

## პაატა ჯავახიშვილი

*სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ),  
საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და  
წესების კომიტეტის აპარატის წამყვანი სპეციალისტი*

### სამართლის პრინციპების შესახებ ნორმატიული მოწესრიგების ანალიზი

#### I. შესავალი

სახელმწიფო მოწყობის საკითხებს თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში ცენტრალური ადგილი უჭირავს. ყოველი სახელმწიფოს დეკლარირებულ მიზანს წარმოადგენს ისეთი მმართველობის მოდელის შერჩევა, რომელიც უზრუნველყოფს ძალაუფლების ეფექტურ გამიჯვნას და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის მის თანაბარ გადანაწილებას. მიუხედავად ამისა, ყოველი სამართლებრივი სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის ინდივიდუალურ სახეს განაპირობებს და მას კონკრეტული ქვეყნის სამართლებრივი და ისტორიული ტრადიციებით კვებავს.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნა წარმოუდგენელია მედისონისეული შეკავებისა და განონასწორების ელემენტის გარეშე. სახელმწიფო ორგანოებზე ზემოქმედების საკონსტიტუციო მექანიზმები ყველაზე ნათლად გამოსახავს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს. საქართველოს კონსტიტუციაც სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით მიიჩნევს შესაძლებლად.<sup>1</sup> შეკავებისა და განონასწორების სამართლებრივ ინსტრუმენტებს შორის განსაკუთრებული ადგილი უკავია პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე საკონსტიტუციო ზემოქმედების საშუალებას.

მიიჩნევა, რომ პრეზიდენტის ვეტო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტია, რომლის ერთ-ერთ მიზანია კონსტიტუცი-

---

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 1995, მუხლი 5, პუნქტი 4.

ის სამართლებრივი დაცვა.<sup>2</sup> ვეტო უპირველესად საკონსტიტუციო-ოსამართლებრივი მექანიზმია, რომელიც პოლიტიკური შეხედულებების მიუხედავად, პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებად მიიჩნევა.<sup>3</sup> მისი გამოყენების მიზანს წარმოადგენს არა ხელისუფლების შტოებს შორის კონფრონტაცია და დაპირისპირება, არამედ იგი განიხილება როგორც უკეთესი საკანონმდებლო პროდუქტის, უკეთესი ხარისხის კანონების მიღების ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი ბერკეტი.<sup>4</sup> მიუხედავად ამისა, საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილესა და სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ვეტოს გამოყენება არაერთგზის გამხდარა ხელისუფლების შტოებს შორის ერთგვარი “განხეთქილების ვაშლი”. საქმე იქამდეც კი მისულა, რომ გამოთქმულა მოსაზრებები პრეზიდენტისათვის ვეტოს უფლების შეზღუდვისა და მხოლოდ სამართლებრივი არგუმენტებით შემოფარგვლის თაობაზე. წინამდებარე მოხსენების მიზანი საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მონესრიგების იმ თავისებურებებზე ყურადღების გამახვილებაა, რომლებიც განაპირობებენ კიდევ ამ ინსტიტუტის ინდივიდუალურ, ეროვნულ სახეს. წინამდებარე მოხსენებაში პრეზიდენტის ვეტო განხილული იქნება მხოლოდ კანონპროექტებთან მიმართებაში.

## **II. პრეზიდენტის ვეტო ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის მიხედვით**

### **1. საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს სამართლებრივი ბუნება**

ვეტოს უფლება, როგორც აკრძალვა, არის მოქალაქეთა უფლების დაცვის ინსტრუმენტი ძლიერი, უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური კლასისაგან.<sup>5</sup> ამ უფლებით სარგებლობა შესაძლებე-

---

<sup>2</sup> კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 27.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> <http://liberali.ge/news/view/17860/kverenchkhiladze-shesadzlebelia-prezidentis-shenishvnebi-sashemodgomo-sesiaze-ganikhilon>

<sup>5</sup> ძამაშვილი ბ., ვეტოს უფლებით პრეზიდენტის აღჭურვის მიზანშეწონილობა საქართველოში არსებულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობაში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, 99.

ლია იყოს მიზეზი სხვადასხვა პოლიტიკური ხედვის მქონე სახელისუფლებო შტოებს შორის დაპირისპირებისა და წინააღმდეგობისა, ისევე როგორც თავად ვეტოს გამოყენება შეიძლება გახდეს ამგვარი დაპირისპირების მიზეზი. ვეტო შესაძლებელია განვიხილოთ როგორც პარლამენტის მიერ არაგონივრული გადანყვეტილებისგან დაცვის საშუალება, თუმცა ასევე შესაძლებელია ის განხილულ იქნას როგორც პრეზიდენტის მიერ პარლამენტზე ზეწოლის საშუალება.<sup>6</sup>

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს უფლების ფარგლებთან მიმართებით სამეცნიერო ლიტერატურასა და პრაქტიკაში მრავალი მოსაზრებაა გამოთქმული. ნაწილი თვლის, რომ პრეზიდენტს მხოლოდ კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მოტივით უნდა შეეძლოს აღნიშნული უფლებით სარგებლობა,<sup>7</sup> მეორე ნაწილის კი მიაჩნია, რომ ის უნდა გამოიყენებოდეს საკანონმდებლო პროცესში არსებული პროცედურული დარღვევის შემთხვევაში.<sup>8</sup> მიუხედავად მოსაზრებათა მრავალფეროვნებისა საქართველოში ვეტოს უფლება რჩება სახელმწიფოს მეთაურის ექსკლუზიურ უფლებად. იგი ერთნაირად არის დამკვიდრებული სხვადასხვა მმართველობის ფორმის მქონე ქვეყნებში. საქართველოს პრეზიდენტი არ არის შეზღუდული მოტივირებული შენიშვნების შინაარსით, ის შეიძლება ემყარებოდეს როგორც კონსტიტუციასთან და კანონთან შეუსაბამობის, ასევე კანონპროექტის მიზანშეწონილობის, არაგონივრული საკანონმდებლო ცვლილებების არგუმენტს.

მართალია, პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც მისი საზედამხედველო უფლებამოსილების საკონსტიტუციო ინსტიტუციონალიზაცია მიზნად ისახავდა საქართველოში თანამდეროვე კონსტიტუციონალიზმის სტანდარტების დამკვიდრებას, თუმცა ამ ნაბიჯით კანონმდებელმა პრეზიდენტის უფლებამოსილების რეგლამენტაცია და მისი ფარგლების დადგენაც განაპირობა. სხვაგვარად, ვეტოს ინსტიტუტის შემოღებით კანონმდებელმა არა-

---

<sup>6</sup> იხ., იქვე, 100.

<sup>7</sup> იხ., <<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/307472-zaqaria-quncnashvili-prezidentis-vetos-ufleba-shezghuduli-unda-iyos.html?ar=A>>

<sup>8</sup> პაპაშვილი თ., პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განზომილება და კონტექსტი, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 26.

მხოლოდ პარლამენტის აბსოლუტურ კანონშემოქმედებით კომპეტენციას დაუდგინა სამართლებრივი ზღვარი, არამედ თავად პრეზიდენტის უფლებამოსილებებსაც კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში დაუდო მიჯნა.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე საქართველოს პრეზიდენტებმა სულ 40-მდე კანონპროექტსა და საკანონმდებლო პაკეტზე გამოიყენეს ვეტოს უფლება. შეიძლება ითქვას, რომ ქართულ რეალობაში სახელმწიფო ხელისუფლებაში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა ვეტოს გამოყენების პრაქტიკაზე ლაკმუსივით აისახა. უფრო მეტიც, ხელისუფლების ორგანოებს შორის ჩამოყალიბებული წინააღმდეგობრივი ურთიერთობის ფონზე ვეტოს ინსტიტუტი არაერთხელ გამხდარა ამ სამართლებრივი ინსტიტუტის პოლიტიკური მიზნით ინსტრუმენტალიზაციის სამიზნე. ვეტოს უფლებასთან მიმართებით ერთმნიშვნელოვნად არ უნდა გამოირიცხოს პოლიტიკური საფუძვლის არსებობა, თუმცა ის უპირველესად სამართლებრივ ინსტიტუტთა კატეგორიას განეკუთვნება<sup>9</sup> ვეტოს უფლების ეფექტს სახელმწიფო მმართველობის ფორმასთან ერთად, მნიშვნელოვნად განაპირობებს პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა. სწორედ ამ ფაქტორებით გათვალისწინებით არის შესაძლებელი ვეტოს აღქმა მძლავრ კომპეტენციურ იარაღად ან სიმბოლური მნიშვნელობის მქონე აქტად.

საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული ვეტოს მოდელი განაპირობებს მის მაღალ როლს სამართლებრივ და პოლიტიკურ პროცესში. ის იძლევა შესაძლებლობას ერთი მარტივი პროცედურით გაბათილდეს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული კანონპროექტის განხილვის მკაცრი პროცედურული ჩარჩოები და ხელისუფლების ორგანოებს შორის მოლაპარაკებისა და შეთანხმების შემთხვევაში უკეთესი სამართლებრივი პროდუქტის წინაპირობა გახდეს. უფრო მეტიც, სრულიად შესაძლებელია, თავად საკანონმდებლო ორგანო აღმოჩნდეს დაინტერესებული ვეტოს განხილვით, რათა არ აღმოჩნდეს საკანონმდებლო პროცესის დასკვნით ეტაპზე უკვე მიღებული საკუთარი გადაწყვეტილების ტყვეობაში.

---

<sup>9</sup> გეგენავა დ., ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 17.

## 2. საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების ევოლუცია საკანონმდებლოდან საკონსტიტუციომდე

საქართველოს კანონმდებლობაში პირველად ვეტოს რეგლამენტირება განხორციელდა 1991 წლის 14 აპრილის საქართველოს რესპუბლიკის კანონში „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და მასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, <sup>10</sup> რომლითაც საქართველოს ისტორიაში პირველად სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭა სუსპენზიური ვეტოს უფლება. საქართველოს პრეზიდენტს შეეძლო უარი ეთქვა კანონპროექტის ხელმოწერაზე და ორი კვირის ვადაში დაებრუნებინა ის საკანონმდებლო ორგანოში მოტივირებული შენიშვნებით. თუ უზენაესი საბჭო წევრთა ხმების 2/3-ის უმრავლესობით დაადასტურებდა მიღებულ გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტს ხელი უნდა მოეწერა კანონპროექტისთვის ან გაეტანა იგი რეფერენდუმზე.

პრომულგაციის პროცედურას რამდენიმე ნორმა აღწერს „მცირე კონსტიტუციად“ წოდებულ, 1992 წლის საქართველოს რესპუბლიკის კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, <sup>11</sup> რომლის მე-13 მუხლის შესაბამისად, კანონის გამოქვეყნების წინაპირობა პარლამენტის თავმჯდომარისა და პარლამენტის სპიკერის ხელმოწერა იყო. მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, კანონზე ხელმოწერის უფლება ჰქონდა სახელმწიფოს მეთაურს, რომელსაც შეეძლო არაუგვიანეს ათი დღისა „თავისი მოსაზრებებით“ დაებრუნებინა კანონი პარლამენტში “ხელახალი განხილვისა და კენჭისყრისათვის“, ხოლო თუ პარლამენტი კანონის მიღებისთვის დადგენილი იმავე პროცედურით დაადასტურებდა წინა გადაწყვეტილებას, კანონს ხელს აწერდა პარლამენტის თავმჯდომარე. <sup>12</sup> იმავე პროცედურას ადგენდა 1994 წელს მიღებული საქართველოს პარლამენტის

---

<sup>10</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და მასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 1992.

<sup>11</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992.

<sup>12</sup> იხ., იქვე, მუხლი 17, პუნქტი 4.

რეგლამენტიც.<sup>13</sup> აღსანიშნავია, რომ მაშინდელი საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის თავისებური ფორმის გათვალისწინებით პარლამენტის თავმჯდომარე და სახელმწიფოს მეთაური ერთ თანამდებობას წარმოადგენდა.

თანამედროვე საქართველოს სამართლებრივ სინამდვილეში პრეზიდენტის ვეტოს დამკვიდრება კონსტიტუციის დონეზე 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებას უკავშირდება. ამ უფლების საქართველოს პრეზიდენტისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურისათვის მინიჭებით განისაზღვრა ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობის კონტურები. ამ ინსტიტუტის საკანონმდებლო საფუძვლების განსაზღვრა ერთ-ერთ პირველ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის ურთიერთობის პირობებში, რისი მიზანიც კონსტიტუციურ ჩარჩოებში მათი კომპეტენციის განმტკიცება იყო. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია არ შეიცავდა რაიმე ინფორმაციას კანონის მიღების თაობაზეც კი. კონსტიტუციის 54-ე მუხლი იმპერატიულად ადგენდა — „პარლამენტის უფლებაა კანონმდებლობა“.<sup>14</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი ადგენს კანონის პრომულგაციის პროცედურას, რომელიც ასევე განამტკიცებს ვეტოს ინსტიტუტს. 1995 წლიდან დღემდე აღნიშნულ მუხლში სულ სამჯერ: 2004, 2010 და 2011 წლებში განხორციელდა ცვლილება, თუმცა აღნიშნული ცვლილებები შეეხო არა უშუალოდ პრომულგაციის პროცედურას, არამედ ვეტოს დაძლევისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობებსა და პროცედურულ ვადებს. შესაბამისად, ამ ინსტიტუტისათვის დამახასიათებელი ძირითადი თავისებურებები 1995 წლიდან მოყოლებული დღემდე არ შეცვლილა. კერძოდ, 1995 წლის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის რედაქცია დღევანდელისგან 2 ასპექტში განსხვავდებოდა მხოლოდ: პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი პრეზიდენტს ეგზავნებოდა 5 დღის ვადაში, ნაცვლად 7 დღისა და განსხვავებული იყო ვეტოს დაძლევისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობები (პრეზიდენტის შენიშვნებით წარდგენილი საქართველოს კანონსა და ორგანულ კანონზე ვეტო

<sup>13</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 1994, მუხლი 56.

<sup>14</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921, მუხლი 54.

დაძლეულად მიიჩნეოდა, თუ მას მხარს დაუჭერდა პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის 3/5, ხოლო კონსტიტუციურ კანონს – 2/3).

2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის პრეზიდენტისათვის წარდგენის ვადა 5-დან 7 დღემდე გაიზარდა, 2010 წლის ცვლილებით კი 68-ე მუხლის რედაქცია დაუახლოვდა დღევანდელ რედაქციას, იმ განსხვავებით რომ კონსტიტუციური კანონზე ვეტოს დაძლევისთვის კვლავ პარლამენტის წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერა იყო საჭირო. 2011 წელს ეს განსხვავებაც აღმოიფხვრა და ნორმამ მოქმედი რედაქციის სახე მიიღო.

### **III. საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების თავისებურებანი**

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტო მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება არა მხოლოდ პრაქტიკული, არამედ მისი ნორმატიული მოწესრიგების თვალსაზრისითაც. ამ ინსტიტუტის საკანონმდებლო მოწესრიგება მოიცავს როგორც ტერმინოლოგიური, ისე შინაარსობრივი და კონცეპტუალური ხასიათის ხარვეზებს.

#### **1. ვეტო – კანონზე თუ კანონპროექტზე?**

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი პრეზიდენტის ვეტოსთან მიმართებაში ნათელ ზღვრებს ადგენს პარლამენტისა და პრეზიდენტის კომპეტენციური სივრცისათვის. ერთი მხრივ, პარლამენტი იზღუდება გონივრული, კონსტიტუციასთან და კანონმდებლობასთან შესაბამისი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელების ვალდებულებით, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტი აღიჭურვება საზედამხედველო უფლებამოსილებით, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში გავლენა მოახდინოს კანონმდებლის ნებაზე. რამდენადაც კანონმდებლობა პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა, ლოგიკურია, რომ ვეტოს გამოყენების შემთხვევაში სწორედ მას უნდა ეკუთვნოდეს ბოლო სიტყვა. მოცემულ შემთხვევაში საკითხის სხვაგვარი გადაწყვეტა ლოგიკურ საფუძვლებს მოკლებული იქნება და წინააღმდეგობაში

მოვიდოდა შეკავებისა და განონასწორების პრინციპთან. ამ ასპექტში გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება საქართველოს კონსტიტუციაში.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად საქართველოს პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტის 7 დღის განმავლობაში უგზავნის კანონპროექტს, ხოლო ეს უკანასკნელი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. ამ მუხლის გრამატიკული განმარტებითაც კი ცხადია, რომ კანონმდებელმა კანონპროექტის კანონად ქცევა პრეზიდენტის მიერ მასზე ხელისმომწერისა და გამოქვეყნების მომენტს დაუკავშირა, რითაც კანონშემოქმედებითი პროცესის საკვანძო დასკვნითი ეტაპი არა საკანონმდებლო ორგანოს, არამედ საქართველოს პრეზიდენტს მიაწოდო. ერთი შეხედვით შემთხვევა უწყინარია, თუმცა თუ მას ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიის პრიზმაში შევხედავთ თავს იჩენს წინააღმდეგობა ძალაუფლების ინსტიტუციური და ფუნქციური გამიჯვნის ელემენტებთან მიმართებით: საკანონმდებლო უფლებამოსილება პარლამენტის ექსკლუზიური კონსტიტუციური უფლებამოსილებათა, რომელშიც მოიაზრება კანონის შექმნის სრული ციკლი, ინიცირებიდან დაწყებული მის მიღებამდე. კონსტიტუციის არსებული ჩანაწერი კი ეწინააღმდეგება ამ მოსაზრებას საქართველოს პრეზიდენტს განიხილავს არა ვეტოს ერთგვარი საზედამხებველო ფუნქციით<sup>15</sup> აღჭურვილ სუბიექტს, რომელიც მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული მანდატითა და ფარგლებში უნდა ახორციელებდეს პარლამენტში მიღებული კანონის ხელმოწერის სიმბოლურ უფლებამოსილებას, არამედ მას მიიჩნევს კანონშემოქმედებითი პროცესის ერთ-ერთ მონაწილედ. კანონპროექტის პრეზიდენტისათვის ხელმოსაწერად გადაგზავნა პრეზიდენტს საკანონმდებლო საქმიანობის მონაწილედ აქცევს, რაც არ შეესაბამება საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკას, სადაც პრეზიდენტს ხელმოსაწერად ეგზავნება კანონი და არა კანონპროექტი.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 19.

<sup>16</sup> პაპაშვილი თ., პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განზომილება და კონტექსტი, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 28.

ამ მოდელის პირობებში საქართველოს პრეზიდენტი საკანონმდებლო პროცესის უშუალო მონაწილე ხდება, რაც არღვევს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს, რომელზე დაყრდნობითაც ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება საქართველოში.<sup>17</sup> უნდა ითქვას რომ ამ მოსაზრებას ერთგვარად ხელს უწყობს საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 142-ე მუხლი საკანონმდებლო პროცესს განმარტავს, როგორც პროცედურების ერთობლიობას, რომელიც გულისხმობს კანონპროექტის ინიცირებიდან კანონის გამოქვეყნებამდე პროცესს, პრეზიდენტისათვის გადაგზავნილ კანონპროექტზე პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნების და პარლამენტის მიერ მისი განხილვის ეტაპების ჩათვლით.<sup>18</sup>

## **2. მოტივირებული შენიშვნების კანონპროექტის სახით ჩამოყალიბება**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მოტივირებული შენიშვნები კანონპროექტის სახით უნდა იყოს ჩამოყალიბებული.<sup>19</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი მსგავს ვალდებულებას არ ადგენს. რეგლამენტში ამ ნორმის ჩამოყალიბება პრაქტიკამ განაპირობა, როდესაც ერთ-ერთ პირველ ვეტოს თან არ ახლდა კანონპროექტი და პარლამენტი დილემის წინაშე აღმოჩნდა თუ რისთვის უნდა ეყარა კენჭი. ვეტოს ქართული მოდელი პრეზიდენტს კონკრეტულ კანონპროექტზე ვეტოს მხოლოდ ერთხელ გამოყენების უფლებას აძლევს, მაშინ როცა საზღვარგარეთის ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტი იმავე კანონპროექტზე განმეორებითი ვეტოს ავტორი შეიძლება გახდეს. აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ პრეზიდენტის შენიშვნები კანონპროექტის გარეშე წარედგინება საკანონმდებლო ორგანოს, რომელიც თავად ასახავს შენიშვნებს კანონპროექტში, სწორედ ამიტომ შესაძლებელია პრეზიდენტმა არ მოიწონოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ

---

<sup>16</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992.

<sup>17</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5, პუნქტი 4

<sup>18</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 142.

<sup>19</sup> იხ., იქვე, მუხლი 171, პუნქტი 2.

აღქმული და კანონპროექტში გადმოცემული შენიშვნები და ხელმეორედ დაადოს მას ვეტო.

ვეტოს ქართული მოდელი საშუალებას აძლევს საქართველოს პრეზიდენტს მოტივირებული შენიშვნები თავად აქციოს კანონპროექტად და გამორიცხოს შემდგომი მანიპულაციები მოტივირებული შენიშვნების საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სწორად აღქმასთან მიმართებით. განსხვავებით საზღვარგარეთის ზოგიერთი ქვეყნისგან, სადაც პრეზიდენტი კანონპროექტთან მიმართებით წარდგენილ შენიშვნებს თან არ ურთავს კანონპროექტს, ქართული მოდელი საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით ნაკლებად მოქნილია, თუმცა პრეზიდენტისთვის მეტ გარანტიას ადგენს.

### **3. ვეტოს ფარგლები**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ შენიშვნებს ერთიანად ეყრება კენჭი. ვეტოს ქართული მოდელის ეს თავისებურება გამორიცხავს კანონპროექტის მესამე მოსმენით მიღების შემდგომ მასში რაიმე ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობას. ის ასევე მკაცრად ზღუდავს კანონმდებელს არ გაითვალისწინოს პრეზიდენტის შენიშვნებიდან თუნდაც ის ნაწილი, რომელსაც ის მიზანშეწონილად მიიჩნევს. აღნიშნული შეიძლება განხილულ იქნას როგორც უკეთესი პროდუქტის მიღებისთვის მოლაპარაკების, კონსესუსისა და შეთანხმების ხელისშემშლელი გარემოება, თუმცა პოლიტიკური სპექტრის სიმნიფის პირობებში მსგავსი დიალოგი შესაძლებელია კანონპროექტის მიღებამდე წარიმართოს.

### **4. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლიდან გამომდინარე ვალდებულებები**

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი იმპერატიული ფორმით ლაკონურად ადგენს კანონპროექტის პრომულგაციის პროცესს.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, ნორმით განსაზღვრული სავალდებულო ვადები – 7 დღე პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღებიდან მის საქართველოს პრეზიდენტისათვის გადაცემამდე და 10 დღე – კანონპროექტის ხელმოწერისა და კანონის გამოქვეყნებამდე. აღნიშნული დებულება არ ითვალისწინებს კანონპროექტის

გადაგზავნის ან ხელმოწერისათვის განსაზღვრული ვადის საპატიო მიზეზით დარღვევის შესაძლებლობას. ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა კონსტიტუციის მიერ გამოყენებული ტერმინი „გადაცემა საქართველოს პრეზიდენტს“. სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჟღერდა მოსაზრება თუ რა იგულისხმება ტერმინში „გადაცემა“? უშუალოდ პრეზიდენტისთვის კანონპროექტის გაცნობა, თუ მათ შორის, პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში კანონპროექტის წარდგენა?<sup>20</sup> ნორმის გრამატიული განმარტებიდანაც კი ნათელია, რომ 68-ე მუხლი პრეზიდენტის ხელმოწერისთვის დადგენილი ვადის ათვლის თარიღად მიიჩნევს არა კანონპროექტის პრეზიდენტისათვის გაცნობას, არამედ მის გადაცემას. დადგენილი პრაქტიკით ამ ვადის ათვლა იწყება საქართველოს პარლამენტის მიერ სპეციალური ელექტრონული პროგრამის საშუალებით კანონპროექტის პრეზიდენტისთვის გადაგზავნის მეორე დღიდან. რაც შეეხება აღნიშნული ვადების გამოთვლის წესს, ორივე ვადის ათვლისას გამოიყენება სამუშაო დღეები, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად: „ამ კანონში მითითებული ვადების, გარდა ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლისთვის დადგენილი ვადისა, ათვლისას არ ჩაითვლება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და დასვენების დღეები“.<sup>21</sup> ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი კი ადგენს კანონის პრომულგაციის პროცედურას. იგივე ჩანაწერი მეორდება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 169-ე მუხლშიც.<sup>22</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი იმპერატიულად ადგენს საქართველოს პრეზიდენტის ვალდებულებას ორიდან აირჩიოს ერთ-ერთი: ხელი მოაწეროს კანონპროექტს და გამოაქვეყნოს კანონი ან მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს კანონპროექტი პარლამენტს. პროცედურის დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის სპეციალური ნორმა არ არის დადგენილი, თუმცა პრომულგაციის, როგორც საკონსტიტუციო პროცედურის ვადის დარღვევა, რაც თავისთავად ნიშნავს კონსტიტუციის დარღვევას, თეორიულად შესაძლებელია გახდეს იმპიჩმენტის წესით პრე-

<sup>20</sup> ძამაშვილი ბ., ვეტოს უფლებით პრეზიდენტის აღჭურვის მიზანშეწონილობა საქართველოში არსებულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობაში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, 99.

<sup>21</sup> საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 6.

<sup>22</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 169.

ზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საფუძველი. თუმცა განვითარების ამგვარი შესაძლებლობა მნიშვნელოვანწილად პოლიტიკურ კონტექსტს უკავშირდება. მაგალითად, პრეზიდენტის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ დადგარა 1995 წელს საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულ „კერძო დეტექტიური და დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა მართალია სამივე მოსმენით მიიღო, საქართველოს პრეზიდენტმა კანონპროექტს არც ხელი მოაწერა და არც მოტივირებული შენიშვნებით მიმართა საქართველოს პარლამენტს. შედეგად, უფლებამოსილი პირის ხელმოწერის არარსებობის გამო კანონმა იურიდიული ძალა ვერ შეიძინა<sup>23</sup>.

პრინციპი, რომ პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, მისი დაძლევისთვის პარლამენტის წევრთა მეტი ხმების კონსოლიდირებაა საჭირო, ვიდრე იმავე კანონის მისაღებად, გაზიარებულია საქართველოს კონსტიტუციის მიერ. სწორედ ამ ნაწილში განხორციელდა რამდენიმე ცვლილება, რომელზეც ზემოთ უკვე აღინიშნა. აქ საყურადღებოა კანონპროექტზე ხელმოწერისა და გამოქვეყნების დასკვნითი ეტაპი, როდესაც პრეზიდენტი ხელს არ აწერს, ამ უფლებით საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე აღიჭურვება.<sup>24</sup> თეორიულად არსებობს ალბათობა, რომ კანონპროექტს ხელი არ მოაწეროს პარლამენტის თავმჯდომარემ. ასეთ შემთხვევაში კანონპროექტს არ ექნება ნორმატიული აქტის ერთ-ერთი რეკვიზიტი – უფლებამოსილი პირის ხელმოწერა და იგი ვერ შეიძენს სავალდებულო იურიდიულ ძალას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანო პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებულ კანონპროექტს 15 დღის ვადაში განიხილავს,<sup>25</sup> თუმცა გამოიყოფა ორი შემთხვევა, როდესაც კანონმდებლობა გამონაკლისს ადგენს და კანონპროექტის განხილვას ამ ვადას არ უკავშირებს. ეს შემთხვევებია: როცა გასულია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა ან გამოცხადებულია საპარლამენტო არდადეგები. პარლამენტის

<sup>23</sup> იხ., „კერძო დეტექტიური და დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის პროექტი, №649-II, 1995.

<sup>24</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 68, პუნქტი 5.

<sup>25</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 171, პუნქტი 2.

რეგლამენტის 172-ე მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვა საპარლამენტო არ-დადგეგმვის დროს შესაძლებელია რიგგარეშე სხდომაზე. თუმცა „შეიძლება მოწვეულ იქნას რიგგარეშე სხდომა“ თავისთავად არ გულისხმობს, რომ სხდომა მოწვეული იქნება. თუ არ იქნება მოწვეული რიგგარეშე სხდომა, სავარაუდოა, რომ კანონპროექტი მომდევნო მორიგ სესიაზე იქნება განხილული. რაც შეეხება მეორე შემთხვევას, როდესაც გასულია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, მოტივირებულ შენიშვნებს განიხილავს ახალი მოწვევის პარლამენტი. კანონმდებლობა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვის ვადას ახალი მოწვევის პარლამენტის მიერ მისი განხილვის დროით ათარიღებს.<sup>26</sup>

## 5. საკანონმდებლო ხარვეზი

და ბოლოს, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 198-ე მუხლი ხარვეზიანია და არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლს. კერძოდ, აღნიშნული მუხლის მესამე პუნქტის შესაბამისად, თუ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტს, საქართველოს პრეზიდენტი ვეტოს დაადებს, პარლამენტის მიერ იგი დაიძლევა პარლამენტის წევრთა 3/5-ის უმრავლესობით. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მტკიცდება საქართველოს პარლამენტის მიერ ორგანული კანონით. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად კი ორგანულ კანონზე ვეტოს დაძლევისთვის საჭიროა საქართველოს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.<sup>27</sup> სავარაუდოა, რომ აღნიშნული ჩანაწერი 2011 წლის ცვლილებამდე არსებული კონსტიტუციის 68-ე მუხლის რედაქციით არის განპირობებული და კანონმდებლის მიერ გამოორჩენილია მასში ცვლილების შეტანა.

---

<sup>26</sup> იხ., იქვე, მუხლი 172, პუნქტი 1.

<sup>27</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 68, პუნქტი 4.

#### IV. დასკვნა

საზღვარგარეთის ქვეყნების საკონსტიტუციო გამოცდილება ნათლად მეტყველებს პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც შეკავებისა და გაწონასწორების ეფექტური მექანიზმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე. მმართველობის სხვადასხვა მოდელში ვეტოს ინსტიტუტის განსხვავებული ადგილის მიუხედავად, ამ უფლებას პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში ერთ-ერთ საკვანძო ადგილი უჭირავს. პოლიტიზაციის მაღალი რისკის მიუხედავად, პრეზიდენტის ვეტო რჩება საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე ზემოქმედების სამართლებრივ ინსტრუმენტად, თუმცა არ გამოირიცხება მისი პოლიტიკური ბრძოლის სტრატეგიის შემადგენელ იარაღად გამოყენებაც. პოლიტიკურ ასპექტზე მეტად ამ უფლების ეფექტურობაზე დიდ გავლენას ასევე მისი ნორმატიული მოწესრიგების ანატომია ახდენს.

საქართველო პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლებით სარგებლობა მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება. პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობასთან ერთად, ვეტოს საკონსტიტუციო მოწესრიგება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მისი გამოყენების სიხშირესა და ეფექტზე. ამ ინსტიტუტის საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ნორმატიული ბუნება არ არის ხარვეზებისგან თავისუფალი, რაც სამომავლოდ კანონმდებლისა და მეცნიერთა დაინტერესების საგანი უნდა გახდეს. წინამდებარე მოხსენების მიზანს სწორედ ამ ხარვეზებზე ყურადღების გამახვილება წარმოადგენდა.