

## საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომლის ძალითაც საქართველოში 2013 წლიდან არსებითად იცვლება სახელმწიფო მოწყობის არსებული მოდელი. კანონპროექტის შესახებ გამოქვეყნდა მრავალრიცხოვანი დასკვნები, კომენტარები და შენიშვნები ქართულ ბეჭდვით პრესაში, აგრეთვე ვენეციის კომისიისა და საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდებზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების რაოდენობა არცთუ მცირეა და ისინი მეტწილად მეცნიერულ და ლოგიკურ მსჯელობაზე აგებულ არგუმენტებს ეფუძნება. შენიშვნები გამოითქვა კანონპროექტის თითქმის ყველა მუხლის მიმართ. ამასთან, განსაკუთრებით მწვავე კრიტიკის საგნად იქცა საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტით შემოთავაზებული მმართველობის მოდელი.

წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილია ძირითადი კომენტარები და შენიშვნები, რომლებიც კონსტიტუციური კანონის მიმართ, აგრეთვე მისი შემუშავებისა და მიღების პროცესთან დაკავშირებით გამოითქვა ქართველი და უცხოელი ექსპერტების, პოლიტიკოსების, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლების თუ რიგითი მოქალაქეების მხრიდან.<sup>1</sup> განსაკუთრებულ ყურადღებას გავამახვილებთ იმ დასკვნებსა და შეფასებებზე, რომლებიც დღემდე, წერილობითი ფორმით თუ ზეპირი კონსულტაციების მსვლელობისას, დააფიქსირეს ვენეციის კომისიის ექსპერტებმა.

### 1. საკონსტიტუციო ცვლილებები და სახელმწიფო მოწყობის ახალი მოდელი

ვიდრე სახელმწიფო მოწყობის მარეგულირებელ ცალკეულ ნორმებს განვიხილავდეთ, მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ, თუ რა ტიპის მმართველობის მოდელად მოიაზრებენ

<sup>1</sup> წინამდებარე ანალიტიკური ანგარიში მომზადდა შემდეგი დასკვნებისა და კომენტარების გაანალიზების საფუძველზე: CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); CDL(2010)062 Draft Opinion on the Draft Constitutional Law on the changes and amendments to the Constitution of Georgia (S. Bartole, A. Nussberger, J.-C. Scholsem, J. S. Sorensen, R. Hertzog); CDL-AD(2010)008 Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government) adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010); Venice Commission: Second revised draft opinion on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia ([http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)062rev2-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)062rev2-e.asp)); ვენეციის კომისია: საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის პლენარულ სხდომაზე მიღებულ საბაზისო კონსტიტუციური კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფის წინასწარი კომენტარები (2010 წლის 5 ივლისის მდგომარეობით); საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით ([http://gyla.ge/attachments/808\\_File1676.PDF](http://gyla.ge/attachments/808_File1676.PDF)); Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia (<http://www.parliament.ge/publicdebates/articles.html>); ვოლფგანგ ბაბეკი, კომენტარების შესახებ ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010 წ.; ვია ნოღია, ნაბიჯი დემოკრატიისკენ (<http://www.parliament.ge/publicdebates/articles.html>); გიორგი კახიანი, მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე (<http://www.parliament.ge/publicdebates/articles.html>); ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაძე, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი (<http://www.parliament.ge/publicdebates/articles.html>).

სახელმწიფო მოწყობის ახალ სისტემას კანონპროექტის ავტორები და ექსპერტები. მმართველობის მოდელის იდენტიფიცირებას აქვს არა მხოლოდ თეორიული, არამედ არსებითი პრაქტიკული მნიშვნელობაც. სწორედ სახელმწიფო მოდელის გათვალისწინებით უნდა გადანაწილდეს ძალაუფლება და უფლებამოსილებები სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტებს პარლამენტს, პრეზიდენტსა და მთავრობას (პრემიერ-მინისტრს) შორის.

კანონპროექტის შესახებ გამოქვეყნებული დასკვნების ავტორთა არცთუ მცირე ნაწილი მმართველობის ახალ ფორმას შერეულ მოდელად მოიხსენიებს. ამასთან, ზოგი მას ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელს,<sup>2</sup> ზოგი ნახევრადსაპარლამენტო მოდელს,<sup>3</sup> ხოლო ზოგიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებით გაჯერებულ შერეულ მოდელს<sup>4</sup> უწოდებს. საყოველთაო-სახალხო განხილვის კომისიის მიერ მოქალაქეთა მოსაზრებების შესახებ მომზადებულ ერთ-ერთ დასკვნაში აღნიშნულია, რომ კანონპროექტი განამტკიცებს “შერეული მმართველობის მოდელს, რადგან მასში ვხვდებით როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო მმართველობის ელემენტებს”. ამგვარ განმარტებას ვერ გავიზიარებთ, ვინაიდან შერეული მოდელი არა საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკების ნიშნების უბრალო შერწყმას, არამედ სრულიად დამოუკიდებელ სისტემას წარმოადგენს, რომელიც საკუთარი მკაცრი სტრუქტურით ხასიათდება. ზოგადად, მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით მმართველობის შერეული მოდელი მკვიდრდება, ძალზე პრობლემურად წარმოგვიდგება.

თავად დისკუსიის აქტუალობა იმთავითვე მიგვანიშნებს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით მკვიდრდება სახელმწიფო მმართველობის არაკლასიკური, არაორდინალური სისტემა. როგორც ცნობილია, კონსტიტუციური სამართლის თეორია იცნობს რესპუბლიკური სახელმწიფო მმართველობის სამ კლასიკურ მოდელს საპრეზიდენტო რესპუბლიკას, ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეულ) რესპუბლიკას და საპარლამენტო რესპუბლიკას. **კონსტიტუციური კანონის საერთო ანალიზი ცხადყოფს, რომ იგი არ ითვალისწინებს საქართველოში ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეული) მმართველობის განმტკიცებას:** იმ პირობებში, როდესაც პრეზიდენტი არ მოიაზრება აღმასრულებელი ხელისუფლების სუბიექტად, მხოლოდ “ფრაგმენტულად” არის აღჭურვილი აღმასრულებელი უფლებამოსილებებით და მხოლოდ ნომინალურად მონაწილეობს მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში, ახალ კონსტიტუციურ მოწყობას ვერ განვიხილავთ ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეულ) რესპუბლიკურ მოდელად. გამომდინარე იქიდან, რომ პრემიერ-მინისტრი გვევლინება აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნულ და ექსკლუზიურ ლიდერად, წარმოდგენილ მოდელს არ ახასიათებს ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის აუცილებელი ატრიბუტი აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი.<sup>5</sup>

იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით არსებითად იზღუდება პრეზიდენტის უფლებამოსილებები და აღმასრულებელი ხელისუფლების ექსკლუზიურ ორგანოდ საპარლამენტო წესით დაკომპლექტებული მთავრობა გვევლინება, წარმოდგენილი მოდელი ყველაზე მეტად საპარლამენტო რესპუბლიკას შეგვიძლია მივამსგავსოთ. თუმცა, იმავდროულად, **კონსტიტუციური ცვლილებები ხასიათდება მთელი რიგი თავისებურებებით,**

<sup>2</sup> იხ. ლევან ბოძაშვილი, პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენლის კომპეტენცია ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით.

<sup>3</sup> იხ. გიორგი კახიანი, მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე.

<sup>4</sup> ასე აფასებდნენ მმართველობის ახალ მოდელს საყოველთაო-სახალხო განხილვის მსვლელობისას ჩატარებულ სხდომებზე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრები და სხვა მომხსენებლები.

<sup>5</sup> იხ. თუნდაც M.S. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, 2005; J. Blondel, *Dual Leadership in the Contemporary World: A Step Towards Regime Stability? In Comparative Government and Politics: Essays in Honor of S.E. Finer*, ed by Dennis Kavanagh and Gillian Peele. Boulder, Col.: Westview Press, 1984.

რომლებიც უცხოა საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიკური მოდელისთვის. კერძოდ, მეტისმეტად შესუსტებულია პარლამენტის როლი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის სფეროში. ამის საპირისპიროდ, არაადეკვატურად არის გაძლიერებული პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პოზიციები სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში.

აღნიშნულ გარემოებებზე დაყრდნობით, საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებულ მმართველობის ფორმაზე მსჯელობისას, ქართველი ექსპერტები და პოლიტიკოსები არცთუ უსაფუძვლოდ, აქტიურად მიმართავენ ისეთ ტერმინებს, როგორცაა *“საპრემიერო რესპუბლიკა”* და *“სუპერსაპრემიერო რესპუბლიკა”*.<sup>6</sup> აღნიშნული ტერმინებით ისინი მიანიშნებენ იმ დისბალანსზე, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედების საფუძველზე, პარლამენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის წარმოიშობა.

ქვემოთ, პრეზიდენტისა და მთავრობის სტატუსისა და კომპეტენციების, აგრეთვე მთავრობისთვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების პროცედურების განხილვისას, წარმოდგენილი იქნება კრიტიკული შენიშვნების ავტორთა კონკრეტული არგუმენტები, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტებს შორის ბალანსის დარღვევაზე და უფლებამოსილებათა არაადეკვატურ გადანაწილებაზე მიანიშნებს.

## 2. პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის სტატუსი და უფლებამოსილებები

როგორც უკვე აღინიშნა, საკონსტიტუციო ცვლილებები ამკვიდრებს სახელმწიფო მმართველობის (კვაზი)საპარლამენტო მოდელს. შესაბამისად, *მნიშვნელოვნად ძლიერდება პრემიერ-მინისტრის სტატუსი და უფლებამოსილებები:*

- პრემიერ-მინისტრი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და ქვეყნის პოლიტიკური ლიდერი;
- პრემიერ-მინისტრი ერთპიროვნულად, პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მინისტრების გათავისუფლება და ახალი მინისტრების დანიშვნა არ საჭიროებს პარლამენტის თანხმობას;
- პარლამენტის მიერ მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა არ ავალდებულებს პრემიერ-მინისტრს, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მთავრობის შესაბამისი წევრი;<sup>7</sup>
- პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტს მოსთხოვოს მის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა;
- პრეზიდენტის აქტები რიგ შემთხვევებში საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. ამასთან, პრემიერ-მინისტრის მიერ აქტების კონტრასიგნაცია არ საჭიროებს მთავრობის თანხმობას.

*ახალ მოდელში პრეზიდენტი არ სარგებლობს ქვეყნის პოლიტიკური ლიდერისთვის დამახასიათებელი კონსტიტუციური უფლებამოსილებებით:*

- პრეზიდენტი არ მოიაზრება აღმასრულებელი ხელისუფლების სუბიექტად და იგი არსებითად ახორციელებს საპარლამენტო რესპუბლიკის მეთაურისთვის დამახასიათებელ სიმბოლურ კომპეტენციებს;

<sup>6</sup> ამგვარი მოსაზრებები დააფიქსირეს ჩვენი საქართველო თავისუფალი დემოკრატიების, დემოკრატიული მოძრაობა ერთიანი საქართველოს და სხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებმა.

<sup>7</sup> კრიტიკული შენიშვნებისთვის იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმაღაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

- პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურად მონაწილეობს მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში;
- პრეზიდენტს არ ექვემდებარება აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები;
- პრეზიდენტი არ სარგებლობს სამართლებრივი ზედამხედველობის უფლებამოსილებით მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა დაწესებულებების გადაწყვეტილებების მიმართ;
- მთავრობა არ საჭიროებს პრეზიდენტის თანხმობას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარსადგენად;
- პრეზიდენტი ახორციელებს მხოლოდ კონსტიტუციით (და არა კონსტიტუციითა და კანონით) მისთვის განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს.

მეორე მხრივ, *პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს გარკვეული უფლებამოსილებები, რომლებიც არ არის დამახასიათებელი საპარლამენტო რესპუბლიკის მეთაურისთვის*. სწორედ მმართველობის მოდელთან პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეუსაბამობაში უნდა ვეძიოთ იმ კრიტიკული შენიშვნების საფუძველი, რომლებიც ვენეციის კომისიამ პრეზიდენტის საგარეო-პოლიტიკური კომპეტენციების თაობაზე გამოთქვა:<sup>8</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტში შესატანი ცვლილებების თანახმად, *პრეზიდენტი “მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს”*. ნორმის გაანალიზებისას, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების წარმოებისა და ამგვარი მოლაპარაკებების საფუძველზე საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადების ფართო უფლებამოსილებით არ არიან აღჭურვილი საპარლამენტო რესპუბლიკების პრეზიდენტები. სახელმწიფოს მეთაური, რომელსაც არც პირდაპირი და არც არაპირდაპირი ფორმით არ ექვემდებარება საგარეო საქმეთა სამინისტრო, მოკლებულია უნარს აწარმოოს ეფექტური მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან. პრეზიდენტი ვერ გასცემს დავალებებს ზემოაღნიშნულ სამთავრობო დაწესებულებაზე, რაც წარმოშობს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის დამატებითი რესურსებით აღჭურვის მიზანშეუწონელ აუცილებლობას. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულია პრეზიდენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. შესაბამისად, მოცემულ პუნქტში პრეზიდენტისთვის საერთაშორისო მოლაპარაკებების წარმოებისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა დადების უფლებამოსილების მინიჭება ავტომატურად ართმევს მთავრობას აღნიშნულ კომპეტენციას. სრულიად გაუგებარი ხდება, როგორ შეიძლება ასეთ შემთხვევაში მთავრობა განვიხილოთ ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ორგანოდ (იხ. 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი). საგარეო ურთიერთობების სფეროში პრეზიდენტის ქმედითი უფლებამოსილებებით აღჭურვის ფონზე, პრობლემურად გვესახება კონსტიტუციური კანონის ის ნორმებიც, რომელთა თანახმადაც “პრეზიდენტი საქართველოს წარმოადგენს საგარეო ურთიერთობებში”, ხოლო “პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში”. კონსტიტუციიდან ნათლად არ იკითხება, ვინ (პრეზიდენტმა თუ პრემიერ-

<sup>8</sup> იხ. CDL(2010)062 Draft Opinion on the Draft Constitutional Law on the changes and amendments to the Constitution of Georgia (S. Bartole, A. Nussberger, J.-C. Scholsem, J. S. Sorensen, R. Hertzog); CDL-AD(2010)008 Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government) adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010); ვენეციის კომისია: საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის პლენარულ სხდომაზე მიღებულ საბაზისო კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფის წინასწარი კომენტარები (2010 წლის 5 ივლისის მდგომარეობით).

მინისტრმა) უნდა წარმოადგინოს საქართველო ისეთ ღონისძიებებზე, როგორც არის, მაგალითად, ევროკავშირის სამიტი (შეგახსენებთ, რომ კონსტიტუციის ბუნდოვანი ნორმების გამო, აღნიშნული საკითხი იქცა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის მწვავე დაპირისპირების საგნად პოლონეთში). შესაძლო კონფლიქტების თავიდან ასაცილებლად, მოცემული საკითხი კონსტიტუციით მკაფიოდ უნდა დარეგულირდეს.

უფლებამოსილებათა ამგვარი აღრევა წარმოშობს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის კონფლიქტების გაღვივების სერიოზულ საფრთხეს. ასეთ პირობებში, სრულიად ლოგიკურია ვენეციის კომისიის პოზიცია, რომელიც საგარეო პოლიტიკის სფეროში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციების ადეკვატურ და მკაფიო გამიჯვნას მოითხოვს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის ავტორები და საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლები ვენეციის კომისიის ექსპერტების რეკომენდაციებს ხშირად არასწორ ინტერპრეტაციას აძლევენ და აღნიშნავენ, რომ კომისია ცვლილებებში მოახრებელი ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესუსტებას გვირჩევედა. სინამდვილეში, ვენეციის კომისია პრეზიდენტისგან მხოლოდ იმ უფლებამოსილებების ჩამოშორებას მოითხოვდა, რომლებსაც ის საკუთარი პასუხისმგებლობით, მთავრობის დახმარების გარეშე ეფექტურად მაინც ვერ განახორციელებს. შესაბამისად, ვენეციის კომისიის მიზანს წარმოადგენდა არა პრეზიდენტის შესუსტება, როგორც ასეთი, არამედ მისი უფლებამოსილებების შესაბამისობაში მოყვანა კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებულ (კვანისაპარლამენტო) მმართველობის მოდელთან.

### 3. პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა

ქართველი და უცხოელი ექსპერტების მხრიდან შენიშვნები გამოითქვა ნდობის გამოცხადების პროცედურასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ყურადღება გამახვილებულ იქნა აღნიშნული პროცედურის რამდენიმე პრობლემურ ასპექტზე:

- **კითხვებს ბაღებს ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული პროცედურების ვადები.**<sup>9</sup> კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, აღნიშნული პროცედურა შეიძლება გაგრძელდეს 102 დღეს, რაც ქმნის პოლიტიკური კრიზისის წარმოქმნის სერიოზულ საფრთხეს.<sup>10</sup> პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, რომლის მიერ წარდგენილმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა, უფლებამოსილია 30 დღის განმავლობაში განუსაზღვრელი სიხშირით წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა პარლამენტში ნდობის მისაღებად. ამასთან, პრეზიდენტი უფლებამოსილია ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი წარუდგინოს პარლამენტს მხოლოდ აღნიშნული 30-დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ. ნდობის გამოცხადების პროცედურის გამარტივებისათვის, აუცილებელია შეიზღუდოს როგორც პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ მთავრობის შემადგენლობის წარდგენის ვადა, ისე წარდგენების მაქსიმალური რაოდენობა. აღსანიშნავია, რომ ვერც ერთი დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუციაში ვერ შეხვდებით ნდობის გამოცხადების პროცედურისთვის დადგენილ ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს;

<sup>9</sup> იხ. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

<sup>10</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

- **შენიშვნებს იმსახურებს კონსტიტუციური კანონის ნორმა, რომელიც პრეზიდენტს ავალდებულებს პარლამენტს თავდაპირველად წარუდგინოს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ შერჩეული კანდიდატი.** აღნიშნული ნორმის პრობლემურობა თვალსაჩინო ხდება შემდეგი კაზუსის მაგალითზე: საპარლამენტო არჩევნებში ხმათა 40 პროცენტი მიიღო და საუკეთესო შედეგი აჩვენა საარჩევნო სუბიექტმა, რომლის პოლიტიკური კურსი მიუღებელია პარლამენტში მოხვედრილი სხვა პოლიტიკური ძალებისთვის. იმავდროულად, მეორე და მესამე ადგილზე გასული საარჩევნო სუბიექტები, რომლებიც ერთად ფლობენ მანდატების 60 პროცენტს, არჩევნების შემაჯამებელი ოქმის გამოცხადებისთანავე თანხმდებიან შექმნან საპარლამენტო უმრავლესობა და წარადგინონ ერთიანი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი. ასეთ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ თავიდანვე ცხადია, თუ ვინ გახდება პრემიერ-მინისტრი, საპარლამენტო უმრავლესობა იძულებულია დაახლოებით თვენახევარი ელოდოს საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ წარდგენილი კანდიდატისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურას, რომელიც იმთავითვე წარუმატებლობისთვის არის განწირული. გაუგებარია, რატომ უნდა ახორციელებდეს თვენახევრის განმავლობაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას წინა მოწვევის პარლამენტის მიერ ნდობაგამოცხადებული მთავრობა, როდესაც შესაძლებელია რამდენიმე დღიანი, მარტივი პროცედურით ჩამოყალიბდეს მთავრობის ახალი შემადგენლობა;

- **ჩანაწერი “საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი” ორმაგი ინტერპრეტირების საშუალებას იძლევა.** ნათლად არ ჩანს, ამგვარ გაერთიანებად უნდა განვიხილოთ საარჩევნო სუბიექტი, რომელმაც საუკეთესო შედეგი აჩვენა პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში, თუ სუბიექტი, რომელმაც ყველაზე მეტი მანდატი მოიპოვა პროპორციული და მაჟორიტარული არჩევნების საფუძველზე. პრობლემურ შემთხვევაში, აღნიშნული საკითხი დავის საგანი შეიძლება გახდეს;

- ვენეციის კომისიის, ქართველი ექსპერტების და პოლიტიკოსების განსაკუთრებულ შეშფოთებას იწვევს **პრემიერ-მინისტრის შეუზღუდავი უფლებამოსილებები მთავრობის წევრთა განთავისუფლება-დანაშინის სფეროში.**<sup>11</sup> იმ პირობებში, როდესაც პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია ნებისმიერ დროს, პარლამენტთან შეუთანხმებლად გაათავისუფლოს მინისტრები და დანიშნოს მთავრობის ახალი წევრები, **მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა ყოველგვარ გონივრულ საფუძველს არის მოკლებული** (თუ პრემიერ-მინისტრს მთავრობის შემადგენლობის გადასინჯვისას სრული დამოუკიდებლობა ენიჭება, ლოგიკურია, რომ პარლამენტი ნდობას უნდა უცხადებდეს არა მთავრობას, არამედ პრემიერ-მინისტრს). მიზანშეწონილი იყო, პარლამენტს ძალაში დაეტოვებინა საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი ნორმა, რომლის თანახმადაც მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არა ნაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, მთავრობა საჭიროებს ნდობის გამოცხადებას პარლამენტის მიერ. ამგვარი ნორმის შენარჩუნების პირობებში, კონსტიტუციით მკაფიოდ უნდა განსაზღვრულიყო ნდობის არგამოცხადების სამართლებრივი შედეგები.

#### 4. პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა

<sup>11</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

ვენეციის კომისიის, ქართველი ექსპერტებისა და პოლიტიკოსების ყველაზე მწვავე კრიტიკის საგნად იქცა პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების ძალზე პრობლემური პროცედურა,<sup>12</sup> რომელიც პრემიერ-მინისტრის პოზიციების განსაკუთრებულ გაძლიერებას განაპირობებს. კრიტიკული შენიშვნების ავტორთა ყურადღებას იმსახურებს აღნიშნული პროცედურის შემდეგი პრობლემური ასპექტები:

- **მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი დაისმება პარლამენტის წევრთა 2/5-ის უმრავლესობით.** აღსანიშნავია, რომ ამგვარ ნორმას ანალოგი არ მოეძებნება ტრადიციული დემოკრატიული ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში, სადაც უნდობლობის საკითხის დასმას არა უმეტეს პარლამენტის წევრთა 1/4-ის მხარდაჭერა ესაჭიროება (*ესპანეთი, იტალია 1/10; სლოვენია 90-დან 10 დეპუტატი; საბერძნეთი 1/6; ავსტრია, საფრანგეთი, ბულგარეთი, ესტონეთი, სლოვაკეთი, უნგრეთი 1/5; გერმანია, რუმინეთი 1/4; ამაზე მაღალ მოთხოვნას არ შეიცავს არც ერთი ტრადიციული დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია; ბელგიის, დანიის, იაპონიის, ლიტვის, შვედეთის კონსტიტუციებით ამგვარი მოთხოვნა საერთოდ არ არის დადგენილი*);

- **გაუგებარია, რატომ საჭიროებს უნდობლობის საკითხის აღძვრა ცალკე კენჭისყრას.**<sup>13</sup> უნდობლობის პროცედურის ამგვარ ზედმეტ რგოლს ვერც ერთი ტრადიციული დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ვერ შეხვდებით;

- ექსპერტებისა და პოლიტიკოსების განსაკუთრებულ შემოფოთებას იწვევს **უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული პროცედურების ვადები.**<sup>14</sup> უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დასრულება საჭიროებს სულ მცირე 40 დღეს, რაც შეუთავსებელია კონსტიტუციური სამართლის ლოგიკასთან. ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ანალოგი არ აქვს (*ესპანეთის კონსტიტუციის თანახმად, საკითხის დასმიდან საბოლოო კენჭისყრამდე არა ნაკლებ 5 დღე უნდა იყოს გასული; იტალიის, უნგრეთის და რუმინეთის კონსტიტუციებში აღნიშნული ვადა 3 დღით, ხოლო გერმანიის, ბელგიის, ესტონეთის, საბერძნეთის, სლოვენის კონსტიტუციებში 2 დღით განისაზღვრება; ავსტრიის, ბულგარეთის, დანიის, იაპონიის, ლიტვის, სლოვაკეთის, შვედეთის კონსტიტუციებით ამგვარი ვადები საერთოდ არ არის დადგენილი; ამაზე ხანგრძლივი ვადები არ განისაზღვრება არც ერთი ტრადიციული დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციით*). 50-დღიანი ვადა პრემიერ-მინისტრს აძლევს შესაძლებლობას, მერკანტილური გარიგებების წყალობით შეინარჩუნოს საკუთარი პოსტი. კონსტიტუცია ამგვარი შესაძლებლობის თავიდან აცილებას და არა მის წახალისებას უნდა უზრუნველყოფდეს. **სამართლიანი ირონია შეგვიძლია ამოვიკითხოთ ბერლინის კონფერენციის სპიკერის, პროფ. ვოლფგანგ ბაბეკის სიტყვებში, რომელიც უნდობლობის**

<sup>12</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

<sup>13</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); ვოლფგანგ ბაბეკი, კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010 წ.

<sup>14</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); ვოლფგანგ ბაბეკი, კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010 წ.; ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

*პროცედურის ვადების გაანალიზებისას აღნიშნავდა, რომ “კონსტიტუციის დებულებების ამოცანა არ უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრის დაცვა მათი ამოცანა საქართველოს დაცვა უნდა იყოს”(!!!),<sup>15</sup>*

- კონსტიტუციური კანონის თანახმად, *მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება ხორციელდება ე.წ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საფუძველზე*, ანუ მთავრობის მოქმედი შემადგენლობისთვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად, პარლამენტი ნდობას უცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული პროცედურა არ შეესაბამება უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმის ტრადიციულ მოდელს: ა) *უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში, ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი უნდა დაასახელოს თავად უნდობლობის საკითხის დასმის ინიციატორმა სუბიექტმა*. კონსტიტუციურ კანონში კი აღნიშნულია, რომ ახალი კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის 2/5-ს, რაც ორი სხვადასხვა კანდიდატის დასახელების შესაძლებლობასაც კი იძლევა; ბ) *მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის (და არა პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატისთვის) ნდობის გამოცხადება უნდა წარმოადგენდეს ერთიან პროცედურას და აღნიშნული გადაწყვეტილებები უნდა მიიღებოდეს ერთიანი კენჭისყრით*. სამწუხაროდ, კონსტიტუციური კანონის პროექტის ავტორები უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დამკვიდრებული ფორმულის არც ამ მოთხოვნას ითვალისწინებენ; გ) *კონსტრუქციული ვოტუმით უნდობლობის გამოცხადების ერთადერთ შედეგს მთავრობის გადადგომა უნდა წარმოადგენდეს*;

- *საკონსტიტუციო ცვლილებები ითვალისწინებს პრეზიდენტის მიერ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართ “ვეტოს” უფლების გამოყენების შესაძლებლობას*, რასაც დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ანალოგი არ მოეძებნება.<sup>16</sup> გასათვალისწინებელია, რომ იურისპრუდენციის აქსიომური პრინციპის თანახმად, როგორც წესითაც მიიღება განსაზღვრული გადაწყვეტილება, ისეთივე წესით უნდა მიიღებოდეს მისი საპირისპირო გადაწყვეტილება. შესაბამისად, თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს დამოუკიდებლად, პრეზიდენტის აქტიური მონაწილეობის გარეშე, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაც უნდა განხორციელდეს წმინდა საპარლამენტო წესით, პრეზიდენტის ჩაურევლად. “საპარლამენტო მთავრობის” პრინციპი, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის არის დამახასიათებელი, საკითხის სწორედ ამგვარ გადაწყვეტას მოითხოვს;

- კონსტიტუციურსამართლებრივად გაუმართლებელი და უპრეცედენტოა კონსტიტუციური კანონის ის ნორმაც, რომლის თანახმადაც *ვეტოს გადალახვა და მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება სიითი შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობის მხარდაჭერას საჭიროებს*. მთავრობისთვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადება არის გადაწყვეტილება, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიიღება და გამონატყულებას ყოველთვის ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ჰპოვებს!!!<sup>17</sup> საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებული გადაწყვეტა ცალსახად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებს და ლოგიკას;

- *ვადების პრობლემა აქტუალურია ვეტოს გადალახვის პროცედურის განხორციელების შემდეგაც*. აღნიშნული პროცედურის დასრულება სულ მცირე 15 დღეში არის

<sup>15</sup> ვოლფგანგ ბაბეკი, კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010 წ.

<sup>16</sup> კრიტიკული შენიშვნებისთვის იხ. ვოლფგანგ ბაბეკი, კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010 წ.

<sup>17</sup> იხ. თუნდაც Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 5. Aufl., München 2009, S. 1465; იხ. აგრეთვე გერმანიის, საფრანგეთის, ესპანეთის, იტალიის, საბერძნეთის, ავსტრიის, შვედეთის, დანიის, ფინეთის, ბელგიის, ესტონეთის, ლიტვის, უნგრეთის, რუმინეთის, ბულგარეთის, სლოვაკეთის, სლოვენის, იაპონიის კონსტიტუციები.

შესაძლებელი; შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების გამოყენების შემთხვევაში, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა გრძელდება არა ნაკლებ 2 თვეს, რაც საპარლამენტო პროცესის უმწვავეს პოლიტიკურ კრიზისში გადაზრდის ძალზე სერიოზულ საფრთხეს წარმოშობს.

აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკის აუცილებელ ატრიბუტს წარმოადგენს პარლამენტის შესაძლებლობა, მარტივი პროცედურის საფუძველზე გამოუცხადოს უნდობლობა მთავრობას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, წარმოიშობა მკვეთრი დისბალანსი პარლამენტსა და მთავრობას შორის, რაც არღვევს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს.

**დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ უნდობლობის ვოტუმის შემოთავაზებული მოდელი კონსტიტუციური სამართლის აღიარებული დოგმებისა და პრინციპების უზემში დარღვევით არის ფორმულირებული და კონსტიტუციაში მისი არსებული სახით დანერგვა დაუშვებელია!**

**ვენეციის კომისიამ თავის საბოლოო დასკვნაში უნდობლობის პროცედურას მკვეთრად უარყოფითი შეფასება მისცა და ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისი ღებულებები არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს.** აღნიშნული დასკვნიდან გამომდინარე, კომისია პრინციპულად ითხოვს უნდობლობის პროცედურის არსებით გადასინჯვას: “უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა იმგვარად არის ჩამოყალიბებული, რომ პარლამენტისთვის პრაქტიკულად შეუძლებელი გახდეს პრემიერ-მინისტრის გადაყენება. [...] ვენეციის კომისიის აზრით, უნდობლობის პროცედურის წესები უნდა გადაიხედოს და გადაისინჯოს. არ არსებობს კენჭისყრის საჭიროება უნდობლობის პროცედურის “აღსაძვრელად”. უნდა ჩატარდეს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა. 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა (პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატის წარდგენა ხმათა სამი მეხუთედის გადაწყვეტილებით) არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების საერთო სქემას. ალოგიკურია, პრემიერ-მინისტრისთვის ნდობის გამოცხადებისთვის მოვითხოვოთ პარლამენტართა 1/2-ის მხარდაჭერა, ხოლო უნდობლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიმართ პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახად 3/5-ის უმრავლესობა. **აღნიშნული წესი არა მხოლოდ პრეზიდენტს ანიჭებს მეტიმეტად დიდ უფლებამოსილებას და ასუსტებს პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ ამცირებს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ხარისხს, რომელიც ახალი სისტემის ქვაკუთხედს უნდა წარმოადგენდეს.** ვენეციის კომისია შენიშნავს, რომ მეორე მოსმენის შემდეგ მხოლოდ ერთი პოზიტიური ცვლილება შევიდა: შემცირდა პროცედურის ვადები. ეს არის პოზიტიური ცვლილება, თუმცა, პროგრესი არასაკმარისია”.<sup>18</sup>

## **5. მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით**

კონსტიტუციური კანონის თანახმად, **პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი.** ამასთან, პარლამენტი ვალდებულია კანონპროექტს კენჭი უყაროს საკითხის დასმიდან 14 დღის განმავლობაში, ერთი მოსმენით. კანონპროექტის არმიღების შემთხვევაში, პარლამენტი ღებვა დათხოვნის სერიოზული რისკის წინაშე.

<sup>18</sup> ციტირებულია ვენეციის კომისიის 2010 წლის 7 ოქტომბრის დასკვნიდან. იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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).

კონსტიტუციური კანონის ეს ნორმა ექსპერტებისა და პოლიტიკოსების საფუძვლიან შეშფოთებას იწვევს.<sup>19</sup> მოცემული პროცედურის გამოყენებით, *პრემიერ-მინისტრი უხეშად იჭრება პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა სფეროში, რაც არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ პრინციპს.*

საინტერესოა, რომ აღნიშნული პროცედურის მსვლელობისას, არასასურველი კანონპროექტის მიღების თავიდან ასაცილებლად, *პარლამენტი ვალდებულია მთავრობას თავდაპირველად არ გამოუცხადოს ნდობა, ხოლო შემდეგ გამოუცხადოს უნდობლობა, რაც სრულიად ალოგიკურად და არაგონივრულად გვესახება.*

როგორც უკვე აღინიშნა, მთავრობის მოთხოვნით, კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს 14 დღის ვადაში, ერთი მოსმენით. *კანონპროექტის განხილვა შეზღუდულ ვადაში და ერთსაფეხურიანი პროცედურით პარლამენტს არ აძლევს მასზე მსჯელობის სათანადო შესაძლებლობას, რაც, ასევე, პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციების გაუმართლებელ შეზღუდვად უნდა განვიხილოთ.*

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია უნდობლობის საკითხი დაუკავშიროს მთავრობის მიერ ინიცირებულ ნებისმიერ კანონპროექტს (გარდა კონსტიტუციური კანონის პროექტისა), მათ შორის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტსაც. ბუნებრივია, *ყოველად გაუმართლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი პარლამენტის მიერ 14 დღის ვადაში იყოს მიღებული.*

ბოლოს, მოცემული მუხლი შეიცავს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან სრულიად შეუთავსებელ ნორმას, რომლის თანახმადაც *მთავრობისთვის უნდობლობის არგამოცხადების შემთხვევაში, კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება. აღნიშნული ნორმა ლახავს პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციებს და უხეშად არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ფუნდამენტურ მოთხოვნებს.*

ზოგადად, *მოცემული პროცედურის გაანალიზებისას, ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ წარმოდგენილი სახით, მას დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში ანალოგი არ მოეძებნება.* იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობა უფლებამოსილია კანონპროექტს უშუალოდ დაუკავშიროს ნდობის საკითხი, კანონის არმიღების ერთადერთ შედეგს, როგორც წესი, მთავრობის გადადგომა წარმოადგენს (ესტონეთი, სლოვენია; სლოვაკეთში პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 თვეზე ნაკლებია გასული; გერმანიის ბუნდესტაგს დათხოვნის თავიდან აცილება მარტივად, ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევით შეუძლია). ამგვარი გადაწყვეტა პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვის აუცილებლობით არის ნაკარნახევი.

## 6. სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული ცვლილებები

*საკონსტიტუციო ცვლილებები ითვალისწინებს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესებას უვადოდ.* ბუნებრივია, დასავლეთის ქვეყნებში ამგვარი პრაქტიკა განამტკიცებს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას. თუმცა, იმ პირობებში, როდესაც საერთო სასამართლოების სისტემა სარგებლობს ძალზე დაბალი ნდობით საზოგადოებაში, ექსპერტთა ნაწილი საქართველოში მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნის წესის

<sup>19</sup> იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

შემოღებას ნაჩქარევ გადაწყვეტილებად განიხილავს.<sup>20</sup> ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა შეიცავს მოსამართლეებზე ზეგავლენის რამდენიმე ალტერნატიულ შესაძლებლობას.<sup>21</sup> სამწუხაროა, რომ ექსპერტების რეკომენდაციების მიუხედავად, კონსტიტუციაში არ ჩაიდო ზემოქმედების ამგვარი ალტერნატიული მექანიზმებისგან მოსამართლეთა დაცვის გარანტიები.

**ქართველი და უცხოელი ექსპერტები კრიტიკულად აფასებენ მოსამართლეთათვის სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის დაწესებას.**<sup>22</sup> როგორც ვენეციის კომისიის 2010 წლის 7 ოქტომბრის დასკვნაში, ისე ქართველი ექსპერტების კომენტარებში აღნიშნულია, რომ გამოსაცდელი ვადა შეიძლება იქცეს მოსამართლეებზე ზეწოლის და მათი დამოუკიდებლობის შეზღუდვის ეფექტურ ინსტრუმენტად აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში.

**ვენეციის კომისიისა და ქართველი ექსპერტების კრიტიკა შეეხო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევის წესსაც.**<sup>23</sup> მოქმედი კონსტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს არ აძლევს შესაძლებლობას, უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგ ხელმეორედ იქნეს არჩეული იმავე თანამდებობაზე. სამწუხაროდ, ამგვარი აკრძალვა, რომლის ძირითად მიზანსაც საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობის პოლიტიკური დატვირთვისგან მაქსიმალური გათავისუფლება წარმოადგენდა, კონსტიტუციურ კანონში აღარ არის გათვალისწინებული.

## 7. კრიტიკული შენიშვნები კონსტიტუციური კანონის სხვა ნორმებთან დაკავშირებით

ექსპერტებმა და პოლიტიკოსებმა ყურადღება გაამახვილეს სხვადასხვა საკითხის მარეგულირებელ არაერთ პრობლემურ ნორმაზე:

მართალია, **კონსტიტუციის 21-ე მუხლში შევიდა გარკვეული პოზიტიური ცვლილებები**, თუმცა, სამწუხაროდ არ დადგინდა, რომ საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია მხოლოდ საბაზრო ღირებულების შესაბამისად განსაზღვრული კომპენსაციის პირობით.<sup>24</sup> ჩანაწერი “სამართლიანი ანაზღაურება” არაერთგვაროვანი განმარტების საშუალებას იძლევა. აღნიშნული გარემოება ექსპერტებისა და პოლიტიკოსების სამართლიან შემფოთებას იწვევს. გარდა ამისა, გაუგებარია ნორმა, რომლის თანახმადაც დასაშვებია საკუთრების უფლების შეზღუდვა “იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი”. საკუთრების უფლების არსის დარღვევა საკუთრების უფლების განსაკუთრებით უხემ ხელყოფას წარმოადგენს. საკუთრების უფლების შეზღუდვა გაუმართლებლად უნდა განვიხილოთ არა მხოლოდ ამ უფლების არსის შეზღუდვისას, არამედ ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც ჩარევის განხორციელებისას ირღვევა თანაზომიერების პრინციპი;

<sup>20</sup> იხ. ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

<sup>21</sup> იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

<sup>22</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

<sup>23</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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).

<sup>24</sup> იხ. CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

პროექტის პირვანდელი ვარიანტის თანახმად, *სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის დაკავება ეკრძალებოდათ ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებს. თუმცა, აღნიშნული ნორმის ცვლილების შემდეგ, ამგვარი შეზღუდვა ვრცელდება მხოლოდ პრეზიდენტზე, პრემიერ-მინისტრზე და პარლამენტის თავმჯდომარეზე.* კრიტიკული შენიშვნების ავტორები მიიჩნევენ, რომ აღნიშნული ჩამონათვალი უნდა განივრცოს და ორმაგ მოქალაქეებს არ უნდა მიეცეთ მთავრობის წევრის თანამდებობის, აგრეთვე სხვა უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობების დაკავების უფლება;<sup>25</sup>

ქართველი ექსპერტები და პოლიტიკოსები საფუძვლიან შეშფოთებას გამოხატავენ იმ ფაქტთან დაკავშირებით, რომ *ნეგატიური ცვლილება შეეხო კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტს.*<sup>26</sup> ცვლილების მიხედვით, პარლამენტში საგამომიებო ან სხვა დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება არა უშუალოდ პარლამენტის წევრთა ერთი მეოთხედის მოთხოვნით, როგორც ეს კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციით იყო გათვალისწინებული, არამედ უმრავლესობის გადაწყვეტილებით პარლამენტის დადგენილებით. ამგვარად, კონსტიტუციური კანონი ცდილობს კონსტიტუციურ ჩარჩოში მოაქციოს ის ნეგატიური პრაქტიკა, რომელიც დღემდე პარლამენტის რეგლამენტით კონსტიტუციის დარღვევით იყო დამკვიდრებული. აღნიშნული ცვლილება საპარლამენტო უმცირესობის უფლებების არსებითი შეზღუდვისკენ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა განვიხილოთ.;

*ყურადღება გამახვილებულ იქნა იმ გარემოებაზე, რომ პრეზიდენტის კომპეტენციების მარეგულირებელი ნორმები შეიცავს წინააღმდეგობებს პრეზიდენტის ახალ კონსტიტუციურ სტატუსთან:* ა) გაუგებარია, რატომ უნდა წარმოთქვას ფიცის დადებაზე საპროგრამო სიტყვა ახლად არჩეულმა პრეზიდენტმა, რომელიც აღმასრულებელი კომპეტენციებით არ არის აღჭურვილი (*იხ. 71-ე მუხლის პირველი პუნქტი*); ბ) მიზანშეწონილი არ არის, პრეზიდენტმა პარლამენტში წარადგინოს ყოველწლიური მოხსენება ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. პრეზიდენტი, როგორც ნეიტრალური არბიტრი, არ უნდა აფასებდეს ქვეყნის მდგომარეობას, რაც, თავისთავად, პირდაპირ უკავშირდება პარლამენტისა და მთავრობის საქმიანობის შეფასებას (*იხ. 73-ე მუხლის მე-5 პუნქტი*); გ) ექსპერტთა და პოლიტიკოსთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ არბიტრის ფუნქციებით აღჭურვილ პრეზიდენტს უნდა შეეზღუდოს პოლიტიკური პარტიის წევრობის უფლება;<sup>27</sup>

კონსტიტუციური ცვლილებების თანახმად, *კონსტიტუციით დგინდება დამატებითი საარჩევნო ცენზი პრეზიდენტობის კანდიდატებისათვის (70-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).* კერძოდ, პრეზიდენტობის კანდიდატად კენჭი შეიძლება იყაროს მხოლოდ იმ პირმა, რომელიც არჩევნების დანიშვნის დღისთვის ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობს საქართველოში. გაუგებარია, რატომ არ უნდა მიენიჭოს საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის უფლება იმ პირებს, რომლებიც ბოლო 3 წლის განმავლობაში, მაგალითად, საქართველოს დიპლომატიურ სამსახურში საზღვარგარეთ მოღვაწეობდნენ. შეგახსენებთ, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ერთმანეთისგან მკაფიოდ მიჯნავს “ცხოვრებისა” და “საკონსულო აღრიცხვაზე დგომის” ცნებებს, რაც ცხადყოფს, რომ კონსტიტუციური კანონის მოცემული ნორმა, სულ მცირე, ორმაგი ინტერპრეტირების საშუალებას იძლევა;

<sup>25</sup> იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

<sup>26</sup> იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით; ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

<sup>27</sup> იხ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

ყურადღება გამახვილებულ იქნა ნორმაზე, რომლის თანახმადაც **პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს გარკვეული საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვა**. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ მთავრობის სხდომას, რომელსაც ესწრება პრეზიდენტი, თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი. აქედან გამომდინარე, არსებობს რეალური საშიშროება იმისა, რომ პრემიერ-მინისტრმა აღნიშნული ღონისძიება პრეზიდენტის მეორეხარისხოვანი პოლიტიკური როლის დემონსტრირებისათვის გამოიყენოს. შესაბამისად, კონსტიტუციური კანონის მოცემული დებულება არსებით მოდიფიცირებას საჭიროებს;

საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, **პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადაძლე შეწყვეტის შემთხვევაში, პრეზიდენტი მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებადღე მთავრობის მოვალეობის შესრულებას აკისრებს მთავრობის წინა შემადგენლობას (მე-80<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტი)**. გაუგებარია, როგორ უნდა შეასრულოს მთავრობის მოვალეობა მთავრობის წინა შემადგენლობამ, თუ, მაგალითად, პრემიერ-მინისტრი გარდაიცვალა და მას არც ერთი მინისტრისთვის არ ჰქონდა დაკისრებული პირველი ვიცე-პრემიერის ან ვიცე-პრემიერის მოვალეობა. ბუნებრივია, მთავრობა მეთაურის პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შემსრულებლის გარეშე ვერ იფუნქციონირებს;

ყურადღება გამახვილებულ იქნა კონსტიტუციური კანონის კიდევ ერთ ხარვეზზე, რომელიც პრემიერ-მინისტრის სტატუსს უკავშირდება. საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლის თანახმად, **პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაძლე შეწყვეტის შემთხვევაში, მის უფლებამოსილებებს ახორციელებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო თუ პარლამენტის თავმჯდომარე ვერ ახორციელებს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ან პარლამენტი დათხოვნილია პრემიერ-მინისტრი**. არაგონიერულია, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური 2 თვეზე მეტი დროით ჩამოშორდეს საკუთარი აღმასრულებელი კომპეტენციების განხორციელებას არბიტრის მოკრძალებული ფუნქციის მქონე პრეზიდენტის მოვალეობის შესასრულებლად. საკითხის ამგვარი გადაწყვეტა შეუთავსებელია საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებულ მოდელთან;

მართალია, კონსტიტუციური კანონით საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა დამოუკიდებელი თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, თუმცა, ვენეციის კომისიის ექსპერტები და ქართველი კონსტიტუციონალისტები უკმაყოფილებას გამოთქვამენ იმ ფაქტთან დაკავშირებით, რომ შესაბამისი **ცვლილებები არ განამტკიცებს ქმედით გარანტიებს თვითმმართველობის პრინციპის ეფექტური რეალიზებისათვის საქართველოში**,<sup>28</sup>

საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, **სახელმწიფო რწმუნებული გუბერნატორი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში**. მოცემული ჩანაწერის მიხედვით, გუბერნატორები შეიძლება აღქმულ იქნენ ფრანგული პრეფექტის ანალოგიურ თანამდებობის პირებად, რომელთა უფლებამოსილებები კონკრეტული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიმართ ვრცელდება. აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციაში მეტი სიცხადის შესატანად, სასურველია კონსტიტუციაში გუბერნატორის სტატუსის განსხვავებული განსაზღვრება ჩამოყალიბდეს. ექსპერტები განსაკუთრებულ შემოფოტებას გამოხატავენ იმ გარემოებასთან დაკავშირებით, რომ **კონსტიტუციური კანონი არ განსაზღვრავს გუბერნატორების ძირითად უფლებამოსილებებს**.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> იხ. CDL(2010)017 Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia -Chapter VII Local Self-Government; CDL-AD(2010)028 Final opinion 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); ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

<sup>29</sup> იხ. ვახტანგ ხმალაძე, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის კომენტარი.

დაუშვებელია, იმ თანამდებობის პირების უფლებამოსილებები, რომლებიც რეგიონებში, ფაქტობრივად, ქმედით დეკონცენტრირებულ მმართველობას ახორციელებენ, კონსტიტუციური რეგულირების მიღმა იყოს დარჩენილი. აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციური კანონის მოცემული მუხლი ექსპერტების საფუძვლიან კრიტიკას იმსახურებს.

რამდენიმე კრიტიკული შენიშვნა გამოითქვა საბიუჯეტო საკითხების მომწესრიგებელი ნორმების შესახებ (93-ე და 94-ე მუხლები): 1) კითხვებს ბადებს ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც **კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ.** მთავრობის ამგვარი პრევენციული ვეტოს უფლება ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს. ამასთან, სრულიად ბუნდოვანია “თანხმობის” იურიდიული ბუნება. მიზანშეწონილია, კანონპროექტთან დაკავშირებით პრინციპული უთანხმოების არსებობის შემთხვევაში, მთავრობამ გამოიყენოს ალტერნატიული ბერკეტი და დოკუმენტს დაუკავშიროს ნდობის საკითხი; 2) ბუნდოვანია ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც **3 თვის განმავლობაში ბიუჯეტის არმილების შემთხვევაში სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაიფარება წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.** კონსტიტუციაში ასახვა უნდა ჰპოვოს საბიუჯეტო კოდექსის მოქმედი ნორმის ანალოგიურმა ჩანაწერმა, რომლის მიხედვითაც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში მხარჯავ დაწესებულებებზე ყოველთვიურად გაიცემა თანხა გასული საბიუჯეტო წლის დამტკიცებული ასიგნებების 1/12-ის ფარგლებში; 3) პროექტით **უქმდება 94-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღება დასაშვებია მხოლოდ კანონით.** მართალია, კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა გარკვეულ ხარვეზს შეიცავს, თუმცა, მისი სრულად ამოღება კონსტიტუციიდან მიზანშეწონილი არ არის. სასურველია, კონსტიტუციით განისაზღვროს, რომ სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღება დასაშვებია მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის საფუძველზე; 4) ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ **ბერლინის კონფერენციაზე უცხოელმა ექსპერტებმა დააფიქსირეს სურვილი, საქართველოს პარლამენტი ყოფილიყო აღჭურვილი შედარებით ფართო უფლებამოსილებებით საბიუჯეტო პროცესში** და მას მინიჭებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის უფლება.<sup>30</sup>

## 8. ყოფილი პრეზიდენტისთვის პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის დაკავების შეზღუდვა

ერთ-ერთი ქართული ოპოზიციური გაერთიანების ინიციატივით, განსახილველად გამოტანილ იქნა ყოფილი პრეზიდენტისთვის კონსტიტუციით პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის დაკავების შეზღუდვის საკითხი.<sup>31</sup> მოცემულ ინიციატივასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციით ამგვარი შეზღუდვის დაწესება არ იქნებოდა რაციონალურ საფუძველს მოკლებული. **საპრეზიდენტო მმართველობის საპარლამენტო მოდელით შეცვლის შემდგომ პრეზიდენტმა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა შეიძლება დაიკავოს მხოლოდ ისეთ ქვეყანაში, სადაც მმართველი ძალა პოლიტიკური კულტურის არსებით დეფიციტს განიცდის** (ბერლინის კონფერენციაზე პროფესორმა ვოლფგანგ ბაბეკმა აღნიშნა, რომ მას აქვს მაღალი ნდობა საქართველოს მოქმედი პრეზიდენტის მიმართ, რომ ის საპრეზიდენტო ვადის ამოწურვის შემდეგ არ შეეცდება პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის დაკავებას. აღნიშნული განცხადებით მან ნათლად დააფიქსირა საკუთარი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულება ამგვარი შესაძლო

<sup>30</sup> იხ. Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia.

<sup>31</sup> აღნიშნული ინიციატივა განხილულ იქნა ბერლინის კონფერენციაზე. იხ. Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia.

“გადაადგილების” მიმართ). საკვებით გამართლებული იქნებოდა, საქართველოს კონსტიტუციას ხალხი ამგვარი დეფიციტის შესაძლო ნეგატიური ეფექტისგან ქმედითი კონსტიტუციური ნორმით დაეცვა.

## 9. კონსტიტუციის ძალაში შესვლა

მიღებული კანონპროექტის თანახმად, საკონსტიტუციო ცვლილებები, გარდა იმ ნორმებისა, რომლებიც ეხება პრეამბულას, ადგილობრივ თვითმმართველობას, ძირითად უფლებებს, პარლამენტის დროებით კომისიებს და სასამართლო ხელისუფლებას, **ამოქმედება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან**. ვინაიდან საკონსტიტუციო ცვლილებებით არსებითად იცვლება პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთგადაჯაჭვული კომპეტენციები, სახალხო მანდატის ხელშეუხებლობის პრინციპის გათვალისწინებით, კანონპროექტის ამოქმედება უნდა დამთხვეოდა პარლამენტისა და პრეზიდენტის ერთდროულ არჩევნებს. საკითხის ამ სახით გადაწყვეტის უზრუნველსაყოფად, **რეკომენდებული იყო კანონპროექტის ამოქმედების თარიღის დაკავშირება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან და იმავდროულად, კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებით ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნების დანიშვნა**. მართალია, პარლამენტი უფლებამოსილი არ იყო პრეზიდენტისთვის ცალმხრივი გადაწყვეტილებით შეეკვეცა ხალხის მიერ მინიჭებული მანდატის ვადა, თუმცა, პრეზიდენტს, შესაბამისი პოლიტიკური ნების გამოვლენისა და კონსტიტუციური კანონპროექტის ხელმოწერით საკუთარი უფლებამოსილების შეკვეცის გზით, ამ იურიდიული პრობლემის აღმოფხვრა ძალზე მარტივად შეეძლო.

## 10. საკონსტიტუციო ცვლილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესთან დაკავშირებით გამოთქმული შენიშვნები

კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემუშავებისა და მიღების პროცესი ქართული ოპოზიციური პარტიების, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის, სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ვენეციის კომისიის კრიტიკის საგნად იქცა.<sup>32</sup> კრიტიკა შეეხო როგორც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის პროცესს, ისე საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიმდინარეობას და კანონპროექტის საპარლამენტო მოსმენებს.

განსაკუთრებული კრიტიკის საგნად იქცა კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის ერთგვანი პროცედურა, რომელიც პოლიტიკური თვალსაზრისით ყველაზე პასიურ დროს აგვისტოში წარიმართა. პოლიტიკოსები და ექსპერტები უკმაყოფილებას გამოთქვამდნენ დებატების ფორმატთან დაკავშირებითაც. საყოველთაო-სახალხო განხილვის ფარგლებში გამართული შეხვედრები, რომლებსაც, როგორც წესი, პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვებოდა, არსებითად მონოლოგის რეჟიმში წარიმართა. შეხვედრების ცალკეულ მონაწილეებს მხოლოდ თითო მოსაზრების გამოთქმის ან თითო კითხვის დასმის საშუალება ეძლეოდათ. ამგვარი ფორმატი კანონპროექტის გარშემო პროდუქტიული დებატების გაშლისათვის სათანადო გარემოს, სამწუნაროდ, არ ქმნიდა.

ვენეციის კომისია, ექსპერტები და ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები განსაკუთრებულ შემოფოთებას გამოთქვამდნენ იმ ფაქტთან დაკავშირებით, რომ კანონპროექტი

<sup>32</sup> ვენეციის კომისიის კრიტიკა შეეხო მხოლოდ საპარლამენტო მოსმენებს.

მესამე მოსმენით ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნის გამოქვეყნების დღეს, 15 ოქტომბერს იქნა მიღებული. ოპონენტებისთვის სრულიად გაუგებარი იყო, რატომ ჩქარობდა პარლამენტი კანონპროექტის მიღებას, როდესაც მისი ძირითადი ნორმები 2013 წლის შემოდგომიდან უნდა ამოქმედებულიყო. ექსპერტების და ოპოზიციური პარტიების მხრიდან გამოითქვა საფუძვლიანი ეჭვი, რომ ხელისუფლებამ საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღება ვენეციის კომისიის პრინციპული ხასიათის შენიშვნების გათვალისწინების თავიდან ასარიდებლად დააჩქარა.

აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიასთან გამართული კონსულტაციებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემდგომ, საქართველოს პარლამენტმა გაითვალისწინა და კანონპროექტში ასახა საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების მცირე ნაწილი:

- ნაწილობრივ დაიხვეწა საკუთრების ძირითადი უფლების მარეგულირებელი ნორმა;
- პრეზიდენტს შეეზღუდა პარტიული თანამდებობის დაკავების უფლება;
- პრეზიდენტს შეეზღუდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება;
- პრეზიდენტს ჩამოშორდა მთელი რიგი დისკრეციული უფლებამოსილებები საგარეო პოლიტიკისა და თავდაცვის სფეროში;
- კონსტიტუციაში შენარჩუნდა ორგანული კანონის ცნება;
- კანონპროექტიდან ამოღებულ იქნა ჩანაწერი, რომელიც პარლამენტის წევრს ტერიტორიული ერთეულების აღმასრულებელი ორგანოების მიმართ საპარლამენტო კითხვის დასმის უფლებამოსილებას არ ანიჭებდა;
- უმნიშვნელოდ შემცირდა პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული პროცედურების ვადები.

*სამწუხაროდ, აღნიშნული კორექტივები ვერ უზრუნველყოფს იმ ძირითად პრობლემების აღმოფხვრას, რომელთა შესახებ მიახლოებით მიახლოებით როგორც ვენეციის კომისიის ექსპერტები, ისე ქართველი კონსტიტუციონალისტები და პოლიტიკოსები.*

კანონპროექტის მიღების დღეს, საქართველოს პრეზიდენტმა ქართველი ჟურნალისტების წინაშე შემდეგი განცხადება გააკეთა: "ეხლა მივიღე მესიჯი მობილურ ტელეფონზე. ვენეციის კომისიის გენერალური მდივნის ეს ზოგიერთი შიდა ურწმუნო თომების გასაგონად მინდა ვთქვა, მარკერტის განცხადებით, განსაკუთრებით დაწვრილებითი ანალიზის შემდეგ ვენეციის კომისიის მიერ, ვენეციის კომისია მზად არის განაცხადოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია მთლიანად, ვიმეორებ მთლიანად შეესატყვისება ევროპულ ტრადიციას. აი ეს არის დასკვნა. ხლა ვის რაც უნდა, ის ილაპარაკოს". საინტერესოა, რატომ უნდა დაედასტურებინა ვენეციის კომისიის გენერალურ მდივანს ცვლილებების დემოკრატიულ სტანდარტებთან სრული შესაბამისობა, როდესაც ვენეციის კომისიამ თავის საბოლოო დასკვნაში საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებული მმართველობის მოდელი, მოგვიანებით, მწვავედ გააკრიტიკა. სამწუხაროა, რომ პრეზიდენტის ზემოაღნიშნულ განცხადებასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიას კომენტარი არ გაუკეთებია.

საკონსტიტუციო ცვლილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესზე მსჯელობისას, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის პროცესში მომხდარ პროცედურულ დარღვევებზე. საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, კანონპროექტი მიიღება სამი მოსმენით. ამასთან, მეორე მოსმენის შემდეგ კანონპროექტში დასაშვებია მხოლოდ რედაქციული ხასიათის ცვლილებების შეტანა. საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებისას, პარლამენტმა უხეშად დაარღვია კანონმდებლობის აღნიშნული მოთხოვნა და მეორე მოსმენის შემდეგ არსებითად გადასინჯა კანონპროექტის რამდენიმე ნორმა:

- კანონპროექტიდან ამოღებულ იქნა დებულება, რომლის თანახმადაც წინა წლის ბიუჯეტით საქართველოს პრეზიდენტისთვის გათვალისწინებული ხარჯების შემცირება მომავალი წლისათვის დასაშვებია იყო მხოლოდ პრეზიდენტის თანხმობით. აღნიშნული გარანტიის ჩამოშორებით, კანონმდებელმა მინიმუმამდე დაიყვანა პრეზიდენტის დამოუკიდებლობის ხარისხი და უკიდურესად შეზღუდა მისი შესაძლებლობა, გარკვეულწილად მაინც დაეხმარებინა პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლებას;
- კონსტიტუციიდან ამოღებულ იქნა ნორმა, რომელიც მთავრობას საკუთარი გადაწყვეტილებით გადადგომის უფლებას ანიჭებდა;
- გამარტივდა პრეზიდენტობის კანდიდატებისთვის დაწესებული ბინადრობის და მოქალაქეობის ცენზები;
- კანონპროექტში შევიდა ცვლილება, რომლის ძალითაც პარლამენტის, მთავრობის ან 200 ათასი ამომრჩევლის შესაბამისი მოთხოვნა აღარ ავალდებულებს პრეზიდენტს, დანიშნოს რეფერენდუმი;
- არსებითად გადაისინჯა საქართველოს ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებების მარეგულირებელი მუხლი.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ 15 ოქტომბერს მიღებული კანონპროექტი ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში მხოლოდ 5 ნომბერს გამოქვეყნდა. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მიღებული კანონპროექტი პრეზიდენტს ხელმოსაწერად ეგზავნება 7 კალენდარული დღის განმავლობაში, ხოლო პრეზიდენტი მას ხელს აწერს და აქვეყნებს 10 კალენდარული დღის ვადაში. შესაბამისად, კანონპროექტი ოფიციალური წესით არა უგვიანეს 2010 წლის 1 ნოემბრისა უნდა გამოქვეყნებულიყო.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, კანონპროექტის პროცედურის დარღვევით მიღება მისი ბათილობის საფუძველს წარმოადგენს. ზოგადად, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიღებისას პროცედურების ესოდენ უხეში დარღვევა კონსტიტუციის ფენომენის მიმართ ხელისუფლების გულგრილი დამოკიდებულების ნიშნად შეიძლება იქნეს აღქმული.

ბოლოს, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმ სამწუხარო ფაქტზეც, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომლითაც არსებითად იცვლებოდა სახელმწიფო მოწყობის მოდელი, სამგვერდიანი განმარტებითი ბარათის თანხლებით იქნა პარლამენტში წარდგენილი. აღნიშნული დოკუმენტი არ შეიცავდა, პრაქტიკულად, არავითარ ინფორმაციას კანონპროექტის მიზნებისა და ამოცანების შესახებ, არ განმარტავდა მისი ცალკეული ნორმების არსს და ახლად დამკვიდრებული სამართლებრივი ინსტიტუტების იურიდიულ ბუნებას (მაგალითად, განმარტებით ბარათში არ არის განმარტებული კონტრასიგნაციის შინაარსი, რაც აღნიშნული ინსტიტუტის არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ტოვებს). აღნიშნული გარემოებაც კონსტიტუციის მიმართ კანონმდებლის გულგრილი დამოკიდებულების კიდევ ერთ გამოვლინებად შეიძლება შეფასდეს.

## **11. პრინციპული შენიშვნები, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოს და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების დასაცავად**

ცალკეული დებულებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინებით, შეიძლება გამოიკვეთოს შემდეგი ძირითადი, პრინციპული მნიშვნელობის რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია (!!!) დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოს და ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტური პრინციპების დასაცავად და უზრუნველსაყოფად:

**უნდა გადაისინჯოს საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებული სახელმწიფო მოწყობის დაუბალანსებელი მოდელი** და გარდაიქმნას ის რომელიმე კლასიკურ (საპრეზიდენტო, ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეულ) ან საპარლამენტო) მოდელად. ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ დემოკრატიისთვის ყველაზე დიდი საფრთხის შემცველი სახელმწიფო მოწყობის სწორედ არაკლასიკური, წინააღმდეგობრივი კონსტიტუციური მოდელის დანერგვაა. წარმოდგენილი საპარლამენტო მოდელის კლასიკურ ჩარჩოებში მოსაქცევად და ხელისუფლების შტოებს შორის დისბალანსის აღმოსაფხვრელად, პირველ რიგში, **უნდა გაძლიერდეს პარლამენტის, როგორც მთავრობის მაკონტროლებელი ორგანოს კომპეტენციები**. საპარლამენტო მოდელი ესოდენ სუსტი პარლამენტით არცთუ მდიდარი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყანაში ხანგრძლივი ავტორიტარული რეჟიმის ჩამოყალიბების ძალზე სერიოზულ რისკს შეიცავს. **კონსტიტუციური ცვლილებები ამკვიდრებს მმართველობის არაორდინალურ სისტემას სუსტი პარლამენტით, სუსტი პრეზიდენტით და ძლიერი პრემიერ-მინისტრით**. პარლამენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ბალანსის პრემიერ-მინისტრის სასარგებლოდ დარღვევისას, საპარლამენტო რესპუბლიკა წარმოგვიდგება “საპრემიერო რესპუბლიკად”, სადაც სახელმწიფო ძალაუფლება არაადეკვატური ფორმითა და მოცულობით არის კონცენტრირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ლიდერის პრემიერ-მინისტრის ხელში. ასეთ პირობებში, შესაბამისი სურვილის შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრს ძალზე ადვილად შეუძლია ამგვარი “საპრემიერო რესპუბლიკის” საფუძველზე დაამკვიდროს “სუპერსაპრემიერო” მმართველობა. საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებული მოდელი, გარკვეულწილად, წააგავს საქართველოში დღეს მოქმედ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემას, სადაც სუსტ პარლამენტსა და სუსტ მთავრობას არ შესწევთ უნარი, ეფექტურად დააბალანსონ პრეზიდენტის ხელში კონცენტრირებული ძალაუფლება. ახალი მოდელი მოქმედისგან არსებითად მხოლოდ იმით განსხვავდება, რომ ძალაუფლების ცენტრი პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრისკენ ინაცვლებს. ზოგადად, გაუგებარია, რატომ შეაჩერეს კანონპროექტის ავტორებმა საკუთარი არჩევანი საპარლამენტო მოდელზე, თუ ისინი პარლამენტის გაძლიერებაში დესტაბილიზაციის საფრთხეს ხედავდნენ. აღნიშნული გარემოება განამტკიცებს ეჭვს, რომ საკონსტიტუციო რეფორმა არა მმართველობის სისტემის შეცვლის პრინციპული პოლიტიკური ნებით, არამედ ცალკეული პოლიტიკოსების სუბიექტური ინტერესებით იყო ნაკარნახევი.

**კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებთან მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დასაცავად, უნდა გადაისინჯოს კონსტიტუციური კანონით განმტკიცებული შემდეგი ნორმები:**

- მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმისათვის სავალდებულო მოთხოვნად უნდა განისაზღვროს (არა უმეტეს) პარლამენტის წევრთა 1/4-ის მხარდაჭერა;
- უნდა გაუქმდეს ნორმა, რომელიც მოითხოვს უნდობლობის საკითხის აღსადგრელად ცალკე კენჭისყრის ჩატარებას;
- უნდა გადაისინჯოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურასთან დაკავშირებული ვადები. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს რამდენიმე დღეს;
- უნდობლობის გამოცხადების არაორდინალური მოდელი უნდა შეიცვალოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კლასიკური ფორმულით. კერძოდ, უნდობლობის საკითხის დასმისას პრემიერ-მინისტრობის ახალი კანდიდატი უნდა წამოაყენონ აღნიშნული ინიციატივის ავტორებმა, ხოლო ძველი მთავრობისთვის უნდობლობისა და ახალი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს ერთიანი კენჭისყრით;
- პრეზიდენტს არ უნდა მიენიჭოს უნდობლობის საკითხთან დაკავშირებით “ვეტოს” უფლების გამოყენების შესაძლებლობა;

- უნდობლობის გამოცხადების შესახებ საპარლამენტო გადაწყვეტილება უნდა მიიღებოდეს მხოლოდ ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით.

*უნდა შენარჩუნდეს კონსტიტუციის მოქმედი ნორმა, რომლის თანახმადაც, მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არა ნაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, მთავრობა საჭიროებს ნდობის ხელახლა გამოცხადებას პარლამენტის მიერ.* წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს, რომ პარლამენტი ნდობას უცხადებს არა მთავრობას, არამედ პრემიერ-მინისტრს. საკითხის ამგვარი, ალტერნატიული გადაწყვეტა არსებითად გაამარტივებს როგორც ნდობის, ისე უნდობლობის გამოცხადების პროცედურებს.

*დაუშვებელია, კონსტიტუციაში არსებული სახით შენარჩუნდეს კანონპროექტთან დაკავშირებული ნდობის გამოცხადების პროცედურა.* ნდობის საკითხის კანონპროექტთან დაკავშირების შემთხვევაში, ნდობის არგამოცხადება უნდა იწვევდეს მთავრობის უპირობო გადადგომას. პროცედურის ამგვარი მოწესრიგება უზრუნველყოფს პარლამენტის კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებებისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვას.

*აღნიშნული რეკომენდაციების გაუთვალისწინებლობის პირობებში, საკონსტიტუციო ცვლილებებით დაინერგება სახელმწიფო მოწყობის დაუბალანსებელი, პროავტორიტარული მოდელი, რომელიც, შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, მომავალ პრემიერ-მინისტრს ხანგრძლივი ავტორიტარული რეჟიმის დამკვიდრების შესაძლებლობას მისცემს. კონსტიტუცია ამგვარი შედეგის თავიდან აცილებას და არა მის პროვოცირებას უნდა ემსახურებოდეს.*