

მთავრობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციაში

1. პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის პოლიტიკური როლებისა და ძალაუფლების ახლებური განაწილება

როცა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ვფიქრობთ, ხშირად წარმოგვიდგენია ერთი პიროვნება, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის გაძლელაზე, ერის დღის წესრიგის შედგენაზე, ასევე საგარეო პოლიტიკის წარმართვასა და საომარ მდგომარეობაში მთავარსარდლობაზე. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლება შედგება ორი განსხვავებული როლისგან. პირველი – სახელმწიფოს მეთაურია, რომელიც ერის სიმბოლოა და წარმოადგენს ხალხს ქვეყნის შიგნით და გარეთ, განასახიერებს და გამოხატავს სახელმწიფო მმართველობას, ასევე საგარეო პოლიტიკის განხორციელება და ომის წარმოება ხშირად მიჩნეულია მის კომპეტენციად. მეორე – მთავრობის მეთაურია, რომელიც ამის საპირისპიროდ, კაბინეტის წევრებთან ერთად, უმკლავდება სახელმწიფოს მართვის ყოველდღიურ ამოცანებს, განსაზღვრავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო პოლიტიკას.¹

ქვეყანამ შეიძლება, განსხვავებულ იმიჯთან და მოლოდინებთან დაკავშირებული, ეს ორი სხვადასხვა როლი გააერთიანოს ან გამიჯნოს. როგორც წესი, მმართველობის სისტემა განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხს.²

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის ძალაუფლება და როლები იმგვარად გაიმიჯნა, რომ ძალაუფლების უდიდესმა ნაწილმა მთავრობის მეთაურის (პრემიერ-მინისტრის) ხელში მოიყარა თავი. სა-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

¹ O'Neil P., *Essentials of Comparative Politics*, New York, London, 2013, 136.

² გელანტა ლ., საქართველოში მმართველობის სისტემისა და პრეზიდენტის ინსტიტუტისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი თავისებურებანი, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №4, 2009, 75.

კონსტიტუციო რეფორმის ამოსავალი წერტილი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება იყო. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შემდეგ პრეზიდენტი წარმოადგენდა როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვილ – საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველ – პირს. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შედეგად კი პრეზიდენტის კომპეტენციები მნიშვნელოვნად შემცირდა. ის დამოუკიდებლად ძირითადად მხოლოდ ცერემონიულ და სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებს. თუმცა, მას ასევე აქვს სარეზერვო კომპეტენციები. ასე ვთქვათ, ყოვლისშემძლე პრეზიდენტი „ჩამოლაბორანტა“³.

პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ჩამოშორება და სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის პოზიციების მკაფიო გამოიჯვანა წინადადებული ნაბიჯია, რამდენადაც ეს ორი სტატუსი განსხვავებულ როლებს გულისხმობს. როგორც ლინცი აღნიშნავს ჩილეს პრეზიდენტის მაგალითზე, ადვილი არაა ერთდროულად იყო როგორც ყველა ჩილეელის, ისე ყველა მუშის პრეზიდენტი, იყო ელევანტური, დახვეწილი მანერების მქონე პრეზიდენტი ლა მონედას სასახლეში და დემადოგოგი ორატორი სტადიონების მასობრივ თავშეყრებზე. როცა პრეზიდენტს უწევს ერთდროულად იყოს პარტიული პროგრამის იმპლემენტაციისთვის მებრძოლი პოლიტიკოსი და ამავე დროს, სახელმწიფოს მეთაური, მას სახელმწიფოს მეთაურის როლის უარყოფა უხდება. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური წყვეტს ერის წარმომადგენლობის ფუნქციას. ის მხოლოდ იმ კონკრეტულ სექტორს წარმოადგენს, რომელიც ემხრობა მის საქმიანობას.⁴ ამიტომ მისასალმებელია ნეიტრალური პირის, პოლიტიკურ პროცესებს მიღმა მდგარი ფიგურის გამოკვეთა სახელისუფლებო ტრიადაში.

³ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 31.

⁴ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol.1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore and London, 1994, 25.

2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი

მიუხედავად პრეზიდენტის ჩამოქვეითებისა, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტს აქვს პირდაპირი ლეგიტიმაცია და გარკვეულ შემთხვევებში აღჭურვილია პრეროგატივებით, რომელიც პარლამენტის მიერ არჩეულ პრეზიდენტებს ნაკლებად აქვთ. კონსტიტუციის 69-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. გარდა ამისა, კონსტიტუციის მე-4 თავში მოცემულია მისი სხვა კომპეტენციებიც, რომელთა ნაწილს დამოუკიდებლად და ნაწილს მთავრობასთან ერთად ახორციელებს. მას შეუწარმუნდა საკადრო უფლებამოსილებები, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება კანონის არაკონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით და სუსპენზიური ვეტოს უფლება. პრეზიდენტის ძალაუფლება ქალისურ ხასიათს ატარებს. მისი პრეროგატივები საგამონაკლისო ხასიათის კომპეტენციებია. მას უფრო მეტად შეუძლია თავიდან აიცილოს გადაწყვეტილების მიღება, ვიდრე თავად მიიღოს იგი. აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ნაწილი მთავრობის ხელში მოექცა.

2. მთავრობა, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება

საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში კონსტიტუციურად მთავრობა პირველად გამოცხადდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ⁵, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვაზე. მთავრობა წარმოადგენს ადმინისტრაციის მწვერვალს. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან.

⁵ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 26.

პრემიერ-მინისტრს ეწოდა მთავრობის მეთაური და არა თავმჯდომარე. იგი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მის საქმიანობას.

3. პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური სტატუსი

როგორია პრემიერ-მინისტრის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით? „პირველი“ მინისტრი მინისტრთა შორის რა დამოკიდებულებაში იმყოფება სხვა მინისტრებთან? ზოგადად მთავრობის მეთაურსა და კაბინეტის წევრებს შორის სხვადასხვანაირი კავშირი შეიძლება არსებობდეს, ესენია: ა) პირველი უთანასწორობებზე მაღლა; ბ) პირველი უთანასწორობა შორის; გ) პირველი თანასწორობა შორის.

პირველი უთანასწორობებზე მაღლა – ასეთად შეიძლება მიჩნეული იქნას ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი, რომელიც რეალურად მართავს მთავრობას, თავისუფლად ნიშნავს და ათავისუფლებს „დაქვემდებარებულ“ მინისტრებს. პირველი უთანასწორობებზე მაღლა არის მთავარი აღმასრულებელი პირი, რომელიც პარტიის ლიდერია, რთულია მისი გადაყენება პარლამენტის წევრების მიერ, იგი კაბინეტის წევრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს თავისი სურვილისამებრ.⁶ მთავრობის გადაწყვეტილებები მხოლოდ ფორმალურადაა კოლექტიური, რადგან პრემიერ-მინისტრის ნება განმსაზღვრელია. თუ პრემიერ-მინისტრის მიერ შერჩეული მინისტრები მის პოლიტიკას მხარს არ უჭერენ, იგი მათ თავისი მომხრე მინისტრებით შეცვლის.⁷

„პირველი უთანასწორობებს შორის“ შეიძლება არ იყოს პარტიის ლიდერი, მაგრამ მას მაინც ნდობის უბრალო კენჭისყრით ვერ გადააყენებენ და თანამდებობას ინარჩუნებს მაშინაც, როცა მისი კაბინეტის წევრები იცვლებიან. მას შეუძლია მოხსნას მინისტრები, მაგრამ მინისტრებს არ შეუძლიათ მოხსნან ის. ასეთ სისტემად შეიძლება დახასიათდეს გერმანული საპრემიერო სისტემა. გერმანიის კანცლერი ნაკლებად პრივილეგირებული ფიგურაა ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრთან შედარებით. თუმცა, ის

⁶ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 102-103.

⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99, 212.

მაინც არის პირველი უთანასწორობის შორის.⁸ აღნიშნული გამოდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ პარლამენტი ნიშნავს მხოლოდ კანცლერს და არა მთელ მთავრობას, როგორც ეს უმეტეს საპარლამენტო სისტემებშია. ეს არის პროცედურა, რომელიც აყალიბებს პრემიერ-მინისტრის მთავრობის სხვა წევრებზე მაღლა ყოფნას. მის სტატუსს ასევე განამტკიცებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.⁹

უმეტეს საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის, *Primus Inter Pares*. „პირველი თანასწორთა შორის“ სისტემაში პრემიერ-მინისტრი თავისი კაბინეტის წევრებთან ერთად კარგავს თანამდებობას. ის იღებს სამთავრობო გუნდში „განსაზღვრულ“ მინისტრებს, და მათზე მცირე კონტროლის შესაძლებლობას ფლობს.¹⁰ მთავრობა გადაწყვეტილებებს მართლაც კოლექტიურად იღებს. პრემიერ-მინისტრს მინისტრებისათვის მითითებების მიცემის უფლება არა აქვს.

საქართველოს კონსტიტუციის 80-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი ნდობას უცხადებს მთლიანად მთავრობას და არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრს. ამასთან მოქმედებს 81¹-ე მუხლის დანაწესი, რომლის თანახმადაც, პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარედგინება მთავრობის შემადგენლობა. პრემიერ-მინისტრს აღნიშნული მუხლი გარკვეულ თავისუფლებას უტოვებს. მინიმუმ მთავრობის 5 წევრის დანიშვნა-გათავისუფლების დისკრეციული უფლებამოსილება პრემიერისთვის მნიშვნელოვანი ბერკეტია მინისტრებზე ზეგავლენის მოსახდენად, რამდენადაც არავინ იცის, ვინ მოხვდება ამ უკანასკნელთა შორის. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრის შეცვლა შესაძლებელია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გზით, რაც ასევე ამყარებს მის მდგომარეობას. მის შესაცვლელად საკმარისი არაა პარლამენტში არსებობდეს პრემიერ-მინისტრის მოწინააღმდეგე უმრავლესობა, არამედ ეს უმრავლესობა ასევე მზად უნდა იყოს

⁸ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 103.

⁹ იქვე, 106-107.

¹⁰ იქვე, 103.

პრემიერ-მინისტრის ერთ კანდიდატურაზე შეთანხმებისთვის, ერთად მუშაობისთვის და ერთი კოალიციის შექმნისთვის.

კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას, აგრეთვე, ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს მთავრობის შენობაში. არც კონსტიტუცია და არც მიმდინარე კანონმდებლობა პრემიერ-მინისტრს ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას არ ანიჭებს. ნორმატიული აქტი შეიძლება გამოიცეს მთავრობის ან კონკრეტული მინისტრის მიერ. პრემიერ-მინისტრმა მემკვიდრეობით ვერ მიიღო 2004 წლის კონსტიტუციის რედაქციით გათვალისწინებული პრეზიდენტის კომპეტენცია, რაც გულისხმობდა იმას, რომ პრეზიდენტს ნებისმიერ საკითხზე შეეძლო გამოეცა ბრძანება, ან თავად გაეუქმებინა მინისტრის აქტები, თუ ისინი არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციას, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. აქედან გამომდინარე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ მთელი მთავრობის თანხმობით. გარდა ამისა, მას, კომპეტენციური თვალსაზრისით, არ აქვს მინისტრის ავტონომიაში ჩარევის შესაძლებლობა, თუ არ ჩავთვლით პრემიერ-მინისტრისადმი დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში მინისტრის მოხსნის შესაძლებლობას. გადაყენების შესაძლებლობა, რომელიც დამოკლეს მასხვლივით ჰკიდია მინისტრის თავზე, ცხადია, მნიშვნელოვანი ბერკეტია პრემიერ-მინისტრის ხელში მასზე ზეგავლენის მოსახდენად.

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციები არ იძლევა პრემიერ-მინისტრის სტატუსის ზუსტი განსაზღვრის შესაძლებლობას. ერთი შეხედვით, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მიხედვით, ის არის „პირველი თანასწორთა შორის“, რამდენადაც პარლამენტი ირჩევს მთელ მთავრობას, ასევე პრემიერს არ აქვს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების უფლება. თუმცა, მინისტრთა შეცვლის გარკვეული უფლებამოსილება მის სტატუსს ამაღლებს. ასევე მის მდგომარეობას განამტკიცებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ამ კონტექსტში მისი სტატუსი უახლოვდება „პირველი უთანასწორობის შორის“ პოზიციას.

4. მთავრობის ფორმირების პროცესი

მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე, რამდენადაც იგი გათავისუფლდა პრეზიდენტის დაქვემდებარებისგან. მთავრობის ფორმირებისთვის საჭირო არაა ორმაგი ნდობის მიღება პარლამენტისა და პრეზიდენტისგან, არამედ გადაწყვეტია მხოლოდ პარლამენტის სუვერენული ნება. მიუხედავად ამისა, მთავრობის ფორმირების საკითხი კვლავ პრობლემურია.

მთავრობის ფორმირების მოდელთან დაკავშირებით არაერთი კრიტიკული აზრი გამოითქვა. პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია, მთავრობის ფორმირების ვადები. მეტიმეტად არის გახანგრძლივებული მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცედურა. კონსტიტუციის მიხედვით აღნიშნული პროცედურა შეიძლება გაგრძელდეს 102 დღეს, რაც საფრთხეს უქმნის მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას. ხოლო თუ ამ პროცესს მოჰყვა პარლამენტის დაშლა, აღნიშნული პროცედურა გაგრძელდება 1 წელიწადს. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, რომლის მიერ წარდგენილმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა, უფლებამოსილია 30 დღის განმავლობაში წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა პარლამენტში ნდობის მისაღებად. უსაფუძვლოა ერთხელ უკვე წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობის ხელახლა წარდგენა და განმეორებით კენჭისყრა. პრეზიდენტს ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეუძლია წარადგინოს მხოლოდ აღნიშნული 30-დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ. ნდობის გამოცხადების პროცედურის გამარტივებისათვის, აუცილებელია შეიზღუდოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წარდგენის ვადა. პრობლემურია ასევე ტერმინი – „საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი“, რომელიც არ ითვალისწინებს რამდენიმე პარტიის მიერ კოალიციის შექმნას, რაც საპარლამენტო სისტემის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელია.¹¹

¹¹ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, იხ.,
<http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf>
[20.07.2014]

ამ მხრივ, საინტერესოა შევადაროთ საზღვარგარეთის ქვეყნების მთავრობის ფორმირების ვადები. დიდ ბრიტანეთსა და საბერძნეთში ახალი მთავრობის ფორმირებას სჭირდება საშუალოდ 4 და 8 დღე. საბერძნეთში ეს განპირობებულია კონსტიტუციური ჩანაწერით, რომლის თანახმადაც, პარტიის ლიდერს მთავრობის შესაქმნელად მიცემული აქვს 3 დღე. დანიაში, შვედეთში, საფრანგეთსა და ირლანდიაში ფორმირების პროცესი იკავებს 2-დან 4 კვირამდე ვადას. ფინეთში, პორტუგალიაში, იტალიასა და ისლანდიაში კი 6-დან 8 კვირამდე. მთავრობის ფორმირებას ყველაზე ხანგრძლივ ვადას უთმობს ბელგია (8 კვირაზე მეტი). ესეც განპირობებულია ბელგიაში არსებული მდგომარეობით. არც ერთი პარტია არ გამოხატავს ერთიანი ბელგიის ინტერესებს, პარტიები მხოლოდ ფლამანდრიული ან ფრანგული ნაწილის ინტერესებს იცავენ. შესაბამისად, მათ შორის კონსენსუსის მიღწევა რთულდება.¹²

რაც შეეხება, ნდობის კვორუმს, ამ მხრივ, განასხვავებენ მთავრობის პოზიტიური და ნეგატიური ფორმირების წესებს. პოზიტიურისთვის საჭიროა უმრავლესობის მხარდაჭერა (ფარდობითი ან აბსოლუტურის). ქვეყნების უმეტესობაში საკმარისია ფარდობითი უმრავლესობა, აბსოლუტური უმრავლესობა გათვალისწინებულია ესპანეთისა (პირველი კენჭისყრისას) და გერმანიის (პირველი და მეორე კენჭისყრისას) კონსტიტუციით. ნეგატიური წესები არ მოითხოვს მთავრობის მიერ ნდობის პოზიტიურ ვოტუმს. საკმარისია ის ფაქტი, რომ აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ მისცეს ხმა მთავრობის საწინააღმდეგოდ. ნეგატიური წესი მიუთითებს, რომ მთავრობა უნდა იყოს აბსოლუტური უმრავლესობის მხრიდან ტოლერირებული, როდესაც პოზიტიური წესები მოითხოვს სულ მცირე ფარდობითი უმრავლესობის მხრიდან მხარდაჭერას. აღნიშნული არსებობს სკანდინავიის ქვეყნებში, დიდ ბრიტანეთში, ავსტრიაში.¹³

როგორც ვხედავთ, კვორუმის თვალსაზრისით საქართველოში არჩეულია მთავრობის ფორმირების უკიდურესი პოზიტიური წესები. უფრო მეტიც, ითვალისწინებს უფრო მაკაცრ დებულებებს, ვიდრე გერმანიისა და ესპანეთის კონსტიტუციები. გერმანიის ძირითადი კანონის 63-ე მუხლის

¹² Winter D, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014], 86-122.

¹³ იქვე, 135-136.

თანახმად, კანცლერის არჩევისას, მესამე კენჭისყრის დროს საკმარისია უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა. ასევე ესპანეთის კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად, მეორე კენჭისყრის შემთხვევაში საკმარისია უბრალო უმრავლესობის თანხმობა. საქართველოს კონსტიტუცია კვორუმების ამგვარ გრადაციას არ ითვალისწინებს, რაც სასურველია, რომ არსებობდეს.

4. მთავრობის პასუხისმგებლობის აქტუალური საკითხები

აღსანიშნავია, რომ XX საუკუნის შუა პერიოდიდან სახელისუფლო ტრიადაში აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ წამყვანი როლი დაიკავა. სხვა შტოებთან შედარებით სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლება უფრო მეტად ფლობს ფინანსურ, მატერიალურ-ტექნიკურ, ტექნოლოგიურ, ორგანიზაციულ, ადამიანურ და სხვა სახის რესურსებს. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველობა დღეს თანამედროვე დემოკრატიის ტენდენციებთან შეუსაბამოდ აღარ მიიჩნევა, თუკი ამ გაზრდილი კომპეტენციების საპირწონედ საკანონმდებლო ორგანო კონტროლის სათანადო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი.¹⁴

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა შეიძლება იყოს კოლექტიური (სოლიდარული) და ინდივიდუალური. კოლექტიური პასუხისმგებლობა ხაზს უსვამს მთავრობის ერთიანობას. ვერავინ გაიმართლებს თავს იმით, რომ მთავრობის გადაწყვეტილებას არ ეთანხმებოდა. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანია, რათა მთავრობის საქმიანობის ყველა მიმართულებაზე იდენტიფიცირებადი მინისტრი არსებობდეს, რომელსაც პარლამენტის წინაშე პასუხის გაცემისა და ახსნა-განმარტების ვალდებულება ექნება.

ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები 2010 წლის რედაქციით არ გაზრდილა, პირიქით, შემცირდა კიდევ. კერძოდ, პარლამენტს შეუძლია დასვას მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

¹⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 123.

4.1. პარლამენტის რაციონალიზაციის პროცესი

შემოღებულ იქნა მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის ახალი ფორმა – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. აღნიშნულის შემოღება ცალსახად პროგრესული ნაბიჯია. რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. იგი შემოღებული იქნა საპარლამენტო არასტაბილურობის წინააღმდეგ, რომელიც ასე გავრცელებული იყო XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში. სწორედ ამ პერიოდში შეიძინა პარლამენტარიზმმა ყველაზე მეტად უარყოფითი მნიშვნელობა, არასტაბილურობის სინონიმად კი გახდა.¹⁵ პარლამენტში ნებისმიერი კანონპროექტის ჩავარდნა იწვევდა მთავრობის გადაყენებას. მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსლვას.¹⁶ 1875-1914 წლების საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკაში 39 წლის განმავლობაში 48 მთავრობა გამოიცვალა. მეოთხე რესპუბლიკაში კიდევ უფრო დამძიმდა მდგომარეობა და თითოეული მთავრობის მოღვაწეობის ვადა დაახლოებით 6 თვემდე აღწევდა.¹⁷ ამ გამოცდილებამ ათქმევინა ჯიოვანი სარტორის, რომ ეფექტიანი საპარლამენტო სისტემა არასდროსაა „წმინდა“ პარლამენტარიზმი, რომელიც სრულყოფილად განასახიერებს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს. პარლამენტარიზმი მუშაობს, როდესაც მას ფრთები აქვს შეკვეცილი. მისი აზრით, პარადოქსულია, მაგრამ რაც უფრო ნაკლებად „წმინდა“ საპარლამენტო მთავრობაა, მით უკეთ ფუნქციონირებს იგი.¹⁸

ასეთ პირობებში პარლამენტარიზმის გადარჩენა მხოლოდ რეფორმის გზით ისახებოდა, რეფორმის ძირითადი მიზანი კი მთავრობის გაძლიერება უნდა ყოფილიყო. ამის შედეგად დაიწყო პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის მცდელობები. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონს-

¹⁵ ლოვო. ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 104.

¹⁶ ტანჩევი. ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თ. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.

¹⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 224.

¹⁸ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 109.

ტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნებულ იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.¹⁹

ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რაც მთავრობის სტაბილურობის განსამტკიცებლად იქნა შექმნილი, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის ნოვაცია – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. წარმატებულმა უნდობლობის ვოტუმმა იმავდროულად ალტერნატიული მთავრობა უნდა წარმოადგინოს. მთავრობა შეიძლება მხოლოდ იმ კოალიციის მიერ იქნას გადაყენებული, რომელიც მზადაა ერთად შეუდგეს მუშაობას.²⁰ ამის შედეგად, თავიდან აცილებულია უმთავრობო პერიოდი, რამდენადაც მოქმედი მთავრობის გადაყენება მისი მემკვიდრის არჩევის გზით ხდება. ხოლო თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ან კოალიცია ვერ შეთანხმდა ახალ პრემიერ-მინისტრზე, ძველი ინარჩუნებს პოსტს და უნდობლობის ვოტუმში განუხორციელებელი რჩება. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მთავრობის სტაბილურობისთვის, როდესაც პარლამენტში უკიდურესი პლურალიზმი სუფევს, არც ერთი პარტია არ ფლობს უმრავლესობას და ვერც შეთანხმებულ მუშაობას ახერხებენ.

4.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის „არაორდინალური ფორმულა“

მიუხედავად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მრავალი ღირსებისა, იგი საკონსტიტუციო ცვლილებების ყველაზე კრიტიკული საკითხი აღმოჩნდა.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ასე გამოიყურება:

- საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტს უნდა მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესუთედმა, 20-25 დღეში უნდა შედგეს კენ-

¹⁹ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.

²⁰ Strøm K., Parliamentary Government and Legislative Organisation <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

ჭისყრა და უნდობლობის საკითხის აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. თუ ეს გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, მომდევნო ექვს თვეში დაუშვებელია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ხელახალი ინიცირება;

- უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან 20–25 დღეში პარლამენტი კენჭს უყრის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისთვის წარდგენას. თუ პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატურა დასახელდა, კენჭი ეყრება ორივე კანდიდატურას. პრეზიდენტს კი წარდგინება ის კანდიდატურა, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი;

- პრეზიდენტს უფლება აქვს, 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა ან უარი თქვას მასზე;

- პრეზიდენტის ერთგვარი „სუსპენზიური ვეტოს“ დაძლევა პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით შეუძლია არანაკლებ 15 და არაუმეტეს 20 დღეში;²¹

- „ვეტოს“ დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა;

- პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ პარლამენტმა მთავრობის ახალ შემადგენლობას უნდა გამოუცხადოს ნდობა კონსტიტუციით ნდობის გამოცხადებისათვის დადგენილი წესის დაცვით;

- პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

²¹ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, იხ., <<http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenckhilaZe.pdf>> [15.07.2014]

4.3. ყველაზე კრიტიკული შენიშვნები უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმთან დაკავშირებით

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; ვადები; ქვორუმი; პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.²²

პირველ ყოვლისა, საკითხის ინიცირება მოითხოვს საგრძნობლად მაღალ ქვორუმს, თუ სხვა ქვეყნებში ეს 1/5, 1/10, 1/9-ია, საქართველოს შემთხვევაში ის 2/5-მდე აღწევს.

საკითხის ინიცირების შემდგომი ეტაპი ყველა ქვეყანაში მისი კენჭისყრაზე დასმა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ ვერსიაში, საკითხის აღძვრას თან ერთვის ე.წ. „შუალედური კენჭისყრის“ ჩატარება, რომელზეც გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა იმ რაოდენობით, რაც ესაჭიროება მთავრობისათვის ნდობის მინიჭებას (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი). 76 ხმაა საჭირო მხოლოდ იმისათვის, რომ განხილვაზე დადგეს მთავრობის გადაყენების საკითხი.²³

შემდგომი ეტაპი არის ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის დასახელება. თუმცა, სხვა ქვეყნებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი სწორედ პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის დასახელებით იწყება. ამასთან, ნომინირებას ახორციელებს არა მხოლოდ ინიციატორ დეპუტატთა ჯგუფი, არამედ ნებისმიერი სხვა დეპუტატთა ჯგუფსაც შეუძლია აღნიშნულის განხორციელება. 150 დეპუტატს შორის ასეთი 2 ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს ერთდროულად.²⁴

²² Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Final opinion (No. CDL-AD(2010)028) on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia, <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)> [04/01/2014].

²³ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, იხ., <http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645> [02.03.2015].

²⁴ იქვე.

ვადები, ცალსახად, ხელოვნურად გაჭიანურებულია. პროცესი შესაძლოა 131 დღემდე გაგრძელდეს, ხოლო, თუ ამას მოჰყვება პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები (3 თვე) და ახალი მთავრობის შექმნა, ამას შესაძლოა მოჰყვეს 297 დღიანი პოლიტიკური კრიზისი.²⁵ ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს არ იცნობს დემოკრატიული ქვეყნების კანონმდებლობა. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ძირითადი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და არჩევნებს შორის უნდა გავიდეს ორმოცდარვა საათი. ესპანეთის კონტიტუციის მიხედვით, კი უნდობლობის რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან ხუთი დღის შემდეგ.

4.4. პრეზიდენტის როლის გააზრება უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში

პრობლემურია პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ მხარდაჭერილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა წარედგინება პრეზიდენტს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტს მიენიჭა პეროგატივა ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლების ნებას ვეტო დაადოს. აღნიშნული მოვლენა უცხო არაა საკანონმდებლო პროცესში. პრეზიდენტს შეუძლია ხალხის უშუალო აგენტების ნება არ გაითვალისწინოს და ვეტო დაადოს კანონპროექტს, რომლის გადალახვისთვის საჭიროა უმრავლესობის მეტი მობილიზაცია.

მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტიც, რომ პრეზიდენტი თავადაც წარმოადგენს ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ პირს. მისი ლეგიტიმაციის ღონე იგივეა, რაც პარლამენტის. ასევე გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ მმართველობის მოდელი არაა წმინდა საპარლამენტო. შე-

²⁵ იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი,

იხ., <<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf>> [10.09.2013]

რეულ მოდელში დასაშვებია, რომ პრეზიდენტს გარკვეული პრეროგატივები ეკუთვნოდეს. შეიძლება ითქვას, რომ იურიდიულად ყველაფერი რიგზეა, ორ თანასწორ საწყისზე მდგომი ორგანოს ნება ეჭიდება ერთმანეთს, მაგრამ ეს ფაქტი მაინც რჩება მიზანშეუწონლად და გაუმართლებლად, რამდენიმე მიზეზის გამო:

ა) მთავრობის ფორმირების ისედაც რთული და გაჭიანურებული პროცედურა, კიდევ უფრო ხანგრძლივდება პრეზიდენტის ჩარევის შედეგად;

გ) პარლამენტის ნება უნდა იყოს პრეზიდენტის ნებაზე უპირატესი. მართალია, ორივეს თანაბარი ლეგიტიმაცია აქვს, მაგრამ როგორც ჰანს კელზენი აცხადებს, „როცა ამომრჩევლის წინაშე, რომელიც მილიონობით ინდივიდს წარმოადგენს, ერთადერთ ინდივიდს ირჩევენ, ხალხის წარმომადგენლობის იდეა, რა თქმა უნდა, კარგავს თავის უკანასკნელ საფუძველს“²⁶.

დ) თუ პრეზიდენტი ნდობადაკარგული მთავრობის დაცვას შეეცდება და 76 დეპუტატის მიერ შეთავაზებულ ახალ კანდიდატურას არ წამოაყენებს, რეალურად გზას გაუხსნის სამთავრობო კრიზისს, რამდენადაც თუ პარლამენტში უმრავლესობა მთავრობის წინააღმდეგია, მთავრობის პროგრამები და საკანონმდებლო ინიციატივები განწირულია ჩაყარდნისთვის. აღნიშნული კი მთავრობას უუნაროს გახდის, განახორციელოს ქმედითი აღმასრულებელი ხელისუფლება. საპარლამენტო სისტემის ეფექტიანობის საიდუმლო მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა და პარლამენტი შეთანხმებულად მოქმედებს. შეუთანხმებელი პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა კი სისტემას ამგვანებს ხისტ პრეზიდენციალიზმს, სადაც კრიზისის განმუხტვის კონსტიტუციური მექანიზმი არ არსებობს. პრეზიდენტის ვეტოს შეუძლია საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ჩიხური მდგომარეობის წარმოშობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მთავრობასა და პარლამენტს შორის მკვეთრი დაპირისპირებაა, ვერ ხდება გადაწყვეტილების მიღება და ამავე დროს, პარლამენტს არ აქვს შესაძლებლობა გადააყენოს პრეზიდენტი მისი კონსტიტუციით განსაზღვრული დროის განმავლობაში. ამ შემთხვევაში, სამთავრობო კრიზისის სახელი-სუფლო კრიზისში გადადის. იგივე მდგომარეობა შეიძლება შეიქმნას სა-

²⁶ იხ., ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 84.

ქართველოში პრეზიდენტის ვეტოს პრაქტიკული რეალიზაციის შემთხვევაში.

ე) მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება უკავშირდება მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს. მთავრობა პასუხისმგებელია იმ ორგანოს წინაშე, რომელიც ახდენს მის ფორმირებას ან გადაყენებას. მთავრობის გადაყენების პროცესში პრეზიდენტის სუსპენზიური ვეტო მხოლოდ შემაფერხებელი, დამყოვნებელი ხასიათისაა. ის გადამწყვეტ როლს ვერ თამაშობს, რამდენადაც ამ ვეტოს გადალახვა პარლამენტის მიერ შესაძლებელია. ამ პროცესში პრეზიდენტი არ არის რა საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები პირი, არც მთავრობაა მის წინაშე პასუხისმგებელი. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტის წინაშე საქართველოს მთავრობის არც პირდაპირი და არც არაპირდაპირი პასუხისმგებლობა არ იკვეთება. მაშ, რა გარემოება უდევს საფუძვლად პრეზიდენტის ვეტოს? აღნიშნულის მიზანი მხოლოდ პროცესის გაჭიანურება და დაბრკოლებაა, უფრო ფართო მიზანს კი, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის უზრუნველყოფა, მისი სტაბილურობის განმტკიცება წარმოადგენს. თუმცა, როგორც პროფ. ბაბეკი შენიშნავს, უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.

ვ) აღსანიშნავია, რომ მსგავს პრაქტიკას არ იცნობს არც ერთი ქვეყნის მოდელი, არც საპარლამენტო და არც ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის ფორმაში.

4.5. მთავრობის სტაბილურობისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დიქტომია

როდესაც მთავრობის მაკონტროლებელ ერთადერთ ორგანოს – პარლამენტს – არ ეძლევა შესაძლებლობა, განახორციელოს რეალური და ეფექტიანი კონტროლი, ეს იწვევს პარლამენტის უუნარობას მთავრობის პოლიტიკური კურსი განსაზღვროს საპარლამენტო ნების შესაბამისად. მეორე მხრივ, პარლამენტარიზმის ისტორია აჩვენებს, თუ რაოდენ არაეფექტიანია მმართველობა, როდესაც ის არ ზღუდავს მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმებს.

ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია უპირატესობას ანიჭებს მთავრობის სტაბილურობას. მართლაც, საპარლამენტო

კრიზისის წარმოქმნის საფრთხეს შეიცავს, ქართული რეალობისთვის დამახასიათებელ, არამყარ პოლიტიკურ პარტიებზე აბსოლუტური დამოკიდებულება²⁷, თუმცა, საჭიროა არსებობდეს ბალანსი სტაბილურობასა და კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. აღნიშნული ბალანსი სრულიად დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციაში. არაერთ ევროპულ სახელმწიფოში შეძლეს დაედოთ საპარლამენტო არასტაბილურობა ისე, რომ შენარჩუნებული ყოფილიყო მთავრობის კონტროლის ძირითადი ინსტრუმენტები. ცხადია, აღნიშნულში დიდი წვლილი შეიტანა რაციონალიზებული პარლამენტარიზმმა.

დიერმაიერი, ერასლანი და მერლო თავიანთ კვლევაში, „მთავრობის ფორმირების სტრუქტურული მოდელი“ გამოყოფენ ყველაზე სტაბილურ და ყველაზე არამყარ საპარლამენტო სისტემებს. ყველაზე სტაბილური სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ყველაზე მცირე ხანგრძლივობა სჭირდება და ფუნქციონირებს ხანგრძლივად, ხოლო ყველაზე არამყარი სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ხანგრძლივი პროცედურები სჭირდება და ფუნქციონირებს მცირე ხნით. ეს ავტორები ყველაზე სტაბილურ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევენ პოზიტიურ პარლამენტარიზმს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით ინვესტიტურის კენჭისყრის გარეშე, ხოლო ყველაზე არამყარ სისტემად თვლიან ასევე პოზიტიურ პარლამენტარიზმს, თუმცა, კონსტრუქციული ვოტუმის გარეშე. მაგალითად, მიჩნეულია, რომ იტალიაში მთავრობის მუდმივი კრიზისი განპირობებულია „ჩანაცვლების ფორმულის“ არქონით.²⁸

მთავრობის გადაყენების კონტექსტში საქართველოს კონსტიტუციაში სტაბილურობის ყველა მექანიზმი გაითვალისწინა, თუმცა, ევროპულ მოდელებთან შედარებით, ასევე არაორდინალური, ქართული მახასიათებლებიც მოუმატა, რამაც არა მხოლოდ შეზღუდა პასუხისმგებლობის ფორმები, არამედ მათი პრაქტიკული რეალიზაციაც შეუძლებელი გახადა. რაც შეეხება მთავრობის ფორმირებას, ამ შემთხვევაში ხანგრძლივი ვადები პირიქით, სისტემას სიმყარესა და სტაბილურობას უკარგავს. ამიტომ ამ თვალსა-

²⁷ დავითური, გ., მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა: შედარებითი ანალიზი და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში, 21.

იხ., <<http://www.library.court.ge/upload/18282013-12-29.pdf>>, [02.03.2015]

²⁸ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [30.05.2014]

ზრისით, თეორიულადაც კი არ იკვეთება მოცემული წესის რაციონალური დასაბუთება.

5. როგორია *de lege ferenda*?

ასეთია *de lege lata*, ხოლო როგორი უნდა იყოს *de lege ferenda*? ცხადაა, აუცილებელია, რომ მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები შესაბამისობაში მოვიდეს კონსტიტუციონალიზმის თეორიებთან. მარტივად შეიძლება ჩამოყალიბდეს ის, რომ საჭიროა მთავრობის ფორმირების პროცესში კვორუმის გრადაციების შემოღება და ვადების შემცირება, ასევე უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში კვორუმის, ვადების, კენჭისყრის რაოდენობათა შეკვეცა, პრეზიდენტის ვეტოს გაუქმება.

ასევე შესაძლებელია კიდევ ერთი რეკომენდაციის ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს იმას, რომ ოპტიმალური ბალანსის შესანარჩუნებლად, საპარლამენტო ნებაზე გარკვეული ზეგავლენის მოსახდენად, უმჯობესი იქნება, თუ პრეზიდენტის ნაცვლად ნდობა-უნდობლობის საკითხზე მსჯელობის უფლება მიეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ეს გერმანიაშია. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ამოწმებს არა მხოლოდ კონსტიტუციის ფორმალური წესების დაცვის, არამედ აღნიშნული პორცედურის კანონმდებლის ნამდვილ ნებასთან შესაბამისად წარმართვის საკითხს. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ძირითადი კანონის „ფორმალურ დებულებებს“ „მატერიალური პირობებიც“ დასძინა,²⁹ რაც ფორმალური წესების დაცვით კონსტიტუციის დებულებების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას ემსახურება.³⁰ ნეიტრალური ორგანოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს, ჩართვა ხელს შეუწყობს პოლიტიკური პროცესების სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევას. თუმცა, აღნიშნული საკითხი აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს გერმანიაშიც, კერძოდ, კი თუ რამდენად მიზანშეწონილია პოლიტიკური პროცესების შეფასების უფ-

²⁹ Apel S., Korber C., Wihl Tim., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, 1245-1246, ხელმისაწვდომია: <<http://heionline.org>>, [01.10.2014]

³⁰ ამ საკითხზე მსჯელობა მოუწია საკონსტიტუციო სასამართლოს ორჯერ, როდესაც ნდობის გამოცხადების პროცედურა პარლამენტის დაშლის მიზნით განზრახ იქნა გამოყენებული.

ლებამოსილების მინიჭება სასამართლო ხელისუფლებისთვის. თუმცა, კონსტიტუციის დაცვა ალბათ ყველაზე მეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა. ამიტომ მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში აღნიშნულზე მსჯელობა და დაფიქრება შესაძლებელია საქართველოშიც.