

**სახელმწიფო მმართველობის მოდელები
და 2010 წლის საკონსტიტუციო
რეფორმა საქართველოში**

შესავალი

საქართველოს პრეზიდენტის შესაბამისი განკარგულებით¹ დაფუძნდა საკონსტიტუციო კომისია, რომლის საქმიანობას სამართლებრივ საფუძვლად დაედო საქართველოს პრეზიდენტის №348 ბრძანებულება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“. დებულებამ კომისიას დაუსახა ის ძირითადი მიზნები, რომლისთვისაც უნდა მიეღწია და ამოცანები, რომელიც უნდა გადაეწყვიტა: „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება“².

დებულებამ, ასევე, განსაზღვრა კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლები „სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი სისტემისა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა“³. აბსტრაქტების ასეთი დონე მიუთითებდა, რომ ცვლილებათა რიგში მოხვდებოდა კონსტიტუციურ ნორმათა მნიშვნელოვანი ნაწილი. ასეც მოხდა, გადასინჯა კონსტიტუციის ტექსტის დაახლოებით ორმოცი პროცენტი, მათ შორის, მე-3 და მე-4 თავები, თითქმის ახლიდან დაიწერა მოქმედი კონსტიტუციის ყველაზე მტკივნეული - მე-4¹ თავი. ამ ყოველივემ გამოიწვია სახელისუფლებო შტოებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების განსხვავებული ხედვის ჩამოყალიბება, შესაბამისად, ახლებური ფორმით წარმოგვიდგა ხე-

* სამართლის საბაკალავრო პროგრამის მე-7 სემესტრის სტუდენტი, თსუ, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“: იურისტის თანამშენე.

¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388-ე განკარგულება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ“.

² საქართველოს პრეზიდენტის №348 ბრძანებულება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

³ იხ., იქვე.

ლისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სისტემაც, რომლის ბუნების განსაზღვრა ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად იქცა თანამედროვე ქართულ კონსტიტუციურ დოქტრინაში.

მსოფლიო კონსტიტუციური პრაქტიკიდან გამომდინარე, მეცნიერებაში აღიარებულია მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის სამი ძირითადი მოდელი (ზოგიერთ ქვეყანაში ეს საკითხი კონსტიტუციურ დონეზეა რეგლამენტირებული):⁴ საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკები.

მმართველობის მოდელების განმასხვავებელი ნიშანი სახელისუფლებო შტოებს შორის ძალაუფლების ბალანსირების მექანიზმში მდგომარეობს, რომელიც მოიცავს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების სტატუსს, უფლებამოსილების დანაწილებასა და ურთიერთმიმართების პრინციპებს,⁵ რაც ჩვენმა კანონმდებელმა ახლებურად გაიაზრა. შესაბამისად, დადგა საკითხი: მმართველობის რომელ ფორმას შეესაბამებოდა ახალი პოლიტიკური ნება?

საჯაროდ გაცხადებულ მოსაზრებებს ნამდვილად ვერ ვუწოდებთ ერთსულოვანს. ერთნი მოიხსენიებენ მას, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკას,⁶ მეორენი საპარლამენტო მოდელს ანიჭებდნენ უპირატესობას, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის მოდელს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებითაა გაჯერებული,⁷ ზოგი კი თავს არიდებდა საკითხის პირდაპირ გადწყვეტას და შემოიფარგლებოდა არსებული მოსაზრებების საკმაოდ სამართლიანი კრიტიკით⁸.

პრობლემა შემდეგია: თუ საკითხს შევხედავთ ხისტად, შეუძლებელი იქნება მისი რომელიმე მოდელისადმი მიკუთვ-

⁴ იხ., ბულგარეთის კონსტიტუციის პირველი მუხლი; საბერძნეთის კონსტიტუციის პირველი მუხლი.

⁵ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი 2006, 114.

⁶ ბოძაშვილი ლ., პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენელი კომპეტენცია ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

⁷ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

⁸ კობახიძე ი., კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, ფონდ „ლია საზოგადოება საქართველოს“ ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

ნება. გამოირიცხება საპრეზიდენტო მოდელი (მისთვის უცხოა მთავრობა, როგორც კოლევიალური ორგანო, ნდობა-უნდობლობის პროცედურა, პარლამენტის დათხოვნა და ა.შ.), საპარლამენტო (ამ ფორმისთვის ნიშანდობლივია შესაბამისი ბერკეტებით აღჭურვილი ძლიერი პარლამენტი, უცხოა პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი) და შერეული მოდელიც (ვინაიდან მისი მთავარი მახასიათებელი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიცეფალური სისტემა, აშკარად გამოხატული არაა).

საკითხის პრობლემურობის ერთ-ერთ განმაპირობებელ ფაქტორად უნდა მივიჩნიოთ მისდამი საკონსტიტუციო კომისიის დამოკიდებულება,⁹ კერძოდ, უარი ითქვა მმართველობის მოდელის წინასწარი განსაზღვრით თავის შეზღუდვაზე.

სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს სახელისუფლებო ურთიერთობებისა და სტრუქტურის მომწესრიგებელი ის კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც განაპირობებენ შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის მოდელის არსებობის პრობლემურ საკითხებს და შედარებითსამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით, შემუშავდეს მათი გადაწყვეტის გზას.

1. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, როგორც საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს, რომ საკითხი დიდი პრობლემურობით არ გამოირჩევა. მეცნიერთა უმრავლესობა ერთიან პოზიციასზეა შეჯერებული. მიუხედავად ამისა, მისი სიღრმისეული გააზრება მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი იქნება ძირითადი პრობლემის გადაწყვეტისათვის.

შევადაროთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმალური და შინაარსობრივი მახასიათებლები კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მიღებულ ქართულ რეალობას.

- პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს ფაქტობრივი მეთაური;
- პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას;

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2011, 15-16.

- მთავრობა არ წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს, ის უფრო პრეზიდენტის დამხმარე ადმინისტრაციული ხელისუფლების განხორციელების პროცესში;¹⁰

- მთავრობის ფორმირება ხდება პრეზიდენტის მიერ (პარლამენტის თანხმობით ან მის გარეშე),¹¹ შესაბამისად, მის წინაშევეა პასუხისმგებელი. აქედან გამომდინარე, არ არსებობს ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი პარლამენტსა და მთავრობას შორის;

- საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის უცხოა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი;

- მმართველია პარტია, რომელიც იმარჯვებს საპრეზიდენტო არჩევნებში.¹²

შეიძლება ითქვას, რომ საპრეზიდენტო მოდელში ყველაზე უკეთაა გამოხატული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ვინაიდან სახელისუფლებო შტოებს შორის ზღვარი ბევრად მკაფიოდაა გავლებული, მაგრამ ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმების არარსებობას.

მმართველობის ამგვარი სისტემისთვის დამახასიათებელია ძლიერი პრეზიდენტი, რომელიც აღჭურვილია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ფაქტობრივი და არამხოლოდ ფორმალური უფლებამოსილებებით. განსხვავებულად გამოიყურება 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მიღებული ქართული სინამდვილე. მართალია, პრეზიდენტს აქვს შენარჩუნებული უფლებამოსილებათა გარკვეული პაკეტი: დეკლარებულია სახელმწიფოს მეთაურად, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, არის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, მინიჭებული აქვს ვეტოს უფლება, მაგრამ ის აღარ წარმართავს და ახორციელებს საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას - ეს მინდობილი აქვს მთავრობას, რომლის მეთაურია არა პრეზიდენტი, არამედ - პრემიერ-მინისტრი; დამკვიდრდა კონსტრასიგნაციის ინსტიტუტი, რაც გამორიცხავს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტისთვის ნორმატიული ძალის მინი-

¹⁰კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 — 2009 წ.წ.) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 19.

¹¹ აშშ-ში საჭიროა ზედა პალატის (სენატის) თანხმობა. მექსიკაში კი პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა კატეგორიას განეკუთვნება.

¹² მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 131.

ჭებას პრემიერ-მინისტრის თანხმობის გარეშე (გარდა კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრული შემთხვევებისა)¹³. პრეზიდენტი ახორციელებს მისთვის მხოლოდ კონსტიტუციით და არა კონსტიტუციითა და კანონით მინიჭებულ უფლება-მოსილებებს¹⁴.

მთავრობის ფორმირება მიზნულია საპარლამენტო არჩევნებს, კერძოდ, საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და მის მიერ შერჩეული სამთავრობო გუნდისთვის ნაღობის გამოცხადების გზით ახდენს მთავრობის ფორმირებას, ამიტომ მმართველად უნდა ვაღიაროთ პარტია, რომელიც გაიმარჯვებს საპარლამენტო არჩევნებში. რადგან მინისტრთა კაბინეტი ფორმირდება საპარლამენტო გზით, იგი სწორედ პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი.

როგორც ვხედავთ, ქართველმა კანონმდებელმა არ გაიზიარა რესპუბლიკური მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმის შინაარსობრივი იდეები, რაც გვაძლევს საკმარის საფუძველს დასკვნისთვის, რომ კონსტიტუციური გადასინჯვის შედეგად მიღებული მმართველობის ფორმა არ არის საპრეზიდენტო რესპუბლიკა.

2. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკა

საპარლამენტო რესპუბლიკა განიხილება, როგორც მმართველობის ყველაზე დემოკრატიული ფორმა, ვინაიდან ქვეყნის ძირითად წარმმართველ ძალას წარმოადგენს პარლამენტი, რომელიც უშუალოდ ხალხის მიერ არჩეული კოლეგიური ორგანოა და მისი რაოდენობრივი მაჩვენებელი უზრუნველყოფს ამომრჩევლის პოლიტიკური შეხედულებების პროპორციულ ასახვას. საპარლამენტო რესპუბლიკა ეფუძნება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ სკანონმდებლო ხელისუფლების უპირატესობის პრინციპს.¹⁵ პარლამენტის ხელშია

¹³ ამ საკითხთან დაკავშირებით, საინტერესოა საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლის შესამე პუნქტი, სადაც ერთმანეთისგან გამიჯნულია კონსტრასიგნაცია და თანხმობა.

¹⁴ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე, 69-ე, 73-ე, 73¹-ე, 78-ე, 79-ე მუხლები და შესაბამისი ცვლილებები.

¹⁵ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 — 2009 წ.წ.) მისი განვითარების პერსპექტივა თბილისი 2009, 19.

მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის შესაბამისი ქმედითი ბერკეტები.

არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება პროცედურულ საკითხებს, კერძოდ, ისინი ისე უნდა იყოს განერილი, რომ კონკრეტული უფლება, ბერკეტი მხოლოდ დეკლარირებულ დონეზე არ რჩებოდეს, ანუ უნდა არსებობდეს მისი განხორციელების რეალური და არა ალბათობითი შესაძლებლობა, ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს მინისტრთა კაბინეტის სტაბილურობის დამოკიდებულებას პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა უმნიშვნელო ცვლილებაზე.

2.1. სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო რესპუბლიკაში

თითქმის ყველა საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი აღიარებულია სახელმწიფოს მეთაურად, თუმცა მინიჭებულ უფლებამოსილებათა პაკეტი არ არის მისი სტატუსის შესაბამისი. პრეზიდენტი ახორციელებს კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრულ უფლება-მოვალეობებს. მმართველობის ამ ფორმისთვის ნიშანდობლივია კონტრასიგნაციის მექანიზმი, რომელიც აღმოცენდა მონარქის სუვერენობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპების დაპირისპირების შედეგად¹⁶ და გულისხმობს, რომ ქვეყნის მეთაურის მიერ განხორციელებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ქმედება იურიდიულ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის ან შესაბამისი მინისტრის ხელმოწერის - კონტრასიგნაციის შემდეგ, შესაბამისად, მათვე ეკისრებათ ამ აქტებიდან გამომდინარე პასუხისმგებლობაც. მოცემული ინსტიტუტი, ერთი მხრივ, იცავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტის ჩარევისაგან და მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მორალური ავტორიტეტის ჩამოყალიბების ერთ-ერთი ხელშემწყობია. მისი უმთავრესი ფუნქცია არა სახელმწიფოს მართვა, არამედ სახელისუფლებო სტაბილურობის შენარჩუნებაზე ზრუნვაა. ეს კარგად ჩანს პოლიტიკური კრიზისები დროს, ის არის ერთგვარი არბიტრი და მის მიმართ ნდობის ხარისხიც მაღალია, ვინაიდან:

¹⁶ კვერენჩილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

- არ მიეკუთვნება არცერთ სახელისუფლებო განშტოებას;¹⁷

- თანამდებობაზე არჩევისას, როგორც წესი, წყვეტს პოლიტიკური პარტიის წევრობას;

- პრეზიდენტი ჩვეულებრივ აირჩევა პარლამენტის მიერ,¹⁸ შესაბამისად, სარგებლობს მისი ნდობით;

- პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები ვიწროა, ის ახროციელებს მხოლოდ კონსტიტუციურ ვალდებულებებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული პრეზიდენტს აძლევს საშუალებას, კონსტიტუციური გზით ქვეყანა გამოიყვანოს პოლიტიკური კიზისიდან, რაც ამ მოდელის ერთ-ერთ მთავარ ღირსებადაა მიჩნეული.¹⁹

2.2. მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობები საპარლამენტო რესპუბლიკაში

სახელმწიფო მმართველობის მოდელის სამართლებრივ ბუნებას, დიდწილად, სახელმწიფო მეთაურსა და მთავრობას შორის აღმასრულებელი ხელისუფლების ტვირთის გადანაწილება განსაზღვრავს:

- თუ „ძლიერი“ პრეზიდენტის პარალელურად არ არსებობს მთავრობა, როგორც კოლევგიური ორგანო - საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა;

- თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების გადანაწილებულია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის (ბივალენტურობა) - შერეული მოდელია;

- თუ სახელმწიფოს მეთაური ახორციელებს ფორმალურ უფლებამოსილებებს და აღმასრულებელი ხელისუფლება ჩაბარებული აქვს მთავრობას - საპარლამენტო რესპუბლიკაა.

¹⁷ შეგვიძლია ვისაუბროთ გამოჩინებისზე თურქეთის სახით, კერძოდ, რესპუბლიკის პრეზიდენტის მომწესრიგებელი ნორმები განთავსებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების თავში.

¹⁸ საპარლამენტო რესპუბლიკების არცთუ ისე მცირე ნაწილში პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირ და უშუალოდ, მაგ., ავსტრია, ბულგარეთი, სლოვენია.

¹⁹ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 — 2009 წ.წ.) მისი განვითარების პერსპექტივა თბილისი 2009, 15-16.

ამგავრი მიდგომა კარგად ერგება პირველ ორ შემთხვევას, მაგრამ უკანასკნელთან მიმართებით უნდა დავსვათ კითხვა: განა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება ნაკლებმნიშვნელოვანია? ვფიქრობთ, მას უარყოფითად უნდა ვუპასუხოთ, ვინიდან მისი დაშვება ნიშნავს იმის აღიარებას, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაა ქვეყანა, რომლის პარლამენტსაც შესაძლოა ძალაუფლებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხი საერთოდ არ გააჩნდეს. ეს აშკარად წინააღმდეგობაში მოდის იდეასთან, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის წამყვან როლს ქვეყანაში, რაც უმთავრეს გამოხატულებას ჰქოვეს მთავრობის ფორმირებასა და მისი საქმიანობის შემდგომ კონტროლში, ეს კი მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობას მიკუთვნებული საკითხია და დიდია მისი გავლენა სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის განსაზღვრისას.

საპარლამენტო არჩევნების შედეგად უმრავლესობით მოსული პარტია ან კოალიციით შემდგარი უმრავლესობა პრეზიდენტს წარუდგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას,²⁰ რომელიც, თავის მხრივ, შეარჩევს მინისტრთა კაბინეტის სხვა წევრებს და წარუდგენს მათ პარლამენტს ნდობის მისაღებად. მოცემული პროცედურა წარმოადგენს შერეული მოდელისგან განმასხვავებელ ერთ-ერთ მთავარ ნიშანს, ვინაიდან ამ უკანასკნელში კონსტიტუცია აღნიშნულ უფლებამოსილებას, როგორც წესი, პრეზიდენტს აკისრებს. ნებისმიერ შემთხვევაში, წამოყენებული კანდიდატურა უნდა იმსახურებდეს პრეზიდენტის სიმპათიას.²¹ ამგვარი პრივილეგიისგან თავისუფალია საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაური, თავისი კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე.

დაკოპლექტების თავისებურებიდან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელ ორგანოდ გვევლინება პარლამენტი. შეგვიძლია გამოვყოთ კონტროლის განხორციელების რამდენიმე ინსტიტუტი:

- კითხვით მიმართვის უფლება;
- მთავრობის წევრის პარლამენტში გამოძახების უფლება;
- ბიუჯეტის ხარჯვის კონტროლი;

²⁰ ზოგიერთ შემთხვევაში საპარლამენტო უმრავლესობა აუცილებელი არ არის, მაგ., საბერძნეთის კონსტიტუციის 37-ე მუხლი იცნობს საცდელი მანდატის ინსტიტუტს, როდესაც პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას ასახელებს ფარდობითი უმრავლესობის მქონე პარტია, აგრეთვე ეგრედ წოდებულ ვენსმისტერის მოდელში.

²¹ ერთგვარ გამონაკლისს წარმოადგენს ე.წ. „თანაცხოვრების“ (cohabitation) პერიოდი, რაზეც ვრცლად ქვემოთ ვისაუბრებთ.

- მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის დას-
მის უფლება;

- მთავრობის წევრთა შემდგომი ცვლილების კონტროლი;
- მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა.

ეს უკანასკნელი იმსახურებს განსაკუთრებულ ყურადღებას, ვინაიდან წარმოადგენს კონტროლის უკიდურეს ფორმას. როდესაც რაიმე მიზეზით, იქნება ეს აღმასრულებელი ხელი-სუფლების მიუღებელი ქმედებები თუ პარლამენტში პოლი-ტიკური ბალანსის ცვლილება, შეუძლებელი ხდება მთავრო-ბისა და პარლამენტის თანაარსებობა, ამ უკანასკნელს შეუძ-ლია უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით მთავრობის დათხოვნა.

2.3. 2010 წლის კონსტიტიუციური ცვლილებები და სა- პარლამენტო რესპუბლიკა

რეფორმაზე მსჯელობისას, აღნიშნავენ, რომ პარლამენტის ინსტიტუტი გაძლიერდა და უთითებენ შემდეგ არგუმენ-ტებზე.²²

- პრეზიდენტს აღარ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება;
- შემცირებულია საკანონმდებლო ვეტოს დასაძლევი ხმათა რაოდენობა;
- პარლამენტი ხდება მთავრობის ფორმირების ერთა-დერთი წყარო.

რა თქმა უნდა, ვიზიარებთ მოყვანილ არგუმენტებს იმ და-მატებით, რომ ამგვარ ცვლილებათა უმრავლესობა პრეზიდენ-ტის უფლებამოსილების შემცირების ტენდენციითაა ნაკარნახ-ევი, ამასთან, მივიჩნევთ, რომ შეკვეცილია საკონტროლო უფლებამოსილებები, მაგალითად, კონსტიტუციის 59-ე მუხ-ლის მესამე პუნქტი, რომლითაც პრემიერ-მინისტრს მოეხსნა დასაბუთებული უარის წარდგენის ვალდებულება და ეს მა-შინ, როდესაც მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის საკით-ხის დასმას სრული შეადგენლობის უმრავლესობა სჭირდება.

²² ჰაინრიჰ ბოილის ფონდში 2010 წლის 6 ოქტომბერს გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში“, მოდერაცია: მინდია უგრეხელიძე, მომხსენებელი: ავთანდილ დემეტრაშვილი, 4-5.

ვრცლად უნდა შევეხოთ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს, რომელიც კრიტიკის მთავარ საგნად იქცა შემდეგ მიზეზთა გამო:

- უნდობლობის საკითხის დაწყება შეუძლია პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ს, მაშინ, როდესაც რთულია იპოვო სახელმწიფო, სადაც საჭირო უმრავლესობა 1/5-ზე მეტია;²³

- ჩამატებულია ზედმეტი რგოლი, კერძოდ 2/5-ის უმრავლესობას საკითხის აღძვრა კი არა, მხოლოდ კენჭისყრაზე დაყენება შეუძლია; აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა;

- საუკეთესო შემთხვევაში პროცედურა სრულდება 40-45 დღეში, ხოლო ვადების სრულად გამოყენების შემთხვევაში შეიძლება გაგრძელდეს 90 დღეზე მეტხანს და ეს მაშინ, როდესაც მსოფლიოში დამკვიდრებული პრაქტიკით დღეთა ხანგრძლივობა ციფრის ნიშნულს არ სცილდება.²⁴ ვადებთან დაკავშირებით ბერლინის კონფერენციაზე²⁵ გამართული დისკუსია კანონპროექტის მიღების შემდეგაც გაგრძელდა;²⁶

- უნდობლობის კონსტიტუციულ ვოტუმზე გათვალისწინებული პრეზიდენტის ვეტო, რომლის გადასალახად და პროცედურის დასასრულებლად ხმათა 3/5-ია საჭირო, როდესაც უნდობის გამოცხადებისთვის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობაა საკმარისი. ეს პარლამენტს არათანაბარ ვითარებაში აყენებს მათავრობასთან, ვინაიდან, თუ აღმოჩნდება, რომ მათავრობა და პრეზიდენტი ერთ პოზიციას იზიარებენ, პარ-

²³ იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

²⁴ გერმანია: 2 დღე, იხ., გერმანიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლი; საბერძნეთი: 3-დან 7 დღემდე, იხ., საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი; იტალია: 3 დღე, იხ., იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი.

²⁵ იხ., საქართველო კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ ბერლინის კონფერენციის (14-16 ივლისი) შემაჯამებელი ანგარიში, მომზადებული ვოლფგანგ ბაბეკის მიერ, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

²⁶ იხ., საქართველო ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შენიშვნები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, 17, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ოფიციალური ვებ-გვერდი; აგრეთვე, ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

ლამენტში შექმნილი ოპოზიციური უმრავლესობა (თუ ის 3/5-ზე ნაკლებია), ყოველთვის დათხოვნის საფრთხის წინაშე დგას; არ დაგვავიწყდეს 81¹-ე მუხლი, რომელიც პრემიერ-მინისტრს უფლებას აძლევს, ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით დააყენოს მთავრობის ნდობის საკითხი.²⁷ ამგვარი ვეტოს შედარებითსამართლებრივი განხილვა კი შეუძლებელია, ვინაიდან მსგავსი ინსტიტუტი უცხოა მსოფლიო კონსტიტუციური პრაქტიკისთვის. იგი „აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არამხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც“²⁸ - ასეთია ვენეციის კომისიის შეფასება.

არ არსებობს მთავრობის შემდგომი ცვლილების კონტროლის მექანიზმი, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარუდგინოს ერთი შემადგენლობა, ხოლო შემდეგ დღეს აბსოლიტურად ყველა ნევრი ჩაანაცვლოს. ამ პროცესში პარლამენტის უფლებამოსილება განულებულია. გავითვალისწინოთ, რომ პარლამენტი ნდობას უცხადებს არა პრემიერ-მინისტრს, არამედ მთავრობას.

მართალია, საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია შეკითხვით მიმართოს ცალკეულ მინისტრს, მაგრამ ამ პროცედურას კონტროლის არსი ეკარგება, როდესაც მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის დასმის შესახებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის მიერ მიღებულ საკითხს, შესაძლოა პრემიერმა გვერდი აუაროს.²⁹

დეტალურ განხილვას საჭიროებს 81¹-ე მუხლი. ვფიქრობთ, ამ მუხლში მოცემული პროცედურის მთავარი ნაკლი იმაში მდგომარეობს, რომ გაიგივებულია მთავრობისადმი ნდობა და კანონპროექტისთვის ხმის მიცემა. ვითარება რთულდება, როდესაც ამ მუხლს განვიხილავთ 66-ე მუხლის მეორე პუნქტთან მიმართებით, კერძოდ, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მიიღოს მისთვის სასურველი ორგანული კანონი, როდესაც 3/5 მინუს 1 მომხრეა მთავრობის გადაყენებისა, მაგრამ ამ რაოდენობას, პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, არ შეუძლია უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების დასრულება. პროცედურული სირთულის გათვალისწინებით, მთავრობის ეს უფ-

²⁷ ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 82.

²⁸ იქვე, 19.

²⁹ იხ, საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი და 2010 წლის 15 ოქტომბრის განხორციელებული შესაბამისი ცვლილება.

ლება საკანონმდებლო ხელისუფლებაში უხეშ ჩარევად უნდა განვიხილოთ.

საკონსტიტუციო კომისიამ თავიდანვე უარი თქვა სიმბოლური უფლებამოსილებებით აღჭურვილ პრეზიდენტზე,³⁰ შესაბამისად, ჩანასახშივე დაიწყო საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის არაორდინალური სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება. საბოლოოდ კი მივიღეთ მმართველობის ამ ფორმისაგან განმასხვავებელი შემდეგი ნიშნები:

- პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი გზით, რის გამოც მაღალია მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი;

- პრეზიდენტი არ არის ვალდებული შეინყვიტოს პარტიის წევრობა;

- საკანონმდებლო უფლებამოსილებებიდან ინარჩუნებს კანონპროექტზე ვეტოს დადების უფლებას. შემცირებულია მის დასაძლევად საჭირო ხმათა რაოდენობა, თუმცა, როგორც წესი, პრეზიდენტს ან საერთოდ არ აქვს ეს უფლება ან პირველადი უმრავლესობით ხდება მისი დაძლევა. ჩვენს შემთხვევაში კი ეს მაჩვენებელი მაინც საკმაოდ მაღალია;³¹

- პრეზიდენტს არ აქვს ვალდებულება, დანიშნოს რეფერენდუმი, თუნდაც მაშინ, როდესაც ამას ითხოვს სათანადო სუბიექტი;

- პრეზიდენტს გაჩნია ვეტო უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე;

- განსაკუთრებით იზრდება პრეზიდენტის როლი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, როდესაც პრეზიდენტის აქტები არ საჭიროებენ პრემიერ-მინისტრიც კონტრასიგნაციას;³²

- 65-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მთავრობა დამოუკიდებლად ვერ მიმართავს პარლამენტს რიგი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციისათვის, დენონსირება თუ გაუქმებისთვის. მინისტრთა კაბინეტმა ჯერ

³⁰ ჰაინრიხ ბოილის ფონდში 2010 წლის 6 ოქტომბერს გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში“, მოდერაცია: მინდია უგრეხელიძე, მომხსენებელი: ავთანდილ დემეტრაშვილი, 4.

³¹ ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 9.

³² იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლი და შესაბამისი ცვლილებები, ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 13-14.

უნდა მიმართოს პრეზიდენტს და ეს უკანასკნელი წარადგენს მას პარლამენტში.³³

როგორც უკვე ავლნიშნეთ, საპარლამენტო რესპუბლიკაში ქვეყნის ძირითად წარმართველ ძალას წარმოადგენს პარლამენტი, კონსტიტუციური ცვლილებები კი ამის რეალური განხორციელების გარანტიებს არ იძლევა. საკამათოდ მიგვაჩნია საკითხი, გაიზარდა თუ შემცირდა პარლამენტის უფლებამოსილებანი, განსაკუთრებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გართულებული პროცედურებისა და პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის შემცირების ფონზე. მოსაზრების გასამყარებლად მოვიშველიებთ პარლამენტის ძალაუფლების შეფასების მეთოდიკას, რომელიც შემუშავებულია სტივენ ფიშის მიერ.³⁴ ცხრილის მიხედვით, საპარლამენტო ქვეყნების ლეგისლატურების ძალაუფლების ინდექსი ასე ფასდება:

სახელმწიფო	PPI ³⁵	სახელმწიფო	PPI
ალბანეთი	0.75	გერმანია	0.84
ავსტრია	0.72	საბერძნეთი	0.81
ბულგარეთი	0.78	იტალია	0.81
ჩეხეთი	0.81	პოლონეთი	0.75
დანია	0.78	თურქეთი	0.78

საქართველოს მაჩვენებელი რეფორმამდე 0.59 გახლდათ, რეფორმის შემდგომ კი არაუმეტეს 0.62-ია,³⁶ რაც ცხრილში მოცემული ქვეყნების მაჩვენებელზე მნიშვნელოვნად დაბალია. ვფიქრობთ, წარმოდგენილი არგუმენტები გვაძლევს იმის თქმის საკმარის საფუძველს, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული სახელმწიფო მმართველობის

³³ იქვე, 65-ე მუხლი.

³⁴ იხ., Steven Fish S., Kroenig M., *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York, 2009.

³⁵ PPP - Parliament Power Index.

³⁶ იხ., დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2011, 126.

მოდელი არ არის საპარლამენტო რესპუბლიკა. მართალია, ერთი მხრივ, არსებობს მსგავსებები, რომელებიც ქვეყანას სწორედ მმართველობის ამ სისტემის მქონედ წარმოაჩენს, მაგრამ, მეორე მხრივ, პრეზიდენტის ინსტიტუტის თავისებურებები და მთავრობასთან პარლამენტის უფლებრივი მიმართება, როდესაც ეს უკანასკნელი ყველანაირად აღმატებულ მდგომარეობაშია, ენიშნავს საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ საკანონმდებლო უპირატესობის იდეას.

3. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა მმართველობის შერეული მოდელი, რომელიც ხშირად განიხილება, როგორც საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკების ოპტიმალური ნარევი, რომელსაც უნდა აღმოეფხვრა მათი ნაკლოვნებები. ამ ფორმისთვის დამხასიათებელია:³⁷

- აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალურობა, ორმაგი ბუნება;
- მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობა;
- პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა გამმიჯნავი ზღვრის ბუნდოვანება.

მოცემული მახასიათებლები იძლევა კონსტიტუციის ფაქტობრივი რეალიზების განსხვავებული გზებს, რაც, დიდწილად, დამოკიდებულია სახელმწიფოში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებაზე, პრეზიდენტის პიროვნებასა და სხვა არაკონსტიტუციურ ფაქტორებზე, რომელთაგან უპირველესია ე.წ. *Cohabitation* (თანაცხოვრება, თანაარსებობა)³⁸ პერიოდი.

3.1. Cohabitation

მმართველობის შერეული მოდელის მქონე ქვეყნებში მთავრობის მეთაურობის კანდიდატს პარლამენტს ნდობის მისა-

³⁷ არ შევხებით იმ მახასიათებლებს, რომელებზეც ვისაუბრეთ ზემოთ ან, რომელიც არ არის რელევანტური ამ თავის მიზნებთან მიმართებით.

³⁸ Elgie R., Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, Government and Opposition, International Journal of Comparative Politics, Vol. 45, No. 1, 29-49.

ლებად წარუდგენს პრეზიდენტი, რა დროსაც ეს უკანასკნელი არჩევანში თავისუფალია, მაგრამ იშვიათად, საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების არაერთდროულობა და უფლებამოსილების განსხვავებული ვადები შესაძლებლობას ქმნის საკანონმდებლო უმრავლესობა და სახელმწიფო მეთაური წარმოადგენდნენ განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს.

ამგვარ ვითარებაში სახელმწიფოს მეთაური იძულებულია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა შეარჩიოს ლეგისლაციურ რაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის გათვალისწინებით, ვინაიდან, ნაკლებად სავარაუდოა, პარლამენტმა მხარი დაუჭიროს კანდიდატს, რომელიც მისი უმრავლესობის რიგებიდან არ არის ხელდასმული.

მსგავს მდგომარეობაში ქვეყნის პოლიტიკური უსაფრთხოება და სტაბილიზაცია პრეზიდენტის კეთილგონიერებაზეა დამოკიდებული, კერძოდ, მან უნდა შეძლოს თავიდან აიცილოს, ერთი მხრივ, ხანგრძლივი უმთავრობო პერიოდი, ხოლო, მეორე მხრივ, მკვეთრი დაპირისპირების გარეშე იარსებოს ოპოზიციურად განწყობილ მთავრობასა და პარლამენტთან, რისი მიღწევაც მხოლოდ კომპრომისის გზით თუ შეიძლება. შესაბამისად, ძალიან იზღუდება პრეზიდენტის გავლენა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე და როგორც წესი, იგი მხოლოდ ექსკლუზიური უფლებამოსილებებით კმაყოფილდება. უფრო მეტიც, პრეზიდენტს, ისევე და ისევე ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე, შეუძლია მოუწიოს თავისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებების მთავრობის სასარგებლოდ გამოყენება.

შედეგად, თუ თანაცხოვრების ეტაპზე არსებულ ფაქტობრივ პოლიტიკურ მდგომარეობას განვიხილავთ საპარლამენტო რესპუბლიკის ტერიტორიაში მივიღებთ შემდეგს:

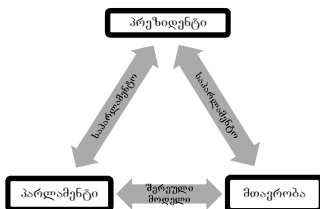
- სახელმწიფოს მეთაურია პრეზიდენტი, რომელიც ვერ იყენებს კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა პაკეტს და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე მისი გავლენის ამგვარი შემცირების გამო, ერთი მხრივ, ემსგავსება საპარლამენტო რესპუბლიკის მეთაურს, თუმცა, მეორე მხრივ, მისგან განსხვავებს ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი და ზოგიერთი ექსკლუზიური უფლებამოსილება.

- მთავრობა ფორმირდება წმინდად საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამხასიათებელი გზით, მაგრამ ამ უკანასკნელისგან განსხვავებით, უცვლელი რჩება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შემდგომი (ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის ჩვეული) ურთიერთდა-

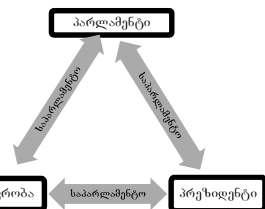
მოკიდებულება, კერძოდ, პარლამენტის ზემოქმედების ხარისხი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უცვლელ სახეს ინარჩუნებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფოს საპარლამენტოდ შერაცხვისთვის, აუცილებელია, სახელისუფლებო შტოების, პრეზიდენტისა და მთავრობის, ასევე, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება იყოს შესაბამისი მიმართულების ამ მოდელის ძირითად იდეებთან. როდესაც მმართველობის შერეულ მოდელში პრეზიდენტი კარგავს საპარლამენტო უმრავლესობას, პრეზიდენტისა და მთავრობის, აგრეთვე, პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობა შინაარსობრივად იქნეს საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელ სახეს, ვინაიდან „თანაარსებობის“ მდგომარეობისას სახელისუფლებო სამკუთხედში პრეზიდენტი წარმოადგენს უმცირესობას, იგი შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის იმ კანდიდატს, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტი, თვითონ კი იფარგლება სიმბოლური უფლებამოსილებებით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს საპარლამენტო გზით ფორმირებული მთავრობა. ძალაუფლების ამგვარ მონაცვლეობას ხელს უწყობს უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნის არარსებობა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. ამის საპირისპიროდ, უცველი რჩება პარლამენტის მიმართება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან (შეად., სახელისუფლებო სამკუთხედი თანაცხოვრების მდგომარეობისას სქემა - №1 და სახელისუფლებო სამკუთხედის მდგომარეობა საპარლამენტო რესპუბლიკაში - სქემა №2), რაც მთლიანობაში არ იძლევა საპარლამენტო რესპუბლიკის უმთავრესი, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ საკანონმდებლოს უპირატესობის იდეის რეალიზების შესაძლებლობას, რომელიც წარმოადგენს შერეულ მოდელში „თანაცხოვრებისას“ არსებული შინაარსობრივი ვითარების საპარლამენტო რესპუბლიკასაგან მთავარ განმასხვავებელს.

სქემა №1



სქემა №2



3.2. კონსტიტუციური რეფორმა და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად არსებითად შეიცვალა პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება, კერძოდ, თუ ამჟამად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის როლს ასრულებს პრეზიდენტი, ცვლილებების ამოქმედების შემდგომ კი ეს იქნება პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივა. მოხდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ბალანსირების ცვლილება საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი თავისებურებებით, თუმცა არ შეცვლილა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართება, თუ არ ჩავთვლით პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემცირებით ნაკარნახევ სიახლეებს, მათ შორის, მთავრობის ფორმირების წესსაც.

თუ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მიღებულ კონსტიტუციურ ვითარებასა და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში „თანაცხოვრებისას“ არსებულ მდგომარეობას შორის გავავლებთ პარალელს, დავინახავთ, რომ ქართველმა კანონმდებელმა მოახდინა იმის რეგლამენტაცია, რაც, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ხორციელდება მმართველობის შერეულ მოდელში „თანაარსებობის“ პერიოდში, კერძოდ:

- ორივე შემთხვევაში პრეზიდენტი არჩეულია პირადაპირი წესით;
- ორივე შემთხვევაში პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას შეარჩევს საპარლამენტო უმრავლესობის ნებიდან გამომდინარე. ჩვენს შემთხვევაში ეს კონსტიტუციური ვალდებულებაა, ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში - ფაქტობრივი მდგომარეობა;
- ორივე შემთხვევაში პრეზიდენტი ახორციელებს ფორმალურ უფლებამოსილებებს. საქართველოში ამგვარი უფლებამოსილება რეგლამენტირებულია კონსტიტუციით, მმართველობის შერეულ მოდელში კი განპირობებულია პოლიტიკური სიტუაციით;
- ორივე შემთხვევაში პარლამენტის უფლებამოსილება იზრდება იმდენად, რამდენადაც მის უმრავლესობაზეა დამოკიდებული მთავრობის ფორმირება;

- არცერთ შემთხვევაში არ იზრდება პარლამენტის ძალაუფლება საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ოდენობით.

ამასთან, მმართველობის შერეულ მოდელს გააჩნია არაერთი კლასიფიკატორი, რომელთა შესაბამისად გამოიყოფა მისი რამდენიმე ქვეტიპი.³⁹ მაგალითისთვის, რობერტ ელჯი საუბრობს ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე ცერემონიული სახელმწიფოს მეთაურით. „პრეზიდენტი არის სიმბოლური ლიდერი, რომელსაც აქვს მცირე კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და ქვეყნისთვის მოქმედებს უფრო როგორც ფიგურალური მეთაური, ვიდრე აქტიური გადანყვეტილების მიმღები. რეალური ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის ხელშია, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის ყოველდღიური განვითარების ყველა ასპექტზე.“⁴⁰ იუნ ცაი მიუთითებს ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემაზე პრემიერის დომინირებით, როდესაც ეს უკანასკნელი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით აკონტროლებს საკანონმდებლო პროცესს.⁴¹

საინტერესოა ვენეციის კომისიის აზრი, რომელიც თავის დასკვნაში საქართველოს ჰორიზონტალური მონყობის ახალ ფორმას განიხილავს როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკას. „საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანია ხელისუფლების საკმაოდ საპრეზიდენტო სისტემიდან შერეული ტიპის სისტემაზე გადასვლა“⁴², კერძოდ, შერეულ ნაკლებად-საპრეზიდენტო სისტემაზე (Less Presidential System).⁴³

დასკვნა

საქართველოს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სისტემა არ შეესაბამება საპრეზიდენტო რესპუბლიკას, რადგან რეფორმის შემდგომ პრეზიდენტი არ

³⁹ ნაკაშიძე მ., მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ცნება და კლასიფიკაცია, მართლმასაჯულება და კანონი №1(24)ძ10, 64-80.

⁴⁰ იქვე, 73; იხ., Elgie R., *Semi-Presidentialism: Sub-types and democratic performance*, 2011.

⁴¹ იქვე.

⁴³ ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 52-ე 59-ე 63-ე 82-ე და 110-ე პუნქტები.

⁴³ იქვე, 52-ე და 59-ე პუნქტები.

არის ფიგურა, რომელსაც შეუძლია სრული კონტროლი განახორციელოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და იყოს ქვეყნის ფაქტობრივი მეთაური, ამის საპირისპიროდ, მისი მდგომარეობა მიახლოებულია საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელ ანალოგიურ თანამდებობას, რასაც დამატებული მთავრობის ფორმირების მეთოდი, გვაფიქრებინებს, რომ სახელმწიფო მმართველობის ფორმად განისაზღვრა საპარლამენტო სისტემა. აქვე არ უნდა დაგვავინწყდეს, რომ მმართველობის მოდელს მხოლოდ ძალაუფლების დანაწილება არ განსაზღვრავს, არანაკლებ მნიშვნელოვანია, თუ როგორ არის მოწესრიგებული ურთიერთკონტროლის მექანიზმი, განსაკუთრებით კი, სამთავრობო პასუხისმგებლობის ფორმები, რაც საპარლამენტო რესპუბლიკაში მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ლეგისლაციურის ძალაუფლების ინდექსს, რომელიც აშკარად სუსტდება საპარლამენტო კონტროლის გართულებული შესაძლებლობის ფონზე.

ვფიქრობთ, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით დამკვიდრებული მმართველობის მოდელი ყველაზე მეტ შინაარსობრივ მსაგვსებას ამჟღავნებს მმართველობის შერეულ სისტემასთან. ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, თავისი კლასიკური გაგებით, ასოცირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ბივალენტურობასთან, რაც გამოიხატება არამარტო სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაურებს შორის აღმასრულებელი ხელისუფლების განაწილებაში, არამედ კონსტიტუციის ტრანსფორმირების შესაძლებლობაში, არსებული პოლიტიკური მდგომარეობის შესაბამისად, მოხდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფაქტობრივი მეთაურის განსაზღვრა, პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის სახით. აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის აზრი და ვფიქრობთ, საკითხის შემდგომი სრულყოფის მიზნით, ყურადღება უნდა გამახვილდეს მის მიერ შემოთავაზებული ვარიანტის (შერეული, ნაკლებად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა) შინაარსობრივ დაზუსტებაზე.