

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ევოლუციის ქრონიკა

შესავალი

თანამედროვე სამართლებრივი სახელმწიფოს მმართველობის სისტემა ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციას ეფუძნება. შეკავება-განონასწორების ეფექტურ მექანიზმებს შორის, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნის ერთ-ერთი არსებითი ელემენტია, განსაკუთრებული ადგილი საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ სახელმწიფო მეთაურის საკონტროლო-საზედამხედველო უფლებამოსილებებს უკავია, რომელთა შორის უნდა აღინიშნოს კანონპროექტის თაობაზე მოტივირებული შენიშვნების ჩამოყალიბების, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების მექანიზმი.

ზოგადად, პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუტი პრეზიდენტის საზედამხედველო უფლებამოსილებაა, რომლის უმთავრესი მიზანი კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვაა.¹ ვეტოს უფლების არსთან მიმართებით არ უნდა გამოირიცხოს პოლიტიკური ბუნების არსებობა, თუმცა ის უპირველესად სამართლებრივ ინსტიტუტთა კატეგორიას განეკუთვნება.² ვეტოს უფლება არის აკრძალვა და სამართლებრივ ლიტერატურაში განიხილება როგორც უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური კლასისაგან მოქალაქეთა უფლების

¹ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 27.

² გეგენავა დ., ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 17; იხ., პაპაშვილი თ., პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განზომილება და კონტექსტი, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 26.

დაცვის ძლიერი ინსტრუმენტი.³ იგი იმ კომპეტენციათა კატეგორიას მიეკუთვნება, რომელიც ასევე განიხილება საქართველოს პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებად.⁴

პრეზიდენტის ამ უფლებამოსილების თაობაზე საინტერესო გამოცდილება დაგროვდა საქართველოშიც. არსებული პრაქტიკა მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება. პრეზიდენტის ვეტოს ქართული მოდელის თავისებურ სახეს განაპირობებს მისი ნორმატიული მოწესრიგების ანატომია. თუმცა ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი, ხელისუფლების შტოებს შორის თანამშრომლობის ხარისხი და მათ შორის, პერსონალური საკითხები უპირატესად განსაზღვრავენ ვეტოს გამოყენების მდიდარ პრაქტიკას. სწორედ ამ პრაქტიკის შესწავლაა წინამდებარე კვლევის მიზანი. კერძოდ, განხილულ იქნება საქართველოს პრეზიდენტის არსენალში ვეტოს ინსტიტუტის დამკვიდრების საკითხი, მისი ნორმატიული მოწესრიგების ტრანსფორმაცია და თანამედროვე ანატომია, ვეტოს გამოყენების პრაქტიკა და ძირითადი თავისებურებები. საკვლევი თემის სპეციფიკის გათვალისწინებით გამოყენებულ იქნება ანალიტიკური, ისტორიული, შედარებითსამართლებრივი და ტელეოლოგიური კვლევის მეთოდები.

1. პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუტის ჩამოყალიბება საქართველოში

ქართულ საკონსტიტუციო სინამდვილეში პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუტის დამკვიდრება დაკავშირებულია 1991 წლის 14 აპრილის საქართველოს რესპუბლიკის კანონთან „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და მასთან

³ დამაშვილი ბ., ვეტოს უფლებით პრეზიდენტის აღჭურვის მიზანშეწონილობა საქართველოში არსებულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობაში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, 99.

⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 244.

დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“,⁵ რომლითაც საქართველოს ისტორიაში პირველად სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭა სუსპენზიური ვეტოს უფლება. აღნიშნული კანონის საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტი აღიჭურვა უფლებამოსილებით უარი ეთქვა კანონპროექტის ხელმოწერაზე და ორი კვირის ვადაში საკანონმდებლო ორგანოში დაებრუნებინა იგი მოტივირებული შენიშვნებით.⁶

პრომულგაციის პროცედურას განსაზღვრავდა 1992 წლის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“⁷ და 1994 წელს მიღებული საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.⁸ თუმცა რეალურად, კანონპროექტზე მოტივირებული შენიშვნების უფლება, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის ექსკლუზიური უფლებამოსილება საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე ჩამოყალიბდა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში მრავალრიცხოვანი საკონსტიტუციო ცვლილებების კვალდაკვალ, 2004, 2010, 2011, 2017 წლებში ცვლილებები პრომულგაციის წესსაც შეეხო, თუმცა ცვლილებები უფრო თვისობრივ საკითხებს უკავშირდებოდა (პროცედურული ვადები, კვორუმი) და არა ნორმის პროცედურულ ნაწილს.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც საზედამოთხებლო უფლებამოსილების კონსტიტუციონალიზაცია მიზნად ისახავდა საქართველოში თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის სტანდარტების დამკვიდრებას, თუმცა ამ ნაბიჯით კანონმდებელმა პრეზიდენტის უფლებამოსილების რეგლა-

⁵ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და მასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 1992.

⁶ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, 2008, 74-75.

⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992.

⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 1994.

მენტაცია და მისი ფარგლების დადგენაც განაპირობა.⁹ სხვაგვარად, საქართველოს პრეზიდენტისათვის კანონპროექტზე მოტივირებული შენიშვნების გამოყენების უფლების მიინიჭებით კანონმდებელმა არამხოლოდ პარლამენტის აბსოლუტურ კანონშემოქმედებით კომპეტენციას დაუდგინა სამართლებრივი ზღვარი, არამედ თავად პრეზიდენტის უფლებამოსილებებსაც კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში დაუდო მიჯნა.¹⁰

2. პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების თავისებურებანი

საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონი 10 დღის ვადაში ეგზავნება პრეზიდენტს, რომელიც ორი კვირის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს. ამ შემთხვევაში პარლამენტი განიხილავს პრეზიდენტის შენიშვნებს და მათი გაზიარების შემთხვევაში, მიღებულ კანონს ხელმოწერისთვის უგზავნის პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას. თუ პარლამენტი არ გაიზიარებს პრეზიდენტის შენიშვნებს, პარლამენტი კენჭს უყრის კანონის პირვანდელ რედაქციას და მიღების შემთხვევაში კანონს კვლავ ხელმოსაწერად უგზავნის საქართველოს პრეზიდენტს. თუ კანონის გადაცემიდან 5 დღის ვადაში პრეზიდენტი ხელს არ აწერს მას, ვადის ამოწურვიდან მომდევნო 5 დღის ვადაში მას ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე.¹¹

პრომულგაციის პროცედურის თაობაზე აღნიშნული საკონსტიტუციო ნორმის კონსტანტაცია განსაზღვრავს ინსტიტუტის ნორმატიულ ჩარჩოს, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს საკანონმდებლო საფუძვლების ანალიზი ამ ინსტიტუტის ყველაზე

⁹ ჯავახიშვილი პ., საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების ანატომია, წიგნში: კონსტიტუციონალიზმის 800 წელი, თბილისი, 2017, 114.

¹⁰ იხ., იქვე.

¹¹ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლი, 1995.

მნიშვნელოვანი თავისებურებებზე ყურადღების გამახვილების საშუალებას იძლევა. ამდენად მნიშვნელოვანია განვიხილოთ საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუტთან დაკავშირებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნიუანსი.

უპირველესად უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების ფარგლებს. მაგალითად, საქართველოს პრეზიდენტი არ არის ვალდებული მოტივირებული შენიშვნები დააფუძნოს კანონპროექტის კონსტიტუციასთან ან კანონმდებლობასთან შესაბამისობის არგუმენტს. უფრო მეტიც, იგი უფლებამოსილია კანონპროექტი „დაიწუნოს“ მიზანშეუწონლობის მოტივით და არსებითად შეცვალოს კანონით განსაზღვრული საკითხის გადაწყვეტის გზა. მაგალითად, ერთ-ერთ კანონპროექტთან დაკავშირებით პრეზიდენტმა მიზანშეუწონლად მიიჩნია და შესაბამისი მოტივირებული შენიშვნებით მიმართა საქართველოს პარლამენტს იმ გარემოების გამო, რომ კონკრეტული სახელმწიფო უწყების შექმნისთვის მიზანშეწონილი იყო კანონის ამოქმედება კონკრეტული წლის 1 იანვრის ნაცვლად, პირველი თებერვლიდან.¹² პრეზიდენტის მოსაზრებით, კანონპროექტით გათვალისწინებული ახალი სამინისტროს შექმნა უკავშირდებოდა სხვადასხვა ორგანიზაციულ, საკადრო, მატერიალურ-ტექნიკურ, სამართლებრივ საკითხს, რომელთა განხორციელება არსებული ვითარების გათვალისწინებით გართულდებოდა კანონპროექტით გათვალისწინებულ ვადაში.¹³

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია კანონპროექტის თაობაზე ჩამოყალიბებულ მოტივირებულ შენიშვნებთან ერთად, საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს მოტივირებული შენიშვნების შესაბამისად გადამუშავებული კანონპროექტი. აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმა ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებს უკეთესი

¹² იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 22 დეკემბრის N1/407 მოტივირებული შენიშვნები „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან და თანმდევ კანონპროექტებთან დაკავშირებით.

¹³ იხ., იქვე.

კანონმდებლობის შემუშავების მიზნით პოლიტიკური დიალოგის წარმართვისა და კანონპროექტის შეთანხმებული რედაქციის მიღების შესაძლებლობას აძლევს. ამ თვალსაზრისით პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების პროცედურულ კომპლექსურობასა და პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების ჩამოყალიბების პროცედურულ სიმარტივეს შორის კონტრასტი თვალშისაცემია - რთული საპარლამენტო განხილვების საპირისპიროდ, პრეზიდენტს შეუძლია მარტივი პროცედურის გამოყენებით არსებითად შეცვალოს კანონის არსი და პარლამენტის მიერ შენიშვნების გაზიარების შემთხვევაში, სრულიად უსარგებლოდ აქციოს მანამდე განხორციელებული ღონისძიებები.

და ბოლოს, პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების საფუძველზე გადამუშავებულ კანონპროექტს პარლამენტში კენჭი ეყრება ერთიანი სახით. ამ პროცედურის ერთგვარი სიხისტე განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ იგი არ ტოვებს ადგილს კონსენსუსისა და შეთანხმებისთვის მოტივირებული შენიშვნების ნაწილობრივი გაზიარებისათვის და პოლიტიკური პროცესის მხარეებს წინააღმდეგობრივ მოცემულობაში აყენებს. პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლებით სარგებლობის საპირწონედ, პარლამენტი ალიჭურვება უფლებით, კანონპროექტის პირვანდელი რედაქციის მიღებით, დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო და სურვილის შემთხვევაშიც კი, არ გაიზიაროს მოტივირებული შენიშვნების ის ნაწილი, რომელიც შესაძლოა უკეთესი საკანონმდებლო პროდუქტის წინაპირობა გამხდარიყო.

3. პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენების პრაქტიკა საქართველოში

საქართველოში პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუტის გამოყენების პრაქტიკა მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება, რაც განპირობებულია სხვადასხვა პოლიტიკური, სამართლებრივი და პერსონალური გარემოებების გავლენითაც კი. ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების გამოყენებას განაპირობებდა, უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების დაკომპლექტებაა განსხვავე-

ბული პოლიტიკური ძალებით. სწორედ პრეზიდენტი-პარლამენტის კონკრეტული პოლიტიკური გუნდისადმი კუთვნილება განაპირობებდა არამხოლოდ პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების სიხშირეს, არამედ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის პრაქტიკასაც. ამდენად ინტერესს მოკლებული არ უნდა იყოს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ვეტოთა გამოყენების პრაქტიკის ანალიზი ამ თვალსაზრისით.

პირველი ვეტო 1995 წლის 21 დეკემბერს საქართველოს მეორე პრეზიდენტმა გამოიყენა „საპარლამენტო ფრაქციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიმართ. საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, ფრაქციის წევრთა რაოდენობა განისაზღვრებოდა არანაკლებ ათი წევრის შემადგენლობით. მიღებული კანონპროექტის შესაბამისად კი ფრაქცია მიიჩნეოდა გაუქმებულად, თუ ფრაქციის შემადგენლობაში დარჩებოდა ათ წევრზე ნაკლები და ორი კვირის ვადაში არ შეივსებოდა მის წევრთა რაოდენობა კანონპროექტით და კონსტიტუციით ფრაქციის შექმნისათვის დადგენილ მინიმუმამდე. საქართველოს პრეზიდენტმა საკანონმდებლო ხარვეზად მიიჩნია ორკვირიანი ვადის განმავლობაში ფრაქციის უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა. მისი მოსაზრებით, აღნიშნულ პერიოდში ფრაქციას უნდა შეზღუდვოდა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაძლებლობების განხორციელება.¹⁴

აღნიშნული ვეტო საფუძვლად დაედო 1995-2003 წლებში საქართველოში საპრეზიდენტო მმართველობის პირობებში ჩამოყალიბებულ ვეტოებს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდში საქართველოს პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობდა, მან საქართველოს პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით 20-მდე კანონპროექტთან დაკავშირებით მიმართა. აღსანიშნავია, რომ მათი დიდი ნაწილი საქართველოს პარლამენტმა გაითვალისწინა. სტრუქტურული და შინაარსობრივი თვალსაზრისით აღნიშნული ვეტოები ლაკონურობითა და სტრუქ-

¹⁴ იხ., საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის მიერ 1995 წლის 21 დეკემბრის N083-115 კანონის თაობაზე.

ტურული სიმარტივით გამოირჩევა, თუმცა მრავალფეროვანია თემატიკა, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოყენებულ იქნა ვეტოს უფლება. ისინი მოიცავენ კანონებს „საყოველთაო სამხედრო ვალდებულების შესახებ“, ¹⁵ „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ ¹⁶, „კონტროლის პალატის შესახებ“ ¹⁷, „წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ ¹⁸, „ცეცხლსასროლი იარაღის შესახებ“ ¹⁹ და ა.შ.

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენების პრაქტიკაზე მმართველობის ფორმისა და სახელისუფლებო შტოებში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის გავლენის საილუსტრაციოდ საინტერესოა 2003-2012 წლების საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოები. საქართველოში 2003 წელს განვითარებულმა პოლიტიკურმა მოვლენებმა საფუძველი მოუმზადა 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმას საქართველოში, ²⁰ რომლის მიზანი, ინიციატორთა მოსაზრებით, მმართველობის ისეთ ფორმაზე გადასვლა იყო, რომლის კონცეპტუალური საფუძველი ე.წ. „ფრანგული“, შერეული მოდელი

¹⁵ იხ., 1996 წლის 30 მაისის N245/2 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები „საყოველთაო სამხედრო ვალდებულების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 15 მაისს მიღებული კანონის გამო“.

¹⁶ იხ., 1996 წლის 15 ივლისის N361/2 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ 1996 წლის 25 ივნისს მიღებული საქართველოს კანონის გამო“.

¹⁷ იხ., 1996 წლის 10 დეკემბრის N721/2 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული „კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონის გამო“.

¹⁸ იხ., 1997 წლის 14 იანვრის N3/4 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები „წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე“.

¹⁹ იხ., 1997 წლის 2 ივლისის N262/1 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები „ცეცხლსასროლი იარაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებათა და დამატებათა შეტანის თაობაზე“.

²⁰ იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 2004, N3272.

უნდა გამხდარიყო.²¹ ახალი მმართველობის ფორმის პირობებში სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების ერთი პოლიტიკური გუნდით დაკომპლექტებამ გავლენა იქონია ვეტოს გამოყენების პრაქტიკაზეც და შედეგად 2004-2008 წლებში საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურს საქართველოს პარლამენტისთვის მოტივირებული შენიშვნები არ მიუმართავს, ხოლო 2008-2012 წლებში სულ სამჯერ გამოიყენა ეს უფლება შემდეგ საკანონმდებლო პაკეტებთან დაკავშირებით:

1. „საქართველოს მთავრობის, სტრუქტურის და უფლებამოსილების შესახებ“;²²

2. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;²³

3. „ტექნიკური საფრთხის კონტროლის შესახებ“.²⁴

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტის აღნიშნული მოტივირებული შენიშვნები წინა ვეტოებთან შედარებით უფრო მოცულობითია, ისინი მაინც ტექნიკური ხასიათის ვეტოებს უნდა მივაკუთვნოთ, რამდენადაც, მათი მიზანი კანონპროექტის არა არსებითი შინაარსობრივი წინააღმდეგობების დაძლევა იყო, არამედ ითვალისწინებდა ტერმინოლოგიური ან უმნიშვნელო პროცედურული საკითხების დაზუსტებას, ასევე, კანონის ამოქმედების გადავადებას ერთი თვის ვადით.²⁵

²¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 112.

²² საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 22 დეკემბრის N1/407 მოტივირებული შენიშვნები „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან და თანმდევ კანონპროექტებთან დაკავშირებით.

²³ 2009 წლის 16 დეკემბრის N1/243 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები საქართველოს კანონის პროექტთან „საქართველოს საბიუჯეტო კონდექსი“ და საქართველოს ორგანული კანონის პროექტთან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ დაკავშირებით.

²⁴ 2010 წლის 31 მარტის N1/82 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები „ტექნიკური საფრთხის კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით“.

²⁵ იხ., სქოლიო 22.

ვეტოს უფლების რეალურ წონას საკანონმდებლო ორგანოს პოლიტიკურ მრავალფეროვნებასთან და სახელმწიფო მმართველობის ფორმასთან ერთად, მნიშვნელოვნად განაპირობებს პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა. სწორედ ამ ძირითადი ფაქტორების გათვალისწინებით არის შესაძლებელი ვეტოს აღქმა მძლავრ კომპეტენციურ იარაღად ან სიმბოლური მნიშვნელობის მქონე აქტად.²⁶ ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით საინტერესოა 2012-2013 წლების ვეტოები, რომლებიც პოლიტიკური დაძაბულობისა და ხელისუფლების შტოებს შორის აშკარა წინააღმდეგობრივი ურთიერთობის პირობებში ჩამოყალიბდა. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს შორის კოჰაბიტაციური ურთიერთობა განაპირობა. პირველი წინააღმდეგობა საკანონმდებლო ორგანოსა და პრეზიდენტს შორის მასშტაბური ამნისტიის შესახებ 2012 წლის 28 დეკემბრის კანონმა განაპირობა.²⁷ 2012 წლის ბოლოდან მესამე პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე სულ 13-ჯერ იქნა გამოყენებული ვეტოს უფლება და თითქმის ყველა დაიძლია პარლამენტის მიერ. პრეზიდენტმა მოტივირებული შენიშვნები წარადგინა ისეთ კანონპროექტებთან დაკავშირებით, რომლებიც შეეხებოდა საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოების საქმიანობას²⁸, მაუწყებლის შესახებ საკანონმდებლო პაკეტს²⁹, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონს³⁰, სამოქალაქო და სისხლის სამართლის კოდექსში შესატან ცვლილებებს³¹ და ა.შ.

²⁶ ჯავახიშვილი პ., საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მონესრიგების ანატომია, წიგნში: კონსტიტუციონალიზმის 800 წელი, თბილისი, 2017, 116.

²⁷ 2012 წლის 28 დეკემბრის საქართველოს კანონი „ამნისტიის შესახებ“, N202-რს.

²⁸ იხ., 2013 წლის 10 მაისის N1/121 და 2013 წლის 28 ოქტომბრის N1/282 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

²⁹ იხ., 2013 წლის 25 ივნისის N1/179 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

³⁰ იხ., 2013 წლის 16 ივლისის N1/203 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

³¹ იხ., 2013 წლის 10 მაისის N1/120 და 2013 წლის 28 მაისის N1/139 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

თუ ფორმალური თვალსაზრისით შევაფასებთ, 2014 წლიდან იკვეთება პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების მოცულობითი ზრდა, მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი არგუმენტაცია და დასაბუთების ხარისხი, მათ შორის, ხშირია საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების, შეთანხმებებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნების გამოყენების პრაქტიკა. 2014 წლიდან 2018 წლამდე, საქართველოს პრეზიდენტმა პარლამენტს 11 საკანონმდებლო პაკეტზე წარუდგინა მოტივირებული შენიშვნები. მათ შორის, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების პრაქტიკაში პირველად მოტივირებული შენიშვნები გამოყენებულ იქნა კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ, რომლითაც ცვლილებები შევიდა საქართველოს კონსტიტუციაში.³² აღსანიშნავია, რომ მოტივირებული შენიშვნების დაძლევის მიუხედავად საქართველოს პრეზიდენტმა ხელი მოაწერა და გამოაქვეყნა აღნიშნულ კონსტიტუციურ კანონს. საქართველოს მეოთხე პრეზიდენტის მიერ გამოყენებული 11 ვეტოდან პარლამენტმა გაითვალისწინა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონსა³³ და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებული ვეტოები,³⁴ თუმცა საქართველოს პრეზიდენტსა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის ჩამოყალიბებულმა დაძაბულობამ გავლენა მოახდინა მოტივირებული შენიშვნების გამოყენებისა და გათვალისწინების პრაქტიკაზე და მათ შორის უკეთესი საკანონმდებლო პროდუქტის შემქნის თაობაზე დისკუსია პრაქტიკულად შეწყდა.

დასკვნა

საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუციური მოდელი მის განსაკუთრე-

³² იხ., 2017 წლის 9 ოქტომბრის N10930 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

³³ იხ., 2014 წლის 31 ოქტომბრის N5345 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

³⁴ იხ., 2016 წლის 31 მაისის N7256 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები.

ბულ ადგილს განაპირობებს ქართულ პოლიტიკურ და სამართლებრივ სინამდვილეში და ძალაუფლების გამიჯვნის ქართულ მოდელში. პრეზიდენტის მხრიდან კანონპროექტის თაობაზე მოტივირებული შენიშვნების წარმოდგენის მიზანი არის არა ხელისუფლების შტოებს შორის კონფრონტაცია და დაპირისპირება, არამედ იგი განიხილება როგორც უკეთესი საკანონმდებლო პროდუქტის, უკეთესი ხარისხის კანონის მიღების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი.³⁵ აღნიშნულის მიუხედავად ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში არაერთხელ გამოთქმულა კრიტიკული მოსაზრებები არა მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ ამ უფლების კონკრეტულ შემთხვევაში გამოყენების შინაარსობრივ ასპექტებთან მიმართებით, არამედ ზოგადად ვეტოს ნორმატიული ფარგლების მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით. თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების ანატომია დღემდე უცვლელია და განაპირობებს ამ ინსტიტუტის ავთენტურ ბუნებას.

ქართულ საკონსტიტუციო სინამდვილეში პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენების პრაქტიკა მრავალფეროვანი ასპექტებით ხასიათდება, რასაც სხვადასხვა ფაქტორი, მათ შორის, პარლამენტის პოლიტიკური შემადგენლობა და ხელისუფლების შტოთა კონკრეტული პოლიტიკური გუნდისადმი კუთვნილება განაპირობებს. სწორედ პრეზიდენტის ვეტოს ინსტიტუტი ასახავს ყველაზე უკეთ პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის წინააღმდეგობრივი თუ თანამშრომლობითი ბუნების ისტორიას. თუმცა სავარაუდოა, რომ სამომავლოდ უკეთესი კანონმდებლობის შემუშავების ინტერესი წარმმართველი იდეა იქნება აღნიშნულ სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობის პროცესში.

³⁵ იხ., <<http://liberali.ge/news/view/17860/kverenchkhiladze-shesadzlebelia-prezidentis-shenishvnebi-sashemodgomo-sesiazze-ganikhilon>> [30.11.2021].