

უნდოგლოზის კონსტიტუციური ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ძირი

„კონსტიტუციის პროექტის შემქმნელებმა დასაბამი უნდა მისცენ ისეთი მომავალი მთავრობების ჩამოყალიბებას, რომლებიც მყარად შეხვდებიან წარმოუდგენელ და გაუთვალისწინებელ პრობლემებს.“¹

შესავალი

საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 15 ოქტომბერს მიიღო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“, რომლის საფუძველზეც 2013 წლის ბოლოდან სახელმწიფო მოწყობის სრულიად ახალი მოდელი ამოქმედდება.

კონსტიტუციებში წინამორბედი პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში წარმოქმნილი ან მასთან დაკავშირებული შიში აისახება.² აქედან გამომდინარე, მოცემული კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელების ძირითად, ამოსავალ პრინციპს სახელმწიფო ხელისუფლების გონივრული პორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება წარმოადგენდა.³ დეფექტური დემოკრატიის პირობებში აუცილებელი იყო მთავრობის, რომელიც დღეს მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში ძლიერი პრეზიდენტის ჩრდილქვეშ გვევლინება, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება.⁴ სწორედ ამიტომ კანონის სრულად ამოქმედების შემდეგ, საქართველოს მთავრობა ხდება ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლი-

* სამართლის საბაკალავრო პროგრამის მე-7 სემესტრის სტუდენტი, თსუ, „ახალი თაობა - ახალი ინიციატივის“ იურისტ-სტაჟიორი.

¹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 2010, 7.

² მაიო ა, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 3.

³ იხ., დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2011, 117-118.

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

ტიკის წარმართველი უმაღლესი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება არა პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშე.⁵ აღნიშნული ითვალისწინებს საქართველოს მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე გადასვლას, თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია იმგვარი ელემენტებითაც არის გაჯერებული, რომელიც არ ახასიათებს კლასიკურ საპარლამენტო რესპუბლიკებს⁶.

მმართველობის მოდელის ცვლილების საფუძველზე კონსტიტუციური კანონით არაერთი ახალი ინსტიტუტი იქნა შემოღებული, რომელთა შორის კრიტიკის მთავარ ობიექტს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი ნეგატიურად იქნა შეფასებული ვენეციის კომისიის მიერ.⁷

წინამდებარე სტატიის მთავარ მიზანს წარმოადგენს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის ძირითადი არსის განსაზღვრა და ევროპულ კონსტიტუციებში (ძირითადად, გერმანიის ძირითად კანონში) მოცემულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან შედარებითსამართლებრივი ანალიზი, ქართული ანალოგის შესაბამისობის განხილვა ხსენებულ ტრადიციულ მოდელთან, ასევე, სახელმწიფო მმართველობის ახალ მოდელთან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართებისა და მისი ნეგატიური თუ პოზიტიური ასპექტების განსაზღვრა.

1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი ფუნქცია და ნიშნები

უნდობლობის ვოტუმის ჩამოყალიბება პირდაპირ კავშირშია საპარლამენტო არასტაბილურობის შიშსა და მთავრობის

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ 78.1 (15.10.2010, №3710, ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის შორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

⁶ იხ., კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

⁷ CDL-AD(2010)028 Final Opinion 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).

ეფექტიანობასთან დაკავშირებულ პრობლემებთან.⁸ საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში მთავრობის ფორმირების მთლიანად პარლამენტზე დამოკიდებულის გამო, უნდობლობის ვოტუმის ხშირი, ბოროტად გამოყენებისა და მთავრობის ცვალებადობის თავიდან აცილების მიზნით, კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი.⁹ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თავისი ფუნქციების გამო წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის ეფექტურ მექანიზმს და ამავედროულად იგი იძლევა გამოსავალს იმ კრიზისული სიტუაციიდან, რომელიც წარმოიქმნება მაშინ, როცა მთავრობას საპარლამენტო უმრავლესობა მხარს აღარ უჭერს¹⁰.

სანამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითად ასპექტებს განვიხილავდეთ, აუცილებელია, მოხდეს მისი გამოიჯენა უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისაგან.¹¹ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენების შემთხვევაში, პარლამენტი, უცხადებს რა მოქმედ მთავრობას უნდობლობას, იმავედროულად, ავტომატურად ახდენს მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადებას. დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში კი „მემკვიდრის“ გარეშე ხდება მთავრობის გადაყენება.¹² ვინაიდან უნდობლობის გამოცხადებისთანავე განისაზღვრება გადაყენებული თანამდებობის პირის მემკვიდრე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფო სტაბილურობის შენარჩუნებას¹³ მაშინ, როცა უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს¹⁴.

⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 224.

⁹ იქვე, 225.

¹⁰ შეად., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck; 2006, 1509.

¹¹ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 154; Fischer M., Die Bedeutung des konstruktiven Misstrauensvotums für die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage 2004, 9-10.

¹² იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 154.

¹³ იქვე, 154.

¹⁴ იხ., Busse C., Regierungsbildung und Regierungswechsel nach niedersächsischen Verfassungsrecht, Berlin, 1992, 134.; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი თბილისი, 2003, 328.

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს ახასიათებს შემდეგი ნიშნები: 1. ახალი თანამდებობის პირის - პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის აღძვრის ინიციატორთა მიერ; 2. მიმართულია შედეგის მიღწევისაკენ - სწრაფი, ეფექტური პროცედურის საშუალებით, არსებული მთავრობის გადაყენებისა და იმავდროულად, ახალი მთავრობის შექმნისაკენ; 3. პროცედურული თავისებურება - მთავრობის მოქმედი მეთაურისათვის უნდობლობის და ახალი კანდიდატისათვის ნდობის გამოცხადება ერთიან პროცედურას წარმოადგენს და შესაბამისად, ერთი კენჭისყრის საფუძველზე წყდება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის მთავარი ამოცანაა ეფექტურად და სწრაფად გადაჭრას არსებული პოლიტიკური კრიზისი და შესაბამისად, საჭიროების შემთხვევაში, დროულად მოახდინოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა და მისი გადაყენება. ამავდროულად, ვინაიდან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი უნდობლობის ვოტუმის შედარებით გართულებულ ფორმას წარმოადგენს, რაც მის ე.წ. „ორმაგ შინაარსში“ გამოიხატება - (კერძოდ, ერთდროულად ხდება არსებული მთავრობის მეთაურისათვის უნდობლობის და ახალი კანდიდატისათვის ნდობის გამოცხადება) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით მთავრობის გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმ პარლამენტის მიერ, რომელიც მზად არის ახალი მეთაურისათვის, რაც კონტროლის ამ უფლებამოსილების პოლიტიკური ანგარიშშნორების, პირადი ინტერესების საფუძველზე ხშირ გამოყენებას გამოიწვევს.

2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის თავისებურებები

„უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.“¹⁵

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი არაერთი თავისებურებით ხასიათდება, მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლში გათვალისწინებულია იმგვარი მექანიზმები, რომლის მსგავს-

¹⁵ იხ. კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი - <http://www.democrats.ge/en/siaxleebi/coments/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>

საც არცერთი ევროპული სახელმწიფოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს.¹⁶

2.1. პროცედურული ეტაპების თავისებურებანი

„ქვეყანაში უნდა არსებობდეს უმაღლესი პირის შეცვლის მარტივი მექანიზმი მარტივი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით.“¹⁷

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, უნდობლობის საკითხის ინიცირებისათვის საჭიროა პარლამენტის ნევრთა სიითი შემადგენლობის 2/5. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებული კენჭისყრისას კი საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.¹⁸ უნდობლობის საკითხის დაყენების შემდეგ პარლამენტი სიითი შემადგენლობის 2/5-ით მხარს უჭერს პრეზიდენტთან წარსადგენად პრემიერ-მინისტრობის ახალ კანდიდატს.¹⁹ მაშასადამე, მთავრობის მეთაურობის კანდიდატი უნდობლობის პროცედურის აღძვრის შემდეგ სახელდება და რადგან მას სჭირდება სიითი შემადგენლობის 2/5-ის მხარდაჭერა, შესაძლებელია პრეზიდენტს პარლამენტის დეპუტატთა მიერ პრემიერ-მინისტრობის 2 სხვადასხვა კანდიდატი წარედგინოს. აღნიშნული შეუსაბამობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციულ მოდელთან, რომლის მიხედვითაც ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის ინიციატორი სუბიექტების მიერ, რაც მოცემულ შემთხვევაში არ გვაქვს სახეზე.²⁰ როგორც აღინიშნა, მთავრობის მოქმედი მეთაურისათვის უნდობლობის და ახალი კანდიდატისათვის ნდობის გამოცხადე-

¹⁶ ბაბეკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010.

¹⁷ Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 20 August 2010.

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. (15.10.2010, №3710, ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

²⁰ იქვე.
იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

ბა ერთიან პროცედურას წარმოადგენს და შესაბამისად, იგი ერთი კენჭისყრით უნდა წყდებოდეს - ამგვარ მოწესრიგებას კი კონსტიტუცია არ შეიცავს. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ არ არსებობს ინიციატივის კენჭისყრის საჭიროება, რათა დაიწყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა - უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა²¹.

აქედან გამომდინარე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, ეტაპების ზედმეტი რაოდენობის გამო, ძალზედ განელილია: მთლიანობაში გადანყვეტილების მისაღებად 4 (იმ შემთხვევაში კი თუ 2 კანდიდატურის წარდგენა მოხდა - 5) კენჭისყრაა საჭირო. ეს, რა თქმა უნდა, ზრდის პოლიტიკური არასტაბილურობის რისკს მაშინ, როდესაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მთავარ დანიშნულებას პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილება წარმოადგენს.

2.2. პრეზიდენტის შეყოვნებითი ვეტო

„მას, ვისაც ხალხის სახელით ლაპარაკი შეუძლია, მაგრამ მოქმედება - არა, სახელისუფლებო განშტოებათა ურთერთგამიჯვნისა და ურთიერთგანონიანსწორების სისტემის დარღვევის უფლება არ აქვს.“²²

წარედგინება რა პრეზიდენტს ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, მას უფლება აქვს წამოაყენოს იგი ან გამოიყენოს ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტო“, რომლის დაძლევაც პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მესუთედით შეუძლია²³. სწორედ ამგვარი ვეტო წარმოადგენს ვენეციის კომისიისა და კრიტიკოსთა მხრიდან ყველაზე უარყოფითად შეფასებულ საკითხს. რამდენად უნდა ერეოდეს პრეზიდენტი პარლამენტის უფლებამოსილებაში? რამდენად შეესაბამება ეს უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს? ფაქტია, რომ პრეზიდენტის როლი ამ შემთხვევაში მხოლოდ ფორმალური არ

²¹ CDL-AD(2010)028 Final Opinion 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).

²² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 220.

²³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 81.4 (15.10.2010 3710, ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

არის.²⁴ სწორედ ამიტომ, აუცილებელია, განისაზღვროს მისი მონაწილეობის ლეგიტიმურობა ამ პროცესში და დადგინდეს, ხომ არ გამოიწვევს ეს ფაქტი პარლამენტის დასუსტებას.

ვენეციის კომისიის აზრით, მსგავსი ვეტო პრეზიდენტს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას და აკნინებს არამხოლოდ პარლამენტის გავლენას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა წარმოადგენდეს ახალი სისტემის ქვაკუთხედს.²⁵ მართლაც, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაძლევა, ასუსტებს მის როლს მთავრობის (პრემიერ-მინისტრის) კონტროლის სფეროში, როცა მმართველობის ახალი მოდელის მიხედვით, პარლამენტი წარმოადგენს მთავრობის მაკონტროლებელ მთავარ ორგანოს და სწორედ ამ მაკონტროლებელი საქმიანობის განხორციელების შედეგი უნდა იყოს უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის საფუძველზე მთავრობისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება.²⁶

პარლამენტის მიერ სიითი შემადგენლობის 3/5-ით პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა გაუმართლებელია²⁷ და დიდი ალბათობით, რეალურად შეუძლებელი იქნება.²⁸ ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადება არის გადანაცვლებული, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიიღება და გამოხატულებას ყოველთვის ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ჰპოვებს.²⁹

²⁴ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, ბათუმი, 2010, 124.

²⁵ CDL-AD(2010)028 Final Opinion 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).

²⁶ იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

²⁷ იხ., ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002, 422.

²⁸ იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

²⁹ იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა; Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 5. Aufl., München, 2009, 1465; შეად., გერმანიის კონსტიტუცია, უნგრეთის კონსტიტუცია.

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ალოგიკურია, პრემიერ-მინისტრისთვის ნდობის გამოცხადებისთვის მოვითხოვოთ პარლამენტართა 1/2-ის მხარდაჭერა, ხოლო უნდობლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიმართ პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახად 3/5 უმრავლესობა.³⁰

ძლიერი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პრეზიდენტი, რომელსაც, წესით, მისთვის შეთავაზებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენის მხოლოდ ფორმალური უფლებამოსილება უნდა გააჩნდეს, უფლებამოსილია ვეტოს დაუძლეველობის შემთხვევაში დაითხოვოს პარლამენტი. თანაც, იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო მმართველობის ახალ მოდელში პრეზიდენტის როლი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებასა და წარმართვაში მხოლოდ ფორმალურია. ამიტომ გაურკვეველია, თუ რატომ ენიჭება „უფლებო“ პრეზიდენტს პარლამენტის გადაწყვეტილებაზე ზემოქმედების ასეთი შესაძლებლობა.

პრეზიდენტის ამგვარი ვეტო უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე უპრეცედენტოა კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში.³¹ ყველაზე პრობლემური კი ის არის, რომ უფლებამოსილებათა არაადეკვატური გადანაწილება ქმნის ხელისუფლების სუბიექტებს შორის იმ ბალანსის დარღვევის რეალურ საფრთხეს, რაც ნებისმიერი სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველს წარმოადგენს.³² ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნაშიც აღინიშნა, რომ უნდობლობის პროცედურა არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს³³.

მართალია, აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში მყოფი მთავრობის სტაბილურობა უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს, თუმცა ეს სრულიად არ ნიშნავს იმას, რომ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებული პროცე-

³⁰ CDL-AD(2010)028 Final Opinion 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).

³¹ იხ., საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციის კანონპროექტთან დაკავშირებით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ოფიციალური ვებგვერდი (30.08.2012).

³² Degenhart C., Staatsrecht 1, Staatsorganisationsrecht 22. Neu bearbeitete Auflage C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2006, 93.

³³ CDL-AD(2010)028 Final Opinion 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).

დურა ისეთი სირთულით ხასიათდებოდა, რომ საჭიროების შემთხვევაში პარლამენტს რეალურად არ მიეცეს მისი გამოყენების შესაძლებლობა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ისედაც რთული პროცედურა, მის ტრადიციულ მოდელთან შედარებით, არაადეკვატურადაა გართულებული. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა იმგვარად არის ჩამოყალიბებული, რომ პარლამენტისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელი გახდეს პრემიერ-მინისტრის გადაყენება³⁴.

2.3. პროცედურის ვადა

„კრიზისის გაგრძელება დესტაბილიზაციის რისკს ქმნის“³⁵

ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის ვადები წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ გაითვალისწინა ვენეციის კომისიის თავდაპირველი შენიშვნები და გარკვეულწილად შეამცირა ვადები, მთლიანობაში პროცედურა შესაძლებელია 94 დღეს გაგრძელდეს³⁶, რაც წინააღმდეგობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანსა და არსთან, რომელსაც, როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნება და სამთავრობო კრიზისის დროულად და ეფექტურად თავიდან აცილება (გადაჭრა) წარმოადგენს³⁷.

საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, პროცედურულ ეტაპებს შორის ვადები ზედმეტად გაწელილია და იძლევა მინიმუმ 2 და მაქსიმუმ 3 თვის განმავლობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში იმ მთავრობის ყოფნის შესაძლებლობას, რომელსაც საპარლამენტო უმრავლესობა მხარს არ უჭერს. დროის ამ მონაკვეთში ადვილი შესაძლებელია, რომ პარლამენტზე განხორციელდეს ზენოლა მთავრო-

³⁴ იქვე.

³⁵ Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia; საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

³⁶ შეად., გერმანიის კონსტიტუცია, მუხ. 67; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006.

³⁷ იხ., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck, 2006, 1509.

ბის მხრიდან, სასურველი გადაწყვეტილების მიღების - პრემიერ-მინისტრის პოსტის შენარჩუნების მიზნით³⁸.

3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ანალიზი გერმანიის ძირითადი კანონის მაგალითზე

ზემოთგანხილული თავისებურებების გამო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მოდელს ანალოგი არ მოეძებნება ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციებში. კრიტიკოსთა მხრიდან გამოითქვა აზრი, რომ უმჯობესი იქნებოდა ევროპული ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინება. ბერლინის კონფერენციაზე გერმანელ კონსტიტუციონალისტთა მიერ შემოთავაზებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის გამოყენება³⁹, რომელიც ამ ინსტიტუტის ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ სახეს წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ, უპრიანი იქნება, განვიხილოთ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის ძირითადი ასპექტები.

გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი⁴⁰ ბუნდესტაგს შესაძლებლობას აძლევს, ფედერალურ კანცლერს გამოუცხადოს უნდობლობა და იმავდროულად, თავისი წევრების უმრავლესობით წარუდგინოს პრეზიდენტს ახალი კანცლერის კანდიდატურა.⁴¹ მაშასადამე, უნდობლობის პროცედურა და

³⁸ იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი - <http://www.democrats.ge/en/siaxleebi/coments/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>; the Venice Commission finds that the time-frame of the procedure is still excessively long, and opens the way to potentially non transparent negotiations between the political parties. As it is, this procedure risks prolonging a political crisis instead of solving it. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)062-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)062-e.asp)

³⁹ Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012);

⁴⁰ იხ., გერმანიის კონსტიტუცია, მუხ.67; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით; თბილისი, 2006.

⁴¹ Ipsen J., Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht 19. Auflage Carl Heymanns Verlag. 2007, 143-144; მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, ნაწილი I, თბილისი, 2008, 74.

ახალი კანცლერის არჩევა მიმდინარეობს *uno actu*⁴² და შესაბამისად, ერთი კენჭისყრის საფუძველზე ხორციელდება.⁴³ თუ წინადადებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობა, პრეზიდენტი ვალდებულია დაემორჩილოს მის ნებას - გადააყენოს ფედერალური კანცლერი და დანიშნოს ბუნდესტაგის მიერ არჩეული კანდიდატურა.⁴⁴ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის უპირატესობა უნდობლობის დესტრუქციულ ვოტუმთან შედარებით სწორედ იმაში ვლინდება, რომ ბუნდესტაგი ასახელებს რა ახალ კანდიდატს, იგი მზად არის მთავრობის პასუხისმგებლობის დასასმელად და ახალი მთავრობის მისაღებად. ეს კი უპასუხისმგებლო პარლამენტარების მიერ კანცლერის გადაყენების ფაქტს გამოირიცხავს. ამავდროულად, მთავრობა დაცულია უმცირესობის მიერ გადაყენებისაგან: ვოტუმისათვის აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა გამორიცხავს ხელისუფლებაში უმცირესობის მთავრობის მოსვლას. სწორედ ამაში გამოიხატება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მთავარი ფუნქცია - უზრუნველყოს სტაბილურობა ქვეყანაში.

რაც შეეხება პროცედურაში პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხს, გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტის როლი მხოლოდ და მხოლოდ ფორმალურია, კერძოდ, 67-ე მუხლში ხაზგასმულია, რომ პრეზიდენტი **ვალდებულია**⁴⁵ (**muss**) დანიშნოს ახალი ფედერალური კანცლერი, რაღა თქმა უნდა, იმ შემთხვევაში, თუ მას ექნება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა.

⁴² იხ., იქვე, Ipsen J., Staatsrecht I. 143: Misstrauensbekundung und wahl des neuen Bundeskanzlers finden uno actu statt; die Neuwahl ist zugleich Kundgebung des Misstrauens.

⁴³ იხ., Maunz-dürig, Grundgesetz Kommentar, Band 4, Verlag C.H.Beck, 2004, Abschnitt 4; Die Bundesregierung; Randnummer 1; Seite 9; Münch. Die Bundesregierung 1954. 174; 176.

⁴⁴ იხ., იქვე, Maunz-dürig, Grundgesetz Kommentar, Band 4, Erreichen die „Ja-stimmen“ die absolute Mehrheit, so ist der alte Bundeskanzler gestürzt und ein neuer gewählt.

⁴⁵ შეად., იქვე, Die Pflicht des Bundespräsidenten ergäbe sich an sich schon aus der allgemeinen Stellung des Staatsoberhauptes im System des GG, ist in. Art. 67 I Satz 2 aber durch die ausdrückliche Verwendung des Hilfsverbs “muss” noch einmal besonders betont.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის შემდეგი ნიშანი, რაც მას ქართულისაგან განასხვავებს, არის ის, რომ ამ შემთხვევაში ბუნდესტაგის მიერ ხდება მხოლოდ ერთი კანდიდატურის დასახელება ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე ასარჩევად⁴⁶ და შესაბამისად, ბუნდესტაგს არ აქვს შესაძლებლობა წარადგინოს ორი კანდიდატურა, როგორც ამას ქართული ვარიანტი ითვალისწინებს (იქიდან გამომდინარე, რომ კანდიდატს მხარს უნდა უჭერდეს სიითი შემადგენლობის 2/5).

გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, უნდობლობის შესახებ წინადადების შესვლიდან ახალი ფედერალური კანცლერის არჩევამდე დროის შუალედი არანაკლებ 48 საათია.⁴⁷ მოცემული ვადა ემსახურება იმ მიზანს, რომ ბუნდესტაგის წევრებს „ციებ-ცხელების“ შემდეგ მიეცეთ შესაძლებლობა და დრო, რათა დაძაბული საპარლამენტო სიტუაციიდან კვლავ სიმშვიდეს დაუბრუნდნენ⁴⁸, გადაწყვეტილების მიღებამდე სწორად გააანალიზონ თავიანთი არჩევანი და რაც მთავარია, მოქმედ ფედერალურ კანცლერს ამ დროის განმავლობაში ეძლევა ნდობის საკითხის დასმით სამთავრობო უმრავლესობის მხარდაჭერის კვლავ მოპოვების საშუალება (მუხ. 68). 48 საათი კი ამისათვის სრულიად საკმარისი დროა, გამომდინარე აქედან, არ არსებობდა უფრო გრძელი ვადის დადგენის საჭიროება, რაც პოლიტიკური კრიზისის გამწვავების განმპირობებელი ფაქტორი იქნებოდა.

გერმანიის ისტორიაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ბუნდესტაგის მიერ ორჯერ იქნა გამოყენებული, კერძოდ, 1972 წელს CDU/CSU-ს მიერ დაყენებულ იქნა ვილი

⁴⁶ Maunz-dürig, Grundgesetz Kommentar, Band 4, Verlag C.H.Beck, 2004, Abschnitt 4; Die Bundesregierung; Randnummer 1; 10 „...eine bestimmte, namentlich zu benennende Person (und zwar nur eine einzige Person !) zum Bundeskanzler zu ernennen.“

⁴⁷ იბ., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck, 2006, 1510; მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, ნაწილი I, თბილისი, 2008, 74.

⁴⁸ შეად., Hesselberger D., Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, 12. Überarbeitete Auflage; Bonn 2001, 267; “Die Frist von 48 Stunden dient der Beruhigung der Gemüter und soll neue Verhandlungen unter den Beteiligten ermöglichen. Der Kanzler kann auch von sich aus die Vertrauensfrage stellen.”

ბრანდტის უნდობლობის საკითხი და მის ნაცვლად დასახელდა რაინერ ბარცელის კანდიდატურა. 2 დღის შემდეგ თანხმობა განაცხადა მხოლოდ 247-მა დეპუტატმა და უნდობლობის პროცედურა „ჩავარდა“; 1982 წელს კი CDU/CSU და FDP-ს ინიციატივით 256 ხმით ბუნდესტაგმა უნდობლობა გამოუცხადა ჰელმუტ შმიდტს და მის შემცვლელად ჰელმუტ კოლი აირჩია.⁴⁹

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის ამგვარი ფორმულირება გამომდინარეობს თავად მისი ძირითადი არსიდან - უზრუნველყოს სტაბილური საპარლამენტო დემოკრატიის არსებობა.

და მაინც, რატომ არ იქნა ქართველი კანონმდებლების მიერ გათვალისწინებული გერმანული გამოცდილება? მითუმეტეს, რომ კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოს მმართველობის ახალ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, რომელიც ერთი შეხედვით, თითქოს მმართველობის საპარლამენტო მოდელთან ყველაზე ახლოს დგას.

4. სახელმწიფო მმართველობის ახალ მოდელთან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართება

„პარლამენტსა და მინისტრთა კაბინეტს შორის ურთიერთობებს მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოდელი და შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევის მოდელი.“⁵⁰

სანამ ქართული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის თავისებურებების „გამართლებაზე“ გადავიდოდეთ, აუცილებელია განისაზღვროს მისი მიმართება სახელმწიფოს მმართველობის ახალ მოდელთან.

როგორც უკვე აღინიშნა, კონსტიტუციური რეფორმის მიხედვით, მთავრობა გვევლინება აღმასრულებელი ხელისუფლების „წარმმართველ და განმახორციელებელ“ უმაღლეს

⁴⁹ იხ., Ipsen J.; Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht 19. Auflage Carl Heymanns Verlag. 2007, 143-144.

⁵⁰ ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო პრაქტიკული კონფერენციის მასალები, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით, თბილისი, 2004, 35.

ორგანოდ ⁵¹, პარლამენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად იზრდება⁵², ხოლო, რაც შეეხება პრეზიდენტს, მას მხოლოდ სახელისუფლებო ორგანოთა შორის არბიტრის, უმაღლესი მთავარსარდლის და საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს წარმომადგენლის ფუნქცია ეკისრება⁵³. ექსპერტთა შეფასებით, ახალი მმართველობის მოდელი, გარკვეული თავისებურებების მიუხედავად, ყველაზე მეტად მმართველობის საპარლამენტო მოდელს უახლოვდება⁵⁴. პარლამენტი ახდენს მთავრობის ფორმირებას და თავის მხრივ, მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე - სწორედ ამგვარი ურთიერთგანმანათლებების მექანიზმის გამოვლინებას წარმოადგენს პარლამენტის უფლებამოსილება, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებით, გადააყენოს არსებული მთავრობა და იმავდროულად, აირჩიოს ახალი. თუმცა პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლის ამ მექანიზმის საპირისპიროდ, პრეზიდენტს აქვს შეყოვნებითი ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილება, რომლის დასაძლევად პარლამენტს სიითი შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობა სჭირდება. ეს გვაძლევს იმ შედეგს, რომ მთავრობასა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის არსებობის შემთხვევაში პრეზიდენტს ენიჭება, პარლამენტთან შედარებით, უფრო მაღალი როლი - პარლამენტის ძალაუფლება კი კნინდება.

მრავალპარტიულ საპარლამენტო სისტემებში მხოლოდ დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის არსებობა არასტაბილურობის საფრთხეს ქმნიდა, რაც მმართველობის ამ მოდელის მნიშვნელოვან ნაკლს წარმოადგენდა. საპარლამენტო სისტემის მოდიფიცირებისა და შესაბამისად, ეფექტური საპარლამენტო დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით საპარლამენტო სის-

⁵¹ იხ., კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

⁵² იხ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 39-40.

⁵³ იქვე, 43-53.

⁵⁴ იქვე; იხ. კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012); კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი,

<http://www.democrats-ge/en/sixalebi/coments/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>

ტემებში ერთგვარად კონკრეტდება მთავრობის დამოკიდებულება პარლამენტზე.⁵⁵ პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობას კი განაპირობებს ის ფაქტი, რომ პარლამენტი არის უშუალოდ ხალხის მიერ არჩეული ორგანო, რომელიც გამოხატავს ხალხის ნებას⁵⁶.

საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის ახალი მოდელის საპარლამენტო მმართველობად განხილვისას, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული პროცედურა წინააღმდეგობაში მოდის მასთან. კერძოდ, პრეზიდენტი ამ დროს ვეტოს საშუალებით აბრკოლებს პარლამენტის შესაძლებლობას, მოახდინოს მთავრობის კონტროლის მექანიზმის გამოყენება. ეს კი იწვევს პარლამენტის უფლებამოსილებაში ჩარევას, რაც არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. პრეზიდენტს კი ეძლევა შესაძლებლობა, პირადი პოლიტიკური ინტერესის არსებობის შემთხვევაში, მოახდინოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროვოცირება⁵⁷.

სწორედ მმართველობის ახალი მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი არ უნდა იყოს უფლებამოსილი, შეცვალოს პარლამენტის გადამწყვეტილებები.⁵⁸ ორგანოს, რომელსაც გააჩნია კაბინეტის დანიშვნის ან/და მისთვის ნდობის გამოცხადების უფლებამოსილება, ასევე, აქვს კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტის კომპეტენცია.⁵⁹ მისთვის ამ უფლე-

⁵⁵ იხ., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck; 2006, 1509-1510 “ Indem Art. 67 GG die Bedingungen für den Sturz der Regierung durch das Parlament vorgibt, konkretisiert er die Abhängigkeit des Kanzlers und der ganzen Bundesregierung vom Vertrauen des Bundestages und damit das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes insgesamt.”

⁵⁶ შეად., Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland. Reihe 12; Bandt 1; Bayerische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts, München 1993, 174: Der Grund für die parlamentarische Verantwortlichkeit liegt in der Tatsache, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und übertragen worden ist.

⁵⁷ იხ. ზ. ჯიბლაშვილი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება

http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645

⁵⁸ იხ., Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 20 August 2010.

⁵⁹ ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო პრაქტიკული კონფერენციის მასალები, ევრო-

ბამოსილების შეზღუდვა, როდესაც ლაპარაკია დემოკრატიულ რესპუბლიკად ჩამოყალიბების პრეტენზიაზე, ყოველად დაუშვებელია. კონსტიტუციამ ხელისუფლების შტოებს შორის პასუხისმგებლობის რაციონალური დანაწილება უნდა უზრუნველყოს⁶⁰. მმართველობის ფორმასა და ხელისუფლების დანაწილების ხარისხს შორის კი მჭიდრო კავშირი უნდა არსებობდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელია დემოკრატიის კონსოლიდაციის ხელშეწყობა⁶¹.

ვენეციის კომისია ცალსახად ასკვნის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა (პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატის წარდგენა ხმათა სამი მეხუთედის გადანყევით) არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების საერთო სქემას.⁶²

5. ქართული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის „გამართლება“

მთავარი არგუმენტი, რომელიც გამოიყენება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურაში პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხის ლეგიტიმურობის გასამართლებლად და რომელიც, ასევე, გამოითქვა საკონსტიტუციო კომისიის წევრების მიერ ბერლინის კონფერენციაზე, არის ის, რომ საქართველოში დღეს არსებული მდგომარეობის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიები ჯერ კიდევ არასტაბილურად განიხილებიან. არსებობს შიში, შედარებით მცირე პოლიტიკური პარტიები, რომლებმაც შესაძლოა მოიპოვონ გადამწყვეტი ხმა, გარე ზეგავლენის ქვეშ მოექცევიან.⁶³ ამიტომაც პრეზი-

პული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით, თბილისი, 2004, 35.

⁶⁰ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 1.

⁶¹ ლევან იზორია, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიის კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი 2010, 48.

⁶² CDL-AD(2010)028 Final Opinion 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).

⁶³ Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ; 20 August 2010, დავით აფრასიძე, შემდეგ რა? ანუ პოლიტიკური პარტიების გამოწვევა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

დენტს გადამწყვეტ მომენტში ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტოს“ საფუძველზე მნიშვნელოვანი როლი უნდა მიენიჭოს, რათა უზრუნველყოს მოსალოდნელი საშიშროების თავიდან აცილება.

ნებისმიერ საპარლამენტო დემოკრატიაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა პოლიტიკურ პარტიებს ენიჭებათ⁶⁴, ვინაიდან ნდობა-უნდობლობა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ რა პოლიტიკური სტრატეგია გააჩნია საპარლამენტო უმრავლესობას აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით. ამიტომ კანონპროექტის ავტორებს მოსალოდნელი საფრთხის საშიშროება, რომლითაც ამართლებენ უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის უჩვეულობას, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოს მმართველობის მოდელის განსაზღვრისას უნდა გაეთვალისწინებინათ. მაშინ, სავარაუდოდ, საპარლამენტო მოდელის მსგავს მმართველობის ფორმაზე არჩევანის გაკეთება არ მოხდებოდა⁶⁵.

კანონპროექტის ავტორების აღნიშნული არგუმენტის საპირისპიროდ შესაძლებელია ითქვას, რომ მმართველობის ახალ ფორმაზე გადასვლიდან გამომდინარე, რომლის ეფექტურად მოქმედების განმაპირობებელ ფაქტორს მრავალპარტიული, კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემოს არსებობა წარმოადგენს, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს თავად პარტიების ქმედითობა. ბლანკენაგელმა ბერლინის კონფერენციაზე განაცხადა, რომ პრობლემის მოგვარება სათავეშივე უნდა მოხდეს, კერძოდ, პარტიების სტაბილურობისა და სტანდარტების ამაღლებით და არა იმ ნეგატიურ შედეგებთან გამკლავებით, რაც სუსტ პოლიტიკურ პარტიებს შეუძლიათ შექმნან კონსტიტუციის სხვა ნაწილებთან მიმართებით⁶⁶.

მმართველობის ახალი მოდელის ეფექტურობას მომავალში მაღალი პოლიტიკური კულტურის, პროგრამებზე ორიენტირებული, დისციპლინური და ყოველგვარი გარე ზეგავლენისგან თავისუფალი პარტიების არსებობა განსაზღვრავს.

⁶⁴ შეად., Ipsen J., Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht 19. Auflage Carl Heymanns Verlag, 2007, 52-68.

⁶⁵ შეად., კობახიძე ი., საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპრემიერო რესპუბლიკამდე, <http://liberali.ge/saprezidento-respublikidan-sapremiero-respublikamde>

⁶⁶ იხ., Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 20 August 2010.

თუმცა, ერთია, რომ სახეცვლილი კონსტიტუცია მოითხოვს პოლიტიკურ პარტიებს, მაგრამ, მეორე - თუ რამდენად უწყობს იგი ხელს მათ განვითარებას⁶⁷.

დასკვნა

„კონსტიტუციის შექმნა ექსპერიმენტი, გამოცდა, რომლის შედეგი ყოველთვის იქნება განსხვავებული იმისგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა.“⁶⁸

დასკვნის სახით შესაძლებელია ითქვას, რომ მოცემული სტატიის ფარგლებში განხილულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელისათვის დამახასიათებელი თავისებურებანი და მისი პროცედურის არაორდინალური მოწესრიგების განმაპირობებელი მთავარი ფაქტორები. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანულ მოდელთან შედარებითსამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე, განისაზღვრა ტრადიციული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმისაგან მისი ძირითადი განმასხვავებელი ნიშნები.

გარდა ამისა, დადგინდა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი ერთგვარ წინააღმდეგობაში მოდის რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებულ მმართველობის ახალ - საპარლამენტო რესპუბლიკასთან ყველაზე ახლოს მდგარ მოდელთან, რადგან უნდობლობის პროცედურაში ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტოს“ გამოყენებით, პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხის ლეგიტიმურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას და შესაბამისად, იგი არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს.

⁶⁷ აფრასიძე დ., შემდეგ რა? ანუ პოლიტიკური პარტიების გამოწვევა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

⁶⁸ შვარცი პ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, I, 2010, 11.