებობის დატოვებას.

ამასთან, ხმათა რაოდენობად განსაზღვრულია სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, ანუ ხმათა ის რაოდენობა, რაც უნდობლობის გამოცხადებისთვისაა გათვალისწინებული კონსტიტუციით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ხსენებული მექანიზმი შეგვიძლია მივიჩნიოთ არა ანგარიშვალდებულების, არამედ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გამოვლინებად, ვინაიდან შედეგად დგება პოლიტიკური თანამდებობის პირის მიერ აღნიშნული თანამდებობის დატოვება.

4.1.2.4 მექანიზმის სხვა მახასიათებლები

2004 წლის ცვლილებებმა დაამკვიდრა, რომ პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის სხვა წევრის გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით ორი კვირის ვადაში ნიშნავს მთავრობის ახალ წევრს³³⁴.

ვინაიდან ცვლილებების მიხედვით, მთავრობა ჩამოყალიბდა როგორც დამოუკიდებელი კოლექტიური ორგანო, რომელიც პასუხისმგებლობას იხსნის პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, მისი სოლიდარული პასუხისგებაც ლოგიკურად ერწყმის ამ ყველაფერს.

როგორც წესი, მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი მოქმედებს საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში და ასევე ისეთი ტიპის შერეულ მმართველობებში, სადაც მთავრობა ერთიანი, გუნდური პრინციპით მომუშავე ორგანოა. სოლიდარული პასუხისმგებლობა გამოიხატება სწორედაც გუნდურობაში და ამ გუნდის მეთაურის – პრემიერის მიერ თანამდებობის დატოვება იწვევს მთლიანად

³³⁴ “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე” საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის №3272-რს კონსტიტუციური კანონი, 79-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

მთავრობისათვის უფლებამოსილების შეწყვეტას. ისევე როგორც, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება გამოიწვევს მთლიანად მთავრობის გადადგომას, პრემიერი თვ. ანუ, გუნდი და მისი მეთაური განუყოფლები არიან, ვინაიდან მათ ფორმირებისას ნდობა მიიღეს როგორც ერთიანმა გუნდმა.

მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის მექანიზმის რეალიზებას წარმოადგენს სწორედ უნდობლობის ვოტუმის ზემოთ განხილული პროცედურების შედეგად მთლიანი მთავრობის გადადგომა, მისი პრემიერი თვ.

მთავრობის სოლიდარულობისა და გუნდურობის გამომხატველია ცვლილებებით დამკვიდრებული კიდევ ერთი რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც, მთავრობა უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით³³⁵. აღნიშნული რეგულაცია ერთის მხრივ დადებითია იმ კუთხით, რომ მთავრობას, როგორც ერთი მთლიანი გუნდის არსებობას ადასტურებს, რომლის კოლექტიურ ორგანოდ ჩამოყალიბება და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღება მხოლოდ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებებით გახდა შესაძლებელი³³⁶.

თუმცა, გარკვეულწილად ბუნდოვანია მისი გამოყენება პრაქტიკაში. ანუ, რეგულაცია იძლევა საშუალებას, რომ მთავრობა სრულიად უმიზეზოდ, შეთანხმებულად ერთ დღეს გადადგეს და ქვეყანა დარჩეს აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე, რაც ნამდვილად არაა დადებითი ფაქტი. ამასთან, არსებობს თეორიული შანსი იმისა, რომ თუ მთავრობის მიმართ აღძრული იყო უნდობლობის ვოტუმი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტმა არ გაიზიარა, მთავრობა 90-100 დღემდე პერიოდში მოლოდინის რეჟიმში რჩება. რა უშლის მას ხელს რომ ამ პერიოდში გადადგეს? ცხადია საკუთარი ინიციატივით გადადგომის შემთხვევაში პოლიტიკური კარიერის გაგრძელების მეტი შანსია, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით გადაყენებისას. აღნიშნულ პერიოდში გადადგომის აკრძალვის შესახებ რეგულაციას კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს. მთავრობის გადადგომა კი კრიზისს შექმნის. შესაბამისად, აღნიშნული ჩანაწერის ანალიზი დანარჩენი რეგულაციების ჭრილში იძლევა გარკვეული კაზუსური სიტუაციების წარმოქმნის შესაძლებლობას.

ამასთან, აღსანიშნავია 2004 წლის ცვლილებებით დამკვიდრებული მექანიზმის სახე – ცვლილებებმა დაამკვიდრა უნდობლობის დესტრუქციული მექანიზმი, როდესაც უნდობლობას უცხადებენ მოქმედ მთავრობას და არ აყენებენ ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. ანუ მოქმედი თანამდებობის პირი კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის დროს კონფრონტირებულია მეტოქე კანდიდატთან. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობის შენარჩუნებას, რამდენადაც არ ჩნდება ხელისუფლების ვაკუუმი –

³³⁵ “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე” საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის №3272-რს კონსტიტუციური კანონი, 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

³³⁶ კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2012, 21.

თანამდებობა არ ხდება ვაკანტური, რადგან მას მაშინვე იკავებს ახალი პირი³³⁷.

შესაბამისად, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის არსებობა, ჩვენს მიერ ზემოთ განვითარებული მსჯელობის ფონზე არც თუ ისე სტაბილური და უსაფრთხოა. პოლიტიკური კრიზისის შექმნისა და სამთავრობო ვაკუუმის შექმნის საფრთხე დიდია, თუმცა, აღნიშნული მექანიზმი მისი მოქმედების პერიოდში გამოყენებული არ ყოფილა, ამიტომ ჩვენი მსჯელობაც ჰიპოთეტიურია ამ კუთხით.

ვენეციის კომისიის დასკვნაში აღინიშნულია, რომ წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებები რეალურად შესაბამისობაში არ მოდის ამ მოდელთან, კერძოდ, ცვლილება-დამატებები ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენტს უტოვებს უფრო მეტ ძალაუფლებას, უფლებამოსილებას ანიჭებს რა მას დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის დამტკიცების გარეშე, ან დაუტოვოს შეზღუდული ფუნქციები, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას³³⁸.

შეჯამებისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო დისკუსიების გარეშე კონსტიტუციური კანონპროექტის ნაჩქარევად მიღებამ ეჭვქვეშ დააყენა კონსტიტუციური რეფორმების ლეგიტიმურობა³³⁹. საჯარო დისკუსიებთან დაკავშირებით, შენიშვნა ქონდა ვენეციის კომისიასაც, რომელიც, მთლიანობაში მიესალმება საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანს, ისევე როგორც წარმოდგენილ დებულებებს, მიუხედავად ამისა მიზანშეწონილად მიიჩნევს საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებამდე მათ სრულყოფასა და ცვლილება-დამატებების ირგვლივ შემდგომი არსებითი დისკუსიის გამართვას³⁴⁰. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიის დასკვნა გათვალისწინებული არ იყო, ვინაიდან პარლამენტმა იჩქარა და დასკვნის გადმოგზავნამდე უყარა კენჭი კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებს. შესაბამისად, მთელი რიგი პრობლემური საკითხები, რაზეც კომისიამ თავისი შენიშვნა და წინადადებები გამოთქვა, მოუგვარებელი დარჩა და იქცა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ნაწილად.

ხოლო, მიღებულმა ცვლილებებმა გამოიწვია ხელისუფლების დიდი ნაწილის აკუმულირება ერთი პირის ხელში, რამაც საჭირო გახდა ახალი სისტემური რეფორმის განხორციელება. ვინაიდან, რეფორმების შედეგად,

³³⁷ ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კ., 2002, 154.

³³⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, II-7.

³³⁹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 72.

³⁴⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014, IV-39.

ხელისუფლების წონასწორობის ნაცვლად, კვლავაც ავტორიტარულ მმართველობაზე ორიენტირებული დისბალანსი იქნა შენარჩუნებული³⁴¹.

4.2 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

4.2.1 რეფორმის საჭიროება და მიზანი

როგორც ზემოთაც აღინიშნა, 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანს წარმოადგენდა სისტემური კორუფციისაგან ქვეყნის გათავისუფლება, ახალი მმართველობის სისტემაზე გადასვლა, ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისათვის გარკვეული ფუნქციების მოდიფიცირება და ა.შ. განხორციელებული რეფორმებით დასახული მიზანი ნაწილობრივ მართლაც მიიღწა. თუმცა, წინა ქვეთავში განვითარებული ჩვენი მსჯელობიდან გამომდინარეობს, რომ მიზნის მიღწევის გარდა, 2004 წლის ცვლილებებმა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის პრობლემები წარმოშვა. აღნიშნული კი იმით იყო განპირობებული, რომ მმართველობის ბერკეტები სრულად მოექცა ერთი პირის ხელში, რამაც საერთო უკმაყოფილება გამოიწვია როგორც საზოგადოებაში, ასევე პროფესიულ და პოლიტიკურ წრეებში.

როგორც დემეტრაშვილი აღნიშნავს, 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელებამ სხვა პრობლემები წარმოაჩინა. შიდა პრობლემებს შორის შეიძლება დასახელდეს ხელისუფლების წინააღმდეგ მიმართული ბოლო წლების საკმაოდ მწვავე და მასობრივი საპროტესტო აქციები, რომელთა ერთ-ერთი ძირითადი მოთხოვნა იყო დეფორმირებული კონსტიტუციის გადასინჯვა, რომლის ტექსტში აშკარა იყო შეუთავსებლობა და იმ რეგულაციებს შორის, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების დეფორმირებულ ბიკეფალურ სისტემას, პრეზიდენტის გაზრდილ კომპეტენციას, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ზედმეტ ცენტრალიზაციას ეხებოდა³⁴².

ქვეყნის წინაშე ახლად გაჩენილი ეს და ზოგიერთი სხვა შიდა თუ გარე გამოწვევა, დინამიკური განვითარებისა და ტრანზიციის კანონზომიერებანი, საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები ითხოვდა ზოგადად სახელმწიფოებრივი ცხოვრების, სახელდობრ კი, მმართველობის ფორმისა და მეთოდების შემდგომ დემოკრატიზაციას³⁴³.

პრეზიდენტის გაზრდილი უფლებამოსილებები იძლეოდა საშუალებას, რომ მას შეეთავსებინა არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები, არამედ საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების რიგი ფუნქციებიც კი. აღნიშნული პრობლემა აუცილებლად უნდა გამოსწორებულიყო შემდეგი საკონსტიტუციო ცვლილებებით, რისი მცდელობაც იყო 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა.

³⁴¹ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 323.

³⁴² დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 14.

³⁴³ იქვე, 14-15.

ამ მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტმა შექმნა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია³⁴⁴, ავთანდილ დემეტრაშვილის თავმჯდომარეობით. კომისია საკმაოდ წარმომადგენლობითი იყო და მის მუშაობაში წევრის სტატუსით მონაწილეობას იღებდნენ როგორც პოლიტიკური ძალები, ასევე არასამთავრობო სექტორი და აკადემიური პერსონალი. რამდენიმე დღეში კი პრეზიდენტმა დაამტკიცა კომისიის დებულება³⁴⁵.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც შემდგომ მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინა პირობა გახდა³⁴⁶.

როგორც გიორგი კახიანი აღნიშნავს, კომისიის ერთ-ერთი მთავარი მიზანიც სწორედ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობების დაბალანსება გახლდათ. ამ საკითხზე კომისიაში განსხვავებული შეხედულებები არსებობდა. განსაკუთრებით ცხარე დისკუსია ბერლინის კონფერენციაზე სწორედ პროექტით გათვალისწინებული 81-ე მუხლის გარშემო წარიმართა. აღნიშნული მუხლი პარლამენტის მხრიდან მთავრობის კონტროლის უმთავრეს ფორმას - უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმს ამკვიდრებს. პროექტის შესაბამისად, პარლამენტი ხდება მთავრობის კონტროლის უფლებამოსილების მქონე ერთადერთი ორგანო, რის გამოც, იგი უნდა იყოს ადჟურვილი შესაბამისი უფლებამოსილებით, რათა ეფექტურად განახორციელოს მთავრობის კონტროლი და საჭიროებისას შეცვალოს კიდევ იგი, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეიძლება მივიღოთ უკონტროლო მთავრობა. თუმცა კონტროლის მექანიზმები იმგვარად უნდა იყოს დაბალანსებული, რომ საფრთხე არ შეუქმნას მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას, რადგან ეს არანაკლებ საშიში შეიძლება იყოს ქვეყნის ნორმალური განვითარებისთვის, მით უმეტეს, თუ იმასაც გაავითვალისწინებთ, რომ საპარლამენტო მოდელის პირობებში მთავრობის ფორმირება და ფუნქციონირება დამოკიდებულია პოლიტიკურ პარტიებსა და მათ თანაფარდობაზე საკანონმდებლო ორგანოში, პარტიათა სიძლიერით კი, სამწუხაროდ, საქართველოში ვერ დავიკვივებით³⁴⁷.

³⁴⁴ “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388 განკარგულება.

³⁴⁵ “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება.

³⁴⁶ კვერენხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა”, აპრილი 2012, 185-200, 193.

³⁴⁷ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 2012, 200-201.

ვასილ გონაშვილი აღნიშნავს, რომ პრეზიდენტის როლის განსაზღვრისას და კონკრეტული უფლებამოსილებებით აღჭურვისას, 2010 წლის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში თვლიდნენ, რომ პრეზიდენტს, მისი სტატუსიდან გამომდინარე, საჭიროების შემთხვევაში უნდა გააჩნდეს სხვა განშტოებებზე გავლენისა და ზემოქმედების მექანიზმები, მაგრამ არ უნდა ქონდეს ამ განშტოებათა ფუნქციების განხორციელების ძირითადი უფლებამოსილებები³⁴⁸.

უითლის აზრით, საქართველოს კონსტიტუციით (1995 წლისა და შემდგომი შესწორებული ვერსიითაც) მთავრობას არ მოეთხოვება გადადგომა ან ნდობის მოთხოვნით წარდგენა ახლად არჩეული პარლამენტის მოწვევისას. ამ ნაკლოვანების გამოსასწორებლად ავტორები იძლევიან რეკომენდაციას, პარლამენტს მიეცეს მთავრობის დათხოვნის შესაძლებლობა, საპარლამენტო ვადის ნებისმიერ დროს კონსტიტუციული უნდობლობის პროცედურით³⁴⁹.

აკადემიური წრეების ნაწილს კი, მთავრობის სტაბილურობის, აგრეთვე, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთკონტროლისა და თანამშრომლობის ელემენტების გასაძლიერებლად აუცილებლად მიაჩნდა უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის შემოღება³⁵⁰.

აღნიშნული მოსაზრებების შეჯერების შედეგად, კომისიამ შექმნა პროექტი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს პარლამენტს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს საქართველოს მთავრობას, ხოლო პროცედურის მიმდინარეობისას პრეზიდენტმა შესაძლოა გამოიყენოს შემაკავებელი ვეტო და არ წარუდგინოს პარლამენტს პრემიერობის კანდიდატი.

გიორგი კვერენხილაძის შეფასებით, 2010 წლის 15 ოქტომბერს გატარდა მეორე მნიშვნელოვანი რეფორმა, რის შედეგადაც მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, დადგინდა მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მექანიზმი, მოხდა სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, შემცირდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობის კომპეტენციის გაზრდის ხარჯზე³⁵¹.

საქართველოში 2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შეიცვალა მმართველობის ფორმა, შტოებს შორის ძალთა ბალანსი, რამაც მთავრობის დამოუკიდებელ და აღმასრულებელი

³⁴⁸ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 182, ხელმისაწვდომია: დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 15.

³⁴⁹ უითლი ჯ., კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 40.

³⁵⁰ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 63.

³⁵¹ კვერენხილაძე გ., მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია: დასაბამიდან დღემდე, <http://constcommission.ge/3-2>, [06.06.2016].

ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება განაპირობა, რამაც საჭირო გახდა მისი კონტროლის მექანიზმის არსებობა. შესაბამისად, კონსტიტუციაში გაჩნდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, რომელიც არც თუ ისე დახვეწილია. ხსენებული მექანიზმის მიმართ მრავალგზის გამოითქვა შენიშვნები, მათ შორის ვენეციის კომისიას მხრიდანაც ³⁵². ქართული მექანიზმის მახასიათებლებს დეტალურად განვიხილავთ შემდეგ თავში.

4.2.2 რეფორმის შედეგად მიღებული მექანიზმი

საკონსტიტუციო რეფორმით პრეზიდენტის როლი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში დაუსტდა და მთავრობის უფლებამოსილებები გაიზარდა³⁵³. 2010 წლის ცვლილებებით, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების პრემიერისათვის და მთავრობისთვის გადაცემასთან დაკავშირებით სტივენ ფიშმა აღნიშნა, რომ ასეთი ღონისძიებები უჩვეულოა შედარებითი პერსპექტივის თვალსაზრისით; უფრო გავრცელებულია საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებების გადაცემა პრეზიდენტისთვის³⁵⁴.

კონსტიტუციურ დონეზე მიღწეულ იქნა როგორც საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი, ასევე ხელისუფლების ეფექტური დანაწილების წინა პირობა – კონსტიტუციურად განისაზღვრა მთავრობის დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბების საკითხი ³⁵⁵. შემოღებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი ³⁵⁶. თუმცა, საკონსტიტუციო რეფორმამ ყველაზე მეტი კრიტიკა პარლამენტის მხრიდან მთავრობის კონტროლის არასაკმარისი მექანიზმების გამო დაიმსახურა³⁵⁷.

საქართველოში 2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შეიცვალა მმართველობის ფორმა, შტოებს შორის ძალთა ბალანსი, რამაც მთავრობის დამოუკიდებელ და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება განაპირობა, რამაც

³⁵² ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა CDL-AD(2010) 028, №543/2009, 15-16 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 2010 წელი, პარაგრაფები 59 და 79.

³⁵³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 76.

³⁵⁴ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 56.

³⁵⁵ კვერენხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, კურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა”, აპრილი 2012, 185-200, 195.

³⁵⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 77.

³⁵⁷ იქვე, 80.

საჭირო გახდა მისი კონტროლის მექანიზმის არსებობა. შესაბამისად, კონსტიტუციაში გაჩნდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, რომელიც არც თუ ისე დახვეწილია. ხსენებული მექანიზმის მიმართ მრავალგზის გამოითქვა შენიშვნები, მათ შორის ვენეციის კომისიას მხრიდანაც³⁵⁸. კონსტიტუციონალისტების კითხვებსა და უარყოფით შეფასებებს იწვევს აღნიშნული მექანიზმის როგორც ვადები, ისე ქვორუმი და კენჭისყრების რაოდენობა.

ბაბეკის შეფასებით, საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგი მიუთითებს საქართველოს საგულისხმო სვლაზე ევროპისკენ. ყოფილი საბჭოთა ქვეყნებისა და რესპუბლიკების საკონსტიტუციო ლანდშაფტში საქართველომ გეზი დასავლეთისკენ აიღო. სუპერსაპრეზიდენტო სისტემა შეიცვალა პარლამენტის, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ურთიერთქმედების უნიკალური სისტემით. თუმცა ნათელია, რომ კონტროლის ძირითადი მარეგულირებელი მექანიზმი სათანადოდ ვერ იმუშავებს. ქვეყნის ყველაზე ძლევამოსილი ლიდერის – პრემიერ-მინისტრის – უნდობლობის ვოტუმის წესით განთავისუფლება მძიმე და რთულია. საკონსტიტუციო სისტემა, რომელიც უწყებათა შორის პრობლემის გადაჭრის გონივრულ გზებს ვერ უზრუნველყოფს, ადვილად ექვემდებარება გარეშე ძალების ჩარევას. ამრიგად, საქართველოს ემუქრება თავისი უახლესი ისტორიის გაგრძელება – სახელმწიფო გადატრიალებები და რევოლუციები. ასეთი შესაძლებლობის თავიდან აცილება, რა თქმა უნდა, შესაძლებელია პასუხისმგებელ პოლიტიკოსებს შორის პასუხისმგებლური დიალოგით³⁵⁹.

რეფორმის შედეგად მიღებული მექანიზმი, როგორც ეს ზემოთაც არაერთხელ აღინიშნა, გახდა მწვავე კრიტიკის საგანი. თუმცა, მექანიზმის ამ სახით მიღებამდე, საკონსტიტუციო კომისია განიხილა გადა უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის რამდენიმე ვარიანტს. საბოლოო ვერსიის მიმართაც იყო გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნები ვადების შემცირებისა და პროცედურების გამარტივების მიზნით. როგორც ბაბეკმა აღნიშნა, ბერნილის კონფერენციაზე 81-ე მუხლის მიმართ გამოთქმული შენიშვნები უარყოფილ იქნა³⁶⁰.

თანამედროვე დემოკრატიული კონსტიტუციონალიზმის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მრავალ სახელმწიფოში საპარლამენტო მოდელი დამკვიდრდა, რასაც საფუძვლად დაედო აღიარებული პრინციპი: რაც უფრო ძლიერია პარლამენტი, მით უფრო ძლიერია დემოკრატია³⁶¹. ერთი შეხედვით,

³⁵⁸ ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა CDL-AD(2010) 028, №543/2009, 15-16 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 2010 წელი, პარაგრაფები 59 და 79.

³⁵⁹ ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 90.

³⁶⁰ იქვე, 89.

³⁶¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 78.

აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ მთავრობის განსაზღვრამ, მისთვის უმეტესი აღმასრულებელი ფუნქციების გადაცემამ და უნდობლობის ვოტუმის შემოღებამ გააჩინა საფუძველი ვარაუდისა, რომ საქართველო საპარლამენტო მმართველობის სისტემაზე გადადიოდა.

უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის წონასწორობის მექანიზმების არსებობა ძალზედ მნიშვნელოვანია. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობის გაზრდილი კომპეტენციების დაბალანსება პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით ხორციელდება. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები 2010 წლის რედაქციით არ გაზრდილა, პირიქით, შემცირდა კიდევ. კერძოდ, პარლამენტს შეუძლია დასვას მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. 2004 წლის რედაქციით, თუ პრემიერ მინისტრი არ გაათავისუფლებდა მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში იგი 2 კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას. ასევე, მაღალია თავად პასუხისმგებლობის საკითხის დასმისათვის საბჭოს კვორუმი – სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. იგი აღემატება მთავრობის ნდობის საკითხის დასმისათვის საჭირო კვორუმს³⁶².

კონსტიტუციის 81-ე მუხლი, რომელიც აწესებს საპარლამენტო კონტროლს მინისტრთა კაბინეტის შემდგომ ცვლილებაზე, კერძოდ, თუ ნდობის გამოცხადების შემდგომ მთავრობის შემადგენლობა განახლდა ხუთი წევრით (მაგრამ არანაკლებ ერთი მესამედით) მან პარლამენტისგან უნდა მიიღოს ხელახალი ნდობა. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდგომ, აღნიშნული ჩანაწერი ამოიღეს და პრემიერ მინისტრი გაათავისუფლდა მთავრობის შემადგენლობის ცვლილებისას საპარლამენტო აზრის გათვალისწინებისაგან, რაც მკვეთრად აკნინებს მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების მნიშვნელობას იმდენად, რამდენადაც თუნდაც მეორე დღეს პრემიერ მინისტრი უფლებამოსილია ჩაანაცვლოს ნდობაგამოცხადებული მინისტრთა კაბინეტის სრული შემადგენლობა ლეგიტიმაციის განახლების გარეშე³⁶³.

თუმცა, აღნიშნული მუხლების მიმართ დემეტრაშვილმა შენიშნა, რომ სხვადასხვა წყაროდან მისთვის ცნობილი გახდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 და 81-ე მუხლების ფორმულირება მოგვიანებით თვითონ იუსტიციის სამინისტრომ შეცვალა უფრო მძიმე რეგულაციით, რომელიც ართულებს პრემიერ-მინისტრის განთავისუფლებას³⁶⁴. აღნიშნული არგუმენტი ვერ გაამართლებს მექანიზმის ამ ფორმით არსებობას.

³⁶² გუგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 120.

³⁶³ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 13, <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>> [15.05.2016].

³⁶⁴ ბაბუკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბამი მაგალითი, ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიპენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 78.

პროფესორი ბლანკენაგელი აღნიშნავდა, რომ კრიზისის გაგრძელება დესტაბილიზაციის რისკს ქმნის. მან საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პროექტით შემოთავაზებულ პროცედურასთან დაკავშირებით 3 პრობლემა დაასახელა: პროცედურული ეტაპების რაოდენობა, ვადები და ქვორუმი. მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული შენიშვნებისა, საქართველოს პარლამენტს არცერთი არ გაუთვალისწინებია³⁶⁵.

2013 წლის 10 მაისს საქართველოს უნივერსიტეტების საკონსტიტუციო სამართლის ლექტორებისა და მკვლევარების ერთა ჯგუფმა მიმართვა გაავრცელა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის სახელზე, სადაც ისინი ითხოვდნენ ამ პროცედურების გამარტივებას და შესაბამისი კონსტიტუციური კანონპროექტიც კი წარადგინეს³⁶⁶. მიუხედავად აღნიშნული ინიციატივისა, დღეს მოქმედი კონსტიტუცია უნდობლობის ვოტუმზე იგივე რეგულაციას შეიცავს. რაც იმის მანიშნებელია, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებმა დასახული მიზნის მიღწევასთან ერთად, დანერგა ახალი პრობლემები.

ყოველივე აღნიშნული იმის მაჩვენებელია, რომ საქართველოში დღემდე ვერ ხერხდება საკონსტიტუციო რეფორმირების პროცესის მიზანმიმართული, ორგანიზებული წარმართვა. პირიქით, ასეთი ორგანიზებული ქაოსი, კონსტიტუციური მართლწესრიგის მდგრადობის თვალსაზრისით ბევრ სირთულეებს იწვევს. მათ შორის იმის გამოც, რომ იგივე ვირუსული ბაცილა მთელს საკანონმდებლო ნორმაშემოქმედებით საქმიანობაზე ვრცელდება. ამ მხრივ, კვლავაც ერთპიროვნული მმართველობის ინოვაციური იდეის პროექტირება მოხდა 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმით³⁶⁷. მექანიზმი დეტალურად განხილულია შემდეგ თავში.

4.3 2013 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

4.3.1 რეფორმის საჭიროება

საქართველოში 2010 წელს განხორციელებულმა მასშტაბურმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა გარკვეული ხარვეზები მაინც დატოვა, რისი გამოსწორებაც ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებებით უნდა მომხდარიყო. კერძოდ, საუბარი იყო როგორც ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების/თანამდებობის პირების გაუმიჯნავ უფლებამოსილებებზე, ასევე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გამართვასა მიღებული მმართველობის მოდელის სრულყოფაზე. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში შემდეგი კომპლექსური ცვლილებების შეტანა.

³⁶⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 80

³⁶⁶ იქვე.

³⁶⁷ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 327.

ამ მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა 2013 წლის 4 ოქტომბერს მიიღო დადგენილება “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ”, რომლითაც დადგინდა კომისიის შექმნის მიზანი - საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მომზადება. კომისიის თავმჯდომარედ განისაზღვრა საქართველოს პარლამენტის მოქმედი თავმჯდომარე. ხოლო, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენის ვადად განისაზღვრა 2015 წლის 1 მარტამდე პერიოდი.

საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის დადგენილებით, დამტკიცდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, რომლის მიხედვითაც, კომისიის ამოცანას წარმოადგენდა ხელისუფლების პორიზონტალური და ვერტიკალური გამიჯვნის, გაწონასწორებისა და ურთიერთქმედების მოდელის გაუმჯობესება, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების კონსტიტუციური სტატუსისა და ფუნქციების დახვეწა, იმ ფუნდამენტური საკითხების მოწესრიგება, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზით დღემდე დარჩენილია კონსტიტუციური რეგულირების მიღმა და საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტის ხშირი ცვლილებით გამოწვეული შეუსაბამობებისა და ტექნიკური ხარვეზების აღმოფხვრა³⁶⁸.

ხოლო, ამავე თარიღის დადგენილებით დამტკიცდა კომისიის შემადგენლობა. კომისიის შემადგენლობა საკმაოდ მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანი იყო. მის შემადგენლობაში შედიოდნენ როგორც საპარლამენტო წარმომადგენლები (ფრაქციების წევრები, დეპუტატები), ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების, არასაპარლამენტო ოპოზიციისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეები, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის თავმჯდომარეები და ექსპერტები. კომისიის მრავალფეროვანი შემადგენლობა იძლეოდა ვარაუდის საფუძველს, რომ კომისიის მიერ შედგენილი პროექტი უნდა ყოფილიყო ყოველმხრივ ექსპერტიზა გავლილი და მასში ყველა მიმართულებისა და დარგის შენიშვნა/მოსაზრებები უნდა ყოფილიყო ასახული და გათვალისწინებული.

კომისიის პირველი სხდომა 2014 წლის 3 მარტს გაიმართა. კომისიის თავმჯდომარის განმარტებით, კომისიის მიერ მომზადებულ კანონპროექტს უნდა დაეცვა ზღვარი კონსტიტუციის მოქნილობასა და სტაბილურობას შორის, პროექტს უნდა უზრუნველყო “მეტი და უკეთესი ბალანსი ხელისუფლების შტოებს შორის”³⁶⁹.

კომისიის თავმჯდომარემ ასევე აღნიშნა, რომ “პირველად, 1995 წლის შემდეგ, ამ ცვლილებების მიღება მოხდება მრავალპარტიულ პარლამენტში, არა ერთი პოლიტიკური ძალის და ერთი ლიდერის კონტროლის ქვეშ მყოფი უმრავლესობის მიერ, არამედ ბევრი სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის პირობებში. ეს ნიშნავს იმას, რომ ეს კონსტიტუცია უნდა მივიღოთ კონსენსუსის საფუძველზე, რაც საკონსტიტუციო ცვლილებებს გახდის

³⁶⁸ “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის 1916-რს დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-2 მუხლი.

³⁶⁹ <http://constcommission.ge/1-1>, [06.06.2016].

საყოველთაოს, სახალხოს. ახლა ამ კონსტიტუციას არ მიიღებს ერთი გვარი და სახელი, მიიღებს ბევრი პარტია ერთად და გამოიწვევს იმას, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია: კონსტიტუცია გახდება ჭეშმარიტად სახალხო”³⁷⁰.

კომისიის პირველივე სხდომაზე გამოიკვეთა ისეთი საკითხები, რომლებიც წინამდებარე რეფორმის ფარგლებში საჭიროებდნენ განახლებულ მოწესრიგებას. აღნიშნული პრიორიტეტების გათვალისწინებით და კომისიის მუშაობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, კომისიის წევრთაგან შეიქმნა 5 სამუშაო ჯგუფი. კომისიის დებულების შესაბამისად, კომისიის ერთ-ერთი ძირითადი სამუშაო ჯგუფი იყო პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი³⁷¹.

4.3.2 კომისიის საქმიანობა და მიღებული შედეგი

შექმნის შემდეგ კომისია სულ 4-ჯერ შეიკრიბა – 2014 წლის მარტში ორჯერ, 2015 წლის მარტსა და 2016 წლის თებერვალში³⁷². კომისიისგან განსხვავებით, მისი ცალკეული ჯგუფების საქმიანობა შედარებით უფრო აქტიური იყო.

როგორც ეს წინა ქვეთავშიც აღინიშნა, კომისიის ფარგლებში შეიქმნა 5 სამუშაო ჯგუფი, რომელთაგან ერთ-ერთია საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი. სახელწოდებიდან გამომდინარე, ჯგუფის ფუნქცია იყო ემუშავა ხელისუფლების გადახაზილებისა და შეკავების მექანიზმებზე და ამასთან, ყველაზე პრობლემური ორგანოების უფლებამოსილებების გამიჯვნასა და დაბალანსებაზე. აღნიშნულ საკითხებზე მუშაობა კი ნამდვილად არ არის მარტივი. მით უმეტეს იმ რეალობის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუციაში აქამდე განხორციელებული ცვლილების მიუხედავად, ამ სამი ორგანოს უფლებამოსილებები დღემდე პრობლემური საკითხია.

შესაბამისად, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე და სამუშაო პროცესის წარმართვის ეფექტიანობის მიზნით, სასურველი იქნებოდა პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის საკითხებზე სამუშაოდ შექმნილიყო ცალკეული სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც ერთმანეთთან კონსულტაციისა და შეთანხმების შედეგად, შეჯერდებოდნენ საბოლოო რეგულაციებზე – პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებებზე და მათ ურთიერთმიმართებაზე.

რაც შეეხება აღნიშნული ჯგუფის საქმიანობას - ჯგუფმა 2014 წლის აპრილსა და მაისში გამართა 4 სამუშაო შეხვედრა³⁷³. სამუშაო ჯგუფის მე-3 შეხვედრაზე, ჯგუფის ხელმძღვანელმა ვახტანგ ხმალაძემ წარმოადგინა უშუალო სამუშაო ტექსტი, რომელიც შეეხებოდა მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების ძირითად პრინციპებს. სხდომაზე განხილულ

³⁷⁰ <http://parliament.ge/ge/media/axali-ambebi/saxelmwifo-sakonstitucio-komisiis-sxdoma.page>, [06.06.2016].

³⁷¹ “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის 1916-რს დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-8 მუხლი.

³⁷² <http://constcommission.ge/5>, [06.06.2016].

³⁷³ <http://constcommission.ge/balansis>, [06.06.2016].

იქნა პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი და ამ პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობა³⁷⁴.

2014 წლის 12 მაისს გაიმართა საკონსტიტუციო კომისიის საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის მე-4 სხდომა. სხდომაზე აღინიშნა, რომ ჯგუფის ფუნქციაა შექმნას ახალი ცვლილებების მოდელი, რომლითაც პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებები დაბალანსდება³⁷⁵. სამუშაო ჯგუფმა მიზნად დაისახა მთავრობას, პარლამენტს და პრეზიდენტს შორის ურთიერთობის გაწონასწორება და ისეთი მექანიზმების შემოღება, რომელიც ამ სამ ინსტიტუტს საშუალებას მისცემს, ითანამშრომლოს იმდაგვარად, რომ არც ერთ მხარეს არ მოხდეს უფლებამოსილებათა გადამეტებული გამოყენება. ეს ეხება მთავრობის ფორმირების საკითხს, საპარლამენტო კონტროლს მთავრობის საქმიანობაზე, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას, მთავრობის მხრიდან პარლამენტის წინაშე ნდობის დასმას, წინაპირობებს, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრემიერ-მინისტრობის და მინისტრობის კანდიდატები და ა.შ³⁷⁶. სამუშაო ჯგუფის შემდეგ სხდომაზე კი უნდა განხილულიყო შეინარჩუნებდნენ მთავრობის ფორმირებისა და ნდობა-უნდობლობის არსებულ კონცეფციას, თუ შეიმუშავებდნენ ახალ მექანიზმს.

2016 წლის 12 თებერვალს, შედგა აღნიშნული სამუშაო ჯგუფის მე-5 შეხვედრა, თუმცა როგორც კომისიის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციიდან ირკვევა, კომისიას არ უმსჯელია ზემოხსენებულ საკითხზე. შეხვედრაზე მხოლოდ განიხილეს და შეაჯამეს ყველა ის საკითხი, რაც სამუშაო ჯგუფის მუშაობის პერიოდში იქნა წარდგენილი³⁷⁷.

სამუშაო ჯგუფზე უფრო მეტად პასიურობდა კომისია. აღნიშნული კომისიის თავმჯდომარემაც აღნიშნა კომისიის მე-4 სხდომაზე, სადაც განმარტა, რომ პარლამენტის მიერ კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელებას ხმათა 3/4 სჭირდება. კომისიის წევრთა მუშაობაში უარყოფითი წვლილი შეიტანა იმ ფაქტმა, რომ 3/4-ის ანუ 113 ხმის მოგროვების ალბათობა ძალიან დაბალია, ამიტომ კომისიის წევრთა მოტივაციაც დაბალი იყო. პრობლემა გახდა ისიც, რომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში ვერ მოხერხდა პოლიტიკური პროცესების მშვიდ ვითარებაში და სამუშაო ატმოსფეროში გადატანა, რაც კონსტიტუციურ საკითხებს სჭირდება. თუმცა კომისიამ მაინც გააკეთა ის, რაც შეეძლო³⁷⁸.

კომისიის მუშაობის აქტიურობით დაინტერესდა ინფორმაციის თავისუფლებისა და განვითარების ინსტიტუტიც და მოამზადა მოკლე მიმოხილვა აღნიშნულის შესახებ. მიმოხილვაში აქცენტი გაკეთებულია კომისიის მუშაობის პასიურობაზე, ხოლო ყველაზე პასიურ სამუშაო ჯგუფს

³⁷⁴ <http://constcommission.ge/05/05/2014-1>, [06.06.2016].

³⁷⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 82.

³⁷⁶ <http://constcommission.ge/12/05/2014>, [06.06.2016].

³⁷⁷ <http://constcommission.ge/news-12-02>, [06.06.2016].

³⁷⁸ <http://constcommission.ge/news-28/02>, [06.06.2016].

კი საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის საკითხთა ჯგუფი წარმოადგენს³⁷⁹.

კომისიაში, შექმნის დღიდან შესულია 11 წინადადება³⁸⁰, რომლებიც გარკვეული პრობლემური საკითხების მოწესრიგების მიზნით ითვალისწინებენ კონსტიტუციის მთელი რიგი მუხლების ახლებურ რედაქციას, ან შესაბამის მუხლებში ცვლილების შეტანას. შესული წინადადებების უმეტესობა ეხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის, საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოების კონსტიტუციურ რეგულაციას, პროკურატურის სტატუსის განსაზღვრას, ასევე, მეორე თავით განსაზღვრული ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლების სრულყოფას.

წარმოდგენილი წინადადებებიდან არცერთი არ შეეხებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლის არსებული მექანიზმის, კერძოდ კი არსებული უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის დახვეწას. როგორც ჩანს, აღნიშნული რეგულაცია ნაკლებ ინტერესს იმსახურებს მესამე პირების მხრიდან და მათთვის სხვა საკითხების კონსტიტუციური მოწესრიგება უფრო რელევანტურია.

საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა 2013 წელს. კომისიის შექმნისას პარლამენტის დადგენილებამ განსაზღვრა ვადა – 2015 წლის 1 მარტი, რა დროშიც წარდგენილი უნდა ყოფილიყო კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების კანონპროექტი. აღნიშნული ვადის გადაწევა ორჯერ გახდა საჭირო. კერძოდ, 2015 წლის 19 თებერვალს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებაში შეტანილი ცვლილების მიხედვით, კანონპროექტის წარდგენის ვადამ გადაიწია 2015 წლის 15 სექტემბრამდე. ხოლო, 2015 წლის 4 სექტემბრის ცვლილებით, კანონპროექტის წარდგენის ვადა მესამედ გადაიწია 2016 წლის 29 თებერვლამდე.

29 თებერვალი იყო ბოლო ვადა, როდესაც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას პარლამენტისთვის კონსტიტუციაში განსახორციელებელი ცვლილებები უნდა წარედგინა, თუმცა ასეთი პროექტი არ არსებობს³⁸¹.

დღეის მდგომარეობით, საპარლამენტო უმრავლესობას საკონსტიტუციო უმრავლესობა არ ყავს. შესაბამისად საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით თუ არ მოხდა საქართველოს პარლამენტის უმრავლესობისა და უმცირესობის პოლიტიკური კონსენსუსი, რისი მიღწევაც ალბათ ძალიან რთული იქნება, კონსტიტუციური კანონპროექტი პროექტად დარჩება³⁸².

ქვორუმის არარსებობის გარდა, სათანადო პოლიტიკური ნების არარსებობაც უშლიდა ხელს საკონსტიტუციო კომისიის აქტიურ მუშაობას. როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, კომისიას რამდენიმე თვის წინ ამოეწურა

³⁷⁹ <https://idfi.ge/ge/how-active-is-the-state-constitutional-commission>, [06.06.2016].

³⁸⁰ <http://constcommission.ge/22-1#>.

³⁸¹ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/368384-sakhelmtsifo-sakonstitucio-komisiis-skhdomas-60-tseviridan-mkholod-17-estsreba.html?ar=A>, [06.06.2016].

³⁸² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 82.

კანონპროექტის წარდგენის ვადა, ვადის კიდევ ერთხელ გაგრძელება კი არ მომხდარა. იმ ფონზე, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციაში მთელი რიგი საკითხები გადამუშავებას და ახლებურად რეგულირებას საჭიროებს, განსაკუთრებით კი უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმი, საკონსტიტუციო კომისიის პასიურობა მიუღებელია/შეიძლება ითქვას გაუმართლებელიც კია.

უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის წონასწორობის მექანიზმების არსებობა ძალზედ მნიშვნელოვანია. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობის გაზრდილი კომპეტენციების დაბალანსება პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით ხორციელდება. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები 2010 წლის რედაქციით არ გაზრდილა, პირიქით, შემცირდა კიდევ. კერძოდ, პარლამენტს შეუძლია დასვას მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. 2004 წლის რედაქციით, თუ პრემიერ მინისტრი არ გაათავისუფლებდა მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში იგი 2 კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას. ასევე, მაღალია თავად პასუხისმგებლობის საკითხის დასმისათვის საბჭოს კვორუმი – სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. იგი აღემატება მთავრობის ნდობის საკითხის დასმისათვის საჭირო კვორუმს³⁸³.

წარმოდგენილი კონსტიტუციური კანონის განხილულ ნაწილთან დაკავშირებით, საზოგადოების მიერ გამოთქმული შენიშვნები, უმთავრესად, ინსტიტუტის დახვეწის მცდელობას ემსახურებოდა და არა მის უფლებებლყოფას, თუმცა განსაკუთრებული კრიტიკა დაიმსახურა პარლამენტის მცირე საბიუჯეტო უფლებებმა, რასაც ამწვაგებს უნდობლობის არაკონსტრუქციულად რთული პროცედურით შექმნილი პარლამენტის დათხოვნის რისკი. არსებული ვითარების პრევენციისთვის აუცილებლად გვესახება შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება. მომავალი საკონსტიტუციო კომისიის შექმნას უნდა მოჰყვეს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის გამარტივება და საპარლამენტო ავტონომიის აღდგენა აღნიშნული პროცედურის განხორციელებისას³⁸⁴.

4.4 2016 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა

4.4.1 რეფორმის საჭიროება და კომისიის საქმიანობა

2013 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში დაგეგმილი ცვლილებები ვერ განხორციელდა და როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, საკონსტიტუციო კომისიამ ვერ წარმოადგინა შესაბამისი პროექტი. თუმცა მას მერე, პოლიტიკურ და პროფესიულ წრეებში საკონსტიტუციო რეფორმის განხორციელება კვლავ აქტუალური იყო.

³⁸³ იქვე, 120.

³⁸⁴ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 17, <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>> [15.05.2016].

აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2016 წლის 15 დეკემბერს, საქართველოს პარლამენტმა შექმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია და დამტკიცა მისი დებულება³⁸⁵. ამავე დებულების მე-2 მუხლის მიხედვით, კომისიის მიზანი იყო საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადება, რომლის მიღება უზრუნველყოფდა კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობას და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას.

კომისიის მუშაობის ძირითადი მიმართულებების გათვალისწინებით, კომისიაში შეიქმნა შემდეგი სამუშაო ჯგუფები: 1. ადამიანის ძირითადი უფლებების და თავისუფლებების, სასამართლო ხელისუფლების, საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულისა და ზოგადი და გარდამავალი დებულებების საკითხთა; 2. საქართველოს პარლამენტის, ფინანსებისა და კონტროლის და საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხთა; 3. საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და თავდაცვის საკითხთა და 4. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა.

საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ და იმავდროულად საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ განაცხადა რომ, საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი იყო დამუშავებულიყო მთავრობისათვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების პროცედურები, რომლებიც საჭიროებდნენ არსებით დახვეწას, ვენეციის კომისიის მწვავე კრიტიკის საფუძველზე და მათივე რეკომენდაციის თანახმად. გარდა ამისა, რეფორმის ფარგლებში უნდა დამუშავებულიყო საარჩევნო საკითხები, სასამართლოს დამოუკიდებლობა და ინსტიტუციური გაძლიერება, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების გაიჯენა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და პრეზიდენტის არჩევის წესი³⁸⁶.

2017 წლის აპრილში საკონსტიტუციო კომისიამ დაასრულა მუშაობა კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების პროექტზე, რომელშიც ერთ-ერთი საკითხი იყო არსებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დასკვნით სხდომაზე კომისიის თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ “საქართველოს მთავრობის ნაწილი, იყო ერთ-ერთი უმთავრესი სუსტი მხარე საქართველოს კონსტიტუციის. ამას აღნიშნავდა ვენეციის კომისია 2010 წლის დასკვნაში. განსაკუთრებული აქცენტი კეთდებოდა უნდობლობის ვოტუმზე და დღეს თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ეს ნაწილი, საქართველოს მთავრობის თავი და მათ შორის უნდობლობის ვოტუმი არის სრულ შესაბამისობაში კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებთან.”³⁸⁷.

³⁸⁵ “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის № 65-ლს დადგენილება.

³⁸⁶ <http://constitution.parliament.ge/8-9>, [01.08.2017].

³⁸⁷ <http://constitution.parliament.ge/news-24/04>, [01.08.2017].

2017 წლის 22 აპრილს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ მხარი დაუჭირა მის მიერვე შემუშავებულ პროექტს, რის შემდეგაც, 3 მაისს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია³⁸⁸, რომელმაც საკონსტიტუციო პროექტის საჯარო განხილვები დაიწყო საქართველოს რეგიონებში.

4.4.2 რეფორმის შედეგი

საქართველოს პარლამენტის მიერ, საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნასთან ერთად, გამოქვეყნდა საქართველოს პარლამენტის წევრთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი³⁸⁹, რომლის მიხედვითაც მთლიანად განახლდა საქართველოს კონსტიტუცია როგორც ტექნიკური, ისე შინაარსობრივი თვალსაზრისით.

კერძოდ, არსებითი ცვლილებები განხორციელდა ზოგად დებულებებთან და ადამიანის ძირითად უფლებებთან მიმართებით. ცვლილებები შეეხო საქართველოს პარლამენტის თავსაც და საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში განისაზღვრა 2 პალატა და გაიწერა მათი ფორმირების წესი. შეიცვალა საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის წესიც და ნაცვლად მისი პირდაპირი წესით არჩევისა, განისაზღვრა მისი არაპირდაპირ – საარჩევნო კოლეგიის მიერ არჩევის გზა.

რაც შეეხება უნდობლობის მექანიზმს, რომელიც წარმოადგენს ჩვენი კვლევის საგანს, აღნიშნულ საკითხს პროექტში დაეთმო 57-ე მუხლი და მექანიზმი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად:

✓ უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას.

✓ თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრებს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 3 დღის ვადაში მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ

³⁸⁸ “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტისა და “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მათი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე” საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 3 მაისის № 742-III დადგენილება.

³⁸⁹ იქვე, პირველი პუნქტი.

დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

✓ თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

საზგასანმელია ის გარემოება, რომ აღნიშნული რეგულაცია საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის ნაწილია, რომელმაც უნდა გაიაროს საყოველთაო-სახალხო განხილვისა და საპარლამენტო განხილვის ეტაპები. ამ განხილვებისას გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინებით, შესაძლოა სრულიად შეიცვალოს ზემოთ მოცემული მექანიზმი და განსხვავებული მახასიათებლებით ჩამოყალიბდეს.

თუმცა, მიუხედავად ამისა, სადისერტაციო ნაშრომის აქტუალობის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია დავაფიქსიროთ ჩვენი შენიშვნები და წინადადებები პროექტით გათვალისწინებული უნდობლობის ვოტუმის მიმართ, რათა კვლევის მიღმა არ დარჩეს სადისერტაციო ნაშრომთან დაკავშირებული აქტუალური საკითხი.

პირველ რიგში, აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ პროექტი დადებით შეფასებას იმსახურებს 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტის გამო, რომლის მიხედვითაც მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. როგორც ეს ზემოთაც არაერთხელ აღინიშნა, საპარლამენტო სისტემების ამოსავალი წერტილია ძლიერი პარლამენტი და მის წინაშე ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი მთავრობა. აღნიშნული ჩანაწერის არსებობა კონსტიტუციაში კი უფრო მეტად აძლიერებს პარლამენტის სტატუსს და განამტკიცებს მთავრობის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე. მსგავსი ჩანაწერი საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში არ გვხვდება, 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის მიმართ.

აღნიშნული ჩანაწერის საფუძველზე იქმნება განცდა, რომ პროექტი საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის ქმედით მექანიზმს უნდა ამკვიდრებდეს, კერძოდ უნდობლობის ვოტუმის ისეთ მექანიზმს, რომლის რეალურად გამოყენებაც შესაძლებელი იქნება.

რაც შეეხება მექანიზმის მახასიათებლებს: პროექტით გათვალისწინებული მექანიზმი ცალსახად დადებით შეფასებას იმსახურებს არსებულ მოდელთან მიმართებით. კერძოდ, პროექტისეულ ვერსიაში არ გხვდება პრეზიდენტის ვეტო, საგრძნობლადაა შემცირებული პროცედურის ეტაპები და ვადები.

საკითხის ინიცირებისათვის გათვალისწინებულია სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტი, ანუ 50 დეპუტატზე მეტი, მოქმედი რედაქცია კი ითვალისწინებს 60 დეპუტატის ინიციატივას. უნდა აღინიშნოს, რომ საკითხის ინიცირების კუთხით ხმათა რაოდენობაში არსებითი ცვლილება არ ხორციელდება, ვინაიდან თუ 50 პარლამენტარმა მოახერხა საკითხის წამოწყებაზე შეთანხმება, 10 დეპუტატის დაყოლიებაც არ უნდა

გახდეს პრობლემური. საკითხის ინიცირებისას სასურველია რომ გათვალისწინებული იყოს არა 1/3 პარლამენტარებისა ან უფრო მეტი, არამედ პირიქით, უფრო ნაკლები დეპუტატი, რათა ინიცირების შანსი უფრო რეალური გახდეს.

ბულგარეთში სულ 220 დეპუტატია და ინიცირებას სჭირდება 44, ესტონეთში 101 დეპუტატია და ინიცირებას სჭირდება 21, უნგრეთში 386 დეპუტატია და ინიცირებას სჭირდება 77 დეპუტატი, ხორვატიაში 151 და სლოვაკეთში 150 და ინიცირებას სჭირდება 30 დეპუტატი, საბერძნეთში 300 დეპუტატია, ინიცირებას სჭირდება 1/6 ანუ 50 დეპუტატი, იტალიაში 630 პარლამენტარია, ინიცირებას სჭირდება 1/10 ანუ 63 დეპუტატი, სერბეთში 250 დეპუტატიდან ინიციატორია 60, ჩეხეთში 281 დეპუტატიდან ინიციატორია 50, ხოლო სლოვენიაში 90 კაციანი პარლამენტიდან 10 დეპუტატი. ანუ ტენდენცია მსოფლიოს უმეტესი ქვეყნების კონსტიტუციებში არის მიმართული იქითკენ, რომ საკითხის ინიცირების შესაძლებლობა ქონდეს უმცირესობისკენ მიახლოვებულ რაოდენობას და არა უმრავლესობისკენ მიახლოვებულ რაოდენობას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასურველია პროექტით გათვალისწინებული ინიციატორ სუბიექტთა რაოდენობა კიდევ უფრო შემცირდეს.

ერთი შეხედვით, მოქმედი მექანიზმისგან განსხვავებით, პროექტისეული ვერსია საგრძნობლად ამცირებს ვადებს, თუმცა მაინც პრობლემურად მიგვაჩნია 7-14 დღიანი ვადა. საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღეში ნდობა ეცხადება ახალ მთავრობას. თუ საკითხი აღძრულია და როგორც პროექტი ითვალისწინებს, აღძვრასთან ერთად წარდგენილია ასევე პრემიერობის კანდიდატი და მთავრობის ახალი შემადგენლობა, მაშინ რატომ უნდა სჭირდებოდეს პარლამენტს 2 კვირა მისთვის უკვე ცნობილი შემადგენლობისთვის კენჭის საყრელად? ბუნდოვანია საკითხის 2 კვირამდე დაყოვნების საჭიროება იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება ხდება არსებული სამთავრობო კრიზისის აღმოსაფხვრელად ან ახალი კრიზისის პრევენციისათვის. შესაბამისად, ამ ვითარებაში სასურველია სწრაფად და ეფექტურად გადაწყვიტოს პარლამენტმა ადღევს შანსს ახალ მთავრობას თუ არა. არსებული სამართლებრივი და ტექნიკური პროცედურების გათვალისწინებით, კენჭისყრისთვის 2 კვირიანი ვადა საკმაოდ დიდი დროა და შესაძლოა გარკვეული გარიგებების ან თუნდაც პარლამენტის მიერ გადაფიქრების საფუძველი გახდეს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასურველი იქნება თუ საკითხის ინიცირებასა და კენჭისყრას შორის პროექტით გათვალისწინებული ვადა შემცირდება.

გარდა ამისა, პროექტისეული ვერსია, მოქმედი რედაქციისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებს სამთავრობო პროგრამის წარდგენის ვალდებულებას. კერძოდ, პროექტის მიხედვით, ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება ითვლება მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებად. პროექტი ასევე ცალკე 56-ე მუხლით არეგულირებს ნდობის გამოცხადების საკითხებს, სადაც გათვალისწინებულია რომ პარლამენტს მთავრობის ახალ შემადგენლობასთან ერთად წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ვინაიდან, უნდობლობის გამოცხადებისას პროექტი მითითებას არ აკეთებს ნდობის პროცედურაზე და 57-ე მუხელშივეა გათვალისწინებული

უნდობლობის გამოცხადების ყველა დეტალი, სასურველია სამთავრობო პროგრამის წარდგენასა და კენჭისყრაზე გაკეთდეს შესაბამისი ჩანაწერი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ნორმის განმარტებასთან და გამოყენებასთან დაკავშირებული შესაძლო ბუნდოვანება. ანუ, პროექტის 56-ე მუხლი (ნდობის გამოცხადება) ითვალისწინებს სამთავრობო პროგრამის წარდგენას, ხოლო 57-ე მუხლი (უნდობლობის გამოცხადება) მსგავს რეგულაციას არ შეიცავს, ამასთან 57-ე მუხლი ნდობის გამოცხადებისას არ შეიცავს მითითებას 56-ე მუხლზე, ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ნდობის გამოცხადებისას გათვალისწინებული სამთავრობო პროგრამის წარდგენა არ ვრცელდება ავტომატურად უნდობლობის გამოცხადების მიმართაც. თუმცა, აღნიშნული საკანონმდებლო ტექნიკის საკითხი შეიძლება იყოს და არსებული უზუსტობა პროექტისათვის საბოლოო სახის მიცემისას აღმოიფხვრას.

გარდა ამისა, პროექტის მიხედვით, უნდობლობის ვოტუმის წარუმატებლად დასრულების შემთხვევაში, საკითხის აღძვრა დაუშვებელია ინიციატორი სუბიექტების მიერ 6 თვის განმავლობაში. მსგავსი რეგულაცია იძლევა თეორიულ შესაძლებლობას, რომ წარუმატებელი უნდობლობის მიუხედავად, პარლამენტის დანარჩენმა წევრებმა ხელახლა წამოიწიონ პროცედურა იმავე მოქმედი მთავრობის მიმართ 6 თვის ვადის გასვლამდე. პირველი წარუმატებელი უნდობლობიდან მოკლე ხანში მეორედ წამოწეული პროცედურა ცალსახად უარყოფითად აისახება მოქმედი პარლამენტის სტატუსზე და ასევე ნაკლებ სარწმუნოსა და დამაჯერებელს ხდის მოქმედი მთავრობის გადაყენების საჭიროებას. ამასთან, მოქმედი მთავრობის სტაბილურობას ექმნება საფრთხე, ვინაიდან იგი ბოლო რამდენიმე თვის მანძილზე შესაძლოა იმყოფებოდეს მუდმივი გადაყენების შიშის ქვეშ, რაც დიდი ალბათობით სამთავრობო კრიზისის გამოძწევი შეიძლება გახდეს. სასურველი იქნებოდა თუ პროექტი გაითვალისწინებს საკითხის წამოწევის ზოგად შეზღუდვას პირველი მცდელობიდან რამდენიმე თვის განმავლობაში, რაც მისცემს საშუალებას რეაბილიტაცია მოახდინოს და ძალები აღიდგინოს როგორც პარლამენტმა, ასევე მოქმედი მთავრობის სტაბილურობაც გამყარდეს.

მექანიზმის მახასიათებლების შესახებ, მათ შორის ჩვენს მიერ ზემოთ განხილული ელემენტების შესახებ, შესაბამის არგუმენტაციას პროექტის განმარტებითი ბარათი არ მოიცავს. კერძოდ, “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათის “ა.ვ” ქვეპუნქტის თანახმად, სადაც მოცემული უნდა იყოს კანოპროექტის ძირითადი არსი, 57-ე მუხლთან დაკავშირებით მითითებულია, რომ “კონსტიტუციაში სრულიად ახალი რედაქციით არის ჩამოყალიბებული მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა. პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას უცხადებს პროცედურით, რომელიც განსხვავებით მოქმედი კონსტიტუციით დადგენილი პროცედურისგან, სრულ შესაბამისობაშია კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებთან. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად ადგენს უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს და ამით, თვისებრივად ზრდის პარლამენტის როლსა და ძალაუფლებას

ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. კონსტიტუციაში აღმოფხვრილია უმნიშვნელოვანესი ხარვეზი, რომელიც უხეშად ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს³⁹⁰.

აღნიშნული ჩანაწერიდან არ ირკვევა კომისიის მუშაობის შედეგად მიღებული მექანიზმის მახასიათებლები რა არუმენტებისა და გარემოებების მიხედვით განისაზღვრა. კერძოდ, რატომ დადგინდა საკითხის ინიციატორთა რაოდენობა 50-ზე მეტი დეპუტატით და არა უფრო ნაკლებით; რა კრიტერიუმისა და არგუმენტის გათვალისწინებით მოხდა 7-14 დღიანი ვადის შემოღება და ა.შ. ისეთი ზოგადი და მწირი დასაბუთება, რაც განმარტებით ბარათშია წარმოდგენილი, არ იძლევა საკითხის სრულად გააზრების საშუალებას და ვიმედოვნებთ, რომ პროექტისათვის საბოლოო სახის მიცემის შემდგომ, განმარტებით ბარათშიც აისახება შესაბამისი და სათანადო დასაბუთება და არგუმენტაცია. ამასთან, საინტერესო იქნება ვენეციის კომისიის დასკვნა პროექტის მიმართ და მისი შეფასებები 2010 წლის რეფორმით დამკვიდრებულ მექანიზმთან მიმართებით.

თავი III. უნდობლობის ვოტუმის ქართული მოდელის თავისებურებები

1. პროცედურული ეტაპები

1.1 პროცედურის ეტაპები

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართ არსებობს ძალიან ბევრი შენიშვნა, რაც დაკავშირებულია აღნიშნული მექანიზმის მახასიათებლებთან, რომლებიც არ იძლევიან მექანიზმის მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას.

კონტროლის ყველაზე აქტუალური და ქმედითი ფორმა ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებაა. კონსტიტუციაში, უნდობლობის დესტრუქციული მოდელის სანაცვლოდ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი იქნება შემოთავაზებული, რაც წინგადადგმული ნაბიჯია, თუმცა მის ეფექტურობას დიდად ამცირებს კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური მახასიათებლები³⁹¹. აღნიშნული მექანიზმისა და მისი მახასიათებლების დეტალურ განხილვას ვიწყებთ პროცედურული ეტაპებისგან.

³⁹⁰ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტისა და “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მათი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე” საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 3 მაისის № 742-III დადგენილება.

³⁹¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 120.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი უნდობლობის ვოტუმის აღძვრიდან დასრულების ჩათვლით ითვალისწინებს შემდეგ პროცედურებს:

1. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრა;
2. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე კენჭისყრა;
3. პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენა;
4. თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას – მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება;
5. თუ პრეზიდენტი უარს აცხადებს კანდიდატურის წამოყენებაზე – პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენა;
6. პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენება;
7. მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება, რაც ითვლება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებად;
8. პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნა.

ერთი შეხედვით, მარტო აღნიშნული პროცედურების სიმრავლის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა გართულებულია, რომ აღარაფერი ვთქვათ შემდგომ განსახილველ მახასიათებლებზე.

განვიხილოთ თითოეული პროცედურა. პირველი და მეორე პროცედურა ეხება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრას და შემდგომ, უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე იმართება კენჭისყრა. მესამე პროცედურა კი უკვე არის პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენა.

როგორც წესი, უნდობლობის პროცედურის აღძვრა, როდესაც საუბარია უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე, ხდება იმ მიზნით, რომ გადადგეს არსებული მთავრობა და უკვე შერჩეულ პრემიერობის კანდიდატს ეყაროს კენჭი. ანუ, არსებული მთავრობის გადადგომა უნდა მოხდეს ახალი პრემიერის კანდიდატურის კენჭისყრით. ეს პროცესი წარმოადგენს ერთიან კენჭისყრას, რაც ამარტივებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით აღმასრულებელი ხელისუფლების შეცვლას.

ჩვენს შემთხვევაში კი, პირველივე უჩვეულო მახასიათებელს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ პირველად პარლამენტს უნდა მიმართონ უნდობლობის საკითხის აღძვრის შესახებ, ხოლო გარკვეული ვადის გასვლის შემდგომ ეყრება კენჭი ამ საკითხს. ხოლო შემდეგი ეტაპია უკვე მომავალი პრემიერობის კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარდგენა. ანუ ჩვენს შემთხვევაში, ის მთავარი ელემენტი, რის საფუძველზეც იწყება უნდობლობის პროცედურა, გადატანილია მეორე პლანზე და წარმოადგენს მესამე კენჭისყრის საგანს.

ხოლო, ცალკე უნდობლობის საკითხის დასმა და ცალკე ამ საკითხის კენჭისყრა, არ გეხვედება ისეთი ქვეყნების კონსტიტუციებში, რომლებიც არიან გერმანია, პოლონეთი, უნგრეთი, ესპანეთი და სხვა. მით უმეტეს, როდესაც ამ ორ ეტაპს შორის არსებობს საკმაოდ მნიშვნელოვანი სხვაობა დროში, რაზეც შემდეგ ქვეთავებში გვექნება საუბარი.

როგორც შესავალში აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი დასახვეწია რამდენიმე ფაქტორის გამო. ერთ-ერთი მათგანია საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული კენჭისყრების რაოდენობა. ზოგადად, უნდობლობის ვოტუმის ძირითადი დანიშნულება მოქმედი მთავრობის გადაყენებაა იმგვარად, რომ არ შეიქმნას ქვეყანაში კრიზისული ვითარება. აღნიშნული მექანიზმით შესაძლებელია პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილება და მომავალი პრემიერობის კანდიდატის არჩევა. ეს ყოველივე კი წყდება ერთი კენჭისყრით და სწორედ ამიტომაც ეწოდება მას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რისი სამშობლოც, შეიძლება ითქვას, გერმანიაა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, დღესდღეობით არის ყველაზე ეფექტური და უმტკივნეულო პროცესი, შეცვალა ძველი მთავრობა და ამავდროულად დანიშნა ახალი პრემიერი³⁹². პროცედურის გახლეჩვით (რამდენიმე ეტაპად დანაწილებით) კი, უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს ეკარგება ეფექტურობა და ძირითადი დანიშნულება.

გაუგებარია, თუ რით არის განპირობებული ორი კენჭისყრა (საკითხის აღძვრისა და პრემიერობის კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარდგენა) ქართულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. ხომ არ ნიშნავს კენჭისყრის ორად “გაყოფა” იმას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს პარლამენტს აძლევს ერთგვარად გადაფიქრების საშუალებას და ინიცირებული საკითხის განხილვის/გადაწყვეტის შეწყვეტის შესაძლებლობას? თუ ეს ასეა, მექანიზმის აღნიშნული კომპონენტი უარყოფით შესაფერის იმსახურებს, ვინაიდან, უნდობლობის ვოტუმის დროს ორი კენჭისყრის არსებობა, დაწყებული პროცესის გაჭიანურებისა და პოლიტიკური კრიზისის საფრთხეს ქმნის. გარდა ამისა, აღნიშნული მახასიათებელი აზრს უკარგავს უნდობლობის ვოტუმის მიზანს. ამასთან, ართულებს და დროში წელავს უნდობლობის გამოცხადების პროცესს.

ამასთან, არგუმენტაციასაა მოკლებული 81-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული, უნდობლობის საკითხის ინიცირების ეტაპის გაყოფაც. ბუნდოვანია, რა დასაბუთება უნდა ჰქონდეს ჯერ უნდობლობის გამოცხადების შესახებ პარლამენტისათვის მიმართვას და შემდგომ, რამდენიმე ათეული დღის გასვლის შემდეგ ამ საკითხის კენჭისყრას.

მე-4 და მე-5 ეტაპში უკვე პრეზიდენტი მონაწილეობს აქტიურად. პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატიდან ერთ-ერთი წარედგინება პრეზიდენტს, რომელსაც კონსტიტუცია ანიჭებს შემდეგ უფლებამოსილებას – ან წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს მის წამოყენებაზე. უპრობლემოა შემთხვევა, როდესაც პრეზიდენტი იყენებს

³⁹² Twomey A., The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School Research Paper, N10/85, 2010, 6.

პირველ უფლებამოსილებას და პრემიერ-მინისტრობის წარდგენილ კანდიდატს წამოაყენებს 5 დღეში. ასეთ შემთხვევაში, პრეზიდენტი ფორმალურად მონაწილეობს პროცესში, რის შემდეგაც მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება, რაც მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას გულისხმობს.

ხოლო, თუ პრეზიდენტმა გამოიყენა მეორე უფლებამოსილება – რაც გულისხმობს კანდიდატის წამოყენებაზე უარის განცხადებას, მისი უფლებამოსილება ფორმალური რეჟიმიდან გამოდის, რაზეც შესაბამის ქვეთავში ვისაუბრებთ. ანუ, პრეზიდენტის ვეტოს შემდეგ, კონსტიტუცია საინტერესო ეტაპს გვთავაზობს – პარლამენტი ცდილობს დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო და პრემიერობის იმავე კანდიდატს წარუდგენს პრეზიდენტს. ამ შემთხვევაში, საინტერესოა ორი ასპექტი. პირველი – თუ პარლამენტი ასე დაუინებულად ცდილობს კონკრეტული კანდიდატის გაყვანას, მაშინ რატომ ერთვება ამ პროცესებში პრეზიდენტი? და მეორე – თუ პრეზიდენტს მიენიჭა აღნიშნულ პროცესებში მონაწილეობის უფლებამოსილება, რატომ არ ხდება მისი პოზიციის გათვალისწინება და კანდიდატის შეცვლა? და რაც ყველაზე მთავარია – რამ განაპირობა ამ პროცედურაში პრეზიდენტის ასეთი პირდაპირი და უხეში ჩარევა?

როგორც მელქაძე აღნიშნავს, ქართულმა კანონმდებელმა უყურადღებოდ დატოვა ვენეციის კომისიის ორგზის განმეორებული არსებითი შენიშვნა, რომელიც საბოლოო დასკვნაშიც აისახა. “ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ გაუგებარია რატომ არის შესაძლებელი ერთი და იმავე კანდიდატისათვის, თუნდაც მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობისთვის ორჯერ კენჭისყრა. უფრო სასურველი იქნებოდა და ნაკლებ დროს მოითხოვდა, და ასევე მნიშვნელოვნად განამტკიცებდა პოლიტიკურ სტაბილურობას, რომ მიგვეცა მეორე შანსი იმ კანდიდატისათვის, რომელიც წამოაყენა პარლამენტართა ორმა მესუთედმა. ეს იქნებოდა გამოსავალი, რომელსაც ალტერნატიულად მესამე ადგილი მიენიჭებოდა პრობლემის გადაწყვეტის ვარიანტთა შორის. მიმდინარე პროექტი იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს – რაც ითვალისწინებს გაუმჭვირვალე საკითხებსაც – პოლიტიკურ პარტიებს შორის”³⁹³.

ვენეციის კომისიის მოსაზრება სავსებით ლოგიკურია. როგორც ეს ზემოთაც ავღნიშნეთ, ერთი და იმავე კანდიდატის წარდგენას უნდა გააჩნდეს გარკვეული დასაბუთება, არგუმენტაცია. თუ ეს განპირობებულია იმით, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით პარლამენტის მიერ არჩეული კანდიდატი უნდა გახდეს მომავალი პრემიერი, მაშინ რატომ ვაძლევთ პრეზიდენტს ამ საპარლამენტო პროცესებში მონაწილეობისა და ზეგავლენის უფლებამოსილებას? ხოლო, თუ პრეზიდენტის ვეტო ლეგიტიმური საფუძვლის მატარებელია, მაშინ რატომ არის გათვალისწინებული მისი დაძლიება იმავე კანდიდატის გაყვანის მიზნით? აღნიშნული რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსს ეწინააღმდეგება, ამაზე შესაბამის ქვეთავში გვექნება მსჯელობა.

³⁹³ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 344-345.

თუმცა, ამ ეტაპზე უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის მოსაზრება ლოგიკურია არსებული რეგულაციის ჭრილში და სავსებით შესაძლებელია პრემიერობის შანსი მიცემოდა პარლამენტის მიერ შერჩეულ პრემიერობის მეორე კანდიდატსაც, თუ პირველი კანდიდატის მიმართ არსებული კითხვის ნიშნები პრეზიდენტს ვეტოს გამოყენების საბაბს აძლევს.

ხოლო, პრეზიდენტის ვეტოს ამ მექანიზმში არსებობის მიზანშეწონილობას განვიხილავთ შესაბამის ქვეთავში.

მე-6 ეტაპი პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაა. ანუ, პარლამენტი გამოავლენს მის პრინციპულ პოზიციას კონკრეტული კანდიდატის მიმართ და პრეზიდენტის უფლებამოსილებაც უბრუნდება ფორმალურობის ჩარჩოს – წამოაყენოს პარლამენტის წინაშე შერჩეული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა. ეს შემთხვევა ნაწილობრივ ჯდება უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის ჩარჩოში. კერძოდ, პარლამენტის მიერ ნდობაგამოცხადებული ახალი პრემიერობის კანდიდატი პრეზიდენტმა ფორმალურად უნდა წარუდგინოს პარლამენტს იმისათვის, რომ მთავრობის ახალმა შემადგენლობამ ნდობა მიიღოს. შესაბამისად, აღნიშნული დეტალის მიმართ შენიშვნები არ გამოთქმულა. აღნიშნული ეტაპიდან, შეიძლება ითქვას რომ გადავდივართ უკვე საქართველოს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცედურაზე, რაც გულისხმობს იმას, რომ კონსტიტუციის 81-ე მუხლში არსებული მიმთითებელი ნორმის საფუძველზე, ვიყენებთ საქართველოს კონსტიტუციის 80-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით გათვალისწინებულ წესებს, რომელიც შეეხება ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცედურას.

შემდეგი, მე-7 ეტაპია მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება, რაც ითვლება მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებად. აქ საინტერესოა შემდეგი დეტალი – საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მიხედვით, ფაქტობრივად უნდობლობის პროცედურა მთავრდება პრეზიდენტის მიერ პრემიერობის კანდიდატის პარლამენტისათვის წამოყენებით. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, აღნიშნული ეტაპიდან უნდობლობის პროცედურა გადაიზრდება ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაში. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურას კი არ ეცხადება ნდობა, არამედ, მთავრობის ახალ შემადგენლობას, რომელსაც არჩევს პრემიერი. მხოლოდ ამის შემდეგ უწყდება მოქმედ მთავრობას უფლებამოსილება და მის მიმართ უნდობლობა გამოცხადებულად ითვლება.

ანუ, ქართული მექანიზმი გვთავაზობს მოდელს, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს პარლამენტმა არჩევანი უნდა გააკეთოს მოქმედ მთავრობასა და მომავალ პრემიერს შორის, თუმცა ნდობა ეცხადება ახალი მთავრობის შემადგენლობას და შესაბამისად, საბოლოო კენჭისყრაზე ხდება ახალი მთავრობის შემადგენლობის შეპირისპირება მოქმედ მთავრობასთან.

ამ შემთხვევაში გასათვალისწინებელია შემდეგი ფაქტორი – თუ პარლამენტის ნდობას იღებს არა მომავალი პრემიერობის კანდიდატი, არამედ მის მიერ შერჩეული მთავრობა, არსებობს თეორიული შანსი იმისა, რომ პარლამენტი არ დაეთანხმოს ახალი პრემიერობის მიერ შერჩეულ

სამთავრობო გუნდს და არ გამოუცხადოს ნდობა მას. მისთვის მისაღები იყოს ახალი პრემიერობის კანდიდატი, მაგრამ არა მის მიერ შერჩეული სამთავრობო გუნდი. ასეთ შემთხვევაში, კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი შესაძლოა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტით რისკავდეს.

ტერმინი შესაძლოა გამოიყენეთ იმიტომ, რომ კონსტიტუცია იყენებს ჩანაწერს – პრეზიდენტი უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. ანუ, კონსტიტუცია პრეზიდენტს უწესებს ერთგვარი არჩევანის უფლებას, რადგან იყენებს ტერმინს – უფლებამოსილია. ეს იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტზეა დამოკიდებული ამ უფლებამოსილებას გამოიყენებს თუ არა. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა ეს უფლებამოსილება გამოიყენა, მოხდება მრავალთვიანი დაძაბული გარემოს ერთგვარი განმუხტვა, საქართველოს პარლამენტის დათხოვნა, ახალი პარლამენტის არჩევა და შესაბამისად, ახალი მთავრობის ფორმირებაც.

ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა არ გამოიყენა ეს უფლებამოსილება, ვიდრე სამართლებრივად მოუწესრიგებელ ვითარებას, პოლიტიკურ კრიზისსა და ვაკუუმს, როდესაც პარლამენტი არ უცხადებს ნდობას ახალი მთავრობის შემადგენლობას. ანუ, ახალმა მთავრობამ ვერ მიიღო ნდობა, შესაბამისად, მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილება შეწყვეტილი არ არის, თუმცა კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ეტაპები გაეკლია. აღნიშნული სიტუაციის პრაქტიკაში წარმოქმნა იქნება ძალიან დიდი კრიზისი ქვეყნისათვის, რომლის არსებობაც დამოკიდებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოს ყოველდღიურ საქმიანობაზე. შესაბამისად, კრიზისისა და ჩიხური სიტუაციის წარმოქმნის შანსი რეალურად არსებობს, რომელიც ემუქმება როგორც მთავრობის სტაბილურობას, ასევე პარლამენტის ორგანული უფლებამოსილების განხორციელებას. ამ ყველაფრის წყარო კი პრეზიდენტი იქნება, რომელიც წესით ნეიტრალური არბიტრი უნდა იყოს და პროცესების გამწვავების ნაცვლად, მისი მოგვარების უფლებამოსილებას უნდა ფლობდეს.

როგორც წესი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი პოლიტიკური კრიზისიდან გამოსვლის ყველაზე კარგი საშუალებაა. მაგრამ თუ პარლამენტი ვერ ახერხებს ამ მექანიზმის გამოყენებას, მაშინ კრიზისი უარესად მწვავედება. შესაბამისად, სიტუაცია ნეიტრალური პირის ჩარევასა და განმუხტვას საჭიროებს. სწორედ ამიტომ, მთელ რიგ შემთხვევებში ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტს ენიჭება უფლებამოსილება, შექმნილი ჩიხური სიტუაციიდან გამოსვლის მიზნით, დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები. ასეთ დროს, ხდება არა მხოლოდ პოლიტიკური სიტუაციის განმუხტვა, არამედ მთლიანად ხალისდება ჯერ საკანონმდებლო და შემდეგ აღმასრულებელი ხელისუფლება. კერძოდ, პარლამენტი ისჯება იმის გამო, რომ მისი ექსკლუზიური და ამავდროულად სარისკო უფლებამოსილება ვერ გამოიყენა და ამით სიტუაცია ჩიხში შევიდა; ხოლო, ახალი პარლამენტის დაკომპლექტების შემდეგ მოქმედი, უნდობლობა გამოცხადებული და ვერ გადაყენებული მთავრობა ისედაც

ტოვებს პოსტს, ვინაიდან ახალი პარლამენტის არჩევა ნიშნავს მოქმედი მთავრობისათვის უფლებამოსილების შეწყვეტას და ახალი მთავრობის ფორმირებას.

1.2 პროცედურული ვადები

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა პრობლემურია ვადების კუთხითაც. წინა ქვეთავში განვიხილეთ პროცედურული ეტაპები, რომელთა რაოდენობაც დიდი ალბათობით გაართულებს მექანიზმის პრაქტიკაში განხორციელებას. მსგავსი პრობლემა არსებობს ვადებთან დაკავშირებითაც, რაც არაერთმა ქართველმა და უცხოურმა ექსპერტმა აღნიშნა.

მექანიზმის რამდენიმე საფეხურს შორის საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინა შემდეგი ვადები:

1. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებით კენჭისყრა იმართება არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა;

2. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას;

3. პრეზიდენტი უფლებამოსილია კანდიდატურის წარდგენიდან 5 დღეში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა;

4. პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, პარლამენტი არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერობის იმავე კანდიდატის წარდგენას;

5. პარლამენტის მიერ ვეტოს დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტი 3 დღეში წამოაყენებს მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას.

მხოლოდ ამ ვადების შეკრების შემთხვევაშიც კი, პროცედურა გრძელდება 80 დღემდე. თუ ამ ყველაფერს მივამატებთ საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლით გათვალისწინებულ, მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების ვადებსაც, მივიღებთ ყოველად მიუღებელ რამდენიმე თვიან პერიოდს, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოხდეს ახალი მთავრობის ფორმირება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შედეგად. ეს ყოველივე კი, ისევე როგორც პროცედურის ეტაპები, სცილდება უნდობლობის ვოტუმისა და მით უმეტეს, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზნებს.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ ვადების პრობლემა გამოწვეულია კენჭისყრების რაოდენობით. თუ გვექნებოდა მხოლოდ 2 ან 3 კენჭისყრა, მათ შორის არსებული ვადების ჯამი შედარებით ნაკლები იქნებოდა, ვიდრე დღეის მდგომარეობით გვაქვს.

მთავარ პრობლემას ქმნის არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღიან ვადები, როგორც უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ მიმართვასა და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრას შორის; ასევე, უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრასა და პრემიერ-

მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას შორის, რაც გამორიცხავს პოლიტიკური კრიზისის დროულ და ეფექტურ მოგვარებას და ამასთან, პოლიტიკურ ძალებს აძლევს პოლიტიკური ვაჭრობის საშუალებას. აღნიშნული ვადები, პროცესის რამდენიმე თვით გაგრძელების შესაძლებლობას იძლევა, აღნიშნულ პერიოდში კი, საექვო პარლამენტს მობილიზებული ჰქონდეს პროცესის დასრულებისათვის საჭირო ხმათა უმრავლესობა.

ასეთ პირობებში, პრობლემურია არა მხოლოდ პარლამენტის მიერ ხმათა რაოდენობის მობილიზება თვეების მანძილზე, არამედ, მთავრობის პოზიცია და სტატუსიც. სანამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მიმდინარეობს, საქართველოს მთავრობის ყოფნა-არყოფნა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას და სათუთა. შესაბამისად, ამ დაძაბულობის პერიოდში დარღვეულია საქართველოს მთავრობის სტაბილურობა, რაც ცალსახად უარყოფითად აისახება მის მიერ მიღებულ/მისაღებ გადაწყვეტილებებზე, ყოველდღიურ საქმიანობაზე და ზოგადად, ხელისუფლების განხორციელების ფუნქციონირებაზე. როგორც დემეტრაშვილი მიიჩნევს, მთავრობის ლეგიტიმურობის ხარისხი შეიძლება დაკნინებული იყოს ზედმეტად გაწეილ მთავრობის ფორმირების და უფრო მეტად უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების პროცესებში³⁹⁴. ქვეყანა ფაქტობრივად ქმედითი აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე რჩება ამ მექანიზმის მოქმედების დროს, ვინაიდან ამ პერიოდში არცერთი მთავრობა არ მიიღებს მსხვილ და მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, ის დაელოდება პროცედურის ჩამთავრებას. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ მექანიზმის მოქმედება დროში მაქსიმალურად შეზღუდული იყოს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების შეფერხება.

მექანიზმის პირველ და მეორე საფეხურს შორის არსებული ვადებისა და კენჭისყრის “გაყოფის” პრობლემა მოგვარდება, თუ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღიძვრა და პრემიერობის კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარდგენა მოხდება ერთი კენჭისყრით. ასეთ შემთხვევაში, მექანიზმის ხანგრძლივობიდან ავტომატურად ამოვარდება 50 დღიანი პერიოდი, რაც მნიშვნელოვანი და არსებითი შეღავათი იქნება პროცედურისათვის.

ზურად ჯიბლაშვილი აღნიშნავს, რომ საერთოდ, საკითხის დასმისთანავე არ ხდება კენჭისყრა. საკითხის დასმიდან კენჭისყრამდე აუცილებლად უნდა გავიდეს გარკვეული - ე.წ. "მოსაფიქრებელი დრო" (ემოციების გაციებისათვის საჭირო დრო), რადგანაც მიიჩნევა, რომ საკითხის დასმიდან მასზე კენჭისყრამდე გარკვეული დროის გასვლაა საჭირო, რომ დაცხრეს ემოციები. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ვადას კი ნამდვილად არ შეიცავს პრაქტიკულად არც ერთი ქვეყნის კონსტიტუცია. ყველაზე ხანმოკლე "მოსაფიქრებელი დრო" -

³⁹⁴ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 35.

48 საათიანი ვადა განისაზღვრება გფრ-სა და სლოვენიაში. აღნიშნული ნიშნის მიხედვით, გფრ-სა და სლოვენიაში შეიძლება ვთქვათ, რომ მოქმედებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დაუყოვნებელი რეალიზაციის მექანიზმი³⁹⁵.

ვადების საკითხი, ზოგადად უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმში, ძალიან მნიშვნელოვანი ელემენტია. სიახლეს არ წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ პოლიტიკური კრიზისი და უნდობლობის ვოტუმი განუყოფელი ცნებებია, ვინაიდან, აღნიშნული მექანიზმი პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილებას ემსახურება. თუმცა, უნდობლობის ვოტუმსაც შეუძლია პოლიტიკური კრიზისის წარმოქმნა და ეს, უმეტეს წილად, დამოკიდებულია მექანიზმის ვადებზე. უმეტესი ქვეყნების კონსტიტუციები გთავაზობენ რაც შეიძლება მოკლე ვადებს. უნდობლობის ვოტუმის ამოქმედება ქვეყანაში ხომ არსებულ პოლიტიკურ კრიზისზე მიანიშნებს, რაც სწრაფად და ეფექტურად უნდა აღმოიფხვრას. სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითზე თუ ვიმსჯელებთ, საკითხის განხილვის ვადა მერყეობს რამდენიმე საათიდან – 8 დღემდე.

მაგალითად, გერმანია საკითხის გადაწყვეტას 48 საათში ახერხებს³⁹⁶, ესტონეთში საკითხი განიხილება აღძვრიდან მესამე დღეს³⁹⁷, ისევე როგორც იტალიაში³⁹⁸. უნგრეთის კონსტიტუცია 3-8 დღემდე პერიოდს ითვალისწინებს³⁹⁹, სერბეთის შემთხვევაში კი, საკითხი უნდა გადაწყდეს მომდევნო პირველივე საპარლამენტო სხდომაზე, თუმცა არაუგვიანეს 5 დღისა⁴⁰⁰. ყველაზე დიდი პერიოდი გათვალისწინებულია ხორვატიის კონსტიტუციით და ესა 30 დღე საკითხის დაყენებიდან⁴⁰¹, თუმცა გაუგებარია ასეთი დიდი ვადის დაწესების არგუმენტები და საჭიროება.

ამ ფონზე, სრულიად გაუგებარია საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ვადები. როდესაც საქართველოს პარლამენტი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენების საკითხზე იღებს გადაწყვეტილებას, მას შერჩეულიც უნდა ჰყავდეს მომავალი პრემიერობის კანდიდატი. შესაბამისად, მიზანშეუწონელი და გაუგებარია ზემოთ ხსენებული ვადის არსებობა, საკითხის აღძვრასა და კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარდგენას შორის.

კითხვას ბადებს ასევე უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ მიმართვასა და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აძღვრას შორის არსებული ვადაც. თუ პარლამენტი ამ მექანიზმის

³⁹⁵ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

³⁹⁶ გერმანიის კონსტიტუცია, 67-ე მუხლი, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, [06.06.2016].

³⁹⁷ ესტონეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016].

³⁹⁸ იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, [06.06.2016].

³⁹⁹ უნგრეთის კონსტიტუცია, 21-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

⁴⁰⁰ სერბეთის კონსტიტუციის 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016].

⁴⁰¹ ხორვატიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>.

გამოყენებაზე ჩამოყალიბდა, რატომ ჭიანჭურდება აღნიშნულის თაობაზე საკითხის აღძვრა? აღნიშნული ვადების არსებობა არგუმენტაციას მოკლებულია და ვფიქრობთ, რომ შეუსაბამობაში მოდის, ზოგადად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზნებთან. უნდობლობის ვოტუმი, განსაკუთრებით კი კონსტრუქციული ვოტუმი, თავისი არსით, პოლიტიკური პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით გამოიყენება, რაც უმოკლესი ვადების არსებობის ხარჯზე ხდება. შესაბამისად, ხანგრძლივი ვადების დაწესება იმაზე მეტ პრობლემას შექმნის რეალობაში, ვიდრე, თუნდაც რამდენიმე კენჭისყრის არსებობა. ვინაიდან, უმოკლესი ვადების პირობებში, რამდენიმე კენჭისყრის არსებობა შედარებით ნაკლებად პრობლემურად გამოიყურება. ვადების მიზანშეწონილობის საკითხთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ ვადები მეტად შემცირებული და დაკონკრეტებულია, თუმცა, მთლიანობაში პროცესი მაინც საკმაოდ ხანგრძლივია და იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს⁴⁰².

ხსენებული ვადების ფონზე, პრობლემური არ არის 5 და 3 დღიანი ვადები, რომელსაც 81-ე მუხლი ითვალისწინებს შემდეგ შემთხვევებში: პრეზიდენტი უფლებამოსილია კანდიდატურის წარდგენიდან 5 დღეში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა; პარლამენტის მიერ ვეტოს დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტი 3 დღეში წამოაყენებს მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. ასეთ დროს, პრეზიდენტი ახორციელებს ფორმალურ უფლებამოსილებას, მას მხოლოდ შეთავაზებული კანდიდატის წამოყენება უწევს, რაც არ უკავშირდება რიგი გადაწყვეტილების მიღებას, დაფიქრებას, შეფასებას. ამიტომ, არსებული ვადები ამ ეტაპზე არ გვეკლინება პრობლემურად.

თუმცა, პრობლემას ქმნის ასევე კიდევ ერთი ვადა - პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, პარლამენტი არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერობის იმავე კანდიდატის წარდგენას. იმავე კანდიდატის წარდგენის საჭიროებაზე და ზოგადად, პროცედურის ამ ეტაპზე უკვე ვიმსჯელებთ წინა თავში. ამჯერად, ყურადღება უნდა გამახვილდეს ვადაზე. თუ საუბარია პრეზიდენტისათვის პრემიერობის იმავე და არა ახალი კანდიდატის წარდგენაზე, რატომ უნდა ჭირდებოდეს პარლამენტს არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღე? კონსტიტუციას ახალი კანდიდატის წარდგენა რომც გაერთვალისწინებინა, 15-20 დღიანი შუალედი მაინც შეუსაბამოდ დიდი ვადაა, თუნდაც ახალი კანდიდატის შერჩევისათვის. ასეთი დიდი ვადა, ჩვეულებრივ პირობებში მთავრობის ფორმირების ერთიანი პროცედურისთვის არაა გათვალისწინებული, არათუ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. ბუნდოვანია, რა შეიძლება გახდეს არგუმენტაცია იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტს ესაჭიროება 15-დან 20 დღემდე პერიოდი ფორმალური უფლებამოსილების განსახორციელებლად. აღნიშნულ რეგულაციას არანაირი გამართლება არ აქვს.

⁴⁰² ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარული სესია, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პარაგრაფი 69, 70.

ჯიბლაშვილის მოსაზრებით, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების პროექტის შემოთავაზებული რედაქციით საკითხის განხილვის როგორც მინიმალური, ასევე მაქსიმალური ვადების დადგენა მხოლოდ მისასაღმებელია, მაგრამ არაგონივრულად დიდია და ნამდვილად სცილდება მოსაფიქრებელ ფარგლებს განხილვისათვის დადგენილი არაუადრესი ვადა. ამხელა ხანგრძლივობა ნამდვილად შეიცავს მთელ რიგ რისკებს. თუმცა ამ რისკებზე შეჩერებამდე არ იქნება ურიგო იმის გააზრება, თუ რისთვისაა საჭირო საკითხის განხილვის რეგლამენტირება ვადებში, ანუ ამ ე.წ. "მოსაფიქრებელი დროის" დადგენა⁴⁰³.

ვახტანგ ხმალაძისა და ზურაბ ჯიბლაშვილის ერთობლივი შეფასებით, უნდობლობის გამოცხადების პროცესის შესაძლო ხანგრძლივობა ყველანაირ გონივრულ ვადას აღემატება – პროცესი შესაძლოა 131 დღემდე გაგრძელდეს, ხოლო თუ მას მოსდევს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები (3 თვე) და ახალი მთავრობის შექმნა, მას შესაძლოა მოყვეს 297 დღიანი პოლიტიკური კრიზისი⁴⁰⁴. ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს არ იცნობს დემოკრატიული ქვეყნების კანონმდებლობა. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და არჩევნებს შორის უნდა გავიდეს 48 საათი. ესპანეთის კონსტიტუციის მიხედვით კი, უნდობლობის რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან ხუთი დღის შემდეგ⁴⁰⁵.

გიორგი კახიანის აზრით, პროექტის 81-ე მუხლით დადგენილი მოწესრიგება დადებითად შეიძლება შეფასდეს, რადგან მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფი შესაბამისი მექანიზმები მასში საკმარისად არის ჩადებული, თუმცა, ამავედროულად, მიზანშეწონილად მიაჩნია უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული პროცედურის, რომელიც თეორიულად სამ თვეზე მეტიც შეიძლება გაგრძელდეს, დროში შემცირება. ეს, მისი აზრით, გაზრდის პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლის ხარისხს. ასეც რომ არ იყოს, ავტორს მიაჩნია, კონსტიტუციური ნორმა პოლიტიკური კრიზისებიდან გამოსავლის პოვნის უფრო ხანმოკლე ვადებს უნდა აწესებდეს⁴⁰⁶.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ქართულ საკონსტიტუციო პრაქტიკაში დამკვიდრება, რაც პოლიტიკური თუ სამთავრობო კრიზისების გადაჭრის ეფექტური საშუალებაა, უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია, აღნიშნავს გიორგი კვერენხილაძე. თუმცა, იმავედროულად, მიიჩნევს, რომ ვენეციის კომისიის ზემოხსენებული შენიშვნები უნდა გახდეს კანონმდებლის მხრიდან მსჯელობისა და

⁴⁰³ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

⁴⁰⁴ ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010წ.) კომენტარი.

⁴⁰⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 121.

⁴⁰⁶ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევ“, N1-2(3-4), 2012, 201.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის შემდგომი დახვეწის წინა პირობა, მისი მექანიზმის გამარტივებისა და ვადების შემცირების კუთხით⁴⁰⁷.

დიერმეიერის მოსაზრებით კი, ყველა ტიპის კოალიციებში, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში მთავრობის ფორმირების პროცესი უფრო ნაკლებგადიანია, ვიდრე იმ სისტემებში სადაც ეს მექანიზმი არ მოქმედებს⁴⁰⁸. ეს ბუნებრივიცაა, რადგან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დროს მომავალი პრემიერობის კანდიდატიც აირჩევა. საქართველოში მოქმედი მექანიზმი კი, განხილული კრიტერიუმების შესაბამისად, სცილდება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანს, იმდენად გართულებულია მისი გამოყენება, პროცედურებისა და ვადების გათვალისწინებით.

2. მექანიზმის სუბიექტები

2.1 პროცესის ინიციატორი სუბიექტები

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მექანიზმი გეთავაზობს სხვადასხვა პროცედურულ ეტაპებს, რამაც განაპირობა როგორც განსხვავებული ვადების არსებობა, ასევე პროცესში მონაწილე სუბიექტების ორი კატეგორია – 1. მექანიზმის წამოწყების ინიციატორი სუბიექტები და 2. პრემიერობის კანდიდატის წამოყენების ინიციატორები. განვიხილოთ ორივე მათგანი

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს საქართველოს მთავრობას. საკითხის აღძვრის შესახებ კი, პარლამენტს შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესუთედმა. საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა არის 150 დეპუტატი. შესაბამისად, საკითხის აღძვრა შეუძლია 60 დეპუტატს. საკითხის *ინიცირებისათვის* და *არა მისი გადაწყვეტისათვის*, განსაზღვრულია ხმათა საკმაოდ დიდი რაოდენობის მობილიზება, რაც ნაკლებად გონივრულია. მით უმეტეს, რომ მექანიზმის გამოყენება უნდა შეეძლოს არა მხოლოდ უმრავლესობაში მყოფ ძალებს, არამედ უმცირესობას, ოპოზიციურ პარტიებსაც. აღნიშნული იძლევა შესაძლებლობას, ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური, სოციალური ან თუნდაც საზოგადოებრივი პრობლემების გამო გააკრიტიკონ მთავრობა, აღძრან უნდობლობის ვოტუმი მის წინააღმდეგ და გადააყენონ იგი.

ვინაიდან, აღნიშნული მექანიზმი არის მთავრობაზე პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების საშუალება და პარლამენტის ერთადერთი თუ არა, ერთ-ერთი ძირითადი ქმედითი მექანიზმი, მისი აღძვრა არ უნდა იყოს ძალიან გართულებული და არ უნდა მოითხოვდეს ხმათა ძალიან დიდ

⁴⁰⁷ კვერენხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა”, აპრილი 2012, 185-200, 198.

⁴⁰⁸ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 53, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016].

ოდენობას, რათა საპარლამენტო უმცირესობამაც შეძლოს მისი გამოყენება. ამიტომაც, მთელ რიგ ქვეყნებში, საკითხის ინიცირება ხდება 1/5-ის მეშვეობით. ასეთი ქვეყნებია ბულგარეთი⁴⁰⁹, ესტონეთი⁴¹⁰ (სადაც საკითხი წერილობით უნდა აღიძრას), უნგრეთი⁴¹¹, ხორვატია⁴¹² და სლოვაკეთი⁴¹³. აღნიშნული ქვეყნებისგან მცირედით განსხვავებული ხმათა რაოდენობაა გათვალისწინებული შემდეგი ქვეყნების შემთხვევაში: საბერძნეთში დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/6⁴¹⁴, იტალიაში კი არანაკლებ 1/10 დეპუტატის ინიციატივას საჭირო⁴¹⁵. სერბეთში 60 დეპუტატის ინიციატივაც საკმარისია⁴¹⁶, ჩეხეთში 50 მათგანის⁴¹⁷, ხოლო სლოვენიაში არანაკლებ 10 დეპუტატსაც კი შეუძლია უნდობლობის ვოტუმის ინიცირება⁴¹⁸.

უნდობლობის ვოტუმის აღძვრის თაობაზე საკითხის ინიცირება, არის პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პირველი საფეხური, შესაბამისად, ამ ეტაპზევე მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობა უნდა იყოს რეალური და შეესაბამებოდეს კონკრეტულ ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ (მათ შორის საკანონმდებლო ორგანოში არსებულ) ვითარებას.

საკითხის აღძვრის ინიციატორებზე უფრო კონკრეტულ ინფორმაციას ვხვდებით საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 203-ე მუხლში, რომლის მიხედვითაც, უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის ინიცირების უფლება აქვთ:

1. უმრავლესობას,
2. უმცირესობას,
3. ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში,
4. პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს.

ამ ინიციატივას მხარი უნდა დაუჭიროს და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მოთხოვნით პარლამენტის ბიუროს უნდა მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა

⁴⁰⁹ ბულგარეთის კონსტიტუცია, 89-ე მუხლი, <http://www.parliament.bg/en/const>, [06.06.2016].

⁴¹⁰ ესტონეთის კონსტიტუცია, 97-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016].

⁴¹¹ უნგრეთის კონსტიტუცია, 21-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

⁴¹² ხორვატიის კონსტიტუცია, 116-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016].

⁴¹³ სლოვაკეთის კონსტიტუცია, 88-ე მუხლი, <http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000.html>, [06.06.2016].

⁴¹⁴ საბერძნეთის კონსტიტუცია, 84-ე მუხლი, <http://www.hri.org/docs/syntax/artcl120.html#A84>, [06.06.2016].

⁴¹⁵ იტალიის კონსტიტუცია, 94-ე მუხლი, http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, [06.06.2016].

⁴¹⁶ სერბეთის კონსტიტუცია, 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016].

⁴¹⁷ ჩეხეთის კონსტიტუცია, 72-ე მუხლი, <http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000.html>, [06.06.2016].

⁴¹⁸ სლოვენის კონსტიტუცია, 118-ე მუხლი, <http://www.servat.unibe.ch/icl/si00000.html>, [06.06.2016].

მეხუთედმა. პარლამენტი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მოთხოვნით ბიუროსათვის მიმართვიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ დადგენილების პროექტს. დადგენილება მიიღება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი⁴¹⁹.

ანუ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი აზუსტებს საკითხს და გეთავაზობს იმ სუბიექტების ჩამონათვალს, რომელთაც აქვთ უფლება საკითხის აღძვრის ინიცირება მოახდინონ. ამ ჩამონათვალში ვხვდებით როგორც უმრავლესობას, ისე უმცირესობას, დამოუკიდებელ ფრაქციასა და დეპუტატთა 6 კაციან ჯგუფს, ანუ თითქმის ყველა საპარლამენტო სუბიექტს.

თუმცა, აღნიშნული ჩამონათვალის მრავალფეროვნება აზრს კარგავს იმ კუთხით, რომ მათ ინიციატივას მხარი უნდა დაუჭიროს და ბიუროს მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა, ანუ 60 დეპუტატმა. შესაბამისად, საკითხის აღძვრისათვის გადამწყვეტია სწორედ აღნიშნული 60 დეპუტატის მხარდაჭერა და პოზიცია. ხოლო, ის ფაქტი, რომ საკითხის აღძვრის ინიციატორები შესაძლოა იყვნენ სხვადასხვა საპარლამენტო სუბიექტები, არ ნიშნავს მათ მონაწილეობას და მათი ინიციატივით მექანიზმის ამუშავებას. მათი ინიციატივა ქალაქდღევე დარჩება, თუ მას არ დაეთანხმა 60 დეპუტატი. მხოლოდ ამ შემთხვევაში რეალიზდება აღნიშნული ინიციატივა. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო სუბიექტების მხრიდან აღნიშნული ინიციატივის დაყენება ფორმალურ სახეს იძენს.

საკითხის აღძვრის ინიციატორი სუბიექტების განხილვისას, მნიშვნელოვანია ასევე ის გარემოება, რომ თუ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტის მიერ გადამწყვეტილება მიღებული არ იქნა, პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ აღნიშნულ საკითხზე მიმართვა დაუშვებელია კენჭისყრიდან 6 თვის განმავლობაში. ეს იმაზე მიანიშნებს, რომ ზემოთ ხსენებული 60 დეპუტატი არის იდენტიფიცირებული აღნიშნული მექანიზმის წამოწყების კონტექსტში და რომ საკითხის წამოწყებისას განცდილი მარცხი სწორედ მათ ბრალდებათ. ივარაუდება, რომ მათ მიერ ინიცირებული უნდობლობა ან დაუსაბუთებელია ან იმდენად მიზანშეუწონელი, რომ მათ ვერ შეძლეს არსებული რეალობის სწორედ შეფასება და უსაფუძვლოდ სცადეს მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება. ან სათანადო საფუძველი არსებობდა, თუმცა მათ ვერ შეძლეს დანარჩენი პარლამენტარების აღნიშნულში დარწმუნება. ორივე შემთხვევაში, საკითხის ჩავარდნის ბრალეულობა ხსენებულ 60 დეპუტატს ეკისრება და “სანქციას” წარმოადგენს 6 თვის განმავლობაში იმავე საკითხზე მიმართვის შეზღუდვა.

აღნიშნული რეგულაცია მიღებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ამოქმედების ჭრილში. ეს ვადა პარლამენტის წევრთა შესაბამის რაოდენობას აძლევს ვადას საკითხის უკეთ დასამუშავებლად და

⁴¹⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, დამტკიცებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2012 წლის 22 ივნისს, №6533-IX.

შემდგომში შესაძლო აღძვრისათვის და ამავედროულად, აღნიშნული რეგულაცია მიმართულია მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფისათვის.

2.2 პრემიერობის კანდიდატის წამოყენების ინიციატორები

მექანიზმის მონაწილე სუბიექტებთან დაკავშირებით, მეორე განსახილველი ასპექტია პარლამენტართა ის რაოდენობა, რომელთაც შეუძლიათ წამოაყენონ მომავალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამბობს, რომ აღნიშნული კანდიდატის დასახელება შეუძლიათ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორ მეხუთედს.

ანუ, იმავე რაოდენობამ უნდა წამოადგინოს კანდიდატი, რა რაოდენობაც ზოგადად საკითხის ინიცირებას ახდენს, საუბარია 60 დეპუტატზე. 150 წევრისაგან შემდგარ საკანონმდებლო ორგანოში კი ორი ასეთი უმრავლესობის მობილიზებაა შესაძლებელი. აღნიშნული გაითვალისწინა კონსტიტუციამ და იქვე მიუთითა, რომ ორი კანდიდატის დასახელების შემთხვევაში, კენჭი ეყრება ორივე მათგანს და რომელიც მოაგროვებს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერას, მას წარუდგენენ პრეზიდენტს.

ანუ, საქართველოს კონსტიტუციამ შემოგვთავაზა თავისებური ვარიანტი მომავალი პრემიერის არჩევასთან მიმართებით და შანსი მისცა საქართველოს პარლამენტარების ორ ნაწილს, რათა შეჯერდნენ მათთვის მისაღებ კანდიდატზე. თუმცა, გასათვალისწინებელია შემდეგი გარემოება – როგორც წესი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის აღძვრა დაკავშირებულია გარკვეულ რისკებთან პარლამენტარების მხრიდან, რადგან პროცედურის წარუმატებლად დასრულების შემთხვევაში რისკავენ საკუთარი მანდატებით. ამიტომ, პროცედურის წამოწყება უნდა იყოს საფუძვლიანი მომზადების შედეგი, მათ შორის შესაბამისი კანდიდატის შერჩევის შედეგიც.

ამიტომ, უმეტესი ქვეყნების კონსტიტუციები არ ყოფენ საკითხის წამოწყებისა და პრემიერობის კანდიდატის წამოყენების ინიციატორებს ორი მიზეზის გამო: 1. პროცედურა არის ერთ ეტაპიანი და საკითხის დასმა ავტომატურად ხდება ახალი პრემიერობის კანდიდატის წამოყენებით, ამიტომ შეუძლებელია კანდიდატის წამოყენების უფლება გააჩნდეს პარლამენტართა იმ ჯგუფს, რომელიც არაა მექანიზმის წამოწყების ინიციატორი და 2. თუ კენჭისყრები გაყოფილია, კანდიდატის დასახელების უფლება უნდა ჰქონდეთ იმ დეპუტატებს, რომლებმაც წამოიწყეს პროცედურა.

ჩვენს შემთხვევაში, მექანიზმი შესაძლოა ამუშავდეს პარლამენტის დეპუტატთა ერთი ჯგუფის ინიციატივით, ხოლო უკვე წამოწყებულ პროცედურაში ჩაერთვება დეპუტატების მეორე ნაწილი და წამოადგენს მათთვის მისაღებ კანდიდატს. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ უნდობლობის პროცედურა დაიწყო სხვა სუბიექტების მიერ და გრძელდება სხვა სუბიექტების მიერ.

როგორც ზემოთაც აღინიშნა, ქართული მექანიზმი საკითხის წამოწყებისათვის ხმათა საკმაოდ დიდ რაოდენობას ითვალისწინებს.

აღნიშნული ხმათა რაოდენობის მოპოვების, საკითხის აღძვრის კენჭისყრის წარმატებით დასრულების შემდეგ, შესაძლებელია პროცესში ჩაერთოს პარლამენტართა მეორე ჯგუფი და საკუთარი კანდიდატის გაყვანას შეეცადოს. ამ რეგულაციამ პრაქტიკაში შესაძლოა შექმნას გარკვეული პოლიტიკური შეუთანხმებლობა პარლამენტის ხსენებულ ორ ჯგუფს შორის და გარკვეულ დონეზე დაპირისპირებაც კი.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსი ახალი პრემიერის დანიშვნასა და მთავრობის ფორმირებაშიც მდგომარეობს. ხოლო, ვისი კანდიდატიც გახდება პრემიერი, მას ექნება სამთავრობო მხარდაჭერა და გაეღენა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე. ამიტომ, საქართველოში აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების შემთხვევაში, პოლიტიკური ძალები თავს არ დაზოგავენ საკუთარი კანდიდატის ლობირებისათვის და პოლიტიკური მოლაპარაკებების განსახორციელებლად, მით უმეტეს, რომ კონსტიტუციით გათვალისწინებული 20-25 დღიანი ვადაც აღნიშნული პროცესების წარმართვას უწყობს ხელს.

თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ორი კანდიდატის წარმოდგენა შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტართან მეორე ჯგუფს ჩაერთონ პროცესში და ეს გარკვეულწილად ხელს უწყობს საკანონმდებლო ორგანოს სრულ ჩართვას პროცესში. ეს არის ერთგვარი შანსი, ჩაერთონ უნდობლობის პროცედურაში ასევე იმ საპარლამენტო სუბიექტებისათვის, რომელთაც შესაძლოა ვერ მოახერხეს საკითხის ინიცირებისათვის საჭირო ხმების მობილიზება.

გარდა ამისა, ორი კანდიდატის წარმოდგენა გაამძაფრებს პარლამენტის მიერ მათი არჩევის პროცესს და ხელს შეუწყობს მათ შორის კონკურენციას. რომელი კანდიდატიც უფრო მეტად მისაღები და კვალიფიციური იქნება, მას მიენიჭება უპირატესობა. თუმცა არც ამ შემთხვევაშია გამორიცხებული პოლიტიკური გარიგებების წარმართვა და კანდიდატის ამ გზით არჩევა.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ განსახილველი რეგულაცია შესაძლოა ასევე მიუთითებდეს პარლამენტის არაერთსულოვნებაზე და მექანიზმის მიმდინარეობის გაჭიანურებაზე, ვინაიდან საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობისა და პოლიტიკური კულტურის გათვალისწინებით, ძნელად წარმოსადგენია პარლამენტი ერთსულოვანი იყოს, პარლამენტის წევრებმა დათმონ საკუთარი პოლიტიკური ამბიციები და უპირატესობა ქვეყნის ინტერესს მიანიჭონ. ამასთან, კანდიდატის მხარდასაჭერად კონსტიტუცია იმაზე მეტი ხმის მობილიზებას ითვალისწინებს, ვიდრე ეს კანდიდატის წამოყენებას სჭირდება. შესაბამისად, კანდიდატის უკან მდგომმა პარლამენტარებმა დანარჩენი პარლამენტარების ხმების მობილიზება და დათანხმება უნდა შეეძლოს, რაც არც თუ ისეთი მარტივი იქნება. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი, ვადებთან და პროცედურების რაოდენობასთან ერთად, მექანიზმის გართულების საშიშროებას უფრო ქმნის, ვიდრე გამარტივების.

3. პროცედურის წამოსაწყებად და გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული მექანიზმი ხმათა რაოდენობის მხრივაც გამორჩეულია. 81-ე მუხლი ითვალისწინებს პარლამენტართა შესაბამისი რაოდენობის ხმების მობილიზებას შემდეგ შემთხვევებში:

1. პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესუთედი მიმართავს უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრისთვის;
2. ამ გადაწყვეტილებას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა;
3. სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესუთედი ასახელებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას;
4. აღნიშნულ კანდიდატურას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა;
5. პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა სიითი შემადგენლობის სამი მესუთედით;
6. მთავრობის ახალ შემადგენლობას ნდობა ეცხადება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

სიითი შემადგენლობის ორი მესუთედი, ანუ 60 დეპუტატის მხარდაჭერაა საჭირო როგორც საკითხის აღძვრის, ასევე პრემიერ-მინისტრის კანდიდატის დასახელებისას. მექანიზმის წამოწყებისათვის აღნიშნული ხმათა რაოდენობა საქართველოს რეალობისათვის და სხვა ქვეყნების რეგულაციის გათვალისწინებით, წინა ქვეთავებში შევაფასეთ როგორც მაღალი ქვორუმი. ხოლო, კანდიდატის წამოსაყენებლად აღნიშნული ხმათა რაოდენობა ასევე შეუსაბამოა, ვინაიდან იძლევა ორი კანდიდატის წამოყენების შესაძლებლობას, რაც ასევე პრობლემური საკითხი უფროა. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კენჭისყრები ქართულმა მოდელმა დაყო, ხმათა რაოდენობა ორივე შემთხვევაში ერთნაირია. მექანიზმის წამოწყებაც და კანდიდატის წამოყენებაც ერთნაირ ხმათა რაოდენობას საჭიროებს, ანუ ეს ორი საკითხი თანაბარი მნიშვნელობისაა, რაც ჩვენი აზრით იმის დამადასტურებელია, რომ აღნიშნული საკითხების წამოწყება ერთი კენჭისყრით უნდა წყდებოდეს.

რაც შეეხება სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტს, ხმათა აღნიშნული რაოდენობა გვესაჭიროება როგორც საკითხის წამოწყებაზე გადაწყვეტილების მისაღებად, ასევე წამოყენებული კანდიდატურის მხარდასაჭერად. ანუ, ორივე შემთხვევაში გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს 75 დეპუტატზე მეტმა, რაც საკმაოდ დიდი ქვორუმია პროცედურის საწყისი და შუა პერიოდისათვის.

პირველ და მეორე შემთხვევებშიც, ზემოთ განხილული ვადების ფონზე, საკმაოდ რთული იქნება საქართველოს პარლამენტისათვის აღნიშნული ხმათა რაოდენობის მოგროვება. თუ შევადარებთ ერთმანეთს ამ ორი ქვორუმის საფუძვლებს, ცალსახად იკვეთება პროცედურული სირთულე. ნამდვილად დაუსაბუთებელია 60 დეპუტატის მხარდაჭერის შემდეგ, დეპუტატის მიერ საკითხის გადაწყვეტის დადასტურება.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატის წარდგენის შესაძლებლობას. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას. თუ აღნიშნული წესით დასახელდა 2 კანდიდატი, კენჭი ეყრება ორივე მათგანს, ხოლო პრეზიდენტს კანდიდატი წაედგინება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

ერთი შეხედვით, პრემიერობის ორი კანდიდატის დასახელების შესაძლებლობა, დადებით მოვლენად გვეჩვენება, ვინაიდან, შანსი მიეცემა პარლამენტის წევრების ორივე ნაწილის მიერ დასახელებულ კანდიდატს. თუმცა, როდესაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა მიმდინარეობს და საკანონმდებლო ორგანოს აქვს ორი კანდიდატურის წამოყენების შესაძლებლობა, ეს პარლამენტის არაერთსულოვნებაზე მიანიშნებს პროცესის დასაწყისშივე. ვინაიდან, პარლამენტის წევრები არ შეთახმებულან საერთო კანდიდატზე, მათი მოსაზრებები ორად გაიყოფა, ეს კი გამოიწვევს საკითხის გადაწყვეტის დროს გაყოფილ ხმებს, რაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას რეალურ საფრთხეს უქმნის.

სავსებით რეალურია ის ფაქტი, რომ პარლამენტარების ერთმა ნაწილმა (ორმა მეხუთედმა) არ დაუჭიროს მხარი პარლამენტარების მეორე ნაწილის (მეორე ორი მეხუთედი) კანდიდატს, რაც საკითხის ჩავარდნას ნიშნავს. საკითხის ჩავარდნას კი, წინ უძღვის საქართველოს პარლამენტის წევრების ორი მეხუთედის მიერ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მიმართვა; არა უადრეს 20 და არაუგვიანეს 25 დღეში გამართული კენჭისყრა საკითხის აძღვრასთან დაკავშირებით; სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა და არა უადრეს 20 და არაუგვიანეს 25 დღეში გამართული კენჭისყრა ორი კანდიდატის წარდგენაზე; ანუ ყველა ის რთული და დამაბრკოლებელი ელემენტი, რისგანაც მთლიანად ეს მექანიზმი შედგება.

გარდა ამისა, ორი კანდიდატის წარდგენა, პარლამენტის წევრებს, კენჭისყრისათვის საჭირო ხმებისათვის ბრძოლის რეალურ შესაძლებლობას უქმნის. პარლამენტის წევრთა ორ მეხუთედს, მათი კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარსადგენად, დასჭირდება იმ პარლამენტართა ხმებიც, რომლებიც არ შედიან მეორე კანდიდატის მხარდამჭერთა რიგებში, რაც პოლიტიკური ვაჭრობის საფუძველი შეიძლება გახდეს. საბოლოო ჯამში, ამ პროცესში ერთ-ერთი მთავარი ფიგურა არის მომავალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, ვინაიდან, სწორედ მან უნდა გადაწონოს მოქმედი მთავრობის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ყოფნის საკითხი.

საინტერესოა ასევე 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ჩანაწერი, რომ თუ პარლამენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატის წარდგენა ვერ მოხერხდა პრეზიდენტისათვის, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა შეწყვეტილია. ანუ, თუ 75 დეპუტატის მობილიზება ვერ მოხერხდა, აქამდე განხილული ყველა რთული პროცედურული ეტაპის გავლის მიუხედავად, უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმი წყდება. შესაბამისად, რჩება შთაბეჭდილება, რომ კონსტიტუცია საგანგებოდ აწესებს ესოდენ რთულ

ბარიერებს, რათა უნდობლობის მექანიზმი ეტაპობრივად წინ ვერ წავიდეს და შეწყვეტის შესაძლებლობა იყოს რეალური. რა თქმა უნდა ლოგიკურია პარლამენტის მიერ საკითხზე შეუთანხმებლობა ამ პროცედურის შეწყვეტას რომ იწვევს. თუმცა, ერთი შეხედვით, საკმაოდ სერიოზული დამაბრკოლებელი გარემოებებია შექმნილი პარლამენტისათვის საამისოდ და თითქოს პროცესი ბუნებრივად მიდის შეწყვეტისკენ და არა დასრულებისკენ.

ყოველგვარ დასაბუთებასაა მოკლებული ხმათა ის რაოდენობა, რაც პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა ესაჭიროება. ამ საკითხის გადასაწყვეტად სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის, ანუ 90 დეპუტატის მხარდაჭერაა საჭირო. მაშინ როდესაც, უნდობლობის გამოცხადება და მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ანუ 75-ზე მეტი დეპუტატის მიერ.

გასაგებია, რომ მექანიზმში არსებული პრეზიდენტის ვეტო გვევლინება შემაკავებელ ფაქტორად და მისი დაძლევა აუცილებლად უნდა მოხდეს. თუმცა, ის ფაქტი, რომ ვეტოს დაძლევა ხმათა უფრო მეტი რაოდენობით ხდება, ვიდრე უნდობლობის გამოცხადება, გაუგებარია და არგუმენტაციას მოკლებული. აღნიშნული რეგულაცია აკინებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმს და აღიარებს პრეზიდენტის ვეტოს უპირატესობას მასზე, რაც ყოველად დაუშვებელია. ამასთან, ვეტოს დაუძლელობის შემთხვევაში, პრეზიდენტის შემაკავებელი ვეტო აბსოლუტურ ვეტოდ იქცევა, რაც უნდობლობის ვოტუმის პროცედურაში არ უნდა გვხვდებოდეს.

პრეზიდენტისა და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ურთიერთმიმართება სწორედ ხმათა რაოდენობებში ვლინდება და საბოლოო გადაწყვეტილება უფრო მეტი ხმის მობილიზებას უნდა საჭიროებდეს, ვიდრე ვეტოს დაძლევა. გარდა ამისა, თუ გავითვალისწინებთ ზემოთ განვითარებულ მსჯელობას, რომ 60 დეპუტატის მიერ ერთსულოვანი გადაწყვეტილების მიღება იყო პრობლემური, პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა ერთგვარ “შეუსრულებელ მისიადაც” შეგვიძლია განვიხილოთ.

ჩვენ არ გვხვდება რეგულირება, როცა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საკითხის აღძვრისას და გადაწყვეტილების მიღებისას ხმათა იდენტური რაოდენობაა გათვალისწინებული, და ეს ლოგიკურიცაა. უნდობლობის ვოტუმის არსი სწორედ ისაა, რომ პარლამენტის წევრებს რეალურად შეეძლოთ საკითხის აღძვრა. ამიტომ, აბსოლუტურად ყველა შემთხვევაში, საკითხის წამოსაწყებად ხმათა იმაზე ბევრად ნაკლები რაოდენობაა გათვალისწინებული, ვიდრე ეს გადაწყვეტილების მიღებას სჭირდება. გადაწყვეტილების მისაღებად პარლამენტის წევრების უმრავლესობის მხარდაჭერა მიზანშეწონილი და სასურველიცაა.

საქართველოს შემთხვევაში კი, საკითხის აღძვრის ეტაპზე, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის ხმების მოთხოვნა, დასაწყისშივე ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული პროცედურის არათუ ბოლომდე მიყვანას, არამედ საერთოდ აღძვრას. ვინაიდან, საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობისა და პოლიტიკური სპექტრის

გათვალისწინებით, ძნელად წარმოსადგენია მსგავსი ქვორუმის მობილიზება, როგორც საკითხის აღძვრის, ისე გადაწყვეტის ეტაპზე.

2004 წელს რეფორმირებული კონსტიტუციით მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის უფლება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ მესამედს, ხოლო უნდობლობის გამოცხადებისა – პარლამენტის უმრავლესობას. ახლად რეფორმირებულ კონსტიტუციაში მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2.5-ს, ხოლო უნდობლობის გამოცხადების უფლება სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტს. ბევრი არაფერი შეცვლილა, თვლის მეტქაძე. მაგრამ მთავარი ტენდენცია – კონსტიტუცია ძირითადად მომავალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის ინტერესთა კარნახით შეიცვალა.

ერთის მხრივ იზრდება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის მინიმალური ზღვარი, რაც პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა ტრადიციული ბალანსის გათვალისწინებით – მნიშვნელოვანი დამცავი გარანტიაა. მეორეს მხრივ, თვალშისაცემია კვლავაც პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობისადმი საქართველოს პრეზიდენტის “კეთილგანწყობის” ზრდა. პრეზიდენტს ყოველგვარი არგუმენტაციის გარეშე შეუძლია უარი თქვას პარლამენტის უმრავლესობის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებზე. ამ შემთხვევაში, პარლამენტი, კანდიდატურის წარდგენიდან 15-20 დღის შუალედში კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა⁴²⁰.

აღნიშნული კიდევ ერთხელ ადასტურებს იმ მოსაზრებას, რომ ქართული მექანიზმის მიზანი შორსაა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზნისგან. რჩება შთაბეჭდილება, რომ ყველა ბერკეტია გამოყენებული იმისათვის, რომ აღნიშნული მექანიზმი არ ამოქმედდეს და თუ ამოქმედდა, ვერ დასრულდეს შედეგიანად. აღნიშნული კი ხელს უშლის პარლამენტის მიერ მისი უფლებამოსილების განხორციელებას.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები, უნდობლობის ვოტუმის ასამოქმედებლად, ხმათა არც ისე დიდ რაოდენობას ითვალისწინებენ, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად დიდი ქვორუმია გათვალისწინებული. ასე მაგალითად, საბერძნეთისა⁴²¹ და სლოვაკეთის⁴²² კონსტიტუციები, უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებისთვის პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტურ უმრავლესობას ითვალისწინებენ. პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით კი, მთავრობის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება

⁴²⁰ მეტქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 341.

⁴²¹ საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი, <http://www.hri.org/docs/syntaxma/artcl120.html#A84>, [06.06.2016].

⁴²² სლოვაკეთის კონსტიტუციის 88-ე მუხლი, http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000_.html, [06.06.2016].

მიიღება ისრაელში⁴²³, ესტონეთში⁴²⁴, უნგრეთში⁴²⁵, ხორვატიასა⁴²⁶ და სლოვენიაში⁴²⁷. სერბეთსა⁴²⁸ და ჩეხეთში⁴²⁹ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტის მობილიზებაა საჭირო, მოქმედი მთავრობის გადასაყენებლად, ბულგარეთში კი – პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის⁴³⁰. აღნიშნული ხმათა რაოდენობები მეტყველებს იმაზე, რომ ასეთი სერიოზული და პოლიტიკურად რთული საკითხის გადაწყვეტა საჭიროებს საკანონმდებლო ორგანოს თითქმის სრულ მობილიზებასა და მხარდაჭერას, განსხვავებით საკითხის აღძვრისაგან.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლისა და მე-80 მუხლების მიხედვით, აღნიშნული პრინციპი დარღვეულია, რაც ასევე შეუსაბამობაშია მექანიზმის არსთან. ყველა სხვა ქვეყნის შემთხვევაში, პროცედურა იწყება შედარებით დაბალი ხმათა რაოდენობით და სრულდება ხმათა მომატებული რაოდენობით. საქართველოს შემთხვევაში კი პირიქით – იწყება ხმათა საკმაოდ დიდი რაოდენობით, შემდეგ ვხვდებით პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის ყველაზე დიდი ქვორუმით და ამაზე ნაკლები რაოდენობის ხმა საჭირო უნდობლობის გამოსაცხადებლად.

4. პრეზიდენტის ვეტო

როგორც ეს წინა ქვეთავებში არაერთხელ აღინიშნა, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა დაამკვიდრა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, შესაბამისი მახასიათებლებითა და თავისებურებებით. თუმცა, ყველაზე დიდი თავისებურება და განსაკუთრებული ელემენტი არის ამ პროცედურის მიმდინარეობისას პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა. როგორც წესი, ვეტო წარმოადგენს პრეზიდენტის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას, რომლის გამოყენების გზითაც იგი აფიქსირებს მის უარყოფით პოზიციას გარკვეულ კანონპროექტთან დაკავშირებით.

მმართველობის ფორმისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილების გათვალისწინებით, ვეტო ზოგ შემთხვევაში შემაკავებელი ეფექტის მქონეა და მისი დაძლევა ხდება პარლამენტის მიერ, ხოლო ზოგ შემთხვევაში ვეტო საბოლოოა და მისი დაძლევა კონსტიტუციით გათვალისწინებული არ არის. ვეტოს უფლება საპრეზიდენტო მმართველობაში პრეზიდენტის ერთ-ერთი

⁴²³ მთავრობის შესახებ ისრაელის ძირითადი კანონის 28-ე მუხლი, https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14_eng.htm. [06.06.2016].

⁴²⁴ ესტონეთის კონსტიტუციის 97-ე მუხლი, <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>. [06.06.2016].

⁴²⁵ უნგრეთის კონსტიტუცია, 21-ე მუხლი, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>. [06.06.2016].

⁴²⁶ ხორვატიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>. [06.06.2016].

⁴²⁷ სლოვენის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი, <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>.

⁴²⁸ სერბეთის კონსტიტუციის 130-ე მუხლი, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en. [06.06.2016].

⁴²⁹ ჩეხეთის კონსტიტუცია, 72-ე მუხლი, <http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000.html>. [06.06.2016].

⁴³⁰ ბულგარეთის კონსტიტუცია, 89-ე მუხლი, <http://www.parliament.bg/en/const>. [06.06.2016].

უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილებაა⁴³¹. შესაბამისად, მისი გამოყენებაც უკავშირდება პრეზიდენტის ფართო უფლებამოსილებებსა და მის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება ან მის განხორციელებაში მონაწილეობას.

ჩვენს შემთხვევაში, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმში პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა ნამდვილად უჩვეულოა. რეფორმის მიზანი ხომ ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა და ბალანსის დამყარება იყო. ამიტომ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმისა და პრეზიდენტის ვეტოს ერთმანეთთან დაკავშირება დღემდე მსჯელობის საგანია. როგორც წესი, უნდობლობის ვოტუმი მოქმედებს საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში, ასევე შერეული მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნებში, მომეტებული პარლამენტარიზმის ნიშნებით. ამ ტიპის ქვეყნებში, პრეზიდენტი არის ნეიტრალური ფიგურა და ხელისუფლების შტოებს შორის არ მოიაზრება, ამიტომაც, არცერთი ქვეყნის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს უნდობლობის ვოტუმში პრეზიდენტის ვეტოს.

81-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტი შეარჩევს მომავალი პრემიერობის კანდიდატს და წარუდგენს პრეზიდენტს. პრეზიდენტს კი შეუძლია უარი განაცხადოს აღნიშნული კანდიდატის წამოყენებაზე. პრეზიდენტის ეს ვეტო პარლამენტმა 15-20 დღეში უნდა დაძლიოს სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით.

განვიხილოთ როგორც პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა, ასევე მისი მახასიათებლები.

4.1. ვადები და ხმათა რაოდენობა

ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ მექანიზმის შეუსაბამოდ გაზრდილ ვადებთან დაკავშირებით, თუმცა, ცალკე აღნიშვნას საჭიროებს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევ კენჭისყრის გამართვის ვადა. ეს არის შემთხვევა, როცა პრეზიდენტს უნდა წარედგინოს პრემიერ-მინისტრობის იგივე კანდიდატი, შესაბამისად, გაუგებარია, რა მიზანს ემსახურება ასეთი ვადის არსებობა? თუ კონსტიტუციით გათვალისწინებული იქნებოდა პრემიერ-მინისტრის სხვა კანდიდატურის წარდგენა, ასეთ შემთხვევაში, ვადის არსებობა გამართლდებოდა ახალი კანდიდატის შერჩევისათვის საჭირო დროის არსებობით. მაგრამ ამ შემთხვევაში, ობიექტური კითხვა იბადება - რატომ უნდა გახანგრძლივდეს პროცესი, როცა საუბარია იგივე კანდიდატურის წარდგენაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი კანდატურის წარდგენიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა იმთავითვე ცდება მექანიზმის კლასიკურ ჩარჩოებს, თუმცა, როდესაც ამ

⁴³¹ Cheibub J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, 3, https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf [07.05.2016].

ყველაფერს ემატება 15-დან 20 დღემდე ვადა, მექანიზმის მახასიათებლები შეიძლება ითქვას კიდევ, რომ არაადეკვატური ხდება.

შესაძლოა, აღნიშნული ვადები განპირობებული იყოს იმ გარემოებით, რომ როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, საქართველოს პარლამენტს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად ხმათა იმაზე მეტი რაოდენობა ჭირდება, ვიდრე მთავრობის მოქმედი შემადგენლობისათვის უნდობლობის გამოსაცხადებლად. ხმათა აღნიშნული რაოდენობის მობილიზება კი საქართველოს პარლამენტში სირთულეს წარმოადგენს. შესაბამისად, აღნიშნული ვადის არსებობა შესაძლოა ამ პრობლემის მოგვარებას ეთმობოდეს.

ქართულ უნდობლობის ვოტუმს უჩვეულოს ხდის პრეზიდენტის ვეტოს არსებობის ფაქტი, თუმცა თავად ვეტოს არსებობაზე უფრო უჩვეულოა მისი მახასიათებლები. ზემოთ განხილულ, გაუგებრად დიდ ვადას ემატება ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული ვეტო დაიძლევა სიითი შემადგენლობის 3/5-ით, მაშინ როცა უნდობლობის გამოსაცხადებლად საჭიროა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ანუ, სასვეებით რეალურია, რომ პარლამენტმა ვერ დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო. დაუშვებელია რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გადაწყვეტას უფრო ნაკლები ხმათა რაოდენობა სჭირდებოდეს და პროცედურის ერთ-ერთ უჩვეულო ეტაპს კი – უნდობლობის გამოსაცხადებლად საჭირო ხმათა რაოდენობაზე მეტი კვორუმი.

ზემოთ აღნიშნული ვადა და ხმათა ხსენებული რაოდენობა ერთობლიობაში, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს დაუძლეველობის რეალურ საფრთხეს შექმნის. შედეგად, მექანიზმში არსებული შემაკავებელი ვეტო იქცევა აბსოლუტურ ვეტოდ. საქართველოს პარლამენტში არსებული პოლიტიკური სიტუაციის, მექანიზმით განსაზღვრული ჯამური ვადებისა და ხმათა რაოდენობის გათვალისწინებით, ძალიან რთული იქნება პარლამენტმა მოახერხოს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევი ხმათა რაოდენობის მობილიზება.

გარდა ამისა, აღნიშნული ხმათა რაოდენობა პრეზიდენტს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის უპირატეს ფიგურად აქცევს – უნდობლობის გამოსაცხადებლად ნაკლები ხმების მოგროვებაა საჭირო, ხოლო ვეტოს დასაძლევად უფრო მეტის. შესაბამისად, რჩება შთაბეჭდილება რომ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა არის არსებითი გამოწვევა პარლამენტის მიერ, თუ მისი სურვილია უნდობლობის ვოტუმის ბოლომდე მიყვანა. ეს კი პრეზიდენტს არსებით ფიგურად ხდის მთელს ამ პროცესებში, რაც არ შეესაბამება არც პრეზიდენტის საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს და არც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დანიშნულებას.

4.2 მიზანი

ის რომ პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში არ შეესაბამება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არც ერთ მექანიზმს, ეს ნათელია. ამიტომ, კითხვებს ბადებს ვეტოს არსებობა მექანიზმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ეტაპად. ჩვენი გადმოსახედიდან,

პრეზიდენტის ვეტოს არსებობას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურაში შესაძლოა რამდენიმე მიზანი ქონდეს.

➤ აშკარად იკვეთება პრეზიდენტის მიერ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შეჩერების მიზანი, სხვა შემთხვევაში იგი ამ უფლებამოსილებას არ გამოიყენებს. როცა პრეზიდენტი ვეტოს ადებს უნდობლობის პროცედურაში, პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დაბლოკვა, შემაყოვნებელი ვეტო გამოდის⁴³². პროცედურის შეჩერება კი შესაძლებელია განპირობებული იყოს ან მოქმედი მთავრობის/პრემიერის დაცვით, ან ახალი პრემიერობის კანდიდატის დაბლოკვის მცდელობით.

თუ პრეზიდენტსა და მოქმედ აღმასრულებელ ხელისუფლებას საერთო პოლიტიკური მიზნები და ინტერესები ექნებათ, ბუნებრივია მისი მხრიდან ვეტოს გამოყენება, რომელიც დიდი ალბათობით ვერც დაიძლევა. შედეგად, პრეზიდენტი უნარჩუნებს პოსტებს მოქმედი მთავრობის წევრებს. ხოლო, თუ უნდობლობის პროცედურის შეჩერება განპირობებულია პრემიერობის ახალი კანდიდატის დაბლოკვით, ამასაც თავისი ახსნა უნდა ქონდეს. თუ პრეზიდენტს ამოძრავებს სახელმწიფო ინტერესები და უნდა აღმასრულებელი ხელისუფლება შეუსაბამო კანდიდატისგან დაიცვას, იგი გამოიყენებს ვეტოს, მაგრამ პარლამენტის ერთსულოვნების შემთხვევაში ვეტოს დაძლევა მოხდება და პრეზიდენტის პოზიცია გაუთვალისწინებელი დარჩება.

საერთოდ, პრეზიდენტის ვეტო ხომ გადაწყვეტილების მიღების შეყოვნებას ნიშნავს, ან დროებით ან საბოლოოდ. ანუ მას ენიჭება კომპეტენცია, რომ სხვა თვალთ შეხედოს მოვლენას და უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების იმ შედეგებზეც იმსჯელოს, რაზეც პარლამენტს არ უმსჯელია. შესაბამისად, თუ ვეტოს მიზანი ესაა, მაშინ პრეზიდენტის პოზიცია გასათვალისწინებელი უნდა იყოს უფრო მეტად.

➤ პრეზიდენტის ვეტო ცალსახად აჭიანურებს და ართულებს უნდობლობის ვოტუმის პროცედურას. შედეგად, ფერხდება ახალი მთავრობის ფორმირება და ძველის გადაყენება. პოლიტიკური დაპირისპირების შემთხვევაში, არაა გამორიცხული ვეტო პრეზიდენტმა ამ პროცესების გაჭიანურების მიზნით გამოიყენოს. ამასთან, უნდობლობის პროცედურა ზოგადად არის საპარლამენტო მექანიზმი მიმართული მთავრობის წინააღმდეგ, ანუ ამ პროცესში მხოლოდ პარლამენტი და მთავრობა უნდა იყოს აქტიური მონაწილე, პარლამენტი კი უპირატესი. პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენება კი პარლამენტის უფლებამოსილებაში ჩარევას და მისი ნების დაბლოკვას, შეფერხებას იწვევს. ანალოგიურ ჩარევას ექნებოდა ადგილი პარლამენტს რომ განეხორციელებინა პრეზიდენტის ორგანული უფლებამოსილება ან შეეფერხებინა იგი.

შესაბამისად, ამ უფლების გამოყენებით შესაძლოა პრეზიდენტმა მოახდინოს საპარლამენტო ნების განხორციელების შეფერხება, რაც პარლამენტის სტატუსის საწინააღმდეგოდ იმოქმედებს. მით უმეტეს, თუ

⁴³² გვეგნავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, 334, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf> [15.05.2016].

ვეტოს დაძლევა ვერ მოხერხდა. შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოს მეთაური დიდი უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცესში, რაც კიდევ უფრო მეტად ამწვავებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის კონსტიტუციონალიზმის სტანდარტებთან შესაბამისობის საკითხს⁴³³.

➤ პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენების მიზანი შესაძლოა პრეზიდენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებაში ჩარევის მცდელობაც იყოს. 2010 წლის ცვლილებების შემდეგ, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებას ჩამოშორდა, აღნიშნული პარლამენტის კომპეტენცია გახდა. შესაბამისად, მთავრობაც ანგარიშვალდებულია პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე. თუმცა, აღნიშნულს აზრი ექნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი პრეზიდენტის ვეტოს შემდეგ, პრემიერობის კანდიდატს შეცვლიდა. თუმცა საქართველოს კონსტიტუცია ვეტოს დაძლევას იმავე კანდიდატისათვის კენჭისყრით ითვალისწინებს.

ქართველი კონსტიტუციონალისტების შეფასებით, პრეზიდენტის აღმასრულებელი ვეტო არ წარმოადგენს უნდობლობის პროცედურის კლასიკურ ელემენტს, უფრო მეტად, იგი ერთგვარი „მახინჯი“ დანამატია, რომლის „მოცილება“, უნდობლობის სხვა დებულებებში ცვლილების შეტანის გარეშე, კონსტიტუციის სისტემურ ბუნებას ნამდვილად არ დაარღვევდა. აგრეთვე, პრობლემის აღიარება მნიშვნელოვანი ნაბიჯია, თუმცა მისი გადაწყვეტის გადაადგება ხარვეზის არსებობას ვერ გააბათილებს⁴³⁴.

კიდევ ერთი შეფასება პარლამენტის უფლებამოსილებებს შეეხო. კერძოდ, 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტი პარლამენტს მხოლოდ სანახევროდ აღჭურავს თავის კლასიკურ უფლებამოსილებაში - აირჩიოს ახალი პრემიერ-მინისტრი. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წარმოდგენილ კვაზი ვარიანტში პარლამენტი არ ირჩევს ახალ პრემიერ-მინისტრს, არამედ მხოლოდ მისი კანდიდატურის წამოყენების უფლება ენიჭება - თუ პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, მაშინ ახალი პრემიერობის მხოლოდ კანდიდატურა წარედგინება პრეზიდენტს. ეს არის ყოველად უცხო ეტაპი უნდობლობის გამოცხადებისათვის, როდესაც პარლამენტი პრაქტიკულად სარეკომენდაციო ქმედებით შემოიფარგლება მთავრობის ნდობით საზრდოობის პროცესში, ხოლო პრეზიდენტი კი აღემატება ამ საკითხში პარლამენტის როლს და ფლობს ერთგვარი ვეტოს უფლებას⁴³⁵.

ზოგადად კი, სახელმწიფოს მეთაურის როლი იზრდება სამთავრობო და საპარლამენტო კრიზისების დროს. როდესაც მთავრობა კარგავს

⁴³³ გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, 334, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf> [15.05.2016].

⁴³⁴ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 16, <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>> [15.05.2016].

⁴³⁵ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას ან მისი მუშაობა პარალიზდება პარლამენტში არსებული პოლიტიკური დაჯგუფებების დაპირისპირების შედეგად, მნიშვნელოვნად იზრდება სახელმწიფოს მეთაურის როლი პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ხოლო საკითხთა ის წრე, რომლებსაც იგი დამოუკიდებლად, თავისი შეხედულებისამებრ წყვეტს, საგრძნობლად ფართოვდება⁴³⁶. უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა კი სწორედ ეს შემთხვევაა.

5. საქართველოს მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი ითვალისწინებს საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების ფორმებს, რომლის მიხედვითაც პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას და მის წევრს და მიიღოს მათგან პასუხი. ხოლო, ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა 10 კაციან ჯგუფს და საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ მთავრობას და მის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

ხოლო, ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი.

როგორც ეს წინა ქვეთავებში განვიხილეთ, მთავრობის პასუხისმგებლობა დაყოფილია სამართლებრივ და პოლიტიკურ პასუხისმგებლობად. უნდობლობის ვოტუმში განეკუთვნება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის კატეგორიას და იგი შესაძლოა დადგეს როგორც კოლექტიურად, ასევე ინდივიდუალურად. კოლექტიური უნდობლობის ვოტუმში გამომდინარეობს მთავრობის ერთიანობისა და გუნდურობის პრინციპიდან და მიუთითებს იმაზე, რომ მთავრობა არის ერთიანი და განუყოფელი ორგანო, რომელსაც პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა როგორც ერთიან, კოლექტიურ ორგანოს.

ამიტომ, მთავრობა იღებს ტვირთად პასუხისმგებლობას როგორც მის მიერ განხორციელებული არასწორი პოლიტიკის გამო, ისე კონკრეტული მინისტრის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის გამო. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპის გათვალისწინებით, კოლექტიური უნდობლობის ვოტუმში სამთავრობო პასუხისმგებლობის ყველაზე სტაბილური ფორმაა.

ხოლო, მთავრობის წევრის, ანუ მინისტრის ინდივიდუალური, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა განისაზღვრება მის მიერ განხორციელებული ქმედების გამო, რომელიც არ იწვევს სამართლებრივ პასუხისმგებლობას და უკავშირდება მისი საქმიანობის სფეროს, ანუ კონკრეტული, დარგობრივი სამინისტროს კომპეტენციას.

⁴³⁶ Чиркин В. Е. «Сравнительное конституционное право». Москва. Юрист. 1996. 601.

სწორედ აღნიშნულ რეგულაციას ვხვდებით საქართველოს კონსტიტუციაში, თუმცა აქ ყურადღება გასამახვილებელია შემდეგ გარემოებაზე: მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საფუძველია კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, რომელიც შეეხება სამთავრობო ანგარიშვალდებულების ფორმებს. მიუხედავად იმისა, რომ მე-3 პუნქტში მითითებული არ არის მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის მიზეზი, რეგულაცია მოცემულია ანგარიშვალდებულების მარეგულირებელ მუხლში. რაც შესაძლოა მიანიშნებდეს იმას, რომ მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა წარმოადგენს ანგარიშვალდებულების ფორმას.

მაგრამ, მეორეს მხრივ, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ კონსტიტუცია იყენებს ტერმინს – თანამდებობრივი პასუხისმგებლობა. ანუ, საუბარია კონკრეტულ შედეგზე, რომელიც შესაძლოა დადგეს.

როგორც ლევან იზორია მიიჩნევს, მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საჯარო ადმინისტრაციის საპარლამენტო კონტროლის უმთავრესი ელემენტია⁴³⁷. მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, როდესაც მინისტრს თავისი სფეროს ფარგლებში ადმინისტრაციის რეგულირებისა და მასზე ზემოქმედების კომპეტენცია აქვს⁴³⁸.

საქართველოს შემთხვევაში, მინისტრის უფლებამოსილებას განსაზღვრავს კონსტიტუციის 81² მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტის თანახმად, მინისტრი დამოუკიდებლად იღებს მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას. ეს უფლებამოსილება კი ჯდება იზორიას ულ განმარტებაში. შესაბამისად, აღნიშნულის გათვალისწინებით შესაძლოა მოვიხილოთ, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტის სახით გაითვალისწინა მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი. ეს არის ე.წ. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, რომელიც გულისხმობს თითოეული მინისტრის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე საკუთარი მოქმედებისათვის. ასეთ დროს, ერთი მინისტრის გადადგომა არ გამოიწვევს მთლიანად კაბინეტის გადადგომას⁴³⁹.

თუმცა, განხილული ნორმა არ შეიცავს დასკვნით ჩანაწერს, ანუ რა შედეგი შესაძლოა დადგეს ამ რეგულაციის გამოყენების შემთხვევაში. მიუხედავად იმისა, რომ საკითხი დაისმება პარლამენტის მიერ პრემიერის წინაშე, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობის წევრების დანიშნვა-გათავისუფლების ფუნქცია აქვს, კონსტიტუცია არ უთითებს პრემიერის შესაძლო უფლებამოსილებაზე ასეთ ვითარებაში. მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუციის 159 მუხლი ითვალისწინებს უნდობლობის გამოცხადებას ინდივიდუალური მინისტრის წინააღმდეგ. მისი ინიციატორი უნდა იყოს არანაკლებ 69 დეპუტატი. პრეზიდენტმა უნდა

⁴³⁷ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, გამომცემლობა სიესტა, თბილისი, 2009, 222.

⁴³⁸ იქვე.

⁴³⁹ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 149.

გადააყენოს სემის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ უნდობლობა გამოცხადებული მინისტრი⁴⁴⁰.

ის რომ პარლამენტმა მის წინაშე დასვა მისი გუნდის წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი, ავტომატურად არ გულისხმობს პრემიერის ვალდებულებას, გაათავისუფლოს აღნიშნული მინისტრი. თუმცა, არც იმას უნდა გულისხმობდეს, რომ პრემიერმა უპასუხოდ დატოვოს პარლამენტის პოზიცია კონკრეტული მინისტრის მიმართ. საქართველოს მთავრობა ხომ საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული, მთავრობის წევრი მინისტრია, მეთაური კი პრემიერი. რომელსაც, საქართველოს კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად ევალება განსაზღვროს მთავრობის საქმიანობების მიმართულებები, ორგანიზება გაუწიოს საქართველოს მთავრობის საქმიანობას, განახორციელოს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაცია და კონტროლი.

ყოველგვარ შემთხვევაში გათვალისწინებით, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია გარკვეული სახის რეაგირება მოახდინოს პარლამენტის მიერ ცალკეული მინისტრის მიმართ დასმულ თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია, 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ, იგივე ვითარებაში პრემიერ-მინისტრს არჩევანის უფლებას უტოვებდა – ან გაეთავისუფლებინა მთავრობის წევრი, ან პარლამენტისათვის 2 კვირის ვადაში პარლამენტისათვის წარედგინა მისი მოტივირებული გადაწყვეტილება. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ პრემიერს საკითხზე რეაგირებისა და არჩევანის საშუალება გააჩნდა იმ ვითარებაში, როდესაც იგი მხოლოდ თავმჯდომარეობდა საქართველოს მთავრობას, ხოლო მთავრობა ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. დღეს მოქმედი რედაქციით კი, პრემიერი წარმოადგენს მთავრობის მეთაურს, ერთპიროვნულად მართავს მას და მთავრობაც მხოლოდ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული.

ანუ, მთავრობის წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტის თვალსაზრისით, დღეს მოქმედი კონსტიტუცია უფრო მეტ თავისუფლებას ანიჭებს პრემიერს, ვიდრე ეს იყო 2004 წლის რედაქციით. და ამ პირობებშიც კი, კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შედეგსა და პრემიერის უფლებამოსილებას ამ კუთხით.

წინამდებარე საკითხთან დაკავშირებით, თინათინ ერქვანია აღნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიცვალა მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ნორმატივებიც. თუმცა საქართველოს კონსტიტუცია არ აკონკრეტებს რა სახის შედეგები მოჰყვება პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებას მთავრობის რომელიმე წევრისადმი. ვენეციის კომისია ამ ჩანაწერის მიმართ აღნიშნავს, რომ თუ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა არ იკვეთება, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მხოლოდ მინისტრზე

⁴⁴⁰ პოლონეთის კონსტიტუცია, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016].

გადაკისრება ასუსტებს პარლამენტის ფუნქციებს და ამ შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრისადმი მინიჭებული უფლებამოსილება მთავრობის წევრების დანიშვნასთან დაკავშირებით, მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ხარისხობრივი სიმწირის ფონზე არათანაზომიერია⁴⁴¹.

6. მექანიზმის მიმართება:

6.1 საქართველოს პარლამენტის სტატუსთან

უნდობლობის ვოტუმი, განსაკუთრებით კი კონსტრუქციული ვოტუმი, წარმოადგენს პარლამენტის რადიკალურ იარაღს მთავრობის წინააღმდეგ, რომელსაც იგი იყენებს საკუთარი შეხედულებისამებრ და საჭიროებისამებრ. აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება გამოკვეთს პარლამენტის უპირატესობას მთავრობაზე, ასევე, მთავრობის პასუხისმგებლობას პარლამენტის მიმართ.

მიხნეულია, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის კონტროლის ძირითად და ქმედით საშუალებად გამოიყენება, განსაკუთრებით საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში, სადაც ადმინისტრაციული ხელისუფლება თავმოყრილია მთლიანად მთავრობის ხელში. მთავრობა ადმინისტრაციული ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლეგიალური ორგანო და სახელმწიფო მმართველობის მთელი სისტემის ცენტრალური რგოლია, რომელიც მასზე დაკისრებული ადმინისტრაციულ-განმკარგულებელი საქმიანობის მეშვეობით, უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს სახელმწიფოს მთელ ადმინისტრაციას, მისი გამგებლობის ქვეშ იმყოფება სახელმწიფო აპარატი, სახელმწიფო ფინანსები, საერთაშორისო ურთიერთობა, შეიარაღებული ძალები⁴⁴², ანუ მთელი ადმინისტრაციული ხელისუფლება.

ამ პირობებში საჭიროა, რომ პარლამენტს ჰქონდეს მთავრობის გაკონტროლებისა და პასუხისმგებების საშუალება. შესაბამისად, პრინციპი “ანგარიშვალდებული მთავრობა” გამოიხატება სწორედ მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის არსებობაში. ოპონენტები ხშირად იყენებენ უნდობლობის ვოტუმს მთავრობის “დამარცხების” მიზნით, თუმცა რაც უფრო მკაცრია მისი გამოყენების პირობები, მით უფრო მეტად კონტროლდუქტიულია უნდობლობის ვოტუმი მისი ინიციატორისთვის. უნდობლობის ვოტუმის წამოწყება არაა მარტივი პროცედურა და აღნიშნული მექანიზმი, მთავრობასთან ერთად, პარლამენტსაც არანაკლებ საფრთხეს უქმნის. ამიტომაც, მისი გამოყენება რეალურად ძლიერ პარლამენტს მოითხოვს. ხშირად პარლამენტის სურვილები გამოიხატება უნდობლობის ვოტუმში⁴⁴³, თუმცა აქვე ჩნდება კითხვა, არის თუ არა

⁴⁴¹ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტოდ, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 54.

⁴⁴² მელქაძე თ., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 318.

⁴⁴³ Twomey A., The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School Research Paper, N10/85, 2010, 18.

პარლამენტი მზად პასუხი აგოს საკუთარი სურვილების რეალიზაციისათვის? უნდობლობის რეზოლუციის მიღებისას პარლამენტი ხომ საკუთარი უფლებამოსილების ვადამდე ადრე შეწყვეტით რისკავს⁴⁴⁴.

შესაბამისად, ნათელია, რომ უნდობლობის ვოტუმის წამოწყება და მისი ბოლომდე მიყვანა, პარლამენტის მხრიდან საკმაოდ დიდ ძალისხმევასა და ერთსულოვნებას მოითხოვს, რათა ეს მექანიზმი არ აღმოჩნდეს მისთვის ის “მახე”, რომელშიც შეიძლება თავადვე “გაებას”. აღნიშნულს განაპირობებს ის გარემოება, რომ უნდობლობის რეზოლუციის მიუღებლობის შემთხვევაში, პარლამენტი ვადაზე ადრე ასრულებს მის მოღვაწეობას. ამიტომაცაა ეს მექანიზმი შეფასებული, როგორც მთავრობის კონტროლის მკვეთრი ალტერნატივა⁴⁴⁵.

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

ვინაიდან, უნდობლობის გამოხატვა წარმოდგენს მთავრობის მიმართ პარლამენტის საკონტროლო, ექსკუზიურ უფლებამოსილებას, მისი გამოყენებით ერთგვარად უნდა მოხდეს პოლიტიკური კრიზისის პრევენცია და ამავედროულად, რეალიზდეს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილება პრაქტიკაში. შესაბამისად, მექანიზმის მიმართება პარლამენტის სტატუსთან და უფლებამოსილებებთან პირდაპირ პროპორციული და მნიშვნელოვანია.

საქართველოს შემთხვევაში, აღნიშნულის იდენტიფიცირებისათვის, უნდა განვსაზღვროთ საქართველოს პარლამენტის სტატუსი. საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო არის პარლამენტი. მისი სტატუსიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, ვერც ერთი სხვა ორგანო ან ინსტიტუტი ვერ გაუტოლდება პარლამენტის მნიშვნელობას. პარლამენტი ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

⁴⁴⁴ Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 665.

⁴⁴⁵ Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford, 2000, 91.

აღნიშნული დეფინიციიდან ირკვევა, რომ პარლამენტი არის ის ორგანო, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას, თუ როგორ უნდა წარმართოს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, ამ გადაწყვეტილების რეალიზება კი მთავრობას ევალება, პარლამენტის კონტროლის ქვეშ. საქართველოს პარლამენტის ფორმირებაც უშუალოდ ხალხის მიერ ხდება, პირდაპირი არჩევის წესით, შესაბამისად, პარლამენტიც, პრეზიდენტის მსგავსად ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხით არის აღჭურვილი და პასუხისმგებელია უშუალოდ ხალხის წინაშე, ამიტომაც ეწოდება მას უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო.

საქართველოს პარლამენტის სტატუსს, თეორიულად, აძლიერებს ასევე ის გარემოება, რომ საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მას აქვს უფლებამოსილება რომ გამოიყენოს როგორც საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების ფორმები, ისე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა – უნდობლობის ვოტუმისა და მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის სახით. ანუ, კონსტიტუციური რეგულაციების გათვალისწინებით, საქართველოს მთავრობა შეზღუდული უნდა იყოს საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებით.

საქართველოს პარლამენტის აღნიშნული სტატუსი კი ყველაზე მეტად უნდობლობის ვოტუმის გამოყენებით რეალიზდება. ყველა სხვა დანარჩენი შემთხვევა – ანგარიშვალდებულების ფორმები და მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა არ იძლევა მთლიანად მთავრობაზე ზემოქმედების მოხდენისა და აღნიშნულით, მისი გაკონტროლების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, პარლამენტის მიერ ამ მექანიზმის გამოყენებას აქვს ერთგვარი პრევენციული ფუნქცია – მოახდინოს არსებული პოლიტიკური დაძაბულობის, არსებული ან სამომავლო კრიზისის აღმოფხვრა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობის შენარჩუნება.

უნდობლობის ქართული მექანიზმი კი აღნიშნული მიზნის მიღწევის საშუალებას არ იძლევა, იგი უარყოფითად აისახება პარლამენტის უფლებამოსილებების რეალიზაციაზე და სტატუსზე. უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმმა უნდა მისცეს პარლამენტს შესაძლებლობა, გამოიყენოს მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება და რეალურად გააკონტროლოს საქართველოს მთავრობა და პასუხი აგებინოს მას. კონსტიტუციით გათვალისწინებული მახასიათებლების გათვალისწინებით კი, პარლამენტის მიერ აღნიშნული მექანიზმის წამოწყების შანსები ნულს უტოლდება.

შესაბამისად ვიღებთ ვითარებას, რომ საქართველოს პარლამენტი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ფიქტიური არსებობით უფრო მეტადაა შეზღუდულია მთავრობის კონტროლის კუთხით, ვიდრე მის გარეშე იყო. როდესაც გარკვეული უფლებამოსილება მინიჭებული არ აქვს ორგანოს, ამ უფლებამოსილების გამოყენების საჭიროებაც არ დგას. ხოლო გაცილებით უარესია ვითარება, როდესაც უფლებამოსილების რეალიზებაა საჭირო, მაგრამ ეს შეუძლებელია.

ძირითადი იდეა პარლამენტარიზმის არის ის, რომ კაბინეტს უნდა ქონდეს პარლამენტის ნდობა. ასევე, საპარლამენტო მმართველობის ძირითადი წესია, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ხალხის მიერ პირდაპირი

წესით არჩეული სუბიექტის უზენაესობა, პრაქტიკაში კი ეს წარმომადგენლები ძალიან უძლურები არიან⁴⁴⁶. აღნიშნული შეფასება ნამდვილად შეეფერება რეალობას.

მთავრობის დომინირებული მდგომარეობა გამოიხატება არა მხოლოდ იმაში, რომ პარლამენტს “საკუთარი კაბინეტისთვის” ნდობის მინიჭების შემდეგ პრაქტიკულად აღარ შეუძლია უნდობლობის ვოტუმით მისცეს იგი პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში, ასევე იმაში, რომ მრავალი სახელმწიფოებრივი საქმეები მთავრობის მიერ წყდება პარლამენტთან კონსულტაციის გარეშე, საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელებისას გადამწყვეტ როლს თამაშობს ისევე მთავრობა, თავისი საკანონმდებლო ინიციატივებით. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სამთავრობო კაბინეტის ჩამოყალიბება ხდება განუსაზღვრელი ვადით (იგი დაკავშირებულია ახალი საპარლამენტო არჩევნების შედეგებთან), თუმცა მისი გამოწვევა, თეორიულად შესაძლებელია ნებისმიერ დროს, უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით⁴⁴⁷. აღნიშნული შესაძლებლობა კი საქართველოს პარლამენტს წართმეული აქვს, რაც ცალსახად ნიშნავს მისი სტატუსის შეზღუდვას მთავრობის გადაყენებისგან ზედმეტად დაცვის ფონზე.

დიერმაიერი, ერასლანი და მერლო თავიანთ კვლევაში, "მთავრობის ფორმირების სტრუქტურული მოდელი" გამოყოფენ ყველაზე სტაბილურ და ყველაზე არამყარ საპარლამენტო სისტემებს. ყველაზე სტაბილური სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ყველაზე მცირე ხანგრძლივობა სჭირდება და ფუნქციონირებს ხანგრძლივად, ხოლო ყველაზე არამყარი სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ხანგრძლივი პროცედურები სჭირდება და ფუნქციონირებს მცირე ხნით. ეს ავტორები ყველაზე სტაბილურ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევენ პოზიტიურ პარლამენტარიზმს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით ინვესტიტურის კენჭისყრის გარეშე, ხოლო ყველაზე არამყარ სისტემად თვლიან ასევე პოზიტიურ პარლამენტარიზმს, თუმცა, კონსტრუქციული ვოტუმის გარეშე. მიჩნეულია, რომ იტალიაში მთავრობის მუდმივი კრიზისი განპირობებულია, "ჩანაცვლების ფორმულის" არქონით.⁴⁴⁸

როდესაც პარლამენტი ვეღარ ახდებს მთავრობის გაკონტროლებას უნდობლობით, მთავრობა დომინანტი ხდება და ნაცვლად იმისა, რომ იგი იყოს დამოკიდებული პარლამენტის ნებაზე, პარლამენტს უწევს მთავრობის მიერ განსაზღვრული მიმართულებების შესაბამისად მუშაობა და ფუნქციონირება, რაც ეწინააღმდეგება როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, ასევე პარლამენტის უზენაესობასა და მაღალ ლეგიტიმურობას.

საქართველოში, მთავრობის კონტროლის პრინციპების რეალიზებასთან შედარებით, უპირატესობა მინიჭებული აქვს მთავრობის სტაბილურობისა და დაცვის პრინციპს. თუმცა აღნიშნული მექანიზმი

⁴⁴⁶ Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 191.

⁴⁴⁷ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 155.

⁴⁴⁸ Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, Econometrica, Vol. 71, No. 1, 2003, 29, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016].

იმდენად გაწვდილია დროში, რომ მთავრობის სტაბილურობა რამდენიმეთვიან გაურკვევლობაშია გადაზრდილი.

გაგრძელებულია მოსაზრება იმის შესახებ, რომ საპარლამენტო სისტემაში არც მთავრობაა უზენაესი და არც პარლამენტი, ვინაიდან ორივე მათგანი არის დაქვემდებარებული მონაწილე საპარლამენტო ინსტიტუციისა⁴⁴⁹. თუმცა, პარლამენტი მიუხედავად ამ შეფასებისა, მაინც რჩება მთავრობის ფონზე ყველაზე ლეგიტიმურ ორგანოდ, ვინაიდან იგი უშუალოდ ხალხის მიერაა არჩეული. ეს გარემოება კი მას უნდა აძლევდეს რეალური ბერკეტების გამოყენების შესაძლებლობას.

ზოგადად, კონსტიტუციონალიზმში, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი რეალური წყაროა ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტი. მის განსაკუთრებულ სტატუსზე მიანიშნებს ასევე მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო გზაც. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებამ შეიტანა ერთგვარი დისბალანსი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი მთავრობის სტაბილურობაზე ორიენტირებული მექანიზმია და არა მხოლოდ კონსტრუქციული ვოტუმის მოქმედების პირობებში. საპარლამენტო და შერეული მმართველობის სისტემებით მოდელირებულ ქვეყნებში, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთმიმართებაში სამთავრობო პასუხისმგებლობის საპირწონედ და პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვან შემადგენელ ელემენტად არის მიჩნეული მთავრობის მიერ პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის დათხოვნის მოთხოვნის უფლება. ნდობა-უნდობლობის მექანიზმში ჩაწერილი აქცია ერთ შემთხვევაში თავად პარლამენტის, მეორე შემთხვევაში კი სახელმწიფოს მეთაურის გადასაწყვეტია⁴⁵⁰.

საქართველოს შემთხვევაში, უნდობლობის მექანიზმის განხორციელება ყველაზე ნაკლებადაა დამოკიდებული პარლამენტზე, ხოლო ყველაზე მეტად მის ინტერესებში შედის. მექანიზმის ამოქმედებასა და წარმატებით დასრულებაზე კონსტიტუციამ როგორც ჩანს არ იფიქრა და ამიტომ, პროცედურები შედგენილია დამაბრკოლებელი გარემოებებისგან. გარდა ამისა, მისი წარმატებით დაუსრულებლობა იწვევს პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტას, რაც მთავრობის არსებობისათვის პარლამენტის მსხვერპლად შეწირვას უფრო გავს, ვიდრე უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების თამამად განხორციელებას.

ჩვენ წინა ქვეთავებში ეტაპობრივად განვიხილეთ როგორც პროცედურის ვადები, ისე პროცედურის ეტაპები და მონაწილე სუბიექტები. აღნიშნული დეტალებიდან, ყოველი მათგანის რეალიზაცია პარლამენტის მხრიდან შეუსაბამოდ დიდ რესურსს და ენერჯას მოითხოვს. უნდობლობის ვოტუმი არ უნდა იყოს იმდენად ტრაგიკული გამოსაყენებელი, რომ აუთოქმედებელი დარჩეს. პირიქით, გარკვეული პირობების დაცვითა და

⁴⁴⁹ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 44.

⁴⁵⁰ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 82.

გათვალისწინებით, მისი გამოყენება შესაძლებელი და რეალური უნდა იყოს. საქართველოს პარლამენტს კი ძალიან ბევრი შემაფერხებელი გარემოებები აქვს, დაწყებული ვადებით – რაც იძლევა შანსს რომ პარლამენტმა გადაიფიქროს წამოწეული პროცედურის დასრულება, დამთავრებული ხმათა რაოდენობით – რაც საკმაოდ რთულად მოსაგროვებელი იქნება.

პარლამენტის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით ზურაბ ჯიბლაშვილი აღნიშნავს, რომ პარლამენტს უნდა მიეცეს სრული თავისუფლება ახალი პრემიერ-მინისტრის შერჩევა-არჩევის საკითხში და თუკი პარლამენტი უნარიანი აღმოჩნდება, რომ მან თავისი ნდობით ასაზრდოოს ახალი მთავრობა, პრეზიდენტი აღარ უნდა იყვეს უფლებამოსილი, რომ გაწყვიტოს ბუნებრივი კავშირი პარლამენტსა და მთავრობას შორის. მას სწორედაც თავისი საარბიტრაჟო უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, არ უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, რომ შეაფერხოს პარლამენტის უნარის რეალიზაცია, ჩამოაყალიბოს ახალი მთავრობა⁴⁵¹. პრეზიდენტის მიერ ამ პროცესებში ჩართვა კი ერთის მხრივ, ლახავს პარლამენტის სტატუსსა და გავლენას პროცესებზე, ხოლო მეორეს მხრივ, ამცირებს პარლამენტს როგორც პრეზიდენტის, ასევე მთავრობის თვალში.

შესაბამისად, პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად საკმაოდ მაღალი კვორუმის გამო, პარლამენტი უნდობლობის მექანიზმის განხორციელებისას პრეზიდენტზეა დამოკიდებული. თუ პრეზიდენტმა ვეტო გამოიყენა, პარლამენტმა უნდა სცადოს უკიდურესი ძალების მობილიზება და მისი დაძლევა, რათა გაამართლოს მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი, პროცედურა მიიყვანოს ბოლომდე და შეინარჩუნოს კიდევ პოსტი, მოქმედი მთავრობის გადაყენების ფონზე. ვინაიდან, საკანონმდებლო ორგანო, რომელსაც ემუქრება დაშლის მუდმივი საფრთხე, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ შეასრულებს გამაწონასწორებელი მექანიზმის როლს პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირისპიროდ. პარლამენტის დაშლის უფლებას აქვს "მსუსხავი" ეფექტი მაშინაც, როდესაც მისი გამოყენება არც კი მომხდარა.⁴⁵²

რაიჰენბეჰერი 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტზე ამბობს, რომ ამ ინიციატივის ერთ-ერთი ამოცანა იყო პარლამენტის როლის გაძლიერება⁴⁵³. თუმცა, რეალურად საპირისპირო მივიღეთ – პარლამენტი უნდობლობის კონსტრუქციულმა ვოტუმმა გაძლიერების ნაცვლად დაასუსტა, ვინაიდან გამოავლინა მისი სუსტი მხარეები აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის კუთხით. განსაკუთრებით იმ ვითარებაში, როდესაც უმრავლესობად გადაქცეული ოპოზიცია ყოველთვის ვერ ქმნის

⁴⁵¹ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

⁴⁵² Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 56, ix.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁵³ რაიჰენბეჰერი ც., გერმანიის მხარდაჭერა სამართლის უზენაესობის სფეროში – საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმა, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 29.

სამთავრობო უმრავლესობას, ოპოზიციის მთავარ პარტიასა და სამთავრობო პარტიის პატარა, დისიდენტურ ჯგუფებს შორის ყოველთვის ვერ დგება კონსენსუსი⁴⁵⁴.

პარლამენტის სტატუსზე უარყოფითად აისახება ასევე ზემოთ განხილული, 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები, თუ არ მოხდება პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება. ამ შემთხვევაში, როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, შესაძლოა პრეზიდენტმა არჩევანი გააკეთოს პარლამენტის დათხოვნაზე, ან პირიქით შეინარჩუნოს იგი. ეს უკანასკნელი შემთხვევა რა თქმა უნდა პარლამენტისთვის უკეთესია, მაგრამ, საპარლამენტო სტაბილურობის კუთხით უმჯობესია კონსტიტუციამ პირდაპირ და მაკაფიოდ განსაზღვროს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. არსებული ჩანაწერით, საქართველოს პარლამენტი, უნდობლობის პროცედურის მიმდინარეობისას, პრეზიდენტის ვეტოს გარდა, ამ მხრივაც პრეზიდენტზე დამოკიდებული ხდება. ანუ, პრეზიდენტის ნება და არჩევანი განსაზღვრავს პარლამენტის არსებობა/არარსებობის საკითხს, რაც პარლამენტის სტატუსზე პრეზიდენტის გავლენის კიდევ ერთი მცდელობაა. უმჯობესია კონსტიტუციამ პირდაპირ გაითვალისწინოს პარლამენტის დათხოვნა, ვიდრე ეს დამოკიდებული იყოს პრეზიდენტის არჩევანზე, როცა საუბარია უნდობლობის ვოტუმზე.

გარდა ამისა, ეს მექანიზმი გავლენას ახდენს პარლამენტზე თვითონ ამ ორგანოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ მდგომარეობის გათვალისწინებით. თუ საქართველოს პარლამენტს არ გააჩნია შესაბამისი პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურა ამ მექანიზმის სწორედ გამოსაყენებლად, რა თქმა უნდა მისი რეალიზაცია უარყოფითად იმოქმედებს პარლამენტის სტატუსზე. თუმცა, აღნიშნული უფლებამოსილების რეალიზებისგან თავის შეკავებაც გარკვეულწილად პარლამენტის სისუსტეზე მიუთითებს. როგორც ჩანს, საქართველოს პარლამენტი არ არის მზად აღნიშნული ტიპის საკონტროლო უფლებამოსილების განსახორციელებლად, ვინაიდან 2004 წელს დამკვიდრებული უნდობლობის დესტრუქციული მექანიზმი მხოლოდ კონსტიტუციის ფურცლებზე არსებობდა. სავარაუდოდ, იგივე ბედი ეწევა 2010 წლის ცვლილებებით დამკვიდრებულ მექანიზმსაც, მისი გართულებული მახასიათებლების გათვალისწინებით.

6.2 საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებთან და სტატუსთან

უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმში პრეზიდენტის ვეტოს არსებობას, დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ანალოგი არ მოეძებნება⁴⁵⁵. შესაბამისად, დიდ ინტერესს იწვევს მისი გამოყენების მიზანი,

⁴⁵⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მბლანჩივადისა და ნ.ცქიტიშვილის თარგმანი, ვკემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 328.

⁴⁵⁵ კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, იხ. <http://www.democrats.ge/index.php/ka/component/content/article/7-komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>, [04.03.2015].

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მექანიზმში. რა მიზნით უნდა იქნეს გამოყენებული პრეზიდენტის ვეტო მთავრობის გადაყენების დროს, იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში განხორციელებული მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, შეიცვალა საქართველოს მმართველობის მოდელი და მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემაზე უარი ითქვა.

საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, რომლის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას.

ეს სამი წინადადება ახლებურად განმარტავს პრეზიდენტის სტატუსს და 2004 წლის ცვლილებებისგან განსხვავებით, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებისგან ჩამოშორებულია. მისი ფუნქცია მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურობაა, გარანტორის ფუნქციის შესრულება და სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფაა.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი კი წარმოადგენს პარლამენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, რომელიც გამოიყენება მთავრობის მიმართ. ანუ, ამ პროცედურაში მონაწილე პირები არიან აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოები. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში ვეტოს არსებობა არ შეესაბამება როგორც მის უფლებამოსილებებს, ასევე, საქართველოს პარლამენტის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს. ვინაიდან, საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის საქმიანობისათვის კონტროლის გაწევა საქართველოს პარლამენტის ფუნქციაა. პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა კი პარლამენტის ამ უფლებამოსილებაში ჩარევას ნიშნავს, რაც ასევე წინააღმდეგობაში მოდის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან.

დღეის მდგომარეობით, ხელისუფლების შტოებს შორის საქართველოს პრეზიდენტი არ მოიაზრება. თუ საქართველოს პრეზიდენტი ჩამოშორდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მაშინ რატომ აქვს მას ვეტოს უფლება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დროს, რომელიც მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობის შემადგენელი ნაწილია? როგორც ვენეციის კომისია მიიჩნევს, პრეზიდენტის ვეტო აძლევს დიდ ძალაუფლებას მას და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც⁴⁵⁶.

თუმცა, აღნიშნული ვეტოს გამოყენება სხვა მიზნითაც შეიძლება მოხდეს, კერძოდ, ეს მიზანი შეიძლება იყოს მოქმედი მთავრობის/პრემიერის

⁴⁵⁶ ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიის 84-ე პლენარული სესია, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, პარაგრაფი 79.

დაცვა ან, თუნდაც პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის “დაბლოკვა”. ახალი კაბინეტის ფორმაცია ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პარლამენტის საქმიანობის პარალიზებას რამდენიმე კვირით, ქართული მექანიზმის შემთხვევაში კი, რამდენიმე თვით. ამიტომაც, როცა პარლამენტი უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების ზღვარზეა, საკითხი უმეტესად წყდება კაბინეტის სასარგებლოდ⁴⁵⁷. აღნიშნული მიზეზით, შესაძლოა, პრეზიდენტმა გამოიყენოს მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილება და ვეტოს მეშვეობით სცადოს, დაიცვას მოქმედი მთავრობა გადაყენებისგან.

ასევე, შესაძლებელია, რომ ვეტოს მეშვეობით პრეზიდენტმა სცადოს პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის “დაბლოკვა”. ყველა შემთხვევაში, პრეზიდენტის მიერ აღნიშნულ მექანიზმში ვეტოს უფლების გამოყენება, მის მიერ ამ პროცესებში ჩარევას ნიშნავს (ეს უფლებამოსილება კი, მის სტატუსს აძლიერებს), რაც, რიგ შემთხვევაში შესაძლოა დადებითი შედეგის მომტანიც იყოს. თუმცა, ეს ყველაფერი პოლიტიკური პროცესია და მისი გამოყენებაც პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე და სიტუაციაზე დამოკიდებული.

ყველა საპრეზიდენტო კონსტიტუცია ანიჭებს რიგ საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს პრეზიდენტს. ყველაზე მნიშვნელოვანი ძალაუფლება მოიცავს ვეტოს, დეკრეტს, საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსაყენებელ უფლებამოსილებას, ასევე მთავრობასაც აქვს საკანონმდებლო უფლება რიგ შემთხვევებში. პრეზიდენტის დღის წესრიგში არსებული ყველა ეს უფლებამოსილება არის საკმაოდ შედეგიანი და ისინი ახასიათებს როგორც ინსტიტუციურად ძლიერ, ასევე სუსტ პრეზიდენტებს⁴⁵⁸.

თუ ამ რეფორმამ დაამკვიდრა მმართველობის შერეული მოდელი, ასეთ მოდელში პრეზიდენტს აქვს მთელი რიგი უფლებამოსილებები მთავრობის გადაყენებასთან მიმართებით, მაგრამ ჩვენს შემთხვევაში ეს არაადეკვატურია ვინაიდან მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე, ამასთან, პრეზიდენტის ჩარევა ახანგრძლივებს დროში პროცესს.

სახელმწიფო მეთაურის ცდუნება, შეიჭრას კაბინეტის კომპეტენციაში, საპარლამენტო სისტემაში დიდია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს პოლიტიკური კარიერა ჰქონდა წარსულში. საპარლამენტო სისტემა ცდილობს ეს რისკი მინიმუმამდე დაიყვანოს იმ გზით, რომ პრეზიდენტს არ აძლევს უფლებას “ნაგულისხმევი” ძალაუფლება მიიღოს ხალხის მიერ პირდაპირი არჩევის მეშვეობით. ამიტომ, როგორც წესი, საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტს პარლამენტი ირჩევს⁴⁵⁹.

ანგარიშგასაწევია ასევე ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა უნდობლობის მექანიზმში არსებული ხმათა ყველაზე დიდი

⁴⁵⁷ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 191.

⁴⁵⁸ Ginsburg T., Dixon R., *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United Kingdom; Northampton, USA, 2011, 226.

⁴⁵⁹ Lijphart A., *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven and London, 1999, 141.

რაოდენობით ხდება. ამ ფაქტმა შესაძლოა პრეზიდენტის ვეტო აბსოლუტური გახადოს. გარდა ამისა, ხმათა ასეთი დიდი რაოდენობა პრეზიდენტის სტატუსის უპირატესობას უსვამს ხაზს მექანიზმის მიმდინარეობისას. ეს კი დაუშვებელია უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის დროს. ეს არის პროცედურა, რომელშიც პარლამენტმა უნდა მოახდინოს მისი საკონტროლო უფლებამოსილების რეალიზება და ის ამ პროცედურის მთავარი გმირი უნდა იყოს. ქართულ მექანიზმში არსებული პრეზიდენტის ვეტო კი პროცედურას აქცევს პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ ახალი მთავრობის ფორმირებად.

საპარლამენტო რესპუბლიკების უმრავლესობამ უარყო პრეზიდენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფორმულა, აქცენტი გააკეთა იმაზე, რომ პრეზიდენტი საერთოდ არ შედის მთავრობის შემადგენლობაში, იგი არის სახელმწიფოს მეთაური.⁴⁶⁰ სტაბილურ, მშვედობიან პერიოდში პრეზიდენტი დატვირთულია არბიტრისა და მთავრობის დამბალანსებლის ფუნქციით, ხოლო მწვავე პოლიტიკური კრიზისებისას, მისი როლი მნიშვნელოვნად გაზრდილია. გამოთქმულია მოსაზრება, რომ საქართველოს პრეზიდენტი თავისი ფუნქციებითა და უფლებამოსილებებით (მნიშვნელოვანია აგრეთვე მისი პირდაპირი არჩევის წესი), აღემატება წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკების პრეზიდენტებს, ხოლო ოდნავ სუსტია ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელისათვის⁴⁶¹.

საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც არბიტრის ფუნქცია უნდა გამოიხატებოდეს არა პოლიტიკური კონტროლის, ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობებში ჩარევაში, არამედ აღნიშნული ურთიერთობების გამწვავებისა და ჩიხში შესვლის დროს, გადაწყვეტილების მიღებაში. ანუ, საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ფუნქცია, ნეიტრალური არბიტრობიდან პროცესის მონაწილეობაშია გადაზრდილი.

შესაძლოა, მისი ასეთი უფლებამოსილებები განპირობებული იყოს მისი არჩევის წესიდან. პრეზიდენტიცა და საქართველოს პარლამენტიც ხომ პირდაპირი წესით, ხალხის მიერ აირჩევიან. შესაბამისად, მათი ლეგიტიმაცია ერთმანეთს უტოლდება. როგორც ლანა ცანავა აღნიშნავს, პრეზიდენტის ლეგიტიმაციის დონე იგივეა რაც პარლამენტის. ასევე გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ მმართველობის მოდელი არაა წმინდა საპარლამენტო. შერეულ მოდელში დასაშვებია, რომ პრეზიდენტს გარკვეული პრეროგატივები ეკუთვნოდეს. შეიძლება ითქვას, რომ იურიდიულად ყველაფერი რიგზეა, ორ თანასწორ საწყისზე მდგომი ორგანოს ნება ეჭიდება ერთმანეთს, მაგრამ ეს ფაქტი მაინც რჩება მიზანშეუწონლად და გაუმართლებლად⁴⁶².

⁴⁶⁰ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 156.

⁴⁶¹ იქვე, 185.

⁴⁶² ცანავა ლ., მთავრობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციაში, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, II ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში, მოხსენებების კრებული, დ. გუგუნიას რედაქტორობით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2016, 93.

1970 წელს, დაფიქრდნენ იდეაზე, რომ ერთმანეთისთვის შეედარებინათ საფრანგეთის პოლიტიკური სისტემა, რომელიც დაფუძნდა 1958 წლიდან 1962 წლამდე პერიოდში და დანარჩენი ევროპის ქვეყნების მოდელები, სადაც პრეზიდენტებს ირჩევდა ხალხი და გადაცემული ქონდა მას ნდობის მანდატი, რომელიც ფუნქციონირებდა მთავრობასთან ერთად, რომელიც არსებობდა პარლამენტის ნდობის იმედად. ამავე პერიოდში, შემოთავაზებული იყო, რომ ამგვარი მმართველობისთვის, რომელიც იყო საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მმართველობის შუაში, დაერქმიათ ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობა. ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის კონცეფცია, როგორც ეს ჩვენ გამოვიყენეთ, განმარტებულია მხოლოდ კონსტიტუციის შინაარსში. პოლიტიკურ რეჟიმს ნახევრადსაპრეზიდენტოს ვუწოდებთ მაშინ, როდესაც მისი დამფუძნებელი კონსტიტუცია შეიცავს სამ ელემენტს: 1. სახელმწიფოს პრეზიდენტი არჩეულია პირდაპირ ხალხის მიერ, 2. ის ფლობს საკმაოდ მნიშვნელოვან, ანგარიშგასაწევ ძალაუფლებას, 3. და მას ყავს, მისგან განსხვავებით პრემიერ მინისტრი და მინისტრები, რომლებიც ფლობენ აღმასრულებელ და სამთავრობო ძალაუფლებას და შეუძლიათ დარჩნენ თანამდებობებზე მანამ, სანამ პარლამენტი მათ საპირისპიროს არ უჩვენებს⁴⁶³.

თუმცა, დემეტრაშვილი მიიჩნევს, რომ პრეზიდენტი უფლებამოსილი უნდა იყოს, მიიღოს მონაწილეობა მთავრობის იმ სხდომებში, რომლებშიც განიხილება პარლამენტში შესატანი ბიუჯეტის პროექტი, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს მისაღები დეკრეტების განხილვა, მთავრობის მიერ ინიცირებული პარლამენტისათვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადების საკითხი, რეფერენდუმის დანიშვნის, შეწყველების საკითხები⁴⁶⁴.

საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი გაფართოებული საპარლამენტო კონტროლი მნიშვნელოვანწილად ანეიტრალებს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებას დაითხოვოს პარლამენტი⁴⁶⁵.

შეიძლება იყოს მთავრობის ფორმირების შემთხვევა, როდესაც პრეზიდენტის მონაწილეობა მხოლოდ ფორმალურია. ეს ხდება პარლამენტის მიერ ე.წ. „უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის“ გამოყენების დროს, რომელიც უცხადებს უნდობლობას მოქმედ მთავრობას, ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევით. თუ ეს მოხდა, პრეზიდენტი ვალდებული იქნება, დანიშნოს პარლამენტის მიერ არჩეული პრემიერ-მინისტრი და ამ უკანასკნელის წინადადებით მთავრობის დანარჩენი წევრები⁴⁶⁶.

საქართველოს შემთხვევაში კი, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობის ფორმირებაში ფორმალურად

⁴⁶³ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 142.

⁴⁶⁴ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 2013, 99-129, 123.

⁴⁶⁵ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, 151.

⁴⁶⁶ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 2013, 99-129, 124.

მონაწილეობს, მექანიზმის მიმდინარეობისას პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა წარმოადგენს პრეზიდენტის გავლენას როგორც მოქმედ მთავრობაზე, ასევე მომავალი მთავრობის მეთაურზე. მიუხედავად იმისა, რომ 81-ე მუხლი არ ითვალისწინებს პრემიერობის კანდიდატის შეცვლას პარლამენტის მიერ, პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, პრეზიდენტის გავლენა პროცესებზე საკმაოდ ძლიერია.

საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსთან მიმართებით, შეფასებას საჭიროებს ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, რომელიც ზემოთ უკვე განვიხილეთ და რომელიც პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას, ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. ჩვენი მხრიდან, აღნიშნული რეგულაციის მიმართ გამოთქმული შენიშვნა იყო ტერმინი – უფლებამოსილება. რომელიც თეორიულად უტოვებს შანსებს პრეზიდენტს, შეინარჩუნოს მოქმედი პარლამენტი და უნდობლობა გამოცხადებული მაგრამ ჯერ კიდევ არსებული მთავრობა და ამითი ხელოვნურად გაახანგრძლივოს კრიზისული ვითარებაც და მექანიზმის ხანგრძლივობაც. თუმცა, გიორგი თორდია დადებითად აფასებს ამ რეგულაციას პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ჭრილში.

მისი აზრით, ამ ინსტიტუტის მეშვეობით, გარდა მთავრობისათვის სტაბილურობის მინიჭებისა, მყარდება პრეზიდენტის, როგორც არბიტრის ფუნქციაც. პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად პრეზიდენტი დგება არჩევანის წინაშე – გადააყენოს მთავრობა თუ დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი საპარლამენტო არჩევნები. პრეზიდენტისათვის ამგვარი უფლებამოსილების მინიჭების წყალობით, მთავრობა დაცულია პარლამენტის მიერ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ხშირად გამოყენებისგან, რომელიც როგორც ავღნიშნეთ შესაძლოა ქვეყანაში ხშირი პოლიტიკური კრიზისების წყარო გახდეს. პარლამენტი სრულად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული და გააჩნდეს მკაფიო პოლიტიკური ნება და უნარი, რათა გამოიყენოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, გამოუცხადოს უნდობლობა მოქმედი მთავრობის შემადგენლობას და აირჩიოს ახალი, რადგან ამ ინსტიტუტის ამოქმედებასთან ერთად პარლამენტი საკუთარ თავსაც აყენებს საფრთხის ქვეშ და დადგენილი წესით (სიითი შემადგენლობის 3/5) მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, უკვე დამოკიდებულია პრეზიდენტზე. ასეთ შემთხვევაში ქვეყნის მეთაური უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები⁴⁶⁷.

მთავრობის სტაბილურობის ნაწილში მსჯელობას ვეთანხმებით, ვინაიდან პარლამენტი გარკვეულწილად შეზღუდული უნდა იყოს უნდობლობის გამოცხადებისას და მისი გამოყენება ხშირად არ უნდა ხდებოდეს. თუმცა, საქართველოს მთავრობის სტაბილურობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საქართველოს პარლამენტისგან მიერ და არა საქართველოს პრეზიდენტის არჩევანისა და უფლებამოსილებების ხარჯზე.

⁴⁶⁷ თორდია გ., მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, მართლმსაჯულება და კანონი, №3(26)10, 51-52.

როგორც ეს ზემოთაც აღინიშნა, კონსტიტუციამ იმპეტარიულად უნდა განუსაზღვროს პრეზიდენტის პარლამენტის გადაყენების ვალდებულება და აღნიშნული არ უნდა წარმოადგენდეს უფლებამოსილებას, მით უმეტეს მექანიზმის იმ ეტაპზე, როდესაც ხდება უნდობლობის შედეგად ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება. აღნიშნული ფუნქცია პირიქით, არ გამომდინარეობს პრეზიდენტის ნეიტრალური არბიტრის ფუნქციიდან და მისი სტატუსი უფრო ძლიერდება პარლამენტთან და მთავრობასთან შედარებითაც.

ზოგადად კი, ძნელია უნდობლობის ვოტუმის ქართული რეგულაციის შეფასება სხვა ქვეყნების მაგალითზე, ან თუნდაც უცხოური ექსპერტების მოსაზრებები, ვინაიდან ეს მოდელი საქართველოს გამოგონებას წარმოადგენს. შესაბამისად, ამ საკითხზე საკუთარ აზრს ავითარებენ მხოლოდ ქართველი კონსტიტუციონალისტები და ვენეციის კომისია. ორივე მხარის მიერ, მექანიზმი შეფასდა უარყოფითად. მით უმეტეს, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანი იყო მმართველობის საპარლამენტო მოდელისაკენ გადახრა, პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებისაკენ დისტანცირება და მისი ნეიტრალურ არბიტრად ჩამოყალიბება. ქართულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა კი წინააღმდეგობაშია როგორც რეფორმის აღნიშნულ მიზნებთან, ასევე აბუნდოვანებს საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსსა და მის ადგილს ხელისუფლების შტოებს შორის.

6.3 საქართველოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მექანიზმი ავტომატურად ახდენს გაფლენას როგორც ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების საქმიანობასა და სტატუსზე, ასევე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხომ საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტს შორის ბალანსის შენარჩუნებას უნდა უზრუნველყოფდეს, რაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ამოსავალია. ამავდროულად, უნდობლობის ქართული მექანიზმის გამოყენებით უნდა რეალიზდებოდეს როგორც საქართველოს პარლამენტის, ისე საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებები და გამოიკვეთოს მათი სტატუსი.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ისტორიული საფუძველი არის არისტოტელეს განმარტება, რომელმაც აღნიშნა, რომ კონსტიტუცია უნდა შედგებოდეს 3 ძირითადი ელემენტისგან. პირველი ესაა სათათბირო ორგანო, რომელიც მსჯელობს ყველაფერზე, რაც საერთო/ყოფითი მნიშვნელობისაა, მეორე არის ხელმძღვანელი პირები და მესამეა სასამართლო ელემენტი⁴⁶⁸.

“ხელისუფლების დანაწილება” სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ინსტიტუტების ერთიანობის განმაპირობებელი პრინციპია და ერთიან პაკეტში, სამ უმთავრეს კომპონენტს მოიცავს. ეს არის: -

⁴⁶⁸ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 105.

პოლიტიკის თეორია, რომელიც სამართლებრივი რეჟიმის იდენტიფიცირებას განაპირობებს; - ნორმატიული სტრუქტურა, რომელიც ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს ინსტიტუციურად განაცალკევებს; - კომპეტენცია, რომელიც არსებული ნორმატიული სტრუქტურით ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების დანაწილებას ახდენს⁴⁶⁹.

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების სისტემას წონასწორობის პირველადი დიზაინი, ხელისუფლების ორგანოთა ურთიერთდამოკიდებულებისა და ურთიერთშეზღუდვის პრინციპს ითვალისწინებდა, რომელიც შემდეგ შეკავება-გაწონასწორობის პრინციპად ჩამოყალიბდა. სახელისუფლებო სისტემაში სამ ძირითად შტოს შორის ხელისუფლების დანაწილების იდეის პირველადი რეფორმაციები აშშ-ის (1787წ.) და საფრანგეთის (1791წ.) პირველმა კონსტიტუციებმა, განსხვავებულ ვარიანტებში განამტკიცეს⁴⁷⁰.

იგი არ ნიშნავს ხელისუფლების შტოთა იზოლაციას ერთმანეთისაგან და საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მათ კარჩაკეტილ საქმიანობას. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მოწოდებულია დაამკვიდროს ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის სისტემა. ეს უნდა იყოს რეალურად დაბალანსებული სისტემა, რომელიც დაიცავს მათ დამოუკიდებლობას და ერთიან სამოქმედო ფრონტზე პარტნიორული ურთიერთქმედებით უზრუნველყოფს ხელისუფლების შტოთა ურთიერთობას სახელმწიფოებრივად უმნიშვნელოვანესი საკითხების გადასაწყვეტად⁴⁷¹.

რაც შეეხება საკითხის წმინდა თეორიულ მხარეს, უწინარეს ყოვლისა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ხელისუფლების დანაწილება არის არა მმართველობის ფორმა, არამედ მმართველობის პოლიტიკური პრინციპი, რომლის საფუძველშიც დევს დებულება: **ადამიანმა კი არ უნდა მართოს, არამედ კანონმა**⁴⁷². იმ მიზნით, რომ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პარლამენტი არ იყოს დაჩაგრული სხვა განშტოებებთან ურთიერთობაში, იგი ამ ურთიერთობებში აღჭურვილი უნდა იყოს შეკავება-გაწონასწორობის შესაძლებლობებით. ამისათვის საჭიროა არსებითად გადაიხედოს ახალი რედაქციის 81-ე და 81¹ მუხლების ის ნაწილი, რომელიც ეხება პროცედურულ ვადებს და პრეზიდენტის უპრეცედენტო აღმასრულებელ ვეტოს, რომელსაც იგი იყენებს პარლამენტის უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ და რომლის გადალახვა მოითხოვს კვალიფიციურ (სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი) უმრავლესობას. ეს პრობლემა მარტივად გადაწყდება თუ კონსტიტუციაში აისახება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საყოველთაოდ აღიარებული პროცედურა. მხოლოდ ამ საკანონმდებლო წინადადების განხორციელების შემდეგ საქართველოს პარლამენტი შეგვიძლია მივიჩნიოთ ხელისუფლების დანაწილების სრულფასოვან

⁴⁶⁹ იქვე, 35.

⁴⁷⁰ იქვე, 36.

⁴⁷¹ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 325.

⁴⁷² კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 49.

განშტოებად, რომელიც სამართლებრივად გამიჯნულია სხვა განშტოებებისგან და გააჩნია ურთერთშეკავება-გაწონასწორების მექანიზმში აქტიური მოქმედების შესაძლებლობა⁴⁷³, მიაჩნია ავთანდილ დემეტრაშვილს.

დაუსაბუთებლად მიგვაჩნია, თუ რატომ უნდა იყოს უნდობლობის გამოცხადება ამდენად გართულებული. ნდობა-უნდობლობის რეგულირების სისტემაში ეს დამატებითი პროცედურა არსებითად სხვადასხვა მდგომარეობაში გარდასახავს პრეზიდენტისა და პარლამენტის როლებს და არ ხდება პრეზიდენტის გონივრულად ზომიერი დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან ამ უკანასკნელის ადმინისტრირების ნაწილში; პარლამენტიც თავის მხრივ იზღუდება თავის ქმედუნარიანობაში - უძნელებს რა კონსტიტუცია ნების გამოვლენის თავისუფლებას. ამიტომაც, მიგვაჩნია, რომ უპირობოდ უნდა იქნეს ამოღებული "შუალედური კენჭისყრა"; უნდობლობის საკითხის დასმის თანმდევი შედეგი განსაზღვრულ დროში შეიძლება იყოს მხოლოდ უნდობლობის გამოცხადებისა და ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა⁴⁷⁴.

კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განხორციელებას უზრუნველყოფს მხოლოდ ისეთი მოდელი, რომელიც „ცუდ“ ხელისუფალსაც კი არ აძლევს ქვეყნისთვის დიდი ზიანის მიყენების შესაძლებლობას. ეს კონცეფცია გულისხმობს ხელისუფლების იმგვარ დანაწილებას და მის განშტოებათა ისეთ ურთიერთობას, რომ ვერც ერთმა განშტოებამ ვერ მითთვისოს სხვისი უფლებამოსილება, ვერ აიძულოს სხვა განშტოება იმოქმედოს საკუთარი ნების წინააღმდეგ, ვერ იმოქმედოს უკონტროლოდ და დაუსჯელად. დანაწილებული ხელისუფლება შეიძლება ნაკლებად ეფექტიანი აღმოჩნდეს, თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ვერ შეიქმნა (ნებისმიერ სისტემაში) ან შეიქმნა, მაგრამ ოპოზიციური აღმოჩნდა (საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში). ცხადია, ერთ ხელში თავმოყრილი ძალაუფლება შეიძლება უფრო ეფექტიანი იყოს, ვიდრე დანაწილებული, მაგრამ, თუ ეს ეფექტი უარყოფითი აღმოჩნდა, ზიანის მიყენებისგან ქვეყნის დაცვა გაცილებით რთული იქნება, ვიდრე დანაწილებული ხელისუფლების შემთხვევაში. სწორედ ამიტომ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის პრინციპების დარღვევა უადრესად სახიფათოა ნებისმიერი ქვეყნისთვის, მით უფრო საქართველოსთვის, რომელშიც არ არსებობს დემოკრატიული მმართველობის ტრადიცია⁴⁷⁵.

საქართველოს შემთხვევაში, ხელისუფლების დანაწილება ყოველთვის პრობლემური საკითხი იყო. ბოლო პერიოდში კი აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით დადგა 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ, როდესაც მივიღეთ ხელისუფლების ერთი პირის – პრეზიდენტის ხელში

⁴⁷³ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 30-31.

⁴⁷⁴ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

⁴⁷⁵ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 11-12.

თავმოყრა და სუსტმა პარლამენტმა ვერ შეძლო აღნიშნულის დაბალანსება. სწორედ ამის გამოსასწორებლად, 2010 წელს განხორციელდა რეფორმა, რომელმაც ჩვენს მიერ განსახილველი მექანიზმი დაამკვიდრა.

ზოგადად, უნდობლობის ვოტუმი უნდა ემსახურებოდეს პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილებას, რა მიზნითაც პარლამენტმა უნდა მოახდინოს მთავრობის მიმართ საკონტროლო უფლებამოსილების გამოყენება და წამოიწყოს უნდობლობის ვოტუმის პროცედურა.

საქართველოში, აღნიშნული მექანიზმის არათუ წამოწყება, არამედ არსებობა წინააღმდეგობაშია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან. ხელისუფლების შტოებმა – საქართველოს პარლამენტმა და საქართველოს მთავრობამ ერთმანეთი უნდა გააწონასწორონ და დააბალანსონ. საქართველოში კი, მიუხედავად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღებისა, საქართველოს პარლამენტს არ აქვს შესაძლებლობა წინააღმდეგობა გაუწიოს მოქმედ მთავრობას და მისი გადაყენება სცადოს. გარდა ამისა, მექანიზმში არსებული პრეზიდენტის ვეტო ართულებს ვითარებას იმ მხრივ, რომ პრეზიდენტის სტატუსის, როგორც ნეიტრალური არბიტრის ცვლილებას იწვევს. შედეგად კი ვიღებთ რეგულაციას, რომლის მიხედვითაც უნდობლობის ვოტუმის პროცედურაში, სასამართლოს გარდა, უმაღლესი ხელისუფლების ყველა ორგანო მონაწილეობს – მთავრობა, პრეზიდენტი და პარლამენტი. წინამდებარე დეფორმირებული მექანიზმი კი იწვევს აღნიშნული ინსტიტუციების უფლებამოსილებების ცვალებადობას, რაც პირდაპირ პროპორციულად აისახება ხელისუფლების დანაწილებაზე.

შვარცის მიერ მოყვანილი მაგალითები ნათელი მაგალითია იმისა, თუ როგორ შეიძლება იქონიოს გავლენა ხელისუფლების დანაწილებაზე, სახელმწიფოს მართვისას ხელისუფლების შტოებს შორის არსებულმა დისბალანსმა: ხელისუფლების განშორებათა შორის ძალაუფლების გადანაწილების პროცესი მარტო პოლონეთში კი არა, აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ სხვა ქვეყანაშიც უამრავი შიდასამთავრობო კონფლიქტით ხასიათდებოდა. უნგრეთში ეს იყო პრეზიდენტ არპად გონჩის და ანტალის მთავრობის დავა, სლოვაკეთში – პრეზიდენტ მიხალ კოვანსა და პრემიერ-მინისტრ ვლადიმირ მეჩიარს შორის უთანხმოება, ბულგარეთში – პრეზიდენტ ჟელიუ ჟელევის მძიმე ურთიერთობა დიმიტროვისა და ჟან ვიდენოვის მთავრობებთან, და ყველაზე აშკარად, რუსეთში პრეზიდენტ ბორის ელცინსა და პარლამენტს შორის არსებული მწვავე დაპირისპირება როგორც 1993 წლის ოქტომბრამდე. ამ ვითარებას, პოლონეთის მსგავსად დიდწილად განაპირობებდნენ ამ პროცესების მონაწილე პიროვნებები და იმდროინდელი ისტორიული რეალობა. შეიძლება ამისი მიზეზი ისიც იყოს, რომ ახალ დემოკრატიებში ჯერ კიდევ ბოლომდე გაცნობიერებული არ ქონდათ ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტური პრინციპები და არც ამის ისტორიული გამოცდილება არსებობდა. ამასთანავე, მსგავსი პრობლემები მუდამ თან ახლავს ხელისუფლების გადანაწილების ნებისმიერ პროცესს და იგი ყოველთვის ხელისუფლების მპყრობელ პირთა შორის კონფლიქტით მთავრდება, თუ ეს პროცესი არ ეფუძნება მდიდარ

ტრადიციას ან უკვე დამკვიდრებულ კანონის უზენაესობას, როგორც ეს ბრიტანეთსა და გერმანიაშია⁴⁷⁶.

საქართველოში, ისევე როგორც მთელი რიგი დემოკრატიული ქვეყნების კონსტიტუციები გარკვეულწილად ითვალისწინებენ ხელისუფლების დანაწილების ვექტორის გადახრას ხელისუფლების რომელიმე შტოს სასარგებლოდ, ან გარკვეული უფლებამოსილების მინიჭების ხარჯზე. აღნიშნული ბუნებრივია, ვინაიდან არ არსებობს ხელისუფლების აბსოლუტური გამიჯვნა და დაბალანსება. აღნიშნულს შორის ზღვარი ყოველთვის გადაწეულია, თუმცა დემოკრატიულობის, მმართველობის ფორმისა და სხვა გარემოებების გათვალისწინებით. საქართველოს შემთხვევაში კი, მიღებულმა მექანიზმმა არსებითი ბუნდოვანება წარმოშვა ხელისუფლების დანაწილების კუთხით, რაც განპირობებულია სუსტი პარლამენტით, გართულებული მექანიზმითა და პრეზიდენტის ვეტოს არსებობით.

7. მექანიზმის გავლენა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოქმედ მოდელზე

მექანიზმის ქართულმა ვერსიამ შესაბამისი თავისებურებებით იმოქმედა პარლამენტისა და პრეზიდენტის სტატუსზე, ასევე საქართველოს მთავრობის სტატუსზეც. მექანიზმის შემოდების ფაქტიც და მისი პრაქტიკული მახასიათებლებიც უშუალო კავშირშია საქართველოს მმართველობის მოდელთან. საქართველოს მმართველობის მოდელის განსაზღვრა კი დღემდე აქტუალური საკითხია და დამოკიდებულია უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების დეფორმირებული უფლებამოსილებებისა და სტატუსების ურთიერთმიმართებაზე.

ყოველი საპარლამენტო და შერეული მმართველობის სახელმწიფოსათვის პარლამენტის წინაშე მთავრობის ინსტიტუციურ-პოლიტიკური პასუხისმგებლობაა დამახასიათებელი. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პოლიტიკური მოტივებით სუბიექტის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას გულისხმობს. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, როგორც წესი, მის მიმართ პარლამენტის მხრიდან უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის წარმოებაში ვლინდება. უნდობლობის პროცედურის შედეგად, ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია მთავრობის უპირობოდ გადაყენებას ითვალისწინებს, ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი რამ პირდაპირ არ არის გაწერილი, თუმცა რამდენადაც კონსტიტუცია მთავრობის ფუნქციების განხორციელებისათვის პარლამენტის მხრიდან ნდობის საჭიროებაზე მიუთითებს, ასეთი ნდობის არ არსებობის შემთხვევაში იგულისხმება, რომ მთავრობა არ არის უფლებამოსილი გააგრძელოს საქმიანობა. ზოგიერთ სახელმწიფოში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია კომპეტენციით, არ

⁴⁷⁶ შვარცი პ., კონსტიტუციური მართლსაჩუქელების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, აირის საქართველო, სეზანის სტამბა, 2003, 112.

გაითვალისწინოს პარლამენტის მხრიდან გამოხატული უნდობლობა და საშუალება მისცეს მთავრობას, გააგრძელოს საქმიანობა⁴⁷⁷.

აღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე ადგილი აქვს საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ქვეყნებში. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ხელისუფლების მეთაურის წინაშე – ზოგიერთ შერეულ და საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებშია, ხოლო უფლებამოსილების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა ყველა მოდელშია⁴⁷⁸.

საქართველოს შემთხვევაში, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოდებამ და აღმასრულებელი ხელისუფლების მთავრობის ხელში გადასვლამ, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი გამორიცხა. შესაბამისად, მმართველობის მოდელზე მსჯელობისას რჩება ორი ალტერნატივა – მმართველობის საპარლამენტო ან შერეული მოდელი. მოკლედ განვიხილოთ მათი მახასიათებლები, რათა უფრო ნათელი იყოს ქართული მექანიზმის გავლენა რომელიმე მათგანზე.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად მახასიათებელს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა წარმოადგენს. როგორც ლოგო აღნიშნავს, პარლამენტარიზმის განსაზღვრისთვის პასუხისმგებლობის პრინციპი საკმარისია⁴⁷⁹. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვითაც, მთავრობის ფორმირება მთლიანად პარლამენტზეა დამოკიდებული, შესაბამისად, მთავრობის მაკონტროლებელი ერთადერთი ორგანოც პარლამენტი იქნება. ერთი შეხედვით, საპარლამენტო მმართველობა მივიღეთ, თუმცა, კონსტიტუცია გვთავაზობს ისეთ ელემენტებს, რომელიც არ ახასიათებს საპარლამენტო რესპუბლიკას, როგორცაა: პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა, მისი მონაწილეობა საგარეო ურთიერთობებისა და თავდაცვის სფეროში. ამდენად, ზემოთქმულის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი ნახევრად-საპარლამენტო მოდელს ამკვიდრებს⁴⁸⁰.

იმავდროულად, საქართველოს მთავრობის არსებობა (ფორმირებაც და ფუნქციონირებაც) პარლამენტზეა დამოკიდებული, რომელსაც მთავრობის გადაყენება შეუძლია, რაც საპარლამენტო რესპუბლიკისთვისაა დამახასიათებელი⁴⁸¹. პარლამენტის უპირატესობა მთავრობაზე მოასწავებს საპარლამენტო რესპუბლიკის ტრანსფორმირებას უკვე სხვა ტიპის

⁴⁷⁷ გუგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 190.

⁴⁷⁸ И.А. Сизько, Н.М.Чепурнова Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007, 136.

⁴⁷⁹ ლოგო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალანჩივაძისა და ნ. ცქიტიშვილის ტარგმანი, ვკეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2009, 13.

⁴⁸⁰ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 2012, 199.

⁴⁸¹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 2010 წელი, ინოვაცია, 111.

მმართველობაში. აღნიშნულ მოდელს უწოდებენ “საპარლამენტო სისტემას”, “საპარლამენტო დემოკრაციას”, “საპარლამენტო რეჟიმის” მოდელს⁴⁸².

საპარლამენტო დემოკრატიების განმასხვავებელი ნიშანი არის ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი მის მანდატს იღებს და პოლიტიკურად პასუხისმგებელია საკანონმდებლოს წინაშე⁴⁸³.

მმართველობის შერეულ მოდელში, საპრეზიდენტო მოდელიდან გაზიარებულია საყოველთაო წესით არჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრი, ხოლო საპარლამენტო მმართველობიდან – პრეზიდენტის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი და ამ უკანასკნელის შესაძლებლობა მიიღოს მონაწილეობა მთავრობის ფორმირებაში და უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს იგი⁴⁸⁴.

ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ერთ-ერთი ძირითადი მახასიათებელი ბიცეფალური აღმასრულებელი ხელისუფლებაა. ამ და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით, მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, თუმცა არასწორი იქნებოდა კონსტიტუციური პროექტით გათვალისწინებული მოდელისთვის ისევე ნახევრად-საპრეზიდენტო გვეწოდებინა. თუნდაც იმიტომ, რომ პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში, ზოგიერთი უფლებამოსილების გარდა, თითქმის არანაირი ფუნქცია აღარ ექნება. აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება მთლიანად მთავრობის პრეროგატივა გახდება⁴⁸⁵.

რესპუბლიკური მმართველობის შერეული სისტემა ძალზე მიმზიდველი აღმოჩნდა თითქმის ყველა პოსტკომუნისტური ქვეყნისათვის (პოლონეთი, ბულგარეთი, რუსეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი და ა.შ.), თუმცა ჩამოუყალიბებელი სამოქალაქო საზოგადოებისა და პოლიტიკური სისტემას, მოსახლეობის არასაკმარისი პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის დონის გამო, კლასიკურმა ფრანგულმა სისტემამ ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენციალიზმისაკენ გადახრილი დეფორმაცია განიცადა და როგორც ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა ფუნქციონირებს⁴⁸⁶.

ვინაიდან დიუვერჟესული განმარტებით საქართველოს პრეზიდენტი ფლობს მნიშვნელოვან ძალაუფლებას, რომელიც ვეტოს დადებაში გამოიხატება, მაშინ ქვეყანა შერეულად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. მაგრამ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები, მთავრობის სიძლიერე ცდება შერეული მოდელის დონეს და უფრო საპარლამენტოსკენ იხრება. მაგრამ ვერც ბოლომდე ამ მოდელს ასახავს. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის დაბალანსების მიზნით შექმნილია პარალელური

⁴⁸² გოგიაშვილი ვ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 154.

⁴⁸³ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 27, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016].

⁴⁸⁴ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 110.

⁴⁸⁵ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 2012, 198-199.

⁴⁸⁶ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 2010 წელი, ინოვაცია, 111.

აღმასრულებელი სტრუქტურა – პრეზიდენტის სახით⁴⁸⁷. საქართველოში კი, საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების მიუხედავად, საქართველოს პრეზიდენტს ვერ ვუწოდებთ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს.

საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკამ დე გოლის მეთაურობით, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემების უარყოფითი მხარეების აღმოფხვრის, განსაკუთრებით კი საპარლამენტო კრიზისების დაძლევისა და სტაბილური მთავრობის შექმნის მიზნით, შექმნა შერეული რესპუბლიკა, რომელიც აერთიანებს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშან-თვისებებს. სახელწოდება “ნახევრად-საპრეზიდენტო” არ მიუთითებს პრეზიდენტის საშუალო მდგომარეობაზე საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკას შორის. პირიქით, პრეზიდენტი სახელმწიფოს მართვის ყველა სფეროში ფლობს დიდ უფლებამოსილებას. დე გოლმა მმართველობის ამ ფორმაში გააერთიანა ფრანგული ბონაპარტიზმის, ამერიკული პრეზიდენციალიზმისა და ბრიტანული ძლიერი პრემიერ-მინისტრის კონცეფციები⁴⁸⁸.

შუგარტისა და კერის მოსაზრების მიხედვით, შერეული მმართველობის საერთო მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამიჯნული არაა. შერეული რესპუბლიკების კონსტიტუციებში, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მხრივ, კონსტიტუციის ორაზროვნება წარმოადგენს ამ სისტემას “დაბრკოლების ლოდს”. პორტუგალიისა და ვაიმარის რესპუბლიკის მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მთავარი გამოწვევა სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებს შორის კომპეტენციის ნათელი გაუმიჯნაობაა⁴⁸⁹.

ამ ფორმაში საპრეზიდენტო მოდელიდან გაზიარებულია საყოველთაო წესით არჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრი, ხოლო საპარლამენტო მმართველობიდან – პრეზიდენტის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი და ამ უკანასკნელის შესაძლებლობა მიიღოს მონაწილეობა მთავრობის ფორმირებაში და უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს იგი⁴⁹⁰.

შერეული მმართველობის მოდელი ასოცირდება ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობასთან, რამაც შესაძლოა გააჩინოს კითხვა აღნიშნულ მოდელში უნდობლობის მექანიზმის არსებობასთან დაკავშირებით, თუმცა შერეული მოდელი მხოლოდ ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობას როდი გულისხმობს. მმართველობის შერეული მოდელის თავდაპირველი კონცეფცია ეკუთვნის მორის დიუვერჟეს, რომლის მიზანს

⁴⁸⁷ Krupavicius A., *Semi-presidentialism in Lithuania: origins, development and Challenges*, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008, 83.

⁴⁸⁸ ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), *ჟურნ. ადამიანი და კონსტიტუცია*, №4, 2002, 36.

⁴⁸⁹ Shugart S. M., Carey J., *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 56.

⁴⁹⁰ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., *კონსტიტუციური სამართალი*, თბილისი, ინოვაცია, 2010, 110.

წარმოადგენდა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებს შორის არსებული სიცარიელის შევსება. მოგვიანებით, შუგარტმა და კერიმ, შერეულ მოდელში განასხვავეს ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი ორი მოდელი: პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო რეჟიმები. პირველ შემთხვევაში პირველობა მინიჭებული აქვს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო მეორე შემთხვევაში პრეზიდენტს, რადგან ის ნიშნავს და ათავისუფლებს კაბინეტის წევრებს⁴⁹¹.

მმართველობის შერეული სისტემისათვის დამახასიათებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი (პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის), მისი არსებითი ნიშანია ასევე მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობა პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, ამ სისტემაში მთავრობის გადაყენება შესაძლებელია როგორც პარლამენტის მიერ უნდობლობის ვოტუმით, ასევე პრეზიდენტის მიერაც კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში. შერეული მმართველობის მთავარი ნიშანსვეტი მაინც ისაა, რომ კონსტიტუცია წინასწარ ვერ განსაზღვრავს, თუ ვინაა ქვეყნის მთავარი ფიგურა (რაც ადვილად გამოსაცნობია საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებში), ეს ყოველთვის უკავშირდება საპარლამენტო არჩევნების შედეგებით მიღებულ პოლიტიკურ კონფიგურაციას. ყოველგვარი საკანონმდებლო ცვლილების გარეშე მმართველობის მოდელი გადადის ერთი ფორმიდან მეორეში: თუ პრეზიდენტის პოლიტიკურმა გუნდმა პარლამენტში უბრალო უმრავლესობა მოიპოვა, ქვეყნის მმართველობა იქნის ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელის ნიშნებს, თუ პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა სხვადასხვა პოლიტიკური ორიენტაციის გუნდია, მაშინ ქვეყანა შერეული მმართველობის მოდელიდან გადადის საპარლამენტო სისტემის მოდელს, ხოლო თუ პარლამენტში პრეზიდენტსა და მთავრობას აქვს საკონსტიტუციო უმრავლესობა, მაშინ სახეზეა ძლიერი საპრეზიდენტო მოდელი⁴⁹².

გარდა იმისა, რომ მმართველობის შერეული მოდელი არის ერთგვარი ალტერნატივა წმინდა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებისა, მ. დიუვერჟეს აზრით, “ეს სისტემა გვევლინება როგორც ორი მოდელის სინთეზი და თავს უყრის ფრანგული ბონაპარტიზმის ისტორიულ გამოცდილებას, ამერიკულ პრეზიდენციალიზმს და ძლიერი პრემიერ-მინისტრის ბრიტანულ კონცეფციას“⁴⁹³.

საქართველოს რეფორმები არ ქმნის სრულ საპარლამენტო სისტემას ისეთი პრეზიდენტით, რომელიც, ძირითადად, სიმბოლურ ფუნქციას ასრულებს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ახალი პოლიტიკური წყობის დახასიათება ადვილი არ არის, იგი უფრო ახლოსაა პოლონეთისა და ლიტვის ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელებთან⁴⁹⁴. ის ფაქტი, რომ

⁴⁹¹ Shugart S. M., Carey J., Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 23-27.

⁴⁹² გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 173-174.

⁴⁹³ Медушевский А.Н., Сравнительное Конституционное Право и Политические Институты, Москва, Государственный Университет Высшая Школа Экономики, 2002, 203.

⁴⁹⁴ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკენბჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა

არსებობს სხვადასხვა პოლიტიკური პრაქტიკა შერეული მოდელის მიღმა, ეს ფაქტი მოდელის ფუნდამენტურ ღირებულებას ფასს არ უკარგავს⁴⁹⁵.

მანამ, სანამ პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში ყოველთვის იყო პოტენციური ორმაგი მმართველობისა, პარტიისა და სახელმწიფოს ურთიერთობიდან გამომდინარე, და მანამ, სანამ ყოფილი მონარქიების ტრანსორმაცია მოსალოდნელი იყო ორმაგ მმართველობებად, მხოლოდ ბოლო პერიოდში გავრცელდა ფართოდ მსგავსი რეჟიმი პოლიტიკურ მმართველობებს შორის. ტრადიციულად, რესპუბლიკები იყვნენ საპრეზიდენტო მმართველობისა, როგორც ამას მკაცრად მოითხოვდა კონსტიტუცია, ან საპარლამენტო. 1940 წლების ბოლოსკენ, მხოლოდ 6 შემთხვევა იყო ნახევრადსაპრეზიდენტო ორმაგი მმართველობისა – ფინეთი, პერუ, ლიბანი, სირია, სამხრეთ კორეა და ინდონეზია. მეოთხედი საუკუნის შემდეგ, ორი ათეულით მეტი რესპუბლიკა იყო უკვე ამ ტიპის. ამავდროულად, დამოუკიდებელი ქვეყნების რაოდენობაც გაიზარდა და ორმაგი მმართველობის სისტემის გავრცელება იყო მეტად პროპორციული⁴⁹⁶.

როგორც ელჯიმ მოიკვლია, მმართველობის წარმატებულ მოდელებს შორის ყველაზე ხშირია ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელი. საბოლოოდ შეფასდა 22 შემთხვევა, 6 მათგანი იყო წარმატებული დემოკრატიული მმართველობა, ხოლო დანარჩენ 16-ში მარცხი განიცადა⁴⁹⁷.

გარდა კლასიკური, შერეული ე.წ. ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის სისტემისა, ბოლო პერიოდში აქტიურად განიხილება ნახევრადსაპარლამენტო რესპუბლიკის არსებობაც. როგორც პროფესორი ლინცი აღნიშნავს, ორმაგი აღმასრულებელი რგოლი, ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემასთან ერთად ახასიათებს ნახევრადსაპარლამენტო სისტემასაც⁴⁹⁸.

მიუხედავად იმისა, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის მიმართ არსებობს მკაფიო დადებითი არგუმენტები, კონცეფციის მხარდამჭერები არიან ცოტანი და იშვიათნი. ყველაზე ცნობილი დამცველი არის ჯოვანი სარტორი. ის ამტკიცებს, რომ შერეული სისტემები არიან უკეთესები, ვიდრე წმინდა პარლამენტარიზმი და საპრეზიდენტო მმართველობა. შერეულ სისტემებში კი ის მოიაზრებს როგორც ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობას, ასევე როგორც თავად უწოდებს “ნახევრად-საპარლამენტო” მმართველობასაც. ნახევრად-საპარლამენტო სისტემას ის განსაზღვრავს როგორც საპარლამენტო სისტემას, რომელსაც ყავს ძლიერი პრემიერი, როგორც ესაა დიდ ბრიტანეთში. როდესაც ის აღარებს ნახევრად-საპრეზიდენტო და ნახევრად-საპარლამენტო მმართველობას, ის ადგენს,

ვეროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 68.

⁴⁹⁵ Elgie R., *The Politics of Semi-Presidentialism*, 2005, 11.

⁴⁹⁶ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 165.

⁴⁹⁷ Elgie R., *Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies*, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, No.2, 2007, 67.

⁴⁹⁸ Linz J., *Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference? "The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone,"* Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation, 1985, 17.

რომ ზემოთ ხსენებულიდან არცერთი არ არის მისი რჩეული მოდელი. ის პოლიტიკური ფორმაა საუკეთესო, რომელიც საუკეთესოდ ერგება ვითარებას⁴⁹⁹.

დიუვერჟე ატყობს, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი ყველაზე შესაფერისი მოდელია. ისეთი ავტორების საწინააღმდეგოდ, როგორებიც არიან ლინცი, სტეფანი და სულეიმანი, დიუვერჟე ამტკიცებს რომ არსებითი განსხვავებაა ნახევრადსაპრეზიდენტო და ნახევრადსაპარლამენტო მმართველობის მოდელებს შორის. მისთვის ეს არსებითი სხვაობა ვლინდება საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რეჟიმებს შორის არსებული ძირითადი განსხვავებით. მისი განმარტებით, პირველ რეჟიმში ლეგიტიმაციის ორი წყაროა, ხოლო მეორე რეჟიმში მხოლოდ ერთი - საპარლამენტო არჩევნები. ლეგიტიმაციის ორი წყარო ასევე ნახევრადსაპრეზიდენტო რეჟიმში. შესაბამისად, დიუვერჟესთვის ცხადია რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო და ნახევრადსაპარლამენტო მოდელები არ არიან წმინდა სინონიმურები და რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელის მიღმა იგულისხმება განსხვავებული და სპეციფიკური მმართველობა და ის ყველაზე შესაფერისია გამოსაყენებლად ქვეყნების უმეტესობისთვის⁵⁰⁰. თუმცა, სამწუხაროდ, რეჟიმებს შორის განსხვავებების დროს არ საუბრობენ და არ აფასებენ უნდობლობის ვოტუმის გავლენას, მხოლოდ აღნიშნავენ მთავრობის ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისგების ორგანოს.

ვინაიდან საქართველოში ბიცეფალური მმართველობა არ გვაქვს, მიუხედავად პრეზიდენტის არც თუ ისე მცირე უფლებამოსილებებისა, არ გვაქვს სახეზე კლასიკური შერეული მოდელი. შუგარტმა და კერიმ, ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში გამოყო ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი ორი მოდელი: პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო რეჟიმები. პირველ შემთხვევაში პირველობა მინიჭებული აქვს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო მეორე შემთხვევაში პრეზიდენტს, რადგან ის ნიშნავს და ათავისუფლებს კაბინეტის წევრებს⁵⁰¹. ხსენებული სისტემების შესახებ გამოთქმულ მოსაზრებებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ პრემიერ-საპრეზიდენტო მოდელის ძირითადი მახასიათებლებია: აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პირველი პირი საპარლამენტო გზით არჩეული პრემიერ-მინისტრი; პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი გზით ხალხის მიერ, იგი ასევე ფლობს ნორმატიული აქტების გამოცემის, ვეტოს და მინისტრთა კაბინეტის დაკომპლექტების უფლებას, მიუხედავად ამისა, პრემიერ მინისტრი და მისი კაბინეტი მხოლოდ პარლამენტის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი⁵⁰². პრეზიდენტი ნიშნავს საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილ კანდიდატს პრემიერის პოსტზე. პრემიერი წარმოდგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს და აღჭურვილია მნიშვნელოვანი ფუნქციებით. შედეგად, აღმასრულებელ

⁴⁹⁹ Elgie R., Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, Taiwan Journal of Democracy, Volume 3, No.2, 2007, 55-56.

⁵⁰⁰ Elgie R., The Politics of Semi-Presidentialism, 2005, 5-6.

⁵⁰¹ Shugart Matthew Soberg and Carey John, Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 year, 23-27.

⁵⁰² ix. diagrama, Shugart Matthew Soberg, Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns, French Politics 3, 2005 year, 332.

ხელისუფლებაშია ორი სხვადასხვა პოზიციის წარმომადგენელი, ვინაიდან პრემიერი და პრეზიდენტი განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს წარმოადგენენ, თუმცა მათ შორის ყალიბდება საქმიანი ურთიერთობები.

რაც შეეხება პრეზიდენტ-საპარლამენტო მოდელს, ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველი პირი საყოველთაო წესით არჩეული პრეზიდენტია, რომელიც ფლობს პარლამენტის დათხოვნის უფლებას და ამავდროულად ნიშნავს და ათავისუფლებს კაბინეტის წევრებს, ისინი კი თავის მხრივ ეყრდნობიან პარლამენტის ნდობას⁵⁰³ და ანგარიშვალდებულნი არიან არა მხოლოდ მის მიმართ, არამედ პრეზიდენტის მიმართაც⁵⁰⁴. ამ მოდელში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობებს აყალიბებს ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტის მიერ დაკომპლექტებული მთავრობა პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ასევე პარლამენტის წინაშე.

ზემოთხსენებული კლასიფიკაციის ფონზე, ცალკეულმა მეცნიერი-იურისტებმა გამოთქვეს თავიანთი მოსაზრებები. პიერ პაქტეს აზრით, შერეულმა მოდელმა საპარლამენტო რეჟიმისგან ისესხა მთავრობა, რომელიც ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე; ხოლო პრეზიდენტი, რომელიც აირჩევა ხალხის მიერ და აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება – საპრეზიდენტო რეჟიმისგან⁵⁰⁵. ელჯიმ კი **ნახევრადსაპრეზიდენტო** ქვეყნების შემდეგი კლასიფიკაცია შემოგვთავაზა - 1. მეტად პრეზიდენციალიზებული ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნები (ნამიბია, პერუ, სამხრეთ კორეა, გაიანა), 2. ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნები ფორმალური პრეზიდენტით (ავსტრია, ბულგარეთი, ისლანდია, ირლანდია, პორტუგალია და სლოვენია), 3. ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნები სადაც დაცულია პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებებს შორის ბალანსი (ხორვატია, ფინეთი, საფრანგეთი, ლიტვა, პოლონეთი, მონღოლეთი, რუმინეთი, სენეგალი, სლოვაკეთი და ტაილანდი)⁵⁰⁶.

აღნიშნული კლასიფიკაციის ფონზე, საქართველოში არსებული მმართველობის მოდელი უფრო შერეულისკენ იხრება. შუგარტისა და კერისეული დაყოფით, საქართველო შესაძლებელია პრემიერ-საპრეზიდენტო მოდელში ჩაჯდეს, თუმცა ამ მოდელში, საქართველოსგან განსხვავებით პრეზიდენტი მთავრობის დაკომპლექტებისა და საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას ფლობს. გარდა ამისა, მისაღებია ნახევრად-საპარლამენტო მმართველობის ფორმაც, რომელიც როგორც ზემოთ განვიხილეთ, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო ნიშნების მქონე შერეული მოდელია, თუმცა უფრო მეტად თავისი არსით საპარლამენტო მმართველობის უფრო იხრება, ვიდრე კლასიკური შერეული მოდელისაკენ. საქართველოს

⁵⁰³ ix. Shugart Matthew Soberg and Carey John, Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 year, 316.

⁵⁰⁴ Shugart Matthew Sørberg, Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns, French Politics 3, 2005 year, 332.

⁵⁰⁵ Darko Simovic, THE DEFINITION OF SEMI-PRESIDENTIAL REGIME – REFORMULATED, VII WORLD CONGRESS OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CONSTITUTIONAL LAW, Workshop no. 7: Latest Developments in Constitutional Theory and Doctrine, Athens, 2007 year, 6.

⁵⁰⁶ Elgie Robert, A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme, Journal of Democracy, Volume 16, Number 3, 2005 year, pp.102-109.

მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო წესი, საქართველოს მთავრობის ანგარიშგაღებულება პარლამენტის წინაშე, ძლიერი და გამოკვეთილი პრემიერი, კონტრასიგნაცია და რაც მთავარია - უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი იძლევა საფუძველს რომ საქართველოში საპარლამენტო მმართველობის ნიშნები უფრო მეტია. თუმცა, უნდობლობის ვოტუმში არსებული პრეზიდენტის ვეტო, მის დასაძლევად გათვალისწინებული ხმათა დიდი რაოდენობა უჩვეულოდ ზრდის პრეზიდენტის სტატუსს ამ პროცედურისას, რაც არ შეესაბამება საპარლამენტო მმართველობას. ამასთან, პროცედურის განხორციელებაზე პარლამენტს არ აქვს ქმედითი ბერკეტები, მისი როლი სუსტია და იჯაბნება პრეზიდენტის მიერ, ამასთან, შეუსაბამოდ დიდი ვადები, კენჭისყრების რაოდენობა და ჩვენს მიერ წინა ქვეთავებში განხილული ყველა დეტალური მახასიათებელი ცვლის უნდობლობის ქართულ მოდელს და აშორებს მას კლასიკურ მექანიზმთან. ეს კი ავტომატურად აისახება მმართველობის მოდელზე.

თუმცა, ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი მოქმედებს საპარლამენტო მოდელად, როდესაც კოჰაბიტაციაში მყოფი აღმასრულებელი ხელისუფლება კონტროლდება იმ პარტიის ან კოალიციის მიერ, რომელიც პრეზიდენტის პარტიის ოპოზიციური მხარეა. ამ ორ პარტიულ სისტემაში, ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელმა შესაძლოა თავიდან აგვაცილოს ჩიხი/გამოუვალი სიტუაცია, რაც შესაძლოა მოხდეს წმინდა საპრეზიდენტო სისტემის დროს, რადგან აქ მკაცრად დაყოფილი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება, როდესაც ისინი განაწილებულია განსხვავებულ პარტიებში⁵⁰⁷. შესაძლოა, კონსტიტუციური მახასიათებლების მიუხედავად, საქართველოში განვითარებულმა პოლიტიკურ-სამართლებრივმა მოვლენებმა შესაძლოა საქართველოს მმართველობის განსხვავებული მოდელი შექმნას, რომელშიც ჰარმონიულად ჩაჯდება უნდობლობის ვოტუმის არსებული მექანიზმი.

8. მექანიზმის ამოქმედების შედეგები

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მექანიზმის ამოქმედება რამდენიმე ასპექტშია განსახილველი. მიუხედავად იმისა, რომ პროცედურული მახასიათებლების გათვალისწინებით, მისი ამოქმედების შანსები საკმაოდ დაბალია, წინამდებარე ნაშრომის მიზნებისათვის განვიხილოთ მექანიზმის ამოქმედების შედეგად შესაძლო დამდგარი შედეგები.

➤ პირველ რიგში აღსანიშნავია საქართველოს პარლამენტის პოზიცია და სტატუსი ამ ჭრილში. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტმა მოახერხა იმ რთული პროცედურული ეტაპების გავლა, შეუსაბამოდ დიდი ვადების ფონზე საკმაოდ მაღალი ქვორუმის

⁵⁰⁷ Norkus Zenonas, PARLIAMENTARISM VERSUS SEMI-PRESIDENTIALISM IN THE BALTIC STATES: THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF DIFFERENCES IN THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS, BALTIC JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, December 2013, No 2, 15.

შენარჩუნება, პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა და მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება, ის ბრძოლის ველს საკმაოდ ნაომარი, თუმცა გამარჯვებული ტოვებს.

აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედება ცალსახა სტრესია საკანონმდებლო ორგანოსათვის, რომელსაც უწევს დაძაბულ, მობილიზებულ რეჟიმში ყოფნა რამდენიმე თვის მანძილზე, რათა აღნიშნული პროცედურის წამოწყებით და დაუსრულებლობით არ მოხდეს მისი ვადამდელი დათხოვნა. უნდობლობის ვოტუმი ძალიან სახიფათო მეთოდია; ეს არის ბომბი, რომელიც (თუ მას ახალი არჩევნების დანიშვნაც მოჰყვება) მის ამწყობ ინჟინრებს შეიძლება ხელში აუფეთქდეთ⁵⁰⁸.

შესაბამისად, მექანიზმის ამოქმედების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტს მექანიზმის დასრულების უფრო მეტი ინტერესი აქვს, რაც უნდობლობის გამოცხადებაზე მეტად, ხელისუფლების შენარჩუნებით არის განპირობებული. შესაბამისად, პარლამენტი გადადის ბრძოლაზე რათა შეინარჩუნოს არსებული მდგომარეობა. პარლამენტის ასეთ რეჟიმში ყოფნა კი უარყოფით გავლენას მოახდენს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის წარმართვაზეც.

ამავდროულად გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, მისი ძირითადი საქმიანობა გაყოფილია ორად: 1. ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, 2. კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედებიდან, მისი მიმდინარეობის რამდენიმე თვიანი პერიოდის განმავლობაში უკიდურესად გართულებდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მისი ძირითადი საქმიანობის ერთი ნაწილის შესრულება - საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება და საშინაო/საგარეო პოლიტიკის შემუშავება. პარლამენტი მთელს მის რესურსს მიმართავს იქითკენ, რომ ძირითადი საქმიანობის მეორე ნაწილი - უნდობლობის ხანგრძლივი და რთული პროცედურა წარმატებით ჩაამთავროს. შესაბამისად, აღნიშნული უარყოფითად აისახება საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ძირითად საქმიანობაზე. პარლამენტის მიერ ერთი უფლებამოსილების განხორციელება არ უნდა იყოს იმდენად რთული და ხანგრძლივი, რომ მან ხელი შეუშალოს მისი საქმიანობის სხვა სფეროების განხორციელებას.

➤ აღნიშნული პროცესები უარყოფითად იმოქმედებს საქართველოს მთავრობის მიერ მისი უფლებამოსილებას განხორციელებაზე, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მიხედვით არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც

⁵⁰⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, სტივენ ჰოლმის წინათქმით, მაისურაძე მარინას თარგმანი, ნინიძე თევდორეს რედაქტორობით, თბილისი, აირის საქართველო, 2003, 115.

ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ხოლო ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტმა შესაძლოა აღძრას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, ეს ფაქტი ავტომატურად არ ნიშნავს საქართველოს მთავრობის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ჩამოშორებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წამოწყებიდან მის დასრულებამდე, საქართველოს მთავრობასაც არანაკლებად დაძაბულ და რთულ ვითარებაში მოუწევს მოღვაწეობა. პროცედურის ხანგრძლივობა შესაძლოა რამდენიმე თვემდეც გაიწელოს, ეს პერიოდი კი მთავრობამ ჩვეულ რეჟიმში უნდა გააგრძელოს მუშაობა და პარალელურ რეჟიმში, პარლამენტის განაჩენის მოლოდინში იყოს.

პარლამენტის მსგავსად, მექანიზმის ამოქმედებისას შესაძლო შედეგად მივიღოთ საქართველოს მთავრობის მიერ უფლებამოსილებების არაჯეროვანი შესრულება, საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების შეფერხებული განხორციელება. შესაძლოა, გარდაუვალი გადაყენების ფონზე მთავრობა იქცეს უსუსურად და ხელიდან გაეცდეს ქვეყნის მართვის სადავეები⁵⁰⁹, რაც ნამდვილად უარყოფით შედეგის მომტანი იქნება.

შაიო აღნიშნავს, რომ პოლიტიკურმა პასუხისმგებლობამ და მისმა გამოვლინებამ, ანუ უნდობლობის ვოტუმის ინსტიტუტმა, რაც ხშირად პარლამენტის წევრთა სამსახურებრივ მისწრაფებასა და მათ პიროვნულსა თუ პარტიულ ინტერესებს შეესაბამება, შესაძლოა, მთავრობის მუშაობის უწყვეტობა დაარღვიოს⁵¹⁰, რაც საქართველოს შემთხვევაშიც სავსებით რეალური პერსპექტივაა.

სწორედ ამიტომ, უნდობლობის ვოტუმი, განსაკუთრებით კი კონსტრუქციული ვოტუმი იმგვარად უნდა ხორციელდებოდეს, რომ მთავრობის მუშაობის უწყვეტობა მაქსიმალურად იქნეს თავიდან აცილებული/შემცირებული. ეს ყველაფერი მეტყველებს ასევე მთავრობის სტაბილურობაზეც. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ყველაზე ნაკლებად არღვევს მთავრობის სტაბილურობას, რასაც საქართველოს შემთხვევაში ვერ ვიტყვით.

შესაბამისად, მექანიზმის ამოქმედების შედეგი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსებული მექანიზმის ფონზე, მოქმედი მთავრობის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების შეფერხებაც შესაძლოა იყოს.

➤ გარდა ზემოთ განვითარებული მსჯელობისა, მექანიზმის ამოქმედების შედეგად შესაძლოა საქართველოს მთავრობას შეეშალოს ხელი მისი უფლებამოსილების განხორციელებისას, საქართველოს პარლამენტთან ურთიერთობის ჭრილში.

⁵⁰⁹ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

⁵¹⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, სტივენ ჰოლმის წინათქმით, მაისურაძე მარინას თარგმანი, ნინიძე თევდორეს რედაქტორობით, თბილისი, აირის საქართველო, 2003, 224.

კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, მექანიზმის წარუმატებლად დასრულების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. თუ პრეზიდენტმა აღნიშნული უფლებამოსილება არ გამოიყენა, ვიღებთ რეალობას, რომლის მიხედვითაც საქართველოს პარლამენტი და საქართველოს მთავრობა აგრძელებენ თანაარსებობას. ანუ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ ის ორგანოები, რომლებიც ერთმანეთთან ვერ ან არ თანამშრომლობენ.

იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებისას, საკანონმდებლო ინიციატივების უმრავლესობის ავტორია საქართველოს მთავრობა, საქართველოს პარლამენტი ფლობს საკმაოდ მნიშვნელოვან და წონად ბერკეტს, რათა ხელი შეუშალოს მის მიერ ვერ გადაყენებულ მთავრობას და დაბლოკოს მისი საკანონმდებლო ინიციატივები, ანუ მიმართოს საკანონმდებლო ობსტრუქციას. აღნიშნული კი მკვეთრად შეაფერხებს საქართველოს მთავრობს მიერ ძირითადი უფლებამოსილების განხორციელებას და გამოიწვევს სახელისუფლებო კრიზისს.

მსგავსი ვითარების შექმნის ალბათობა საკმაოდ მაღალია იმ ფონზე, როცა პარლამენტი განაწყენებულია, რადგან არსებული მექანიზმის სირთულის გათვალისწინებით ეცადა და ვერ გადააყენა მთავრობა. ხოლო, მთავრობას პარლამენტს იქით გზა არ აქვს ამა თუ იმ საკანონმდებლო აქტის პროექტის ინიცირებისას.

მსგავსი რეალობის თავიდან აცილების მიზნით, გერმანიის კონსტიტუცია ითვალისწინებს საკანონმდებლო საჭიროების გამოცხადების შესაძლებლობას⁵¹¹. ანუ, თუ უნდობლობის კონსტირუქციული ვოტუმის წარუმატებლად დასრულების შემდეგ პარლამენტი აგრძელებს ფუნქციონირებას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური მთავრობის წინადადებითა და ბუნდესრატის თანხმობით, გამოაცხადოს საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა იმ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც ბუნდესტაგმა უარყო იმის მიუხედავად, რომ ფედერალურმა მთავრობამ აღნიშნული კანონპროექტი განსაზღვრა როგორც გადაუდებელი. ანუ, ბუნდესტაგის მიერ უარყოფილი კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება ბუნდესრატის თანხმობით. არსებული ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში, კანონპროექტები შესაძლოა მიღებულ იქნეს საკანონმდებლო საჭიროების პირველი გამოცხადებიდან 6 კვირის განმავლობაში. ხოლო, ამ ვადის ამოწურვის შემდეგ, იმავე ფედერალური კანცლერის პირობებში დაუშვებელია საკანონმდებლო საჭიროების ხელახალი გამოცხადება.

აღნიშნული რეგულაცია გარკვეულწილად იცავს პარლამენტის მიერ ვერ გადაყენებულ მოქმედ მთავრობას, რომ მისი საქმიანობა არ შეფერხდეს წარუმატებელი უნდობლობის ვოტუმის გამო. ამ არგუმენტის გათვალისწინებით, შესაძლოა ერთი შეხედვით მისაღები იყოს საქართველოს კონსტიტუციაში საკანონმდებლო საჭიროების დამკვიდრება.

⁵¹¹ გერმანიის კონსტიტუცია, 81-ე მუხლი, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, [06.06.2016].

ამ არგუმენტს ასევე აძლიერებს ის ფაქტიც, რომ უნდობლობის ვოტუმის მოქმედი მექანიზმი ცალსახად არ ითვალისწინებს პარლამენტის დათხოვნას, მექანიზმის წარუმატებლად განხორციელების შემთხვევაში და მისი დათხოვნა დამოკიდებულია პრეზიდენტზე.

თუმცა, საკანონმდებლო საჭიროება სრულად არ იძლევა ანტაგონისტურად განწყობილი პარლამენტის განეიტრალების საშუალებას შემდეგ გარემოებათა გამო:

მისი ამოქმედებისათვის საჭიროა პარლამენტი იყოს ორპალატიანი, როგორც ეს გერმანიაშია გათვალისწინებული, ვინაიდან ქვედა და ზედა პალატები მონაწილეობენ საკანონმდებლო საჭიროების პროცესებში და აქვთ შესაბამისი ფუნქციები. საქართველოს შემთხვევაში კი ორპალატიანი პარლამენტის არსებობა გათვალისწინებულია მხოლოდ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემთხვევაში, რაც ამ ეტაპზე აბრკოლებს ამ მექანიზმის საქართველოს კონსტიტუციაში გაწერას და მის გამოყენებას.

ამასთან, საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა დროებითია – იგი გამოიყენება მხოლოდ რამდენიმე კვირის მანძილზე და მხოლოდ მოქმედი პრემიერის არსებობის პირობებში. კონსტიტუციით გათვალისწინებული პერიოდის გასვლის შემდეგ კი რჩება იგივე რეალობა – მთავრობისადმი უარყოფითად განწყობილი პარლამენტი და მთავრობა, რომელსაც ყოველდღიური მმართველობის პირობებში შესაძლოა კვლავ დასჭრიდეს რიგი საკანონმდებლო აქტების პროექტების ინიცირება პარლამენტში და ყველა მათგანის ინიცირება ვერ მოახერხოს საკანონმდებლო საჭიროების დროს.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, საკანონმდებლო საჭიროება პრობლემას მოგვარების ეფექტურ მექანიზმად არ გვევლინება და იგი მოქმედი პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის მანძილზე ვერ დაიცავს მოქმედ მთავრობას საკანონმდებლო ობსტრუქციისგან.

გარდა ამისა, საკანონმდებლო საჭიროების დამკვიდრება შესაძლოა აღარც გახდეს საჭირო, თუ საქართველოს პრეზიდენტმა გამოიყენა კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება და წარუმატებელი უნდობლობის ვოტუმის შედეგად დაითხოვა მოქმედი პარლამენტი. ასეთ შემთხვევაში, მოქმედი ნდობაგამოუცხადებელი მთავრობა გააგრძელებს მუშაობას, მაგრამ პარლამენტი აღარ იარსებებს, შესაბამისად, ანტაგონისტურად განწყობილი შურისმაძიებელი პარლამენტის მიერ რისკის შექმნის მომენტი თავიდან იქნება აცილებული.

➤ დიერმეიერის სტატისტიკით, აღმოსავლეთ ევროპის საპარლამენტო დემოკრატიები ასევე განსხვავდებიან მთავრობის უფლებამოსილების ხანგრძლივობით. მთავრობის უფლებამოსილების საშუალო ვადა მერყეობს 1 წლიდან იტალიაში და 2.2 წელიწადი ნიდერლანდებში, დაახლოებით 2 წლიანი პერიოდია ისლანდიაში, გერმანიაში, ნორვეგიაში და შვეიცარიაში⁵¹².

საქართველოში, არსებული მექანიზმის პირობებში, შესაძლოა მოქმედი მთავრობა არც კი გახდეს უნდობლობის ვოტუმის მსხვერპლი. ეს

⁵¹² Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 45, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016].

კი საქართველოს მთავრობას პირიქით, პოზიციებს უმაგრებს და საქართველოს პარლამენტთან შედარებით უპირატესობას ანიჭებს. როდესაც პარლამენტი ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებული არსებითი უფლებამოსილების განხორციელებას – უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, მთავრობა ძლიერი და შეუჩერებელი ორგანო ხდება, რომელიც პარლამენტზე გარკვეულ უპირატესობას გრძნობს. აღნიშნული კი უნდობლობის მექანიზმს გამოუყენებელსა და უსარგებლოს ხდის.

მექანიზმის არსი ხომ იმაში მდგომარეობს, რომ მთავრობის მიმართ მისი გამოყენება მოხდეს მთავრობის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე. თუ მექანიზმი თავისი არსით იმდენად რთული და პრობლემურია, რომ მისი გამოყენება ვერ და არ ხდება, გამოდის რომ მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა შესაძლებელი მხოლოდ თეორიულად ყოფილა. ეს ფაქტი კი ცალსახად აძლიერებს მთავრობის სტატუსს.

➤ მექანიზმის ამოქმედების შედეგად გამოვლინდება ასევე საქართველოს პრეზიდენტის პოლიტიკური ინტერესები და მისწრაფებები, ასევე ქვეყნის ინტერესების დაცვის მცდელობა.

როგორც წინა ქვეთავებში განვიხილეთ, საქართველო პრეზიდენტს შეუძლია ვეტო დაადოს მისთვის წარდგენილ პრემიერობის კანდიდატს. პარლამენტს აღნიშნული ვეტოს დასაძლევად ორი დამაბრკოლებელი გარემოება ელოდება: 1. 15-20 დღიანი ვადა და 2. სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერის მობილიზება. აღნიშნული ვადა ალბათ იმიტომაც არის გათვალისწინებული, რომ საქართველოს პარლამენტმა შეძლოს 90 მხარდამჭერის მობილიზება, რაც იმაზე მეტია, ვიდრე უნდობლობის გამოსაცხადებლად საჭირო. რეალური შანსები არსებობს აღნიშნული ვეტო ვერ დაძლიოს პარლამენტმა და პრეზიდენტი გახდეს დომინანტი ფიგურა უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის მიმდინარეობისას.

სწორედ ამ დროს ვლინდება პრეზიდენტის ვეტოს მიზანი, რაც დამოკიდებულია მოქმედი მთავრობის შემადგენლობასა და პოლიტიკურ კურსზე და ახალი პრემიერობის კანდიდატზე. მექანიზმის ამოქმედების შედეგად, შესაძლებელია საქართველოს პრეზიდენტმა პოლიტიკური ინტერესების გამო დაბლოკოს მისადები კანდიდატურა ან პირიქით, ვეტოს გამოყენებით საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება დაიცვას სხვადასხვა პოლიტიკური ძალებისაგან.

ამიტომ, მექანიზმის ამოქმედების შედეგად, პრეზიდენტის ვეტოს რეალიზებაა შესაძლებელი, რომელიც მოახდენს საქართველოს პრეზიდენტის ერთგვარ ლუსტრაციას, რაც პირდაპირ იმოქმედებს მის კონსტიტუციურ სტატუსზე.

➤ გარდა ზემოთ განხილული შემთხვევებისა, მექანიზმის ამოქმედების შედეგები ასევე მნიშვნელოვანია მომავალი პრემიერის სტატუსთან მიმართებით. საქართველოში მოქმედი მექანიზმის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურამ უნდა გადაწონოს მთელი მოქმედი მთავრობა – როგორც მისი წევრები, ასევე მეთაური. შესაბამისად, დიდი მნიშვნელობა აქვს კანდიდატის ვინაობას, მის პოლიტიკურ ან პროფესიულ გამოცდილებასა და გავლენას.

პრემიერობის კანდიდატის წამოყენების პროცედურა დეტალურად წინა ქვეთავებში იქნა განხილული, თუმცა აქაც უნდა აღინიშნოს, რომ

საქართველოს პარლამენტშივე გამოვლინდება 2 კანდიდატი, კენჭისყრით კი ერთ-ერთი უნდა აირჩეს. კანდიდატის პრეზიდენტისათვის წარუდგენლობა კი იწვევს პროცედურის შეწყვეტას. შესაბამისად, კანდიდატს მისი წამოყენებისთანავე აკისრია მნიშვნელოვანი მისია – გადაარჩინოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა და სძლიოს კონკურენტ კანდიდატს. აღნიშნული ეტაპის გადალახვის შემდეგ, მომავალმა პრემიერმა უნდა გადალახოს კიდევ ერთი დაბრკოლება პრეზიდენტის ვეტოს სახით. პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვა კი იმაზე უფრო რთულია, ვიდრე მექანიზმით გათვალისწინებული ნებისმიერი პროცედურა. შესაბამისად, პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის შემდგომ, კანდიდატს პრემიერობამდე ფორმალთა აშორებს – პრეზიდენტი წამოაყენებს მას პარლამენტის წინაშე და იწყება ახალი მთავრობის ფორმირება, მინისტრთა კანდიდატურებს კი სწორედ ახალი პრემიერი ახდენს.

აღნიშნულ საფეხურებს თუ გავითვალისწინებთ, ნათელია რომ მომავალი პრემიერის ლეგიტიმაციის ხარისხი საკმაოდ დიდია. პრემიერი, რომელიც ამდენი დაბრკოლების გადალახვის შემდეგ დაინიშნა თანამდებობაზე და დააკომპლექტა კიდევ მთავრობა, საკმაოდ გავლენიანი ფიგურა ხდება. მის მიერ პრემიერის თანამდებობის დაკავება ნიშნავს იმას, რომ ამ კანდიდატურამ გაუძლო რამდენიმე თვიან დაძაბულ მარათონს, ხმათა საკმაოდ დიდ ოდენობებს, პრეზიდენტის ვეტოს, დააკომპლექტა მთავრობა და მიიღო პარლამენტის ნდობა როგორც ამ შემადგენლობის, ასევე სამთავრობო პროგრამისათვის. და რაც ყველაზე მთავარია – საქართველოს პარლამენტი იხსნა დათხოვნისაგან, რაც ამ უკანასკნელს ემუქრებოდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წარუმატებლად განხორციელებისათვის.

შესაბამისად, ნათელია პრემიერობის კანდიდატის გაზრდილი სტატუსი, რომელიც გამოიწვია მექანიზმის ამოქმედებამ და წარმატებით დასრულებამ. აღნიშნული სტატუსის გათვალისწინებით კი, პრემიერი შესაძლოა გადაიქცეს მთავარ წამყვან ფიგურად აღმასრულებელი ხელისუფლების და საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების დროსაც კი.

➤ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, უნდობლობის გამოცხადება ხდება არა ახალი პრემიერისათვის, არამედ ახალი მთავრობისათვის. შესაბამისად, მექანიზმის ამოქმედების შედეგად, საქართველოს პარლამენტი ნდობას უცხადებს საქართველოს ახალ მთავრობას, როგორც ერთიან, კოლექტიურ ორგანოს, რაც მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპის რეალიზებას წარმოადგენს.

აღნიშნული ელემენტი აძლევს საქართველოს პარლამენტს უფლებას, უნდობლობა გამოუცხადოს მთლიანად პარლამენტს. ლანა ცანავას შეფასებით, პრაქტიკაში პარლამენტის უფლებამოსილება, გადააყენოს მთავრობა, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ უმცირესობის მთავრობის ან პარტიული სოლიდარობის დარღვევის შემთხვევაში⁵¹³.

⁵¹³ ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის, №1, 2014, 299.

საქართველოს შემთხვევაში კი, მთავრობის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით გადაყენების უფრო რეალური საფუძველი, ამ ორი ალტერნატივიდან პარტიული სოლიდარობის დარღვევა შეიძლება იყოს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის შემოღება დადებითი ფაქტია, რთულია დადებითად შეფასდეს ზოგადად პარლამენტის საკონტროლო ფუნქცია, კერძოდ ახალი რედაქციით დადგენილი უნდობლობის ვოტუმის ინსტიტუტი⁵¹⁴, მიიჩნევს ავთანდილ დემეტრაშვილი.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მექანიზმი, თავისი არსით, პროცედურული მახასიათებლებითა და ამოქმედების შესაძლო შედეგებით კრიზისების გამომწვევ მექანიზმად უფრო შეგვიძლია აღვიქვათ, რომელიც კრიზისის გამწვავებისკენ მიისწრაფვის. აღნიშნული შეფასება ეხება როგორც მექანიზმის ამოქმედებას, ასევე მის არსებობას, ვინაიდან არსებული რედაქციით მისი ამოქმედება ფაქტობრივად შეუძლებელია. როდესაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს მთავრობის პოლიტიკურ პასუხის გებას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით, რომელიც გამოუყენებელია, იმთავითვე მიანიშნებს კრიზისზე. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის შინაარსობრივი ანატომია საკმაოდ რთულია, რაც აუცილებლად აისახება მისი პრაქტიკაში ამოქმედებისას.

თავი IV. უნდობლობის ვოტუმი თანამედროვე რეალობაში

1. უნდობლობის ვოტუმი საქართველოში – მთავრობის კონტროლის თუ “დასჯის” მექანიზმი?

1.1 პოლიტიკური პარტიების შანსი – უმრავლესობის ბერკეტი თუ უმცირესობის შანსი?

თანამედროვე მსოფლიოში, საპარლამენტო რეჟიმი პარტიების რეჟიმად იქცა. ერთი და იგივე პარტია ან კოალიცია აყალიბებს მთავრობას და ამავე დროს ფლობს უმრავლესობას პარლამენტში. აქ ხელისუფლების ერთიანობა და ხელისუფლების კონცენტრაცია უფრო იკვეთება ვიდრე მისი გამიჯვნა, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკაშია.⁵¹⁵ აღნიშნული შეფასება გაგვლენას ახდენს ძალიან ბევრ პოლიტიკურ-სამართლებრივ პროცესზე, მათ შორის მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებაზეც.

⁵¹⁴ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 24.

⁵¹⁵ პაქტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012, 226.

პოლიტიკური პარტიების იარაღად რომ შესაძლებელია ამ მექანიზმის გამოყენება, ამაზე ზემოთ ზოგადად უკვე ვისაუბრეთ. ამ შემთხვევაში კი საინტერესოა, ჩვენს მიერ არაერთგზის განხილული მექანიზმი რას წარმოადგენს – წარმოადგენს თუ არა იგი პოლიტიკური პარტიების სამოქმედო იარაღს? შეუძლია თუ არა აღნიშნული მექანიზმით სარგებლობა უმცირესობასაც, უმრავლესობის მსგავსად?

როუზენფელდი და შაიო მიიჩნევენ, რომ ნდობა, რომელსაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იღებს საკანონმდებლოსგან, ნებისმიერ დროს შეიძლება დაძლეულ იქნეს, პოლიტიკური ძალის გათვალისწინებით⁵¹⁶. ეს კი სწორედ იმის მანიშნებელია, რომ უნდობლობის ვოტუმი მხოლოდ სამართლებრივი მექანიზმი არ არის. როდესაც ვსაუბრობთ უნდობლობის ვოტუმზე, შეუძლებელია არ მოვიახროთ შექმნილი პოლიტიკური ვითარება. მით უმეტეს საქართველოში, სადაც არაერთხელ დაერწმუნდით პოლიტიკური ინტერესების უპირატესობაში, სამართლებრივთან შედარებით. შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების სიტუაციური მდგომარეობა დიდადაა დამოკიდებული მექანიზმის აღძვრაზეც და წარმართვაზეც საქართველოში.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმებსაც და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმასაც – უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმსაც. თუმცა, თუ ანგარიშვალდებულების ფორმების რეალიზება შედარებით მსუბუქი ფორმა, პასუხისმგებლობის ფორმა – უნდობლობის ვოტუმი მძიმე შედეგით – მთავრობის გადაყენებით უნდა სრულდებოდეს. საქართველოს საპარლამენტო უმცირესობას, თუ ის არ აღწევს 60 დეპუტატს, არ აქვს შანსი აღნიშნული მექანიზმის გამოყენოს, რაც იმას ნიშნავს, რომ უნდობლობის ქართული მექანიზმი გამოდის უმრავლესობის იარაღად და არ იქნება გამოყენებული მანამ, სანამ საპარლამენტო უმრავლესობა და მთავრობა საერთო ინტერესების მატარებელია. მაგრამ, როგორც კი მათი პოლიტიკური გზები გაიყრება, მექანიზმის ამოქმედების შანსები მატულობს.

საპარლამენტო უმრავლესობა, რომელიც მხარს უჭერს კაბინეტს მისი ნდობის ვოტუმით, დაკავებულია ნდობის გამოხატვით, თუნდაც არსებობდეს ბევრი კითხვა მთავრობის მიმართ. მოულოდნელობას არ წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ შანტაჟი შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს მთავრობის ზეწოლის საჩვენებლად პარლამენტზე, უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით. თუ მთავრობას შესწევს ძალა წინააღმდეგობა გაუწიოს ამ შანტაჟს და არ დანებდეს უნდობლობის ვოტუმს, ის გააღვიძებს ახალ ეშმაკს კაბინეტის ფორმირებისას⁵¹⁷.

ანუ, საქართველოში, ისევე როგორც უნდობლობის მექანიზმის მქონე სხვა ქვეყნებში, მექანიზმის ამოქმედების მუქარით პარლამენტს შეუძლია გარკვეული ზეგავლენა მოახდინოს მთავრობის საქმიანობაზე. აღნიშნული პრინციპი შესაძლოა ვერ რეალიზდეს საქართველოში, ვინაიდან მექანიზმი მისი სირთულეების გამო, მთავრობას უკიდურესად სტაბილურ გარემოს

⁵¹⁶ Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 654.

⁵¹⁷ Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 192.

უქმნის. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას ნაკლებად ექნება შიში მისი გამოყენების, თუნდაც პარლამენტთან პოლიტიკური შეუთანხმებლობის შემთხვევაში. შესაბამისად, უმრავლესობა შესაძლოა ბერკეტის გარეშე დარჩეს.

ტურპინი და ტომკინსი ავითარებენ მოსაზრებას: პარლამენტარიზმის პარადოქსად შეიძლება ჩავთვალოთ ის, როგორც კი საპარლამენტო უმრავლესობა გადაიქცევა სამთავრობო უმრავლესობად, პასუხისმგებლობის საკითხი არ წამოიჭრება, სანამ საპარლამენტო უმრავლესობა არ დაიშლება. თუმცა, კონტროლის ქმედითი მექანიზმის არსებობა მთავრობას აიძულებს უმრავლესობის ნების გათვალისწინებას, ხალხის უშუალო აგენტებთან შეთანხმებულ და კოორდინირებულ მოქმედებას. შესაბამისად, პასუხისმგებლობის საკითხები პრევენციულ როლს ასრულებს მთავრობის შებოჭვის კონტექსტში.⁵¹⁸

რა თქმა უნდა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსებობა მთავრობისათვის ერთგვარი ბოჭვის წინაპირობაა. როდესაც კონსტიტუცია თეორიულად ითვალისწინებს მთავრობის ვადამდე გადაყენების შანსს, რომელიც შესაძლოა რეალობაში განხორციელდეს, მთავრობა ავტომატურად ექცევა აღნიშნული შესაძლო საფრთხის გავლენის ქვეშ.

საქართველოს შემთხვევაში, ეს წინასწარი ბოჭვის მექანიზმი პოლიტიკური ძალების ასამოქმედებელია. ერთია როდესაც აღნიშნული მექანიზმი თეორიულად არსებობს და მეორეა მისი პრაქტიკული რეალიზების შანსები. საქართველოს მთავრობა შესაძლოა გარკვეულწილად იზღუდებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული მექანიზმის გამო, თუმცა აღნიშნული შეზღუდვა პროცენტულად ალბათ ძალიან დაბალი მაჩვენებლით გამოისახება. შესაძლოა დავასკვნათ ისიც, რომ კაბინეტის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე რეალური ძალა აქვს მაშინ, როცა მთავრობას ყავს პატარა უმრავლესობა. სხვა შემთხვევებში, შესაძლოა პარლამენტს ქონდეს გარკვეული გავლენა, რაც იქნებოდა არაბუნებრივი⁵¹⁹. არაბუნებრივი გავლენა კი არარეალურ გავლენას გულისხმობს, როდესაც საპარლამენტო სუბიექტებს მათი ფორმალური უფლებამოსილების რეალიზების პრაქტიკული საშუალება არ ეძლევათ.

თავის მხრივ კი, საპარლამენტო უმრავლესობის არარსებობა, რომელმაც უნდა გაამყაროს მინისტრთა კაბინეტი, არ ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტი დათხოვნის სუბიექტია⁵²⁰. თუ სიტუაცია ერთხმად სოლიდარულად ფასდება პარლამენტის მიერ, შესაძლებელია უნდობლობის გამოცხადება უმცირესობის ან მრავალპარტიული პარლამენტის პირობებშიც. საქართველოს პარლამენტში, უკანასკნელ წლებში არსებული პოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით, ძნელად წარმოსადგენია აღნიშნული ფაქტის პრაქტიკაში განვითარება, თუმცა შანსები რა თქმა უნდა არსებობს.

⁵¹⁸ Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, 2007, 567.

⁵¹⁹ Fenwick H., Phillipson G., *Constitutional and administrative Law*, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 186.

⁵²⁰ Rosenfeld M., Sajo A., *Comparative Constitutional Law*, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 657.

თუმცა, შესაძლოა უნდობლობის ვოტუმის წარუმატებლად გამოყენებამ მოიტანოს შედეგი მისი ინიციატორისათვის და ამით, პოლიტიკურმა პარტიებმა სასურველი ინტერესები გაატარონ. მაგალითად, ვილი ბრანდტის შემრიგებლური აღმოსავლური პოლიტიკის პროტესტის მიზნით, ბუნდესტაგის რამდენიმე დელეგატი, რომლებიც იყვნენ გერმანიის თავისუფალი დემოკრატიული პარტიის წევრები, დატოვეს სოციალ-ლიბერალების მმართველი ძალის კოალიცია და შეუერთდნენ ოპოზიციას, გერმანიის სოციალურ დემოკრატიულ პარტიას. აღნიშნულის შემდეგ, ოპოზიციის ლიდერებმა მიიხნიეს, რომ წარმატებული უნდობლობის ვოტუმისათვის გააჩნდათ სათანადო მხარდაჭერა ბუნდესტაგში. ვოტუმი იყო წამგებიანი, ვინაიდან, ნაცვლად საჭირო 249 დელეგატიდან, მხოლოდ 247 მიიღო მონაწილეობა პროცედურაში. უნდობლობის ვოტუმის წარუმატებლად დასრულების შემდეგ, მეგობრებმა და პარტიულმა მხარდამჭერებმა მიულოცეს განახლებულ/უფლებამოსილება ხელახლა ცნობილ კანცლერს⁵²¹. აღნიშნული მოწმობს იმაზე, რომ შესაძლებელია უნდობლობის ვოტუმი წარუმატებლად დასრულდეს, თუმცა მისი ამოქმედება პირდაპირ იყოს დაკავშირებული და გამოწვეული არა მხოლოდ სამთავრობო პოლიტიკით, არამედ პოლიტიკური ძალთა ბალანსით.

1.2 პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის თუ გამომწვევი საშუალება?

უითლის შეფასებით, 2004 წლის ცვლილებების შემდეგ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გაცილებით უფრო ეფექტურია სამთავრობო კრიზისის გადალახვაში, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმის არარსებობა⁵²². რა თქმა უნდა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თავისი თეორიული არსითა და მახასიათებლებით სამთავრობო კრიზისის ეფექტიან გადალახვას ემსახურება. თუმცა, აღნიშნული ეფექტიანობის უპირატესობა მისი პრაქტიკაში რეალიზებით დგინდება. ანუ, კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერი, რომ დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, ავტომატურად არ გულისხმობს მის მიერ სამთავრობო კრიზისების მოგვარებას. პირიქით, აღნიშნული მექანიზმის პრაქტიკაში რეალიზებამ, მისი მახასიათებლების გათვალისწინებით შესაძლოა უფრო მეტად გაართულოს ისედაც დაძაბული პოლიტიკური ვითარება.

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. იგი შემოღებულ იქნა საპარლამენტო არასტაბილურობის წინააღმდეგ, რომელიც ასე გავრცელებული იყო XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში⁵²³. მისი იდეა კი კრიზისების დასტაბილურობაში მდგომარეობდა.

⁵²¹ Willy Brandt after the No-Confidence Vote in the Bundestag, http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_image.cfm?image_id=88, [06.06.2016].

⁵²² უითლი ჯ., კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 38.

⁵²³ ცანავა ლ., მთავრობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციაში, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, II ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში, მოხსენებების კრებული, დ.

თუმცა, არსებობს მოსაზრება, იმის შესახებ, რომ სიმართლეს არ შეესაბამება ის ფაქტი, რომ საპარლამენტო მმართველობაში არ არის ჩიხი და გამოუვალი სიტუაცია. გამოუვალი სიტუაცია საპარლამენტო მმართველობაში განსხვავებულად დგება, თუმცა რა თქმა უნდა მაინც წარმოიშვება. აღნიშნული სიტუაცია დგება მაშინ როდესაც არჩევნები ტარდება, მკაფიო უმრავლესობა არ არის ჩამოყალიბებული პარლამენტში, მთავრობას აქვს სუსტი საპარლამენტო მხარდაჭერა, წარმოიშვება უნდობლობის ვოტუმი, ახალი მთავრობა ყალიბდება, თანაბრად სუსტი, პარლამენტმა ახალი უნდობლობის ვოტუმი მიიღო, პარტიების არანაირ კომბინაციას არ შეუძლია მთავრობის ფორმირება, ახალი არჩევნები ჩატარდა და კვლავ, მკაფიო უმრავლესობა არ შედგა⁵²⁴.

ანუ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსებობა იმთავითვე არ ნიშნავს მის მიერ კრიზისების მოგვარებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებასაც სათანადო პირობები და სუბიექტები ესაჭიროება, რათა ის იქცეს კრიზისების მოგვარების საშუალებად. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, სუბიექტი, რომელიც დააპირებს ამ მექანიზმის გამოყენებას, უნდა იცოდეს მისი გამოყენების ზუსტი და სწორი წესები. წინააღმდეგ შემთხვევაში მექანიზმი დაკარგავს ფუნქციას და კრიზისების გამომწვევ საშუალებადაც შეიძლება იქცეს.

საქართველოს შემთხვევაში, კონსტიტუციამ გაითვალისწინა მექანიზმის აღდგრის, წარმართვისა და გადაწყვეტილების მიღების ისეთი მახასიათებლები, რომ თუ შესაბამის პერიოდში და შესაბამისი პარლამენტარების მიერ არ იქნა ის წამოწყებული, უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს მომავალი არ აქვს. მისი წამოწყება უნდა დაემთხვეს ერთსულლოვან პარლამენტს, რომელიც ამ პოზიციას შეინარჩუნებს თვეების განმავლობაში. საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკური ქმედება იმდენად მძაფრი უნდა იყოს, რომ ეს ერთსულლოვნება კიდევ უფრო განმტკიცდეს და რაც ყველაზე მთავარია, საქართველოს პრეზიდენტი უნდა იზიარებდეს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სულისკვეთებას, მისთვის მისაღები იყოს პრემიერობის ახალი კანდიდატურა და ვეტოს გარეშე მოახდინოს მისი წამოყენება. თუ ეს ყველა ელემენტი სახეზე იქნება, ქართული მექანიზმი ნამდვილად იქნება კრიზისის დაძლევის ცოტა ხანგრძლივი, მაგრამ მაინც შესაბამისი საშუალება. წინააღმდეგ შემთხვევაში კი, მექანიზმის ამოქმედებას, მისი კონსტიტუციის ფურცლებზე დარჩენა სჯობს.

როგორც აღნიშნავენ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონკრეტული უპირატესობა, უნდობლობის ნულოვან ვოტუმთან შედარებით, ისაა, რომ ასეთი წესი დიდი ალბათობით გამორიცხავს ხანგრძლივ სამთავრობო კრიზისებს (მდგომარეობას, როდესაც ძველი მთავრობა გადაყენებულია, ახალი კი ჯერ კიდევ არ არის შექმნილი).

გეგენავას რედაქტორობით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2016, 88.

⁵²⁴ Cheibub J., *Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism*, 2, https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf [07.05.2016].

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურების განხორციელებისას, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილია სამთავრობო კრიზისის გახანგრძლივების თავიდან აცილება, ხოლო მეორე მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში პარლამენტი არ ხდება თავისივე გადაწყვეტილების მსხვერპლი და, იმავედროულად, შეუძლებელი ხდება უნდობლობაგამოცხადებული კაბინეტის შენარჩუნება. სწორედ ასეა ეს საკითხი გადაწყვეტილი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მიღებულ რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში. პარლამენტის დათხოვნის ძირითადი წინაპირობა ამ ქვეყნებში არის მთავრობის ფორმირების საკითხში საკუთარი უუნარობის გამოვლენა⁵²⁵.

საქართველოს შემთხვევაში კი, ის ფაქტი რომ მექანიზმში ჩადებულია მომავალი პრემიერობის კანდიდატურის არჩევა, არ უზრუნველყოფს კრიზისის დაძლევას. პირიქით, აღნიშნული კანდიდატურის შერჩევა და წამოყენება მთელ რიგ შესაძლო პრობლემებს უკავშირდება – შესაძლებელია შეირჩეს 2 კანდიდატი და თუ პარლამენტი ვერ შეჯერდა რომელიმე მათგანზე, უნდობლობის პროცედურა შეწყვეტილად ითვლება. ამასთან, შერჩეული კანდიდატურა პრეზიდენტის კეთილგანწყობით მაინც უნდა სარგებლობდეს, რათა მან შეძლოს შემდეგი ეტაპის გავლა პრეზიდენტის ვეტოს გარეშე. ვეტოს შემთხვევაში, მართალია პარლამენტი არ თმობს აღნიშნულ კანდიდატურას და მას ხელახლა უყრის კენჭს, თუმცა იმაზე მეტი ხმათა რაოდენობაა ამისათვის საჭირო, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმის მიღებას ჭირდება. ამიტომ, პრემიერის შემცვლელი კანდიდატურის არსებობა შეიძლება ითქვას, რომ გარკვეულწილად მექანიზმის შემაფერხებელი გარემოებაც კი არის.

უნდობლობის არსებობა პოლიტიკური კრიზისის შექმნას დაუკავშირა თავის დროზე რაუდენ არსენიძემ, რომლის მოსაზრებითაც, პარლამენტარიზმსაც აქვს ნაკლოვანებები და მისი ერთ-ერთი ნაკლოვანებაა პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება. “ამ შემთხვევაში პარლამენტი იმორჩილებს მინისტრებს არაპირდაპირი გზით, უნდობლობის გამოცხადებით და სხვ. შემდეგ მინისტრების გადაყენებისას – იგი უმწუოდ დგას და უცდის ახლების დაიშვნას, რომ იგიც უარყოს, თუ არ მოეწონება. ჯგუფურ და პირადულ პოლიტიკას, ამა თუ იმ მინისტრის სახელის გატეხას და ასე მთელი კაბინეტის დაცემას⁵²⁶. აღნიშნული სურათი მართალია ყოველთვის არ ასახავს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმისა და პარლამენტის ურთიერთობას. უნდობლობის ვოტუმი უნდა

⁵²⁵ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--10-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-01-1-0utfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860ffffea5b21f89fdbb12.3#HASH860ffffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016].

⁵²⁶ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია) თფილისი, სტამბა “სორაპანი”, 1917, 37, ნაშრომიდან: ქანთარია ბ., დისერტაცია “შმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 129.

წარმოადგენდეს არა მთავრობის დამორჩილების მექანიზმს, არამედ მისი გაკონტროლებისა და პასუხისგების საშუალებას. უნდობლობის პროცედურა პარლამენტისათვისაც სარიკო ნაბიჯს წარმოადგენს, ამიტომ მთავრობის მიმართ ანტიპათიის შემთხვევაში, თუ პარლამენტი საკუთარ შესაძლებლობებში დარწმუნებული არ არის, მექანიზმი არც უნდა აღძრას.

პასუხისმგებლობის პრინციპის გამოყენებით, პარლამენტი აიძულებს მთავრობას მის მიერ გატარებული პოლიტიკის დაწინაურების შემთხვევაში გადადგეს. ასეთ დროს დგება სამთავრობო კრიზისები⁵²⁷. ეს განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში ხდება, როდესაც ნათლად იკვეთება ის სუბიექტი - პოლიტიკური ძალა, რომელიც აყალიბებს განსაზღვრული პასუხისმგებლობის მქონე უმრავლესობას, რითაც ის მთლიანად ხდება პასუხისმგებელი ქვეყნის პოლიტიკაზე. სწორედ ეს პოლიტიკური ჯგუფი არის ქვეყნის პოლიტიკის მიმართულებათა განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ორგანოში და მისი უშუალო აღმსრულებელიც მთავრობის (აღმასრულებელი ხელისუფლების) სახით⁵²⁸. ასეთ დროს უნდობლობის გამოცხადება ნამდვილად გამოიწვევს კრიზისს, მათ შორის საქართველოშიც, ვინაიდან დაირღვევა ის ერთიანი პოლიტიკური ჰარმონია, რაც პარლამენტსა და მთავრობას შორის სუფევდა.

2010 წლის ცვლილებებით დამკვიდრებული მექანიზმი საერთო ჯამში, კრიზისის გამოწვევის საშუალებას უფრო წარმოადგენს, ვიდრე მისი მოგვარების გზას.

1.3 პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა თუ მთავრობის სტაბილურობის მექანიზმი?

პრაქტიკული თვალსაზრისით, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გულისხმობს მთავრობის მოვალეობას, ყოველთვის იმოქმედოს პარლამენტის უმრავლესობის შეხედულებისამებრ (განსაკუთრებით იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, როცა მთავრობა პარლამენტის “ქმნილებაა”). ასეთი მოვალეობა კი გულისხმობს, რომ მთელი კაბინეტი ან ცალკეული მინისტრები უნდა გადადგნენ, თუ მათმა საქმიანობამ ვერ პოვა ხალხის წარმომადგენლების მხარდაჭერა⁵²⁹. მექანიზმის აღნიშნული მოსაზრება ეფუძნება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის უზენაესობას, რომელიც გულისხმობს შემდეგს – რადგან მთავრობის ფორმირება ხდება საპარლამენტო გზით, და რადგან პარლამენტი არის იმ პოლიტიკის

⁵²⁷ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 153.

⁵²⁸ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე; ბალანსი მის განმტოვებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--10-ka-50---20-about--00-3-1-00-0-0-01-1-0utfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860fffea5b21f89fdbb12.3#HASH860fffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016].

⁵²⁹ მექლაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 344.

შემუშავებული, რომელიც მთავრობამ უნდა აღასრულოს, მთავრობა ანგარიშვალდებულია და პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე.

საქართველოს შემთხვევაში, აღნიშნული თეორიული მახასიათებლები სახეზეა, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პარლამენტის გავლით ხვდება, ასევე საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე და რაც ყველაზე მთავარია, საქართველოს კონსტიტუციამ დაამკვიდრა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რაც აქამდე არ არსებობდა. თუმცა, იძლევა თუ არა ეს წინაპირობები იმის საფუძველს, რომ მექანიზმი გამოვიყენოთ როგორც საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა? ხომ არ ქმნის იგი მთავრობის სტაბილურობის მექანიზმს?

მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმად მიიჩნევენ. აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების მიზეზები წინასწარ უცნობია და არცერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში გაწერილი არ არის. ამის მიზეზი კი სწორედ პოლიტიკაა – შეუძლებელია წინასწარ იყოს გათვლილი, რომელ ქვეყანაში როდის გამოუცხადებს უნდობლობას პარლამენტი მთავრობას, ამ მექანიზმის ამოქმედებას იწვევს ყოველ კონკრეტულ ქვეყანაში მიმდინარე კონკრეტული პოლიტიკური პროცესები, ამიტომაცაა უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა – მისი ამოქმედება პოლიტიკური პროცესებითაა განპირობებული და არა სამართლებრივი საფუძველებით.

დღემდე ძალიან რთულია აკონტროლო პოლიტიკური ქცევა ყველა კუთხით. მე-19 საუკუნეში, პოლიტიკური ერთსულოვნებისა და კავშირის ხარისხი განსხვავდებოდა. დღეის მდგომარეობით კოლექტიური პასუხისმგებლობა ადგენს რიგ ასპექტებს. როგორც სხვა პრინციპები მთავრობის შესახებ, ეს პრინციპებიც არც სტატიკურია და არც არაცვალებადი. 1. პრემიერიც და დანარჩენი მინისტრებიც კოლექტიურად არიან პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლები. 2. როდესაც პრემიერი კვდება ან გადადგება, იმავე პოლიტიკური ძალის წარმომადგენელი იკავებს მის ადგილს და მინისტრის პორტფელსაც მის გაკარგულებაშია. 3. მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული მინისტრები პასუხისმგებლები არიან პარლამენტის წინაშე მათი უწყების მუშაობის გამო, თუ პარლამენტი მოინდომებს კონკრეტული მინისტრის წინააღმდეგ უნდობლობის ვოტუმის წამოწყებას, მთავრობა შესაძლოა გაერთიანდეს მის დასაცავად: კოლექტიური პასუხისმგებლობა არის არაკომპეტენტური ან არაპოპულარული მინისტრის დაცვის საშუალება. თუმცა აღნიშნულს წარმატება არ მოყვება ხოლმე, განსაკუთრებით მაშინ როდესაც მიმდინარეობს უწყვეტი მედია კამპანია, რათა შეარცხვინონ და გადააყენონ კონკრეტული მინისტრი. 4. მანამ სანამ მინისტრები თავიანთ პოსტებზე არიან, ისინი ინაწილებენ ერთმანეთის პასუხისმგებლობას. როგორც ამას მინისტრის კანონები აწესებენ მკაცრად: გადაწყვეტილება რომელიც მიიღება კაბინეტის მიერ, არის შემკვრელი და ვალდებულებას აკისრებს კაბინეტის ყველა წევრისათვის⁵³⁰.

⁵³⁰ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007,110.

საქართველოს შემთხვევშიც, როგორც ეს ზოგადააა მიღებული, მთავრობის პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობა გამოიხატება მთავრობისა ან ცალკეული მინისტრის წინაშე უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით⁵³¹. მაგრამ თეორიული მექანიზმის რეალიზება ხომ უნდა მოახდინოს პარლამენტმა კონკრეტულ ვადებში, კონკრეტული ხმათა რაოდენობებით, შესაბამისი პრემიერობის კანდიდატით. სწორედ ეს დეტალები ქმნის ერთიანობაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმს საქართველოში და არა მისი თეორიული არსებობა.

სტივენ ფიში იშველიებს გილერმო ო'დონელის მოსაზრებას და აღნიშნავს, რომ ძლიერი წარმომადგენლობითი ასამბლეები მდგრად დემოკრატიათს სხვადასხვა გზით უწყობს ხელს. შესაძლოა, მათი მთავარი ფუნქცია იყოს აღმასრულებლის დაბალანსება და კონტროლი. გუილერმო ო'დონელი აღნიშნავს, რომ ახალი დემოკრატისთვის მნიშვნელოვანია „ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება“, რომელშიც ო'დონელი გულისხმობს სხვადასხვა შტოს დაწესებულებათა უნარს, უზრუნველყონ ერთმანეთის მიმართ ანგარიშვალდებულება. ო'დონელი ამბობს, რომ ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების ყველაზე მწვავე დეფიციტი, სავარაუდოდ, წარმოიშობა მაშინ, როდესაც კანონმდებელს არასაკმარისი ძალაუფლება აქვს პრეზიდენტთან შედარებით და აღმასრულებლის თვითნებობის შეჩერების უნარი არ შესწევს⁵³². სწორედ აღნიშნულ შემთხვევას აქვს ადგილი ქართული მექანიზმის დროსაც. პრეზიდენტის ვეტო, ვადები, ვეტოს დასაძლევად საჭირო ხმათა საკმაოდ დიდი რაოდენობა პარლამენტს უზღუდავს შესაძლებლობას მოახდინოს მისი ორგანული უფლების რეალიზება - გააკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით. აღნიშნულს ემატება წინა თავეში განხილული მახასიათებლები, რომლებიც ცალსახად უარყოფით შეფასებას იმსახურებს. შედეგად კი ვიღებთ იმას, რომ მთავრობა ამ მექანიზმის პირობებში უფრო მეტად სტაბილური გახდა და მისი პოლიტიკური პასუხისგება უფრო მეტადაა შეუძლებელი.

საჭიროა არსებობდეს ბალანსი სტაბილურობასა და კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის⁵³³.

თუმცა, მეორეს მხრივ, შესაძლოა აღნიშნული მექანიზმი არც ითვალისწინებდეს საქართველოს მთავრობის სტაბილურობას, უნდობლობის ვოტუმის აღძვრის კუთხით. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საკითხის აძღვრისათვის საჭიროა პარლამენტართა 2/5-ის მიმართვა. ხოლო, თუ საკითხმა საკმაოდ ხმათა რაოდენობა ვერ მოაგროვა, კონსტიტუცია აწესებს აკრძალვას – პარლამენტის იმავვე წევრთა მიერ, უნდობლობის გამოცხადების საკითხის

⁵³¹ И.А. Сизько, Н.М.Чепурнова Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007, 136.

⁵³² O'Donnell G., Delegation Democracy? The Helen Kellogg Institute for International Studies 2009, 11.

⁵³³ ცანავა ლ., მთავრობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციაში, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, II ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში, მოხსენებების კრებული, დ. გუგუნიას რედაქტორობით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2016, 95.

აღძვრის შესახებ პარლამენტისათვის მიმართვა კენჭისყრიდან 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია.

ერთი შეხედვით, აღნიშნული ჩანაწერი მთავრობის სტაბილურობის წინაპირობაა და დაუსაბუთებელი უნდობლობის მცდელობის გამო “სჯის” იმავე შემადგენლობას. მაგრამ, საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა იძლევა საშუალებას, რომ პარლამენტში მობილიზდეს მეორე 2/5, რომელსაც შეუძლია საკითხის აღძვრის ინიციატივით პარლამენტისათვის მიმართვა. შესაბამისად, თეორიულად დასაშვებია, რომ საქართველოს პარლამენტს პირველი კენჭისყრიდან 6 თვის გასვლამდე მიმართოს არა ინიციატორმა 2/5-მა, არამედ მეორე 2/5-ა და მოითხოვოს საკითხის წამოწყება. აღნიშნული კი ნამდვილად არ უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობის სტაბილურობას.

როგორც დიერმეიერი აღნიშნავს, ყველაზე სტაბილურ პოლიტიკურ სისტემას აქვს პოზიტიური პარლამენტარიზმის სისტემა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით, არ არსებობს აღმჭურველი თანხმობა და არც ფიქსირებული ვადა მთავრობისათვის. და პირიქით, ყველაზე ნაკლებად სტაბილურ სისტემას აქვს პოზიტიური პარლამენტარიზმი, აღმჭურველი თანხმობით და არა აქვს არც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი და არც განსაზღვრული საარჩევნო პერიოდი⁵³⁴. დღევანდელი მექანიზმის არსებობის პირობებში რთულია საქართველოში პოლიტიკურ სტაბილურობაზე საუბარი. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს შემთხვევაშიც, მთავრობის უფლებამოსილების ვადა ებმის ახალი პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობას, მთავრობის უნდობლობის ვოტუმით გადაყენება შესაძლებელია.

საპარლამენტო დემოკრატიებში მთავრობის უფლებამოსილების ვადა არაა განსაზღვრული⁵³⁵. აღნიშნული რეგულაცია ვრცელდება ასევე იმ შერეული მოდელების მიმართ, რომელთაც უნდობლობის კონსტრუქციული ან დესტრუქციული ვოტუმი აქვთ დამკვიდრებული. ვინაიდან, აღნიშნული მექანიზმი მთავრობის ნებისმიერ დროს გადაყენებას ითვალისწინებს.

ცალკეული მინისტრების გაკიცხვა, მათი პასუხისმგებლობის დაყენება პარლამენტის მიერ, როგორც წესი აღიქმება როგორც უნდობლობა მთელი კაბინეტის მიმართ, ვინაიდან მინისტრები ითვლებიან სოლიდარული პასუხისმგებლობის მატარებლად, ხოლო ცალკეული მინისტრების მოქმედებები განიხილება, როგორც მთავრობის საერთო პოლიტიკის გამოვლინება⁵³⁶. აღნიშნული ნიშნების მიხედვით, თეორიულად, ქართული მექანიზმი წარმოადგენს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, თუმცა მისი რეალიზაცია აღნიშნულის საშუალებას ნაკლებად იძლევა.

ალექსანდრე მდივანის აზრით, პარლამენტარიზმი აერთიანებს პარლამენტთან მინისტრების დამოკიდებულების ორ ფორმას, ეს არის ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა, რაც ქმნის ზოგადად

⁵³⁴ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 29, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016].

⁵³⁵ იქვე, 31.

⁵³⁶ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 154.

საპარლამენტო რეჟიმს და ეს არის ყველაზე საუკეთესო სისტემა: “პრაქტიკულად პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გამოიხატება აღმასრულებელი ხელისუფლების მოვალეობაში ანგარიში წარუდგინოს ხალხის წარმომადგენლობას, რომ მთავრობის მიერ მიღებული ზომები მიზანშეწონილია და ძირითად კანონს არ ეწინააღმდეგება. მთავრობა პასუხისმგებელია არამარტო თავისი მოქმედების კანონიერებისთვის, არამედ თავისი პოლიტიკის საერთო მიმართულებისთვისაც. ბუნებრივი შედეგი ამგვარი წესწყობილებისა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის სავალდებულო პოლიტიკური სოლიდარობის დამყარებაა. ამგვარ წესწყობილებას პარლამენტარიზმს ეძახიან. უნდა ვსთქვათ, რომ ასეთი ფორმა მართვა-გამგეობისა, არის საუკეთესო ფორმა მინისტრების პასუხისმგებლობისა. ისტორიამ უფრო განვითარებული ფორმა აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობისა არ იცის⁵³⁷.

აღნიშნული შეფასება დღემდე არ კარგავ აქტუალობას იმ კუთხით, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ყველაზე ეფექტური ფორმა სწორედაც რომ საპარლამენტო კონტროლია. საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაზე მეტად, მთავრობის პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფას უფრო ემსახურება. ამავდროულად, საპარლამენტო კონტროლის დროს, პროცესის მონაწილე არ შეუძლება იყოს პრეზიდენტი, ჩვენს შემთხვევაში კი საქართველოს პრეზიდენტი უნდობლობისას ვეტოს უფლებითაა აღჭურვილი, მისი ვეტოს დაძლევა კი საკმაოდ რთული იქნება.

ბექა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომში ვხვდებით მსჯელობას, რომ იქ, სადაც მიღებულია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, არ არსებობს მონტესკიეს თეორიის პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობა, მთავრობა ემორჩილება პარლამენტს, ხოლო მორჩილების პრინციპი არ ეგუება აღნიშნულ თეორიას. ამ საკითხზე სამსონ დადიანი მიუთითებდა: “აღმასრულებელი ხელისუფლება დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ექვემდებარება საკანონმდებლო ორგანოს. იქ, სადაც არსებობს პასუხისმგებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა, არ შეიძლება ლაპარაკი მონტესკიეს თეორიით მიღებულ ხელისუფლებათა განაწილების შესახებ, არამედ არსებობს ამ ხელისუფლებით განცალკევება, დიფერენციაცია.”⁵³⁸

აღნიშნული მოსაზრება გარკვეულწილად ლოგიკურია, თუმცა, სწორედაც რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უკეთ რეალიზებისათვისაა გათვალისწინებული საპარლამენტო კონტროლი და მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა. საქართველოში ამ პრინციპის რეალიზება რთული იქნება, ვინაიდან, საქართველოს პარლამენტის

⁵³⁷ გაზეთი “სახალხო საქმე”, 1920, 12 დეკემბერი, ნაშრომიდან: ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 129-130.

⁵³⁸ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 100.

პოლიტიკური პასუხისმგებების მექანიზმი მხოლოდ უნდობლობაა, ანგარიშგაღებულების ფორმებით კი მთავრობის კონტროლი სათანადოდ ვერ ხორციელდება. შესაბამისად, თუ პროცედურების მახასიათებლებს გადავავლებთ თვალს, ქართული მექანიზმი უფრო მეტად მთავრობის სტაბილურობას უწყობს ხელს, ვიდრე მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რელიზებას.

2. როდის დგება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საჭიროება საქართველოში?

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღების საკითხი განსაკუთრებული აქტივობით დაისვა პოსტსოციალისტური სივრცის ქვეყნებში დაწყებული კონსტიტუციური რეფორმებისთანავე. ქვეყნის დემოკრატიზაციის თანმდევი შედეგი - მრავალპარტიული სისტემის "ფეთქებადობა" აჩენდა მთავრობათა ხშირი ცვლის, და შესაბამისად, პოლიტიკური სისტემის არასტაბილურობის დიდ რისკს. ამიტომაც, ამ ქვეყნებში განსაკუთრებული სისათუთით ფრთხილ მიდგომას მოითხოვდა სამთავრობო კოალიციების სიმყარის უზრუნველყოფა⁵³⁹. აღნიშნული ფაქტორი გათვალისწინებული იქნა საქართველოში მოგვიანებით, 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებული უნდობლობის ვოტუმის გზით, ხოლო 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა კი უკვე უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი შემოგვთავაზა.

როგორც კარლ შმიტი აღნიშნავს, პარლამენტი აღარ არის ადგილი, სადაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მიიღება, არსებითად აუცილებელი საკითხები წყდება პარლამენტის გარეთ⁵⁴⁰. აღნიშნული მოსაზრება ბოლო პერიოდის სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე დაკვირვებითაა განპირობებული. აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ხელში ჩაიგდო ქვეყნის მართვის რეალური ბერკეტები, ამიტომ მისი კონტროლი და გაწონასწორება აუცილებელი და გარდაუვალიც გახდა.

საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა ანგარიშგაღებულია პარლამენტის წინაშე, შესაბამისად, თუ მთავრობა მოქმედებს არაგონივრულად ან კონსტიტუციის წინააღმდეგ, უარყოფს მის მხარდაჭერას. უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით, ან მთავრობის წინადადების მიუღებლობით/დაუტკიცებლობით, პარლამენტმა შეიძლება აიძულოს მთავრობა გადადგეს და სახელმწიფოს მეტაური ჩააყენოს სიტუაციაში, რომ მან დანიშნოს ახალი მთავრობა⁵⁴¹. სწორედ აღნიშნული ვითარება შესაძლოა გახდეს უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების წინაპირობა. გამონაკლისი არც საქართველოა.

⁵³⁹ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

⁵⁴⁰ იხ. Schmitt Carl, *Constitutional Theory*, translated and edited by Jeffrey seitzer, forword by Ellen Kennedy, Durham and London, Duke University Press, 2008 year, 335.

⁵⁴¹ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 36.

მთავრობის მუდმივი მეთვალყურეობისა და დაბალანსების, გაწონასწორების კონტექსტში სავსებით მართებულად აღნიშნავს ლევან იზორია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ხალხის ნებიდან, მისი წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებებიდან უნდა გამომდინარეობდეს და მისი აღსრულების პროცესში შესაბამისი ორგანოების კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს⁵⁴². შესაბამისად, უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების საჭიროებაც მაშინ უნდა დადგეს, როდესაც საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო კონტროლი ვეღარ ხორციელდება და მთავრობის შეცვლა არის კონტროლის უკიდურესი მექანიზმი. ფაქტობრივად, ამ მექანიზმის გამოყენებით, კონტროლი საქართველოს პარლამენტის მიერ მოქმედ მთავრობაზე სრულდება.

პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაზე კონტროლი ფაქტობრივად გადაიზარდა მთავრობის დამოუკიდებელ ფუნქციაში⁵⁴³. ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობები იქცნენ პარლამენტის მიერ ქვეყნის პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქციის განხორციელების უმთავრეს და პირველად წყაროდ⁵⁴⁴.

თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საქართველოს პარლამენტი არ წარმოადგენს ძლიერ უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, აღნიშნული მსჯელობა რეალურად შესაძლოა შეეხოს საქართველოსაც. დღემდე, ამ ორ შტოს შორის სიტუაცია ყოველთვის პოლიტიკური მოტივებით ნაწილდებოდა და იმართებოდა. შესაბამისად, პოლიტიკური ერთსულოვნებისა და დარღვევის დროს, პარლამენტი რეალურად ძლიერი და უპირატესი ორგანო უნდა იყოს, რომელსაც ქმედითი იარაღი აქვს და მისი გამოყენება რეალურ შედეგს მოიტანს.

2.1 სამართლებრივი თუ პოლიტიკური მექანიზმი (სად გადის ზღვარი სამართალსა და პოლიტიკას შორის)?

წინა ქვეთავებში, ქართული მექანიზმის განხილვის დროს, ხშირად გამოვიყენეთ მსჯელობა პოლიტიკურ ვითარებებზე, ძალთა ბალანსზე და ა.შ. აღნიშნული განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, ხოლო ამ მექანიზმის გამოყენების სამართლებრივი წესები გათვალისწინებულია კონსტიტუციაში, ისევე როგორც საქართველოს შემთხვევაში.

შესაბამისად, ქართული მექანიზმის განხილვა მხოლოდ სამართლებრივ ჭრილში არ მოგვცემს სრულყოფილ წარმოდგენას განსახილველ საკითხზე. ვინაიდან, მისი გამოყენება ხდება წინასწარ განუსაზღვრელი მიზეზით, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საჭიროებისამებრ, მისი გამოყენების წინაპირობები წარმოადგენს

⁵⁴² იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, GTZ, გამომცემლობა სიესტა, თბილისი, 2009, 223.

⁵⁴³ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстициформ, 2009, 173.

⁵⁴⁴ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 14.

პოლიტიკურ და არა სამართლებრივ საკითხს. შესაბამისად, ქართული მექანიზმიც საინტერესოა როგორც პოლიტიკური, ისე სამართლებრივი კუთხით.

ქართული უნდობლობის ვოტუმის ამ ორი მიმართულებით მსჯელობისას გასათვალისწინებელია შემდეგი გარემოება – თუ მიზანი არის მთავრობის გადაყენება პოლიტიკური საფუძვლით, მექანიზმის სამართლებრივმა მახასიათებლებმა უნდა უზრუნველყონ მისი რეალური განხორციელება და მიზნის მიღწევა. როგორც გიორგი ხუბუა აღნიშნავს, კონსტიტუციური ნორმების განმარტება ვერ განხორციელდება მხოლოდ რაციონალურ-ლოგიკური ოპერაციებით, რამდენადაც ისინი ადგენენ არა მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ ქცევის წესს, არამედ განსაზღვრავენ იმ ფუძემდებლურ პრინციპებს, რომლის შესაბამისადაც უნდა მოწესრიგდეს უმნიშვნელოვანესი საზოგადოებრივი ურთიერთობები⁵⁴⁵. ანუ, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პოლიტიკური კუთხით დაწყებული ინიციატივა მთლიანად სამართლებრივი რეგულაციების ხელშია, შესაბამისად, დიდი მნიშვნელობა აქვს უნდობლობის ვოტუმის სამართლებრივ რეგლამენტაციას.

როგორც მორის დიუვერჟემ განაცხადა: აღმასრულებელი და საკანონმდებლო, მთავრობა და პარლამენტი არიან კონსტიტუციური ფასადები: რეალობაში, პოლიტიკური პარტია დამოუკიდებლად ახორციელებს ძალაუფლებას. თუ ეს მართლაც ასეა და მთავრობასაც და პარლამენტსაც აკონტროლებს უმრავლესობის პარტია, მაშინ ნამდვილად აღარ არის დარჩენილი პოლიტიკური ადგილი საპარლამენტო კონტროლისათვის⁵⁴⁶. ვინტერი კი მიიჩნევს, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც კანონმდებელს აქვს მის დღის წესრიგზე სრული კონტროლი, კოალიციური მთავრობები არჩევენ რომ მოაგვარონ ყველა ან ყველაზე პოტენციური დავა მანამ, სანამ კაბინეტი ჩამოყალიბდება და ცდილობენ რომ მოახდინოს შეთანხმებების ფორმალიზება⁵⁴⁷.

პოლიტიკური მექანიზმის გამოყენება სამართლებრივი მეთოდებით სწორედ იმიტომ ხდება, რომ თავიდან იქნეს აცილებული მმართველი პოლიტიკური ძალის მიერ უფლებამოსილების გადაჭარბება და გაკონტროლებული იყოს მის ხელში არსებული ძალაუფლება. ის ფაქტი, რომ საქართველოში პოლიტიკური ფაქტორი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებისას დიდია, უდავოა. ამიტომ, უნდობლობის ვოტუმმა უნდა მოახერხოს შესაბამისი ტვირთის აღება და როგორც პოლიტიკური, ისე სამართლებრივი კუთხით გამოასწოროს ქვეყანაში შექმნილი პოლიტიკური ვითარება. ვინაიდან, როგორც ლევან იზორია შენიშნავს, მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის პრინციპი ხაზს უსვამს მთელი სახელმწიფოს საქმიანობისა და განსაკუთრებით, აღმასრულებელი

⁵⁴⁵ ხუბუა გ., საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც მეოთხე ხელისუფლება (?): რისკები და გამოწვევები, 2015, <http://www.interpressnews.ge/ge/thvalsazrisi/346406-sakonstitucio-sasamarthlorogorc-meothkhe-khelisufleba-riskebi-da-gamotsvevebi.html>, [06.06.2016].

⁵⁴⁶ Wiberg M., Parliamentary Questioning: Control by Communication? Parliaments and Majority Rule in Wester Europe, Editor Doring H., 2012, 218.

⁵⁴⁷ Lieven De Winter, The Role of Parliament of Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Wester Europe, Editor Doring H., 2012, 148.

ხელისუფლების გადაწყვეტილებების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის აუცილებლობას⁵⁴⁸.

აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოს დაკომპლექტება/უფლებამოსილების შეწყვეტა, მიმდინარე პროცესები უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში – ეს ხომ პოლიტიკური პროცესებია. ამ ყველაფრის საფუძველი თვითონ კონსტიტუციაა – ის არაა მხოლოდ სამართლებრივი საკითხების მარეგულირებელი დოკუმენტი, კონსტიტუცია კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებსა არეგულირებს – ღირებულებებს, პრინციპებს და ა.შ. შესაბამისად, უნდობლობის ვოტშიც, როგორც პოლიტიკური პროცესის ამსახველი მექანიზმი, განხილულ უნდა იყოს პოლიტიკურ ჭრილშიც. როგორც ხუბუა გიორგი აღნიშნავს, პოლიტიკა ესწრაფვის ფრონტის მკაფიო ხაზი გაავლოს მომხრეებსა და მოწინააღმდეგეებს შორის. ეს მიდგომა შორს დგას მორალისა და ესთეტიკის პრინციპებისგან. პოლიტიკაში არ არსებობს “თავისუფალი” ადგილი. პოლიტიკაში ადგილის მოპოვება ყოველთვის ხდება “სხვების” ხარჯზე. ამიტომ ახასიათებს პოლიტიკურ კონკურენციას დაუნდობლობა. პოლიტიკური პროცესის მონაწილეებს ამოძრავებთ დაუოკებელი სურვილი, თავიანთი მოწინააღმდეგე დაამარცხონ ან განდევნონ პოლიტიკური ველიდან⁵⁴⁹.

უნდობლობის ქართული ვოტში გარკვეულწილად სწორედ ასეთი მექანიზმია. პოლიტიკური ინტერესის არსებობის შემთხვევაში, არსებული მთავრობის განდევნა უნდა მოხდეს, თუმცა თუ მეორე ინტერესმა გადაწონა, ვოტში ვერ დასრულდება. პროცესებში დიდ როლს თამაშობს ასევე საქართველოს პრეზიდენტის პოლიტიკური ინტერესები და შეხედულებები. მისი ვეტო ფაქტობრივად ვოტუმის ბედს წყვეტს.

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია გიორგი გოგიაშვილის მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, მნიშვნელოვანი საკითხია რამდენად დაემთხვევა ერთი მხრივ პრეზიდენტისა და მეორეს მხრივ მთავრობისა და საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკური ორიენტაცია ერთმანეთს. თუ ვისკენ აღმოჩნდება ძალაუფლების ვექტორი გადახრილი ცნობილი ხდება საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. როგორც საფრანგეთის მაგალითზე იქნა ნაჩვენები, პოლიტიკური კონფიგურაცია პარლამენტში ბევრად განაპირობებს მმართველობის მოდელის ბუნებასა და კონკრეტულად პრეზიდენტისა და პრემიერის რეალურ როლსა და ძალაუფლებას პოლიტიკურ ცხოვრებაში. თუ საპარლამენტო არჩევნები ხელსაყრელი აღმოჩნდა პრეზიდენტისთვის, ანუ თუ პარლამენტში უმრავლესობა მოიპოვა მისმა პოლიტიკურმა გუნდმა ან მისი პოლიტიკური ორიენტაციის გაერთიანებამ, პრეზიდენტის პოზიცია შეუდარებლად ძლიერია, ვიდრე ეს გათვალისწინებულია თავად

⁵⁴⁸ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, GTZ, გამომცემლობა სიესტა, თბილისი, 2009, 224.

⁵⁴⁹ ხუბუა გ., საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც მეოთხე ხელისუფლება (?): რისკები და გამოწვევები, 2015, <http://www.interpressnews.ge/ge/thvalsazrisi/346406-sakonstitucio-sasamarthlorogorc-meothkhe-khelisufleba-riskebi-da-gamotsvevebi.html>, [06.06.2016].

კონსტიტუციის ტექსტიდან ⁵⁵⁰. კონსტიტუციის ტექსტი სამართლებრივ რეგულაციას გთავაზობს, რომელიც ხშირ შემთხვევაში განსხვავებულად რეალიზდება, ამიტომ მნიშვნელოვანია აღნიშნული რეგულაციის მაქსიმალურად ზუსტად და სწორედ ჩამოყალიბება, რათა არ მოხდეს მისი გამოყენებით პროცესების არაჯანსაღი წარმართვის მცდელობა, როგორც ეს საქართველოს მექანიზმის შემთხვევაშია შესაძლებელი.

წინამდებარე მაგალითი გერმანიის კონსტიტუციური სამართლის წარსულიდან ნათლად დაგვარწმუნებს ჩვენს ზემოთ განვითარებულ მსჯელობაში, უნდობლობის ვოტუმის პოლიტიკურ მექანიზმად მიჩნევასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ბრანდტის მიერ თანამდებობის დატოვების შემდეგ, კანცლერი ხდება მისივე მთავრობის წევრი, 1974 წელს ჰელმუტ შმიდტი. თავიდან შმიდტი პოპულარობით სარგებლობდა და ამიტომ, ის ორჯერ აირჩიეს 1976 და 1980 წლებში. მსოფლიოში არსებული საყოველთაო კრიზისის დროს, 1980 წლებში, მისმა უარმა, რომ შეემცირებინა დასავლეთ გერმანიის სოციალური კეთილდღეობისათვის განკუთვნილი პროგრამები, ბიძგი მისცა ცენტრისტულ თავისუფალ დემოკრატებს რომ დაპირისპირებოდნენ მის სამთავრობო კოალიციას. ბუნდესტაგში მისი უმრავლესობის დაკარგვის შემდეგ, შმიდტი გადააყენეს კანცლერობიდან უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით, 1982 წელს, 1 ოქტომბერს⁵⁵¹.

ამ შემთხვევაში უნდობლობის ვოტუმის გამოყენება მოხდა იმ მიზეზით, რომ შმიდტმა უარი განაცხადა შეემცირებინა სოციალური პროგრამები. ანუ სოციალური პოლიტიკის განხორციელება გახდა უნდობლობის ვოტუმის გამოყენების საფუძველი. ეს კი სხვა არაფერია, თუ არა პოლიტიკური მექანიზმის რეალიზება. თუმცა, ვინაიდან გერმანია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ადეკვატურ, ეფექტიან და ქმედით მექანიზმს ითვალისწინებს, პოლიტიკური მექანიზმის რეალიზება დროულად და უპრობლემოდ მოხდა. სწორედ ეს ელემენტი აკლია ქართულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს – ეფექტიანი და ქმედითი სამართლებრივი რეგულაცია.

2.2 მექანიზმის ქართული მოდელის ფუნქცია/დანიშნულება

რა ფუნქცია აქვს უნდობლობის ვოტუმის ქართულ მექანიზმს? ემთხვევა თუ არა მისი მახასიათებლები მიზანს? როგორც ზემოთ არაერთხელ აღინიშნა, უნდობლობის ვოტუმის კონსტრუქციული მექანიზმის გამოყენებას აქვს თავისი წინაპირობები. მართალია აღნიშნული წინაპირობები პოლიტიკური ფაქტორითაა განპირობებული, მაგრამ ეს ნორმალურია უნდობლობის ვოტუმისათვის. წინა ქვეთავებში, არაერთ ჭრილში განვითარებული მსჯელობის გათვალისწინებით უნდა ითქვას, რომ უნდობლობის ვოტუმის ქართული მექანიზმის თეორიული ფუნქციაა ჩაანაცვლოს ახალი მთავრობით მოქმედი მთავრობა, რაც წესით

⁵⁵⁰ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 187.

⁵⁵¹ Willy Brandt after the No-Confidence Vote in the Bundestag, http://germanhistorydocs.gwi-dc.org/sub_image.cfm?image_id=88, [06.06.2016].

პარალელურ რეჟიმში უნდა ხდებოდეს. თეორიული ფუნქციის პრაქტიკაში რეალიზებას კი ესაჭიროება სამართლებრივი რეგულაცია – მეთოდები და პროცედურა. ამ ნაწილის შეფასების შედეგად უნდა ითქვას, რომ მექანიზმის მიზანი აცდენილია მოქმედი მთავრობის გადაყენებას, ვინაიდან, ზემოთ არაერთხელ განხილული და შეფასებული პროცედურული მახასიათებლები არ იძლევა მექანიზმის წამოწყების საშუალებასაც კი.

თუ უფლების შეზღუდვა საფრთხეს უქმნის თავად ამ უფლების განხორციელებას, აღნიშნული მისი გაუქმების ტოლფასია. შესაბამისად უნდობლობის გამოცხადება იმდენად რთულ პროცედურას წარმოადგენს, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტს ეს უფლება ჩამორთმეული აქვს⁵⁵². აღნიშნული შეფასება ზუსტად ერგება საქართველოს რეალობას.

მცდელობა, რომ გაუმჯობესებულიყო სახელმწიფოს აღმასრულებელი შტო, გაგრძელდა მეოცე საუკუნეში. ძირითადი მიზანი იყო, რომ გაზრდილიყო აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება და ძალაუფლება, რათა აღნიშნულის შესაბამისად თანაზომიერი ყოფილიყო მთავრობის გაზრდილ ვალდებულებებთან და პასუხისმგებლობებთან. ამ ყველაფრის შედეგად, საკონსტიტუციო და ფაქტობრივმა ცვლილებებმა, მთავრობა ასაზრდოვა, მოხდა აღმასრულებელი ხელისუფლების რეორგანიზაცია. ძალიან გაიზარდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უნარი, რომ გამოიყენონ სახელმწიფოს რესურსები პრობლემების მოგვარების მიზნით. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება გახდა ეროვნული პოლიტიკის ძირითადი გამტარებელი⁵⁵³. ამ ფონზე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი, ფუნქცია და დანიშნულება მოქმედი მთავრობის შეკავება და გაწონასწორება უნდა იყოს, და არა გარკვეული ინტერესების გამო მექანიზმის მხოლოდ კონსტიტუციის ფურცლებზე არსებობა.

აღნიშნულის საჭიროებას ბეაღეც ადასტურებს, როდესაც ამბობს, რომ დღევანდელ დღემდე, მთავრობის უფლებამოსილებები ფართოდ იყო გაკონტროლებული პარლამენტის მიერ, როგორც ოპოზიციის, ისე თემთა პალატის წევრების მიერ. ეს ყველაფერი ეხლა სამთავრობო მანქანის ხელშია და ეხლა მთავრობა აკონტროლებს პარლამენტს და არა პირიქით. შესაბამისად, პარლამენტის უზენაესობა გადაიზარდა თემთა პალატის უზენაესობაში, თემთა პალატის უზენაესობა კი პრაქტიკულად გადაიზარდა მთავრობის უზენაესობაში, რომელიც პარლამენტზე მისი გავლენის გამო, აკონტროლებს პარტიულ ხრიკებს, პარტიულ მექანიზმებსა და სამთავრობო უწყებებს. ამ ყოველივემ, ბარონი ჰვილსამი მიიყვანა დასკვნამდე, რომ ჩვენ ვცხოვრობთ არჩეული დიქტატურის ქვეშ⁵⁵⁴.

არჩეული დიქტატურა გულისხმობს სიტუაციას, როდესაც დემოკრატიულად არჩეული ინტიტუტები არ აგრძელებენ საქმიანობას

⁵⁵² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 121.

⁵⁵³ Larry Sabato, Goodbye to Goodtime Charles: The American Governorship Transformed, Lexington, MA: Lexington Books, 1978, 13.

⁵⁵⁴ Beale A., Essensial Constitutional Law, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, Sydney, 1997, 39.

კონსტიტუციისა და მათი უფლებამოსილებების შესაბამისად. ამ დროს კი დგება მათ მიმართ გარკვეული ზომების გამოყენების საჭიროება. ჩვენს კვლევის საგანი კი სწორედ ამდგომარი ზომებიდან ერთ-ერთია.

როგორც პაველე საყვარელიძე მიიჩნევდა, პარლამენტარიზმის ძირითადი არსი მდგომარეობს მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში პარლამენტის წინაშე. იგი ამბობდა, რომ “პარლამენტარული პოლიტიკისათვის დამახასიათებელია არა პრეზიდენტის უფლებათა სიფართოვე, არამედ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, პარლამენტის უნდობლობის გამოცხადება იწვევს მინისტრის გადადგომას. აი ეს ახასიათებს უმთავრესად პარლამენტარიზმს⁵⁵⁵.

ჩვენს შემთხვევაში, წმინდა, კლასიკურ პარლამენტარიზმზე საუბარი ვერ იქნება, გამომდინარე იქიდან რომ სახეზე არ გვაქვს რამდენიმე არსებითი მახასიათებელი, მაგ.: პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა, პრეზიდენტი როგორც ნეიტრალური არბიტრი და ა.შ. ყველაზე მთავარი კი პრეზიდენტის მონაწილეობაა უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. აღნიშნული მახასიათებელი გამორიცხავს მთავრობის ექსკლუზიურობას გადააყენოს მთავრობა უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით. პრეზიდენტის ვეტო მიმართულია მომავალი პრემიერობის კანდიდატის მიმართ და მისი დაძლევა, მექანიზმის მახასიათებლებს შორის ყველაზე მეტი ხმათა რაოდენობით ხდება, ანუ პრეზიდენტის ვეტო პარლამენტისათვის არსებითი პრობლემის შემქმნელი შეიძლება გახდეს. ეს კი გამორიცხავს ქართული უნდობლობის ვოტუმის ძირითად თეორიულ დანიშნულებას – ეფექტიანად და დროულად მოხდეს პარლამენტის მიერ საქართველოს მთავრობის ჩანაცვლება.

გარდა ამისა, ეს პროცედურა თავისი არსით საერთოდ გადის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სამართლიანი აზროვნების ფარგლებიდან. მთავრობასთან ასეთი ხანგძლივი “ჭიდაობა” არის მავნებლური დამოკიდებულება სახალხო ნებასთან და მას საერთო არაფერი აქვს მთავრობის ნდობა-უნდობლობის სამართლიან რეგულირებასთან⁵⁵⁶. მით უმეტეს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის გამოყენება გათვალისწინებულია პარლამენტის მიერ მთავრობის წინააღმდეგ და არა უმრავლესობის მიერ მთავრობის წინააღმდეგ. ინიცირების ეტაპზევე ხმათა საკმაოდ დიდი რაოდენობის განსაზღვრამ კი შესაძლოა ეს მექანიზმი მხოლოდ უმრავლესობის ბერკეტად აქციოს⁵⁵⁷. რაც ასევე არ შეესაბამება მექანიზმის ძირითად დანიშნულებას.

⁵⁵⁵ საყვარელიძე პ., (შვეიცარია, ამერიკის შეერთებული შტატები, საფრანგეთი), გაზეთი “სრ” 1920, 4 თებერვალი, ნაშრომიდან: ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 130.

⁵⁵⁶ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016].

⁵⁵⁷ კაველიძე ე., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, როგორც საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, II ეროვნული

მიუხედავად ამისა, არსებობს მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმი მოიცავს, პრაქტიკულად, ყველა რესურსს, დაწესებული პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით და დამთავრებული მისი სტაბილურობის გარანტიებით და იგი აღარ საჭიროებს დამატებითი რესურსების ძიებას პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობებში. გარდა ამისა, მუდამ არსებობს მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი, უპირველეს ყოვლისა, პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის სახით, მათი პოლიტიკური პლატფორმისა და მსოფლმხედველობის შეუთავსებლობის შემთხვევაში კი თავად საპარლამენტო უმრავლესობის სახით. ამიტომ იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა ვერ შეძლო დამოუკიდებლად მთავრობის ფორმირება, პრეზიდენტი ითხოვს პარლამენტის შემადგენლობას (ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში - ქვედა პალატას) და მთავრობის ფორმირების კოლეგიური ტვირთი უკვე პრეზიდენტთან ერთად ეკისრება ახალარჩეულ პარლამენტს⁵⁵⁸.

თუმცა, აღნიშნული დადებითი ელემენტები ფაქტობრივად გადაწონა მექანიზმის უარყოფითმა მხარეებმა. “ნდობის ურთიერთობა” მთავრობასა და პარლამენტს შორის ორმხრივ ქუჩას გავს⁵⁵⁹, რომელზეც სუბიექტებმა უნდა გაიარონ კონსტიტუციით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად. უტყობოდ რომ ვთქვათ, მხოლოდ ამ ორმხრივი ქუჩის არსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ მისი ფუნქცია შესრულდა და ის ქმედითია. ნდობა-უნდობლობის მექანიზმები მართლაც ისეა მოწყობილი, რომ პარლამენტი და მთავრობა ერთმანეთზეა გადაჯაჭვული, იქმნება მათი ორმხრივი ურთიერთდამოკიდებულების სისტემა. ამიტომ აქ შტოების შერწყმა და ერთიანობა იკვეთება, ვიდრე მათი ერთმანეთისგან გამიჯნვა⁵⁶⁰. შესაბამისად, საკმაოდ მნიშვნელოვანი დატვირთვა აქვს უნდობლობის მექანიზმს.

სწორედ ამიტომ, მრავალი ქვეყანა საპრეზიდენტო და შერეული მმართველობის მოდელიდან საპარლამენტო სისტემაზე გადასულა, მაგ.: პოლონეთმა აირჩია ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობა, თუმცა გამუდმებით გამოთქვამდნენ მოსაზრებას საპარლამენტო მოდელზე გადასვლის შესახებ, 1997 წლის კონსტიტუციით გადავიდნენ კიდევ

კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში, მოხსენებების კრებული, დ. გეგენავას რედაქტორობით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2016, 100-101.

⁵⁵⁸ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნაღბანდოვი ა., რამიშვილი დ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0-0direct-10---4-----0-1l--10-ka-50---20-about--00-3-1-00-0-01-1-OutfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860ffffea5b21f89fdbb12.3#HASH860ffffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016].

⁵⁵⁹ Huber J., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, The American Political Science Review, Vol. 90, No. 2 (Jun., 1996), pp. 269-282 Published by: American Political Science Association Stable, 269, <http://www.jstor.org/stable/2082884>, [06.06.2016].

⁵⁶⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა დ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 102.

აღნიშნულ მოდელზე და მივიდნენ დასკვნამდე, რომ მმართველობის საპარლამენტო მოდელი ყველაზე ერთიანი და მოქნილი სისტემაა ⁵⁶¹. აღნიშნული სწორედ უნდობლობის მექანიზმის შემოღებამ განაპირობა. თუმცა, მმართველობის ახალ მოდელზე გადასვლა ავტომატურად არ გულისხმობს ამ მექანიზმის დანიშნულების შესაბამისად გამოყენებას.

ყველაზე ხშირად გამოვლენილი მნიშვნელობა კონსტიტუციური სამართლისა შეესაბამება “პატარა კონსტიტუციის” არისტოტელესეულ კონცეფციას. კონსტიტუციური სამართალი არის იმ წესების, პრაქტიკისა და ურთიერთგაგების გაერთიანების ერთ-ერთი ნაწილი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოებრივ მოწყობაში ძალაუფლების ზუსტ ადგილს, რომელსაც აქვს ფორმალური და კანონიერი სტატუსი ⁵⁶². აღნიშნულის გათვალისწინებით უნდა ითქვას, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მექანიზმის თეორიული დანიშნულება განსხვავდება მისი პრაქტიკული რეალიზების შედეგად მიღებული შედეგისგან. მარტივად რომ ვთქვათ, მექანიზმის მახასიათებლები მისი ფურცლებზე დარჩენის შანსებს უფრო იძლევა, ვიდრე ამოქმედების. ამიტომ, პრაქტიკული რეალიზების კუთხით, მექანიზმის მიზანი მისი აუთოქმედებლობა უფროა და შედეგად, მოქმედი აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს დაცვა. ეს კი არ მოდის შესაბამისობაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ზოგად მიზნებთან და ფუნქციებთან.

3. უნდობლობის ვოტუმი ქართულ რეალობაში – ქმედითი თუ ფიქტიური ინსტიტუტი?

3.1 საქართველოს პარლამენტის თუ საქართველოს მთავრობის თეორიული უპირატესობა

აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებათა პრაქტიკული მოცულობის გამოვლენა მხოლოდ კონსტიტუციის ტექსტების ანალიზით შეუძლებელია – აუცილებელია გამოკვლევულ იქნეს აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალური საქმიანობა ⁵⁶³. თუმცა, კონსტიტუციური რეგულაციის მიუხედავად, ძლიერი კაბინეტი აკონტროლებს საკანონმდებლო პროცესს ⁵⁶⁴. ამავდროულად, ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული პარლამენტის ძირითადი ფუნქცია არის მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადება, მათ მიერ განხორციელებული პოლიტიკის გამო ⁵⁶⁵.

⁵⁶¹ ob. Freemant Mark, CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS AND FRAGILE DEMOCRACIES: CHOOSING BETWEEN PARLIAMENTARIANISM, PRESIDENTIALISM AND SEMIPRESIDENTIALISM, Pace International Law Review, volume 12, issue 2, 2000, 28.

⁵⁶² Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 171.

⁵⁶³ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-е, Юстицинформ, 2009, 171.

⁵⁶⁴ Ginsburg T., Dixon R., Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United Kingdom; Northampton, USA, 2011, 225.

⁵⁶⁵ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, and 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007, 107.

შესაბამისად, მთავრობის სიძლიერე უნდა ბალანსდებოდეს უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შესაძლებლობით.

ბრედლი და ევინგი განიხილავენ, რომ პარლამენტი კონსტიტუციური სისტემის ცენტრშია აყვანილი⁵⁶⁶. მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილია, მაგრამ იგი ასევე დომინირებს საკანონმდებლო ორგანოზე – პარლამენტზე⁵⁶⁷. ვინაიდან, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება განიმარტოს ის სახელმწიფოს შტო/ორგანო, რომელიც ახდენს პოლიტიკის შემუშავებას და პასუხისმგებელია მისი აღსრულებისათვის⁵⁶⁸. სწორედ ამიტომ, მთავრობამ წამყვანი პოზიცია დაიკავა საქართველოშიც, სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების კუთხით.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების თავიდან გადანაწილების მიზნით, განხორციელდა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა და პრეზიდენტის ხელში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებები ავტომატურად გადმოვიდა მთავრობისა და პრემიერის ხელში. ამ ცვლილებებმა საქართველოს მთავრობა საკმაოდ ძლიერ და დამოუკიდებელ ორგანოდ აქცია. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის ანგარიშვალდებულების ობიექტი საქართველოს პარლამენტი გახდა, საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები არც გაზრდილა და არც განმტკიცებულა, რამაც მთავრობასთან შედარებით პარლამენტი სუსტ ორგანოდ წარმოაჩინა. ამის ფონზე შემოდებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი კი უნდა გამხდარიყო ამ უთანასწორობის გამოსწორების საფუძველი.

შესაბამისად, მექანიზმის არსებობა საქართველოს პარლამენტის თეორიულ უპირატესობას უნდა ნიშნავდეს საქართველოს მთავრობის მიმართ. თუმცა, მექანიზმის მახასიათებლების და პროცედურული ეტაპების გაანალიზების შედეგად, მექანიზმი საპირისპირო ფუნქციას უფრო იძენს – ის საქართველოს მთავრობის უპირატესობას სძენს, ვინაიდან მისი აძღვრის შედეგად, საქართველოს მთავრობას პოსტის შენარჩუნების უფრო მეტი შანსი აქვს, ვიდრე დატოვების.

როგორც წესი, პარლამენტის უფლებამოსილებების მოცულობა გამოვლინდება მის ურთიერთმიმართებაში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან⁵⁶⁹. აღნიშნული წესი კი ვლინდება მთავრობის ფორმირებაში, მის ანგარიშვალდებულებაში, პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში და უფლებამოსილების შეწყვეტაში. შესაბამისად, მთავრობაზე პარლამენტის გავლენა ამ ელემენტებით უნდა შეფასდეს.

⁵⁶⁶ იქვე, 119.

⁵⁶⁷ Fenwick H., Phillipson G., Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010, 177.

⁵⁶⁸ Barnett H., Constitutionl and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 107.

⁵⁶⁹ Конституционное право зарубежных стран Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004, izdaweltvo NORMA, moskva Коллектив авторов kolektiv avtorav, 236.

უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხმობის შენარჩუნება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად შეიძლება მივიჩნიოთ⁵⁷⁰.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი კლასიკური პარლამენტარიზმის შერბილებული ვარიანტია. იგი ძირითადად მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ აღმოცენდა და მიზნად ისახავდა სამთავრობო სტაბილურობის შენარჩუნებას⁵⁷¹. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის პირობებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას, თუ მას უნდობლობა გამოუცხადეს და არ გადაამდგარა, უფლება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები, მაშინ როდესაც კლასიკური პარლამენტარიზმის დროს შეუძლებელია უნდობლობა გამოცხადებულმა მთავრობამ განაგრძოს პოლიტიკური საქმიანობა. იგი დაუყოვნებლივ უნდა გადადგეს⁵⁷².

აკაკი ჩხენკელისათვის პარლამენტარიზმს ორი დამახასიათებელი მნიშვნელობა ჰქონდა, ერთის მხრივ, პარლამენტის უზენაესობა და მეორეს მხრივ, მთავრობის წევრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა: “პარლამენტარიზმის დროს ღერძი მართვა-გამგეობისა არის პარლამენტი და მის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა.”⁵⁷³

საპარლამენტო სისტემა ძალაუფლების გამიჯნვის ისეთი მოდელია, რომელიც სხვა შტოებთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს ეფუძნება. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს⁵⁷⁴.

სამართლებრივად, პარლამენტარიზმი გამოიხატება მთავრობის საქმიანობის კონტროლში. აღნიშნული კონტროლი განსხვავებულად გამოვლინდება, თუმცა ის წარმოადგენს პარლამენტის პრივილეგიას⁵⁷⁵.

ჩვენი კონსტიტუციური გამოცდილებიდან გამომდინარე, საქართველოში საპრეზიდენტო ინსტიტუტი დიდი ნდობით არ უნდა სარგებლობდეს და თუ ესე ვიმსჯელებთ, ნახევრადსაპრეზიდენტოდან ნახევრად-საპარლამენტო მოდელზე გადასვლა საზოგადოების მოწონებასაც

⁵⁷⁰ ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის, №1, 2014, 299.

⁵⁷¹ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 152-153.

⁵⁷² ტანჩევი ე., რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი, 42, ნაშრომიდან: ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 153.

⁵⁷³ გახეთი “ერთობა”, 1920 წელი, 22 ივნისი, ნაშრომიდან: ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 129.

⁵⁷⁴ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 13.

⁵⁷⁵ И.А. Сизько, Н.М.Чепурнова Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007,118.

უნდა იმსახურებდეს. ალბათ, მნიშვნელოვანწილად, სწორედ ამ ფაქტორმა განაპირობა ის, რომ ერთერთ პლენარულ სხდომაზე საკონსტიტუციო კომისიამ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებს შორის არჩევანის გაკეთებისას საბაზისო მოდელად ეს უკანასკნელი აირჩია⁵⁷⁶.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გარდა, საპარლამენტო მოდელის დამახასიათებელი რეგულაცია გვხვდება საქართველოს კონსტიტუციაში 81¹ მუხლის სახით. აღნიშნული რეგულაციის მიხედვით, ნდობის მიღების შემდეგ, მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა ხელახლა წარედგინება საქართველოს მთავრობას ნდობის მისაღებად.

ამ შემთხვევაში, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ შემდეგ გარემოებაზე: თუ მსგავს რეგულაციას კონსტიტუცია არ გაითვალისწინებდა, ეს იმისი მანიშნებელი იქნებოდა, რომ პოლიტიკურად წამგებიან ვითარებაში, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს შეეძლებოდა სათითაო მინისტრის დანიშნით მთავრობის განახლება და ამ გზით, უნდობლობის ვოტუმის შესაძლო აღძვრისგან თავის დაღწევა. პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება 1/3-ით განაახლოს არსებული მთავრობა, საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა.

მან შეიძლება აღნიშნული უფლებამოსილება გამოიყენოს მთავრობის საწინააღმდეგოდ, შეცვალოს მინისტრების ის რაოდენობა, რაც მთლიან შემადგენლობას ახალი ნდობის გამოცხადებამდე მიიყვანს, თუ დარწმუნებულია საპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობაში და მთავრობის გადაყენება მის ინტერესებშიც შედის.

ორივე შემთხვევაში, აღნიშნული რეგულაცია საკმაოდ დიდ უპირატესობას აძლევს მთავრობის მეთაურს პარლამენტთან შედარებით. მას შეუძლია მთავრობის შემადგენლობა პარლამენტის ნდობის “იმედად” დატოვოს, ან პირიქით, ისე ჩაანაცვლოს პრობლემური მინისტრები, რომ მთლიანი შემადგენლობა შენარჩუნდეს ნდობა-უნდობლობის გარეშე.

აღნიშნულთან დაკავშირებით მეტქაძე მიიჩნევს, რომ ასეთი მექანიზმი შეიძლება საგანგებო დატვირთვას ატარებდეს, რათა ამ შევსებით სათუოდ დააყენოს მთავრობის მთელი შემადგენლობის საკითხი, რაც პარლამენტის დათხოვნამდე მიგვიყვანს⁵⁷⁷. ასეთ ვითარებაში, აღნიშნული რეგულაცია წარმოადგენს არა პარლამენტის, არამედ მთავრობის უპირატესობას საკანონმდებლო ორგანოზე.

ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნული რეგულაცია კონსტიტუციაში დამკვიდრდა 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად.

ამ უკანასკნელი რეგულაციისა და წინამდებარე ნაშრომით განსახილველი მექანიზმის შეფასების შედეგად ნათელია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, უნდობლობის ვოტუმი საქართველოს პარლამენტის თეორიულ უპირატესობას ნაკლებად

⁵⁷⁶ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის უურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 2012, 199.

⁵⁷⁷ მეტქაძე ო., საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-4, 2004, 656.

წარმოადგენს. აღნიშნული უპირატესობა საქართველოს მთავრობისკენ უფრო იხრება.

ზოგადად, მთავრობის გადაყენება საპარლამენტო გავლენის მოხდენას ნიშნავს. მაგრამ, აღნიშნული გავლენა რეალური უნდა იყოს, რაც გამოიხატება შემდეგში - პარლამენტის ნდობის ვოტუმის დაკარგვამ, მთავრობის პროგრამის და პოლიტიკის გამო, შესაძლოა გამოიწვიოს მთავრობის გადაყენება⁵⁷⁸.

პარლამენტარიზმი პოპულარულია როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში. აღნიშნულის მთავარი მიზეზი კი არის ის, რომ პარლამენტარიზმის პირობებში კანონმდებლებს შეუძლიათ გადააყენონ მთავრობა უნდობლობის ვოტუმის დადასტურების შემთხვევაში. როდესაც მსგავსი ვოტუმი მიიღება, ან ახალი მთავრობა ფორმირდება, თუ ეს შეუძლებელია, ახალი არჩევნები ტარდება. პარლამენტარიზმის პირობებში, მთავრობა და კანონმდებლები მუშაობენ განსაზღვრული დროით და დამოუკიდებლად⁵⁷⁹.

ანუ, პარლამენტი უნდა ფლობდეს ამ მხრივ უპირატესობას მთავრობაზე, რომ მოხდეს მათ შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა, დაბალანსება და მომავალი კონფლიქტების პრევენცია. ხოლო, ქართული კონსტიტუციური რეალობისათვის დღემდე უცხო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის შემოღებით⁵⁸⁰, ეს მიზანი ვერ მიიღწევა. მიუხედავად იმისა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სამართლებრივ წინაპირობას წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის ერთიანობა, კოლექტიურობა და პრემიერის მიერ უფლებამოსილების შეწყვეტისას მთლიანად მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა.

მთავრობის შემადგენლობაზე საპარლამენტო კონტროლს მჭიდრო კავშირი აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისა და პასუხისმგებლობის კონსტიტუციურ ასპექტებთან, კერძოდ, ნდობა-უნდობლობა ეცხადება პრემიერ-მინისტრს თუ მთავრობის სრულ შემადგენლობას, შესაბამისად, სახელმწიფოები, რომლებიც არჩევენ ამ უკანასკნელ მოდელზე აკეთებენ არ იცნობენ მთავრობის შემადგენლობის ცვლილებაზე საკანონმდებლო ორგანოს კონტროლის მექანიზმებს, რის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს გერმანია, და პირიქით, აღნიშნული მექანიზმი ნიშანდობლივია სახელმწიფოებისთვის, რომელთათვისაც ნდობა-უნდობლობა მთავრობის სრულ შემადგენლობასთან ასოცირდება. მათ რიცხვს მიეკუთვნება საქართველოც, ხოლო კონტროლის პროცედურის გაუქმება არღვევს კონსტიტუციის ნორმათა შორის არსებულ იურიდიულ ლოგიკას და, როგორც უკვე აღნიშნეთ, აკნინებს მინისტრთა კაბინეტისთვის ნდობის გამოცხადების მნიშვნელობას, განსაკუთრებით

⁵⁷⁸ Barnett H., Constitutionl and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 120.

⁵⁷⁹ Cheibub J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, 1, https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf [07.05.2016].

⁵⁸⁰ კვერენხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა”, აპრილი 2012, 185-200, 196.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მკვეთრად გართულებული პროცედურის ფონზე⁵⁸¹.

4. რეკომენდაციები/შენიშვნები ქართული მოდელის მიმართ

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მექანიზმის მიმართ მრავალი შენიშვნა და რეკომენდაცია გამოითქვა, რაც ჩვენ წინა ქვეთავებში, გარკვეულ საკითხებზე მსჯელობისას განვიხილეთ. მექანიზმის საბოლოო ჯამში შეფასდა უარყოფითად, კრიტიკულად იქნა განხილული მისი თითქმის ყველა მახასიათებელი. შესაბამისად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვაზოგადოთ განხილული მექანიზმის მიმართ გამოთქმული შენიშვნებიც და რეკომენდაციებიც და ამავედროულად, დავაფიქსიროთ უნდობლობის ვოტუმის ავტორისეული ვერსია.

1. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემცირება

ცალსახაა ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს მთავრობის გადაყენების პროცედურაში მინიმუმამდე უნდა შემცირდეს და ფორმალურ უფლებამოსილებად უნდა იქცეს. დაუშვებელია საქართველოს პრეზიდენტი რაიმე ფორმით ახდენდეს პირდაპირ ზეგავლენას უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე და მის შესაძლო შედეგებზე. თუ კონსტიტუციის სურვილია, რომ საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი ნეიტრალური არბიტრის ფუნქციებს აღემატებოდეს, შესაძლებელია მისთვის გარკვეული ტიპის უფლებამოსილებების მინიჭება, თუმცა არა პარლამენტის მიერ მთავრობის გადაყენების ხარჯზე. უმჯობესია პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირების დროს მონაწილეობდეს, ვიდრე უნდობლობის პროცედურაში, რაც პარლამენტის ექსკლუზივია.

შესაბამისად, პრეზიდენტის მონაწილეობის კომპონენტის ამოღება და მინიმუმამდე დაყვანა ავტომატურად ამოაგდებს მექანიზმიდან რამდენიმე პროცედურას, ხმათა რთული რაოდენობის მობილიზების საჭიროებას და ხანგრძლივი ვადების ნაწილს. თუმცა, მხოლოდ ეს დეტალი არ წყვეტს უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმის პრობლემურობას. ასეთ ვითარებაში, ნაკლები შანსი არსებობს კრიზისული ვითარების შექმნისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რღვევისა.

პრეზიდენტის არჩევნების პერსონალური ხასიათი, განსაკუთრებით ძლიერი პარტიული სისტემის არარსებობის დროს, შესაძლებელს ხდის გარეშე პირებს ქონდეს წვდომა ხელისუფლებაზე. აღნიშნულში იგულისხმებიან ის კანდიდატები, რომლებიც არ იდენტიფიცირდებიან და არ სარგებლობენ რომელიმე პოლიტიკური პარტიის მხარდაჭერით, ზოგჯერ არ გააჩნიათ არც სამთავრობო და მით უმეტეს პოლიტიკური გამოცდილება, პოპულისტური გამოვლინებების ხარჯზე, რომელიც ძირითადად ეფუძნება პოლიტიკოსებისა და პოლიტიკური პარტიების მთავრობას. მსგავსი ლიდერების კანდიდატურები შესაძლოა გამომჩნდეს უეცრად ამომრჩევლების

⁵⁸¹ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 13-14, <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>> [15.05.2016].

იმედგაცრუების დროს მათ მხსნელად⁵⁸². პირდაპირი წესით არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადაყენების პროცესებში მონაწილეობა კი სწორედ მის წვდომას უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩამოყალიბებაში, რაც კონსტიტუციის ამ რელაქციით, დაუშვებელია.

გამოსასწორებელია ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლში არსებული რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის გამო, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს საქართველოს პარლამენტი. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია, გვერდზე გადადოს პარლამენტის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება დისკრეციული გადაწყვეტილების უფლების გამოყენებით, რადგან მას შეუძლია, მიიღოს გადაწყვეტილება პარლამენტის დათხოვნის შესახებ. ამ კონტექსტში პრეზიდენტისათვის არ უნდა იქნეს დატოვებული დისკრეციული გადაწყვეტილების შესაძლებლობა. ამ ვითარებაში ხელისუფლების შტოთა შორის ბალანსი საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უნდა განხორციელდეს. ამასთან, კენჭისყრაში მონაწილეთა ნდობა შესაძლოა დააბრკოლოს პრეზიდენტის უფლებამ, გააუქმოს პარლამენტის ასეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება. კონკრეტულად, პარლამენტის რომელიმე წევრი რისკის წინაშე დააყენებს თუ არა საკუთარ ადგილს პარლამენტში პრემიერ-მინისტრის შეცვლისათვის ხმის მიცემის დროს?! საკანონმდებლო ორგანოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, როგორც სამი კონსტიტუციური უფლებამოსილებიდან ერთ-ერთისა, პრეზიდენტის მხრიდან პატივისცემას იმსახურებს და ეს ვერ იქნება დამოკიდებული მის ნება-სურვილზე. ამდენად, პრეზიდენტის ეს უფლებამოსილება ამოღებულ უნდა იქნეს⁵⁸³.

თინათინ ერქვანიას შეფასებით კი, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემუშავებული 81-ე და 81¹-ე მუხლების განახლებული ვერსია არის პოსტსაბჭოთა სამართლებრივი სივრცისთვის დამახასიათებელი ავტორიტარისტული ტენდენციების ნორმატივიზების კლასიკური ნიმუში. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტის უკიდურესად ძლიერი ძალაუფლებით აღჭურვის ფონზე, რომელიც კონსტიტუციური რეფორმის ძირითადი მიზნების შესაბამისად, საკუთარ უფლებამოსილებებს სინამდვილეში აბსოლუტურად ნეიტრალური პოლიტიკური არბიტრის როლში უნდა ახორციელებდეს, დაკნინებულია არა მხოლოდ პარლამენტის როლი, არამედ მთავრობის პოლიტიკური სტატუსიც⁵⁸⁴.

⁵⁸² Norkus Zenonas, PARLIAMENTARISM VERSUS SEMI-PRESIDENTIALISM IN THE BALTIC STATES: THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF DIFFERENCES IN THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS, BALTIC JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, December 2013, No 2, 15-16.

⁵⁸³ ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰნბუკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 147.

⁵⁸⁴ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტოდ, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, 57.

2. პარლამენტის უფლებამოსილებების გაზრდა და რეალური საპარლამენტო კონტროლის დამკვიდრება

უნდობლობის ვოტუმი არის საპარლამენტო სისტემის განმასხვავებელი ნიშანი. ეს შეიძლება ჩვეული საპარლამენტო მთავრობისათვის იყოს ნათელი და მისაღები, მაგრამ ეს არის უმნიშვნელოვანესი პრინციპი, რომელიც ხშირად არის დავიწყებული, რომ არცერთი საპარლამენტო სისტემის კონსტიტუციური ელემენტი არ დომინირებს სრულად მეორეზე. მთავრობა დამოკიდებულია პარლამენტის მხარდაჭერაზე, თუ მისი უფლებამოსილება უნდა გაგრძელდეს, მაგრამ პარლამენტი არ არის უზენაესი რადგან მთავრობას შეუძლია, თუ იგი ირჩევს, დაშალოს პარლამენტი და მოიხმოს ამომრჩევლები ხმის მისაცემად. მრავალ საპარლამენტო სისტემას განუცდია მარცხი, იმიტომ რომ პარლამენტი მთლიანობაში არ იყო უზენაესი, მთავრობასთან შედარებით⁵⁸⁵.

ამ უზენაესობაში არ იგულისხმება მთავრობის საქმიანობის ყოველდღიურ რეჟიმში კონტროლი და პარლამენტის განხილვა როგორც მთავრობის ზემდგომი ორგანო. ამ უზენაესობაში იგულისხმება პარლამენტის შესაძლებლობა, დაუბრკოლებლად განახორციელოს მთავრობის კონტროლი, რაც საქართველოში პრობლემური საკითხია. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული უნდობლობის ვოტუმი უნდა ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ საქართველოს პარლამენტმა რეალურად შეძლოს მისი გამოყენება. ამისათვის კი უნდობლობის განხორციელების დამაბრკოლებელი გარემოებები უნდა იქნეს მექანიზმიდან ამოღებული – კენჭისყრები, ვადები, პრეზიდენტის ვეტო, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის შერჩევის პროცედურა.

ვინტერმა იმსჯელა მთავრობის გადაყენების წესებზე და დაადგინა, რომ გადაყენების პოზიტიური და ნეგატიური წესის განსხვავებისას, თუ შევადარებთ იმ მთავრობების რიცხვს, რომლებიც გადააყენეს პოზიტიური (საფრანგეთი, საბერძნეთი, პორტუგალია, გერმანია, ესპანეთი) და ნეგატიური წესით, შევამჩნევთ რომ პირველ ჯგუფში მთავრობების 84% გადააყენეს ამ წესით. ფაქტობრივად, პორტუგალიაში მთავრობები რეგულარულად (სამზე მეტჯერ) არიან გადაყენებულნი პარლამენტის მიერ, მიუხედავად იმისა, რომ უნდობლობის ვოტუმს ესაჭიროება პარლამენტართა აბსოლუტური უმრავლესობა⁵⁸⁶.

კონსტიტუციონალისტთა ასეთი შეფასებები არის ბუნებრივი რეაქცია მთავრობათა დღევანდელ დომინანტურ მდგომარეობასა და მათ ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციის საფრთხეზე. სწორედ ამ თვალსაზრისით და ამ შეფასებების გათვალისწინებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების რეგლამენტირების სწორი ფორმების შერჩევას, რათა, ერთი მხრივ, არამყარმა პარტიულმა სისტემამ არ გამოიწვიოს ქვეყანაში ქრონიკული სამთავრობო კრიზისი, ხოლო, მეორე მხრივ,

⁵⁸⁵ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 37.

⁵⁸⁶ Lieven De Winter, *The Role of Parliament of Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Wester Europe*, Editor Doring H., 2012, 140.

პარტიულმა დისციპლინამ და ერთ საპარლამენტო ვადაში დომინანტური პარტიის არსებობამ არ შთანთქას პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი საკონტროლო ფუნქცია⁵⁸⁷.

საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს შორის კონტროლისა და ურთიერთმიმართების გადაწვევა მნიშვნელოვანია არა მარტო კრიზისული სიტუაციების პრევენციის კუთხით, არამედ ხელისუფლების დანაწილების კუთხითაც. ვინაიდან, საპარლამენტო სისტემის ნაკლად შეიძლება ჩავთვალოთ ხელისუფლების დანაწილება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის⁵⁸⁸.

აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ძალების კოალიცია პარლამენტში პასუხისმგებელია პოლიტიკური წესით პარლამენტის გაყვანის გადაჭარბებისათვის. ეს არის სცენა, რომელზეც პოლიტიკური დრამა თამაშდება, ეს არის ეროვნული იდეების ფორუმი, და ესაა სკოლა, სადაც მომავალი პოლიტიკური ლიდერები ტრენინგდებიან. იმისათვის რომ პარლამენტარიზმი წარმატებული იყოს, მთავრობამ არ უნდა გააღიზიანოს პარლამენტი მუდმივი გამოწვევებით, და არც უნდა შეკრთეს იმ კრიტიკის მიმართ, რომელიც მისი აღმინისტრაციისკენაა მიმართული. პარლამენტმა წინააღმდეგობა უნდა გაუწიოს ცდუნებას, რომ მოახდინოს მთავრობის ფუნქციების უზურპაცია. აქ არის ძალაუფლების გადაწვევის დელიკატური ბალანსი, რომელიც ამოწმებს ორივე მხარეს⁵⁸⁹.

ნელ-ნელა ძლიერდება მთავრობის დამოუკიდებლობა პარლამენტისგან. განვითარებად ქვეყნებში მთავრობის კონცენტრაციის ხარისხი საკმაოდ მაღალია. ეს პირველ რიგში გამოწვეულია პირველხარისხოვანი ფუნქციებით მთავრობისა, მოახდინოს ქვეყნის მართვის აღმინისტრირება⁵⁹⁰. ხოლო, როგორც ბექა ქანთარია აღნიშნავს, ჩვენ არ მოგვეპოვება ევროპაში საპარლამენტო სულისკვეთების ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც არ განამტკიცებს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტს. თუ რომელიმე კონსტიტუციაში გათვალისწინებული არ არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპი, ეს იმას ნიშნავს, რომ იქ მთავრობა თავისუფალია ნდობა-უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმისაგან⁵⁹¹. საქართველოს რეგულაციას კი სწორედაც რომ განმტკიცება და უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების სტატუსთან შესაბამისობაში მოყვანა ესაჭიროება, მიუხედავად იმისა, რომ მექანიზმის შემოღების ფაქტი დადებით შეფასებას იმსახურებს.

⁵⁸⁷ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 15.

⁵⁸⁸ Ginsburg T., Dixon R., Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United kingdom; Northampton, USA, 2011, 234.

⁵⁸⁹ Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 38.

⁵⁹⁰ Конституционное право зарубежных стран Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004, izdaweltvo NORMA, moskva Коллектив авторов kolektiv avtorav. 286.

⁵⁹¹ ქანთარია ბ., დისერტაცია “მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012, 156.

გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. უნდობლობის კონსტრუქციული მექანიზმის პირობებში არსებული ეს ტერმინი გარკვეულწილად აკნინებს პარლამენტის როლს მთავრობასთან მიმართებით და ნაკლებ მნიშვნელობას სძენს უნდობლობის კონსტრუქციული მექანიზმის არსებობას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციამ უნდა გაამყაროს საქართველოს პარლამენტის პოზიციები და გავლენა საკონტროლო უფლებამოსილების ნაწილში და მიუთითოს, რომ საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პარლამენტის წინაშე, რაც არ გამორიცხავს ანგარიშვალდებულებასაც.

საპარლამენტო რეჟიმის პირობებში პოლიტიკური მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, ვინაიდან მთავრობის წევრები პარლამენტის მიერ ნდობა გამოცხადებულ პოლიტიკურ პროგრამას ახორციელებენ და შესაბამისად ამ პროგრამის შესრულებისათვის კისრულობენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას⁵⁹². 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა კი საპარლამენტო რეგულაციების დამკვიდრებას ისახავდა მიზნად.

3. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზება და გავლენა დემოკრატიულ მმართველობაზე

საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილება, თუკი მას ხელისუფლებაში მყოფი პირები საკუთარი პოლიტიკური ამბიციების მიღწევის მიზნით ზიანს არ მიაყენებენ, იმედს იძლევა, რომ ექნება ის ეფექტი, რომელიც მის ავტორებს აქვთ ჩაფიქრებული: დააჩქარებს დემოკრატიზაციის პროცესს⁵⁹³. სტივენ ფიშის ამ მოსაზრებას აქვს ორი დატვირთვა, პირველ რიგში საჭიროა სათანადო პოლიტიკური კულტურა იმისათვის, რომ კონსტიტუციით გათვალისწინებული რეგულაცია იქცეს დემოკრატიული მმართველობის წინაპირობად და მეორე, კონსტიტუციით გათვალისწინებული რეგულაცია ადეკვატური და გამოყენებადი უნდა იყოს.

საქართველოს შემთხვევაში, მექანიზმის გამოყენების კულტურის მიუხედავად, შეუძლებელია მან შესაბამისი შედეგი მოიტანოს და იძლეოდეს დემოკრატიული მმართველობის განხორციელების საშუალებას. როგორც შეფასებულია, ეს არის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმისთვის აქამდე უცნობი სამართლებრივი პათოლოგია, რომელიც საჭიროებს დროულ რეაგირებას⁵⁹⁴.

⁵⁹² იქვე, 139.

⁵⁹³ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბუი ვ., ფიში ს., რაიკენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 71.

⁵⁹⁴ გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, 344, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf> [15.05.2016].

პროფესორი ლინცი ამბობს, რომ საპარლამენტო სისტემები ყველაზე მეტად მიგვიყვანს სტაბილურ დემოკრატიაში, ვიდრე საპრეზიდენტო სისტემები. ეს დასკვნა, გამოიყენება იმ ეროვნებების მიმართ, რომელთაც აქვთ ღრმა პოლიტიკური გაუგებრობები და უამრავი პოლიტიკური პარტია⁵⁹⁵. საპარლამენტო სისტემაზე კი ხაზი გასმულია იმიტომ, რომ ამ სისტემის მთავარ მახასიათებელს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი წამოადგენს, რომლის ძირითადი დანიშნულებაც ხელისუფლების დანაწილების სისტემის გამართული ფუნქციონირებაა, პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლის გზით. ეს ყველაფერი კი კრიზისების პრევენციის საფუძველია.

როგორც ბაბეკი განმარტავს, სახელმწიფო და ალტერნატიულმა საკონსტიტუციო კომისიამ უნდა განიხილოს დეტალებში რამდენიმე მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ინსტრუმენტი. ასეთი გადაწყვეტი კონსტიტუციური ინსტრუმენტები მეტწილად დამოკიდებულია დებულების ზუსტ ფორმულირებაზე. ამის დეტალებში გაწერით, მონაწილეებს ექნებათ შესაძლებლობა, რომ დაავიწროვონ შესაძლებლობები და ალტერნატივები, მაგრამ ასევე უნდა უზრუნველყონ, რომ ეს ინსტრუმენტი იყოს შეთანხმებული და ქმნიდეს ძალთა ბალანსს კონსტიტუციაში. ამ კონსტიტუციურ ინსტრუმენტებს შორის შეიძლება იყოს: უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა⁵⁹⁶.

იმ ვითარებაში, როდესაც საქართველოში და სხვა ქვეყნებშიც, სახელმწიფო მმართველობა დამოკიდებულია პოლიტიკურ კურსსა და ძალებზე, აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული მათი გაკონტროლების მექანიზმი. პოლიტიკურ პროცესში გადაწყვეტილებებს დებულებებს არა წინასწარ მოქმედი პრინციპების საფუძველზე, არამედ, როგორც წესი, პოლიტიკურ ძალებს შორის არსებული ბალანსის და ვიწრო პარტიული ინტერესების გათვალისწინებით⁵⁹⁷. ანალიტიკოსები კი მიიჩნევენ, რომ უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმმა თავისთავად შესაძლოა წინ წამოწიოს და გააძლიეროს პარტიული დისციპლინა, ვინაიდან მთავრობაში დარჩენილები დამოკიდებულები ხდებიან პარტიულ დისციპლინაზე⁵⁹⁸. ამ ყველაფრის ფონზე, საქართველოში არსებული მოდელი სრულიად საპირისპირო ეფექტისა და შედეგის მომტანი შეიძლება გახდეს. რაც აუცილებლად საჭიროებს გამოსწორებას.

ოთარ მეტქაძის აზრით, საკონსტიტუციო ცვლილებებიდან აყლილმა პროცედურულმა, ტექნიკურმა და სხვა ხარვეზებმა არსებითი გავლენა მოახდინეს ქვეყნის სახელმწიფო სისტემის ინსტიტუციონალურ

⁵⁹⁵ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 203.

⁵⁹⁶ საკონსტიტუციო კომისია, პროფესორ ვოლფგანგ ბაბეკის დასკვნა, (მომზადებულია გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების დახმარებით), 31 მარტი, 2010, 8.

⁵⁹⁷ ხუბუა გ., საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც მეოთხე ხელისუფლება (?): რისკები და გამოწვევები, 2015, <http://www.interpressnews.ge/ge/thvalsazrisi/346406-sakonstitucio-sasamarthlorogorc-meothkhe-khelisufleba-riskebi-da-gamotsvevebi.html>. [06.06.2016].

⁵⁹⁸ Mainwaring S., Shugart M., Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, Comparative Politics, Vol. 29, No. 4 (Jul., 1997), pp. 449-471. Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York. Stable, 468, <http://www.jstor.org/stable/422014>, [06.06.2016].

კონსტრუქციაზე და მის ფორმირებაზე. შედეგად, მმართველობის ნებისმიერი ქართული მოდელის პირობებში, დარღვეულია წონასწორობა ხელისუფლების შტოებს შორის, გამორიცხულია მთავრობაზე პარლამენტის საკადრო კონტროლი და ხელისუფლების ერთიანობას, ფაქტობრივად, თვითმმართველობა ჩაენაცვლა⁵⁹⁹.

მსგავსი შთაბეჭდილება იქმნება ჩვენს მიერ განსახილველი მექანიზმის არსებობის პირობებშიც, რის გამოც, აუცილებელია მის ამოქმედებასა და განხორციელებას ჩამოშორდეს პრეზიდენტი და სხვა არასათანადო მახასიათებლები.

4. მექანიზმის ავტორისეული მოდელი

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამარტივების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

მუხლი 81.

1. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტისათვის მიმართვის უფლება აქვს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეოთხედს. მიმართვა ასევე უნდა შეიცავდეს ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას.

2. საკითხის დასმიდან არა უგვიანეს 5 დღეში, პარლამენტისათვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატი შეარჩევს ახალი მთავრობის დანარჩენ წევრებს და წარუდგენს პარლამენტს, სამთავრობო პროგრამასთან ერთად.

3. პარლამენტის მიერ არაუგვიანეს 3 დღეში კენჭი ეყრება ახალი მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის, ხოლო მოქმედი შემადგენლობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას. საკითხის გადასაწყვეტად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა.

4. კენჭისყრის წარუმატებლად დასრულების შემთხვევაში, უნდობლობის პროცედურა შეწყვეტილად ითვლება და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ინიცირება, კენჭისყრიდან მომდევნო 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია.

5. პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ, პრეზიდენტი 1 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პრემიერ-მინისტრი კი დანიშნიდან 1 დღის ვადაში ნიშნავს მთავრობის დანარჩენ წევრებს.

6. თუ საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება.

⁵⁹⁹ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 327.

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული რეგულაცია შესაძლებლობას იძლევა სწრაფად და ეფექტურად განხორციელდეს არსებული მთავრობის შეცვლა ახალი შემადგენლობით და ამავედროულად, დაცული იყოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და მექანიზმის მიზანი შემდეგ გარემოებათა გამო:

1. მექანიზმის ჩვენს მიერ შემოთავაზებული რედაქცია ითვალისწინებს შემდეგ ეტაპებს: საკითხის აღძვრის მიზნით პარლამენტისათვის მიმართვა, პრემიერ-მინისტრის მიერ სამთავრობო პროგრამისა და მთავრობის ახალი შემადგენლობის საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენა და აღნიშნული შემადგენლობისათვის კენჭისყრა. სულ სამ კენჭისყრაში შესაძლებელი იქნება მოქმედი მთავრობის გადაყენება და ახალი მთავრობის დანიშვნა.

2. ამავედროულად, პარალელურ რეჟიმში ხდება საკითხის დასმისა და მომავალი პრემიერობის კანდიდატის წამოყენება, ასევე მომავალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება და არსებული მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება. აღნიშნული კი შესაბამისობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანთან და არსთან და არ იძლევა პროცედურის გაჭიანურებისა და გახანგრძლივების შესაძლებლობას.

3. მომავალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელება და საკითხის აღძვრა პარალელურ რეჟიმში ნიშნავს იმას, რომ კანდიდატის შერჩევის უფლებამოსილება აქვს პარლამენტართა იმ ნაწილს, რომელიც უნდობლობის პროცედურას იწყებს. შესაბამისად, მოქმედი რედაქციისგან განსხვავებით, გამოირიცხება პარლამენტის მიერ პრემიერობის რამდენიმე კანდიდატის დასახელება, აღნიშნული მიზეზით საპარლამენტო ხმების გაყოფა და დამატებითი პროცედურისა და ვადის არსებობა.

4. ხმათა რაოდენობების განსაზღვრისას გათვალისწინებულია საქართველოს პარლამენტის “სიჭრელე”, არაერთსულოვნება და პარლამენტის წევრთა რაოდენობა. კერძოდ, ჩვენი რედაქცია საკითხის აღძვრისას ითვალისწინებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მეოთხედის ინიციატივას, რაც წარმოადგენს 37 დეპუტატს. მეორე ვერსია შეეხებოდა 1/3-ს, რაც წარმოადგენს 50 დეპუტატს. თუმცა, ვინაიდან უნდობლობის ვოტუმი უპირველესად წარმოადგენს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებას მთავრობაზე და არა უმცირესობის ან უმრავლესობის უფლებამოსილებას, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ ხმათა საშუალოზე ცოტათი ნაკლები რაოდენობის განსაზღვრა საკითხის წამოწყებისათვის. რათა პროცედურის წამოწყების შესაძლებლობა ქონოდა პარლამენტართა შედარებით მცირე ჯგუფს და არა უმრავლესობას. 50 დეპუტატის მიერ საკითხის ინიცირება კი 150 კაციან პარლამენტში დაემსგავსებოდა უმრავლესობის მექანიზმს. შესაბამისად, უმცირესობის, უმრავლესობისა და მექანიზმის ინტერესების გათვალისწინებით, ყველაზე ოპტიმალურ ხმათა რაოდენობად შეირჩა სიითი შემადგენლობის ერთი მეოთხედი.

5. ამავედროულად გასათვალისწინებელია, რომ სწორედ აღნიშნული დეპუტატები უნდა შეთანხმდნენ მომავალი პრემიერობის კანდიდატზე, შესაბამისად, რაოდენობა უნდა შეგვერჩია იმგვარად, რომ მას არ გაჭირვებოდა კანდიდატზე შეთანხმება და ამავედროულად, შერჩევისას

გათვალისწინებული არ ყოფილიყო დეპუტატთა მხოლოდ მცირე რაოდენობის ინტერესები და არგუმენტაცია.

6. რაც შეეხება გადაწყვეტილების მიღებას, ჩვენს მიერ შემოთავაზებული მექანიზმი გადაწყვეტილების მისაღებად ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერას. გერმანიაში აღნიშნული საკითხის გადასაწყვეტად წევრების ხმათა უმრავლესობაა საჭირო, უნგრეთში კი პარლამენტის წევრების ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა. ჩვენს მიერ შემოთავაზებული რეგულაცია დაეყრდნო აღნიშნულ მონაცემებს. ასევე, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ უნდობლობის გამოცხადება მოხდეს საქართველოს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ, რაც უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს მაქსიმალურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

7. რაც შეეხება ვადებს, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი რედაქციის თანახმად, უნდობლობის პროცედურა შესაძლოა გაგრძელდეს მაქსიმუმ 10 დღის განმავლობაში. აღსანიშნავია, რომ უნდობლობის შემდგომ მთავრობის ფორმირების განსხვავებული პროცედურაა შემოთავაზებული, ამიტომ, მისი ეტაპები და ვადები განსხვავდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლით გათვალისწინებული ნდობის გამოცხადებისგან.

ვინაიდან, უნდობლობის გამოცხადება მიანიშნებს გარკვეულ არასტაბილურ გარემოზე აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის, მიუხედავად კონსტრუქციულობის ელემენტისა, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება ყოფილიყო უფრო შემჭიდროვებულ ვადებში და განსხვავებული წესით და აღნიშნულ შემთხვევაზე არ გაგვევრცელებინა ნდობის პროცედურა, მიმთითებელი ნორმის მეშვეობით.

შესაბამისად, პროექტის თანახმად, საკითხის დასმიდან 5 დღეში მომავალი პრემიერი შეარჩევს მთავრობის დანარჩენ წევრებს, შეადგენს სამთავრობო პროგრამას და წარუდგენს პარლამენტს. საპარლამენტო კენჭისყრისთვის გათვალისწინებულია წარდგენიდან 3 დღიანი ვადა, რაც მიგვაჩნია რომ საკმარისია აღნიშნული საკითხის განხილვისათვის მოსამზადებელი ტექნიკური თუ სხვა ტიპის ქმედებების განსახორციელებლად. უნდობლობისა და ნდობის ერთდროული გამოცხადების შემდეგ კი, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს აქვთ 1 დღიანი ვადა შესაბამისად პრემიერისა და მთავრობის სხვა წევრების დასანიშნად.

მექანიზმის აღნიშნული ეტაპი ფორმალობას წარმოადგენს, ვინაიდან პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების შემდეგ, პრეზიდენტს ფორმალურად უწევს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნა, ისევე როგორც საქართველოს პრემიერს მინისტრების დანიშვნა. შესაბამისად, აღნიშნული ტექნიკური ფუნქციის განსახორციელებლად 1 დღიანი ვადა გონივრულია და არ გამოიწვევს პროცესის გახანგრძლივების შესაძლებლობას.

ჯამში კი პროცედურა შესაძლოა გაგრძელდეს მაქსიმუმ 10 დღე, რაც შესაძლებლობას იძლევა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი მიიღწეს – აღმოიფხვრას არსებული კრიზისი დროულად და რაც მთავარია

ეფექტიანად და ამავედროულად, გამოირიცხოს მექანიზმის ამოქმედების შედეგად ახალი კრიზისული ვითარების წარმოქმნა.

8. პროექტში ვხვდებით ასევე საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-8 პუნქტით გათვალისწინებულ რეგულაციას იმის შესახებ, რომ პრეზიდენტის მიერ მისი ფორმალური უფლებამოსილების განუხორციელებლობის შემთხვევაში და პრემიერის დანიშვნის თაობაზე აქტის გამოუცემლობისას, პრემიერი დანიშნულად ითვლება. აღნიშნული რეგულაცია განსაზღვრავს პრეზიდენტის ფორმალურ როლს ამ პროცედურაში და მისი შეუსრულებლობით ახალი მთავრობის ფორმირებას საფრთხე ვერ დაემუქრება.

ამასთან, ვინაიდან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება უკავშირდება არასტაბილურ ვითარებას ხელისუფლების განხორციელებისას, მიზანშეწონილად მივიჩნით ყველა შესაძლო დეტალის კონსტიტუციური რეგულირება, რათა ბუნდოვანი და მოუწესრიგებელი არ ყოფილიყო რომელიმე საკითხი.

9. ამავე ლოგიკით, გაითვალისწინეთ რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც კენჭისყრის წარუმატებლად დასრულების შემთხვევაში, უნდობლობის პროცედურა შეწყვეტილად ითვლება და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ინიცირება კენჭისყრიდან მომდევნო 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია.

გარდა ამისა, აღნიშნულ რეგულაციაში საგანგებოდ არ გამოყვეთ ის სუბიექტები, რომელთა ინიცირებითაც აღიძრა უნდობლობის ვოტუმი. ანუ, მოქმედი მთავრობის სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით, საკითხის ინიცირება შევუზღუდეთ არა მხოლოდ საკითხის ინიციატორებს, არამედ მთლიანად პარლამენტს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოქმედი მოდელის მსგავსად, საკითხის აღძვრის შეზღუდვა იმოქმედებდა არა მთლიანად პარლამენტზე, არამედ მხოლოდ ინიციატორ სუბიექტებზე. ეს კი პარლამენტის დანარჩენ წევრებს მისცემდა შესაძლებლობას, საკითხის ხელახალი ინიცირება მალევე მოეხდინათ, რაც ნამდვილად შეუშლიდა ხელს მთავრობის ფუნქციონირებას და სტაბილურობის განცდას.

თუმცა, აქვე შესაძლოა გაჩნდეს ლოგიკური კითხვა – რატომ ეზღუდება პარლამენტის დანარჩენ წევრებს მოქმედი მთავრობის გადაყენების მცდელობაც კი, თუ მოქმედი მთავრობა ნამდვილად იმსახურებს პოლიტიკურ პასუხისგებას? საუბარია ხელახალი უნდობლობის წამოწყებაზე პირველი მცდელობიდან 6 თვემდე ვადაში, არა ინიციატორი სუბიექტების მიერ. თუ მთავრობამ ნამდვილად დაიმსახურა ვადაზე ადრე უფლებამოსილების შეწყვეტა და პარლამენტის მიერ უნდობლობის საკითხის აღძვრა სწორედ ამიტომ მოხდა, მისი წარუმატებლად დასრულების შემთხვევაში შესაძლოა მოქმედი მთავრობის არსებობით უფრო დიდი ზიანი დადგენს, ვიდრე მისი 6 თვეზე ნაკლებ ვადაში გადაყენებით.

მექანიზმის ავტორისეულ მოდელზე მუშაობის დროს, განხილული იყო აღნიშნული ვერსიაც, თუმცა, მიზანშეწონილად მივიჩნით განგვესაზღვრა ვადიანი შეზღუდვა საკითხის ხელახალი ინიცირების კუთხით, შემდეგ გარემოებათა გამო:

როგორც წესი, მთავრობის გადაყენება უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით წარმოადგენს პარლამენტის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას. შესაბამისად, თუ მისი გადაყენება პირველად ვერ მოხერხდა, ნაკლებად სავარაუდოა საჭირო ხმების მობილიზება რეალურად მოხერხდეს წარუმატებელი მცდელობიდან მცირე ხანში.

გარდა ამისა, ზედიზედ გამოცხადებული უნდობლობის ვოტუმი დიდი ალბათობით მიანიშნებს არა მთავრობის გაუმართავ ან არასასურველ ფუნქციონირებაზე, არამედ პარლამენტის “დაჟინებულ” პოზიციაზე გადააყენოს მოქმედი მთავრობა. აღნიშნული კი პარლამენტის პოზიციას არადამაჯერებელსა და არაარგუმენტირებულს ხდის, ობიექტური დამკვირვებლის გადმოსახედიდან. ასეთ ვითარებაში კი, მთავრობა უფრო “დანაგრულ” პოზიციაში წარმოჩინდება, ხოლო პარლამენტი კი სუსტ ორგანოდ, რომელიც მისი სტატუსის გათვალისწინებით, დროის მოკლე შუალედში მეორედ ცდილობს მოქმედი მთავრობის გადაყენებას. კიდევ ერთი წარუმატებლობის თავიდან აცილების შიშით კი, სავსებით რეალურია განხორციელდეს პოლიტიკური გარიგებები სასურველი ხმების მიღებისათვის, საკითხის ინიციატორი პარლამენტარების მხრიდან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამოსარიცხად, პარლამენტის სტატუსის გაძლიერებისა და მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილად მივიჩნით რომ ავტორისეულ მოდელში საკითხის ხელახალი ინიცირება ზოგადად შეგვეზღუდა, მისი წამოწყებიდან 6 თვის მანძილზე.

10. ყველაზე დიდი განმასხვავებელი ელემენტი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მოქმედ რედაქციასა და ჩვენს მიერ მომზადებულ ვერსიას შორის არის პრეზიდენტის ვეტოს არარსებობა. პრეზიდენტის ვეტო გათვალისწინებული არ არის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა გერმანია, ესპანეთი, საბერძნეთი, უნგრეთი, პოლონეთი და ა.შ. საქართველოში დღეს მოქმედ მექანიზმში პრეზიდენტის ვეტოს არსებობა ცალსახად უარყოფით შეფასებას იმსახურებს, როგორც ვადებისა და პროცედურების გათვალისწინებით, ასევე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზების კუთხით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მექანიზმის ჩვენს მიერ შემუშავებული ვერსია უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში პრეზიდენტის ვეტოს არ ითვალისწინებს, ვინაიდან ეს ორი ცნება ერთმანეთთან შეუთავსებელია.

11. მექანიზმის ჩვენეული რედაქციის შემუშავებისას გათვალისწინებულ იქნა საქართველოში 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი, რომ მომხდარიყო პრეზიდენტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მმართველობის მოდელი გადახრილიყო საპარლამენტო მმართველობისკენ.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურაში პრეზიდენტი ფორმალურად მონაწილეობს. მას არც მთავრობის წევრების სავარაუდო კანდიდატების შეთანხმება ევალება, არც პრემიერობის კანდიდატის წამოყენება და არც ზემოქმედება აღნიშნულ პროცესებზე. მისი როლი მინიმალური და ფორმალურია და მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ფორმალურ დანიშვნაში გამოიხატება. აღნიშნულის განუხორციელებლობისას კი, პრემიერი დანიშნულად

ითვლება. შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ ფორმალური უფლებამოსილების განუხორციელებლობაც ვერ მოახდენს გავლენას მექანიზმზე.

12. გამომდინარე საქართველოს მთავრობის სოლიდარული, კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპიდან, ჩვენს მიერ შემოთავაზებული მექანიზმის მიხედვით, ნდობა ეცხადება ახალი მთავრობის მთლიან შემადგენლობას ერთიანად, კოლექტიურად. შესაბამისად, მექანიზმზე მუშაობისას გამოვრიცხეთ შემთხვევა, როდესაც ჯერ პრემიერს ეცხადება ნდობა და შემდეგ მის მიერ შერჩეულ მთავრობას. ამ შემთხვევაში დაირღვეოდა მთავრობის ერთიანი პასუხისმგებლობის პრინციპი და პრემიერი აღარ განისაზღვრებოდა მთავრობის წევრად. შესაბამისად, შემოთავაზებული მექანიზმის მიხედვით, პრემიერი, როგორც მთავრობის წევრი და მთავრობა, როგორც ერთიანი კოლექტიური და სოლიდარული ორგანო, ერთად იღებენ პარლამენტის ნდობას.

13. ზემოაღნიშნული არგუმენტების გათვალისწინებით, ვეცადეთ უნდობლობის ვოტუმის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურას არ დაერღვია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და ის ყოფილიყო ექსკლუზიურად პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილება. შემოთავაზებული მექანიზმის მახასიათებლები – ხმათა რაოდენობები, 10 დღიანი მაქსიმალური ვადა და 2 კენჭისყრა საქართველოს პარლამენტს მისცემს რეალურ შესაძლებლობას გამოიყენოს მისი ყველაზე ძლიერი ბერკეტი და საჭიროებისამებრ გადააყენოს საქართველოს მთავრობა. აღნიშნული გააძლიერებს პარლამენტს, რეალურად შებოჭავს საქართველოს მთავრობას, რითაც აღდგება ამ ორ ორგანოს შორის შებოჭვისა და გაწონასწორების მექანიზმი. ამავდროულად, პროცედურიდან პრეზიდენტის ჩამოშორებამ აღნიშნულ მექანიზმს პარლამენტის ხელში ექსკლუზიურობა დაუბრუნა.

შემოთავაზებული მექანიზმი შესაბამისობაშია ასევე იმ ევროპული ქვეყნების რეგულაციასთან, რომლებსაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი აქვთ დამკვიდრებული. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლი შეეხება მთავრობის თავმჯდომარის გადაყენებას. კონგრესმა შესაძლოა მოითხოვოს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მისი წევრების უმეტესობის მიერ ვოტუმის შეტანით. საკითხის ინიციატორი უნდა იყოს არანაკლებ კონგრესის წევრების 1/3, და უნდა შეიცავდეს მომავალი პრემიერობის კანდიდატს. წინადადების რეგისტრაციიდან 5 დღის გასვლის შემდეგ იმართება კენჭისყრა⁶⁰⁰.

პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის თანახმად, სეიმმა შესაძლოა უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრთა საბჭოს წევრებს, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, არანაკლებ 46 დეპუტატის მიერ და წინადადება უნდა შეიცავდეს მომავალი პრემიერობის კანდიდატის ვინაობას. თუ მსგავსი რეზოლუცია სეიმმა მიიღო, რესპუბლიკის პრეზიდენტმა უნდა მიიღოს მინისტრთა საბჭოს გადადგომა და ახალი პრემიერი დანიშნოს, როგორც სეიმის მიერ არჩეული პირი, და მისი შერჩეული მინისტრები და ცნოს მათი უფლებამოსილება. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის

⁶⁰⁰ ესპანეთის კონსტიტუცია, https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en, [06.06.2016].

რეზოლუციას კენჭი უნდა ეყაროს მისი წამოყენებიდან 7 დღეში. შემდგომი უნდობლობის წამოყენება შესაძლებელია წინა უნდობლობის წამოყენებიდან 3 თვის გასვლის შემდეგ. ამ ვადის გასვლამდე, ახალი უნდობლობა შესაძლოა წამოყენებულ იქნეს, თუ მას მხარს უჭერს სულ ცოტა 115 დეპუტატი⁶⁰¹.

უნგრეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლის თანახმად კი, ეროვნული ასამბლეის წევრების 1/5-მა, ახალი პრემიერობის კანდიდატთან ერთად, წერილობითი რეზოლუციით უნდა მიმართოს პარლამენტს, მოქმედი პრემიერ-მინისტრისათვის უნდობლობის გამოსაცხადებლად. თუ ეროვნული ასამბლეა მხარს დაუჭერს ამ ინიციატივას, უნდობლობას უცხადებს მოქმედ პრემიერს და ირჩევს ახალ პრემიერ მინისტრს. ასეთ გადაწყვეტილებას ესაჭიროება წევრების ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა. ეროვნულმა ასამბლეამ საკითხი უნდა გადაწყვიტოს დაყენებიდან მესამე დღეს მაგრამ არა უგვიანეს 8 დღისა⁶⁰².

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია რომ მექანიზმის ჩვენს მიერ შემოთავაზებული ვერსია მოახდენს სამთავრობო კრიზისების პრევენციას, ხელს შეუწყობს საქართველოს პარლამენტის სტატუსის გაძლიერებას და მის მიერ საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელებას, შეესაბამება მთავრობის სტაბილურობისა და სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპს და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს⁶⁰³.

⁶⁰¹ პოლონეთის კონსტიტუცია, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016].

⁶⁰² უნგრეთის კონსტიტუცია, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016].

⁶⁰³ თვალსაჩინოებისათვის იხ. დანართი №2, რომელიც მექანიზმის სიმარტივისა და ეფექტიანობის ამსახველია.

დასკვნა

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღება პირველად გერმანიაში, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მოხდა, რომელმაც სამთავრობო კრიზისების თავიდან აცილების მიზნით, ძირითადი კანონის 67-ე მუხლში მოაქცია გენიალური რეგულაცია - მოქმედი მთავრობისა და ახალი პრემიერის არჩევა პარალელურ რეჟიმში, ერთიანი კენჭისყრითა და პოლიტიკური ვაკუუმის შექმნის გარეშე. აღნიშნული მექანიზმის გენიალურობაში მალე დარწმუნდა ევროპული ქვეყნების უმეტესობა და მისი გადაღება მოახდინეს, შესაბამისი ინტერპრეტაციით. შედეგად, მივიღეთ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი სხვადასხვა მმართველობის ტიპის ქვეყნებში. ყველა შემთხვევაში, მექანიზმის მიზანი იყო საერთო – მოეხდინა მთავრობის კონტროლი და ამავედროულად შეენარჩუნებინა აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობა, განამტკიცებდა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებას მთავრობაზე და პოლიტიკური კრიზისების პრევენციის პარალელურად, ცვლიდა მოქმედ მთავრობას ახალი შემადგენლობით.

საქართველოში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, მეტნაკლებად სრულყოფილი სახით პირველად 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მოიტანა. თუმცა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი, არსებითი ეტაპების ნაწილი, უნდობლობის მსგავს მექანიზმს ითვალისწინებდნენ. პირველად, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის დამკვიდრების მცდელობას ვხვდებით 1921 წლის კონსტიტუციაში, რომლის 73-ე მუხლის მიხედვითაც, მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აასრულოს იგი და ამის მიხედვით, თუ საჭიროა გადასცვალოს ცალკე მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი. აღნიშნული რეგულაციის მიხედვით, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გათვალისწინებულია კაბინეტის თავმჯდომარის მიმართ, რაც იმ დროისთვისაც და დღეის მდგომარეობითაც, საკმაოდ საინტერესო შემთხვევას წარმოადგენს. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელს, იმ თავისებურებით რომ არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარეს ქონდა შეთავსებული. ამ ყველაფრის ფონზე, გასაკვირი აღარ არის არსებული პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის მსგავსი რეგულაციის არსებობა.

შემდეგ ეტაპს წარმოადგენს 1992 წლის 6 ნოემბერს “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს კანონის, ე.წ. მცირე კონსტიტუციის მიღება, რომლის მე-17 მუხლის მე-8 პუნქტის მიხედვითაც, პარლამენტის თავმჯდომარეს, ანუ იგივე სახელმწიფოს მეთაურს, წინადადება შეაქვს პარლამენტში პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის რომელიმე წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ. არც აღნიშნული რეგულაცია არ ამკვიდრებდა სრულყოფილად კაბინეტის კოლექტიურ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. გარდა ამისა, გათვალისწინებული არ იყო

თუ რამდენი კენჭისყრით, ხმათა რა რაოდენობით და რაც მთავარია, რა ვადებში უნდა მომხდარიყო მოქმედი პრემიერისათვის და მთავრობის წევრებისათვის უნდობლობის გამოცხადება. როგორც ჩანს, კონსტიტუციის შემქმნელებს არ ქონდათ იმის განცდა, რომ აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება რეალურად გამხდარიყო საჭირო, ამიტომაც შემოთავაზებული უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის შესახებ დეტალები კონსტიტუციაში არაა გათვალისწინებული.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის პირველი ეტაპი იყო 1995 წლის კონსტიტუციის მიღება. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის დროს არსებობდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღების იდეა, 1995 წლის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი⁶⁰⁴, შესაბამისად უნდობლობის ვოტუმი კონსტიტუციის მიღმა დარჩა. მიღებული მოდელის ნაკლად კი აღიქმება აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სისუსტე და არაეფექტიანობა (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი)⁶⁰⁵. ვინაიდან, მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, მთავრობა არ იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე⁶⁰⁶.

საპრეზიდენტო და შერეული მმართველობის მოდელის ნაკლი ავტომატურად აღიქმება საპარლამენტო სისტემის უპირატესობად. ის რაც აკლია საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელს, გააჩნია მმართველობის საპარლამენტო მოდელს. მაგ.: საპრეზიდენტო სისტემაში ხელისუფლების შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპი ხალხისთვის გაუგებარია⁶⁰⁷, განსხვავებით საპარლამენტო სისტემისგან.

აღნიშნული გარემოება უნდა გამოსწორებულიყო 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, რომელიც კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების რაოდენობის გათვალისწინებით, მასშტაბურ ხასიათს ატარებდა. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა დაამკვიდრა უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი, დამახასიათებელი თავისებურებებით. პროცედურა საკმაოდ ხანგრძლივი და ჩახლართული იყო. მექანიზმი შეიცავდა ხანგრძლივ და შეუსაბამო პროცედურულ ეტაპებს, საქართველოს პრეზიდენტის მონაწილეობითა და გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებებით. საქართველოს პრეზიდენტს შეეძლო არ გაეთვალისწინებინა საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილება უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, რის გამოც პარლამენტს

⁶⁰⁴ გეგენაუა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 71.

⁶⁰⁵ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 36.

⁶⁰⁶ კვერენხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2012, 21.

⁶⁰⁷ Sargentich Thomas, THE PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY MODELS OF NATIONAL GOVERNMENT, Conference on Constitutional Federalism: The United States Experience - Implications for South African Reform, The American University, Volume 8, No. 2-3, 1992-1993 years.

განმეორებითი კენჭისყრა უწევდა. პრობლემური იყო ასევე ვადების საკითხი – გათვალისწინებული იყო არა უადრეს 90 და არა უგვიანეს 100 დღიანი ვადა პრეზიდენტის გადაწყვეტილების გადასაძღვევად, ასევე უპირობო უნდობლობის გამოცხადებისათვის კენჭისყრა უკავშირდებოდა არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღიან ვადას. გარდა ამისა, თავისი არსით, მექანიზმი არ იყო შესაბამისი უნდობლობის ვოტუმის ზოგად მიზნებთან და პროცედურებთან, მის განხორციელებაში დიდი იყო პრეზიდენტის როლი და სუსტი პოზიცია გააჩნდა საქართველოს პარლამენტს.

მიღებულმა ცვლილებებმა გამოიწვია ხელისუფლების დიდი ნაწილის აკუმულირება ერთი პირის ხელში, რამაც საჭირო გახადა ახალი სისტემური რეფორმის განხორციელება. ვინაიდან, რეფორმების შედეგად, ხელისუფლების წონასწორობის ნაცვლად, კვლავაც ავტორიტარულ მმართველობაზე ორიენტირებული დისბალანსი იქნა შენარჩუნებული⁶⁰⁸.

2010 წლის მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოში დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი. მექანიზმის დეტალური განხილვის შემდეგ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ის არ შეესაბამება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზნებსა და მახასიათებლებს. შემოთავაზებული მექანიზმი რომ საკმაოდ გართულებული და გახანგრძლივებულია, ჩვენს მიერ დანართის სახით შემოთავაზებულ სქემაზეც ჩანს⁶⁰⁹. პრობლემურია პროცედურული ეტაპები და ვადები, მექანიზმში მონაწილე სუბიექტები – როგორც პროცესის ინიციატორები, ასევე პრემიერობის კანდიდატის წამოყენების უფლების მქონენი. შემოთავაზებული მექანიზმით, ხმათა რაოდენობის შეუსაბამობაში მოდის პროცედურულ ეტაპებთან. პრობლემურია ასევე მექანიზმში არსებული პრეზიდენტის ვეტო, რაც ნამდვილად უჩვეულო მახასიათებელია⁶¹⁰. უჩვეულოა ასევე არა მხოლოდ ვეტოს არსებობა, არამედ მის დასაძღვევად გათვალისწინებული ხმათა რაოდენობა, რაც აღემატება უნდობლობის გამოცხადებისათვის საჭირო ქვორუმს.

ასევე, დასახვეწია საქართველოს მთავრობის წევრისათვის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დასმის საკითხი, ვინაიდან კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს თუ რა უნდა მოხდეს საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს პრემიერის წინაშე მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების შემდეგ. ანუ, რეგულაცია რა მიზანს ემსახურება, ბუნდოვანია.

საქართველოში მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის მექანიზმის განხორციელების ყველა დეტალი დასახვეწი და ახლებურად ჩამოსაყალიბებელია. თუმცა, ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციამ დაამკვიდრა საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი, მისაღები და მოსაწონია.

ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებული წესები თავიდან უნდა იყოს განხილული და გადახედილი.

⁶⁰⁸ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 323.

⁶⁰⁹ იხ.დანართი №1.

იქ როგორც ჩანს არ არის არანაირი საჭიროება ინიციატივის კენჭისყრისა, რომ დაწყებული იყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა; უნდა იყოს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა. მოთხოვნა, რომელსაც აწესებს 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (მეორე შეთავაზება პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატისა ხმათა სამი მესუთედით) არ ჯდება უფლებამოსილებათა განაწილების ზოგად გეგმაში. არ არის ლოგიკური მოითხოვო პარლამენტის წევრთა ორი-მესუთედის მხარდაჭერა პრემიერ-მინისტრისთვის, არამედ მოითხოვო ხმათა სამი-მესუთედი იმისთვის, რომ დაძლიო პრეზიდენტის ვეტო, რომელიც არის დადებული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაზე. ეს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა იყოს ახალი სისტემის ქვაკუთხედი⁶¹¹.

საერთო ჯამში კი, დარღვეულია მექანიზმის მიმართება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან, პრეზიდენტისა და პარლამენტის სტატუსებთან და აბუნდოვანებს მმართველობის მოდელს. ამოქმედების შედეგები ასევე არასახარბიელო და ბუნდოვანია. მექანიზმი არ წარმოადგენს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, შესაბამისად არ გამოდგება პარლამენტის უპირატესობად. მისი გამოყენება არ იძლევა სამთავრობო კრიზისების პრევენციის შესაძლებლობას.

როგორც სტივენ ფიში ამბობს, თუკი რეფორმებმა ლეგიტიმურობა უნდა შეინარჩუნოს, ისინი, უპირველეს ყოვლისა, ნებისმიერი პოლიტიკური ფიგურის ამბიციებისაგან უნდა გაიმიჯნოს. ზოგ შემთხვევაში პოლიტიკოსები კონსტიტუციურ ცვლილებებს ძალაუფლების შენარჩუნების მიზნით ახორციელებენ⁶¹². რჩება შთაბეჭდილება, რომ საქართველოში უნდობლობის მექანიზმის დამკვიდრებას სწორედ ამდაგვარი მიზანი ქონდა და მისი მიღებითა და წამოწყებით ხელი უნდა შეეშალოს არსებული მთავრობის შეცვლას მომავალი მთავრობით.

რომელი ინსტიტუციებია ყველაზე მნიშვნელოვანი კოალიციური მთავრობის სტაბილურობისთვის? საპარლამენტო დემოკრატიისთვის, პოლიტიკური არასტაბილურობა ნიშნავს მცირე ხნიან მთავრობებსა და გრძელვადიან მოლაპარაკებებს⁶¹³. სწორედ გრძელვადიანი პრიცედურები და მოლაპარაკებები ემუქრება საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც, მექანიზმის ამოქმედების შემთხვევაში.

ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ სასურველი იქნებოდა პარლამენტის უფლებამოსილებათა გაძლიერება. ამ მიმართებით, მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებული დებულებები და განსაკუთრებით კი

⁶¹¹ ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა CDL-AD(2010) 028, №543/2009, 15-16 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 2010 წელი, პარაგრაფი 76.

⁶¹² ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 69.

⁶¹³ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, 28, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016].

უნდობლობის საკითხი⁶¹⁴. აღნიშნულის გათვალისწინებით, წინამდებარე ნაშრომით შემოთავაზებული, მექანიზმის ავტორისეული მოდელი რადიკალურად განსხვავდება საქართველოში დღეს მოქმედი რედაქციისგან.

საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში უნდობლობის აღძრული ვოტუმი არ გვხვდება. აღნიშნული მხოლოდ იმის გამო არ მოხდა, რომ მექანიზმის გამოყენების საჭიროება არ მომხდარა. საქართველოს აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედება არც განუხილავს, ვინაიდან მისი ამოქმედება პრობლემების შექმნის წინაპირობა უფრო იქნებოდა, ვიდრე მოგვარების. ამავდროულად, პროცედურის მახასიათებლების სირთულე კიდევ ერთ დამაბრკოლებელ გარემოებას წარმოადგენს. მიუხედავად სირთულეებისა, ახლად ჩამოყალიბებული დემოკრატიების კონსტიტუციებს შეუძლიათ ცვლილებები მოახდინონ⁶¹⁵. თუ ერთი ასეთი ცვლილება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებელი მექანიზმის დამკვიდრება იყო, შემდეგი ცვლილება მისი გამარტივება და რეალობასთან მორგება უნდა იყოს. სწორედ ეს კრიტერიუმები იქნა გათვალისწინებული ჩვენს მიერ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის რედაქციის შემუშავებისას.

ავტორისეულმა რედაქციამ პროცესებს ჩამოაშორა საქართველოს პრეზიდენტი და მას მხოლოდ პრემიერის დანიშვნის ფორმალური უფლებამოსილება დაუტოვა. საკითხი იწყება და წყდება საქართველოს პარლამენტისვე მიერ ერთ კენჭისყრაში და მაქსიმუმ 10 დღის ვადაში. შესაბამისად, გამარტივებული პროცედურა იძლევა შესაძლებლობას, საქართველოს პარლამენტმა მართლაც გამოიყენოს მისთვის მინიჭებული საკონტროლო უფლებამოსილება და შეცვალოს მოქმედი მთავრობა ახლით.

გარდა ამისა, შემოთავაზებული მექანიზმი უზრუნველყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზებას და საქართველოს მთავრობის გაძლიერებას, რაც მმართველობის მოდელზეც აისახება. საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანია ხელისუფლების საპრეზიდენტო სისტემიდან შერეული ტიპის სისტემაზე გადასვლა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იქნება მთავრობის ხელში, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტის წინაშე. პრეზიდენტი დაკარგავს მისი, როგორც ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ლიდერის როლს და დარჩება სახელმწიფოს მუდმივობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების გარანტად. მისი როლი წარმოდგენილი იქნება როგორც ნეიტრალური არბიტრის როლი სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის. შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფენ რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯს კარგი

⁶¹⁴ ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა CDL-AD(2010) 028, №543/2009, 15-16 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 2010 წელი, პარაგრაფი 111.

⁶¹⁵ შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 2013, 11.

მიმართულებით, რასაც მიესაღმება ვენეციის კომისია⁶¹⁶. შემოთავაზებული მექანიზმი კი აღნიშნულის განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა და გვეყოლება დაბალანსებული პრეზიდენტი და მთავრობა, ვაიმარის რეკონსტიტუციის, ფინეთისა და პორტუგალიის მსგავსად⁶¹⁷.

თუმცა, ამავდროულად აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ მხოლოდ კონსტიტუციური რეფორმა ღია პოლიტიკის წარმატებას ვერ უზრუნველყოფს. კონსტიტუციური სისტემა მხოლოდ ერთ-ერთი ფაქტორია, რომელიც დემოკრატიის ბედზე მოქმედებს. დემოკრატიის პერსპექტივაზე ასევე ზეგავლენას ახდენს პოლიტიკური კულტურა, ქვეყნის შიგნით თემთაშორისი ურთიერთობები და გარეშე ფაქტორები. და მაინც, კონსტიტუციებს შეუძლიათ ცვლილების უზრუნველყოფა, ხოლო საქართველოს რეფორმები გაზრდის ჯანსაღი დემოკრატიზაციის შესაძლებლობას⁶¹⁸. მომავალი ყოველთვის განსხვავებულია იმისგან, რასაც მოველით. ამგვარად, კონსტიტუციის პროექტის შემქმნელებმა დასაბამი უნდა მისცენ ისეთი მომავალი მთავრობების ჩამოყალიბებას, რომლებიც მყარად შეხვდებიან წარმოუდგენელ და გაუთვალისწინებელ პრობლემებს⁶¹⁹. აღნიშნული დასაბამი კი გულისხმობს სათანადო კონსტიტუციური მექანიზმების შექმნას, ადექვატური რეგულაციებით.

გამოთქმულია შეფასება, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მოიცავს პრაქტიკულად ყველა რესურსს, დაწყებულს პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით და დამთავრებულს მისი სტაბილურობის გარანტიებით. შესაბამისად, აღარ ჩნდება დამატებითი რესურსების ძიების საჭიროება პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობებში. გარდა ამისა, მუდამ არსებობს მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი, უპირველეს ყოვლისა, პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის სახით, ხოლო მათი პოლიტიკური პლატფორმისა და მსოფლმხედველობის შეუთავსებლობის შემთხვევაში – მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის სახით. ამიტომ, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს დამოუკიდებლად მთავრობის ფორმირებას, პრეზიდენტს უჩნდება პარლამენტის დათხოვნის უფლება და მთავრობის ფორმირების კოლეგიური ტვირთი უკვე პრეზიდენტთან ერთად ახალარჩეულ პარლამენტს დაეკისრება⁶²⁰.

⁶¹⁶ ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა CDL-AD(2010) 028, №543/2009, 15-16 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 2010 წელი, პარაგრაფი 110.

⁶¹⁷ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 145.

⁶¹⁸ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 68.

⁶¹⁹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 2013, 7.

⁶²⁰ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009, 64.

რა თქმა უნდა მექანიზმის თეორიულად არსებობის ფაქტი დადებითი მოვლენაა და წინაგადადგმული ნაჯიბია ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიისათვის, თუმცა იგივეს ნამდვილად ვერ ვიტყვით მის მახასიათებლებზე. რაც ყველაზე მთავარია, მექანიზმის უჩვეულო მახასიათებლები ძალიან დიდ გავლენას ახდენს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე (სუსტი პრეზიდენტი, გავლენიანი პრეზიდენტი და არასტაბილური მთავრობა მექანიზმის მიმდინარეობის პერიოდში) და აღნიშნულიდან გამომდინარე მმართველობის მოდელზე. ნაცვლად საპარლამენტო რესპუბლიკასთან დაახლოებისა, მივიღეთ მმართველობის შერეული მოდელი უჩვეულო მახასიათებლებითა და მეტნაკლებად საპარლამენტო ელემენტებით.

„ყოველ საზოგადოებას, რომელშიც უზრუნველყოფილი არ არის უფლებების განხორციელება და დამკვიდრებული არ არის ხელისუფლების დანაწილება, არა აქვს კონსტიტუცია“, - ნათქვამია საფრანგეთში 1789 წელს მიღებულ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში⁶²¹. თუმცა, ფაქტია რომ კონსტიტუცია იქმნება არა იმის გამო, რომ ადამიანები ანგელოზები არიან, არამედ იმის გამო, რომ ყოველ ადამიანს აქვს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მიდრეკილება⁶²².

აღნიშნულის გაკონტროლება ყველაზე კარგად კი საპარლამენტო მმართველობის დროს ხდება. ამიტომაც პარლამენტარიზმი არის ყველაზე ფართოდ ადაპტირებული/მიღებული სისტემა სახელმწიფო მმართველობისა⁶²³ და ამიტომ იყო რეფორმის მიზანი აღნიშნული სისტემისაკენ სწრაფვა.

ამ სისტემის წარმატება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია მაღალ კონსტიტუციურ კულტურასა და სამართალცნობიერებაზე. მთავრობასა და პარლამენტს შორის, თუ კანონით გათვალისწინებული ურთიერთქმედება ვერ შედგა, ქვეყანაში წარმოიშევა პოლიტიკური კრიზისი, რომელიც შესაძლოა განიმუხტოს ერთ-ერთი სახელისუფლებო შტოს ხარჯზე, იგი როგორც წესი სრულდება პარლამენტის გადაყენებით და მთავრობის დათხოვნით. კრიზისულ სიტუაციებში პასიური პრეზიდენტი გადაიქცევა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიმღებ ფიგურად, რომელიც კულისებიდან გადაინაცვლებს პოლიტიკურ სცენაზე და ხელში აიღებს პოლიტიკური კრიზისის დარეგულირების სადავეებს. მთავრობასა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის გამართული ურთიერთობებისა და პრეზიდენტის როლი ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში შეუმჩნეველია,

⁶²¹ სმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0---0direct-10---4-----0-11--10-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-01-1-0utfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860fffea5b21f89fdbb12.3#HASH860fffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016].

⁶²² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2014, 112.

⁶²³ Lijphart A., Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 31.

თუმცა ის თავისი ნეიტრალურობით მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს მთლიანად ქვეყნის პოლიტიკური კურსის ფორმირებაზე⁶²⁴.

თუ ჩვენ გადავალთ საპრეზიდენტო ქვეყნიდან საპარლამენტოსკენ და შერეულისკენ, ჩვენ პროცესში ვრთავთ უფრო მეტ ინსტიტუციურ მოთამაშეს დასაწყისშივე და მემკვიდრეობით გადავცემთ მთავრობას⁶²⁵.

სამთავრობო კაბინეტის ფუნქციების განხორციელების დროს, მმართველმა ერთდროულად უნდა მოირგოს თავზე რამდენიმე ქული – სახელმწიფოს პოლიტიკა, მთავარი ადმინისტრატორი, ლიდერი, სამთავრობათაშორისი კოორდინატორი, ეკონომიკური განვითარების პრომოუტერი და პოლიტიკური პარტიის ლიდერი. ხშირად, აღნიშნული ქულები აღმასრულებლის თავზე ერთდროულად უნდა დაბალანსდეს, აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს მართვა ერთ-ერთი ყველაზე რთული საქმეა მსოფლიოში⁶²⁶. როგორც ერთმა პოლიტიკურმა მეცნიერმა განაცხადა, აღმასრულებელს ბევრი უნარი უნდა ქონდეს, რათა წარმატებულად ჩაითვალოს. ისინი უნდა იყვნენ მოხერხებული ადმინისტრატორები, მარდი აღმასრულებლები, ხალხის ფსიქოლოგიაში უნდა ერკვეოდნენ⁶²⁷. სწორედ აღნიშნული ელემენტების ნაკლებობა ან არ ქონდა იწვევს უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის გამოყენებასაც.

ბამეტმა სასვებით სწორედ შენიშნა, როდესაც მიუთითა, რომ როდესაც აღმასრულებელი და საკანონმდებლო უფლებამოსილება ერთიანდება ერთი პირის ან ორგანოს ხელში, იქ შეუძლებელია იყოს სამართალი⁶²⁸. სწორედ ამიტომ არსებობს მათი გამიჯვნისა და დაბალანსების საჭიროება დემოკრატიული მმართველობის დროს. ამ ტვირთს კი უნდობლობის ვოტუმი კისრულობს.

სერ ინოვ ჯენინგსმა მოახდინა მონტესკიეს სიტყვების ინტერპრეტირება იმგავარად, რომ არა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ქონდეს გავლენა სხვაზე, არამედ არცერთი შტო არ უნდა განიცდიდეს ძალაუფლების ზეწოლას სხვა რომელიმე შტოსგან⁶²⁹. უნდობლობის ქართულ მექანიზმში არსებული პრეზიდენტის ვეტო და ფართო უფლებამოსილებები კი ასეთ ზეწოლად შეგვიძლია აღვიქვათ.

როგორც სინგაპურის პრემიერ-მინისტრმა განაცხადა, კონსტიტუცია გავს ძველ წყვილ ფეხსაცმელს, მოირგე ისინი, დაარბილე, ხელახლა მოისინჯე ისინი, შეაკეთე და ისინი ყოველთვის ახალ ფეხსაცმელებზე

⁶²⁴ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014, 181.

⁶²⁵ Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 883.

⁶²⁶ Bowman A., Kearney R., State and Local Government, Eighth Edition, United States of America, Boston, 2011, 174.

⁶²⁷ Larry Sabato, Goodbye to Goodtime Charles: The American Governorship Transformed, Lexington, MA: Lexington Books, 1978, 13.

⁶²⁸ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 106.

⁶²⁹ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002, 106.

უკეთესად მოგემსახურება⁶³⁰. დაუშვებელია კონსტიტუციაში გარკვეული მექანიზმის შემოღება ან მოდიფიცირება იმ მოტივით, რომ პოლიტიკური ინტერესები დაკმაყოფილდეს. რა თქმა უნდა კონსტიტუცია მხოლოდ სამართლებრივი დოკუმენტი არ არის, ის პოლიტიკური დოკუმენტიცაა ამავედროულად. მაგრამ ეს არ ნიშნავს მასში ცვლილებების შეტანას კერძო პოლიტიკური ინტერესების გამო, პოლიტიკური ინტერესი უნდა გამომდინარეობდეს სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესიდან. 2010 წლის ცვლილებებით დამკვიდრებული გართულებული მოდელი კი არ იძლევა მისი ამოქმედების და წარმატებით დასრულების თეორიულ შესაძლებლობასაც კი. ამოქმედების შემთხვევაში კი პროცედურა თვეობით გრძელდება. სწორედ ამიტომ ჩნდება მოტივირებული ეჭვი, რომ მიღებული ცვლილება ემსახურება არა მოქმედი მთავრობის მიმართ საკონტროლო უფლებამოსილების გამოყენებას, არამედ მოქმედი მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფას და მის შენარჩუნებას.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემას წარმოადგენს არა მმართველობის მოდელი⁶³¹, როგორც ამას მეტქაძე მიიჩნევს, არამედ ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების არასწორი გადანაწილება და მათი გაუმიჯნავობა, რაც აისახება კიდევ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევაზე და შესაბამისად, “ამახინჯებს” კიდევ მმართველობის მოდელს.

თუ სწორედ იქნება გადანაწილებული ძალთა ბალანსი ხელისუფლების ორგანოებს შორის, მმართველობის მოდელის მიუხედავად მმართველობა დემოკრატიული იქნება. ჩვენს შემთხვევაში, აღნიშნული ჰარმონიის დამკვიდრება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სრულყოფით უნდა დავიწყოთ, რომელიც მთავარი იარაღია ამ პროცესებში. ხელისუფალი, მეტად თუ ნაკლებად, ყოველთვის შეეცდება ძალაუფლების გადაჭარბებას, კონსტიტუცია ამ დროს კი სათანადო ბერეკტს უნდა გვთავაზობდეს, რომელიც რეალობაში ეფექტურად იმოქმედებს. როდესაც ერთი შტო რეალურად შეძლებს მეორე შტოს დაბალანსებასა და გაკონტროლებას, სახეზე გვექნება დემოკრატიული მმართველობა, რისი მიღწევაც ყველა თანამედროვე სახელმწიფოს მიზანს წარმოადგენს.

დასასრულს კი უნდა ავღნიშნოთ, რომ ხშირად პოლიტიკური სიოს მიმართულების შეცვლა საკმარისია თვით დიდი შრომით მიღწეული კონსტიტუციური რეფორმების საწყის მდგომარეობაში დასაბრუნებლად. რეფორმის შედეგების ამოქმედება შენარჩუნებას არ უზრუნველყოფს. რეფორმების მდგრადობისთვის საჭიროა მიღების შემდეგ მათი დაცვა და, რაც მთავარია, პოლიტიკური საქმიანობის ჩვევები უნდა შეიცვალოს, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ახალი კანონებით დადგენილი ვალდებულებებისადმი მორჩილება⁶³².

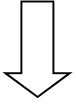
⁶³⁰ Old shoes and duckweed, Singapore’s ruling party plans for its next half-century in power, 2016, <http://www.economist.com/news/asia/21690063-singapores-ruling-party-plans-its-next-half-century-power-old-shoes-and-duckweed?fsrc=scn%2Ffb%2Fte%2Fpe%2Fed%2Foldshoesandduckweed>, [06.06.2016].

⁶³¹ მეტქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013, 327.

⁶³² ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკუნბუკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა –

დანართი №1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა საქართველოში⁶³³

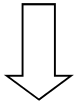
I. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აძღვრის შესახებ საქართველოს მთავრობისათვის მიმართვა —> სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ის მიერ – 60 დეპუტატი.



II. არა უადრე 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა —> უნდობლობის გამოცხადების საკითხის კენჭისყრა:

ა) თუ საკითხი ვერ გადაწყდა, იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში მიმართვა აკრძალულია.

ბ) საკითხი მიღებულია, თუ მას მხარს დაუჭერს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.



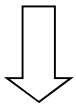
III. საკითხის აღძვრიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა კენჭი ეყრება პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას, კანდიდატს ასახელებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5 – 60 დეპუტატი.

კანდიდატი ა – 60 დეპუტატი

კანდიდატი ბ – 60 დეპუტატი

ა) კანდიდატის წარუდგენლობით წყდება უნდობლობის პროცედურა.

ბ) თუ კანდიდატს მხარი დაუჭირა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა, წარედგინება პარლამენტს.



IV. საქართველოს პრეზიდენტი 5 დღის ვადაში:

საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012, 69.

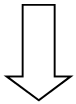
⁶³³ დანართი მომზადებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 და 81-ე მუხლების მიხედვით.

ა) წამოაყენებს კანდიდატურას, კანდიდატი 7 დღეში არჩევს მთავრობის წევრებს, პარლამენტი 7 დღეში განიხილავს მათ და უცხადებს ნდობას.

ა.ა) ახალმა მთავრობამ ნდობა თუ ვერ მიიღო, **30 დღეში** იგივე ან განახლებულ შემადგენლობას თავიდან ეყრება კენჭი. ნდობის გამოცხადება - სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

ბ) პრეზიდენტმა უარი განაცხადა პრემიერობის კანდიდატის წარმოდგენაზე:

არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა კენჭი ეყრება იმავე კანდიდატის წარდგენას \longrightarrow პარლამენტმა მხარი უნდა დაუჭიროოს სიითი შემადგენლობის $3/5$ -ით – 90 დეპუტატი.



V. პრეზიდენტი ვალდებულია **3 დღეში** წამოაყენოს პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურა.

VI. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი **7 დღეში** არჩევს მთავრობის წევრებს, პარლამენტი **7 დღეში** განიხილავს მათ და უცხადებს ნდობას.

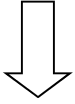
VII. მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ნიშნავს:

- ა) მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას,
- ბ) მთავრობისათვის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

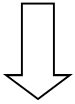
VIII. მთავრობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია **3 დღეში** დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

დანართი №2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ავტორისეული პროცედურა

I. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ მიმართვა —> სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/4 – 37 დეპუტატზე მეტი. მიმართვა შეიცავს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურას!



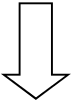
II. საკითხის დასმიდან 5 დღეში —> პრემიერობის კანდიდატი წარუდგენს პარლამენტს შერჩეულ მთავრობის წევრებს და სამთავრობო პროგრამას.



III. პარლამენტი 3 დღეში უყრის კენჭს ერთდროულად —>

- ა) ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადებას,
- ბ) მოქმედი შემადგენლობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას

საკითხი წყდება - პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერით!



IV. უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ:

- ა) პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს 1 დღეში;
- ბ) პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს მთავრობის წევრებს – 1 დღეში.

ბიბლიოგრაფია

წყაროები ქართულ ენაზე:

1. გონაშვილი ვასილ, დემეტრაშვილი ავთანდილ, კვერენჩილაძე გიორგი, ჟვანია ვახტანგ, საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, გამოცემა №1, თბილისი, კონსტიტუციური კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონული ცენტრი, 2010 წელი, http://www.constcentre.gov.ge/failebi/2010_clis_reforma_11577.pdf, [06.06.2016];
2. კანდელაკი კონსტანტინე, ლოსაბერიძე დავით, რუხაძე ზაზა, ტაბუციძე იური, ხმალაძე ვახტანგ, ჯიბლაშვილი ზურაბ, კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 – 2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, ფონდი “დია საზოგადოება-საქართველო”, 2009 წელი, http://www.osgf.ge/files/publications/2009/Final_Report_constitution.pdf, [06.06.2016];
3. დემეტრაშვილი ავთანდილ, კობახიძე ირაკლი, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, “ინოვაცია”, 2010 წელი;
4. ქანთარია ბექა, დისერტაცია - “მმართველობის ფორმის დასაფლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე”, თბილისი, 2012 წელი;
5. ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, თარგმანი კუბლაშვილი კონსტანტინე, 2002 წელი;
6. შაიო ანდრას, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, სტივენ ჰოლმსის წინათქმით, მაისურაძე მარინას თარგმანი, ნინიძე თევდორეს რედაქტორობით, თბილისი, აირის საქართველო, 2003 წელი;
7. მელქაძე ოთარ, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2013 წელი;
8. მელქაძე ოთარ, კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008 წელი;
9. ცნობილაძე პაატა, კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, ცნობარი, 1998 წელი;
10. თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2012 წელი;
11. მელქაძე ოთარ, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი VIII, 2008 წელი;
12. საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, ფ. ფლურის და ა.ბ. ჯონსონის

რედაქტორობით, პარლამენტაშორისი კავშირი, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, ჟენევა, 2003 წელი;

13. ავტორთა კოლექტივი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, წიგნი I, 2005 წელი;

14. ბარტოლე სერჯიო, აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, 2004, “აირის” საქართველოს მიერ მომზადებული კვლევის თეზისები, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი), თბილისი, “მერიდიანი”, 2004 წელი;

15. მელქაძე ოთარ, მახარაძე ოთარ, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემების ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, თბილისი, 2001 წელი;

16. როულსი ჯონ, სამოქალაქო დაუმორჩილებლობის თეორია, სამართლის ფილოსოფია, რონალდ დვორკინის რედაქციით, თბილისი, 2010 წელი;

17. ლოვო ფილიპ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005 წელი;

18. კვერენჩილაძე გიორგი, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები), ს. ქურასბედიანის რედაქტორობით, ბათუმი, 2011 წელი;

19. იზორია ლევან, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, GTZ, გამომცემლობა სიესტა, თბილისი, 2009 წელი;

20. ლოვო ფილიპ, თანამედროვე დიდი დემოკრატები, მ. ბალანჩივაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002 წელი;

21. იზორია ლევან, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიის კონსოლიდაციისკენ, 2010 წელი;

22. რუხაძე ზაზა, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999 წელი;

23. გიორგაძე გიორგი, თორდია ვახტანგ, ხმალაძე ვახტანგ, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 2001 წელი;

24. დემეტრაშვილი ავთანდილ, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, 2012 წელი;

25. პაქტე პიერ, მელენ-სუკრამანიანი ფერდინან, კონსტიტუციური სამართალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2012 წელი;

26. გაული ვოლფგან, კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში (1993-1995), 2002 წელი;

27. გონაშვილი ვასილ, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, 2006 წელი;

28. ჯიბლაშვილი ზურაბ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება,

http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645, [06.06.2016];

29. გოგიაშვილი გიორგი, შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, იურისტების სამყარო, 2014 წელი;
30. მაცაბერიძე მალხაზ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011;
31. კვერენხილაძე გიორგი, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია: დასაბამიდან დღემდე, <http://constcommission.ge/3-2>, [06.06.2016];
32. ხმალაძე ვახტანგ, დემეტრაშვილი ავთანდილ, ნალბანდოვი ალექსანდრე, რამიშვილი ლევან, უსუფაშვილი დავით, ჯიბლაშვილი ზურაბ, პოლიტიკის განაცხადი (საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის); <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0-0---0direct-10---4-----0-1--10-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-1-1-OutfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.19&d=HASH860fffea5b21f89fdbb12.3#HASH860fffea5b21f89fdbb12.3>, [06.06.2016];
33. ბაბეკი ვოლფგანგ, ფიში სტივენ, რაიჰენბეკერი ცენო, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, წინათქმა ავთანდილ დემეტრაშვილისა (სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე), 2012 წელი;
34. დემეტრაშვილი ავთანდილ, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012 წელი;
35. შვარცი ჰერმან, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, აირის საქართველო, სეზანის სტამბა, 2003 წელი;
36. 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013 წელი, <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>> [15.05.2016];
37. საკონსტიტუციო კომისია, პროფესორ ვოლფგანგ ბაბეკის დასკვნა, (მომზადებულია გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების დახმარებით), 31 მარტი, 2010 წელი;
38. მელქაძე ოთარ, საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-4, 2004 წელი;
39. შვარცი ჰერმან, კონსტიტუციის მშენებლობის საფესურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 2013 წელი;
40. კახიანი გიორგი, მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 198-203, 2012 წელი;
41. კვერენხილაძე გიორგი, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ტრილში, ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა”, აპრილი, 185-200, 2012 წელი;

42. დემეტრაშვილი ავთანდილ, კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 11 ოქტომბერი, 99-129, 2013 წელი;

43. გეგენავა დიმიტრი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013 წელი, N1, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf> [15.05.2016];

44. რუსაძე ზაზა, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999 წელი;

45. ერემაძე ქეთევან, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. ადამიანი და კონსტიტუცია, №4, 2002 წელი;

46. კობახიძე ირაკლი, კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, იხ. <http://www.opentext.org.ge/index.php?m=12&y=2010&art=18400>, [05.06.2015];

47. თორდია გიორგი, მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, მართლმსაჯულება და კანონი, №3(26)10;

48. უითლი ჯონათან, კომენტარი პოლიტიკის განაცხადზე, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005 წელი;

49. დემეტრაშვილი ავთანდილ, მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013 წელი;

50. ერქვანია თინათინ, სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში (სტატიების კრებული), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013 წელი;

51. ცანავა ლანა, მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის, №1, 2014 წელი;

52. ჯიბლაშვილი ზურაბ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2016 წელი;

53. სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, II ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში, მოხსენებების კრებული, დ. გეგენავას რედაქტორობით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2016 წელი;

54. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, დამტკიცებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2012 წლის 22 ივნისს, №6533-IX;

55. ხუბუა გიორგი, საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც მეოთხე ხელისუფლება (?): რისკები და გამოწვევები, 2015, <http://www.interpressnews.ge/ge/thvalsazrisi/346406-sakonstitucio-sasamarthlo-rogorc-meothkhe-khelisufleba-riskebi-da-gamotsvevebi.html>, [06.06.2016];

56. ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა CDL-AD(2010) 028, №543/2009, 15-16 ოქტომბერი, სტრასბურგი, 2010 წელი.

წყაროები უცხოურ ენაზე:

1. Carl Schmitt, Constitutional Theory, translated and edited by Jeffrey seitzer, forword by Ellen kennedy, Durham and London, Duke University Press, 2008 year;

2. Hamilton A., Lijphart A., Parliamentary versus Presidential Government, The vederalist, N 7, Oxford University Press, 1992 year;

3. MCQUIRE KIMBERLY A., President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models, TEXAS INTERNATIONAL LAW JOURNAL, Volume 47, Issue 2, 2012 year. <http://www.tilj.org/content/journal/47/num2/McQuire427.pdf>, [06.06.2016];

4. Sargentich Thomas, THE PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY MODELS OF NATIONAL GOVERNMENT, Conference on Constitutional Federalism: The United States Experience - Implications for South African Reform, The American University, Volume 8, No. 2-3, 1992-1993 years;

5. Freemant Mark, CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS AND FRAGILE DEMOCRACIES: CHOOSING BETWEEN PARLIAMENTARIANISM, PRESIDENTIALISM AND SEMIPRESIDENTIALISM, Pace International Law Review, volume 12, issue 2, 2000 year;

6. Медушевский А.Н., Сравнительное Конституционное Право и Политические Институты, Москва, Государственный Университет Высшая Школа Экономики, 2002;

7. Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14- е, Юстицинформ, 2009;

8. European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N281/2004, March 29, Strasbourg, 2014 year;

9. Examines the work of the Government, <https://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/Parliamentary-control/Declaration-of-no-confidence/>, 06.06.2016];

10. Barnett Hilairie, Constitutionl and Administrative Law, Fourth edition, Cavendish publishing limited, Great Britain, 2002 year;
11. Bradley Anthony, Pinelli Cesare, Parliamentarism, The Oxford Handbook Of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld Michel, Sajo Andras, Oxford, 2013 year;
12. Gardbaum Stephen, Separation of Powers and Growth of Judicial Review in Established Democracies (or why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?), American Journal of Comparative Law 613 (2014) UCLA School of Law Research Paper No. 14-06, 2014 year;
13. Барбер Н.У., Разделение властей и Конституция Великобритании, 2010, стр. 11, <
<https://www.hse.ru/data/2013/02/23/1306539697/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%202012-1-3.pdf>> [06.06.2016];
14. Sergentich Thomas., The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University International Law Review, Vol 8, Issue 2, Article 19, 1993.<<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr>> [03/05.2016];
15. Bradley A.W. and Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, 14th Edition, Pearson Longman, Education Limited, Edinburgh Gate Harlow Essex CM20 2JE England, 2007 year;
16. Dubnick Melvin, Seeking Salvation for Accountability, For Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 – September 1, 2002, Boston 2002, <http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>, [06.06.2016];
17. Lijphart Arenda, Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000 year;
18. Fenwick Helen, Phillipson Gavin, Constitutional and administrative Law, Cavendish Questions and Answers Series, 6th Edition, London, New Yourk, Routledge, 2009-2010 years;
19. Конституционное право зарубежных стран, Коллектив авторо, Учебник для вузов, Московский государственный институт международных отношений, (Университет) МИД РФ, Издательство НОРМА, Москва, 2004;
20. Foster Christopher, British Government in Crisis, Great Britain, 2005 year;
21. Andrew Beale, Essensial Constitutional Law, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, Sydney, 1997 year;
22. Romzek B, Dubnick M, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987, 236, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/975901?uid=3738048&uid=2&uid=4&sid=21103240227677>, [06.06.2016];
23. Goldring John, Public Law and Accountability of Government, For 36th conference of the Australasian Universities Law Schools Association Held At Macquarie University, 1981 year;
24. Cheibub Jose, Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf [07.05.2016];

25. Bucur Cristina, Who Fires Ministers? A Principal-Agent approach ministerial deselection, School of Law and Government, Dublin City University, 2013 year;
26. Pach Maciej, German and Polish Constructive Vote of no Confidence. Governance or Divergence? Jagiellonian University in Krakow, Poland, Vilniaus universitetas;
27. Prsson Torsten, Roland Gerard and Tabellini Guido, Separation of Powers and Political Accountability, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No.4 (Nov. 1997), 1163-1202, <http://jstor.org/stable/2951269> [07.05.2016];
28. Ginsburg Tom, Dixon Rosalind, Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham, United kingdom; Northampton, USA, 2011 year;
29. Economou Nick, Ghazarian Zareh, Calling a Vote of No Confidence in Australian Politics, Australian Politics for Dummies, <http://www.dummies.com/how-to/content/calling-a-vote-of-no-confidence-in-australian-poli.html>, [06.06.2016];
30. Williams K. Laron, Somer-Topcu Zeynep, Motion of No Confidence Can Negatively Impact Upon the Public's View of the Government, 2014 year;
31. Lothan Gall, Jorg Von Bilavsky, Jorg Judersleben, Milestones, The Path to Parliamentary Democracy in Germany, Historical Exhibition in the Deutshcer dom in Berlin, Berlin, Published By German Bundestag, 2003 year;
32. Hauss Charles, Vote of Confidence, <http://www.britannica.com/topic/vote-of-confidence>, [06.06.2016];
33. Rosenfeld Michel, Sajo Andras, Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012 year;
34. European Commission for Democracy Through Law (Venice commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia CDL-AD (2004)008, N 281/2004, March 29, Strasbourg, 2014 year;
35. Twomey Anne, The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School Research Paper, N10/85, 2010 year;
36. Lijphart Arenda, Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999 year;
37. Diermeier Daniel, Eraslan Hulya, Merlo Antonio, A Structural Model of Government Formation, Econometrica, Vol. 71, No. 1, 27-70, 2003, <http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>, [06.06.2016];
38. Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, <http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p3.pdf>, [06.06.2016];
39. Krupavicius Algis, Semi-presidentialism in Lithuania: Origins, Development and Challenges, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, Edited by Elgie Robert, Moestrup Sophia, 2008 year;
40. Shugart Matthew, Carey John, Presidents and assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New-York, 1992 year;
41. Shugart Soberg Matthew, Carey John, Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 year;

42. Turpin Colin, Tomkins Adam, British Government and the Constitution, Cambridge University Press, 2007 year;
43. Willy Brandt after the No-Confidence Vote in the Bundestag, http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_image.cfm?image_id=88, [06.06.2016];
44. Sabato Larry, Goodbye to Goodtime Charles: The American Governorship Transformed, Lexington, MA: Lexington Books, 1978 year;
45. Bowman Ann, Kearney Richard, State and Local Government, Eighth Edition, United States of America, Boston, 2011 year;
46. Old shoes and duckweed, Singapore's ruling party plans for its next half-century in power, 2016, <http://www.economist.com/news/asia/21690063-singapores-ruling-party-plans-its-next-half-century-power-old-shoes-and-duckweed?fsrc=scn%2Ffb%2Fte%2Fpe%2Fed%2Foldshoesandduckweed>, [06.06.2016];
47. Norkus Zenonas, PARLIAMENTARISM VERSUS SEMI-PRESIDENTIALISM IN THE BALTIC STATES: THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF DIFFERENCES IN THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS, BALTIC JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, December 2013, No 2;
48. Linz Juan, Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference? "The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone," Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation, 1985 year;
49. Elgie Robert, Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, Taiwan Journal of Democracy, Volume 3, No.2, 2007 year;
50. O'Donnell Guillermo, Delegative Democracy? The Helen Kellogg Institute for International Studies 2009 year;
51. Jose Cheibub, Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, 2014 year;
52. Matti Wiberg, Parliamentary Questioning: Control by Communication? Parliaments and Majority Rule in Wester Europe, Editor Herbert Doring, 2012 year;
53. Lieven De Winter, The Role of Parliament of Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Wester Europe, Editor Doring H., 2012 year;
54. Elgie R., The Politics of Semi-Presidentialism, 2005 year;
55. Mainwaring S., Shugart M., Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal, Comparative Politics, Vol. 29, No. 4 (Jul., 1997), pp. 449-471 Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York Stable, <http://www.jstor.org/stable/422014>, [06.06.2016];
56. S.L.Sutherland, Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every reform is Own Problem, , Carleton University, Canadian Journal of Political Science, 1991 year;
57. Huber John, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, The American Political Science Review, Vol. 90, No. 2 (Jun., 1996), pp. 269-282 Published by: American Political Science Association Stable, <http://www.jstor.org/stable/2082884>, [06.06.2016];
58. Hauss Charles, Vote of Confidence, <http://www.britannica.com/topic/vote-of-confidence>, [06.06.2016];
59. Shugart Matthew Sørberg, Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns, French Politics 3, 2005 year, pg. 332;

60. Shugart Matthew Soberg and Carey John, Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 year;

61. Darko Simovic, THE DEFINITION OF SEMI-PRESIDENTIAL REGIME – REFORMULATED , VII WORLD CONGRESS OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CONSTITUTIONAL LAW, Workshop no. 7: Latest Developments in Constitutional Theory and Doctrine, Athens, 2007 year;

62. Elgie Robert, A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme, Journal of Democracy, Volume 16, Number 3, 2005 year, pp.102-109.

სამართლებრივი აქტები:

1. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია;
2. “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” საქართველოს 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი;
3. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია;
4. “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კანონი №3272-რს;
5. “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კანონი №3710-IIრს;
6. “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388 განკარგულება;
7. “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება;
8. “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის №1479-IX დადგენილება;
9. “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის №1916-რს დადგენილება;
10. “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის №1917-რს დადგენილება;
11. „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის №1479-IX დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე” საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 19 თებერვლის №3102-III დადგენილება;
12. „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის №1479 – IX დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე” საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 4 სექტემბრის №4203-IX დადგენილება;
13. “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტისა და “აჭარის

ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და მათი საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე” საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 3 მაისის №742-III დადგენილება;

14. “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის № 65-IV დადგენილება;

15. Constitution of the Republic of Moldova, <http://www.president.md/eng/constitution>, [06.06.2016];

16. The Constitution of the Republic of Croatia, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2409>, [06.06.2016];

17. Constitution of French Republic <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleIII>, [06.06.2016];

18. Constitution of the Republic of Estonia, <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VI>, [06.06.2016];

19. The Constitution of the Republic of Latvia, <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>, [06.06.2016];

20. Constitution of The Republic of Serbia, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, [06.06.2016];

21. Constituion of Slovakia, http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000_.html, [06.06.2016];

22. THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [06.06.2016];

23. THE FUNDAMENTAL LAW OF HUNGARY, <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, [06.06.2016];

24. Basic Law of the Federal Republic of Germany, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, [06.06.2016];

25. Constitution of The Italian Republic, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, [06.06.2016];

26. Constitution of republic of Slovenia, <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>, [06.06.2016];

27. Basic Law of The Government of Israel. https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14_eng.htm, [06.06.2016];

28. Czech Republic Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000_.html, [06.06.2016];

29. Constitutio of the Republic of Bulgaria, <http://www.parliament.bg/en/const>, [06.06.2016];

30. The Constitution of Greece, <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl120.html#A84>, [06.06.2016];

31. Constitution of Espania, https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en, [06.06.2016].

ინტერნეტრესურსები

- <http://www.venice.coe.int/>
- <http://www.library.tsu.ge/>
- <http://www.library.court.ge/>
- <http://www.constcentre.gov.ge/>
- <http://constitution.parliament.ge>
- <http://parliament.ge>
- <http://conlaw.iliauni.edu.ge/>
- <http://www.nplg.gov.ge/>
- <https://matsne.gov.ge/>
- <https://tsu.ge/>
- <http://scholar.harvard.edu/>
- <http://papers.ssrn.com/sol3/DisplayAbstractSearch.cfm>
- <http://www.georgischerknoten.de/>
- <http://www.tilj.org/>

დადასტურება ნაშრომის ორიგინალობის შესახებ

ვადასტურებ, რომ ნაშრომი შესრულებულია ჩემ მიერ, არ გამოიყენებია ლიტერატურა სათანადო მითითების გარეშე და ვაცნობიერებ, რომ სიყალბის გამოვლენის შემთხვევაში შედეგის ბათილად ცნობისა და შესაბამისი პროგრამიდან აღდგენის უფლების გარეშე გარიცხვის რეალობას.