

საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი)

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რითაც დასრულდა 2009 წელს დაწყებული საკონსტიტუციო რეფორმა. ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომელმაც საკმაოდ მოცულობითი და მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, ფაქტობრივად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს ის გარემოება, რომ საკონსტიტუციო რეფორმამ ზეგავლენა მოახდინა სახელმწიფო მმართველობის მოდელზე, საპარლამენტო რესპუბლიკაზე ორიენტირების კუთხით.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ის ნორმები, რომლებიც სახელისუფლებო განშტოებებს შორის ურთიერთობის ახლებურ, დღევანდელისაგან განსხვავებულ წესებს ადგენენ, ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. შესაბამისად, დარჩენილ პეროდში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ხსენებული ცვლილებების ანალიზი, ასევე, საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით გამოთქმული მოსაზრებებისა თუ შენიშვნების სამომავლოდ გათვალისწინება.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ადგილის განსაზღვრა წარმოადგენდა. შესაბამისად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა ძირითადი კანონის 78-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს განსაზღვრავს და დიდწილად სწორედ მასზეა დამოკიდებული აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია.

* სამართლის დოქტორი, სრული პროფესორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანის მოადგილე.

თავი I. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი

მუხლი 78. (მოქმედი რედაქცია)

1. მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე.

2. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს სახელმწიფო მინისტრი (სახელმწიფო მინისტრები). პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულება. მთავრობა და მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას იხსნიან საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე.

2'. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესი და უფლებამოსილებები განისაზღვრება კანონით.

3. მთავრობა კონსტიტუციის, კანონებისა და პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი.

4. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოინიშნოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით.

5. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და კანონით, რომლის პროექტსაც პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა პრეზიდენტთან შემთხვევით.

6. მთავრობა უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით.

7. მთავრობის უფლებამოსილება იწყება კონსტიტუციით დადგენილი წესითა და შემთხვევებში მთავრობის წევრების დანიშვნისთანავე.

1. შესავალი

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სახელმწიფოებრივი ორგანიზმისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. აღნიშნული დებულება, რომელიც არაერთხელ დადასტურდა დოქტრინისა თუ პრაქტიკის მიერ, სრულყოფილი სახით საფრანგეთის 1789 წლის

„ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის“ მე-16 მუხლში აისახა: „საზოგადოებას, სადაც... არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია“¹.

კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, რომელიც ასახულია საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში² (მუხლი 5, პუნქტი 4), მთავრობა პრეზიდენტთან, პარლამენტთან და სასამართლო ორგანოებთან ერთად ახორციელებს სახელმწიფო ხელისუფლებას. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის წანამძღვრები ჯერ კიდევ ანტიკური ეპოქის მოაზროვნეთა შრომებში შეინიშნება. ძველი ბერძენი ფილოსოფოსი პლატონი ავითარებს მოსაზრებას შრომის განაწილების აუცილებლობის შესახებ, რის შედეგად მიუთითებს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა მხარეზე და ერთმანეთისაგან გამოყოფს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს.³ პლატონის მოსაზრებები განავითარა მისმა მოწაფემ, არისტოტელემ. იგი მიიჩნევდა, რომ „სახელმწიფო წარმოადგენს რთულ ერთიანობას, რომელიც შედგება სპეციფიური ნაწილებისაგან. უპირველესად, ეს არის „კანონსათათბირო“ ორგანო, მეორე ელემენტია ადმინისტრაციული ანუ სამთავრობო ორგანო და მესამე - სასამართლო ორგანო, რომელიც ახორციელებს მართლმსაჯულებას“⁴. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების შესახებ პლატონისა და არისტოტელეს შეხედულებებმა ზეგავლენა იქონია პოლიბიოსისა და ციცერონის მოძღვრებებზე, რომლებმაც განავითარეს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებისა და სახელმწიფოს ფორმის ურთიერთკავშირის თეორია⁵.

XVII საუკუნიდან XX საუკუნის დასაწყისამდე, გავრცელებული იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე „ბატონობის“ იდეა. კლასიკური გაგებით, სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების თეორიის ერთ-

¹ Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, www.syti.net/DDH.html

² გამოყენებულია სსიპ „საკანონმდებლო მაცნე“-ს ვებ-გვერდზე: www.matsne.gov.ge გამოქვეყნებული საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ტექსტი.

³ აბამაძე ვ., ქართული ინტელექტუალური ფენომენები, თბილისი, 1992, 4.

⁴ Aristote, La Politique, Traduite en français par J.Barthélemy-saint Hilaire, Paris, 1847, Livre VI, Chapitre XI, § 1.

⁵ აბამაძე ვ., ქართული ინტელექტუალური ფენომენები, თბილისი, 1992, 451-452.

ერთი ფუძემდებელი, ჯონ ლოკი მიიჩნევდა, რომ „კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, რომელიც მოქმედებს ერთიანობის შესანარჩუნებლად, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ ერთი უმაღლესი ხელისუფლება - საკანონმდებლო, რომელსაც ემორჩილებიან და უნდა ემორჩილებოდნენ სხვა დანარჩენები, რადგან საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს ნდობით აღჭურვილ ხელისუფლებას“⁶. ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მოწყობის უმთავრეს პრინციპად აღიარა შარლ ლუი მონტესკიემ, რომლის მოსაზრებით, ხელისუფლების სამი შტო იმგვარად უნდა იყოს დანაწილებული, რომ სახელმწიფოში არსებობდეს „საკანონმდებლო ხელისუფლება, მეფე - აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი და სამართლო ხელისუფლება“⁷. ლოკისეული იდეა, ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინირებული მდგომარეობის თაობაზე, განავრცეს ჰამილტონმა და მედისონმა ცნობილ პოლიტიკურ ესეში - „ფედერალისტი“, რომლის 51-ე ნერილში ხაზგასმულია, რომ „მართვის რესპუბლიკური სისტემის პირობებში უპირატესობას საკანონმდებლო ხელისუფლება ფლობს“⁸.

XXსაუკუნის შუა პერიოდიდან, ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინანტური მდგომარეობის იდეა, არსებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, გარკვეულად გაქარწყლდა და სახელისუფლებო ტრიადაში ერთგვარი წამყვანი როლი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დაიკავა. ეს გარემოება განაპირობა იმ ფაქტორებმა, რომ ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებით, უფრო მეტად სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციურ არეალშია თავმოყრილი ფინანსური, მატერიალურ-ტექნიკური, ტექნოლოგიური, ორგანიზაციული, ადამიანური თუ სხვა სახის რესურსები. რაც მთავარია, უდავოა, რომ სწორედ მთავრობა ფლობს ზედმინევნით და სრულ ინფორმაციას სახელმწიფოს საგარეო თუ საშინაო ურთიერთობების სფეროში. შესაბამისად, გასათვალისწინებელია როტშილდების დინასტიის ცნობილი გამონათქვამი:

⁶ John Locke, *Traité du gouvernement civil*, Traduction française de David Mael, Quebec, 2002, P. 90.

⁷ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Deuxième partie, livres XI, Chapitre XI, Paris: Éditions Gallimard, 1995, P. 57-58

⁸ მედისონი ჯ., ფედერალისტი, 51, 1788, 6 თებერვალი, ფედერალისტური ნერილები. იხ., <http://federalistpapers.ge/federali51.php>

„ვინც ფლობს ინფორმაციას, ის ფლობს მსოფლიოს“. თანამედროვე პერიოდში აღმასრულებელ ხელისუფლებას საკმაოდ მნიშვნელოვანი პრეროგატივები გააჩნია საკანონმდებლო ორგანოსთან ურთიერთობის კუთხით, განსაკუთრებით, საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის მხრივ. ამგვარი ტენდენციის საილუსტრაციოდ, რასაც საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციამაც შეუწყო ხელი, შესაძლებელია გამოვყოთ რამოდენიმე არგუმენტი, კერძოდ: დასავლეთ ევროპის ქვეყნების პარლამენტებში მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივები საგრძნობლად ჭარბობს საპარლამენტო ინიციატივებს;⁹ მთავრობა ჩართულია საკანონმდებლო პროცესის თითქმის ყველა სტადიაში, გააჩნია პრიორიტეტული უფლება (ზოგჯერ ინიციატივის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლებით) პარლამენტის სხდომის დღის წესრიგის შედგენის პროცესში;¹⁰ უფლებამოსილია ნდობის საკითხთან კავშირში, განხილვის გარეშე, მიმართოს პარლამენტს კანონპროექტის მიღების მოთხოვნით და სხვ.¹¹ აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენის ზრდაზე, განსაკუთრებით, საპარლამენტო მმართველობის მოდელებში, მიუთითებს ანდრაშ შაიოც, რაც, მისი მოსაზრებით, სახელმწიფოს მიზნებიდან გამომდინარე, ოპერატიული და ეფექტური მოქმედების აუცილებლობით აიხსნება¹².

1.1. მთავრობის არსი, სახეები და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში

აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ ჭრილში დაკავშირებულ სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას. ამ სისტემის სათავეში მოქცეულია მთავრობა, რომელსაც, მმართველობის მოდელის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს მეთაური ან პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს. აღმასრულებელი ხელისუფლება რთული იერარქიული და კონსტრუქციული მექანიზმია, რომლის აგე-

⁹ Trevilly Y. Rehabiler le metier de depute // Revue politique et parlementaire. Mai - juin 1991. N 953. P.17.

¹⁰ საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 48, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, გვ. 589.

¹¹ Duverger M. Le systeme politique francais. 20e ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1990. P.356-357.

¹² შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211-214.

ბულება დამოკიდებულია სახელმწიფო მმართველობის ფორმასა და ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციაზე. ოქსფორდის ონლაინ-ლექსიკონში აღმასრულებელი ხელისუფლება განიმარტება, როგორც „ხელისუფლების შტო, რომელიც ახორციელებს მმართველობით ფუნქციებს მოქმედი კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე“¹³.

მთავრობა წარმოადგენს საერთო კომპეტენციის მატარებელ სახელმწიფო ხელისუფლების კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს უმაღლეს აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ ფუნქციებს სახელმწიფოში, უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაციას და კონსტიტუციური წყობის დაცვას. შესაბამისად, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გვევლინება. ის მოსაზრება, რომ მთავრობა მოწოდებულია აღასრულოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონები (რა მიზნითაც შეიქმნა თავდაპირველად ეს ინსტიტუტი) თანამედროვე ეტაპზე ნაკლებად აქტუალურია, რადგან მთავრობა ჩამოყალიბდა უმაღლეს პოლიტიკურ ორგანოდ, რომელიც ხელმძღვანელობს საჯარო ადმინისტრაციას და ახორციელებს საერთოეროვნულ მმართველობას (კანონებისა და საგარეო პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია, ბიუჯეტის შესრულება, თავდაცვისა თუ უსაფრთხოების ფუნქციების განხორციელება, ეკონომიკური პროცესების დაგეგმვა-უზრუნველყოფა და სხვ.). თანამედროვე სახელმწიფოებში მთავრობის ფუნქციებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდამ, კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული „შეკავება-განონანსწორების“ პრინციპზე დაყრდნობით და მმართველობის მოდელების გათვალისწინებით, პოლიტიკურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახით მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების კონკრეტული ფორმების შემუშავება განაპირობა. შერეული თუ საპარლამენტო მმართველობის მოდელებში, სადაც მთავრობა კოლეგიური ორგანოს სახით ფუნქციონირებს, დამკვიდრებულია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმები პარლამენტის წინაშე. რაც შეეხება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებსა და აბსოლუტურ მონარქიებს, მთავრობა, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურის სათაბირო ორგანოა, არ წარმოადგენს კოლეგიურ ინსტიტუციას და მას თავად სახელმწიფოს მეთაური ხელმძღვანელობს. შესაბამისად, ამგვარ მოდელებში

¹³ www.oxforddictionaries.com

მთავრობის წევრები არა საკანონმდებლო ორგანოს, არამედ სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი.

კონსტიტუციურ სამართალსა და პოლიტიკურ მეცნიერებებში ტერმინი „მთავრობა“ ამ ორგანოს ყველაზე გავრცელებული ოფიციალური სახელწოდებაა. ამგვარი დასახელებით იწოდება იგი საქართველოში, ჩეხეთში, მოლდოვაში, ხოლო ფედერალურ მთავრობად - ავსტრიასა და გერმანიაში; მინისტრთა კაბინეტად - უკრაინასა და ლატვიაში, მინისტრთა საბჭოდ - საფრანგეთში, ესპანეთსა და ისრაელში, სახელმწიფო საბჭოდ - ჩინეთში, ნორვეგიასა და შვედეთში, აღმასრულებელ საბჭოდ - ახალ ზელანდიაში, ფედერალურ საბჭოდ - შვეიცარიაში და სხვა. რიგ ქვეყნებში ტერმინები „მთავრობა“ და „მინისტრთა საბჭო“ სინონიმებად გვევლინება, მაგ., ბელგიის კონსტიტუციის III თავის განყოფილებას ეწოდება „ფედერალური მთავრობა“, ხოლო მასში გამოიყენება ტერმინი „მინისტრთა საბჭო“, მიუხედავად იმისა, რომ საუბარია ერთი და იმავე ორგანოზე. ასევე, გვხვდება ქვეყნები, სადაც ტერმინები „მთავრობა“ და „მინისტრთა საბჭო“ განსხვავებული დატვირთვის მატარებელია, მაგ., ნიდერლანდების კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა შედგება მეფისა და მინისტრებისაგან (მუხლი 42), ხოლო მინისტრთა საბჭო - პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან (მუხლი 45). პორტუგალიაში, კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, სახელმწიფო მდივნები და მათი მოადგილეები (მუხლი 183), ხოლო მინისტრთა საბჭოში - პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილეები და მინისტრები (მუხლი 184). ზოგიერთ ქვეყანაში კი (ბრაზილია), „მთავრობა“ კონსტიტუციურ დონეზე საერთოდ არ გამოიყენება, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციასთან დაკავშირებით სახელდება მხოლოდ პრეზიდენტი და ცალკეული მინისტრები (კარი IV, თავი II).¹⁴ იმ გარემოების მიუხედავად, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულად იწოდება, განზოგადებული მნიშვნელობით სწორედ ტერმინი „მთავრობა“ გამოიყენება.

პოლიტიკური შემადგენლობის მიხედვით, კონსტიტუციონალიზმი იცნობს ერთპარტიულ, კოალიციურ (მრავალპარ-

¹⁴საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციების მითითებისას ძირითადად ვყვრდნობით: საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, ნაწილი I-V, თბილისი, 2006-2008.

ტიულ) და უპარტიო მთავრობებს. *ერთპარტიული მთავრობა* გვხვდება აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებსა და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში - თუ ამას სახელმწიფოს მეთაურები მოისურვებენ, ასევე, საპარლამენტო დემოკრატიებსა და შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში, როდესაც სადეპუტატო მანდატების უმრავლესობას ერთი პარტია მოიპოვებს და საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირებას ახდენს. პარტიული მთავრობის ნაირსახეობაა *კოალიციური მთავრობა*, რომელიც საპარლამენტო სისტემის პირობებში იქმნება, იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნების შედეგად ვერცერთი პარტია მოიპოვებს მთავრობის ფორმირებისათვის აუცილებელ საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას. კოალიციური მთავრობა ფორმირდება ორი ან მეტი პოლიტიკური პარტიის შეთანხმების საფუძველზე, რომლებიც ერთობლიობაში ფლობენ საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას და სამთავრობო პორტფელსაც კოალიციურ მთავრობაში მათი მანდატების შესაბამისად ინაწილებენ. ხშირია, როდესაც პარლამენტში მყოფი პარტიები, საპარლამენტო უმრავლესობის არარსებობის პირობებში, მკვეთრი პროგრამული განსხვავებულობის გამო, დამოუკიდებლად ვერ ახდენენ მთავრობის ფორმირებას, ასევე, ვერ იქმნება საპარლამენტო კოალიცია. ამ შემთხვევაში იქმნება *უმცირესობის მთავრობა*, რომელიც, როგორც წესი, თავს არიდებს რადიკალური გადაწყვეტილებების მიღებას.¹⁵ რაც შეეხება *უპარტიო მთავრობას*, მისი შექმნა შესაძლებელია, თუ არჩევნების შედეგად არ მოხდა საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირება, ვერ ხერხდება კოალიციური მთავრობის შექმნა და ამასთან, მიზანშეწონილი არაა საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა. ამ შემთხვევაში მთავრობა არა პარტიული, არამედ წმინდა პროფესიული ნიშნით კომპლექტდება და „სამსახურებრივი მთავრობის“ სახელით მოიხსენიება. ამგვარი მთავრობები არსებობის ხანმოკლე ვადით გამოირჩევიან, რის გამოც მათ „გარდამავალ“, „დროებით“ მთავრობებსაც უწოდებენ.¹⁶

1.2. მთავრობის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით“ იწყება.

¹⁵ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 322-323.

¹⁶ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 296.

საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ამ აქტის მიღებით საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. დამოუკიდებლობის აქტში, პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, გაჩნდა მთავრობის ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო ეროვნული საბჭოს წინაშე. შემდეგი ნაბიჯი უკვე საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის - საქართველოს კონსტიტუციის მიღება გახლდათ, რომელმაც საპარლამენტო მმართველობაზე ორიენტირებული რესპუბლიკის მოდელით გახსნა ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი.¹⁷

1921 წლის კონსტიტუციის¹⁸ მეხუთე თავით რეგლამენტირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული დებულებები, განსაზღვრულია მთავრობის ფორმირების, კომპეტენციისა და მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხები, ასევე, მოწესრიგებულია მთავრობის ორგანიზაციული საქმიანობა და პარლამენტთან მიმართების ცალკეული პროცედურები.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციას საფუძვლად დაედო პარლამენტარიზმისათვის დამახასიათებელი „მთავრობის პასუხისმგებლობისა“ და „მორჩილების“ პრინციპების შერწყმა, რაც შვეიცარიული „უშუალო დემოკრატიის“ სისტემიდან იყო გადმოღებული.¹⁹ „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ ეკუთვნოდა კოლეგიურ ორგანოს - მთავრობას, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. ამასთან, ერთი და იმავე პირის მთავრობის თავმჯდომარედ არჩევა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ იყო შესაძლებელი. ამგვარი შეზღუდვა არც იმ პერიოდის და არც შემდგომი საპარლამენტო სისტემებისათვის არ არის დამახასიათებელი²⁰.

¹⁷ მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 95.

¹⁸ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მითითებისას ვეყრდნობით: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა), 2011.

¹⁹ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996, 82.

²⁰ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია“, 2011, 27.

კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს მთავრობის საერთო უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების ჩამონათვალს. ამასთან, კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარეს ანიჭებს „რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობასთან“ და „რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალის გამონევენასთან“ (მუხლი 70) დაკავშირებულ კომპეტენციებს, რაც ადასტურებს მთავრობის თავმჯდომარისათვის სახელმწიფოს მეთაურისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უფლებამოსილების, მათ შორის, მთავარსარდლის ფუნქციების მინიჭებას.²¹

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გარეშე, რომლის მოვალეობებს გარკვეული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე²². ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით, მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში. სავარაუდოა, რომ კონსტიტუციის ამოქმედების შემდეგ შესაბამისი კანონებით მოწესრიგდებოდა ისეთი საკითხები, რომლებსაც კონსტიტუცია ღიად ტოვებდა, თუმცა, ისიც ხაზგასასმელია, რომ რიგ შემთხვევებში კონსტიტუცია ბლანკეტურ ნორმებსაც კი არ შეიცავდა ამის თაობაზე. შესაბამისად, ძირითადი კანონი არ ითვალისწინებდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგებას, როგორიცაა: მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მისი კანდიდატურის წარმდგენ სუბიექტთა წრე; მთავრობის მიმართ შეკითხვების შემთხვევაში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების (მუხლი 59) კავშირი მთავრობის წევრის გადადგომასთან „როცა პარლამენტი დაჰყარავს მის ნდობას“; მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება „...თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (მუხლი 73). მთავრობის თავმჯდომარის ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები და მითითებული კონსტიტუციური ნორმები ამყარებს ჩვენს პოზიციას

²¹ მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 190-191.

²² ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბილისი, 2011, 36; ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2004, 104.

იმის თაობაზე, რომ 1921 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარის იმგვარი ინსტიტუტი შემოიღო, რომელიც, ფაქტობრივად სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღიჭურვა. მთავრობის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად, პარლამენტის ნდობის გარეშე ახდენდა მთავრობის ფორმირებას და თუ მთელი კაბინეტის „გარდაქმნის“ საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ინარჩუნებდა თანამდებობას და თავადვე შეადგენდა ახალ მთავრობას. არადა, კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ე.წ. „ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებები“, რომლებიც მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციას მიეკუთვნება და ცნობილია, როგორც „უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები“, სახელმწიფოს მმართველობის თუ ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმის მიუხედავად. მათ რიცხვს მიეკუთვნება, მაგ., მთავრობის ფორმირების პროცესში მონაწილეობა; პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა; პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; კანონთა პრომულგაცია და ვეტო; რიგი საკადრო უფლებამოსილებები; შეწყალება და სხვა.²³ შესაბამისად, 1921 წლის კონსტიტუციით შემოთავაზებული რესპუბლიკის მმართველობის მოდელი ვერ ჩაითვლება კლასიკურ საპარლამენტო მოდელად, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მასში არ არსებობდა ნეიტრალური ფიგურა - სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტის სახით, რომელიც, შესაბამისი კრიზისული გარემოებების დადგომისას ან დაითხოვდა პარლამენტს, ან გადააყენებდა მთავრობას. ამასთანავე, კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა „მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა“ და შემოიფარგლა მხოლოდ „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით“, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისათვის ნაკლებადაა ცნობილი. კონსტიტუციაში, ასევე, არ არის გათვალისწინებული „პარლამენტის დათხოვნის“ პრინციპი, რაც აუცილებელი მოვლენაა საპარლამენტო მმართველობისათვის და ფრანგული კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მიჩნეულია პარლამენტარიზმის შემადგენელ ძირითად ელემენტად,²⁴ ვინაიდან, ერთი

²³ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ნაშრომში: „საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, თბილისი, 2010, 51-52.

²⁴ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 105.

მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის დათხოვნა განსაზღვრავენ ხელისუფლებათა შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და ნონასწორობას.

პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მოდელის შეფასება საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელს, იმ თავისებურებით, რომ არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარეს ჰქონდა შეთავსებული. ამგვარი სახით გახლდათ ჩამოყალიბებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი რეგლამენტაცია საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, რაც, იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებით და თანამედროვე გადასახედიდანაც, გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება.²⁵ ამასთან, ამგვარი თავისებურებები რიგ შემთხვევებში კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული კლასიკური პრინციპებიდან გადახვევას წარმოადგენს და გარკვეულ გავლენას ახდენს სახელმწიფო სისტემის მწყობრ ფუნქციონირებაზე.

რაც შეეხება ოკუპაციის შემდგომი საქართველოს ისტორიის საბჭოურ პერიოდს. საბჭოთა საქართველოში მიღებული იყო 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციები. 1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობას, როგორც მმართველობის უმაღლეს ორგანოს ქმნიდა საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და მას სახალხო კომისართა საბჭო ეწოდებოდა. 1922 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის ფუნქციები კვლავ სახალხო კომისართა საბჭოს დააკისრა, რომლის შემადგენლობაში სახალხო კომისრები შედიოდნენ. 1937 წლის კონსტიტუციით, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კომისართა საბჭო, რომელიც ანგარიშვალდებული იყო საქართ-

²⁵ დეტალურად მთავრობის ინსტიტუტის შესახებ პირველ ქართულ კონსტიტუციაში იხ., კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ნაშრომში: „ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი“, ბათუმი, 2010, 166-180.

ველოს უმაღლესი საბჭოს წინაშე. სახალხო კომისართა საბჭო წარმართავდა სახალხო კომისარიატის მუშაობას. 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციამ შემოიღო მინისტრთა საბჭო, რომელსაც ქმნიდა საქართველოს უზენაესი საბჭო და იგი საქართველოს მთავრობას წარმოადგენდა.²⁶ ხაზგასასმელია, რომ კომუნისტური იდეოლოგია და სოციალისტური დოქტრინა არ აღიარებდა სახელმწიფოს ორგანიზაციის ფუძემდებლურ პრინციპებს: კანონის უზენაესობას, ხელისუფლების დანაწილებასა და ადამიანის ძირითად უფლებებს. შესაბამისად, ტოტალიტარულ და ერთპარტიულ საბჭოურ სისტემაში მთავრობა სრულ ფიქციას წარმოადგენდა.

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, რომელიც ეროვნული ძალების გამარჯვებით დასრულდა. თუმცა, სამთავრობო ინსტიტუტის თვალსაზრისით, რადიკალური რეფორმები არ განხორციელებულა. გარკვეული ცვლილებები შევიდა 1978 წლის საქართველოს კონსტიტუციაში, ისიც ძირითადად საბჭოური აბრევიატურისაგან გათავისუფლების კუთხით. მოგვიანებით, 1991 წლის 14 აპრილს, პირველად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, დაფუძნდა საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომელიც, მეთაურობდა რა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას, ფაქტობრივად მთავრობის ხელმძღვანელად მოგვევლინა.

მთავრობის ინსტიტუტის განვითარების შემდეგი ეტაპი 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს უკავშირდება, რომელიც მცირე კონსტიტუციას წარმოადგენდა. მცირე კონსტიტუციის უმთავრესი პოზიტივი ის გახლდათ, რომ მან საბოლოო წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და მომდევნო სამი წლის განმავლობაში, 1995 წლამდე, ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნქციას ასრულებდა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მე-5 თავით (მუხლები 22-29) ქვეყანაში აღმასრულებელი ფუნქციის განხორციელება მინისტრთა კაბინეტს დაეკისრა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. მინისტრთა კაბინეტი შედგებოდა პრემიერ-მინისტრის, მისი მოადგილეებისა და კაბინეტის სხვა წევრებისაგან. რაც შეეხება მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილებას და საქმიანო-

²⁶ დეტალურად საბჭოთა და გარდამავალი პერიოდის საქართველოს კონსტიტუციური აქტების შესახებ იხ., უტიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, თბილისი, 1995, 18-66.

ბის წესს, მათი მოწესრიგება მცირე კონსტიტუციამ „მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“ კანონს მიიღო, რომელიც 1992 წლის 22 დეკემბერს იქნა მიღებული. ხსენებული კანონით წესრიგდებოდა მთავრობის კომპეტენცია, სტრუქტურა და ურთიერთობა სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან.²⁷

1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, რომელმაც დააფუძნა ევროპაში იმ დროისათვის ერთადერთი საპრეზიდენტო რესპუბლიკა. შესაბამისად, პრეზიდენტი, სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქციებსაც ითავსებდა. მოგვიანებით, 1997 წლის 15 აპრილს, პარლამენტმა მიიღო კანონი „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომელიც ამომწურავად განსაზღვრავდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა სისტემას, ფორმირების წესს და საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს, მთავრობა წარმოადგენდა პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოს, რომელიც ხელს უწყობდა პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური - პრეზიდენტი, თავად აყალიბებდა და საკანონმდებლო ორგანოს დასამტკიცებლად წარუდგენდა მთავრობის შემადგენლობას, მის მიერ შედგენილი დღის წესრიგით იწვევდა და უძღვებოდა მთავრობის სხდომებს. მთავრობის შემადგენლობაში შედიოდნენ სახელმწიფო მინისტრი და მინისტრები. მთავრობის სხდომაზე განხილულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებდა არა მთავრობა, არამედ პრეზიდენტი ერთპიროვნულად. მთავრობის წევრები პასუხისმგებლები იყვნენ უშუალოდ პრეზიდენტის წინაშე. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობა ვერ ახორციელებდა სამართალშემოქმედებით საქმიანობას, რადგან იგი არ წარმოადგენდა კოლეგიურ ორგანოს, რომელსაც შეეძლო სამართლებრივი აქტების გამოცემა. აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაში არსებობდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელისათვის სრულიად უცნობი სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტი.²⁸ სახელმწიფო მინისტრს, რომელიც კონსტიტუციურად

²⁷ დეტალურად 1992 წლის მცირე კონსტიტუციის შესახებ იხ., მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 136-155.

²⁸ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2010, 113.

საკმაოდ მწირი უფლებამოსილებების მქონე თანამდებობის პირი გახლდათ (ხელმძღვანელობდა კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებდა მის ცალკეულ დავალებებს), დაეკისრა ერთგვარი შუამავლის ფუნქცია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, მთავრობა არ იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.

1995 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებიდან რამდენიმე წელში, ოფიციალურ თუ არაოფიციალურ დონეზე, აქტიურად განიხილებოდა მთავრობის სტატუსის შეცვლის, კერძოდ კი, მინისტრთა კაბინეტისა და პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შემოღების საკითხი. კონსტიტუციისათვის მოინვიეს პროფესორია ჰერმან შვარცი; 2001 წელს გამოქვეყნდა კიდევაც კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებას ითვალისწინებდა.²⁹ თუმცა მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბება და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღება მხოლოდ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებებით გახდა შესაძლებელი.

2. ნორმის ისტორია

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, თავდაპირველი რედაქციით, არ შეიცავდა დამოუკიდებელ ნორმებს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსთან დაკავშირებით, რაც, ბუნებრივია, აიხსნებოდა იმ გარემოებით, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონით დადგენილი სახელმწიფო მმართველობის მოდელი საპრეზიდენტო ტიპის რესპუბლიკაზე იყო ორიენტირებული. შესაბამისად, მთავრობა არ ფუნქციონირებდა კოლეგიური ორგანოს სახით, არ იყო გათვალისწინებული პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა და საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი. პრეზიდენტი, სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც წარმოადგენდა და, შესაბამისად, მთავრობა მისი სათაბირო ორგანო გახლდათ. თავად ძირითადი კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციისა და საქმიანობის, ასევე, პრეზიდენტის სამთავრობო უფლებამოსილებების თაობაზე საკმაოდ ზოგად,

²⁹ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 333-334; მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 193-194.

მცირე მოცულობით მოწესრიგებას შეიცავდა. ხსენებული საკანონმდებლო ვაკუუმი შეავსო 1997 წლის 15 აპრილს მიღებულმა კანონმა „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, ასევე, სახელმწიფოს მეთაურის რიგმა ნორმატიულმა აქტებმა.

2004 წელს განხორციელდა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს საქართველოში მთავრობის დამოუკიდებელ სახელისუფლებო ორგანოდ ჩამოყალიბება წარმოადგენდა. ამ მიზნის მიღწევა მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებისა თუ სამართლებრივი დოქტრინის გათვალისწინებით, შეუძლებელი იყო. შესაბამისად, შეიცვალა ქართული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმა და დამკვიდრდა მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეული) სისტემა. კონსტიტუციას დაემატა IV¹ თავი, სახელწოდებით - „საქართველოს მთავრობა“. სწორედ ამ პერიოდიდან ჩნდება ქართულ კონსტიტუციურ ისტორიაში კონსტიტუციის 78-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის რეგლამენტაციას, ასევე, მისი შემადგენლობის, კომპეტენციისა და ფუნქციონირების ზოგად მოწესრიგებას ითვალისწინებს. ზოგადად, მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის შერეული, ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემით ჩანაცვლება და კოლეგიური მთავრობის ინსტიტუტის შემოღება, ვენეციის კომისიის მხრიდან მიჩნეულ იქნა ევროპულ პრაქტიკასთან დაახლოებად და დადებითად შეფასდა. თუმცა, იმავდროულად, გამოითქვა რიგი მოსაზრებები, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების გამყოფი ვექტორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ გადახრას უკავშირდებოდა.³⁰

აღსანიშნავია, რომ 78-ე მუხლმა, თავდაპირველ რედაქციასთან მიმართებით, გარკვეული ცვლილება განიცადა, რომელიც მთავრობის შემადგენლობას ეხებოდა. კერძოდ, 2008 წლის 11 მარტს კონსტიტუციის 78-ე მუხლში შევიდა ცვლილება და შემოღებულ იქნა პირველი ვიცე-პრემიერის თანამდებობა, ასევე, ერთის ნაცვლად, შესაძლებელი გახდა მთავრობის რამდენიმე წევრისთვის ვიცე-პრემიერის ფუნქციის დაკისრება. მუხლს ბლანკეტური ნორმის სახით დაემატა მე-2¹

³⁰ Opinion CDL-AD(2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004, 4, 7, 38.

პუნქტი, რომლის ძალითაც, პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესისა და უფლებამოსილებების განსაზღვრა კანონით უნდა მომხდარიყო.

2008 წლის 11 მარტის შემდეგ სხვა სახის ცვლილება კონსტიტუციის 78-ე მუხლში არ განხორციელებულა. უნდა აღინიშნოს, რომ 78-ე მუხლი ძალაშია 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტამდე. ამის შემდგომ ამოქმედდება კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქცია, რომელიც მიღებულ იქნა 2010 წლის 15 ოქტომბერს.

3. ნორმის განმარტება

3.1. 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი ეხება მთავრობის საქმიანობის ფუძემდებლურ მონე-სრიგებას, კერძოდ, მის კონსტიტუციურ სტატუსს და პასუხისმგებლობის ზოგად პრინციპს.

3.1.1. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

78-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება განსაზღვრავს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს, რაც უშუალო კავშირშია მის კომპეტენციებთან და ხელისუფლების ორგანოთა შორის ადგილის დადგენასთან.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში მთავრობის ადგილის მიხედვით, შესაძლებელია გამოვყოთ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სამი ძირითადი მოდელი: *საპრეზიდენტო მოდელი*, როდესაც მთავრობა არ არსებობს დამოუკიდებელი ორგანოს სახით; *ბიცეფალური (შერეული) მოდელი*, როდესაც მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად და *კაბინეტური მოდელი*, სადაც მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის უმაღლესი ორგანოა. საპრეზიდენტო მოდელის კლასიკურ ნიმუშს წარმოადგენს ამერიკის შეერთებული შტატები და მისი ძირითადი მახასიათებლებია: მთავრობა სათათბირო ორგანოა და არ არსებობს კოლეგიური ორგანოს სახით; მას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელიც თავად შეარჩევს და ნიშნავს მთავრობის წევრებს; მინისტრები პასუხისმგებელი არიან მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე. ბიცეფალური მოდელი გვხვდება მმართველობის შე-

რეულ სისტემებში, სადაც კოლეგიურ მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის ნაწილდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები (საფრანგეთი, პორტუგალია, ფინეთი, პოლონეთი). რაც შეეხება მესამე, კაბინეტურ მოდელს, აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი ადმინისტრაციული თუ მმართველობითი უფლებამოსილებები არ გააჩნია. ამ მოდელში მთავრობის ფორმირება საკანონმდებლო ორგანოზეა დამოკიდებული, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმებითაა აღჭურვილი (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, იტალია, ესპანეთი). შესაბამისად, უდავოა, რომ მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში და მისი მონაწილეობის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების საქმეში პირდაპირკავშირშია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელთან.³¹

ცხადია, რომ საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიცეფალური მოდელია დამკვიდრებული. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ პრეზიდენტს იურიდიულად ჩამოაშორა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქცია, დატოვა რა იგი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის რანგში. თუმცა მთავრობის კონსტიტუციური უფლებამოსილება - „უზრუნველყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება“³² - გარკვეული კამათის საგანი გახდა. იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ საქართველო მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელზე ორიენტირებული რესპუბლიკაა, დავას არ იწვევს ფაქტი - აღმასრულებელი ფუნქციები სახელმწიფოს მეთაურსა და მთავრობას შორისაა გადანაწილებული. ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემა სწორედ ორმაგი, ორბუნებოვანი აღმასრულებელი ხელისუფლებით ხასიათდება.³³ თუმცა, მნიშვნელოვანია გაირკვეს- არის თუ არა საქართველოს მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი დამოუკიდებელი ორგანო. ამ საკითხის გარკ-

³¹ კობახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, II ნაწილი, თბილისი, 2007, 90.

³² აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მთავრობის არსის შესახებ იხ., წინამდებარე მუხლის კომენტარი 1.1.

³³ Opinion CDL-AD(2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004, 5.

ვევა კი, საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტიტუტში უნდა განხორციელდეს, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი „წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. ნორმის გრამატიკული ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ ტერმინი „უზრუნველყოფს“ გულისხმობს ცალკეული პროცესის განხორციელებისათვის პირობების შექმნას³⁴, ხოლო ტერმინები „წარმართავს“ და „ახორციელებს“ - შესაბამისად, „ხელმძღვანელობას“ და „პრაქტიკაში გატარებას“ ნიშნავს³⁵. გასათვალისწინებელია საქართველოს პრეზიდენტის ცალკეული კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიც: თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრის მინისტრის დანიშვნაზე (მუხლი 73, პ. 1, „ბ“ ქვეპუნქტი); უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და იუსტიციის მინისტრები (მუხლი 73, პ. 1, „გ“ ქვეპუნქტი); უფლებამოსილია მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს (მუხლი 78, პ. 4); თანხმობას აძლევს მთავრობას პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე (მუხლი 73, პ. 1 „ე“ ქვეპუნქტი). შესაბამისად, მთავრობა პრეზიდენტთან ერთად და არა დამოუკიდებლად, ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, თუმცა აღმასრულებელი საქმიანობისათვის პასუხისმგებლობა მხოლოდ მთავრობას ეკისრება.

რაც შეეხება მთავრობის მიერ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველყოფას: საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. მათი წარმართვა და განხორციელება პრეზიდენტის, ხოლო ამ პროცესის უზრუნველყოფა - მთავრობის კომპეტენციაა.

სხენებული ტერმინების განმარტება და სახელმწიფოს მეთაურის ცალკეული კონსტიტუციური კომპეტენციების მოხმობა მიუთითებს, რომ საქართველოს მთავრობა, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოსთან ერთად სახელმწიფოს მეთაურის წინაშეცაა პასუხისმგებელი, არ წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს დამოუკიდებელ ორგანოს. საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიცეფალური მოდელიდან გამომდინარე, რაც დამახასიათებელია შერეული მმართველობის სახ-

³⁴ ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 427.

³⁵ იქვე, 126; 556.

ელმწიფოებისათვის, აღმასრულებელი კომპეტენციები განაწილებულია პრეზიდენტსა და თავად მთავრობას შორის, ხშირ შემთხვევებში გაყოფი ვექტორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ გადახრით.³⁶

3.1.2. მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატები

78-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება განსაზღვრავს მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატებს, კერძოდ, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, თუმცა იგი თავადაც უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით. მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი ოდნავ გაშლილია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის პირველ მუხლში, სადაც დაკონკრეტდა, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია „თავისი საქმიანობით“, ანუ პასუხისმგებლობა უშუალოდ მთავრობის უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელებას დაუკავშირდა. განსხვავებულია მთავრობის პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, თუმცა ეს უკანასკნელი მხოლოდ მთავრობის წევრებზე ვრცელდება ინდივიდუალურად, მას კონკრეტული სამართალდარღვევის ფაქტი უდევს საფუძვლად და ძირითადად, იმპიჩმენტის პროცედურით რეალიზდება. რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, იგი სოლიდარულ ხასიათს ატარებს, შესაბამისად, მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში, მთავრობის ყველა წევრი უნდა გადადგეს.

პრეზიდენტის წინაშე საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობა კონკრეტული კონსტიტუციური თუ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით დადგენილი მექანიზმებიდან გამომდინარეობს: მთავრობა და მთავრობის წევრი უფლებამოსილებას იხსნიან მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე; პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს თავდაცვის, იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები, ასევე, დაამტკიცოს ხსენებული სამინისტროების დებულებები; პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებთან შეუსაბამობის მოტივით, შეაჩეროს ან

³⁶ იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 316.

გააუქმოს მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები; მოიწვიოს, მისი თავმჯდომარეობით ჩაატაროს მთავრობის სხდომა და ამ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება საკუთარი აქტით გააფორმოს.

პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის უმთავრეს ფორმებს შეიძლება მივაკუთვნოთ: მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და უპირობო უნდობლობის გამოცხადება. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თავისებური გამოვლინებაა პრეზიდენტის (მთავრობის ფორმირებისას) ან პრემიერ-მინისტრის (კანონპროექტთან დაკავშირებით ნდობის საკითხის დასმისას) ინიციატივით მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა. ნათელია, რომ პრეზიდენტის კომპეტენციურ არეალში საკმაოდაა მთავრობაზე ზემოქმედების საკანონმდებლო ბერკეტები, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოსაც გააჩნია მთავრობის საქმიანობის არაერთი საკონტროლო საშუალება (უნდობლობის მექანიზმი; სადეპუტატო შეკითხვების ინსტიტუტი; საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობა და სხვა).

3.2. 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

3.2.1. მთავრობის შემადგენლობა

78-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი, მეორე და მესამე წინადადებით განისაზღვრება მთავრობის შემადგენლობა კონსტიტუციურ დონეზე.

კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მთავრობის შემადგენლობა, ზოგადად, არაერთგვაროვანია. იგი აერთიანებს მთავრობის თავმჯდომარეს, თავმჯდომარის ერთ ან რამდენიმე მოადგილეს, მინისტრებს, სახელმწიფო მინისტრებს, მთავარ მინისტრებს, უპორტფელო მინისტრებს, სტატს-მდივნებს, სახელმწიფო მდივნებს, უმცროს მინისტრებს, დეპარტამენტების თავმჯდომარეებს და საპარლამენტო მდივნებს. მთავრობის შიდა სტრუქტურა საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა, შემადგენლობის განსაზღვრის პრინციპის მიხედვით, შესაძლებელია გამოიყოს მისი ორი განზოგადებული სახე - კონტინენტური და ანგლოსაქსური. მთავრობის შიდა სტრუქტურის კონტინენტური მოდელი ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ყველა საერთოეროვნული იურისდიქციის ცენტრალური დანესებულების ხელმძღვანელის სრულად წარმოდგენას (იტალია, გერმანია, აშშ, საფრანგეთი). რაც შეეხება მთავრობის შიდა სტრუქტურის ანგლოსაქსურ მოდელს

(გაერთიანებული სამეფო, კანადა, ავსტრალია), მის ძირითად მახასიათებელს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მთავრობასთან ერთად, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების უმაღლესი თანამდებობის პირებისაგან შედგება, არსებობს „კაბინეტი“, რომლის შემადგენლობაში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი და მის მიერ განსაზღვრული რამდენიმე ძირითადი სამთავრობო უწყების ხელმძღვანელი (როგორც წესი, ვიცე-პრემიერი, შინაგან საქმეთა, იუსტიციის, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, ფინანსთა და სოციალური სფეროს მინისტრები) ერთიანდება.

საქართველოს მთავრობა კონსტიტუტური მოდელის საფუძველზეა ფორმირებული და არ გამოირჩევა სამთავრობო თანამდებობების სიმრავლით. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. თუმცა კონსტიტუცია, ასევე, ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრის არსებობას. პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი, წარმოადგენს მთავრობის ხელმძღვანელს. მინისტრი ხელმძღვანელობს სახელმწიფოებრივი თუ საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად შექმნილ დაწესებულებას - სამინისტროს. რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრს, რომელსაც პრეზიდენტთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი, იგი არ ხელმძღვანელობს სამინისტროს, არამედ ასრულებს ცალკეულ მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ ამოცანებს. საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრის, მინისტრისა და სახელმწიფო მინისტრის გარდა სხვა თანამდებობის არსებობას.

რაც შეეხება ვიცე-პრემიერს, ამგვარი თანამდებობა უცხო არაა კონსტიტუციური პრაქტიკისათვის.³⁷ კონსტიტუციის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე, ერთ ან რამდენიმე წევრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულება. განმსაზღვრელია ის გარემოება, რომ არც პირველი ვიცე-პრემიერის და არც ვიცე-პრემიერის თანამდებობა განცალკევებულად არ შედის მთავრობის შემადგენლობაში, ვინაიდან მხოლოდ მთავრობის წევრს - მი-

³⁷ მაგ., ვიცე-პრემიერის თანამდებობას შემოღებულია პორტუგალიის, პოლონეთის, ხორვატიის, უკრაინის, ჩეხეთის კანონმდებლობით.

ნისტრს ან სახელმწიფო მინისტრს შეიძლება დაეკისროს პრემიერ-მინისტრის მიერ პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის ფუნქციების განხორციელება. კონსტიტუციურ დონეზე ვიცე-პრემიერის ფუნქციები არაა განწერილი. რაც შეეხება პირველ ვიცე-პრემიერს, მის ერთადერთ კონსტიტუციურ კომპეტენციას ითვალისწინებს 76-ე მუხლის პირველი პუნქტი - პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში შეასრულოს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობა.

3.2.2. მთავრობის და მთავრობის წევრის უფლებამოსილების მოხსნა

78-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეოთხე წინადადებით განისაზღვრება მთავრობისა და მთავრობის წევრების მიერ უფლებამოსილების მოხსნის ადრესატი - ეს გახლავთ საქართველოს პრეზიდენტი. იმ კონსტიტუციური მოწესრიგების მიუხედავად, რომ საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე (მუხლი 78, პ. 1), მთავრობა და მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე იხსნიან. აღნიშნული გარემოება პრეზიდენტის კონსტიტუციურ არსენალში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით მნიშვნელოვანი პრე-როგატივების არსებობაზე მიუთითებს.

მთავრობის უფლებამოსილების ვადას საქართველოს კონსტიტუცია, ისევე, როგორც განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების ძირითადი კანონები, პირდაპირ არ ითვალისწინებს. თუმცა ამგვარი ვადა, რეალურად, თავად კონსტიტუციით ყალიბდება და უკავშირდება პრეზიდენტის არჩევნებს - საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღების შემდეგ მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პრეზიდენტის წინაშე (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 1). შესაბამისად, მოქმედებს შემდეგი ფორმულა: ახალი პრეზიდენტი - ახალი მთავრობა, რითაც ირიბად განისაზღვრა მთავრობის ხუნ-წლიანი უფლებამოსილების ვადა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პრეზიდენტი ვადამდე შეუწყდება უფლებამოსილება (მაგ., გადადგომის ან იმპიჩმენტის პროცედურის გზით), მთავრობა კი აგრძელებს მუშაობას ახალი პრეზიდენტის არჩევამდე.

წინამდებარე კონსტიტუციური დანაწესით, პრეზიდენტის წინაშე უფლებამოსილებას იხსნიან საქართველოს მთავრობა

და მთავრობის წევრები. აღნიშნული პროცედურა კონკრეტდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტით, კერძოდ, ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების შემდეგ მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას მის წინაშე, ხოლო პრეზიდენტი იღებს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას. თუმცა მასში მხოლოდ მთავრობის და არა მთავრობის წევრების უფლებამოსილების მოხსნაზეა საუბარი. განცალკევებულად მთავრობის წევრების მიერ უფლებამოსილების მოხსნა არც კონსტიტუციით და არც „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით არ არის მოწესრიგებული, კანონმდებლობა მხოლოდ მთავრობის წევრის გადადგომის მექანიზმს იცნობს. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს მთავრობა კოლექტიური ორგანოა, მთავრობის წევრების (იგულისხმება ყველა წევრი) უფლებამოსილების მოხსნა ავტომატურად გამოიწვევს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას. შესაბამისად, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებული „მთავრობის წევრების უფლებამოსილების მოხსნა“ უნდა მივიჩნიოთ, შინაარსობრივი და შედეგობრივი თვალსაზრისით, „მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის“ იდენტურ მექანიზმად.

რაც შეეხება შემთხვევას, როდესაც საქმე გვაქვს მოქმედი პრეზიდენტის პირობებში მოქმედი მთავრობის ან მთავრობის წევრის გადადგომასთან: ამ დროს სახეზეა გადადგომის და არა უფლებამოსილების მოხსნის შემთხვევა, თუმცა გადადგომასაც იღებს პრეზიდენტი (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი). შესაბამისად, შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ გადადგომის ადრესატიც, უფლებამოსილების შეწყვეტის მსგავსად, სახელმწიფოს მეთაურია. მითუმეტეს, რომ, როგორც უფლებამოსილების მოხსნის, ისე გადადგომის შემთხვევაში, პრეზიდენტი მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებს ახალი შემადგენლობის დანიშვნამდე.

3.3. 78-ე მუხლის მე-2¹ პუნქტი

78-ე მუხლის მე-2¹ პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესისა და მათი უფლებამოსილებების განსაზღვრა კონსტიტუციამ კანონს მიაწოდა. აღინიშნა, რომ კონსტიტუციურ დონეზე გათვალისწინებულია პირველი ვიცე-პრემიერის ერთადერთი კომპეტენცია, რაც პრემიერ-მინი-

სტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შესრულებაში გამოიხატება.

წინამდებარე ნორმის საფუძველზე „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონში (მუხლი 10) 2008 წლის 5 ივლისს შეტანილი ცვლილებებით, დაკონკრეტდა პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებები. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის (ვიცე-პრემიერების) მოვალეობების დაკისრება ფორმდება პრემიერ-მინისტრის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით - ბრძანებით, რომელიც გამოცემიდან ხუთი დღის ვადაში ეცნობებათ მთავრობის სხვა წევრებს. ამავე ბრძანებით უნდა განისაზღვროს პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის (ვიცე-პრემიერების) ფუნქციები. კონსტიტუციური დანაწესიდან გამომდინარე, მთავრობის წევრისათვის პირველი ვიცე-პრემიერის ან ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრება პრემიერ-მინისტრის მიერ ხდება, შესაბამისად, ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი კანდიდატურის არჩევანში თავისუფალია და საკუთარი დისკრეციით მოქმედებს. პირველი ვიცე-პრემიერის მოვალეობა შეიძლება შეასრულოს მხოლოდ მთავრობის ერთმა წევრმა, ხოლო ვიცე-პრემიერის რანგში შესაძლოა ერთი ან რამდენიმე წევრი მოგვევლინოს. არც კონსტიტუცია და არც კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ვიცე-პრემიერების კონკრეტულ რაოდენობას, თუმცა, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის შესაბამისად (მუხლი 10, პუნქტი 4), ვიცე-პრემიერების რაოდენობას საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით, განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი. რაც შეეხება პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის უფლებამოსილებების საკითხს, იგი წესრიგდება მთავრობის შესახებ კანონის ხსენებული მუხლის მე-2-მე-3 პუნქტების შესაბამისად: პირველი ვიცე-პრემიერი, გარდა კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებისა (შეასრულოს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობა ამ უკანასკნელის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში), ასრულებს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას მისი არყოფნის პერიოდში, ასევე, მის ცალკეულ დავალებებს; ვიცე-პრემიერი კოორდინაციას უწევს აღმასრულებელი ხელისუფლების გან-

ხორციელებას პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით დადგენილ სახელმწიფო მმართველობის ცალკეულ სფეროში.

3.4. 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს მთავრობის მიერ სამართლებრივი აქტების გამოცემის შესაძლებლობას და თავად ამ აქტების სახეებს.

მთავრობა, როგორც საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, წარმართავს სამთავრობო დანაყოფების საქმიანობას. კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია მთავრობის კომპეტენციაში სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილების არსებობა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს ძირითადი ფუნქცია კანონთა დაცვისა და აღსრულების უზრუნველყოფაში რეალიზდება. შაიო აღნიშნავს, რომ „აღმასრულებელი ხელისუფლება მოვალეა დაიცვას და ხორცი შეასხას კანონებს“³⁸. მთავრობა, სამართლებრივი აქტების გამოცემით, ახორციელებს საკანონმდებლო აქტების მავალდებულებელი დანაწესების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში არსებული ურთიერთობების სამართლებრივ მონესრიგებას. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილება სწორედ კონსტიტუციის, კანონებისა და პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად აქვს მინიჭებული. რაც შეეხება კონსტიტუციასა და კანონებს, ცხადია, რომ ისინი საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენენ, ხოლო მთავრობის აქტები, თავად ამ ორგანოს აღმასრულებელი ბუნებიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, კანონქვემდებარე აქტების რიცხვს მიეკუთვნება და ისინი სწორედ საკანონმდებლო აქტების შესასრულებლად უნდა გამოიცეს. ამასთან, კონსტიტუციური დანაწესი მთავრობის აქტების სახელმწიფოს მეთაურის ნორმატიულ აქტებთან შესაბამისობის თაობაზე, პირდაპირ უკავშირდება მთავრობის პრეზიდენტისადმი პასუხისმგებლობის საკითხს და აიხსნება აღმასრულებელი ხელისუფლების ქართული მოდელის ბიძე-

³⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211.

ფალური ბუნებით, რომელშიც პრეზიდენტი საკმაოდ ფართო სამთავრობო ბერკეტებითაა აღჭურვილი.

მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, იღებს ორ სამართლებრივ აქტს - დადგენილებასა და განკარგულებას. ამ აქტებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის უფლებამოსილებები სამართალშემოქმედებით სფეროში დეტალურად მოწესრიგდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონებით, აგრეთვე, საქართველოს მთავრობის რეგლამენტით³⁹, სადაც გაიწერა მთავრობის სამართლებრივი აქტების მომზადების, მიღება-გამოცემისა და ძალაში შესვლის წესები. მთავრობის დადგენილება ნორმატიული აქტია, ხოლო განკარგულება - ინდივიდუალური. პრეზიდენტის ნორმატიული აქტის - ბრძანებულების უპირატესი იურიდიული ძალა მთავრობის დადგენილების მიმართ დაფიქსირებულია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონშიც (მუხლი 7, პუნქტი 10). ამასთან, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ზოგადი არსიდან გამომდინარე, დადგენილებაში უნდა მიეთითოს, თუ რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და შესასრულებლად იქნა იგი მიღებული. მთავრობა, მისი კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციით და მოქმედი კანონმდებლობით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე, რომელიც უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ხოლო გადაწყვეტილება მიიღება სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. მთავრობის სამართლებრივი აქტების მიღება-გამოცემას სწორედ მთავრობის გადაწყვეტილება უდევს საფუძვლად, რომელიც, შინაარსის გათვალისწინებით, ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულების სახით და მას ხელს პრემიერ-მინისტრი აწერს. გამონაკლისია, როდესაც მთავრობის სხდომა ტარდება პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით, რადგან ამ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით გამოიცემა.

³⁹ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 10 ივლისის №57 დადგენილებით.

3.5. 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას მთავრობის სხდომის მოწვევასა და თავმჯდომარეობასთან დაკავშირებით.

მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს საქმიანობა პოლიტიკურ-აღმასრულებელი საკითხების გადაჭრის კუთხით, მეტწილად სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასა და პოლიტიკურ რეჟიმზეა დამოკიდებული. საპრეზიდენტო სისტემებში მთავრობის სხდომა სახელმწიფოს მეთაურის შესუბრალებებისა იმართება, ყოველგვარი მკაცრად განსაზღვრული პერიოდულობის გარეშე. კაბინეტის სხდომის მუშაობის ძირითადი ფორმა არა იმდენად კოლეგიური განხილვის პრინციპზეა დაფუძნებული, რამდენადაც სამთავრობო დანესებულებების მიერ ცალკეული საკითხების პრეზიდენტისათვის წარდგენაზე, ამ უკანასკნელის მიერ გადანაცვეტილების მიღების შედეგით. საპარლამენტო და შერეულ მოდელებში მთავრობის ფუნქციონირება და შესაბამისი გადანაცვეტილების მიღება კოლეგიურ პრინციპს ეფუძნება, განსაზღვრულია სხდომათა ჩატარების გრაფიკი, დღის წესრიგს მთავრობის მეთაური ადგენს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელის პირობებში გამიჯნულია სახელმწიფოს მეთაურისა და თავად მთავრობის უფლებამოსილებანი მთავრობის სხდომის მოწვევის საკითხში. მაგ., საფრანგეთში განასხვავებენ, ერთი მხრივ, მინისტრთა საბჭოს, რომლის სხდომებს იწვევს და თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, მინისტრთა კაბინეტს პრემიერ მინისტრის თავმჯდომარეობით. მინისტრთა საბჭო იკრიბება და წყვეტს სტრატეგიულ სახელმწიფოებრივ საკითხებს, ხოლო, რაც შეეხება მინისტრთა კაბინეტს, იგი ყოველდღიური მართვის ოპერატიული ორგანოა.⁴⁰ პოლონეთში „განსაკუთრებული აუცილებლობის საკითხებზე“ პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით იკრიბება კაბინეტის საბჭო, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მინისტრთა საბჭოს⁴¹.

საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახ-

⁴⁰ იხ., კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 68-77.

⁴¹ პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლები 141, 146, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, 657, 659.

ელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. მთავრობის ამგვარი სხდომის გადწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონმა (მუხლი 7, პუნქტი 3) დაადგინა სხდომის დღის წესრიგის განმსაზღვრელი სუბიექტიც - საქართველოს პრეზიდენტი, რომელსაც, საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის შესაბამისად (მუხლი 6, პუნქტი 2), მიეცა უფლება, განსაზღვროს, აგრეთვე, სხდომის ჩატარების დრო და ადგილი. რაც შეეხება პრეზიდენტის მიერ მთავრობის სხდომის მოწვევის საფუძველს, გაურკვევლობას იწვევს კონსტიტუციური ჩანაწერი „განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით“. ბუნდოვანია, ერთი მხრივ, თუ რა იგულისხმება საკითხის „განსაკუთრებულობაში“, ხოლო, მეორე მხრივ, ვინ წყვეტს საკითხის განსაკუთრებულობას - მთავრობა თუ თავად პრეზიდენტი. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ მთავრობის სხდომის მოწვევა და მისი თავმჯდომარეობით ჩატარება სახელმწიფოს მეთაურის ნებაზეა დამოკიდებული, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე. სახელმწიფოს მეთაურის ხელში ამგვარი უფლებამოსილების არსებობა კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში, მთავრობასთან შედარებით, მის პრივილეგირებულ მდგომარეობას.

3.6. 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია. კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი, კონსტიტუციასთან ერთად, განისაზღვრება კანონით, რომლის პროექტსაც პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით.

უპირველესად, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის პარლამენტისათვის წარსადგენად მთავრობას ესაჭიროება პრეზიდენტთან შეთანხმება. ტერმინი „შეთანხმება“ განიმარტება, როგორც თანხმობის მიღება,⁴² შესაბამისად, ცხადია, რომ მთავრობა კანონის პროექტს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე ვერ წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს განსახილველად. ამგვარი მექანიზმი აძლიერებს პრეზიდენტის გავლენ-

⁴² ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 472.

ნას მთავრობის საქმიანობაზე, მათ შორის, ინსტიტუციური მოწყობის კუთხით. ეს კი კვლავ იმ ფაქტორიდან გამომდინარეობს, რაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში სახელმწიფოს მეთაურის უპირატეს როლს უკავშირდება.

3.6.1. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციურ საფუძველს. კონსტიტუციამ განსაზღვრა მხოლოდ მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ზოგადი კომპეტენცია (მუხლი 78, პუნქტი 1). კონსტიტუცია, მისი ბუნებიდან გამომდინარე, დეტალურად ვერ მოაწესრიგებს ამა თუ იმ ორგანოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ ყველა ურთიერთობას, ამგვარი მოწესრიგება ძირითადად კანონმა საკანონმდებლო აქტს მიიღო.

ზოგადად, სამთავრობო ხელისუფლება საკმაოდ მრავალფეროვანი კომპეტენციითაა აღჭურვილი. თანამედროვე სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი დოქტრინის შესაბამისად, მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფოს საგარეო ინტერესების, საჯარო წესრიგის და ადამიანის უფლებების დაცვას, მას ეკისრება ეკონომიკური, სოციალური და სხვა სახის მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება. მთავრობის კომპეტენცია, ერთგვაროვანი სფეროების მოწესრიგების ნიშნით, შეგვიძლია რამდენიმე ჯგუფში გავაერთიანოთ, ეს სფეროებია: სახელმწიფო აპარატის ფორმირება და მართვა; კანონების აღსრულება; სამართალშემოქმედება; ბიუჯეტის შედგენა და შესრულება; საშინაო და საგარეო საგარეო პოლიტიკის განხორციელება; უფლებამოსილებანი საგანგებო მდგომარეობის დროს.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კანონით უნდა განისაზღვროს: მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი. შედეგად, საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 11 თებერვალს მიიღო სპეციალური კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.

მთავრობის სტრუქტურა განისაზღვრა კანონის მე-4 მუხლის საფუძველზე, რომლის შესაბამისად, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს სამინისტროებისა და მათი მმართველობის სფეროში

შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების მეშვეობით. ამასთან, აიკრძალა კანონით გათვალისწინებული სხვა გარდა მთავრობის შემადგენლობაში რაიმე სახის სხვა სტრუქტურის ან ორგანოს შექმნა. სამინისტრო იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში, სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად. იგი ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს. სამინისტროს შემადგენლობაში შედის სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება. იგი წარმოადგენს სამინისტროს გამგებლობაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას და იქმნება სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურულ ან სხვა სფეროებში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად. საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში შედიან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები. ხსენებულის გარდა, პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას, მთავრობის წევრს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციისათვის მიკუთვნებული სხვადასხვა საკითხების მოსამზადებლად და ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით, შეუძლიათ შექმნან სათათბირო ორგანოები - კომისიები და საბჭოები. მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე, მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით იქმნება მთავრობის კანცელარია. კანცელარიას ხელმძღვანელობს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

მთავრობის უფლებამოსილება განისაზღვრა კანონის მე-5 მუხლის საფუძველზე, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. კომპეტენციათა ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა, მაგალითისთვის მოვიყვანო რამდენიმე მათგანს, კერძოდ, მთავრობა:

ა) უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტუნარიანი და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ფორმირებას;

ბ) ახორციელებს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობების რეგულირებას, შეიმუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტთან

შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების შემდეგ უზრუნველყოფს მის შესრულებას, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს;

გ) უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას;

დ) უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას;

ე) იღებს აუცილებელ ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად;

ვ) იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველყოფის, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით, უზრუნველყოფს დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლას;

ზ) უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ლონისძიებების განხორციელებას და სხვა.⁴³

მთავრობა ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით, სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

მთავრობის საქმიანობის წესი განისაზღვრა კანონის მე-4 თავის შესაბამისად, კერძოდ, დადგინდა მთავრობის ხელმძღვანელის - პრემიერ-მინისტრის და მთავრობის შემადგენლობაში შემავალი თანამდებობების სამართლებრივი სტატუსი, ასევე, მთავრობის საქმიანობის მთავარი ორგანიზაციული ფორმის - მთავრობის სხდომის ჩატარებასთან დაკავშირებული მოწესრიგებები.

3.7. 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით.

ზოგადად, კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში ცნობილია მთავრობის კოლეგიური პასუხისმგებლობის და მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მექანიზმები. ამ მექანიზმების ერთ-ერთი გამოხატულებაა გა-

⁴³ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5.

დადგომა. მთავრობა შეიძლება გადადგეს სრული შემადგენლობით, პრინციპულ საკითხთან დაკავშირებით საკუთარ საქმიანობაში დაშვებული წარუმატებლობის ან წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებების გამო. მთავრობის გადადგომის გარდა, მთავრობის წევრსაც აქვს გადადგომის უფლება. რაც შეეხება პრემიერ მინისტრს, მისი გადადგომა მთავრობის გადადგომას განაპირობებს.

წინამდებარე კონსტიტუციური ნორმა მთავრობას ანიჭებს გადადგომის უფლებას. პრეზიდენტი იღებს მთავრობის გადადგომას და უფლებამოსილია, მასვე დააკისროს მოვალეობის შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის დანიშვნამდე (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი). თუმცა არც კონსტიტუციაში და არც კანონმდებლობაში არ არის დაკონკრეტებული მთავრობის გადადგომის საფუძვლები და მოტივები. იმავდროულად, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს მინისტრის გადადგომის საფუძვლებს, რაც, ძირითადად, სახელმწიფოს მეთაურის ან საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განხორციელებული პოლიტიკისადმი პრინციპულ შეუთანხმებლობაში გამოიხატება. სავარაუდოდ, მთავრობის კოლეგიური გადადგომა, უპირველესად, პრეზიდენტთან ან პარლამენტთან პოლიტიკური პოზიციების არათავსებადობით უნდა აიხსნას. კონსტიტუციაც და კანონმდებლობაც ღიად ტოვებს რამდენიმე, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვან საკითხს. კერძოდ, კონსტიტუციური ჩანაწერი გვამცნობს, რომ მთავრობა უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით. მთავრობის რეგლამენტის თანახმად, მთავრობის გადაწყვეტილება ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულების სახით. თუმცა რეგლამენტში არ ჩანს, ესაჭიროება თუ არა გადადგომის შესახებ გადაწყვეტილებას მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მთავრობის სამართლებრივი აქტებისათვის დადგენილი პროცედურის გავლა. მთავრობის კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ გადადგომის შესახებ გადაწყვეტილება, კენჭისყრის საფუძველზე, მთავრობის აქტით უნდა გაფორმდეს. ასევე, ღიად არის საკითხი იმის თაობაზე, თუ რა ხდება მაშინ, როდესაც მთავრობა წარუდგენს პრეზიდენტს გადადგომის გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტი მას არ მიიღებს, მთავრობა კი დაჟინებით ითხოვს გადადგომას? საკანონმდებლო პასუხი ამ კითხვაზე არ არსებობს. სავარაუდოდ, საკითხი პოლიტიკური მოლაპარაკების გზით უნდა მოწესრიგდეს,

თუმცა მთავრობამ უნდა გააგრძელოს მოვალეობების შესრულება, რათა ქვეყანა სამთავრობო თუ პოლიტიკურ კრიზისამდე არ მიყვანოს.

3.8. 78-ე მუხლის მე-7 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-7 პუნქტი განსაზღვრავს მთავრობის უფლებამოსილების დაწყებას, რაც დაუკავშირდა მთავრობის წევრების დანიშვნას.

წინამდებარე ნორმით მკაფიოდაა განსაზღვრული, რომ მთავრობის უფლებამოსილება იწყება მხოლოდ კონსტიტუციით და არა რომელიმე სხვა საკანონმდებლო აქტით დადგენილი წესითა და შემთხვევებში მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

მთავრობის წევრების დანიშვნის მიმართ განსხვავებული წესი მოქმედებს. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, ხოლო მთავრობის სხვა წევრები - პრემიერ-მინისტრის მიერ, მხოლოდ პრეზიდენტის მხრიდან თანხმობის მიცემის შემდეგ (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „ბ“ ქვეპუნქტი). სიტყვა „თანხმობა“ განიმარტება, როგორც დადებითი პასუხი, დასტური.⁴⁴ შესაბამისად, ცხადია, რომ მინისტრის კანდიდატურის შერჩევაში გადამწყვეტი უფლება პრეზიდენტს ეკუთვნის, ხოლო პრემიერ-მინისტრი კი აქტს გამოსცემს დანიშვნის თაობაზე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის წევრების დანიშვნა და შესაბამისად, მთავრობის უფლებამოსილების დაწყება, დაკავშირებულია რამდენიმე გარემოებასთან. უპირველესად, მთავრობის წევრთა დანიშვნა უკავშირდება ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს, კერძოდ, პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადებიდან სამ დღეში ხდება მთავრობის წევრების დანიშვნა (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 3). თუ პარლამენტმა მთავრობას სამჯერ ზედიზედ ნდობა არ გამოუცხადა და პრეზიდენტმა არ წამოაყენა პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურა, პრემიერ-მინისტრი დაინიშნება პარლამენტის თანხმობის გარეშე, პრეზიდენტის მიერ, ხოლო მინისტრები დაინიშნებიან პრემიერ-მინისტრის მიერ პრეზიდენტის თანხმობით (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 5). კიდევ ერთი შემთხვევა ეხება მოქმედი მთავრობის წევრის (პრემიერ-მინისტრის გარდა) გადადგომას ან თანამდებობიდან გათავი-

⁴⁴ ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 238.

სუფლებას, რა დროსაც მთავრობის ახალ წევრს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის თანხმობით. ჩანს, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც საკითხი პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის სხვა წევრის დანიშვნას ეხება, სავალდებულოა პრეზიდენტის თანხმობა. ამგვარი მექანიზმი შერეული რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიცეფალური ბუნებიდან გამომდინარეობს, სადაც პრეზიდენტი, მთავრობასთან ერთად, ახორციელებს სამთავრობო უფლებამოსილებებს. თუმცა პრემიერ-მინისტრისათვის პრეზიდენტის თანხმობის აუცილებლობა მინისტრის დანიშვნაზე ხაზს უსვამს პრეზიდენტის გადამწყვეტ როლს მთავრობის საკადრო შემადგენლობის განსაზღვრის პროცესში.

თავი II. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (ახალი რედაქცია) კომენტარი

მუხლი 78. (ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)

1. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

2. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი.

3. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულება. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.

4. პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

5. მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი.

6. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც ასევე ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

7. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული კანონის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

8. მთავრობის უფლებამოსილება იწყება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

1. შესავალი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა. დროის სხვადასხვა მონაკვეთში სხვადასხვა თაობის კანონმდებლების მიერ სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ძიების პროცესში საქართველოს მთავრობასაც არაერთხელ შეეცვალა ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.⁴⁵ აღნიშნული პრობლემის გადაჭრა მხოლოდ 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გახდა შესაძლებელი, როდესაც ძირითად კანონში (მუხლი 78, პუნქტი 1) გაჩნდა დებულება - „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო...“.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც, შემდგომ, მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინაპირობა გახდა. კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული და საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, გაჩნდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდე-

⁴⁵ გვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №5, 2012, 193.

ბელ სახელისუფლებო განშტოებად ჩამოყალიბებისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრის აუცილებლობა. ამგვარი აუცილებლობა, ასევე, განაპირობა შერეული მმართველობის ფორმის ევროპული სახელმწიფოების ანალოგიურმა პრაქტიკამ⁴⁶ და 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნის მე-7 პუნქტში გამოთქმულმა რეკომენდაციამ, რომლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია „მთავრობას და არა პრეზიდენტს უნდა ანიჭებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებას“⁴⁷. ამ გარემოებების გათვალისწინებით კი, 2010 წელს განხორციელებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მთავრობის ადგილი მოიაზრა იმგვარ სისტემაში, სადაც უზრუნველყოფილია სახელისუფლებო შტოების კომპეტენციათა მკაფიო დანაწილება და მათ შორის ქმედითი დაბალანსების მექანიზმების არსებობა. შესაბამისად, ხსენებული მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით.⁴⁸

⁴⁶მაგ., საფრანგეთში „მთავრობა განსაზღვრავს და წარმართავს ერის პოლიტიკას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 20); რუმინეთში „მთავრობა ... უზრუნველყოფს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის გატარებას და ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობის საერთო ხელმძღვანელობას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 101); პოლონეთში „მინისტრთა საბჭო ახორციელებს პოლონეთის რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 146); ხორვატიაში „მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას...“ (კონსტიტუცია, მუხლი 107); უკრაინაში „მინისტრთა კაბინეტი არის უმაღლესი ორგანო აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემაში“ (კონსტიტუცია, მუხლი 113); პორტუგალიაში „მთავრობა ხელმძღვანელობს ქვეყნის საერთო პოლიტიკას და არის სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანო“ (კონსტიტუცია, მუხლი 182).

⁴⁷Opinion CDL-AD(2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004, 7.

⁴⁸მთავრობის არსი, სახეები და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში, ასევე, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის ინსტიტუციონალიზაციის ეტაპები ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 1.შესავალი, 1.1. და 1.2.

2. ნორმის ისტორია

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად კონსტიტუციის 78-ე მუხლი ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. საკონსტიტუციო რეფორმამ განაპირობა საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელის დამკვიდრება, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მთავრობას, იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანოა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი მმართველობითი ფუნქციები არ გააჩნია. მთავრობის ფორმირება უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ხდება, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებითაა აღჭურვილი. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქცია 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდება და, შესაბამისად, დღეს მოქმედი 78-ე მუხლი ძალადაკარგულად ჩაითვლება.⁴⁹

3. ნორმის განმარტება

3.1. 78 ე მუხლის პირველი პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს და პასუხისმგებლობის ზოგად პრინციპს.

3.1.1. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მოქმედ რედაქციაში არსებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ „მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას“ (პუნქტი 1), სრულყოფილად ვერ ასახავდა მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს სამართლებრივ ბუნებას. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი უშუალო კავშირშია მის კომპეტენციებთან და ხელისუფლების ორგანოთა შორის ადგილის განსაზღვრასთან. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებე-

⁴⁹ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის ისტორიული მიმოხილვა ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 1.2. და 2.

ლი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. აღნიშნული ცვლილება უნდა განვიხილოთ პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან კონტექსტში, რომელიც აღარ წარმოადგენს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას (მუხლი 69 - ახალი რედაქცია). საკონსტიტუციო რეფორმამ საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიციფალური (შერეული) მოდელი, როდესაც მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტთან ერთად ახორციელებს, ჩაანაცვლა კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელით. ამ უკანასკნელში მმართველობითი ფუნქციები სრულად ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა.

მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის შეცვლა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ იგი ახორციელებს (და არა - უზრუნველყოფს განხორციელებას) ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ტერმინი „ახორციელებს“ განიმარტება, როგორც „ცხოვრებაში პრაქტიკულად გატარება“⁵⁰. შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განსაზღვრული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაცია მთავრობის კონსტიტუციურ ფუნქციად იქცა. საშინაო პოლიტიკა გულისხმობს სახელმწიფოს შიდაპოლიტიკურ კურსს, სახელმწიფო სტრუქტურებისა და ინსტიტუტების საქმიანობის მიმართულებების ერთიანობას. საგარეო პოლიტიკა კი გამოიხატება საერთაშორისო საქმეებში სახელმწიფოს ზოგადი კურსის, სხვა სახელმწიფოებთან თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სტრატეგიის განსაზღვრაში. შესაბამისად, სწორედ ხსენებული ორი სახელმწიფოებრივი ფუნქციის პრაქტიკული რეალიზაცია ანუ განხორციელება, რაც აქამდე სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივას წარმოადგენდა, გახდა მთავრობის ძირითადი კონსტიტუციური კომპეტენცია.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქციის პირველი პუნქტი მკაფიოდ მიუთითებს, რომ საქართველოს მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი დამოუკიდებელი ორგანოს სახით, რაც, თავის მხრივ, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენდა.

⁵⁰ ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 123.

3.1.2. მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატს - საქართველოს პარლამენტს.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, წინამდებარე ნორმის მიხედვით, მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. რეფორმის შემდეგ სიტყვა „პასუხისმგებელი“ შეიცვალა სიტყვით „ანგარიშვალდებული“, ხოლო ადრესატად განისაზღვრა მხოლოდ პარლამენტი. ტერმინი „ანგარიშვალდებულება“ განიმარტება, როგორც პასუხისმგებლობის აღებასთან ერთად გაჩენილი ვალდებულება, ვალდებულება განეული მუშაობის ანგარიშის წარდგენის შესახებ.⁵¹ შესაბამისად, ანგარიშვალდებულება პასუხისმგებლობასაც მოიცავს და მის გარეშე არ არსებობს.⁵² პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების პრინციპი განისაზღვრება იმ გარემოებით, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა უფლებამოსილი სრული მოცულობით განხორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი.

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატებიდან სახელმწიფოს მეთაურის ამოლება განაპირობა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანმა, რომელმაც პრეზიდენტი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის და სახელისუფლებო ორგანოთა შორის არბიტრის ფუნქციებით აღჭურვა. შედეგად, მოხდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მხოლოდ პარლამენტისადმია მიმართული. აღნიშნული ცვლილება ვენეციის კომისიის მხრიდან „ნაკლებად საპრეზიდენტო სისტემაზე“ (Less Presidential System) გადასვლად იქნა შეფასებული⁵³.

მთავრობის ანგარიშვალდებულება, რომელიც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაშია გამოხატული, სოლიდარულ ხასიათს ატარებს - მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში მისი ყველა წევრი უნდა გადადგეს. საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებუ-

⁵¹ იქვე, 34.

⁵² მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 334.

⁵³ Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 59.

ლების უმთავრეს ფორმას შეიძლება მივაკუთვნოთ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება (კონსტიტუცია, მუხლი 81 - ახალი რედაქცია). ასევე, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თავისებური გამოვლინებაა მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა (კონსტიტუცია, მუხლები 80, 80¹ და 81¹-ახალი რედაქცია).

3.2. 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განისაზღვრება მთავრობის შემადგენლობა კონსტიტუციურ დონეზე.

საქართველოს მთავრობა კონტინენტური მოდელის საფუძველზეა ფორმირებული და არ გამოირჩევა სამთავრობო თანამდებობების სიმრავლით.⁵⁴ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს მთავრობის შემადგენლობას ცვლილება არ განუცდია - იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. ამასთან, კონსტიტუცია ასევე, ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის არსებობის შესაძლებლობას. პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი, წარმოადგენს მთავრობის მეთაურს. მინისტრი ხელმძღვანელობს სახელმწიფოებრივი თუ საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად შექმნილ დაწესებულებას - სამინისტროს. რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრს, იგი არ ხელმძღვანელობს სამინისტროს, არამედ ასრულებს ცალკეულ მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ ამოცანებს. მინისტრს და სახელმწიფო მინისტრს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი, რისთვისაც მას არ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. კონსტიტუციიდან გამომდინარე, დაუშვებელია მთავრობის შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრის, მინისტრისა და სახელმწიფო მინისტრის გარდა სხვა თანამდებობის არსებობა.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ანალოგიური მოქმედი რედაქციისაგან განსხვავებით, აღარ ითვალისწინებს მთავრობისა და მთავრობის წევრის უფლებამოსილების მოხსნას პრეზიდენტის წინაშე. ეს გარემოება 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან გამომდინარეობს, რაც

⁵⁴ კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მთავრობის შემადგენლობისა და მისი განსაზღვრის პრინციპების თაობაზე ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.2.

მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებასა და მთავრობისგან სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირებაში გამოიხატა. მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნა დაუკავშირდა ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობას და იგი ავტომატურ რეჟიმში ხდება (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 1 - ახალი რედაქცია). რაც შეეხება მთავრობის წევრს, მას უფლებამოსილება უწყდება პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევაში. კონსტიტუცია აღარ ითვალისწინებს მთავრობის წევრის მიერ ვინმეს წინაშე უფლებამოსილების მოხსნის მექანიზმს, მას აქვს გადადგომის უფლება (კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 7 - ახალი რედაქცია).

3.3. 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია - პირველი ვიცე-პრემიერის ან ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.⁵⁵

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პირველ ვიცე-პრემიერთან და ვიცე-პრემიერთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ მონესრიგებას ცვლილება არ განუცდია. საზგასასმელია, რომ კონსტიტუციურ დონეზე პირველი ვიცე-პრემიერის ერთადერთი კომპეტენციაა გათვალისწინებული - შესასრულოს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობა პრემიერ-მინისტრის მიერ პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში (კონსტიტუცია, მუხლი 76, პუნქტი 1). კონსტიტუცია ითვალისწინებს ერთი ან რამდენიმე ვიცე-პრემიერის არსებობას. მათთვის შესაბამისი მოვალეობის დაკისრება პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციაა, რომელიც თავისუფალია კანდიდატურის არჩევაში. პირველი ვიცე-პრემიერის მოვალეობას ასრულებს მხოლოდ მთავრობის ერთი წევრი, ხოლო ვიცე-პრემიერის რანგში შესაძლოა ერთზე მეტი მთავრობის წევრი მოგვევლინოს. უნდა აღინიშნოს, რომ არც პირველი ვიცე-პრემიერის და არც ვიცე-პრემიერის თანამდებობა განცალკევებულად არ შედის მთავრობის შემადგენლო-

⁵⁵ პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებები ვრცელად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.3.

ბაში, ვინაიდან მისი განხორციელება მხოლოდ მთავრობის ნევრს - მინისტრს ან სახელმწიფო მინისტრს შეიძლება დაეკისროს.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქციის ამოქმედებამდე სათანადო ცვლილებები უნდა შევიდეს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 2004 წლის 11 თებერვლის კანონში და ახლებურად მოწესრიგდეს პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესისა და უფლებამოსილებათა განსაზღვრის მექანიზმი. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ხსენებული კანონის მოქმედი რედაქციით, ვიცე-პრემიერების რაოდენობას განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტთან შეთანხმებით (მუხლი 10, პუნქტი 4). 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დისტანცირების შემდეგ, ხსენებული ნორმა უნდა გადაიხედოს და ვიცე-პრემიერების რაოდენობის განსაზღვრა პრემიერ-მინისტრის დისკრეცია უნდა გახდეს.

3.4. 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

წინამდებარე ნორმა განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების უფლებამოსილებას, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, წარმოადგინოს საქართველო საგარეო ურთიერთობებში.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პრეზიდენტი აღარ წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას, იგი მხოლოდ წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში (კონსტიტუცია, მუხლი 69 - ახალი რედაქცია). შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილება, რომლის გამოვლენის ერთ-ერთი ფორმაა პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. აქვე, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, მთავრობასთან შეთანხმებით, აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები; მთავრობის წარდგინებით დანიშნოს და გაათავისუფლოს ელჩები და დიპლომატიური წარმომადგენლები; მთავრობასთან შეთანხმებით, მიიღოს სხვა სახელმწიფოთა და

საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების ან დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაცია (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „ა“ ქვეპუნქტი - ახალი რედაქცია). სახელმწიფოს მეთაურისათვის საგარეო ურთიერთობებში უფლებამოსილებების შეზღუდვა 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან გამომდინარეობს. საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებული რიგი უფლებამოსილებების განხორციელება (მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების ხელმოწერა, ელჩების დანიშვნა თუ აკრედიტაცია) პრეზიდენტს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით ან მთავრობის წარდგინებით უნდა შეეძლოს. თუმცა, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, „საგარეო საქმეების სფეროში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულყოფილად გარკვეული... მთავრობის შეთანხმების აუცილებლობა გაზრდის მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის დაპირისპირების წარმოშობის რისკს“⁵⁶ და შემოთავაზებულია სახელმწიფოს მეთაურისათვის საგარეო უფლებამოსილებათა სფეროში ზემოხსენებული კომპეტენციების ჩამორთმევა. ვენეციის კომისიის აზრით, მთავარ პრობლემად და პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის შესაძლო კონფლიქტის წარმოშობის მიზეზად მიჩნეულია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილება, მთავრობასთან შეთანხმებით, აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან და დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები. ხომ არ მიუთითებს ეს მთავრობის კომპეტენციურ არსენალში ანალოგიური ფუნქციის არარსებობაზე? მიგვაჩნია, რომ სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების წარმართვა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადება, უპირველესად, მთავრობის ფუნქციას წარმოადგენს, ვინაიდან სწორედ იგი ახორციელებს საგარეო პოლიტიკას. ანალოგიური ფუნქციები გააჩნია სახელმწიფოს მეთაურსაც, რადგან მისი ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი პირდაპირი არჩევის წესითაა გამყარებული და მას უნდა გააჩნდეს სახელმწიფოს სახელით საუბრის უფლება. თუმცა, იმ დათქმით, რომ ამ მოლაპარაკებების წარმართვის ან ხელშეკრულებების დადებისთვის ესაჭიროება მთავრობასთან შეთანხმება, რადგან პრეზიდენტმა არ აიღოს იმაზე მეტი ვალდებულება სახელმწიფოს მხრიდან, ვიდრე ამ ვალდებუ-

⁵⁶ Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 43.

ლებების განხორციელების შესაძლებლობებსა და მიზანშეწონილობაზე არ ექნება მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს თანხმობა.⁵⁷ რაც შეეხება მოლაპარაკებების გამართვის და ხელშეკრულებათა დადების პროცედურებს, აღნიშნული საკითხები მიმდინარე კანონმდებლობით და შემდგომ ჩამოყალიბებული პრაქტიკით უნდა მონესრიგდეს.⁵⁸

3.5. 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლი ადგენს მთავრობის მიერ სამართლებრივი აქტების გამოცემის შესაძლებლობას და თავად ამ აქტების სახეებს.

კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია მთავრობის კომპეტენციაში სამართლებრივი აქტების გამოცემის კომპეტენციის არსებობა. სწორედ სამართლებრივი აქტების გამოცემით ახორციელებს მთავრობა საკანონმდებლო აქტების მავალდებულებელი დანაწესების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში არსებული ურთიერთობების სამართლებრივ მონესრიგებას. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილება კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად აქვს მინიჭებული. 78-ე მუხლის მოქმედი რედაქციის მე-3 პუნქტში მთავრობის სამართლებრივი აქტების გამოცემის საფუძვლად პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებიცაა მითითებული. თუმცა, იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელი შეიცვალა, მოხდა პრეზიდენტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობა გათავისუფლდა პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან, სახელმწიფოს მეთაურის აქტები ამოღებულ იქნა მთავრობის სამართლებრივი

⁵⁷ ბოძაშვილი ლ., პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენლის კომპეტენცია ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით.

<http://www.parliament.ge/publicdebates/>

⁵⁸ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ნაშრომში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, თბილისი, 2010, 47.

აქტების გამოცემის საფუძვლებიდან. მთავრობის სამართლებრივი აქტების ბუნება, თავად ამ ორგანოს აღმასრულებელი ბუნებიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, კანონქვემდებარე აქტების რიცხვს მიეკუთვნება და ისინი სწორედ ძირითადი კანონისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების შესასრულებლად უნდა გამოიცეს.

მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, იღებს ორ სამართლებრივ აქტს - დადგენილებას და განკარგულებას. დადგენილება ნორმატიული აქტია, ხოლო განკარგულება - ინდივიდუალურ-სამართლებრივი. მთავრობა, მისი კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, ნებისმიერ საკითხს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე. შესაბამისად, მთავრობის სამართლებრივი აქტების მიღება-გამოცემას სწორედ მთავრობის გადაწყვეტილება უდევს საფუძვლად, რომელიც, შინაარსის გათვალისწინებით, ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულებით და მას ხელს აწერს მთავრობის მეთაური.⁵⁹

3.6. 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში.

კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, მთავრობა მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მოქმედი რედაქციის მე-4 პუნქტით, საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. ამგვარ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით ფორმდება.⁶⁰ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მოხდა სახელმწიფოს მეთაურისათვის მმართველობითი ფუნქციების შეკვეცა და მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება. შესაბამისად, პრეზიდენტს

⁵⁹ მთავრობის სამართლებრივი აქტების შესახებ ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.4.

⁶⁰ მთავრობის სხდომის და მასში პრეზიდენტის მონაწილეობის შესახებ ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.5.

ალარ გააჩნია უფლება მოიწვიოს და მისი თავმჯდომარეობით ჩაატაროს მთავრობის სხდომა.

წინამდებარე ნორმა გულისხმობს, რომ სახელმწიფოს მეთაური არ არის უფლებამოსილი მოიწვიოს მთავრობის სხდომა, იგი მიმართავს მთავრობას ამა თუ იმ საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვის მოთხოვნით. მთავრობა უფლებამოსილია, არ გაითვალისწინოს მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში პრეზიდენტის მიერ დასმული საკითხი. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობამ გაიზიარა პრეზიდენტის ინიციატივა, ეს უკანასკნელი მონაწილეობს მთავრობის სხდომის მუშაობაში, თუმცა არ თავმჯდომარეობს სხდომას და საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას არ სარგებლობს გადამწყვეტი ხმის უფლებით. გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ მთავრობის პრეროგატივაა, შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ დასმულ საკითხზე მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის და არა სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტით ფორმდება.

პრეზიდენტის მიერ დასმული საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვას ესწრებიან უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები. უშიშროების საბჭო პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოა, რომელიც შექმნილია სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზების, ეროვნულ უშიშროებასთან დაკავშირებული სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხების შესამუშავებლად. ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებების ანალიზიდან ჩანს,⁶¹ რომ მათი უმრავლესობა სამხედრო თუ სახელმწიფო თავდაცვით საკითხებს უკავშირდება. შესაბამისად, გამართლებულია, რომ პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის მიერ მთავრობის სხდომისთვის ინიცირებული საკითხის განხილვას ესწრებიან უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

3.7. 78-ე მუხლის მე-7 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია და მიუთითებს, რომ მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული კანონის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

⁶¹ „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 11 ნოემბრის ორგანული კანონი, მუხლი 2.

უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მოქმედი რედაქციით ხსენებული კანონპროექტის პარლამენტისათვის წარსადგენად მთავრობას ესაჭიროება პრეზიდენტთან შეთანხმება. ტერმინი „შეთანხმება“ განიმარტება, როგორც თანხმობის მიღება,⁶² შესაბამისად, იგულისხმება, რომ მთავრობა სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან თანხმობის გარეშე ვერ წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს კანონპროექტს საკუთარი საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების თაობაზე. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად განხორციელდა სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რამაც, ბუნებრივია, მოხსნა ამგვარი თანხმობის საჭიროება. მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი, ყოველგვარი თანხმობის გარეშე, წარუდგინოს საკანონმდებლო ორგანოს კანონის პროექტი, რომლითაც განისაზღვრება მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი.⁶³

კონსტიტუციით განისაზღვრა საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ზოგადი კომპეტენცია. ძირითადი კანონი, მისი ბუნებიდან გამომდინარე, დეტალურად ვერ მოაწესრიგებს მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. ამგვარი მოწესრიგება კონსტიტუციამ საკანონმდებლო აქტს მიანდო.

3.8. 78-ე მუხლის მე-8 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-8 პუნქტი განსაზღვრავს მთავრობის უფლებამოსილების დაწყებას, რაც დაუკავშირდა მთავრობის წევრთა დანიშვნას. წინამდებარე ნორმით მკაფიოდაა განსაზღვრული, რომ მთავრობის უფლებამოსილება იწყება მხოლოდ კონსტიტუციით და არა სხვა რომელიმე საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

მთავრობის წევრების დანიშვნის მიმართ მოქმედებს განსხვავებული წესი. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ (კონსტიტუცია, მუხლი 73 პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი -ახალი რედაქცია), ხოლო მთა-

⁶² ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 472.

⁶³ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის თაობაზე ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია)კომენტარი - 3.6. და 3.6.1.

ვრობის სხვა წევრები - პრემიერ-მინისტრის მიერ (კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 5-ახალი რედაქცია). უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, პრემიერ-მინისტრს მთავრობის სხვა წევრების დანიშვნისათვის ესაჭიროებოდა პრეზიდენტის თანხმობა (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „ბ“ ქვეპუნქტი - მოქმედი რედაქცია). შესაბამისად, მთავრობის წევრთა კანდიდატურების შერჩევაში გადამწყვეტი როლი პრეზიდენტს გააჩნდა, პრემიერ-მინისტრი კი მხოლოდ სამართლებრივ აქტს გამოსცემდა დანიშვნის თაობაზე. საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, მოხდა რა სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, ბუნებრივია, პრემიერ-მინისტრს აღარ ესაჭიროება სახელმწიფოს მეთაურის თანხმობა მთავრობის წევრების დანიშვნაზე.

მთავრობის უფლებამოსილების დანყება უკავშირდება რამდენიმე გარემოებას, კერძოდ, ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს, როდესაც ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე, 2 დღის ვადაში ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 8 - ახალი რედაქცია); პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას, როდესაც ხდება ახალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა დანიშვნა (კონსტიტუცია, მუხლი 81 პუნქტი 5 - ახალი რედაქცია); მოქმედი მთავრობის წევრის გადადგომას (გარდა პრემიერ-მინისტრისა) ან თანამდებობიდან გათავისუფლებას, რა დროსაც მთავრობის წევრს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში (კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 7-ახალი რედაქცია).