

**პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო
უფლებამოსილება 2010 წლის საკონსტიტუციო
რეფორმის ძრილში**

შესავალი

პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებების გამიჯვნის საკითხი საგარეო საქმეთა სფეროში და ზოგადად, ამ ორი სახელისუფლებო სისტემის შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი ნაწილის პრეროგატივები საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში, საკმაოდ მნიშვნელოვანი და საინტერესო საკითხია. მისთვის წარდგენილ კანონპროექტზე, 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ მიზანშეუწონლად მიიჩნია პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებათა ასე ფართოდ ჩამოყალიბება, მთავრობის მიერ საგარეო უფლებამოსილებათა განხორციელების საშუალების პრაქტიკული რეალიზაციის სირთულე და აღნიშნა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრობლემა¹.

სტატიის მიზანია მიმოიხილოს სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტები, მათი ურთიერთკავშირი, განიხილოს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე საქართველოში საგარეო საქმეთა სფეროში არსებული სამართლებრივი რეჟიმი, გააანალიზოს კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნა და მიმოიხილოს განვითარებული დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოთა პრაქტიკა საკვლევ საკითხთან მიმართებით.

1. სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტების ზოგადი მიმოხილვა

სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი სახელმწიფოებრიობის აუცილებელ ატრიბუტს წარმოადგენს.² სახელმწიფოს

* მაგისტრანტი, თსუ, თბილისის საქალაქო სასამართლოს მომსახურების ცენტრის უფროსი სპეციალისტი.

¹ ვენეციის კომისია, მოსაზრება №543/2009, სტრასბურგი, 2010 წლის 15 ოქტომბერი, 11-12.

² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 265.

მეთაური ზოგადი ცნებაა, რომელიც სხვადასხვა დროს განსხვავებული ფორმით გახლდათ წარმოდგენილი, ერთი პირის ან კოლექციური ორგანოს სახით.³ მიშინა აღნიშნავდა, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შექმნა არისტოკრატიის წინაშე ქედის მოხრა იყო და მას იმდენად უმნიშვნელო ადგილი უკავია ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, რომ შეიძლება საერთოდ, გაუქმდეს კიდეც⁴.

დღესდღეობით სახელმწიფოს მეთაური, როგორც სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლად, როგორც ეს მაგალითად, ინდოეთშია, ან სულაც მეთაურს შეიძლება ეჭროს სრულიად განცალკევებული, ხელისუფლების სამივე შტოსგან დამოუკიდებელი ადგილი საჯარო ხელისუფლების სისტემაში⁵.

სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილება განსხვავდება სახელმწიფოში არსებული მმართველობის ფორმის მიხედვით: საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტს უფლებამოსილებათა ფართო სფერო აქვს მინდობილი. ის ერთპიროვნულად წარმართავს, უშულოდ ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ამასთან, ფლობს პრეზიდენტის სხვა ტიპურ უფლებამოსილებებს. საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და კონსტიტუციურ მონარქიებში მისი უფლებები ერთგვარად შეზღუდულია და უმეტესად წარმომადგენლობითი ფუნქციებით შემოიფარგლება.⁶ რაც შეეხება მმართველობის შერეულ მოდელებს, აქ ერთ-ერთი საერთო ნიშანია აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება პრეზიდენტის ძალაუფლების განმტკიცების გზით, თუმცა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამიჯვნა შერეული ფორმის პრობლემაა. როდესაც პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას ვერ ფლობს, საყოველთაო წესით არჩეულ პრეზიდენტსა და რეალური ძალაუფლების მქონე პრემიერ-მინისტრს შორის კონფლიქტის ობიექტური წინაპირობები იქმნება. მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში კი პრეზიდენტის უფრო აქტიური პოლიტიკის

³ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 313.

⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2005, 363.

⁵ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 265.

⁶ იქვე, 266-267.

სტიმულირება ხდება და იგი ფაქტობრივად იქვემდებარებს მთავრობას. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის ხელშემწყობ გარემოებათაგან ერთ-ერთი პირობის არარსებობის შემთხვევაში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის ალბათობა დიდია, რადგან ამ დროს პოლიტიკური კონიუნქტურის პროპორციულად, თავს იჩენს ამ აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმის პრობლემა. მაგალითისთვის, პოლონეთის 1997 წლის 2 აპრილის კონსტიტუციაში „ზოგადი ხელმძღვანელობის“ ცნებამ პრეზიდენტისგან მთავრობისკენ გადაინაცვლა და ახლა ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებსა და თავდაცვის სფეროში ზოგად ხელმძღვანელობას ახორციელებს მინისტრთა საბჭო. აღნიშნულ სფეროებში მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის ზღვარის გავლება რთულია და შერეულ რესპუბლიკაში კომპეტენციათა ურთიერთგადაკვეთის სრული გამორიცხვა პრაქტიკულად შეუძლებელია⁷.

დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანხმად, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი განშტოება და მისი ერთ ერთი განმარტოვებული აღმასრულებელი ხელისუფლებაა.⁸ აღმასრულებელი ხელისუფლების ცნების განსაზღვრის სიძნელებებზე საუბრობს შაიო: „საკონსტიტუციო სამართალი, ჩვეულებრივ, აწესრიგებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის საქმიანობას და სწორედ ეს წარმოქმნის პოტენციურ გაუგებრობას. შეიძლება შეიქმნას შთაბეჭდილება, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ციხე-სიმაგრეა, რომელშიც მისი მეთაური თავის ნებაზე იქცევა“⁹.

ფართო გაგებით, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება განვმარტოთ, როგორც სახელმწიფო მართვის უფლებამოსილებათა ერთობლიობა და ამ უფლებამოსილებათა განმარტოვებული სახელმწიფო ორგანოების სისტემა. როგორც წესი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობა. ამასთან, აღმასრულებ-

⁷ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2005, 274.

⁸ იქვე, 308.

⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი 2003, 212.

ბელი ხელისუფლების მნიშვნელოვან ელემენტს სწორედ მთავრობა წარმოადგენს.¹⁰

„აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთგვარ კენტავრს წააგავს: მისი სხეულის ქვედა ნაწილს ბიუროკრატია, სახელმწიფო ადმინისტრაცია წარმოადგენს, ხოლო ზედა ნაწილს - პარტიული პოლიტიკოსი, რომელიც მისი ამომრჩევლის, პარლამენტისა და, უპირველეს ყოვლისა, მისი პარტიის ყველაზე გავლენიანი წევრის წყალობით, სახელმწიფო ინტერესებს გამოსატყავს.“¹¹

პოლიტოლოგიასა და კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში მთავრობის როლს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში უპირატესად მმართველობის ფორმას, სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემური ურთიერთობების ხასიათს, სამოქალაქო საზოგადოების, მოსახლეობის სამართლებრივი კულტურის დონეს უკავშირებენ.¹² მთავრობის ორგანოებს გააჩნიათ ფართო ფუნქციური კომპეტენცია. ყველაზე ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობა მოწოდებულია დაიცვას არსებული საზოგადოებრივი წესრიგი, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, სახელმწიფოს საგარეო ინტერესები. აღნიშნული მიზნების მისაღწევად კი მას გააჩნია შესაბამისი მატერიალური და კანონიერი რესურსები, პრეროგატივები, მის განკარგულებაშია ფართო ადმინისტრაციული და სამხედრო პოლიტიკური აპარატი.¹³

2. საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტით იწყება, რომლითაც ეროვნულმა საბჭომ დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. მომდევნო ნაბიჯი კი 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციით გადაიდგა, რომელმაც საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებული მმართველობის ფორმა

¹⁰ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 308.

¹¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი 2003, 235.

¹² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 291.

¹³ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2005, 308.

დაადგინა.¹⁴ 1921 წლის კონსტიტუციის ერთ ერთ თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ მასში გათვალისწინებული არ არის სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებები გადანაწილებულია ერთი წლით არჩეულ მთავრობას, ასევე, ერთი წლით არჩეულ მის თავმჯდომარესა და პარლამენტზე¹⁵.

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება საზავო, სავაჭრო და ამგვარ ხელშეკრულების დამტკიცება უცხო სახელმწიფოებთან, საგარეო სესხის აღება, მთავრობა კი უზრუნველყოფს რესპუბლიკის საგარეო ინტერესების დაცვას.¹⁶ ამ სისტემის ავკარგინობაზე მსჯელობა, იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციამ მხოლოდ 4 დღე იმოქმედა, საკმაოდ რთულია, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გენშერის აზრით, 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. ჯერ კიდევ მაშინ აღიარებდა ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც ეყრდნობა დღევანდელი ევროპა¹⁷.

კონსტიტუციური განვითარების მეორე ეტაპი საქართველოში იწყება 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებით, რომლითაც მართვა-გამგეობის საპრეზიდენტო ფორმა დადგინდა. 2004 წლის რეფორმის შედეგად კი, ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა დამკვიდრდა, რომლითაც საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემა ფრანგულ მოდელს დაემსგავსა. ამ სისტემაში პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები რომელიც მისი, როგორც არბიტრის ფუნქციას უკავშირდება, ლომის წილი მიუძღვის პრეზიდენტს მთავრობის ფორმირე-

¹⁴ კვერენჩხილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი 2011, 167.

¹⁵ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადმოსახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი 2011, 14.

¹⁶ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 54, 72.

¹⁷ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადმოსახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი 2011, 16.

ბაში, შეუძლია ამ უკანასკნელის აქტების გაუქმება და ფლობს სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელ სხვა პრეროგატივებს.¹⁸ ამასთან, კონსტიტუციის 69-ე მუხლში ვკითხულობთ, რომ პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ის არის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. მისი საგარეო უფლებამოსილებები დაკონკრეტებულია 73-ე მუხლში, რომელის მიხედვითაც პრეზიდენტი დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან, პარლამენტის თანხმობით ნიშნავს საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს უცხოეთის სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას.¹⁹ ამის პარალელურად კონსტიტუციაში არსებობს 78-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტიც მთავრობას აღჭურავს საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებით,²⁰ თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ 2004 წლიდან საქართველო ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, რომელშიც პრეზიდენტი აღარ მეთაურობს მთავრობას, გაუგებარი ხდება თუ რა იგულისხმება მთავრობის მიერ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში და როგორ ახორციელებს მას პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებების პარალელურად.

3. მმართველობის ახალი მოდელი: პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები

3.1. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ხედვა საკონსტიტუციო ცვლილებებზე

2008 წლის ბოლოს საქართველოში შექმნილი პოლიტიკური სიტუაციის გამო საქართველოს პრეზიდენტმა გააკეთა განცხადება მისი უფლებამოსილებების შემცირებისა და პარლამენტის უფლებამოსილებების გაზრდის თაობაზე, რაც რეფორმისკენ გადადგმულ პირველ ნაბიჯადაც შეიძლება ჩაითვალოს. 2009 წლის 16 ივნისის ბრძანებულებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. ამავე ბრძანებულებით განისაზღვრა კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებიც: სახ-

¹⁸ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 113.

¹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე და 73-ე მუხლები.

²⁰ იქვე, მუხლი 78.

ელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი, განონასწორებელი სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა²¹.

1995 წლიდან კონსტიტუციურ მოვლენებზე დაკვირვება ცხადყოფს ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს უფლებათა შემცირებასა და ცენტრალურ ორგანოთა შორის სისტემური დისბალანსის არსებობას. 2004 წელს ჩატარებული რეფორმა ნაწილობრივ წარმატებით დასრულდა, თუმცა მან ახალ პრობლემებთან და გამონვევებთან მიგვიყვანა. აქედან გამომდინარე, საკონსტიტუციო კომისიის წევრები ერთხმად თანხმდებოდნენ, რომ საჭირო იყო დემოკრატიული საზოგადოებრივი კონსტრუქციის აშენება, თუმცა ამ მიზნისკენ მიმავალ გზას ყველა სხვადასხვაგვარად ხედავდა²².

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ გადაწყვიტა კონსტიტუციის ნაწილობრივი გადასინჯვა და ცვლილებების შეტანა ყველაზე მგრძობიარე საკითხებში როგორცაა პრეზიდენტი, პარლამენტი და მთავრობა, მუშაობის პროცესში კონსტიტუციის შიდასისტემური აგებულებიდან გამომდინარე საჭირო გახდა მასში კორექტივების შეტანა. საბოლოოდ, ცვლილებები შეეხო ძირითადი კანონის ტექსტის 40 პროცენტს, რაც თუნდაც სამეცნიერო დონეზე იძლევა საშუალებას, ტექსტის სრულად ამოქმედების შემდეგ მას 1995 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ვუნოდოთ, თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, სპეციალისტების განსხვავებული შეხედულებაც არსებობს²³.

3.2. სახელმწიფო მმართველობის ახალი ქართული ფორმა

ხანგრძლივი მსჯელობის შემდეგ საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომელიც გადაახრილია ნახევრად-საპარლამენტო მმართველობის ფორმისკენ, რადგან მას არ აქვს ნახსენები მოდელის ყველა ნიშანი,²⁴ თუნდაც ის, რომ უმრავლეს შემთხვევაში, პრეზიდენტი ნახევრად-საპარლამენტო მართვა-გამგეობის სისტემაში

²¹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი 2010, 19; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №348.

²² იქვე, 15.

²³ იქვე, 13.

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი 2010, 22.

არ აირჩევა პირდაპირი წესით, ხალხის მიერ, თუმცა მისი კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე კომისიამ მართებულად მიიჩნია მისი არჩევითობა,²⁵ როგორც ეს მაგალითად, ავსტრიაშია დადგენილი²⁶.

ვენეციის კომისიამ პროექტთ წარმოადგინა დასკვნა, რომელშიც აღნიშნავს, რომ განხორციელებული რეფორმის მიზანია მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელიდან თანდათან საპარლამენტოზე გადასვლა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იქნება მთავრობის ხელში, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულ იქნება პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე. სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი დაკარგავს მისი, როგორც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ლიდერის როლს და დარჩება სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის, მუდმივობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების გარანტიად. კომისია უდავოდ წინგადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევს განხორციელებულ ცვლილებებს, თუმცა რეკომენდაციებს წარმოადგენს გარკვეული ნორმების უფრო პროგრესულად ჩამოყალიბების თაობაზე.²⁷

3.3. ვენეციის კომისიის მოსაზრება სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებების თაობაზე

კომისიამ საკუთარი მოსაზრება წარმოადგინა განსახილველ საკითხზეც. კერძოდ, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შეიცვალა იმ კუთხით, რომ ის აღარ წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. პრეზიდენტი მხოლოდ წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში, რასაც კომისია სიმბოლურობით განმარტავს. ამასთან, აბსოლუტურად განსხვავებულ შთაბეჭდილებას ტოვებს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც პრეზიდენტს უფლებას ანიჭებს: მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დადოს ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, მთავრობის წარდგინებით დანიშნოს და გაათავისუფლოს საქართველოს ელჩები და სხვა

²⁵ ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნა, 15-16 ოქტომბერი, 2010, CDL-AD(2010)028, 10.

²⁶ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2008, 69.

²⁷ ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნა, 15-16 ოქტომბერი, 2010, CDL-AD(2010)028, 25.

დიპლომატიური წარმომადგენლები, ასევე, მთავრობასთან შეთანხმებით მიიღოს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაცია. ამის საპირისპიროდ, 78-ე მუხლი მთავრობას ანიჭებს უფლებას, განახორციელოს საგარეო პოლიტიკა.²⁸

აღნიშნულთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია განმარტავს, რომ მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის საგარეო საქმეთა სფეროში უფლებამოსილება მკვეთრად არ არის გამიჯნული და თუ პრეზიდენტს მხოლოდ წარმომადგენლობითი ფუნქცია აქვს და გადაწყვეტილების მიღება შეუძლია მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვან შემთხვევაში, გაუგებარი ხდება რატომ აქვს მას საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების, მოლაპარაკებების წარმოების უფლება თუნდაც, მთავრობასთან შეთანხმებით და ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ მთავრობას არ გააჩნია მოლაპარაკებების წარმოებისა და ხელშეკრულებათა დადების უფლება.²⁹

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ მმართველობის ფორმის ცვლილებას მოჰყვა ცვლილება პრეზიდენტის სტატუსის განმსაზღვრელ 69-ე მუხლში, კერძოდ, ადრე თუ პრეზიდენტს ჰქონდა საშინაო და საგარეო უფლებამოსილებების განხორციელების უფლება, კომისიამ გადაწყვიტა, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ამ მხრივ შეეზღუდა. თუმცა ამ ფრაზის კონსტიტუციის ტექსტიდან ამოღებას მნიშვნელობას უკარგავს 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. თუ მთავრობას დაეკისრა საგარეო პოლიტიკის განხორციელება, მაშინ, ლოგიკურად, პრეზიდენტს, ერთი მხრივ, არ უნდა ჰქონდეს კონსტიტუციით განსაზღვრული მასზე მეტი უფლებამოსილებები საგარეო საქმეთა სფეროში და მეორე მხრივ, თუ უნარჩუნდება გარკვეული უფლებამოსილებები, მაშინ 69-ე მუხლის ტექსტიდან ფრაზის - „წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ - ამოღება აზრს მოკლებულია, რადგან ფორმალურად პრეზიდენტის სტატუსი შეეცვალა, მაგრამ რჩება იგივე უფლებამოსილებები მხოლოდ მცირედი ცვლილებებით (მთავრობასთან შეთანხმებით). გამოდის, რომ სტატუსის შეცვლამ პირიქით, ზედმეტი პასუხისმგებლობა ჩამოაშორა პრეზიდენტს, რადგან ის ჩვეულებრივ ახორციელებს თავის უფლებამოსილებებს, მხოლოდ

²⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე და 78-ე მუხლები.

²⁹ ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნა, 15-16 ოქტომბერი, 2010, CDL-AD(2010)028, 11.

ადრინდელისგან განსხვავებით, პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას. მაგალითისთვის, მთავრობამ პრეზიდენტს წარუდგინა A-ს კანდიდატურა საფრანგეთის რესპუბლიკაში საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩის თანამდებობაზე. ამ შემთხვევაში პასუხისმგებელი A-ზე არის არა პრეზიდენტი, არამედ მთავრობა, რადგან კანდიდატურა ამ უკანასკნელის წარდგინებით დანიშნა პრეზიდენტმა. რამდენად შეესაბამება აღნიშნული განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოების გამოცდილებას, შემდეგ თავში განიხილება.

4. დემოკრატიულ სახელმწიფოთა გამოცდილება (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი)

ბევრი კონსტიტუციონალისტი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებზე მსჯელობისას აღნიშნავს, რომ მას აქვს გარკვეული თანდაყოლილი ძალაუფლება და სირთულე ამ პოზიციიდან მხოლოდ სიტყვა „თანდაყოლილს“ უკავშირდება.³⁰ პირველი, რამაც ამ საკითხზე ამერიკის კონსტიტუციის დამფუძნებლების რადიკალური მიდგომა განაპირობა, სავარაუდოდ, უნდა იყოს მონტესკიეს და ბლექსტონის შეხედულება, რომლებიც აღნიშნავდნენ, რომ აღმასრულებელი ძალაუფლება მოიცავს ძალაუფლებას საგარეო საქმეებშიც³¹.

მონტესკიე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აერთიანებდა ომს, მშვიდობას, ელჩების, თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებს. ასევე, ბლექსტონი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აქცევდა საგარეო ურთიერთობების პრინციპებს, ელჩების საკითხს, ხელშეკრულებებს, ომს.³² გამოდის, რომ თუ მონტესკიეს და ბლექსტონის მსჯელობას გავყვებით, რადგანაც საგარეო პოლიტიკის განხორციელება აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილია, პრეზიდენტს, რომელიც არ ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, არც საგარეო უფლებამოსილებათა განხორციელების უფლება ექნება, თუმცა ეს არის ის შეფასებითი კატეგორია, რომლისადმი მიდგომაზეც გადაწყვეტილებას თავად

³⁰ Prakash S. B., A Taxonomy of Presidential Powers, Boston University Law Review, Vol. 88, 2007, 329.

³¹ Ramsey M. D., The Textual Basis of the President's Foreign Affairs Power, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 30, 2006, 141-143.

³² იქვე, 141-143.

სახელმწიფოები იღებენ, შესაბამისად, მსჯელობა ამ საკითხთან დაკავშირებით შესაძლებელია მხოლოდ იდეის დონეზე.

რადგანაც კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ საქართველო ნახევრად საპარლამენტო მმართველობის ფორმაზე გადადის, მართებული იქნება თუ ისეთი სახელმწიფოების მაგალითს განვიხილავთ, რომელიც მმართველობის ფორმის მხრივ საქართველოსთან ახლოს დგას. მაგალითად, ავსტრია ნახევრად-საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოა, თუმცა პრეზიდენტი იქაც არჩევილია. 1920-დან 1929 წლამდე ავსტრია რადიკალურად საპარლამენტო რესპუბლიკა იყო და ფედერალური პრეზიდენტიც პარლამენტის მიერ აირჩეოდა, თუმცა 1929 წლის რეფორმის შემდეგ პრეზიდენტის ძალაუფლება გარკვეულწილად გაიზარდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში და მისი თანამდებობა მოქალაქეთა მიერ არჩევადი გახდა³³.

ავსტრიაში პრეზიდენტი წარმოადგენს სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში, იღებს და ნიშნავს ელჩებს, თანხმობას აძლევს უცხო ქვეყნის კონსულებს დანიშვნაზე, ნიშნავს რესპუბლიკის საკონსულო წარმომადგენლებს საზღვარგარეთ და დებს სახელმწიფო ხელშეკრულებებს, თუმცა ყველა ეს ქმედება შეთანხმებული უნდა იყოს მთავრობასთან ან ხდებოდეს მთავრობის მიერ უფლებამოსილი ფედერალური მინისტრის წინადადების საფუძველზე. ამასთან, თუ კონსტიტუციური კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ფედერალური პრეზიდენტის ყველა გადაწყვეტილება მათი ნამდვილობის უზრუნველსაყოფად უნდა დადასტურდეს ფედერალური კანცლერის ან კომპეტენტური ფედერალური მინისტრის ხელმოწერით.³⁴

ფინეთში საგარეო პოლიტიკა წარმართება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ საბჭოსთან ერთად. სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობისათვის მნიშვნელოვან საგარეო პოლიტიკურ პოზიციებზე პასუხისმგებელი ის მინისტრია, რომლის განმგებლობასაც მიეკუთვნება საერთაშორისო ურთიერთობები.³⁵

ხორვატიაში გარკვეულ სახელმწიფოებრივ ფუნქციებს პრეზიდენტი და მთავრობა ერთობლივად ასორციელებენ,

³³ Gamper A., Legislative and Executive Governance in Austria, Innsbruck, October 2004, 9.

³⁴ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2007, 69.

³⁵ იქვე, 757.

რაც, მართალია, ასუსტებს პრეზიდენტის ძალაუფლებას, მაგრამ მეტ პასუხისმგებლობას აკისრებს პრემიერ-მინისტრსა და მის გუნდს. პრეზიდენტი და მთავრობა ერთად ახორციელებენ საგარეო პოლიტიკის ფორმირებასა და აღსრულებას. საზღვარგარეთ ხორვატიის დიპლომატიური წარმომადგენლობებისა და საკონსულოს შექმნის საკითხს პრეზიდენტი წყვეტს მთავრობის წინადადებით და პრემიერ-მინისტრის თანახმობით, მთავრობის წინადადებით და საბორის (პარლამენტი) უფლებამოსილი კომიტეტის მოსაზრების გათვალისწინებით. პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წინასწარი თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს ხორვატიის რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს. რაც შეეხება საერთაშორისო შეთანხმებას, მას თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში დებენ საბორი, პრეზიდენტი და მთავრობა. ხორვატიის კონსტიტუციაში, ასევე, აღნიშნულია, რომ მთავრობა წარმართავს საგარეო და საშინაო პოლიტიკას³⁶.

საინტერესოა სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია: პრეზიდენტი წარმოადგენს რესპუბლიკას ქვეყნის გარეთ, დებს და ახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციას. საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადება შეუძლია დააკისროს მთავრობას ან მთავრობის თანხმობით, მის ცალკეულ წევრებს; იღებს, ნიშნავს და გამოიწვევს დიპლომატიური მისიების ხელმძღვანელებს, ამასთან, კონსტიტუციით მთავრობის კომპეტენციას განეკუთვნება:

- სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი პრინციპული ღონისძიებების გატარება;

- იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმება, რომელთა დადების უფლებამოსილებაც სლოვაკეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა გადასცა მთავრობას საშინაო და საგარეო პოლიტიკის პრინციპულ საკითხებზე;

- ტერიტორიული საზღვრების გარეთ შეიარაღებული ძალების გაგზავნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.³⁷

აღსანიშნავია ირლანდიის მაგალითიც. კერძოდ, ირლანდია საპარლამენტო მმართველობის რეპუბლიკაა, რომელშიც, სხვა სახელწოდებისგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში ან საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებით, კონსტიტუციის შე-

³⁶ იქვე, 814.

³⁷ Constitution of Slovakia, September 1992, 119, 102.

საბამისად, ხორციელდება მთავრობის მიერ ან მის მიერ მინიჭებული ხელისუფლებით.³⁸

როგორც ვხედავთ, ყველა ხსენებულ სახელმწიფოს დამახასიათებელი ელემენტები გააჩნია საგარეო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში, თუმცა აბსოლუტურ უმრავლესობაში საგარეო უფლებამოსილებები გადანაწილებულია მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის. ზოგიერთ მათგანში პრეზიდენტის მიერ საგარეო უფლებამოსილებათა განხორციელება არამხოლოდ შეთანხმებული, არამედ წინასწარ ხელმოწერილი უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრის მიერ. ეს იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორი კურსი აქვს არჩეული სახელმწიფოს. თუ საქართველოში საკონსტიტუციო ცვლილებების ერთ-ერთი მთავარი მიზანი პრეზიდენტის როლის და მისი უფლებამოსილებების შეზღუდვა გახლდათ, მაშინ ეს უნდა მოხდეს რეალურად და არა ფორმალურად. შესაძლოა პრეზიდენტის „თანდაყოლილ“ უფლებად ჩაითვალოს მისი წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში, თუმცა რამდენადაა თანდაყოლილი დანარჩენი უფლებამოსილებები, ეს სამეცნიერო მსჯელობის საგანია.

დასკვნა

სტატიის მიზანი გახლდათ 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად პრეზიდენტისა და მთავრობისათვის მინიჭებულ იმ უფლებამოსილებათა განხილვა, რომელიც საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას და ზოგადად, საგარეო უფლებამოსილებებს ეხება.

ყოველივე ზემოთმოყვანილის გათვალისწინებით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის არსებობის პირობებში, აზრი ეკარგება 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის დათქმას, რომლის მიხედვითაც, მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ფლობდა, თვითონ ახორციელებდა და წარმართავდა საგარეო პოლიტიკას, ნახავრად-საპრეზიდენტო მოდელზე გადასვლის შემდეგ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ამ სფეროში არ შეცვლილა და ახლაც, როდესაც პრეზიდენტის როლის შემცირებაზე

³⁸ Constitution of Ireland, July 1937, 29.

ვსაუბრობთ, ხდება მხოლოდ ის, რომ კონსტიტუციის 69-ე მუხლში პრეზიდენტის სტატუსი განისაზღვრა როგორც წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და არა საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი და განმახორციელებელი. ეს უკანასკნელი მთავრობის უფლებამოსილებათა სფეროს მიეკუთვნა, თუმცა როგორ ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად მთავრობა საგარეო პოლიტიკას, განსაზღვრული არ არის.

პრეზიდენტს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტით მინიჭებული აქვს იგივე პრეროგატივები, მხოლოდ იმ ცვლილებით, რომ საგარეო უფლებამოსილებებს ახორციელებს მთავრობასთან შეთანხმებით. ადრე თუ პარლამენტის თანხმობა სჭირდებოდა ელჩების დანიშვნაზე, ახლა მხოლოდ მთავრობის წარდგინებაა საკმარისი და თუ საპრეზიდენტო ან ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმაში საკუთარ გადაწყვეტილებაზე თავად აგებდა პასუხს, ახლა ამ პასუხისმგებლობიდანაც თავისუფლდება „მთავრობის ხარჯზე“.

აღნიშნული საკითხის კონსტიტუციური მოწესრიგება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი უნდა აწესრიგებდეს ისეთ ფუნდამენტურ საკითხებს, როგორცაა, საგარეო ურთიერთობები. დიდია იმის ალბათობა, რომ დაირღვეს ძალთა ბალანსი. პრეზიდენტი ასეთ პირობებში ყოველთვის გამოიყენებს კონსტიტუციას გარანტიად და საგარეო უფლებამოსილებებს განახორციელებს საკუთარი ნების შესაბამისად, მთავრობის მხოლოდ იმ როლის გათვალისწინებით, რაც 73-ე მუხლის პირველ პუნქტშია განსაზღვრული, რამაც, ასევე, დიდი ალბათობით შეიძლება მიგვიყვანოს პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კონფლიქტამდე.