

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტი

ლანა ცანავა

**მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის
პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა**

ნაშრომი წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: გიორგი კვერენჩილაძე

სამართლის დოქტორი, პროფესორი



თბილისი
2015

გამოყენებული აბრევიატურის ნუსხა

ა.შ. – ასე შემდეგ;

ა.შ.შ. – ამერიკის შეერთებული შტატები;

გფრ – გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა;

იხ. – იხილეთ;

ე.წ. – ეგრეთ წოდებული;

ე.ი. – ესე იგი;

პროფ. – პროფესორი;

N – Number.

შინაარსი

გამოყენებული აბრევიატურის ნუსხა.....	2
შესავალი.....	9
I ნაწილი – ზოგადი ცნებები და საფუძვლები მთავრობის პასუხისმგებლობის ჭრილში.....	15
1. მთავრობის პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბების ისტორიული წინამძღვრები.....	15
2. ძალუფლების გამიჯვნა.....	17
3. მთავრობის სტატუსი.....	19
4. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.....	20
4.1. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატი.....	20
4.2. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის არსი.....	21
4.3. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის არსი.....	21
4.4. პარტიების როლი მთავრობის კონტროლში.....	23
5. მთავრობის კონტროლის სხვა ფორმები.....	24
5.1. არჩევნები, როგორც პასუხისმგებლობის ფორმა.....	24
5.2. იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმები.....	24
5.3. კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა.....	28
ნაწილი II - მთავრობის პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო სისტემაში.....	30
1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ზოგადი დახასიათება;.....	30
2. პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება.....	31
3. პრეზიდენტის მანდატი.....	33
4. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები.....	34
5. უფლებამოსილება სამხედრო და დიპლომატიურ სფეროში.....	35
6. პრეზიდენტის და კონგრესის ურთიერთობა.....	37
7. კონგრესზე პრეზიდენტის ზემოქმედების საშუალებები.....	37
8. კონგრესის სტატუსი.....	39
9. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონგრესის ზემოქმედების საშუალებები.....	41
10. პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.....	44
11. ურთიერთგაწონასწორების სისტემა.....	45
12. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკაში.....	48

ნაწილი III - მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები საპარლამენტო სისტემაში	54
1. საპარლამენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება.....	54
2.1. დუალისტური და მონისტური მოდერება.....	57
2.1. განახლებული დუალიზმი ანუ ნახევრადსაპრეზიდენტო.....	58
3. სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო სისტემაში.....	59
4. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ტიპები.....	62
5. საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა, როგორც მთავრობის ფუნქციონირების საფუძველი.....	64
6. ნდობის გამოცხადება მთავრობის ფორმირებისას.....	65
6.1. სახელმწიფოს მეთაურის როლი მთავრობის ფორმირების პროცესში.....	66
6.2. მთავრობის ფორმირების ხანგრძლივობა	67
6.3. მთავრობის ფორმირების ეტაპები.....	67
6.4. მთავრობის ფორმირების პოზიტიური და ნეგატიური წესი.....	72
6.5. მთავრობის ფორმირების პროცესის ჩაშლა.....	73
7. პარლამენტარიზმის ადრეული ეტაპები.....	74
8. პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია.....	76
9. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.....	77
9.1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შედარებითი ანალიზი.....	80
9.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი მახასიათებლები.....	81
9.2.1. უნდობლობის წინადადების დასმა.....	81
9.2.2. კენჭისყრის ვადები.....	82
9.2.3. კვორუმი.....	83
9.2.4. ნდობის გამოცხადება.....	84
9.2.5. შეზღუდვა უნდობლობის ხელახალ გამოცხადებაზე.....	85
9.2.6. არის თუ არა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ექსკლუზიური ხასიათის?	86
9.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი და მისი გამოყენების პრაქტიკა..	88
9.4. დასკვნა	90
10. უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი	90
11. მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესის მქონე სახელმწიფოები.....	91
11.1. შვედეთი.....	91

11.2.	საბერძნეთი	92
11.3.	ესტონეთი	93
12.	მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესის მქონე სახელმწიფოები.....	94
12.1.	იტალია.....	94
12.2.	დანია	95
12.3.	დიდი ბრიტანეთი.....	96
13.	ნდობა, როგორც მთავრობის ინიციატივა	98
14.	ნდობის საკითხი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე სახელმწიფოებში	100
14.1.	გერმანია	101
14.2.	სლოვენია	102
14.3.	ბელგია.....	103
14.4.	ესპანეთი	103
14.5.	უნგრეთი	104
15.	ურთიერთგაწონასწორების სისტემა.....	104
15.1.	დათხოვნის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება.....	104
15.2.	ბუნდესტაგის დაშლის შემთხვევები და მათი კონსტიტუციურობის საკითხი	106
15.2.1.	პარლამენტის დაშლის წინაპირობები: 1983 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება	108
15.2.2.	2005 წლის 25 აგვისტოს გადაწყვეტილება.....	109
16.	სტაბილური და არასტაბილური სისტემები	111
17.	მთავრობის გადაყენების პრაქტიკა.....	111
18.	მთავრობის პასუხისმგებლობა: მითი თუ რეალობა?.....	112
ნაწილი IV - მთავრობის პასუხისმგებლობის სისტემა ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაში		114
1.	ისტორიული შესავალი.....	114
2.	ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის მეცნიერული დახასიათება და მისი კლასიფიკაცია	116
2.1.	დიუვერჟესეული დეფინიცია.....	116
2.2.	შუგარტისა და კერის კლასიფიკაცია	117
2.3.	სარტორის კონფიგურაცია.....	119

2.4.	ელჯის კლასიფიკაცია.....	120
2.5.	ტსეის კლასიფიკაცია.....	121
2.6.	სკანის კლასიფიკაცია.....	122
2.7.	ქართველ მეცნიერთა მოსაზრებები.....	124
2.8.	ავტორის მოსაზრება.....	124
3.	ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ორგინალური, ფრანგული კონცეფცია ..	125
4.	პრეზიდენტის კომპეტენციების შეფასება	129
5.	შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები	131
5.1.	გაუმიჯნავი კომპეტენციები	131
5.2.	შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი.....	131
5.3.	კოჰაბიტაცია.....	132
6.	მთავრობის ფორმირება პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში.....	136
6.1.	მთავრობის ფორმირების მოდელები.....	137
6.2.	მთავრობის დაკომპლექტება.....	145
7.	მთავრობის გადაყენება.....	146
8.	მინისტრების გათავისუფლება	149
9.	პარლამენტის დათხოვნა.....	150
9.1.	შინაარსობრივი წინაპირობები.....	151
9.2.	გარკვეულ პერიოდებში დათხოვნის აკრძალვა	154
9.3.	პროცედურული გარანტიები.....	155
9.4.	პარლამენტის დათხოვნა მხოლოდ თვითდაშლის გზით.....	155
10.	პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის ფორმები	155
11.	პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში	156
ნაწილი V - მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები ქართულ კონსტიტუციონალიზმში		159
1.	ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეები	159
1.2.	1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტი.....	159
1.2.	1921 წლის კონსტიტუცია და მთავრობის პასუხისმგებლობის კონცეფცია	159
2.	საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციები	163
3.	დამოუკიდებლობის მოპოვება და ახალი კონსტიტუციური წყობა.....	164
4.	1995 წლის კონსტიტუციის მიღება და მისი ძირითადი არსი.....	165

5. მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების ფონზე.....	169
5.1. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ნოვაციები	169
5.2. პრეზიდენტის სტატუსი 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით	170
5.3. მთავრობის ფორმირების პროცესი.....	172
5.4. მთავრობის პასუხისმგებლობის საფუძვლები	174
5.5. ნდობა, როგორც მთავრობის ინიციატივა	175
5.6. მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა	176
6. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა	177
6.1. კონსტიტუციური რეფორმის მიზანი	177
6.2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი	178
6.3. მთავრობა, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება.....	181
6.4. პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური სტატუსი	182
6.5. მთავრობის ფორმირება.....	184
6.6. მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა	186
6.7. მთავრობის პასუხისმგებლობა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფონზე	187
6.8. ნდობის მთავრობის ინიციატივით დასმა.....	195
6.9. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა.....	196
6.10. პარლამენტის დათხოვნა.....	197
6.11. მთავრობის სტაბილურობისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დიქტომია	198
6.12. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა	199
6.13. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად მიღებული მმართველობის მოდელის ზოგადი დახასიათება.....	201
დასკვნა	205
დანართი 1.....	223
დანართი 2	227
დანართი 3.....	228
დანართი 4	230
დანართი 5.....	234

ბიბლიოგრაფია 236

შესავალი

„სიცოცხლის“ აღმნიშვნელი ებრაული სიტყვა, რომელსაც ხშირად ატარებენ სამკაულებზე, ამავე დროს ითვლება გამოსახულებად, რომელიც აღნიშნავს ღმერთს¹. სწორედ ასევე შეიძლება მთავრობის პასუხისმგებლობა ჩაითვალოს დემოკრატიული მმართველობის სიმბოლოდ, მის „სახედ და ხატად“, რადგანაც დემოკრატიულ წესწყობილებაში, ის ვინც მართავს, პასუხისმგებელია მათ წინაშე, ვინც იმართება². პასუხისმგებლობა დემოკრატიის მთავარი მახასიათებელია, მის გარეშე საზოგადოება დემოკრატიული წესრიგიდან გადადის არადემოკრატიულზე. დემოკრატიის ტრადიციულ–ლიბერალური თეორია, დემოკრატიას განიხილავს სწორედ როგორც responsible government–ს, როგორც საპასუხისმგებლო მართავს, ანუ მთავრობას, რომელსაც აქვს უნარი მიიღოს გადაწყვეტილება და აგოს მათზე პასუხი. სწორედ კონსტიტუციურობა და პოლიტიკური მმართველობის შეზღუდვაა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გაგების ძირითადი ელემენტი.³

დღეს მიიჩნევა, რომ ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს მთავარ მახასიათებელს იმ საზოგადოებაში, სადაც საზოგადოების წევრებს შორის არსებობს შეთანხმება სამართლიანობაზე. მთავრობის პასუხისმგებლობა ეყრდნობა „მორალური საზოგადოების“ კონცეფციას, რომელიც ქმნის სოციალური ურთიერთობების მოლოდინებს, წესებს, ნორმებსა და ღირებულებებს. ეს შეიძლება ჩაითვალოს მორალური საზოგადოების სოციალური ურთიერთობების ფორმად.⁴

ამასთან, კაცობრიობის ისტორია ცხადყოფს, რომ ხელისუფლება ყოველთვის გაფართოებისკენ მიისწრაფვის. მისი ავტორიტარული ზრახვების შეჩერებისთვის აუცილებელია არსებობდეს შესაბამისი მექანიზმები და გარანტიები. ასეთ ინსტრუმენტად თანამედროვე საზოგადოება კონტროლის სხვა მექანიზმებთან ერთად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს მიიჩნევს, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების ისეთ გადანაწილებას, როდესაც არც ერთ შტოს არა აქვს შესაძლებლობა ძალაუფლების ჭარბი კონცენტრაციის ცენტრი გახდეს. კონსტიტუციონალიზმისთვის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჯერ კიდევ საფრანგეთის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა 1789 წლის დეკლარაციის ავტორებმა შენიშნეს და დეკლარაციის მე-16 მუხლში კატეგორიულად მიუთითეს, რომ „საზოგადოებას, რომელშიც ხელისუფლების

¹Melvin J. Dubnick, Seeking Salvation for Accountability, 2002, ხელმისაწვდომია: <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf> [04/01/2014], 2

²Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007, 107

³ბურგენბერგერი, ბ, დემოკრატიის თეორია, ხელმისაწვდომია: <http://www.migri-law.ge/download/demokratiis%20teoria.pdf> [04/01/2014], 28

⁴Melvin J. Dubnick, Seeking Salvation for Accountability, 2002, ხელმისაწვდომია: <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf> [04/01/2014], 6

დანაწილება განსაზღვრული არ არის, საერთოდ არ გააჩნია კონსტიტუცია.“⁵

ძალაუფლების შეზღუდვა მიიღწევა ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში მთავრობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის პრინციპების გამოყენებით. აქედან გამომდინარე, კონტროლი კონსტიტუციონალიზმის მთავარი კონცეფციაა. კონტროლისა და პასუხისმგებლობის სისტემა უზრუნველყოფს მთავრობის რაციონალურობას, ხდის მას უფრო წინდახედულსა და თანმიმდევრულს. მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, პარლამენტის მეშვეობით კი საზოგადოების წინაშე.⁶

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა შეიძინა მთავრობის კონტროლისა და გაწონასწორების საკითხმა. ეს განპირობებულია კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე ტენდენციებით. თუკი თავდაპირველად ხელისუფლების დანაწილების სისტემის დამფუძნებლები საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმატებულობას აღიარებდნენ, დღეს ამის საწინააღმდეგოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება სულ უფრო მეტ ძალაუფლებას იკრებს. დაკისრებული ფუნქციების აღსასრულებლად – მოსახლეობის მოლოდინებისა და პრობლემების გადაჭრის მიზნით – აღმასრულებელი ხელისუფლება თავის კომპეტენციებს იფართოებს. პარლამენტი კიპრაქტიკულად მისდამი დაქვემდებარებული ორგანო ხდება. მიუხედავად ამისა, დღეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველობა აღარ მიიჩნევა თანამედროვედემოკრატიის ტენდენციებთან შეუსაბამოდ, თუკი მთავრობის გაზრდილი უფლებამოსილების საპასუხოდ პასუხისმგებლობისა და კონტროლის ქმედითიმექანიზმი არსებობს.⁷

კონტროლის ქმედითი მექანიზმები კი საკმაოდ რთული დასანერგია. აღსანიშნავია, ის ფაქტიც, რომ აუცილებელია ბალანსი მთავრობის შეზღუდვასა და მთავრობის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის არსებულ საჭიროებებს შორის. დემოკრატიულ მმართველობაში მთავრობას სჭირდება მართვისთვის აუცილებელი კომპეტენცია. შესაბამისად, პარლამენტის გადაჭარბებული კონტროლი არ უნდა გახდეს მთავრობის ქმედუნარობის საფუძველი. პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთდასაბალანსებელი კომპეტენციები სხვადასხვაგვარადაა მოწესრიგებული ყოველ კონკრეტულ სახელმწიფოში. მთავარი არსი ისაა, რომ რომელიმე მხარის სასარგებლოდ ზედმეტად არ გადაიწონოს ურთიერთშეკავების სასწორი. შეიძლება ითქვას, რომ ამ წონასწორობის ხაზის გავლება ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხია კონსტიტუციონალიზმში.

⁵ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 195, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsg.ge/uploadedFiles/files/14municipaluri%20samarTali,%20saxelmZRvanelo%20konstituciuri%20samarTali,%202005-kar.pdf>

⁶ Turpin, C, Tomkins, A, British Government and the Constitution, 2007, 565

⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 123.

მთავრობის პასუხისმგებლობისა და კონტროლის საკითხი აქტუალურია დემოკრატიული წესწესობილების მქონე ყველა სახელმწიფოში. ნებისმიერი აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია, რადგან დემოკრატიული მმართველობის წესია, რომ ის ვინც მართავს, უნდა იყოს პასუხისმგებელი მათ წინაშე, ვინც იმართება.⁸ თუმცა, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმების მრავალფეროვნებით მაინც საპარლამენტო რესპუბლიკა გამოირჩევა. საპარლამენტო სისტემაში პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობა საპარლამენტო სისტემის უდავო კრიტერიუმია.⁹ ამიტომაც ითვლება, რომ საპარლამენტო სისტემა ყველაზე უფრო მეტად ასახავს დემოკრატიის ეტიმოლოგიურ მნიშვნელობას, ხალხის მმართველობას, რადგან ხალხის წარმომადგენლები – პარლამენტის წევრები – უფლებამოსილნი არიან თვალ-ყური ადევნონ და შესაბამისი ზომები მიიღონ მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებით.¹⁰

ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ საქართველოში შეიმჩნევა საპარლამენტო რესპუბლიკის ელემენტების დამკვიდრების ტენდენცია.¹¹ 2004 წლის საკონსტიტუციორეფორმის შედეგად დამკვიდრდა შერეული მმართველობის მოდელი, რომელიც ითვალისწინებდა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ელემენტების შერწყმას. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად კი, რომელიც 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ შევიდა ძალაში, დამკვიდრდა მოდელი, რომელიც გაჯერებულია საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშან-თვისებებით.¹² ამიტომ მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხებმა განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა. როგორაა მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხები საქართველოში მოწესრიგებული? პასუხობს ის კონსტიტუციონალიზმის მთავარ კონცეფციას – შტოებს შორის წონასწორობის დაცვის ფუნქციას? ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბებული მთავრობის ნდობისა და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოცხადების პროცედურა მრავალ ისეთ თავისებურებას მოიცავს, რომელსაც არ იცნობს დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციური პრაქტიკა. წინამდებარე სადოქტორო თემის ერთ-ერთი ძირითადი კვლევის საგანია: ეს ქართული უნიკუმები ქართული რეალობის გათვალისწინებიდან გამომდინარეობს თუ ხარვეზია, რომელიც გადასინჯვას საჭიროებს? როგორც ანდრამ შაიო აღნიშნავს, ხელისუფლების დანაწილებისა და მოწყობის მრავალი

⁸Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007, 107

⁹ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 128

¹⁰მელქაძე ო., მახარაძე ო., „პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), 2001, 27

¹¹საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი სახელმძღვანელო, დ. გუგუნიას საერთო რედაქციით, 2013, 287.

¹²კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 2012, 198-203.

სხვადასხვა გზა არსებობს, საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას არსებობის უფლება აქვს, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან აცილებულია.¹³ თუმცა, თავიდანვე ძალზე რთულია იმის თქმა, რომ მთავრობის კონტროლის მოცემული მექანიზმები უზრუნველყოფს შტოებს შორის ძალაუფლების გაწონასწორებას. აღნიშნულს მიუთითებენ, როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი ექსპერტები და მეცნიერები.

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; ვადები; ქვორუმი; პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.¹⁴ როგორც პროფ. ბაბეკი შენიშნავს, უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.¹⁵ პრობლემურია ასევე მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი. პარლამენტს შეუძლია დასვას მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ აქვს, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. აღნიშნული საპარლამენტო კონტროლში ოპოზიციის როლს აკნინებს. საპარლამენტო სისტემა კი განსაკუთრებულ ანგარიშს უწევს ოპოზიციას.

აუცილებელია ამ საკითხების სიღრმისეული გაანალიზება. მოცემული საკითხების სათანადო მოუწესრიგებლობა იწვევს სისტემის წარუმატებლობას.

წინამდებარე კვლევის ძირითადი მიზანია მთავრობის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში არსებული ძირითადი ტენდენციების გამოკვეთა, დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოვლენა და საქართველოს კონსტიტუციის შემდგომი სრულყოფისთვის შესაბამისი წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება.

საკვლევ თემაზე მუშაობის დროს გამოყენებულია ისტორიული, ლოგიკურ-ფორმალური და შედარებით-სამართლებრივი მეთოდები.

წინამდებარე ნაშრომი შედარებითი ანალიზის საფუძველზე საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობის განზოგადებასა და შეფასებას ახდენს. სისტემური ანალიზის საფუძველზე მოხდა სხვადასხვა ქვეყნის ჯგუფებად კატეგორიზაცია და მათი საერთო მახასიათებლების გამოყოფა. ქვეყნების შერჩევისას უპირატესობა მიენიჭა ევროპულ ქვეყნებს (როგორც დასავლეთ, ისე აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებს), საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ჭრილში კი განხილულია აშშ და ლათინური ამერიკის ქვეყნები. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის

¹³ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92

¹⁴ Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), Final opinion (No. CDL-AD(2010)028) on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia, <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)> [accessed: 04/01/2014].

¹⁵ ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბამი მაგალითი? ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 146, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus> [20.05.2015].

პასუხისმგებლობის კონცეფციის გაგება შეუძლებელია მთავრობის სტატუსის, მთავრობის ფორმირების, სხვა სახელისუფლებო შტოებთან ურთიერთობის გარკვევის გარეშე. ამიტომ საკვლევი თემა განხილულია სისტემურად და ლოგიკურად, მთავრობის პასუხისმგებლობის საფუძვლებთან კავშირში მყოფ საკითხებთან ერთად.

მართალია, კვლევის საგანი მეტად აქტუალურია, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხებზე მონოგრაფიები ქართულად ცოტა არსებობს. ქართული წყაროებიდან კვლევისთვის მნიშვნელოვანი იყო კვერენჩხილაძის, დემეტრაშვილის, მელქაძის, ერემაძის, იზორიას, რუხაძის, კობახიძის, ნაკაშიძის, ხმალაძის, ერქვანიას, გეგენავას და სხვათა ნაშრომები. ასევე გამოყენებულ იქნა უცხოური ლიტერატურა. გაანალიზებულ იქნა, როგორც კონსტიტუციური სამართლის, ისე პოლიტიკური მეცნიერების სფეროში მოღვაწე მეცნიერთა შრომები, მათ შორისაა: შუგარტი, კერი, დიუგერჟე, ლინცი, ჰოროვიცი, ფიში, შაიო, სულეიმანი, ელჯი, სარტორი, სედლი, და სხვა.

ნაშრომი შედგება შესავლის, შინაარსის, გამოყენებული აბრევიატურის ნუსხის, 5 თავის, დასკვნისა და გამოყენებული ლიტერატურის ჩამონათვალისგან.

I თავი ეხება მთავრობის პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ცნებას, მნიშვნელობას, ისტორიულ წინამძღვრებსა და პასუხისმგებლობის სახეებს.

II თავი ეხება საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის მექანიზმებს. ყველა კონსტიტუციურ სისტემაში არსებობს შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, მაგრამ ამერიკულ სისტემაში შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯნაში პოულობს გამოხატულებას. ამიტომ დეტალურადაა მიმოხილული აშშ-ს ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობა, მათ შორის კომპეტენციების გადანაწილება, კომპეტენციათა ურთიერთგადაფარვით მიღწეული ძალაუფლების ბალანსი. ასევე შესწავლილი იქნა ცენტრალური და ლათინური ამერიკის ქვეყნების შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, მათი მსგავსება და განსხვავება აშშ-ს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელისგან.

III თავი ეხება საპარლამენტო სისტემის ზოგად მახასიათებლებს და ამ სისტემაში მთავრობის პასუხისმგებლობის კონცეფციას, საფუძვლებსა და სახეებს. საპარლამენტო სისტემა მთავრობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმების მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. ამიტომ თემაში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო მთავრობის ფორმირების, ინვესტიტურის მინიჭების, უნდობლობის გამოცხადების, ნდობის საკითხის დასმის, პარლამენტის დათხოვნის, მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართების საკითხებს. შედარებულია უნდობლობის ნეგატიური და კონსტრუქციული ვოტუმები საზღვარგარეთის ქვეყნების მიხედვით. თითოეული ინსტიტუტი დახასიათებულია იმ ქვეყნის კანონმდებლობის საფუძველზე, რომელშიც ყველაზე მეტად არის ამ ინსტიტუტის მნიშვნელობა წარმოჩენილი. გაანალიზებულია მონარქიულ და რესპუბლიკურ საპარლამენტო სახელმწიფოებში არსებული მსგავსებები და განსხვავებები, მთავრობის ფორმირებისა და დათხოვნის პროცესში

სახელმწიფოს მეთაურის ჩართულობის ხარისხი. განხილულია კლასიკური და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის ფარგლებში არსებული პასუხისმგებლობის განსხვავებული მექანიზმები და ტენდენციები.

IV თავი განიხილავს ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის მეცნიერულდახასიათებას, მის სახესხვაობებს, თითოეულში არსებულ შეკავებისა და გაწონასწორების ინსტრუმენტებს, ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის ქვეკატეგორიების დადებით და უარყოფით ტენდენციებს სამთავრობო პასუხისმგებლობის ჭრილში. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების პრაქტიკას. აღნიშნული განპირობა იმან, რომ საქართველოში მოქმედი კონსტიტუციური სისტემა ახლოსამოცემულ ქვეყნებში ხელისუფლების შტოებს შორის არსებულ კონფიგურაციასთან.

V თავი ეძღვნება ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის პასუხისმგებლობის წარსულსა და პერსპექტივას. მოცემული თავი განიხილავს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის კონტექსტში ისტორიულ წინამძღვრებს, 1921 წლის კონსტიტუციას, საბჭოთა კონსტიტუციებს, დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციის სხვადასხვა რედაქციებს, აჯამებს ქართული სინამდვილის გამოწვევებს პასუხისმგებელი მთავრობის კონცეფციასთან მიმართებით. ითვალისწინებს რეკომენდაციებსა და წინადადებებს არსებული კონსტიტუციური გადაწყვეტის გასაუმჯობესებლად.

I ნაწილი – ზოგადი ცნებები და საფუძვლები მთავრობის პასუხისმგებლობის ჭრილში

1. მთავრობის პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბების ისტორიული წინამძღვრები

პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო რეჟიმში ჩამოყალიბდა. მინისტრთა პასუხისმგებლობისთვის ისტორიული ბრძოლა იყო ხანგრძლივი და ძნელი. ეს უკავშირდება სტიუარტთა აბსოლუტური დინასტიის წინააღმდეგ ბრძოლას, მე-17 საუკუნის ბოლოსკენ, როდესაც პარლამენტმა მინისტრები პასუხისმგებლები გახადა თავიანთ გადაცდომებზე, რაც პარლამენტმა მათი უფლებამოსილების მეფისგან დამოუკიდებლად დამტკიცებით მოიპოვა.¹⁶ მინისტრის პასუხისმგებლობის დოქტრინის წარმოშობას ხელი შეუწყო თავად მეფის ხელშეუხებლობამ.¹⁷ მეფის პიროვნება ითვლებოდა წმინდათაწმინდად, რომელსაც „არ ძალუძს ცუდის ქმნა“. მეფის სახელით აღსრულებული უკანონო ქმედებებისთვის პასუხისმგებელი სწორედ მინისტრი ან მეფის მრჩეველი შეიძლება გამხდარიყო და არა მეფე.¹⁸ ამ წესიდან გამომდინარე არსებობდა მეფის საქმიანობის ყველა სფეროზე პასუხისმგებელი მინისტრი.

მინისტრები იყვნენ მხოლოდ კერძო, არაკოლექტიური საბჭოს წევრები და მათი პასუხისმგებლობაც წმინდა სისხლისსამართლებრივი ხასიათის იყო. დროის გარკვეული მონაკვეთში პასუხისმგებლობა გამოიხატებოდა პარლამენტის მიერ მინისტრების იმპიჩმენტის გამოცხადებით. სახელმწიფო მოხელეები პასუხისმგებლები იყვნენ პალატების წინაშე ღალატის, მძიმე დანაშაულის ან სხვა სამართალდარღვევის ჩადენისთვის. მე-17 საუკუნეში კი იმპიჩმენტი გახდა პოლიტიკური იარაღი პარლამენტის ხელში მეფის არაპოპულარული გადაწყვეტილების საწინააღმდეგოდ. იმპიჩმენტის საშიშროებაც კი აიძულებდა მინისტრებს გადამდგარიყვნენ ამ პროცედურის დაწყების გარეშე.

თითქმის მთელი მე-18 საუკუნის მანძილზე კაბინეტი იყო ორგანო, რომელიც შედგებოდა მაღალი თანამდებობის პირებისგან და რომელთა ურთერთდამოკიდებულებაც გაურკვეველი და ბუნდოვანი იყო. კაბინეტი, როგორც მთლიანი ორგანო არ იყო პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი.¹⁹ 1714 წელს ჰანოვერის დინასტიის გერმანელი პრინცის ტახტზე ასვლის შემდეგ, რომელთაც უგულებელყვეს ინგლისური ენა და მიატოვეს საქმეები, კაბინეტმა, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით დამოუკიდებლად დაიწყო

¹⁶ <http://ezproxy.iliauni.edu.ge:2055/EBchecked/topic/1928742/ministerial-responsibility>

¹⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 146

¹⁸ Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007, 108

¹⁹ იქვე, 109

არსებობა.²⁰1717 წლის შემდეგ მეფე იშვიათად ესწრებოდა კაბინეტის სხდომებს. მეფეს მოქმედება შეეძლო მხოლოდ მინისტრის რჩევით. პარლამენტს შეეძლო მეფის იძულება მინისტრის გადაყენების თაობაზე, მაგრამ არ შეეძლო ეკარნახა მეფისთვის მინისტრის დანიშვნა. ამ დროს არ იყო მკაფიო ხაზი გავლებული კაბინეტისა და მინისტრის ინდივიდუალურ საქმიანობას შორის. 1806 წლისთვის თემთა პალატაში მსჯელობა დაიწყო, მინისტრებს უნდა აეღოთ ზოგადი ვალდებულება მთავრობის საქმიანობაზე თუ მხოლოდ საკუთარ ქმედებებზე იყვნენ პასუხისმგებელნი.

მე-19 საუკუნის დასაწყისში პერსონალური პასუხისმგებლობის მასშტაბი საგრძობლად შემცირდა და კოლექტიური პასუხისმგებლობის ნიშნები უფრო შესამჩნევი გახდა. 1832 წლის შემდეგ ცხადი გახდა, რომ კაბინეტს უნდა შეენარჩუნებინა უმრავლესობის მხარდაჭერა, თუ მას უფლებამოსილების გაგრძელების სურვილი ჰქონდა. განსხვავებით წინა პერიოდებისგან, ამჯერად მთელი მთავრობა უნდა დამდგარიყო პარლამენტის წინაშე იმის დასადგენად ახორციელებდნენ თუ არა ეფექტურ მმართველობას.²¹ კოლექტიური პასუხისმგებლობის დოქტრინა 1878 წელს ლორდ სალისბერის მიერ შემდგენაირად ჩამოყალიბდა: კაბინეტის ყველა წევრი აბსოლუტურად და გარდუვალად პასუხისმგებელია, მიუხედავად იმის მხარს უჭერდა თუ არა მიღებულ გადაწყვეტილებას. მას არ აქვს უფლება, თავი გაიმართლოს იმით, რომ გადაწყვეტილების მიღებას არ ეთანხმებოდა. ეს არის პრინციპი, რომელიც აფუძნებს კაბინეტის აბსოლუტურ პასუხისმგებლობას კაბინეტის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.²² 1832 წელი მნიშვნელოვანი იყო იმიტაც, რომ რეფორმათა ბილის მიღებამ სათავე დაუდო საპარლამენტო მონიზმს. თუ აქამდე მინისტრს ფუნქციონირებისთვის სჭირდებოდა მეფისა და პარლამენტის ნდობა და ერთ-ერთის გულისწყრმა მისი გადაყენების საფუძველი შეიძლება გამხდარიყო, 1832 წლის შემდეგ მეფემ დაკარგა პერსონალური პოლიტიკის გატარების უფლება. კანონის ძალით კაბინეტს მეფის ნდობა აღარ სჭირდებოდა.²³ ესრეალობად იქცა 1841 წელს, როდესაც პრემიერ-მინისტრმა სერ რობერტ პილმა მთავრობა დედოფალ ვიქტორიას დახმარების გარეშე შექმნა.²⁴ მე-19 საუკუნის შუახანებისთვის მინისტრთა პასუხისმგებლობა ბრიტანეთის საპარლამენტო მმართველობის საფუძველი გახდა.

მე-19 საუკუნის დასაწყისში მთელი ევროპის მასშტაბით იდგა პრობლემა, როგორ უნდა გაკონტროლებულიყო მეფე. მეფის პასუხისმგებლობის საკითხი ვერ დგებოდა ვერც პიროვნულ და ვერ ადმინისტრაციულ ხელისუფლების მეთაურის კონტექსტში. ამიტომ ლიბერალური ოპოზიცია დაჟინებით მოითხოვდა პარლამენტის წინაშე

²⁰ პაკტე, პ., მეფენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012

²¹ Bradley, A., Ewing, K., Constitutional and Administrative Law, 2007, 109

²² იქვე, 110

²³ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ციტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 283-284

²⁴ <http://ezproxy.iliauni.edu.ge:2055/EBchecked/topic/1928742/ministerial-responsibility>

პასუხისმგებელი მთავრობის შექმნას. "თუ გსურთ სრული ნდობა არსებობდეს ერსა და მთავრობას შორის, მიეცით ნება უნგრელებს დააფუძნონ კონსტიტუციური, ანუ, სხვა სიტყვებით, პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება..."²⁵ აღნიშნული საკითხი სხვადასხვაგვარად მართლაც აისახა ევროპულ კონსტიტუციებში. ასე ჩამოყალიბდა პასუხისმგებელი მთავრობის სისტემა ევროპაში. თუმცა, ინგლისის რევოლუციები და ბრძოლა მეფის ხელისუფლების შეზღუდვისთვის გახდა არა მხოლოდ პასუხისმგებელი მთავრობის ჩამოყალიბების საფუძველი, არამედ ამ სისტემამ შექმნა ძალაუფლების გამიჯვნის პირველი პროტოტიპი. მეფის აბსოლუტური ხელისუფლება შეიზღუდა ორპალატიანი პარლამენტით, მეფეს დარჩა აღმასრულებელი ხელისუფლება (შემდგომში აღნიშნულიც ჩამოერთვა), პარლამენტს - საკანონმდებლო. როგორც ანდრას შაიო აღნიშნავს, XVIII საუკუნეში ამ განშტოებებს შორის ურთიერთობის საკითხი მიჩნეული იყო არა იმდენად ფუნქციების მიხედვით გადანაწილებულ სახელისუფლებო ურთიერთობის საკითხად, არამედ უფრო მეტად ქვეყნის შემადგენელი სოციალური ძალების დაბალანსების საშუალებად.²⁶

2. ძალუფლების გამიჯვნა

თავისუფლებისთვის ბრძოლაში დიდი გავლენა მოახდინეს განმანათლებლებმა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, ჯონ ლოკის, მარლ ლუი მონტესკიესა ჟან-ჟან რუსოს მოძღვრებები, რომელთაც ძალაუფლების გამიჯვნის (იგივეა, რაც „ხელისუფლების დანაწილება“) კონცეფცია ჩამოაყალიბეს. ძალაუფლების გამიჯვნის მოძღვრება დღემდე მთავრობის კონტროლის ძირითად მექანიზმადაა მიჩნეული. ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა გულისხმობს ხელისუფლების სამ შტოდ – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლოდ – გაყოფა/გამიჯვნას და თითოეული მათგანისთვის თავისი ექსკლუზიური უფლების გადაცემას²⁷. საკანონმდებლო ქმნის კანონებს, აღმასრულებელი ადასრულებს, და სასამართლო კი მოწოდებულია გადაწყვიტოს დავები. 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.²⁸ ამასთან, ძალუფლების გამიჯვნის მიზანი არის არა შრომის დანაწილება და ფუნქციების სპეციალიზაცია, არამედ შტოებს შორის

²⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 102-103

²⁶ იქვე, 91

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი სახელმძღვანელო, დ. გუგუნიას საერთო რედაქციით, 2013, 26

²⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 90.

ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის მიღწევა.თუ რომელიმე ორგანო გასცდა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებს, დანარჩენ ორს უნდა ჰქონდეს მისი შეკავების შესაძლებლობა. როგორც პაკტეს აყალიბებს, იურიდიული თვალსაზრისით, ხელისუფლების შტოები იმგვარად უნდა გაწონასწორდეს, რომ არც ერთმა მათგანმა არ შეითავსოს სამივე ხელისუფლება და არ დაეუფლოს სუვერენიტეტს, რომელიც ერს ეკუთვნის. პოლიტიკური თვალსაზრისით კი, ამ გაწონასწორებამ უნდა უზრუნველყოს ხელისუფლების ერთადერთი მფლობელის მხრიდან ამ ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება.თითოეულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს "ხელის შეშლის უფლებამოსილება", რომელიც ხელისუფლების დანაწილების კონტექსტში ისეთივე მნიშვნელოვანია (თუ მეტად არა), როგორც "დადგენილების გამოტანის უფლებამოსილება". ამ უფლებამოსილებებმა საშუალება უნდა მისცეს ერთ ორგანოს, გააწონასწოროს მეორეს ზეგავლენა. ინსტიტუციური წონასწორობა ანტაგონისტურად მოაზრებულ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის, არის ამ თეორიის საფუძველი.²⁹

თანამედროვე მმართველობის სისტემებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი რელიგვიანტურია საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, რამდენადაც საპარლამენტო სისტემაში, მიუხედავად ხელისუფლების შტოთა გამიჯვნისა, მათ შორის მუდმივი და აუცილებელი თანამშრომლობასუფევს. საპარლამენტო სისტემაში არ არსებობს ერთ მხარეს მთავრობა და მეორე მხარეს პარლამენტი. ერთ მხარეს არის არჩევნებში გამარჯვებული პარტია ან კოალიცია, რომელიც ერთდროულად მართავს მთავრობასაც და პარლამენტსაც და მეორე მხარეს - ოპოზიცია ან ოპოზიციონერები, რომლებიც რევანშს ელოდებიან.³⁰ თუმცა, საპარლამენტოში მთავრობის კონტროლის სხვა მექანიზმები იჩენს თავს.

XVIIსაუკუნიდან XXსაუკუნის დასაწყისამდე გავრცელებული იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების „უზენაესობისა“ და მისი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ბატონობის“ იდეა.³¹ძალუფლების გამიჯვნის თეორიის ერთ-ერთი ფუძემდებელი ჯონ ლოკი აცხადებდა, რომ „კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, რომელიც მოქმედებს ერთიანობის შესანარჩუნებლად, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ ერთი უმაღლესი ხელისუფლება – საკანონმდებლო, რომელსაც ემორჩილებიან და უნდა ემორჩილებოდნენ სხვა დანარჩენები, რადგან საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს ნდობით

²⁹ პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობთ, 2012,167.

³⁰ იქვე, 168-173.

³¹ კვერენჩილაძე, გ. საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, თბილისი, 2012,9

აღჭურვილ ხელისუფლებას.³²თუმცა, კონსტიტუციონალიზმი სხვა მიმართულებით განვითარდა. აღმასრულებელი ხელისუფლება სულ უფრო მეტ ძალაუფლებას იკრებს. XX საუკუნის შუა პერიოდიდან სახელისუფლო ტრიადაში აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ წამყვანი როლი დაიკავა. სხვა შტოებთან შედარებით სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლება უფრო მეტად ფლობს ფინანსურ, მატერიალურ-ტექნიკურ, ტექნოლოგიურ, ორგანიზაციულ, ადამიანურ და სხვა სახის რესურსებს. მთავრობა აკონტროლებს სრულ ინფორმაციას სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო ურთიერთობების სფეროში. მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია საკანონმდებლო პროცესში, მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივები საპარლამენტო ინიციატივებსაც კი ჭარბობს და ასევე ფლობს უამრავ სხვა ბერკეტს, რითაც გავლენას ახდენს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე.³³ 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.“³⁴ მიუხედავად ამისა აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველობა დღეს თანამედროვე დემოკრატიის ტენდენციებთან შეუსაბამოდ აღარ მიიჩნევა, თუკი ამ გაზრდილი კომპეტენციების საპირწონედ საკანონმდებლო ორგანო კონტროლის სათანადო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი.

3. მთავრობის სტატუსი

მთავრობას სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სახელით მოიხსენიებენ. ეს შეიძლება იყოს კაბინეტი, მთავრობა, მინისტრთა საბჭო. მთავრობის მეთაურს უწოდებენ პრემიერ-მინისტრს ან პრემიერს, ან მთავრობის თავმჯდომარეს. მთავრობის სტატუსი დამოკიდებულია მმართველობის ფორმაზე. საპარლამენტო სისტემაში ის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, საპრეზიდენტოში საერთოდ არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ ორგანოს, ხოლო ნახევრადსაპრეზიდენტოში პრეზიდენტთან ერთად იყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილებას. მთავრობის მეთაურის სტატუსიც სხვადასხვაგვარია. ზოგიერთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა

³² ლოკი, ჯ., წიგნიდან კვერენჩილაძე, გ. საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, თბილისი, 2012, 10.

³³ კვერენჩილაძე, გ. საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, თბილისი, 2012, 10-11

³⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003

შორის, ხოლო მთავრობა უმრავლესობის პრინციპით ან კონსენსუსით იღებს გადაწყვეტილებებს. ზოგიერთ შემთხვევაში კი მინისტრები გადაწყვეტილებებს დამოუკიდებლად იღებენ და მათ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე პასუხისმგებლობას კისრულობენ.³⁵

საპარლამენტო სისტემაში, სადაც მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის საქმიანობასაც წარმართავს მთავრობის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი, კანცლერი და სხვ.), მთავრობა არის კოლექტიური აღმასრულებელი ხელისუფლება. საპარლამენტო სისტემა არ აწესებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის არჩევაზე შეზღუდვას. ამ თვალსაზრისით, თუ პარლამენტის მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეუზღუდავად იყოს ხელისუფლებაში. საპრეზიდენტო და შერეულ სისტემებში პრეზიდენტის ხელმეორედ არჩევაზე ჩვეულებისამებრ შეზღუდვებია დაწესებული.³⁶

მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებისა და დელეგირებული კანონმდებლობის გამოცემის უფლებით.³⁷

4. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

მთავრობის პასუხისმგებლობის კონტექსტში პოლიტიკურ ფორმასთან ერთად არსებობს საარჩევნო და იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმები.

4.1. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატი

პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის განსაზღვრა დამოკიდებულია მთავრობის ფორმირების საკითხთან. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ვინაიდან მთავრობას ქმნის პრეზიდენტი, მთავრობის წევრები პრეზიდენტის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობას პარლამენტი ქმნის, რის შედეგადაც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. აქ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სისტემის მწვერვალს პარლამენტი უდგას სათავეში.³⁸ შერეულ სისტემაში კი, რომელსაც ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკას უწოდებენ, მთავრობას ფუნქციონირებისთვის სჭირდება პარლამენტის ნდობა, ამავე დროს მის შექმნაში რეალურ მონაწილეობას იღებს პრეზიდენტი. მთავრობის გადაყენების კომპეტენცია კი ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ქვეკატეგორიების შესაბამისად, შეიძლება ჰქონდეს მხოლოდ პარლამენტს, ან პარლამენტსაც და პრეზიდენტსაც. შედეგად, აქ მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობაა დამკვიდრებული.

³⁵ იქვე, 220

³⁶ Carey J., Presidential versus Parliamentary Government, 109, http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf [15.07.2014].

³⁷ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 53.

³⁸ Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007, 107

4.2. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის არსი

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა შეიძლება იყოს კოლექტიური (სოლიდარული) და ინდივიდუალური. კოლექტიური პასუხისმგებლობა ხაზს უსვამს მთავრობის ერთიანობას. ვერაინ გაიმართლებს თავს იმით, რომ მთავრობის გადაწყვეტილებასარეთანხმებოდა. მთავრობას უნდა ჰქონდეს ერთიანი პოზიცია, ეს ხელს უწყობს საზოგადოების მხრიდან მთავრობის ნდობის განმტკიცებას.³⁹ კოლექტიური პასუხისმგებლობის ძირითადი ასპექტები შეიძლება გამოიყოს შემდეგი სახით:

ა) კაბინეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სავალდებულოა ყველა მინისტრისთვის, მიუხედავად მათი განსხვავებული აზრისა. მინისტრი ვალდებულია პარლამენტში დაიცვას მთავრობის საერთო ნება. ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც მინისტრები პარლამენტის წევრები არიან, მინისტრებისგან მოვლიან, რომ ისინი ხმას სამთავრობო გადაწყვეტილებების სასარგებლოდ მისცემენ.

ბ) პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები კოლექტიურად არიან პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე. თუ მმართველი პარტია ინარჩუნებს უმრავლესობას ქვედა პალატაში, მთავრობა მყარია.

გ) მინისტრები იზიარებენ პრემიერ-მინისტრის ხვედრს. პრემიერ-მინისტრისგარდაცვალება ან უფლებამოსილების მოხსნაიწვევს ყველა მინისტრისუფლებამოსილების შეწყვეტას, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იგივე პარტია აგრძელებს საქმიანობას.

დ) კოლექტიური პასუხისმგებლობა არაკომპეტენტური ან არაპოპულარული მინისტრის დაცვის საშუალებას წარმოადგენს. თუმცა, ეს გამოსავალი არაა გამუდმებული უარყოფითი მედია კამპანიის პირობებში.⁴⁰

4.3. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის არსი

მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანია, რათა მთავრობის საქმიანობის ყველა მიმართულებაზე იდენტიფიცირებადი მინისტრი არსებობდეს, რომელსაც პარლამენტის წინაშე პასუხის გაცემისა და ახსნა-განმარტების ვალდებულება ექნება.⁴¹ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის თანახმად პარლამენტის წინაშე სამინისტროს საქმიანობაზე პასუხისმგებელი მინისტრია და არა საჯარო მოხელეები.⁴² მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა არის პერსონალური და არა ინსტიტუციონალური, ის არავისთან იყოფა.⁴³

³⁹H, Barnett, Constitutional and Administrative Law, 2002, 342

⁴⁰Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007, 110

⁴¹Turpin, C, Tomkins, A, British Government and the Constitution, 2007, 572

⁴²Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007

⁴³ David E. Smith., Clarifying the doctrine of ministerial responsibility as it applies the government and parliament of Canada, Restoring Accountability – Research Studies: Volume 1 – Parliament, Ministers and Deputy ministers, 102,

ავტორთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ „ანგარიშვალდებულება“ შეიძლება დაუპირისპიროდეს „პასუხისმგებლობას“. ბრედლის თანახმად, მინისტრი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე ყველაფრისთვის, რაც ხდება სამინისტროში. ის ვალდებულია პარლამენტსა აცნობოს ნებისმიერი გადაწყვეტილებების შესახებ გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საიდუმლო ინფორმაციას ეხება საქმე. პრობლემის წარმოშობის შემთხვევაში მინისტრმა უნდა ახსნას პრობლემის მიზეზები, მიიღოს სათანადო დისციპლინური ზომები და გადადგას ნაბიჯების მიხედვით განმეორების საფრთხის თავიდან ასაცილებლად. ბრედლი მიიჩნევს, რომ ამის საპირისპიროდ მინისტრი „პასუხისმგებელია“ მხოლოდ ზოგად პოლიტიკაზე, ადმინისტრირების ზოგად ჩარჩოსა და იმ საკითხებზე, რაშიც უშუალოდ თავად იყო ჩაბმული. მინისტრი არაა პასუხისმგებელი იმაზე, რაც საჯარო მოხელეებმა ჩაიდინეს. ასეთ შემთხვევაში კი შეიძლება შეიქმნას მდგომარეობა, რომ არსებობს „ანგარიშვალდებული“ მინისტრი, მაგრამ არავინაა „პასუხისმგებელი“.

მთავრობის სტრუქტურულმა ცვლილებებმა გავლენა მოახდინა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის კონცეფციაზე. მე-20 საუკუნის განმავლობაში, სახელმწიფოს ფუნქციების გაზრდასთან ერთად, გაიზარდა დეპარტამენტების რიცხვიც, თანამდებობის პირები აგრძელებდნენ საქმიანობას მინისტრის სახელით, მაგრამ მინისტრის შესაძლებლობა, მეთვალყურეობა გაუწიოს მათ, საგრძნობლად შემცირდა. გარდა ამისა, სახელმწიფოს ეკონომიკურმა და სოციალურმა ფუნქციებმა სამინისტროს გარეთ უწყებების, საჯარო კორპორაციებისა და სხვა სააგენტოების დაარსების აუცილებლობა განაპირობა. თანამედროვე მდგომარეობით ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი წამოიჭრება: ა) ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას სამინისტროს ზოგადი პოლიტიკისა და ადმინისტრირებისთვის; ბ) ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას მინისტრის პერსონალური ქცევისთან დაკავშირებით.⁴⁴

თუმცა, ეს მდგომა მინისტრის პასუხისმგებლობის თავიდან აცილების კარგი საშუალებაა. „ჰკვიანი მინისტრი ცდილობს, რაც შეიძლება ნაკლები იცოდეს და აცხადებს, რომ თავისი ექსპერტების არმიას უნდა ენდობოდნენ.“⁴⁵ პასუხისმგებლობას უფრო მეტად ანგარიშვალდებულება ჩაენაცვლა. მინისტრი ანგარიშვალდებულია სამინისტროს სახელით განხორციელებულ ნებისმიერ ქმედებაზე, განურჩევლად იმისა მინისტრი ჩაბმული იყო თუ არა იმ ქმედების განხორციელებაში. რაც იმას, ნიშნავს, რომ ნებისმიერ საკითხზე მინისტრი ვალდებულია ახსნა-განმარტება მისცეს პარლამენტს.⁴⁶ ამ შემთხვევაში სამთავრობო საათი და შეკითხვების ინსტიტუტი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს და მინისტრის

http://publications.gc.ca/collections/Collection/GomeryII/ResearchStudies1/CISPAA_Vol1_4.pdf [accessed : 04/01/2014].

⁴⁴ იქვე, 341

⁴⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 236

⁴⁶ H, Barnett, Constitutinal and Administrative Law, 2002, 346

არადამაკმაყოფილებელი პასუხის შემთხვევაში შესაძლოა პარლამენტმა პასუხისმგებლობის ზომების ამოქმედებასაც მიჰყოს ხელი.

თუმცა, აღნიშნულ მიდგომას ყველა არ იზიარებს. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას შორის მკვეთრი ზღვარი არ არსებობს. მინისტრის პასუხისმგებლობა კი მოიცავს 2 ასპექტს: 1) ანგარიშის ჩაბარების ვალდებულებასა და 2) პასუხისმგებლობას ანგარიშვალდებულებიდან გამომდინარე.⁴⁷

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზიმში უფრო მეტად გავრცელებულია მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა. ინდივიდუალურ კონტექსტში კი წინ წამოწეულია ანგარიშვალდებულება, ვიდრე პასუხისმგებლობა. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს მინისტრის ინდივიდუალურად გადაყენების შესაძლებლობაც.

4.4. პარტიების როლი მთავრობის კონტროლში

საპარლამენტო რესპუბლიკის ფუნქციონირება დამოკიდებულია ორ ფაქტორზე: პარტიების ბუნებასა და საარჩევნო სისტემაზე. დიდ ბრიტანეთში ორპარტიულობის დიდი ტრადიციითა და „გამარჯვებული იღებს ყველაფერს“ საარჩევნო სისტემით, პრემიერი უზრუნველყოფილია უმრავლესობის მხარდაჭერით. პარტიული დისციპლინისა და უმრავლესობის მმართველობის შედეგად პრემიერ-მინისტრი გახდა მთავარი პოლიტიკური ფიგურა. უმრავლესობის მმართველობას ერთი უპირატესობა აქვს, მთავრობას აქვს შესაძლებლობა განახორციელოს დეკლარირებული პროგრამა ყოველგვარი ხელშეშლის გარეშე. ამავე დროს, პარტიული დისციპლინა ამცირებს პარლამენტის წევრების შესაძლებლობას, იყვნენ ამომრჩევლების წარმომადგენლები, გადაიქცნენ რა „პარტიების წარმომადგენლებად“. პარტიული დისციპლინა პარტიის ლიდერში ძალაუფლების კონცენტრაციის საშუალებას იძლევა განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც იგი ფლობს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა დანიშვნის პრეროგატივას.⁴⁸ შეიძლება ითქვას, რომ პრემიერ-მინისტრს დიდ ბრიტანეთში აქვს უფრო მეტი ძალაუფლება, ვიდრე აშშ-ის პრეზიდენტს.⁴⁹

მრავალპარტიულ სისტემაში მთავრობა სუსტია სტაბილურობისა და მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო. ასეთი მთავრობის კლასიკური მაგალითია საფრანგეთი მესამე და მეოთხე რესპუბლიკების დროს და იტალია.⁵⁰ თუმცა, ერთი დიდი პარტიის არსებობამ შესაძლოა სხვა პარტიები აიძულოს გაერთიანდნენ და ამის შედეგად იქმნება სამთავრობო კოალიცია.

⁴⁷Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007, 119

⁴⁸modernaizing government accountability, 44-45.

⁴⁹ Thomas O. Sargentich., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], 580, <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>>[accessed: 04/01/2014], 591

⁵⁰ იქვე, 581

განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, რადგან იგი არ წყალობს კოალიციის შექმნას და მრავალპარტიულ კონვერგენციას.⁵¹

5. მთავრობის კონტროლის სხვა ფორმები

5.1. არჩევნები, როგორც პასუხისმგებლობის ფორმა

არჩევნები მთავრობის პასუხისმგებლობის შემადგენელი ნაწილი და საჯარო ანგარიშვალდებულების აუცილებელი საფუძველია. თუმცა, მნიშვნელოვანია არა იმდენად არჩევნები, რამდენადაც პოლიტიკური კონკურენცია. მთავრობა, რომელიც უსაფრთხოდ ჩასანგრებულია თავის ოფისში კონკურენციის უქონლობის გამო, ის პოტენციურად არაანგარიშვალდებული მთავრობაა. პერიოდულ არჩევნებს უნდა დაემატოს ინფორმაცია და ფაქტები, რაც მოქალაქეს სჭირდება არჩეული თანამდებობის პირის პასუხსაგებად. საარჩევნო კონკურენციის გარეშე ძალიან ცოტა რამ უბიძგებს მთავრობას, შეცვალოს თავისი პოლიტიკა მოქალაქეთა შეხედულებების შესაბამისად.⁵²

5.2. იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმები

მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის იდეოლოგიურ და სამართლებრივ საფუძველს კანონის უზენაესობის პრინციპი წარმოადგენს.⁵³ იურიდიული პასუხისმგებლობა ძირითადად ხორციელდება სასამართლოების მიერ, ასევე აუდიტის, გამოძიების და სხვა მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ. იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმას მიმართავს ასევე პარლამენტი სხვადასხვა მაკონტროლებელი ორგანოების დაარსების გზით.

შვედეთში პარლამენტი მთავრობის იურიდიულ კონტროლსაც ახორციელებს. საკონსტიტუციო კომისიას ევალება მთავრობისა და მინისტრების კონტროლი, რომელიც ატარებს იურიდიულ და არა პოლიტიკურ ხასიათს. კომისიას ევალება რიკსდაგს შეატყობინოს საყურადღებო საკითხები, რაზეც შემდეგ რიკსდაგს შეუძლია მოთხოვნა გაუგზავნოს მთავრობას. საკონსტიტუციო კომისია აგრეთვე წყვეტს მინისტრთა ბრადლებს საკითხს სისხლის სამართლის დარღვევისთვის.⁵⁴

შვედეთში ასევე ყველაზე ცნობილ და ყველაზე ძველ კონტროლის ორგანოს ომბუდსმენის ინსტიტუტი ანუ საპარლამენტო პროკურორი

⁵¹H. Emre Bagce, The Role of Political Institutions in Tackling Political Fragmentation and Polarization: Presidentialism Versus Parliamentarism, 2002,

ხელმისაწვდომია: <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/140.pdf>[accessed: 04/01/2014],151.

⁵²A. Føllesdal, The Legitimacy Challenges for New Modes of Governance: Trustworthy Responsiveness. Government and Opposition, pp 81-100, (2011). ხელმისაწვდომია: <http://journals.cambridge.org/>[Accessed: 22/11/2013], 92

⁵³B, Romzek, M, Dubnick, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987, ხელმისაწვდომია: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/975901?uid=3738048&uid=2&uid=4&sid=21103240227677>

[04/01/2014], 236

⁵⁴ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 365

წარმოადგენს. რიკსდაგი ნიშნავს ერთ ან რამდენიმე პროკურორს, რომლებსაც ევალებათ კანონების აღსრულების კონტროლი. ომბუდსმენებს უფლება აქვთ გაეცნონ ოქმებს, აქტებს, დაესწრონ სასამართლო პროცესებს. მაგრამ მათი მოქმედება ძირითადად შემოიფარგლება გაფრთხილებით. ომბუდსმენის ინსტიტუტი შვედეთიდან სხვადასხვა სახელმწიფოში გავრცელდა და დღეს ფართოდ გამოიყენება, როგორც კონტროლის ფორმა.⁵⁵ მათ შორის, დიდ ბრიტანეთში 1967 წელს საჯარო ადმინისტრაციის უკანონო ქმედებების გამოძიების მიზნით ადმინისტრაციის საპარლამენტო კომისარი, ჩვეულებისამებრ კი როგორც უწოდებენ, „საპარლამენტო ომბუდსმენის“ ინსტიტუტი დაარსდა. საპარლამენტო ომბუდსმენი პარლამენტს უკავშირდება და ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო კონტროლისა და შემოწმების ორგანო. ეს თანამდებობა განზრახული იყო იმისთვის, რომ პარლამენტის წევრებს ჰქონოდათ უკეთესი შესაძლებლობა მოქალაქის დასაცავად. საპარლამენტო ომბუდსმენი არის დამოუკიდებელი თანამდებობის პირი, რომელიც დანიშნულია მეფის მიერ, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, რომელიც კანდიდატურას მთავარ ოპოზიციურ ძალებთან შეთანხმების შემდეგ ასახელებს. საპარლამენტო ომბუდსმენი გამოძიებას იწყებს პარლამენტის წევრის თხოვნის საფუძველზე, რომელსაც ატყობინებს გამოძიების შედეგს. ის ასევე ყოველწლიურ ანგარიშს წარადგენს პარლამენტში.⁵⁶

ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილისადმი კონტროლისა და ზედამხედველობის მიზნით კონსტიტუციები განსაკუთრებული ორგანოების დაფუძნებას ითვალისწინებს, რომლებიც პარლამენტის სახელით მოქმედი სასამართლოების როლს ასრულებენ. მათ შორისაა, სააუდიტო ოფისი უნგრეთში, აშშ-ის კონგრესის მიერ დანიშნული გენერალური კონტროლიორი ან აუდიტორული სასამართლო საფრანგეთში. ბრიტანეთში აუდიტს უმაღლესი სასამართლოს ცენტრალური კანცელარიის განყოფილება ნიშნავს. იგი აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელია, სასამართლოს ფუნქციას ასრულებს და პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი. ბრიტანული ტრადიციის მიხედვით, სააუდიტო კომიტეტის თავმჯდომარე ოპოზიციის წევრია.⁵⁷

იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმად მიჩნეულია ასევე იმპიჩმენტი, რამდენადაც მისი დაწყების საფუძველები სამართლებრივი გარემოებებია. იმპიჩმენტს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემებში, სადაც აღნიშნული პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების ერთადერთ და უკანასკნელ საშუალებას წარმოადგენს. პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცესები ისტორიულად მცირეა. იმპიჩმენტი იმაზე უფრო ექსტრემალური პროცესია, ვიდრე ეს უნდობლობის ვოტუშია საპარლამენტო სისტემებში.⁵⁸

⁵⁵ იქვე, 365.

⁵⁶ Turpin, C, Tomkins, A, British Government and the Constitution, 2007, 623.

⁵⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 234-235.

⁵⁸ Baumgartner J. C., Kada N., Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective,

იმპიჩმენტი, როგორც საკანონმდებლო სასამართლო, პირველად გაჩნდა დიდ ბრიტანეთში მე-14 საუკუნეში. ეს გამოიყენებოდა პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირების, ასევე გავლენიანი კერძო პირების წინააღმდეგ, რომელთა მიმართ ჩვეულებრივი, ორდინალური სასამართლო პროცესი ვერ გამართლდებოდა, რამდენადაც არსებობდა სასამართლოს ქრთამით ან დაშინებით მიკერძოების საშიშროება. იმპიჩმენტის ამერიკული ვერსიის მსგავსად, დიდ ბრიტანეთშიც თემთა პალატას უნდა გადაეწყვიტა იმპიჩმენტის დაწყების საკითხი, პროცესი კი ლორდთა პალატას უნდა გაეგრძელებინა. იმპიჩმენტის წარმატებით დასრულების შემთხვევაში, ლორდთა პალატა აკისრებდა სასჯელს. სასჯელი მოიცავდა სისხლის სამართლის სანქციებსაც, მათ შორის, თანამდებობიდან მოხსნას, სიკვდილით დასჯას. სამართალდარღვევა, რის გამოც პირის გადაყენება ემუქრებოდა, იყო როგორც პოლიტიკური, ისე სისხლის სამართლებრივი ხასიათის. მონარქს, როგორც უმაღლეს თანამდებობის პირს, იმპიჩმენტი არ ეხებოდა. იმპიჩმენტი ბრიტანეთში პოლიტიკური ბრძოლის ინტრუმენტად იქცა და მის წინაპირობას ხშირად პოლიტიკური მოტივები წარმოადგენდა.⁵⁹

აშშ-ში იმპიჩმენტის ბრიტანული ვერსია მცირედენი მოდიფიკაციებით იქნა გადმოღებული. აშშ-ში პოლიტიკური თვალსაზრისით, პრეზიდენტი საგნებით თავისუფლია პასუხისმგებლობისგან, მაგრამ კონსტიტუციის საფუძველზე პრეზიდენტს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ეკისრება დალატის, კორუფციის და სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში. პრეზიდენტს ბრალს უყენებს წარმომადგენელთა პალატა უბრალო უმრავლესობით, ასამართლებს სენატი, რომელსაც ამ საგანგებო შემთხვევაში უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თავმჯდომარეობს. სენატი გადაწყვეტილებას დამსწრეთა ორი მესამედის უმრავლესობით იღებს. აშშ-ს ისტორიაში მხოლოდ სამი ასეთი შემთხვევა არსებობს.⁶⁰

ქვეყნების უმეტესობაში იმპიჩმენტი რთული პროცესია. ამის მიზეზი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობის უზრუნველყოფის სურვილია. რაც უფრო მეტი ინსტიტუტია ჩართული, მით უფრო მეტი პოტენციური ვეტოს დამდები პირი არსებობს და მით უფრო რთული ხდება პროცესი. საპრეზიდენტო სისტემები, სადაც ხელისუფლების ხისტი დანაწილებაა, გათვლილია აღმასრულებელი ხელისუფლების მაქსიმალური სტაბილურობის უზრუნველყოფისთვის. იმპიჩმენტის გარდა ამ სისტემას არა აქვს არაპოპულარული, შეიძლება უპასუხისმგებლო აღმასრულებლის გადაყენების საშუალება. მიუხედავად ამ პროცედურის სიხისტისა, ამ

2, იხ.: <https://books.google.ge/books?hl=en&lr=&id=1rtFINzszScC&oi=fnd&pg=PR7&dq=impeachment&ots=989GajrDer&sig=iN5jRghb-c3T54Cal0hh-HZs3tc&redir_esc=y#v=onepage&q=impeachment&f=false> [15.05.2016]

⁵⁹ იქვე, 5.

⁶⁰ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 345.

სისტემებში იმპიჩმენტი არის პრეზიდენტის კონტროლის უკანასკნელი საშუალება, შესაბამისად ამ სისტემის ფუნდამენტური ელემენტი.⁶¹

მეცნიერთა შორის მსჯელობის საგანს წარმოადგენს იმპიჩმენტის ბუნება. ის ძირითადად განიხილება, როგორც იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმა, თუმცა, ასევე იკვეთება პოლიტიკური ასპექტები. მხოლოდ იურიდიული ასპექტი არ იძლევა სრულ სურათს, რამდენადაც ამ შემთხვევაში კანონი ამერიკის მხოლოდ სამ პრეზიდენტს - ენდრიუ ჯონსონს, რიჩარდ ნიქსონს და ბილ კლინტონს - აქვს დარღვეული. თუმცა, შესაძლოა არაერთი პრეზიდენტი მოქმედებდა კანონს მიღმა, მაგრამ იმპიჩმენტის პროცედურის წინაშე არ აღმოჩენილან.⁶²

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ იმპიჩმენტი დასაწყისიდან დასასრულამდე არის პოლიტიკური პროცესი. თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო რომ ის სუბიექტები, რომლებმაც უნდა გადაწყვიტონ პრეზიდენტის ბედი, პოლიტიკოსები არიან. ჯეიმს ვილსონი, კონვენტის აქტიური მონაწილე და შემდგომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, აცხადებდა, რომ "იმპიჩმენტი არის პოლიტიკური ბუნების.. შემოიფარგლება პოლიტიკური ხასიათით, პოლიტიკური დანაშაულებით და პოლიტიკური სასჯელით."⁶³ ფედერალისტურ წერილებში ალექსანდრე ჰამილტონი აღნიშნავდა, რომ "იმპიჩმენტის სასამართლო ორგანო მოქმედებას მაშინ იწყებს, როცა საქმე საზოგადოებრივი ნდობის ბოროტად გამოყენებას ანდა მის შებღაღვას ეხება. ამგვარი დანაშაულობანი და მათთან დაკავშირებული სასამართლო საქმეები პოლიტიკური ხასიათისანი არიან, ვინაიდან საქმე ისეთ ქმედებას ეხება, რომელნიც ზიანს უშუალოდ საზოგადოებას აყენებენ."⁶⁴

გერალდ ფორდმა იმპიჩმენტის დახასიათება ასე წარმოადგინა: "იმპიჩმენტის დანაშაული" არის ის, რასაც ასეთად მიიჩნევს წარმომადგენელთა პალატის უმრავლესობა ისტორიის მოცემულ ეტაპზე. მსჯავრდება ხდება იმ დარღვევაზე, რასაც პალატის 2/3 ჩათვლის მძიმე დარღვევად.⁶⁵

კელი მემორანდუმმა განაცხადა, რომ თუ კონსტიტუციის მამები მიიჩნევდნენ, რომ მხოლოდ ის თანამდებობის პირები უნდა გადაეყენებინათ,

⁶¹ Baumgartner J. C., Kada N., Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective, 4, იხ.:<https://books.google.ge/books?hl=en&lr=&id=1rtFINZszScC&oi=fnd&pg=PR7&dq=impeachment&ots=989GajrDer&sig=iN5jRghb-c3T54Cal0hh-HZs3tc&redir_esc=y#v=onepage&q=impeachment&f=false> [15.05.2016]

⁶² იქვე, 5.

⁶³ იქვე.

⁶⁴ ფედერალისტი №65, ჰამილტონი < <http://federalistpapers.ge/federali65.php>>

⁶⁵ Baumgartner J. C., Kada N., Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective, 5, იხ.:<https://books.google.ge/books?hl=en&lr=&id=1rtFINZszScC&oi=fnd&pg=PR7&dq=impeachment&ots=989GajrDer&sig=iN5jRghb-c3T54Cal0hh-HZs3tc&redir_esc=y#v=onepage&q=impeachment&f=false> [15.05.2016]

რომლებმაც ჩაიდინეს სისხლის სამართლის დანაშაული, მაშინ მათ უფრო მარტივი მექანიზმი უნდა შეეშავებინათ. რამდენადაც იმპინმენტი არის მეტად რთული და მოუქნელი პროცედურა, ამიტომ ის იმ ქმედებების მიმართ უნდა იქნეს გამოყენებული, რომელიც სცდება სისხლის სამართლის სფეროს.⁶⁶

მიუხედავად ამისა, იმპინმენტის სრულად პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმად მიჩნევა რთულია, რამდენადაც კლასიკური პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გულისხმობს კონტროლის ისეთ მექანიზმებს, რომლის ინიცირებაც არ ეფუძნება იურიდიულ გარემოებებს და არ ითვალისწინებს სასამართლო პროცესებს. ამიტომ იმპინმენტი უნდა მიეკუთვნოს იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმას, რომელიც ასევე შეიცავს პოლიტიკურ ელემენტებს.

5.3. კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში ასევე არსებობს მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ პასუხისმგებლობის ზემოაღნიშნულ ფორმებთან ერთად არსებობს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. ამ მოსაზრებას ავითარებს კონსტიტუციონალისტი პაატა ცნობილაძე, რომლის თანახმადაც "კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დარღვევა (დეფიქტი) არის კონსტიტუციური სამართლის სუბიექტის მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) ქცევა, რომელიც არღვევს კონსტიტუციური სამართლის ნორმებს და ამასთანავე არ წარმოადგენს არც სისხლისსამართლებრივ, არც ადმინისტრაციულ, არც სამოქალაქო ან დისციპლინურ სამართალდარღვევას და რომლისთვისაც კანონმდებლობით გათვალისწინებულია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა."⁶⁷ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა კი განმარტებულია, როგორც იურიდიული პასუხისმგებლობის სახე, რომელსაც აქვს რთული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ხასიათი და დგება კონსტიტუციური სამართალდარღვევისას. აღნიშნულის ფორმებად კი მოყვანილია პრეზიდენტის ინიციატივით მთავრობის გადაყენება. პ. ცნობილაძე ასევე მიუთითებს, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობას ახასიათებს ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობა. აღნიშნულის მაგალითებად ასევე დასახელებულია პრეზიდენტის მიერ საკუთარი ინიციატივით მთავრობის გადაყენება, პარლამენტის დათხოვნა, პრეზიდენტის მიერ აქტების გაუქმება.⁶⁸

აღსანიშნავია, რომ სრულიად განსხვავებული შინაარსის მოქმედებები ერთ ჭრილშია განხილული. სამართლებრივი აქტების გაუქმების დროს პრეზიდენტი ასრულებს ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქციას, და მოქმედებს, როგორც ზემოდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტის მოქმედება არ წარმოადგენს კონსტიტუციურ-

⁶⁶ იქვე.

⁶⁷ ცნობილაძე პ., "საქართველო კონსტიტუციური სამართალი", ტომი I, გამომცემლობა "უნივერსალი", თბილისი, 67.

⁶⁸ იქვე, 71.

სამართლებრივ აქტს, შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში არც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დელიქტზე შეიძლება საუბარი.

კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციების თანახმად, მთავრობის გადაყენება და პარლამენტის დაშლა წარმოადგენს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, რამდენადაც ეს არ ემყარება იურიდიულ გარემოებებს და განპირობებულია ისეთი პოლიტიკური ფაქტორებით, როგორცაა, სახელისუფლო შტოებს შორის შეუთანხმებლობა. კონსტიტუციურ სამართალში, რომელიც მეტწილად პოლიტიკურ პროცესებს არეგულირებს, ბრალის ცნების შემოტანა ხელოვნურია. კონსტიტუცია არ არის მხოლოდ სამართლებრივი დოკუმენტი, არამედ პოლიტიკური დოკუმენტიცაა, და ასახავს სახელისუფლო შტოებს შორის პოლიტიკურ ძალთა ბალანსს. ამიტომ პოლიტიკური კონტექსტის უარყოფა და მხოლოდ სამართლებრივ ჭრილში განხილვა, საკითხს ამახინჯებს. ძნელია იმ მოსაზრების გაზიარება, რომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმები უნდა იქნას განხილული კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დელიქტად და შესაბამისად, იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმად. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დოქტრინაში ბრალისა და დელიქტის ცნებების შემოტანა არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დოქტრინის უარყოფა, რამდენადაც პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საფუძველი არის შტოებს შორის კონფლიქტი, მათი შეუთანხმებლობა, უმრავლესობის დაშლა, რომელსაც საფუძლად არ უდევს არანაირი კანონდარღვევა.

ნაწილი II - მთავრობის პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო სისტემაში

1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ზოგადი დახასიათება;

სად და როგორ გაჩნდა პრეზიდენციალიზმი? პასუხს აშშ-ს კონსტიტუციურ კონვენტამდე მივყავართ. იგი წარმოიშვა შეერთებულ შტატებში 1787 წელს. საპრეზიდენტო სისტემა არის რესპუბლიკური სახელმწიფოს მმართველობის ერთ-ერთი ფორმა. ისტორიულად საპრეზიდენტო სისტემა შეიქმნა, როგორც მონარქიის, ისე პარლამენტარიზმის ალტერნატივა.⁶⁹

პრეზიდენციალიზმი ძირითადად კონცენტრირებულია აშშ-სა და ლათინურ ამერიკაში, რამდენადაც წმინდა საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა ევროპაში არ მოიძიება. ის ვრცელდება კანადის საზღვრის ქვემოთ, ორი ამერიკის ტერიტორიაზე.⁷⁰ მე-20 საუკუნეში კი გავრცელდა აფრიკის ტერიტორიაზეც.

საპრეზიდენტო მმართველობა დგას ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიებზე. აშშ-ს საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი ვერ დახასიათდება რაიმე სხვა ნიშნით, ვიდრე ეს პრეზიდენტსა და კონგრესს შორის ხელისუფლების დანაწილებაა.⁷¹

ფედერალისტის ავტორების რწმენა ეფუძნებოდა მონტესკიეს ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიას. პრეზიდენციალიზმი, როგორც ძალაუფლების გამიჯვნა, მკაფიოდ ჩამოყალიბდა ფედერალისტის წერილებში. ეს იდეა კვლავ რჩება პრეზიდენციალიზმის ძირითად განსაზღვრებად.⁷²

პრეზიდენციალიზმი არაა ძალაუფლების აბსოლუტური გამიჯვნა. ფედერალისტის წერილები გვთავაზობს ძალაუფლების გამიჯვნის რაციონალურ დასაბუთებას, ეს გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების წყაროსა და არსებობის დამოუკიდებლობას. თითოეულ შტოს შეუძლია შეამოწმოს მეორე საკუთარი არსებობისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე. საპრეზიდენტო სისტემა მოითხოვს ორმხრივი კონტროლის დაცვას, რომელიც, თავის მხრივ, უფლებამოსილებათა გადაფარვით ხორციელდება.⁷³

საპრეზიდენტო სისტემაში მოქალაქეები საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ცალ-ცალკე ირჩევენ. ეს შტოები

⁶⁹Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., *Presidentialism*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 628.

⁷⁰Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 85.

⁷¹იქვე, 86.

⁷²Shugart M., Carey J., *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992, 18.

⁷³იქვე, 19.

ინსტიტუციურად და ფორმირების წყაროს მიხედვით გამიჯნულია ერთმანეთისგან. თითოეული სარგებლობს პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ხარისხით.

საპრეზიდენტო სისტემა თითოეულ შტოს თითო ფუნქციას გადასცემს. პარლამენტი საკანონმდებლო ფუნქციითაა აღჭურვილი, პრეზიდენტი - აღმასრულებელი ხელისუფლებით, სასამართლო კი სამართალშეფარდებითი ფუნქციით.⁷⁴ ამერიკელებმა მხარი დაუჭირეს ძალაუფლების გამიჯვნას ხელისუფლების თითოეულ განშტოებაში. პრეზიდენტს არ შეუძლია კონგრესის დათხოვნა, ხოლო კონგრესს არ შეუძლია პრეზიდენტის გადაყენება (გარდა იმპიჩმენტის შემთხვევისა). კონგრესს არ შეუძლია საკუთარი თავის დათხოვნა, ხოლო პრეზიდენტის მოშორება მხოლოდ მისი მოკვლით თუ შეიძლება.⁷⁵ ამასთან, დამფუძნებელ მამებს არ შეუქმნიათ უბრალოდ განცალკევებული, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების სისტემა, არამედ მათ შექმნეს "განცალკევებულ ინსტიტუტებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების სისტემა".⁷⁶ კონსტიტუცია განსაზღვრავს მრავალ ისეთ საკითხს, რომელიც საჭიროებს პრეზიდენტისა და კონგრესის ერთობლივ გადაწყვეტილებას.

2. პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება

საპრეზიდენტო სისტემა ხასიათდება ერთპიროვნული აღმასრულებელი ხელისუფლებით. მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება განსახიერდება პრეზიდენტის პიროვნებაში.⁷⁷ აშშ-ის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს მთავრობის ცნებას, თუმცა, პრეზიდენტთან არსებობს პრეზიდენტის კაბინეტი, რომელიც მდივნებისგან (იგივე მინისტრებისგან) შედგება.

მთავრობის ფორმირებას პრეზიდენტი ერთპიროვნულად ახდენს, თუმცა, აშშ-ში პარლამენტის თანხმობა სჭირდება პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურებს. აშშ-ს სენატის "რჩევისა და თანხმობის" როლი ზღუდავს პრეზიდენტის არჩევანს, თუმცა, არჩევანი მაინც ეკუთვნის პრეზიდენტს და არა კონგრესს. შაიო ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ ამერიკულ სისტემაში, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზე ამახვილებს ყურადღებას, პრეზიდენტს საკუთარ აღმასრულებელ განშტოებაშიც კი არა აქვს დანიშვნის უფლება ხელისუფლების მეორე განშტოების თანხმობის ან სანქციის გარეშე.⁷⁸ ამასთან, სენატის "რჩევისა და

⁷⁴ Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, London, 2007, 85.

⁷⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99.

⁷⁶ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 86.

⁷⁷ პაკტე, პ., მეღენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 351.

⁷⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003,

თანხმობის" როლი გამონაკლისია, ვიდრე წესი. კორეა, ნიგერია და ფილიპინები ამ წესს არ იზიარებენ.⁷⁹

პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, უფლებამოსილია საკანონმდებლო ორგანოს ჩარევის გარეშე, დაკავებული თანამდებობიდან გადააყენოს, როგორც კაბინეტის ცალკეული წევრი, ისე სრული შემადგენლობა. აშშ-ში საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესობის მომხრეებს მიაჩნდათ, რომ მათი თანხმობით დანიშნული პირები მათივე თანხმობით უნდა გათავისუფლებულიყვნენ, მაგრამ უმაღლესი სასამართლოს გადაწყვეტილებით საბოლოოდ განისაზღვრა, რომ არ შეიძლება პრეზიდენტი პასუხისმგებელი იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე და ამავე დროს იძულებული იყოს იმუშაოს მათთან, ვისთანაც არ შეუძლია მუშაობა.⁸⁰

ამრიგად, საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის წევრების დანიშვნა და გათავისუფლება არის პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილება. აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობა და მისი უფლებამოსილება სრულიად კონტროლდება ხალხის მიერ ფიქსირებული ვადით არჩეული პრეზიდენტის მიერ, რომელიც დამოკიდებული არაა პარლამენტის ნდობის კენჭისყრაზე.⁸¹

პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მარტო ახორციელებს და არ იყოფს მინისტრებთან გადაწყვეტილების მიღების უფლებას. კაბინეტი არაა დამოუკიდებელი, კოლეგიური და სოლიდარული ორგანო, როგორც ეს საპარლამენტო რესპუბლიკაშია, იგი პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს. აქ იჩენს ერთ-ერთი ფუნდამენტური განსხვავება საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემას შორის. თუ საპარლამენტო მმართველობაში მთავრობა ადმინისტრაციის იერარქიულ მწვერვალს წარმოადგენს, საპრეზიდენტოში ის სათათბირო ასამბლეაა.⁸² კაბინეტის არსებობა კონსტიტუციით განსაზღვრული არაა. კონსტიტუცია ითვალისწინებს მხოლოდ იმას, რომ პრეზიდენტს შეუძლია წერილობით მოსთხოვოს მაღალი თანამდებობის პირებს საკუთარი აზრის გამოთქმა მის მოვალეობებთან დაკავშირებულ ყველა საკითხზე.⁸³ კაბინეტის სხდომების ხშირი და რეგულარული ჩატარება პრეზიდენტის სისუსტედაც კია მიჩნეული.

პრეზიდენტს მთავრობის სფეროში გადაწყვეტილების მიღების სრული თავისუფლება აქვს. სამთავრობო გადაწყვეტილებები მხოლოდ პრეზიდენტის ნების გამოსატყულებაა. პრეზიდენტი სრულად ფლობს სამთავრობო უფლებამოსილებებს, რომლის გამოყენებაც შეუძლია თავისი გუნდის

⁷⁹Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 30.

⁸⁰ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., *კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009)*, მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 18.

⁸¹Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 6-30.

⁸²Möllers C., *The Three Branches A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, 2013, 110.

⁸³ ლოვო ფ., *თანამედროვე დიდი დემოკრატიები*, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 196.

წევრებთან შეთანხმების გარეშე. პრეზიდენტს შეუძლია შეკრიბოს მინისტრები და ჰკითხოს მათ აზრი, მაგრამ აზრთა სხვადასხვაობის შემთხვევაში გადამწყვეტია მისი ნება, თუნდაც, მისი შეხედულებას მხარს არავინ უჭერდეს.⁸⁴ ეს კარგად ჩანს ლინკოლნის სიტყვებში, რომელიც თავის მდივნებთან მონათმფლობელობის გაუქმების თაობაზე კონსულტაციის დროს განაცხადა: “შვიდი წინააღმდეგი, ერთი მომხრე: გადაწყვეტილება მიღებულია.”⁸⁵

კაბინეტი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის და არა პარლამენტის წინაშე. ეს ნიშნავს, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლება მონისტურია, ერთი პირი უდგას სათავეში, მაშინ როდესაც საპარლამენტო რესპუბლიკაში კოლეგიური ორგანო მართავს მას.

3. პრეზიდენტის მანდატი

აშშ-ს კონსტიტუციის დამფუძნებელი მამები აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების ორ შესაძლო მეთოდს ითვალისწინებდნენ, ერთი, კონგრესის მიერ არჩევა და მეორე, საარჩევნო კოლეგიის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით არჩევა. მათ უარყვეს კონგრესის მიერ პრეზიდენტის არჩევის მოდელი, კორუფციული რისკების თავიდან აცილების მიზნით.

როდესაც დამფუძნებლები განიხილავდნენ კონგრესის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევას, ისინი არ მოიაზრებდნენ საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პასუხისმგებელ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. იმ პერიოდში საპარლამენტო რეჟიმი საბოლოო სახით ჩამოყალიბებული არ არსებობდა, ბრიტანეთში კაბინეტი კვლავ მონარქის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. კონსტიტუციის შემქმნელებმა ბრიტანეთში არსებული მმართველობის ფორმის არსი შეცვალეს და ჩამოყალიბდა ამომრჩეველთა კოლეგიისგან გამიჯნული აღმასრულებელი ხელისუფლება. ასე შეიქმნა პირველი დემოკრატიული სისტემა, სადაც ელექტორატის ორი უშუალო აგენტი ერთდროულად ფუნქციონირებს.

თანამედროვე საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აირჩევა პარლამენტისგან დამოუკიდებლად, ხალხის მიერ პირდაპირ (მექსიკა, ეგვიპტე, კოლუმბია, ვენესუელა) ან არაპირდაპირ, საარჩევნო კოლეგიის მიერ (აშშ). ის არაა კონგრესის ქმნილება. მას არ მოეთხოვება ანგარიში მოახსენოს კონგრესს, გარდა მისი ყოველწლიური მიმართვისა.⁸⁶ შესაბამისად, მას დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციის წყარო აქვს და იგი არ უკავშირდება საკანონმდებლო ორგანოს კეთილგანწყობას.

⁸⁴ პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 345.

⁸⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 198.

⁸⁶ Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989, 6-7, <http://scholar.google.com/scholar?q=president%2C+prime+minister+or+constitutional+monarch&btnG=&hl=en&as_sdt=0%2C5> [15.01.2015]

პრეზიდენტი აირჩევა კონსტიტუციით განსაზღვრული ვადით. გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, როგორცაა, იმპიჩმენტი, გარდაცვალება, თანამდებობიდან გადადგომა, პრეზიდენტი თანამდებობაზე რჩება ფიქსირებულიდროით, აშშ-ის შემთხვევაში ეს 4 წელია. საკანონმდებლო ორგანო მთავრობას ვერ გადააყენებს, ასევე მთავრობა ვერ დაშლის პარლამენტს.

აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტი, რომელიც არჩეულია შტატების მასშტაბით, ასრულებს ინტეგრაციის სიმბოლოს ეთნიკური დაყოფის შემთხვევაში. თუმცა, სიმბოლიზმის წარმატება ბევრად დამოკიდებულია არჩევნების მეთოდებზე. უბრალო უმრავლესობით არჩევა ამ მიზანს ვერ უზრუნველყოფს. ნიგერიელებმა სცადეს ამ პრობლემის მოგვარება, ქვეყანა დაყვეს დიდ, შედარებით ეთნიკურად ჰომოგენურ შტატებად და დააწესეს მოთხოვნა, რომ მინიმუმ ხმების 25% უნდა იქნას ადგილობრივი ნიგერიის ფედერაციის შტატების 2/3-ში, რათა პრეზიდენტი არ წარმოადგენდეს ვიწრო ეთნიკურ ჯგუფს. თუმცა, ნიგერიის შემთხვევა უნიკალურია.⁸⁷

ხელახალი აურჩევლობის ან დაუყოვნებლივ არჩევის შეზღუდვა არ არის საპრეზიდენტო სისტემის განსაზღვრელი თვისება, თუმცა, იგი მეტად გავრცელებულია. შუგარტისა და კერის მიხედვით რვა ქვეყანაში ხელახალი არჩევა აკრძალულია, ოთხში - დაუყოვნებლივი არჩევა, ვენესუელაში დასაშვებია ორი ვადის შუალედში არჩევა. დროის ლიმიტის განსაზღვრა სავარაუდოდ ყველაზე დიდი გარანტიაა პრეზიდენტის ძალაუფლების ყოველშემქმელობისა და ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ.⁸⁸

4. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

თუ პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს აშშ-ის მაგალითზე განვიხილავთ, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტი ფედერალური ადმინისტრაციის მეთაურია, შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი და დიპლომატიური სამსახურის ხელმძღვანელი. გარდა ამისა, საკანონმდებლო პროცესში მას აქვს ვეტოსა და კონგრესის რჩევის უფლება მინიჭებული.⁸⁹

ამასთან, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი ორსახოვანია⁹⁰, რამდენადაც პრეზიდენტის ინსტიტუტი თავის თავში აერთიანებს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. საპრეზიდენტო სისტემა იძლევა თანამდებობის პირს, რომელიც აერთიანებს სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების თვისებებს,

⁸⁷ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 44.

⁸⁸ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 16.

⁸⁹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, გ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 196.

⁹⁰ არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, აღმანახი, 16, სახელმწიფო სამართალი (III), 2001. ხელმისაწვდომია: <<http://www.nplg.gov.ge>>, [04. 01. 2015].

ორი განსხვავებული აურისა და იმიჯის, ხალხის სხვადასხვა მოლოდინის შერწყმას.⁹¹

როგორც სახელმწიფოს მეთაური, პრეზიდენტი განასახიერებს ერის ერთიანობისა და მუდმივობას. იგი ასრულებს წარმომადგენლობით ფუნქციას და იმ ტრადიციულ უფლებამოსილებას, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურს ეკუთვნის, მაგალითად, შეწყალების უფლებას.⁹²

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი არის ფედერალური ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, ახალი დეპარტამენტის შექმნა მას მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია, თუ ეს კანონით არის გათვალისწინებული. კანონი განსაზღვრავს სამსახურის ორგანიზაციის საფუძვლებსა და მომდევნო შესაძლებელ ცვლილებებს. ამ სფეროში პრეზიდენტის თავისუფლება შეზღუდულია, თუმცა, კონგრესის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში პრეზიდენტი განსაზღვრავს კრედიტების გამოყენებას და საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ შექმნილ სამსახურებში თანამდებობების პირთა დანიშვნას.⁹³

აშშ-ს კონსტიტუცია მკაფიოდ არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის კომპეტენციებს. ხშირად პრეზიდენტისა და კონგრესის პრეორიგატივები საერთოა. ამასთან მოქმედებს ჰამილტონის დეფინიცია, რომლის გაუმჯობესებაც არავის უცდია. ყველა სახელისუფლო ძალაუფლება, რომელიც არ ეკუთვნის საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას, წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას.⁹⁴ ერთი შეხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილებების ფართო სპექტრს ფლობს, მაგრამ მათი გამოყენებისას პრეზიდენტი ეჯახება მზარდ წინააღმდეგობას კონგრესის მხრიდან, რამდენადაც კომპეტენციების დიდი ნაწილის რეალიზაცია საჭიროებს პალატების თანხმობას.

5. უფლებამოსილება სამხედრო და დიპლომატიურ სფეროში

პრეზიდენტს კონსტიტუციით პირდაპირ აქვს მინიჭებული "შეერთებული შტატების არმიისა და საზღვაო ფლოტისა და აგრეთვე სხვადასხვა შტატის ჯარის მთავარსარდლის უფლებამოსილება". თუმცა, კონგრესს ეკუთვნის ომის გამოცხადების უფლება, ჯარისა და სამხედრო-საზღვაო ფლოტის შენახვა, კრედიტების გაცემა, რეგლამენტის დაწესება სახმელეთო და საზღვაო ძალების სარდლობისთვის. კონგრესი იღებს გადაწყვეტილებას სამხედრო ბიუჯეტის შესახებ, მაგრამ პრეზიდენტი

⁹¹Linz J., Presidential or Parliamentary democracy: Does It Make a difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 6.

⁹²ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 196.

⁹³იქვე, 199.

⁹⁴Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989,

http://scholar.google.com/scholar?q=president%2C+prime+minister+or+constitutional+monarch&btnG=&hl=en&as_sdt=0%2C5 [15.01.2015]

ახორციელებს ბიუჯეტის შეთავაზებას, ისევე როგორც სამხედრო სფეროში კანონების მიღებასა და აღსრულებაზე ზედამხედველობას, სამხედრო პირების დანიშვნას, ასევე იმ დეპარტამენტებისა და სააგენტოების გაკონტროლებას, რომლებიც კომპეტენტური არიან თავდაცვის სფეროში. 1973 წლის 24 ოქტომბრის კანონი აზუსტებს პრეზიდენტის სამხედრო კომპეტენციებს. კანონი ავალებს პრეზიდენტს 48 საათის განმავლობაში შეატყობინოს კონგრესს ამერიკის ჯარების ყველა შეტაკებების შესახებ, მათი მიზეზები და სავარაუდო ხანგრძლივობა. აშშ-ს წინააღმდეგ არანაკლებ ერთი შეტევის შემდეგ ამერიკის სამხედრო ძალები გამოყვანილი უნდა იქნენ კონფლიქტის ზონიდან, თუკი კონგრესი არ გამოაცხადებს საომარ მდგომარეობას.⁹⁵

პრეზიდენტი არის დიპლომატიური სფეროს ხელმძღვანელი. თუმცა, ეს სფერო კონსტიტუციას მხოლოდ პრეზიდენტისთვის არ აქვს მინდობილი. აშშ-ის კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროში კომპეტენციები დაანაწილეს პრეზიდენტსა და სენატს შორის. პრეზიდენტი ნიშნავს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს მასთან აკრედიტირებულ პირებს, აწარმოებს მოლაპარაკებებს და ახდენს ხელშეკრულებების რატიფიკაციას. მაგრამ სენატმა თავისი თანხმობა უნდა გასცეს ელჩების დანიშვნაზე და ხელშეკრულების დადებაზე კვალიფიციური უმრავლესობის 2/3-ით.⁹⁶

კონსტიტუციის თანახმად პრეზიდენტი დებს ხელშეკრულებებს სენატის შეხედულებითა და თანხმობით. თუმცა, ამგვარი თანამშრომლობა ვერ შედგა ჯერ კიდევ პრეზიდენტ ვაშინგტონსა და სენატს შორის. აღნიშნულმა დაამკვიდრა კონსტიტუციის მოცემული ჩანაწერის შეზღუდული განმარტება. დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად პრეზიდენტი მოლაპარაკების პროცესს მარტო ახორციელებს და სენატს ატყობინებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამას საჭიროდ ჩათვლის. სენატი, საპარლამენტო სისტემების მსგავსად, 2/3-ის უმრავლესობით კენჭს უყრის და აზრს გამოთქვამს რატიფიკაციის დამტკიცებაზე ან უარყოფაზე. თუმცა, სენატს ასევე შეუძლია ხელშეკრულებაში შესწორებების შეტანა, რაც პრეზიდენტს აიძულებს მოლაპარაკებების გაგრძელებას.⁹⁷

ძალაუფლების ამგვარი გამიჯვნა ხშირად წარმოშობს ჩიხს, როდესაც რთული და მნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება. პრეზიდენტი დიდ სირთულეებს აწყდება უცხო ერებთან შეთანხმებების მიღწევისას კონგრესის შესაძლო ოპონირების გამო.⁹⁸ როგორც შლეზინგერი აღნიშნავს, ამის საპირისპიროდ დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებს თანამდებობაზე

⁹⁵ლოგო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 201-203.

⁹⁶ იქვე, 203.

⁹⁷ იქვე, 204.

⁹⁸ Thomas O. Sargentich., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], 580, <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>> [accessed: 04/01/2014], 585.

ნიშნავს პარლამენტის თანხმობის გარეშე, დებს ხელშეკრულებებს პარლამენტის რატიფიკაციის გარეშე, აცხადებს ომს პარლამენტის ნებართვის გარეშე, მალავეს ინფორმაციას პარლამენტში გამოძახების გარეშე, დაცულია საპარლამენტო გამოძიებისგან და მემკვიდრეობით მიღებული აქვს ის ძალაუფლება, რაც ერთ დროს ეკუთვნოდა აბსოლუტურ მონარქს.⁹⁹ ლიბერალური ფილოსოფია გადაწყვეტილების მიუღებლობას არჩევს, ვიდრე საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიღებულ ავტომატურ გადაწყვეტილებას.¹⁰⁰

6. პრეზიდენტის და კონგრესის ურთიერთობა

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის არსიდან გამომდინარე ორივე ხელისუფლება ერთმანეთისგან დამოუკიდებელია და ამავე დროს იძულებული არიან შეთანხმებულად აღასრულონ თავიანთი კომპეტენცია, მიუხედავად იმისა, რომ კონგრესი ძირითადად პრეზიდენტზე უფრო ხელსაყრელ პირობებშია ჩაყენებული.¹⁰¹

7. კონგრესზე პრეზიდენტის ზემოქმედების საშუალებები

კონგრესი საკანონმდებლო ხელისუფლებას განასახიერებს და ხელისუფლებათა შორის პირველია. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციამ მეტისმეტად არც პრეზიდენტი დაჩაგრა. თუ საკანონმდებლო ორგანო აქტიურად ერევა პრეზიდენტის კომპეტენციებად მოაზრებულ სფეროებში, პრეზიდენტსაც მიენიჭა საკანონმდებლო სფეროში ჩარევის გარკვეული კომპეტენციები. ეს, პირველ რიგში, ვეტოს უფლებაა, რომელსაც შეუძლია შეაფერხოს კანონის მიღების პროცესი. მას აგრეთვე შეუძლია ურჩიოს კონგრესს "ისეთი ზომების მიღება, რომლებსაც იგი საჭიროდ და აუცილებლად მიიჩნევს." საჭიროების შემთხვევაში მას ასევე შეუძლია პალატების მოწვევა, ისევე როგორც მათი შეკრების გადავადება.¹⁰²

საკანონმდებლო თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის შეტყობინების უფლება. პრეზიდენტი პერიოდულად ამცნობს კონგრესს ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის შესახებ და რეკომენდაციას აძლევს ქვეყნის მართვისთვის საჭირო ზომების მისაღებად. რამდენადაც პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ აქვს, შეტყობინების პაქტიკა იმგვარად განვითარდა, რომ მის ძირითად მიზანს საკანონმდებლო წინადადებების წარდგენა წარმოადგენს. შეტყობინებათა რაოდენობა და ფორმები კონსტიტუციით განსაზღვრული არაა.¹⁰³

⁹⁹Shlezinger ციტირება იხ. Thomas O. Sargentich., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>>[accessed: 04/01/2014], 581

¹⁰⁰ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 152.

¹⁰¹იქვე, 206.

¹⁰²იქვე, 205.

¹⁰³იქვე, 206.

ქვეყნის მდგომარეობის შესახებ შეტყობინება წელიწადში ერთხელ ხდება. აღმასრულებელი ხელისუფლების მუშაობის შეჯამებას თან ახლავს პროექტების შესახებ მოხსენება, რომელთა წარდგენასაც პრეზიდენტი აპირებს კონგრესის წინაშე. ბიუჯეტის წარდგენა პრეზიდენტს აგრეთვე დეტალური საკანონმდებლო წინადადების წამოყენების საშუალებას აძლევს.¹⁰⁴ საკანონმდებლო საქმიანობა აუცილებელია პრეზიდენტისთვის. ამიტომ ის ყოველწლიურად არაერთ მიმართვას უგზავნის კონგრესს, სადაც საკუთარი საკანონმდებლო პროგრამაა წარდგენილი. პროექტების წარდგენას კი კონგრესის წევრები ახორციელებენ.¹⁰⁵

მართალია, პრეზიდენტს არ აქვს არავითარი "პოზიტიური" პრეროგატივა, ზეწოლა განახორციელოს კონგრესზე, რომ კენჭი უყაროს მისთვის სასურველ კანონის ტექსტს. სამაგიეროდ, მას მინიჭებული აქვს ვეტოს უფლება - "ნეგატიური" პრეროგატივა, რაც საშუალებას აძლევს წინააღმდეგობა გაუწიოს მისთვის მიუღებელ კანონებს.¹⁰⁶

საკანონმდებლო პროცესში ჩარევის მნიშვნელოვანი და ქმედითი პრეროგატივაა ვეტო. პრეზიდენტმა გადმოცემულ ტექსტს ათი დღის ვადაში უნდა მოაწეროს ხელი, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ ეს არ გაკეთდა, კანონპროექტი დამტკიცების გარეშე ცხადდება კანონად. მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია კონგრესს გადაუგაზნოს ხელმოუწერელი კანონპროექტი და შეტყობინების გზით განმარტოს ის მიზეზები, რომელთა გამოც არ ამტკიცებს კანონპროექტს. ვეტო შეიძლება გამოყენებული იქნას ნებისმიერი ბრძანებულების, რეზოლუციის, კენჭისყრის (ვადის გადადების გარდა) წინააღმდეგ. ვეტოს არ ექვემდებარება მხოლოდ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებები. ამასთან პრეზიდენტი ამტკიცებს ან უკუაგდებს მთლიანად კანონს. მას არ შეუძლია ვეტოს გამოყენება ცალკეული მუხლების მიმართ. ვეტო შეიძლება დაძლეული იქნეს კონგრესის ხმების 2/3-ის უმრავლესობით თითოეულ პალატაში. ორმაგი კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნა პრეზიდენტის ვეტოს საგრძნობ მნიშვნელობას ანიჭებს. პრეზიდენტისთვის საკმარისია ერთი პალატის 1/3-ის მხარდაჭერა, რომ გაუქმდეს ხანგრძლივი და რთული საკანონმდებლო პროცესის შედეგი.¹⁰⁷

პრეზიდენტს, ასევე, არაპირდაპირ აქვს „ჯიბის ვეტოს“ უფლებაც. როდესაც კონგრესის სესია შეწყვეტილია, პრეზიდენტი ვერ ახერხებს კანონპროექტის შენიშვნებით კონგრესისთვის დაბრუნებას. ასეთ შემთხვევაში თუ პრეზიდენტმა კანონპროექტს ხელი არ მოაწერა, კანონპროექტი საბოლოოდ ხდება უარყოფილი. ვეტოს უფლება პრეზიდენტს მესამე პალატის ეკვივალენტურს ხდის; სწორედ ამის გამოა ნათქვამი, რომ

¹⁰⁴ იქვე, 208.

¹⁰⁵ პაკტე, პ., მედენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 353.

¹⁰⁶ იქვე.

¹⁰⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 209.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ტრიკამერალური საკანონმდებლო ორგანო ფუნქციონირებს. (თუმცა, ამ კუთხით პრეზიდენტების უფლებამოსილებები განსხვავებულია. ვენესუელას პრეზიდენტის ვეტო შეიძლება უბრალო უმრავლესობითაც დაიდლოს).¹⁰⁸

8. კონგრესის სტატუსი

კონგრესი პირველი ორგანოა, რომლის შესახებაც აშშ-ის კონსტიტუცია საუბრობს. კონსტიტუციის ტექსტის მიხედვით კონგრესი ფედერაციის ძირითად ორგანოს წარმოადგენს, რამდენადაც ფედერალურ ფუნქციითა უმრავლესობა კონგრესის სასარგებლოდაა გათვალისწინებული, მაშინ როდესაც პრეზიდენტის პრეროგატივები ნათლად არაა გაწერილი კონსტიტუციაში. კონგრესის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს საკანონმდებლო საქმიანობა და საფინანსო უფლებამოსილება. რაც მთავარია, ქვეყნის მართვისთვის პრეზიდენტმა კონგრესთან უნდა ითანამშრომლოს. აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივად მხოლოდ კონგრესი განასახიერებს აშშ-ს. უზენაესი სასამართლოს დადგენილებებში კონგრესი მოიხსენიება, როგორც United States. კონგრესის ამგვარი როლის გათვალისწინებით, ლოვო აღნიშნავს, რომ საპრეზიდენტო სისტემისთვის უფრო ზუსტი იქნებოდა კონგრესულ-საპრეზიდენტო სისტემის წოდება.¹⁰⁹

აშშ-ის კონგრესი შედგება წარმომადგენელთა პალატისგან და სენატისგან.

კონგრესის როლი არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებით. მას მნიშვნელოვანი პრეროგატივები აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებითაც. კონსტიტუციის შემდეგენელთა ჩანაფიქრის თანახმად, სენატი უნდა ყოფილიყო დიდი ფედერალური საბჭო, რომელსაც პრეზიდენტისთვის დახმარების გაწევა დაევალებოდა ძირითადად დიპლომატიის სფეროში. ამიტომაც კონსტიტუციის თანახმად, სენატს ევალება დაამტკიცოს პრეზიდენტის მიერ დადებული ხელშეკრულებები ხმათა 2/3-ით. სენატს დაკისრებული აქვს ასევე მაღალი რანგის ფედერალური თანამდებობის პირების დანიშვნა (კერძოდ, დეპარტამენტის ხელმძღვანელები და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები).¹¹⁰

კონგრესს უცილობლად აქვს უკანასკნელი სიტყვა, მაგრამ არა ყველა საკითხზე. კონგრესს არ შეუძლია უცხო მთავრობების ცნობა, თანამდებობის პირების მოხსნა, ან ომის სტრატეგიისა და ტაქტიკის შერჩევა. კონგრესს აქვს ბოლო სიტყვა იმ თვალსაზრისით, რომ მას

¹⁰⁸ Iijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 99-100.

¹⁰⁹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 175-179.

¹¹⁰ იქვე, 180.

შეუძლია პრეზიდენტისთვის და სასამართლოსთვის არ გამოყოს საჭირო თანხა.¹¹¹ აშშ-ს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობას. პრეზიდენტი კონგრესზე დამოკიდებული, მას პალატების მხარდაჭერა სჭირდება, მაშინ როდესაც თავად კონგრესი პრეზიდენტზე დამოკიდებული არაა. პრეზიდენტს არ გააჩნია არავითარი კონსტიტუციური ან პოლიტიკური საშუალება, რაც მას პალატებში საკანონმდებლო უმრავლესობით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას მისცემს. თუ პრეზიდენტს ერთ-ერთ პალატაში ერთი მესამედის მხარდაჭერა მაინც არ ჰყავს, კონგრესი ყოველთვის შეძლებს პრეზიდენტის ვეტოს გვერდის აგებას.¹¹² ეს არის კონგრესის რეჟიმი, სადაც კონგრესის უპირატესობა პრეზიდენტთან მიმართებაში ცალსახაა. ამ სისტემის რაციონალური აზრი მდგომარეობს იმაში, რომ წარმომადგენლობითი ასამბლეა ნაკლები საფრთხის შემცველია მოქალაქეთა უფლებებისა და სხვა შტოების დასაცავად, ვიდრე ეს პრეზიდენტის უნიტარული თანამდებობაა, რომელიც მთელი კონსტიტუციური ძალაუფლების ერთ ინდივიდში ცენტრალიზებას გულისხმობს.¹¹³ დიდი ხნის მანძილზე კონგრესის საშუალებები პერსონალის, ინფორმაციისა და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის კუთხით, შეზღუდული იყო. თუმცა, ბოლო ათწლეულებში სიტუაცია რადიკალურად შეიცვალა. ნიქსონის გადადგომის შემდეგ გამოიკვეთა კომპეტენტური კადრებისა და შესაბამისი ინფორმაციის ფლობის აუცილებლობა. ამჟამად კონგრესისთვის 30 000 ადამიანი მუშაობს, მათგან 10 000 - თანაშემწის სტატუსით. კონგრესის თითოეულ წევრს ჰყავს დაახლოებით 15 მრჩეველი. აღნიშნული კონგრესს პრეზიდენტის თანაბარი თუ არა, სტაბილური მდგომარეობის შენარჩუნების საშუალებას აძლევს.¹¹⁴

როგორც ერთ-ერთი ავტორი შენიშნავს, ბალანსი კონგრესსა და პრეზიდენტს შორის შეიცვალა ისე რადიკალურად, რომ "გარდაუვალი უთანხმოება" გადაიქცა რაღაც ახალ რეალურ ომად, მტრულ დამოკიდებულებად და პრეზიდენტის ნელ უკანდახევად. ეს პრეზიდენტის ნომინალურ ფიგურად ტრანსფორმაციას იწვევს, რომელიც გრაციოზულად უდგას სათავეში ყოველს შემდეგ კონგრესის საქმიანობას. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არ გაუქმებულა. მაგრამ ის ეჯახება უფრო და უფრო მეტ წინააღმდეგობას ყოველ ჯერზე, როდესაც პრეზიდენტი ცდილობს მათ გამოყენებას. შედეგად, პრეზიდენტი თანდათან იცლება თავისი მნიშვნელოვანი პერროგატივებისგან. კონგრესის ძალაუფლების ზრდას ბევრი უწოდებს კონგრესის უზენაესობას შესაძლო

¹¹¹Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989, 12
http://scholar.google.com/scholar?q=president%2C+prime+minister+or+constitutional+monarch&btnG=&l=en&as_sdt=0%2C5 [15.01.2015]

¹¹² იქვე, 152-153.

¹¹³Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989, ხელმისაწვდომია: <http://scholar.google.com> [15.01.2015], 11.

¹¹⁴ პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 350.

"დემოკრატიის" სახელით. კონსტიტუცია არსებს შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემას ხელისუფლების, ერთი შეხედვით, დამოუკიდებელ შტოებს შორის. სინამდვილეში კი ის უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობას.¹¹⁵

9. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონგრესის ზემოქმედების საშუალებები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მაღალ თანამდებობებზე დანიშვნისთვის აუცილებელია სენატის თანხმობა, ასევე სენატის დასტური საჭიროა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით. კონგრესს ასევე აქვს საგანგებო მდგომარეობის გამოსაცხადებლად პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული პირობების განსაზღვრის უფლება. აშშ-ს პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და დროებითი საკანონმდებლო აქტების გამოცემის უფლებით არ სარგებლობს;

პრეზიდენტი წარმოადგენს შეიარაღებული ძალების მეთაურს, ნიშნავს უმაღლეს სამხედრო პირებს, ანიჭებს სამხედრო ჩინებსა და ჯილდოებს, მაგრამ კონგრესის კომპეტენციას განეკუთვნება ჯარის შეკრება და მასზე ზრუნვა, საჭირო კრედიტების გაცემა, ომის გამოცხადება ან პრეზიდენტისთვის ნებართვის მიცემა შეიარაღებული ძალების გამოყენებაზე. ასევე ომის გამოცხადების ექსკლუზიური უფლება ეკუთვნის კონგრესს. მაგრამ, აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სამართლის თანახმად ომის გამოცხადება საჭიროა მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ერთვება ომში. ომის გამოცხადება საჭირო არაა, როდესაც სახელმწიფო იძულებულია ძალა თავდასაცავად გამოიყენოს. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ "მოულოდნელ თავდასხმებს", არამედ საერთაშორისო სამართლის ძალადობრივი დარღვევის შემთხვევებსაც. უკანასკნელი ორასი წლის განმავლობაში, შეერთებულმა შტატებმა ომი 5-ჯერ გამოაცხადა, თუმცა, პრეზიდენტების მიერ შეიარაღებული ძალები არანაკლებ 200-ჯერ იქნა გამოყენებული.¹¹⁶

პრეზიდენტს აქვს უფლება დადოს ხელშეკრულებები, მაგრამ მათი რატიფიკაციის ნება სენატმა უნდა გასცეს. ასევე კონგრესმა უნდა დაარეგულიროს ვაჭრობა.¹¹⁷

კონსტიტუციამ გადასახადებისა და ბიუჯეტის შედგენის პრეროგატივა საკანონმდებლო ხელისუფლებას მიანდო. მართლაც, მთელი XIX საუკუნის განმავლობაში კონგრესი არ იფარგლებოდა აღმასრულებელი

¹¹⁵Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989, 7-12, <http://scholar.google.com/scholar?q=president%2C+prime+minister+or+constitutional+monarch&btnG=&hl=en&as_sdt=0%2C5> [15.01.2015]

¹¹⁶Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989, ხელმისაწვდომია: <<http://scholar.google.com>> [15.01.2015], 10.

¹¹⁷პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 345.

ხელისუფლების მიერ შედგენილი ბიუჯეტის განხილვით, შესწორებების შეტანითა და კენჭისყრით დიდი ბრიტანეთისა და სხვა საპარლამენტო სისტემების მსგავსად. კონგრესი ადგენდა ბიუჯეტს, აღმასრულებელი ხელისუფლება კი არ ერეოდა მის შედგენაში. I მსოფლიო ომის შემდეგ ბიუჯეტის სწრაფმა ზრდამ კონგრესს იოლად დაათმობინა ეს კომპეტენცია აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ. თუმცა, 1974 წელს მიღებული კანონის შედეგად, შეიქმნა კონგრესის საბიუჯეტო უწყება, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეიმუშაოს გარკვეულწილად ბიუჯეტის ალტერნატიული პროექტი და გააკონტროლოს მთლიანი საბიუჯეტო პროცესი ცენტრალიზებული საბიუჯეტო კომისიების მეშვეობით, რომლებიც თითოეულ პალატაში შეიქმნა.¹¹⁸

პრეზიდენტის წინააღმდეგ მოქმედების ყველაზე გადამჭრელ მძიმე საშუალებას იმპიჩმენტი წარმოადგენს. პოლიტიკური თვალსაზრისით, პრეზიდენტი სავსებით თავისუფლია პასუხისმგებლობისგან, მაგრამ კონსტიტუციის საფუძველზე პრეზიდენტს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ეკისრება ღალატის, კორუფციის და სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში. პრეზიდენტს ბრალს უყენებს წარმომადგენელთა პალატა უბრალო უმრავლესობით, ასამართლებს სენატი, რომელსაც ამ საგანგებო შემთხვევაში უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თავმჯდომარეობს. სენატმა გადაწყვეტილება დამსწრეთა ორი მესამედის უმრავლესობით უნდა მიიღოს. აშშ-ს ისტორიაში მხოლოდ სამი ასეთი მაგალითი მოიძიება. 1868 წელს ჯონსონი გადაეცა სასამართლოს, მაგრამ სასჯელი არ მიუსჯიათ.¹¹⁹

ნიქსონის შემთხვევაში 1972 წლის საპრეზიდენტო კამპანიის დროს დემოკრატიული კომიტეტის შტაბ-ბინაში მალულად მოსასმენი აპარატურის დამონტაჟებას - უოტერგეიტის საქმე - სენატში გამოძიება მოჰყვა. მას შემდეგ რაც რესპუბლიკელმა პრეზიდენტმა უარი განაცხადა იმ დოკუმენტების მიწოდებაზე, რომელიც მას მოსთხოვეს, პალატამ დაიწყო იმპიჩმენტის პროცედურა და ბრალდების სამი პუნქტი იქნა წამოყენებული მის წინააღმდეგ. პროცესის მსვლელობას პრეზიდენტი ნიქსონი აღარ დალოდებია და ნებაყოფლობით გადადგა. ნიქსონი ახორციელებდა ზეწოლას იმ პროკურორის შესაცვლელად, რომელიც მას ხელს არ აძლევდა. ამგვარი სიტუაციის თავიდან ასაცილებლად 1978 წლიდან მიღებული იქნა კანონი, რომელიც საშუალებას იძლევა საჭიროებისამებრ სამმა ფედერალურმა მოსამართლემ დაასახელოს სპეციალური, ე.წ. დამოუკიდებელი პროკურორი. რაც შეეხება, პრეზიდენტ კლინტონის

¹¹⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 212-213.

¹¹⁹ პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 345.

შემთხვევას, სენატმა უარი განაცხადა ბრალდების წაყენებაზე, რამდენადაც შეუძლებელი აღმოჩნდა ხმების 2/3-ის მოგროვება.¹²⁰

კონგრესი მრავალფეროვან კონტროლს ახორციელებს საგამოძიებო კომისიების მეშვეობით. კომისიას შეუძლია გამოიძახოს ნებისმიერი პირი, რომლის მოსმენასაც აუცილებლად ჩათვლის.¹²¹ საპარლამენტო კომისიებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ აშშ-ში. კომისიები აშშ-ში უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, ვიდრე სხვა საპარლამენტო რეჟიმებში. კომისიების მნიშვნელობის გაზრდას განაპირობებს პალატების წინაშე აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არარსებობა. აქ კომისიების თავისუფლება მეტია აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის ავტომატური სოლიდარობის არარსებობის გამო. აშშ-ში თავდაპირველად შეიქმნა დროებითი ხასიათის სპეციალური კომისიები, ხოლო შემდგომ განვითარდა მუდმივი სპეციალური კომისიების პრაქტიკა. კომისიებს აქვთ განსაზღვრულ საკითხებზე გამოძიების ჩატარების უფლება. კომისიებს აქვთ მოწმეების მოყვანის, კონგრესისადმი უპატივცემლობის გამომჟღავნების გამო სანქციის დადგენის უფლებაც კი და სხვა კომპეტენციები, რომელთა გამოყენება ადამიანის უფლებების შელახვამდეც მივიდა. უზენაესმა სასამართლომ შემდგომ დააზუსტა მათი კომპეტენციები.¹²²

ყველა მმართველობის მოდელში შეინიშნება აღმასრულებელი ხელისუფლების როლის ზრდა. ეს განპირობებულია სახელმწიფოს კომპეტენციების გაფართოებით. კონგრესმა მრავალრიცხოვანი და კომპეტენტური პერსონალი შეიძინა და აღიჭურვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით, რაც მას ეფექტური კონტროლის განხორციელების საშუალებას აძლევს. აღნიშნული ხელს უწყობს წონასწორობის დამყარებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.¹²³

როგორც ჯონ სტიუარტ მილმა განაცხადა, საკანონმდებლო ინიციატივების ფორმულირება არ წარმოადგენს იმ ამოცანას, რომლისთვისაც უნდა შეიქმნას საკანონმდებლო ორგანო. მან ასევე უნდა გააკონტროლოს, გააკრიტიკოს მთავრობა. სწორედ ამ გზით ხორციელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი საპრეზიდენტო სისტემაში. თუმცა, ამ ყოველივეს თავისი ნაკლი აქვს. საკანონმდებლო ორგანო, როგორცაა, კონგრესი, მეტისმეტად დიდი და არათანმიმდევრულია იმისთვის, რომ პრობლემის გადასაჭრელად ერთიანი და ორგანიზებული მიდგომა შეიმუშაოს. მისი წევრები არ ითვალისწინებენ მთელი ერის ინტერესებს. თითოეულ პალატას აქვს თავისი პრესტიჟი, რომელიც თავისი ბუნებით ანტისაპრეზიდენტო ხასიათისაა. სისტემის ხარვეზი იზრდება იმ

¹²⁰ იქვე, 345.

¹²¹ იქვე, 355-356.

¹²² ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალაგაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 182-183.

¹²³ პაკტე, პ. შელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 357.

ფაქტით, რომ კონგრესი თავისი როლის გაზრდას პრეზიდენტის დისკრედიტაციით ცდილობს, რამდენადაც მას არ ძალუძს მისი თავიდან მოშორება. საბოლოოდ სისტემის ფუნქციონირების შედეგი სიძლიერის გაფანტვაა, ვიდრე მისი გაერთიანება.¹²⁴

10. პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

პრეზიდენტი პარლამენტის წინაშე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას არ ექვემდებარება. ძალაუფლების გამიჯვნა, რომელიც საპრეზიდენტო სისტემის ქვაკუთხედი, უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე არაანგარიშვალდებულ ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას და მის თანამდებობიდან მოუხსნელობას. პრეზიდენტი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ ამომრჩევლებისა და საკუთარი სინდისის წინაშე. ამასთან, ხალხის წინაშე პასუხისმგებლობა პერსონალურად ეკისრება მხოლოდ პრეზიდენტს და არა კაბინეტს, კოალიციას, პარტიის ლიდერს. მხოლოდ ერთი პიროვნებაა მმართველი, შესაბამისად, პასუხისმგებლობაც არაა დანაწევრებული ან საზიარო. თუმცა, პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა ხალხის წინაშეც მოუხელთებულია ხშირად, რამდენადაც პრეზიდენტი, რომლის შემდგომ არჩევაზე შეზღუდვა არსებობს, ამომრჩევლების მხრიდან ვერც აურჩევლობით დაისჯება და ვერ არჩევით დაჯილდოვდება.¹²⁵

პრეზიდენტი შეიძლება დაექვემდებაროს იმპიჩმენტის პროცედურას, თუმცა, ეს იურიდიულ გარემოებებს ეფუძნება და არა პოლიტიკურს.¹²⁶ პრეზიდენტის იმპიჩმენტი შეიძლება მხოლოდ სისხლის სამართლის დანაშაულის, კონსტიტუციის დარღვევის ან სამშობლოს ღალატის შემთხვევაში. ხოლო თუ პრეზიდენტი არაკომპეტენტური ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებელია, პრეზიდენტის გადაყენების რაიმე მექანიზმი არ არსებობს¹²⁷.

პრეზიდენტის იმპიჩმენტი ვერ განხორციელდება ხელისუფლების შტოებს შორის პოლიტიკური უთანხმოების გამო¹²⁸, რაც საკანონმდებლო ორგანოს აიძულებს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში მის ატანას. ასე ვთქვათ „პრეზიდენტი და პალატა განწირული არიან თანაცხოვრებისთვის თავიანთი მანდატის ხანგრძლივობით“¹²⁹. ამერიკულ სისტემაში პრეზიდენტი არაა კონგრესის წევრი და არც

¹²⁴Laski H.J., The President and Congress, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A., Oxford, 1992, 76.

¹²⁵Linz J., Presidential or Parliamentary democracy: Does It Make a difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 12.

¹²⁶ იქვე.

¹²⁷Sargentich T., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>>[04/01/2014], 580.

¹²⁸Thomas O. Sargentich., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>>[04/01/2014], 580

¹²⁹პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 351.

ანგარიშგაღებულა პალატების წინაშე. ამერიკულ სისტემაში არაფერია ისეთი, რომელიც შეესაბამება პირდაპირი პასუხისმგებლობის რეჟიმს, რომელსაც ეჯახება საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი, განასაკუთრებით სამთავრობო საათის დროს. პრეზიდენტი მხოლოდ მედიის კითხვებისთვისაა ღია, ისიც მაშინ, როდესაც თანახმაა გასცეს შეკითხვებს პასუხი.¹³⁰ თავის მხრივ, არც პრეზიდენტს აქვს კონგრესის დათხოვნის უფლება, როგორც ეს საპარლამენტო რესპუბლიკაშია. ასევე პრეზიდენტს არ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, არც რაიმე „პოზიტიური“ პრეროგატივა კონგრესზე ზემოქმედების მოხდენისთვის¹³¹.

11. ურთიერთგაწონასწორების სისტემა

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოები დამოუკიდებლად ფუნქციონირებენ და ერთმანეთზე რაიმე ზეგავლენას ვერ ახდენენ. მაშ რა მექანიზმებით ხორციელდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ურთიერთგაწონასწორება? საპრეზიდენტო სისტემაში კონტროლი საპარლამენტო რეჟიმებისგან განსხვავებულ პირობებში წარმოჩნდება, თუმცა, იგი არსებობს და საკმაოდ ეფექტიანია. პრეზიდენტს უპირისპირდება ხელისუფლების დანაწილების საფუძველზე წინასწარ დაწესებული მოქმედების ფარგლები.

აშშ-ის კონსტიტუცია ქმნის იმგვარ სისტემას, სადაც თითოეული შტო, მიუხედავად მათი დამოუკიდებლობისა, იძულებულია ითანამშრომლოს მეორესთან. ხელისუფლების განშტოებები ერთმანეთისაგან განცალკევებული და ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელია, მაგრამ ავტონომიური არაა, რადგან მათ არ შეუძლიათ მხოლოდ თვითონ, იზოლირებულად იმოქმედონ.¹³²

კონსტიტუცია ადგენს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების „საზიარო, ერთობლივ უფლებამოსილებებს“, რაც ქმნის გაწონასწორებისა და დაბალანსების სისტემას. „ერთობლივი უფლებამოსილებით“ პრეზიდენტს საკანონმდებლო აქტებზე ვეტოს უფლება ეძლევა, ხოლო სენატს პრეზიდენტის სამთავრობო და სასამართლო შტოებში განხორციელებულ საკადრო გადაწყვეტილებებზე.¹³³ ამერიკის

¹³⁰P, Aucoin and Mark D. Jarvis, Modernizing Government Accountability:

A Framework for Reform, 2005, ხელმისაწვდომია:

<http://portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/courses/UniversityofOttawa/API5116DemocraticGovernanceandPublicManagement/Courseware%20Library/September%2028%20-%20Conceptions%20and%20Practices%20of%20Accountability/Aucoin,%20Jarvis,%20Modernizing%20Government%20Accountability.pdf> [04/01/2014], 23

¹³¹პაკტე, პ, მედენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 353.

¹³²შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 94

¹³³ Aucoin P., and Jarvis D. M., Modernizing Government Accountability:

A Framework for Reform, 2005, ხელმისაწვდომია:

<http://portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/courses/UniversityofOttawa/API5116DemocraticGovernanceandPublicManagement/Courseware%20Library/September%2028%20-%20Conceptions%20and%20Practices%20of%20Accountability/Aucoin,%20Jarvis,%20Modernizing%20Government%20Accountability.pdf>

კონსტიტუციის დამფუძნებელმა მამებმა სენატი შექმნეს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოდ, არამედ მას მნიშვნელოვანი პრეროგატივები მიანიჭეს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით – სენატი პრეზიდენტის ფუნქციებს ამსუბუქებს. მან ხმათა 2/3-ით უნდა დაამტკიცოს პრეზიდენტის მიერ დადებული ხელშეკრულებები. სენატი ნიშნავს მაღალი რანგის ფედერალურ თანამდებობის პირებს. ის აძლევს თანხმობას კაბინეტის წევრების თანამდებობაზე დანიშვნისთვის. პრეზიდენტი, მიუხედავად თავისი დიდი ძალაუფლებისა, იძულებულია ითანამშრომლოს პარლამენტთან თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ თუ პარლამენტმა სათანადო ასიგნებები არ გამოყო, იგი ვერ განახორციელებს თავის ფუნქციებს, კონგრესის თანხმობის გარეშე არ შეუძლია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთი ცენტის აღებაც. ასევე, მისი თანხმობის გარეშე ვერ შექმნის რაიმე სამსახურს.¹³⁴ პრეზიდენტის უფლებამოსილება ომის გამოცხადების შესახებ ექვემდებარება კონგრესის კონტროლს.

პრეზიდენტს არ აქვს ძალაუფლება, დაშალოს საკანონმდებლო ორგანო; საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაურობის საფასურს იხდის იმით, რომ არ შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს დაშლა.¹³⁵

პრეზიდენტი საკმაოდ დაუცველია მის მიმართ მტრულად განწყობილი კონგრესის წინაშე, იგი არავითარ კონსტიტუციურ პრეროგატივას არ ფლობს მისთვის სასურველი საკანონმდებლო პროგრამის შესაქმნელად. აშშ-ში პრეზიდენტს შეუძლია მხოლოდ რეკომენდაცია მისცეს კონგრესს ამა თუ იმ კანონის მიღებაზე, მაგრამ ვერ აიძულებს ამ რეკომენდაციების გათვალისწინებას. მას მხოლოდ "ხელის შეშლა" შეუძლია ვეტოს სახით.¹³⁶

გარდა ამისა, საპარლამენტო კომისიებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სფეროში. არსებობს ზედამხედველობის კომისიები, ასევე საგამოძიებო კომისიები. საგამოძიებო კომისიებს უფრო მეტი მნიშვნელობა აქვს ამერიკაში, ვიდრე სხვა საპარლამენტო რეჟიმებში.¹³⁷

ერთი შეხედვით, საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობა პასუხისმგებელი არაა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. მაგრამ, რეალურად, ის ექვემდებარება კონგრესის ნებას. კონგრესის უმრავლესობას შეუძლია დახმარება არ აღმოუჩინოს პრეზიდენტს, რომელიც, თავის მხრივ, კონგრესზე საპირისპირო ზეგავლენას ვერ მოახდენს. საბოლოო ჯამში, ეს აიძულებს პრეზიდენტს კონგრესის ნების გათვალისწინებას.

[%20Conceptions%20and%20Practices%20of%20Accountability/Aucoin,%20Jarvis,%20Modernizing%20Government%20Accountability.pdf](#) [04/01/2014], 23

¹³⁴ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010, 18

¹³⁵ Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 31, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf> >[04. 01. 2015].

¹³⁶ პაკტე, პ., მედენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 369.

¹³⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 182-183.

საპრეზიდენტო სისტემა მთავრობის ანგარიშვალდებულების სისტემას ორი განცალკევებული შტოსთვის შეზღუდვების დაწესების გზით ქმნის. ამ ორ შტოს შეიძლება განსხვავებული ხედვები ჰქონდეს, რაც საჭიროებს გადაწყვეტილების მისაღებად დებატებისა და მოლაპარაკების გამართვას. ეს წინადაუხედავი და მოუფიქრებელი გადაწყვეტილებების მიღებას უფრო რთულს ხდის. ამან შეიძლება უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღებასაც შეუწყოს ხელი. ურთიერთგაწონასწორებისა და ბალანსის სისტემა სხვა ღირებულებებთან ერთად აფართოებს ძალაუფლებასთან წვდომასა და პოლიტიკურ დიალოგს. თუმცა, რაც უფრო ფართოა დიალოგი, მით უფრო ძნელია გადაწყვეტილების მიღება. ძალაუფლების გამიჯვნა და შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი თავისთავში ატარებს უწესრიგობისა და არაორგანიზებულობის პოტენციას. რაზეც აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, განაცხადა, რომ „კომფორტი და ეფექტიანობა დემოკრატიული მმართველობის არც უპირველესი მიზანი და არც განმასხვავებელი ნიშანია.“¹³⁸ მართლაც, „ხელისუფლების გამიჯვნა-დანაწილების დოქტრინა 1787 წლის კონვენციამ აღიარა არა იმისთვის, რომ ეფექტიანობა წაეხალისებინა, არამედ იმისთვის, რომ გამორიცხულიყო ხელისუფლების თვითნებური გამოყენება. მიზანი იყო არა ის, რომ თავიდან ყოფილიყო აცილებული უთანხმოება, არამედ ის, რომ ხალხი დაცული ყოფილიყო ავტოკრატიისაგან სახელისუფლებო უფლებამოსილების სამ სექციად განაწილების თანხლები გარდაუვალი უთანხმოების საშუალებით.“¹³⁹

შეიძლება ითქვას, რომ „ეს წყვილი, რომლის გაყრაც შეუძლებელია, უფრო დაინტერესებულია, ვიდრე ვინმე სხვა, რომ ურთიერთობებში გარკვეულ ჰარმონიას მიაღწიოს“¹⁴⁰. ეს ორმხრივი ურთიერთდათმობა, ასუსტებს მთავრობის ტირანიას და ქმნის ურთიერთგაწონასწორებისა და ბალანსირების სისტემას.

ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების მონოპოლიზაციისა და ბოროტად გამოყენების შეზღუდვის მიზნით საპრეზიდენტო სისტემაში არსებობს შეზღუდვა პრეზიდენტის ხელახალ არჩევაზე.¹⁴¹

პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის მნიშველოვან მექანიზმს წარმოადგენს ტერიტორიული მოწყობა. ფედერალური სტრუქტურა აბრკოლებს პრეზიდენტის ყოვლისშემძლეობას, უკრძალავს რა მას შტატების კომპეტენციის სფეროებში ჩარევას.¹⁴² აშშ-ში არსებული ფედერალური ტერიტორიული მოწყობა რესპუბლიკის პრეზიდენტის

¹³⁸Thomas O. Sargentich., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>>[accessed: 04/01/2014], 588-589.

¹³⁹შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92-93.

¹⁴⁰პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 351.

¹⁴¹Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 630.

¹⁴²პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 369.

ძალაუფლების დამატებით გამაწონასწორებელ ბერკეტს წარმოადგენს. განსაკუთრებით, მაშინ როდესაც შტატის მთავრობა არაა იმ პარტიის ხელში, რომელიც ფედერალურ დონეზეა მმართველი. მაგრამ ლიბერალური ლოგიკით ნაკარნახევებს დადებითი ეფექტი, შეიძლება საპირისპირო შედეგამდე მივიდეს იმ კუთხით, რომ ეროვნული პოლიტიკა სუსტი და არასტაბილური ხდება.¹⁴³

ასევე სასამართლო ხელისუფლებასაც კონსტიტუციის მეტ-ნაკლები თავისუფალი ინტერპრეტაციის გზით შეუძლია არ დაუშვას პრეზიდენტისთვის სასურველი კანონების მიღება.¹⁴⁴

არაერთი მეცნიერი საპრეზიდენტო სისტემას აკრიტიკებს. ლინცი აცხადებს, რომ პრეზიდენციალიზმი "ეს არის ორ შტოს შორის მუდმივი კონფლიქტის ფორმულა."¹⁴⁵ ჯიოვანი სარტორი კი მიიჩნევს, რომ "ამერიკაში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ცუდად გაკეთებულ მოზაიკას უფრო ჰგავს, ვიდრე კომპრომისის პროცესს. ამერიკული სისტემა მუშაობს იმიტომ, რომ ამერიკელებს მტკიცედ სურთ, რომ მან იმუშაოს. ამერიკელებმა კონსტიტუციური მანქანა ჩიხისთვის შექმნეს."¹⁴⁶

პრეზიდენტი პარლამენტის წინაშე არანგარიშვალდებულების საფასურს იხდის იმით, რომ ადასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში აქვს მთელი რიგი შეზღუდვები, იძულებულია დაეთანხმოს კონგრესის ნებას, გაითვალისწინოს მისი მოთხოვნები. პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ნაკლებობა ანაზღაურებულია შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემით. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არაარსებობა არ ნიშნავს მთავრობის უკონტროლობას. პირიქით, პრეზიდენტის ყველა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კონტროლდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. აღნიშნული განაპირობებს მთავრობის კონტროლის სკულპტორულულობას, მის განსაკუთრებულ ადგილს მმართველობის პროცესში.

ცხადია, ყველა კონსტიტუციურ სისტემაში არსებობს შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, მაგრამ ამერიკულ სისტემაში შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯნაში პოულობს გამოხატულებას.¹⁴⁷

12. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკაში

ამერიკული მოდელი შემდგომში მიღებული იქნა სხვა დამოუკიდებლობა ახალადმოპოვებული ქვეყნების მიერ. 1809 წლიდან 1830 წლამდე ტერიტორიებმა, რომლებიც ლათინურ ამერიკად იქნა ცნობილი, ესპანეთისა და პორტუგალიის იმპერიებისგან მოიპოვა დამოუკიდებლობა.

¹⁴³ იქვე, 641.

¹⁴⁴ იქვე, 370.

¹⁴⁵ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 61.

¹⁴⁶ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 91.

¹⁴⁷ იქვე, 87.

ახალმა ქვეყნებმა აირჩიეს რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმა, კერძოდ, კი საპრეზიდენტო მმართველობა, 1787 წლის აშშ-ის კონსტიტუციის გავლენით. თუმცა, პრეზიდენციალიზმის შემოტანამ ლათინურ ამერიკაში ვერც დემოკრატია და ვერც ძალთა სწორი გადანაწილება მოიტანა, არამედ caudillismo დაამკვიდრა. Caudillos იყო ძლიერი პიროვნება, პირველ რიგში, სამხედრო, შემდეგ კი სამოქალაქო წარმომავლობის, რომელიც დომინირებდა ამ ქვეყნების პოლიტიკურ ცხოვრებაში თითქმის მთელი მეცხრამეტე საუკუნე. მე-20 საუკუნეში მმართველობა ჩამოყალიბდა პრეზიდენტის დომინირებით სხვა შტოებზე.¹⁴⁸

ლათინური ამერიკის ქვეყნებში გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი ტენდენციები:

- პრეზიდენტის ძალაუფლების პერსონალური ხასიათი;
- პარლამენტარიზმის ნიშნების გამოჩენა (კაბინეტი, მინისტრების კონტრასიგნაცია);
- პრეზიდენტი კონსტიტუციურ დონეზეც დომინირებს დანარჩენ ორ შტოზე. აქვს ფართო კომპეტენცია საკანონმდებლო პროცესში ჩასარეგად (საკანონმდებლო წინადადება, ვეტო), გამოსცემს დეკრეტებს. ნიშნავს თანამდებობის პირებს, აცხადებს საგანგებო და საომარ მდომარეობას. ხშირად იყენებს "კონსტიტუციურ დიქტატურას".¹⁴⁹

გულიერმო ოდონელო ლათინური ამერიკის ძირითად მახასიათებლებად მიჩნევდა შემდეგს: 1) პრეზიდენტები, თავის თავს წარმოადგენენ, როგორც პარტიებზე "მაღლა" მყოფებს; 2) ინსტიტუტები, როგორცაა, კონგრესი და სასამართლო ხელისუფლება, მიჩნეულია "უსიამოვნებად", რომელთა წინაშე ანგარიშვალდებულებაც გამოუსადეგარი დაბრკოლებაა; 3) პრეზიდენტი და მისი აპარატი არის პოლიტიკური ცხოვრების ალფა და ომეგა; 4) პრეზიდენტი, რომელიც იზოლირებულია სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების ზეგავლენისგან, წარმოადგენს ერთადერთ პასუხიმგებელ პირს "თავის" პოლიტიკაზე;¹⁵⁰

აშშ-სა და ლათინური ამერიკის ქვეყნების კონსტიტუციები მეტად დაშორებულია ერთმანეთს. ორი წმინდა საპრეზიდენტო სისტემაც კი, როგორცაა, შეერთებული შტატები და არგენტინა, მიუხედავად არგენტინის კონსტიტუციაზე აშშ-ს კონსტიტუციის ზეგავლენისა, სამართლებრივად საესებით განსხვავებულია, პრაქტიკაში კი კიდევ უფრო მეტად დაშორებულია არგენტინის ჰიპერპრეზიდენციალიზმი აშშ-ს დაბალანსებულ ხელისუფლების დანაწილებას.

¹⁴⁸ Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 631-635.

¹⁴⁹ იქვე, 636.

¹⁵⁰ Stepan A., Skach C., Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 130.

ლათინური ამერიკის პრეზიდენციალიზმში პარლამენტარიზმის ნიშნების მოჭარბებაა, თუმცა, ეს მაინც არ ქმნის ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემას. შემოდებული იქნა პრემიერ-მინისტრის პოსტი, რომელიც მეთაურობს კაბინეტსა და მართავს ადმინისტრაციას, მას თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების გარეშე. ასეთი კაბინეტი მხოლოდ პრეზიდენტის ძალაუფლების დელეგირების გამოხატულებაა, აღნიშნული პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს თავიდან აიცილოს პროტესტი და მიმართოს იგი პრემიერ-მინისტრისკენ. ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ძალაუფლება არ განსხვავდება მდივნების უფლებამოსილებისგან. პრეზიდენტი კვლავ რჩება გადაწყვეტილების მიმღებ ერთადერთ პირად. ასევე, არც კაბინეტის წევრების გადაყენების უფლება ცვლის საკითხს. უნდობლობის კენჭისყრა პრეზიდენტს ავალდებულებს გაათავისუფლოს მინისტრი, თუმცა, პრეზიდენტი თავისუფალია მისი მემკვიდრის დანიშვნაში, რამდენადაც მას არ სჭირდება პარლამენტის ნდობა. მიუხედავად იმისა, რომ ლათინურ ამერიკაში ზოგიერთ საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია კაბინეტის წევრებს უნდობლობა გამოუცხადოს, სისტემა არ იცვლება, რადგან პრეზიდენტს შეუძლია დანიშნოს მისი მემკვიდრე. მრავალი კონსტიტუცია ითვალისწინებს წესებს, რომლის თანახმადაც პრეზიდენტის საკადრო უფლებამოსილებების განხორციელება მოითხოვს პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებას. ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტი ვერ დატოვებს ქვეყნის ტერიტორიას პარლამენტის ნებართვის გარეშე. მიუხედავად ამისა, ეს არ ზღუდავს პრეზიდენტის კომპეტენციას ქვეყნის შიგნით. ყველა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტის დომინანტური როლი კვლავაც შენარჩუნებულია, რამდენადაც კონსტიტუციური წესები პრეზიდენტს ძალაუფლების შებოჭვისგან იცავს.¹⁵¹ პარლამენტის დაშლის უფლება კი კიდევ უფრო განამტკიცებს პრეზიდენტის აბსოლუტიზმს.¹⁵²

კოსტა-რიკას 1949 წლის კონსტიტუცია ახორციელებს არაერთ მცდელობას შეზღუდოს პრეზიდენტის ძალაუფლება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების გაძლიერების გზით, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების დავალდებულებით პრეზიდენტმა და მისმა მინისტრებმა ერთად განახორციელონ აღმასრულებელი ხელისუფლება. კონსტიტუციის ავტორების განზრახვის მიუხედავად, კოსტა-რიკას პრეზიდენტი ინარჩუნებს ძლიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, გარდა მცირეოდენი შეზღუდვისა, რაც გამოიხატება, უმაღლესი სასამართლოს მიერ პრეზიდენტის აქტების არაკონსტიტუციურად გამოცხადებაში და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრეზიდენტისთვის ფინანსური სახსრების გამოყოფაზე უარი თქმაში. პრეზიდენტს ასევე სჭირდება მინისტრების ან კაბინეტების კონტრასიგნაცია, მაგრამ ის ყოველთვის იღებს ამ ხელმოწერას, რამდენადაც მინისტრები

¹⁵¹Kantor H., Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit The Power of the President, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 105-106.
¹⁵²Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 60-61.

მისი დანიშნულია. ასევე კოსტა რიკაში გაკიცხვის სუსტი მექანიზმი არსებობს. მინისტრები ექვემდებარებიან ინტერპელაციას და შეიძლება უნდობლობაც გამოეცხადოთ დამსწრეთა ხმების 2/3-ით, თუ მინისტრები უკანონო ან არაკონსტიტუციურ ქმედებებს ჩაიდენენ.¹⁵³ გადაყენების შემდეგ კი პრეზიდენტი შეუზღუდავია მინისტრის დანიშვნის არჩევანში.

იგივე სქემაა წარმოდგენილი ვენესუელას კონსტიტუციაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონირებისას გამოიყოფა უფლებამოსილებათა ნაწილი, რომელსაც პრეზიდენტი დამოუკიდებლად ახორციელებს და ნაწილი, რომელსაც მინისტრების კონტრასიგნაცია სჭირდება. როგორც კოსტა-რიკაში, აქაც ზემოაღნიშნული არ ბოჭავს პრეზიდენტის ძალაუფლებას, რამდენადაც მხოლოდ მას აქვს მინისტრების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლება.¹⁵⁴

ურუგვაის 1966 წლის კონსტიტუცია, კოლეგიური მმართველობის უარყოფის შემდეგ, ასევე ითვალისწინებს პარლამენტარიზმის ელემენტებს. პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მინისტრთა საბჭოს თანხმობით აღმასრულებს, მას შეუძლია უფლებამოსილების დელეგირება მოახდინოს. ურუგვაის კონსტიტუციაში ვხვდებით ნდობის ვოტუმის უცნაურ მოდელს. რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია მოითხოვოს ნდობის ვოტუმის გამოცხადება მინისტრთა საბჭოს მიმართ. ამ მიზნით, გენერალურმა ასამბლეამ სრული შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობით მხარი უნდა დაუჭიროს მთავრობას და აღნიშნულის შესახებ 72 საათის განმავლობაში უნდა შეატყობინოს პრეზიდენტს. თუ ამ ხნის განმავლობაში გენერალური ასამბლეა არ შეიკრიბება, არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, აღნიშნული ჩაითვლება ნდობის გამოცხადებად. ამასთან, პრეზიდენტს შეუძლია გამოაცხადოს, რომ მინისტრთა საბჭოს აკლია პარლამენტის მხარდაჭერა, თუ ის ამგვარ ინტერპერტაცია გაუკეთებს არსებულ მდგომარეობას. აღნიშნული შესაძლებლობას აძლევს მას, შეცვალოს ერთი ან მეტი მინისტრი. ნდობის ვოტუმის მიზანი არის არა პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლი, არამედ პრეზიდენტის ინსტრუმენტი სამთავრობო გადაადგილებების განსახორციელებლად.

ურუგვაის კონსტიტუციის 148-ე მუხლის თანახმად, გენერალურ ასამბლეას შეუძლია განახორციელოს მინისტრთა ინდივიდუალური, პლურალური ან კოლექტიური გაკიცხვა. აღნიშნული ყველა შემთხვევაში მიღებული უნდა იქნას გენერალური ასამბლეის სრული შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობით. მინისტრის გაკიცხვის გამოცხადება მოითხოვს მინისტრის მოხსნას. თუმცა, პრეზიდენტს შეუძლია ვეტო დაადოს გაკიცხვის კენჭისყრას, როდესაც ის მიღებულია 2/3-ზე ნაკლები ხმაა უმრავლესობით. ასეთ შემთხვევაში გენერალური ასამბლეა უნდა შეიკრიბოს 10 დღის ვადაში. თუ გენერალური ასამბლეა კვლავ უყრის საკითხს კენჭს, თუმცა ხმათა რაოდენობა ვერ მიაღწევს სრული შემადგენლობის 3/5-ს, ასეთ შემთხვევაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მომდევნო 48 საათის

¹⁵³Kantor H., Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit The Power of the President, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 106.

¹⁵⁴იქვე, 106-107.

განმავლობაში, მიიღოს გადაწყვეტილება გაკიცხული მინისტრის/მინისტრების ან მინისტრთა საბჭოს თანამდებობებზე დატოვებისა და პალატების დაშლის შესახებ. ამ შემთხვევაში ინიშნება ახალი არჩევნები. ახალარჩეულმა პარლამენტმა კი არჩევიდან 15 დღის განმავლობაში, ან უნდა დაამტკიცოს გაკიცხვის რეზოლუცია ან უნდა გააუქმოს. დაამტკიცების შემთხვევაში მინისტრთა კაბინეტი უნდა გადადგეს. ამასთან, პრეზიდენტს პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილებების განხორციელება ეზღუდება თავისი ვადის უკანასკნელი 12 თვის განმავლობაში. ასეთ პერიოდში განხორციელებულ კენჭისყრას ევექტი ექნება იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი კენჭს უყრის 2/3-ის უმრავლესობით.¹⁵⁵

ფსევდოპარლამენტარიზმი განმტკიცებულია პერუს კონსტიტუციაში. პერუს კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია და განასახიერებს ერს. იგი ახდენს მთავრობის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფორმულირებას, მაგრამ მან უნდა დანიშნოს კაბინეტის მეთაური, რომელიც ნდობის მისაღებად წარედგინება კონგრესს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები, ადმინისტრაციის კონტროლის ჩათვლით, კონცენტრირებულია პრეზიდენტის ხელში. მინისტრთა საბჭოს ფუნქციას წარმოადგენს კანონპროექტების მოწონება, რომელიც კონგრესში იგზავნება; დეკრეტების დამტკიცება და სხვა საზოგადო საკითხების განხილვა. კონგრესს შეუძლია გავლენა მოახდინოს მინისტრთა საბჭოს ან ინდივიდუალური მინისტრების პასუხისმგებლობაზე წევრთა ნახევარზე მეტის მიერ უნდობლობის კენჭისყრის გზით. თუმცა, თუ პალატამ კენჭი უყარა უნდობლობას, ან მთავრობას ნდობაზე ორჯერ გამოუცხადა უარი, პრეზიდენტს შეუძლია დაშალოს პარლამენტი.¹⁵⁶

კოლუმბიაში პრეზიდენტები ხშირად აცხადებენ საგანგებო მდგომარეობას, რაც შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმის გარეშე მმართველობას გულისხმობს. აღსანიშნავია, რომ "დეკრეტიზმ" ანუ მმართველობა დეკრეტების გზით, ენდემური და ეპიდემიური ხასიათისაა ლათინურ ამერიკაში. ბრაზილიაში პრეზიდენტმა სარნეიმ გამოიყენა 142 საგანგებო დეკრეტი. ბრაზილიის 1988 წლის კონსტიტუცია განკარგულებითი კანონმდებლობის შეზღუდვის თავისებურ ვარიანტს ითვალისწინებს. პრეზიდენტს შეუძლია გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დროებითი ღონისძიებების აქტი მხოლოდ გამონაკლის "გადაუდებელ" შემთხვევაში. ამასთან აღნიშნული კონგრესის მიერ უნდა დამტკიცდეს 30 დღის განმავლობაში. საკანონმდებლო ხარვეზი კი ის არის, რომ პრეზიდენტს შეუძლია ყოველ თვე თავიდან გამოსცეს დეკრეტი. არგენტინაში საჭირო არაა გადაუდებელი სიტუაციის არსებობა, შესაბამისად, მისი კონსტიტუციური ლეგიტიმურობა ძალზედ საეჭვო ხდება. ასევე,

¹⁵⁵Constitution of the Oriental Republic of Uruguay, *ib.*:

<<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=category&category=LEGAL&publisher=&type=&oi=URY&docid=3ae6b5600&skip=0>>

¹⁵⁶Nino C.S., *Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 129.

აღსანიშნავია, რომ ამერიკის პრეზიდენტებს რეფერენდუმის გამოყენების უფლება არ აქვს, ლათინურ ამერიკაში კი ეს უფლება ხშირად გამოიყენება პარლამენტის ობსტრუქციის დასაძლევად.¹⁵⁷

ლათინური ამერიკის პრეზიდენტები იყენებენ უამრავ საშუალებას საკანონმდებლო ვეტოს გვერდის ასაგლეჯად და საპრეზიდენტო რესპუბლიკების თანმდევი არამობილიზებულობის გასანიშნავად. მათი კონსტიტუციური ძალაუფლება საკანონმდებლო და საკადრო სფეროებში, ასევე საგანგებო მდომარეობის ამოქმედებისას აღემატება აშშ-ს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს.¹⁵⁸

მართალია, თეორიულად ლათინური ამერიკის ქვეყნები საპრეზიდენტო მოდელს მიეკუთვნება, მაგრამ აქ ძალაუფლების ცენტრს წარმოადგენს არა საკანონმდებლო ორგანო, არამედ პრეზიდენტი, რაც ამერიკულ დაბალანსებულ საპრეზიდენტო მოდელთან კონტრასტში მოდის. ამ შემთხვევაში დაკარგულია წონასწორობის ის ელემენტი, რომელიც აშშ-ის კონსტიტუციაშია განმტკიცებული. საკანონმდებლო ორგანო არ წარმოადგენს რეალურ მუხრუჭს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილებების შესაძლო გადამეტების შესაჩერებლად. ერთ-ერთი ავტორის თანახმად, აქ არსებობს ტენდენცია აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოდგენილი იყოს, როგორც მეომრის ძალაუფლება, ანუ თავდასხმისას ისაა ძალა, მოქმედება და სისწრაფე, შორსმჭვრეტელობა - თავდაცვისას. ვინც არ უნდა იყოს, ის ყოველთვის მზადაა დატოვოს სახლი ნებისმიერ დროს, ესროლოს მოწინააღმდეგეს, წინ გაუძღვეს შეტაკებას, მისცეს ბრძანება არმიას. მისი ხმა უნდა იყოს მუდერი, მისი გადაადგილება - შთამბეჭდავი, მისი ჟესტები - მკაფიო და მუქარის გამომხატველი. მან ისე უნდა იაროს, როგორც მარშზე მიმავალმა.¹⁵⁹ პრეზიდენტის ამგვარი ამაღლებული პოზიცია გზას უხნის "კეისარიანიზმს" და ცხადია, შორსაა მთავრობის პასუხისმგებლობის ცნების ნამდვილ შინაარსისგან.

¹⁵⁷Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 164-171.

¹⁵⁸Mainwaring S., Presidentialism in Latin America, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 117.

¹⁵⁹Ordóñez J.B., A Collegial Executive for Uruguay, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 175.

ნაწილი III - მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები საპარლამენტო სისტემაში

1. საპარლამენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება

საპარლამენტო სისტემა თავისი სახელის გამო ვალშია ამ სისტემის ფუნდამენტური პრინციპის წინაშე, სახელდობრ კი, პარლამენტის სუვერენულობის წინაშე.¹⁶⁰ საპარლამენტო სისტემა ეფუძნება სხვა შტოებთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს¹⁶¹.

პარლამენტარიზმის ისტორია უკავშირდება დიდ ბრიტანეთს. დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის ხანგრძლივი ისტორიის დაწყება შეიძლება ჯერ კიდევ 1265 წლიდან, როდესაც ქალაქების წარმომადგენლები და ბურჟუები დიდგვაროვან ფეოდალებთან, ეპისკოპოსებთან, რაინდებთან ერთად შესაკრებად დაიბარეს Curia Regis აქტის თანახმად. მე-16 საუკუნეში უკვე ორპალატიანი პარლამენტი არსებობდა, რომელიც აკანონებდა გადასახადებს, ქმნიდა ახალ კანონებს და გამოხატავდა ხალხის ინტერესებს. დიდ ბრიტანეთში პარლამენტარიზმი თანამედროვე ფორმის მიღებას XVIII საუკუნის შუახანებიდან იწყებს. პარლამენტარიზმი დიდი ბრიტანეთიდან ევროპის კონტინენტურ ქვეყნებში ვრცელდა. დღეს საპარლამენტო სისტემა მოიცავს, როგორც საპარლამენტო მონარქიას, ისე საპარლამენტო რესპუბლიკას. ამ სისტემას, ჩვეულებრივ, ის მონარქიები და რესპუბლიკები განეკუთვნებიან, სადაც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. „პასუხისმგებელი მთავრობა“ ნიშნავს, რომ მთავრობის ყოველი წევრი ინდივიდუალურად და კოლექტიურად პასუხისმგებელია დემოკრატიული წესით არჩეული პარლამენტის წინაშე, ანუ მთავრობის ყოველი წევრი ინდივიდუალურად და კოლექტიურად შეიძლება დათხოვნილი იქნას პარლამენტის მიერ.¹⁶² საპარლამენტო სისტემა პოპულარულია როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში. მთავარი მიზეზი ამისა სწორედ პარლამენტის მიერ მთავრობის დათხოვნის უფლებამოსილების ფლობაა.¹⁶³

¹⁶⁰ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 101.

¹⁶¹ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 13.

¹⁶² H. Barnett, Constitutional and Administrative Law, 2002, 120

¹⁶³ Cheibub, J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf

საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი არჩეულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ და შესაბამისად, ასახავს საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ პარტიულ ძალთა ბალანსს. როგორც წესი, ის არის იმ პარტიის ხელმძღვანელი, რომელსაც ქვედა პალატაში ადგილების უმრავლესობა აქვს მოპოვებული. თუმცა, უმეტეს საპარლამენტო სისტემებში პრემიერ-მინისტრი აგრძელებს საპარლამენტო მანდატის ფლობას ქვედა პალატაშიც, როგორც კაბინეტის სხვა წევრები. ეს მჭიდრო კავშირი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის ნიშნავს იმას, რომ ეს ორი შტო არ აწონასწორებს ერთმანეთს იმ დოზით, რამდენადაც ეს ხდება საპრეზიდენტო სისტემაში. აბსოლუტური უმრავლესობით მოსული პარტია ირჩევს თავის პრემიერ-მინისტრს, და ნაკლებად თანამშრომლობს სხვა პარტიებთან. თუმცა, თუ პარტია იკავებს მხოლოდ ფარდობით უმრავლესობას, რომელიც 50%-ს ოდნავ აღემატება, ისინი ჩვეულებისამებრ ქმნიან კოალიციებს. ასეთ მთავრობაში, პრემიერ-მინისტრი ყველაზე დიდი პარტიის წარმომადგენელია. ამ სისტემაში საზოგადოება პირდაპირ არ ირჩევს ქვეყნის ლიდერს. ეს ამოცანა პარტიებისთვისაა მინდობილი. შედეგად, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა განუსაზღვრელია. როგორც წესი, პრემიერ-მინისტრი ქვეყნას მართავს იმ ვადით, რა ვადის განმავლობაშიც მას აქვს თავისი პარტიისა და მოკავშირე პარტიების მხარდაჭერა.¹⁶⁴ საპარლამენტო სისტემა იმ სისტემის ანტითეზიაა, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზეა დაფუძნებული.¹⁶⁵ საპრეზიდენტო სისტემაში ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობა დამოუკიდებელი არაა საკანონმდებლო ორგანოს ნებაზე. აღმასრულებელი ხელისუფლება თანამდებობაზე ყოფნას აგრძელებს პარლამენტში უმრავლესობის შეცვლის მიუხედავად. საპარლამენტო სისტემაში კი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ქმნის საკანონმდებლო ორგანო. თუ საპარლამენტო უმრავლესობა დაიშალა, აღმასრულებელი ხელისუფლება წყვეტს არსებობას.

ძალაუფლების გამიჯვნა საპრეზიდენტო სისტემაში ასევე გულისხმობს ერთი პირის მიერ ერთდროულად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი მანდატის შეთავსების დაუშვებლობას. ამის საპირისპიროდ საპარლამენტო სისტემაში ერთი და იგივე პიროვნება შეიძლება იყოს როგორც პარლამენტის, ისე მთავრობის წევრი. ზოგიერთ საპარლამენტო სისტემაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში და მის ყოფილ კოლონიებში, სავალდებულოა, რომ მთავრობის წარმომადგენელი იყოს პარლამენტის წევრი. სხვა ქვეყნებში კი დასაშვებია (მაგრამ აუცილებელი არაა) პარლამენტის მანდატისა და მინისტრის პორტფელის შეთავსება (გამონაკლისია ნიდერლანდები, ნორვეგია და ლუქსემბურგი, სადაც აკრძალულია მათი შეთავსება).¹⁶⁶

¹⁶⁴ O'Neil P., *Essentials of Comparative Politics*, New York, London, 2013, 140-141.
¹⁶⁵ ლაუსონი. კ. ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თ. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 151.
¹⁶⁶ Lijphart A., *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven and London, 1999, 125.

საპარლამენტო მმართველობაში ხელისუფლების ერთიანობა უფრო იკვეთება, ვიდრე ძალაუფლების გამიჯვნა. საპარლამენტო სისტემაში ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიებს ნაკლები ყურადღება ექცევა.¹⁶⁷ შეკავება-გაწონასწორების ფუნქციას კი ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი ასრულებს.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ნდობის ურთიერთობა იმდენად მნიშვნელოვნად ითვლება, რომ ერთმა ავტორმა მას უწოდა "ბალთა", რომელიც ყველაფერს ერთად კრავს და სისტემას ასე ამუშავებს.¹⁶⁸ ნდობა-უნდობლობის საკითხი წამოიჭრება მთავრობის ფუნქციონირების თითქმის ყველა ეტაპზე, ეს მოიცავს არა მხოლოდ მის "დაბადებას" (მთავრობის ფორმირება) და "გარდაცვალებას" (მთავრობის გადაყენება)¹⁶⁹, არამედ მხარდაჭერას ცალკეულ კანონპროექტებზე, მთავრობის პროგრამაზე და ა. შ. პარლამენტი მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის ფორმირებას როდი ახდენს. უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ პარლამენტზე არსებითად არის დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება¹⁷⁰.

როგორც ლოვო აღნიშნავს, პასუხისმგებლობის პრინციპი საკმარისია პარლამენტარიზმის განსაზღვრისთვის. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სისტემის ყველაზე ზოგადი პრინციპია. ის უბრალოდ დოქტრინა ან წესი არაა, არამედ განსხვავებული და ურთიერთდაკავშირებული პრინციპების რთული ერთობლიობა. მთავრობის პასუხისმგებლობა ერთდროულად მოიცავს სამართლებრივ და პოლიტიკურ ასპექტებს. სამართლებრივს იმდენად, რამდენადაც ის საკანონმდებლო აქტებიდან მომდინარეობს და მისი დაყენება სამართლებრივ შედეგს იწვევს, პოლიტიკურ ასპექტს კი წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ მისი დაყენება პოლიტიკურ კონტექსტს უკავშირდება.¹⁷¹

მინისტრთა პასუხისმგებლობის პრინციპი გულისხმობს იმგვარ მმართველობის სისტემას, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან, კერძოდ, კი მის ამერიკულ ვარიანტთან მკვეთრ კონტრასტში მოდის. საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება, როგორც ავტონომიური ორგანოები, და არც ერთისგადაყენება არ ხდება. "პასუხისმგებელი" მთავრობა კი იურიდიულად და კონსტიტუციურად არაავტონომიური ორგანოა, იქმნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ანგარიშვალდებულია მის წინაშედა შეიძლება გადაყენებული იქნას კიდევ

¹⁶⁷ იზორია ლ, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 20.

¹⁶⁸ ლაუსონი კ, ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 151.

¹⁶⁹ Huber J, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, <<http://www.jstor.org/stable/2082884> > [11/09/2008 15:31], 270.

¹⁷⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116

¹⁷¹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 128.

ამ უკანასკნელის მიერ პრაქტიკაში კონსტიტუციურად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში მყოფი საკანონმდებლო ხელისუფლება, თუ როგორ განახორციელებს თავის ძალაუფლებას, დამოკიდებულია საპარლამენტო მმართველობის ვარიაციებზე, ერთსა და იმავე საპარლამენტო სისტემაში კი პოლიტიკური პარტიების სტრუქტურასა და ორგანიზაციაზე.¹⁷²

პასუხისმგებლობის იდეას აქვს კონსტიტუციური სუბორდინაციის მნიშვნელობაც. ეს იურიდიული, პოლიტიკური და მორალური პასუხისმგებლობის ერთობლიობაა, რომელიც მთავრობის წევრებზე ვრცელდება ინდივიდუალურად და კოლექტიურად. ინგლისელი მეცნიერი დისეი 1885 წელს აღნიშნავდა, რომ მინისტრის პასუხისმგებლობა გულისხმობს იურიდიულ პასუხისმგებლობას მის მიერ განხორციელებულ აქტებზე. თუმცა, დროთა განმავლობაში ცალკეული მინისტრების იურიდიულმა პასუხისმგებლობამ, იმპიჩმენტის სახით, დაკარგა აქტუალობა და წინ წამოიწია მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის საკითხმა. კაბინეტი შედგება წევრებისგან, და თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია მთლიანად კაბინეტი. თანამედროვე პირობებში კოლექტიური პასუხისმგებლობა უფრო მნიშვნელოვანი გახდა, ვიდრე ცალკეული მინისტრების. თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია კაბინეტი. ამასთან, კოლექტიური პასუხისმგებლობა იცავს ცალკეულ მინისტრს უარყოფითი დამოკიდებულებისგან და გარკვეულწილად არაპოპულარული მინისტრების დაცვის საშუალებასაც კი წარმოადგენს.¹⁷³

2. საპარლამენტო სისტემის სახეები და პარლამენტარიზმის კონცეფციები

საპარლამენტო სისტემის ფუნქციონირება იმდენად განსხვავებულია, რამდენი საპარლამენტო სისტემაც არსებობს, ეს დაკავშირებულია აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოს შორის განსხვავებული ტიპის კავშირების არსებობასთან. საპარლამენტო სისტემაში სამი ძირითადი სახის გამოყოფა შეიძლება: ერთი უკიდურესი ფორმა, როგორცაა, ინგლისური ტიპის პრემიერიზმი ან კაბინეტის სისტემა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ძალადობრივად ბატონობს პარლამენტზე; მეორე უკიდურესი ფორმა ფრანგული (მესამე და მეოთხე რესპუბლიკა) ასამბლეის მთავრობა, სადაც მართვა თითქმის შეუძლებელია; შუალედური ფორმულა - პარტიის მიერ კონტროლირებადი პარლამენტარიზმი.¹⁷⁴

2.1. დუალისტური და მონისტური მოდერება

საპარლამენტო სისტემის განვითარების ადრეულ ეტაპზე მთავრობა ორმაგი ნდობით სარგებლობდა, როგორც პარლამენტის, ისე სახელმწიფოს მეთაურის, შესაბამისად, პასუხისმგებელი იყო ორივეს წინაშე. თუმცა, მთავრობას ჯერ სახელმწიფოს მეთაური ადგენდა. პარლამენტი და მეფე

¹⁷²Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989.

¹⁷³Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989. 3-4.

¹⁷⁴Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 101.

თანაბარ ძალას წარმოადგენენ, მეფე პასუხისმგებლობა-დათხოვნის მეშვეობით აგვარებდა პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის კონფლიქტს. დუალისტურ სისტემაში კაბინეტი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებდა აკავშირებს, ამ შემთხვევაში არსებობს "ორი ხელისუფლება და სამი ორგანო".¹⁷⁵

XIX საუკუნიდან დუალისტური მოდელი უკან იხევს. სისტემა საპარლამენტო უმრავლესობასა და მისგან შემდგარ მთავრობას შორის წონასწორობის დამყარებისკენ მიდის. მონისტური თეორიით პარლამენტარიზმის ერთადერთი კრიტერიუმია სამთავრობო პასუხისმგებლობა. მთავრობა პასუხისმგებელია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, სახელმწიფოს მეთაურს კი მხოლოდ ნეიტრალური, საარბიტრაჟო ძალაუფლება აქვს. ინგლისში ასეთი კონსტიტუცია 1834 წლიდან დამყარდა, საფრანგეთში 1877 წლიდან. ორ მსოფლიო ომს შორის პერიოდში პარლამენტარიზმი ძირითადად მონისტური ფორმით ჩამოყალიბდა ან განახლებული დუალიზმით.¹⁷⁶ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ კი თითქმის ყველა სახელმწიფომ მონისტური კონსტიტუცია მიიღო. მონისტური სისტემებია გერმანიაში, შვედეთში, იაპონიაში, ესპანეთში. გერმანიაში სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, ის მხოლოდ მთავრობის ფორმირებაში და მთავრობის გადაყენების პროცედურებში იღებს მონაწილეობას. შვედეთში სახელმწიფოს მეთაურს ეს უფლებამოსილებებიც კი არ აქვს, მთავრობის ფორმირებას მეფისგან დამოუკიდებლად პარლამენტი ახორციელებს. ამ მხრივ, შვედეთი და იაპონია ყველაზე რადიკალურად მონისტური სახელმწიფოებია.¹⁷⁷

2.1. განახლებული დუალიზმი ანუ ნახევრადსაპრეზიდენტო

ფილიპ ლოვო თავის "პარლამენტარიზმში" გამოყოფს ფორმალურად დუალისტურ სახელმწიფოებს, სადაც შენარჩუნებულია მხოლოდ დუალისტური ფორმა და იმ ქვეყნებს, სადაც სახელმწიფოს მეთაური ქმედითად ასრულებს აღმასრულებელი ხელისუფლების გარკვეულ უფლებამოსილებას. ფორმალურად დუალისტური ფასადი აქვს დიდ ბრიტანეთს და სხვა მონარქიებს, გარდა შვედეთის, იაპონიისა და ესპანეთისა. მაგალითად, ნიდერლანდის კონსტიტუციის თანახმად აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეადგენს მეფე და მინისტრები¹⁷⁸, ანუ ფორმალურად მეფე კვლავ მიკუთვნებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებას, თუმცა ქმედითი ფუნქციები ნაკლებად აქვს. მეორე კატეგორიის დუალისტურ სახელმწიფოებად მოიხსენიებს იმ ქვეყნებს, სადაც მთავრობას ორმაგი ნდობა სჭირდება, როგორც პრეზიდენტისგან, ისე პარლამენტისგან. პრეზიდენტი აქ პარლამენტის თანასწორ სიბრტყეზე დგას. ის სისტემები, სადაც მთავრობას ორმაგი ნდობა სჭირდება, თანამედროვე

¹⁷⁵ ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 34-45.

¹⁷⁶ იქვე, 36-43.

¹⁷⁷ იქვე, 153.

¹⁷⁸ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2007, თბილისი, 568.

მეცნიერთა ნაწილის მიერ მოხსენიებულია, როგორც საპარლამენტო სისტემა ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლებით¹⁷⁹, ხოლო უმეტესი ნაწილი მას საპარლამენტო მმართველობისგან ცალკე გამოყოფს. კერძოდ, ცნობილია მეცნიერთა დიუვერჟიმ მას ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემა უწოდა, რაც ლიტერატურაში ხშირად შერეული მმართველობის მოდელადაცაა ცნობილი. ეს სისტემა მოიცავს როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო სისტემის ელემენტებს. რამდენადაც თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი მას დამოუკიდებელ მმართველობის ფორმად მიიჩნევს, აღნიშნულ მოდელში პასუხისმგებლობის საკითხები განხილული იქნება დისერტაციის ცალკე ნაწილში.

3. სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო სისტემაში

საპარლამენტო სისტემა ერთმანეთისგან მიჯნავს სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. სახელმწიფოს მეთაურს აქვს მხოლოდ ფორმალური, ცერემონიული და ასევე, სარეზერვო კომპეტენციები. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური არის „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი¹⁸⁰. სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი, მონარქი) სახელმწიფოს ერთიანობის, ერთგულების და ხალხის წარმომადგენლობის სიმბოლოა. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, არის ნეიტრალური არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის¹⁸¹. იგი გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, მისი ფუნქცია არაა სახელმწიფოს გაძლიერება. იგი არ მონაწილეობს მთავრობისა და პარლამენტის ყოველდღიურ საქმიანობაში, რის გამოც დაცულია საპროტესტო ტალღისგან, აღნიშნული მას პოლიტიკური კრიზისების დროს ნეიტრალური არბიტრის როლის შესრულების შესაძლებლობას აძლევს.¹⁸²

საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელში პრეზიდენტის არჩევა პარლამენტის მიერ ხორციელდება, თუმცა, ეს არ არის ამ მოდელის პრინციპული ნიშანი. პრეზიდენტის არჩევის განსხვავებული ვარიაციებიც გვხვდება, როდესაც არჩევნებში ტერიტორიული წარმომადგენლობაც ჩართულია. სახელმწიფოს მეთაურის ცდუნება შეიჭრას კაბინეტის კომპეტენციაში დიდია საპარლამენტო სისტემაში. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს წარსულში პოლიტიკური კარიერა ჰქონდა. საპარლამენტო სისტემა ცდილობს ეს რისკი მინიმუმამდე დაიყვანოს, რამდენადაც პრეზიდენტს არ აძლევს უფლებას, "ნაგულისხმევი" ძალაუფლება მიიღოს ხალხის მიერ პირდაპირი არჩევის გზით. ამიტომ,

¹⁷⁹Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), Final opinion (No. CDL-AD(2010)028) on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia, <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)> [04/01/2014].

¹⁸⁰მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 17.

¹⁸¹იქვე, 70.

¹⁸²გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 156.

როგორც წესი, საპარლამენტო სისტემაში პარლამენტი ირჩევს პრეზიდენტს.¹⁸³

უკიდურესად მნიშვნელოვანი პრეროგატივები, რომელიც სახელმწიფოს პირველ პირს ეკუთვნოდა, მთავრობის მეთაურის ხელში გადავიდა.¹⁸⁴ მისი ნებისმიერი აქტი უნდა იყოს კონტრასიგნირებული მთავრობის მიერ, რითაც სახელმწიფოს მეთაურის აქტზე პასუხისმგებლობას მთავრობა იღებს.¹⁸⁵ პრეზიდენტს არ შეუძლია რა საკუთარი დამოუკიდებელი პოლიტიკისგატარება, მისი აქტები ყოველთვის უნდა იყოს მთავრობის მიერ მოწონებული და შეთანხმებული. თუმცა, აღნიშნული პრეზიდენტს არ უსპობს "სათათბირო ხმის" უფლებას. ხელმოწერამდე პრეზიდენტს შეუძლია გამოთქვას საკუთარი აზრი აქტის მიზანშეწონილობაზე, მრავალ ქვეყანაში შეუძლია კიდევ მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონის კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მოტივით.¹⁸⁶

პრეზიდენტი არ სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლებით. მისი უფლებამოსილებები ძირითადად ეხება დანიშვნებს, დაჯილდოებას, შეწყალებას. იგი ყოველწლიურად არ მიმართავს პარლამენტს. პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილების განსხვავებული ვადები გამორიცხავს პრეზიდენტის არჩევისა და მთავრობის ფორმირების დამთხვევას.

პრეზიდენტი საპარლამენტო რესპუბლიკაში მიიჩნევა შეიარაღებული ძალების მეთაურად. თუმცა, თავდაცვის სფეროშიც პრეზიდენტის აქტები საჭიროებს კონტრასიგნაციას. მთავარსარდლობის უფლებას გერმანიის კონსტიტუცია ფედერალურ პრეზიდენტს ფორმალურადაც არ ანიჭებს. გერმანიის ძირითადი კანონის თანახმად გერმანიის შეიარაღებულ ძალებს ხელმძღვანელობს თავდაცვის ფედერალური მინისტრი. თავდაცვის მდგომარეობის გამოქვეყნების მომენტიდან კი შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა გადაეცემა ფედერალურ კანცლერს.

ფორმალურად პრეზიდენტი მონაწილეობას იღებს მთავრობის ფორმირებაში, მაგრამ იგი დამოუკიდებლად ვერ მოქმედებს და მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის ნების გამტარებელია. პარტიული სიტრულის შემთხვევაში პრეზიდენტის როლი იზრდება.

საპარლამენტო სისტემაში, როდესაც პარლამენტი და მთავრობა ვერ ახერხებს შეთანხმებულ მოქმედებას, წარმოიქმნება საპარლამენტო კრიზისი, რომელიც უნდა გადაიჭრას მთავრობის გადაყენებით ან პარლამენტის დათხოვნით. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება კი პრეზიდენტის

¹⁸³Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 141.

¹⁸⁴პაეტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 219.

¹⁸⁵იქვე, 220.

¹⁸⁶იქვე, 160-161.

პრეროგატივაა.მაგ., იტალიაში, როდესაც პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს კაბინეტს, ეს უკანასკნელი უნდა გადადგეს. მაგრამ შესაძლოა რესპუბლიკის პრეზიდენტმა არ მიიღოს კაბინეტის გადადგომა და დაითხოვს პარლამენტი, თუ ფიქრობს, რომ შეუძლებელია ახალი კაბინეტის ჩამოყალიბება, რომელსაც პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა დაუჭერს მხარს.პრეზიდენტის ამ კომპეტენციებს ახორციელებს დამოუკიდებლად, სხვა კონსტიტუციური ორგანოს თანხმობის გარეშე, თუმცა, ამ უფლებამოსილებების გამოყენებას წინ უძღვის კონსტიტუციით განსაზღვრული გარემოებების დადგომა.¹⁸⁷

სახელმწიფოს მეთაურს პასუხისმგებლობა არ ეკისრება. ეს წესი გამომდინარეობს მონარქიებში ჩამოყალიბებული ტრადიციული აზრიდან, რომ "მეფეს არ შეუძლია ბოროტების ჩადენა". ეს პრინციპი გახდა მინისტრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის წამოჭრის, შემდგომში კი სახელმწიფოს მეთაურის ძალაუფლების მინისტრებზე გადმოსვლის საფუძველი. "მინისტრების დამოკიდებლობა მათი პასუხისმგებლობის პირობაა".¹⁸⁸ სახელმწიფოს მეთაურის პასუხისმგებლობა მხოლოდ სამართლებრივ ტრილში შეიძლება წარმოიშვას. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის ფორმას იმპიჩმენტი წარმოადგენს, რომლის ინიცირების საფუძველი იურიდიული გარემოებებია. შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაში პასუხისმგებლობა და ძალაუფლება ერთმანეთთან თანხვედრაშია.აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ძალაუფლებას ფლობს მთავრობა, პრეზიდენტი კი ფორმალური ფიგურაა, შესაბამისად, პასუხისმგებელია მთავრობა და არა – პრეზიდენტი.

საპარლამენტო სისტემების ანალიზისას მეცნიერები უგულვებელყოფენ სახელმწიფოს მეთაურის როლს. მონარქები და საპარლამენტო რესპუბლიკაში მათი "შემკვიდრე" პრეზიდენტები, შეუძლებელია იყოს მხოლოდ წარსულის გადმონაშთი.საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის როლი მხოლოდ დეკორატიული რომ იყოს, სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის როლების გამიჯვნა, აზრს დაკარგავდა.ესპანეთში 1981 წლის მშვიდობის შენარჩუნებაში გადამწყვეტი როლი მონარქმა შეასრულა.¹⁸⁹

სახელმწიფოს მეთაურის მნიშვნელობას ბეიგჰოტი თავის ნაშრომში "ინგლისის კონსტიტუცია" ხატოვნად აღწერს. ბეიგჰოტი ინგლისის კონსტიტუციაში ერთმანეთისგან მიჯნავს კონსტიტუციის "ეფექტიან" და "დიდებულ" ნაწილებს. "ეფექტიან" ნაწილში მოიაზრებს კაბინეტს, რამდენადაც მას აქვს რეალური პოლიტიკის გატარების უფლება. კონსტიტუციის "დიდებულ" ნაწილად კი მიიჩნევს მონარქს, რომელიც

¹⁸⁷Frison-Roche F., Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (former Yugoslavian Republic of Macedonia), Semi-Prezidentialism in Central and Eastern Europe, Edited by Elgie R. and Moestrup S., Manchester and New York, 2008, 106.

¹⁸⁸ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 80.

¹⁸⁹Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 46.

ქმედითი ფუნქციების მცირე ჩამონათვალით სარგებლობს. ბეიკოტის აზრით, აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ ეს უკანასკნელი ნაკლებად მნიშვნელოვანია ან ზედმეტია. უფრო მეტიც, მიიჩნევა, რომ აღნიშნულს ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს ეროვნული ერთობის განმტკიცებისა და სიმბოლიზებისთვის. მისი აზრით, სახელმწიფოს მეთაურისთვის ადვილია განასახიეროს კონსტიტუციის "დიდებული" ნაწილი, თუ "ეფექტიანი" მოვალეობების შესრულების ვალდებულება სხვას აკისრია; ხოლო თუ სახელმწიფოს მეთაური ვალდებულია კონსტიტუციის "ეფექტიანი" ფუნქციებიც ადასრულოს, იგი წყვეტს ერის წარმომადგენლობის ფუნქციას; ის მხოლოდ იმ კონკრეტულ სექტორს წარმოადგენს, რომელიც მის საქმიანობას უჭერს მხარს.¹⁹⁰

4. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ტიპები

მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის საქმიანობასაც წარმართავს მთავრობის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი, კანცლერი და სხვ.). მთავრობა არის კოლექტიური აღმასრულებელი ხელისუფლება. საპარლამენტო სისტემა არ აწესებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის არჩევაზე შეზღუდვას. ამ თვალსაზრისით, თუ პარლამენტის მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეუზღუდავად იყოს ხელისუფლებაში. საპრეზიდენტო და შერეულ სისტემებში პრეზიდენტის ხელმეორედ არჩევაზე ჩვეულებისამებრ შეზღუდვებია დაწესებული.¹⁹¹

მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებისა და დელეგირებული კანონმდებლობის გამოცემის უფლებით.¹⁹²

მთავრობის მეთაურსა და კაბინეტის წევრებს შორის სხვადასხვანაირი კავშირი შეიძლება არსებობდეს, ესენია: ა) პირველი უთანასწორობზე მაღლა; ბ) პირველი უთანასწორობა შორის; გ) პირველი თანასწორობა შორის.

პირველი უთანასწორობებზე მაღლა – პირველი უთანასწორობებზე მაღლა არის მთავარი აღმასრულებელი პირი, რომელიც პარტიის ლიდერია, რთულია მისი გადაყენება პარლამენტის წევრების მიერ, იგი კაბინეტის წევრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს თავისი სურვილისამებრ.¹⁹³ მთავრობის გადაწყვეტილებები მხოლოდ ფორმალურადაა კოლექტიური, რადგან პრემიერ-მინისტრის ნება განმსაზღვრელია. თუ პრემიერ-მინისტრის მიერ შერჩეული მინისტრები მის პოლიტიკას მხარს არ უჭერენ, იგი მათ თავისი

¹⁹⁰Bogdanor V., *The Monarchy and the Constitution* (1997), pp 61–2, 63 წიგნიდან: Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, Cambridge, 2007, 355.

¹⁹¹Carey J., *Presidential versus Parliamentary Government*, 109, http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf [15.07.2014].

¹⁹²მელქაძე ო., მახარაძე ო., *პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით)*, ბათუმი, 2001, 53.

¹⁹³Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 102-103.

მომხრე მინისტრებით შეცვლის.¹⁹⁴ ასეთად შეიძლება მიჩნეული იქნას ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი, რომელიც რეალურად მართავს მთავრობას, თავისუფლად ნიშნავს და ათავისუფლებს "დაქვემდებარებულ" მინისტრებს. პრემიერ-მინისტრი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ქმედითუნარიანი მეთაური და "არჩეული მონარქი". მას შეუძლია აღნიშნულ სფეროებში შემავალი საკითხები კაბინეტს წარუდგინოს განსახილველად, მაგრამ გადაწყვეტილების მიღება მისი პრეროგატივაა.¹⁹⁵

"პირველი უთანასწორობის შორის" შეიძლება არ იყოს პარტიის ლიდერი, მაგრამ მას მაინც ნდობის უბრალო კენჭისყრით ვერ გადააყენებენ და თანამდებობას ინარჩუნებს მაშინაც, როცა მისი კაბინეტის წევრები იცვლებიან. მას შეუძლია მოხსნას მინისტრები, მაგრამ მინისტრებს არ შეუძლიათ მოხსნან ის. ასეთ სისტემად შეიძლება დახასიათდეს გერმანული საპრემიერო სისტემა. გერმანიის კანცლერი ნაკლებად პრივილეგირებული ფიგურაა ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრთან შედარებით. თუმცა, ის მაინც არის პირველი უთანასწორობის შორის.¹⁹⁶ აღნიშნული გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ პარლამენტი ნიშნავს მხოლოდ კანცლერს და არა მთელ მთავრობას, როგორც ეს უმეტეს საპარლამენტო სისტემებშია. ეს არის პროცედურა, რომელიც აყალიბებს პრემიერ-მინისტრის მთავრობის სხვა წევრებზე მაღლა ყოფნას. მის სტატუსს ასევე განამტკიცებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.¹⁹⁷

უმეტეს საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის, *Primus Inter Pares*. "პირველი თანასწორთა შორის" სისტემაში პრემიერ-მინისტრი თავისი კაბინეტის წევრებთან ერთად კარგავს თანამდებობას. ის იღებს სამთავრობო გუნდში "განსაზღვრულ" მინისტრებს, და მათზე მცირე კონტროლის შესაძლებლობას ფლობს.¹⁹⁸ მთავრობა გადაწყვეტილებებს მართლაც კოლექტიურად იღებს. პრემიერ-მინისტრს მინისტრებისათვის მითითებების მიცემის უფლება არა აქვს.

საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა საპარლამენტო გზით ყალიბდება. პარლამენტი ირჩევს ან ამტკიცებს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს. პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების დანიშვნა სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივაა, მაგრამ ეს ფორმალურ ხასიათს ატარებს. პარლამენტი მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის ფორმირებას როდი ახდენს, უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ პარლამენტზე არსებითად არის დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება.¹⁹⁹

¹⁹⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99, 212.

¹⁹⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 322.

¹⁹⁶ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 103.

¹⁹⁷ იქვე, 106-107.

¹⁹⁸ იქვე, 103.

¹⁹⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.

5. საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა, როგორც მთავრობის ფუნქციონირების საფუძველი

მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. პასუხისმგებლობის იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა ნებისმიერ დროს უნდა სარგებლობდეს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით, მისი შექმნის დღიდან, შემდგომი ფუნქციონირების ყველა ეტაპის ჩათვლით. ეს სისტემის ქვაკუთხედი, რომლითაც აიხსნება სისტემის ყველა დანარჩენი მექანიზმი.

განასხვავებენ ნდობის გამოცხადებაზე უარისა და უნდობლობის ვოტუმის ფორმებს. ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმას ადგილი აქვს მაშინ, როცა მთავრობა თვითონ აყენებს ნდობის საკითხს პარლამენტის წინაშე ამა თუ იმ აქტის მიღებასთან დაკავშირებით, რომლის მიღებასაც ის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. თუ მთავრობა აღმოაჩენს, რომ მნიშვნელოვანი კანონპროექტის მიმართ საპარლამენტო უმრავლესობას დათქმები აქვს, მთავრობამ შეიძლება დასვას თავისი არსებობის საკითხი. ეს უფრო მთავრობის ზეწოლის საშუალებაა, ვიდრე მისი პასუხისმგებლობის ფორმა.²⁰⁰ თუ პარლამენტი არ დაუჭერს მხარს, მაშინ პარლამენტში მთავრობის მიმართ უნდობლობის პროცედურა იწყება.

უნდობლობის პროცედურას კი პარლამენტი ადრევეს მთავრობის მიმართ. უნდობლობის ვოტუმის კენჭისყრაზე დაყენებით პარლამენტს შეუძლია საკუთარი პოლიტიკური ნება განახორციელებინოს მთავრობას. მაგრამ უნდობლობის ვოტუმი ძალიან სახიფათოა. ანდრამ შაიოს სიტყვებით, ეს არის ბომბი, რომელიც (თუ მას ახალი არჩევნების დანიშვნაც მოჰყვა) მის ამწყობ ინჟინრებს შეიძლება ხელში აუფეთქდეთ²⁰¹. უნდობლობის პროცედურის შედეგია მთავრობის გადადგომა და ახალი მთავრობის ფორმირება, ან პარლამენტის დათხოვნა და ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. ამ შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანო ახდენს მთავრობაზე ზემოქმედებას. პარლამენტარებს შეუძლიათ აიძულონ მთავრობა გადადგეს, ვინაიდან იწუნებენ მის პოლიტიკას. ძირითადად ასეთი ინიციატივა ოპოზიციის მხრიდან მოდის იმ იმედით, რომ უმრავლესობის ნაწილიც შეუერთდება მას.²⁰²

განასხვავებენ უნდობლობის დესტრუქციულ და კონსტრუქციულ ვოტუმს. მემკვიდრის განსაზღვრის გარეშე მთავრობის გადაყენება დესტრუქციულ უნდობლობის ვოტუმს წარმოადგენს. კონსტრუქციული ვოტუმი კი გულისხმობს უნდობლობის პროცესის ინიცირებისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ერთდროულად დასახელებას. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობას, რადგან

²⁰⁰პაკტე პ., მეღენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 221.

²⁰¹შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.

²⁰²პაკტე პ., მეღენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 221.

არ რჩება ხელისუფლების ვაკუუმი - მას ახალი თანამდებობის პირი მაშინვე იკავებს. განასხვავებენ კოლექტიურ უნდობლობის ვოტუმს პრემიერ-მინისტრის ან მთელი მთავრობის წინააღმდეგ და უნდობლობის ვოტუმს ცალკეული მინისტრის წინააღმდეგ²⁰³.

აღსანიშნავია, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია საყოველთაო არჩევნებით არჩეული პალატის წინაშე, გამონაკლისის სახით, პალატების წინაშე, ხოლო დათხოვნა გამოიყენება მხოლოდ საყოველთაო არჩევნებით არჩეული პალატის მიმართ.²⁰⁴ თუ ასამბლეა ორპალატიანია, ასეთ შემთხვევაში ის, როგორც წესი პასუხისმგებელია ქვედა პალატის წინაშე. საპარლამენტო სისტემაში ბიკამერალური პასუხისმგებლობა არსებობს მაშინ, როდესაც მმართველმა კოალიციამ უნდა მიიღოს ორივე პალატის ნდობა. ორმაგი პასუხისმგებლობა დასავლეთ ევროპაში არსებობს მხოლოდ იტალიაში, ასევე ბელგიაში არსებობდა 1995 წლამდე და შვედეთში – 1970 წლამდე.²⁰⁵ თანაბარი ძალის ბიკამერალური სისტემა ასევე არსებობს ავსტრალიაში.²⁰⁶

6. ნდობის გამოცხადება მთავრობის ფორმირებისას

პირველ რიგში, მთავრობის ნდობის საკითხი დგება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც დღის წესრიგში პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის ან ძველი მთავრობის გადაყენების, ან პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემდეგ დგება. საპარლამენტო სისტემაში, როგორც წესი, მთავრობის ფორმირების პროცესში პირველ ნაბიჯს სახელმწიფოს მეთაური დგამს. თუმცა, პრეზიდენტი რა როლს თამაშობს ამ საკითხების გადაწყვეტაში, დამოკიდებულია საპარლამენტო სისტემა დუალისტურია თუ მონისტური, დუალიზმი ფორმალურია თუ ქმედითი.

მთავრობის ფორმირების პროცესი მოიცავს ფორმალურ დებულებებსა და უამრავ არაფორმალურ წესს. კონსტიტუციური წესები ხშირად არ ასახავს, როგორ ფორმირდება მთავრობა პრაქტიკაში. კონსტიტუციური და იურიდიული წესები ძირითადად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის, პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების, ნდობის დაკარგვის შემთხვევაში მთავრობის გადადგომის, ასევე პარლამენტის დაშლის მოთხოვნებსა და მაქსიმუმ არჩევნებს შორის პერიოდს.²⁰⁷ ზოგიერთი იურიდიული წესი კი

²⁰³გაუელი, ვ. კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), თბილისი, 2002, 154.

²⁰⁴პაკტე პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 222-223.

²⁰⁵Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, Bicameralism and Government Formation, <<http://www.econ2.jhu.edu/People/eraslan/Papers/bicameralism-gjps.pdf>> [30.05.2014].

²⁰⁶Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 185.

²⁰⁷Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMaiRule1995.pdf>>, 86.

პრაქტიკაში ყოველთვის ირღვევა. მაგალითად, სახელმწიფოს მეთაურის ჩართულობა.

6.1. სახელმწიფოს მეთაურის როლი მთავრობის ფორმირების პროცესში

სახელმწიფოს მეთაურის ემპირიული ჩართულობა მთავრობის ფორმირების პროცესში ხშირად კონსტიტუციური წესებისგან ძალზედ განსხვავებულია. საპარლამენტო მონარქიების უმეტესობაში კონსტიტუცია მონარქს ანიჭებს მთავრობის წევრების დანიშვნისა და მოხსნის უფლებამოსილებას. პრაქტიკაში დემოკრატიულმა ნორმებმა კი მონარქები აიძულა ეს უფლებამოსილებები გადაეცა სხვა პირებისთვის, პირველ რიგში კი, მმართველი პარტიის ლიდერებისთვის. თუმცა, კონსტიტუციურ მონარქიებში, როგორცაა, ნიდერლანდი, ბელგია და დანია, მათი "სცენის მიღმა" გავლენა მხედველობაშია მისადები, განსაკუთრებით ფორმეთაურისა და ინფორმეთაურის დასახელების დროს.²⁰⁸

დიდი ბრიტანეთში იურიდიულად, დედოფალს აქვს უფლება პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს ის, ვისაც მოისურვებს. უფრო მეტიც, იურიდიულად მას არ აქვს ვალდებულება დანიშნოს ვინმე ამ თანამდებობაზე. არ არსებობს იურიდიული ვალდებულება პრემიერ-მინისტრის მუდმივად არსებობისთვის. პრაქტიკაში კი, დედოფლის არჩევანი განისაზღვრება ჩვეულებებით, მან უნდა დანიშნოს პირი, რომელსაც შეუძლია მთავრობის ფორმირება და რომელიც მიიღებს თემთა პალატის ნდობას. ზოგადად ჩვეულება მკაფიოდ მიუთითებს, რომ პარტიის ლიდერი, რომელსაც აქვს თემთა პალატაში უმრავლესობის მხარდაჭერა, არის პრემიერ-მინისტრობის უდავო კანდიდატი.²⁰⁹ სტაბილური პოლიტიკური პირობების არსებობისას, დედოფალს პრემიერ-მინისტრის შერჩევაში დისკრეციული უფლებამოსილებები არ აქვს, მაგრამ შეიძლება წარმოიშვას ისეთი გარემოებები, რომელიც დედოფლის ინიციატივას მოითხოვს. მაგალითად, როდესაც პარტია ან კოალიცია შიდა უთანხმოების შედეგად დაიშალა, ან თემთა პალატაში ვერც ერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა უმრავლესობა და სიტუაცია ჩიხშია მოქცეული. ასეთ მდგომარეობაში მონარქის ინიციატივა გარდაუვალია ინტერპარტიული მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ.²¹⁰

ასევე, რესპუბლიკების შემთხვევაშიც პრეზიდენტის რეალური გავლენა ყოველთვის არ შეესაბამება კონსტიტუციურ წესებს. იმ საპარლამენტო ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფოს მეთაურს მცირე უფლებები აქვს, და ქვეყანაში არსებობს ორპარტიული სისტემა, სახელმწიფოს მეთაური ასახელებს გამარჯვებულ პარტიას, ხოლო იქ სადაც მრავალპარტიული სისტემაა და კოალიციური მთავრობის ფორმირების მრავალნაირი შესაძლებლობა არსებობს, სახელმწიფოს მეთაურის გავლენა

²⁰⁸ იქვე, 86.

²⁰⁹ Turpin C., Tomkins A., British Government and the Constitution, Cambridge, 2007, 356.

²¹⁰ Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, London, 2007, 249.

იზრდება, განსაკუთრებით პოლიტიკური კრიზისების პერიოდში, როცა მთავრობის ფორმირება ვერ ხერხდება.²¹¹

6.2. მთავრობის ფორმირების ხანგრძლივობა

ერთი გამარჯვებული პარტიის გამოვლენის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირება ხდება სწრაფად და მარტივად. იქ, სადაც ასეთი პარტია არ ვლინდება, მთავრობის ფორმირება უფრო რთული და ამავე დროს მრავალი ალტერნატივით აღსავსე პროცესია. ასეთ შემთხვევაში პროცესი განპირობებულია არა იმდენად საარჩევნო შედეგით, არამედ ინსტიტუციური შეზღუდვებით, პროცესში მონაწილე თითოეული პირის მიზნებითა და რესურსებით. დიდ ბრიტანეთსა და საბერძნეთში ახალი მთავრობის ფორმირება ხდება ძალიან სწრაფად, საშუალოდ 4 და 8 დღე. საბერძნეთში ეს განპირობებულია კონსტიტუციური ჩანაწერით, რომლის თანახმადაც პარტიის ლიდერს მთავრობის შესაქმნელად მიცემული აქვს 3 დღე. დანიასა და შვედეთში ფორმირების პროცესი იკავებს 2-დან 4 კვირამდე. იტალიაში 6-დან 8 კვირამდე. ბელგიასა და ნიდერლანდში ეს მოითხოვს საშუალოდ 8 კვირაზე მეტს (იხ. დანართი 2).²¹² ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის პროგრამის შემუშავებისთვის მცირე დროა გამოყოფილი, რამდენადაც ძირითადი საკითხები ეტაპობრივად წყდება. ზოგიერთ ქვეყანაში კი ყველა საკითხი წინასწარ უნდა იყოს ნათელი, სანამ მთავრობა ნდობას მიიღებს. მთავრობის ფორმირებას ყველაზე ხანგრძლივ ვადას უთმობს ბელგია. ეს განპირობებულია პარტიების დახლეჩით. არც ერთი პარტია არ გამოხატავს ერთიანი ბელგიის ინტერესებს, მხოლოდ ფლამინდრიული ან ფრანგული ნაწილის ინტერესებს ატარებს. შესაბამისად მათ შორის კონსენსუსის მიღწევა რთულია. ყველაზე მცირე დროს უთმობს დანია. კანონმდებელს ურჩევნია კაბინეტის სწრაფი ფორმირება დასრულდეს თუნდაც დრამატული შედეგით შემდგომში, ვიდრე ელოდოს პარტიების უცნაურ კომბინაციებს.²¹³

6.3. მთავრობის ფორმირების ეტაპები

ლუდვიგ დე ვინტერი თავის ნაშრომში "პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების პროცესში", მთავრობის ფორმირებას შემდეგ ეტაპებად ყოფს:

ა) კონსულტაციის ეტაპი

უმეტეს ქვეყნებში არჩევნების შემდეგ ან მთავრობის გადაყენების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურს აქვს პირველი ნაბიჯის გადადგმის უფლება.

²¹¹Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMaiRule1995.pdf>>, 86.

²¹² იქვე. 122.

²¹³ იქვე. 144-145.

ამ მხრივ, ევროპაში გამონაკლისია შვედეთი. 1974 წლიდან რიკსდაგის სპიკერი ასახელებს ფორმეთაურს. შვედეთში მთავრობის ჩამოყალიბება მთლიანად რიკსდაგიდან მომდინარეობს სახელმწიფოს მეთაურის ყოველგვარი ჩარევის გარეშე, რამდენდაც მეფის კომპეტენციები არ ცდება წარმომადგენლობით როლს და იგი პარლამენტარიზმის ინსტიტუციური ჩარჩოს მიღმა დარჩენილი.²¹⁴ იგივე წესი მოქმედებს იაპონიაში, სადაც იმპერატორი ფორმალურადაც არ მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში.

ფორმირების პროცესში პირველ ეტაპს წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის კონსულტაცია. კონსტიტუციური მონარქები ცდილობენ პირველადი ინფორმაცია მიიღონ მთავარი მოქმედი პირებისგან. რესპუბლიკებში – გერმანელი და ბერძენი პრეზიდენტები – არ მართავენ წინასწარ კონსულტაციებს პრემიერ-მინისტრის დასახელებლად. ეს არ ნიშნავს, რომ აქ არ ზრუნავენ პრეზიდენტის "წინდაუხედავ" ნაბიჯებზე, უბრალოდ პრაქტიკაში ეს პროცესი მარტივად წარიმართება. ყველაზე დიდი საპარლამენტო მხარდაჭერის მქონე პარტიის ლიდერი სახელდება პრემიერ-მინისტრად. მეორე მხრივ, იტალიის პრეზიდენტი, თავად მართავს კონსულტაციებს.

უმეტეს ქვეყნებში კონსულტაციებს გადიან პარტიის ლიდერებთან, ზოგიერთ ქვეყანაში – ყოფილ პრემიერ-მინისტრთანაც (და ვიცე პრემიერ-მინისტრთან), პალატების სპიკერებთან, ქვეყნის მთავარ სოციალურ-ეკონომიკურ ჯგუფებთან და საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესთანაც კი.²¹⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესთან კონსულტაციის გავლა ხდება ლუქსემბურგში. (იხ. დანართი 1.)

ბ) ფორმეთაურის არჩევის პროცესი

კონსტიტუციურ მონარქიებში, როცა პრემიერ-მინისტრის განსაზღვრის პროცესი არც ისე ნათელია და რამდენიმე ალტერნატივის შესაძლებლობა არსებობს, ამ საკითხის მონარქის ჩაბმის გარეშე მოსაწესრიგებლად სპეციფიკური ინსტიტუციური მექანიზმი იქნა განვითარებული. ნიდერლანდებში, ბელგიასა და შედარებით ნაკლებად დანიაში ასეთ შემთხვევებში მონარქი ნიშნავს "ინფორმეთაურს", როგორც წესი, ყველა პარტიისთვის მისაღებ პოლიტიკოსს. მონარქის სახელით, ის იკვლევს სხვადასხვა კოალიციისა და კოალიციის მეთაურის – პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურების – დასახელების შესაძლებლობას. თუ დანიშნული ინფორმეთაური წარმატებული არაა, მონარქი ნიშნავს ახალს.²¹⁶ როგორც წესი, კონსტიტუციები ფორმეთაურის არჩევის წესებზე დუმან, აღნიშნული ძირითადად ასახულია დაუწერელ ადათებსა და ნორმებში. გამონაკლისია საბერძნეთი, რომლის კონსტიტუციაც პირდაპირ მიუთითებს, რომ პარტია,

²¹⁴ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

²¹⁵Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMaiRule1995.pdf>> [30.05.2014]., 124-125.

²¹⁶იქვე, 125-126.

რომელიც აკონტროლებს ყველაზე დიდ საპარლამენტო ფრაქციას, უნდა იქნას ფორმეთაურად არჩეული.²¹⁷

გ) პრემიერ-მინისტრის ან ფორმეთაურის დასახელება

მას შემდეგ, რაც ინფორმეთაური პოტენციური კოალიციური პარტიების აზრებს მოისმენს, ის რჩევას აძლევს მონარქს სასურველი კოალიციის ფორმირებაზე, და კოალიციის ფორმეთაურის არჩევაზე (ფორმეთაური – სახელმწიფოს მეთაურის მიერ არჩეული პარტია ან პარტიის ლიდერი მთავრობის ფორმირების მიზნით²¹⁸). მონარქი ძირითად შემთხვევებში ამ რჩევას მიჰყვება, რამდენადაც მისი თავისუფლება ძლიერ შეზღუდულია.

გერმანიისა და საბერძნეთის პრეზიდენტები არ იყენებენ ინფორმეთაურებს, მაგრამ მათი თავისუფლება პრემიერ-მინისტრის დასახელებლად შეზღუდულია კონსტიტუციური წესებით. მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტს არ უტოვებს თავისუფალ სივრცეს კანდიდატის ასარჩევად, რამდენადაც მან უნდა დაასახელოს პარლამენტის ყველაზე დიდი პარტიის ლიდერი ფორმეთაურად, თუ ის ვერ შეძლებს ფორმირებას, შემდეგ რიგით მეორე პარტიას ეძლევა შანსი და ა. შ.

პრემიერ-მინისტრის განსაზღვრაში ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტი უფრო მეტად მონაწილეობს, ვიდრე პრეზიდენტი. მაგალითად, გერმანიაში პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა სახელდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, მაგრამ ფედერალური პრეზიდენტის ფორმალურად თავისუფალი შეთავაზება არ ზღუდავს ბუნდესტაგს, რომელსაც თუ მოისურვებს შეუძლია ინიციატივის გამოჩენა, მას მხოლოდ ვალდებულება აქვს პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატურაზე თავისი აზრი გამოთქვას. პრაქტიკაში ეს მხოლოდ საზეიმო ფორმალობაა, რელურად პარტიები წყვეტენ კანცლერის წარდგენას. გათვალისწინებულია პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებული კანდიდატურის მარცხის შესაძლებლობა. ამიტომ როდესაც ბუნდესტაგი არ ირჩევს პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატურას, მას საკუთარი კანდიდატის არჩევის უფლება აქვს. შეიძლება რამდენიმე კანდიდატურა იქნას წარდგენილი, რომელთა შორისაც არჩევანი უნდა გააკეთოს ბუნდესტაგმა.²¹⁹

იტალიაში ასევე ზოგჯერ შემთხვევაში პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურ როლს არ ასრულებს.²²⁰

დ) მოლაპარაკებები მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებისთვის;

²¹⁷Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> , [30.05.2014], 31.

²¹⁸Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> , [30.05.2014], 29.

²¹⁹ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 438.

²²⁰Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 126.

მას შემდეგ, რაც მომავალი მთავრობის ლიდერი აირჩევა, მთავარ საკითხს მთავრობის ფორმირება წარმოადგენს. დანიაში, ლუქსემბურგში, შვედეთში, ესპანეთსა და დიდ ბრიტანეთში პრემიერ-მინისტრი ასახელებს მინისტრებს, მაგრამ კოალიციური მთავრობის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება თავის პარტიას ვერ სცდება.

სხვა ქვეყნებში მოლაპარაკება მიმდინარეობს საპარლამენტო პარტიებთან ან კოალიციურ პარტიებთან, ზოგიერთ შემთხვევაში კი მათ გარეშე მიმდინარეობს. ბელგიის, ესპანეთის, იტალიის, შვედეთის, საბერძნეთის საპარლამენტო პარტიები მნიშვნელოვან ზეგავლენას არ ახდენენ მინისტრის პორტფელის განაწილებაზე.²²¹

ე) ფორმირების შედეგების დადასტურება

ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტში მთავრობის ფორმალურ წარდგენამდე ხდება მოლაპარაკების შედეგების რატიფიცირება მოლაპარაკებაში ჩაბმული თითოეული პარტიის მიერ. რატიფიცირება ხდება მისი აღმასრულებელი ორგანოების, ან პარტიის კონფერენციის მეშვეობით, სადაც პარტიის ყველა რიგითი წევრია წარმოდგენილი, ან პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიის წევრების მიერ.²²²

ე) საპარლამენტო ინვესტიტურა

საპარლამენტო სისტემაში ძირითადი მექანიზმი, რითაც აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, არის ნდობისა და უნდობლობის ვოტუმი, რაც პარლამენტს აძლევს მთავრობის შეცვლის საშუალებას.

ნორვეგიაში, დანიაში, დიდ ბრიტანეთში, ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდებში ფორმალურად ინვესტიტურის ვოტუმი არ მოითხოვება. ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდებში მართალია ფორმალურად ინვესტიტურის ვოტუმი არ მოითხოვება, მაგრამ ნორმას წარმოადგენს, რომ მთავრობა უმრავლესობის მიერ უნდა იყოს მხარდაჭერილი და არა შეწყნარებული. ნიდერლანდებში ნდობა ივარაუდება, სანამ საპირისპირო არ დამტკიცდება უნდობლობის ვოტუმის შედეგად. იმ ქვეყნებს შორის, სადაც ფორმალურად ვოტუმი მოთხოვნილია, ფარდობითი უმრავლესობა საკმარისია ბელგიაში, იტალიასა და შვედეთში.

შვედეთში უნდა დამტკიცდეს, რომ აბსოლუტური უმრავლესობა არაა პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგი. 1974 წლის კონსტიტუციის თანახმად რიკსდაგის თავმჯდომარე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს თავმჯდომარის მოადგილესთან და პარლამენტში შემავალ პარტიათა წარმომადგენლებთან კონსულტაციის შემდეგ. რიკსდაგმა ოთხ დღეში უნდა გამოთქვას აზრი თავმჯდომარის მიერ წარდგენილ კანდიდატურაზე თავისი აზრი, რომელიც მიღებულიად მიიჩნევა, თუკი აღნიშნულის წინააღმდეგ ხმას არ მისცემს

²²¹ იქვე. 132.

²²² იქვე.

წევრების ნახევარზე მეტი. პრემიერ-მინისტრის დასანიშნავად არ არის აუცილებელი უმრავლესობის მიერ მის სასარგებლოდ ხმის მიცემა. მთავარია, აბსოლუტური უმრავლესობა არ გამოვიდეს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წინააღმდეგ. პრემიერ-მინისტრის სასარგებლოდ ითვლება არდამსწრე და თავშეკავებულ დეპუტატთა ხმები.²²³ პრაქტიკაში ეს გულისხმობს იმას, რომ თავშეკავება ითვლება ნაგულისხმევ თანხმობად და შესაბამისად, უმცირესობის მიერაც შეიძლება აირჩეს პრემიერ-მინისტრი.

მხოლოდ ესპანეთში (პირველ კენჭისყრაზე) და გერმანიაში (პირველ და მეორე კენჭისყრაზე) პრემიერ-მინისტრი უნდა აირჩიოს აბსოლუტურმა უმრავლესობამ.

ამ ქვეყნებისგან განსხვავებული რეგულაციაა იტალიაში. იტალიაში მთავრობის დანიშვნა კლასიკური პარლამენტარიზმის ფორმებს ექვემდებარება. მთავრობა უფლებამოსილების შესრულებას პრეზიდენტის მიერ მისი დასახელებისა და დაკომპლექტების შემდეგ იწყებს, პალატები კი შემდეგ უცხადებენ ნდობას. მთავრობის წევრები ფიცს დებენ რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინაშე. ამ მომენტიდან მთავრობა ჩამოყალიბებულად ითვლება და თავისი ფუნქციების შესრულებას იწყებს. ნდობის მისაღებად კი პალატებს ჩამოყალიბებიდან 10 დღის ვადაში წარედგინება. ნდობა თანმიმდევრობით ორივე პალატამ უნდა გამოაცხადოს. საჭირო არაა კვალიფიციური უმრავლესობის მიღება. მთავრობას აქვს თუ არა გარკვეული ნდობა, ის მაინც ფლობს გარკვეულ უფლებებს. ნდობის გამოცხადებამდე განხორციელებული მთავრობის წინა ქმედებები ხელშეუხებელი რჩება.²²⁴

დიდ ბრიტანეთში ჩვეულების თანახმად პრემიერ-მინისტრი თემთა პალატაში უმრავლესობაში მყოფი პარტიის ლიდერია. არჩევნების შემდეგ პრემიერ-მინისტრი არ აირჩევა, მას ნიშნავს დედოფალი, ვინაიდან ის ვალდებულია დაასახელოს გამარჯვებული პარტიის ლიდერი. პრემიერ-მინისტრს პრაქტიკულად ამომრჩევლები ირჩევენ. თუ პრემიერ-მინისტრი გადადგება, მისმა პარტიამ უნდა დაასახელოს ახალი ლიდერი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის პოსტს დაიკავებს.²²⁵

ზ) ვის ირჩევს პარლამენტი: პრემიერ-მინისტრს თუ მთავრობას?

შვედეთში პარლამენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო მთავრობის ფორმირებისას გადამწყვეტია პრემიერ-მინისტრის პოზიცია. იგი წარმოადგენს რიკსდაგის ნდობით აღჭურვილ პირს. მას უფლება აქვს დანიშნოს მთავრობის წევრები და წარადგინოს ისინი რიკსდაგში, რომელიც

²²³ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

²²⁴იქვე, 499-500.

²²⁵პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 251.

კაბინეტის შემადგენლობასთან დაკავშირებით თავის პოზიციას კენჭისყრით არ გამოხატავს.²²⁶

გერმანიაში პარლამენტის ნდობის მოპოვება მხოლოდ კანცლერს სჭირდება და ბუნდესტაგის როლი მთავრობის მეთაურის არჩევით შემოიფარგლება. მინისტრების დანიშვნის, მათი პასუხისმგებლობისა და გათავისუფლების საკითხებს პარლამენტი კანცლერის მეშვეობით მოქმედებს. 64-ე მუხლის თანახმად კანცლერი სახელმწიფოს მეთაურის თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს. ძირითადი კანონი კანცლერს ბუნდესტაგისთვის თავისი მთავრობის წარდგენის ვალდებულებისგან ათავისუფლებს. საჭირო არაა ნდობის ვოტუმზე კენჭისყრა. ²²⁷ ასევე ესპანეთში კონგრესი ირჩევს მთავრობის თავმჯდომარეს. მთავრობის დანარჩენი წევრები კი ინიშნებიან და თავისუფლებიან მეფის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით (ესპანეთის კონსტიტუციის მე-100 მუხლი). იტალიაში პარლამენტის ნდობის მისაღებად მთავრობის მთელი შემადგენლობის წარდგენა ხდება.

6.4. მთავრობის ფორმირების პოზიტიური და ნეგატიური წესი

ბერგმანი განასხვავებს პოზიტიურად ფორმულირებულ ფორმირების წესებსა და ნეგატიურად ფორმულირებულ წესებს.

ბერგმანის მიხედვით შეიძლება გამოიყოს სამი სახის პოზიტიური წესი:

1) სამთავრობო უმრავლესობა უნდა შედგებოდეს იმ პარტიის ან პარტიების კოალიციისგან, რომელსაც ადგილების აბსოლუტური უმრავლესობა უჭირავს. ასეთი ფორმა ამ ეტაპზე არ არსებობს;

2) მმართველმა პარტიამ ან მმართველმა კოალიციამ უნდა მიიღოს აბსოლუტური უმრავლესობის ნდობის ვოტუმი. ეს არის გერმანიის შემთხვევა, სადაც კანცლერობის კანდიდატმა პირველ ტურში უმრავლესობის მხარდაჭერა უნდა მიიღოს. წარუმატებლობის შემთხვევაში პარლამენტი შეუძლია წამოაყენოს თავისი კანდიდატურა და ის აირჩიოს აბსოლუტური უმრავლესობით. თუ კანდიდატურა ისევ ჩავარდა, მესამე ტურში ფარდობითი უმრავლესობაც საკმარისია. ესპანეთის წესები მოითხოვს აბსოლუტური უმრავლესობას პირველ ტურში, მეორე ტურში ფარდობითიც საკმარისია.

3) ყველაზე სუსტი პოზიტიური წესი არის ფარდობითი უმრავლესობით მთავრობის დამტკიცება. ეს წესი მოქმედებს ბელგიაში, იტალიასა და საბერძნეთში. გარკვეულწილად ვრცელდება ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდზეც, რამდენადაც მთავრობა უნდა იყოს მხარდაჭერილი და არა მხოლოდ შეწყნარებული პარლამენტის მიერ. ²²⁸

²²⁶ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

²²⁷იქვე, 439-440.

²²⁸Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 135.

ნეგატიური წესები არ მოითხოვს მთავრობის მიერ ნდობის პოზიტიურ ვოტუმს:

1) მმართველმა პარტიამ ან მმართველმა კოალიციამ უნდა მიიღოს ნდობის ვოტუმი, მაგრამ იმ კუთხით, რომ აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ უნდა მისცეს ხმა მთავრობის საწინააღმდეგოდ. შედეგად, სანამ კოალიცია უფლებამოსილების შესრულებას შეუდგება, ის აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ უნდა იქნეს შეწყნარებული.

2) მმართველ პარტიას ან მმართველ კოალიციას არ სჭირდება პარლამენტში ნდობის ვოტუმის მიღება, აქ საერთო ნაგულისხმევი ნდობის პრინციპი მოქმედებს. მთავრობა იქმნება და მუშაობას იწყებს ნდობის წინასწარი კენჭისყრის გარეშე, რაც "ნეგატიური" პარლამენტარიზმის, უმცირესობის მთავრობის მოსვლის შესაძლებლობას იძლევა.²²⁹ ეს წესი არსებობს სკანდინავიის 4 ქვეყანასა და დიდ ბრიტანეთში.

შედეგად, ნეგატიური წესი მიუთითებს, რომ მთავრობა უნდა იყოს აბსოლუტური უმრავლესობის მხრიდან ტოლერირებული, მაშინ როდესაც პოზიტიური წესები მოითხოვს სულ მცირე ფარდობითი უმრავლესობის მხრიდან მხარდაჭერას.²³⁰

6.5. მთავრობის ფორმირების პროცესის ჩაშლა

საპარლამენტო სისტემაში ხშირ შემთხვევაში თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას, ამას შეიძლება მოჰყვეს პარლამენტის ავტომატური დაშლა, ან ეს სახელმწიფოს მეთაურის დისკრეციას წარმოადგენს. მაგალითად, ესპანეთში თუ პირველი კენჭისყრიდან ორი თვის მანძილზე ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოიპოვებს კონგრესის ნდობას, მეფე ორივე პალატას ითხოვს და ახალ არჩევნებს ნიშნავს, კონგრესის თავმჯდომარის ხელმოწერით. სავალდებულო დათხოვნას გამაფრთხილებელი ფუნქცია აქვს, ის მთავრობის დროულ ფორმირებას ისახავს მიზნად.²³¹ ასევე შედეგად, ჩინში მოქცევის თავიდან ასაცილებლად, "თუკი რიკსდაგი ოთხჯერ უარყოფს თავმჯდომარის წინადადებას, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის პროცედურა უნდა შეწყდეს და განიხილება მხოლოდ რიკსდაგში ახალი არჩევნების შემდეგ. თუ არჩევნები გათვალისწინებული არაა სამი თვის ვადაში, ინიშნება საგანგებო არჩევნები."

გერმანიაში პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის ჩავრდნას მოსდევს, ბუნდესტაგის წევრთა მეოთხედის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის კენჭისყრა. არჩევა როგორც პირველ, ისე მეორე შემთხვევაშიც აბსოლუტური უმრავლესობით ხდება პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის ჩავრდნიდან 14 დღის ვადაში. ამ ვადაში

²²⁹ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, გ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

²³⁰Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 136.

²³¹ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002, 558.

ბუნდესტაგი კენჭისყრების რაოდენობის ჩატარებაზე შეზღუდული არაა. თუ ვადა შედეგის მიღწევის გარეშე ამოიწურა, კანდიდატის ასარჩევად საკმარისია ფარდობითი უმრავლესობის მხარდაჭერა. მას შემდეგ რაც კანდიდატი ფარდობითი უმრავლესობით აიღებს ხმებს, პრეზიდენტი მას ნიშნავს კანცლერად ან ბუნდესტაგის დათხოვნას გადაწყვეტს.²³² ამ შემთხვევაში დათხოვნა ავტომატური არაა, პრეზიდენტს აქვს დისკრეცია, თუ რომელი გადაწყვეტილება მიიღოს.

7. პარლამენტარიზმის ადრეული ეტაპები

მთავრობის ფორმირებით არ სრულდება პარლამენტსა და მთავრობას შორის ნდობის ურთიერთობის გარკვევა. პარლამენტს შეუძლია ნებისმიერ დროს ექვემდებარება დააყენოს მთავრობის არსებობა და უნდობლობა გამოუცხადოს მას. აღნიშნული საკითხი პარლამენტარიზმის განვითარების სხვადასხვა ეტაპსა და სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად წყდება.

საპარლამენტო სისტემის ემპირიული განვითარების შედეგად ჩამოყალიბების გამო, სისტემა თავდაპირველად წინასწარ განსაზღვრული წესების გარეშე დაიწყო, რაც ხშირად სამთავრობო კრიზისებსა და არასტაბილურ მდგომარეობას იწვევდა.²³³ საპარლამენტო არასტაბილურობა განსაკუთრებით გავრცელებული იყო XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში. სწორედ ამ პერიოდში შეიძინა პარლამენტარიზმმა ყველაზე მეტად უარყოფითი მნიშვნელობა. არასტაბილურობის სინონიმიც კი გახდა.²³⁴ 1875-1914 წლების საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკაში 39 წლის განმავლობაში 48 მთავრობა გამოიცვალა. მეოთხე რესპუბლიკაში კიდევ უფრო დამძიმდა მდგომარეობა და თითოეული მთავრობის მოღვაწეობის ვადა დაახლოებით 6 თვემდე აღწევდა. მუდმივი კრიზისია ასევე იტალიაში 1946 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ.²³⁵

ამ გამოცდილებამ ათქმევინა ჯიოვანი სარტორის, რომ ეფექტიანი საპარლამენტო სისტემა არასდროსაა "წმინდა" პარლამენტარიზმი, რომელიც სრულყოფილად განასახიერებს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს. პარლამენტარიზმი მუშაობს, როდესაც მას ფრთები აქვს შეკვეცილი. მისი

²³²ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 437.

²³³პაკტე, პ., მედენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 224.

²³⁴იქვე, 104.

²³⁵შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 224.

აზრით, პარადოქსულია, მაგრამ რაც უფრო ნაკლებად "წმინდა" საპარლამენტო მთავრობაა, მით უკეთ ფუნქციონირებს იგი.²³⁶

ტრადიციულ პარლამენტარიზმში, რომელიც უპირისპირდება "რაციონალიზებულ" პარლამენტარიზმს, ინტერპელაცია სამთავრობო პასუხისმგებლობის დაყენების ნორმალური გზაა. ინტერპელაცია არის ერთი ან რამდენიმე პარლამენტარის მიმართვა ცალკეული მინისტრის ან მთელი მთავრობის მიმართ და მიზნად ისახავს ძირითად პოლიტიკურ მიმართულებებზე დებატებს. დებატების ბოლოს გათვალისწინებულია დღის წესრიგზე კენჭისყრა. დღის წესრიგი შეიძლება იყოს "უბრალო" ან "მოტივირებული". უბრალო ნიშნავს, რომ პარლამენტი აზრს არ გამოხატავს მთავრობის მიმართ, ხოლო მოტივირებულის შემთხვევაში დღის წესრიგი გამოხატავს ნდობას ან უნდობლობას.²³⁷ დღის წესრიგში უნდობლობის შეტანას მოსდევს კენჭისყრა უნდობლობის გამოცხადებაზე. ინტერპელაციის ბოროტად გამოყენების უფლებამ გამოიწვია მათი შეზღუდვა ან საერთოდ ამოღება. კლასიკური ტიპის კონსტიტუციები მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენებას არ უქმნის დაბრკოლებას. ზოგიერთ საპარლამენტო რეჟიმში ის შეიძლება დადგეს ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით ნებისმიერი საშუალებით: კენჭისყრა უნდობლობაზე, კენჭისყრა გადავადებაზე, კანონპროექტის უკუგდება, კრედიტებზე უარის თქმა. ასე იყო საფრანგეთში III და IV რესპუბლიკების დროს. პასუხისმგებლობის სისტემატური დაყენება იწვევს მთავრობის არასტაბილურობას.

ასამბლეის მთავრობის პროტოტიპი საფრანგეთის მე-3 რესპუბლიკაა, რომელსაც მართებულად ეწოდა "დეპუტატების რესპუბლიკა". ასამბლეის რეჟიმში:

- ა) ძალაუფლება გაერთიანებული არაა, არამედ პირიქით გაფანტული და ატომიზირებულია;
- ბ) პასუხისმგებლობა გამჭრალია;
- გ) პარტიული დისციპლინა მცირეა ან საერთოდ არ არსებობს;
- დ) პრემიერ-მინისტრსა და მის კაბინეტს არ შეუძლია იმოქმედოს სწრაფად და გადამწყვეტად;
- ე) კოალიციაში მუდმივად უთანხმოებაა და საკანონმდებლო მხარდაჭერის ნაკლებობაა;
- ვ) მთავრობას არ ძალუძს ერთი პირივით მოქმედება.

უმეტეს შემთხვევაში, როდესაც კოალიციური მთავრობა, რომელსაც გადააყენებენ, იცვლება იმავე პარტიების კოალიციით. მთავრობის გადაყენება კაბინეტში მოხვედრის შანსია. პარლამენტის წევრებისთვის

²³⁶Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 109.

²³⁷ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 99.

კაბინეტის არასტაბილურობა კარიერული წინსვლის საშუალება ხდება.²³⁸ ფრაგმენტირებულ პარტიული სისტემა არის "უკიდურესი პლურალიზმის" სისტემა, რაც საპარლამენტო სისტემის მუშაობას შეუძლებელს ხდის.²³⁹

8. პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია

ევროპის ქვეყნებში პარლამენტარიზმის გადარჩენა მხოლოდ რეფორმის გზით ისახებოდა, რეფორმის ძირითადი მიზანი კი მთავრობის გაძლიერება უნდა ყოფილიყო.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონსტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნებული იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.²⁴⁰ საპარლამენტო რეჟიმში მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მცდელობა პირველად პირველი მსოფლიო ომის მერე შექმნილ კონსტიტუციებში გამოჩნდა. იმპერიის ნანგრევებზე ახალი სახელმწიფოები წარმოიშვა, რომლებიც ცდილობდნენ სამართლებრივად ჩამოეყალიბებინათ და რაციონალური ფორმით წარემართათ ის წესები, რაც ადათების მიხედვით არსებობდა ევროპის უკვე საპარლამენტო სისტემად ჩამოყალიბებულ ქვეყნებში. ამ პერიოდში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ დიდი უნდობლობა არსებობდა, რაც იმდროინდელ კონსტიტუციებში აისახა კიდევ. თუმცა, ეს რაციონალიზაცია მარცხით დასრულდა, არ გაამართლა რა პარლამენტის ზედმეტად გაძლიერებამ. მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსლვას.²⁴¹

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო. ამ შემთხვევაში ევროპის კონტინენტის დიდი ქვეყნების მიზანი იყო უზრუნველყოთ სამთავრობო სტაბილურობა.²⁴² ხშირი კრიზისების თავიდან ასაცილებლად ძირეული ცვლილებები იქნა შეტანილი ჯერ ომის შემდგომ დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, ხოლო შემდეგ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის კონსტიტუციებში.²⁴³

სახელმწიფოებმა ინსტიტუციური ჩარჩოს მოწესრიგებით სცადეს სამთავრობო კრიზისის თავიდან აცილება. ეს ძირითადად აისახა, ერთი

²³⁸Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 111.

²³⁹ იქვე, 136.

²⁴⁰ ტანჩევი ე. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.

²⁴¹ იქვე, 39.

²⁴² ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 102.

²⁴³ ტანჩევი ე. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.

მხრივ, მთავრობის ფორმირების პროცესში, მთავრობისათვის მაქსიმალურად დიდი საპარლამენტო უმრავლესობის უზრუნველყოფის გზით, რათა ასეთი უმრავლესობის მიერ შექმნილმა მთავრობამ დიდხანს იარსებოს. მთავრობამ პარლამენტის მხრიდან უნდა მიიღოს კვალიფიციური უმრავლესობა. მეორე მხრივ, პარლამენტარები იძულებულნი არიან კარგად დაფიქრდნენ მთავრობის გადაყენების საკითხის დასმამდე. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას წინ უძღვის მრავალი ფორმალობა.²⁴⁴

მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება ცალკე პროცედურა გახდა, ანუ უნდობლობის გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ წინასწარგანზრახულად. გარდა ამისა, გართულდა თვითონ უნდობლობის პროცედურა. უნდობლობის ვოტუმის საკითხის დასაყენებლად საჭირო დეპუტატთა გარკვეული რაოდენობის ხელმოწერა. შემოღებული იქნა უნდობლობის ვოტუმის ხშირი გამოყენების შესამცირებლად უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვა. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ განისაზღვრა უნდობლობის ვოტუმის განხილვის ვადები. ქვეყნების უმეტესობაში უნდობლობის ვოტუმის გამოსაცხადებლად საჭირო გახდა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა, როდესაც კლასიკური პარლამენტარიზმის მიხედვით უბრალო უმრავლესობაც საკმარისია.²⁴⁵

რაციონალიზაციის შედეგად მთავრობა იძულებული არაა გადადგეს, როდესაც უმნიშვნელო საკითხებთან დაკავშირებით ექცევა უმცირესობაში. თუ საპარლამენტო სისტემა რაციონალიზებულია, მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება დადგეს მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ, დეტალურად და ზუსტად მითითებულ პირობებში.²⁴⁶ კლასიკური საპარლამენტო სისტემის პირობებში კი კაბინეტის მიერ შემოტანილი კანონპროექტის უარყოფა ავტომატურად აყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ მთავრობის შემდგომი ფუნქციონირების კანონიერებას.

ამასთან, პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია გამოიხატა ორი მიმართულებით. იგი, ერთი მხრივ, შეეხო კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს, მთავრობის ფორმირებასა და დაშლას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას, მეორე მხრივ, რაციონალიზაცია განიცადა პოლიტიკურმა ფაქტორებმაც, როგორცაა, საარჩევნო სისტემის გამართულობა.

9. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.²⁴⁷ ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რაც მთავრობის სტაბილურობის განსამტკიცებლად იქნა შემუშავებული, არის

²⁴⁴ პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 225.

²⁴⁵ იქვე, 40.

²⁴⁶ იქვე, 221.

²⁴⁷ იქვე, 41.

სწორედ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის ნოვაცია – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის იდეის ავტორობა უკავშირდება გერმანულ საჯარო სამართლის პროფესორს, სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წევრს, კარლო შმიდტს (1896-1979), რომელიც ძირითადი კანონის ერთ-ერთი ავტორი იყო.²⁴⁸ გერმანიის ძირითადი კანონის ავტორების მთავარ მისწრაფებას ვაიმარის რესპუბლიკის შეცდომების თავიდან აცილება წარმოადგენდა. ვაიმარის კონსტიტუციამ სხვადასხვა პრინციპების კომბინირება მოახდინა, რაც შეუთავსებელი აღმოჩნდა პრაქტიკაში. ვაიმარის რესპუბლიკამ თავისი ხანგრძლივობის მანძილზე (1919-1933) 12 სხვადასხვა კანცლერი გამოიცვალა, თითოეულის საქმიანობის საშუალო ვადა არ აღემატებოდა 11 თვეს.²⁴⁹ კონსტიტუციის შემდგენლებს არ სურდათ შეცდომების გამეორება, ამიტომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რაციონალიზაცია მოახდინეს. მიღებული ზომები ძირითადად მთავრობის ხელმძღვანელის, ფედერალური კანცლერის, სტაბილურობის გაძლიერებას ისახავდა მიზნად. სტაბილური უმრავლესობის უზრუნველყოფის მიზნით მას ბუნდესტაგი აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერით ირჩევს. კანცლერი ერთადერთია, რომელიც ბუნდესტაგის ნდობითაა აღჭურვილი. ასევე იგი ერთადერთია ვისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხიც შეიძლება დადგეს.²⁵⁰ ერთ-ერთი კრიტიკული ელემენტი, რომელიც კანცლერის ძლიერ კონსტიტუციურ პოზიციას განამტკიცებს არის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. 1950 წელს, ძირითადი კანონის ძალაში შესვლიდან ერთი წლის შემდეგ, ჰანს შნაიდერმა განაცხადა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი კონსტიტუციის სამ უმნიშვნელოვანეს საკითხს შორის ერთ-ერთია. (დანარჩენ ორს კი წარმოადგენს კანცლერის არჩევა ბუნდესტაგის მიერ, და საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობაში კანონების მიღების შესაძლებლობა).²⁵¹

გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, უნდობლობის შედეგად კანცლერი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გადადგება, თუ პარლამენტს აბსოლუტური უმრავლესობით ჰყავს არჩეული მისი შემცვლელი. კონსტრუქციული ვოტუმი გულისხმობს უნდობლობის პროცესის ინიცირებისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ერთდროულად დასახელებას. საკმარისი არაა მარტივი კენჭისყრა არსებული მთავრობის წინააღმდეგ, წარმატებულმა უნდობლობის ვოტუმმა იმავდროულად ალტერნატიული მთავრობა უნდა წარმოადგინოს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი კლასიკური დესტრუქციული ვოტუმისგან განსხვავდება იმით, რომ მთავრობის შეცვლა შეუძლია არა ნეგატიურ/დესტრუქციულ უმრავლესობას, არამედ

²⁴⁸ [http://en.wikipedia.org/wiki/Carlo_Schmid_\(German_politician\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Carlo_Schmid_(German_politician))

²⁴⁹ Brunclik M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf>> [20.05.2015].

²⁵⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 432-433.

²⁵¹ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence? 255, იხ.: <http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf>

პოზიტიურ/კონსტრუქციულ უმრავლესობას.²⁵² შესაბამისად, მთავრობა შეიძლება მხოლოდ იმ კოალიციის მიერ იქნას გადაყენებული, რომელიც მზადაა ერთად შეუდგეს მუშაობას. შესაბამისად, მთავრობა ვერ იქნება გადაყენებული იმ კოალიციის მიერ, რომელიც სტრომის სიტყვების თანახმად სხვა არაფერია თუ არა უკმაყოფილო კანონმდებლების სასოწარკვეთილი ბრბო, "სნაიპერების" ნაირსახეობა, რომელმაც რამდენჯერმე ჩამოაგდო იტალიის მთავრობა.²⁵³ ცხადია, საპარლამენტო ოპოზიციისთვის უფრო მარტივია გაერთიანდეს მთავრობის გადასაყენებლად, ვიდრე ამასთან ერთად შეთანხმდეს ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელებაზე. უფრო ადვილია შეთანხმდეს იმაზე, რას ეწინააღმდეგები, ვიდრე იმაზე რას ემხრობი.²⁵⁴ მაგალითად, უკიდურესი მემარჯვენეები და მემარცხენეები შეიძლება შეთანხმდნენ იმაზე, რომ არ მოსწონთ მთავრობა, მაგრამ ისინი ვერასოდეს მორიგდებიან თანამშრომლობაზე და ვერც ახალი მთავრობის შემადგენლობაზე.²⁵⁵

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობას, რადგან არ რჩება ხელისუფლების ვაკუუმი – მას ახალი თანამდებობის პირი მაშინვე იკავებს. ამგვარი მიდგომა ამცირებს სამთავრობო კრიზისის რისკს.

მთავრობის სტაბილურობა მნიშვნელოვანია პოლიტიკური ეფექტიანობის მიღწევის მიზნით. მთავრობას უნდა ჰქონდეს უნარი, მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები, ჩამოაყალიბოს თავისი პოლიტიკური ნება, გაველენა მოახდინოს ეკონომიკის განვითარებაზე, განახორციელოს რეფორმები საპენსიო, ჯანდაცვით, სოციალურ და სხვა სფეროებში. სწორედ სამთავრობო სტაბილურობისა და მთავრობის გადაწყვეტილება უნარიანობის უზრუნველსაყოფად იქნა შემოღებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

მეორე მხრივ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ზღუდავს პარლამენტის უფლებამოსილებას, გადააყენოს მთავრობა. ერთი შეხედვით, თუ მთავრობა უუნაროა გადაწყვიტოს პრობლემები, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის ლეგიტიმური უფლებაა, გამოუცხადოს მთავრობას უნდობლობა, მიუხედავად იმისა ოპოზიციური პარტიები შეთანხმდებიან თუ არა პრემიერ-მინისტრის მემკვიდრეზე. თუმცა, თუ ოპოზიცია საწყის ეტაპზე ვერ თანხმდება ყველაზე კრიტიკულ საკითხზე, რა გარანტია არსებობს, რომ ოპოზიციური სექტორი მთავრობის გადაყენების შემდეგ უფრო ეფექტიანად შეძლებს სახელმწიფო საქმეების წარმართვას.

²⁵²Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf>> [20.05.2015]

²⁵³ Strøm K., Parliamentary Government and Legislative Organisation <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 75.

²⁵⁴Winter D., The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 137, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

²⁵⁵Shugart M., Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective, 2010, 23-24, <http://en.idi.org.il/media/1760789/IsraeliPoliticalReform_Shugart.pdf> [22.05.2015].

9.1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შედარებითი ანალიზი

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, როგორც კონსტიტუციონალიზმის ერთგვარი მონაპოვარი²⁵⁶, გერმანიის შემდეგ არაერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში აისახა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი განმტკიცებულია ესპანეთის (1978 წლიდან), უნგრეთის (1990 წლიდან), სლოვენის (1991 წლიდან), პოლონეთის (1992 წლიდან), ბელგიისა (1994 წლიდან) და ისრაელის (2001 წლიდან) კონსტიტუციებში. მნიშვნელოვანია, რომ არც ერთ დასახელებულ ქვეყანაში არ მომხდარა 67-ე მუხლის ზუსტი, სიტყვასიტყვითი რეცეფცია.

თუ ქვეყნების უმეტესობაში ამ ინსტიტუტის დამკვიდრება მოხდა ავტორიტარული რეჟიმების მსხვერვის შემდეგ, ამ მხრივ, ისრაელი და ბელგია წარმოადგენდა ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე სახელმწიფოებს. 1995 წლამდე ბელგიაში არსებობდა უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი. პოლიტიკური რეფორმების შედეგად ბელგიის ფედერალურ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების შემდეგ, ბელგიამ მიიღო უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ეს ცვლილები ძირითადად განპირობებული იყო ფლამინდრიელებსა და ვალონელებს შორის ბელგიის სოციალური გახლეჩილობით, პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიები იცავდნენ ამ მხარეებს ცალ-ცალკე და არა მთლიანად ბელგიას.²⁵⁷

2001წლამდე ისრაელს ჰქონდა უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი. 1992 წელს ისრაელის ძირითადი კანონის გადასინჯვის შედეგად, ისრაელში შეიცვალა საარჩევნო და პოლიტიკური სისტემა. ახალი კანონით დადგინდა პრემიერ-მინისტრის პირდაპირი წესით არჩევა, რომელიც საპარლამენტო არჩევნების პარალელურად აირჩეოდა. ახალი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადება დასაშვებია იყო აბსოლუტური უმრავლესობით, ამასთან აღნიშნულს მოჰყვებოდა პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის ერთდროული დათხოვნა. ამგვარი პოლიტიკური სისტემა ნაკლოვანი იყო, რომელიც მხოლოდ 9 წლის შემდეგ გაუქმდა. ძირითადი კანონი 2001 წელს დაუბრუნდა წმინდა საპარლამენტო სისტემას, გააუქმა პრემიერ-მინისტრის დამოუკიდებელი არჩევა, მაგრამ შენარჩუნდა აბსოლუტური უმრავლესობის მოთხოვნა უნდობლობის გამოცხადების თვალსაზრისით და ამავე დროს დაემატა მეორე კრიტერიუმიც - ალტერნატიულ კანდიდატურაზე შეთანხმება. თუმცა, შეთანხმებული ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა არ იღებდა თანამდებობას, მას მხოლოდ ახალი მთავრობის ფორმირება ევალებოდა. თუ მის მიერ შექმნილი მთავრობა ვერ მიიღებდა ნდობას, პარლამენტი უნდა დაშლილიყო და ჩატარებულიყო ახალი არჩევნები.²⁵⁸

შედეგად, 2001 წელს, ისრაელმა მიიღო კვაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ისრაელის მოდელი ითვალისწინებდა ახალი ფორმეთაურის და არა ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელებას, რაც

²⁵⁶ ჯიბლაშვილი ზ., <http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645>

²⁵⁷ Hazan R.Y., Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence [ib. <https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200>](https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200)

²⁵⁸ იქვე

შეიძლება დასრულებულიყო ახალი არჩევნების გამართვით და არა ალტერნატიული მთავრობის ფორმირებით. აღნიშნული პრაქტიკაში არასდროს გამოცდილა. 2014 წლის 11 მარტს ისრაელის პარლამენტმა კიდევ ერთხელ გადასინჯა ძირითადი კანონი, კერძოდ კი, მუხლი, რომელიც ეხება უნდობლობის გამოცხადებას და დაამკვიდრა კლასიკური უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.²⁵⁹

9.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი მახასიათებლები

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე კრიტიკული მნიშვნელობის საკითხი: 1) დეპუტატთა რაოდენობა, რომელსაც შეუძლია დასვას უნდობლობის საკითხი; 2) საკითხის დასმიდან კენჭისყრამდე არსებული მოსაფიქრებელი ვადა; 3) კვორუმი, რომელიც საჭიროა უნდობლობის გამოსაცხადებლად; 4) ვინ უნდა მიიღოს ნდობა: პრემიერ-მინისტრმა თუ მთელმა მთავრობამ; 5) უნდობლობის ხელახალი გამოცხადების გარკვეული ვადით აკრძალვა; 6) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ექსკლუზიურობა;

9.2.1. უნდობლობის წინადადების დასმა

პირველი წესი, რომელსაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ადგენს, არის ის, რომ უნდობლობის საკითხი უნდა დასვას დეპუტატთა გარკვეულმა რაოდენობამ. აღნიშნული ემსახურება სათანადო მხარდაჭერის არარსებობის პირობებში დეპუტატთა მცირე ჯგუფის, პატარა პოლიტიკური ერთეულების მიერ ამ ინსტრუმენტის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას. უნდობლობის წინადადება უნდა შეიცავდეს მთავრობის მეთაურის მემკვიდრის სახელს.

ბელგიის პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად დეპუტატთა 33% უფლებამოსილია დასვას მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი. გერმანიაში პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, უნდობლობის წინადადების საკითხის დასმა შეუძლია ბუნდესტაგის წევრთა 1/4-ს (25%-ს) ან იმ ფრაქციას, რომლის წევრებიც შეადგენს მინიმუმ ბუნდესტაგის 25%-ს.²⁶⁰ უნგრეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება შეიძლება ინიცირებულ იქნეს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე კანდიდატის დასახელებით პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის მიერ, ანუ საჭიროა პარლამენტართა 20%-ის მხარდაჭერა. ესპანეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ უნდობლობის რეზოლუცია წარდგენილ უნდა იქნეს დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეათედის მიერ და უნდა შეიცავდეს წინადადებას მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურის შესახებ. სლოვენის 116-ე მუხლის მიხედვით, არანაკლებ 10 დეპუტატის

²⁵⁹ იქვე.

²⁶⁰ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence? იხ.: <http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf>

წარდგინებით შესაძლებელია მთავრობისათვის უნდობლობის საკითხის აღძვრა. პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის ჩანაწერის მიხედვით, უნდობლობის ვოტუმის წინადადება სეიმში შეტანილი უნდა იქნას არანაკლებ 46 დეპუტატის მიერ, რამდენადაც სეიმი 460 დეპუტატს მოითვლის, კონსტიტუცია ინიციატორთა რაოდენობას განსაზღვრავს არანაკლებ დეპუტატთა 10%-ით. პოლონეთში ასევე დამატებით აკრძალულია ხელმოწერების უკან გაწვევა, შესაბამისად, აზრს მოკლებული ხდება წინადადების წარდგენის შემდეგ დეპუტატებზე ზემოქმედება.²⁶¹ სრულიად განსხვავებული მიდგომაა არჩეული ისრაელში, სადაც ინიციატივისთვის ქვორუმი გაცილებით დაბალია სხვა ქვეყნებთან შედარებით. ისრაელის პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, უნდობლობის საკითხი შეიძლება დასვას ნებისმიერმა საპარლამენტო ფრაქციამ, მიუხედავად მასში გაწევრიანებულ პირთა რაოდენობისა.

9.2.2. კენჭისყრის ვადები

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტშიმხოლოდ ერთი კენჭისყრა იმართება. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ცალ-ცალკე კენჭისყრას კანცლერის უნდობლობის გამოსაცხადებლად და შემდეგ მისი მემკვიდრის დასანიშნად. ახალი მემკვიდრის არჩევა ავტომატურად იწვევს ორივე სახის იურიდიულ შედეგს.²⁶²

მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმიდან კენჭისყრამდე ვადები განსხვავებულადაა მოწესრიგებული სხვადასხვა ქვეყანაში. ვადა მნიშვნელოვანია, რამდენადაც ეს მთავრობას თავის მხარდამჭერ დეპუტატთა მობილიზების ან სულაც მათზე ზეგავლენისა და მანიპულაციის მოხდენის შესაძლებლობას აძლევს.

გერმანიის (67-ე მუხლი), ბელგიის (46-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი), სლოვენის (116-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) კონსტიტუციების მიხედვით უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და არჩევნებს შორის, მოსაფიქრებელი ვადის სახით, უნდა გავიდეს ორმოცდარვა საათი. გერმანიაში თუ რამდენიმე წინადადებაა შეტანილი, ვადა გამოითვლება პირველის შეტანიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული კენჭისყრის გადავადება.²⁶³ სლოვენის კონსტიტუცია საშუალებას იძლევა 48 საათის გასვლამდე ჩატარდეს კენჭისყრა, თუ ამ გადაწყვეტილებას მიიღებს სახელმწიფო კრების დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედი ან როდესაც სახელმწიფო იმყოფება საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. უნგრეთის კონსტიტუციის თანახმად, უნდობლობის ვოტუმის შესახებ საკითხის განხილვა და მასზე კენჭისყრა იმართება წინადადების წამოყენებიდან არაუადრეს სამი და არაუგვიანეს რვა დღისა.

²⁶¹ იქვე, 258.

²⁶² იქვე, 257.

²⁶³ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 442.

შედარებით ხანგრძლივ ვადას ადგენს პოლონეთის კონსტიტუცია. უნდობლობის წინადადება შეიძლება კენჭისყრაზე დადგეს მისი შეტანის დღიდან არანაკლებ 7 დღის ვადაში (პოლონეთის კონსტიტუცია, მუხლი 158, მე-2 პუნქტი). ესპანეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, უნდობლობის რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან 5 დღის შემდეგ. მითითებული ვადის პირველი ორი დღის განმავლობაში შეიძლება შეტანილ იქნეს ალტერნატიული რეზოლუციები.

ისრაელშიც კენჭისყრის ვადებს ქნესეთის რეგლამენტი ადგენს. ქნესეთის სასესიო კვირის ბოლო დღის სხდომის დასრულებამდე წარდგენილი უნდობლობის ვოტუმი განხილული უნდა იქნეს მომდევნო კვირის სესიის პირველივე სხდომაზე და ყველა სხვა საკითხის განხილვა გადადებული უნდა იქნას. თუ უნდობლობის საკითხის დასმა დებატების დასრულების შემდეგ მოხდა, მთავრობას შეუძლია მოითხოვოს კენჭისყრის დაუყოვნებლივ გამართვა. კენჭისყრის გადავადება დასაშვებია მხოლოდ ერთხელ (ქნესეთის რეგლამენტის D სექცია, თავი I).²⁶⁴

როგორც ვხედავთ, ზოგიერთ ქვეყანაში განსაზღვრულია არა მხოლოდ შუალედური ვადა წინადადების წარდგენასა და კენჭისყრას შორის, არამედ ასევე ის ბოლო ვადაც, რომლის განმავლობაშიც უნდა ჩატარდეს უნდობლობის კენჭისყრა.

9.2.3. კვორუმი

მესამე მნიშვნელოვანი ელემენტი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში არის კვორუმი. ქვეყნების უმეტესობაში საჭიროა აბსოლუტური უმრავლესობის (სრული შემადგენლობის უმრავლესობა) მხარდაჭერა. ასეთი კონსტიტუციური გადაწყვეტის ფუნქცია ნათელია – მხოლოდ სტაბილურ უმრავლესობას უნდა ჰქონდეს მთავრობის შეცვლის უფლება.²⁶⁵

როგორც წესი, ძველი პრემიერ-მინისტრის გადასაყენებლად და ახლის ასარჩევად ლოგიკურად იგივე უმრავლესობაა საჭირო, რაც პრემიერ-მინისტრის არჩევისთვისაა განსაზღვრული. კვორუმების გარკვეულ გრადაციას ითვალისწინებს სლოვენის კონსტიტუცია. სლოვენიაში საჭიროა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობა მთავრობის ახალი თავმჯდომარის ასარჩევად, რაც მოქმედი თავმჯდომარისთვის უნდობლობის გამოცხადებას გულისხმობს. თუმცა, სლოვენის კონსტიტუციის 116-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, იმ პრემიერ-მინისტრის მიმართ, რომელიც მესამე ტურში უბრალო უმრავლესობით (დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობა) იქნა არჩეული, უნდობლობის გამოცხადება და შესაბამისად, მისი შემცვლელის არჩევა დასაშვებია ასევე უბრალო უმრავლესობით. ამ შემთხვევაში დაცულია კანონზომიერება,

²⁶⁴ ქნესეთის რეგლამენტი <<http://knesset.gov.il/rules/eng/ChapterD1.pdf>>

²⁶⁵ Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf>> [20.05.2015]

უნდობობის გამოცხადება ხდება იმავე უმრავლესობით, რომლითაც მოხდა ნდობის გამოცხადება. თუმცა, ამ კუთხით გარკვეული ასიმეტრია შეინიშნება ისრაელის შემთხვევაში. ქნესეთში მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება დამსწრეთა უმრავლესობით (ქნესეთის რეგლამენტის C სექცია, თავი III).

9.2.4. ნდობის გამოცხადება

მემკვიდრის არჩევა გულისხმობს არსებული მთავრობის გადაყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გვხვდება, როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნებში (პოლონეთი), მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს მეთაური ორივე ტიპის სახელმწიფოში იძულებულია, მიიღოს საპარლამენტო უმრავლესობის გადაწყვეტილება და დანიშოს ახლად არჩეული პრემიერ-მინისტრი.

მნიშვნელოვანი საკითხი ასევე, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში წამოიჭრება, არის ის, თუ ვის ირჩევს პარლამენტი ახალ პრემიერ-მინისტრს თუ ახალ მთავრობას? ამ კუთხით სახელმწიფოები შეიძლება ორ ჯგუფად დაიყოს. პირველი, რომელიც გერმანულ მოდელს ეფუძნება და გულისხმობს მხოლოდ კანცლერის მიმართ ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადებას. ბუნდესტაგის ნდობით აღჭურვილი პირი მხოლოდ კანცლერია. ძირითადი კანონი კანცლერს ბუნდესტაგისთვის თავისი მთავრობის წარდგენის ვალდებულებისგან ათავისუფლებს, საჭირო არაა მთავრობის სრული შემადგენლობის ნდობის ვოტუმზე კენჭისყრა.²⁶⁶ მსგავს მიდგომას განამტკიცებს ესპანეთის, უნგრეთის, სლოვენისა და ბელგიის კონსტიტუციები.

მეორე მოდელი ეფუძნება იმ მიდგომას, რომ პარლამენტი ქმნის კაბინეტს, როგორც ერთ მთლიანობას, პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი აყალიბებს მთავრობას და მთავრობა სრული შემადგენლობით ითხოვს ნდობას პარლამენტში. ასეთი მოდელია პოლონეთში და ისრაელში.

ისრაელის ძირითადი კანონის 28ბ მუხლის ახალი რედაქციის თანახმად, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება უნდა განხორციელდეს ალტერნატიული მთავრობის შექმნით, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების დასახელებით. პარტიებმა, რომელთაც ითხოვენ უნდობლობის გამოცხადებას, ასევე უნდა წარმოადგინონ ახალი მთავრობის საერთო კურსი. ახალი მთავრობა დაუყოვნებლივ შეუდგება მუშაობას, თუ ქნესეთი ერთი კენჭისყრით უნდობლობას გამოუცხადებს მოქმედ მთავრობას ახალი მთავრობას სასარგებლოდ.²⁶⁷

პოლონეთში პრეზიდენტს აქვს კიდევ ერთი ვალდებულება - პრემიერ-მინისტრის წინადადებით დანიშნოს მთავრობის სხვა წევრებიც. სეიმს არ აქვს შესაძლებლობა გამოუცხადოს ნდობა სრულ

²⁶⁶ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 440-441.

²⁶⁷Knesset passes governance laws; electoral threshold raised, იხ.: <https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11193>

შემადგენლობას.²⁶⁸ პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის თანახმად, მას შემდეგ, რაც რესპუბლიკის პრეზიდენტი მიიღებს მინისტრთა საბჭოს გადადგომას, ნიშნავს სეიმის მიერ არჩეულ ახალ პრემიერ-მინისტრს და მისი წინადადებით მინისტრთა საბჭოს დანარჩენ წევრებს, ასევე იღებს მათ ფიცს. ამ კუთხით, პოლონეთში გარკვეულწილად იკვეთება კონსტიტუციური რეგულაციების არათანმიმდევრულობა. მთავრობის ფორმირებისა და მთავრობის გადაყენების მექანიზმები ორ განსხვავებულ პროცედურას ითვალისწინებს, რამდენადაც მთავრობის ფორმირების კონტექსტში პარლამენტი ნდობას უცხადებს მთავრობის მთელ შემადგენლობას და არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრს.²⁶⁹

9.2.5. შეზღუდვა უნდობლობის ხელახალ გამოცხადებაზე

მესუთე მახასიათებელი, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მნიშვნელოვანი ელემენტია, არის შეზღუდვა უნდობლობის ხელახალ ინიციატივაზე.

შეზღუდვა ვრცელდება უნდობლობის ხელახალ აღძვრაზე გარკვეული ვადის განმავლობაში. პოლონეთში განმეორებითი წინადადება შეიძლება შეტანილი იქნეს მომდევნო წინადადების შეტანის დღიდან არანაკლებ 3 თვის ვადაში. განმეორებითი წინადადება შეიძლება შეტანილი იქნეს 3 თვის გასვლამდე, თუ მას მოითხოვს არანაკლებ 115 დეპუტატი (პოლონეთის კონსტიტუცია, 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), ანუ სეიმის 25%. ამასთან, მნიშვნელოვანია, თუ რას ნიშნავს კონსტიტუციებში მითითებული "განმეორებითი წინადადება", პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის დასახელებას თუ უნდობლობის წინადადებას, მიუხედავად მისი შინაარსისა.²⁷⁰

ესპანეთში თუ უნდობლობის რეზოლუცია არ იქნა კონგრესის მიერ მიღებული, მასზე ხელისმომწერ დეპუტატებს არ შეუძლიათ იმავე სესიის განმავლობაში შეიტანონ ახალი რეზოლუცია (ესპანეთის კონსტიტუცია, 113-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ამ მხრივ, საკმაოდ ლიბერალურია ისრაელის კანონმდებლობა. ქნესეთის რეგლამენტის თანახმად, მცირე საპარლამენტო ჯგუფებს (ფრაქციებს) შეუძლიათ შეიტანონ უნდობლობის რეზოლუცია ყოველი წლის სესიაზე. ამასთან ფრაქციის წევრთა რაოდენობაზე დამოკიდებული წინადადების შეტანის მაქსიმალური რიცხვი. თუ ფრაქცია შემადგენლობა არ აღემატება შვიდ წევრს, მას სამჯერ შეუძლია შეიტანოს უნდობლობის წინადადება, ხოლო თუ შვიდიდან ცხრამდეა, მაშინ ოთხჯერ (ქნესეთის რეგლამენტის D სექცია, თავი I).²⁷¹

გერმანიაში გარკვეული დროით უნდობლობის ვოტუმის შეზღუდვის შესახებ ნორმა არ არსებობს, მაგრამ უნდობლობის წინადადების ბუნდესტაგის წევრთა 1/4-ის მიერ დაყენებას აქვს იგივე ეფექტი.

²⁶⁸ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, 257, იხ.: <http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf>

²⁶⁹ იქვე, 258.

²⁷⁰ იქვე, 259.

²⁷¹ <http://knesset.gov.il/rules/eng/ChapterD1.pdf>

რამდენადაც აღნიშნულის შედეგად ხდება უმნიშვნელო უმცირესობების მიერ საკითხის დაყენების თავიდან აცილება. გერმანიის მაღალი პოლიტიკური კულტურა წარმოუდგენელს ხდის, რომ რომელიმე დიდი საპარლამენტო ფრაქცია, მიუხედავად ერთხელ განცდილი მარცხისა, სისტემატურად აყენებდეს უნდობლობის წინადადებას. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისთვის კი ამგვარი აკრძალვა სრულიად ტიპურია.²⁷²

9.2.6. არის თუ არა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ექსკლუზიური ხასიათის?

გერმანიაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ერთადერთია, რითაც ბუნდესტაგს სამთავრობო პასუხისმგებლობის ეჭვქვეშ დაყენება შეუძლია. ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი არ კრძალავს კანცლერის ან მინისტრების მიმართ ინტერპელაციებს, საყვედურის გამოცხადებას, მაგრამ ეს არ იწვევს რაიმე იურიდიულ შედეგს.²⁷³ გერმანიის, ბელგიის, უნგრეთისა და ისრაელის კონსტიტუციებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ინარჩუნებს თავის ექსკლუზიურ ხასიათს და პასუხისმგებლობის საკითხი არ დგება უნდობლობის სხვაგვარი ფორმების დაწესების გზით.

ამ მხრივ, განსხვავებული მდგომარეობაა ესპანეთში. 111-ე მუხლის გათვალისწინებით კონსტიტუციის შემდგენლები დაშორდნენ რაციონალიზაციის პრინციპს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ეფექტურობა მის ექსკლუზიურ ხასიათს გულისხმობს. მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად რაციონალიზებულ პარლამენტში ყველა სხვა ინიციატივა მიუღებელია.²⁷⁴ ესპანეთის კონსტიტუციამ ინტერპელაციასთან ერთად კენჭისყრით წინადადების დაყენების შესაძლებლობაც გაითვალისწინა, რაც ნდობის ან უნდობლობის გამოხატვას ნიშნავს. ეს არის უნდობლობის გამოცხადება 113-ე მუხლით გათვალისწინებული პირობების გარეშე. ის მთავრობას გადადგომას არ ავალდებულებს, მაგრამ მოქმედების არც სხვა შესაძლებლობას ითვალისწინებს. აღნიშნული ასევე მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დაწესების შესაძლებლობას იძლევა.²⁷⁵

პოლონეთში ასევე სეიმი უფლებამოსილია გამოხატოს უნდობლობა კონკრეტული მინისტრის მიმართ, რომელიც შეიძლება დასრულდეს მისი დათხოვნით. ეს დაკავშირებულია მინისტრთა ინდივიდუალურ

²⁷²Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, 259, იხ.: <http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf>

²⁷³ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 442.

²⁷⁴საფრანგეთში საკონსტიტუციო საბჭომ კონსტიტუციის 49-ე მუხლის საფუძველზე დაასკვნა, რომ 1959 წელს ეროვნული ასამბლეის მიერ შემუშავებული რეგლამენტის დებულებები არაკონსტიტუციური იყო, რადგან ინტერპელაციის ხელახლა შემოღებას ისახავდა მიზნად, რაც კონსტიტუციის შემდგენელს არ სურდა. ციტირება იხ.:ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 561.

²⁷⁵ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 561.

პასუხისმგებლობასთან. ჯერ კიდევ პოლონეთის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისას გამოითქვა მოსაზრება, რომ ამ ინსტიტუციამ შეიძლება გამოიწვიოს 158-ე მუხლის გვერდის ავლა ცალკეული მინისტრების წინააღმდეგ მიმართული მრავალი უნდობლობის წინადადების დაყენების მეშვეობით. ეს წესი ამცირებს პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლებას, რაც ეწინააღმდეგება იმ ზოგად ტენდენციებს, რაც მთავრობის მეთაურის გაძლიერებას გულისხმობს. ეს რეალურ საფრთხეს უქმნის უმცირესობის მთავრობის სტაბილურობას, რომელიც იშვიათი ფენომენი არაა პოლონეთში. 2007 წელს სამთავრობო კოალიციის კოლაფსის შემდეგ, ოპოზიციამ წარადგინა 19 დამოუკიდებელი უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის ყველა წევრის მიმართ გარდა პრემიერ-მინისტრისა, რამდენადაც მისი პასუხისმგებლობა მთელი მთავრობის პასუხისმგებლობას გულისხმობს. მათი გადაყენების თავიდან ასაცილებლად მთავრობის წევრების შემადგენლობა შეიცვალა. თუმცა, ეს ექსტრაორდინალურ ხასიათს ატარებდა, რამდენადაც 19-დან 15 ოპოზიციასე იგივე პიროვნებები დაინიშნენ.²⁷⁶ აღნიშნული ინსტიტუტი აიხსნება პოლონური პარლამენტარიზმის ისტორიით, რამდენადაც ყველა პოლონური კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მსგავს იურიდიულ მექანიზმებს. აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა ინსტიტუტების აღრევა არ იძლევა იმ შედეგს, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის რეცეფციის შედეგად უნდა მიიღწეოდეს.²⁷⁷

სლოვენის კონსტიტუციის 118-ე მუხლი ითვალისწინებს ინტერპელაციის შესაძლებლობას. დეპუტატთა არანაკლებ ათკაციან ჯგუფს შეუძლია სახელმწიფო კრებაში შევიდეს ინტერპელაციით მთავრობის ან ცალკეული მინისტრის საქმიანობასთან დაკავშირებით. თუ ინტერპელაციის განხილვის შემდეგ დეპუტატთა უმრავლესობა უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას ან ცალკეულ მინისტრს, სახელმწიფო კრება თანამდებობიდან გადააყენებს მთავრობას ან ასეთ მინისტრს. როგორც ვხედავთ, სლოვენიაშიც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გარდა არსებობს ასევე ინტერპელაციის პროცედურა, რომელსაც შეუძლია პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა, რომელიც მთავრობის ან ცალკეული მინისტრის გადაყენებით შეიძლება დასრულდეს.

სლოვენის კონსტიტუცია ასამბლეის უფლებებს განამტკიცებს და კიდევ უფრო შორსაც მიდის, გარდა იმისა, რომ მინისტრები ინიშნებიან ეროვნული ასამბლეის მიერ, პრემიერ-მინისტრის წინადადების საფუძველზე და მინისტრის დანიშნამდე ხდება მისი მოსმენა ეროვნული ასამბლეის კომპეტენტურ ორგანოში,²⁷⁸ პრემიერ-მინისტრს დამოუკიდებლად მინისტრის დათხოვნაც არ შეუძლია. პრემიერ-მინისტრმა ეროვნულ ასამბლეას უნდა

²⁷⁶ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, 260, *ib.*: <http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf>

²⁷⁷ იქვე, 261.

²⁷⁸ Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Slovenia

<<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60bwpr9n.pdf?expires=1431793048&id=id&accname=guest&checksum=29A8EA9194C5B9DA32B89F486C612CB2>>

წარუდგინოს წინადადება ცალკეული მინისტრის დათხოვნის შესახებ, პრემიერ-მინისტრის სურვილს ფორმალურად ადასტურებს ასამბლეა. 90-იანი წლების შუა პერიოდში იყო შემთხვევა, როდესაც პრემიერ-მინისტრს სურდა მინისტრის მოხსნა, მაგრამ ეროვნულმა ასამბლეამ უარყო ეს თხოვნა.²⁷⁹

სლოვენის ეროვნული ასამბლეის ამგვარი პასუხისმგებლობის სისტემა შეიძლება ჩაითვალოს ასამბლეის მენტალობის მემკვიდრეობად. ყოფილ სოციალისტურ იუგოსლავიაში აღმასრულებელი ხელისუფლება იყო ასამბლეის სრულ დაქვემდებარებაში. ამ პრაქტიკამ ღრმად გაიდგა ფესვები სლოვენიელთა ცნობიერებაში.²⁸⁰

9.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი და მისი გამოყენების პრაქტიკა

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმი ექსტრემალურად რთულია და იშვიათ ხდება მისი პრაქტიკაში რეალიზაცია. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება წარუმატებლად სცადეს ესპანეთში, ბელგიასა და ისრაელში. იგი წარმატებით დასრულდა გერმანიაში, პოლონეთსა და უნგრეთში ერთხელ, ორჯერ – სლოვენიაში.

გერმანიაში 67-ე მუხლის გამოყენების 2 შემთხვევიდან მხოლოდ ერთი დასრულდა ახალი კანცლერის არჩევით.²⁸¹ 1972 წლამდე 67-ე და 68-ე მუხლის მექანიზმები გამოყენებული არ ყოფილა. 1969 წლის ოქტომბერში სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერი ბრანდტი 251 ხმით კანცლერად აირჩიეს, რაც აბსოლუტურ უმრავლესობაზე ორი ხმით მეტი იყო. 1970 წლიდან კოალიციიდან დეპუტატთა გასვლები დაიწყო, რაც სულ უფრო მატულობდა კანცლერის აღმოსავლეთზე ორიენტირებული პოლიტიკის გამო. 1972 წლის აპრილში ქრისტიანულ-დემოკრატიულმა ოპოზიციამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება სცადა. უნდობლობის გამოცხადებას ბუნდესტაგის 247 წევრმა დაუჭირა მხარი. ოპოზიციას დააკლდა 2 ხმა.²⁸²

კანცლერი ბრანდტი ასეთ არმყარ სიტუაციაში ვეღარ დარჩებოდა. მას ისღა დარჩენოდა ხელახალი არჩევნები დაენიშნა. მაგრამ ამისთვის საჭირო იყო ის უმცირესობაში აღმოჩენილიყო 68-ე მუხლის შესაბამისად.²⁸³ 1972 წლის 20 სექტემბერს კანცლერმა საკუთარი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დასვა და სთხოვა მინისტრებს ხმა მიეცათ

²⁷⁹Krasovec A., Lajh D., Slovenia: weak formal position, strong informal influence? Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, 2012, 209.

²⁸⁰იქვე, 210.

²⁸¹პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 277.

²⁸²ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 462-463.

²⁸³პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 278.

მთავრობის წინააღმდეგ. ორმოცდარვა საათიანი მოსაფიქრებელი ვადის შემდეგ გაიმართა კენჭისყრა, რომელშიც მხოლოდ ოპოზიცია იღებდა მონაწილეობას, რის შედეგადაც მთავრობამ ნდობა ვერ მიიღო. კანცლერის თხოვნით პრეზიდენტმა ბუნდესტაგის დათხოვნა გამოაცხადა.²⁸⁴

კანცლერი, რომელსაც უმრავლესობა არ ჰყავს ბუნდესტაგში, შეუძლია ინიციატივა თავად გამოიჩინოს. 68-ე მუხლი კანცლერს ყოველგვარი გადადგომისგარეშე შესაძლებლობას აძლევს დაითხოვოს პარლამენტი. იმ შემთხვევაში, როდესაც არც მთავრობას და არც ოპოზიციას არ ჰყავს უმრავლესობა, 67-ე მუხლის წარუმატებლობა 68-ე მუხლის გამოყენებას გულისხმობს. ძირითადი კანონის ეს ინსტიტუტები შეწყობილ და განუყოფელ მთლიანობას ქმნის.²⁸⁵

1982-1983 წლის კრიზისი გერმანიაში–ეს წლები გამოირჩეოდა კრიზისული სიტუაციებით. 1982 წლის 3 თებერვალს ნდობის საკითხი დასვა ჯერ კანცლერმა შმიდტმა. მიუხედავად ამისა დაძაბულობა კოალიციის პარტნიორებს შორის ამით არ დასრულებულა. ამას მოჰყვა 1982 წლის 1 ოქტომბერს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოცხადება, რომელიც წარმატებით დასრულდა და კანცლერად არჩეული იქნა კოლი.²⁸⁶

სლოვენია – სლოვენიაში სამჯერ გამოსცადა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება, რომელთაგან ორი დასრულდა მარცხით. მესამე შემთხვევაში მცდელობა წარმატებული აღმოჩნდა და 1992 წელს არჩეული იქნა ახალი კანცლერი.²⁸⁷ 1992 წელს მმართველ პარტიაში არსებული მზარდი უთანხმოების გამო ალოიზ პეტერლეს მთავრობა გადაყენებული იქნა და პრემიერ-მინისტრად აირჩა იანეზ დრნოვშეკი (Janez Drnovsek).²⁸⁸

პრემიერ-მინისტრს ასევე შეუძლია მოითხოვოს ნდობის კენჭისყრა. პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ასეთი კენჭისყრა დაუკავშიროს ცალკეულ კანონებს ან სხვა გადაწყვეტილებებს, რომელიც ეროვნულმა ასამბლეამ უნდა მიიღოს. ეს ინსტრუმენტი 2000 წელს გამოიყენა პრემიერ-მინისტრმა დრნოვშეკმა. მან ნდობა ახალი მინისტრის დანიშვნას დაუკავშირა. ამ წინადადებას ვერ მიიღო საკმარისი მხარდაჭერა და ეროვნულმა ასამბლეამ აირჩია ახალი პრემიერ-მინისტრი – ანდრეშ ბაჯუკი (Andrej Bajuk).²⁸⁹

²⁸⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 463.

²⁸⁵ იქვე, 463-465.

²⁸⁶ იქვე, 465.

²⁸⁷ Krasovec A., Lajh D., Slovenia: weak formal position, strong informal influence? Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, 2012, 209.

²⁸⁸ <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/si-politics.htm>

²⁸⁹ Krasovec A., Lajh D., Slovenia: weak formal position, strong informal influence? Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, 2012, 209.

უნგრეთში 2009 წელს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით გადაყენებული იქნა პრემიერ-მინისტრი ფერენც გიურცსანი (Ferenc Gyurcsány) და არჩეული იქნა გორდონ ბაჯნაი ([Gordon Bajnai](#)).²⁹⁰

პოლონეთში წარმატებული უნდობლობა განხორციელდა 1995 წელს, როდესაც გადაყენებული იქნა პრემიერ-მინისტრი ვალდემარ პავლაკი (Waldemar Pawlak).

9.4. დასკვნა

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი პრაქტიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ის მართლაც ძალზედ იშვიათად გამოიყენება. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი უზრუნველყოფს მთავრობის სტაბილურობას. ცხადია, ის დამცავ როლს ასრულებს არასტაბილურობის პრევენციისთვის. თუმცა, ამასთან ერთად მნიშვნელოვანია საარჩევნო სისტემის რაციონალიზაცია. პარლამენტის მეტისმეტი დაქსასულობა ხელს უშლის უმრავლესობის ფორმირებას. როგორც ლოგო აღნიშნავს, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს პოზიტიური შედეგების გაძლიერებას. თუმცა, თუ კოალიციური შეთანხმებები გაუთავებლად კონფლიქტური და მამხილებლურია, არასტაბილურობა მაინც გარდაუვალი ხდება.²⁹¹

10. უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი

მთავრობის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით ლიტერატურაში და ემპირიულ რეალობაშიც განიხილება უნდობლობის ვოტუმის ორი ტიპი: ნეგატიური/დესტრუქციული და კონსტრუქციული. პირველი უფრო ხშირია და მარტივი. ნეგატიური ვოტუმისთვის, რომელიც გულისხმობს მოქმედი მთავრობის გადაყენებასა და ახლის ფორმირების პროცესის დაწყებას ან რიგგარეშე არჩევნების გამართვას, საჭიროა დამსწრე დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერა. ზოგიერთი ქვეყანა ნეგატიურ ვოტუმს უფრო რთულს ხდის, საჭიროა არანაკლებ დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა (დანია, იტალია), სხვა ქვეყნები კი მოითხოვენ დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერას იმისთვის, რომ მომდევნო კენჭისყრაზე დაისვას საკითხი (შვედეთი).²⁹²

შეიძლება ერთმანეთისგან გამოყოფილი იქნას მთავრობის გადადგომის ნეგატიური და პოზიტიური წესები იმის მიხედვით, თუ მთავრობის გადადგომისთვის ხმათა რა რაოდენობაა საჭირო და რა პროცედურებია გათვალისწინებული. ქვეყნები, სადაც მთავრობის

²⁹⁰http://en.wikipedia.org/wiki/Constructive_vote_of_no_confidence [15.05.2015].

²⁹¹ლოგო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 443.

²⁹²Hazan R.Y., Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence იხ. <https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200>

გადაყენება უფრო რთულ პროცედურას წარმოადგენს (საჭიროა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა ან დადგენილია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი), შეიძლება მიეკუთვნოს მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესების მქონე სახელმწიფოებს. ყველა სხვა ქვეყანა კი შეიძლება მიეკუთვნოს მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესის მქონე სახელმწიფოებს.²⁹³

11. მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესის მქონე სახელმწიფოები

ამ ქვეთავში განხილულია ისეთი ქვეყნები, რომლებსაც აქვს უნდობლობის ნეგატიური/დესტრუქციული ვოტუმი, თუმცა, შედარებით გართულებული წესებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე სახელმწიფოები განხილულია ზემოთ.

11.1. შვედეთი

შვედეთში სამთავრობო პასუხისმგებლობა რაციონალიზებულ პარლამენტარიზმის თანამედროვე ტენდენციებს პასუხობს. ამასთან, კონსტიტუცია არ აწესებს რაიმე განსაკუთრებულ პროცედურას.²⁹⁴

უნდობლობის გამოცხადება ხელმოწერილი უნდა იქნეს რიკსდაგის წევრთა მეთედის მიერ, საკითხი უნდა დაისვას ორ მომდევნო სხდომაზე და კენჭი ეყაროს მესამე სხდომაზე. მინისტრის ან მთლიანად მთავრობის გადაყენების საკითხი დგება მაშინ, როდესაც წინადადება მიღებულია პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით. რიკსდაგის თავმჯდომარემ ისინი უნდა გაათავისუფლოს თანამდებობიდან. ისევე როგორც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან განთავისუფლების ან გარდაცვალების შემთხვევაში, რიკსდაგის თავმჯდომარემ უნდა გაათავისუფლოს სხვა მინისტრები დაკავებული თანამდებობიდან. თუმცა, მთავრობის გადადგომა გარდუვალი შედეგი არაა, რამდენადაც მთავრობა არ იქნება გაათავისუფლებული, თუ ის გადაწყვეტს, რომ უნდობლობის კენჭისყრიდან ერთ კვირაში დაითხოვოს პარლამენტი. თუ ერთდროულად არსებობს ორი ან მრავალი წინადადება ერთი და იმავე მინისტრის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, ეს უნდა განხორციელდეს ერთი კენჭისყრით.²⁹⁵

რეგლამენტი მკაცრად აწესრიგებს ინტერპელაციის პროცედურას. რიკსდაგმა უნდა გადაწყვიტოს ჩასატარებელია თუ არა ინტერპელაცია. მეტიც, თუკი ინტერპელირებული მინისტრი პასუხს არ აძლევს ოთხი კვირის მანძილზე, მას სთხოვენ შეატყობნოს საკანონმდებლო კრებას ის მიზეზები,

²⁹³Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 137.

²⁹⁴ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 363.

²⁹⁵იქვე, 364.

რომელთა გამოც მისი პასუხი დაგვიანებულია. თუმცა, ეს შეტყობინება არ ხდება კამათის საგანი.²⁹⁶

კონსტიტუცია ზღუდავს მთავრობის სავალდებულო გადადგომას უნდობლობის გამოცხადების გზით. კონსტიტუციით განსაზღვრული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა ინარჩუნებს თავის ექსკლუზიურ ხასიათს. ამასთან, ვადამდელი არჩევნების გამოცხადება მთავრობის განკარგულებაშია, გარდა საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის პირველი სამი თვისა.²⁹⁷

ამასთან, "უნდობლობის დეკლარაციის" რაციონალიზებული პროცედურა არ გამოირიცხავს სხვა არარაციონალიზებულ პროცედურებს.²⁹⁸ როგორც ცხრილშია ნაჩვენები, მთავრობა ხშირად გადადგება მაშინაც, როდესაც მას არ აქვს გადადგომის კონსტიტუციური ვალდებულება.

11.2. საბერძნეთი

საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლის თანახმად პარლამენტს უფლება აქვს, თავისი გადაწყვეტილებით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას ან მის რომელიმე წევრს. უნდობლობის შესახებ წინადადება ხელმოწერილი უნდა იყოს პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეექვსედის მიერ და მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდეს იმ საკითხებს, რომლებზედაც გაიმართება დებატები.

ასევე ნდობის საკითხის დასმა შეუძლია თავად მთავრობას ნებისმიერ გარემოებასთან დაკავშირებით. ნდობა-უნდობლობის საკითხთან დაკავშირებით იწყება დებატები შესაბამისი წინადადების შეტანიდან ორი დღის შემდეგ, თუ მთავრობა, როდესაც უნდობლობის საკითხს აყენებს, არ მოითხოვს დებატების დაუყოვნებლივ დაწყებას. დებატები არ გრძელდება სამ დღეზე მეტხანს. კენჭისყრა ნდობა-უნდობლობის საკითხთან დაკავშირებით ტარდება დებატების დამთავრებისთანავე, თუმცა, მთავრობის თხოვნით შეიძლება გადადებული იქნეს ორმოცდარვა საათით.

უნდობლობის გამოცხადების წინადადება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ. ხოლო წინადადება ნდობის გამოცხადების შესახებ, როდესაც ნდობის საკითხი დასმულია მთავრობის მიერ, არ შეიძლება მიღებულ იქნეს, თუ მას მხარი არ დაუჭირა დამსწრე დეპუტატთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ. ეს უმრავლესობა უნდა იყოს პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მეხუთედი.

საბერძნეთის კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებს უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვას. უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების შეტანა დაიშვება პარლამენტის მიერ ასეთი წინადადების უარყოფის დღიდან ექვსთვიანი ვადის გასვლის შემდეგ.

²⁹⁶ იქვე.

²⁹⁷ იქვე, 365.

²⁹⁸ იქვე, 364.

გამონაკლისის წესით უნდობლობის შესახებ წინადადება შეიძლება შეტანილ იქნეს ექვსთვიანი ვადის ამოწურვამდეც, თუ იგი ხელმოწერილ იქნა პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ.

როგორც ვხედავთ, მექანიზმის სირთულე მოიცავს წინადადების დასმას არანაკლებ ერთი მეექვსედის მიერ, მოსაფიქრებელ ვადას, გადაწყვეტილების მიღებას აბსოლუტური უმრავლესობით, უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვას.

11.3. ესტონეთი

ესტონეთი შეიძლება ასევე მიეკუთვნოს მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესის მქონე სახელმწიფოს, რამდენადაც გადაყენებას სჭირდება სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. კონსტიტუციის 97-ე მუხლის თანახმად, ესტონეთში სახელმწიფო კრებას (რიიკიგოკუ) უფლება აქვს რესპუბლიკის მთავრობას, პრემიერ-მინისტრს ან მინისტრს დადგენილებით გამოუცხადოს უნდობლობა, თუ ამას მხარს დაუჭერს სახელმწიფო კრების სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

წერილობითი ფორმით უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს სახელმწიფო კრების არანაკლებ ერთ მეხუთედს. უნდობლობის ვოტუმს კენჭი ეყრება არანაკლებ ორი დღის გასვლის შემდეგ, თუ მთავრობა არ მოითხოვს მის უფრო ადრეულ გადაწყვეტას. მთავრობის ან პრემიერ-მინისტრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში პრეზიდენტს მთავრობის წინადადებით შეუძლია სამი დღის ვადაში დანიშნოს სახელმწიფო კრების რიგგარეშე არჩევნები. მინისტრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში სახელმწიფო კრება აცნობებს რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელიც თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრს. იმავე საფუძველზე უნდობლობის საკითხის ხელახლა აღძვრა დასაშვებია უნდობლობის ვოტუმის პირველი კენჭისყრიდან არა უადრეს 3 თვის გასვლის შემდეგ.

ესტონეთში უნდობლობის საკითხის აღძვრა ძალზედ სახიფათოა პარლამენტისთვის, რამდენადაც პრაქტიკულად მთავრობის დისკრეციას წარმოადგენს არჩევანის გაკეთება, გადადგეს თუ პარლამენტი დაითხოვოს. პარლამენტს არანაირი გრანტია არ აქვს, რომ უნდობლობის საკითხის აღძვრაარ დასრულდება მისი დათხოვნით. ამ მდგომარეობაში ყველაზე უსაფრთხო ინიციტივალური მინისტრების გადაყენება ხდება, რამდენადაც ცალკეული მინისტრის გადაყენების საკითხი არ აძლევს მთავრობას დათხოვნის უფლებას.

თუმცა, მდგომარეობა სხვაგვარადაა, როდესაც ნდობას თავად მთავრობა ითხოვს. ესტონეთის კონსტიტუციის 98-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის მთავრობას უფლება აქვს სახელმწიფო კრებაში წარდგენილ კანონპროექტს დაუკავშიროს ნდობის საკითხი. კენჭისყრა იმართება ნდობის ვოტუმის პროექტის წარდგენიდან არა ნაკლებ ორი დღის გასვლის შემდეგ, თუ სახელმწიფო კრების მიერ პროექტი არ იქნება მიღებული, მთავრობა

გადადგება. აქ მთავრობას გადადგომის გარდა სხვა ალტერნატივა არ რჩება.

12. მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესის მქონე სახელმწიფოები

მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესი არსებობს იმ ქვეყნებში, სადაც ფარდობითი უმრავლესობა საკმარისია მთავრობის პასუხისმგებლობის დასაყენებლად. საპარლამენტო სისტემაში ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება დანია, იტალია, ნორვეგია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები და დიდი ბრიტანეთი.

12.1. იტალია

იტალიაში პარლამენტარიზმი სუსტად არის რაციონალიზებული. რაციონალიზება პასუხისმგებლობის საკითხის დასმისთვის სპეციალური პროცედურების დადგენაში გამოიხატება.²⁹⁹ უნდობლობის პროცედურა ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციის 94-ე მუხლში. დადგენილი მოთხოვნები მინიმალურია: სახეზეა რაციონალიზაციის "ნულოვანი დონე".³⁰⁰ მთავრობას უნდობლობა შეიძლება გამოუცხადოს პალატის 1/10, საჭიროა განხილვის ვადების დაცვა. უნდობლობის ვოტუმის მოთხოვნა მოტივირებული უნდა იყოს და სახელობითი კენჭისყრით უნდა ჩატარდეს.³⁰¹

კონსტიტუცია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ მთავრობის წინადადების უარყოფა არ ნიშნავს უნდობლობის გამოცხადებას. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება დაისვას ერთ-ერთი პალატის (უნდობლობის ვოტუმი) ან მთავრობის ინიციატივით (ნდობის საკითხი). ამასთან, კონსტიტუცია არ ანსხვავებს პროცედურებს იმისდა მიხედვით წინადადება მთავრობის წინააღმდეგ არის მიმართული თუ თვითონ მთავრობა აყენებს ნდობის საკითხს. ორივე შემთხვევაში ერთ-ერთი პალატის მიერ მთავრობის წინააღმდეგ მიცემული ხმა საკმარისია, რომ მთავრობა გადადგეს. გარდა ამისა წინადადების განხილვა მისი წარდგენიდან მხოლოდ სამი დღის შემდეგ შეიძლება. კონსტიტუციის შედგენისას ჩათვალეს, რომ 3 დღის ვადა საკმარისია მთავრობის მომხრე დეპუტატების შესაკრებად.³⁰²

ნდობის საკითხი ნებადართული უნდა იყოს მინისტრთა საბჭოს მიერ. სხვა მხრივ ნდობის საკითხის დასმისას არავითარი შეზღუდვა არა დადგენილი: ის შეიძლება ცალკე დადგეს ან სხვა ტექსტების კენჭისყრას

²⁹⁹ პაკტე, პ. მეღენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 301.

³⁰⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 503.

³⁰¹ პაკტე, პ. მეღენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 301.

³⁰² ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 503.

დაუკავშირდეს. მთავარია, პირდაპირ არ ეხებოდეს ასამბლეებს, და არც კავშირი უნდა ჰქონდეს მთავრობის მიმართ პარლამენტის კონტროლთან.³⁰³

კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრები კოლეგიურად არიან პასუხისმგებელი მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე, ხოლო ინდივიდუალურად - საკუთარი სამინისტროს საქმიანობაზე. თუმცა, როგორც ბევრ სხვა თანამედროვე პარლამენტში, სამთავრობო სოლიდარობის პრინციპი პრევალირებს ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობაზე.³⁰⁴

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ 2007 წლამდე იტალიაში 60-ზე მეტი მთავრობა შეიცვალა. 1993 წლამდე მთავრობები იქმნებოდა და იშლებოდა პარლამენტს მიღმა დადებული შეთანხმებებისა და მათ შორის არსებული უთანხმოების შედეგად. ამიტომაც 1993 წელს შეიცვალა არჩევნების წესი.³⁰⁵

არც ერთი მთავრობა არ გამხდარა უნდობლობის გამოცხადების მსხვერპლი. სამთავრობო კრიზისები ხშირია იტალიაში, მაგრამ ეს სიტუაციები პარლამენტს მიღმა ვითარდება.³⁰⁶ ხელისუფლების არასაკმარისი სიმტკიცე უფრო პარტოკრატის არათანმიმდევრულობიდან გამომდინარეობს. მთავრობა იშვიათად იღებს მხარდაჭერას დაქუცმაცებული წარმომადგენლობის გამო. საპარლამენტო უმრავლესობა თავისავე მთავრობას უარს ეუბნება ნდობის გამოცხადებაზე. იტალიის პარლამენტი ძლიერი ძალაუფლების შთაბეჭდილებას ტოვებს და არის კიდევ, როდესაც საქმე გადაწყვეტილების მიღების შეფერხებას ეხება.³⁰⁷

12.2. დანია

დანიაში კონსტიტუცია განამტკიცებს, როგორც ინდივიდუალურ, ისე კოლექტიურ პასუხისმგებლობას. ამასთან, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა უფრო ნაკლებად სახიფათოა პარლამენტისთვის, ვიდრე კოლექტიური. მინისტრი უნდა გადადგეს თანამდებობიდან, თუ ფოლკეტინგი მას უნდობლობას გამოუცხადებს.

იმ შემთხვევაში თუ ფოლკეტინგი უნდობლობას გამოუცხადებს პრემიერ-მინისტრს, მაშინ უნდა გადადგეს მთელი მთავრობა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ფოლკეტინგის ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ ბრძანება არაა გამოცემული. რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნა პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივას წარმოადგენს. აღნიშნული შეზღუდული არაა რაიმე კონკრეტული გარემოებით, დათხოვნის უფლება შეიძლება გამოყენებული იქნას, მათ შორის, მთავრობის პასუხისმგებლობის საწინააღმდეგოდ. გარკვეულწილად ამით ბალანსდება მთავრობის

³⁰³ იქვე, 504.

³⁰⁴ იქვე, 504.

³⁰⁵ პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 301-303.

³⁰⁶ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, გ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 504.

³⁰⁷ იქვე, 534-536.

გადაყენების მეტისმეტად მარტივი წესი. კონსტიტუცია რაიმე განსაკუთრებულ პროცედურასაც კი არ ითვალისწინებს მთავრობის გადაყენების მიზნით.

12.3. დიდი ბრიტანეთი

დიდ ბრიტანეთში არსებობს ფიქცია, რომ ყველა კენჭისყრა არის ნდობის კენჭისყრა. თუმცა, ეს შეხედულებები უფრო კონსტიტუციური მითის სახეს ატარებს. მას არც ფაქტობრივი საფუძველი აქვს, არც წარმოშობის ავტორიტეტული წყარო, ეს მომდინარეობს მე-19 და მე-20 საუკუნის პრაქტიკიდან.³⁰⁸

ბრიტანეთში საპარლამენტო მთავრობის პრინციპები საკანონმდებლო აქტებში დადგენილი არაა, ის ასახულია მხოლოდ კონსტიტუციურ ადათებში. ბრიტანული მთავრობა კონსტიტუციურად ვალდებული არც კია გადადგეს, თუ დაკარგავს ნდობას. ბრიტანეთში მთავრობას შეუძლია უგულებელყოს მრავალი უნდობლობის ვოტუმი და მაინც დარჩეს ხელისუფლებაში.³⁰⁹

დიდ ბრიტანეთში, პარლამენტარიზმის სამშობლოში, ძირითადად კენჭისყრის 3 სახის ჩაყარდნა არსებობს, რომლებზეც განსხვავებული რეაგირებაა საჭირო.

1. ნდობის კენჭისყრის ჩაყარდნა

ამ შემთხვევაში მთავრობა, რომელიც ვერ იღებს ნდობას, გადადგება ან დაშლის პარლამენტს. ასეთი ნდობის კენჭისყრა შეიძლება სამ კატეგორიად დაყვით:

ა) პირდაპირ გამოსატული უნდობლობა

ამ შემთხვევაში პალატები ნათლად აცხადებენ მთავრობის მიმართ უნდობლობას და ნდობის საკითხებზე დებატები წარმოადგენს მთავარ თემას. უნდობლობის გამოცხადების აღნიშნული სახე ყველაზე ეფექტიანი უნდობლობის ვოტუმი.

ბ) მთავრობის მიერ დასმული ნდობა

მთავრობამ შეიძლება გადაწყვიტოს, რომ კონკრეტული საკითხი იმდენად მნიშვნელოვანია მისი პოლიტიკისთვის, რომ მისი ჩაგდების შემთხვევაში მთავრობა მზადაა, უარი თქვას თანამდებობის შენარჩუნებაზე. მთავრობის დისკრეციის შესაბამისად ნდობა შეიძლება დაისვას ისეთ საკითხებზეც, რომელიც კრიტიკული არაა მთავრობისთვის. აღნიშნულის გამოყენება ხდება მაშინ, როდესაც

³⁰⁸Norton P., Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 33-34.

³⁰⁹ Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 136.<<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

მთავრობას სურს რომელიმე კანონპროექტზე საპარლამენტო მარცხის გადაფარვა და ის ჩავარდნილ კანონპროექტს უკავშირებს მთავრობის ნდობას. როგორც წესი, პარტიულ ერთგულებაზე აპელირებით მთავრობა ახერხებს კანონპროექტის მიღებას.

გ) ნდობის ნაგულისხმევი კენჭისყრა

არსებობს საკითხთა ძალიან მცირე ნაწილი, რომელიც ნდობის საკითხის დასმად მიიჩნევა, მიუხედავად იმისა მთავრობამ მკაფიოდ დასვა თუ არა ეს საკითხი. მომარაგების (ბიუჯეტის) საკითხი ყოველთვის მიიჩნევა ასეთად. ბიუჯეტის გარეშე მთავრობას არ შეუძლია ფუნქციონირება, ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებაზე უარის თქმა მთავრობის ნდობის არარსებობას გულისხმობს.

მიუხედავად ამისა ბრიტანეთში მინისტრები ბიუჯეტის პროექტზე უარის თქმას ყოველთვის უნდობლობის გამოცხადებად არ მიიჩნევენ. 1976 წელს ბიუჯეტის პროექტის ჩავარდნა 6 დღის შემდეგ წარმატებულად გადაიფარა საპირისპირო ნდობის ვოტუმით. აღნიშნულ საკითხს შეუძლია წამოჭრას ნდობის საკითხი, თუმცა, ის საკმარისი არაა უნდობლობის გამოსაცხადებლად.³¹⁰

2. მთავრობისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების ჩავარდნა საპარლამენტო კენჭისყრაზე

მთავრობისთვის ცენტრალური საკითხებზე კენჭისყრის ჩავარდნისას, რომელსაც თან არ ახლავს ნდობის საკითხის დასმა, მთავრობამ შეიძლება საპასუხოდ დასვას ნდობის ვოტუმი ან გადადგეს ან მოითხოვოს პარლამენტის დაშლა.

მთავრობის მიერ პარლამენტის დაშლის გადაწყვეტილების მიღება მთავრობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. ნდობის ვოტუმის საკითხის დასმისას მნიშვნელოვანია ოპოზიციის როლი. თუ თავად მთავრობა არ დასვამს ნდობის საკითხს კენჭისყრის ჩავარდნის შემდეგ, მაშინ შეიძლება ოპოზიციამ დაიწყოს უნდობლობის საკითხის კენჭისყრა.³¹¹

3. ნაკლებად მნიშვნელოვან საკითხებზე სამთავრობო კანონპროექტის ჩავარდნა

³¹⁰Norton P., Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 36-40.

³¹¹ იქვე, 40-41.

მთავრობის კანონპროექტი, რომელიც არ ეხება საკვანძო საკითხებს და პარლამენტში მარცხს განიცდის, ასეთ შემთხვევაში ნდობის საკითხი არ წამოიჭრება, თუ მთავრობამ ან ოპოზიციამ არ მოისურვა სხვაგვარად.³¹²

როგორც ვხედავთ, დიდ ბრიტანეთში ჩვეულების მიხედვით მთავრობას უფლება აქვს განსაზღვროს უთანხმოების მასშტაბი.³¹³ მეორეხარისხოვან საკითხებზე კენჭისყრისას უმცირესობაში აღმოჩენას მნიშვნელობა არ ენიჭება,³¹⁴ რაც სისტემის სტაბილურობას განამტკიცებს.

13. ნდობა, როგორც მთავრობის ინიციატივა

პასუხისმგებლობის საკითხის მეორე ტყუპისცალი ნდობის საკითხის მთავრობის ინიციატივით დასმაა.³¹⁵ როგორც წესი, აღნიშნული მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების მოხდენის საშუალებაა. ამასთან, ნდობის საკითხზე კენჭისყრის პერიოდში უნდობლობის საკითხის დასმა არ შეიძლება, რაც მთავრობის მეთაურს უნდობლობის თავიდან აცილების შესაძლებლობას აძლევს.³¹⁶

"ნდობის ურთიერთობა" მთავრობასა და პარლამენტს შორის არის ორმხრივი, პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ აკონტროლონ აღმასრულებლის პოლიტიკა უნდობლობის ვოტუმის ან მისი დაწყების მუქარით. მაგრამ პრემიერ-მინისტრსა და კაბინეტს ასევე შეუძლია პარლამენტს მოსთხოვოს ნდობის ვოტუმში მონაწილეობის მიღება. მთავრობას შეუძლია ნდობის საკითხი დაუკავშიროს რაიმე სპეციფიკურ პროგრამას ან პოლიტიკას. ნდობის ვოტუმში შეიძლება გადაიქცეს იარაღად კაბინეტის ხელში, როდესაც მთავრობას პარლამენტში გამოაქვს არაპოპულარული კანონპროექტი ან საჭიროა უნდობლობის გამოცხადების თავიდან აცილება.³¹⁷

ნდობის საკითხს სხვადასხვა სამართლებრივი წყარო არეგულირებს სხვადასხვა ქვეყანაში: კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი და ჩვეულება. მაგალითად, გერმანიასა და ესპანეთში კონსტიტუცია ანიჭებს მთავრობას ნდობის საკითხის დასმის უფლებას. ბელგიაში, დანიაში, იტალიასა და ესპანეთში პარლამენტის რეგლამენტი ხდის ნათელს ნდობის ვოტუმის პროცედურებს. ჩვეულების მეშვეობით ნდობის საკითხის დასმა

³¹² იქვე, 42.

³¹³ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002, 326.

³¹⁴ იქვე, 101.

³¹⁵ Laver M., Legislatures and Parliaments in Comparative Context, 2, <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Legs_and_Parls_OUP.pdf> [22/05.2015].

³¹⁶ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 444.

³¹⁷ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 41.

შესაძლებელია ავსტრალიაში, კანადაში, ნიდერლანდებში, ახალ ზელანდიაში, ნორვეგიასა და დიდ ბრიტანეთში.³¹⁸

ჰუბერის თანახმად ნდობის ვოტუმის პროცედურებს სამი მნიშვნელოვანი თვისება ახასიათებს. პირველი, პრემიერ-მინისტრებს შეუძლიათ იმოქმედონ ერთპიროვნულად. ბელგიაში, კანადაში, დანიაში, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთში, ახალ ზელანდიასა და ნორვეგიაში ფორმალური შეზღუდვები არ არსებობს (თუმცა, კაბინეტთან შეთანხმება იგულისხმება). ავსტრალიასა და ნიდერლანდში პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალურად უნდა გაიაროს კონსულტაცია კაბინეტთან, თუმცა ეს მაგალდებულებელი არაა. იტალიაში, ესპანეთსა და შვედეთში პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალური თანხმობა უნდა მიიღოს კაბინეტისგან პროცედურის წამოსაწყებად.³¹⁹

მეორე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მისი გამოყენება ნებისმიერ საკითხზე, რაზეც მოისურვებს. იტალიაში რეგლამენტი საშუალებას იძლევა ნდობის ვოტუმი გამოყენებული იქნეს არამხოლოდ სპეციფიკურ საკითხებზე, არამედ ცალკეულ მუხლებზე ან შესწორებებზე. ზოგიერთ ქვეყანაში ცალკეული სახის კანონპროექტები, როგორცაა, ბიუჯეტი, მომარაგება, ჩვეულების თანახმად ითვლება ნდობის საკითხის დასმად.

1995 წელს იტალიაში პრემიერ-მინისტრმა ქვედა პალატაში წარადგინა მცირე ბიუჯეტის პროექტი, რომელიც არაერთ მკაცრ ზომას ითვალისწინებდა, მათ შორის, გადასახადების ზრდას. პარლამენტის წევრებმა 150-ზე მეტი ცვლილება შეიტანეს კანონში და სრულად გაანადგურეს პრემიერ-მინისტრის განზრახვა, დაეფარა ბიუჯეტის დეფიციტი. მას შემდეგ რაც პარლამენტის წევრებმა რამდენიმე "ძვირადღირებული" ცვლილებები დაამტკიცეს, პრემიერ-მინისტრმა ნდობის ვოტუმი წამოაყენა თავის საბიუჯეტო პაკეტზე. ნდობის ვოტუმმა გამორიცხა პარლამენტის ყველა ცვლილება და პრემიერ-მინისტრს საშუალება მისცა მიეღო მკაცრი საბიუჯეტო ზომები. აქედან გამომდინარე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ნდობის პროცედურა გამოიყენოს არა მხოლოდ თავისი პოლიტიკის გასატარებლად, არამედ ეს შეუძლია საკანონმდებლო პროცესის ნებისმიერ დროს, მათ შორის, ბოლო ეტაპზეც, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების ან არ მიღების შემდეგაც. ფაქტობრივად, ნდობის ვოტუმი შეიძლება გამოყენებული იქნას საპარლამენტო მარცხის შესაცვლელად.³²⁰

იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც ნდობის ვოტუმი გამოყენებული არაა, პარლამენტის წევრები ითვალისწინებენ იმის შესაძლებლობას, რომ პრემიერ-მინისტრს ნებისმიერ დროს შეუძლია დასვას იგი. ნდობის ვოტუმი პრემიერ-მინისტრს აძლევს პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვან საშუალებას მაშინაც კი, როდესაც რეალურად ეს პროცედურა არც დაწყებულა.³²¹

³¹⁸Huber J, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, 1996, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [20.05.2015], 272.

³¹⁹იქვე.

³²⁰იქვე.

³²¹იქვე. 269.

1993 წელს ბრიტანეთის თემთა პალატამ კენჭი უყარა მაასტრიხტის ხელშეკრულების შეერთებასთან დაკავშირებით მთავრობის წინადადებას. ორი მთავარი ოპოზიციური პარტია - ლიბერალ-დემოკრატები და ლეიბორისტები - ემხრობოდა ხელშეკრულებასთან მიერთებას, თუმცა, ეწინააღმდეგებოდნენ მთავრობის წინადადებას იმის გამო, რომ ხელშეკრულების სოციალური ნაწილის რატიფიცირება არ ხდებოდა. ამიტომ პრემიერ-მინისტრს სჭირებოდა კონსერვატიული პარტიის მყარი მხარდაჭერა, მათ შორის, იმ ოცი მემბროსის, რომლებიც ეწინააღმდეგებოდნენ ევროპული ინსტიტუტებისადმი ნებისმიერ შეერთებას. მათ გადაწყვიტეს მხარი არ დაეჭირათ მთავრობის წინადადებისთვის. ჯონ მეიჯორმა საპარლამენტო მარცხის საწინააღმდეგოდ წამოაყენა ნდობის ვოტუმი, გამოაცხადა რა, ნდობაზე უარის თქმის შემთხვევაში პარლამენტი დაიშლებოდა. მემბროსებმა მხარი დაუჭირეს მთავრობას. ბრიტანეთმა ხელშეკრულების რატიფიცირება მოახდინა ისე, როგორც ეს პრემიერ-მინისტრს სურდა.³²²

ბოლო მნიშვნელოვანი მახასიათებელი არის ხმის მიცემის წესი. უმეტეს ქვეყნებში პრემიერ-მინისტრი ნდობას იღებს, თუ ის მიიღებს მონაწილეთა ხმების უმრავლესობას, მაგრამ გამონაკლისი არსებობს: ბელგიასა და გერმანიაში აბსენტეიზმი ითვლება მთავრობის სასარგებლოდ. უმრავლესობა უნდა შეეწინააღმდეგოს პრემიერ-მინისტრის ნდობის საკითხს. ესპანეთში აბსენტეიზმი ითვლება პრემიერ-მინისტრის საწინააღმდეგოდ, რადგან პრემიერ-მინისტრი ნდობას იღებს იმ შემთხვევაში თუ მას მხარს დაუჭერს ქვედა პალატაში არჩეული წევრების უმრავლესობა.³²³

ნდობის ვოტუმი უფრო მეტ როლს ასრულებს საპარლამენტო სისტემაში, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმი. ნდობის პროცედურა აღმასრულებელსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის ქმნის იმგვარ სისტემას, რომელიც საპირისპირო საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის. აშშ-ში საკანონმდებლო ხელისუფლება ქმნის საბოლოო პოლიტიკას, აღმასრულებელს შეუძლია მხოლოდ ვეტოს დადება, და არა შეცვლა. საპარლამენტოში აღმასრულებელი ხელისუფლება ნდობის ვოტუმის გამოყენებით ქმნის საბოლოო პროექტებს. თუ პარლამენტი არ გაითვალისწინებს ამ საკითხს, პარლამენტი აღმოჩნდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების როლში მხოლოდ ვეტოს დადების შესაძლებლობით.³²⁴

14. ნდობის საკითხი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე სახელმწიფოებში

იმ ქვეყნებში, სადაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით ხდება მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენება, ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის არჩევის ვალდებულება წარმოიშობა ნდობის საკითხის მთავრობის ინიციატივით დაყენების შემთხვევაშიც. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ ნდობის საკითხი ჩავარდა პარლამენტში,

³²² იქვე.

³²³ იქვე. 272.

³²⁴ იქვე. 280.

მთავრობის მეთაურს კი არ წარმოეშობა გადადგომის ვალდებულება, არამედ ეს იძლევა პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას.

14.1. გერმანია

გერმანიის ძირითადი კანონის 68-ე მუხლის თანახმად, თუ ფედერალური კანცლერის მიმართვა მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობის თანხმობას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური კანცლერის წინადადებით, ოცდაერთი დღის განმავლობაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი. დათხოვნის უფლება წყდება, როგორც კი ბუნდესტაგი თავისი წევრების უმრავლესობით აირჩევს სხვა ფედერალურ კანცლერს. ამ შემთხვევაშიც ნდობის გამოცხადების შესახებ მიმართვასა და კენჭისყრას შორის უნდა გავიდეს ორმოცდარვა საათი.

თუმცა, რა მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ ბუნდესტაგი ნდობას არ გამოუცხადებს კანცლერს, არც მის უფლებამონაცვლეს აირჩევს და ამავე დროს პრეზიდენტი უარს განაცხადებს ბუნდესტაგის დათხოვნაზე. ძირითადი კანონი არც ამ შემთხვევას ტოვებს ყურადღების მიღმა. 68-ე მუხლით გათვალისწინებული ნდობის საკითხის უკუგდების შემდეგ, მთავრობის ხელისუფლებაში დარჩენა მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, თუ ბუნდესტაგი საკანონმდებლო ობსტრუქციას არ მიმართავს. ასეთ შემთხვევაში კანცლერი იძულებული იქნება გადადგომას მიმართოს, რამდენადაც მისი ყველა პროექტი განწირული იქნება მარცხისთვის. ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად შემოდებული იქნა საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა.³²⁵

გვრ-ის ძირითადი კანონის 81-ე მუხლის თანახმად:

- 1) თუ 68-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ბუნდესტაგი არ იქნება დათხოვნილი, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური მთავრობის წინადადებით და ბუნდესტაგის თანხმობით, გამოაცხადოს საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა იმ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც ბუნდესტაგმა უარყო. აღნიშნული პროცედურა გამოყენებადია ასევე იმ უარყოფილი კანონპროექტის შემთხვევაშიც, რომელსაც ფედერალური კანცლერი უკავშირებდა 68-ე მუხლში აღნიშნულ წინადადებას.
- 2) თუ ბუნდესტაგი საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ ისევ უარყოფს კანონპროექტს, ან მას მიიღებს ფედერალური მთავრობისთვის მიუღებელი რედაქციით, კანონი ძალაში შესულად ითვლება, თუ მას დაეთანხმება ბუნდესტაგი. აღნიშნული ვრცელდება იმ შემთხვევაზეც, როდესაც პროექტი მისი ხელახალი შეტანიდან ორი კვირის განმავლობაში არ იქნება მიღებული ბუნდესტაგის მიერ.

³²⁵ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 446.

3) ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში ნებისმიერი სხვა, ბუნდესტაგის მიერ უარყოფილი კანონპროექტი ასევე შეიძლება მიღებულ იქნეს პირველი ან მეორე აბზაცების შესაბამისად, საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის პირველი გამოცხადებიდან ექვსი კვირის განმავლობაში. ამ ვადის ამოწურვის შემდეგ თანამდებობაზე იმავე ფედერალური კანცლერის ყოფნის პერიოდში დაუშვებელია საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის გამოცხადება.

4) მოცემული პროცედურით არ შეიძლება შეიცვალოს ძირითადი კანონი.

როგორც ვხედავთ, 81-ე მუხლის დებულებები მჭიდრო კავშირშია 68-ე მუხლთან. თუ ბუნდესტაგი ნდობის საკითხის უკუგდების შემდეგ მოცემულ ოცდაერთდღიან ვადაში ვერ აირჩევს ახალ კანცლერს და ფედერალური პრეზიდენტი ამავე ვადაში არ აცხადებს ბუნდესტაგის დათხოვნას, და ასამბლეა საპარლამენტო ობსტრუქციის ცდუნებას აწყვება, მაშინვე დაემუქრება საკანონმდებლო ძალაუფლების დაკარგვა.³²⁶ საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის გამოცხადებისას, დასამტკიცებელი კანონპროექტი კიდევ ერთხელ გადაეცემა ბუნდესტაგს, თუ ამ შემთხვევაშიც ჩავარდა, პროექტი ბუნდესრატის თანხმობით ხდება კანონი.

ამასთან, საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა არ უკავშირდება მხოლოდ კანცლერის ნდობის საკითხის დასმას. აღნიშნულის გამოცხადება შესაძლებელია ორ შემთხვევაში: ა) როდესაც ბუნდესტაგი უარყოფს მთავრობის მიერ ინიცირებულ სასწრაფოდ მისაღებ პროექტს, მნიშვნელობა არა აქვს ეს პროექტი ნდობის საკითხის დასმამდეა წარდგენილი თუ შემდეგ; ბ) როდესაც უკუგდებულია ის კანონპროექტი, რომელსაც კანცლერმა ნდობის საკითხი დაუკავშირა.³²⁷

ძირითადი კანონი ითვალისწინებს კანცლერის შემზღუდავ ნორმებსაც, რამდენადაც საკანონმდებლო საჭიროების გამოსაცხადებლად აუცილებელია პრეზიდენტის, მთავრობის და ბუნდესრატის თანხმობა. ვადის ამოწურვის შემდეგ იმავე ფედერალური კანცლერის ყოფნის პერიოდში საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა ვეღარ გამოცხადდება. თუ მისი მოდვაწეობის პერიოდში, იმავე პრობლემის წინაშე დადგა კანცლერი, მას უკვე გადადგომის გარდა სხვა საშუალება აღარ რჩება. მოცემული პროცედურით ასევე არ შეიძლება შეიცვალოს ძირითადი კანონი.

14.2. სლოვენია

სლოვენიაში კონსტიტუციის 117-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია დააყენოს საკითხი მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შესახებ. თუ მთავრობა ვერ მიიღებს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობის მხარდაჭერას, სახელმწიფო კრებამ 30 დღის განმავლობაში უნდა აირჩიოს მთავრობის ახალი თავმჯდომარე ან

³²⁶ იქვე, 446.

³²⁷ იქვე, 447.

ნდობა გამოუცხადოს მთავრობის მოქმედ თავმჯდომარეს. სხვა შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს. მთავრობის თავმჯდომარეს შეუძლია მთავრობისადმი ნდობის საკითხი დაუკავშიროს სახელმწიფო კრების მიერ კანონის ან სხვა გადაწყვეტილების მიღებას. თუ გადაწყვეტილება არაა მიღებული, ითვლება, რომ მთავრობას უნდობლობა გამოეცხადა. მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შესახებ წარდგინების მიღების მომენტიდან კენჭისყრამდე უნდა გავიდეს არანაკლებ 48 საათისა.

14.3. ბელგია

ბელგიაში მთავრობის მიერ დასმული ნდობის უარყოფის შემთხვევაში წარმომადგენელთა პალატამ სამი დღის ვადაში მეფეს უნდა წარუდგინოს პრემიერ-მინისტრის უფლებამონაცვლის კანდიდატურა; წინააღმდეგ შემთხვევაში მეფე უფლებამოსილია დაითხოვოს წარმომადგენელთა პალატა (კონსტიტუციის 46-ე მუხლი).

14.4. ესპანეთი

შედარებით განსხვავებულად რეგულირდება ესპანეთში. მთავრობის თავმჯდომარეს მინისტრთა საბჭოში საკითხის განხილვის შემდეგ შეუძლია დეპუტატთა კონგრესის წინაშე დასვას თავისი საქმიანობის პროგრამისა და ზოგადი პოლიტიკის ნდობის საკითხი. ნდობა მიღებულად ითვლება, თუ მას ხმას მისცემს დეპუტატთა უმრავლესობა (მუხლი 112). ამასთან, როდესაც მთავრობის ინიციატივით დგება ნდობის საკითხი, მარცხის შემთხვევაში მას არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნის მოთხოვნა, განსხვავებით გერმანიისგან და სხვა ქვეყნებისგან. ეს იწვევს 99-ე მუხლით ახალი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცედურას. კერძოდ, 114-ე მუხლის თანახმად, თუ კონგრესი არ გამოუცხადებს მთავრობას ნდობას, მთავრობა შედის გადადგომის შესახებ განცხადებით მეფესთან, რის შემდეგაც 99-ე მუხლის დებულებების შესაბამისად ინიშნება მთავრობის თავმჯდომარედ. ხოლო თუ კონგრესი მიიღებს გაკიცხვის რეზოლუციას, მთავრობა შედის გადადგომის შესახებ განცხადებით მეფესთან და ამ რეზოლუციით წარმოდგენილი კანდიდატი განიხილება, როგორც პალატისგან ნდობა გამოცხადებული 99-ე მუხლის შესაბამისად. მეფე მას ნიშნავს მთავრობის თავმჯდომარედ.

114-ე მუხლი გამოკვეთს ორ განსხვავებულ პროცედურას, პირველი, მთავრობას ნდობის მისაღებად სჭირდება ხმათა უბრალო უმრავლესობა, თუ ამასაც ვერ მოაგროვებს მთავრობა, მაშინ ის უნდა გადადგეს. მეორე, კი გულისხმობს იმას, რომ გარდა იმისა, რომ ნდობას არ უცხადებს მთავრობას, თუ სურს ალტერნატიული მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა, მაშინ საჭიროა უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. უნდობლობის რეზოლუცია კი თავისთავად შეიცავს ალტერნატიული მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას.

14.5. უნგრეთი

უნგრეთში ფუნდამენტური კანონის 21-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია დასვას ნდობის საკითხი. პარლამენტმა უნდა გამოაცხადოს უნდობლობა იმ შემთხვევაში, თუ უბრალო უმრავლესობით მხარს არ დაუჭერს პრემიერ-მინისტრის მიერ დასმულ ნდობის საკითხს. პრემიერ-მინისტრს შეუძლია სამთავრობო წინადადებას დაუკავშიროს ნდობა. პარლამენტმა უნდა მიიღოს უნდობლობის ვოტუმი, თუ პრემიერ-მინისტრის წინადადებას არ დაამტკიცებს. პარლამენტმა ნდობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს სამი დღის შემდეგ პრემიერ-მინისტრის მიერ ნდობის საკითხის დასმიდან, მაგრამ არა უგვიანეს რვა დღისა საკითხის წარდგენიდან. აღსანიშნავია, რომ ფუნდამენტური კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით, რომელიც პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლებს ჩამოთვლის, უნდობლობის წარუმატებელი გამოცხადება, ან ნდობის ვოტუმის უარყოფა არ წარმოადგენს პარლამენტის დაშლის წინაპირობას.

პოლონეთის კონსტიტუციის 160-ე მუხლის თანახმად პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მიმართოს სეიმს თხოვნით ნდობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ. ნდობის გამოცხადება ხდება დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრების ხმათა უმრავლესობით. პოლონეთშიც არც უნდობლობის გამოცხადებას და არც ნდობაზე უარის თქმას არ მოჰყვება სეიმის დათხოვნა.

ისრაელში გათვალისწინებული არაა მთავრობის მიერ ნდობის საკითხის დასმა.

15. ურთიერთგაწონასწორების სისტემა

15.1. დათხოვნის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება

როგორც ვხედავთ, თუ მთავრობა ნდობას დაკარგავს, მაგრამ ალტერნატიული მთავრობა არ იქნება არჩეული, ძირითადად გათვალისწინებულია პარლამენტის დათხოვნა და ვადამდელი არჩევნები, კონფლიქტის გადაწყვეტა ევალება ისევ ხალხს.³²⁸ მთავრობის პასუხისმგებლობის მედლის მეორე მხარეს პარლამენტის დათხოვნა წარმოადგენს.³²⁹

მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა გაწონასწორებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ორგანოს ვადამდელი დათხოვნით. მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი ყველა საპარლამენტო კონსტიტუცია აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს უფლებას, დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო, თუ კაბინეტს უნდობლობა

³²⁸Shugart M., Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective, 2010, 25-26, <http://en.idi.org.il/media/1760789/IsraeliPoliticalReform_Shugart.pdf> [22.05.2015].

³²⁹Laver M., Legislatures and Parliaments in Comparative Context, 3, <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Legs_and_Parls_OUP.pdf> [22/05.2015].

გამოეცხადა და ის ამის შედეგად არ გადადგება. კლასიკური პარლამენტარიზმის პირობებში კი მსგავსი რამე შეუძლებელია.³³⁰

დათხოვნის უფლებას უწოდებენ ხელისუფლების "მოქნილ" დაყოფას, რაც აშშ-ს კონსტიტუციით შემოღებული ხელისუფლებების "სისტემა დაყოფის" საწინააღმდეგოა. აშშ-ის სისტემის მიბაძვით შვედეთის 1809 წლის და ნორვეგიის 1814 წლის კონსტიტუციით პარლამენტის დათხოვნა აკრძალა. შვედეთში მოგვიანებით შემოღებულ იქნა, ხოლო ნორვეგიაში დღემდე ასეა. სამთავრობო პასუხისმგებლობის რეალურად დაყენების მიუხედავად, ნორვეგიულ რეჟიმში არასოდეს დაუყენებიათ ექვქვეშ დათხოვნის უფლების აკრძალვა.³³¹ ასეა, შვეიცარიაში, სადაც მთავრობა იურიდიულად ექვემდებარება პარლამენტს, ცხადია, აქ პარლამენტის დაშლის უფლება ვერ იარსებებს. თუმცა, შვეიცარია საპარლამენტო სისტემას არც მიეკუთვნება.³³²

დათხოვნის უფლებამოსილება ხშირად ითვლება პარლამენტარიზმის ძირითად მახასიათებლად. დუგლას ვერნი, მას საპარლამენტო დემოკრატიის 11 თვისებას შორის ასახელებს.³³³ ხუან ლინცი მას "დროებითი სიხისტის" საწინააღმდეგო ანტიდოტად მიიჩნევს, რაც ასე თავს აბეზრებს საპრეზიდენტო დემოკრატიებს. საპარლამენტო მთავრობა მიჩნეულია ერთიანი ძალაუფლების სისტემად, სადაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტო იძულებულია წარმოადგინოს თანმიმდევრული, შეთანხმებული პოლიტიკა. მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილება დაშალოს პარლამენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მთავრობის გადაყენების უფლების საპირწონეა. "საშინელი სამსჯავროს" ეს ორი მექანიზმი, გადაყენებისა და დაშლის უფლებამოსილებები, აიძულებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას იყვნენ ურთიერთდამოკიდებულნი. ³³⁴

თანამედროვე საპარლამენტო კონსტიტუციებში დაშლის უფლებამოსილება მრავალგვარია. როგორც აღინიშნა, არსებობს სისტემები, სადაც პარლამენტის დათხოვნა კონსტიტუციურად აკრძალულია. მაგალითად, შვეიცარიაში, ნორვეგია. კონსტიტუციების უმეტესობის მიხედვით პარლამენტის დათხოვნის - უკიდურესი ზომის - მიღების უფლებამოსილება სახელმწიფოს მეთაურის ხელშია. თუმცა, იტალიაში, სახელმწიფოს მეთაური კონსტიტუციურად თავისუფალია პარლამენტის დაშლის საკითხში. სხვა შემთხვევაში კი, სახელმწიფოს მეთაური პრემიერ-მინისტრის წინადადების საფუძველზე ითხოვს. ზოგიერთი კონსტიტუციის მიხედვით პრემიერ-მინისტრი ცალმხრივად უფლებამოსილია დაშალოს პარლამენტი, ან საპარლამენტო უმრავლესობის თანხმობით (ბელგია 1995

³³⁰ ტანხევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თ. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 42.

³³¹ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 106.

³³² Strøm K , Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution, <<http://www.jstor.org/stable/2082884> > [26/04/2014], 576.

³³³ Verney D, Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A, Oxford, 1992, 36.

³³⁴ Strøm K , Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution, <<http://www.jstor.org/stable/2082884> > [26/04/2014], 576.

წლიდან).³³⁵ ასევე, პარლამენტმა შეიძლება უმრავლესობის გადაწყვეტილებით თვითდაშლა გამოაცხადოს. მაგალითად, ისრაელის კონსტიტუციაში თვითდაშლის სისტემაა გათვალისწინებული.³³⁶

ზოგიერთი სისტემა დაშლის უფლებამოსილებას საკონსტიტუციო ცვლილებების დროს იძლევა (დანია, ბელგია). დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად ზოგჯერ კონსტიტუცია ზღუდავს პარლამენტის დაშლას გარკვეული გარემოებებითა და დროის მითითებით. ბევრი კონსტიტუცია, მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონი ამ მექანიზმს მხოლოდ საგანგებო სიტუაციებისთვის ინახავს. ეს განპირობებულია პარლამენტის გამოუვალი მდგომარეობით, მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობით. იგივეა საბერძნეთის შემთხვევა. იტალიის კონსტიტუცია არ იძლევა მთავრობის დაშლის უფლებას ბოლო 6 თვის განმავლობაში (ე.წ. "თეთრი სემესტრი"). ზოგიერთი კონსტიტუცია (ბელგია, დანია) დაშლის რამდენიმე სახეობის კომბინაციას წარმოადგენს.³³⁷ (იხ. დანართი 3.)

კონსტიტუციის შემქმნელებმა დაშლის უფლებამოსილება ჩაიფიქრეს, როგორც პოლიტიკოსებისთვის გამოუვალი მდგომარეობიდან გამოსაყვანი გზა, დისკრედიტებული პოლიტიკოსების უკანდასახევი ან, როგორც ამომრჩევლებთან კონსულტაციის საშუალება გაუთვალისწინებელ საკითხებზე. ამიტომაც პარლამენტის დაშლა ჩაფიქრებულია, როგორც დროებითი სიხისტის თავიდან ასაცილებელი საშუალება, რასაც ღინთი საპრეზიდენტო სისტემაში აწყდება. მიუხედავად ამისა, როგორც ყველა სხვა ინსტიტუტის, დაშლის უფლებამოსილების მანიპულაციაც შეიძლება. მაგალითად, პრემიერ-მინისტრს შეიძლება უნდოდეს პარლამენტის დაშლა, თუ ის ვარაუდობს, რომ ადრეული არჩევნები მას თანამდებობაზე ხანგრძლივად დარჩენის საშუალებას მისცემს. რადგან ფიქრობს, რომ ამ ეტაპზე უფრო მეტ ხმას აიღებს, ვიდრე ნებისმიერ სხვა დროს მომავალში. ამ კუთხით აღსანიშნავია გერმანიის 1972, 1983 და 2005 წლის ბუნდესტაგის დათხოვნის შემთხვევები, რომელიც განხილულია ქვემოთ მოცემულ ქვეთავში.

15.2. ბუნდესტაგის დაშლის შემთხვევები და მათი კონსტიტუციურობის საკითხი

საპარლამენტო საბჭო, რომელმაც შექმნა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, მიზნად ისახავდა ვაიმარისეული სიტუაციების თავიდან აცილებას პარლამენტის დაშლის თვალსაზრისით.³³⁸

³³⁵ იქვე.

³³⁶ ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 107.

³³⁷ Ström K, Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution, <<http://www.jstor.org/stable/2082884> > [26/04/2014], 576.

³³⁸ ვაიმარის რესპუბლიკის პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო პრაქტიკულად შეუზღუდავად დაეშალა პარლამენტი. კონსტიტუციური შეზღუდვები ვერ ასრულებდა შემაკავებელ როლს. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტს დაშლას სჭირდებოდა კანცლერის კონტრ-ასიგნაცია, ამავე დროს, პრეზიდენტს ნებისმიერ დროს შეეძლო კანცლერის მოხსნა, შესაბამისად ეს

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის ავტორთა საერთო სულისკვეთებას წარმოადგენდა პარლამენტის დაშლა გამხდარიყო რთული პროცედურა, კონსტიტუციის შემქმნელები მაინც აღმოჩნდნენ იმ პრობლემის წინაშე, რა უნდა მომხდარიყო იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი უარყოფდა მთავრობის მხარდაჭერას ისე, რომ არ აირჩევდა ახალ კანცლერს. გამოსავალი გახდა 68-ე მუხლი, რომელმაც ასეთ შემთხვევაში ბუნდესტაგის დათხოვნა გაითვალისწინა. კანცლერი, რომელსაც უმრავლესობა არ ჰყავს ბუნდესტაგში, შეუძლია ინიციატივა თავად გამოიჩინოს. 68-ე მუხლი კანცლერს ყოველგვარი გადადგომის გარეშე შესაძლებლობას აძლევს დაითხოვოს პარლამენტი.³³⁹ აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია ბუნდესტაგის დათხოვნის მხოლოდ ორად-ორ შემთხვევას იცნობს: პირველი, თუ ვერ მოხერხდა ფედერალური კანცლერის არჩევა, მეორე, თუ ფედერალური კანცლერი ვერ მიიღებს ნდობას 68-ე მუხლის შესაბამისად. თუმცა, ნათელი არაა, გერმანელი "დამფუძნებელი მამები და დედები" 68-ე მუხლში მოიაზრებდნენ თუ არა კანცლერის მიერ ნდობის განზრახ დაკარგვას, რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის მიზნით.³⁴⁰

ნდობის ვოტში შეიძლება დაიყოს ორ სახეობად. პირველი, როდესაც ფედერალურ კანცლერს რეალურად სურს ნდობის მიღება ბუნდესტაგში, რომელსაც შეიძლება ეწოდოს პოზიტიური ან ნამდვილი ნდობის ვოტში. მეორე, ნდობის ნეგატიური ან "ცრუ" ვოტში, როდესაც კანცლერს სურს ნდობის დაკარგვა, რათა პრეზიდენტმა შეძლოს ბუნდესტაგის დათხოვნა. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ისტორიაში მოხდა სამი ნეგატიური ვოტუმის კენჭისყრა: 1972, 1982 და 2005 წლებში.³⁴¹

1972 წელს მთავრობის წევრები შეურთდნენ კონსერვატორულ ოპოზიციას. კანცლერ ბრანდტს აღარ ჰყავდა უმრავლესობა. მას ისდა დარჩენოდა დაენიშნა ახალი არჩევნები. 1972 წელს ახალი არჩევნების შედეგად სოციალ-დემოკრატიული პარტია გახდა ყველაზე ძლიერი პარტია.³⁴²

ჰელმუტ კოლს 1982 წელს უმრავლესობა ჰყავდა ბუნდესტაგში, თუმცა, როგორც მან განაცხადა, კონსერვატორულ-ლიბერალური სამთავრობო კოალიციის მხარდაჭერა მხოლოდ შეზღუდული და დროებითი

გარანტიები ვერ უზრუნველყოფდა პარლამენტის თვითნებური დაშლისგან დაცვას. შესაბამისად, არც ერთ რაიხსტაგს არ უმუშავია კონსტიტუციით დადგენილი ვადის ბოლომდე.

³³⁹ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 363.

³⁴⁰Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal [Vol. 06 No. 09], 1244, <https://germanlawjournal.com/pdfs/Vol06No09/PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf>, [22.05.2015].

³⁴¹Heckötter U., Spielmann C., (2006), Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. European Constitutional Law Review, 7-8, <http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000058> [10.05.2015].

³⁴²იქვე.

ხასიათის იყო. გერმანიის კანცლერმა ჰელმუტ კოლმა 1982 წელს უნდოდა რა ბუნდესტაგის დათხოვნა, დასვა მთავრობის ნდობის საკითხი. თავის მომხრეებს სთხოვა, რომ თავი შეეკავებინათ, რათა აღმოჩენილიყო უმცირესობაში. ნდობის ვოტუმში დამარცხების შედეგად ფედერალურ პრეზიდენტს მიმართა თხოვნით ბუნდესტაგის დათხოვნის თაობაზე.³⁴³ პრეზიდენტმა ბუნდესტაგი დაითხოვა 1983 წლის 7 იანვარს. არჩევნებმა კონსერვატორულ-ლიბერალურ კოალიციას მყარი უმრავლესობის მოპოვების შესაძლებლობა მისცა. თუმცა, ოთხმა პარლამენტის წევრმა ეს ჩათვალა მათი კონსტიტუციური უფლებების დარღვევად და სარჩელით მიმართა საკონსტიტუციო სასამართლოს. სასამართლომ 1983 წლის 16 თებერვლის გადაწყვეტილებით ბუნდესტაგის დაშლა კონსტიტუციურად სცნო.³⁴⁴

2005 წელს კანცლერი შროდერი კოლის მსგავსად ფლობდა უმრავლესობას ბუნდესტაგში, როდესაც დასვა ნდობის საკითხი. მას შემდეგ, რაც მისი პარტია დამარცხდა ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიაში, შროდერმა გადაწყვიტა თავიდან აეცილებინა სტაგნაციის პერიოდი და დაენიშნა ახალი არჩევნები. ნდობის არ გამოცხადების შედეგად, 2005 წლის 21 ივლისს პრეზიდენტმა დაითხოვა ბუნდესტაგი. ამ შემთხვევაში პარლამენტის ორმა წევრმა შეიტანა სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში. ამ შემთხვევაშიც საკონსტიტუციო სასამართლომ 7 ხმით 1-ის წინააღმდეგ დაშლა ცნო კონსტიტუციურად.³⁴⁵

15.2.1. პარლამენტის დაშლის წინაპირობები: 1983 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

1983 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამდე ცნობილი არ იყო ნდობის უარყოფითი ვოტუმის დასაშვებობა, ან რა პირობებში შეეძლო კანცლერს განეხორციელებინა იგი. ამ ორივე კითხვას პასუხი გასცა საკონსტიტუციო სასამართლომ.³⁴⁶

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, 68-ე მუხლით გათვალისწინებული ფორმალური პირობების დაკმაყოფილება საკმარისი არაა ამ პროცედურის გასამართლებლად. 1983 წლის გადაწყვეტილებაში, სასამართლომ დაამატა "მატერიალური პირობები" 68-ე მუხლით გათვალისწინებულ ფორმალურ პირობებს. საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ მატერიალურ პირობებს წარმოადგენს პოლიტიკური კრიზისის არსებობა, რომელიც კანცლერს მმართველობის გაგრძელების შესაძლებლობას არ უტოვებს, ძირითადად კი, ეს

³⁴³ პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 278.

³⁴⁴ Heckötter U., Spielmann C., (2006), Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. European Constitutional Law Review, 9, <http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000058> [10.05.2015].

³⁴⁵ იქვე.

³⁴⁶ იქვე.

გულისხმობს უმრავლესობის დაკარგვას ან არასაიმედო უმრავლესობის არსებობას პარლამენტში.³⁴⁷

"მატერიალური" ელემენტის დამატების წინაპირობა გახდა ის, რომ ძირითადი კანონი პარლამენტს არ აღჭურავს თვითდაშლის უფლებით. შესაბამისად, არაკონსტიტუციურია თუ დაშლა ხდება იმ მოტივით, რომ შეინიღბოს ახალი არჩევნების ჩატარების სურვილი. სახეზე უნდა იყოს პოლიტიკური არასაბილურობა. პოლიტიკური კრიზისი წარმოადგენს სწორედ მატერიალურ ელემენტს, რომელიც საჭიროა არსებობდეს პარლამენტის 68-ე მუხლის შესაბამისად დათხოვნის კონსტიტუციურობის დასადასტურებლად. აღნიშნული წინაპირობები გამომდინარეობს არა კონსტიტუციის 68-ე მუხლიდან, არამედ კონსტიტუციის სისტემური განმარტებიდან, რამდენადაც ძირითადი კანონი ადგენს პარლამენტის ოთხ წლიან ვადას.³⁴⁸ მნიშვნელოვანი შეკითხვა, რომელიც ამ პროცესში წარმოიშობა არის ის, თუ ვინ უნდა გადაწყვიტოს ამგვარი სიტუაციის არსებობა. 1983 წლის საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ ეს კანცლერმა უნდა დაადგინოს, სანამ დაშლას გადაწყვეტს. პრეზიდენტმაც იმავე სტანდარტით უნდა შეამოწმოს, თუმცა, მისი შემოწმების მასშტაბი უფრო შეზღუდულია. ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია შეამოწმოს მხოლოდ ის გარემოება, კანცლერის შეფასება აშკარად მცდარიხომ არაა.³⁴⁹

1982 და 1972 წლებში, ორივე შემთხვევაში პროცედურული მოთხოვნები დაცული იყო. 1972 წელს, მას შემდეგ რაც ვილი ბრანდტი არ ფლობდა ბუნდესტაგში უმრავლესობას, პოლიტიკური კრიზისი სახეზე იყო. 1983 წელს კანცლერ კოლს ჰყავდა უმრავლესობა, მაგრამ მას არასწორად არ შეუფასებია სიტუაცია, მისი შიში უმრავლესობის დაშლის შესახებ იყო გონივრული, რამდენადაც კოალიციაში თანხმობა არ სუფევდა.³⁵⁰

15.2.2. 2005 წლის 25 აგვისტოს გადაწყვეტილება

2005 წლის აგვისტოს გადაწყვეტილებაშიც მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენდა პოლიტიკური კრიზისის არსებობა-არარსებობის საკითხი. კანცლერ შროდერს ბუნდესტაგში უმრავლესობა ჰყავდა. ეს განსაკუთრებით

³⁴⁷Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal [Vol. 06 No. 09], 1245, <https://germanlawjournal.com/pdfs/Vol06No09/PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf>, [22.05.2015].

³⁴⁸Heckötter U., Spielmann C., (2006), Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. European Constitutional Law Review, 10, <http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000058> [10.05.2015].

³⁴⁹Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal [Vol. 06 No. 09], 1247, <https://germanlawjournal.com/pdfs/Vol06No09/PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf>, [22.05.2015].

³⁵⁰Heckötter U., Spielmann C., (2006), Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. European Constitutional Law Review, 11-12, <http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000058> [10.05.2015].

თვალსწირო გახდა "დღის წესრიგი 2010" მიღების დროს, რომელიც გულისხმობდა რადიკალურ სოციალურ სისტემასა და შრომის ბაზრის რეფორმირებას. შროდერს არ განუცდია არც ერთი მარცხი ბუნდესტაგში. ამასთან, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის არჩევნებში დამარცხება ბუნდესტაგის პოლიტიკურ ძალთა გადანაწილებაზე არანაირ ზეგავლენას არ ახდენდა. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ ბუნდესტაგის დაშლა კონსტიტუციურად სცნო. რამდენადაც ის ფაქტები, რომელსაც კანცლერი დაეყრდნო, ვერ შეფასდება სასამართლოს მიერ, სამოსამართლო თვითშეზღუდვის პრინციპიდან გამომდინარე. აქ გადამწყვეტია კანცლერი. გადაწყვეტილების მიღმა არსებული მიზეზები ვერ იქნება გამოძიებული სასამართლო პროცედურებით.³⁵¹

თუმცა, ეს გადაწყვეტილება ერთსულოვანი არ ყოფილა საკონსტიტუციო სასამართლოშიც. ლუბბე-ეოლფის თანმხვედრი აზრის თანახმად, პარლამენტის დაშლა იყო კონსტიტუციური. თუმცა, ის თვლის, რომ "მატერიალური ელემენტი" არის ძირითადი კანონის არასწორი ინტერპრეტაციის პროდუქტი. ეს ქმნის "ფასადურ" კონტროლს, რომლის რეალური შესრულება არასოდეს შეუძლია სასამართლოს. არავის შეუძლია გადაწყვიტოს, აქვს თუ არა კანცლერს ნდობა, გარდა პარლამენტისა. "მატერიალური ელემენტი" კი არღვევს პარლამენტის წარმომადგენელთა დამოუკიდებლობას, თუ მათ მიერ გამოხატული ნება გადასინჯული იქნა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ. "მატერიალური ელემენტი" კანცლერს პოლიტიკური სიტუაციის შეფასების დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს. ეს დისკრეცია პრაქტიკულად არ ითვალისწინებს იმგვარ სიტუაციას, როდესაც ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია დაბლოკოს პარლამენტის დაშლა.³⁵²

ჯასთის იენჩის განსხვავებული აზრის მიხედვით, კი აღნიშნულის შედეგად დამკვიდრდა პარლამენტის თვითდაშლის დე-ფაქტო უფლება კონსტიტუციის "ნამდვილი სულის" საწინააღმდეგოდ.³⁵³

დაშლაზე ორიენტირებული ნდობის ვოტუმი შეიძლება ინტერპრეტირებული იქნეს, როგორც პოლიტიკური მანევრი, რომელშიც გამარჯვებული მხოლოდ კანცლერია, რომელიც იძენს ძალაუფლებას პარლამენტს გამოსძალოს მორჩილება. მას შეუძლია დაემუქროს პარლამენტის დაშლით ნაცვლად იმისა, რომ იბრძოლოს წინააღმდეგობრივი კანონის დამტკიცებისთვის. ამასთან, ეს გადაწყვეტილება არ ამცირებს დემოკრატიას. ის უბრალოდ გამოხატავს წარმომადგენლობითი დემოკრატიიდან პლემბისციტურ დემოკრატიაში გადასვლას.³⁵⁴

³⁵¹ იქვე. 12.

³⁵² Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal [Vol. 06 No. 09], 1250, <https://germanlawjournal.com/pdfs/Vol06No09/PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf>, [22.05.2015].

³⁵³ იქვე. 1252.

³⁵⁴ იქვე. 1253.

16. სტაბილური და არასტაბილური სისტემები

დიერმეიერი, ერასლანი და მერლო თავიანთ კვლევაში, "მთავრობის ფორმირების სტრუქტურული მოდელი", გამოყოფენ ყველაზე სტაბილურ და ყველაზე არასტაბილურ საპარლამენტო სისტემებს. ყველაზე სტაბილურ სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ყველზე მცირე ხანგრძლივობა სჭირდება და ფუნქციონირებს ხანგრძლივად, ხოლო ყველაზე არამყარი სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ხანგრძლივი პროცედურები სჭირდება და ფუნქციონირებს მცირე ხანს. ეს ავტორები ყველაზე სტაბილურ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევენ პოზიტიურ პარლამენტარიზმს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით ინვესტიტურის კენჭისყრის გარეშე, ხოლო ყველაზე არამყარ სისტემად თვლიან ასევე პოზიტიური პარლამენტარიზმის ფორმას, თუმცა, კონსტრუქციული ვოტუმის გარეშე.³⁵⁵ კერძოდ, იტალიაში მთავრობის მუდმივი კრიზისი - მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ 2007 წლამდე 60-ზე მეტი მთავრობა გამოცვალა - ითვლება, რომ განპირობებულია, ჩანაცვლების შესაძლებლობის არქონით.³⁵⁶

17. მთავრობის გადაყენების პრაქტიკა

მთავრობის გადადგომის ფორმალური და არაფორმალური წესები შესაძლოა ერთმანეთს არ ემთხვეოდეს. მაგალითად, ბელგიაში (1995 წლამდე), დანიაში, შვედეთში მთავრობა გადადგება მაშინაც, როდესაც მნიშვნელოვანი კანონპროექტი ვარდება პარლამენტში, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი კონსტიტუციური ვალდებულება არ არსებობს.იქ, სადაც მთავრობას მნიშვნელოვან კანონპროექტებზე მარცხისას გადადგომა უწევს, პარლამენტი მთავრობის ვატერლოო ხდება.³⁵⁷(დანართი 3-ში მოცემულია ქვეყნების მიხედვით მთავრობის გადაყენების ფორმალური და არაფორმალური წესები).

მართალია, პარლამენტის აბსოლუტურ ან ფარდობით უმრავლესობას აქვს მთავრობის გადაყენების უფლება, მაგრამ კაბინეტის გადადგომის საფუძველი, ეს ნაკლებად ხდება. დაახლოებით 6 შემთხვევიდან 1 წარმოადგენს საპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო გადადგომას. ომის შემდგომ ესპანეთსა და საბერძნეთში, არც ერთი მთავრობა არ გადამდგარა საპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო. ომის შემდგომ შვედეთში, გერმანიაში, ლუქსემბურგში, დიდ ბრიტანეთში 10 მთავრობიდან 1 თუ გადამდგარა პარლამენტში განცდლი მარცხის გამო. დანიაში, ბელგიაში, იტალიაში 5 მთავრობიდან 1 თუ გადამდგარა საპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო. ნორვეგია და იტალია განსაკუთრებით მოწველადია საპარლამენტო ამბოხებისადმი. მაშინ როდესაც ლუქსემბურგსა და დიდ ბრიტანეთში, მთავრობა ადვილად არ გადადგება, მიუხედავად

³⁵⁵Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>>, [30.05.2014], 29.

³⁵⁶პაკტე, პ, მედენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 302-303.

³⁵⁷Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 136-139. <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

იმისა, რომ ფარდობითი უმრავლესობაც საკმარისია პასუხისმგებლობის დასაყენებლად.³⁵⁸

სპეციალური ინსტიტუციური გარანტიები მიზნად ისახვდა მთავრობის საპარლამენტო ამბოხებისგან უფრო მეტ დაცვას, მთავრობის იმუნიტეტის გაზრდას პარლამენტის სანქციებზე.³⁵⁹ რაციონალიზებული პარლამენტი აძლიერებს კაბინეტებს და იცავს მათ უნდობლობის საკითხის წამოჭრისგან, რომელმაც შეიძლება არასტაბილურობა გამოიწვიოს.³⁶⁰

თუმცა, როგორც ვხედავთ, მხოლოდ სპეციალური ინსტიტუციური გარანტიები არ განაპირობებს მთავრობის სტაბილურობას, რამდენადაც მხოლოდ კონსტიტუციური წესები ვერ განსაზღვრავს იმ მოვლენებს, რომელიც თავისი არსით პოლიტიკურია და ხშირად პარლამენტს მიღმა ვითარდება. თუმცა, ცხადია, იგი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს. დე ვინტერის ნაშრომში მოყვანილი სტატისტიკის თანახმად იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობის გადაყენების პროზიტიური წესებია დადგენილი, მთავრობის გადაყენების მაჩვენებელი უტოლდება დაახლოებით 8,4%-ს, ხოლო ნეგატიური წესების მქონე სახელმწიფოებში 18,2%-ს. (მონაცემები ეფუძნება 1945-1990 წლების პრაქტიკას).³⁶¹

18. მთავრობის პასუხისმგებლობა: მითი თუ რეალობა?

მთავრობის პასუხისმგებლობა თანამედროვე პირობებში უცნაურ მოვლენად იქცა. მთავრობის ხშირი გადაყენება ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან მმართველობას. ამიტომ მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმების რაციონალიზაცია უკვე ჩვეულ ტენდენციას წარმოადგენს. უნდობლობის ვოტუმის განხორციელების შესაძლებლობა შეგნებულად რთულდება კონსტიტუციების თანახმად. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო სისტემა შემუშავდა იმ პერიოდში, როდესაც თითოეული დეპუტატი თავისი შინაგანი რწმენის შესაბამისად მოქმედებდა. მისი მიზანი იყო წონასწორობის დამყარება პოტენციურად ანტაგონისტურად მიჩნეულ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის. დღეს 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

³⁵⁸Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 136.<<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

³⁵⁹ იქვე, 139-148.

³⁶⁰ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 44.

³⁶¹Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 140.<<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

იკვეთება ვიდრე მისი გამიჯვნა, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკაშია.³⁶²

უნდობლობის ვოტუმის წინაპირობა შეიძლება პოლიტიკური უთანხმოება იყოს განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, სადაც იმპიჩმენტი მხოლოდ სისხლის სამართლის დანაშაულს უკავშირდება.³⁶³ უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხობის შენარჩუნება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად შეიძლება მივიჩნიოთ. თუ მათ შორის თანხობა არაა, ეს იწვევს ერთ-ერთი მოთამაშის გავარდნას. უნდობლობის ვოტუმი მთავრობასა და უმრავლესობას შორის შესაძლო უთანხმოების გადაჭრის საშუალებაა. პრაქტიკაში პარლამენტის უფლებამოსილება გადააყენოს მთავრობა შეიძლება გამოყენებული იქნას მხოლოდ უმცირესობის მთავრობის ან პარტიული სოლიდარობის დარღვევის შემთხვევაში. სხვა შემთხვევაში მთავრობა უზრუნველყოფილია უმრავლესობის მხარდაჭერით. რაოდენ პარადოქსულადაც არ უნდა ჟღერდეს, ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ ასეთ შემთხვევაში საპრეზიდენტო რესპუბლიკა უფრო მეტად უზრუნველყოფს მთავრობის კონტროლსა და ანგარიშვალდებულებას, ვიდრე საპარლამენტო. თუმცა, ზოგიერთი ავტორი შენიშნავს, რომ კოლექტიური პასუხისმგებლობა არ კარგავს თავის მნიშვნელობას. პალატის ნდობის შენარჩუნების საჭიროება თავისთავად აწვეს შეზღუდვებს მთავრობისთვის. ეს აიძულებს მთავრობას ახსნას, გაამართლოს თავისი პოზიცია, შეთანხმებაზე და დათმობაზე წავიდეს.³⁶⁴

საპარლამენტო სისტემაში ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიებს ნაკლები ყურადღება ექცევა. რეალურად ძალაუფლების გამიჯვნა არა ხელისუფლების შტოებს შორის, არამედ სამთავრობო უმრავლესობასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის ხდება³⁶⁵.

³⁶² პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 226.

³⁶³ Thomas O. Sargentich, THE PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY MODELS OF NATIONAL GOVERNMENT, 580

³⁶⁴ Turpin C, Tomkins A, British Government and the Constitution, 2007, 567

³⁶⁵ იზორია, ლ, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, გამომცემლობა „მერიდიანი“, 2010, 20

ნაწილი IV - მთავრობის პასუხისმგებლობის სისტემა ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაში

1. ისტორიული შესავალი

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 კონცეფციები³⁶⁶.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შექმნა ეს იყო პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის მეორე მოდელი. ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებამ კიდევ უფრო ფართო მასშტაბები შეიძინა, ვიდრე ეს ბონის კონსტიტუციის შემქმნელებმა განახორციელეს. აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება არსად ისე მკაფიოდ არ ასახულა, როგორც ეს საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციაში

³⁶⁶ერემაძე ქ. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 36.

აისახა.³⁶⁷ ამ კონსტიტუციამ მართლაც შეცვალა საფრანგეთში პოლიტიკური მდგომარეობა, რის შედეგადაც ეს კონსტიტუცია არაერთი ქვეყანისთვის გახდა სამოდელი დოკუმენტი.

1870 წლიდან 1958 წლამდე საფრანგეთს ჰყავდა დემოკრატიული და სიცოცხლისუნარიანი, მაგრამ არასტაბილური მთავრობა. უამრავ პარტიას შეეძლო მთავრობის შექმნა, რომელიც მარტივად იცვლებოდა, როცა მთავრობა კრიზისთან გამკლავებას ვეღარ ახერხებდა. 1940-44 და 1954-58 ალჟირის ომის წლებმა ყველა დაარწმუნა, რომ საჭირო იყო ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლება, კრიზისულ სიტუაციებში სახელმწიფოს უწყვეტობის უზრუნველსაყოფად. პოლიტიკური კრიზისების გამკლავება, სამთავრობო ვაკუუმის წარმოშობის გარეშე, იყო გოლისტური კონსტიტუციის შემქმნელების ძირითადი მისწრაფება.³⁶⁸

შედეგად, 1789 წლის რევოლუციის შემდეგ პირველად ხდება, რომ საფრანგეთში აღარ დაობენ იმის შესახებ, თუ რომელი პოლიტიკური ინსტიტუტები ერგება უკეთ ფრანგულ საზოგადოებას. მთავრობები აღარ იცვლებიან საზოგადოების პოლიტიკურ-ინსტიტუციური ცვლილებების დაპირებებით. როგორც მემარჯვენეების, ისე მემარცხენეების მიერ ერთხმად აღიარებულია, რომ 1958 წლის კონსტიტუციამ მოიტანა პოლიტიკური სტაბილურობა, რაც ასე აკლდა მესამე და მეოთხე რესპუბლიკას. საფრანგეთში იმასაც კი ამტკიცებდნენ, რომ 1789 წელს დაწყებული ფრანგული რევოლუცია საბოლოოდ დასრულდა, რომ ორსაუკუნოვანმა ბრძოლამ და სიცოცხლისუნარიანი ინსტიტუციური მოწყობის ძიებამ მიღწია თავის კულმინაციას.³⁶⁹ შედეგად, "დღეს ყველა გოლისტია", რადგან 1958 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული ინსტიტუტების კრიტიკა მისაღები არაა.³⁷⁰

1958 წლის კონსტიტუციის მთავარმა ავტორმა, მიშელ დებრემ, კონსტიტუციის მთავარი პრინციპები შემდეგნაირად აღწერა: აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობისა და ძალაუფლებისთვის მე გამოვიყენე რესპუბლიკური მონარქის იდეა. ამავე დროს, საჭირო იყო ნამდვილი საპარლამენტო სისტემა, სადაც კაბინეტი წარმართავს მთავრობის საქმიანობას და ფუნქციონირებს ორგანიზებული პარლამენტი, რომლის ნება-სურვილიც უხედავია არაა.³⁷¹

³⁶⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 123.

³⁶⁸ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 138.

³⁶⁹ იქვე, 139-140.

³⁷⁰ იქვე, 140.

³⁷¹ იქვე, 143.

2. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის მეცნიერული დახასიათება და მისი კლასიფიკაცია

ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა ლიტერატურაში აღწერილია სხვადასხვა სახელით: ბიპოლარული აღმასრულებელი ხელისუფლება, დაყოფილი აღმასრულებელი ხელისუფლება, პარლამენტარიზებული საპრეზიდენტო სისტემა, კვაზი-საპარლამენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო მთავრობა, შუგარტისა და კერის მიერ განსაზღვრულია, როგორც პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სისტემა. ეს აღწერა უკვე მიუთითებს, რამდენად განსხვავებული შეიძლება იყოს ეს სისტემები როგორც თეორიაში, ისე პრაქტიკაში.³⁷²

2.1. დიუვერჟესული დეფინიცია

ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მეცნიერული დამუშავება პირველად ფრანგმა მეცნიერმა დიუვერჟემ მოახდინა.³⁷³ მან პირველმა გამოიყენა ეს ტერმინი თავის წიგნში 1970-იან წლებში. 1980-წელს სტატიაში გამოყენებული დეფინიცია კი გახდა ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის სტანდარტული ფორმულა.³⁷⁴ დიუვერჟეს მიხედვით ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა ხასიათდება სამი ნიშნით: ა) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; ბ) პრეზიდენტს აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება; გ) ასევე არსებობს პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი, რომელიც პარლამენტის უმრავლესობის ნდობას საჭიროებს.³⁷⁵ დიუვერჟეს კონცეფცია საკმაოდ პრობლემურია, განსაკუთრებით, კი პრეზიდენტის "მნიშვნელოვანი ძალაუფლების" კრიტერიუმი. პრობლემატურია, თუ რა სახის კომპეტენცია შეიძლება ჩაითვალოს "მნიშვნელოვნად". მიიჩნევა, რომ "მნიშვნელოვანი" კომპეტენცია არსებობს, თუ პრეზიდენტი ფლობს ერთ-ერთ ამ უფლებამოსილებათაგანს: პარლამენტის დათხოვნა, ვეტოს დადება, მთავრობის დანიშვნა. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პრეზიდენტს არ აქვს კაბინეტის ფორმირების დისკრეტია ან პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილება, პრეზიდენტის ძალაუფლება შეიძლება ჩაითვალოს "საკმაოდ მნიშვნელოვნად" დიუვერჟეს კონცეფციით, თუ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე, პრეზიდენტს შეუძლია ვეტო დაადოს. ასეთი ძალაუფლება განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია, თუ ვეტოს დასაძლევად საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობა. თუ მთავრობა ვერ ახერხებს თავისი კანონპროექტის გატანას, ეს მას აიძულებს პრეზიდენტთან მოლაპარაკებას.³⁷⁶

³⁷² იქვე, 48.

³⁷³ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 26.

³⁷⁴ Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 33, იხ.: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].

³⁷⁵ Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 324, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014].

³⁷⁶ იქვე, 339.

დიუვერჟეს მოცემული კრიტერიუმების მიხედვით სრულიად განსხვავებული სისტემები შესაძლოა დაჯგუფდეს, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა. პრეზიდენტის კომპეტენციების მიხედვით თავად დიუვერჟე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის რამდენიმე ტიპს გამოყოფს: 1. სისტემა „სიმბოლური პრეზიდენტით“ (ავსტრია, ირლანდია, და ისლანდია); 2. სისტემა „სრული ძალაუფლების მქონე პრეზიდენტით“ (საფრანგეთი); 3. სისტემა, პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით (ვაიმარის გერმანია, ფინეთი და პორტუგალია).³⁷⁷

დიუვერჟემ ნახევრადსაპრეზიდენტოდ მიიჩნია: ავსტრია, ფინეთი, საფრანგეთი, ისლანდია, ირლანდია და პორტუგალია - მიუხედავად იმისა, რომ ავსტრიას, ისლანდიასა და ირლანდიას სიმბოლური პრეზიდენტები ჰყავს. არაერთი მკვლევარი დაობს იმის შესახებ, რომ ეს ქვეყნები არ უნდა იქნას ნახევრადსაპრეზიდენტოს სიაში ჩართული. სტეფანი და სკაჩი ნახევრადსაპრეზიდენტოდ მხოლოდ საფრანგეთსა და პორტუგალიას მიიჩნევენ, ხოლო ავსტრიას, ისლანდიასა და ირლანდიას მიაკუთვნებენ საპარლამენტოს, რამდენადაც მათ ჰყავთ პირდაპირი წესით არჩეული, მაგრამ სუსტი პრეზიდენტი.³⁷⁸

2.2. შუგარტისა და კერის კლასიფიკაცია

დიუვერჟესეული თავდაპირველი ორიგინალური დეფინიცია განავრცეს და ქვეკატეგორიები გამოყვეს პროფესორებმა, შუგარტმა და კერიმ. თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შუგარტისა და კერის მიერ წარმოდგენილი კრიტერიუმები გამოიყენება. ისინი გამოყოფდნენ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორ ტიპს: პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს. შუგარტისა და კერისათვის პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებაში გარკვეული როლი, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე ანგარიშვალდებული (ანუ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილებას ფლობს პარლამენტი და არა პრეზიდენტი), მაშინ როდესაც საპრეზიდენტო-საპარლამენტოში პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ორმაგად პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე პასუხისმგებელი (პრეზიდენტსაც და პარლამენტსაც აქვს მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება).³⁷⁹

საპარლამენტო სისტემაში საკანონმდებლო ორგანო ირჩევს და თავადვე გადააყენებს კაბინეტს. საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი

³⁷⁷ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (ახერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 19, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.07.2014].

³⁷⁸Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism Variations on a Theme, 99-100, <<http://www.stevendroper.com/elgie.pdf>> [20.05.2015].

³⁷⁹იქვე, 22-24.

ირჩევს და პრეზიდენტივე გადააყენებს კაბინეტს. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში კი ინსტიტუტი, რომელიც ირჩევს მთავრობას, არაა ის ინსტიტუტი, რომელიც გადააყენებს მას. პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონმდებლის ხელშია. ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი ვერ უზრუნველყოფს თავისთვის სასურველი კაბინეტის შენარჩუნებას, ზღუდავს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებას პრემიერ-მინისტრის არჩევისას. დანიშვნის შემდეგ კაბინეტი ექვემდებარება პარლამენტს და არა პრეზიდენტს. მაგრამ პრაქტიკაში კაბინეტი ექვემდებარება პრეზიდენტს, როდესაც პრეზიდენტი და პარლამენტის უმრავლესობა ერთსა და იმავე პარტიას განეკუთვნება. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში კაბინეტი პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის მიმართ.³⁸⁰

პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემა სახეზეა, როდესაც: 1) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; 2) პრეზიდენტს აქვს მნიშვნელოვანი კომპეტენციები; 3) პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი დამოკიდებულია საპარლამენტო ნდობაზე. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა სახეზეა, როდესაც: 1) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; 2) პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრს და კაბინეტის წევრებს; 3) პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტის წევრები ექვემდებარებიან ორმაგ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ნდობას; 4) პრეზიდენტსწვეულებისამებრ აქვს გარკვეული საკანონმდებლო უფლებამოსილებები და პარლამენტის დათხოვნის უფლება.³⁸¹

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო წყობაში, პრეზიდენტებს აქვთ უფრო ძლიერი პოზიცია, ვიდრე პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემებში. ტერმინი პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად მიუთითებს პრემიერის უზენაესობაზე, ხოლო ტერმინი საპრეზიდენტო-საპარლამენტო პრეზიდენტის უზენაესობაზე.³⁸²

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შუგარტისა და კერის კრიტერიუმები გამოიყენება. შესაბამისად, ლიტერატურაში ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნებს ორ ძირითად

³⁸⁰ Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 333-340, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014].

³⁸¹ Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 39, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].

³⁸² Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 38, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].

სახედ ჰყოფენ: პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტო.³⁸³

2.3. სარტორის კონფცეფცია

დიუვერეუს დეფინიციას ასევე არ ეთანხმება სარტორი. ის ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკას ასე აღწერს:

დღეს არსებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემები შეიძლება ასე აღიწეროს:

- ა) სახელმწიფოს მეთაური არჩეულია ხალხის მიერ - პირდაპირ ან არაპირდაპირ - განსაზღვრული ვადით;
- ბ) სახელმწიფოს მეთაური იზიარებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრემიერ-მინისტრთან ერთად, შესაბამისად იქმნება ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც განისაზღვრება შემდეგი სამი მახასიათებლით:
 - ა) პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისგან, მაგრამ ის უფლებამოსილია არაა აღმასრულებელი ხელისუფლება მარტო ან პირდაპირ მართოს, ამიტომ მისი ნება მთავრობის მეშვეობით უნდა განხორციელდეს.
 - ბ) პრემიერ-მინისტრი და მისი კაბინეტი პრეზიდენტისგან დამოუკიდებელია, მაგრამ დამოკიდებულია პარლამენტზე: ის არის საპარლამენტო ნდობის ან უნდობლობის საგანი, ნებისმიერ შემთხვევაში სჭირდება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა.
 - გ) ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ორმაგი აღმასრულებელი სისტემა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში სხვადასხვა ბალანსის დამყარების და ძალაუფლების უპირატესობის მონაცვლეობის საშუალებას იძლევა.³⁸⁴

სარტორი მიიჩნევს, რომ მაგალითების შეცდომით ჩართვა გარდუვალად ამახინჯებს ამ მოდელის გაგებას. ის მიიჩნევს, რომ ავსტრიისა და ისლანდიის პრეზიდენტები ძლიერია მხოლოდ ქაღალდზე,

³⁸³ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 24, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

³⁸⁴Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997,131-132.

ცოცხალი კონსტიტუცია კი მათ როლს აქვეითებს. სარტორის აზრით, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა უკეთესია, ვიდრე სხვა. თუმცა ის ტოვებს გადაუჭრელ პრობლემებს. ის გარკვეულწილად მყიფე სისტემაა. გაყოფილი უმრავლესობის პრობლემა არ ქრება, მიუხედავად იმისა, რომ აქ ის ნაკლები ხარისხითაა, ვიდრე საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში.³⁸⁵

2.4. ელჯის კლასიფიკაცია

რობერტ ელჯის მიაჩნია, რომ პრობლემას ქმნის "საკმაოდ მნიშვნელოვანი კომპეტენციის" ნათელი დეფინიციის არარსებობა. მისი აზრით, ამ ელემენტის მკაცრი განსაზღვრის შემთხვევაში, ნახევრადსაპრეზიდენტოდ მხოლოდ ძლიერი პრეზიდენტების მქონე ქვეყნები უნდა იქნას მიჩნეული, შესაბამისად ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის მახასიათებლად შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი უნდა იქნას მიჩნეული. ხოლო ნაკლებად მკაცრი დეფინიციის შემთხვევაში, სადაც ავსტრია, ისლანდია და ირლანდიაც ამ მოდელში გაერთიანდება, ეს ნიშნავს, რომ შიდა კონფლიქტი აუცილებელი მახასიათებელი არაა ამ მოდელისთვის.³⁸⁶

ელჯი მიიჩნევს, რომ გამოსავალს წარმოადგენს მეორე კრიტერიუმის ამოღება და დეფინიციის მარტივად ჩამოყალიბება. კერძოდ, პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, რომელიც პასუხისმგებელია საკანონმდებლო ორგანო წინაშე. ამ დეფინიციით მსოფლიოში 55 ქვეყანა შეიძლება მიჩნეული იქნას ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემად.³⁸⁷

თავად ელჯი ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში გამოყოფს სამ ქვეტიპს: მეტად პრეზიდენციალიზებულ, ცერემონიალურ და დაბალანსებულ სისტემებს. მეტად პრეზიდენციალიზებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, სადაც „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი“, წარმოიშობა მაღალი ხარისხით პერსონალიზებული სისტემა. ელჯის აზრით, ეს მდგომარეობა საზიანოა დემოკრატიისათვის, რეკომენდებულია განვითარებადმა ქვეყნებმა თავიდან აიცილონ ამ სისტემის მიღება. ელჯის მოსაზრებით, ბევრ ყოფილ საბჭოთა ქვეყანაში, როგორცაა სომხეთი, აზერბაიჯანი, ყახახეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი, მაღალი პრეზიდენციალიზებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაა დამკვიდრებული.³⁸⁸

ელჯის კლასიფიკაციით მეორე ქვეტიპი – ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ცერემონიალური პრეზიდენტით – ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო სისტემა. პრეზიდენტს მცირე კონსტიტუციური უფლებამოსილებები აქვს და უფრო მეტად სიმბოლური მეთაურია, ვიდრე

³⁸⁵ იქვე, 125-137.

³⁸⁶ Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism Variations on a Theme, 100, <<http://www.stevendroper.com/elgie.pdf>> [20.05.2015].

³⁸⁷ იქვე, 100-101.

³⁸⁸ იქვე.

გადაწყვეტილების მიმღები აქტიური პირი. რეალური ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის ხელშია. პოლიტიკური პრაქტიკა ამ სისტემის ქვეყნებში საპარლამენტო ქვეყნების პრაქტიკის მსგავსია, როგორც ეს გერმანიასა და საბერძნეთშია.³⁸⁹

ელჯის განმარტებით, დაბალანსებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ძალიან ორაზროვანია. ამ სისტემას მიაკუთვნებს ბულგარეთს, ხორვატიას, ფინეთს, ლიტვას, პოლონეთს, საფრანგეთს. ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის კრიტიკა უკავშირდება ამ ბალანსირებულ მოდელს, აღმასრულებელი ხელისუფლების საკუთარი თავის წინააღმდეგ დაყოფას. ელჯის მიხედვით, სწორედ ამ მოდელზეა ლინცის კრიტიკა გამოთქმული. ლინცი აცხადებს, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა ასოცირდება პოლიტიკანობასა და ინტრიგასთან, რომელმაც შეიძლება შეაყოვნოს გადაწყვეტილების მიღება და წარმოშვას წინააღმდეგობრივი პოლიტიკა, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის არსებული დაპირისპირებისგამო. სტეფანი და სკაჩი ასევე აცხადებს, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო თავის თავში ატარებს ჩიხსა და კონფლიქტს ორმაგ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. ეს პრობლემები შეიძლება წარმოიქმნას მაშინაც, როდესაც პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთი პარტიიდან არიან, კოჰაბიტაცია კი კიდევ უფრო ამწვავებს სიტუაციას. ყველა ამ სისტემაში ხშირია "თანაცხოვრების" პერიოდი. პოლონეთში პრეზიდენტ ლეხ ვალენსასა და პრემიერ-მინისტრს შორის მუდმივად ბრძოლა მიმდინარეობდა. საფრანგეთში 2000 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად პრეზიდენტის ვადა შეიკვეცა 5 წლამდე, რათა პრეზიდენტისა და პარლამენტის საარჩევნო ვადების დამთხვევით შემცირებულიყო კოჰაბიტაციის ალბათობა. ვინაიდან ამ ქვეყნებმა შეძლო დემოკრატიის კონსოლიდაცია, ელჯი მიიჩნევს, რომ ბალანსირებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა უცილობლად პრობლემატური მმართველობის ფორმა არაა, მათ შორის, განვითარებად დემოკრატიებში და თვით კოჰაბიტაციის დროსაც.³⁹⁰

2.5. ტსეის კლასიფიკაცია

ტსეი (Tsai) ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციის საფუძვლად პრეზიდენტისა და პარლამენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებებსა და პარლამენტში არსებულ პარტიულ სიტუაციას მიიჩნევს. მისი აზრით, სახეზეა ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა პრეზიდენტის დომინირებით, როცა პრეზიდენტი ფაქტიურად ხელმძღვანელობს მთავრობას და საპარლამენტო უმრავლესობას და აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა პრემიერის დომინირებით სახეზეა, როდესაც პრემიერი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით აკონტროლებს საკანონმდებლო პროცესს.

³⁸⁹ იქვე, 105.

³⁹⁰ იქვე, 107-108.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პარლამენტის დომინირებით კი მაშინ არსებობს, როდესაც პრეზიდენტს არა აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორცაა, ბრძანებულებების გამოცემის უფლება, ასევე როდესაც კაბინეტი წარმოადგენს უმცირესობის მთავრობას, როდესაც ოპოზიცია აკონტროლებს საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტისა და მთავრობის წინააღმდეგ და მხოლოდ პარლამენტს გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ხელისუფლების ბალანსით გულისხმობს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის განაწილებულ დაბალანსებულ ძალაუფლებას, როცა პრეზიდენტიც და პარლამენტიც ფლობს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს, მაგრამ ერთმანეთის წინააღმდეგ დგანან. ეს წარმოიშობა მაშინ, როდესაც არცერთი მხარე არ ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობას.³⁹¹

2.6. სკაჩის კლასიფიკაცია

სკაჩის კლასიფიკაციის მიხედვით ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში გამოიყოფა: 1) უმრავლესობის კონსოლიდირებული (გაერთიანებული) მმართველობა; 2) უმრავლესობის გაყოფილი მმართველობა; 3) გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა.³⁹²

უმრავლესობის კონსოლიდირებულ (გაერთიანებული) მმართველობად მიიჩნევა იმგვარ მდგომარეობას, როდესაც პრემიერ-მინისტრს გააჩნია მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა და პრეზიდენტიც ამ უმრავლესობიდანაა. აღნიშნული ინსტიტუციონალური კონფლიქტების შემცირების საუკეთესო შემთხვევაა. აღნიშნულს სკაჩი უმრავლესობის გაერთიანებულ მმართველობას უწოდებს. სკაჩის აზრით, ეს ქვეტიპი დაცული არაა კონფლიქტებისაგან. თუ უმრავლესობის ფარგლებში პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი სხვადასხვა მხარეებს ან ფრაქციებს მიეკუთვნებიან, შეიძლება განვითარდეს კონფლიქტი. "პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის განსხვავებულობამ უთანხმოებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს, იმასთან დაკავშირებით თუ ვინ უნდა უხელმძღვანელოს მთავრობას. ლიდერობის მიმართ პრეზიდენტის სპეციფიკურმა რწმენამ და სხვა ლეგიტიმურობამ შეიძლება მისი პრემიერ-მინისტრზე დომინირება გამოიწვიოს. პრემიერ-

³⁹¹Jung-Hsiang Tsai, Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock, French Politics, 2008,

№ 6, p. 68-73, იხ.:ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 23, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

³⁹²SkachC., Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, გვ. 351 იხ.:ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 22-23, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

მინისტრი კი შეიძლება შეეწინააღმდეგოს ამ დომინირებას, რამაც თავის მხრივ, შეიძლება ძალაუფლების დემონსტრირება გამოიწვიოს. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის 40 წლიანი გამოცდილების შემდეგ, ფრანგი პოლიტოლოგები და კონსტიტუციონალისტები აღნიშნავენ, რომ გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობის პირობებში, რთულია იმის გაგება, თუ ვინ იღებს გადაწყვეტილებებს და ყველაფრის გარკვევა ყოველთვის კარგად ვერ ხერხდება.³⁹³

გაყოფილი უმრავლესობის მმართველობის დროს საკანონმდებლო ორგანოში არის მყარი და შეთანხმებული უმრავლესობა, რომლის ოპოზიციასაც წარმოადგენს პრეზიდენტი ან ის არ არის არცერთი პარტიიდან. გაყოფილი უმრავლესობა მოიხსენიება, როგორც „თანაცხოვრება“, კოჰაბიტაცია, რაც გულისხმობს ორი შეუთავსებელი ადამიანის ერთად ცხოვრების იძულებას. აქ კონფლიქტის რისკი დიდია, თუ პრეზიდენტს არ სურს დაუთმოს პრემიერ-მინისტრს. როდესაც პრეზიდენტს შეუძლია ბოლომდე განახორციელოს თავისი უფლებამოსილებები, მაშინ მოდელის დაძაბულობა ურთიერთობებში შეიძლება კონფლიქტი გამოიწვიოს. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილებები პრემიერ-მინისტრის მხარდამჭერი საკანონმდებლო უმრავლესობის გასაწონასწორებლად დეკრეტების გამოცემის ან საგანგებო სიტუაციისა და შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსის გამოყენების გზით.³⁹⁴

გაყოფილი უმცირესობის მმართველობის პირობებში არც პრეზიდენტი, არც პრემიერ-მინისტრი და არც რომელიმე სხვა კოალიცია არ სარგებლობს არსებითი უმრავლესობით საკანონმდებლო ორგანოში. ამ შემთხვევაში ხშირია პრეზიდენტის მხრიდან ძალაუფლების შენარჩუნებისასთვის უწყვეტი ჩარევა. ასევე შეიძლება ადგილი ჰქონდეს საკანონმდებლო უმოძრაობას, სამთავრობო არასტაბილურობას, და არსებობდეს კაბინეტი, რომელიც მხოლოდ უმცირესობის მთავრობას წარმოადგენს. ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტი ცდილობს თავისი უფლებამოსილებები ხანგრძლივ კონსტიტუციურ ვადაში განახორციელოს. რაც თვალსაჩინო იყო პოსტკომუნისტურ რუსეთში. საკანონმდებლო უმრავლესობა ეწინააღმდეგებოდა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო პროექტების მიღებას, რამაც რუსეთი პრეზიდენტის დომინირებამდე მიიყვანა, ის ნებისმიერი კანონმდებლობის მიღების მთავარ წყაროს წარმოადგენდა. ეს ქვეტიპი, როგორც გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა, თავისი არსით პრეზიდენციალიზმის პოტენციურად ყველაზე პრობლემური ტიპია. პრეზიდენტს უმრავლესობის ფორმირების მიზნით, შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, მაგრამ თუ პარტიული სისტემისათვის არ არის დამახასიათებელი კოალიციების ფორმირება, არანაირი გარანტია, რომ უმრავლესობა ჩამოყალიბდება, არ არსებობს.³⁹⁵

თუმცა, ამერიკულ და ევროპულ სამეცნიერო კვლევებში ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში ძირითადად მოაზრებულია ძლიერი

³⁹³ იქვე.

³⁹⁴ იქვე.

³⁹⁵ იქვე.

პრეზიდენტისა და სუსტი პარლამენტის ინსტიტუტი. ეს განპირობებულია პრეზიდენტის ფართო კომპეტენციით და ამის საპირისპიროდ პარლამენტის უფლებამოსილებების შესუსტებით.³⁹⁶

2.7. ქართველ მეცნიერთა მოსაზრებები

აღნიშნული საკითხი არც ქართველ მეცნიერებს გამორჩენიათ უყურადღებოდ. ავთანდილ დემეტრაშვილის აზრით, თუ პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა (შესაბამისად მთავრობა) ერთ პოლიტიკურ სპექტრს წარმოადგენენ, მმართველობა ნახევრად საპრეზიდენტოა, თუ განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს – მმართველობა ნახევრადსაპარლამენტოა.³⁹⁷ ზაზა რუხაძეც მმართველობის შერეული ფორმის შიგნით ცალკე გამოყოფს ნახევრად-საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპარლამენტო რესპუბლიკას.³⁹⁸ ლევან იზორიას აზრით, პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა არ ნიშნავს იმას, რომ მმართველობის ფორმა ნახევრადსაპრეზიდენტოა, მაშინაც კი, თუ პრეზიდენტს აქვს სუსპენზიური ვეტოს, საკანონმდებლო ინიციატივის და როგორც არბიტრის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებები. ამიტომ ლევან იზორია აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობას საპარლამენტო მმართველობას მიაკუთვნებს.³⁹⁹

2.8. ავტორის მოსაზრება

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ დიუვერჟეს თავდაპირველ, ორგინალურ დეფინიციასში შეიძლება გამოიყოს მინიმუმ ოთხი კატეგორია: 1. პირველ კატეგორიას უნდა მიეკუთვნოს ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკები. ნახევრადსაპრეზიდენტოს სისტემის ის ქვეყნები, რომელსაც შუგარტი და კერი საპრეზიდენტი-საპარლამენტო სისტემას მიაკუთვნებენ, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების, ასევე პარლამენტის დათხოვნის ფართო დისკრეცია. ასეთებია: რუსეთი, სომხეთი, აზერბაიჯანი და სხვა. 2. სისტემა ძლიერი პრეზიდენტით, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირების, თუმცა, არა გადაყენების უფლება, ასევე ფლობს პარლამენტის დაშლის დისკრეციულ უფლებას. ამავე დროს, აღმასრულებელ სფეროში აქვს მნიშვნელოვანი პრეროგატივები და საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაში ახერხებს

³⁹⁶ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 231, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

³⁹⁷ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო

ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის, თბ., 2008, 109.

³⁹⁸ზაზა რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო იურიდიული

ფაკულტეტის სტუდენტებისათვის, რედ. ვალერი ლორია, ბათუმი, 1999, 181.

³⁹⁹იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010, 38-39.

სისტემაზე დომინირებას. აღნიშნული მოდელის მაგალითად შეიძლება დასახედდეს საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკა. 3. მესამე ქვეკატეგორიად შეიძლება გამოიყოს ბალანსირებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა, სადაც პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირებაში ფლობს გარკვეულ პრეროგატივებს, აღმასრულებელ სფეროში ფრაგმენტულად აქვს კომპეტენციები, რომელიც მას საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაშიც არ აძლევს სისტემაზე დომინირების შესაძლებლობას. პრეზიდენტი არის ანგარიშგასაწევი ფიგურა; პირი, რომელთანაც საჭიროა მოლაპარაკება, თუმცა, ის არც ერთ შემთხვევაში არ ხდება მთავარი მოქმედი პირი. პრეზიდენტის კომპეტენციები უფრო მთავრობის ბალანსს ემსახურება. მაგალითად, ლიტვა და პოლონეთი. ამ მოდელს შეიძლება ეწოდოს ნახევრადსაპარლამენტოც 4. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში მოქცეულია ასევე ის მოდელები, რომელშიც პირდაპირი წესით არჩეული ცერემონიალური ფიგურები დგას სახელმწიფოს სათავეში, სისტემა, რომლის ფუნქციონირება არ განსხვავდება საპარლამენტო პრაქტიკისგან. ეს არის ავსტრია, ისლანდია, ბულგარეთი, მაკედონია, სლოვენია, რუმინეთი. მიგვაჩნია, რომ ეს კატეგორია არ უნდა იქნეს მიჩნეული ნახევრადსაპრეზიდენტოდ. ის წარმოადგენს საპარლამენტო სისტემის ქვეკატეგორიას, კერძოდ, საპარლამენტო სისტემას პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტით. პრეზიდენტი ვერ ახერხებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რაიმე ზეგავლენის მოხდენას, შესაბამისად, სახეზე არაა ორმაგი, ორთავიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება. აღნიშნული კი გამორიცხავს მის ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკად მიჩნევის საფუძველს.

3. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ორგანალური, ფრანგული კონცეფცია

მმართველობის ამ ფორმაში სახეზეა პრეზიდენტის პრიმატი. მასში თავმოყრილია საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტებისთვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებები. პრეზიდენტი არის არა მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაური, არამედ აღჭურვილია ფართო აღმასრულებელი უფლებამოსილებებითაც. აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ ნაწილს პრეზიდენტი წარმოადგენს. ის სისტემის ქვაკუთხედი და პარლამენტზე დამოკიდებული არაა. პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილია, მაგრამ პრეზიდენტისგან განსხვავებით, მისი ძალაუფლება პარლამენტს ემყარება. აღნიშნული მთლიანობაში ქმნის უნიკალურ სისტემას, წარმოშობს ბიცეფალურ, ორთავიან აღმასრულებელ ხელისუფლებას.⁴⁰⁰ სხვა ქვეყნების განსაკუთრებულ ყურადღებას სწორედ ეს ორმაგი აღმასრულებელი

⁴⁰⁰Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 43, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>>[04. 01. 2015].

სისტემაიპყრობს. დე გოლის განცხადებით, მთავრობის შტო უნდა გაიყოს და არა გაერთიანდეს. ამასთან, არ უნდა მომდინარეობდეს ერთი წყაროდან. აღნიშნულ ბიციფალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტი თავისუფალია პასუხისმგებლობისგან, მთავრობა კი თავისი საქმიანობისთვის პოლიტიკურად პასუხს აგებს. პრეზიდენტის "უპასუხისმგებლობა" პარლამენტის წინაშე უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიმატს პარტიებსა და საკანონმდებლო ორგანოზე.⁴⁰¹

პოლიტიკური სტრუქტურის სათავეში პრეზიდენტი დგას. ის არჩეულია სახალხო კენჭისყრით და აქვს პრემიერ-მინისტრის დასახელების კონსტიტუციური უფლება, პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით კი მინისტრების. პრეზიდენტი პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს უწყვეტობაზე, შესაბამისად, ლოგიკურად აღჭურვილია ასამბლეის დაშლის, რეფერენდუმის გზით პარლამენტისთვის გვერდის ავლის უფლებით.⁴⁰²

ნახევრადსაპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი არ მიეკუთვნება აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მისი ფუნქციები ცერემონიალურია. ის სახელმწიფოს მეთაურია და წარმოადგენს ქვეყანას საერთაშორისო ურთიერთობებში. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში კი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, პრეზიდენტს აქვს რიგი სიმბოლური და საკადრო უფლებამოსილებები, როგორცაა, შეწყალება და მაღალი რანგის საჯარო მოსამსახურეთა და სამხედრო პირთა დანიშვნა, ასევე ელჩების მიღება და მისიების დანიშვნა საზღვარგარეთ. საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოს მეთაურისგან განსხვავებით, საფრანგეთის პრეზიდენტი ასევე ფლობს უფლებამოსილებებს, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს. მათ შორის, უფლებამოსილია დაასახელოს პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით კი მინისტრები, კანონპროექტი პარლამენტში ხელახალი განხილვისთვის დააბრუნოს, დაშალოს პარლამენტი. საპრეზიდენტო სისტემისგან კი განსხვავდება იმით, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი არის ერთადერთი აღმასრულებელი ხელისუფალი და არ იქმნება ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაურობის საფასურს იხდის იმით, რომ მას არ შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს დაშლა.⁴⁰³

საფრანგეთში სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად განცალკევებულია მთავრობისგან, მაგრამ ფაქტობრივად ის წარმართავს

⁴⁰¹Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 151.

⁴⁰²იქვე, 143-144.

⁴⁰³Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 31-42, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>>[04. 01. 2015].

მთავრობის საქმიანობას. მთავრობის ფრანგული მოდელი მინისტრთა საბჭოსა და მინისტრთა კაბინეტს ითვალისწინებს. მინისტრთა საბჭო არის მთავრობის სხდომა პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით. მინისტრთა კაბინეტის სხდომები იშვიათად იმართება, საბჭოსი კი – ყოველ კვირა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი მთავრობის საქმიანობაში ასრულებს მთავარ როლს, მინისტრთა კაბინეტი კი მეორეხარისხოვან საკითხებზე იკრიბება⁴⁰⁴. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო უფლებამოსილებების განხორციელება. იგი ერთპიროვნულად წყვეტს, არსებობს თუ არა საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში. გამოაცხადებს რა ამგვარ მდგომარეობას, პრეზიდენტი ლეგალური „დიქტატურა“ იწყება. თუ პალატები და მთავრობა ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მათ ნაცვლად მიიღოს გადაწყვეტილებები, შეუძლია გადააყენოს მთავრობა და თვითონ განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება.⁴⁰⁵ სახელმწიფოს მეთაურის მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს გვერდის ავლით რეფერენდუმზე კანონპროექტის გატანის უფლება. რეფერენდუმზე პროექტის მოწონების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. ნორმათშემოქმედებითი საქმიანობიდან აღსანიშნავია, რომ მას შეუძლია გამოსცეს ორდონანსები და დეკრეტები.

კონსტიტუციის ნორმებიდან იკითხება, რომ პრემიერ-მინისტრი არის პირი, რომელიც ყოველდღიური პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ცენტრში დგას, თუმცა, პრეზიდენტი ხშირად დომინირებს და დე ფაქტო პოლიტიკური ლიდერია. პრემიერ-მინისტრი არის ცენტრალური ფიგურა, მაგრამ დაქვემდებარებული. ფრანგული პრეზიდენციალიზმი სარგებლობს იმ მოლოდინებითა და პრესტიჟით, რომელიც ამ თანამდებობას შეუქმნა დე გოლის პოლიტიკურმა ლიდერობამ.⁴⁰⁶ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა ჰგავს მონარქიებში "მეფობასა" და "მართვას" შორის არსებულ ძველ გამიჯვნას. პრეზიდენტები ხშირად განსაზღვრავენ პოლიტიკას, მაგრამ პრემიერ-მინისტრმა უნდა განახორციელოს ამ პოლიტიკური იდეების საკანონმდებლო ინიციატივებად გადაქცევა. საფრანგეთში უპირატეს ძალაუფლებას ფლობს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი კი დამხმარე როლს თამაშობს. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც ფრანგული კონცეფცია იქნა გამოყენებული, პრემიერ-მინისტრი შედარებით დამოუკიდებელია პრეზიდენტისგან, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი ასრულებს მნიშვნელოვან ფუნქციებს, მისი კონტროლი პრემიერზე შეზღუდულია.

⁴⁰⁴ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 38-39.

⁴⁰⁵იქვე.

⁴⁰⁶Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 43, იხ.:<<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].

ზოგიერთში კი პრემიერი დამოკიდებულია პრეზიდენტზეც და საკანონმდებლო ორგანოზე.⁴⁰⁷

ამ სისტემაში პრეზიდენტი დომინანტ როლს ასრულებს, თუ მას ასამბლეის მხარდაჭერა აქვს. აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტი, მაგრამ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელია მთავრობა. პრემიერი კრიზისულ შემთხვევაში ასრულებს დამცავი "ფარის" როლს, რომელიც პრეზიდენტს პოლიტიკური დარტყმებისგან იცავს. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების ეკონომიკურმა პოლიტიკამ მარცხი განიცადა, პრეზიდენტს შეუძლია პრემიერ-მინისტრი მსხვერპლად შესწიროს პარლამენტს, ცხადია, თუ შეძლებს პარლამენტის დარწმუნებას პრემიერის ბრალეულობაში.⁴⁰⁸

1958 წლის კონსტიტუციის ტექსტი იძლევა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი კონკურენტი ხელისუფლების – პრეზიდენტისა და პარლამენტის – არსებობას.⁴⁰⁹ როგორც დე გოლმა განაცხადა თავის ცნობილ მანიფესტში, ერთი ასამბლეა აუცილებლად არ გულისხმობს მის შორსმჭვრეტელობას. ამიტომ აუცილებელია არსებობდეს მეორე ასამბლეა, განსხვავებული გზით არჩეული და ფორმირებული.⁴¹⁰

აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების პარალელურად შეიზღუდა პარლამენტის კომპეტენციები. კანონმდებელს ჩამოერთვა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებების ნაწილი, თავდაყირა დადგა უნდობლობის ინსტიტუტი და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობა. საფრანგეთის კონსტიტუცია მთავრობის პასუხისმგებლობის კლასიკური მოდელიდან გადახვევის ნათელი მაგალითია. კონსტიტუციის ცნობილი 49-ე მუხლის თანახმად ნდობის საკითხი შეიძლება კონკრეტულ კანონპროექტებს დაუკავშირდეს. კანონპროექტი, იმ შემთხვევის გარდა, თუ მას პარლამენტის წევრთა 10 პროცენტი უარყოფს, კანონად კენჭისყრის გარეშეც ცხადდება. კენჭისყრა 48 საათის განმავლობაში უნდა ჩატარდეს, უნდობლობის ვოტუმთან დაკავშირებული კენჭისყრის დროს თავშეკავებულია რაოდენობა არ ითვლება. მას აბსოლუტური უმრავლესობა სჭირდება.⁴¹¹

ამგვარი მოდელი არსებობდა ვაიმარის რესპუბლიკაში. გერმანიის ვაიმარის 1919-33 წლების კონსტიტუცია სამართლიანად მიიჩნევა ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირველ კონფიგურაციად.⁴¹² ასეთი

⁴⁰⁷ O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 143-144.

⁴⁰⁸ იქვე, 53.

⁴⁰⁹ Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 145.

⁴¹⁰ Gaulle C.D., The Bayeux Manifesto, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 140.

⁴¹¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 226.

⁴¹² Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 125.

სისტემის შექმნის შესახებ პირველი დასაბუთება ეკუთვნის მაქს ვებერს. ვებერის აზრით, კაბინეტი უმჯობესია პარლამენტმა აირჩიოს და მანვე აკონტროლოს, ხოლო პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას განახორციელებს პარლამენტისგან დამოუკიდებლად, რეფერენდუმებზე დაყრდნობით. ასეთი ლიდერი ხალხის მიერ მოწონებულ პოლიტიკას უშუალოდ განახორციელებს.⁴¹³ ვაიმარის კონსტიტუციის ავტორი, ჰუგო პრეუსი, ვებერის კონცეფციას დაეყრდნო, თუმცა, მცირეოდენი განსხვავებული აქცენტებით. ვაიმარის გერმანიაში პრეზიდენტს ჰქონდა უფლება დაეშალა რაიხსტაგი და უფლება, დაენიშნა კანცლერი. პრეზიდენტს შეძლო გვერდი აეწლო პარლამენტისთვის და დაენიშნა რეფერენდუმი. დღევანდელი ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემა ძლიერ არ განსხვავდება ვაიმარის გერმანიაში ფორმულირებული კონსტრუქციისგან.⁴¹⁴

4. პრეზიდენტის კომპეტენციების შეფასება

ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის გაგებისთვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი პრეზიდენტის კომპეტენციების მოცულობის დადგენაა, რამდენადაც დიუვერჟეს დეფინიციის მეორე ელემენტი "პრეზიდენტის საკმაოდ მნიშვნელოვანი კომპეტენციაა". ლიტერატურაში ხშირად პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მიხედვით ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა განიხილება სამ კატეგორიად: ძლიერი, დაბალანსებული, და სუსტი.⁴¹⁵ პრეზიდენტის კომპეტენციების გაზომვის არაერთი მეთოდი და შკალა არსებობს, თუმცა, მათგან ყველაზე გავრცელებული შუგარტისა და კერის მეთოდია. ისინი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო კომპეტენციებად ჰყოფენ.

მათი აზრით, საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება: მთელ კანონპროექტზე ვეტო (*package veto*) /ვეტოს დაძლევა; ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა; პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტების (*decree*) გამოცემის უფლება; საკანონმდებლო ინიციატივის გამონაკლისი უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში); უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში (*budgetary powers*); პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანის უფლება, ხოლო არასაკანონმდებლოს: კაბინეტის ფორმირება, კაბინეტის გადადგომა, კაბინეტისადმი უნდობლობა და პარლამენტის დათხოვნა. როდესაც პრეზიდენტი შედარებით ძლიერია ისმება შეფასება 4, ხოლო როდესაც ის არ სარგებლობს ასეთი უფლებამოსილებებით ან ახორციელებს ამ უფლებამოსილებებს ძალიან შეზღუდულად, დაისმება 0.

⁴¹³ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 108.

⁴¹⁴ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 48-49.

⁴¹⁵ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (ახერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 33, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

ქულების შეკრების შედეგად იზომება პრეზიდენტის კომპეტენციები.⁴¹⁶(იხ. დანართი 4).

პრეზიდენტის სტატუსიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია, პრეზიდენტის არბიტრაჟის ფუნქცია. საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება ისეთი უფლებამოსილებები, როგორცაა, მთავრობის გადაყენება, პარლამენტის დათხოვნა, ვეტოს უფლება, რეფერენდუმზე საკითხების გატანა, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა და ა.შ. არბიტრაჟის გამოვლინებაა, როდესაც პრეზიდენტს პარლამენტსა და მთავრობას შორის კონფლიქტის შემთხვევაში შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი. მაგრამ პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები ეჭვქვეშ დგება, თუ ის ამასთან ერთად აღმასრულებელი ხელისუფლებით არის აღჭურვილი. ასეთ შემთხვევაში ის ყოველთვის საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ჩამოყალიბებული მთავრობის დაცვას შეეცდება. პარლამენტის დათხოვნა, ასევე მნიშვნელოვანია ამ თვალსაზრისით. როდესაც მთავრობის ფორმირება ვერ ხერხდება, პარლამენტის დაშლის კომპეტენცია სწორედ პრეზიდენტის არბიტრაჟს წარმოადგენს. პრეზიდენტს შეიძლება პარლამენტის თავისუფალი დათხოვნის უფლებაც ჰქონდეს, რაც ოპოზიციური პარლამენტის დასაშლელად შეიძლება იქნას გამოყენებული. მნიშვნელოვანია ვეტოს უფლება, ეს პრეზიდენტს პარლამენტის ან მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის დაბლოკვის შესაძლებლობას აძლევს. საფრანგეთში პარლამენტის გვერდის ავლით, საკანონმდებლო საკითხების რეფერენდუმზე უშუალოდ ხალხისათვის გადასაწყვეტად წარდგენა, რაც ასევე საარბიტრაჟო კომპეტენციაა. ასევე პრეზიდენტებს ხშირად აქვთ უფლება მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁴¹⁷

"პრეზიდენტი არბიტრად ვერ გამოვა ამ ქვეყნებში, რადგან მას თავად გააჩნია ერთ-ერთი შტოს კონსტიტუციური უფლებამოსილებები."⁴¹⁸მსგავსი მიდგომა არის ამ საკითხის მიმართ თვით საფრანგეთშიც. მიიჩნევა, რომ პრეზიდენტს არბიტრაჟი შეუძლია განახორციელოს შემდეგი სამი საშუალებით: 1) შეუძლია დაბლოკოს მთავრობა ორდონანსებზე ხელის მოწერაზე უარის თქმით; 2) პრეზიდენტი მოკლებულია პოლიტიკის შეცვლის უფლებამოსილებას, მაგრამ მას შეუძლია განაცხადოს ზეპირი პროტესტი, როგორც გაველენის მექანიზმი; 3) პრეზიდენტს შეუძლია არბიტრაჟი გამოიყენოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას. თუმცა, ცხადია,

⁴¹⁶Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 150, იხ.: ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 42, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

⁴¹⁷ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 50-51, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

⁴¹⁸იქვე, 51.

რომ საზღვარი პრეზიდენტი-არბიტრსა და პრეზიდენტ-არბიტრს შორის ძალიან ბუნდოვანია.⁴¹⁹

5. შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები

5.1. გაუმიჯნავი კომპეტენციები

შერეულ მმართველობის საერთო მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამიჯნული არაა. შერეული რესპუბლიკების კონსტიტუციებში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მხრივ კონსტიტუციის ორაზროვნება წარმოადგენს ამ სისტემის "შებრკოლების ლოდს". პორტუგალიისა და ვაიშარის რესპუბლიკის მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მთავარი გამოწვევა სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის კომპეტენციის ნათელი გაუმიჯნაობაა.⁴²⁰

5.2. შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი

სპეციალისტთა უმრავლესობის მიერ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითად ვნებათაღელვის მიზეზად – ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით შესაძლო კონფლიქტი განიხილება.⁴²¹

შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი ზოგადად განსაზღვრულია, როგორც პოლიტიკური ბრძოლა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის აღმასრულებელი შტოს კონტროლის მიზნით.⁴²² ასეთი ბრძოლის უამრავი მაგალითი არსებობს თვით საპარლამენტო სისტემაშიც. თუმცა, მინიმუმ ორი არგუმენტი არსებობს იმის დასამტკიცებლად, რომ შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ბევრად უფრო ღრმაა.⁴²³

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის კონფლიქტი საპარლამენტო დემოკრატიებში დიდად განსხვავდება ნახევრადსაპრეზიდენტოში არსებულისგან. საპარლამენტო

⁴¹⁹ იქვე, 51-52.

⁴²⁰ Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 56.

⁴²¹ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 57, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

⁴²² Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 18, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].

⁴²³ იქვე, 19.

სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურს მინიჭებული აქვს ცერემონიული, სიმბოლური, და ასევე საკადრო უფლებამოსილებებიც, მაშინ როდესაც პოლიტიკური უფლებამოსილებები და მის გატარებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას. საპარლამენტო სისტემაში, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური ცდილობს საკუთარ პრეროგატივებს გასცდეს და შეიჭრას სამთავრობო სფეროში, კონსტიტუციის თანახმად იგი პოლიტიკურად წაგებულ მდგომარეობაშია, რადგან "ომის მოსაგებად" სათანადო კომპეტენციები არ გააჩნია. შესაბამისად, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის კონფლიქტი ნაკლებად მოსალოდნელია ან თუ აღნიშნული წარმოიშვა, იგი არ იწვევს ჩიხურ მდგომარეობას.⁴²⁴

ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში კი, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოა და პოლიტიკური ძალაუფლების თანაზიარია. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი მოწოდებული არიან შეასრულონ განსხვავებული ფუნქციები, მათ ასევე უწევთ თანაცხოვრება და ნაწილობრივ ერთად მუშაობა, როგორც რეფორმებისა და პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ისე თანამდებობის პირთა და მინისტრთა დანიშვნის დროს. ნებისმიერი კონფლიქტი ამ თანაარსებობაში საფრთხედ მიიჩნევა აღმასრულებელი საქმიანობის ეფექტიანობის თვალსაზრისით. ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის ორმაგი ლეგიტიმურობა ამწვავებს კონფლიქტებს. პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს ორივეს შეუძლია სახალხო მანდატზე პრეტენზიის გაცხადება. ორი ლეგიტიმური ლიდერის არსებობა, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ისინი ერთსა და იმავე პოლიტიკურ პარტიას წარმოადგენენ - პიროვნული ამბიციებისა თუ განსხვავებული შეხედულებების გამო - იქმნება კონფლიქტის გაღვივების საშიშროებას.⁴²⁵

შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტის დროს პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ეპაექრებიან ერთმანეთს კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციისათვის, რამდენადაც კონსტიტუციის ტექსტი ხშირად ბუნდოვანია პრეზიდენტის და მთავრობის კომპეტენციების ერთმანეთისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით. ამასთან, არც ერთ სამართლებრივ აქტს არ შეუძლია სრულად მოაწესრიგოს სახელისუფლო ურთიერთობების ყველა დეტალი.⁴²⁶

5.3. კოჰაბიტაცია

შერეული რესპუბლიკის პოლიტიკური სისტემა ხასიათდება სამი განსხვავებული უმრავლესობის - საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და სამთავრობო - ურთიერთქმედებით. საპრეზიდენტო ძალაუფლება სრულდება ეფექტიანად და ერთმნიშვნელოვნად, როცა ეს სამი უმრავლესობა

⁴²⁴ იქვე, 20.

⁴²⁵ იქვე, 20.

⁴²⁶ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 62, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

ერთმანეთს ემთხვევა.⁴²⁷ ასეთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი მხოლოდ პრეზიდენტის ალტერ ეგოა.⁴²⁸ ხოლო როცა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის ხდება კონფლიქტი, ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი ასრულებს მეორეხარისხოვან როლს.

მართალია, მთავრობის ფორმირებას ახდენს პრეზიდენტი, მაგრამ პრეზიდენტი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მიუხედავად იმისა, ფორმალურად ითვალისწინებს თუ არა ამას კონსტიტუცია, იძულებულია ანგარიში გაუწიოს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების დროს. თუ საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტის მიმართ ოპოზიციურად განწყობილი პოლიტიკური პარტია მოიპოვებს, პრეზიდენტი იძულებული იქნება პრემიერ-მინისტრად ოპოზიციურად განწყობილი კანდიდატი წამოაყენოს, სხვა არჩევანის გაკეთების შემთხვევაში პრეზიდენტს საშიშროება ექმნება პრემიერ-მინისტრმა და მთავრობამ ვერ მიიღოს ნდობა პარლამენტში.⁴²⁹

როდესაც პრეზიდენტს აქვს უმრავლესობა პარლამენტში (რაც ჩვეულებრივი შემთხვევაა), სისტემა მუშაობს ზოგადად პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით. ის ხელმძღვანელობს მთავრობას დე-იურე და დე-ფაქტო. პრეზიდენტი, რომელიც სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით, ნიშნავს მისდამი ლოიალურად განწყობილ პრემიერ-მინისტრს. ეს პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს, თავისი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ფონზე, კიდევ უფრო მეტი კომპეტენცია შეიძინოს და პრაქტიკულად მართოს აღმსარულებელი ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის დათმობების ხარჯზე. პრემიერ-მინისტრი კი მართავს ადმინისტრაციას და უძღვება კაბინეტის ტექნიკურ მენეჯმენტს.⁴³⁰

მეორე შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშეა, ის იძულებულია პრემიერ-მინისტრად საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი დანიშნოს. ამ შემთხვევაში პოლიტიკური ძალაუფლება პრემიერის ხელში გადადის.⁴³¹ ამ შემთხვევაში, როცა პრეზიდენტს ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის მიერ ჩამოყალიბებული მთავრობა ჰყავს, იქმნება სისტემა, რომელსაც ხშირად ფრანგულ ლიტერატურაში „თანაცხოვრებას“ (*cohabitation*) უწოდებენ, რომელიც ასახავს იდეას, რომ ორი შეუთავსებელი ადამიანი იძულებულია ერთად იცხოვროს.⁴³²

⁴²⁷Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 148.

⁴²⁸Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 52.

⁴²⁹ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 161, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.07.2014]

⁴³⁰იქვე, 57-59.

⁴³¹იქვე, 59.

⁴³²იქვე, 161

ადმასრულებელი ხელისუფლების დაყოფამ ოპოზიციურ სეგმენტებად – ერთი მხრივ, პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, კაბინეტი ასამბლეის მხარდაჭერით, შეიძლება წარმოშვას კრიზისი, თუკი ამ დროს ერთ-ერთი ან ორივე მხარე უგულვებელყოფს ერთმანეთის უფლებებს. კოჰაბიტაცია ხშირად განისაზღვრება, როგორც "ადმასრულებელი დაყოფილი საკუთარი თავის წინააღმდეგ".⁴³³ პრეზიდენტს არ აქვს საკმარისი უფლებამოსილებები, რომ დამოუკიდებლად განახორციელოს ადმასრულებელი ხელისუფლება, მაგრამ საკმარისი აქვს იმისთვის, რომ თავისი უფლებამოსილებების პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგ გამოყენების გზით გამოიწვიოს კრიზისი. როგორც წესი, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი უკან იხევს და სისტემა ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო. ამიტომ დიუვერჟე ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკას უწოდებდა სისტემას, რომელიც მონაცვლეობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის. როცა პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთ პარტიას წარმოადგენს, სისტემა საპრეზიდენტოა, ხოლო როცა ასე არაა, სისტემა ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო.⁴³⁴ თუმცა, ამ მოსაზრებას არ ეთანხმება სართორი, რომელიც აცხადებს, რომ კოჰაბიტაციის შემთხვევაში სისტემა არ ხდება წმინდა საპარლამენტო, რადგან პრეზიდენტი ინარჩუნებს გარკვეულ კომპეტენციებს და დამოუკიდებელ ლეგიტიმაციას. სისტემაში არსებობს პრეზიდენტი, რომელსაც აქვს საკუთარი ლეგიტიმურობა და აღჭურვილია პრეროგატივებით, რომელიც პარლამენტის მიერ არჩეულ პრეზიდენტებს იშვიათად აქვს.⁴³⁵ პრეზიდენტი ეროვნული ასამბლეის მხარდაჭერის გარეშე უფრო მეტია, ვიდრე ნომინალური ლიდერი, მაგრამ იმაზე ბევრად ნაკლებია, ვიდრე ეს დე გოლის ჩანაფიქრი იყო.⁴³⁶

აღსანიშნავია, რომ კოჰაბიტაცია უფრო ხშირად ხდება პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში, ვიდრე საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში. საფრანგეთში „თანაცხოვრება“ სამჯერ შედგა: 1986-1988 წლებში, სოციალისტ პრეზიდენტ მიტერანსა და კონსერვატორ პრემიერ-მინისტრს შორის, 1993-1995 წლებში პრეზიდენტ მიტერანსა და მეორე კონსერვატორ ედუარდ ბალადურს შორის და 1997-2002 წლებში პრეზიდენტ შირაკს და სოციალისტ პრემიერ-მინისტრს ლეონ ჟესპენს შორის.⁴³⁷

კოჰაბიტაცია დამოკიდებულია არჩევნების შედეგებზე. საფრანგეთში 2000 წელს კოჰაბიტაციის შემცირების მიზნით განხორციელდა

⁴³³Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 57.

⁴³⁴იქვე, 23.

⁴³⁵Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 124.

⁴³⁶Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 140, 157.

⁴³⁷ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 60, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

კონსტიტუციური რეფორმა. პრეზიდენტის მანდატის ვადა გაუთანაბრდა საფრანგეთის ეროვნული კრების უფლებამოსილების ვადას და შემოიფარგლა 5 წლით. პრეზიდენტისა და პარლამენტის ერთდროული არჩევა ხელს შეუწყობს საარჩევნო შედეგების ერთგვაროვნებას.⁴³⁸

პრეზიდენტს კოჰაბიტაციის დროსაც რჩება ბერკეტი. მას შეუძლია ნებისმიერი მიზეზით დაითხოვოს პარლამენტი, საფრანგეთში ერთადერთ აკრძალვას წარმოადგენს პარლამენტის დათხოვნის დაუშვებლობა მისი არჩევიდან ერთი წლის განმავლობაში. სხვა შემთხვევაში მას თავისუფლად შეუძლია დათხოვნა გამოიყენოს თავისი მხარდამჭერი უმრავლესობის აღსადგენად. თუმცა, პრეზიდენტმა პარლამენტის დათხოვნას მხოლოდ მაშინ უნდა მიმართოს, როდესაც დარწმუნებულია ამომრჩეველთა მხარდაჭერაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ასეთი გადაწყვეტილება პრეზიდენტისათვის სახიფათოა. თუ ამომრჩეველმა პრეზიდენტის ოპოზიციას დაუჭირეს მხარი, ამ შემთხვევაში ის უკვე იძულებულია, შეეგუოს ოპოზიციურ მთავრობას.

კოჰაბიტაციის პროცესში პრემიერ-მინისტრი ჩნდება, როგორც მთავარი პოლიტიკური პირი, და ის არის პასუხისმგებელი პოლიტიკის განსაზღვრაზე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. პრაქტიკაში, პრემიერ-მინისტრი დომინირებს საშინაო პოლიტიკის ყველა ასპექტში და მას ასევე აქვს გარკვეული გავლენა საგარეო პოლიტიკაზეც. ამის საწინააღმდეგოდ პრეზიდენტის როლი იზღუდება. პრეზიდენტი ახერხებს ზოგიერთ სფეროზე კონტროლის შენარჩუნებას, ძირითადად, საგარეო პოლიტიკისა და თავდაცვის სფეროში, და ასევე შეუძლია შეაყოვნოს რეფორმები საშინაო სფეროშიც.⁴³⁹ კოჰაბიტაციის პროცესში პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ძირითადად ნეგატიურია. მის შეუძლია უარი განაცხადოს კონტრასიგნაციასა და კანდიდატურების დასახელებაზე.⁴⁴⁰

სულეიმანის აზრით, ფრანგული აღმასრულებელი სისტემა არის მოქნილი ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა, ბიცეფალური აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომლის "პირველი თავი" იცვლება უმრავლესობის ცვლილების შესაბამისად.⁴⁴¹ კონსტიტუცია შეიცავს უსაფრთხო სარქველს, რომელიც თავიდან იცილებს ორი სახალხო კენჭისყრით არჩეული ლეგიტიმური ლიდერის კონფლიქტს, რამდენადაც

⁴³⁸პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 851.

⁴³⁹Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, 45, <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>>[04. 01. 2015].

⁴⁴⁰Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994,159.

⁴⁴¹Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997,125.

ხანგამოშვებით ფუნქციონირებს, როგორც საპრეზიდენტო ან საპარლამენტო სისტემა.⁴⁴²

აღსანიშნავია, რომ ლიტერატურაში კოჰაბიტაცია არ განიხილება მხოლოდ უარყოფით კონტექსტში, ის გარკვეულწილად ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმადაც აღიქმება.

6. მთავრობის ფორმირება პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში

დიუვერჟეს ესემ დაამკვიდრა ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ცნება, და მანვე იწინასწარმეტყველა ახალი პოლიტიკური სისტემის გამოჩენა, რომელიც დომინანტი კონსტიტუციური ფორმა იქნებოდა ახალი დემოკრატიებისთვის.⁴⁴³ მართლაც მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმა განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების შემდეგ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში, ასევე აფრიკაში. სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, რომლისთვისაც დამახასიათებელია პოლიტიკური და ეკონომიკური გარდამავალი პერიოდი, არამყარი საარჩევნო და პარტიული სისტემა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება მოქნილი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შემოტანა.⁴⁴⁴

როგორც დიუვერჟე აღნიშნავს, ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემა გახდა ყველაზე ეფექტური საშუალება დიქტატურიდან დემოკრატიაში გადასასვლელად აღმოსავლეთ ევროპასა და ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში.⁴⁴⁵ ამ ქვეყნებში (სლოვაკეთი, სლოვენია, ბულგარეთი, მაკედონის, რუმინეთი, ლიტვა, ხორვატია, პოლონეთი, სერბეთი) ძირითადად პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემა დაინერგა, რამდენადაც საქართველოც ამ სისტემას მიეკუთვნება, ნაშრომში მეტი აქცენტი კეთდება სწორედ ამ ქვეყნებზე. ასევე აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეყნებში სხვადასხვა სახის ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემებია. მაგალითად, თუ სლოვენიაში სისტემა აშკარად ჰგავს საპარლამენტოს, პოლონეთში პრეზიდენტისა და პარლამენტის ძალაუფლება დაბალანსებულია.⁴⁴⁶

⁴⁴²Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 140,, 151.

⁴⁴³ Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 344, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014]

⁴⁴⁴ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 17, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

⁴⁴⁵Elgie R., Moestrup S., Semi-presidentialism: a Common Regime Type, But One That Should Be Avoided?, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008, 8.

⁴⁴⁶იქვე, 6.

აღსანიშნავია, რომ მთავრობის დანიშვნის წესს აქვს მნიშვნელოვანი გავლენა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ძალაუფლების გადანაწილებაზე.

დასახელებული ქვეყნების თითქმის ყველა კონსტიტუციის ტექსტში არსებობს ჩანაწერი, რომ პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს. აღნიშნული არ მიუთითებს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებაზე. ეს გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება ნიშნავდეს, რომ პრეზიდენტი მთავარი ფიგურაა მთავრობის დანიშვნის პროცესში, ან ეს შეიძლება მიუთითებდეს იმაზე, რომ პრეზიდენტი მოქმედებს პარლამენტის ან პარტიის ლიდერების ნების შესაბამისად და ასრულებდეს ნოტარიუსის ფუნქციას.⁴⁴⁷

6.1. მთავრობის ფორმირების მოდელები

მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტის ჩართულობის რამდენიმე ვარიანტი შეიძლება გამოიყოს:

- 1) პრეზიდენტს აქვს პრემიერ-მინისტრის ექსკლუზიური შერჩევის უფლება
- 2) საკანონმდებლო ორგანოს აქვს უფლებამოსილება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი. ამ პროცესში პრეზიდენტი ასრულებს ცერემონიალურ როლს;
- 3) პრეზიდენტი და საკანონმდებლო ორგანო ერთობლივად ნიშნავენ პრემიერ-მინისტრს.⁴⁴⁸

6.1.1. პირველი მოდელი

1-ლი მოდელის თვალსაჩინო მაგალითია საფრანგეთი, პრეზიდენტს ფართო კომპეტენცია აქვს მთავრობის ფორმირების პროცესში. პრეზიდენტი შეარჩევს და ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს. პრემიერ-მინისტრი, თავის მხრივ, შეარჩევს მინისტრების კანდიდატურებს და დასამტკიცებლად წარუდგენს პრეზიდენტს. საფრანგეთში პარლამენტის ინვესტიტურა არც აუცილებელია და არც კანონით დადგენილი. საფრანგეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტს უფლებას აძლევს დაასახელოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ისე, რომ პარლამენტის ნდობა არ მიიღოს, პრემიერისა და მთავრობის წარდგენა პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით ხდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად სურთ

⁴⁴⁷Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, 1998, 17, იხ.: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_1.pdf> [25.05.2015].

⁴⁴⁸Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 45, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

მას და პრემიერ-მინისტრს პარლამენტის ინსტიტუტისადმი პატივისცემის გამოქვეყნება.⁴⁴⁹ თუმცა, პრაქტიკაში დაინერგა ნდობის მიღების პროცედურა, რადგან კონსტიტუციის შემდგენელს ასე სურდა. მაგრამ 1988-1993 წლებში თავიდან იქნა ეს აცილებული, რადგან მთავრობა ეროვნული ასამბლეის უმცირესობიდან იყო და პარლამენტში მხოლოდ ძირითადი საკითხების გაცხადებით იქნა შემოფარგლული.⁴⁵⁰

რჩება შთაბეჭდილება, რომ საფრანგეთის პრეზიდენტი გარკვეულწილად ემსგავსება საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელიც თავისი შეხედულებისამებრ არჩევს მთავრობის წევრებს. მიუხედავად ამისა საფრანგეთის პრეზიდენტმა მიტერანმა პრემიერ-მინისტრად მთავარი ოპოზიციური პარტიის ლიდერი, შირაკი, დანიშნა. რატომ მოიქცა ასე მიტერანი, როდესაც ის თავად ახდენს მთავრობის ფორმირების ინიცირებას? ან შეკითხვა სხვაგვარად რომ დაისვას, აშშ-ში პრეზიდენტი რატომ არ იქცევა მიტერანის მსგავსად, როდესაც ოპოზიციის მიერ კონტროლირებული სენატის წინაშე უწევს აღმოჩენა? ამ კითხვის პასუხი მდგომარეობს შემდეგში: ვის აქვს მთავრობის დათხოვნის უფლება?⁴⁵¹ აშშ-ში პრეზიდენტის კაბინეტის წევრების დანიშვნაში მონაწილეობას იღებს სენატი. თუმცა, აშშ-ს პრეზიდენტები მაინც ახერხებენ საკუთარი სიმპათიების შესაბამისად დააკომპლექტონ კაბინეტი მაშინაც კი, როცა სენატი ოპოზიციურადაა განწყობილი. აშშ-ში კაბინეტის წევრების მოხსნის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს აქვს და არა – სენატს. საფრანგეთში პრეზიდენტს არ შეუძლია კაბინეტის მოხსნა, ეს შეუძლია ასამბლეას. ამიტომ, როდესაც საფრანგეთის პრეზიდენტი აწყდება ოპოზიციურ ასამბლეას, ის უფრო სუსტია მთავრობის ფორმირების პროცესში, ვიდრე აშშ-ს პრეზიდენტი.⁴⁵² პრეზიდენტი ინარჩუნებს მთავრობის დასახელების უფლებას, ასამბლეას კი აქვს მისი მოხსნის ინიციატივა. სადაც მხოლოდ პრეზიდენტს შეუძლია მთავრობის დათხოვნა, კაბინეტი პრეზიდენტის სურვილის შესაბამისად კომპლექტება, ხოლო სადაც მხოლოდ პარლამენტს შეუძლია დათხოვნა, პარლამენტის უმრავლესობის ნება დომინირებს კაბინეტის ფორმირების პროცესში.⁴⁵³ თუმცა, საფრანგეთში პრეზიდენტს ნებისმიერ დროს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი. შესაბამისად, ეს მოდელი გარკვეულწილად ხელს უწყობს საკანონმდებლო ორგანოს მიიღოს პრეზიდენტის არჩევანი, ვიდრე პრეზიდენტმა გაუწიოს პარლამენტს ანგარიში. თუმცა, როგორც წესი, საფრანგეთში პრეზიდენტი თავს იკავებს დანიშნოს საპარლამენტო უმრავლესობისთვის მიუღებელი კანდიდატი და 1958 წლის შემდეგ უკვე 3 კოჰაბიტაციაც შედგა. ეს განპირობებულია საფრანგეთის მაღალი პოლიტიკური კულტურით. იქ სადაც ძლიერი პოლიტიკური პარტიები, პრეზიდენტი ემორჩილება

⁴⁴⁹ საფრანი. უ. მმართველობის პრინციპები: აღმასრულებელი ხელისუფლება, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 184.

⁴⁵⁰ ლოვო. ფ. პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 89-90.

⁴⁵¹ Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 108-109.

⁴⁵² იქვე, 117.

⁴⁵³ იქვე, 125.

საკანონმდებლო ორგანოს ნებას, როგორც ეს საფრანგეთშია. მაგრამ თუ პარტიები არაორგანიზებული, გამოუცდელი და ინსტიტუციურად სუსტია, და შესაბამისად საკანონმდებლო ორგანო ფრაგმენტირებული, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი ასერხებს დომინირებას პრემიერ-მინისტრის დანიშვნისას.⁴⁵⁴

მსგავსი სისტემაა განმტკიცებული სლოვაკეთში. კონსტიტუცია პრეზიდენტს ანიჭებს ექსკლუზიურ უფლებას დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი. სლოვაკეთის კონსტიტუციის 110-ემუხლის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარეს ნიშნავს და გამოიწვევს სლოვაკეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი. პრემიერ-მინისტრის წინადადებით კი ნიშნავს მინისტრებს. კონსტიტუცია არ აზუსტებს პრემიერ-მინისტრის შერჩევის პროცედურას. თუმცა, პრეზიდენტის უფლება თავისუფლად შეარჩიოს პრემიერ-მინისტრი შეზღუდულია, ეროვნულ საბჭოში არსებული პოლიტიკურ ძალთა ბალანსით. 113-ე მუხლის თანახმად, დანიშვნიდან 30 დღის განმავლობაში მთავრობა ვალდებულია წარდგეს სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოს წინაშე, წარუდგინოს მას თავისი პროგრამა და სთხოვოს ნდობის გამოცხადება. სლოვაკეთის პრეზიდენტიც საფრანგეთის მსგავსად უფლებამოსილი არაა გადააყენოს მთავრობა, ეს უფლებამოსილება ეროვნული საბჭოს პრეროგატივაა.

6.1.2. მეორე მოდელი

მეორე შემთხვევაში მთავრობის ფორმირება ხდება ისე, როგორც საპარლამენტო სისტემაში. ამ მოდელში საკანონმდებლო ორგანო პირდაპირ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პრეზიდენტი ასრულებს ცერემონიულ როლს. ტიპურად პრეზიდენტის კომპეტენციას მიეკუთვნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დანიშნული პრემიერ-მინისტრის ფორმალური დამტკიცება. თუმცა, იმ შემთხვევაში, როდესაც არ არსებობს გამოკვეთილი საპარლამენტო უმრავლესობა, როგორც ეს ბევრი ახალი დემოკრატიის ქვეყანაშია, მთავრობის ფორმირება რთული პროცესი ხდება და ამან შეიძლება მოითხოვოს პრეზიდენტის მხრიდან განსხვავებული როლის შესრულება.⁴⁵⁵ აღნიშნული ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელია ხლოსაა საპარლამენტო სისტემასთან. ასეთ მოდელს მიეკუთვნება ბულგარეთი, მაკედონია, რუმინეთი, სლოვენია.

ბულგარეთი – ბულგარეთის კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტისა და საპარლამენტო ჯგუფებთან კონსულტაციის შემდეგ

⁴⁵⁴Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 46, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁵⁵Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, 1998, 18, იხ.: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_1.pdf> [25.05.2015].

ყველაზე მრავალრიცხოვანი საპარლამენტო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატსაკისრებს ვაღდებულებას, წარადგინოს მთავრობის შემადგენლობა.თუ შვიდი დღის განმავლობაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ვერ შეძლებს მთავრობის შემადგენლობის წარდგენას, პრეზიდენტი ამ ვაღდებულებას აკისრებს რიცხოვნებით მეორე საპარლამენტო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს.თუ ამ შემთხვევაშიც არ იქნა წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობა ამ მუხლის წინა პუნქტით განსაზღვრულ ვადაში, პრეზიდენტი ამ ვაღდებულებას აკისრებს უმცირესობაში მყოფი ერთ-ერთი საპარლამენტო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს.საკონსულტაციო პროცესის დასრულების შემდეგ პრეზიდენტი წარუდგენს ეროვნულ კრებას პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს.თუ მთავრობის შესაქმნელად შეთანხმება არ მოხდა, პრეზიდენტი ნიშნავს გარდამავალ მთავრობას, დაითხოვს ეროვნულ კრებას და კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

რუმინეთი –კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მიხედვით, რუმინეთის პრეზიდენტი პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პარტიასთან კონსულტაციის შემდეგ წარადგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო თუ არ არსებობს ამგვარი უმრავლესობა, კონსულტაცია იმართება პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიებთან. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი მისი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში პარლამენტისგან ითხოვს მთავრობის პროგრამისა და სრული შემადგენლობისთვის ნდობის ვოტუმის გამოცხადებას. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის პროგრამა და სრული შემადგენლობა განიხილება დეპუტატთა პალატისა და სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე. პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს დეპუტატთა და სენატორთა ხმების უმრავლესობით.გარკვეულწილად სახეზეა ორმაგი ნდობის ვოტუმი, რამდენადაც ნდობის გამოცხადების პროცესში ორივე პალატაა ჩართული.კონსტიტუციის 103-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი, მინისტრი და მთავრობის სხვა წევრები ინიდივიდუალურად დებენ ფიცს რუმინეთის პრეზიდენტის წინაშე.

მაკედონია - მაკედონიის კონსტიტუციის 68-ე მუხლი პირდაპირ აცხადებს, რომ მაკედონიის რესპუბლიკის კრება ირჩევს მაკედონიის რესპუბლიკის მთავრობას. 90-ე მუხლი კი აზუსტებს მთავრობის ფორმირების პროცესს. კერძოდ, მაკედონიის რესპუბლიკის პრეზიდენტი კრების შეკრებიდან 10 დღის განმავლობაში ვაღდებულია მთავრობის ჩამოყალიბების მანდატი გადასცეს იმ პარტიის ან პარტიების კანდიდატს, რომელსაც უმრავლესობა აქვს კრებაში.მანდატორი მანდატის მიღებიდან 20 დღის ვადაში კრებას წარუდგენს პროგრამასა და მთავრობის შემადგენლობას.მანდატორის წარდგინებით და პროგრამის საფუძველზე კრება ირჩევს მთავრობას წარმომადგენელა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით.

სლოვენია - სლოვენიის კონსტიტუციის 111-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი პარლამენტის ფრაქციების ხელმძღვანელებთან

კონსულტაციის შემდეგ სახელმწიფო კრებას წარუდგენს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. მთავრობის თავმჯდომარე სახელმწიფო კრების მიერ აირჩევა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არაა გათვალისწინებული. თუ კანდიდატურა ვერ მიიღებს ხმათა საჭირო უმრავლესობას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი უფლებამოსილია განმეორებითი კონსულტაციების ჩატარების შემდეგ 14 დღის განმავლობაში წარდგინოს სხვა ან იგივე კანდიდატურა; კანდიდატურების წარდგენის უფლება აქვთ აგრეთვე პარლამენტის ჯგუფებს არანაკლებ 10 დეპუტატის რაოდენობით. თუ ამ ვადის განმავლობაში რამდენიმე კანდიდატურაა წარდგენილი, თითოეულ მათგანზე ტარდება ცალკე კენჭისყრა, ჯერ რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურაზე, შემდეგ სხვა კანდიდატურებზე მათი წარდგენის რიგითობის მიხედვით.

თუ ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სახელმწიფო კრება 48 საათის განმავლობაში დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობით მიიღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის თავმჯდომარის განმეორებითი არჩევნების შესახებ, რა დროსაც არჩევისთვის საკმარისია დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობა. განმეორებით არჩევნებზე კენჭისყრა ტარდება ინდივიდუალურად ჯერ წინა არჩევნებზე წარდგენილ კანდიდატურებზე მათ მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობის მიხედვით, ხოლო შემდეგ არჩევნების დაწყებამდე წარდგენილ ახალ კანდიდატურებზე, რომელთა შორის რიგითობით უპირატესობა ენიჭება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ ამ არჩევნებზე ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

6.1.3. მესამე მოდელი

3) მესამე მოდელი, რომელიც გულისხმობს პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრემიერ-მინისტრის ერთობლივად დანიშვნას, მოიცავს ცენტრალური და ადმოსავლეთ ევროპის შემდეგ ქვეყნებს: ლიტვა, ხორვატია, სერბეთი, პოლონეთი. პრეზიდენტისა და პარლამენტის თანამშრომლობის ვარიაციები სხვადასხვანაირია.⁴⁵⁶

ლიტვა – ლიტვის კონსტიტუციის 92-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს სეიმის თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს რესპუბლიკის

⁴⁵⁶Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 48, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით მინისტრებს ასევე ნიშნავს და ათავისუფლებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. ამასთან, მთავრობას მუშაობის დაწყებამდე სჭირდება პარლამენტის ინვესტიტურა. პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან არა უგვიანეს 15 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მის მიერ ფორმირებულ და პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებულ მთავრობას და განსახილველად წარუდგენს სამთავრობო პროგრამას.

იმ შემთხვევაში, თუ წარდგენიდან 30 დღის განმავლობაში სეიმი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის ახალი პროგრამის შესახებ ან სამთავრობო პროგრამის პირველი წარდგენიდან 60 დღის განმავლობაში ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს სამთავრობო პროგრამას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია სეიმის ვადამდელი არჩევნები გამოაცხადოს.

საგულისხმოა, რომ მთავრობა თავის უფლებამოსილებას იხსნის რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინაშე სეიმის არჩევნების შემდეგ ან პრეზიდენტის არჩევის შემთხვევაში. ახალი პრეზიდენტის არჩევა ახლი მთავრობის ფორმირების საფუძველი ხდება, რაც გარკვეულწილად ამცირებს კოჰაბიტაციის რისკებს. მართალია, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მთავრობა საჭიროებს პარლამენტის ინვესტიტურას, შესაბამისად, ის საპარლამენტო უმრავლესობისთვის სრულიად მიუღებელ კანდიდატურას ვერ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრად, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტს რჩება გარკვეული დისკრეცია პარლამენტისთვის მისაღები რამდენიმე კანდიდატურიდან შეარჩიოს მისთვის ყველაზე მისაღები პიროვნება.

ხორვატია – ხორვატიის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის თანახმად, პიროვნება, რომელსაც პრეზიდენტი მიანდობს მთავრობის ფორმირების მანდატს, წარმოადგენს მთავრობის წევრებს. მთავრობის ფორმირების შემდეგ დაუყოვნებლივ, მაგრამ მანდატის მიღებიდან არაუმეტეს 30 დღის ვადაში, მანდატორი ხორვატიის საბორს წარუდგენს მთავრობასა და მის პროგრამას და მოითხოვს ნდობის გამოცხადებას. მთავრობა იწყებს უფლებამოსილების განხორციელებას, თუ ნდობა გამოცხადებულია ხორვატიის საბორის წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობით. პრემიერ-მინისტრი და მთავრობის წევრები ფიცს დებენ ხორვატიის საბორის წინაშე. ხორვატიის საბორის წინაშე ხორვატიის რესპუბლიკის მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის აქტი გამოიცემა რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ ხორვატიის საბორის თავმჯდომარის თანახელმოწერით, ხოლო მთავრობის წევრთა დანიშვნის შესახებ აქტი - პრემიერ-მინისტრის მიერ ხორვატიის საბორის თავმჯდომარის თანახელმოწერით.

110-ე მუხლის თანახმად, თუ მანდატორი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას მანდატის მიღების დღიდან 30 დღის ვადაში, რესპუბლიკის პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას ამ ვადის არაუმეტეს 30 დამატებითი დღით გაგრძელების შესახებ. თუ მანდატორი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას დამატებით ვადაში, ან თუ წარდგენილი მთავრობა ვერ

მიიღებს ხორვატიის საბორის ნდობას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირების მანდატს ანდობს სხვა წევრს.

თუ მთავრობა, ვერც ამ პროცედურების შემდეგ ვერ დაკომპლექტდება, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს დროებით უპარტიო მთავრობას და ამავდროულად ნიშნავს ხორვატიის საბორის ვადამდელ არჩევნებს.

სერბეთი – სერბეთის კონსტიტუციის 127-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი საარჩევნო სიებიდან არჩეული წარმომადგენლების აზრის მოსმენის შემდეგ ეროვნულ კრებას დასამტკიცებლად წარუდგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ეროვნულ კრებას წარუდგენს სამთავრობო პროგრამას და მისი განხორციელების წინადადებებს. ეროვნული კრება ერთდროულად უყრის კენჭს სამთავრობო პროგრამას და პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა არჩევას. მთავრობა არჩეულად ითვლება, თუ მის არჩევას მხარს დაუჭერს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა.

პოლონეთი – პოლონეთის კონსტიტუციაში მთავრობის ფორმირებას 154-ე და 155-ე მუხლები აწესრიგებს. მოცემული მუხლების თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელიც წარმოადგენს მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობას. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრებთან ერთად სეიმის პირველი სხდომის დღიდან ან წინა მინისტრთა საბჭოს გადადგომის მიღებიდან 14 დღის ვადაში და იღებს ახლადდანიშნული მინისტრთა საბჭოს წევრთა ფიცს. პრემიერ-მინისტრი რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშნვიდან 14 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობის პროგრამას ნდობის ვოტუმის მისაღებად. ნდობის ვოტუმის შესახებ გადაწყვეტილებას სეიმი იღებს ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით. თუ არ დაინიშნება მინისტრთა საბჭო ან დადგენილი წესით ვერ მიიღებს იგი ნდობის ვოტუმს, 14 დღის ვადაში სეიმი ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით ირჩევს პრემიერ-მინისტრს და მის მიერ წარმოდგენილ მინისტრთა საბჭოს წევრებს. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს ამ გზით არჩეულ მინისტრთა საბჭოს და იღებს მის წევრთა ფიცს.

თუ ვერც ამ გზით ვერ იქნა რესპუბლიკის პრეზიდენტი არჩეული, პრეზიდენტი 14 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრსა და მისი წინადადებით მინისტრთა საბჭოს დანარჩენ წევრებს და იღებს მათ ფიცს. რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ მინისტრთა საბჭოს დანიშნვიდან 14 დღის ვადაში სეიმი დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას ხმათა უმრავლესობით მას წარუდგენს ნდობის ვოტუმს. პირველი ნაწილის თანახმად, მინისტრთა საბჭოსთვის ნდობის

ვოტუმის წარუდგენლობის შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი წყვეტს სეიმის უფლებამოსილების ვადას და ნიშნავს არჩევნებს.

6.14. კანონზომიერებები მთავრობის ფორმირების პროცესში

პირველ მოდელში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირების ექსკლუზიური კომპეტენცია, თუმცა, პრეზიდენტი შეუზღუდავი არაა ამ თვალსაზრისით, რამდენადაც ის ითვალისწინებს საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ ძალთა ბალანსს.

მეორე მოდელში პრეზიდენტს არ აქვს არჩევანი, გარდა წარმოდგენილი კანდიდატის დანიშვნისა. აქ მთავრობის ფორმირება ხდება ისე, როგორც საპარლამენტო სისტემაში. ამ მოდელის ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის, რომ თუ საკანონმდებლო ორგანო ფრაგმენტირებული და სუსტია, შესაძლოა მან ვერ მოახერხოს მთავრობის ჩამოყალიბება.⁴⁵⁷ გარდა ამისა, ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტს აქვს დამოუკიდებელი საარჩევნო მანდატი და წარმოადგენს იმ ინტერესებს, რომელიც წარმოდგენილი არაა პარლამენტში. როდესაც პარლამენტი პრეზიდენტთან მოლაპარაკების გარეშე ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, ეს გარკვეულწილად ზრდის პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის დაპირისპირებასა და ძალაუფლების ერთმანეთთან გაზიარებას.⁴⁵⁸

მესამე მოდელით გათვალისწინებული პროცედურები რადიკალურად განსხვავებული არაა მეორე მოდელისგან იმ თვალსაზრისით, რომ ორივე შემთხვევაში პარლამენტის როლი გადამწყვეტია, პარლამენტის დასტურის გარეშე მთავრობა ვერ შეუდგება მუშაობას. თუმცა, მეორე მოდელში პრეზიდენტის როლი უფრო სუსტია. სიტყვა "წინადადება" მიუთითებს, რომ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი და არა პრეზიდენტი. ამ შემთხვევაში სავალდებულოა, რომ პრეზიდენტმა იქონიოს კონტაქტი პარტიებთან, სანამ თავის წინადადებას წარადგენს. მესამე მოდელის შემთხვევაში პარტიებთან კოორდინაცია მიზანშეწონილია. თუმცა, პრემიერ-მინისტრის "დანიშვნა", კანდიდატურის "დასახელებისგან" განსხვავებით, პრეზიდენტს ანიჭებს გარკვეული გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას,⁴⁵⁹ აღნიშნულის შედეგად პრეზიდენტი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს პრემიერ-მინისტრის არჩევაში. ხორვატიასა და ლიტვაში ინვესტიტურაზე უარის თქმა უნდობლობის გამოცხადებას ემგვანება;⁴⁶⁰ ხოლო პოლონეთში პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მთავრობისთვის ნდობაზე უარის თქმის შემთხვევაში პარლამენტს შესაძლებლობა აქვს აირჩიოს თავად პარლამენტის მიერ დასახელებული კანდიდატურა. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლონეთში სეიმს უფრო მეტი უფლებამოსილება აქვს პრემიერ-მინისტრის მოხსნისას, ვიდრე მისი

⁴⁵⁷ იქვე, 47.

⁴⁵⁸ იქვე.

⁴⁵⁹ Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, 1998, 17, იხ.: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_1.pdf> [25.05.2015].

⁴⁶⁰ იქვე.

დანიშვნისას,⁴⁶¹ მთავრობის მოხსნისას პარლამენტი მოქმედებს სრულიად დამოუკიდებლად და პრეზიდენტის კომპეტენციები პარლამენტის არჩევანის დადასტურებით შემოიფარგლება წარმატებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხორციელების შემთხვევაში.

მესამე მოდელის თვალსაზრისით შეიძლება აღინიშნოს, რომ როდესაც პრეზიდენტის კანდიდატურა საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან დადასტურებას, და პრეზიდენტს არ აქვს პრემიერის გადაყენების უფლება, პრეზიდენტს აქვს ორი არჩევანი: ა) დანიშნოს პარლამენტისთვის მისაღები კანდიდატურა; ბ) დანიშნოს თავისი რჩეული კანდიდატურა, რომელსაც გადააყენებს პარლამენტი.⁴⁶² ამასთან გასათვალისწინებელია პოლიტიკური პარტიების სისტემაც. იქ, სადაც ძლიერი პოლიტიკური პარტიებია, პრეზიდენტი ემორჩილება საკანონმდებლო ორგანოს ნებას, როგორც ეს საფრანგეთშია. იმ შემთხვევაში, თუ პარტიები არაორგანიზებული და ინსტიტუციურად სუსტია, შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანო ფრაგმენტირებული, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის თანხმობა აზრს მოკლებული ხდება და დანიშვნის პროცესში პრეზიდენტი დომინირებს.⁴⁶³

6.2. მთავრობის დაკომპლექტება

მნიშვნელოვანია ასევე მთავრობის წევრების დანიშვნის უფლება. მთავრობის წევრების დასახელებასა და დანიშვნას შეუძლია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს პრეზიდენტის როლზე და შტოებს შორის ძალაუფლების ბალანსზე. პრეზიდენტი დამოკიდებულია პრემიერ-მინისტრის შეთავაზებაზე, თუ ვინ გახდება მინისტრი. ამგვარი გადაწყვეტა მიზანშეწონილობას მოკლებული არაა, რამდენადაც პრემიერ-მინისტრი სწორედ ამ ხალხს უნდა დაეყრდნოს თავისი პოლიტიკის აღსრულების პროცესში.⁴⁶⁴

ეს ხელს უწყობს პრემიერ-მინისტრის გაძლიერებას პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირისპიროდ. პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც შეუძლია კაბინეტის წევრების დანიშვნა, უფრო ქმედითად აკონტროლებს კაბინეტს და პრეზიდენტის ძალაუფლების საწინააღმდეგო ბასტიონს ქმნის. პრემიერ-მინისტრის მიერ კაბინეტის კონტროლი არა მხოლოდ პრეზიდენტის ავტოკრატიისგან დაცვის საშუალებაა, არამედ ეს ასევე აძლიერებს მთავრობის სტაბილურობას. პრემიერ-მინისტრი, რომელიც თვითონ ირჩევს

⁴⁶¹McMenamin I., Semi-presidentialism and democratisation in Poland, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008,130.

⁴⁶²Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 50, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁶³იქვე, 48.

⁴⁶⁴Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, 1998, 19, იხ.: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_1.pdf> [25.05.2015].

თავის მთავრობას, უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვს, შექმნას ერთიანი და ეფექტიანი მთავრობა. თუმცა, მაშინაც კი როდესაც პრემიერ-მინისტრს აქვს ერთპიროვნული უფლება შეარჩიოს მთავრობის წევრები, მისი ძალაუფლება აბსოლუტური არაა. პრემიერ-მინისტრი რჩება საკანონმდებლო ორგანოს აგენტად, და მან უნდა შეარჩიოს კაბინეტი, რომელიც შეინარჩუნებს პარლამენტის ნდობას. შესაბამისად, გასათვალისწინებელი აქვს კოალიციის ნებაც.⁴⁶⁵

არაერთი ქვეყნის კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მოხდეს მთლიანი კაბინეტის დამტკიცება, მაგალითად, ხორვატია, პოლონეთი, ლიტვა, სლოვაკეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი, მაკედონია, სერბეთი.

აღსანიშნავია, რომ უკრაინასა და პოლონეთში არსებობდა იმგვარი მოდელი, რომელიც ითვალისწინებდა პრემიერ-მინისტრის და პრეზიდენტის მიერ ძალაუფლების განაწილებას კაბინეტის დანიშვნის პროცესში. უკრაინაში (2006-2010) წლებში პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო დაენიშნა თავდაცვისა და საგარეო საქმეთა მინისტრები. მთლიან კაბინეტს კი ამტკიცებდა პარლამენტი. ასევე პოლონეთში 1992-1997 წლებში, მცირე კონსტიტუციის არსებობის პირობებში, პრემიერ-მინისტრს უნდა გაეგლო კონსულტაცია პრეზიდენტთან თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და უსაფრთხოების სფეროში მინისტრების დანიშვნის დროს.⁴⁶⁶

7. მთავრობის გადაყენება

ნახევრად-საპრეზიდენტო რეჟიმის მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს მთავრობის გადაყენების უფლება, რომელიც, მართალია, დიუვერჟეს დეფინიციაში მოცემული არაა, თუმცა, სწორედ დათხოვნის უფლება განსაზღვრავს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობას. კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილების კონტროლი არის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მთავარი ელემენტი სამ ინსტიტუციონალურ მოთამაშეს – პრეზიდენტს, პარლამენტსა და კაბინეტს შორის – ურთიერთკავშირის განსაზღვრად.⁴⁶⁷ ძალაუფლების გაზიარების სისტემა შეუძლებელია არსებობდეს კაბინეტის დათხოვნის უფლების ფრთხილი რეგულაციის გარეშე. პრეზიდენტისთვის მთავრობის გადაყენების

⁴⁶⁵Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 52-53, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁶⁶იქვე, 53.

⁴⁶⁷ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (ახერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 64, იხ.: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

უფლების მინიჭების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის ხელში თოჯინახდება, მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონსოლიდაციასახდენს; ხოლო როცა ეს უფლება არ აქვს პრეზიდენტს, პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ხდებიან თანაბარი ძალის მქონე აღმასრულებლები.⁴⁶⁸

პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად რეჟიმში მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია პრემიერ-მინისტრის დათხოვნა. შედეგად, პრეზიდენტი შედარებით სუსტ მდგომარეობაშია.⁴⁶⁹ პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში მთავრობის გადაყენების საშუალებას უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს. უნდობლობის ვოტუმის განხორციელების სხვადასხვა გზა არსებობს. უნდობლობის ვოტუმის ბოროტად გამოყენების თავიდან ასარიდებლად რამდენიმე სახის პროცედურული გარანტია შეინიშნება მოცემულ ქვეყნებში:

- 1) უნდობლობის წინადადების დაყენება – წინადადების დაყენება შეუძლია პარლამენტის წევრთა გარკვეულ რაოდენობას.

რუმინეთის კონსტიტუციის 112-ე მუხლი განსაზღვრავს უნდობლობის რეზოლუციის განხორციელების პირობებს. უნდობლობის რეზოლუციის მიღების ინიციატივით შეიძლება გამოვიდეს დეპუტატთა და სენატორთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/4.

ბულგარეთშიეროვნული კრების წევრთა ერთ მეხუთედს უფლება აქვს წინადადებით მიმართოს კრებას მინისტრთა საბჭოსათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით (მუხლი 89).

სერბეთში მთავრობის ან მისი ცალკეული წევრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმი შეიძლება აღიძრას არანაკლებ 60 დეპუტატის მიერ (მუხლი 130).

ხორვატიის საბორის წევრთა ერთი მეხუთედის წინადადებით შეიძლება დადგეს პრემიერ-მინისტრის, მთავრობის კონკრეტულ წევრთა ან მთელი მთავრობის ნდობის გამოცხადების საკითხი (მუხლი 116).

- 2) კონსტიტუციები ასევე აწესებენ მოსაფიქრებელ ვადას კენჭისყრამდე.

რუმინეთში ინიციატივის წარდგენის შესახებ იმავე დღეს უნდა ეცნობოს მთავრობას. ამასთანავე, უნდობლობის რეზოლუციის განხილვა უნდა მოხდეს მისი წარდგენიდან 3 დღის ვადაში.

⁴⁶⁸Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 56, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁶⁹ იქვე.

სერბეთში მთავრობის ან მისი წევრის უნდობლობის ვოტუმი განიხილება ეროვნული კრების მომდევნო პირველ სხდომაზე, მაგრამ არა უგვიანეს საკითხის აღძვრიდან ხუთი დღისა. განხილვის დამთავრების შემდეგ აღნიშნულ საკითხს კენჭი ეყრება(მუხლი 130).

ხორვატიაში დაუშვებელია მთავრობის ნდობის გამოცხადების შესახებ დებატები და კენჭისყრა ხორვატიის საბორში წინადადების წარდგენიდან შვიდი დღის გასვლამდე. დებატები და ნდობის გამოცხადების შესახებ კენჭისყრა შეიძლება ჩატარდეს ხორვატიის საბორისთვის წინადადების წარდგენიდან არაუმეტეს 30 დღის ვადაში.

3) კვორუმი

უნდობლობის ვოტუმის მისაღებად საჭიროა ხმათა რაოდენობის განსაზღვრა. უნდობლობის მისაღებად შესაძლებელია საჭირო იყოს დამსწრეთა უმრავლესობის ან აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა. რაც უფრო მაღალია ზღვარი, მით უფრო მტკიცეა მთავრობა. თუმცა, თუ პრეზიდენტს შეუძლია ცალმხრივად დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი ან მთელი კაბინეტი, კონსტიტუციამ არ უნდა დაადგინოს მაღალი ზღვარი უნდობლობის ვოტუმისთვის, რადგან ეს შეამცირებს საკანონმდებლო ორგანოს გავლენას კაბინეტზე და ძალაუფლება გადაინაცვლებს პრეზიდენტისკენ. ხოლო თუ პრეზიდენტი ერთპიროვნულად არ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ზღვარი შეიძლება აიწიოს დემოკრატიის დაცვის მიზნით.⁴⁷⁰

ლიტვაში მთავრობისთვის ან პრემიერ-მინისტრისთვის უნდობლობის გამოცხადება ხდება სეიმი წევრთა ხმების უმრავლესობით ფარული კენჭისყრით (მუხლი 101).

რუმინეთში დეპუტატთა პალატასა და სენატს უფლება აქვს გაერთიანებულ სხდომაზე გამოუცხადონ მთავრობას უნდობლობის რეზოლუცია, დეპუტატთა და სენატორთა ხმების უმრავლესობით (მუხლი 112).

ბულგარეთში წინადადება მიღებულად ითვლება, თუ მას ხმას მისცემს ეროვნული კრების სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი (მუხლი 89).

სერბეთში მთავრობის ან მისი წევრის უნდობლობის ვოტუმი ეროვნული კრების მიერ მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტი (მუხლი 130).

ხორვატიაში ნდობის გამოცხადების შესახებ წინადადება მიღებულად ითვლება, თუ მას ხმას მისცემს ხორვატიის საბორის წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა.

⁴⁷⁰ იქვე, 58.

4) განმეორებითი უნდობლობის ვოტუმის დაყენების გარკვეული ვადით აკრძალვა.

რუმინეთში თუ უნდობლობის რეზოლუცია არ იქნა მიღებული, დეპუტატებსა და სენატორებს, რომელთაც ხელი მოაწერეს, არ შეუძლიათ მისი დაყენება იმავე სესიაზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მთავრობა თავად აყენებს პასუხისმგებლობის საკითხს.

სერბეთში თუ ეროვნული კრება ვერ მიიღებს მთავრობის ან მისი წევრის უნდობლობის ვოტუმს, აღნიშნულ საკითხზე ხელმძღვრები ვედარ აღძრავენ უნდობლობის ვოტუმის საკითხს 180 დღის გასვლამდე.

ბულგარეთში თუ ეროვნულმა კრებამ უარყოფითი გადაწყვეტილება მიიღო მინისტრთა საბჭოსთვის უნდობლობის გამოცხადებაზე კენჭისყრის ჩატარებასთან დაკავშირებით, იმავე საფუძველით მიმართვა დაუშვებელია შემდეგი ექვსი თვის განმავლობაში.

თუ ხორვატიის საბორი უარყოფს ნდობის გამოცხადების შესახებ წინადადებას, წარმდგენ წევრებს აღარ შეუძლიათ მისი წარდგენა ექვსი თვის ვადაში.

4) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დაწესება

კონსტიტუციით შეიძლება განისაზღვროს ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა მოქმედის გადაყენებამდე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მთავრობის ვაკუუმი. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი დაწესებულია პოლონეთსა და სლოვენიაში.

8. მინისტრების გათავისუფლება

პრემიერ-მინისტრის გადაყენება ავტომატურად ნიშნავს მთელი მთავრობის გადაყენებას. პრემიერ-მინისტრი კი, როგორც წესი, თავის მხრივ, აღჭურვილია მინისტრების გათავისუფლებისა და დანიშვნის უფლებით.

პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში მინისტრების ინდივიდუალურად გათავისუფლების ორი მოდელი არსებობს. პირველი, სადაც პრეზიდენტი ფორმალურად ათავისუფლებს ცალკეულ მინისტრებს პრემიერ-მინისტრის რჩევითა და წინადადებით. ეს ხდება პოლონეთში (161-ე მუხლი), სლოვაკეთში (111-ე მუხლი), ლიტვაში პრეზიდენტი პრემიერის წარდგინებით ითხოვს ინდივიდუალურ მინისტრებს (92-ე მუხლი), რუმინეთში პრეზიდენტი ითხოვს მთავრობის წევრებს პრემიერ-მინისტრის წინადადებით და პარლამენტის თანხმობით (85-ე მუხლი).

მეორე მოდელში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრია აღჭურვილი კაბინეტის წევრების დათხვნის უფლებით. მაგალითად, ბულგარეთი, სადაც პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს (მუხლი 108).

მესამე მოდელი გულისხმობს, მინისტრის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გადაყენებას. ხორვატიაში პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს მთავრობის წევრს (მუხლი 116). ამ მოდელის ვარიაციას წარმოადგენს მაკედონია და სლოვენია, სადაც მინისტრის გადაყენებაზე საპარლამენტო ორგანო იძლევა თანხმობას. მაკედონიაში მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია დააყენოს მთავრობის წევრის გადადგომის საკითხი. გადაწყვეტილებას მთავრობის წევრისთვის გადადგომის შესახებ იღებს კრება ასეთი შეთავაზებიდან პირველ მორიგ სხდომაზე (მუხლი 94). ერთ-ერთი ავტორი მაკედონიის სისტემის შეფასებისას აცხადებს, რომ სობრანიე არის ეროვნული ასამბლეა, რომელიც კონსტიტუციის ტექსტის მიხედვით კვლავ ტოვებს სამართლებრივ ილუზიას, რომ პარლამენტი წარმოადგენს სახელმწიფო ძალაუფლების უმაღლეს ორგანოს კომუნისტური მოდელის მსგავსად, რომ სხვა სახელმწიფო ორგანოები მის კონტროლ ქვეშაა, უფრო მეტიც, მის პოლიტიკურ ნებას ექვემდებარება.⁴⁷¹

ასევე სლოვენიაში მინისტრები ინიშნებიან და თავისუფლდებიან სახელმწიფო კრების მიერ მთავრობის თავმჯდომარის წინადადებით (მუხლი 112).

რამდენიმე კონსტიტუცია, კერძოდ, ლიტვისა და მაკედონიის, ითვალისწინებს კაბინეტის შემადგენლობის შეცვლის შემთხვევაში ინვესტიტურის თავიდან მიღების აუცილებლობას. მაკედონიაში თუ მთავრობის თავმჯდომარე მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს გაათავისუფლებს, კრება ირჩევს მაკედონიის ახალ მთავრობას (კონსტიტუციის 94-ე მუხლი). ლიტვაში კი თუ იცვლება მინისტრთა ნახევარზე მეტი, მთავრობის უფლებამოსილება ხელახლა უნდა დაადასტუროს სეიმმა. წინააღმდეგ შემთხვევაში მთავრობა უნდა გადადგეს (კონსტიტუციის 101-ე მუხლი). აღნიშნული ასევე წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეზღუდვის მექანიზმს.

9. პარლამენტის დათხოვნა

პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სიტემაში, პრეზიდენტს არ აქვს მთავრობის ცალმხრივი გადაყენების უფლება, თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოს ექსკლუზიურ უფლებას გადააყენოს მთავრობა, აბალანსებს პრეზიდენტის უფლება – დაითხოვოს პარლამენტი. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის უნდობლობის გამოცხადების უფლება პრეზიდენტს

⁴⁷¹Frison-Roshe F., Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia), Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008, 90.

აიძულებს, პრემიერ-მინისტრად შეარჩიოს პარლამენტის რჩეული. თუმცა, პრეზიდენტის უფლება, დაითხოვოს პარლამენტი, საკანონმდებლო ორგანოს, თავის მხრივ, აიძულებს მხედველობაში მიიღოს პრეზიდენტის არჩევანი.

პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენებას შეუძლია, ხელყოს ძალაუფლების გამოიჯვნა. 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.⁴⁷² მეორე მხრივ, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო დაყოფილია და პარტიებს შორის გაუთავებელი ქიშპია, რის გამოც მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტების მიღება ვერ ხერხდება, მაგალითად, ბიუჯეტის კანონის, არაეფექტიანი პარლამენტის დაშლა შესაძლოა, აუცილებელიც იყოს.⁴⁷³

დასახელებულ ქვეყნებში იმისთვის რომ პრეზიდენტის დისკრეციული ძალაუფლება არ გახდეს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფუძვლები, როგორც წესი, დათხოვნის უფლებამოსილება პრეზიდენტს სპეციფიკური კონსტიტუციური გარემოებების დადგომისას წარმოემოხა.

პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილების შეზღუდვის სამგვარი სახესხვაობა არსებობს: 1) შინაარსობრივი გარემოებებით შეზღუდვა; 2) გარკვეულ პერიოდებში დათხოვნის აკრძალვა; 3) პროცედურული მოთხოვნები.⁴⁷⁴

9.1. შინაარსობრივი წინაპირობები

შინაარსობრივ გარემოებებს წარმოადგენს პრეზიდენტის უფლება დაშალოს საკანონმდებლო ორგანო, მხოლოდ კონკრეტული კონსტიტუციური გარემოებების დადგომისას. აქ ასევე შეიძლება გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან დისკრეციული და არადისკრეციული/სავალდებულო დაშლა. დისკრეციული დათხოვნის უფლებამოსილება წარმოიშობა, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო ვერ ახერხებს თავისი ფუნქციების შესრულებას (ბიუჯეტის დამტკიცება) ან კონფლიქტია საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის (უნდობლობის გამოცხადება) და პრეზიდენტს აქვს არჩევანი, დაშალოს თუ არ დაშალოს პარლამენტი.

⁴⁷²Choudhry S., Stacey R., Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, Center for Constitutional Transitions and International IDEA, 2014, 30, იხ.: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/04/Semi-Presidentialism-as-Power-Sharing.pdf>> [25.05.2015]

⁴⁷³Stacey R., Choudhry S., Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 7, იხ.: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/06/SEMI-PRESIDENTIAL-GOVERNMENT1.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁷⁴Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 66, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

საკლდებულო დაშლა სახეზეა, როდესაც პრეზიდენტი შესაბამისი კონსტიტუციური წინაპირობის დადგომისას, ვალდებული ხდება დაშალოს პარლამენტი, როგორც წესი, აღნიშნულ წინაპირობას წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის ფორმირების უუნარობა. აქ მნიშვნელოვანია ის, რომ პრეზიდენტს არ შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა სპეციფიკური გარემოებების დადგომის გარეშე.⁴⁷⁵

9.1.1. დისკრეციული დათხოვნა

დისკრეციული დათხოვნის უფლება ენიჭება პრეზიდენტს ლიტვაში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ხორვატიასა და სერბეთში.

რუმინეთი – რუმინეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მიხედვით, ორივე პალატის თავმჯდომარეებთან და საპარლამენტო ჯგუფების ლიდერებთან კონსულტაციის შემდეგ, რუმინეთის პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა, თუ პარლამენტმა არ გამოხატა მთავრობის ფორმირებისათვის აუცილებელი ნდობა პირველი მოთხოვნიდან 60 დღის განმავლობაში და სულ მცირე ორჯერ არ დაამტკიცა ინვესტიტურის შესახებ მოთხოვნა.

სლოვაკეთი – სლოვაკეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭო, თუ ეს უკანასკნელი სლოვაკეთის რესპუბლიკის მთავრობის დანიშნიდან ექვსი თვის განმავლობაში არ მოიწონებს მის პროგრამულ განცხადებას; თუ სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნულმა საბჭომ სამი თვის განმავლობაში არ მიიღო მთავრობის კანონპროექტი, რომელსაც მთავრობა უკავშირებს ნდობის გამოცხადებას; სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭო სამ თვეზე მეტი ვადით არ იყო გადაწყვეტილებაუნარიანი, თუმცა, მისი სხდომა შეწყვეტილი არ იყო და ამ დროის განმავლობაში ხელმეორედ იქნა მოწვეული სხდომაზე; ანდა სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოს სესია უფრო ხანგრძლივი დროით იყო შეწყვეტილი, ვიდრე ამას კონსტიტუცია უშვებს.

უფრო მეტ თავისუფლებას ანიჭებს ლიტვის, სერბეთისა და ხორვატიის კონსტიტუციები პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს. ამ შემთხვევაში დაშლა პარლამენტის დასჯის სახეს ატარებს.

ლიტვა – ლიტვის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს უფლება აქვს დაშალოს პარლამენტი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ, და თუ ამასთან მთავრობა მიმართავს მას თხოვნით ახალი არჩევნების დანიშნის შესახებ. პრეზიდენტს ასევე აქვს უფლება დაშალოს პარლამენტი, თუ სეიმი არ დაამტკიცებს მთავრობის პროგრამას 30 დღის განმავლობაში, ან ის უარყოფს პროგრამას 2-ჯერ მისი პირველი წარდგენიდან 60 დღის განმავლობაში.

⁴⁷⁵ იქვე.

ასევე ხორვატიაში დისკრეციული დათხოვნა პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებისთვის სანქციის სახით შეიძლება გამოყენებული იქნას, რამდენადაც კონსტიტუციის 103-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის წინადადებითა და პრემიერ-მინისტრის თანახემოწერით, საპარლამენტო ფრაქციების წარმომადგენლებთან კონსულტაციების შემდეგ, ითხოვს ხორვატიის საბორს, თუ მთავრობის წინადადებით საბორი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას.

სერბეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს ეროვნული კრება მთავრობის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე. თუმცა, ასევე გათვალისწინებულია გარკვეული შეზღუდვებიც. მთავრობას არ შეუძლია აღძრას ეროვნული კრების დათხოვნის საკითხი, თუ წარდგენილია მთავრობის უნდობლობის ვოტუმის შესახებ წინადადება, ან როდესაც აღძრულია მისი ნდობის საკითხი. გარდა ამისა, ეროვნული კრების დათხოვნა არ შეიძლება საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს.

9.12. სავალდებულო დათხოვნა

სავალდებულო დათხოვნა მიზნად ისახავს მთავრობის ფორმირების ჩაშლის საფრთხეების გადალახვას. როცა დანაწევრებულ საკანონმდებლო ორგანოს არ ძალუძს სტაბილური მთავრობის შექმნა, მთავრობის ხანგრძლივი არარსებობა ქმნის ვაკუუმს.⁴⁷⁶ მთავრობის შექმნის შეუძლებლობის შემთხვევაში სავალდებულო დათხოვნას ითვალისწინებს ბულგარეთი (99-ე მუხლი), პოლონეთი (98-ე, 155-ე მუხლები), სლოვენია (111-ე, 117-ე მუხლები).

ბულგარეთი – ბულგარეთის კონსტიტუციის თანახმად, თუ მთავრობის შესაქმნელად შეთანხმება არ მოხდა, პრეზიდენტი ნიშნავს გარდამავალ მთავრობას, დაითხოვს ეროვნულ კრებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს. ეროვნული კრების დათხოვნის აქტით განისაზღვრება ასევე ახალი არჩევნების თარიღი.

პოლონეთი – 155-ე მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევაში, კერძოდ კი, მინისტრთა საბჭოსთვის ნდობის ვოტუმის წარუდგენლობის შემთხვევაში, რესპუბლიკის პრეზიდენტი წყვეტს სეიმის უფლებამოსილებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

სლოვენია – კონსტიტუციის 111-ე მუხლის თანახმად, თუ მთავრობის თავმჯდომარედ ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სახელმწიფო კრება 48 საათის განმავლობაში დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობით მიიღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის თავმჯდომარის განმეორებითი არჩევნების შესახებ, რა დროსაც არჩევნისთვის საკმარისია დამსწრე დეპუტატთა ხმების

⁴⁷⁶ იქვე.

უმრავლესობა. თუ ამ არჩევნებზე ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

117-ე მუხლის თანახმად კი, მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია დააყენოს საკითხი მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შესახებ. თუ მთავრობა ვერ მიიღებს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობის მხარდაჭერას, სახელმწიფო კრებამ 30 დღის განმავლობაში უნდა აირჩიოს მთავრობის ახალი თავმჯდომარე ან ნდობა გამოუცხადოს მთავრობის მოქმედ თავმჯდომარეს. სხვა შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს.

სერბეთი – ეროვნული კრება დათხოვნილი უნდა იქნეს, თუ მისი ფორმირებიდან 90 დღის განმავლობაში იგი ვერ აირჩევს მთავრობას.

9.2. გარკვეულ პერიოდებში დათხოვნის აკრძალვა

კონსტიტუციები ხშირად გარკვეული პერიოდის განმავლობაში კრძალავენ დათხოვნას. ეს შეიძლება გამოიხატოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის სისშირის ან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დათხოვნის შეზღუდვაში, კერძოდ, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის, იმპიჩმენტის პროცედურის ან არჩევნების შემდეგ გარკვეული ვადის განმავლობაში.⁴⁷⁷

რუმინეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლის თანახმად, ერთი წლის განმავლობაში პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ იქნეს მხოლოდ ერთხელ. ასევე პარლამენტი არ შეიძლება დათხოვნილ იქნეს რუმინეთის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, ასევე სახელმწიფო მობილაზაციის, საომარი, სააღყო ან საგანგებო მდგომარეობის დროს.

პოლონეთის კონსტიტუციის 228-ე მუხლის თანახმად, განსაკუთრებული მდგომარეობის დროს, ასევე მისი დამთავრებიდან 90 დღის ვადაში არ შეიძლება შეწყდეს სეიმის უფლებამოსილების ვადა.

ლიტვის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტს არ შეუძლია გამოაცხადოს სეიმის ვადამდელი არჩევნები, თუ რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე ექვსი თვეა დარჩენილი, აგრეთვე, თუ სეიმის ვადამდელი არჩევნებიდან არ გასულა ექვსი თვე.

სლოვაკეთის 102-ე მუხლის თანახმად, დათხოვნის უფლების გამოყენება პრეზიდენტს არ შეუძლია თავისი უფლებამოსილების ბოლო

⁴⁷⁷ იქვე. 68

ექვსი თვის განმავლობაში, ასევე, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში.

სერბეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის თანახმად, ეროვნული კრების დათხოვნა არ შეიძლება საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს. ასევე, მთავრობას არ შეუძლია აღძრას ეროვნული კრების დათხოვნის საკითხი, თუ წარდგენილია მთავრობის უნდობლობის ვოტუმის შესახებ წინადადება, ან როდესაც აღძრულია მისი ნდობის საკითხი.

9.3. პროცედურული გარანტიები

კონსტიტუციები ასევე ითვალისწინებს პროცედურულ გარანტიებს, მათ შორის, პრეზიდენტის მიერ კონსულტაციების გაკლას სხვადასხვა პირებთან საკანონმდებლო ორგანოს დაშლამდე. ხორვატიაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის წინადადებითა და პრემიერ-მინისტრის თანახემოწერით, საპარლამენტო ფრაქციების წარმომადგენლებთან კონსულტაციების შემდეგ, ითხოვს ხორვატიის საბორს (მუხლი 103).

რუმინეთის პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა ორივე პალატის თავმჯდომარეებთან და საპარლამენტო ჯგუფების ლიდერებთან კონსულტაციის შემდეგ კონსტიტუციის 89-ე მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევაში.

9.4. პარლამენტის დათხოვნა მხოლოდ თვითდაშლის გზით

მაკედონიის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პარლამენტის დათხოვნის უფლებას. პარლამენტს შეუძლია გაკიცხოს მთავრობა, თუმცა, ამ უკანასკნელს არ აქვს გაწონასწორების საშუალება. კრიზისულ პერიოდებში მთავრობასა და უმრავლესობას შორის, სობრანიე პოლიტიკურ იმუნიტეტს ფლობს. მხოლოდ პარლამენტს შეუძლია ნაადრევად დაასრულოს თავისი მანდატი, აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ თვითდაშლის გზით.⁴⁷⁸

10. პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის ფორმები

პრეზიდენტი პოლიტიკური პასუხისმგებლობისგან თავისუფალია. თუმცა, მისი ძალაუფლების შეზღუდვის რამდენიმე მექანიზმი მაინც არსებობს. პირველ რიგში, ეს პრეზიდენტის ხელშეორედ არჩევაზე შეზღუდვის დაწესებით ხდება. ასევე პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის

⁴⁷⁸Frison-Roshe F., Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia), Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008, 90.

ძირითადი ფორმა იმპიჩმენტია, რომელიც სამართალდარღვევის ჩადენას უკავშირდება და შეიცავს მრავალ ფორმალურ პროცედურას, მათ შორის, საჭიროა სასამართლოს დასკვნა პრეზიდენტის ბრალეულობის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ შეინიშნება პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის სხვა ფორმაც. ამგვარ ფორმას წარმოადგენს პრეზიდენტის თანამდებობიდან მოხსნა სასამართლო განხილვისა და ოფიციალური ბრალდების წაყენების გარეშე. მოხსნის პროცედურა შედარებით მარტივია, რამდენადაც არ შეიცავს სასამართლო პროცესებს, თუმცა, ზღვარი პრეზიდენტის მოსახსნელად საკმაოდ მაღალია. ეს წესი არსებობს ლიტვაში, სადაც 3/5-ის უმრავლესობა სჭირდება აღნიშნული საკითხის წარმატებით გადაწყვეტას.⁴⁷⁹ აღნიშნული დაკავშირებულია კონსტიტუციით განსაზღვრულ გარემოებასთან. კერძოდ, პრეზიდენტს უფლება აქვს დაშალოს პარლამენტი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ, თუ მთავრობა მიმართავს მას თხოვნით ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ. ამ სიტუაციის ბალანსირებისთვის კონსტიტუცია ასევე აცხადებს, რომ თუ პრეზიდენტი დაშლის სეიმს, ახალარჩეულ პარლამენტს შეუძლია დანიშნოს ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნები 3/5-ის უმრავლესობით.⁴⁸⁰ ლიტვაში ამის პარალელურად ასევე არსებობს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის ინსტიტუტიც, როდესაც პრეზიდენტი თანამდებობიდან მოიხსნება კონსტიტუციის დარღვევის, ფიცის გატეხვის ან სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში.

11. პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე და შეიძლება პრეზიდენტის მიერ მთავრობა მთლიანად იქნეს გადაყენებული. მთავრობა ამავე დროს პასუხისმგებელია არა მარტო პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშეც და პარლამენტსაც, უნდობლობის გამოცხადების გზით, შეუძლია მისი გადაყენება. ამის საპირისპიროდ პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დაშლის უფლება. აღნიშნულს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მინიმუმამდე დაჰყავს.

როცა პრეზიდენტს აქვს პრემიერ-მინისტრის დათხოვნის უფლება (საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა), მას აქვს შესაძლებლობა აიძულოს პრემიერ-მინისტრი, პრეზიდენტს პოლიტიკურად დაუჭიროს მხარი. შედეგად, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობა

⁴⁷⁹Stacey R., Choudhry S., Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 8, იხ.: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/06/SEMI-PRESIDENTIAL-GOVERNMENT1.pdf>> [25.05.2015].

⁴⁸⁰Krupavicius A., Semi-presidentialism in Lithuania: origins, development and Challenges, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008, 70.

იერარქიულია.⁴⁸¹ პრეზიდენტს არაფერი ამოძრავებს იმისთვის, რომ პარლამენტში წარმოდგენილ განსხვავებულ პოლიტიკურ ინტერესებს შეეწყოს, რადგან პრეზიდენტს მარტივად შეუძლია გადააყენოს ოპოზიციური მთავრობა. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტს მარტივად შეუძლია ძალაუფლების ცენტრალიზაცია.⁴⁸²

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელი პოსტსაბჭოთა სივრცეშია გავრცელებული. პრეზიდენტის გადაჭარბებული კომპეტენციების გამო მას სუპერსაპრეზიდენტო მოდელადაც მიიჩნევენ. ამ მოდელის თვალსაჩინო მაგალითია რუსეთი.⁴⁸³ საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა პრეზიდენტს უფრო მეტ კომპეტენციას ანიჭებს, ვიდრე პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად. მაგალითად, კანონშემოქმედებით უფლებამოსილებას. რუსეთში პრეზიდენტს დეკრეტების გამოცემის ფართო კომპეტენცია აქვს. პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტს ან არ აქვს ვეტო, ან სუსტი ვეტო აქვს, რაც ზრდის პარლამენტის კომპეტენციას.⁴⁸⁴

რუსეთის პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს. თუ ღუმა უარყოფს სამჯერ დასახელებულ შემადგენლობას, პრეზიდენტს შეუძლია დაშალოს ქვედა პალატა და დანიშნოს ახალი არჩევნები. იგივე ვრცელდება უნდობლობის გამოცხადებაზე. პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების დროს, პრეზიდენტს შეუძლია, გადააყენოს ან არ გადააყენოს პრემიერი. შედეგად, პრემიერი ძირითადად პრეზიდენტზეა დამოკიდებული.⁴⁸⁵ კონსტიტუციის ხაზებს შორის, რაც შეიძლება ამოკითხული იქნეს არის მხოლოდ ის, რომ პრეზიდენტმაუნდა გაიმარჯვოს ნებისმიერ შემთხვევაში. საფრანგეთის კონსტიტუციის ეფექტიანობის ფორმულა - ცვალებადი დიარქია - სრულიად დაკარგულია რუსულ მოდელში. ფრანგული აღმასრულებელი სისტემა არის მოქნილი ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა, ბიცეფალური აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომლის "პირველი თავი" იცვლება უმრავლესობის ცვლილების შესაბამისად. რუსეთის კონსტიტუცია კი არსებითად მონოკრატიულია. ⁴⁸⁶

⁴⁸¹ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 57, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.05.2015].

⁴⁸²Stacey R., Choudhry S., Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 5, იხ.: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/06/SEMI-PRESIDENTIAL-GOVERNMENT1.pdf>> [25.05.2015]

⁴⁸³იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010, 39.

⁴⁸⁴Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 341, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014]

⁴⁸⁵იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010, 39.

⁴⁸⁶Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 138.

ეს წყობა ქმნის ავტოკრატიული, ძღვეამოსილი პრეზიდენტის საფრთხეს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის გადაყენების უფლება, შესაბამისად, მთავრობა იძულებულია მისდიოს ან დაეთანხმოს პრეზიდენტს. გადაყენების საშიშროება პრემიერ-მინისტრს არ აძლევს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე შეცილების რეალურ შესაძლებლობას.⁴⁸⁷

შუგარტი და კერი პრეზიდენტი-პარლამენტთან ერთად სისტემის დემოკრატიულობას ეჭქვეშ აყენებენ. ასეთი სისტემა არსებობდა გერმანიაში ე.წ. ვაიმარის რესპუბლიკაში (1919-1933), რაც ფაშიზმის მოსვლით დასრულდა, დღეს მოცემულია რუსეთის ფედერაციის რესპუბლიკაში და სხვა სახელმწიფოებში. მიიხნევა, რომ ამ სისტემაში დარღვეულია შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმები.

⁴⁸⁷Stacey R., Choudhry S., Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 9, იხ.: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/06/SEMI-PRESIDENTIAL-GOVERNMENT1.pdf>> [25.05.2015]

ნაწილი V - მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

1. ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეები

1.2. 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის დასაწყისი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის დამფუძნებელ - დამოუკიდებლობის - აქტს უკავშირდება, რომელიც საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ "ტფილისში, სასახლის თეთრ დარბაზში 1918 წელს, 26 მაისს, კვირას, ნაშუადღევს 5 საათსა და 10 წუთს" მიიღო.⁴⁸⁸

ქართველი ერის საუკუნეების სწრაფვა დამოუკიდებლობისა და სუვერენულობისაკენ აისახა მოცემულ დოკუმენტში.⁴⁸⁹ პირველივე პუნქტში ითქვა, რომ "საქართველოს ხალხი სუვერენულ უფლებათა მატარებელია და საქართველო სრულუფლებიანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა". აქტმა გარდა დამოუკიდებლობის აღიარებისა, დააფუძნა ქართული სახელმწიფო თავისი სახელისუფლებო სტრუქტურებით. პოლიტიკური წყობილების ფორმად განისაზღვრა "დემოკრატიული რესპუბლიკა", გაცხადდა სწრაფვა მშვიდობისაკენ და ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფისკენ. აქტმა გაითვალისწინა ხელისუფლების მოწყობის საკითხები. აქტის თანახმად, დამფუძნებელი კრების მოწვევამდე ქვეყნის მართვა-გამგეობის საკითხებს გაუძღვებოდა ეროვნული საბჭო და დროებითი მთავრობა, რომელიც პოლიტიკურად პასუხისმგებელი იყო ეროვნული საბჭოს წინაშე. პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობა საპარლამენტო მოდელის შემოღებას მოასწავებდა, თუმცა, აქტს არ გაუთვალისწინებია სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი. აქტმა ასევე აღიარა პარლამენტის უზენაესობის პრინციპი და მართვა-გამგეობის უმაღლეს ორგანოდ ეროვნული საბჭო გამოაცხადა. სახელისუფლო ორგანოთა ამგვარი კონფიგურაცია შემდეგ უკვე კონსტიტუციაში იქნა განმტკიცებული.⁴⁹⁰

1.2. 1921 წლის კონსტიტუცია და მთავრობის პასუხისმგებლობის კონცეფცია

კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში შემდეგი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიღებაა. მისი შემუშავება სამი

⁴⁸⁸ საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები, <http://www.constcentre.gov.ge/failebi/NIKOLOZI_opt_opt_opt_opt_opt_61679.pdf>

⁴⁸⁹ კვერენხილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები), ს. ქურასბედიანის რედაქტორობით, ბათუმი, 2011, 173, <http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_90_clisadmi_43800.pdf>

⁴⁹⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანიანი თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 43-44.

წლის განმავლობაში ხდებოდა (1918-1921 წწ.), თუმცა, კონსტიტუციის მიღება მაინც ნაჩქარევად განხორციელდა. მოსალოდნელი ანექსიისგან გამომდინარე დამფუძნებელმა კრებამ პროექტი ყველა თავის განხილვამდე დაამტკიცა. დამტკიცებიდან 4 დღეში საქართველო წითელი არმიის მიერ იქნა ოკუპირებული.

აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია მეტად ორიგინალური მოდელია კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში. აღნიშნული კონსტიტუციების პირველ ტალღას განეკუთვნება. მისი მიღების პერიოდს ემთხვევა პირველი მსოფლიო ომის დასრულება და რუსეთის, ოსმალეთის, ავსტრო-უნგრეთის და სხვა იმპერიების ნგრევა და მათ ადგილზე ახალი სახელმწიფოების წარმოქმნა, რომელთა უმრავლესობამაც იმ პერიოდში ახალი კონსტიტუციები მიიღო.⁴⁹¹ კონსტიტუციაში აისახა იმდროინდელი პოლიტიკურ-სამართლებრივი იდეები და ტენდენციები, თუმცა, კონსტიტუციაში მოცემული ინსტიტუტების როლი და ურთიერთმიმართება არ წარმოადგენს არც ერთი ქვეყნის კანონმდებლობის მექანიკურ რეცეფციას.

საკონსტიტუციო კომისიაში შეისწავლეს რესპუბლიკური მმართველობის ამერიკული, ფრანგული და შვეიცარიული მოდელი. ამერიკულს უწოდეს "უფლება-განაწევრებული დემოკრატია", ფრანგულს - "საპარლამენტო დემოკრატია", შვეიცარიულს კი "პირდაპირი".⁴⁹² კომისიაში რესპუბლიკური მმართველობის ამ სამი სახესხვაობის სხვადასხვა პრინციპთა შეხამება გადაწყდა, რის შედეგადაც მართვა-გამგეობის სრულიად დამოუკიდებელი, ორიგინალური და ერთი შეხედვით, მრავალი თავისებურებით გამორჩეული, მოდელი შემუშავდა.

1921 წლის კონსტიტუციამ დააფუძნა საპარლამენტო მოდელი სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის გარეშე. კონსტიტუციის მამები, თვლიდნენ, რომ პრეზიდენტი იგივეა, რაც მონარქი და ის მიდრეკილია ძალაუფლების ცენტრალიზაციისკენ. ამიტომ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციები გადანაწილდა პარლამენტსა და მთავრობის თავმჯდომარეს შორის.

კონსტიტუციის თავისებურება ასევე გამოიხატა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტატუსის განსაზღვრასა და მათ ურთიერთდამოკიდებულებაში. ფრანგული პასუხისმგებელი მთავრობისა და შვეიცარიული კოლეგიური მმართველობის შერწყმის შედეგად, მთავრობა ჩამოყალიბდა უმაღლესი მმართველობის განმახორციელებელ კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოდ, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა ზედიზედ მხოლოდ

⁴⁹¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, 15-16, იხ.: <http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=248>

⁴⁹² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანიას თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 46.

ორჯერ იყო დასაშვები. შესაბამისად, პარლამენტის სამ წლიანი ვადის განმავლობაში სამი მთავრობის გამოცვლა თავისუფლად შეიძლებოდა, რაც მთავრობის სტაბილურობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით პრობლემური ჩანაწერია. მთავრობის თავმჯდომარეს დაეკისრა პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე გატარებული პოლიტიკისთვის. იგი თავად ახდენდა მთავრობის დაკომპლექტებას, არასაპარლამენტო გზით და მასვე ჰქონდა უფლება საჭიროებისამებრ განეხილებინა კაბინეტი. კონსტიტუციას არ გაუთვალისწინებია თავად მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მთავრობის დაკომპლექტების შემდეგ ინვესტიტურის მიღების საკითხი.⁴⁹³

კონსტიტუციამ შვეიცარიული დირექტორიის რეკომენდაციის განსხვავებით პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მთავრობის ინსტიტუტი შემოიღო. "მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აასრულოს იგი და ამის მიხედვით, თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკე მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი (73-ე მუხლი)." ამასთან, პასუხისმგებლობა დაწესდა მხოლოდ ინდივიდუალურ ჭრილში. შესაძლებელი იყო მთავრობის წევრთა ცალ-ცალკე გადაყენება და არა მთელი მთავრობის კოლექტიური (სოლიდარული) პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება. მთავრობის თავმჯდომარის გადაყენება არ იწვევდა მთავრობის ერთიანად გადადგომას. ეს განპირობებული იყო უმთავრობო პერიოდის თავიდან აცილების სურვილით, რამდენადაც არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც მთავრობებს შორის პერიოდში ჩანაცვლებას მოახდენდა.⁴⁹⁴ გარდა ამისა, როდესაც მთავრობის უფლებამოსილების ვადა არ აღემატება 1 წელს, გახანგრძლივების შემთხვევაში კი 2 წელს, პასუხისმგებლობის საკითხი კარგავს თავის აქტუალობას. მკაცრად განსაზღვრული ხანმოკლე ვადა წარმოადგენს მთავრობის შეზღუდვის მტკიცე საფუძველს, უფრო მეტიც, ზედმეტადაც ზღუდავს მთავრობის ქმედითუნარიანობას. შესაბამისად, დამატებითი ბერკეტები სოლიდარული პასუხისმგებლობის სახით მთავრობის კონტროლის ჭრილში რელევანტურობას მოკლებული იყო.

კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ასევე მთავრობის წევრთა იურიდიულ პასუხისმგებლობას კონსტიტუციის დარღვევისთვის. მათი პასუხისგებაში მიცემა პარლამენტის დისკრეციას მიეკუთვნებოდა, ხოლო შემდეგ სამართალწარმოება საერთო წესით მიმდინარეობდა.⁴⁹⁵ კონსტიტუციის 59-ე

⁴⁹³ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები), ს. ქურასბედიანის რედაქტორობით, ბათუმი, 2011, 174-177, <http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_90_clisadmi_43800.pdf>

⁴⁹⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 50.

⁴⁹⁵ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის

მუხლი ასევე განამტკიცებდა მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე, მათ შორის, შეკითხვის დასმისა და საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესაძლებლობას. თუმცა, თავად კონსტიტუციაში არ იყო მოცემული, რა შედეგი შეიძლება მოჰყოლოდა აღნიშნულს.

კონსტიტუციის მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს პარლამენტის უზენაესობის აღიარება და მისი როლის ხაზგასმა. პარლამენტი მოქმედებდა, როგორც “სუვერენული სახელმწიფო”, რომელიც კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებდა “ერის ხელმწიფებას”. პარლამენტის უფლებამოსილების სამწლიანი ვადის განმავლობაში არავის შეეძლო პარლამენტს მოწვევა ან დათხოვნა, მათ შორის, არც მთავრობას.⁴⁹⁶ შვეიცარიული მოდელის შთაგონებით პარლამენტის დათხოვნა იკრძალებოდა. აქ ვლინდება, XX საუკუნის დასაწყისში ევროპაში არსებული სულისკვეთების გავლენა, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ უნდობლობას, მისი დასუსტების მცდელობასა და ამის საპირისპიროდ პარლამენტის გაძლიერებას გულისხმობდა. პარლამენტის სუვერენულობამ საპარლამენტო მოდელში ხელისუფლების დანაწილებისთვის საჭირო შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი დაარღვია.

პრაქტიკაში ამ მექანიზმების წარმატება თუ წარუმატებლობა არ გამოცდილა. საქართველოს გასაბჭოებამ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ნოვაციების ცხოვრებაში დანერგვა შეუძლებელი გახადა. თუმცა, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება ადასტურებს, რომ პარლამენტსა და მთავრობას შორის წონასწორობის დარღვევა პარლამენტის სასარგებლოდ, ქმნის "დეპუტატების" ანარქიულ რესპუბლიკას. ამიტომ შესაძლოა აღნიშნულ კონსტიტუციურ გადაწყვეტას სათანადო წარმატება ვერ მოჰყოლოდა. თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის ერთგვარ მცდელობად უნდა იქნეს მიჩნეული მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის არარსებობა. აღნიშნული შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის ქართულ ვერსიად, რაც შესაძლოა დამაბაღანსებელი ინსტრუმენტი აღმოჩენილიყო პარლამენტის გაზრდილი კომპეტენციების სანაცვლოდ.

მიუხედავად კონსტიტუციის ნაკლოვანი მხარეებისა, 1921 წლის კონსტიტუცია კაცობრიობის პროგრესულ იდეებს გამოხატავს და ქართველი ერის ჰუმანური ღირებულებებისკენ მუდმივი სწრაფვის კიდევ ერთ გამოვლინებას წარმოადგენს. გერმანიის ყოფილი საგარეო საქმეთა უფედერალური მინისტრი ჰანს-დიტრიხ გენშერი აღნიშნავდა, რომ 1921 წლის "...კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს,

კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები), ს. ქურასბედიანის რედაქტორობით, ბათუმი, 2011, 172, <http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_90_clisadmi_43800.pdf>

⁴⁹⁶საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, 22, იხ.: <http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=248>

როგორცაა, თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა".⁴⁹⁷

2. საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციები

1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციის მეოთხე დღეს – 25 თებერვალს სამხედრო ოკუპაციის შედეგად დამყარდა საბჭოთა ხელისუფლება და საქართველო საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკად გამოცხადდა. ქართული რესპუბლიკანიზმის ისტორიაში ეს იყო მეორე, მაგარამ არა ქართული, არამედ საბჭოთა რესპუბლიკა. სახელმწიფო წყობილების ფორმად პროლეტარიატის დიქტატურა, ხოლო ხელისუფლების ორგანოების იერარქიული დონეების ურთიერთმიმართების საფუძვლად დემოკრატიული ცენტრალიზმი განისაზღვრა.⁴⁹⁸

1927 წლის 3 აპრილს საბჭოთა საქართველოს მეორე კონსტიტუცია იქნა მიღებული, რომლითაც დაკანონდა საქართველოს საბჭოთა კავშირში შესვლა.

საბჭოთა კავშირის ისტორიაში ყველაზე დემოკრატიულად აღიარებული 1936 წლის კონსტიტუციის თარგზე გამოიჭრა საქართველოს 1937 წლის კონსტიტუცია. სახელმწიფოს პოლიტიკურ საფუძველს წარმოადგენდა ამჯერად უკვე ქალაქისა და სოფლის მშრომელთა დეპუტატების საბჭო და მთელი ძალაუფლება მათ გადაეცათ. ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო იყო საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო, ხოლო უმაღლესი განმკარგულებელი ორგანო – საქართველოს სსრ სახალხო კომისართა საბჭო.⁴⁹⁹

1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები გაითვალისწინა. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ერთიან სისტემას ქმნიდა სახალხო დეპუტატთა საბჭოების ქსელი, საქართველოს უმაღლესი საბჭოთი სათავეში, რომელიც 5 წლის ვადით აირჩეოდა და ახდენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების – მთავრობის ფორმირებას.⁵⁰⁰

სსრკ-ში თითოეული ორგანოს ამოცანებს წყვეტდა საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტია. რეალურად ძალაუფლება მხოლოდ კომუნისტურ პარტიას ეპყრო. საბჭოთა საქართველოს ოთხივე კონსტიტუცია სსრკ-ის კონსტიტუციების ასლი იყო, სადაც სიტყვა "მოსკოვი" იცვლებოდა "თბილისით".⁵⁰¹ მოცემული საბჭოური კონსტიტუციები შორს იყო

⁴⁹⁷ საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები, <http://www.constcentre.gov.ge/failebi/NIKOLOZI_opt_opt_opt_opt_opt_61679.pdf>

⁴⁹⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 53.

⁴⁹⁹ იქვე, 54

⁵⁰⁰ იქვე.

⁵⁰¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 255-256.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებისგან, პასუხისმგებელი მთავრობის ცნებისგან.⁵⁰²

3. დამოუკიდებლობის მოპოვება და ახალი კონსტიტუციური წყობა

1990 წლის 28 ოქტომბრის დემოკრატიული არჩევნების შედეგად შეიქმნა საქართველოს პარლამენტი, რომელმაც საქართველოში მეორედ საპარლამენტო რესპუბლიკას მისცა დასაბამი. ვინაიდან მას ჯერ არ ჰქონდა საკუთარი კონსტიტუცია, პარლამენტმა 1978 წლის კონსტიტუციაში შეიტანა ცვლილებები. პირველ ხანებში, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას პარლამენტის თავმჯდომარე ითავსებდა, ხოლო პარლამენტს, ფაქტობრივად, ვიცე-სპიკერი თავმჯდომარეობდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას კი პრემიერ-მინისტრი მეთაურობდა. ეს იყო სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობის შეთავსების მეორე შემთხვევა. სახელმწიფომ ამ სახით ხუთიოდე თვე იარსება. 1991 წლის დასაწყისში საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნები ჩატარდა და საქართველოს პირველ პრეზიდენტად ზვიად გამსახურდია აირჩიეს, ხოლო პარლამენტის თავმჯდომარეობა მის პირველ მოადგილეს დაეკისრა. 1978 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებების სიმრავლემ კონსტიტუციის ტექსტი არსებითად წაუკითხავი გახადა. შეიძლება ითქვას, მმართველობის ფორმა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო შერეული მმართველობის მოდელის ჩანასახი იყო.

ამ მოდელში პრეზიდენტი დამოუკიდებელი ფიგურა არ იყო მთავრობის ფორმირების პროცესში. უზენაესი საბჭო იძლეოდა თანხმობას მთავრობის ჩამოყალიბების, მის შმეადგენლობაში ცვლილებების, მთავრობის თავმჯდომარისა და მთავრობის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ. პრეზიდენტს უზენაესი საბჭოსთვის უნდა წარედგინა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა. განმტკიცებული იყო მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობა უზენაესი საბჭოსა და პრეზიდენტის წინაშე. ამასთან, პრეზიდენტს უზენაესი საბჭოსა თავმჯდომარესა და მთავრობის თავმჯდომარესთან კონსულტაციის შემდეგ უფლება ჰქონდა დაეთხოვა უზენაესი საბჭო.⁵⁰³

1991 წელს ზვიად გამსახურდიას კანონიერი ხელისუფლება ძალადობრივი გზით დაამხეს და ხანმოკლე დროში დაასრულეს ამ რესპუბლიკის არსებობა. ამის შემდეგ იწყება კვაზისაკონსტიტუციო რეფორმების ტალღა. იქმნება სამხედრო საბჭო, რომელიც ძალადაკარგულად აცხადებს 1978 წლის კონსტიტუციას და იღებს დეკლარაციას 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე. ცხადია, ეს იყო სიმბოლური

⁵⁰² დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა, საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 9-10, იხ.: <<https://iuristebi.files.wordpress.com/2012/12/e183a1e18390e183a5e18390e183a0e18397e18395e18394e1839ae1839de183a1-e18399e1839de1839ce183a1e183a2e18398e183a2e183a3e183aae18398e18390.pdf>>

⁵⁰³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 60-61.

გადაწყვეტილება, თავად საბჭომ 3 დღის შემდეგ დაადგინა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია ამოქმედდა „რეალობის გათვალისწინებით“.⁵⁰⁴ ეს იყო საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ამოქმედების მეორე უშედეგო ცდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სამხედრო საბჭო არ იყო ლეგიტიმური ორგანო, შესაბამისად, მას არ ჰქონდა კონსტიტუციის აღდგენის უფლება.

1992 წლის მარტში სამხედრო საბჭომ თვითლკვიდაცია გამოაცხადა და შეიქმნა სახელმწიფო საბჭო ედუარდ შევარდნაძის თავმჯდომარეობით. სახელმწიფო საბჭომ დაადასტურა 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედება და გამოაცხადა საპარლამენტო არჩევნები.

1921 წლის კონსტიტუცია სრულიად შეუსაბამო იყო არსებულ სინამდვილესთან, ამიტომ საჭირო გახდა ახალი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა.

1992 წელს არჩეულმა პარლამენტმა 6 ნოემბერს მცირე კონსტიტუციის სახელით ცნობილი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი მიიღო. უკვე მესამედ, საპარლამენტო რესპუბლიკის აღიარება მოხდა. პარლამენტს ჰყავდა ამომრჩეველთა პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარე, რომელიც შემდგომ პარლამენტმა სახელმწიფოს მეთაურადაც აირჩია. "მცირე კონსტიტუციაში ცალკე თავი ეთმობოდა მინისტრთა კაბინეტს. კანონმა შეინარჩუნა საბჭოური ტერმინი "აღმასრულებელ-განმკარგულებელი", რითაც განისაზღვრებოდა მთავრობა. პარლამენტი ნდობას უცხადებდა მთავრობას, კონტროლს უწევდა მის საქმიანობას. აღნიშნული მოდელი მთლიანობაში შორს იყო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებისგან.⁵⁰⁵

1993 წელს პარლამენტის მიერ არჩეულმა საკონსტიტუციო კომისიამ ახალ კონსტიტუციაზე დაიწყო მუშაობა.

4. 1995 წლის კონსტიტუციის მიღება და მისი ძირითადი არსი

საკონსტიტუციო კომისიის 2 წლიანი მუშაობის შემდეგ, 1995 წლის 24 აგვისტოს, 17 საათსა და 50 წუთზე, ე.წ. "იმელის" შენობაში პარლამენტმა დაამტკიცა კონსტიტუციის პროექტი.⁵⁰⁶

კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია შედგებოდა პრეამბულის, 9 თავისა და 109 მუხლისგან. კონსტიტუციამ მმართველობის ფორმად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დაამკვიდრა. 1993-1995 წლებში, საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების დროს, ერთ-ერთი ყველაზე აქტიურად განსახილველი მოდელი შერეული მმართველობის ფორმა იყო, თუმცა საბოლოოდ მაინც საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე შეჩერდა არჩევანი. ამის

⁵⁰⁴ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა, საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 10, იხ.: <<https://iuristebi.files.wordpress.com/2012/12/e183a1e18390e183a5e18390e183a0e18397e18395e18394e1839ae1839de183a1-e18399e1839de1839ce183a1e183a2e18398e183a2e183a3e183aae18398e18390.pdf>>

⁵⁰⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 66-68.

⁵⁰⁶ იქვე, 71.

მიზეზი პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების საკითხის გადაუწყვეტელობა გახლდათ. იმ დროინდელ სახელმწიფოს მეთაურს არ სურდა ძალაუფლების გაყოფა პრემიერ-მინისტრთან და ორი წლის განმავლობაში საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობით დამუშავებული ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი მოულოდნელად შეიცვალა საპრეზიდენტოთი.

1995-2004 წლებში არსებული კონსტიტუციის რედაქციით სახელმწიფო ხელისუფლება კლასკურ სამ განშტოებად არის დაყოფილი – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად. პარლამენტი აირჩევა 4 წლის ვადით, პრეზიდენტი კი – 5 წლით. სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელი საპრეზიდენტო სისტემას მიეკუთვნება, თუმცა, პრეზიდენტის სასარგებლოდაა დარღვეული წონასწორობა.⁵⁰⁷

საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და უმაღლესი მთავარსარდალი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად, მთავრობა არაა დამოუკიდებელი ორგანო, იგი პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს. ამასთან, პრეზიდენტი მინისტრებს ნიშნავს პარლამენტის თანხმობით, უმცა, ფობს მათი გათავისუფლების ერთპიროვნულ უფლებას.

საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო პარლამენტი უფლებამოსილია იმპიჩმენტის წესით გადააყენოს პრეზიდენტი. თუმცა, იმპიჩმენტის პროცედურა მეტისმეტისირთულით გამოირჩევა. სამივე შტოს ერთმანეთისგან მკაფიო გამიჯვნის მიუხედავად, ვერც აბსოლუტურად იზოლირებულად მოქმედებენ. დიდია იმ უფლებამოსილებათა წრე, რომელიც ხელისუფლების ორივე შტოს მონაწილეობით უნდა განხორციელდეს. კერძოდ:

ა) პარლამენტის მიერ კანონის მიღებისას პრეზიდენტს აქვს შეყოვნებითი ვეტო, რომლის დაძლევაც პარლამენტს სიითი შემადგენლობის 3/5-ით შეუძლია. აღსანიშნავია, რომ ვეტოს დაძლევისთვის განსაზღვრული კვოტა ძალზედ მაღალია;

⁵⁰⁷ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნაღბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 16.

ბ) საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება პრეზიდენტსაც აქვს, რაც დამახასიათებელი არაა არც საპრეზიდენტო და არც საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის და არღვევს წონასწორობას პრეზიდენტის სასარგებლოდ. უფრო მეტიც, პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მოითხოვს განსაკუთრებული უფლებები საკანონმდებლო პროცესში, როგორცაა კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის უფლება;

გ) საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებს პრეზიდენტი და ამტკიცებს პარლამენტი;

დ) მინისტრებს ნიშნავს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, მაგრამ ათავისუფლებს ერთპიროვნულად;

ე) საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების, ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნის და რიგი საკითხების გადაწყვეტაში ორივე განშტოება იღებს მონაწილეობას;

ვ) ბიუჯეტის წარდგენის უფლებით სარგებლობს მხოლოდ პრეზიდენტი, პარლამენტი, პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე, არა აქვს მასში ცვლილების შეტანის უფლება. ამის საპირისპიროდ, აშშ-ში პრეზიდენტი ბიუჯეტის ასიგნებების გამოყოფის შემთხვევაში მთლიანად პარლამენტზეა დამოკიდებული. თუ საქართველოს პარლამენტმა ბიუჯეტი არ მიიღო, აღმასრულებელი ხელისუფლება ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელ ხარჯებს წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით ფარავს.⁵⁰⁸

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად, მთავრობა დამოუკიდებელი ორგანო არაა, ის პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს როლს ასრულებს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაური პრეზიდენტია. პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა არ არსებობს. აღმასრულებელი ხელისუფლების შეზღუდვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით ხორციელდება. ორივე შტო დამოუკიდებელია, თუმცა, მათ არ შეუძლიათ იზოლირებულად ფუნქციონირება, მთელ რიგ საკითხებში პარლამენტი და პრეზიდენტი ვალდებულია ითანამშრომლონ ერთმანეთთან, რამდენადაც გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს ერთობლივად.

აღმასრულებელი ხელისუფლების შეზღუდვას პრეზიდენციალიზმის სამშობლოში, აშშ-ში, დამატებით სხვა ისეთი ფაქტორებიც განაპირობებს, რაც ქართულ სინამდვილეში არ არსებობს, კერძოდ, ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო, ძალაუფლების გამიჯვნა ვერტიკალურად, როგორცაა, ფედერალიზმის პრინციპები. აღნიშნული ხელს უწყობდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის სიძლიერეს.

პასუხისმგებლობის კონტექსტში მნიშვნელოვანია, რომ არსებობს იმპიჩმენტის ინსტიტუტი. თუმცა, პროცედურა საკმაოდ რთულია და პრაქტიკაში რეალიზაცია ნაკლებად მოსალოდნელი. შესაბამისად, არც "მსუსხავ ეფექტს" ატარებს თავისთავში. კონსტიტუციის 63-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს დაღატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისას იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან

⁵⁰⁸ იქვე, 17-19.

გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება მიენიჭა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა უზენაეს სასამართლოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ უზენაესმა სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა, ან საკონსტიტუციო სასამართლომ – კონსტიტუციის დარღვევა, დასკვნის განხილვის შემდეგ პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას, რომ კენჭისყრაზე დაისვას იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა. თუ 30 დღის ვადაში პარლამენტმა არ მიიღო გადაწყვეტილება, საკითხი მოხსნილად ითვლება და მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში დაუშვებელია იმავე ბრალდების წარდგენა. ამასთან, დაუშვებელია პრეზიდენტისთვის წარდგენილი ბრალდების პარლამენტში განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ან ომის დროს.

კონსტიტუცია იმპიჩმენტის წესით გადაყენებას ითვალისწინებს ასევე უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრების, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარის და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების შემთხვევაში. გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკონსტიტუციო ან უზენაესი სასამართლოს მიერ დასკვნის მიღების შემდეგ, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პარლამენტი უფლებამოსილია თანამდებობიდან გადააყენოს აღნიშნული თანამდებობის პირები.

იმპიჩმენტი არ წარმოადგენს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის პოლიტიკური კონფლიქტის გადაჭრის საშუალებას. იმ შემთხვევაში თუ თანამშრომლობა ვერ შედგა პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის, იქმნება ჩიხი, არ არსებობს რაიმე ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც ამ მდგომარეობას განმუხტავს. პრეზიდენტი ვერ დაითხოვს პარლამენტს, პარლამენტი კი ვერ გადააყენებს პრეზიდენტს.

კონსტიტუციის შემუშავების დროს 1993–1995 წლების საკონსტიტუციო კომისიაში პრეზიდენტის დიდი ძალაუფლების არსებობა გამართლებული იყო იმით, რომ პრეზიდენტი არის ერის კეთილი მზრძანებელი, მამა, პატრიარქი⁵⁰⁹. თუმცა, ფაქტია, რომ კონსტიტუცია იქმნება არა იმის გამო, რომ ადამიანები ანგელოზები არიან, არამედ იმის გამო, რომ ყოველ ადამიანს აქვს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მიდრეკილება.

⁵⁰⁹ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 163.

5. მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების ფონზე

5.1. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ნოვაციები

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილება მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმა აღმოჩნდა, რომელმაც სრულიად შეცვალა კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით გათვალისწინებული სახელმწიფო ორგანოთა კონფიგურაცია და ფუნქციები. ცვლილებები მიღებული იქნა საჯარო დისკუსიების გარეშე, კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურების დაუცველობამ ცვილებებთან ლეგიტიმაცია ეჭვქვეშ დააყენა. არამხოლოდ ფორმალური, არამედ შინაარსობრივი თვალსაზრისით ცვლილებებმა დაიმსახურა მნიშვნელოვანი კრიტიკა.

ცვლილების მიზანს წარმოადგენდა წმინდა საპრეზიდენტო სისტემიდან ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაზე გადასვლა. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად, კონსტიტუციურ ცვლილებათა კონცეპტუალური ბაზისი მმართველობის ფრანგული მოდელია. თუმცა, რეალურად კონსტიტუციის ტექსტი ფრანგული მოდელისადმი ერთგულებას არ იჩენს და უფრო მეტად მიმგვანებულია იმ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემისადმი, რომელიც რუსულ მოდელში არსებობს.

საკონსტიტუციო ცვლილებებმა პრეზიდენტის კომპეტენციები ერთი-ორად გაზარდა. პრეზიდენტი ფრანგულ მოდელში ძლიერი ფიგურაა, თუმცა, კონსტიტუციით დადგენილი შეზღუდვების გათვალისწინებით იგი არც "იმპერიული პრეზიდენტი"ა. საქართველოს პრეზიდენტის ხელში კი მოიყარა იმაზე მეტმა ძალაუფლებამ, რასაც ფრანგული მოდელი ითვალისწინებს, რის შედეგადაც იგი გახდა ქართული პოლიტიკისცენტრალური და ყოველსშემძლე ფიგურა გახდა. როგორც ა. დემეტრაშვილი აცხადებს, კონსტიტუცია ადგენს არა აღმასრულებელი ხელისუფლების ე.წ. ბიცეფალურ სისტემას, არამედ ამკვიდრებს სუპერსაპრეზიდენტო მოდელს.⁵¹⁰ ასევე სამართლიანად შენიშნავს პროფ. ბაბუკი, რომ "პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი საქართველოში არ არის ჭეშმარიტად დამოუკიდებელი – იგი საპრეზიდენტო სისტემის ნაწილია. საქართველოს არ განუხორციელებია ორთავიანი სისტემა. ეს არის პრეზიდენტისკაბინეტის გავრცობა პრემიერ-მინისტრით საპრეზიდენტო სისტემაში. უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი სახელისუფლებო სისტემა განიხილება საპრეზიდენტოდ, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი შეიცავენ პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტს, როგორც ეს არის ყაზახეთში, ტაჯიკეთში ან ბელორუსიაში. პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი საქართველოში არ არის ჭეშმარიტად დამოუკიდებელი – იგი საპრეზიდენტო სისტემის ნაწილია. საქართველოს არ განუხორციელებია ორთავიანი

⁵¹⁰ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 27.

სისტემა. ეს არის პრეზიდენტისკაბინეტის გავრცობა პრემიერ-მინისტრით საპრეზიდენტო სისტემაში. უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი სახელისუფლებო სისტემა განიხილება საპრეზიდენტოდ, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი შეიცავენ პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტს, როგორც ეს არის ყაზახეთში, ტაჯიკეთში ან ბელორუსიაში."

5.2. პრეზიდენტის სტატუსი 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბდა ახალი კონსტიტუციური ორგანო მთავრობის სახით. პრეზიდენტი გახდა არა აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ სახელმწიფოს მეთაური. ამასთან, პრეზიდენტს მიენიჭა აღმასრულებელი ფუნქციების დიდი ნაწილი. ფორმალურად ჩამოყალიბდა ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა - პრეზიდენტისა და მთავრობის სახით.

პრეზიდენტი გამიჯნულია მთავრობისგან, მაგრამ უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. კონსტიტუციის თანახმად მთავრობა უზრუნველყოფს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. თუმცა, პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. რაც ნიშნავს, რომ მთავრობა არის პრეზიდენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის შემსრულებელი. პრეზიდენტი მთლიანად იქვემდებარება პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს. პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრის მოადგილეებს, რითაც ზღუდავს მინისტრის თავისუფლებას, დამოუკიდებლად მოახდინოს სამინისტროს რესტრუქტურირება თუ პოლიტიკის განსაზღვრა.

პრეზიდენტი უფლებამოსილია გამოსცეს მინისტრებისთვის სავალდებულო აქტები. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მიხედვით პრეზიდენტის აქტები იერარქიით უფლო მაღლა დგას მთავრობისა და მინისტრის (მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების) აქტებზე. ფრანგულ მოდელში გამიჯნულია უფლებამოსილებები, რომელსაც პრეზიდენტი დამოუკიდებლად ახორციელებს და უფლებამოსილებები, რომელთა დაკავშირებითაც აუცილებელია შესაბამისი დარგის მინისტრის თანახმად მოწვევა. საქართველოში კომპეტენციის ასეთი შინაარსობრივი გამიჯვნა მოცემული არ არის, რაც მიუთითებს, რომ პრეზიდენტი უფლებამოსილია ნებისმიერ საკითხზე გამოსცეს ბრძანება. ასეთი უფლებით არის რუსეთის, სომხეთისა და ყირგიზეთის პრეზიდენტები. ამ ქვეყნებში სავალდებულოა მხოლოდ პრეზიდენტის აქტები შეესაბამებოდეს კონსტიტუციასა და კანონებს⁵¹¹.

საქართველოს კანონმდებლობით იმავე საკითხზე მინისტრის აქტის არსებობის შემთხვევაში, იერარქიიდან გამომდინარე პრეზიდენტის აქტს მიენიჭება უპირატესობა. თუმცა, მინისტრის საქმიანობით უკმაყოფილების

⁵¹¹ გაული, ვ. კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), თბილისი, 2002, 184.

შემთხვევაში, რეგენტის მსგავსად⁵¹², პრეზიდენტი უფლებამოსილია თავად გააუქმოს მინისტრის აქტები⁵¹³. საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მიხედვით პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი არ შეესაბამებიან კონსტიტუციას, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. პრეზიდენტს დაეკისრა საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქცია, რაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევა⁵¹⁴. ფაქტობრივად მინისტრები ორმაგ დაქვემდებარებაში არიან. ერთი მხრივ, პრემიერ-მინისტრი არის მთავრობის მეთაური, მეორე მხრივ, პრეზიდენტი არის მთავრობის ფაქტობრივი ხელმძღვანელი.

პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. ხელმძღვანელობს ეროვნული უშიშროების საბჭოს, ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს. სტრატეგიული სფეროები კონტროლდება პირადად პრეზიდენტის მიერ.

თანხმობას აძლევს მთავრობას პარლამენტში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე; პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, თუ პარლამენტი დაითხოვა, აგრეთვე დეკრეტით დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, თუ პარლამენტი დროულად არ დაამტკიცებს მას.

გარდა ამისა, პრეზიდენტის უფლებამოსილება არ არის მკაფიოდ, დაზუსტებით განსაზღვრული კონსტიტუციით. 73-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი ახორციელებს კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. რაც ნიშნავს, რომ კონსტიტუციის 73-ე მუხლით განსაზღვრული პრეზიდენტის უფლებამოსილებების უგრძესი სია მხოლოდ მისი განსაკუთრებული და ექსკლუზიური უფლებამოსილებები ჩამონათავლია.

აღსანიშნავია, რომ პრემიერ-მინისტრი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებისას კანონმდებლობით შეზღუდული არ არის. მას, ისევე როგორც პრეზიდენტს, ნებიმიერ სამთავრობო საკითხზე აქვს კომპეტენცია. მათ შორის უფლებამოსილებები სფეროების მიხედვით გამიჯნული არ არის. თუმცა, მისი პოლიტიკური აქტივობის ფარგლებს მაინც პრეზიდენტი განსაზღვრავს⁵¹⁵. თუ პრემიერი პრეზიდენტის მორჩილი არ

⁵¹² იქვე, 186.

⁵¹³ კანდელაკი, კ. ლოსაბერიძე, დ. რუხაძე, ტაბუცაძე, ი. ხმალაძე, ვ. ჯიბლაშვილი, ზ. კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 39.

⁵¹⁴ იქვე, 40.

⁵¹⁵ ერემიძე, ქ. სახელმწიფოს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა საქართველოს მაგალითზე. სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), მერიდიანი, საერთაშორისო კონფერენციის პრაქტიკული მასალები, თბილისი, 2006, 109.

იქნება, პრეზიდენტი გადააყენებს მას. ხოლო თუ საპარლამენტო უმრავლესობა პრემიერ-მინისტრის მხარდამჭერია და პრეზიდენტმა ვერ ან არ დაშალა პარლამენტი, მას შეუძლია შეეცილოს პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში.

5.3. მთავრობის ფორმირების პროცესი

მთავრობის ფორმირება ხდება პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის ფორმალური მონაწილეობით. მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას ახალარჩეული პრეზიდენტის და არა ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად მთავრობის ფორმირების პროცესი ასეთია:

- საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის განმავლობაში საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით 10 დღის ვადაში – მთავრობის წევრების კანდიდატურებს. აღნიშნული პროცედურის დასრულებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად.
- პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან ერთი კვირის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. მთავრობის წევრები უნდა დაინიშნონ ნდობის გამოცხადებიდან სამი დღის ვადაში.
- პარლამენტი უფლებამოსილია ნდობა არ გამოუცხადოს მთავრობის შემადგენლობას და იმავე გადაწყვეტილებაში დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის აცილების საკითხი. პრეზიდენტის მიერ აცილების შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების გაზიარების შემთხვევაში დაუსვებელია აცილებული პირის მთავრობის იმავე შემადგენლობაში დანიშვნა მთავრობის გათავისუფლებული ან გადამდგარი წევრის ნაცვლად.
- თუ მთავრობის შემადგენლობამ და მისმა სამთავრობო პროგრამამ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს მთავრობის იმავე ან ახალ შემადგენლობას. ნდობის გამოცხადება ხდება ზემოთ აღნიშნული წესით.
- თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი 5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე 5 დღის ვადაში, დანიშნავს

მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.⁵¹⁶

კონსტიტუციის ტექსტიდან რაც შეიძლება წაკითხული იქნას ისაა, რომ პარლამენტი იძულებულია დაეთანხმოს პრეზიდენტს. პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტი მიერ დაწუნებული მთავრობა კვლავ და კვლავ წარმოადგინოს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია სამივე წარდგენაზე ერთი და იგივე შემადგენლობა შესთავაზოს პარლამენტს, შემადგენლობის შეცვლა მისი დისკრეცია ხდება. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ ძირითად კრიტერიუმს წარმოადგენს მთავრობის პარლამენტზე დამოკიდებულება, რაც მოცემულ მოდელში არ იკვეთება. პრეზიდენტი პარლამენტის ნდობის არარსებობის პირობებშიც უფლებამოსილია დანიშნოს მთავრობა, რაც ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად მთავრობის ლეგიტიმურობას ეჭვქვეშ აყენებს.⁵¹⁷

საბოლოოდ კი პარლამენტს მთავრობის ნდობაზე უარის თქმა შეიძლება ძვირი დაუჯდეს, რამდენადაც მას ამისთვის დათხოვნის საფრთხე ემუქრება. ამიტომ მთავრობის ფორმირებაში პარლამენტის როლი ფორმალური ხდება და პრეზიდენტის ნება ხდება გადამწყვეტი.

მოცემულ მუხლში საყურადღებოა მთავრობის ცალკეული წევრის აცილების საკითხი, რაც ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის გამოვლინებაა. კონსტიტუციონალიზმში არსებული თანამედროვე ტენდენცია პარლამენტის წინაშე მინისტრთა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დაკნინებას და მინისტრების პრემიერ-მინისტრის "გამგებლობაში" გადასვლას გულისხმობს. აღნიშნული ნორმა ასევე უარყოფითად აქვს ვენეციის კომისიას შეფასებული და აღნიშნული აქვს, რომ "მიზანშეწონილი არ არის პარლამენტს მიენიჭოს უფლებამოსილება წინააღმდეგობა გამოთქვას პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილ მთავრობის კონკრეტულ წევრზე".⁵¹⁸ ზოგადად კოლექტიური პასუხისმგებლობა არაპოპულარული მინისტრის დაცვის საშუალებას წარმოადგენს. საქართველოში ხშირად პორტფელების განაწილება პირადი ერთგულების საფუძველზე ხდება და საქმის გაძღვლისთვის საჭირო საქმიანი და პიროვნული თვისებები უკანა პლანზე იწევს. ამიტომ, არსებული პრაქტიკის კონტექსტში აღნიშნული ნორმა დადებითად უნდა შეფასდეს, ვიდრე უარყოფითად.

რამდენადაც ნდობის იღებს მთელი მთავრობა, კონსტიტუცია ითვალისწინებს ნორმას, რომლის თანახმადაც პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში,

⁵¹⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, <https://matsne.gov.ge/>

⁵¹⁷ Opinion CDL-AD (2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)008-e)>

⁵¹⁸ იქვე.

საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას.

5.4. მთავრობის პასუხისმგებლობის საფუძვლები

კონსტიტუციის 78-ე მუხლი განამტკიცებს მთავრობის ორმაგ პასუხისმგებლობას საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. აღნიშნული ჩანაწერი იმთავითვე გამოიცხადებს შერეული მმართველობის ფრანგულ კონცეფციას, პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემას და რუსულ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემასთან აშკარა პარალელის გავლების შესაძლებლობას იძლევა, რომელიც საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემის არსებობას გულისხმობს.

ორმაგი პასუხისმგებლობა გულისხმობს იმას, რომ მთავრობა შეიძლება გადაყენებული იქნას როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის მხრიდან. პარლამენტი უფლებამოსილია გამოუცხადოს უნდობლობა მთავრობას. პრეზიდენტი უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა..

პარლამენტის მხრიდან უნდობლობის გამოცხადების საკითხი რეგულირდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლით. აღნიშნულის თანახმად, 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. თუ პარლამენტი არა უადრეს 90 და არა უგვიანეს 100 დღისა კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

როგორც ვხედავთ, პარლამენტი პრინციპულობის გამოჩენის შემთხვევაში კვლავ „შინ წასვლის“⁵¹⁹ საფრთხის წინაშე დგება. ეს საფრთხე არ არსებობს თუ პარლამენტი მთავრობის მიმართ აღძრავს უპირობო უნდობლობას.

პარლამენტი უფლებამოსილია დადგენილებით აღძრას მთავრობისთვის უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. თუ დადგენილების მიღებიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მესუთედის უმრავლესობით გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას. თუ პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს, მთავრობის უნდობლობის საკითხის დასმა შემდგომი 6 თვის განმავლობაში

⁵¹⁹ კანდელაკი, კ. ლოსაბერიძე, დ. რუხაძე, ტაბუცაძე, ი. ხმალაძე, ვ. ჯიბლაშვილი, ზ. კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 42

დაუშვებელია. ამ წესით მთავრობის გადაყენების შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი არ არის მთავრობის მომდევნო შემადგენლობაში დანიშნოს იგივე პირი პრემიერ-მინისტრად ან წარადგინოს პრემიერ-მინისტრობის იგივე კანდიდატურა. თუმცა, უპირობო უნდობლობისთვის პარლამენტში 3/5-იანი ოპოზიციური უმრავლესობის არსებობაა საჭირო, რაც ძალზედ მაღალი კვორუმი. განსაკუთრებით იმ ფაქტის გათვალისწინებით, როდესაც პრეზიდენტი პრაქტიკულად ერთპიროვნულად ნიშნავს მთავრობას. ამ ფაქტის დაბალანსებას ვერ ახდენს პარლამენტის მიერ მთავრობის გადაყენების უფლება, რამდენადაც მისი პრაქტიკული რეალიზაცია თითქმის შეუძლებელია.

5.5. ნდობა, როგორც მთავრობის ინიციატივა

პრემიერ-მინისტრს აქვს უფლება თავად წამოჭრას მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი და ცალკეულ კანონპროექტებს, როგორცაა, სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახდო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტები, დაუკავშიროს ნდობა. ამ შემთხვევაშიც პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის განმავლობაში გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით კენჭისყრა უნდა გაიმართოს საკითხის დასმიდან 15 დღის განმავლობაში. ამ ვადაში კენჭისყრის ჩაუტარებლობა ნიშნავს ნდობის გამოცხადებას. პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებისას შესაბამისი კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება.

აქაც პრინციპი უცვლელი რჩება, უნდობლობა გამოცხადებული მთავრობის გადაყენება პრეზიდენტის დისკრეციად მოიაზრება, პარლამენტი ისევ დგება დათხოვნის საფრთხის წინაშე. კონსტიტუციონალიზმში პარლამენტის დათხოვნის უფლება უნდობლობის ვოტუმის შესაძლებლობას უპირისპირდება. ეს წესი შეესაბამება „იარაღის თანასწორობის“ პრინციპს, რომლის მიხედვითაც არა მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია გადააყენოს მთავრობა, არამედ აღმასრულებელსაც აქვს იგივე უფლება განახორციელოს საკანონმდებლოს მიმართ⁵²⁰. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ ეს უფლებები დაბალანსებული იყოს და პარლამენტის როლი მეტისმეტად არ შეიზღუდოს.

ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ფრანგული მოდელის შემოღების შედეგი შემდეგი უნდა ყოფილიყო:

- ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე; რაც გულისხმობს იმას, რომ თუ მთავრობა ვერ

⁵²⁰ გაული, ვ. კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), თბილისი, 2002, 194

მიიღებს პარლამენტის ნდობას, მთავრობის გადადგომის საკითხი არ რჩება პრეზიდენტის დისკრეციის ქვეშ. ამის საპირისპიროდ, კი პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, თუმცადა, იგი არ არის ვალდებული გადადგას ეს ნაბიჯი.

- მთავრობასა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის არსებობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, რაც წარმოადგენს პრეზიდენტის უფლებას და არა ვალდებულებას. პრეზიდენტს ამ უფლების გამოყენება შეუძლია მისი შეხედულების თანახმად, ან იმ შემთხვევაში, როდესაც მთავრობამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა.⁵²¹

დასკვნის თანახმად, წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებები რეალურად შესაბამისობაში არ მოდის ამ მოდელთან, კერძოდ, ცვლილება-დამატებები ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენტს ანიჭებს უფრო მეტ ძალაუფლებას, აქვს რა უფლება დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის დამტკიცების გარეშე, ან შეუნარჩუნოს ფუნქციები მთავრობას, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მას.⁵²²

5.6. მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა

პრემიერ-მინისტრის გადადგომა იწვევს თითოეული მინისტრის გადაყენებას. ამით მინისტრები პრემიერზე ხდებიან დამოკიდებულნი. პრეზიდენტს მისი გათავისუფლება შეუძლია მხოლოდ მაშინ, როდესაც მთლიანად მთავრობას ითხოვს⁵²³. თუ პარლამენტში საპრეზიდენტო უმრავლესობა არ არის, მაშინ პრეზიდენტი ფაქტობრივად ვერც გადააყენებს. პრემიერ-მინისტრი, მართალია, პრეზიდენტთან შეთანხმებით ნიშნავს მინისტრებს, მაგრამ მათი გათავისუფლებისთვის არავითარი თანხმობა არ სჭირდება. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები პირდაპირ ექვემდებარებიან პრეზიდენტს. იგი უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს გადააყენოს აღნიშნული მინისტრები. თავის მხრივ, პრემიერ-მინისტრის მიმართ დადგენილი არაა რაიმე შეზღუდვა ზემოაღნიშნული მინისტრების გათავისუფლების თვალსაზრისით, შესაბამისად, აღნიშნულ პრეროგატივას ფლობს პრემიერ-მინისტრიც.

⁵²¹Opinion CDL-AD (2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)008-e)>

⁵²² იქვე.

⁵²³ უსუფაშვილი, დ. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), მერიდიანი, საერთაშორისო კონფერენციის პრაქტიკული მასალები, თბილისი, 2006, 146

პარლამენტის მხრიდან ასევე გათვალისწინებულია ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპი. 59-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით 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 გადაწყვეტილებას. ამ შემთხვევაშიც პარლამენტის ნება გადამწყვეტი არაა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მსგავსად პარლამენტი ზეგავლენას ვერ ახდენს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, თუმცა, საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან განსხვავებით, პრეზიდენტს მნიშვნელოვანი პრეროგატივები აქვს პარლამენტზე ზეგავლენის განსახორციელებლად. აღნიშნული კი დაუბალანსებელი და უკონტროლო ძალაუფლების პრეზიდენტის ხელში კონსოლიდაციის საფუძველი გახდა.

6. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა

6.1. კონსტიტუციური რეფორმის მიზანი

პრეზიდენტების მიერ საკუთარი ძალაუფლების უზომოდ გაზრდა და დემოკრატიის განვითარების ხელშეშლა შეინიშნება დემოკრატიზაციის მესამე ტალღის შემდეგ. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, სუსტი პორიზონტალური ანგარიშვალდებულების პირობებში, კანონმდებელს არ ძალუძს პრეზიდენტის გაკონტროლება, რაც პრეზიდენტების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფუძველი ხდება.⁵²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია ამ უკანასკნელთა რიგსმიეკუთვნებოდა, სადაც კონსტიტუცია ემსახურება არა კონსტიტუციონალიზმის იდეას - ხელისუფლების თვითშეზღუდვას⁵²⁵ - არამედ ერთპიროვნული მმართველობის, პრეზიდენტის აბსოლუტიზმის უზრუნველყოფას.

დეფორმირებულ ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შესაბამისობაში მოყვანისა და პრეზიდენტის ხელში თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლების დეკონცენტრაციის მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით, 2009 წლის 8 ივნისს შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რითაც დასაბამი მიეცა მორიგ კონსტიტუციურ რეფორმას.⁵²⁶ 2004 წლის

⁵²⁴ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 64, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

⁵²⁵ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010,

⁵²⁶ დემეტრაშვილი ა., წინათქმა: 2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში - ფარგლები, მიმართულება, შედეგი, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 18 იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

საკონსტიტუციო რეფორმისგან განსხვავებით, 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა პროცედურის სრული დაცვითა და ფართო საჯარო დისკუსიის პირობებში განხორციელდა. თუმცა, ფორმისა და შინაარსის შერწყმას არც ამ ეტაპზე ჰქონია ადგილი, რამდენადაც რეფორმამ თავისი არსით მრავალი შენიშვნა დაიმსახურა.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-2 მუხლით კომისიის ძირითად ამოცანად განისაზღვრა "ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება." იქვე დაზუსტდა, რომ "კონსტიტუციური გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა".⁵²⁷

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საკონსტიტუციო ცვლილებები. ამ ცვლილებებით მოხდა სუპერსაპრეზიდენტო კონსტიტუციური სისტემის უარყოფა, არსებითად შემცირდა პრეზიდენტის ძალაუფლება პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სასარგებლოდ.⁵²⁸

6.2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის ძალაუფლება და როლები იმგვარად გაიმიჯნა, რომ ძალაუფლების უდიდესმა ნაწილმა მთავრობის მეთაურის ხელში მოიყარა თავი. საკონსტიტუციო რეფორმის ამოსავალი წერტილი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება იყო. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შემდეგ პრეზიდენტი წარმოადგენდა, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვილ - საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველ - პირს. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შედეგად კი პრეზიდენტის კომპეტენციები მნიშვნელოვნად შემცირდა. ის დამოუკიდებლად ძირითადად მხოლოდ ცერემონიალურ და სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებს. ასევე ფრაგმენტულად აღჭურვილია აღმასრულებელი ხელისუფლებითაც. ასე ვთქვათ, ყოვლისშემძლე, "იმპერიული"⁵²⁹ პრეზიდენტი "ჩამოლაბორანტდა"⁵³⁰.

⁵²⁷ ბაბუკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბადი მაგალითი? ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 95, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

⁵²⁸ იქვე, 75.

⁵²⁹ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 122.

პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ჩამოშორება და სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის პოზიციების მკაფიო გამოიჯენა წინგადადგმული ნაბიჯია, რამდენადაც ეს ორი სტატუსი განსხვავებულ როლებს გულისხმობს. როგორც ლინცი ჩილეს პრეზიდენტის მაგალითზე აღნიშნავს, ადვილი არაა ერთდროულად იყო, ყველა ჩილელის და ყველა მუშის პრეზიდენტი, ასევე იყო ელევანტური, დახვეწილი მანერების მქონე პრეზიდენტი ლა მონედას სასახლეში და დემაგოგი ორატორი სტადიონების მასობრივ თავშეყრებზე. როცა პრეზიდენტს უწევს იყოს პარტიული პროგრამის იმპლემენტაციისთვის მებრძოლი პოლიტიკოსი და ამავე დროს, სახელმწიფოს მეთაური, მას ამ უკანასკნელი როლის უარყოფა უხდება. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური წყვეტს ერის წარმომადგენლობის ფუნქციას. ის მხოლოდ იმ კონკრეტულ სექტორს წარმოადგენს, რომელიც მხარს უჭერს მის საქმიანობას.⁵³¹ ამიტომ მისასაღმებელია ნეიტრალური პირის, პოლიტიკურ პროცესებს მიღმა მდგარი ფიგურის გამოკვეთა სახელისუფლებო ტრიადაში.

პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსისა და როლის ახალ ჭრილში დანახვამ გამოიწვია მისი კომპეტენციების შეზღუდვა. მიუხედავად ამისა პრეზიდენტს 40-მდე უფლებამოსილება დარჩა.⁵³² პრეზიდენტს აქვს პირდაპირი ლეგიტიმაცია და ზოგიერთ შემთხვევებში აღჭურვილია პრეროგატივებით, რომელიც პარლამენტის მიერ არჩეულ პრეზიდენტებს ნაკლებად აქვთ. კონსტიტუციის 69-ე მუხლის თანახმად "საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ერთვნილი დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში." პრეზიდენტი გახდა ნეიტრალური ფიგურა, მას, როგორც არბიტრს, აეკრძალა პოლიტიკური პარტიის წევრობა.

მმართველობის ახალ მოდელში პრეზიდენტს არ ექვემდებარება მთავრობა, შეიზღუდა მთავრობის საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობები. პრეზიდენტს აღარ აქვს უფლება, ნებისმიერ დროს მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. მას შეუძლია მხოლოდ საკითხის განხილვის უფლება მოითხოვოს მთავრობის სხდომაზე. პრეზიდენტს ჩამოშორდა კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული იუსტიციის ტვირთი, არ სარგებლობს მთავრობის გადაწყვეტილებების

⁵³⁰ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 31.

⁵³¹ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 25.

⁵³² დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 16.

გაუქმების უფლებამოსილებით. ასევე არ შეუძლია საკუთარი ინიციატივით ნებისმიერ დროს გადააყენოს მთავრობა. საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები გამოვიდნენ პრეზიდენტის დაქვემდებარებიდან. ახალი რედაქციით, მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას ახალარჩეული პარლამენტის და არა ახალარჩეული პრეზიდენტის წინაშე. მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში კი სიმბოლურად მონაწილეობს პრეზიდენტი ჩამოშორდა ბიუჯეტის მიღების პროცესს. ბიუჯეტის პროექტის წარდგენას არ სჭირდება პრეზიდენტის თანხმობა.

პრეზიდენტის არსენალში რჩება სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის შესაძლებლობა. პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა საკადრო უფლებამოსილებები.⁵³³ საქართველოს პრეზიდენტს აქვს რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება, თუმცა, ამჯერად საკუთარი ინიციატივით დანიშვნის უფლება ჩამოერთვა. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი კომპეტენციაა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვა კანონის არაკონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.

პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, თუმცა, შეუნარჩუნდა სუსპენზიური ვეტოს პრეროგატივა. აღსანიშნავია, ცვლილებებამდე არსებული რედაქცია ვეტოს დაძლევის უფრო მაღალ კვორუმს ითვალისწინებდა, კერძოდ, სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობას, რაც მოქმედი რედაქციით მიმდინარე კანონის შემთხვევაში გახდა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი; ხოლო ორგანული კანონის პროექტზე ვეტოს დაძლევა სჭირდება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, კონსტიტუციური კანონის პროექტზე კი პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი.

საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტი არის საქართველოს წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, მან უნდა აწარმოოს მოლაპარაკებები მთავრობასთან შეთანხმებით. თუმცა, მოლაპარაკებებისთვის საჭირო რესურსს იგი არ ფლობს, რამდენადაც მას არ ექვემდებარება საგარეო საქმეთა სამინისტრო. პრეზიდენტს აკისრია საგარეო წარმომადგენლობის უფლებამოსილება, მაგრამ საგარეო პოლიტიკის განსახდევრელ ორგანოს მთავრობა წარმოადგენს. ამ შემთხვევაში პრობლემური ხდება მათ შორის კომპეტენციებს გამიჯვნის საკითხი.⁵³⁴

⁵³³ პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს; ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს, კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებისა და თავმჯდომარის თანამდებობაზე განწესებაში; მთავრობასთან შეთანხმებით პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს; ასევე პრეზიდენტი კვლავ წარადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას მთავრობის წინასწარი თანხმობით.

⁵³⁴ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა

პრეზიდენტი კვლავ რჩება საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად. საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება, საომარი მდგომარეობის დროს აქტების გამოცემა პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებაა, რომელსაც არ სჭირდება მთავრობასთან შეთანხმება ან პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. პრეზიდენტის დისკრეციაა, ასევე, ეროვნული უშიშროების საბჭოს ხელმძღვანელობა. იგი ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, კონტრასიგნაციას არ სჭირდება ის სამართლებრივი აქტები, რომელიც საბჭოს საქმიანობას უკავშირდება. მთავრობასთან შეთანხმების შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს. როგორც ვხედავთ, ეროვნული თავდაცვის საკითხებზე კომპეტენციებს იყოფენ თავდაცვის სამინისტრო და პრეზიდენტი, თუმცა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელობა ეკისრება თავდაცვის სამინისტროს. ამასთან, არ არსებობს ლეგალური განმარტება და არც კონსტიტუციური პრაქტიკა, თუ რას გულისხმობს "მთავრობასთან შეთანხმება", ან რა შედეგი დგება შეუთანხმებლობის შემთხვევაში. აღნიშნული შეიცავს კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის კონფლიქტის გაღვივების რისკს.⁵³⁵

მთლიანობაში პრეზიდენტის ძალაუფლება ქაოტურ ხასიათს ატარებს. მისი პრეროგატივები საგამონაკლისო ხასიათის კომპეტენციებია. მას უფრო მეტად შეუძლია თავიდან აიცილოს გადაწყვეტილების მიღება, ვიდრე თავად მიიღოს იგი. აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადმა ნაწილმა კი მთავრობის ხელში მოიყარა.

6.3. მთავრობა, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება

ნებისმიერი სახელმწიფოს აუცილებელ ატრიბუტს, მმართველობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, წარმოადგენს ქმედითი აღმასრულებელი აპარატი.⁵³⁶ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტატუსსა და როლს განაპირობებს სახელმწიფოში დამკვიდრებული მმართველობის მოდელი. მმართველობის მოდელების ცვლასთან ერთად, დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში, მთავრობის სტატუსი მრავალგვარი აღმოჩნდა. მისი ეტაპობრივი გაძლიერების გზით, მთავრობა სათათბირო ორგანოდან უმაღლეს აღმასრულებელ ხელისუფლებად იქცა.

2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციონალიზის ისტორიაში კონსტიტუციურად მთავრობა პირველად გამოცხადდა აღმასრულებელი

⁵³⁵ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 52, იხ.: < http://www.kas.de/wf/doc/kas_36475-1522-22-30.pdf?131223094855>

⁵³⁶ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები), ს. ქურასხედიანის რედაქტორობით, ბათუმი, 2011, 169, <http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_90_clisadmi_43800.pdf>

ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ⁵³⁷, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვაზე. მთავრობა წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრაციის მწვერვალს. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან. პრემიერ-მინისტრს ეწოდა მთავრობის მეთაური და არა თავმჯდომარე. უარყოფილ იქნა სისტემა, სადაც მთავრობას ორი ხელმძღვანელი ჰყავს - პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი.⁵³⁸ პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მის საქმიანობას.

მთავრობის ფორმირებას უშუალოდ პარლამენტი ახდენს და პასუხისმგებლობაც მის წინაშე ეკისრება. ამასთან, მთავრობა გათავისუფლდა ორმაგი დაქვემდებარებიდან, იგი აღარ არის პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი. მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე და არა პრეზიდენტის წინაშე, როგორც ეს 2004 წლის რედაქციაში იყო. აღნიშნული მიდგომა დამახასიათებელი საპარლამენტო სისტემებისადმი. ახალარჩეული პარლამენტის ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება, თუმცა ახალი მთავრობის ფორმირებამდე პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას.

მთავრობა, როგორც კოლექტიური ორგანო, გამოსცემს ნორმატიულ აქტს - დადგენილებას და ინდივიდუალურ აქტს - განკარგულებას, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი აწერს ხელს. აღმასრულებელ ხელისუფლებას ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზურნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული გუბერნატორი. მისი სტატუსის შეცვლის შედეგად, სახელმწიფო რწმუნებული გუბერნატორი უზურნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას.

6.4. პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური სტატუსი

როგორია პრემიერ-მინისტრის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით? "პირველი" მინისტრი მინისტრთა შორის რა დამოკიდებულებაში იმყოფება სხვა მინისტრებთან?

მთავრობის წევრების დანიშვნის პროცესში პრემიერ-მინისტრი გახდა დამოუკიდებელი ფიგურა და მას აღარ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. მინისტრები პრემიერ-მინისტრზე არიან დამოკიდებულნი. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტასაც.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტისგან ნდობას იღებს არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი, არამედ მთავრობის მთელი შემადგენლობა. ამასთან მოქმედებს 81¹-ე მუხლის დანაწესი, რომლის თანახმადაც პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების

⁵³⁷ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 26.

⁵³⁸ იქვე, 28.

შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარედგინება მთავრობის შემადგენლობა. პრემიერ-მინისტრს აღნიშნული მუხლი გარკვეულ თავისუფლებას უტოვებს. მინიმუმ მთავრობის 5 წევრის დანიშვნა-გათავისუფლების დისკრეციული უფლებამოსილება პრემიერისთვის მნიშვნელოვანი ბერკეტია მინისტრებზე ზეგავლენის მოსახდენად, რამდენადაც არავინ იცის, ვინ მოხვდება ამ უკანასკნელთა შორის. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრის შეცვლა შესაძლებელია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით, რაც მის მდგომარეობას სტაბილურს ხდის. მის შესაცვლელად საკმარისი არაა პარლამენტში არსებობდეს პრემიერ-მინისტრის მოწინააღმდეგე უმრავლესობა, არამედ ეს უმრავლესობა ასევე მზად უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრის ერთ კანდიდატურაზე შეთანხმებისთვის, ერთად მუშაობისთვის და ერთი კოალიციის შექმნისთვის.

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

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული პრემიერ-მინისტრის სტატუსი ეკლექტურია. ერთი შეხედვით, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მიხედვით, ის არის "პირველი თანასწორთა შორის", რამდენადაც პარლამენტი ირჩევს მთელ მთავრობას, ასევე პრემიერს არ აქვს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების უფლება, ის მოქმედებს მთავრობის მეშვეობით. თუმცა, მინისტრთა შეცვლის შეზღუდული უფლებამოსილება და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მის სტატუსს ამაღლებს. ამ თვალსაზრისით მისი მდგომარეობა უახლოვდება "პირველი უთანასწორობებს შორის" პოზიციას.

6.5. მთავრობის ფორმირება

საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ქვაკუთხედაა, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საპარლამენტო რესპუბლიკაში. პარლამენტი ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას. რამდენადაც 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საპარლამენტო ტენდენციების გაძლიერება შეინიშნება შტოებს შორის ურთიერთობაში, საპარლამენტო დემოკრატიის პრინციპების შესაბამისად, მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე და არა პრეზიდენტის წინაშე. იგი გათავისუფლდა პრეზიდენტის დაქვემდებარებისგან. მთავრობის დაბადება და ყოფნა-არყოფნის საკითხი სრულად დაუკავშირდა პარლამენტს.⁵³⁹ მთავრობის ფორმირებისთვის საჭირო არაა ორმაგი ნდობის მიღება პარლამენტისა და პრეზიდენტისგან, არამედ გადამწყვეტია მხოლოდ პარლამენტის სუვერენული ნება. მიუხედავად ამისა მთავრობის ფორმირების საკითხი პრობლემურია არაერთი თვალსაზრისით.

მთავრობის ფორმირების პროცესი კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად შემდეგ ძირითად ეტაპებს მოიცავს:

- საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას.
- პრემიერმინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა.
- საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.
- თუ მთავრობის შემადგენლობამ ნდობა ვერ მიიღო, მთავრობის შემადგენლობის პარლამენტში წარდგენიდან 30 დღის ვადაში განმეორებით ეყრება კენჭი მთავრობის თავდაპირველად წარდგენილი ან განახლებული შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს.
- თუ არ იქნება წარდგენილი პრემიერმინისტრობის კანდიდატი ან მთავრობის შემადგენლობას გათვალისწინებულ ვადაში პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს, პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესუთედის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა შემადგენლობა

⁵³⁹ იქვე, 26.

2 კანდიდატურას წარადგენს, პრეზიდენტი პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტმა პარლამენტის წევრმა წარადგინა, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში – ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას.

- თუ პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობის შემადგენლობას, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

6.5.1. ვადების ხანგრძლივობა

მთავრობის ფორმირების მოდელთან დაკავშირებით არაერთი კრიტიკული მოსაზრება გამოითქვა. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, მთავრობის ფორმირების ვადები, მეტისმეტად გახანგრძლივებულია მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა. კონსტიტუციის მიხედვით აღნიშნული პროცედურა შეიძლება გაგრძელდეს 4 თვეს, რაც საფრთხეს უქმნის მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას. ხოლო თუ ამ პროცესს მოჰყვა პარლამენტის დაშლა, აღნიშნული პროცედურა შეიძლება გაგრძელდეს 1 წელიწადს. პრემიერმინისტრობის კანდიდატი, რომლის მიერ წარდგენილმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა, უფლებამოსილია 30 დღის განმავლობაში წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა პარლამენტში ნდობის მისაღებად. უსაფუძვლოა ერთხელ უკვე წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობის ხელახლა წარდგენა და განმეორებით კენჭისყრა. თუმცა, კონსტიტუცია ითვალისწინებს შემადგენლობის შეცვლის შესაძლებლობას, რაც დადებითი ეფექტის მომცემია, თუმცა, აღნიშნული რჩება პრეზიდენტის დისკრეციაში, რაც ამცირებს ამ ჩანაწერის მნიშვნელობას. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მე-80 მუხლის ახალ რედაქციაში "მთავრობის ცალკეული წევრის აცილების" საკითხი მოცემული არაა. პროფესორი ბაბუკი მიიჩნევს, რომ სწორედ მოცემული 1-თვიანი ვადა შესაძლოა მიჩნეულ იქნეს ამ მექანიზმის შემცველად.⁵⁴⁰ თუმცა, აღნიშნული მოსაზრების გაზიარება ძნელია, რამდენადაც მოცემული ჩანაწერი პრეზიდენტს პარლამენტის ნების გათვალისწინების ვალდებულებას არ აკისრებს.

პრეზიდენტს ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეუძლია წარუდგინოს მხოლოდ აღნიშნული 30-დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ. ნდობის გამოცხადების პროცედურის გამარტივებისათვის, აუცილებელია შეიზღუდოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წარდგენის ვადა.⁵⁴¹

6.5.2. პარლამენტის მიერ კანდიდატურის დასახელება

გარდა ამისა, 30-დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ

⁵⁴⁰ ბაბუკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკუნბუკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 142, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

⁵⁴¹ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა

ორი მეხუთედის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა შემადგენლობა 2 კანდიდატურას წარადგენს, პრეზიდენტი პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტმა პარლამენტის წევრმა წარადგინა, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში – ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ რამდენიმე კანდიდატურა იქნა წარდგენილი კონსტიტუცია ითვალისწინებს მხოლოდ ერთი კანდიდატისთვის კენჭისყრას, როდესაც აღმოსავლეთ ვეროპის ქვეყნებში, სადაც მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი იკვეთება, პარლამენტის მიერ წარდგენილი თითოეული კანდიდატურების კენჭისყრა გათვალისწინებულია რიგითობის შესაბამისად.

6.5.3. კვორუმი

რაც შეეხება, ნდობის კვორუმს, ამ მხრივ, განასხვავებენ მთავრობის პოზიტიური და ნეგატიური ფორმირების წესებს. პოზიტიურისთვის საჭიროა უმრავლესობის მხარდაჭერა (ფარდობითი ან აბსოლუტურის). ქვეყნების უმეტესობაში საკმარისია ფარდობითი უმრავლესობა, აბსოლუტური უმრავლესობა გათვალისწინებულია ესპანეთის (პირველი კენჭისყრისას), გერმანიის (პირველი და მეორე კენჭისყრისას) კონსტიტუციით. ასევე აღმოსავლეთ ვეროპის ქვეყნებში საკმარისია ხმების უბრალო ან სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.⁵⁴² ნეგატიური წესები არ მოითხოვს მთავრობის მიერ ნდობის პოზიტიურ ვოტუმს. საკმარისია ის ფაქტი, რომ აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ მისცეს ხმა მთავრობის საწინააღმდეგოდ.⁵⁴³

როგორც ვხედავთ, კვორუმის თვალსაზრისით საქართველოში არჩეულია მთავრობის ფორმირების უკიდურესი პოზიტიური წესები. უფრო მეტიც, ითვალისწინებს უფრო მკაცრ დებულებებს, ვიდრე გერმანიისა და ესპანეთის კონსტიტუციები. გერმანიის ძირითადი კანონის 63-ე მუხლის თანახმად, კანცლერის არჩევისას, მესამე კენჭისყრის დროს, საკმარისია უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა. ასევე ესპანეთის კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად, მეორე კენჭისყრის შემთხვევაში საკმარისია უბრალო უმრავლესობის თანხმობა. მსგავს გრადაციას ითვალისწინებს პოლონეთისა და სლოვენის კონსტიტუციებიც. საქართველოს კონსტიტუცია კვორუმების ამგვარ გრადაციას არ განსაზღვრავს, რაც სასურველია, რომ არსებობდეს.

6.6. მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა

⁵⁴² იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 41.

⁵⁴³ Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 136.

მთავრობის უფლებამოსილების შექვევტა ავტომატურად უკავშირდება ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობას. კონსტიტუციის 79-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. 80¹-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის – იმ საპარლამენტო ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული. მთავრობის წევრთა შერჩევა და მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციით დადგენილი წესით. მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის იმავე შემადგენლობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას.

6.7. მთავრობის პასუხისმგებლობა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფონზე

6.7.1. პარლამენტი, როგორც მთავრობის ერთადერთი მაკონტროლებელი ორგანო

რეფორმამ მთავრობა გაათავისუფლა პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე არსებული ორმაგი პასუხისმგებლობისგან. მთავრობის ერთადერთ მაკონტროლებელ სუბიექტად საკანონმდებლო ორგანო იქცა. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, "მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე."

საგულისხმოა, რომ კონსტიტუციაში მოცემულია ტერმინი "ანგარიშვალდებულება" და არა "პასუხისმგებლობა". აღნიშნული ცნებები განსხვავებული დატვირთვის მატარებელია. ანგარიშვალდებულება გულისხმობს ანგარიშის ჩაბარებას, კითხვაზე პასუხის გაცემას, პასუხისმგებლობა კი ამასთან ერთად დაკავშირებულია კონკრეტულ შედეგთანაც, კერძოდ, მთავრობის ან მთავრობის წევრის გადაყენებასთან. მოცემულ ტერმინთა ჩანაცვლება სიმბოლურად ასახვს კონსტიტუციაში მთავრობის პასუხისმგებლობის მნიშვნელობის დაკნინებას.

საპარლამენტო სისტემაში ხელისუფლების დანაწილების კონტექსტში შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი ნდობა-უნდობლობის მექანიზმით ხორციელდება. ამიტომ მის სათანადო რეგლამენტირებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. ნდობა-უნდობლობის არაჯეროვანმა მოწესრიგებამ შესაძლოა გამოიწვიოს სხვადასხვა ნეგატიური შედეგი, მათ შორის,

პოლიტიკური კრიზისი, ხელისუფლების შტოებს შორის კონფლიქტის ესკალაცია ან სულაც კონტროლის მექანიზმის მოსპობა.⁵⁴⁴

რეფორმამ უარყო უნდობლობის დესტრუქციული მოდელი, რომლის სანაცვლოდ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი იქნა შემოთავაზებული, რაც ცალსახად პროგრესული ნაბიჯია. საპარლამენტო არასტაბილურობის საწინააღმდეგო უმძლავრესი იარაღი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმია, რომელიც მიზნად ისახავს მთავრობის კონტროლის გონივრულ ჩარჩოებში მოქცევას, მთავრობის კონტროლის თანმდევი პოლიტიკური კრიზისის გარეშე წარმართვას. აღნიშნული კი ნდობისა და უნდობლობის ერთ მთლიან მექანიზმად გამოცხადებით ხორციელდება. კონსტრუქციული ვოტუმის ეფექტიანობის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა და მოქმედის გადაყენება ერთ პროცედურას ქმნის.

ამასთან, ეს ინსტიტუტი ხელს უშლის ნეგატიური უმრავლესობის მოქმედებებს. უმრავლესობად გადაქცეული ოპოზიცია ყოველთვის ვერ ქმნის სამთავრობო უმრავლესობას, ოპოზიციის მთავარ პარტიასა და სამთავრობო პარტიის პატარა, დისიდენტურ ჯგუფებს შორის ყოველთვის ვერ დგება კონსენსუსი.⁵⁴⁵ მთავრობის შეცვლა შეუძლია მხოლოდ პროზიტიურ/კონსტრუქციულ უმრავლესობას, რომელიც მზადაა ერთად მუშაობისთვის.⁵⁴⁶

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დანერგვა ჯერ კიდევ 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში განიხილებოდა.⁵⁴⁷ საბოლოოდ მისი რეგლამენტაცია 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მონაპოვარი ხდება. თუმცა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაკონსტრუქციული⁵⁴⁸ სირთულე არ იძლევა მოცემული მოვლენის პროზიტიურად შეფასების შესაძლებლობას. მის ეფექტურობას ამცირებს მისი არაორდინალური შტრიხები. მსგავს მოდელს არ იცნობს არც ერთი ქვეყნის კონსტიტუცია, მართალია, გერმანიის ძირითადი კანონის სიტყვასიტყვითი რეცეფცია არ განხორციელებულა არც ერთ ქვეყანაში. თუმცა, არც კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი არსის ხელყოფა შეიძლება სადმე. საქართველოს კონსტიტუცია "უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ახლებურ, ქართულ ვარიანტს სთავაზობს

⁵⁴⁴ გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, 328-329, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf>

⁵⁴⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 328.

⁵⁴⁶ Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf>> [20.05.2015]

⁵⁴⁷ გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, 332, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf>

⁵⁴⁸ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 17, იხ.: <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>>

მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმს.⁵⁴⁹ ქართული მოდელის რეალიად ახალ სისტემას ქმნის, ის არც შეიძლება მიეკუთვნოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმთა რიგს, ან უფრო სამართლიანი იქნება, თუ მას უნდობლობის კვაზიკონსტრუქციული ვოტუმი დაერქმევა.

⁵⁴⁹ გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, 332, N1, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf>

6.7.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის "არაორდინალური ფორმულა"

6.7.2.1. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის რედაქცია

საქართველოს კონსტიტუციის მე-81 მუხლის თანახმად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ასე გამოიყურება:

- საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტს უნდა მიმართოს სიითი შემაღვენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა, 20–25 დღეში უნდა შედგეს კენჭისყრა და უნდობლობის საკითხის აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემაღვენლობის ნახევარზე მეტმა. თუ ეს გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, მომდევნო ექვს თვეში დაუშვებელია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ხელახალი ინიცირება;
- უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან 20–25 დღეში პარლამენტი კენჭს უყრის სიითი შემაღვენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისთვის წარდგენას. თუ პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატურა დასახელდა, კენჭი ეყრება ორივე კანდიდატურას. პრეზიდენტს კი წარდგინება ის კანდიდატურა, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემაღვენლობის ნახევარზე მეტი.
- პრეზიდენტს უფლება აქვს, 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა ან უარი თქვას მასზე;
- პრეზიდენტის ერთგვარი "სუსპენზიური ვეტოს" დაძლევა პარლამენტს სიითი შემაღვენლობის სამი მეხუთედით შეუძლია არანაკლებ 15 და არაუმეტეს 20 დღეში;⁵⁵⁰
- "ვეტოს" დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა.
- პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ პარლამენტმა მთავრობის ახალ შემაღვენლობას უნდა გამოუცხადოს ნდობა კონსტიტუციით ნდობის გამოცხადებისათვის დადგენილი წესის დაცვით.
- პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემაღვენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

⁵⁵⁰ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის კრილში, იხ: <<http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenxilaZe.pdf>> [15.07.2014].

6.7.2.2. კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო საკითხები

აღნიშნულთან დაკავშირებით ვენეციისკომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; ვადები; კვორუმი; პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.⁵⁵¹

პირველ რიგში, საკითხის ინიცირება მოითხოვს საგრძნობლად მაღალ კვორუმს, თუ სხვა ქვეყნებში ეს 1/5, 1/10, 1/9-ია, ყველაზე მაღალი კვორუმი კი ბელგიაში 1/3-ს შეადგენს, საქართველოს შემთხვევაში ის 2/5-მდე აღწევს.

საკითხის ინიცირების შემდგომი ეტაპი ყველა ქვეყანაში მისი კენჭისყრიაზე დასმა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ ვერსიაში, საკითხის აღძვრას თან ერთვის ე.წ. "შუალედური კენჭისყრის" ჩატარება, რომელზეც გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა იმ რაოდენობით, რაც ესაჭიროება მთავრობისათვის ნდობის მინიჭებას (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი). 76 ხმაა საჭირო მხოლოდ იმისათვის, რომ განხილვაზე დადგეს მთავრობის გადაყენების საკითხი.⁵⁵²

შემდგომი ეტაპი არის ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის დასახელება. თუმცა, სხვა ქვეყნებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმში სწორედ პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის დასახელებით იწყება. ამასთან, ნომინირებას ახორციელებს არა მხოლოდ ინიციატორ დეპუტატთა ჯგუფი, არამედ ნებისმიერ სხვა დეპუტატთა ჯგუფსაც შეუძლია აღნიშნულის განხორციელება. 150 დეპუტატ შორის ასეთი 2 ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს ერთდროულად.⁵⁵³ აღნიშნული გადაწყვეტა ასევე სრულიად უპრეცედენტოა კონსტიტუციონალიზმში.

ვადები, ცალსახად, ხელოვნურად გაჭიანურებულია. პროცესი შესაძლოა 131 დღემდე გაგრძელდეს, ხოლო, თუ ამას მოჰყვება პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები (3 თვე) და ახალი მთავრობის შექმნა, ამას შესაძლოა მოჰყვეს 297 დღიანი პოლიტიკური კრიზისი.⁵⁵⁴ ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს არ იცნობს არც ერთი იმ ქვეყნის კანონმდებლობა, სადაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმია მოცემული. პროცედურის

⁵⁵¹Final Opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session(Venice, 15-16 October 2010)

⁵⁵²ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გაზრება, იხ:<http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645> [02.03.2015].

⁵⁵³იქვე.

⁵⁵⁴იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, იხ., <<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf>> [10.09.2013]

მაქსიმალური ხანგრძლივობა არ სცდება "ციფროვან ნიშნულს".⁵⁵⁵ როგორც პროფ. ბაბეკი აღნიშნავს, "უნდობლობის გამოცხადება, ჩვეულებისამებრ, ხდება საქართველოსათვის გადაუდებელ შემთხვევაში."⁵⁵⁶ შესაბამისად, ვადების გაწელებამ შეიძლება პროცესის რადიკალიზაციას შეუწყოს ხელი.

6.7.2.3. პრეზიდენტის აღმასრულებელი ვეტო

პრობლემატურია პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ მხარდაჭერილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა წარედგინება პრეზიდენტს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. პრეზიდენტს მიენიჭა პრეროგატივა ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლების ნებას ვეტო დაადოს. აღნიშნული მოვლენა უცხო არაა საკანონმდებლო პროცესში. პრეზიდენტს შეუძლია ხალხის უშუალო აგენტების, პარლამენტართა, ნება არ გაითვალისწინოს და ვეტო დაადოს კანონპროექტს, რომლის გადალახვისთვის საჭიროა უმრავლესობის მეტი მობილიზაცია. მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტიც, რომ საქართველოში პრეზიდენტი თავადაც წარმოადგენს ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ პირს. მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი უთანაბრდება პარლამენტისას. 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 გაუმართლებლად, რამდენიმე მიზეზის გამო:

- ა) მთავრობის ფორმირების ისედაც რთული და გაჭიანურებული პროცედურა, კიდევ უფრო ხანგრძლივდება პრეზიდენტის ჩარევის შედეგად.
- ბ) თუ პრეზიდენტი ნდობადაკარგული მთავრობის დაცვას შეეცდება და 76 დეპუტატის მიერ შეთავაზებულ ახალ კანდიდატურას არ წამოაყენებს, რეალურად გზას გაუხსნის სამთავრობო კრიზისს, რამდენადაც თუ პარლამენტში უმრავლესობა მთავრობის წინააღმდეგია, მთავრობის პროგრამები და საკანონმდებლო

⁵⁵⁵ დავითური გ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გუგენავას რედაქტორობით, 2012, 179.

⁵⁵⁶ ბაბეკი გ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? ბაბეკი გ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 145, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

ინიციატივები განწირულია მარცხისთვის. აღნიშნული კი მთავრობას უუნაროს ხდის, განახორციელოს თავისი პოლიტიკური პროგრამა. საპარლამენტო სისტემის ეფექტიანობის საიდუმლო მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა და პარლამენტი შეთანხმებულად მოქმედებს. შეუთანხმებელი პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა კი სისტემას ამგვანებს ხისტ პრეზიდენციალიზმს, სადაც კრიზისის განმუხტვის კონსტიტუციური მექანიზმი არ არსებობს. პრეზიდენტის აღმასრულებელ ვეტოს შეუძლია საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ჩიხური მდგომარეობის წარმოშობა. აღნიშნული გულისხმობს მთავრობასა და პარლამენტს შორის მკვეთრ დაპირისპირებას, გადაწყვეტილების მიღების უუნარობას, სადაც საბოლოოდ სამთავრობო კრიზისი სახელისუფლო კრიზისში გადადის.

გერმანიაში მსგავსი კრიზისის თავიდან აცილების მიზნით გათვალისწინებულია კონსტიტუციური მექანიზმები. თუ ბუნდესტაგი ნდობას არ გამოუცხადებს კანცლერს, არც მის უფლებამონაცვლეს აირჩევს და ამავე დროს პრეზიდენტი უარს განაცხადებს ბუნდესტაგის დათხოვნაზე, მთავრობის ხელისუფლებაში დარჩენა მხოლოდ მაშინაა შესაძლებელი, თუ ბუნდესტაგი საკანონმდებლო ობსტრუქციას არ მიმართავს. ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად შემოდებული იქნა საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა,⁵⁵⁷ როდესაც ბუნდესტაგის გვერდის ავლით ბუნდესრატს ეკისრება საკანონმდებლო ფუნქციების განხორციელება. საქართველოში მსგავსი მექანიზმი არ არსებობს, შესაბამისად, გაუგებარია საკანონმდებლო ორგანოში ოპოზიციური უმრავლესობის არსებობის შემთხვევაში, როგორ უნდა იქნას თავიდან აცილებული საკანონმდებლო ორგანოს ობსტრუქცია. რჩება ორი გზა, ან მთავრობის ნებაყოფლობით გადადგომა ან კონფლიქტის არაკონსტიტუციური გზებით (ქუჩის გამოსვლებით)⁵⁵⁸ გადაჭრა.

- გ) მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება უკავშირდება მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტის წინაშე საქართველოს მთავრობის არც პირდაპირი და არც არაპირდაპირი პასუხისმგებლობა არ იკვეთება. მაშ, რა კონტექსტი უდევს საფუძვლად პრეზიდენტის ვეტოს? აღნიშნულის მიზანი მხოლოდ პროცესის გაჭიანურება და დაბრკოლებაა, უფრო ფართო მიზანს კი, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის უზრუნველყოფა, მისი სტაბილურობის განმტკიცება წარმოადგენს. თუმცა, როგორც პროფ. ბაბუკი შენიშნავს, უნდობლობის

⁵⁵⁷ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 446.

⁵⁵⁸ბაბუკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკენბუკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 133, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.⁵⁵⁹

- დ) მაღალია თავად ვეტოს გადასალახად საჭირო ხმათა რაოდენობა, კერძოდ, სიითი შემაღვენლობის 3/5-ის უმრავლესობა. პრეზიდენტის ვეტო ერთ-ერთ იმ მნიშვნელოვან საკითხთაგანია, რომლითაც პრეზიდენტის ძალაუფლება იზომება. ამასთან, პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახად კვორუმის ზრდა პირდაპირ პროპორციულად აისახება პრეზიდენტის როლის გაძლიერებაში.⁵⁶⁰ ვეტოს დასაძლევად 3/5-იანი მხარდაჭერის მოთხოვნა პრეზიდენტის ჩარევას პროცესში კიდევ უფრო ამძიმებს.
- ე) აღმასრულებელი ვეტოს მსგავს პრაქტიკას არ იცნობს არც ერთი ქვეყნის მოდელი, არც საპარლამენტო და არც ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის სისტემაში. პრეზიდენტის აღმასრულებელი ვეტო არ წარმოადგენს უნდობლობის ვოტუმის კლასიკურ ელემენტს, იგი ერთგვარი „მახინჯი“ დანამატია.⁵⁶¹ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გვხვდება, როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნებში (პოლონეთი, სლოვენია), მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს მეთაური ორივე ტიპის სახელმწიფოში იძულებულია, მიიღოს საპარლამენტო უმრავლესობის ნება და დანიშნოს ახლად არჩეული პრემიერ-მინისტრი. როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული, ვეტო პრეზიდენტს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა იყოს ახალი სისტემის ქვაკუთხედი.⁵⁶²

6.7.2.4. მთავრობის დაკომპლექტება და ნდობის გამოცხადება

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების მომდევნო ეტაპს წარმოადგენს მთავრობის დაკომპლექტება და ნდობის გამოცხადება კონსტიტუციით დადგენილი წესით. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ნდობა და უნდობლობა ერთ მთელს ქმნის, არ ხდება ამ პროცედურების ერთმანეთისგან გამიჯვნა. აღნიშნული ელემენტის დარღვევა ქართულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს პრაქტიკულად არ განასხვავებს უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისგან. პრემიერ-

⁵⁵⁹ იქვე, 146.

⁵⁶⁰ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 29.

⁵⁶¹ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 16, იხ.: <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>>

⁵⁶² Final Opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

მინისტრის დასახელება არ იძლევა არავითარ შედეგს, რამდენადაც მთავრობის ფორმირების პროცესი თავიდან იწყება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის გამოვლინებაა. უნდობლობის გამოცხადების არსი მთავრობის სწრაფი და ეფექტური საშუალებით ჩანაცვლებაა.⁵⁶³ მისი მიზანი უკავშირდება პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილებას, ქართული მოდელი კი ამის საწინააღმდეგოდ მიისწრაფვის კრიზისის გაღრმავებისკენ. კრიზისის გაგრძელება კი ქმნის პოლიტიკური დესტაბილიზაციის რისკს.⁵⁶⁴

6.8. ნდობის მთავრობის ინიციატივით დასმა

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად პრემიერ-მინისტრს მიენიჭა ერთპიროვნული უფლება, საკუთარი ინიციატივით დასვას მთავრობის პასუხისმგებლობა, როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახდო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტების პარლამენტში განსახილველად წარდგენას. პარლამენტს მთავრობისთვის ნდობა უნდა გამოეცხადებინა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებდა, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის განმავლობაში გადააყენებდა მთავრობას ან დაითხოვდა პარლამენტს და დანიშნავდა რიგგარეშე არჩევნებს.

2010 წლის რეფორმამ ამ თვალსაზრისით პრემიერ-მინისტრის კომპეტენცია მნიშვნელოვნად გააფართოვა. 81¹ მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს მიენიჭა უფლებამოსილება მთავრობის მიერ ინიცირებულ ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი. პარლამენტი კანონპროექტს კენჭს უყრის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული საკითხის დასმიდან 14 დღის ვადაში. კანონპროექტი მიიღება ერთი მოსმენით. თუ კანონპროექტი არ იქნება მიღებული, ეს ჩაითვლება კონსტიტუციის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად. თუმცა, თუ პარლამენტი უნდობლობის გამოცხადების პრცედურის დასრულებას ვერ მოახერხებს, კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება.

2013 წლის 4 ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილების შედეგად, პრემიერ-მინისტრს აღნიშნული უფლებამოსილებები ჩამოერთვა, რაც მისასაღმებელია, რამდენადაც აღნიშნული ზრდის საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციებს და მის კანონშემოქმედებით თავისუფლებას. ნდობის ნეგატიური ვოტუმის ერთადერთი საფუძველი აისახა 93-ე მუხლის

⁵⁶³ გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, 336, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf>

⁵⁶⁴ ბაბუკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბადი მაგალითი? ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკენბუკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 167, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

41 პუნქტში, რომლის თანახმადაც ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობა წარმოადგენს უნდობლობის პროცედურის დაწყების ავტომატურ საფუძველს. თუ პარლამენტი კონსტიტუციით დადგენილ ვადებში უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ამ ვადის ამოწურვიდან 3 დღეში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. რამდენადაც უნდობლობის გამოცხადება საკმაოდ რთული პროცედურაა, პარლამენტი ბიუჯეტის მიუღებლობის შემთხვევაში განწირულია "შინ წასვლისთვის", შედეგად, არც ეს ჩანაწერია უპრობლემო.

ბიუჯეტის კანონი, როგორც წესი, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მიეკუთვნება საკითხთა იმ კატეგორიას, რომელიც ნდობის ავტომატურ ან მტავრობის ინიციატივით დასმას იწვევს. თუმცა, ქართულ მოდელში პრობლემას ქმნის არა იმდენად ნდობის საკითხის დასმა, არამედ სხვა გარემოებები, როგორცაა, ბიუჯეტის მიღების პროცესში პარლამენტის კომპეტენციების ნაკლებობა და დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში მთავრობის პასუხისმგებლობის განხორციელების სირთულე. იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტი არ დაეთანხმება საბიუჯეტო კანონს, აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს ქმედუნარიანი პარლამენტის უსაფუძვლო დათხოვნა,⁵⁶⁵ რამდენადაც საეჭვოა, პარლამენტმა უნდობლობის პროცედურის დასრულება შეძლოს. აღნიშნულს ემატება 93-ე მუხლის ჩანაწერი, რომ მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. ასევე მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. ვენეციის კომისიაც აღნიშნავს, რომ საჭიროა, გაიზარდოს პარლამენტის როლი ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში.⁵⁶⁶

6.9. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტში ინარჩუნებს თავის ექსკლუზიურ ხასიათს. მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება შესაძლებელია მხოლოდ ამ გზით. კონსტიტუცია ითვალისწინებს კითხვა-შეკითხვის ინსტიტუტს, როგორც ანგარიშვალდებულების მექანიზმს, თუმცა, იგი თავისთავში არ მოიცავს მინისტრის ყოფნა-არყოფნის საკითხის

⁵⁶⁵ 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, 16, იხ.: <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>>

⁵⁶⁶ Draft Opinion CDL(2013)038 on Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending The Constitution of Georgia, Strasbourg, 10 September 2013, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)038-e)>

გადაწყვეტას. ცხადია, შეკითხვის დასმა, თუკი მას არადამაკმაყოფილებელი პასუხი მოჰყვა, შეიძლება გადაიზარდოს უფრო რთულ პროცესებში.

აღნიშნულთან ერთად, პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება დასვას მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. ამ მხრივ, კიდევ უფრო შესუსტდა 59-ე მუხლის ახალი რედაქცია. ძველი რედაქციით, მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ან გაათავისუფლებდა კონკრეტულ მინისტრს ან ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას. ამჯერად აღნიშნული ჩანაწერი გაუქმდა, შედეგად, პრემიერ-მინისტრის დისკრეციული უფლებამოსილება კიდევ უფრო გაფართოვდა.

ზოგადად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტში თავის მიზანს მაშინ აღწევს, როდესაც აღნიშნული წარმოდგენს პასუხისმგებლობის ერთადერთ გზას. შესაბამისად, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემცირება შეესაბამება პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის ტენდენციებს, თუმცა, პრობლემას ქმნის ის, რომ მთავრობის კოლექტიური გადაყენება პრაქტიკულად შეუძლებელია, შედეგად პასუხისმგებლობის საკითხი არ დგება არც კოლექტიურ და არც ინდივიდუალურ ჭრილში.

6.10. პარლამენტის დათხოვნა

პარლამენტის დათხოვნა, როგორც მთავრობის პასუხისმგებლობის საპირწონე, გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციაშიც. ამასთან, კონსტიტუცია პარლამენტის დათხოვნის სულ რამდენიმე შემთხვევას განსაზღვრავს და გამორიცხავს მის თავისუფალ დათხოვნას. იგი უკავშირდება წარუმატებელ უნდობლობის გამოცხადებას, მთავრობის ფორმირების პროცესის ჩაშლას, ბიუჯეტის კანონის მიუღებლობას. ამასთან, კონსტიტუცია განამტკიცებს პარლამენტის დათხოვნის დაუშვებლობას გარკვეულ პერიოდებში. კონსტიტუციის 51¹ მუხლის თანახმად, პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ იქნეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა: ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე (მთავრობის ფორმირების პროცესი); ბ) პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის განხორციელების პროცესში; გ) საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; დ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე.

ამასთან, მთავრობის ფორმირების შემთხვევაში დათხოვნა ავტომატურ ხასიათს ატარებს, ხოლო კონსტრუქციული უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში პრეზიდენტს აქვს დისკრეცია. 81-ე მუხლის მე-6 ნაწილის თანახმად, მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის

გამოუცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. სიტყვა "უფლებამოსილია" მიანიშნებს პრეზიდენტის შესაძლებლობაზე ან დატოვოს მოქმედი მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი და ახალარჩეული პარლამენტის მიერ განხორციელდეს ახალი მთავრობის ფორმირება. მიზანშეწონილია, მოცემულ შემთხვევაშიც დათხოვნა ავტომატურ/სავალდებულო ხასიათს ატარებდეს, რადგან თუ მოქმედ მთავრობას ეწინააღმდეგება სიითი შემადგენლობის 3/5, (თუმცა, შემდეგ ბოლომდე ვერ მოახერხა ახალი მთავრობის ჩამოყალიბება) ნიშნავს, რომ სახეზეა ცალსახა კრიზისი. მთავრობის ფუნქციონირება 3/5-იანი ოპოზიციური პარლამენტის პირობებში ყოველგვარ აზრს მოკლებულია, შესაბამისად, ამგვარ ჩიხურ სიტუაციაში გაუგებარია პრეზიდენტის დისკრეციის არსი.

პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმის პროცესში ვენეციის კომისიის მწვავე კრიტიკის საგანი გახდა. თუმცა, კრიტიკას იმსახურებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის სირთულე და მისი რეალიზაციის პრაქტიკული შეუძლებლობა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ეს ბოლო ელემენტი კი, რომელიც გულისხმობს არჩევანს ნდობადაკარგული, ლეგიტიმაციას მოკლებული მთავრობის შენარჩუნებასა და ახალი არჩევნების გამართვას შორის, უმჯობესია არჩევანი ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ გააკეთდეს. აღნიშნულს მოჰყვება ახალი მთავრობის ფორმირება და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის ჰარმონიზება.

ბიუჯეტის ფორმირების შეუძლებლობის შემთხვევაში დათხოვნა ავტომატურ ხასიათის ატარებს.

6.11. მთავრობის სტაბილურობისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დიქტომია

იმ შემთხვევაში, როდესაც მთავრობის მაკონტროლებელ ორგანოს - პარლამენტს - არ ეძლევა შესაძლებლობა, განახორციელოს რეალური და ეფექტიანი კონტროლი, ეს იწვევს პარლამენტის უუნარობას, მთავრობის პოლიტიკური კურსი განსაზღვროს საპარლამენტო ნების შესაბამისად. მეორე მხრივ, პარლამენტარიზმის ისტორია აჩვენებს, თუ რაოდენ არაეფექტიანია მმართველობა, როდესაც ის არ ზღუდავს მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმებს. ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია უპირატესობას ანიჭებს მთავრობის სტაბილურობას. მართლაც, საპარლამენტო კრიზისის წარმოქმნის საფრთხეს შეიცავს, ქართული რეალობისთვის დამახასიათებელ, არამყარ პოლიტიკურ

პარტიებზე აბსოლუტური დამოკიდებულება⁵⁶⁷, თუმცა, საჭიროა არსებობდეს ბალანსი სტაბილურობასა და კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. არაერთ ევროპულ სახელმწიფოში შეძლეს დაეძლიათ საპარლამენტო არასტაბილურობა ისე, რომ შენარჩუნებული ყოფილიყო მთავრობის კონტროლის ძირითადი ინსტრუმენტები.

დიერმაიერი, ერასლანი და მერლო თავიანთ კვლევაში, "მთავრობის ფორმირების სტრუქტურული მოდელი" გამოყოფენ ყველაზე სტაბილურ და ყველაზე არამყარ საპარლამენტო სისტემებს. ყველაზე სტაბილური სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ყველზე 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.⁵⁶⁸

მთავრობის გადაყენების კონტექსტში საქართველოს კონსტიტუციამ სტაბილურობის ყველა მექანიზმი გაითვალისწინა, თუმცა, ევროპულ მოდელებთან შედარებით ასევე არაორდინალური, ქართული მახასიათებლებიც მიუმატა, რამაც არათუ შეზღუდა პასუხისმგებლობის ფორმები, არამედ მათი პრაქტიკული რეალიზაციაც კი შეუძლებელი გახადა. სტაბილურობის კონტექსტში უფრო ზუსტი იქნებოდა თუ ვიტყვით, რომ კონსტიტუცია არა სტაბილურობას, არამედ მოქმედი მთავრობის დაცვას ანიჭებს უპირატესობას. რაც შეეხება, მთავრობის ფორმირებას, ამ შემთხვევაში ხანგრძლივი ვადები პირიქით, სისტემას სიმყარესა და სტაბილურობას უკარგავს. ამიტომ ამ თვალსაზრისით, თეორიულადაც კი არ იკვეთება მოცემული წესის რაციონალური დასაბუთება.

6.12. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა

კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის სახით იმპიჩმენტის პროცედურას იცნობს. 2010 წლის რეფორმის შედეგად იმპიჩმენტის პროცედურა გამარტივდა. პროცედურამ ცვლილება განიცადა სამ ასპექტში: ა) იმპიჩმენტის საფუძვლებიდან ამოღებული იქნა სახელმწიფოს დალატი, რამდენადაც აღნიშნული მოიაზრება სისხლის სამართლის დანაშაულის ცნებაში; ბ) დასკვნას კონსტიტუციის დარღვევის ან დანაშაულის ჩადენის შესახებ ამზადებს მხოლოდ საკონსტიტუციო

⁵⁶⁷ დავითური, გ., მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა: შედარებითი ანალიზი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, 21 იხ.: <<http://www.library.court.ge/upload/18282013-12-29.pdf>>, [02.03.2015]

⁵⁶⁸ Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>>, [30.05.2014], 29.

სასამართლო; გ) შემცირდა პროცედურული ეტაპები - საჭირო აღარაა შუალედური კენჭისყრა.

რეფორმის პროცესში გამოითქვა მოსაზრება კონსტიტუციის დარღვევის თვალსაზრისით დაწესებულიყო გარკვეული გრადაცია და მისი უმნიშვნელო დარღვევა არ გამხდარიყო მსჯელობის საგანი. თუმცა, იმპიჩმენტი შეიცავს იურიდიული და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ელემენტებს ერთდროულად, შესაბამისად, მოსალოდნელი არაა, რომ პარლამენტმა განხილვის საგნად აქციოს კონსტიტუციის უმნიშვნელო დარღვევა.⁵⁶⁹

პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის საფუძველია კონსტიტუციის 70-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის ჭრილში მნიშვნელოვანია კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის განხილვა. კონტრასიგნაცია საკონსტიტუციო ცვლილებების ერთ-ერთი ნოვაციაა. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი გულისხმობს პრეზიდენტის აქტებზე პრემიერ-მინისტრის ან შესაბამისი მინისტრის თანახელმოწერას, რის გარეშეც პრეზიდენტის აქტებს არ აქვს იურიდიული ძალა. ევროპის ქვეყნებში ის წარმოიშვა კონსტიტუციური მონარქიის ტრადიციების საფუძველზე, რითაც მთავრობამ პასუხისმგებლობა აიღო მონარქის გადაწყვეტილებებზე.⁵⁷⁰

საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში კონტრასიგნაციას ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის იმ უფლებამოსილებათა რეალიზაცია, რომელიც გარკვეულწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უკავშირდება.⁵⁷¹ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას ექვემდებარება საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა და ასევე კონსტიტუციით გათვალისწინებული რამდენიმე გამონაკლისი შემთხვევისა. ესენი, ძირითადად, გახლავთ ის საკითხები, რომლებიც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში ცნობილია, როგორც “უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები”.⁵⁷² საქართველოს კონსტიტუციით ასეთებს წარმოადგენს; კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება, პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა;

⁵⁶⁹ ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 165, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

⁵⁷⁰ იქვე, 132.

⁵⁷¹ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, იხ: <http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenxilaZe.pdf> [15.07.2014]

⁵⁷² იქვე.

პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; სასამართლოში, საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვა; საკადრო უფლებამოსილებები; შეწყალება; მოქალაქეობის მინიჭება და შეწყვეტა; სახელმწიფო ჯილდოების ან სპეციალური წოდებების მინიჭება, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის და ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობა. 73¹ მუხლის მე-6 ნაწილში მკაფიოდ აღნიშნულია, რომ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას. ამასთან, კონტრასიგნაციას ახორციელებს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი და არა სხვა მინისტრები სფეროების შესაბამისად. აღნიშნულის მიუხედავად შეიძლება მიჩნეული იქნეს ის, რომ მთავრობის საქმიანობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება პრემიერ-მინისტრს.

6.13. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად მიღებული მმართველობის მოდელის ზოგადი დახასიათება

მოცემული მოდელი ხასიათდება მთავრობის უფლებამოსილებების არაპროპორციული გაძლიერებით, პრეზიდენტის ძალაუფლების შემცირებისა და პარლამენტის პოლიტიკური როლის მეტისმეტი დაკნინებით.⁵⁷³ 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით მიღებული სახელმწიფო ორგანოთა კონფიგურაცია და უფლებამოსილებები არ შეესაბამება რომელიმე კლასიკური მმართველობის ფორმას. ექსპერტები და მეცნიერები სხვადასხვა მოსაზრებას გამოთქვამენ. ძირითადად განიხილება შერეული მმართველობის ფორმა და საპარლამენტო რესპუბლიკა.

2010 წლის მოდელით ფორმალურად სახეზეა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა, თუმცა, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არ შეესაბამება ტრადიციული საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციას. სახეზეა პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი, რაც მის ლეგიტიმაციასა და მნიშვნელობას თავიდანვე ზრდის. მართალია, პრეზიდენტი გაიმიჯნა ადმინისტრაციული ხელისუფლებისგან, მაგრამ "ფრაგმენტულად" კვლავ აღჭურვილია ადმინისტრაციული ხელისუფლებით, კერძოდ, თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობების სფეროში.⁵⁷⁴ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხორციელებისას პრეზიდენტს მიენიჭა აქტიური როლი ვეტოს სახით. გარდა ამისა, პრეზიდენტს აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება, რაც პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტების ბათილობის საკითხის დასმის უფლებით აღჭურავს მას. პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა სუსპენზიური ვეტოს

⁵⁷³ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 60, იხ.: < http://www.kas.de/wf/doc/kas_36475-1522-22-30.pdf?131223094855>

⁵⁷⁴კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართვის თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის კრილში, იხ: <http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenxilaZe.pdf> [15.07.2014]

უფლება, ეს დამახასიათებელი არაა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტისთვის. აღნიშნული ზრდის პრეზიდენტის როლს, რამდენადაც მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონი პარლამენტის მიერ მიღების შემთხვევაში, პრეზიდენტის მიერ შეიძლება "დაიბლოკოს", რაც პრემიერ-მინისტრს მასთან მოლაპარაკებას აიძულებს. ზემოთ დასახელებული უფლებამოსილებები საკმარისი არაა პრეზიდენტის მიერ დამოუკიდებელი პოლიტიკის გასატარებლად, თუმცა, აღნიშნული მას ანგარიშგასაწევ ფიგურად აქცევს. ამ უფლებების მთავრობის მხრიდან უგულვებელყოფის შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია კრიზისი გამოიწვიოს, თუ იგი კონსტიტუციური კომპეტენციების პრაქტიკაში რეალიზაციას ეცდება.

პრეზიდენტის უფლებამოსილებები კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის ფუნქციებს აღემატება. ხოლო იმის დასადგენად, არის თუ არა შერეული რესპუბლიკა სახეზე, საჭიროა პასუხი გაეცეს კითხვას: პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკმარისია თუ არა, აღნიშნულის "მნიშვნელოვან კომპეტენციად" მიჩნევისთვის. დიუვერჟეს თანახმად თუ პრეზიდენტს მთავრობის ფორმირების, პარლამენტის დათხოვნის ან ვეტოს დადების უფლებათაგან რომელიმე მინიჭებული აქვს, ეს საკმარისია მისი კომპეტენციის "საკმაოდ მნიშვნელოვნად" მიჩნევისთვის. საქართველოს კონსტიტუციით პრეზიდენტს ვეტოს უფლება აქვს მინიჭებული. აღნიშნულიდან გამომდინარე სახეზეა შერეული მმართველობის მოდელი. ამავე დროს, პრეზიდენტი არაა ძლიერი ფიგურა, სისტემა დეფაქტო საპარლამენტოა. ამიტომ დასაშვებია, რომ იგი ასევე დახასიათდეს, როგორც ნახევრადსაპარლამენტო რესპუბლიკა. მმართველობის მოდელთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, ი. კობახიძის მოსაზრება, რომელიც აღნიშნულის შერეულ მოდელად აღქმას პრობლემურად მიიჩნევს და მას კვაზისაპარლამენტო რესპუბლიკად ახასიათებს.

სტივენ ფიშის აზრით, "რეფორმები საქართველოს აახლოებს ლიტვისა და პოლონეთის მოდელთან და აშორებს რუსეთისა და ცენტრალური აზიის მოდელებსგან. საქართველოს განახლებული კონსტიტუცია, ლიტვის 1992 წლისა და პოლონეთის 1997 წლის კონსტიტუციების მსგავსად, ძლიერ პარლამენტსა და პრემიერ-მინისტრს აფუძნებს, რომელიც პარლამენტის წინაშე ანგარიშგააღდებული. გარდა ამისა, საქართველოს განახლებული კონსტიტუცია, ლიტვისა და პოლონეთის კონსტიტუციების მსგავსად, პრეზიდენტს ნომინალურ ფიგურად არ აქცევს. ამ თვალსაზრისით, ლიტვის, პოლონეთისა და საქართველოს კონსტიტუციები განსხვავდება, მაგალითად, ჩეხეთის რესპუბლიკის, სლოვაკეთის, უნგრეთის, გერმანიის, თურქეთის, ირლანდიისა და ისრაელის კონსტიტუციებისაგან. საქართველოს რეფორმები არ ქმნის სრულ საპარლამენტო სისტემას ისეთი პრეზიდენტით, რომელიც, ძირითადად, სიმბოლურ ფუნქციას ასრულებს. საქართველოში, ლიტვისა და პოლონეთის მსგავსად, პრეზიდენტი მნიშვნელოვან ძალაუფლებას შეინარჩუნებს."⁵⁷⁵

⁵⁷⁵ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 69, იხ.: www.giz.de/law-caucasus

საქართველოს კონსტიტუცია გარკვეულწილად მართლაც ემგებანება ლიტვისა და პოლონეთში პრეზიდენტის კომპეტენციებს. თუმცა, ამ ქვეყნებში კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციებთან შეუსაბამო ინსტიტუტები მოცემული არაა. თუმცა, ლიტვისა და პოლონეთის პრეზიდენტები ფლობენ უფრო მეტ პრეროგატივას მთავრობის ფორმირების პროცესში, ვიდრე საქართველოს პრეზიდენტი. ლიტვაში არის მთავრობის ფორმირების განსხვავებული მოდელი, აქ პრეზიდენტს ენიჭება მეტი როლი. პრაქტიკულად მთავრობის შერჩევას ახდენს პრეზიდენტი, რომელიც უნდა დამტკიცდეს საპარლამენტო ინვესტიტურით. დაუმტკიცებლობა კი პარლამენტს დათხოვნის საშიშროების წინაშე აყენებს. ამ მოდელში პარლამენტს მხოლოდ პრეზიდენტის არჩევანის დადასტურება ან არდადასტურება შეუძლია. მას საკუთარი კანდიდატურის წამოყენების შესაძლებლობაც არ აქვს. ამასთან ახალი პრეზიდენტის არჩევა წარმოადგენს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის საფუძველს.

პოლონეთში კი პრეზიდენტი ასახელებს პრემიერმინისტრობის კანდიდატურას, რომელიც წარმოადგენს მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობას. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრებთან ერთად და დანიშენიდან 14 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობის პროგრამას ნდობის ვოტუმის მისაღებად. ნდობის მიუღებლობის შემთხვევაში კი პარლამენტს ეძლევა საკუთარი კანდიდატურის დასახელების და არჩევის უფლება. მოცემული მოდელები განსხვავებულია ქართული სინამდვილისგან. თუმცა, მიზანშეწონილია, რომ პრეზიდენტის კომპეტენციები გაიზარდოს ამ თვალსაზრისით. ამასთან, საჭიროა უნდობლობის პროცესში პრეზიდენტის გამოჯენა პროცედურისგან. მთავრობის დანიშვნისა და მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების ერთად აკუმულირება საფრთხეს წარმოადგენს შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმის ეფექტიანობისთვის. მთავრობის დამაბალანსებელი პრეზიდენტის ინსტიტუტის მისაღებად საჭიროა ერთ-ერთი პრეროგატივის დატოვება პრეზიდენტის ხელში. ამასთან, მთავრობის გადაყენების უფლების პრეზიდენტისთვის მინიჭება სახიფათოა. ეს მთავრობას სრულიად უქვემდებარეებს პრეზიდენტს. აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად უმჯობესია პრეზიდენტის კომპეტენციები გაიზარდოს მთავრობის ფორმირების პროცესში.

დასკვნა

დასკვნის სახით, თითოეულ ნაწილთან დაკავშირებით შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი:

1. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი საპრეზიდენტო სისტემაში

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი ძალაუფლების გამიჯვნის გზით ხდება. საპრეზიდენტო სისტემა მოითხოვს ორმხრივი კონტროლის დაცვას, რომელიც უფლებამოსილებათა გადაფარვით ხორციელდება.

საპრეზიდენტო სისტემაში მოქალაქეები საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ცალ-ცალკე ირჩევენ. ეს შტოები ინსტიტუციურად და ფორმირების წყაროს მიხედვით გამიჯნულია ერთმანეთისგან. თითოეული სარგებლობს პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ხარისხით. პრეზიდენტი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაური. თუ საპარლამენტო მმართველობაში მთავრობა პრეზიდენტის სათათბირო ასამბლეაა.

პრეზიდენტი უფლებამოსილებების ფართო სპექტრს ფლობს, მაგრამ მათი გამოყენებისას პრეზიდენტი ეჯახება მზარდ წინააღმდეგობას კონგრესის მხრიდან, რამდენადაც კომპეტენციების დიდი ნაწილის რეალიზაცია საჭიროებს პალატების თანხმობას. მაღალ თანამდებობებზე დანიშვნისთვის აუცილებელია სენატის თანხმობა, ასევე სენატის დასტური საჭიროა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით. კონგრესს ასევე აქვს საგანგებო მდგომარეობის გამოსაცხადებლად პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული პირობების განსაზღვრის უფლება. აშშ-ს პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და დროებითი საკანონმდებლო აქტების გამოცემის უფლებით არ სარგებლობს;

პრეზიდენტი წარმოადგენს შეიარაღებული ძალების მეთაურს, ნიშნავს უმაღლეს სამხედრო პირებს, ანიჭებს სამხედრო ჩინებსა და ჯილდოებს, მაგრამ კონგრესის კომპეტენციას განეკუთვნება ჯარის შეკრება და მასზე ზრუნვა, საჭირო კრედიტების გაცემა, ომის გამოცხადება ან პრეზიდენტისთვის ნებართვის მიცემა შეიარაღებული ძალების გამოყენებაზე. ომის გამოცხადების ექსკლუზიური უფლება ასევე ეკუთვნის კონგრესს.

პრეზიდენტს არ აქვს პრეროგატივა, აიძულოს კონგრესსზე, რომ კენჭი უყაროს მისთვის სასურველ კანონს. სამაგიეროდ, მას მინიჭებული აქვს საკანონმდებლოპროცესზე ნეგატიური ზემოქმედების საშუალება - ვეტო, რაც საშუალებას აძლევს წინააღმდეგობა გაუწიოს მისთვის მიუღებელ კანონებს. პრეზიდენტს არ გააჩნია არავითარი პრეროგატივა, რაც მას

პლატებში საკანონმდებლო უმრავლესობით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას მისცემს.

პრეზიდენტის წინააღმდეგ მოქმედების ყველაზე გადამჭრელ მიმე საშუალებას იმპიჩმენტი წარმოადგენს. პოლიტიკური თვალსაზრისით, პრეზიდენტი საგსებით თავისუფლია პასუხისმგებლობისგან, მაგრამ კონსტიტუციის საფუძველზე პრეზიდენტს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ეკისრება დალატის, კორუფციის და სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში.

პრეზიდენტი ანგარიშგაღებულია მხოლოდ ამომრჩეველებისა და საკუთარი სინდისის წინაშე. აღმასრულებელი ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების შეზღუდვის მიზნით საპრეზიდენტო სისტემაში არსებობს შეზღუდვა პრეზიდენტის ხელახალ არჩევაზე.

დასკენის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ გაწონასწორებისა და დაბალანსების სისტემას ქმნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების „საზიარო, ერთობლივი უფლებამოსილებების“ განხორციელება. ცხადია, ყველა კონსტიტუციურ სისტემაში არსებობს შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, მაგრამ ამერიკულ სისტემაში შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯნაში პოულობს გამოსატყულებას.⁵⁷⁶

პრეზიდენციალიზმის შემოტანამ ლათინურ ამერიკაში ძალაუფლების დაბალანსება ხელისუფლების შტოებს შორის. პრეზიდენტი, როგორც კონსტიტუციურ, ისე ემპირიულ სინამდილეში დომინირებს დანარჩენ შტოებზე.

ლათინური ამერიკის პრეზიდენციალიზმში პარლამენტარიზმის ნიშნების მოჭარბებაა, თუმცა, ეს მაინც არ ქმნის ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემას. შემოდებული იქნა პრემიერ-მინისტრის პოსტი. პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ძალაუფლება არ განსხვავდება მდივნების უფლებამოსილებისგან. პრეზიდენტი კვლავ რჩება გადაწყვეტილების მიმღებ ერთადერთ პირად. პრეზიდენტები ხშირად აცხადებენ საგანგებო მდგომარეობას, რაც შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმის გარეშე მმართველობას გულისხმობს. აღსანიშნავია, რომ "დეკრეტიზმო" ანუ მმართველობა დეკრეტების გზით, ენდემურ ხასიათს ატარებს ლათინურ ამერიკაში.⁵⁷⁷

2. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სისტემაში

მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სისტემის ყველაზე ზოგადი პრინციპია. ის უბრალოდ დოქტრინა ან წესი არაა, არამედ განსხვავებული და ურთიერთდაკავშირებული პრინციპების რთული ერთობლიობა. მინისტრთა პასუხისმგებლობის პრინციპი გულისხმობს იმგვარ მმართველობის სისტემას, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების

⁵⁷⁶ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 89.

⁵⁷⁷ იქვე.

პრინციპთან, კერძოდ, კი მის ამერიკულ ვარიანტთან მკვეთრ კონტრასტში მოდის. საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება, როგორც ავტონომიური ორგანოები, და არც ერთის გადაყენება არ ხდება."პასუხისმგებელი" მთავრობა კი იურიდიულად და კონსტიტუციურად არაავტონომიური ორგანოა, იქმნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ანგარიშგაღებულია მის წინაშედა შეიძლება გადაყენებული იქნას კიდევ ამ უკანასკნელის მიერ. მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. პასუხისმგებლობის იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა ნებისმიერ დროს უნდა სარგებლობდეს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით.⁵⁷⁸

დროთა განმავლობაში ცალკეული მინისტრების იურიდიულმა პასუხისმგებლობამ, იმპიჩმენტის სახით, დაკარგა აქტუალობა და წინ წამოიწია მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის საკითხმა. კაბინეტი შედგება წევრებისგან, და თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია მთლიანად კაბინეტი. თანამედროვე პირობებში კოლექტიური პასუხისმგებლობა უფრო მნიშვნელოვანი გახდა, ვიდრე ცალკეული მინისტრების. თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია კაბინეტი.

საპარლამენტო სისტემაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს მთავრობა. მნიშვნელოვანი პრეროგატივები, რომელიც სახელმწიფოს პირველ პირს ეკუთვნოდა, მთავრობის მეთაურის ხელში გადავიდა. მისი ნებისმიერი აქტი უნდა იყოს კონტრასიგნირებული მთავრობის მიერ, რითაც სახელმწიფოს მეთაურის აქტზე პასუხისმგებლობას მთავრობა იღებს.

მთავრობას შეუძლია თვითონ დააყენოს ნდობის საკითხს პარლამენტის წინაშე ამა თუ იმ აქტის მიღებასთან დაკავშირებით, რომლის მიღებასაც ის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. ეს უფრო მთავრობის ზეწოლის საშუალებაა, ვიდრე მისი პასუხისმგებლობის ფორმა.

პირველ რიგში, მთავრობის ნდობის საკითხი დგება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც დღის წესრიგში პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის ან ძველი მთავრობის გადაყენების, ან პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემდეგ დგება. მთავრობის ფორმირებისთვის შეიძლება საჭირო იყოს აბსოლუტური ანუბრალო უმრავლესობა, ან სულაც საკმარისი იყოს უმცირესობის მხარდაჭერა, რის შედეგადაც იქმნება უმრავლესობის ან უმცირესობის მთავრობა. აღნიშნული ცხადია მთავრობის სტაბილურობაზე ჰპოვებს ასახვას. თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას, ამას შეიძლება მოჰყვეს პარლამენტის დაშლა.

⁵⁷⁸Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989,3- 4.

პარლამენტარიზმის ადრეულ ეტაპზე სამთავრობო არასატბილორობის აღმოფხვრის მიზნით განხორციელდა პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია. იგი, ერთი მხრივ, შეეხო კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს, მთავრობის ფორმირებასა და დაშლას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას, მეორე მხრივ, რაციონალიზაცია განიცადა პოლიტიკურმა ფაქტორებმაც, როგორცაა, საარჩევნო სისტემის გამართულობა.

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. მთავრობის შეცვლა მხოლოდ პოზიტიურ უმრავლესობას შეუძლია. საზღვარგარეთის ქვეყნებში უნდობლობის ინიციატორთა რაოდენობა მცირე ფრაქციიდან პარლამენტის 1/3-მდე მერყეობს. მოსაფიქრებელი ვადის სახით, ორმოცდარვა საათიდან 7 დღემდე ვადა. ვოტუმის წარმატებისთვის ქვეყნების უმეტესობაში საჭიროა აბსოლუტური უმრავლესობის (სრული შემადგენლობის უმრავლესობა) მხარდაჭერა. მომდევნო წინადადების შეტანა არ დაიშვება იმავე სესიაზე ან არანაკლებ 3 თვის ვადაში. ესპანეთში, სლოვენიასა და პოლონეთში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არ ატარებს ექსკლუზიურ ხასიათს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი პრაქტიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ის მართლაც ძალზედ იშვიათად გამოიყენება. ის დამცავ როლს ასრულებს არასტაბილურობის პრევენციისთვის. თუმცა, თუ კოალიციური შეთანხმებები გაუთავებლად კონფლიქტური და მამხილებლურია, არასტაბილურობა მაინც გარდაუვალი ხდება.⁵⁷⁹

გერმანიაში უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან ერთად ძირითადი კანონის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა. თუ ბუნდესტაგი ნდობას არ გამოუცხადებს კანცლერს, არც მის უფლებამონაცვლეს აირჩევს და ამავე დროს პრეზიდენტი უარს განაცხადებს ბუნდესტაგის დათხოვნაზე. ძირითადი კანონი არც ამ შემთხვევას ტოვებს ყურადღების მიღმა. ბუნდესტაგის საკანონმდებლო ობსტრუქციას თავიდან ასაცილებლად შემოღებული იქნა საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა.

ნდობის ნეგატიური ვოტუმი შედარებით მარტივი პროცედურაა, თუმცა, ზოგიერთი ქვეყანა ნეგატიურ ვოტუმს უფრო რთულს ხდის, საჭიროა არანაკლებ დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა (დანია, იტალია), სხვა ქვეყნები კი მოითხოვენ დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერას იმისთვის, რომ მომდევნო კენჭისყრაზე დაისვას საკითხი (შვედეთი).

დანიაში იმ შემთხვევაში თუ ფოლკეტინგი უნდობლობას გამოუცხადებს პრემიერ-მინისტრს, მაშინ უნდა გადადგეს მთელი მთავრობა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ფოლკეტინგის ახალი არჩევნების დანიშვნის

⁵⁷⁹ლოგო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 561.

შესახებ ბრძანება არაა გამოცემული. რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნა პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივას წარმოადგენს. აღნიშნული შეზღუდული არაა რაიმე კონკრეტული გარემოებით, დათხოვნის უფლება შეიძლება გამოყენებული იქნას, მათ შორის, მთავრობის პასუხისმგებლობის საწინააღმდეგოდ. გარკვეულწილად ამით ბალანსდება მთავრობის გადაყენების მეტისმეტად მარტივი წესი. კონსტიტუცია რაიმე განსაკუთრებულ პროცედურასაც კი არ ითვალისწინებს მთავრობის გადაყენების მიზნით. ასევე დიდ ბრიტანეთში უთანხმოების მასშტაბ მთავრობა განსაზღვრავს. მეორეხარისხოვან საკითხებზე კენჭისყრისას უმცირესობაში აღმოჩენას მნიშვნელობა არ ენიჭება, რაც სისტემის სტაბილურობას განამტკიცებს.

მთავრობა უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივითაც დააყენოს პასუხისმგებლობის საკითხი, აღნიშნული მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების მოხდენის საშუალებაა. ნდობის ვოტუმი უფრო მეტ როლს ასრულებს საპარლამენტო სისტემაში, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმი. აღმასრულებელი ხელისუფლება ნდობის ვოტუმის გამოყენებით ქმნის საბოლოო პროექტებს.⁵⁸⁰

მთავრობის პასუხისმგებლობის მედლის მეორე მხარეს პარლამენტის დათხოვნა წარმოადგენს. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა გაწონასწორებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ორგანოს ვადამდელი დათხოვნით. მთავრობის გადაყენებისა და პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილებები, აიძულებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას იყენენ ურთიერთდამოკიდებულნი. თანამედროვე საპარლამენტო კონსტიტუციებში დაშლის უფლებამოსილება მრავალგვარია. არსებობს სისტემები, სადაც პარლამენტის დათხოვნა კონსტიტუციურად აკრძალულია. კონსტიტუციების უმეტესობის მიხედვით პარლამენტის დათხოვნის - უკიდურესი ზომის - მიღების უფლებამოსილება სახელმწიფოს მეთაურის ხელშია. ზოგიერთი კონსტიტუციის მიხედვით პრემიერ-მინისტრი ცალმხრივად უფლებამოსილია დაშალოს პარლამენტი, ან საპარლამენტო უმრავლესობის თანხმობით. დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად ზოგჯერ კონსტიტუცია ზღუდავს პარლამენტის დაშლას გარკვეული გარემოებებითა და დროის მითითებით. გერმანიის ძირითადი კანონი ამ მექანიზმს მხოლოდ საგანგებო სიტუაციებისთვის ინახავს. ეს განპირობებულია პარლამენტის გამოუვალი მდგომარეობით, მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობით, რაც გარკვეულ შემთხვევაში სისტემას მოუქნელს ხდის დანდობის ნეგატიური ვოტუმიების, ასე ვთქვათ, "პოლიტიკური თეატრების" გამართვების აუცილებლობას იწვევს. თუმცა, ყველაზე მიშენელოვანია ის, რომ პარლამენტის თვითნებური დაშლა კონსტიტუციის შემქმნელებმა თავიდან აიცილეს.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის გადადგომის ფორმალური და არაფორმალური წესები შესაძლოა ერთმანეთს არ ემთხვეოდეს. ზოგიერთ

⁵⁸⁰Huber J, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [11/09/2008 15:31], 270.

ქვეყანაში მთავრობა გადადგება მაშინაც, როდესაც მნიშვნელოვანი კანონპროექტი მარცხს განიცდის პარლამენტში, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი ვალდებულება კონსტიტუციურად არ არსებობს.

მთავრობის პასუხისმგებლობა თანამედროვე პირობებში უცნაურ მოვლენად იქცა. მთავრობის ხშირი გადაყენება ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან მმართველობას. ამიტომ მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმების რაციონალიზაცია უკვე ჩვეულ ტენდენციას წარმოადგენს. უნდობლობის ვოტუმის განხორციელების შესაძლებლობა შეგნებულად რთულდება კონსტიტუციების თანახმად. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო სისტემა შემუშავდა იმ პერიოდში, როდესაც თითოეული დეპუტატი თავისი შინაგანი რწმენის შესაბამისად მოქმედებდა. მისი მიზანი იყო წონასწორობის დამყარება პოტენციურად ანტაგონისტურად მიჩნეულ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის. დღეს 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.⁵⁸¹

პარლამენტარიზმის პარადოქსად შეიძლება ჩავთვალოთ ის, როგორც კი საპარლამენტო უმრავლესობა გადაიქცევა სამთავრობო უმრავლესობად, პასუხისმგებლობის საკითხი არ წამოიჭრება, სანამ საპარლამენტო უმრავლესობა არ დაიშალება. 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.⁵⁸²

საპარლამენტო სისტემაში მთავარ როლს პარტიები ასრულებენ. პარტიული სისტემის განვითარების გარეშე შეუძლებელია სისტემის წარმატება, რამდენადაც მთავრობას ამხობს არა იმდენად უნდობლობის გამოცხადება, რამდენადაც გაუთავებელი ქიში, პარლამენტის დარბაზს მიღმა არსებული მოლაპარაკებები.

3. მთავრობის პასუხისმგებლობა ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შექმნა ეს იყო პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის მეორე მოდელი. ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებამ კიდევ უფრო ფართო მასშტაბები შეიძინა. აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება არსად ისე მკაფიოდ არ ასახულა, როგორც ეს საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციაში აისახა.

ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის დაბალანსების მიზნით შექმნილია პარალელური აღმასრულებელი სტრუქტურა – პრეზიდენტის

⁵⁸¹ პაკტე, პ. მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 226.

⁵⁸² Turpin C, Tomkins A, British Government and the Constitution, 2007, 567.

სახით.⁵⁸³ კონსტიტუციური წყობა, რომელიც ძალაუფლების მრავალ ცენტრს ქმნის და ხელს უშლის რეჟიმის პერსონალიზაციას, დაცული ლეგიტიმურობისთვის უფრო ხელსაყრელ საფუძველს ქმნის.⁵⁸⁴ თუმცა, ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა სხვადასხვა მოდელს აერთიანებს, რომელთაგან ზოგიერთი მათგანი სისტემის ფუნქციონირების უარყოფითი შედეგით აჭარბებს ორივე ზემოთ დასახელებულ მმართველობის ფორმას. მაგალითად, საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელი სახელმწიფოს მეთაურის აბსოლუტიზმის განმტკიცებას ემსახურება და ძალაუფლების შეკავებისა და გაწონასწორების ინსტრუმენტები უარყოფილია.

ფრანგულ მოდელში მთავრობის პასუხისმგებლობა უფრო ქმედითია, საპარლამენტო უმრავლესობას აქვს პრემიერ-მინისტრის და მთელი მთავრობის გადაყენების უფლება, თუმცა "ეს კომპეტენცია თავის კლასიკურ დანიშნულებას კარგავს, როდესაც ფორმალურად პარლამენტისადმი არაანგარიშვალდებული პრეზიდენტი მთავრობის ფუნქციების ნაწილს ფაქტობრივად ითვისებს და ინარჩუნებს უფლებას, დაითხოვოს პარლამენტი".⁵⁸⁵ ფრანგული მოდელი კანონმდებლის დასუსტების ხარჯზე აძლიერებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მოცემული კონსტრუქცია საფრანგეთში პრობლემას არ ქმნის სახელმწიფო ორგანოთა დემოკრატიული ფუნქციონირების თვალსაზრისით, უფრო მეტიც, აღნიშნული კონფიგურაცია დაეხმარა მთავრობას სტაბილურობასა და ეფექტიანობის მიღწევაში. თუმცა, ეს განპირობებულია ფრანგული დემოკრატიის საუკუნეების გამოცდილებით, რაც ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში არ არსებობს. შედეგად, ძლიერი პრეზიდენტი ახერხებს სახელმწიფო ორგანოებზე დომინირებას მათი უფლებამოსილებების უგულვებელყოფის ხარჯზე.

დიუვერჟეს დეფინიცია გახდა ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის სტანდარტული ფორმულა. თუმცა, მისი ფორმულა პრობლემურია. პრობლემას ქმნის "საკმაოდ მნიშვნელოვანი კომპეტენციის" ნათელი დეფინიციის არარსებობა. დიუვერჟესეული თავდაპირველი ორიგინალური დეფინიცია განავრცეს და ქვეკატეგორიები გამოყვეს არაერთმა პროფესორმა.

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ დიუვერჟეს თავდაპირველ, ორიგინალურ დეფინიციაში შეიძლება გამოიყოს მინიმუმ ოთხი კატეგორია: 1. პირველ კატეგორიას უნდა მიეკუთვნოს ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკები. ნახევრადსაპრეზიდენტოს სისტემის ის ქვეყნები, რომელსაც შუგარტი და კერი საპრეზიდენტი-საპარლამენტო სისტემას მიაკუთვნებენ, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების, ასევე

⁵⁸³ 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.

⁵⁸⁴ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 66, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

⁵⁸⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 249.

პარლამენტის დათხოვნის ფართო დისკრეცია. ასეთებია: რუსეთი, სომხეთი, აზერბაიჯანი და სხვა. 2. სისტემა ძლიერი პრეზიდენტით, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირების, თუმცა, არა გადაყენების უფლება, ასევე ფლობს პარლამენტის დაშლის დისკრეციულ უფლებას. ამავე დროს, აღმასრულებელ სფეროში აქვს მნიშვნელოვანი პრეროგატივები და საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაში ახერხებს სისტემაზე დომინირებას. აღნიშნული მოდელის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკა. 3. მესამე ქვეკატეგორიად შეიძლება გამოიყოს ბალანსირებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა, სადაც პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირებაში ფლობს გარკვეულ პრეროგატივებს, აღმასრულებელ სფეროში ფრაგმენტულად აქვს კომპეტენციები, რომელიც მას საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაშიც არ აძლევს სისტემაზე დომინირების შესაძლებლობას. პრეზიდენტი არის ანგარიშგასაწევი ფიგურა; პირი, რომელთანაც საჭიროა მოლაპარაკება, თუმცა, ის არც ერთ შემთხვევაში არ ხდება მთავარი მოქმედი პირი. პრეზიდენტის კომპეტენციები უფრო მთავრობის ბალანსს ემსახურება. მაგალითად, ლიტვა და პოლონეთი. ამ მოდელს შეიძლება ეწოდოს ნახევრადსაპარლამენტოც. 4. ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში მოქცეულია ასევე ის მოდელები, რომელშიც პირდაპირი წესით არჩეული ცერემონიალური ფიგურები დგას სახელმწიფოს სათავეში, სისტემა, რომლის ფუნქციონირება არ განსხვავდება საპარლამენტო პრაქტიკისგან. ეს არის ავსტრია, ისლანდია, ბულგარეთი, მაკედონია, სლოვენია, რუმინეთი. მიგვანია, რომ ეს კატეგორია არ უნდა იქნეს მიჩნეული ნახევრადსაპრეზიდენტოდ. ის წარმოადგენს საპარლამენტო სისტემის ქვეკატეგორიას, კერძოდ, საპარლამენტო სისტემას პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტით. პრეზიდენტი ვერ ახერხებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რაიმე ზეგავლენის მოხდენას, შესაბამისად, სახეზე არაა ორმაგი, ორთავიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება. აღნიშნული კი გამორიცხავს მის ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკად მიჩნევის საფუძველს.

ფრანგულ კონცეფციაში მმართველობის ამ ფორმაში სახეზეა პრეზიდენტის პრიმატი. 1958 წლის კონსტიტუციის ტექსტი იძლევა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი კონკურენტი ხელისუფლების – პრეზიდენტისა და პარლამენტის – არსებობას.⁵⁸⁶ კანონმდებელს ჩამოერთვა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებების ნაწილი, თავდაყირა დადგა უნდობლობის ინსტიტუტი და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობა. შერეულ მმართველობის საერთო მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამოიწნული არაა.

სპეციალისტთა უმრავლესობის მიერ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითად ნაკლოვანებად – ორმაგი აღმასრულებელი

⁵⁸⁶Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 145.

ხელისუფლების შიგნით შესაძლო კონფლიქტი განიხილება. აღმასრულებელი ხელისუფლების დაყოფამ ოპოზიციურ სეგმენტებად – ერთი მხრივ, პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, კაბინეტი ასამბლეის მხარდაჭერით, შეიძლება წარმოშვას კრიზისი, თუკი ამ დროს ერთ-ერთი ან ორივე მხარე უგულებელყოფს ერთმანეთის უფლებებს. კოჰაბიტაციის პროცესში პრემიერ-მინისტრი ჩნდება, როგორც მთავარი პოლიტიკური პირი, და ის არის პასუხისმგებელი პოლიტიკის განსაზღვრაზე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში.

შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტის დროს პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ეპაექრებიან ერთმანეთს კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციისათვის, რამდენადაც კონსტიტუციის ტექსტი ხშირად ბუნდოვანია პრეზიდენტის და მთავრობის კომპეტენციების ერთმანეთისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით.⁵⁸⁷ აღსანიშნავია, რომ კოჰაბიტაცია არ უნდა იქნას განიხილული მხოლოდ უარყოფით კონტექსტში, ის გარკვეულწილად ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმადაც აღიქმება.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტის ჩართულობის რამდენიმე ვარიანტი შეიძლება გამოიყოს:

- 4) პრეზიდენტს აქვს პრემიერ-მინისტრის ექსკლუზიური შერჩევის უფლება, მაგალითად, საფრანგეთო.
- 5) საკანონმდებლო ორგანოს აქვს უფლებამოსილება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი. ამ პროცესში პრეზიდენტი ასრულებს ცერემონიულ როლს; მთავრობის ფორმირება ხდება ისე, როგორც საპარლამენტო სისტემაში.
- 6) პრეზიდენტი და საკანონმდებლო ორგანო ერთობლივად ნიშნავენ პრემიერ-მინისტრს. ეს მოდელი, რომელიც გულისხმობს პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრემიერ-მინისტრის ერთობლივად დანიშვნას, მოიცავს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემდეგ ქვეყნებს: ლიტვა, ხორვატია, სერბეთი, პოლონეთი. აქ პრეზიდენტის კომპეტენციები შედარებით უფრო მეტია.

ძალაუფლების გაზიარების სისტემა შეუძლებელია არსებობდეს კაბინეტის დათხოვნის უფლების ფრთხილი რეგულაციის გარეშე. მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონსოლიდაციას ახდენს; ხოლო როცა ეს უფლება არ აქვს პრეზიდენტს, პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ხდებიან თანაბარი ძალის მქონე აღმასრულებლები.⁵⁸⁸

⁵⁸⁷ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (ახერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), 62, იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.07.2014].

⁵⁸⁸ Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional

პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენებას შეუძლია, ხელყოს ძალაუფლების გამიჯვნა. 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.⁵⁸⁹ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში იმისთვის რომ პრეზიდენტის დისკრეციული ძალაუფლება არ გახდეს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფუძვლები, როგორც წესი, დათხოვნის უფლებამოსილება პრეზიდენტს სპეციფიკური კონსტიტუციური გარემოებების დადგომისას წარმოეშობა.

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. მთავრობა პასუხისმგებელია არა მარტო პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშეც. ამის საპირისპიროდ პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დაშლის უფლება. აღნიშნულს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მინიმუმამდე დაჰყავს. გადაყენების საშიშროება პრემიერ-მინისტრს არ აძლევს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე შეცდილების რეალურ შესაძლებლობას.

4. მთავრობის პასუხისმგებლობა საქართველოში

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ამოსავალი წერტილი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება იყო. პრეზიდენტის კომპეტენციები მნიშვნელოვნად შემცირდა. ის დამოუკიდებლად ძირითადად მხოლოდ ცერემონიალურ და სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებს. ასევე ფრაგმენტულად აღჭურვილია აღმასრულებელი ხელისუფლებითაც.

ცვლილებებიდან აღსანიშნავია, რომ მეტისმეტად გახანგრძლივებულია მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა. უსაფუძვლოა ერთხელ უკვე წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობის ხელახლა წარდგენა და განმეორებით კენჭისყრა. კვორუმის თვალსაზრისით საქართველოში არჩეულია მთავრობის ფორმირების უკიდურესი პოზიტიური წესები. უფრო მეტიც, ითვალისწინებს უფრო მკაცრ დებულებებს, ვიდრე გერმანიის, ესპანეთის, პოლონეთისა და სლოვენის კონსტიტუციები.

საკითხის ინიცირება მოითხოვს საგრძნობლად მაღალ კვორუმს, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ ვერსიაში, საკითხის აღძვრას თან ერთვის ე.წ. "შუალედური კენჭისყრის" ჩატარება, რომელზეც გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა იმ რაოდენობით, რაც ესაჭიროება მთავრობისათვის ნდობის მინიჭებას (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე

reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 56, იხ.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].

⁵⁸⁹ იქვე.

მეტი). შემდგომი ეტაპი არის ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის დასახელება. თუმცა, სხვა ქვეყნებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტში სწორედ პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის დასახელებით იწყება. ვადები, ცალსახად, ხელოვნურად გაჭიანურებულია. პრობლემურია პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტში. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს მთავრობასა და პარლამენტს შორის მკვეთრი დაპირისპირება. გერმანიაში მსგავსი კრიზისის თავიდან აცილების მიზნით გათვალისწინებულია კონსტიტუციური მექანიზმები, რასაც საქართველოში არ ვხვდებით.

საპარლამენტო სისტემაში ხელისუფლების დანაწილების კონტექსტში შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი ნდობა-უნდობლობის მექანიზმით ხორციელდება. ამიტომ მის სათანადო რეგლამენტირებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. ნდობა-უნდობლობის არაჯეროვანმა მოწესრიგებამ შესაძლოა გამოიწვიოს სხვადასხვა ნეგატიური შედეგი, მათ შორის, პოლიტიკური კრიზისი, ხელისუფლების შტოებს შორის კონფლიქტის ესკალაცია ან სულაც კონტროლის მექანიზმის მოსპობა.

პარლამენტის დათხოვნა, როგორც მთავრობის პასუხისმგებლობის საპირწონე, გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციაშიც. ამასთან, კონსტიტუცია პარლამენტის დათხოვნის სულ რამდენიმე შემთხვევას განსაზღვრავს და გამორიცხავს მის თავისუფალ დათხოვნას.

მიზანშეწონილია, რომ პრეზიდენტის კომპეტენციები, პოლონეთისა და ლიტვის კონსტიტუციების მსგავსად, გაიზარდოს. ამასთან, საჭიროა უნდობლობის პროცესში პრეზიდენტის ჩამოშორება პროცედურისგან. მთავრობის დანიშვნისა და მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების ერთად აკუმულირება საფრთხეს წარმოადგენს შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმის ეფექტიანობისთვის. მთავრობის დამაბალანსებელი პრეზიდენტის ინსტიტუტის მისაღებად საჭიროა ერთ-ერთი პრეროგატივის დატოვება პრეზიდენტის ხელში. ამასთან, მთავრობის გადაყენების უფლების პრეზიდენტისთვის მინიჭება სახიფათოა. ეს მთავრობას სრულიად უქვემდებარებს პრეზიდენტს. აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად უმჯობესია პრეზიდენტის კომპეტენციები გაიზარდოს მთავრობის ფორმირების პროცესში.

მთავრობის ფორმირება პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს ერთობლივი გადაწყვეტის საგანს უნდა წარმოადგენდეს, რამდენადაც სახეზეა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი ორგანო, საჭიროა გათვალისწინებული იქნას ორივეს ნება. მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის მონაწილეობის გაზრდა ამცირებს ასევე პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის დაძაბულობისა და კონფლიქტის რისკს. კაბინეტის დათხოვნა კი ექსკლუზიურად პარლამენტის ხელში უნდა მოექცეს.

ამ ეტაპზე პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობა აშკარად არ ქმნის ტოლგვერდა სამკუთხედს. ამ ტრიადაში უფლებამოსილების ყველაზე დიდი წილი მოდის მთავრობაზე.

პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებები ვერ აბალანსებს მთავრობის კომპეტენციებს. ასეთია de lege lata, ხოლო როგორი უნდა იყოს de lege ferenda? ცხადია, აუცილებელია, რომ მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები შესაბამისობაში მოვიდეს კონსტიტუციონალიზმის თეორიებთან.

მთავრობას მნიშვნელოვანი კომპეტენციების პარალელურად საჭიროა იარსებოს რეჟიმის დემოკრატიული ფუნქციონირებისათვის საჭირო მექანიზმებმა, როგორცაა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ადეკვატური პროცედურა. ასევე ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა გარკვეულწილად გულისხმობს მთავრობის დაბალანსების მიზნით პარალელური აღმასრულებელი სტრუქტურის შექმნას - პრეზიდენტის სახით.⁵⁹⁰ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით პრეზიდენტი ოდნავ სუსტია ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელისთვის და ოდნავ ძლიერია საპარლამენტო მოდელისთვის (ი.კობახიძე).⁵⁹¹

საჭიროა დაბალანსებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის შემოღება. ამ სისტემის უპირატესობას წარმოადგენს შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმის უზრუნველყოფა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში. კონსტიტუციური წყობა, რომელიც ძალაუფლების მრავალ ცენტრს ქმნის და ხელს უშლის რეჟიმის პერსონალიზაციას, დაცული ლეგიტიმურობისთვის უფრო ხელსაყრელ საფუძველს ქმნის.⁵⁹² ამ სისტემაში არსებობს ურთიერთშეკავებისა და კონტროლის ყველაზე მეტი საშუალება. მთავრობას აკონტროლებს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანო, არამედ მთავრობას აბალანსებს პრეზიდენტიც. მთავრობის დასაბალანსებლად საჭიროა პრეზიდენტის კომპეტენციების გაზრდა, პოლონეთისა და ლიტვის კონსტიტუციების მსგავსად. ამასთან აღნიშნულმა არ უნდა მოახდინოს პრეზიდენტის ზედმეტად გაძლიერება, რადგან პრეზიდენტი, რომელსაც თავისი საქმიანობისთვის არ ეკისრება პასუხისმგებლობა, ჭარბი ძალაუფლების თავმოყრის შემთხვევაში, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს შეიცავს.

აუცილებელია, რომ სათანადო კონსტიტუციური გარანტიები დადგინდეს, რომ ქვეყანა დაცული იყოს პრეზიდენტის ავტოკრატიისგან, ასეთ გარანტიებად კი შეიძლება მივიჩნიოთ პრეზიდენტის მიერ მთავრობის ცალმხრივი დანიშვნის უფლების შეზღუდვა. აღნიშნული პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს ერთობლივი გადაწყვეტის საგანს უნდა

⁵⁹⁰ 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.

⁵⁹¹ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოღაისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 34.

⁵⁹² ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, 66, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>

წარმოადგენდეს, რამდენადაც სახეზეა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი ორგანო, საჭიროა გათვალისწინებული იქნას ორივეს ნება.

მთავრობის დანიშვნისა და მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების ერთად აკუმულირება საფრთხეს წარმოადგენს შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმის ეფექტიანობისთვის. მთავრობის დამაბალანსებელი პრეზიდენტის ინსტიტუტის მისაღებად საჭიროა ერთ-ერთი პრეროგატივის დატოვება პრეზიდენტის ხელში. მთავრობის გადაყენების უფლების პრეზიდენტისთვის მინიჭება სახიფათოა. ეს მთავრობას სრულიად უქვემდებარებს პრეზიდენტს. აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად უმჯობესია პრეზიდენტის კომპეტენციები გაიზარდოს მთავრობის ფორმირების პროცესში.

პარლამენტის დათხოვნის უფლება უნდა შემოიფარგლოს კონსტიტუციით ზუსტად რეგლამენტებული შემთხვევებით, აღნიშნული არ უნდა წარმოადგენდეს უნდობლობის საკითხის დასმისთვის პარლამენტის დასჯის ფორმას. პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენებას შეუძლია, ხელყოს ძალაუფლების გამიჯვნა. 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. ამიტომ აუცილებელია პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილებების კონკრეტული კონსტიტუციური გარემოებებით შემოფარგვლა.

აღნიშნული საკითხების სათანადოდ მოწესრიგების შემთხვევაში სახეზეა დაბალანსებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა, რომელშიც არც პრეზიდენტი და არც პრემიერ-მინისტრი არაა „არჩევითი მონარქი“. ამ სისტემას შეუძლია დაიცვას ქვეყანა წმინდა საპარლამენტო სისტემის რისკებისგან. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური პარტიების სისუსტე და ნამდვილი საპარლამენტო ცხოვრების გამოცდილების ნაკლებობაა, იქმნება პარლამენტის დანაწევრებისა და დაყოფის საფრთხე, ამავე დროს, აღმასრულებელი ხელისუფლება ბალანსდება შიგნით, პრეზიდენტი და პრემიერი ერთმანეთს აწონასწორებენ. თუმცა, როგორც აღინიშნა, ეს იმ შემთხვევაში თუ უფლებამოსილებები თანაზომიერად არის გადანაწილებული.

დაბალანსებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა იძლევა იმგვარ გადაწყვეტას, სადაც პრეზიდენტი არაა აღმასრულებელი ხელისუფლების ექსკლუზიური მფლობელი, ამავე დროს პრეზიდენტს ეძლევა შესაძლებლობა განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო უარს ამბობს პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის მხარდაჭერაზე. ამავე დროს, ეს თავიდან იცილებს რომელიმე ერთი ექსტრემალური პოლიტიკის გატარებას, რამდენადაც მრავალ პოლიტიკურ ინსტიტუტსა და ჯგუფს აიძულებს კომპრომისსა და მშვიდობიან თანაცხოვრებას.

პრეზიდენტის ავტოკარტიისგან დაცვის გარანტიებს წარმოადგენს მთავრობის გადაყენების აკრძალვა, პარლამენტის დათხოვნის უფლების შემოფარგვლა კონსტიტუციით ზუსტად რეგლამენტებული შემთხვევებით. ამასთან, პრეზიდენტი უნდა აღიჭურვოს აღმასრულებელი ხელისუფლებითაც, რათა პრემიერ-მინისტრის კომპეტენცია დაბალანსდეს თვითონ აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით. პრეზიდენტის უნდა მიეცეს მთავრობის ფორმირების პროცესში გარკვეული კომპეტენციები. აღნიშნული პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს ერთობლივი გადაწყვეტის საგანს უნდა წარმოადგენდეს. ამ საკითხების სათანადოდ მოწესრიგების შემთხვევაში სახეზეა დაბალანსებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა, რომელშიც არც პრეზიდენტი და არც პრემიერ-მინისტრი არაა „არჩევითი მონარქი“.

ამ სისტემის ნეგატიურ ფაქტორს წარმოადგენს შიდა-აღმასრულებელი კონფლიქტი, რომელიც ყოველთვის შესაძლებელია წარმოიშვას ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში. თუმცა, კოჰაბიტაცია ყოველთვის უარყოფით კონტექსტში არ უნდა იქნას განხილული. კოჰაბიტაციამ შეიძლება უზრუნველყოს ძალაუფლების გაზიარება. პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის უფლებამოსილების ზომიერი გადანაწილების შემთხვევაში, კოჰაბიტაციის უარყოფითი შედეგები შეიძლება შემცირდეს, უფრო მეტიც, დადებითად აისახოს მთავრობის კონტროლის კონტექსტში.

მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის მონაწილეობის გაზრდა ამცირებს ასევე პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის დაძაბულობისა და კონფლიქტის რისკს. კაბინეტის დათხოვნა კი ექსკლუზიურად პარლამენტის ხელში უნდა მოექცეს. შესაბამისად, საჭიროა უნდობლობის პროცესში პრეზიდენტის ჩამოშორება.

აუცილებელია კვაზიკონსტრუქციული ვოტუმიდან ნამდვილ კონსტრუქციულ ვოტუმზე გადასვლა. "საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლში მოცემული მთავრობის უნდობლობის გაურკვეველი მექანიზმი გორდიას კვანძია, რომლის გახსნაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს სტაბილურობისა და განვითარებისთვის".⁵⁹³ საჭიროა იმ არაორდინალური მახასიათებლების გაუქმება, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს სრულიად არაკონსტრუქციულს ხდის. კერძოდ, ინიციატორთა მაღალი კვორუმი, შუალედური კენჭისყრა, პრეზიდენტის აღმასრულებელი ვეტო, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების ცალკე ეტაპად გამოყოფა, ნდობისა და უნდობლობის ცალ-ცალკე პროცედურად გამოცხადება.

შესაძლებელია კიდევ ერთი რეკომენდაციის ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს იმას, რომ ოპტიმალური ბალანსის შესანარჩუნებლად, საპარლამენტო ნებაზე გარკვეული ზეგავლენის მოსახდენად, უმჯობესი იქნება, თუ პრეზიდენტის ნაცვლად უნდობლობის საკითხზე მსჯელობის

⁵⁹³ 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 >

უფლება მიეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ეს გერმანიაშია. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ამოწმებს არა მხოლოდ კონსტიტუციის ფორმალური წესების დაცვას, არამედ აღნიშნული პორცედურის კანონმდებლის ნამდვილ ნებასთან შესაბამისობას. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ძირითადი კანონის "ფორმალურ დებულებებს" "მატერიალური პირობებიც" დასძინა,⁵⁹⁴ რაც ფორმალური წესების დაცვით კონსტიტუციის დებულებების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას ემსახურება. ნეიტრალური ორგანოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს, ჩართვა ხელს შეუწყობს პოლიტიკური პროცესების სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევას.

კონსტიტუციის შემდგომი სრულყოფის მიზნით, აქვე წარმოდგენილია საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 და 81-ე მუხლის პროექტები.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პროექტი:

1. ახლარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე.
2. პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელიც შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს. პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს მთავრობის სხვა წევრებთან ერთად წინა მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 10 დღის ვადაში და იღებს ახლადდანიშნული მთავრობის წევრთა ფიცს.
3. პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის მიერ დანიშნიდან 7 დღის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის პროგრამას ნდობის ვოტუმის მისაღებად. ნდობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.
4. თუ მთავრობა არ დაინიშნება მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული წესით ან სამთავრობო პროგრამა ვერ მიიღებს ნდობას მე-3 ნაწილით დადგენილი წესით, მეორე და მესამე პუნქტით განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ 10 დღის ვადაში პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პრემიერ-მინისტრს და მის მიერ წარმოდგენილ მთავრობის წევრებს. პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს ამ გზით არჩეულ მთავრობის წევრებს და იღებს მათ ფიცს. თუ პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს მთავრობის წევრთა დანიშვნის თაობაზე, მთავრობა დანიშნულად ჩაითვლება.

⁵⁹⁴Apel S., Korber C., Wihl Tim., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, 1245-1246, ხელმისაწვდომია: <<http://heinonline.org>>, [01.10.2014]

5. თუ მთავრობა არ იქნება შერჩეული და ნდობა გამოცხადებული ამ მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრსა და მისი წინადადებით მთავრობის დანარჩენ წევრებს და იღებს მათ ფიცს. პრეზიდენტის მიერ მთავრობის დანიშვნიდან 7 დღის ვადაში პარლამენტი ხმათა უმრავლესობით უცხადებს ნდობას.
6. ამ მუხლის მე-5 პუნქტით დადგენილი წესით, ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი ითხოვს პარლამენტს და ნიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-81 მუხლის პროექტი:

1. პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტს შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთმა მეოთხედმა. უნდობლობის წინადადება უნდა შეიცავდეს ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას.
2. კენჭისყრა იმართება საკითხის აღძვრიდან არა უადრეს 2 და არა უგვიანეს 7 დღისა. უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.
3. თუ პარლამენტი აირჩევს ახალ პრემიერ-მინისტრს, პრეზიდენტი იღებს მთავრობის გადადგომას და ნიშნავს პარლამენტის მიერ არჩეულ ახალ პრემიერ-მინისტრს და მისი წინადადებით მთავრობის დანარჩენ წევრებს, ასევე იღებს მათ ფიცს.
4. თუ პარლამენტი ვერ აირჩევს ახალ პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტისთვის მიმართვა კენჭისყრიდან ექვსი თვის განმავლობაში დაუშვებელია.

დანართი 1

მთავრობის ფორმირების პროცედურა

	აქტრია	ბელგია	დანია	ფინეთი	საფრანგეთი	გერმანია	საბერძნეთი	ისლანდია	ირლანდია	იტალია	ბულგარეთი	ნიდერლანდი	ნორვეგია	პორტუგალია	პოლონეთი	შვედეთი	დღობრიტანეთი	საქართველო
ფორმალური დამსახურებული	პ	მ	მ	პ	პ	პ	პ	პ	პ	პ	პ	მ	მ	პ	პ	ს	მ	პ
კონსულტაციები	+	+	+	+		-	-	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-
კონსულტაციები შემდეგ პირებთან: ყოფილ პრემიერ-მინისტრთან	+	+	+	-	არ გამოიყენება	არ გამოიყენება	არ გამოიყენება	+	არ გამოიყენება	-	-	-	+	-	არ გამოიყენება	-	არ გამოიყენება	არ გამოიყენება

პარტიის ლიდერთან	-	+	+	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	+	არ გამო ყენება	+	-	+	-	+	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება
საპარლამენტო პარტიის ლიდერთან	-	-	-	+	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	+	+	-	-	-	არ გამო ყენება	+	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება
შიდა ჯგუფებთან	-	+	+	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	-	-	-	-	-	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება
პარლამენტის თავმჯდომარესთან	-	+	+	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	+	-	-	-	-	არ გამო ყენება	+	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება
სასამართლო ხელისუფლებასთან	-	-	-	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	-	-	-	-	-	არ გამო ყენება	-	არ გამო ყენება	არ გამო ყენება

ინფორმეთაურის გამოყენება	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
პრემიერ-მინისტრის დამსახელებელი:																		
სახელმწიფო ს მეთაური	+	+	(+)	+	+	(+)	(+)	+	(+)	+	(+)	+	(+)	+	(+)	-	(+)	(+)
პარლამენტი	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
სპიკერი	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(+)	-	-

მ = მონარქი, პ = პრეზიდენტი, ს = ქვედა პალატის სპიკერი;

"(+)" = ფორმალურად ჩაბმულია პროცესში, მაგრამ არა აქვს რეალური გავლენა; "+" = ფორმალურად ჩაბმულია პროცესში და აქვს ძლიერი ან ზომიერი გავლენა

შვეიცარია გამონაკლისია მთავრობის ფორმირების და მოხსნის პროცესისგან, რამდენადაც ეს შვეიცარიაში არ ხდება.

დანართი 2

მთავრობის ფორმირების ხანგრძლივობა

	აგსტრია	ბელგია	დანია	ფინეთი	საფრან	გერმანია	საბერძნეთი	ისლან	ირლანდია	იტალია	ლუქსემბურგი	ნიდერლანდი	ნორვეგია	პორტუ	პოლონეთი	შვედეთი	დიდი ბრიტანეთი	საქართველო
ხანგრძლივობა (დღეები)	39	78	15	55	22	39	8	50	23	52	34	76	30	51	70	24	4	72

დანართი 1 და დანართი 2 ეყრდნობა საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში, საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემულ მონაცემებსა და ლუდვიგ დე ვინტრის კვლევას "პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების პროცესში"

Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and

Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

დანართი 3

მთავრობის გადაყენების წესები და პრაქტიკა

	ავსტრია	ბელგია	დანია	ფინეთი	საფრანგეთი	გერმანია	საბერძნეთი	ისლანდია	ირლანდია	იტალია	ლუქსემბურგი	ნიდერლანდი	ნორვეგია	პორტუგალია	ესპანეთი	შვედეთი	დიდიბრიტანეთი
კანონპროექტის ჩავარდნა და მთავრობის გადადგომის ვალდებულება																	
წესი	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
პრაქტიკა	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-
მთავრობის გადაყენების წესი																	
პოზიტიური	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-

ნეგატიური	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+
-----------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

დანართი 4

<p>პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების მეთოდი შუგარტისა და კერის მიხედვით</p>	
<p>საკანონმდებლო უფლებამოსილებები:</p>	
<p>ვეტო მთელ კანონპროექტზე/ვეტოს დაძლევა</p>	<p>ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა</p>
<p>4 პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა პარლამენტს არ შეუძლია 3 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 2/3-ზე მეტი ხმით; 2 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 3/3 ხმით; 1 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის ხმებით ან - სა და 2/3-ს შორის არსებული ხმებით; 0 ვეტოს უფლება არ არის განსაზღვრული ან მისი დაძლევისათვის საჭიროა პარლამენტის წევრთა უბრალო უმრავლესობა.</p>	<p>4 პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა პარლამენტს არ შეუძლია 3 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 2/3-ით; 2 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობით; 1 ვეტოს დაძლევისათვის საჭიროა პარლამენტის უბრალო უმრავლესობა; 0 პრეზიდენტის ნაწილობრივი ვეტო არ არის განსაზღვრული</p>
<p>კანონის ძალის მქონე პრეზიდენტის აქტების გამოცემა</p>	<p>საკანონმდებლო ინიციატივის ექსკლუზიური უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში)</p>
<p>4 პრეზიდენტს აქვს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება, ეს უფლება არ შეიძლება გაუქმდეს; 2 პრეზიდენტს შეუძლია გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები განსაზღვრულ დროში შეზღუდვებით; 1 პრეზიდენტის მიერ ასეთი აქტების გამოცემის უფლება შეზღუდულია; 0 არ არის დაშვებული პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის</p>	<p>4 პარლამენტს არ შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტში; 2 პარლამენტის უფლება ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტებში შეზღუდულია; 1 პარლამენტის უფლება ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტებში შეზღუდული არ არის; 0 პრეზიდენტს არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის ერთადერთი უფლება.</p>

<p>უფლება ან ასეთი დაშვებულია პარლამენტის დელეგირებით;</p>	
<p>უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში</p>	<p>პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანა</p>
<p>4 ბიუჯეტის პროექტი მზადდება პრეზიდენტის მიერ, პარლამენტს არა აქვს უფლება მასში ცვლილებები შეიტანოს; 3 პარლამენტს შეუძლია შეამციროს, მაგრამ არა გაზარდოს ბიუჯეტის მუხლები; 2 პრეზიდენტი ადგენს ხარჯების ზედა ზღვარს, რომლის ზევით არ შეიძლება წავიდეს პარლამენტი ცვლილებების შეტანის დროს; 1 პარლამენტს შეუძლია გაზარდოს ხარჯები შემოსავლის დამატებით მუხლებზე მითითებით; 0 არ არის შეზღუდული პარლამენტის უფლებამოსილება ბიუჯეტის მომზადებისა და მასში ცვლილებების შეტანის პროცესში.</p>	<p>4 არ არის შეზღუდული; 2 შეზღუდულია; 0 პრეზიდენტს არა აქვს ასეთი უფლება;</p>
<p>არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები</p>	
<p>კაბინეტის ფორმირება</p>	<p>კაბინეტის გადადგომა</p>
<p>4 პრეზიდენტი ნიშნავს კაბინეტს პარლამენტის დამტკიცებისა და ნდობის გარეშე; 3 პრეზიდენტი ნიშნავს კაბინეტს, მაგრამ აუცილებელია მისი დამტკიცება ან ნდობის გამოცხადება; 1 პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს მისი კანდიდატურა, პრემიერ-მინისტრი შემდეგ ნიშნავს სხვა მინისტრებს; 0 პრეზიდენტს არა აქვს უფლება დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის რეკომენდაციის გარეშე;</p>	<p>4 პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს თავისი სურვილით; 2 პრეზიდენტის უფლებამოსილება კაბინეტის გადაყენებაში შეზღუდულია; 1 პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს მინისტრი ან კაბინეტი მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პარლამენტი დათანხმდება გადადგომას და წამოაყენებს ახალ მინისტრს ან კაბინეტს; 0 კაბინეტს ან მინისტრებს პარლამენტმა შეიძლება გამოუცხადოს უნდობლობა და გადააყენოს.</p>

კაბინეტისადმი უნდობლობა	პარლამენტის დათხოვნა
<p>4 პარლამენტს არ შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს კაბინეტს, გადააყენოს კაბინეტი ან მინისტრები;</p> <p>2 ასამბლეას აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს კაბინეტს, მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია საპასუხოდ დაითხოვოს პარლამენტი;</p> <p>1 უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტში (პარლამენტის უმრავლესობამ უნდა წარმოადგინოს ახალი კაბინეტი);</p> <p>0 პარლამენტის მიერ კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადების შეუზღუდავი უფლება.</p>	<p>4 პრეზიდენტის უფლება პარლამენტის დათხოვნაზე არ არის შეზღუდული;</p> <p>3 პარლამენტის დათხოვნა შეუზღუდულია დათხოვნის რაოდენობით ან განსაზღვრული დროის ფარგლებში დათხოვნის საფუძვლებით;</p> <p>2 დათხოვნის შემდეგ იმართება პრეზიდენტის ახალი არჩევნები;</p> <p>1 პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება შეზღუდულია: მას ეს შეუძლია მხოლოდ კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადების საპასუხოდ;</p> <p>0 არ არის გათვალისწინებული.</p>

დანართი 5

შუგარტისა და კერის მიხედვით პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში									
	ბუღალგაერთი	ხორვატია (2000 წლიდან)	ლიტვა	მაკედონია	პოლონეთი 1997 წლიდან	რუმინეთი	სლოვაკეთი 2001 წლიდან	სლოვენია	საქარველო
საკანონმდებლო უფლებამოსილებები									
მთელ კანონპროექტზე ვეტო (<i>package veto</i>) /ვეტოს დაძლევა;	1	0	1	1	1	0	1	0	1
ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა;	0	0	0	0	0	0	0	0	1
პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტების (<i>decree</i>) გამოცემის უფლება;	1	1	1	0	0	1	0	1	1
საკანონმდებლო ინიციატივის გამონაკლისი უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში)	0	0	0	0	0	0	0	0	0

უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში (<i>budgetary powers</i>)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანის უფლება	0	2	0	0	2	4	0	0	0
არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები									
კაბინეტის ფორმირება	0	1	1	1	1	1	1	1	0
კაბინეტის გადადგომა	0	0	0	0	0	0	0	0	0
კაბინეტისადმი უნდობლობა	0	2	2	0	1	0	0	1	1
პარლამენტის დათხოვნა	0	1	1	0	1	1	1	1	1
საერთო ქულა საკანონმდებლო სფეროში	2	3	2	1	3	5	0	1	3
საერთო ქულა არასაკანონმდებლო სფეროში	0	6	4	1	3	2	2	3	2
მთლიანობაში	2	9	6	2	6	7	2	4	5

საქართველოს გარდა ცხრილში მოყვანილი მონაცემები ეყრდნობა რობერტ ელჯისა და სოფია მოესტრუპის სტატიაში არსებულ მონაცემებს.

იხ. Elgie R., Moestrup S., The Impact of Semi-presidentialism on the Performance of Democracy in Central and Eastern Europe, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, 2012.

ბიბლიოგრაფია

ქართულენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურა

1. ბურგენბერგერი, ბ, დემოკრატიის თეორია, იხ.:<http://www.mgri-law.ge/download/demokratiis%20teoria.pdf> [04/01/2014].
2. ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალაგაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002.
3. მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპრლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), 2001.
4. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003.
5. პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012
6. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი სახელმძღვანელო, დ. გეგენავას საერთო რედაქციით, 2013.
7. კვერენჩილაძე, გ, საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, თბილისი, 2012.
8. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, იხ.:<http://www.lsg.ge/uploadedFiles/files/14municipaluri%20samarTali,%20saxelmZRvanelo%20konstituciuri%20samarTali,%202005-kar.pdf>
9. კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009.
10. არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, აღმანახი, სახელმწიფო სამართალი (III), 2001. იხ.:<http://www.nplg.gov.ge>, [04. 01. 2015].

11. იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010.
12. კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუსაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009.
13. ლაუსონი კ, ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996.
14. ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005.
15. გაული, ვ, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), თბილისი, 2002.
16. ტანხევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996.
17. ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002.
18. ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), იხ: http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Malkhaz%20Nakashidze.pdf [15.07.2014].
19. საფრანი უ, მმართველობის პრინციპები: აღმასრულებელი ხელისუფლება, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996.
20. საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები, http://www.constcentre.gov.ge/failebi/NIKOLOZI_opt_opt_opt_opt_opt_61679.pdf
21. კვერენხილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები), ს. ქურასბედიანის რედაქტორობით, ბათუმი, 2011, <http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_90_clisadmi_43800.pdf> [20.05.2015]

22. გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, დ. გეგენავას რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014.
23. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, იხ.: <http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=248>. [20.05.2015]
24. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, იხ.: <http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=248> [20.05.2015]
25. საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, იხ.: <<https://iuristebi.files.wordpress.com/2012/12/e183a1e18390e183a5e18390e183a0e18397e18395e18394e1839ae1839de183a1-e18399e1839de1839ce183a1e183a2e18398e183a2e183a3e183aae18398e18390.pdf>> [20.05.2015].
26. ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განსტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005.
27. დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013.
28. უსუფაშვილი, დ, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), მერიდიანი, საერთაშორისო კონფერენციის პრაქტიკული მასალები, თბილისი, 2006.
29. ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>[20.05.2015].

30. დემეტრაშვილი ა., წინათქმა: 2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში - ფარგლები, მიმართულება, შედეგი, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>[20.05.2015].
31. ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბადი მაგალითი? ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, 2012, იხ.: <www.giz.de/law-caucasus>[20.05.2015].
32. კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა.
33. ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, იხ.: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_36475-1522-22-30.pdf?131223094855> [20.05.2015].
34. გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, თბილისი, 2013, N1, იხ.: <https://www.tsu.ge/data/file_db/faculty-law-public/Samar%20jurn%202013%201.pdf.pdf> [20.05.2015].
35. 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე ეტაპი: საზოგადოებრივი კონსენსუსი და საპარლამენტო ნება, თბილისი, 2013, იხ.: <<https://emcrights.files.wordpress.com/2013/11/emcpublication-final.pdf>> [20.05.2015].
36. კვერენხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, იხ.:<<http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenxilaZe.pdf>> [15.07.2014]
37. ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, იხ.:<http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645> [02.03.2015].
38. ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური

კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, იხ., <<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf>> [10.09.2013]

39. დავითური გ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელები და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, 2012.
40. დავითური, გ., მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა: შედარებითი ანალიზი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, იხ.: <<http://www.library.court.ge/upload/18282013-12-29.pdf>>, [02.03.2015].
41. კვერენჩხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, იხ.: <<http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenxilaZe.pdf>> [15.07.2014].
42. კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, N1-2(3-4), 2012, 198-203.
43. ცნობილაძე პ., "საქართველო კონსტიტუციური სამართალი", ტომი I, გამომცემლობა "უნივერსალი", თბილისი.
44. გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014.
45. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2008, თბილისი.
46. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2008, თბილისი.
47. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2006, თბილისი.
48. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2007, თბილისი.
49. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2007, თბილისი.
50. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, <https://matsne.gov.ge/>

1. Barnett H., Constitutional and Administrative Law, 2002.
2. Baumgartner J. C., Kada N., Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective, ob.: <https://books.google.ge/books?hl=en&lr=&id=1rtFINZszScC&oi=fnd&pg=PR7&dq=impeachment&ots=989GajrDer&sig=iN5jRghb-c3T54Cal0hh-HZs3tc&redir_esc=y#v=onepage&q=impeachment&f=false> [15.05.2016]
3. Bradley, A, Ewing, K, Constitutional and Administrative Law, 2007.
4. Carey J., Presidential versus Parliamentary Government, 109, http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf [15.07.2014].
5. Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997.
6. Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992.
7. Shugart M., Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective, 2010, <http://en.idi.org.il/media/1760789/IsraeliPoliticalReform_Shugart.pdf> [22.05.2015].
8. Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, ob.: <<http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>>, [15.07.2014].
9. Sedelius T., The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, ix.: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].
10. Strøm K, Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution, ix.: <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [26/04/2014].
11. Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
12. Möllers C, The Three Branches A Comparative Model of Separation of Powers, Oxford, 2013.
13. Iijphart A., Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
14. Melvin J. Dubnick, Seeking Salvation for Accountability, 2002, ob.: <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf> [04/01/2014].
15. Turpin, C, Tomkins, A, British Government and the Constitution, 2007.
16. David E. Smith., Clarifying the doctrine of ministerial responsibility as it applies the government and parliament of Canada, Restoring Accountability – Research

- Studies: Volume 1 – Parliament, Ministers and Deputy ministers, 102, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/GomeryII/ResearchStudies1/CISP_AA_Vol1_4.pdf>[04/01/2014].
17. Thomas O. Sargentich., The presidential and parliamentary models of national government, AM. U.J. INT'L L. & POL'Y [Vol. 8:579], <<http://www.auilr.org/pdf/8/8-23-19.pdf>>[04/01/2014],
 18. Bagce H., The Role of Political Institutions in Tackling Political Fragmentation and Polarization: Presidentialism Versus Parliamentarism, 2002, ob.: <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/140.pdf>[04/01/2014].
 19. A, Føllesdal ,The Legitimacy Challenges for New Modes of Governance: Trustworthy Responsiveness. Government and Opposition, pp 81-100, (2011). ob.: <http://journals.cambridge.org/>[22/11/2013].
 20. Romzek B., Dubnick M., Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987, ob.: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/975901?uid=3738048&uid=2&uid=4&sid=21103240227677>> [04/01/2014].
 21. Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013.
 22. Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, American Journal of International Law, 1989, ob.: <<http://scholar.google.com>> [15.01.2015].
 23. Laski H.J., The President and Congress, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A., Oxford, 1992.
 24. Aucoin P., Jarvis M., Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform, 2005, ob.: <http://portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/courses/UniversityofOttawa/API5116DemocraticGovernanceandPublicManagement/Courseware%20Library/September%20028%20-%20Conceptions%20and%20Practices%20of%20Accountability/Aucoin,%20Jarvis,%20Modernizing%20Government%20Accountability.pdf> [04/01/2014].
 25. Stepan A., Skach C., Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
 26. Kantor H., Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit The Power of the President, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.

27. Nino C.S., Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
28. Mainwaring S., Presidentialism in Latin America, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
29. Ordonez J.B., A Collegial Executive for Uruguay, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
30. Cheibub, J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf> [04/01/2014].
31. Huber J., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, ob.: <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [11/09/2008].
32. Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989.
33. Norton P., Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989.
34. Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, Bicameralism and Government Formation, ob.: <<http://www.econ2.ihu.edu/People/eraslan/Papers/bicameralism-qjps.pdf>> [30.05.2014].
35. Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMaiRule1995.pdf>> [30.05.2014].
36. Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> , [30.05.2014].
37. Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf>> [20.05.2015].
38. Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence? 255, ob.: <http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf> [20.05.2015].

39. Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf> > [20.05.2015]
40. Strøm K, Parliamentary Government and Legislative Organisation <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].
41. Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].
42. Hazan R.Y., Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence ob. <https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200> [22.05.2015].
43. Knesset passes governance laws; electoral threshold raised, ob.: <https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11193> [22.05.2015].
44. Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Slovenia <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60bwpr9n.pdf?expires=1431793048&id=id&accname=guest&checksum=29A8EA9194C5B9DA32B89F486C612CB2>> [22.05.2015].
45. Krasovec A., Lajh D., Slovenia: weak formal position, strong informal influence? Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, 2012.
46. Laver M., Legislatures and Parliaments in Comparative Context, 2, <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Legs_and_Parls_OUP.pdf> [22/05.2015].
47. Huber J, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, 1996, ob.: <<http://www.jstor.org/stable/2082884> > [20.05.2015].
48. Verney D, Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A, Oxford, 1992.
49. Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal [Vol. 06 No. 09], ix.: <https://germanlawjournal.com/pdfs/Vol06No09/PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf>, [22.05.2015].
50. Heckötter U., Spielmann C., (2006), Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. European Constitutional Law Review, ix.: <http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000058> [10.05.2015].

51. Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, ix.: <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [30.05.2014].
52. Suleiman E., Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
53. Gaulle C.D., The Bayeux Manifesto, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994.
54. Elgie R., Moestrup S., Semi-presidentialism: a Common Regime Type, But One That Should Be Avoided?, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008.
55. Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, 1998. ix.: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_1_1.pdf> [25.05.2015].
56. Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014. ix.: <<http://www.idea.int/publications/constitutional-reform-after-the-arab-spring/upload/Semi-Presidentialism-p2.pdf>> [25.05.2015].
57. McMenemy I., Semi-presidentialism and democratisation in Poland, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008.
58. Frison-Roshe F., Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia), Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008.
59. Choudhry S., Stacey R., Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, Center for Constitutional Transitions and International IDEA, 2014, ob.:<<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/04/Semi-Presidentialism-as-Power-Sharing.pdf>> [25.05.2015]
60. Constitution of the Oriental Republic of Uruguay, ob.: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=category&category=LEGAL&publisher=&type=&coi=URY&docid=3ae6b5600&skip=0> [20.03.2015].
61. Stacey R., Choudhry S., Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, ix.: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2014/06/SEMI-PRESIDENTIAL-GOVERNMENT1.pdf>> [25.05.2015].
62. Draft Opinion CDL(2013)038 on Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending The Constitution of Georgia, Strasbourg, 10

September 2013, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)038-e)> [20.05.2015].

63. Opinion CDL-AD (2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)008-e)> [20.05.2015].
64. Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), Final opinion (No. CDL-AD(2010)028) on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia, <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)> [04/01/2014].
65. Krupavicius A., Semi-presidentialism in Lithuania: origins, development and Challenges, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Elgie R., Moestrup S., 2008.
66. M. Steven Fish., Stronger Legislatures Stronger Democracies, Journal of Democracy, Volume 17, No. 1, Jan. 2006, <http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Stronger_legislature%20_Stronger_democracies.pdf>, [04/01/2014].
67. Elgie R., Moestrup S., The Impact of Semi-presidentialism on the Performance of Democracy in Central and Eastern Europe, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, 2012.
68. O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013.
69. Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism Variations on a Theme, <<http://www.stevendroper.com/elgie.pdf>> [20.05.2015].

ინტერნეტ რესურსები

- <http://www.venice.coe.int>
- <http://www.library.tsu.ge/>
- <http://www.library.court.ge>
- <http://www.constcentre.gov.ge>
- <http://ezproxy.iliauni.edu.ge>
- <http://en.wikipedia.org/>
- <http://www.globalsecurity.org/>
- <http://legislationline.org/>
- <https://matsne.gov.ge/>
- <http://www.parliament.ge/>
- www.giz.de/law-caucasus
- <http://www.nplg.gov.ge>
- <https://scholar.google.com/>

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.