

## საქართველოს კრეზიდენტის საარბიტრაჟო ნომელები

პრეზიდენტის ინსტიტუტისადმი კონცეპტუალური მიდგომების დინამიკამ სახელმწიფოს მეთაურის განსაზღვრებაში გააფართოვა ქვეყნის ფარგლებს გარეთ და შიგნით წარმომადგენლობითი ფუნქციის ადრე დომინირებადი აქცენტი და მოიცვა უპირატესად საარბიტრაჟო ფუნქციების ასახვაც. სახელმწიფოს მეთაური „კონსტიტუციურ მართლწესრიგს, სახელმწიფო ხელისუფლების უწყვეტობასა და სტაბილურობას, ასევე საერთაშორისო ურთიერთობებში უმაღლეს წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს“<sup>1</sup>. პრეზიდენტის წარმომადგენლობითობითი ფუნქცია პირდაპირაა ნაწარმოები ერის ერთიანობასა და სახელმწიფოს მთლიანობის განმასახიერებელი უმაღლესი ინსტიტუციის ბუნებიდან. მისი უმთავრესი ინსტიტუციური არსიც სახელმწიფოს მთლიანობის წყაროს – ერის ერთიანობა, მისი ინტეგრაციაა. სახელმწიფოს მეთაური ვიზუალურადაც საზოგადოებრივ-სახელმწიფოებრივი ერთიანობისა და მთლიანობის განცდას განასახიერებს და ხელისუფლების განშტოებებთა ერთიანი სისტემის გამართულად ფუნქციონირებისათვის საჭირო პოლიტიკური მსაჯულის ფუნქციაც მას ეკისრება. მმართველობის სისტემების უწყვეტ დინამიკაში, უმთავრესად მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, „რაციონალიზირებული“ პარლამენტარიზმის ფარგლებში წინა პლანზე წამოიწია პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ბუნების განვითარებამ.

### 1. ინსტიტუციური არჩევანი

პრეზიდენტის სტატუსის საერთო განსაზღვრებისას, არსებითია მმართველობის შესაბამისი სისტემის ზუსტი აიხსნა, რომელშიც გვიხდება ეს განსაზღვრება. საპარლამენტო სისტემისათვის მახასიათებელი, მაგრამ

---

\* საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს იურიდიული დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე.

<sup>1</sup> Баглай М.В., Конституционное право Российской Федерации, Москва, 2007, 451.

ამ სისტემაში ფორმალურად უფრო პრეზიდენტის „გაძლიერებისაკენ“ გადახრილი მისი უფლებამოსილებანი, მთლიანობაში მაინც (საარბიტრაჟო [პარლამენტის დათხოვნისაც], მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისას მისი მხარდაჭერის ან „გაწირვის“, სამართალშემოქმედების, თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობათა სფეროებში) კონკრეტულ შინაარსზე გათვლის გარეშე, მექანიკურადაა შემოტანილი მმართველობის სისტემაში და აღრეული მთავრობასთან მიმართებით. საპარლამენტო სისტემისათვის არათანაზომიერი ოთხი მკვეთრი მახასიათებლით – ლეგიტიმაციის სათავეს ალბა უშუალოდ ამომრჩეველისაგან, საომარი მდგომარეობის დროს ერთპიროვნულ მმართველად ქცევა, საარბიტრაჟო ფუნქციაზე მკვეთრად გადამეტებული „შემაკავებელი ვეტო“ და მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვისა და მასში მონაწილეობის უფლებამოსილებები პრეზიდენტს უპირატესად მთავრობასთან მიმართებით, ხელისუფლების დანაწილების დარღვევის, გამაწონასწორებელი ღონისძიებების მოშლისა და ბალანსის სრულ აღრევაზე უნარიანად აქცევს, რაც სისტემას არ ხდის ხელისუფლების რაციონალურ დანაწილებაზე – ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების ლოგიკურად და სისტემურად დალაგებაზე, პრეზიდენტის ქმედით არბიტრაჟზე და კრიზისების მინიმალიზაციაზე ორიენტირებულ მმართველობად.

ამიტომაც, 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებით დანერგილი მმართველობის სისტემა ცალსახად არ მიეკუთვნება საპარლამენტო რესპუბლიკას. ეს სისტემა პრემიერის მეტად დიდ გავლენიანობაზე დაფუძნების განზრახულობით, ნეგატიურად გაძლიერებული „რაციონალიზირებული“ პარლამენტარიზმის პირმშოა. პარლამენტ-პრეზიდენტ-მთავრობის უფლებრივი ურთიერთმიმართებით, მივიღეთ მშვიდობიან დროს პრეზიდენტის პრემიერ-მინისტრის დომინაციით ჩანაცვლებული, საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითადი პრინციპების არსებითი დეფორმაციის გამო, არა რაციონალურად-უსისტემოდ დალაგებაზე დაფუძნებული საპარლამენტო მმართველობისაკენ გადახრილი შერეული სისტემა. შესაბამისად, ლეგალური გახდა მშვიდობიანობის ჟამს სისტემის სუპერსაპრეზიდენტოდან სუპერსაპრემიეროდ გარდასახვის რისკი. არსებული დეფორმაციები არსებითად არც არიან პრეზიდენტის „სასარგებლოდ“ გადახრილნი და უპირატესად, ზომაზე მეტადაც კი იცავენ და აძლიერებენ პრემიერ-მინისტრს; სისტემას აკარგვინებენ საპარლამენტო სახეს, მაგრამ ამავე

დროულად, ყოველდღიურ მიდინარე პოლიტიკაში მთავრობასთან პრეზიდენტის არათანაზიარობის გამო, სისტემას არ უშვებს ნახევრადსაპრეზიდენტოდ გარდასახვამდე.<sup>2</sup> ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ გააზრებაში წარმოჩენილმა სისტემურმა არათანმიმდევრულობამ, მმართველობის ჩამოყალიბებულ სისტემაში, ერთმანეთში აღრია მმართველობის სხვადასხვა ფენომენი და სახეზე მოგვცა იმგვარი შერეული სისტემა, რომელიც არ არის მიმართული ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმის რომელიმე ასპექტის ტენდენციის სახით წინ წამოწევისა და გაძლიერებაზე.

მმართველობის მოქმედი სისტემა მთლიანობაში დაფუძნებულია პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე გამწესების შემდეგ, მისი პარლამენტის კონტროლის არეალიდან მოწყვეტის ფილოსოფიაზე<sup>3</sup> და ამ სტრუქტურაში თავისი ფუნქციური ადგილი აქვს განსაზღვრული პრეზიდენტსაც. უნდობლობის პროცედურის დაწყებისას, პრეზიდენტი (უფრო ზუსტად კი პრემიერ-მინისტრი [როდესაც ისინი ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები იქნებიან] პრეზიდენტის ხელით, რადგანაც პრეზიდენტი უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ხელის შეშლის [კეტოსა და დათხოვნის უფლებით] გადაწყვეტილებას, რა თქმა უნდა მხოლოდ მთავრობის კარნახით მიიღებს) იჭრება ხელისუფლების დანაწილების დოქტრინის კონსტიტუციონალიზმისეული განხორციელების ფორმაში და პარლამენტს ართმევს თავისი კლასიკური ფუნქციის – მთავრობის კონტროლის განხორციელების უფლებას.

## **2. სახელმწიფოს მეთაურის არბიტრაჟის ზოგადი განსაზღვრება**

თავად არბიტრაჟი ეს არის სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პოლიტიკური სიტუაციების შეფასებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების

---

<sup>2</sup> სისტემის ნახევრადსაპრეზიდენტოდ მიჩნევისათვის, საკმარისი არაა მისი პირდაპირი არჩევითობა. თუ მმართველობაში შეღწევადობით პრეზიდენტი მთავრობას „უყოფს“ აღმასრულებელ ხელისუფლებას (ხდება მეორე სრულფასოვანი, მაგრამ ასიმეტრიული სუბიექტი), არჩევის წესით ის არ შედის მთავრობის სხვა არანაირ სივრცეში.

<sup>3</sup> ესეც არის უმთავრესი მიზეზი, რის გამოც სისტემას მოვიხსენიებთ სუპერსაპრემიეროდ.

მიღების, ნორმატიულად ზუსტად რეგლამენტირებული (უპირატესად ნეგატიური – შემაკავებელი და გამაწონასწორებელი, ზოგჯერ კი პოზიტიური – ინტერვენციული [ერთგვარად ჩარევითი] უფლებებით გამყარებული) უნარი. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის ქმედითობა ზუსტად განსაზღვრულ, მაგრამ არა ერთ, არამედ რამდენიმე (ძირითადად ორ) ალტერნატივას შორის, სიტუაციის შეფასებისდა (მათ შორის მისი განვითარების ხედვით) მიხედვით, დისკრეციული არჩევანის უფლებაში გამოიხატება და არა (ყოველთვის) პარტიების შეთანხმებისამებრ ამა თუ იმ ზუსტად განსაზღვრული პროცედურის მხოლოდ ფორმალიზაციაში. თუმცა, მმართველობის მონისტური საპარლამენტო სისტემა ნამდვილად არ გულისხმობს არბიტრაჟის განხორციელების მხრივ პრეზიდენტის უფლებრივად მყარ სეპარაციულ მდგომარეობას; ის ხშირად მთავრობის (მმართველი პოლიტიკური პარტიის პოზიციაზე დამოკიდებული [რომელიც ნაკარნახევია მისი საპარლამენტო წარმომადგენლობითობა და ახალი საპარლამენტო არჩევნებისათვის საკუთარი პერსპექტივის ჭვრეტით] ან უფრო მეტიც, რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის თაობაზე პარტიების შეთანხმების შემთხვევაში მათი) ნების ფორმალიზაციისათვის საჭირო ინსტიტუციონალურ მექანიზმობამდელა ეშვება. თავად არბიტრაჟის, არა როგორც საამისო უფლებამოსილებათა ფორმალური საფუძვლების, არამედ როგორც ამ უფლებათა პრაქტიკული რეალიზაციის – მატერიალური მოვლენის შედეგობრივი ქმედითობა, დროისა და პოლიტიკური მოცემულობის შესატყვისად მათი ზედმიწევნითი ეფექტიანობით გამოყენებაში ვლინდება. სწორედ ამ მოცემულობაში, პრეზიდენტმა ამა თუ იმ კონკრეტული საარბიტრაჟო უფლებით, შესაძლოა ხელი შეუწყოს ერთი პოლიტიკური დაჯგუფების (მით უფრო, თუ ის მისი ნაწილია) გაძლიერებას, ან შეაფერხოს რომელიმეს ზრდის ტენდენცია, ან კიდევ ღროში ზუსტად და პოლიტიკურ სიტუაციასთან მიმართებით სწორად ვერ გამოყენების (შეუფასებლობის) შემთხვევაში, თავისი განზრახულობის საპირისპიროდ – უნებურად შეუწყოს ხელი ზრდადობის ტენდენციას.

სახელმწიფოს ერთიანობა საზოგადოების ერთიანობასთან ერთად, გულისხმობს ამ საზოგადოების შესაბამისი სახელმწიფო ხელისუფლების სოციალურ ერთიანობასა და უწყვეტობასაც. ამიტომაც, სახელმწიფოს მეთაურის ხელთ მოყრილი საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები, სწორედ ამ უწყვეტობის ხელშეწყობის ღონისძიებები და მისი ერთიანობის ინსტიტუ-

ციონალური განსაზიერებაა. პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებთან პირველადი ბუნება პრევენციული ხასიათისა უნდა იყოს და ისინი უნდა მიიმართონ პოლიტიკურ მოვლენათა კონფლიქტურობამდე განვითარების თავიდან აცილებისაკენ; მისი სხვა კონკრეტული უფლებები უკვე მხოლოდ ამის შემდეგ, თავიდან ვერ აცილებულ კონფლიქტებზე რეაგირების მექანიზმებს უნდა შეიცავდეს.

საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა სიცოცხლისუნარიანობა მათი ობიექტურ-ნორმატიული საფუძვლების დადგენის მიღმა, არსებითადაა დამოკიდებული სუბიექტურ-მატერიალურ მოცემულობაზეც. ეს უკანასკნელი გულისხმობს პოლიტიკურ მოცემულობაში ფორმალური უფლებების გამოყენების შესაძლებლობებს – პრეზიდენტს თავისი უფლებების ხშირი მოხმარებისადმი რამდენად უბიძგებს და აძლევს საამისო საშუალებას პოლიტიკური კონფიგურაცია. მაგალითად, ფართო და არა მყარ კოალიციებს ხშირად არ ემართა პრეზიდენტის ნეგატიურ-შემაკავებელი ქმედებები და რიგ შემთხვევებში შესაძლოა პოზიტიური ინტერვენციების საჭიროებად იჩინოს თავი; პრეზიდენტიც სწორედ ამის გამო დართავს საკუთარ თავს ასეთი უფლებების გამოყენების ნებას. პოლიტიკურთან ერთად, არსებით როლს თამაშობს ასევე საზოგადოებრივ ძალთა მდგრადობის ხარისხიც. ერთი მმართველი პარტიის ან პატარა და მყარი კოალიციის მდგომარეობა კი სპობს პრეზიდენტის ასეთი აქტივობების საჭიროებას და მის პოლიტიკურ აქტივობასაც ერთმევა გონებრივი საფუძველი.

კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტში, რომლის თანახმადაც „საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“, სწორედაც პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის ფილოსოფიაა გამოხატული, რომელიც სხვადასხვა კონკრეტულ უფლებამოსილებაშია გადანაწილებული. თუ საზოგადოდ კონსტიტუციონალიზმისათვის ცხადია რა შედეგისათვის ხორციელდება არბიტრაჟი, ყოველთვის გასარკვევია, რა ფორმებითა და შინაარსით ახორციელებს ხელისუფლების დანაწილების ამა თუ იმ ვარიაციაში სახელმწიფოს მეთაური ამ ფუნქციას. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტის საარბიტრაჟო „არსენალში“ თავმოყრილია რაციონალიზებული პარლამენტარიზმისათვის მასხასიათებელი პარლამენტის დათხოვნის (როგორც საფუძვლებში, ასევე დროში) მკაცრად რეგლამენტირებული, პარ-

ლაშენტიის რიგგარეშე სხდომისა და სესიის მოწვევის, მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვის მოთხოვნის (შესაბამის სხდომაზე მონაწილეობის უფლების თანხლებით), როგორც კანონზე, ასევე მთავრობის დასაცავად „შეყოვნებითი“ ვეტოს უფლებები.<sup>4</sup>

საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლება მთელ პოსტკომუნისტურ პერიოდშიც (მათ შორის, ფორმალურად, ხელისუფლების ყველაზე მეტად დანაწილებული მმართველობის სისტემაში – საპრეზიდენტო რესპუბლიკაშიც კი) კონცენტრირებული იყო და ხელისუფლების განშტოებათა უთიერთობის სისტემა უპირატესად თანამშრომლობით ხასიათდებოდა – ნაკლები იყო გაწონასწორების, შეკავებისა და კონკურენციის ელემენტები.<sup>5</sup> საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემის პირობებში კი (სადაც სწორედაც ხელისუფლების სისტემის ერთიანობა უნდა იწვედეს წინა პლანზე), ქართული კონსტიტუციური სივრცისა და პოლიტიკური ყოფისათვის შეგარძნადი გახდა ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმის ნორმატიული და მატერიალური შეგარძნება მისი ყველა მახასიათებლით, მათ შორის კონკურენციითა და კომპეტენციაზე დავითაც.<sup>6</sup> მაგრამ უფლებათა უსისტემო აღრევი კონფიგურაციაში, პრეზიდენტის რამდენიმე (მათ შორის საარბიტრაჟო) უფლებამოსილება შეიცავს გარკვეულ ბუნდოვანებებსა და რისკებს. სწორედ ამ სისტემაში, პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა სამომავლო ეფექტიანობაზე ორიენტირების განზრახულობით, შევეცდებით ცალ-ცალკე არსებითად მიმოვიხილოთ დღეს მოქმედი ყოველი საარბიტრაჟო ნოველა.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დეკლარებული ორიენტირი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დისტანცირება და მისი ქმედით არბიტრად გარდასახვა იყო. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე ბატონი ავთანდილ დემეტრაშვილიც აცხადებდა, რომ „უნდა მომხდარიყო აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან პრეზიდენტის დისტანცირება, ძირითადი ურთიერთობები წარმართებოდა პარლამენტისა და ხელისუფლების შუამდგომლობების მიხედვით“.

4 აქ ვსაუბრობთ მხოლოდ არბიტრაჟის უფლების განხორციელების ფორმებზე, დაბოუყიებლად იმისაგან, რა მოგვწონს და რა მიგვაჩნია კორექტირების საგნად ამ პროცედურულ უფლებებში.

<sup>5</sup> რაც უპირატესად, პარტიული სისტემის განუვითარებლობით აიხსნებოდა და ეს წარმოშობდა მხოლოდ ერთ გავლენიან (პრო-საპრეზიდენტო) პარტიას.

<sup>6</sup> ეს ალბათ არსებითად მმართველობის კოალიციურმა ბუნებამ და ტვირთმაც განაპირობა, თუმცა ეს საგნობრივად სხვა საუბრის თემაა.

მენტსა და მთავრობას შორის, პრეზიდენტი კი არბიტრის როლს შეასრულებდა კრიზისული მომენტების დადგომის პირობებში.<sup>7</sup> თუმცა ვფიქრობთ, ხელისუფლების დაბალანსებული, გაწონასწორებული და შესაბამისად ეფექტიანი სისტემის ფორმირებისათვის, მხოლოდ პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან გამიჯვნის (სრული მკაფიოობით განხორციელების შემთხვევაშიც კი) არა საკმარისობა იმთავითვე იგრძნობოდა.

### 3. აღმატებითი განსაზღვრებები საარბიტრაჟო სივრცეში

კონსტიტუციის 69-ე მუხლის რედაქცია პრეზიდენტს აცხადებს რა უკვე მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურად, ამ სტატუსის ფუნქციურ სტანდარტულ ელემენტებს (არბიტრაჟი, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლობა და საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს წარმომადგენლობა) რიგი დანამატებითაც – მათ შორის სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფითაც ამდიდრებს.<sup>8</sup> პრეზიდენტი სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფას ახდენს კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში. გასაგებია, რომ კონსტიტუცია კონკრეტული უფლებებით საზღვრავს მისი საარბიტრაჟო უფლებამოსილების არეალს და პრეზიდენტი დამატებით ვერ მოიხმობს სხვა უფლებას, მაგრამ რა შედეგის დადგომის მიზნით უზრუნველყოფს? ან რამდენად შეესატყვისება იგი მიზანს – უზრუნველყოფას? იქცევა კი აღნიშნული უფლებები უზრუნველყოფის გარანტიად? ვფიქ-

---

<sup>7</sup> <<http://droni.ge/?m=1&AID=502>>

<sup>8</sup> „უზრუნველყოფა“ და სხვა ასეთი აღმატებული ვალდებულებითი კატეგორიებით პრეზიდენტს ახასიათებენ კონსტიტუციონალიზმის განცდით პროვინციული (ავტორიტარული ან პოსტოტოტალიტარული) სახელმწიფოები (ბელორუსი, პორტუგალია, რუმინეთი, რფ, ა.შ.). სახელმწიფოს მეთაურის კლასიკურ ორწევროვან (უმაღლესი მთავარსარდლობა და წარმომადგენლობა) ან თანამედროვე სამწევროვან (არბიტრაჟის ფუნქციით დამატებულ) ვარიანტებს მისდევს სამართლებრივ სახელმწიფოდ უფრო მზარდი სახელმწიფოების უდიდესი ნაწილი (მიუხედავად იმისა, ამ ქვეყნების კონსტიტუციები შეიცავენ სახელმწიფოს მეთაურის განმსაზღვრელ კონსოლიდირებულ ნორმებს თუ მისი ფუნქციებიდან გამომდინარე უნდა გაკეთდეს დოქტრინული დასკვნა): ავსტრია, ბულგარეთი, გვრ, იაპონია, ლიტვა, ესპანეთი, სერბეთი და ა.შ., მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორი უკანასკნელი საკმაო ენაწკლიანობით აღწერს სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსს.

რობთ, სწორედ აქ იჩენს თავს სხვა პრობლემა: კერძოდ, პრეზიდენტმა თითოეული ორგანოს საქმიანობა უნდა უზრუნველყოს ინდივიდუალურად? თუ კი, მაშინ იგი თითოეული ამ ორგანოს ნაწილად უნდა იქნეს განხილული, რითიც დაირღვეოდა ხელისუფლების დანაწილების სისტემა, თუ პრეზიდენტი კონკრეტული სახელისუფლებო ფუნქციის განხორციელებაში ჩაერევა და თითოეული ორგანოს საქმიანობის უზრუნველყოფის უფლებას მისცემს თავის თავს. ეს მას, ერთის მხრივ, სრულძალაუფლებიან პრეზიდენტად წარმოსახავს ისევე; მეორე მხრივ კი, სწორედ აქ ჩნდება „ნაგულისხმევი“ უფლებების ცნებაზე აპელირების „სივრცე“, რომლისთვისაც თითქოსდა არ ტოვებს ადგილს – „კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში“ – ასეთი ფუნქციებით არ აღჭურავს პრეზიდენტს. ამ ნორმის ინტერპრეტაცია ან კონფლიქტის წყარო გახდება, ან კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება მისი სიცოცხლისუნარიანობა. საგულისხმოა, რომ სახელმწიფოს მეთაური, ობიექტურად არსად ფლობს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფის, როგორც აუცილებელ შედეგად დადგომის შესაძლებლობას, კონკრეტული უფლებებით კვების შეუძლებლობის გამო. პრეზიდენტისავე მიმართული ამგვარი აბსტრაქტული ნორმა, მისი დაკონკრეტების შეუძლებლობის გამო, ვერ გახდება პირდაპირი მოქმედების. „უზრუნველყოფაც“ ერთგვარად პრეზიდენტის გარანტიის ანალოგიური სიტუაციაა – გარკვეული შედეგის უცილობლად დადგომის ვალდებულების მომცველი კატეგორია, პირდაპირ მოითხოვს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებას და კონკრეტული უფლებებით დაუკონკრეტებელი „უზრუნველყოფა“ ვერ იქნება განხილული არა მმართველი პრეზიდენტის ვალდებულებად და მის არბიტრაჟის განხორციელების დამოუკიდებელ კომპონენტად (ისევე როგორც გარანტობა – პრეზიდენტის სტატუსის დამოუკიდებელ ელემენტად).

პრეზიდენტის როლის განმსაზღვრელი ნორმის გადატვირთვა იმ ჩანაწერებით, რომელთა რეალზიაცაც არ ხდება სხვა კონკრეტული უფლებებით, წარმოშობს კონფლიქტის რისკს. ეს აჩენს პრეზიდენტის ცდუნების რისკს შესაბამისი უფლებების ძიების მეტად კონფლიქტური პროცესისადმი. „უზრუნველყოფა“ ის ვალდებულებაა, რომელსაც პრეზიდენტი საჭიროებისას შეიძლება, ერთგვარად მხოლოდ „ჩაეჭიდოს“, თორემ ცალკე აღებული მხოლოდ ეს დებულებები, სხვა კონკრეტული მასაზრდოებელი უფლებების გარეშე სიცოცხლისუნაროა. მაგრამ ასეთი



ნორმების პოლიტიკური ინტერპრეტაცია საპირისპიროა, რასაც მოწმობს 1991 წელს რფ-ში და 1989-91 წწ. პოლონეთში სახელისუფლებო სისტემაში განვითარებული მოვლენები.

ყოველივეს ფონზე, საშუაოდ სასურველად მიგვაჩნია ნორმის რედაქტირება და „უზრუნველყოფის“ ჩანაცვლება სხვა ტერმინით. ასევე, თუ უზრუნველყოფა მაინც გათვლილია არა მათი ფუნქციის შერულების კონტროლზე, არამედ ხელისუფლების ყოველი განშტოების ურთიერთმიმართების ხელშეწყობაზე (და სწორედ ასეც უნდა იყოს), ეს არ იკითხება. საარბიტრაჟო კონსტიტუციური უფლებები თავისი შინაარსით არა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს ინდივიდუალური საქმიანობის უზრუნველყოფის უფლების მიმნიჭებელი უნდა იყოს პრეზიდენტისათვის (რათა არ დაირღვეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი), არამედ სწორედ მათი პოლიტიკური თანაზიარობის ურთიერთობაზე უნდა იყოს აქცენტირებული. და თუ ასეა, მაშინ სავარაუდოდ ეს წინადადება შესაბამისი სიტყვით (რაც შეიძლება იყოს: „გამართულ“, „კონსტიტუციის შესაბამისად“, „ურთიერთშეთანხმებულ“ ან სხვა რაიმე) შევსებას საჭიროებს. და თუ ასეა, მაშინ სავარაუდოდ ეს წინადადება, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შესაბამის საარბიტრაჟო კონკრეტულ უფლებებთან ზედმიწევნითი შესატყვისობით, შესაბამისი სიტყვით (რაც შეიძლება იყოს: „გამართულ“, „კონსტიტუციის შეებაბამისად“, „ურთიერთშეთანხმებულ“ ან სხვა რაიმე) შევსებას საჭიროებს.

#### **4. პრეზიდენტი – ნდობა-უნდობლობის დირიჟორი**

რეალურ პოლიტიკაში მმართველობის სისტემის პრემიერის დომინაციაზე აგების მოზაიკაში, არსებითი ფუნქციური ადგილი აქვს პრეზიდენტსაც. პრეზიდენტი უფლებამოსილია შფოვნებითი ვეტოთი წინ აღუდგეს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გადაწყვეტილებას. ამის შემდეგ, პარლამენტს პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად, უკვე წევრთა სრული შემადგენლობის სულ ცოტა 3/5-ის (ანუ 90 დეპუტატის, როდესაც ჩვეულებრივი კანონის დასაძლევად მოითხოვება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა) მხარდაჭერა ესაჭიროება. ამ უფლებამოსილებით, პრეზიდენტი (უფრო ზუსტად კი პრემიერ-მინისტრი [როდესაც ისინი ერთი

პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები იქნებიან] პრეზიდენტის ხელით, რადგანაც პრეზიდენტი უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ხელის შეშლის [ვეტოსა და დათხოვნის უფლებით] გადაწყვეტილებას, რა თქმა უნდა მთავრობის კარნახით მიიღებს) ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, იჭრება პარლამენტის კომპეტენციაში და ართმევს თავისი კლასიკური ფუნქციის – მთავრობის კონტროლის უფლებას.

ამ უფლებამოსილებით, პრეზიდენტს შესაძლებლობა ეძლევა, ჩაერიოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტაში, იქონიოს ხლოვნური ზემოქმედება პარლამენტის ბუნებრივ უნარზე – უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს მთავრობა და ამით, უზრუნველყოს პარლამენტის ნდობა დაკარგული მთავრობის თავის ადგილას დარჩენა, რითიც ის არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს – ხელყოფს პარლამენტის უფლებას, იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისა და მხარდაჭერის მუდმივი და უწყვეტი ერთადერთი უზენაესი წყარო.

ეს წესი, პროცედურულ დონეზე, ფორმალურად დიდ უფლებამოსილებას ანიჭებს პრეზიდენტს მთავრობის დაცვის მიმართულებით, პარლამენტის უფლებამოსილებასთან ერთად ამცირებს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც. „პრემიერის ძლიერი უფლებები გამართლებულია მანამ, სანამ პრემიერი პარლამენტის კონტროლის ქვეშ რჩება და იმ შემთხვევაში, თუკი პარლამენტს ექნება შესაძლებლობა, რომ უნდობლობა გამოუცხადოს და ახალი ადვილად დანიშნოს“.<sup>9</sup> მთავრობის ხელთ არსებული ბერკეტების მეშვეობით პრეზიდენტის პოლიტიკური სუბიექტივიზმის უპირატესად მთავრობის სასარგებლოდ წარმართვა კი სულაც არ მოდის პრეზიდენტის ობიექტურ საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებთან თანხვედრაში. პრეზიდენტის უფლება – შეინარჩუნოს პარლამენტის მიერ ნდობა აყრილი მთავრობა, არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ზღვარს – ხელყოფს პარლამენტის უფლებას, იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისა და მხარდაჭერის მუდმივი და უწყვეტი ერთადერთი უზენაესი წყარო (და ეს დარღვევა, ზუსტადაც მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის უფლებასთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპის საპირისპიროდ – მისი უარყოფის

---

<sup>9</sup> უჩვენოდ კონსტიტუციას ნუ დაამტკიცებთ – ვენეციის კომისიის რჩევა, გაზ. „რეზონანსი“, 18 სექტემბერი, 2010 (რუსიკო მაჩაიძე).

მიმართულებით ხდება); კონცეპტულაურად პარლამენტარიზმის ფუნდამენტური პრინციპის (მთავრობის საპარლამენტო ნებაზე დაფუძნების) უარყოფაა. დაცულობის მაღალი საპარლამენტო ბარიერის (3/5-იანი უმრავლესობის) დაწესება<sup>10</sup> სისტემისათვის არათავსებადად აძლიერებს პრემიერ-მინისტრს, რაც უკვე საპარლამენტო სისტემის კონცეფციის შემარყეველომაბდე განვითარებული სისტემური დეფორმაციაა. ნდობა-უნდობლობის აღნიშნული დეფორმაციები ნამდვილად არ არის ერთ კონკრეტულ ტენდენციაზე ორიენტირებული და შესაბამისად, არც პრეზიდენტისათვის, პარლამენტის ნდობა დაკარგული მთავრობის შენარჩუნების უფლება გულისხმობს პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ბუნების ეფექტიანობის გაზრდას; ეს უპირატესად მთავრობის იარაღია – პრემიერ-მინისტრის დასაცავი ტექნიკური უფლება, რომლის პასუხისმგებლობის პროცედურების სამართლიანი და რაციონალური უზრუნველყოფაც სისტემის ქვაკუთხედი უნდა იყოს. პრეზიდენტთან, როგორც არბიტრის სტატუსთან მიმართებით, არათავსებადია პოტენციურად უარყოფითი საზოგადოებრივი რეზონის თვალსაზრისით, თუ ეს უკანასკნელი საპარლამენტო (მთავრობისადმი უარყოფითი) განწყობის პროპორციულია. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტი არბიტრია, რომელმაც საზოგადოებრივი კონსოლიდაციის ფუნქცია უნდა იკისროს (როგორც ერის ერთიანობის განსახიერებამ და შესაბამისად მისი ყოველი ჯგუფის წარმომადგენელმა) განწირული ხდება პოლიტიკური სუბიექტივიზმისათვის; ეს კი მას უდავოდ დააკარგვინებს პოლიტიკური

---

<sup>10</sup> მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისათვის დადგენილი ასეთი შედარებით უფრო დიდი უმრავლესობის მოთხოვნა მეტადრე დიდი ნეგატივების შემცველია, ვიდრე კაბინეტის მეტად დაცვის პოლიტიკური მიზანი. კერძოდ:

1. ირღვევა ნდობა-უნდობლობის ორგანული ერთიანობა. ლეგიტიმაცია-დე-ლეგიტიმაციის წყაროების გამოიჯენა ნდობა-უნდობლობის ერთიან სისტემაში, ერთმანეთისაგან ყოფს სხვა და სხვა მთავრობათა ინვესტიტურასაც (ასეა უნდობლობის კონსტრუქციული ეოტუპმის განხორციელებისას პოლენეთსა და სლოვენიაში);

2. სხვა და სხვა მთავრობათა ინვესტიტურის პროცედურული ერთიანობის დარღვევით, არა თანაბარ მდგომარეობაში დგებიან სხვადასხვა წყაროების ინიცირებით ფორმირებული მთავრობები და სახელმწიფოს მეთაურის ნება, მთავრობის ლეგიტიმაციის უზენაესი წყაროს – პარლამენტის ნებაზე აღმატებული ხდება, რადგანაც მათ შორის მიღწეული კომპრომისი მთავრობის ფორმირებაზე ძნელად გადასასინჯია (ცალმხრივად პარლამენტის მიერ). ეს კი რა თქმა უნდა, არღვევს ხელისუფლების განშტოებებს შორის თანასწორობასა და კონკურენციას და ამის ნაცვლად, იწვევს ხელისუფლების განშტოებებს შორის დისბალანსს.

მორალისა და ზნეობის ავტორიტეტის ძალას, რომელიც მას მუდმივად უნდა ჰქონდეს ყოველი პოლიტიკური ჯგუფის წინაშე.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე პარლამენტის გადაწყვეტილებაზე პრეზიდენტის ვეტო ვერ დარჩება შიშველ ნორმატიულ უფლებამოსილებად ან პოლიტიკური ფაქტორებისაგან დამოუკიდებელ პრეზიდენტის უკონტროლო დისკრეციად. მისი გამოყენების სიზშირეცა და მიზანშეწონილობაც არსებითად რეგლამენტირებული იქნება რეალური პოლიტიკური ფაქტორებით, მათ შორის:

1. პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის (შესაბამისად მთავრობისაც) ზოგად პოლიტიკურ ურთიერთგანწყობაზე, სიმპატიებზე;

2. მმართველ და ოპოზიციურ პოლიტიკურ ძალებთან წინასწარ კონსულტაციებსა და მიღწეულ შეთანხმებებზე;

3. უნდობლობის გამოცხადებული პოლიტიკურ ძალის რეიტინგის ზრდაზე. ეს კი პირდაპირ კავშირში იქნება განხილული რეგარეშე არჩევნების შესაძლებლობასთან მიმართებით ორივე შემთხვევისათვის: პრეზიდენტი მოიაზრება თუ არა ახალი შესაძლო კოალიციის მხარდამჭერად და შესაბამისად, თუ შეიძლება, რომ წახალისოს ეს პროცესი ან ბოლომდე წინ აღუდგეს პარლამენტის უნდობლობის გადაწყვეტილებას.

პრეზიდენტმა ვეტოს უფლებით, შესაძლოა დროებით შეინარჩუნოს ლეგიტიმურობა გამოცლილი მთავრობა და შეაფერხოს უკვე ფორმირებული ახალი ნების გაფორმება, მაგრამ ეს წინააღმდეგობა ხელისუფლების დანაწილების განხორციელებაში სულაც არ მეტყველებს მის სასარგებლოდ; მას არ აქცევს არსებითად დამოუკიდებელ მოთამაშედ – ქმედით არბიტრად. პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი რაც არ უნდა ერთი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები იყვნენ, ნდობა-უნდობლობის პროცედურაში პრეზიდენტის უფლებებით სარგებელი მხოლოდ პრემიერმა შეიძლება მიიღოს. პრეზიდენტს ვეტოს უფლება არა ფორმალურად, მაგრამ არსებითად უდიდესი ალბათობით, სწორედაც რომ პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციებით იქნება გამოყენებული. ამ ნიშნით, ან გარდაუვალია მათ შორის პოლიტიკური „გაყრა“, ან კიდევ პრეზიდენტი მისი პოლიტიკური ლიდერის – პრემიერ-მინისტრის „ტყვე“ გახდება. პრეზიდენტი ან პრემიერ-მინისტრის სრულ კონტროლქვეშ უნდა მოექცეს, რითიც პრემიერ-მინისტრი ჩაახშობს კონსტიტუციურად პრეზიდენტისათვის მინიჭებული პოლიტიკური აქტივობის (მთავრობის საქმიანობაზე შემაკავებელი ზეგავლენის) მექანიზ-

მებს (მთავრობის სხდომაში მონაწილეობისა და მასზე რიგი საკითხების განხილვის უფლებას, ასევე საერთაშორისო უფლებამოსილებების განხორციელებას) და მის პოლიტიკურ პასივად ქცევას, ან არადა, თუ პრეზიდენტი არ დასჯის პარლამენტს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გამო (და ამ პროცედურებში თავის უფლებას გამოიყენებს მთავრობის წინააღმდეგ), ეს ერთი პოლიტიკური ძალის პრეზიდენტ-პრემიერ-მინისტრს შორის პოლიტიკური „გაყრის“ სრულფასოვან მიზეზად იქცევა. ამ უკანასკნელის შედეგიც მხოლოდ და მხოლოდ პრეზიდენტის პოლიტიკური უგულებელყოფა იქნება და საბოლოოდ, პრეზიდენტი დაკარგავს არბიტრის ინსტიტუციურ ავტორიტეტს. მთლიანობაში, უნდობლობის გამოცხადების არსებული სქემა, პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებათა არსებით შეკვეცასთან ერთად, პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს, პოლიტიკური მოცემულობისდა მიხედვით, წარმატებით გამოიყენოს იგი როგორც პარლამენტის, ასევე მთავრობის წინააღმდეგ, ეძლევა რა უფლება, ან მისცეს პარლამენტს მთავრობის გადაყენების საშუალება, ან წინ აღუდგეს ამ განზრახულობას.<sup>11</sup> მაგრამ როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მთავრობის ხელთ არსებული ბერკეტების გათვალისწინებით, პრეზიდენტის პოლიტიკური სუბიექტივიზმი, უპირატესად მთავრობის სასარგებლოდ წარიმართება, რაც სულაც არ მოდის თანხვედრაში პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებათა ობიექტურ არსთან. ყოველივეს გათვალისწინებით ვთლით, რომ ნდობა-უნდობლობის პროცედურული სქემა თავისთავად მოიცავს პრეზიდენტის მთავრობის კონტროლ ქვეშ აღმოჩენის რისკებს, მაგრამ ამ ამ სქემის ქართული ვარიაცია ახდენს არა ამ რისკების მინიმალიზაციას, არამედ, მის გაღრმავება-დამძიმებას.

## 5. პრეზიდენტის პარტიულობა

არბიტრაჟის ამ ფორმებში, ასევე აუცილებლად უნდა მივაპყროთ ყურადღება ობიექტური და ქმედითი არბიტრაჟის განსახორციელებისათვის პოტენციურად არსებითად ხელის შემშლელ ფაქტორებს. აქ, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება პრეზიდენტის პარტიულობა, რომელიც ყოველთვის ტვირთად დააწევბა მის მოღვაწეობას და ყველაზე ობიექტური გად-

<sup>11</sup> კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 და მე-6 პუნქტებით გათვალისწინებული (შესაბამისად, ვეტოსა და დათხოვნის) უფლებების გამოყენებით.

აწვეტილებისასაც კი ოპოზიციური პარტიების მხრიდან შესაძლოა სუბიექტურ ქმედებად იქნეს მიჩნეული. კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობისას, მმართველი პარტიის – „ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ პრეზიდენტის პარტიულობის ერთადერთ არგუმენტად სახელდებოდა მისი პირდაპირი წესით არჩევა, რადგანაც პრეზიდენტობის კანდიდატები სწორედაც პარტიების მიერ სახელდებიან. უნდა აღინიშნოს, რომ თურქეთის, რუმინეთის, უკრაინისა და ხორვატიის პრეზიდენტებს ზუსტადაც პირდაპირი წესით არჩევის შემდეგ ეკრძალებათ პარტიის წევრობა. ამასთანავე, იქ, სადაც პრეზიდენტები მრავალსაფეხურიანი (თუნდაც მხოლოდ პარლამენტის მიერ) წესით ირჩევიან, კანდიდატები სახელდებიან საპარლამენტო ფრაქციების მიერ. პრეზიდენტის თავშეკავება პარტიული მოღვაწეობის განხორციელებისაგან (პარტიულ ყრილობებში მონაწილეობა, ნებისმიერი დონის არჩევნებში რომელიმე სუბიექტის ღია მხარდაჭერა და სხვა) არსებითია და მხოლოდ „პარტიული თანამდებობის დაკავების აკრძალვა არ ქმნის იმის გარანტიას, რომ პრეზიდენტმა თავი შეიკავოს ზემოაღნიშნული ქმედების განხორციელებისაგან.“<sup>12</sup> პოლიტიკას წარმართავს პარტიული ნიშნით ფორმირებული მთავრობა და თუ პრეზიდენტი ყოველდღიურ პოლიტიკურ ვნებათაღელვაზე ამაღლებული, ყოველი პარტიისათვის მოწინააღმდეგის ავტორიტეტი გვინდა იყოს, მაშინ მისი ადგილი ზუსტადაც პარტიებს მიღმაა. პრეზიდენტის პარტიულობის საკითხი განსაკუთრებულად მტკივნეულად იჩენს თავს მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი საკუთარი პოზიციის გამოხატვის ვალდებულებით მდგომარეობაში აღმოჩნდება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების მიმდინარეობისას. პრეზიდენტის არაპარტიულობა კი არსებითია იმ ნიშნითაც, რომ სწორედ ამ შემთხვევაში შესძლებს იგი, კრიტიკულ შემთხვევაში განთავისუფლდეს პოლიტიკური სუბიექტივიზმის ტვირთისაგან და რეალურად იქცეს ფართო საზოგადოებრივი კონსენსუსის ხელშემწყობ და მიღწევად ავტორიტეტულ ინსტიტუციურ მექანიზმად.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის ქმედით არბიტრად ფორმირების სურვილთან მიმართებით, კერძო მოხერხება ზღვრის დაცვა როგორც მმართველობის პროცესთან მისი უფლებამოსილებების სადემარკაციო საზღვრების

---

<sup>12</sup> იხ., <[http://gyla.ge/attachments/808\\_File1676.PDF](http://gyla.ge/attachments/808_File1676.PDF)>

დადგენის, ასევე შემაკავებელი ფუნქციების დადგენის თვალსაზრისით. პირველი შემთხვევა გამოიხატა საომარი მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ფუნქციების პრეზიდენტის ხელთ კონცენტრირებაში, მეორე – საარბიტრაჟო ფუნქციაზე მკვეთრად გადამეტებულ „შემაკავებელ“ უფლებამოსილებაში – მთავრობის უნდობლობაზე „ვეტოს“ უფლება და მესამე – მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვისა და მასში მონაწილეობის უფლებამოსილებაში. თავად პრეზიდენტის, როგორც ქმედითი არბიტრის, მომხრეს, არ მსურს, ამ დეფორმაციებმა სამომავლოდ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პრეზიდენტის როლის საპირისპირო არგუმენტების ავტორიტეტის ძალა შეიძინონ და წარმატებით მოხდეს მათი გამოყენება პრეზიდენტის შემაკავებელ-გამაწონასწორებელი ფუნქციებით აღჭურვის, ანუ სწორედაც ქმედით არბიტრად ფორმირების საწინააღმდეგოდ. არ მსურს, ერთი უკიდურესობის განეიტრალების ღონისძიებად გამოყენებული იქნეს არა ზომიერი კორექტივები, არამედ მეორე – საპირისპირო უკიდურესი გადაწყვეტილება და შესაბამისად, გაჩნდეს პრეზიდენტის როგორც არბიტრის სახის დაკარგვის რისკი.