

გიორგი კვერენჩილაძე

საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა: კანონმდებლის ვნებები და კონსტიტუციური ქაზპარიმენტები

„ვინც თანამდებობაზე ნიშნავს, ხსნის კიდევ.“¹

1. შესავალი

თანამედროვე საზოგადოებაში მთავრობის პასუხისმგებლობა მიჩნეულია დემოკრატიული მმართველობის სიმბოლოდ, რადგან დემოკრატიულ წესწყობილებაში ის, ვინც მართავს, პასუხისმგებელია მათ წინაშე, ვინც იმართება. პასუხისმგებლობა დემოკრატიის მთავარი მახასიათებელია, მის გარეშე საზოგადოება დემოკრატიული წესრიგიდან გადადის არადემოკრატიულზე.²

მთავრობის პასუხისმგებლობის ხარისხი განპირობებულია კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმითა და პოლიტიკური რეჟიმით. ტოტალიტარულ თუ ავტორიტარულ რეჟიმებში, სადაც მთავრობა, ისევე როგორც საკანონმდებლო ორგანო, მოკლებული არიან დამოუკიდებელ საჯარო ხელისუფლებას, პარლამენტისადმი მთავრობის პასუხისმგებლობა უნდობლობის თუ ნდობაზე უარის გამოცხადებით არ არის დამკვიდრებული. შესაბამისად, მთავრობის პოლიტიკური (საპარლამენტო) პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი დემოკრატიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის მნიშვნელოვანი ელემენტია, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან უშუალოდ გამომდინარეობს.

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი არ გვხვდება საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელებში, რადგან მთავრობა არ წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ კოლეგიურ ორგანოს და აღმასრულებელ ხელისუფ-

¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 238.

² ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები და კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა, თბილისი, 2020, 1.

ლებას თავად პრეზიდენტი მეთაურობს. საპირისპიროდ, მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი დამკვიდრებულია მმართველობის საპარლამენტო თუ შერეულ სისტემებში და მისი ამოსავალი პრინციპია – მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას მანამ, სანამ სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობის ვოტუმით. სწორედ ამ პრინციპის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი.

ნდობის ვოტუმის საპირისპიროდ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი, რომელიც წარმოადგენს სამთავრობო პასუხისმგებლობის ქმედით მექანიზმს და ანიჭებს პარლამენტს შესაძლებლობას უფლებამოსილება შეუნწყვიტოს მთავრობის მოქმედ შემადგენლობას. უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი გამოხატულებაა, მას მხოლოდ პოლიტიკური შედეგები მოსდევს და არ შეიძლება გახდეს სამართლებრივი დევნის საფუძველი. კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში დამკვიდრებული ზოგადი წესის მიხედვით, უნდობლობის ვოტუმი ორი სახისაა – დესტრუქციული (ორდინარული) და კონსტრუქციული. პირველ შემთხვევაში, რომელიც მეტადაა გავრცელებული, კენჭისყრა ტარდება მხოლოდ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხზე და დადებითი გადაწყვეტის შემთხვევაში თავიდან იწყება ახალი მთავრობის ფორმირების პროცედურები. რაც შეეხება უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს, იგი გულისხმობს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას, რასაც, იმავდროულად, თან ახლავს მთავრობის ახალი მეთაურის არჩევა. უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების მოყვანილი ორივე ფორმა, როგორც წესი, იწვევს მოქმედი მთავრობის გადაყენებას ან, ამის საპირისპიროდ, სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნას. ეს ორი უფლებამოსილება,³ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, ერთმანეთის ერთგვარ საპირწონეს

³ იგულისხმება პარლამენტის უფლება - უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს მთავრობა და სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენცია – დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო.

ნარმოადგენს და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის უზრუნველყოფას ემსახურება.

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ითვალისწინებს მთავრობის სოლიდარულ პასუხისმგებლობას მის მიერ გატარებული პოლიტიკური კურსისა და მმართველობითი საქმიანობისათვის. შესაბამისად, იგი გულისხმობს უნდობლობის გამოხატვას მთავრობის მთელი შემადგენლობისთვის (და არა ინდივიდუალური წევრისთვის) და ლოგიკურ კავშირშია მთავრობის კოლეგიურ ბუნებასთან. ამგვარი პასუხისმგებლობის ადრესატი უმეტეს შემთხვევებში პარლამენტის ქვედა პალატაა (ბიკამერალურ სახელმწიფოებში), იშვიათად კი, მთავრობა პასუხისმგებელია ერთდროულად ორივე პალატის წინაშე.⁴ სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან განსხვავებით, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მოკლებულია სამართლებრივი დასაბუთების აუცილებლობას და მისი გამოყენების საფუძველი ნებისმიერი პოლიტიკურად მოტივირებული, თუნდაც ირაციონალური გადაწყვეტილება შეიძლება გახდეს.⁵

საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში, როგორც წესი, გამოკვეთილია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ორი ძირითადი ფორმა – საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადება და უნდობლობის ვოტუმი.⁶ შესაბამისად, სწორედ ხსენებული ფორმების ჭრილში იქნება ჩვენ მიერ განხილული მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ქართული პრობლემატიკა.

⁴ მაგალითისთვის, იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლის შესაბამისად, „მთავრობამ უნდა მიიღოს ორივე პალატის ნდობა“, რუმინეთის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის თანახმად კი, „ნდობის ვოტუმის გამოცხადება ხდება ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე“.

⁵ დავითური გ., მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა: შედარებითი ანალიზი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, თბილისი, 2012, 5.

⁶ ასევე, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ერთგვარი ფორმაა ძირითადი კანონით დადგენილ ვადებში სახელმწიფო ბიუჯეტის არმიღება ან საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის არდამტკიცება, რასაც შესაძლოა მოყვეს მთავრობის გადაყენება. ხსენებული მექანიზმების ვარიაციებს საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია აღარ ითვალისწინებს.

2. მთავრობა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში: მმართველობის მოდელის უსასრულო ტრანსფორმაცია

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილის განსაზღვრა. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისთვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა.⁷ დროის სხვადასხვა მონაკვეთში სხვადასხვა თაობის კანონმდებლების მიერ სახელმწიფო მმართველობის მოდელების დაუსრულებელი ძიების პროცესში საქართველოს მთავრობასაც არაერთხელ შეეცვალა ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.⁸ ამასთან, სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციურ არქიტექტონიკაში მთავრობის ადგილისა და კონსტიტუციური სტატუსის განსაზღვრა მუდამ პერსონიფიცირებულ ხასიათს ატარებდა და მმართველი პოლიტიკური ძალის ინტერესების შესაბამისად წყდებოდა.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით“ იწყება. საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ამ აქტის მიღებით საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. დამოუკიდებლობის აქტში, პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, გაჩნდა მთავრობის ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო ეროვნული საბჭოს წინაშე. შემდე-

⁷ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, კრებულში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 53-63.

⁸ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრილში, ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №5, 2012, 193.

გი ნაბიჯი უკვე საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის – საქართველოს კონსტიტუციის მიღება იყო, რომელმაც საპარლამენტო მმართველობაზე ორიენტირებული რესპუბლიკის მოდელით გახსნა ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი.⁹

1921 წლის კონსტიტუციის მეხუთე თავით რეგლამენტირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული დებულებები, განსაზღვრულია მთავრობის ფორმირების, კომპეტენციისა და მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხები, ასევე დარეგულირებულია მთავრობის ორგანიზაციული საქმიანობა და პარლამენტთან მიმართების ცალკეული პროცედურები.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციას საფუძვლად დაედო ორი პრინციპის შერწყმა: პარლამენტარიზმისათვის დამახასიათებელი „მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპისა“ და „პრინციპი მორჩილებისა“, რაც შვეიცარიული ”უშუალო დემოკრატიის“ სისტემიდან იყო გადმოღებული.¹⁰ „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ ეკუთვნოდა კოლეგიურ ორგანოს – მთავრობას, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. ამასთან, ერთი და იგივე პირის მთავრობის თავმჯდომარედ არჩევა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ იყო შესაძლებელი. ამგვარი შეზღუდვა არც იმ პერიოდის და არც შემდგომი საპარლამენტო სისტემებისათვის არ იყო დამახასიათებელი.¹¹

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გარეშე, რომლის მოვალეობებს გარკვე-

⁹ მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 95.

¹⁰ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996, 82.

¹¹ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, კრებულში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2011, 27.

ული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე¹². ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში. ძირითადი კანონი არ ითვალისწინებდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების რეგულირებას, როგორიცაა: მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მისი კანდიდატურის წარმდგენ სუბიექტთა წრე; მთავრობის მიმართ შეკითხვების შემთხვევაში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების კავშირი მთავრობის წევრის გადადგომასთან „როცა პარლამენტი დაჰკარგავს მის ნდობას“; მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება „...თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“. მთავრობის თავმჯდომარის ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები და მითითებული კონსტიტუციური ნორმები ამყარებს პოზიციას იმის თაობაზე, რომ 1921 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარის იმგვარი ინსტიტუტი შემოიღო, რომელიც, ფაქტობრივად სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღიჭურვა. მთავრობის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად, პარლამენტის ნდობის გარეშე ახდენდა მთავრობის ფორმირებას და თუ მთელი კაბინეტის „გარდაქმნის“ საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ინარჩუნებდა თანამდებობას და თავადვე განახორციელებდა ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს. ამასთანავე, კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა „მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა“ და შემოიფარგლა მხოლოდ „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით“, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისათვის ნაკლებად აცნობილი. კონსტიტუციაში ასევე არ არის გათვალისწინებული „პარლამენტის დათხოვნის“ პრინციპი, რაც აუცილებელი მოვლენაა საპარლამენტო

¹² ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, კრებული: ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბილისი, 2011, 36; ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2004, 104.

მართვისათვის და ფრანგული კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მიჩნეულია პარლამენტარიზმის შემადგენელ ძირითად ელემენტად,¹³ ვინაიდან, ერთი მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის დათხოვნა განსაზღვრავენ ხელისუფლების შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და წონასწორობას. ამგვარი სახით გახლდათ ჩამოყალიბებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი კონცეფცია საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, რაც, იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებითაც და თანამედროვე გადასახედიდანაც, გარკვეული დეფორმაციებით ხასიათდება.¹⁴

რაც შეეხება ოკუპაციისშემდგომი საქართველოს ისტორიის პერიოდს, საბჭოთა საქართველოში მიღებული იყო 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციები. 1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობას, როგორც მმართველობის უმაღლეს ორგანოს, ქმნიდა საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და მას სახალხო კომისართა საბჭო ეწოდებოდა. 1922 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის ფუნქციები კვლავ სახალხო კომისართა საბჭოს დააკისრა, რომლის შემადგენლობაში სახალხო კომისრები შედიოდნენ. 1937 წლის კონსტიტუციით, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კომისართა საბჭო, რომელიც ანგარიშვალდებული იყო საქართველოს უმაღლესი საბჭოს წინაშე. სახალხო კომისართა საბჭო წარმართავდა სახალხო კომისარიატის მუშაობას. 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციამ შემოიღო მინისტრთა საბჭო, რომელსაც ქმნიდა საქართველოს უზენაესი საბჭო და იგი საქართველოს მთავრობას წარმო-

¹³ ლოვოვ ფ., პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 105.

¹⁴ ვრცლად მთავრობის ინსტიტუტის შესახებ პირველ ქართულ კონსტიტუციაში იხილეთ: კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, კრებულში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 166-180.

ადგენდა. ხაზგასასმელია, რომ კომუნისტური იდეოლოგია და სოციალისტური დოქტრინა არ აღიარებდა სახელმწიფოს ორგანიზაციის ფუძემდებლურ პრინციპებს: კანონის უზენაესობას, ხელისუფლების დანაწილებასა და ადამიანის ძირითად უფლებებს. შესაბამისად, ავტორიტარულ და ერთპარტიულ საბჭოთა სისტემაში მთავრობა სრულ ფიქციას წარმოადგენდა, რომელიც მხოლოდ პარტიულ დირექტივებს აღასრულებდა.¹⁵

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა საკანონმდებლო ორგანოს პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, რომელსაც შედეგად ეროვნული ძალების გამარჯვება მოჰყვა. თუმცა, სამთავრობო ინსტიტუტის თვალსაზრისით, რადიკალური რეფორმები არ განხორციელებულა. გარკვეული ცვლილებები შევიდა 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციაში, ისიც ძირითადად საბჭოური აბრევიატურისაგან გათავისუფლების კუთხით, თუმცა მთავრობის (საქართველოს მინისტრთა საბჭო) სტრუქტურული ორგანიზაციის, საქმიანობის ფორმების და მეთოდების კუთხით ბევრი არაფერი შეცვლილა.¹⁶ მოგვიანებით, 1991 წლის 14 აპრილს, პირველად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, დაფუძნდა საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომელიც, მეთაურობდა რა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას, ფაქტობრივად მთავრობის ხელმძღვანელად მოგვევლინა.

მთავრობის ინსტიტუტის განვითარების შემდგომი ეტაპი 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს უკავშირდება, რომელიც „მცირე კონსტიტუციას“ წარმოადგენდა. „მცირე კონსტიტუციის“ უმთავრესი პოზიტივი ის გახლდათ, რომ მან საბოლოო წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და მომდევნო სამი წლის განმავლობაში, ვიდრე 1995 წლამდე, ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნქციას

¹⁵ გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე ი., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2020, 305.

¹⁶ მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე, თბილისი, 2011, 193.

ასრულებდა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის V თავით ქვეყანაში აღმასრულებელი ფუნქციის განხორციელება მინისტრთა კაბინეტს დაეკისრა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი.¹⁷

1995 წლის 24 აგვისტოს მიიღეს საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, რომელმაც დააფუძნა ევროპაში იმ დროისათვის (შესაძლებელია ითქვას, დღევანდელი პერიოდისთვისაც) ერთადერთი კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი. შესაბამისად, პრეზიდენტი, სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქციებსაც ითავსებდა. მთავრობა წარმოადგენდა პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, რომელიც ხელს უწყობდა პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური - პრეზიდენტი, თავად აყალიბებდა და საკანონმდებლო ორგანოს დასამტკიცებლად წარუდგენდა მთავრობის შემადგენლობას, მის მიერ შედგენილი დღის წესრიგით იწვევდა და უძღვებოდა მთავრობის სხდომებს, ხოლო მთავრობის სხდომაზე განხილულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებდა არა მთავრობა, არამედ ერთპიროვნულად პრეზიდენტი. მთავრობის წევრები პასუხისმგებლები იყვნენ უშუალოდ პრეზიდენტის წინაშე. 1995 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებიდან რამოდენიმე წელში, ოფიციალურ თუ არაოფიციალურ დონეზე, აქტიურად განიხილებოდა მთავრობის სტატუსის შეცვლის, კერძოდ კი, მინისტრთა კაბინეტისა და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღების საკითხი. 2001 წელს გამოქვეყნდა კიდევაც კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებას ითვალისწინებდა. კონსულტაციისათვის მოწვეულ იქნა ამერიკელი კონსტიტუციონალისტი, პროფესორი ჰერმან შვარცი, რომელმაც დასვა შეკითხვა: „პრემიერ-მინისტრი რომ გინ-

¹⁷ ვრცლად საქართველოს 1992 წლის „მცირე კონსტიტუციის“ შესახებ იხილეთ: მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 136–155.

დათ, თქვენ ხომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დააფუძნეთ?“¹⁸ ამ კითხვაში გამოიხატა საქართველოში არსებული საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემაში პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შემოღების მცდელობის ალოგიურობა, ვინაიდან კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა ამგვარ მიდგომას არ იზიარებს. თუმცა, მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბება და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღება 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდგომ განხორციელდა.

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი გარდაიქმნა ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმად, პრეზიდენტი მოგვევლინა მხოლოდ სახელმწიფოს და არა იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად. ამასთან, ხაზგასასმელია, რომ მმართველობის ჩამოყალიბებული მოდელი რადიკალურად განსხვავდებოდა მისი კლასიკური ანალოგებისგან (მაგალითად, ფრანგული მოდელისგან), იგი სახელმწიფო მოწყობის რუსულ/შუააზიურ ნაირსახეობაზე იყო ორიენტირებული და, ფაქტობრივად, ზესაპრეზიდენტო მოდელად ტრანსფორმირდა. კონსტიტუციას დაემატა ახალი, მეოთხე¹ თავი – საქართველოს მთავრობა. მთავრობა, ნაცვლად სათათბირო ორგანოსი, ჩამოყალიბდა კოლეგიურ ორგანოდ პრემიერ-მინისტრით სათავეში. იმავდროულად, მთავრობა პასუხისმგებელი გახდა, პრეზიდენტის გარდა, პარლამენტის წინაშეც. მიუხედავად პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებისა და მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბებისა, პრეზიდენტი კონსტიტუციით აღჭურვილი იყო ქმედითი აღმასრულებელი ფუნქ-

¹⁸ მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 193-194.

ციებით,¹⁹ რამაც განაპირობა მთავრობისა და პარლამენტის რიგი უფლებამოსილებების დაკნინება.²⁰

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული მორიგი სა-კონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც, შემდგომ, მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინაპირობა გახდა. პოლიტიკური ხელისუფლების შეხედულებებიდან გამომდინარე, გაჩნდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად ჩამოყალიბებისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრის აუცილებლობა. ამგვარი აუცილებლობა, პოლიტიკური მდგენელის გარდა, ასევე განაპირობა ევროპული სახელმწიფოების ანალოგიურმა პრაქტიკამ და 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნაში გამოთქმულმა რეკომენდაციამ, რომლის თანახმად საქართველოს კონსტიტუცია „მთავრობას და არა პრეზიდენტს უნდა ანიჭებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებას“.²¹ შესაბამისად, ხსენებული მიზნის

¹⁹ მაგალითისთვის, მთავრობა და მთავრობის წევრი უფლებამოსილებას იხსნიდა მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე; პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო საკუთარი ინიციატივით გადაეყენებინა მთავრობა, თანამდებობიდან ათავისუფლებდა თავდაცვის, იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა მინისტრებს; პრეზიდენტი, მის ნორმატიულ აქტებთან შეუსაბამობის მოტივით, აჩერებდა ან აუქმებდა მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტებს; პრეზიდენტი იწვევდა და მისი თავმჯდომარეობით ატარებდა მთავრობის სხდომას და ამ სხდომაზე მიღებულ გადაწყვეტილებას საკუთარი აქტით აფორმებდა.

²⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი, 2016, 261-262.

²¹ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებით, CDL-AD(2004)008, 12-13 მარტი, 2004, §7.

მიღწევა შესაძლებელი გახდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა და ამოქმედდა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. საკონსტიტუციო რეფორმამ განაპირობა საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელის დამკვიდრება, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნოდა მთავრობას, იგი წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ უმაღლეს კოლეგიურ ორგანოს და ანგარიშვალდებული იყო მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი მმართველობითი ფუნქციები არ გააჩნდა. მთავრობის ფორმირება უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ხდებოდა, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებით იყო აღჭურვილი. იმავედროულად, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად განხორციელებული ცვლილებები „პრობლემატური აღმოჩნდა უპირველესად, სწორედ სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკის (ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი) გათვალისწინებით, კონსტიტუციონალისტურ პრინციპებთან შეუსაბამო არაერთი დებულების საკონსტიტუციო დონეზე ლეგალიზების გამო“.²² ასევე, ვენეციის კომისიის მხრიდან კრიტიკის საგანი გახდა მთავრობის როლისა და ფუნქციების, ნდობა-უნდობლობასთან დაკავშირებული საკითხების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია.²³

²² ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, კრებულში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013, 38-39.

²³ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შე-

2017 წელს კვლავ განხორციელდა საქართველოს კონსტიტუციის ფუნდამენტური რეფორმა, რაც განპირობებული იყო ძირითადი კანონის არაერთი ნორმის კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებთან, მათ შორის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან შეუსაბამობის აღმოფხვრისა და ვენეციის კომისიის მხრიდან წინა წლების საკონსტიტუციო რეფორმებთან მიმართებით გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების აუცილებლობით. შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც ძირითად ამოცანად განესაზღვრა: „ა) საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისობაში მოყვანა კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტურ პრინციპებთან; ბ) დაბალანსებული საპარლამენტო მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება; გ) კონსტიტუციის იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით დახვეწა“.²⁴ 2017 წლის 13 ოქტომბერს პარლამენტის მიერ განხორციელდა ცვლილებები საქართველოს კონსტიტუციაში და, შედეგად, ძირითადი კანონი ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა, გადაინომრა კონსტიტუციის თავები და მუხლები. საკონსტიტუციო რეფორმის კონტექსტში, მთავრობის ინსტიტუტთან მიმართებით, ანალოგიური ევროპული პრაქტიკისა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად, გამარტივდა და ახლებურად ჩამოყალიბდა მთავრობის ფორმირების პროცედურა. ასევე, დაიხვეწა და არსობრივად შეიცვალა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი, შემოღებულ იქნა პრემიერ-მინისტრის მიერ პარლამენტის წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხის დასმის პროცედურა. ამასთანავე, მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი სრულად დისტანცირების პროცესი, რომელიც ფორმალურად 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში დაინიშნა, საბოლოო სახით 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში განხორციელდა, ხსენებული ცვლილებები კი ამოქმედდა 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეული საქარ-

ტანასთან დაკავშირებით, CDL-AD(2010)028, 15 ოქტომბერი, 2010, §59-83.

²⁴ კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019, 31-32.

თველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე, 2018 წლის 16 დეკემბერს.

**3. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის
კონსტიტუციონალიზაცია: დემოკრატიული
რესპუბლიკიდან მოქმედ კონსტიტუციამდე
3.1. ნდობის ვოტუმი და მისი შედეგები**

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მთავრობის ფორმირების პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს საკმაოდ მოკრძალებულ მონაწილეობას. კერძოდ, მთავრობა წარმოადგენდა უმაღლესი მმართველობის კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. მთავრობის დანარჩენ წევრებს - მინისტრებს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე მოქალაქეთაგან გარესაპარლამენტო გზით ნიშნავდა („ინვევდა“) მთავრობის თავმჯდომარე. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა ნდობის გამოცხადების პროცედურას, თუმცა მთავრობის წევრების - მინისტრების (და არა მთავრობის თავმჯდომარის) მიმართ პარლამენტის მხრიდან არსებობდა „ნდობის დაკარგვის“ მექანიზმი. ამგვარ მცირერიცხოვან რეგულაციებს შეიცავდა პირველი ქართული კონსტიტუცია მთავრობის ფორმირების და მისთვის ნდობის გამოცხადების პროცესთან დაკავშირებით.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წელი) შემდგომ, მიღებულ იქნა „მცირე კონსტიტუცია“ - კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ და კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“. ეს ორი აქტი ითვალისწინებდა მთავრობის ფორმირების საკმაოდ უცნაურ პროცედურას. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრს სახელმწიფოს მეთაურის წარდგინებით ნიშნავდა საქართველოს პარლამენტი, ხოლო მთავრობის სხვა წევრებს - პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ნიშნავდა სახელმწიფოს მეთაური და ამტკიცებდა პარლამენტი. ამგვარი წესით ხდებოდა მინისტრთა კაბინეტის შეცვლაც. „მცირე კონსტიტუცია“ არ ითვალისწინებდა ფორმირების პროცესში პარლამენ-

ტის მხრიდან მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას, თუმცა ამკვიდრებდა მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმის მექანიზმს პრემიერ-მინისტრის, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა ერთი მეხუთედის ან პარლამენტის თავმჯდომარე-სახელმწიფოს მეთაურის ინიციატივით.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით, რომელმაც საპრეზიდენტო მოდელზე ორიენტირებული რესპუბლიკური მმართველობა დაამკვიდრა, საწყის ეტაპზე არ შეიცავდა დამოუკიდებელ ნორმებს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსთან დაკავშირებით. მთავრობის ფორმირება საპრეზიდენტო (გარესაპარლამენტო) მოდელის მიხედვით ხდებოდა. ახალარჩეული პრეზიდენტი, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს წარმოადგენდა, პარლამენტის თანხმობით ნიშნავდა და საკუთარი ინიციატივით ათავისუფლებდა მინისტრებს; იღებდა მინისტრების გადადგომას, რომლებიც მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე იყვნენ პასუხისმგებელნი. ამგვარი მოდელის პირობებში, ბუნებრივია, გამოირიცხებოდა მთავრობის ნდობა-უნდობლობის მექანიზმების არსებობა.

2004 წელს განხორციელდა მაშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის უმთავრეს დეკლარირებულ მიზანს საქართველოში მთავრობის დამოუკიდებელ სახელისუფლებო ორგანოდ ჩამოყალიბება წარმოადგენდა. ამ მიზნის მიღწევა მმართველობის არსებული საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებით, შეუძლებელი იყო. შესაბამისად, შეიცვალა ქართული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმა და დამკვიდრდა მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო (შერეული) სისტემა, ასევე, შეიცვალა მთავრობის ფორმირების მექანიზმიც და ჩამოყალიბდა მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი. სწორედ ამ პერიოდიდან ჩნდება ქართულ კონსტიტუციურ ისტორიაში კონსტიტუციური დებულებები, რომლებიც მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის რეგლამენტაციას და მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ზოგად რეგულაციებს ითვალისწინებს. ზოგადად, კოლეგიური მთავრობის ინსტიტუტის შემოღება ვენეციის კომისიის მხრიდან მიჩნეულ იქნა ევროპულ პრაქტიკასთან დაახლოვებად და დადებითად შეფასდა, თუმცა, იმავდრო-

ულად, გამოითქვა რიგი მოსაზრებები, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ვექტორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ გადახრას უკავშირდებოდა.²⁵

3.1.1. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატები

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია, როგორც აღინიშნა, არ ითვალისწინებდა კოლეგიური მთავრობის ინსტიტუტს, რაც უშუალოდ ძირითადი კანონით დადგენილი საპრეზიდენტო ტიპის მმართველობის მოდელის დაფუძნებით იყო განპირობებული. შესაბამისად, არ იყო გათვალისწინებული საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი.

2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შემოღებულ იქნა კოლეგიური მთავრობის ინსტიტუტი და განისაზღვრა მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატები, კერძოდ, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე „თავისი საქმიანობით“, ანუ პასუხისმგებლობა უშუალოდ მთავრობის უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელებას დაუკავშირდა. ამასთან, მთავრობისა და მთავრობის წევრების მიერ უფლებამოსილების მოხსნის ადრესატი გახლდათ მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი. მიუხედავად იმ კონსტიტუციური რეგულაციისა, რომ საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, მთავრობა და მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე იხსნიდნენ. აღნიშნული გარემოება პრეზიდენტის კონსტიტუციურ არსენალში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით მნიშვნელოვანი პრეროგატივების არსებობაზე მიუთითებდა. ასევე, კონსტიტუცია ადგენდა პრემიერ-მინისტრის ვალდებულებას - მოახსენოს პრეზიდენტს მთავრობის საქმიანობის შესახებ და მის

²⁵ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებით, CDL-AD(2004)008, 12-13 მარტი, 2004, §4, 7, 38.

პასუხისმგებლობას მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. კონსტიტუციით დაკონკრეტდა ამ პასუხისმგებლობის საფუძველი – მთავრობის საქმიანობა. პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის თავმჯდომარე, წარმოადგენდა მთავრობის საქმიანობისათვის პასუხისმგებლობის მატარებელ სუბიექტს. ასევე, პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენდა მას ანგარიშს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. იმ რეგულაციის გათვალისწინებით, რომ ნდობის გამოცხადება მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად სამთავრობო პროგრამისთვისაც ხდებოდა, ამ ნორმით დადგენილი მექანიზმის მეშვეობით პარლამენტი ახორციელებდა მთავრობის საქმიანობის კონტროლს.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ახლებურად განისაზღვრა საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატი – საქართველოს პარლამენტი. თუ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, რეფორმის შემდგომ სიტყვა „პასუხისმგებელი“ შეიცვალა სიტყვით „ანგარიშვალდებული“, ხოლო ადრესატად განისაზღვრა მხოლოდ პარლამენტი. პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების პრინციპი განისაზღვრებოდა იმ გარემოებით, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა უფლებამოსილი სრული მოცულობით განახორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატებიდან სახელმწიფოს მეთაურის ამოღება განაპირობა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანმა, რომელმაც პრეზიდენტი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღჭურვა. შედეგად, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მხოლოდ პარლამენტის წინაშე იყო მიმართული. რაც შეეხება პრემიერ-მინისტრის მიერ პრეზიდენტისათვის მთავრობის საქმიანობის შესახებ მოხსენების წარდგენას, ამგვარ რეგულაციას კონსტიტუცია აღარ ითვალისწინებდა, თუმცა პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენდა მას ანგარიშს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. აღნიშნული დებულება გამომდინარეობდა, ერთი მხრივ, მთავრობის საკა-

ნონმდებლო ორგანოსადმი პასუხისმგებლობის პრინციპიდან და, მეორე მხრივ, მთავრობასთან მიმართებით პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებებიდან.

3.1.2. ნდობის ვოტუმის არაორდინარული მოდელი

2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, ძირითად კანონში გაიწერა მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების მექანიზმი. პრეზიდენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობის საკანონმდებლო ორგანოსთვის წარდგენიდან ერთი კვირის ვადაში პარლამენტი განიხილავდა მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს.²⁶ პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა შეადგენდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობას. წინამდებარე შემთხვევა უპრობლემო ვარიანტს წარმოადგენდა და იგი ვითარდებოდა იმ პირობებში, როდესაც პრეზიდენტს პარლამენტში ჰყავდა აბსოლუტური ან უფრო დიდი უმრავლესობა.²⁷

საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილი იყო ნდობა არ გამოეცხადებინა მთავრობის შემადგენლობისთვის, რასაც ხშირად საფუძვლად უდევს გარკვეული პოლიტიკური მოსაზრებები, პერსონალური შეხედულებები, სამთავრობო პროგრამასთან უთანხმოება ან სხვა მიზეზები. ეს პროცედურა შესაძლოა განვითარდეს, როდესაც პარლამენტში არ არის ფორმირებული საპრეზიდენტო უმრავლესობა და არც კოალიციური მთავრობის შექმნის პერსპექტივა არსებობს. საკანონმდებლო ორგანო ასევე უფლებამოსილი იყო ნდობის არგამოცხადების თაობაზე გადაწყვეტილებაში დაესვა მთავრობის ცალკეული წევრის აცილების საკითხიც. ამგვარი შემთხვევა მიაწინებს იმ გარემოებაზე, რომ პარლამენტს შესაძლოა გააჩნდეს დადებითი დამოკიდებულება სამთავრობო პროგრამის მიმართ, თუმცა სხვადასხვა საფუძვლების გამო უარყოფითი შეხე-

²⁶ იგულისხმება, რომ პარლამენტმა ერთი/ერთიანი და არა ცალ-ცალკე კენჭისყრა უნდა ჩაატაროს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხზე.

²⁷ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, 2011, 317.

დუღება გამოხატოს მთავრობის პერსონალური შემადგენლობისადმი. 2004 წლის კონსტიტუციური მოდელი არაორდინარული უცნაურობით ხასიათდებოდა. კერძოდ, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო სამჯერ წარედგინა პარლამენტისათვის მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა ნდობის მისაღებად. მიგვაჩნია, რომ შესაძლებელია სახელმწიფოს მეთაურს გააჩნდეს უფლება მეორედ წარუდგინოს პარლამენტს ნდობისათვის ერთხელ ნდობაგამოუცხადებელი მთავრობა, თუნდაც იმავე შემადგენლობით, რადგან მთავრობის ფორმირება პოლიტიკური პროცესია და შესაძლოა გარკვეული მიზეზებით პირველ ჯერზე ვერშეთანხმებული პოლიტიკური ხელისუფლება შემდგომში მივიდეს კონსენსუსამდე. თუმცა, რაც შეეხება ორჯერ ნდობაგამოუცხადებელი მთავრობის მესამეჯერ წარდგენას საკანონმდებლო ორგანოსათვის (მათ შორის, შესაძლოა იგივე შემადგენლობით), ამგვარი მექანიზმი სცილდება კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებულ პრაქტიკას და გონივრულ ლოგიკას. აქვე, კონსტიტუცია განსაზღვრავდა პრეზიდენტის მოქმედებებს მთავრობის დანიშვნასთან დაკავშირებით იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტი ზედიზედ სამჯერ არ გამოუცხადებდა ნდობას პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ მთავრობის შემადგენლობას და სამთავრობო პროგრამას. ხსენებულ ვითარებაში, პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი - მთავრობის სხვა წევრებს პრეზიდენტის თანხმობით. შესაბამისად, პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს და ნიშნავდა რიგგარეშე არჩევნებს. ამგვარი მექანიზმით პრეზიდენტი უფლებამოსილია მისთვის სასურველი, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოსათვის მიუღებელი სამთავრობო პროგრამის მქონე შემადგენლობა, სამჯერ ნდობის გამოუცხადებლობისა და პარლამენტის დათხოვნის შემდგომ, დანიშნოს მთავრობის წევრებად. ხსენებული მოდელი შესაძლებელია სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გამოყენებულ იქნეს გამიზნულადაც, პარლამენტის დათხოვნის და რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების ჩატარების მოტივით, რის თაობაზე შენიშვნა გამოითქვა ვენეციის კომისიის მხრიდანაც, 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებზე წარმოდგენილ დასკვნაში აღინიშნა: „ამგვარ მთავრობას

არ უნდა ქონდეს ლეგიტიმურობა. იმ შემთხვევაში, თუ ახალი მთავრობის არჩევაზე სამჯერ შეთავაზება უარყოფილ იქნება, პრეზიდენტს არ უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება დანიშნოს ის პირი, რომელიც არ იქნება დამტკიცებული პრემიერ-მინისტრად.“²⁸

3.1.3. ნდობის ვოტუმი მთავრობის შემადგენლობის როტაციის დროს

მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს სოლიდარული პასუხისმგებლობა გულისხმობს მისი წევრების ერთობლივ და თანასწორ პასუხისმგებლობას მთავრობის მიერ გატარებული პოლიტიკისათვის. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება გულისხმობს არა ცალკეული წევრების, არამედ მისი სრული შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადებას. შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობაში წევრთა (გარდა პრემიერ-მინისტრისა) გარკვეული რაოდენობის ცვლილება უნდა იწვევდეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისთვის ნდობის ხელახალი დადასტურების აუცილებლობას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პირობებში, შესაძლოა მივიღოთ ვითარება, როდესაც ნდობაგამოცხადებული მთავრობის თავმჯდომარე, ნდობის გამოცხადებიდან გარკვეული პერიოდის შემდგომ, შეცვლის მთავრობის შემადგენლობას მისი სუბიექტური მოსაზრებებით, რაზეც არ დასჭირდება პარლამენტის თანხმობა. სახეზე გვექნება მთავრობა, რომლის მხოლოდ ერთი ან რამოდენიმე წევრი სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობით.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის გარკვეული რაოდენობის შეცვლის შემთხვევაში ნდობის ხელახალი გამოცხადების მე-

²⁸ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებით, CDL-AD(2004)008, 12-13 მარტი, 2004, §29.

ქანიზმს. ასევე, „მცირე კონსტიტუცია“ - კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ ნდობა-უნდობლობის იმგვარ ქოტურ სისტემას ამკვიდრებდა, რომ მთავრობის შემადგენლობაში პერსონალური ცვლილებების დროს არანაირი სახის ხელახალი ლეგიტიმაციის პროცედურა (ნდობის გამოცხადებით) არ იყო გათვალისწინებული. 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით, მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, მთავრობა კოლეგიური ორგანოს სახით არ არსებობდა და, შესაბამისად, ვერც იარსებებდა მისთვის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების მექანიზმები.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად კონსტიტუციამ, კოლეგიური მთავრობის ინსტიტუტისა და პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმების შემოღების პარალელურად, გაითვალისწინა ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობის განახლების შემთხვევაში ხელახალი ნდობის მექანიზმი. სამწუხაროდ, ხსენებული მექანიზმი (ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობაში წევრთა გარკვეული რაოდენობის ცვლილების შემდგომ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისთვის ნდობის ხელახალი დადასტურება) საერთოდ აღარ გაითვალისწინა 2017 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ და იგი თანამედროვე ეტაპზე აღარ არსებობს.

ნდობაგამოცხადებული მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენდა პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას. ერთკვირიანი ვადის ათვლა იწყება ნდობაგამოცხადებული მთავრობის თავდაპირველ შემადგენლობაში მთავრობის წევრთა საერთო რაოდენობის ერთი მესამედის განმსაზღვრელი ცვლილების განხორციელების შედეგად მთავრობის ახალი წევრის დანიშვნის დღიდან. მთავრობის შემადგენლობის განახლებაში იგულისხმება მხოლოდ მინისტრებისა და სახელმწიფო მინისტრების შეცვლა, რადგან პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა ავტომატურად მთავრობის ყველა წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტას იწვევს. შესაბამისად, მინისტრის ან სა-

ხელმწიფო მინისტრის თანამდებობიდან გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში პრეზიდენტის თანხმობით ნიშნავს მთავრობის ახალ წევრს. რაც შეეხება თავად ტერმინს „განახლება“, მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუცია მთავრობის შემადგენლობის განახლებაში გულისხმობს არა მხოლოდ ახალი პირის დანიშვნას მთავრობის წევრად, არამედ ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობაში შიდა თანამდებობრივ გადაადგილებასაც. ეს აიხსნება იმ გარემოებით, რომ ნდობის გამოცხადება ერთდროულად ხდება არა მარტო სამთავრობო პროგრამისათვის, არამედ მთავრობის პერსონალური შემადგენლობისთვისაც.

წევრთა როტაციისას ნდობაგამოცხადებული მთავრობის ხელახალი ნდობის ქართული მოდელი დეფორმირებულ ხასიათს ატარებდა, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ თუ მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას საკანონმდებლო ორგანომ ნდობა არ გამოუცხადა, ეს შესაძლოა იწვევდეს მთავრობის გადადგომას, საქართველოს კონსტიტუციით კი, ხელახალი ნდობის ხსენებული მექანიზმით მთავრობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობა შედეგის სახით შესაძლებელს ხდიდა თავად პარლამენტის დათხოვნას.

3.1.4. ნდობის ნეგატიური ვოტუმი

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის ინიციატივით პარლამენტის წინაშე ნდობის საკითხის დასმის მექანიზმი - ნდობის ნეგატიური ვოტუმი საკმაოდ ორიგინალური ფორმით გაჩნდა „მცირე კონსტიტუციაში“ - 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრს უფლება ჰქონდა დაესვა პარლამენტის წინაშე მინისტრთა კაბინეტის ნდობის საკითხი, ხოლო დეპუტატთა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა ერთი მეხუთედი ან პარლამენტის თავმჯდომარე უფლებამოსილი იყო საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე დაესვა პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრისადმი ნდობის საკითხი. თუმცა, არც „მცირე კონსტიტუცია“ და არც იმ პერიოდისათვის მოქმედი კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის

შესახებ“ არ ითვალისწინებდა ხსენებულ საკითხზე კენჭისყრის ჩატარების პროცედურებს და თანმდევ სამართლებრივ შედეგებს.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში, 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული შერეული მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, გაჩნდა მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის ერთ-ერთი ნაირსახეობა – მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა ნდობის ნეგატიური ვოტუმის შედეგად, როდესაც ნდობის საკითხს თავად პრემიერ-მინისტრი აყენებს. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი პარლამენტში განსახილველ მხოლოდ სამი სახის – სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახადო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის პროექტებზე. ამასთან, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში, პარლამენტში განსახილველი კანონპროექტი, რომელთან დაკავშირებითაც დასვა პრემიერ-მინისტრმა მთავრობის ნდობის საკითხი, ჩაითვლება მიღებულად. ნდობის არგამოცხადების შემთხვევაში კი პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის ნდობის საკითხის დასმა, ლოგიკურად, უნდა მოხდეს იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის კანონად ქცევა გარკვეული ეჭვის ქვეშ დგას, ამ დროს კი მთავრობა კანონპროექტის მიღებას პრინციპულ აუცილებლობად მიიჩნევს. ამასთან, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში კანონპროექტი, რომელიც განიხილება პარლამენტში და რომელთან დაკავშირებითაც დასვა პრემიერ-მინისტრმა მთავრობის ნდობის საკითხი, ჩაითვლება მიღებულად. რაც შეეხება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ნდობის არგამოცხადებას, კენჭისყრიდან ერთი კვირის განმავლობაში პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. სწორედ ეს უკანასკნელი შედეგი წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის ნდობის საკითხის დასმის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს, რადგან თავად პრემიერ-მინისტრის მიერ (რომელიც სარგებლობს პრე-

ზიდენტის მხარდაჭერით) მთავრობის ნდობის საკითხის დასმის მექანიზმი ძირითადად გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს პარლამენტის მიერ მთავრობის მხრიდან ინიცირებული კანონპროექტის არმიღების ალბათობა (შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მთავრობის ნდობის ხარისხი დაბალია). ნდობის საკითხის დასმით პრემიერ-მინისტრი მიანიშნებს პარლამენტს შესაძლო შედეგზე რიგგარეშე არჩევნების სახით, რაც ზრდის მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებისა და, შესაბამისად, მისთვის სასურველი კანონპროექტის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განხილვის გარეშე მიღების ალბათობას. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, პრემიერ-მინისტრის მიერ საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ნდობის საკითხის დასმის მექანიზმი გარკვეულად შეცვლილი სახით ჩამოყალიბდა, კერძოდ, ნდობის ნეგატიური ვოტუმის მექანიზმის ფარგლებში კანონპროექტის მიუღებლობის შემთხვევაში პარლამენტი ვალდებული იყო მთავრობისთვის გამოეცხადებინა უნდობლობა, რაც, იმ დროისთვის მოქმედი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაგონივრული სირთულის ფონზე, ფაქტობრივად შეუძლებელი იყო და იწვევდა კანონპროექტის სათანადო უმრავლესობის მხარდაჭერის გარეშე მიღებას. ეს კი ქმნიდა საკანონმდებლო ხელისუფლებაში უხეში ჩარევის საფრთხეს და შეუთავსებელია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან. ნდობის ნეგატიური ვოტუმის მექანიზმი 2013 წლის კონსტიტუციური ცვლილებით გაუქმებულ იქნა, ხოლო 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ხსენებული მექანიზმი, სახეცვლილი, საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელთან თავსებადი ფორმით, კვლავ გაჩნდა საქართველოს კონსტიტუციაში.

3.2. უნდობლობის ვოტუმი და მისი შედეგები

3.2.1. უნდობლობის ვოტუმი და საპრეზიდენტო გავლენები

კონსტიტუცია საკანონმდებლო ორგანოს ანიჭებს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილებას, რაც პარლამენტისადმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ძი-

რითად გამოხატულებას წარმოადგენს. უნდობლობის გამოცხადებით პარლამენტი საკუთარ უარყოფით დამოკიდებულებას გამოხატავს მთავრობისადმი, რაც სხვადასხვა მიზეზებით, ძირითადად კი პოლიტიკური მოსაზრებით აიხსნება. ამასთან, ზოგადად, უნდობლობის ინიციატორი ყოველთვის საკანონმდებლო ორგანოა, ამგვარადაა საქართველოს შემთხვევაშიც.

უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში 1921 წლიდან იღებს სათავეს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პირველი ქართული კონსტიტუციის ავტორები სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციის ჩამოყალიბებისას „უფრო ნაკლებად იყვნენ დამოკიდებული ევროპული პრაქტიკისა და თეორიიდან, ვიდრე სხვა თავების შემუშავების დროს“.²⁹ შესაბამისად, პირველმა ქართულმა კონსტიტუციამ საკმაოდ უცნაური, იმ პერიოდის კონსტიტუციონალიზმისთვისაც კი უცნობი უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმი დაამკვიდრა. კერძოდ, მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის ნაცვლად, დამკვიდრებული იყო მთავრობის წევრთა (გარდა თავმჯდომარისა) ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპი, „როცა პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას“.³⁰ მთავრობის თავმჯდომარეზე არ ვრცელდებოდა პარლამენტისადმი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი, მას შეეძლო პარლამენტის დადგენილების საფუძველზე გამოეცვალა ცალკეული მინისტრი ან „გარდაექმნა“ მთელი კაბინეტი.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წლიდან) შემდგომ მოქმედი „მცირე კონსტიტუცია“ - კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ უნდობლობის ვოტუმის თავისებურ მექანიზმს ითვალისწინებდა. პარლამენტი წყვეტდა პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სხვა წევრებისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს, თუმცა სახელმწიფოს მეთაური

²⁹ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996, 82.

³⁰ მიგვანია, რომ 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილი მოდელი წარმოადგენდა მთავრობის წევრისთვის ინდივიდუალური უნდობლობის გამოცხადების არასრულყოფილ მექანიზმს.

აღჭურვილი იყო უფლებით პარლამენტისათვის მიემართა წინადადებით პრემიერ-მინისტრის ან მთავრობის რომელიმე წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადების მოთხოვნით. ამგვარი მექანიზმი საკმაოდ უცნაურია კოლეგიური მთავრობის არსებობის პირობებში, მით უმეტეს სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან მისი ინიცირება.

ცნობილია, რომ 1995 წლის კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკური მოდელი დაამკვიდრა. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური იყო თავად პრეზიდენტი, არ არსებობდა კოლეგიური მთავრობა და არც ნდობა-უნდობლობის მექანიზმები. 2004 წლის 6 თებერვალს გატარებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, რომელსაც თან მოყვა მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის დამკვიდრება, საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი, მისი ორი ნაირსახეობის - უნდობლობის გამოცხადებისა და უპირობო უნდობლობის გამოცხადების ფორმით.

უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის უფლება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს გააჩნია. უნდობლობის გამოცხადების საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ მას პლენარულ სხდომაზე მხარს დაუჭერს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა. იმავდროულად, კენჭი ეყრება პარლამენტის დადგენილებას მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, რომლის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. შესაბამისად, მთავრდება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პირველი ეტაპი. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა ან არ გაიზიაროს პარლამენტის გადაწყვეტილება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ. არჩევანის გაკეთება სახელმწიფოს მეთაურის დისკრეციას წარმოადგენს, რაც ნყდება სახელმწიფოში და პარლამენტში არსებული პოლიტიკური კლიმატისა და იმ მოტივების გათვალისწინებით, რომლებიც დაედო საფუძვლად პარლამენტის გადაწყვეტილებას უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი არ გაიზიარებს საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებას მთავრო-

ბისთვის უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე და არ გადააყენებს მთავრობას, ხოლო პარლამენტი, არაუადრეს 90 და არაუგვიანეს 100 დღისა კვლავ დაადასტურებს თავის პირვანდელ პოზიციას და ხელმეორედ გამოუცხადებს უნდობლობას მთავრობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. ცხადია, რომ კონსტიტუციამ განსაზღვრა მექანიზმი, რომლის დროსაც მთავრობის გადაყენების ნების არსებობის პირობებში, პარლამენტმა ორჯერ, თანაც საკმაოდ დიდი დროის ინტერვალით, უნდა უყაროს კენჭი უნდობლობის გამოცხადების საკითხს. მეტიც, იმ შემთხვევაში თუ საკანონმდებლო ორგანო ხელმეორედ დაადასტურებს მის პირვანდელ პოზიციას მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე, პრეზიდენტის არჩევანზეა დამოკიდებული საკითხის გადაწყვეტა: გადააყენოს მთავრობა თუ დაითხოვოს პარლამენტი. რეალურად, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმის განხორციელების შესაძლებლობა მინიმუმამდეა დაყვანილი, ვინაიდან მის ორჯერ განხორციელებას, დიდი ალბათობით, კვლავ საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა შეიძლება მოყვეს, რისი სურვილიც პარლამენტის წევრებს იშვიათად აქვთ. ამგვარი კონსტიტუციური მექანიზმი პრეზიდენტს აძლევს საშუალებას, მინიმუმ რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებამდე შეინარჩუნოს ორჯერ უნდობლობაგამოცხადებული მთავრობა. მსგავსი შედეგის ალბათობა თითქმის გამოირიცხება, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები არიან, თუმცა, საკმაოდ იზრდება ე.წ. „თანაცხოვრების“ (cohabitation)³¹ სიტუაციაში. პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში ამგვარი შესაძლებლობის არსებობა საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს მეთაურს „ჩამოიშოროს“ მისთვის პოლიტიკურად არასასურველი საკანონმდებლო ორგანო,

³¹ იგულისხმება შემთხვევა, რომელიც თავდაპირველად დამკვიდრდა საფრანგეთის პოლიტიკურ ცხოვრებაში და როდესაც პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა განსხვავებული პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლები არიან.

რაც მეტად გააღრმავებს უკვე დაწყებულ სამთავრობო კრიზისს სახელმწიფოში.

უნდობლობის გამოცხადების მსგავს მრავალეტაპიან და ალოგიკურ მექანიზმთან დაკავშირებით შენიშვნა გამოითქვა ვენეციის კომისიის მიერ,³² რომელიც ქართველ კანონმდებელს სთავაზობდა ბევრად მარტივ გზას. კერძოდ, უნდობლობის გამოცხადების შემდგომ (იგულისხმება პირველივე შემთხვევა) პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს. ვფიქრობთ, ამგვარი მექანიზმი მოქნილს გახდიდა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესს, ხოლო შექმნილი კრიზისის გადასაჭრელად პრეზიდენტის დისკრეციული რეაგირება არ იქნებოდა დროში გაგრძელებული. ამ არგუმენტს ამყარებს ის გარემოება, რომ როდესაც საკანონმდებლო ორგანო უნდობლობას უცხადებს მთავრობას, სახელმწიფოში სახეზეა გარკვეული პოლიტიკური თუ სახელისუფლებო კრიზისის ელემენტი.

3.2.2. უპირობო უნდობლობის ვოტუმი

2004 წლის კონსტიტუციური მოდელი, უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად, ასევე ითვალისწინებდა პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უპირობო უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმს.

პარლამენტი უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხს ალდრავს დადგენილებით. დადგენილების მიღებიდან არაუადრეს 15 და არაუგვიანეს 20 დღისა პარლამენტი უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას, თუმცა მას არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა.

უპირობო უნდობლობა ორი მომენტიტ ხასიათდება. პირველი, უარყოფითი მხარე, ვლინდება იმ გარემოებაში, რომ უპირობო

³² ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებით, CDL-AD(2004)008, 12-13 მარტი, 2004, §30.

უნდობლობის ორეტაპიანი პროცედურის მთავრობის გადაყენებით დასრულებას საკმაოდ მაღალი კვორუმი – სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედი ესაჭიროება. ეს კი, ქართული პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინებით (მთავრობას უნდობლობას უცხადებს მისი საქმიანობისადმი უარყოფითად განწყობილი საპარლამენტო უმრავლესობა), თითქმის შეუძლებელს ხდის უპირობო უნდობლობის მექანიზმის განხორციელებას. რაც შეეხება უპირობო უნდობლობის დადებით მახასიათებელს, იგი ვლინდება პარლამენტის პოზიციის შედარებით მეტ სიძლიერეში, ვინაიდან მთავრობის გადაყენების შემდგომ მას აღარ ემუქრება დათხოვნა.³³ თუმცა, როგორც აღინიშნა, საკმაოდ მაღალი კვორუმის არსებობა (სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედი, რომელიც არ ეთანხმება მთავრობის პოლიტიკას) ართულებს უპირობო უნდობლობის გამოცხადებას.

იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო ორგანო აღძრავს უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხს, მაგრამ მთავრობას უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს, დაუშვებელია მთავრობის უნდობლობის საკითხის დასმა შემდგომი 6 თვის განმავლობაში. ამგვარი შეზღუდვა ლოგიკურია, იგი იცავს მთავრობას ხშირი, უსაფუძვლო რყევებისაგან.

3.2.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი: ქართული დეფორმაცია

უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთ გამოხატულებას წარმოადგენს, რომელიც ორი სახისაა – ორდინარული (დესტრუქციული) და კონსტრუქციული. ზოგადად, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს საპარლამენტო პრაქტიკაში (როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოს ქვედა პალატის მიერ) მთავრობის პოლიტიკური კურსისადმი, მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტისადმი ან მთავ-

³³ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 325.

რობის ცალკეული წევრისადმი გამოხატულ უნდობლობას (დანუნებას). საკითხის დაყენების ინიციატივა უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ შეიძლება მოდიოდეს როგორც თავად მთავრობისაგან, ასევე საპარლამენტო ფრაქციისაგან ან დეპუტატთა გარკვეული ჯგუფისაგან. მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოხატვა იწვევს მთავრობის გადაყენებას და მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებას, ან სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნას და რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების დანიშვნას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რომელიც გერმანული კონსტიტუციონალიზმიდან იღებს სათავეს, მთავრობის მეთაურისადმი გამოხატული უნდობლობის ვოტუმის განსაკუთრებულ ფორმას წარმოადგენს, რომლის გამოხატვით აირჩევა მისი მემკვიდრე პარლამენტის ან პარლამენტის იმ პალატის მიერ, რომლის წინაშეც პასუხისმგებელია მთავრობა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად გულისხმობს პარლამენტისაგან მხრიდან მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურის წამოყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, ტრადიციული უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისგან განსხვავებით, წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის ელემენტს. ამ პროცედურის განსხვავებულობა კი იმაში მდგომარეობს, რომ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება ხორციელდება ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევასთან ერთად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი წარმოადგეს მექანიზმს, რომელიც კონსტიტუციურად აძლიერებს მთავრობის პოლიტიკურ სიმყარეს, იცავს იმ პოლიტიკური ჯგუფებისაგან, რომლებსაც აერთიანებთ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის შეცვლის სურვილი და არა ალტერნატიული სამთავრობო პროგრამა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული ქვეყანაში ხშირი სამთავრობო კრიზისები. გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად განისაზღვრება მთავრობის მეთაურის მემკვიდრე, ამგვარი მექანიზმი ხელს უნ-

ყოფს სახელმწიფო სტაბილურობის შენარჩუნებას,³⁴ მაშინ, როდესაც უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ხშირად სამთავრობო კრიზისის გაღრმავებას განაპირობებს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი განსაკუთრებით პროდუქტიულია პოლიტიკური რეჟიმების გარდამავალ ეტაპებზე, როდესაც ქვეყანა გამოირჩევა არამყარი პარტიული სისტემით და პარტიათა სიმრავლით. იგი წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც იცავს სახელისუფლებო სისტემას მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან და, დიდი ალბათობით, გამორიცხავს სამთავრობო კრიზისებს (მდგომარეობას, როდესაც ძველი მთავრობა გადაყენებულია, ხოლო ახალი კი ჯერ შექმნილი არ არის).³⁵

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი 1921 წლის კონსტიტუციიდან იღებს სათავეს. თუმცა, ყოველი კონსტიტუციური აქტი მხოლოდ უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის მექანიზმს ითვალისწინებდა, ისიც გარკვეული ორიგინალობითა და თავისებურებებით. რაც შეეხება უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს, იგი ქართულ კონსტიტუციურსამართლებრივ აზროვნებაში პირველად 1994 წელს საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის სახელით იმდროინდელ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისათვის წარდგენილ კონსტიტუციის პროექტში აისახა,³⁶ თუმცა 1995 წლის კონსტიტუციამ, რომელმაც მმართველობის საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი დაამკვიდრა, ლოგიკურად არ გაითვალისწინა უნდობლობის ვოტუმის (არც დესტრუქციული და არც კონსტრუქციული) მექანიზმი.

³⁴ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 154.

³⁵ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, კრებულში: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 28-29.

³⁶ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 29.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შემოღებულ იქნა ქართული კონსტიტუციური რეალობისთვის უცხო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, რომელიც, ევროპულ სახელმწიფოებში დამკვიდრებული ანალოგიური მექანიზმის ტრადიციული მახასიათებლებისაგან განსხვავებით, გარკვეული დეფორმაციით გამოირჩეოდა.

მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის პირველი ეტაპია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრა, რასაც ესაჭიროება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ პარლამენტისათვის მიმართვა. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრა ხდება საკანონმდებლო ორგანოში კენჭისყრით, რომელიც იმართება მიმართვიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა.³⁷ უნდობლობის გამოცხადების საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრისათვის კენჭისყრა ზედმეტ ეტაპად იქნა მიჩნეული ვენეციის კომისიის მიერ, რომელთა მოსაზრებით უნდობლობის გამოცხადებისათვის საკმარისი იქნებოდა მხოლოდ ერთი კენჭისყრა.³⁸

უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის სახელმწიფოს მეთაურისათვის წარდგენას. თუ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სახელმწიფოს მეთაურს არ წარედგინა პრემიერ-მინისტრის

³⁷ შედარებისათვის: იმ ქვეყნებში, სადაც დამკვიდრებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, საკანონმდებლო ორგანოში კენჭისყრა ტარდება მიმართვიდან: არა უადრეს 48 საათში (გერმანია, სლოვენია); არა უადრეს 5 დღეში (ესპანეთი); არა უადრეს 7 დღეში (პოლონეთი); არა უადრეს 3 და არა უგვიანეს 8 დღისა (უნგრეთი).

³⁸ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, §76.

კანდიდატურა, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა ჩაითვლება შეწყვეტილად.

საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენიდან 5 დღის ვადაში სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატი ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. პრეზიდენტს გააჩნია ერთგვარი „შეყოვნებითი ვეტოს“ უფლება მისთვის წამოსაყენებლად წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურასთან მიმართებით, რომლის დაძლევა პარლამენტს შეუძლია სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით. სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციურ არსენალში ამგვარი უფლებამოსილების არსებობა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესში უცნობია კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკისთვის. სახელმწიფოს მეთაურის „შეყოვნებითი ვეტოს“ თაობაზე პოზიცია გამოითქვა ვენეციის კომისიის მხრიდანაც, რომლის მოსაზრებით „ეს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა იყოს ახალი სისტემის ქვაკუთხედი“.³⁹ იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მისი წამოყენებიდან 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად მთავრობის შემადგენლობას წარუდგენს ნდობის მისაღებად პარლამენტს. თავის მხრივ, წარდგენიდან 7 დღის ვადაში საკანონმდებლო ორგანო განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. ნდობის გამოცხადება ჩაითვლება მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად, რაც იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. პრეზიდენტის მიერ პრე-

³⁹ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010, §79.

მიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენების შემდგომ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში კი, სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

2010 წლის კონსტიტუციური მოდელით დამკვიდრებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, ევროპულ სახელმწიფოებში დამკვიდრებული ანალოგიური მექანიზმის ტრადიციული მახასიათებლებისაგან განსხვავებით, გარკვეული ანომალიით გამოირჩეოდა და ვადების ხანგრძლივობის, პროცედურის სირთულის თუ სხვა საკითხების გამო საკმაო კრიტიკას იწვევდა.⁴⁰

4. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა: მოქმედი კონსტიტუციური მოდელი

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციური მოდელის შესაბამისად, რომელიც 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა, საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა გულისხმობს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს – მთავრობის საქმიანობის კონტროლის უფლებამოსილება მხოლოდ პარლამენტის პრეროგატივაა. მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე არის სოლიდარული, კოლექტიური,

⁴⁰ ვრცლად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსისა და მისი თავდაპირველი ქართული ვარიაციის პრობლემური საკითხების შესახებ იხილეთ: ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისი, 2016; გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2013, 328-344; კვერენჩილაძე გ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი, საიუბილეო კრებულში: ბესარიონ ზოიძე - 60, თბილისი, 2014, 51-73; კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 25.08.2010.

რადგან სამთავრობო პოლიტიკის მიუღებლობა მთლიანად მთავრობის გადადგომას იწვევს.⁴¹

საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ადრესატს – საქართველოს პარლამენტს. განსხვავებით დღეს მოქმედი კონსტიტუციური ჩანაწერისგან, 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე კონსტიტუციის არსებულ რედაქციაში მხოლოდ ტერმინი „ანგარიშვალდებულება“ იყო გამოყენებული, რეფორმის შემდგომ კი, კონსტიტუციაში გაჩნდა მეორე ტერმინიც – „პასუხისმგებლობა“. ეს ორი ტერმინი 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 ასახავდა კონსტიტუციაში მთავრობის პასუხისმგებლობის მნიშვნელობის დაკნინებას.⁴²

ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე გულისხმობს, რომ მთავრობა გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს აბარებს პარლამენტს, ინფორმაციას აწვდის მოთხოვნილ/მნიშვნელოვან საკითხებზე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მთავრობა ვალდებულია საქმის კურსში ჩააყენოს მისი „შემქმნელი“ ორგანო. ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი მთავარი განმასხვავებელი ელემენტია მექანიზმის შედეგი. ანგარიშვალდებულების გამოვლინების დროს არ დგება ისეთი „მძიმე“ შედეგი, როგორიც გვაქვს პასუხისმგებლობის შემთხვევაში. პასუხისმგებლობა ავტომატურად გულისხმობს განხორციელებული ქმედებისათვის „პასუხის

⁴¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი, 2016, 270.

⁴² ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი 2015, 187.

გებას” ან თანამდებობის ხარჯზე ან პიროვნულად.⁴³ პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპი განისაზღვრება იმ გარემოებით, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა უფლებამოსილი განახორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი. მთავრობის ანგარიშვალდებულება, რომელიც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაშია გამოხატული, სოლიდარულ ხასიათს ატარებს – პარლამენტის მიერ მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის/უთანხმოების შემთხვევაში მისი ყველა წევრი უნდა გადადგეს.

4.1. მთავრობის ანგარიშვალდებულების და პასუხისმგებლობის ფორმები

საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის ანგარიშვალდებულების უმთავრეს კონსტიტუციურ ფორმებს შეიძლება მივაკუთვნოთ სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენების პარლამენტისათვის წარდგენა, პარლამენტის მოთხოვნით – სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე პრემიერ-მინისტრის ანგარიშის წარდგენა (55-ე მუხლის მე-5 პუნქტი), მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის მოხსენების პარლამენტისათვის წარდგენა და მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის პარლამენტისათვის წარდგენა (66-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის უმთავრეს კონსტიტუციურ ფორმას განეკუთვნება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება (57-ე მუხლი). ასევე, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თავისებური გამოვლინებაა მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადება (მუხლი 56, პუნქტი 3 და მუხლი 58, პუნქტი 2).

⁴³ კაველიძე ე., უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციური მექანიზმი საქართველოში, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2016, 15-24.

საქართველოში მოქმედებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, რომელიც მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად პარლამენტისაგან მოითხოვს მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურის წამოყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისგან განსხვავებით, განაპირობებს მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას და მისი განსხვავებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის გამომხატველი რეზოლუცია მიღებული უნდა იქნას ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევისასთან ერთად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად ხდება მთავრობის ახალი მეთაურის არჩევა, რაც ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობის შენარჩუნებას, რამდენადაც თანამდებობა არ ხდება ვაკანტური, მაშინ, როდესაც უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს.⁴⁴ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხასიათდება რამოდენიმე უნიფიცირებული ნიშნით: ა) ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის აღძვრის ინიციატორთა მიერ, უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად; ბ) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი მიმართულია შედეგის მიღწევისაკენ – სწრაფი, ეფექტური პროცედურების საშუალებით არსებული მთავრობის გადაყენებისა და იმავდროულად ახალი მთავრობის შექმნისაკენ; გ) მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურისათვის ნდობის, ხოლო მოქმედი მთავრობის მეთაურისათვის უნდობლობის გამოცხადება ერთიან პროცედურას წარმოადგენს და, შესაბამისად, ერთი კენჭისყრით წყდება.

4.2. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება

სახელმწიფოს მმართველობის ფორმიდან გამომდინარე, საქართველოში დამკვიდრებულია მთავრობის შექმნის საპარლამენტო მოდელი, რომელიც გულისხმობს მთავრობის ფორმირებას სა-

⁴⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 328.

კანონმდებლო ორგანოს მიერ საპარლამენტო არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით. ამგვარ მოდელში, რომელიც დამახასიათებელია საპარლამენტო სისტემისა და შერეული მმართველობის რესპუბლიკებისათვის, მთავრობის ფორმირება მეტწილად დამოკიდებულია საკანონმდებლო ორგანოში პოლიტიკურ ძალთა განაწილებაზე, ხოლო სახელმწიფოს მეთაური ამ პროცესში მხოლოდ ფორმალური ხასიათის უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი. მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელის პირობებში მთავრობის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება, როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან ნდობის გამოცხადებას საჭიროებს, რაც, თავის მხრივ, ზრდის საკანონმდებლო ორგანოს ზეგავლენის ხარისხს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების და მისი საქმიანობის შემდგომი კონტროლის პროცესში.

2004 წლის 6 თებერვალს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოში ჩამოყალიბდა მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი, თუმცა პრეზიდენტის აქტიური და გადამწყვეტი მონაწილეობით. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე, მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო ორგანოს ნდობაზე გახდა დამოკიდებული და სახელმწიფოს მეთაური ამ პროცესში ფორმალურ მონაწილეობას ღებულობდა. ამასთან, ვენეციის კომისიის მხრიდან გამოთქმული იქნა რიგი შენიშვნებისა, რომლებიც, უპირველესად, ახალარჩეული პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირების პროცედურის, ასევე მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების ვადების ხანგრძლივობას უკავშირდებოდა. ვენეციის კომისიისათვის ასევე გაუგებარი აღმოჩნდა მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობისათვის ნდობის გამოსაცხადებლად ხელმეორე კენჭისყრის შესაძლებლობა, რომლის ამოღებაც შეამცირებდა მთავრობის ფორმირების პროცესის ვადებს და ამ პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდიდა.⁴⁵

⁴⁵ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შე-

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, ზემოხსენებული შენიშვნების გათვალისწინებითაც, გამარტივდა და დაიხვეწა საქართველოს მთავრობის ფორმირების და ნდობის გამოცხადების საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი რეფორმამდელი პროცედურა. პარლამენტის კომპეტენციურ არსენალში მთავრობის ფორმირების უფლებამოსილების არსებობა მიჩნეულია საკანონმდებლო ორგანოს „მთავრობის სადამფუძნებლო ფუნქციად“, რაც საპარლამენტო მოდელის მკვეთრად გამოკვეთილი ნიშანია.⁴⁶ საკანონმდებლო ორგანო მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურას იწყებს შემდეგ შემთხვევებში: საპარლამენტო არჩევნების ჩატარების შემდგომ ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნისას; პრემიერ-მინისტრის გადადგომისას; პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტისას.

4.2.1. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს მთავრობის ფორმირების პროცედურას საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ (56-ე მუხლის პირველი პუნქტი). კერძოდ, ახალარჩეული პარლამენტის მიერ სრული უფლებამოსილების შეძენისთანავე მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პარლამენტის წინაშე და განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე. შესაბამისად, ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე ხდება ახალარჩეული პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების შეძენა და სწორედ ამ მომენტს უკავშირდება მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნა, რაც ავტომატურ რეჟიმში ხდება და არც საკანონმდებლო ორგანოს და არც თავად მთავრობის მხრიდან არანაირი სახის კენჭისყრას არ საჭიროებს.

ტანასთან დაკავშირებით, CDL-AD(2010)028, 15 ოქტომბერი, 2010, §69-70.

⁴⁶ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019, 223.

მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის შემთხვევაში, მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემდგომი პროცედურები განერილია კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით. კერძოდ, პარლამენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 2 კვირის ვადაში ნდობას უცხადებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა მთავრობას დადგენილ ვადაში ნდობა არ გამოუცხადა, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამონურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს. პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება უნდა მივიჩნიოთ, როგორც ერთგვარი *ultima ratio*,⁴⁷ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის არსებული კონფლიქტის გადაჭრის საბოლოო საშუალება. ეს ლოგიკურიცაა, ვინაიდან შეუძლებელია უსასრულოდ გაგრძელდეს მთავრობის ფორმირების პროცედურა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს და არ დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს, თუ პარლამენტი კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული 2-კვირიანი ვადის ამონურვიდან 2 კვირის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. ამ შემთხვევაში პარლამენტის არდათხოვნა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ საკანონმდებლო ორგანომ შემიძნელებულ ვადაში მოახდინა მთავრობის ფორმირება.

⁴⁷ ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012, 143.

მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე, 2 დღის ვადაში - მთავრობის სხვა წევრებს. თუ პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება. ამგვარი მექანიზმი მთავრობის ფორმირების დასრულების შესაძლო გაჭიანურების ალბათობის თავიდან აცილების და მთავრობის სტაბილურობის ქმედით ღონისძიებად მოიაზრება.

4.2.2. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში

გარდა საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ახალარჩეული პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევისა, საქართველოს კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებს მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურას პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში (56-ე მუხლის პირველი პუნქტი). პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევები განერილია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლში. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრის გადადგომა მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს. გარდა გადადგომისა, პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა ხდება გარდაცვალების, მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლის, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების ან ნდობის არგამოცხადების შემთხვევაში, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების ან მთავრობის წევრის საქმიანობასთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების საფუძველზე.

პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევაში იწყება მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა. ხსენებული პროცედურა ანალოგიურია საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ახალარჩეული პარ-

ლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურისა (კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტები).

აღინიშნა, რომ მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის, პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევაში მთავრობა კვლავ განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნამდე, რაც მთავრობის საქმიანობის უწყვეტობის პრინციპის გამოხატულებაა.⁴⁸

4.2.3. ნდობის ნეგატიური ვოტუმი

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ნდობის ნეგატიური ვოტუმის პროცედურას – მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით (მუხლი 58). აღსანიშნავია, რომ ხსენებული მექანიზმი არ წარმოადგენს მთავრობის ფორმირების კლასიკურ პროცედურას, მისი განხორციელებით არ ხდება მთავრობის ხელახალი ფორმირება. ამასთან, ხსენებული მექანიზმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ელემენტსაც შეიცავს, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის შემთხვევაში. პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შედეგად ხდება მთავრობის არსებული, უკვე ნდობაგამოცხადებული და ფორმირებული შემადგენლობისთვის ნდობის ხელახალი დადასტურება პარლამენტის მხრიდან.

თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს, თუ პარლამენტი მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენე-

⁴⁸ კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019, 217.

ბული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშვნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლება მოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

ნდობის საკითხის დასმის უფლებამოსილება პრემიერ-მინისტრს აძლევს პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვან ბერკეტს, საშუალებას მაშინაც კი, როდესაც რეალურად ეს პროცედურა არც დაწყებულა.⁴⁹ როგორც წესი, აღნიშნული უფლებამოსილება მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების მოხდენის საშუალებაა.⁵⁰ პრემიერ-მინისტრს შესაძლებლობა აქვს მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება დაუკავშიროს ნებისმიერ საკითხს, იქნება ეს კანონპროექტი თუ სპეციფიკური პროგრამა, ე.წ. „ხელოვნური პოლიტიკური კრიზისის“ შექმნა რიგგარეშე არჩევნების ჩასატარებლად თუ თავდაპირველი ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობაში მრავალრიცხოვანი საკადრო ცვლილების განხორციელება, ასევე თუ არსებობს პარლამენტის მხრიდან მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის არმიღების ალბათობა. ნდობის საკითხის დასმით პრემიერ-მინისტრი მიაწვდის პარლამენტს შესაძლო შედეგზე რიგგარეშე არჩევნების სახით. ეს ერთგვარი „პოლიტიკური შანტაჟი“ ზრდის მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებისა და, შესაბამისად, მისთვის სასურველი საკითხის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დადებითად გადაწყვეტის ალბათობას. მთავრობის თავმჯდომარის ხელში ამგვარი უფლებამოსილება საპარლამენტო მმართველობის მო-

⁴⁹ ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი 2015, 99.

⁵⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002, 444.

დელის პირობებში მიჩნეულია საკანონმდებლო ორგანოზე ერთ-გვარი „ზეგავლენის“ ინსტრუმენტად, რაც, თავის მხრივ, მთავრობის სტაბილურობას განაპირობებს.

4.3. მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

საქართველოს მთავრობათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა ახლებურად ჩამოყალიბდა 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდგომ. კერძოდ, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის ნაცვლად შემოღებულ იქნა ქართული კონსტიტუციური რეალობისათვის უცხო ინსტიტუტი, რომელიც, იმავდროულად, განსხვავდებოდა ევროპული დემოკრატიების ანალოგიური მექანიზმისგან და მნიშვნელოვან დეფორმაციებს შეიცავდა (ვადების ხანგრძლივობის, პრეზიდენტის მინაწილეობის ხარისხი, თავად პროცედურის სირთულე და სხვა). ვენეციის კომისიის დასკვნა განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებზე რიგ შენიშვნებს ითვალისწინებდა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურასთან დაკავშირებით. შენიშვნები ეხებოდა: უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე კენჭისყრის საჭიროებას, პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში ერთგვარი „შეყოვნებითი ვეტოს“ უფლებას პარლამენტის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურაზე და ამ „შეყოვნებითი ვეტოს“ დაძლევისთვის დადგენილ კვორუმს – პარლამენტის წევრთა 3/5-ს, ასევე უნდობლობის გამოცხადების პროცედურისათვის დადგენილი ვადების ხანგრძლივობას.⁵¹ საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სრულიად არაორდინარული, პრობლემური და

⁵¹ ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, CDL-AD(2010)028, 15 ოქტომბერი, 2010, §73-80.

ანალოგის არმქონე ფორმულა.⁵² შესაბამისად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული ვარიაცია მთავრობის გადაყენებას პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდიდა, რაც თავად უნდობლობის ინსტიტუტის არსს სრულებით ეწინააღმდეგებოდა.⁵³

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, ზემოხსენებული პრობლემური საკითხების აღმოფხვრის მიზნით, განხორციელდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ახლებური, გამარტივებული, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან და ევროპულ ანალოგთან შესაბამისი რედაქციით ჩამოყალიბება. საქართველოს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების ძირითადი ეტაპები კონსტიტუციის 57-ე მუხლში შემდეგი სახით არის ჩამოყალიბებული:

– უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერმინისტრობის კანდიდატს, ხოლო პრემიერმინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა;

– თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულიად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

⁵² გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, თბილისი, 2013, 35-38.

⁵³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 272.

– თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

ხაზგასასმელია, რომ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმა და თავად უნდობლობის გამოცხადება არ უნდა იყოს მარტივად შესაძლებელი ნებისმიერი, განსაკუთრებით მცირე პოლიტიკური ჯგუფებისათვის, რადგან ამით საფრთხე ექმნება ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას. თუმცა, იმავდროულად, არც იმდენად რთული უნდა იყოს, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდიდეს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დაწყებას ან თავად ამ პროცედურის განხორციელებას. სწორედ ხსენებული პრინციპების გათვალისწინებით ჩამოყალიბდა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მოქმედი ქართული მექანიზმი.

5. დასკვნა

ქართული კონსტიტუციონალიზმის საუკუნოვანი ისტორიის მანძილზე, პირველი ქართული კონსტიტუციიდან მოყოლებული, განსაკუთრებით კი უკანასკნელი სამი ათწლეულის განმავლობაში, საქართველომ რესპუბლიკური მმართველობის მოდელის ყველა სახესხვაობა გამოსცადა – საპრეზიდენტო, ნახევრად საპრეზიდენტო, ზესაპრეზიდენტო თუ საპარლამენტო ფორმების სახით. ეს გარემოება, ხსენებული პერიოდის პოლიტიკური თუ კონსტიტუციური პრაქტიკის გათვალისწინებითაც, ნამდვილად ვერ ჩაითვლება გატარებული საკონსტიტუციო რეფორმების წარმატებულობის მიმანიშნებლად. მეტიც, დროის ასეთ მოკლე მონაკვეთში სახელმწიფოს მმართველობის მოდელების ამგვარი ხშირი ცვლილება, მათი შინაარსის გათვალისწინებითაც, ცალსახად მიუთითებს განხორციელებული რეფორმების ნაჩქარევ და პოლიტიკურად მიკერძოებულ ხასიათზე, ასევე კონსტიტუციონალიზმის წარმატებული პრაქტიკის უგულებელყოფაზე მმართველი პოლიტიკური ჯგუფების ინტერესების სასარგებლოდ.

ბუნებრივია, მმართველობის მოდელების ცვლილების კვალდა-კვალ იცვლებოდა საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური რეგულაციებიც, მათ შორის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმები და პროცედურები. სხვადასხვა პერიოდის საკონსტიტუციო რეფორმებმა ვერ უზრუნველყო მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის იმგვარი მექანიზმის დანერგვა, რომელიც დაეფუძნებოდა სახელისუფლებო შტოების კომპეტენციათა მკაფიო დანაწილებას, მათ შორის შეკავება-განონასწორების ქმედითი მექანიზმების არსებობას და წარმატებულ კონსტიტუციურ პრაქტიკას. თავის მხრივ, ხსენებული მიზნის მიღწევა მხოლოდ მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით იქნებოდა შესაძლებელი, რისი განხორციელებაც საბოლოო სახით 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში გახდა შესაძლებელი, როდესაც ძირითად კანონში არსებული ჩანაწერი, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც... პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე“, არ დარჩა დეკლარაციულ დებულებად და კონსტიტუციის სხვა ნორმებთან ერთობლიობაში თანამედროვე ეტაპზე მთავრობა, კონსტიტუციურ დონეზე, რეალურად გვევლინება აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს, დამოუკიდებელ ორგანოდ. ამ გარემოებამ კი, თავის მხრივ, განაპირობა მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის ნორმატიული მოწესრიგების დიდწილად დაახლოება კონსტიტუციონალიზმის წარმატებულ პრაქტიკასთან. შესაბამისად, უპირველესად სწორედ პოლიტიკური ხელისუფლების ნებაზეა დამოკიდებული ის შესაძლებლობა, რომ ქართულ კონსტიტუციურ პრაქტიკაში წარმატებით განხორციელდეს ცნობილი დებულება – „აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტარიზმის კრიტერიუმია“.⁵⁴

⁵⁴ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 97.