

**საქართველოს კრედიტის
საკონსტიტუციო სტატუსი საგარეო
საქმიანობის განხორციელებაში
(შეღარებითსამართლებრივი ანალიზი)**

შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიულ სამყაროში საგარეო პოლიტიკა და ურთიერთობები უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ქვეყნის უსაფრთხო და მშვიდობიანი გავითარების პროცესში. შესაბამისად, საგარეო პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელება ქვეყნის ეროვნული ინტერესების დაცვის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია. ამასთან, ქვეყნის ეროვნულ ინტერესს წარმოადგენს კონსტრუქციული, ტრანსპარენტული და თანმიმდევრული საგარეო პოლიტიკის წარმოება და განხორციელება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელ, წარმმართველ და წარმომდგენ ინსტიტუტებს შორის ბალანსის არსებობა და მათი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების სწორად განმარტება.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, რომლის მიზანსაც წარმოადგენდა პარლამენტის უფლებამოსილებების გაძლიერება, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ადგილის განსაზღვრა და პრეზიდენტის ინსტიტუტის უფლებამოსილებების შემცირება.¹ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა წინგადადგმულ ნაბიჯად იქნა შეფასებული საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. შეიცვალა სახელმწიფოს მმართველობის მოდელი, რამაც განსხვავებულად ჩამოაყალიბა ხელისუფლების შტოებისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. უფლებამოსილებების შემცირების ფონზე, საქართვე-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

¹ იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.

ლოს კონსტიტუციაში განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ ექცევა საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები და მისი ფუნქციური დატვირთვა საგარეო პოლიტიკაში.

სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს პრეზიდენტისათვის საგარეო ურთიერთობებში მინიჭებული უფლებამოსილებები და საკონსტიტუციო სტატუსი საქართველოს მმართველობის მოდელთან ახლოს მდგომი ქვეყნების (პოლონეთი, ლიტვა, პორტუგალია, ფინეთი) კონსტიტუციებთან შედარებითი ანალიზის საფუძველზე.

1. საქართველოს წარმოდგენა საგარეო ურთიერთობებში

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წელს განხორციელებული რეფორმა მიზნად ისახავდა ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს, ადგილის განსაზღვრას. ამან და მისი ფუნქციების ზრდამ გამოიწვია პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემცირება და განსხვავებულად ჩამოყალიბება. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ცვლილებას თან სდევდა საგარეო ურთიერთობებსა და პოლიტიკაში მისი ფუნქციების განსხვავებულად ჩამოყალიბება.

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლში განხორციელებული ცვლილება, არსებითად ცვლის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში. საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი აღიქმება როგორც საქართველოს ერთიანობისა და დამოუკიდებლობის გარანტი, რომელიც აღარ წარმართავს და აზორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ამ ცვლილებებით პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება შედარებით ქვეითდება. საქართველოს პრეზიდენტი მხოლოდ „წარმოდგენს“ საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. მოცემულ ნორმაში მკაფიოდ არ არის წარმოჩენილი, თუ რას მოიცავს ტერმინი „წარმოდგენს“, მისი შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება მიჩნეულ იქნეს, რომ პრეზიდენტს ენიჭება საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და სამიტებზე ქვეყნის წარმოდგენის უფლებამოსილება და საქართველოს სახელით, საერთაშორისო ღონისძიებებში, სამიტებში მონაწილეობის უფლება.

ფინეთში პრეზიდენტი საგარეო პოლიტიკის წარმმართველად გვევლინება და აღნიშნულ უფლებამოსილებას იგი ახორციელებს მთავრობასთან თანამშრომლობით,² რაც მას განსაკუთრებულ როლს სძენს საგარეო პოლიტიკაში. პოლონეთის კონსტიტუციის შესაბამისად, პოლონეთის პრეზიდენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი.³ ამასთან, პოლონეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტს, როგორც ქვეყნის წარმომადგენს მიაკუთვნებს გარკვეულ უფლებამოსილებებს,⁴ მსგავსი უფლებამოსილებები საქართველოს კონსტიტუციაში, პრეზიდენტს მიკუთვნებული აქვს 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში, თუმცა არა როგორც ქვეყნის წარმომადგენის უფლებამოსილებები.

ლიტვის კონსტიტუციის შესაბამისად ლიტვის პრეზიდენტი წარმოადგენს ქვეყანას.⁵ ლიტვის მსგავსად ქვეყნის წარმომადგენად პრეზიდენტი გვევლინება პორტუგალიის კონსტიტუციაშიც.⁶ ლიტვისა და პორტუგალიის კონსტიტუციებში არ არის დაკონკრეტებული, არის თუ არა პრეზიდენტი ქვეყნის წარმომადგენი საგარეო ურთიერთობებში, ისე როგორც ეს განსაზღვრულია საქართველოსა და პოლონეთის კონსტიტუციებში. ტერმინ „წარმომადგენის“ მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ივარაუდება, რომ ლიტვისა და პორტუგალიის პრეზიდენტები, როგორც საქართველოსა და პოლონეთის პრეზიდენტები, გვევლინებიან ქვეყნის წარმომადგენად საგარეო ურთიერთობებში. ლიტვის კონსტიტუციაში პრეზიდენტი საგარეო პოლიტიკაში უფრო მაღალ როლს იძენს, ვიდრე საქართველოს პრეზიდენტი. ლიტვის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი განსაზღვრავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს. აღნიშნულ მუხლში გათვალისწინებულია მისი საგარეო უფლებამოსილებები, კერძოდ, ლიტვის პრეზიდენტი გადაწყვეტილებას იღებს საგარეო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებზე, მთავრობასთან ერთად ატარებს საგარეო პოლიტიკას.⁷ შესაბამისად, ლიტვაში პრეზიდენტი არა მხოლოდ წარმომადგენად, არამედ საგარეო პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიმღებად და მის გამტარებლადაც გვევლინება.

² Constitution of Finland, Section 93.

³ Constitution of the Republic of Poland, Art.126.

⁴ იქვე, Art.133(1).

⁵ Constitution of the Republic of Lithuania, Art.77.

⁶ Constitution of the Portuguese Republic, Art.120.

⁷ Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(1).

ვენეციის კომისიამ საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო ურთიერთობაში წარმოდგენაზე აღნიშნა, რომ „ვენეციის კომისია ამ დებულებას განმარტავს ისეთი მნიშვნელობით, რომ პრეზიდენტის წარმოდგენლობითი ფუნქციები შემოიფარგლება სიმბოლურობით.“⁸ ვენეციის კომისიას ჰქონდა აღნიშნული შეფასების გამოთქმის ობიექტური მიზეზი, ვინაიდან, კონსტიტუციური რეფორმა მიზნად ისახავდა შერეული მმართველობის სისტემაზე გადასვლას, რომელშიც პრეზიდენტს უნდა დაეკარგა სხვადასხვა საკითხებში პოლიტიკის ლიდერის როლი, მათ შორის საგარეო პოლიტიკაში.

საქართველოს პრეზიდენტს ამ უფლებამოსილების განხორციელებაში ეცილება აღმასრულებელი ხელისუფლება, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების უფლებამოსილებას, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, წარმოადგინონ საქართველო საგარეო ურთიერთობებში. ამასთან, არ იმიჯნება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის წარმომდგენების, უფლებამოსილებები.

საქართველოს მმართველობის მოდელთან ახლოს მდგომი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მსგავსი უფლებამოსილება, ქვეყნის წარმოდგენა საგარეო ურთიერთობებში, საზგასმული არცერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში არ არის. აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებლად და არ ეცილება პრეზიდენტს საგარეო ურთიერთობებში წარმომადგენლობის უფლებამოსილების განხორციელებაში.

აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმართავს ქვეყნის ეკონომიკურ, სოციალურ, პოლიტიკურ, კულტურულ და სხვა საკითხებს, ხოლო მთავრობის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები, რომლებსაც განაწილებული აქვთ უფლებამოსილებები. თუ ისინი კომპეტენციის ფარგლებში სრულად ითვისებენ თითოეულ სფეროს და წარმოადგენენ ქვეყანას, მაშინ პრეზიდენტის მიერ ქვეყნის წარმოდგენა საგარეო ურთიერთობებში ფორმალურ სახეს იძენს, ან პირიქით, პრე-

⁸ იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 7.

ზიდენტის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი და სტატუსი ართმევს აღნიშნულ უფლებამოსილებებს პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს.

შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციაში მიზანშეწონილია, პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის წარმომადგენის, როლის განსაზღვრის მიზნით, დაზუსტდეს მისი, როგორც წარმომადგენის, კონკრეტული უფლებამოსილებები, რაც უფრო ცხადს გახდის „წარმომადგენის“ მნიშვნელობას.

2. საქართველოს პრეზიდენტის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, არსებითად გადაისინჯა კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც პრეზიდენტის კომპეტენციურ არეალს განსაზღვრავს. საქართველოს პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. აღნიშნული ნორმა ვენეციის კომისიის განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ მოექცა მისი შინაარსიდან გამომდინარე და მსჯელობის საგანი გახდა, ვენეციის კომისიის როგორც წინასწარ⁹, აგრეთვე საბოლოო მოსაზრებაში.¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობასთან შეთანხმებით, აწარმოების მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას.¹¹ აღნიშნული უფლებამოსილებების სრულყოფილად

⁹ იხ., Draft opinion CDL(2010)062, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 July, 2010, 6.

¹⁰ იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 8.

¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

განხილვის მიზნით, მიზანშეწონილია ამ პუნქტის თითოეული წინადადების დამოუკიდებლად განხილვა.

2.1. მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადება

პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს შორის ყურადღება უნდა მიექცეს მოლაპარაკებების წარმოებას სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებას, რომელსაც პრეზიდენტი ახორციელებს მთავრობასთან „შეთანხმებით“. ტერმინი „შეთანხმება“ გულისხმობს თანხმობის მიღწევას, ერთ აზრზე დადგომას.¹² საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის პირველი წინადადების „გრამატიკული მეთოდის“ მეშვეობით განმარტებით საქართველოს პრეზიდენტმა სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოებამდე და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებაამდე თანხმობას უნდა მიაღწიოს საქართველოს მთავრობასთან. სხვა შემთხვევაში, ნორმის დეფინიციიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნულ უფლებამოსილებას ვერ განახორციელებს ვინაიდან, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები პირობა დადებულია.

მოლაპარაკებების წარმოებაზე სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებას, დემოკრატიული რესპუბლიკების კონსტიტუციები სხვადასხვანაირად აწესრიგებენ. ფინეთში საგარეო პოლიტიკას წარმართავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, მთავრობასთან თანამშრომლობით, თუმცა პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას საერთაშორისო ვალდებულებებზე და მათ დენონსაციაზე. კომუნიკაციაზე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სახელმწიფოებთან მნიშვნელოვან საგარეო პოლიტიკურ საკითხებზე პასუხისმგებელია ის მინისტრი, რომელიც განაგებს საერთაშორისო ურთიერთობებს.¹³ ამ შემთხვევაში, თუ საქართველოში მოლაპარაკების მწარმოებლად გვევლინება პრეზიდენტი, ფინეთში საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სახელმწიფოებთან კომუნიკაციაზე პასუხისმგებელია

¹² <<http://ena.ge/explanatory-online>> [30.10.2014]

¹³ Constitution of Finland, Section 93.

მინისტრი. ამასთან, პრეზიდენტს ჩამორთმეული აქვს ევროკავშირთან ურთიერთობის უფლებამოსილება.¹⁴

საქართველოს პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილებების შედარებითი სამართლებრივი ანალიზი პოლონეთის კონსტიტუციასთან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ვინაიდან საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციასა და პოლონეთის კონსტიტუციას ბევრი საკითხი აერთიანებს. პოლონეთის პრეზიდენტი, როგორც ქვეყნის წარმომდგენი საგარეო ურთიერთობებში: ხელს აწერს და უარს ამბობს საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე და ამის შესახებ აცნობებს სეიმსა და სენატს.¹⁵ აღნიშნულ რეგულაციაში ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს, როგორც ქვეყნის წარმომდგენი. პოლონეთის პრეზიდენტი საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერამდე უგზავნის ხელშეკრულებას საკონსტიტუციო ტრიბუნალს, მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დასადგენად.¹⁶ ხოლო ამ უფლებამოსილებების მომწესრიგებელ ნორმაში აღნიშნულია, რომ პრეზიდენტმა უნდა ითანამშრომლოს პრემიერ-მინისტრთან საგარეო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით.¹⁷ თუმცა პოლონეთის კონსტიტუცია ცალსახად არ მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადებისათვის პრეზიდენტს სჭირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების თანხმობა, მასში მხოლოდ მითითებაა პრემიერ-მინისტრთან თანამშრომლობის საკითხზე. პოლონეთის პრეზიდენტის მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერამდე მისი საკონსტიტუციო ტრიბუნალისთვის წარდგენა საკმაოდ საინტერესო საკითხია, რაც შესაძლოა საქართველოს კონსტიტუციაშიც იქნეს გათვალისწინებული და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით ამ პროცესში ჩაერთოს საკონსტიტუციო სასამართლო.

საქართველოს პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილების მსგავსად, ლიტვის პრეზიდენტი ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და

¹⁴ Constitution of Finland, section 94.

¹⁵ Constitution of the Republic of Poland, Art. 133(1.1).

¹⁶ იქვე, Art.133(2).

¹⁷ იქვე, Art.133(3).

რატიფიცირებისთვის წარუდგენს სეიმს.¹⁸ მიუხედავად იმისა, რომ ლიტვის პრეზიდენტი მთავრობასთან ერთად ატარებს საგარეო პოლიტიკას, მას ამ უფლებამოსილებების განსაზოციელებლად, მთავრობის თანხმობა არ სჭირდება.

პორტუგალიის კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას გამოყოფს სხვადასხვა მუხლში და ცალკე მუხლად განსაზღვრავს საერთაშორისო ურთიერთობებში პასუხისმგებლობას. პორტუგალიის კონსტიტუციის 135-ე მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტი პასუხისმგებელია საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერაზე მისი მიღებისთანავე.¹⁹ ისევე როგორც პოლონეთის კონსტიტუცია, პორტუგალიის კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას მიაკუთვნებს საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის საკითხს.²⁰

განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ვენეციის კომისიის მოსაზრება, რომელიც განმარტავს, რომ „ა“ ქვეპუნქტის ხელახალი ფორმულირება (უცხო ქვეყნებთან მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების ჩათვლით) კიდევ უფრო პრობლემაურია. საგარეო საქმეებში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულად გარკვეული. იმ შემთხვევაში თუ მიზანმიმართულია, როგორც საკონსტიტუციო კომისიამ განმარტა, რომ პრეზიდენტს ზოგადად აქვს წარმომადგენლობითი ფუნქცია და შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან შემთხვევებში, გაუგებარია, რატომ აქვს პრეზიდენტს „საერთაშორისო კონვენციებისა და ხელშეკრულებების გაფორმების“ (ყველა მათგანის, ყველა დონეზე) შესაძლებლობა, იმ შემთხვევაშიც კი თუ ის ზორციელდება „მთავრობის თანხმობით“. ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ მთავრობას არ აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოების შესაძლებლობა, მაშინ აღნიშნული უხეშად არ შეესაბამება 78-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომლის თანახმადაც მთავრობა აზოციელებს საგარეო პოლიტიკას. მთავრობის თანხმობის საჭიროება არ აღმოფხვრის და ამის ნაცვლად ზრდის მთავრო-

¹⁸ Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(2).

¹⁹ Constitution of the Portuguese Republic, Art.135(b).

²⁰ იქვე, Art.134(g).

ბასა და პრეზიდენტს შორის განხეთქილების რისკს, თუ ეს უკანასკნელი მონაწილეობს საკითხის განხილვაში.²¹

საქართველოში, ზოგიერთი კონსტიტუციონალისტი ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებაზე და აღნიშნავს, რომ „ჩანაწერიდან ნათლად არ იკითხება, მთავრობასთან შეთანხმებას მხოლოდ მოლაპარაკებების წარმოება საჭიროებს, თუ ამგვარი ვალდებულება ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შინაარსის განსაზღვრასა და მათ ხელმოწერაზეც ვრცელდება.“²² აღნიშნული მოსაზრება საინტერესოა, თუმცა მისი საწინააღმდეგო მოსაზრებაც შესაძლოა განვითარდეს. მოლაპარაკება არის საკითხზე შეთანხმების მისაღწევად გამართული აზრთა გაცვლა-გამოცვლა²³ და საერთაშორისო ურთიერთობების აქტორთა პირდაპირი კონტაქტი ყველა მხარისათვის მისაღები შეთანხმების მისაღწევად.²⁴ მოლაპარაკებების წარმოებას სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თან სდევს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადება. იმდენად, რამდენადაც „მოლაპარაკების“²⁵ წარმოება სახელმწიფოებთან და

²¹ იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 8.

²² იხ., კობახიძე ირაკლი, კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, <<http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>> [30.10.2014]

²³ <<http://www.ena.ge/explanatory-online>> [30.10.2014]

²⁴ <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=5259>> [30.10.2014]

²⁵ საერთაშორისო პრაქტიკაში მოლაპარაკება მრავალი მიზნით გამოიყენება. მაგ., ყოველი საერთაშორისო ხელშეკრულების დადებას წინ უსწრებს მოლაპარაკება მხარეებს შორის. განსაკუთრებით აღსანიშნავია მოლაპარაკების როლი საერთაშორისო დავათა მშვიდობიანი გადაწყვეტის სისტემაში – აქ მოლაპარაკება ერთ-ერთ საშუალებად აღგვევლინება და იგი მეტწილად წინ უსწრებს საერთაშორისო დავათა მშვიდობიანი გადაწყვეტის სხვა მექანიზმებს. მოლაპარაკების წარმოება შესაძლებელია როგორც პირდაპირი დიპლომატიური ურთიერთობების გამოყენებით (პირდაპირი მოლაპარაკება), ისე განსაზღვრულ საკითხზე შეთანხმების მისაღწევად სპეციალურად მოწვეულ საერთაშორისო კონფერენციაზე (თათბირზე). მოლაპარაკების მექანიზმით სარგებლობისათვის ძალზე ეფექტური არუნა საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათი ორგანოები. თანამედროვე საერთაშორისო პრაქტიკაში მოლაპარაკება შესაძლებელია იყოს როგორც ორმხრივი, ისე მრავალმხრივი.

საერთაშორისო ორგანიზაციებთან წინ უსწრებს საერთაშორისო შეთანხმების ან ხელშეკრულების დადებას. ამდენად, მთავრობასთან შეთანხმება, ანუ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანხმობის მიღწევა ნიშნავს მოლაპარაკების თანმდევ შედეგზე საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების დადებაზე წინასწარი თანხმობის მიღებას, რაც მოიცავს ხელშეკრულების შინაარსის განსაზღვრასა და მათ ხელმოწერას, ვინაიდან ხელშეკრულება დადებულიად ითვლება მხოლოდ მისი ხელმოწერის შემდეგ. ამასთან, ზემოაღნიშნული დანაწესი არ აკონკრეტებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების წრეს, არ აქცევს მათ ერთ სივრცეში, რაც მიუთითებს იმ გარემოებაზე რომ ნებისმიერ დონეზე, მოლაპარაკებას აწარმოებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომლის თაობაზეც თანხმობას იღებს მთავრობისაგან, ხოლო შემდგომში დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებლად. აღმასრულებელი ხელისუფლების აღნიშნული უფლებამოსილების არსებობა და მისი კონსტიტუციური სტატუსი ეჭვქვეშ აყენებს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, აწარმოოს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებები, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები. ტერმინი „ახორციელებს“ განიმარტება როგორც სინამდვილედ ქცევა, შესრულება, ხორცის შესხმა.²⁶ საქართველოს კონსტიტუციაში ცალსახად საუბარი არ არის იმაზე, რომ მთავრობას აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადების უფლება, ან სხვა სახელმწიფოებთან და ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოების უფლება. მოლაპარაკებების წარმოება, ხოლო შემდგომ ხელშეკრულების ან შეთანხმების დადება ცალსახად პრეზიდენტის კომპეტენციაა მთავრობასთან შეთანხმებით, ხოლო მთავრობის მიერ საგარეო პოლიტიკის განხორციელება გულისხმობს, პრეზიდენტის მიერ მთავრობის თანხმობით წარმოებული მოლაპარაკებისა და აღნიშნულის შემდეგ დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულების/შეთანხმების შესრულებას, ხორცის შესხმას, სინამდვილედ ქცევას. საქართველოს მთავრობა კონტროლს უწევს პრეზიდენტის მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების აღებას და სწორედ ამი-

იხ., <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=5259>> [30.10.2014]

²⁶ <<http://ena.ge/explanatory-online>> [30.10.2014]

ტომ წარმართავს პრეზიდენტი მოლაპარაკებებს და დებს ხელშეკრულებებს/შეთანხმებებს მისი თანხმობით, ვინაიდან ნაკისრი ვალდებულების შემსრულებლად შემდგომში მთავრობა გვევლინება.

კონსტიტუციის ცვლილების განხორციელების ერთ-ერთი მიზანი მთავრობის, როგორც საგარეო ურთიერთობებში ლიდერის, წარმოჩენა იყო, თუმცა აღნიშნულ უფლებამოსილებას იგი პრეზიდენტთან ინაწილებს. შესაბამისად, მთავრობა არ გვევლინება საგარეო ურთიერთობებში ერთპიროვნულ ლიდერად, ვინაიდან ნებისმიერი დონისა და სახის საერთაშორისო ხელშეკრულების/შეთანხმების დადებაზე უფლებამოსილ ინსტიტუტად გვევლინება პრეზიდენტი. შესაბამისად, პრეზიდენტი ინარჩუნებს საგარეო ურთიერთობებში გარკვეულ უფლებამოსილებებს, რომელიც აძლიერებს მის ინსტიტუტს, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელება შეზღუდულია მთავრობის წინასწარი თანხმობით.

საქართველოს მმართველობის მოდელთან ახლოს მდგომი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრეზიდენტისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებები მთავრობასთან წინასწარ შეთანხმებას არ საჭიროებს, რაც პრეზიდენტს, როგორც დამოუკიდებელ ინსტიტუტს, შესაბამისი მოქმედების დამოუკიდებლად წარმოების უფლებას აძლევს. პოლონეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტის აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაზე მიუთითებს, თუმცა აღნიშნული არ ართმევს მას დამოუკიდებელ სტატუსს.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებლად გვევლინება მთავრობა, რაც ათავისუფლებს პრეზიდენტს, მის მიერ დადებული ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით აღებული პასუხისმგებლობისაგან.

2.2 ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხი

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი პრეზიდენტს ანიჭებს საქართველოს ელჩებისა და სხვა დიპლო-

მატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლებას.²⁷ თუმცა აღნიშნული უფლებამოსილებით საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს მხოლოდ მთავრობის წარდგინების საფუძველზე. წარდგინება გულისხმობს შუამდგომლობის გაწევას კონკრეტული ელჩის ან სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლის დანიშვნასთან/გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ელჩსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენელს ირჩევს მთავრობა, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტი ფორმალურად აფორმებს როგორც დანიშვნას, ასევე გათავისუფლებას.

პოლონეთის კონსტიტუციის შესაბამისად, პოლონეთის პრეზიდენტი, როგორც ქვეყნის წარმომადგენი საგარეო ურთიერთობებში: ნიშნავს და უკან იწვევს პოლონეთის სრულუფლებიან წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.²⁸ მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ საქართველოსა და პოლონეთის კონსტიტუციებს შორის არსებობს გარკვეული მსგავსებები, პოლონეთში პრეზიდენტი არ არის აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლების წარდგინებით შებოჭილი.

ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლების საკითხს ერთნაირად აწესრიგებს ლიტვისა და საქართველოს კონსტიტუციები. ლიტვის პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინების შემდეგ ნიშნავს და ათავისუფლებს ლიტვის რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.²⁹ მსგავსად წესრიგდება აღნიშნული საკითხი პროტუგალიის კონსტიტუციაშიც, რომელიც პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას მიაკუთვნებს ელჩებისა და საგანგებო დესპანების დანიშვნას, მთავრობის მიერ წინადადების წარდგინის შემდეგ.³⁰

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნულ უფლებამოსილებას პარლამენტის წარდგინებით ახორციელებდა. ამ შემთხვევაში ხელისუფლების ერთი შტო მეორე შტომ შეცვალა, რაც არ ცვლის პრეზიდენტისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას.

²⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

²⁸ Constitution of the Republic of Poland, Art.133(1.2).

²⁹ Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(3).

³⁰ Constitution of the Portuguese Republic, Art.135(a).

2.3 სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და წარმომადგენლების აკრედიტაცია

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი პრეზიდენტს ანიჭებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის მიღების უფლებას, თუმცა მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით. ამ შემთხვევაშიც, საქართველოს პრეზიდენტმა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან წინასწარ უნდა მიიღოს თანხმობა სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციისთვის. აღნიშნული კენეციის კომისიამ შეფასა როგორც „შემაშფოთებელი“.³¹

საქართველოს კონსტიტუციის მსგავსად წესრიგდება აღნიშნული საკითხი ლიტვის კონსტიტუციაში. ლიტვის პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინების შემდეგ იღებს სხვა სახელმწიფოების დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციასა და გაწვევას, ანიჭებს ყველაზე მაღალ დიპლომატიურ წოდებებსა და ტიტულებს.³² პორტუგალიის კონსტიტუცია საერთაშორისო დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის უფლებას მიაკუთვნებს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას.³³ თუმცა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი არ საჭიროებს მთავრობის წარდგინებას. პოლონეთის პრეზიდენტი იღებს სხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას და გაწვევას, როგორც ქვეყნის წარმომადგენი საგარეო ურთიერთობებში³⁴ და არ საჭიროებს მთავრობის წინასწარ წარდგინებას ან შეთანხმებას.

მთავრობისგან თანხმობის მიღება გაუარკვეველს ხდის პრეზიდენტის აღნიშნულ უფლებამოსილებას, ამასთან, გაუარკვეველი რჩება, რა მიზანს ემსახურება პრეზიდენტისათვის ამ უფლების მინიჭება. ზემოაღნიშნული

³¹ იხ., Final opinion CDL(2010)028, Opinion no. 543/2009 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 15 October, 2010, 8.

³² Constitution of the Republic of Lithuania, Art.84(3).

³³ Constitution of the Portuguese republic, Art.135(a).

³⁴ Constitution of the Republic of Poland, Art.133(1.3).

უფლებამოსილების განხორციელებაში მთავრობასთან შეუთანხმებლობამ შესაძლოა წარმოშვას სახელმწიფოს კონფლიქტი სხვა სახელმწიფოსთან. თუ ამ უფლების მინიჭება პრეზიდენტისათვის, როგორც ქვეყნის წარმომდგენისათვის, გარკვეული უფლებამოსილებების შენარჩუნებას ემსახურებოდა, მაშინ შესაძლოა გაზიარებულ იქნეს პოლონეთის კონსტიტუციის მაგალითი და პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილება დაუკავშირდეს მისი, როგორც ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებში წარმომდგენის, სტატუსს, მთავრობასთან შეთანხმების გარეშე.

დასკვნა

მოხსენებაში განხილულ იქნა საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი საგარეო საქმიანობის განხორციელებისა და შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საგარეო საქმიანობაში პრეზიდენტისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებები არ არის მკაფიოდ წარმოჩენილი, რაც უფრო ბუნდოვანს ხდის აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან პრეზიდენტის უფლებამოსილებების გამიჯვნის საკითხს.

საქართველოს კონსტიტუციის არსებულ რედაქციაში გამოკვეთილი არ არის საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი ინსტიტუტი, რაც გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ პრეზიდენტს არ აქვს ჩამორთმეული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში და ლიდერობას ინაწილებს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან. ხოლო ლიდერობის განაწილებამ შესაძლოა წარმოშვას კონფლიქტი აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პრეზიდენტს შორის. საკითხის სრულყოფილად მოწესრიგების მიზნით, მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციაში მკაფიო და ცალსახა დებულებების არსებობა, რომელიც ეჭვქვეშ არ დააყენებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში და საქმიანობის განხორციელებისას. საკითხის მოწესრიგების მიზნით შესაძლოა გაზიარებულ იქნეს სხვა ქვეყნების გამოცდილება და სახელმწიფოს მმართველობის მოდელთან შესაბამისი დებულებები აისახოს კონსტიტუციაში. აღნიშნული მიზანი გამართლებული იქნება, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ თითოეული დებულება მიმართული იქნება ქვეყანაში არსებული საკონსტიტუციოსამართლებრივი ვითარების მოწესრიგებისაკენ.