

ავთანდილ დემეტრაშვილი

მოსაზრებანი კონსტიტუციის ჩანაწერის „მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას“ შესახებ

ავთანდილ დემეტრაშვილი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
პროფესორ-ემერიტუსი, სამართლის დოქტორი.

შესავალი

კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ახლებურად არის გააზრებული საქართველოს მთავრობის როლი სახელმწიფოებრივ კონსტრუქციაში, იგი გამოცხადებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ¹ და მისი ეს მაღალი კონსტიტუციური სტატუსი უზრუნველყოფილია შესაფერისი უფლებამოსილებებით.

ამასთან, ჯერ კიდევ 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობისას გაჩნდა კითხვები მთავრობის ლეგიტიმურობის ხარისხის შესახებ იმ ვითარებაში, როდესაც მას გააჩნია მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის სტატუსი². ეს კითხვები უფრო აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც 2013 წლის 25 მარტს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“³. ამ კანონის მიხედვით, გადასინჯვა შეეხო კონსტიტუციის სამი სხვადასხვა მუხლის 6 პუნქტს, თუმცა თითქმის ყოველი მათგანი პირდაპირ ან ირიბად უკავშირდება მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის თემას და აქცენტირებულია იმაზე, რომ ახალი მთავრობის ფორმირებამდე მისი (მთავრობის) მოვალეობა უნდა შეასრულოს „ძველმა“ მთავრობამ. ეს კონსტიტუციური კანონი დროებითია, მოქმედებს 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეული პრეზიდენტის

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78, პუნქტი 1.

² ვრცლად ამის შესახებ იხ. თინათინ ერქვანია. სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები. სტატიათა კრებული. სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში. თბ., 2013, გვ. 38-67.

³ იხ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

მიერ ფიცის დადების მომენტამდე და, როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ⁴, ემსახურებოდა პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილების მიზანს. მიუხედავად ამისა, ის, რომ საქართველოს პარლამენტის ამჟამინდელ უმრავლესობას არც კი უცდია ამ ინსტიტუტის (მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის) სრულყოფა, ცხადყოფს იმაზე, რომ იგი, ისევე როგორც კონსტიტუციონალისტთა უმრავლესობა, ვერ ხედავს „რისკებს“, პოლიტიკურ თუ სამართლებრივ ლაფსუსებს, შესაძლო ჩიხურ სიტუაციებს და ეგუება მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის ლეგიტიმურობის იმ ხარისხს, რომელიც ამ ინსტიტუტის მარეგულირებელი დღევანდელი ნორმებით არის დადგენილი.

მთავრობა უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური ინსტიტუტია. მხოლოდ მთავრობის ფუნქციებშია იძულება, სახელმწიფოს ფიზიკური რესურსების გამოყენება და გამოყენებაზე კონტროლის განხორციელება⁵, ამიტომ საკითხავია, რამდენად თავისუფლად შეუძლია ამ ფუნქციის განხორციელება და რესურსების გამოყენება მოვალეობის შემსრულებელ მთავრობას, რომელსაც როგორც დაკვირვებისას ვლინდება, შეიძლება ლეგიტიმურობა სულაც არ გააჩნდეს ან ჰქონდეს მისი დაბალი ხარისხი. საქართველოს კანონმდებლობა⁶ ამ კითხვაზე მკაფიო პასუხს უნდა გვაძლევდეს. აღნიშნულის საფუძველზე, თანმიმდევრულად განვიხილავთ მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის სამართლებრივ საფუძვლებს, მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის გაჩენის პროცედურისა და არსებობის ვადების, აგრეთვე მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის შექმნის შესაძლებლობის, მიზანშეწონილობისა და მისი ლეგიტიმურობის ხარისხის საკითხებს.

1. მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის იურიდიული ფაქტი როგორც მოვალეობათა შემსრულებელი მთავრობის გაჩენის სამართლებრივი საფუძველი

განზოგადების აბსტრაქტულ დონეზე მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის გაჩენისა და არსებობის სამართლებრივი საფუძველი არის **მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის იურიდიული ფაქტი**, რადგანაც ახალი მთავრობის შექმნამდე, რაც შეიძლება მოკლე დროში ვერც განხორციელდეს, სახელმწიფოს ფუნქციონირება ხელისუფლების ძირითადი „მუშა“ ნაწილის, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს – მთავრობის გარეშე, შეუძლებელი იქნება. საქართველოს კანონმდებლობა მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის და, შესაბამისად, მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის გაჩენას უკავშირებს პრემიერ-მინისტრის გადადგომის, პრემიერ-მინისტრის იმპიჩმენტის წესით

⁴ იხ., მაგალითად, ირაკლი კობახიძის კომენტარი – www.constitution.ge

⁵ ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბ., 2003, გვ.212.

⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კანონი „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.

თანამდებობიდან გადაყენების, ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის⁷ იურიდიულ ფაქტებს. არის კიდევ ერთი გარემოება, რომელიც პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კანონმდებლობით, მაგრამ კავშირშია მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტასთან – ეს არის პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალება.

1.1 პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალება

პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალება ბუნებრივად⁸ იწვევს მის უფლებამოსილებათა შეწყვეტას. საქართველოს კონსტიტუციაში ჩადებული კაბინეტის (მთავრობის) სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპის შესაბამისად, „პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას“⁹. ამ ვითარებაში, მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტმა მასვე, მთავრობის იმავე შემადგენლობას უნდა დაავალოს მოვალეობის შესრულება ახალი მთავრობის შექმნამდე¹⁰.

1.2 პრემიერ-მინისტრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენება

პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სხვა წევრების, როგორც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობების პირთა მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს მათ სამართლებრივ და პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. კონსტიტუციის დარღვევის ან/და დანაშაულის ჩადენისათვის მთავრობის წევრები, მათ შორის პრემიერ-მინისტრიც¹¹, პარლამენტს შეუძლია გადააყენოს თანამდებობიდან იმპიჩმენტის წესით¹². პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენება ნიშნავს მისი უფლებამოსილებების შეწყვეტას, რასაც ზემოთ ნახსენები კაბინეტის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპიდან გამომდინარე, უნდა მოჰყვეს მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა და პრეზიდენტის მიერ მისთვისვე მოვალეობის დაკისრება ახალი მთავრობის შექმნამდე¹³.

⁷ გამონაკლისის სახით, 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, ახალი მთავრობის ფორმირების საჭიროება და, შესაბამისად, მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის არსებობა დადგენილია 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

⁸ შესაბამისი სამართლებრივი აქტით დადასტურებული.

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 7.

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80¹, პუნქტი 1 და 3.

¹¹ ის, რომ პრემიერ-მინისტრი მთავრობის წევრია, გამომდინარეობს თუნდაც კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-5 პუნქტის იმ ჩანაწერიდან, რომლის თანახმად, „პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს“ (ხაზგასმულია ჩვენ მიერ).

¹² იმპიჩმენტის პროცედურის წესის შესახებ იხილეთ: საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 63 და 64, აგრეთვე კანონი „იმპიჩმენტის შესახებ“.

¹³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80¹, პუნქტი 1 და 3.

1.3 პრემიერ მინისტრის გადადგომა

საქართველოს კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილების საფუძვლებს თანამდებობიდან გადადგომის შესახებ, ეს მისი ნებაყოფლობითი გადადგომაა, რასაც კაბინეტის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპიდან გამომდინარე, უნდა მოჰყვეს მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა და პრეზიდენტის მიერ მოვალეობის მისთვისვე დაკისრება ახალი მთავრობის შექმნამდე¹⁴.

1.4 ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა

ყოველი მთავრობის უფლებამოსილების მაქსიმალური კონსტიტუციური ვადა პარლამენტის უფლებამოსილების კონსტიტუციურ ვადას უკავშირდება, შესაბამისად, ახალარჩეული პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის¹⁵ უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება (უფლებამოსილება უწყდება) და საქართველოს პრეზიდენტი, კონსტიტუციის შესაბამისად, მასვე ავალებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე.

1.5 ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების იურიდიული ფაქტი

საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი¹⁶, გამონაკლისის სახით, ადგენს, რომ მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა (უფლებამოსილების მოხსნა პარლამენტის წინაშე), ახალი მთავრობის ფორმირება და, შესაბამისად, მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის არსებობა უნდა მოჰყვეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგ საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს. აქაც, ისევე როგორც ყველა ზემოთ აღწერილ სიტუაციებში, პრეზიდენტი ახალი მთავრობის შექმნამდე მოვალეობის შესრულებას ძველ მთავრობას აკისრებს¹⁷.

¹⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80¹, პუნქტი 1 და 3.

¹⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 51.

¹⁶ მუხლი 2, პუნქტი 4. კონსტიტუციური კანონის ტექსტი იხ. ავთანდილ დემეტრაშვილი. 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში. ბათუმი, 2012, გვ. 156-174.

¹⁷ 2013 წლის 27 ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში არსებული პოლიტიკური კონფიგურაციის პირობებში ახალი მთავრობის ფორმირება დასრულდა 4 დღეში.

2. რა ხდება მას შემდეგ, რაც მთავრობას უფლებამოსილება შეუწყდება?

მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან სხვაგვარად უფლებამოსილებათა შეწყვეტის შემდეგ უნდა შეიქმნას ახალი მთავრობა, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით¹⁸, შეიძლება საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესი აღმოჩნდეს. ვინაიდან სახელმწიფოს ფუნქციონირება მთავრობის გარეშე შეუძლებელი იქნება. მისი ყველა ფუნქცია უნდა შეასრულოს დროებითმა, მოვალეობის შემსრულებელმა მთავრობამ. მთავრობის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის ყველა ზემოთ განხილულ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი „მასვე“¹⁹, „მთავრობის იმავე შემადგენლობას“²⁰, ანუ უფლებამოსილებით მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას.

3. რა ღრთვი შეიქმნება ახალი მთავრობა, ანუ რამდენი ხანი იქნება ქვეყანაში მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა?

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით²¹, მთავრობის ფორმირება ხდება შემდეგი თანმიმდევრობით და შემდეგ ვადებში:

- 1) 7 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურას;
- 2) 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეარჩევს მთავრობის სხვა წევრებს და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარსდგება პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად;
- 3) 7 დღის ვადაში პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს;
- 4) თუ მთავრობამ პარლამენტის ნდობა მიიღო, პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 2 დღის ვადაში ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს.

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80.

¹⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 1.

²⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80¹, პუნქტი 1 და 3.

²¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 80.

მთავრობის ფორმირების ამ უპრობლემო შემთხვევაში პროცედურა დასრულდება 25 დღეში, ანუ უქმე დღეების გათვალისწინებით ქვეყანას დაახლოებით 1 თვის განმავლობაში ეყოლება მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა²².

- 5) თუ მთავრობამ პარლამენტის ნდობა არ მიიღო, ნდობის მისაღებად პარლამენტში პირველად წარდგენიდან 30 დღის ვადაში განმეორებით ეყრება კენჭი იგივე ან განახლებული შემადგენლობის მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს;
- 6) თუ პარლამენტმა ამ შემთხვევაში ნდობა გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 2 დღის ვადაში – მთავრობის სხვა წევრებს.

მთავრობის ფორმირების ამ ნაკლებად, მაგრამ მაინც პრობლემურ შემთხვევაში პროცედურა დასრულდება 55 დღეში, ანუ უქმე დღეების გათვალისწინებით, ქვეყანას დაახლოებით 2 თვის განმავლობაში ეყოლება მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა.

- 7) თუ ზემოთ მითითებულ ვადაში არ იქნება წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურა ან განმეორებით წარდგენისას მთავრობამ ნდობა ვერ მიიღო, პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს მისთვის პარლამენტის წევრთა 2/5-ის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას;
- 8) 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეარჩევს მთავრობის შემადგენლობას და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარსდგება პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად;
- 9) 7 დღის ვადაში პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს;
- 10) თუ პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა, პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 2 დღის ვადაში – მთავრობის სხვა წევრებს.

მთავრობის ფორმირების ამ ნამდვილად პრობლემურ ვითარებაში (იქნება უმცირესობის მთავრობა) მთავრობის შექმნა დასრულდება 72 დღის განმავლობაში, ანუ უქმე დღეების გათვალისწინებით, ქვეყანას მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა ეყოლება დაახლოებით 3 თვე.

- 11) თუ პარლამენტმა ამ მთავრობასაც არ გამოუცხადა ნდობა, პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებს;
- 12) არჩევნების შემდეგ კვლავ დადგება მთავრობის ფორმირების საკითხი²³ და კონსტიტუციის მე-80 მუხლით გათვალისწინებული პროცედურა გამეორდება.

²² აქ და შემდგომ ტექსტში შეჯამებულია მაქსიმალური, ზღვრული ვადები, რომელიც შეიძლება არც იყოს გამოყენებული მთავრობის ფორმირებისას, რაც უწინარესად, ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში პოლიტიკურ კონფიგურაციას, ანუ პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობას უკავშირდება.

²³ ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი ვალდებული იქნება, მოვალეობის შემსრულებელ მთავრობას განმეორებით დაავალოს მოვალეობის შესრულება?!

მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა იარსებებს მთელი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში (დაახლოებით 70 დღე), მთავრობის უპრობლემო ფორმირების შემთხვევაში – დაახლოებით 100 დღე, ნაკლებად პრობლემურის – დაახლოებით 110 დღე, ხოლო მთავრობის ფორმირების პრობლემურ შემთხვევაში – დაახლოებით 130 დღე.

დავიმახსოვროთ ეს ციფრები – ქვეყანას 1, 2, 3, 4 და შეიძლება უფრო მეტი დრო ჰყავდეს მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა. თუნდაც მხოლოდ ამ მონაცემებზე დაყრდნობით, რამდენად გამართლებულია კონსტიტუციის ის იმპერატიული ხასიათის ნორმები, რომლებიც პრეზიდენტს ავალდებულებს მოვალეობის შესრულება დაავალოს „ძველ“ მთავრობას?²⁴

4. მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის არსებობის შესაძლებლობა, მიზანშეწონილობა და ლეგიტიმურობის ხარისხი სხვადასხვა სამართლებრივ სივრცეში

4.1 ჯერ იმ შემთხვევებზე გავამახვილებთ ყურადღებას, როდესაც უფლებამოსილება შეწყვეტილ მთავრობას, უბრალოდ, შეუძლებელი იქნება დააკისრო მოვალეობის შესრულება. პირველი ასეთი შემთხვევა მაშინ დადგება, თუ *პრემიერი გარდაიცვალა* და, შესაბამისად, მთავრობას შეუწყდა უფლებამოსილება. ამ დროს ფიზიკურად შეუძლებელი იქნება გარდაცვლილ პრემიერ-მინისტრს დააკისრო მოვალეობის შესრულება. მეორე სიტუაცია დაკავშირებულია *პრემიერ-მინისტრის თავისი ნებით, ნებაყოფლობით გადადგომასთან*. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს (და ალბათ ეს შეუძლებელიცაა), რამ შეიძლება გამოიწვიოს თანამდებობიდან პრემიერ-მინისტრის ნებაყოფლობითი გადადგომა. ეს შეიძლება იყოს პირადი, ოჯახური გარემოებები, ჯანმრთელობის მდგომარეობა, პოლიტიკური მოტივაცია. დიდი ალბათობით, ასეთ შემთხვევებში ეს პიროვნება არ/ვერ დათანხმდება მთავრობის მეთაურის საპასუხისმგებლო თანამდებობაზე დაბრუნებას, რაც ახალი მთავრობის ფორმირების აუცილებლობას გამოიწვევს. ისევე, როგორც ზემოთ აღწერილ სიტუაციაში, შეუძლებელი იქნება გადამდგარ „მთავრობის იმავე შემადგენლობას“ დააკისრო მოვალეობის შესრულება. ორივე შემთხვევაში შეიქმნება ჩიხური მდგომარეობა, რამეთუ შეუძლებელი იქნება კონსტიტუციის იმპერატიულ მოთხოვნათა შესაბამისად, თუნდაც მოკლე დროით არსებობდეს მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობა.

4.2. *პრემიერ-მინისტრის გადაყენება იმპიჩმენტის წესით*, რასაც უნდა მოჰყვეს მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა. ახალი მთავრობის შექმნამდე მოვალეობის დაკისრება მთავრობაზე, მისი გადაყენებული (იმპიჩმენტირებული) მეთაურით, უპრეცედენტოა მსოფლიო

²⁴ „პრეზიდენტს უნდა შეეზღუდოს მთავრობის გადაყენებული ან გადამდგარი შემადგენლობისათვის მოვალეობის არდაკისრების შესაძლებლობა“ – ჩვენთვის მოულოდნელად, ასე თვლის ცნობილი კონსტიტუციონალისტი ირაკლი კობახიძე. www.constitution.ge.

კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში, კანონმდებლობაში და პრაქტიკაში. მოვალეობის შესრულება დაეკისრება მთავრობას, რომელიც ნდობაშეღალახული არის უკვე იმპიჩმენტის თითქმის ერთთვისანი პროცედურის მიმდინარეობისას, მთავრობას, რომლის მეთაური თანამდებობიდან გადაყენებულია იმპიჩმენტის წესით. ძნელი წარმოსადგენია ლეგიტიმურობის თუნდაც მინიმალური ხარისხი, ანუ საქართველოს მოსახლეობის მინიმალური ნდობა ჰქონდეს იმ მთავრობას, რომლის მეთაურს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნით და საქართველოს პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, ინკრიმინირებული აქვს ან საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა, ან მის ქმედებაში დადგენილია დანაშაულის ნიშნების არსებობა, ან მას ორივეში ერთად ედება ბრალი.

წინა ორი შემთხვევისაგან განსხვავებით, აქ არ გამოირიცხება მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის არსებობის შესაძლებლობა, მაგრამ რამდენად მიზანშეწონილია მისი არსებობა, რამდენად ლეგიტიმურია მისი აქტივობა და მიღებული გადაწყვეტილებები? თუ მთავრობა თავისთავად ე.წ. მეორადი ლეგიტიმაციის ორგანოა²⁵, როგორი უნდა იყოს ლეგიტიმურობის ხარისხი ზოგადად მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის და, განსაკუთრებით, იმ მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის, რომლის მეთაური ან ყველა წევრი²⁶ პარლამენტის მიერ იმპიჩმენტის წესით გადაყენებულია თანამდებობიდან? აქედან გამომდინარე, როგორი ხასიათი ექნება სუბორდინაციულ ჰორიზონტალურ ურთიერთობებს პარლამენტსა და ამ მოვალეობის შემსრულებელ მთავრობას შორის? პასუხის გაცემა ამ კითხვებზე არ უნდა იყოს რთული.

4.3. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა

ლეგიტიმურობის კუთხით ნაკლებ კითხვებს ბადებს მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის საკითხი იმ შემთხვევაში, როდესაც არჩევნების შედეგად მყარ საპარლამენტო უმრავლესობას ქმნის ამ მთავრობის პოლიტიკური სპექტრის საარჩევნო სუბიექტი. ამ დროს მოვალეობის შემსრულებელ მთავრობას არჩევნებში გამარჯვებულის ადეკვატური ნდობა გააჩნია მოსახლეობის მხრიდან, მათ შორის ურთიერთობა არსებითად არაპრობლემატურია და მთავრობის ფორმირებაც არსებითად უპრობლემოდ და მოკლე დროში განხორციელდება. უფრო რთულია იმ სიტუაციის პროგნოზირება, როდესაც მოქმედი მთავრობა, რომელსაც კონსტიტუციური ნორმის იმპერატიული ხასიათიდან გამომდინარე უნდა დაეკისროს მოვალეობის შესრულება, არ წარმოადგენს ან დაპირისპირებულია ახლად არჩეული საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ სპექტრთან, რასაც რამდენჯერმე ჰქონდა ადგილი საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკაში²⁷ და მსგავსი სიტუაცია შეიქმნა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოში. ცხადია, მოვალეობის შემსრულებელი ასეთი მთავრობის

²⁵ ხალხი ირჩევს პარლამენტს, პარლამენტი ქმნის მთავრობას.

²⁶ ძნელი წარმოსადგენი, მაგრამ თეორიულად დასაშვებია, პარლამენტმა განიზრახოს ყველა წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენება.

²⁷ ვრცლად ამის შესახებ იხ. პიერ პაკტე, ფერდინან მელენ-სუკრამანიანი. კონსტიტუციური სამართალი (სამეცნიერო რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი), თსუ უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2012, გვ. 555-561 და სხვა.

ლეგიტიმურობის ხარისხი არ იქნება ხალხის ნების ადეკვატური და ურთიერთობა მასა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის დროებით თანაცხოვრების რეჟიმში უნდა გადავიდეს, რაც მყარი დემოკრატიული ტრადიციების არმქონე სახელმწიფოში უმტკივნეულო პროცესი არ იქნება.

5. დასკვნითი მოსაზრებები

მთავრობის მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის საკითხზე ზემოთ განხორციელებული მარტივი და ზოგადი დაკვირვებაც კი შემდეგი დასკვნის ჩამოყალიბების საფუძველს გვაძლევს:

ა) მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის გაჩენა აბსოლუტურად შეუძლებელია პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალების შემთხვევაში;

ბ) პრაქტიკულად უნდა გამოირიცხოს მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის არსებობის შესაძლებლობა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან ნებაყოფლობით გადადგომის შემთხვევაში;

გ) სრულიად გაუმართლებელია მოვალეობის შესრულება დაეკისროს მთავრობას (მათ შორის, ცხადია პრემიერ-მინისტრსაც), რომლის მეთაური თანამდებობიდან გადაყენებულია იმპიჩმენტის წესით;

დ) ნაკლებად მიზანშეწონილია, მოვალეობა დაეკისროს მთავრობას, რომლის პოლიტიკური სპექტრი დაპირისპირებულია ახლად არჩეული საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ მიმართულებასთან ან არ ემთხვევა მას;

ე) უპრობლემო და ლეგიტიმური იქნება, მოვალეობის შესრულება დაეკისროს მთავრობას, რომლის პოლიტიკური ორიენტაცია ახლოსაა ახლად არჩეული საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ სახესთან ან ემთხვევა მას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, იმის გამო, რომ რიგ შემთხვევებში (პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალება, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან ნებაყოფლობითი გადადგომა) შეუძლებელია მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის გაჩენა, ხოლო სხვა შემთხვევებში (პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან იმპიჩმენტის წესით გადაყენება, ახლად არჩეულ პარლამენტში მოქმედი მთავრობისაგან განსხვავებული პოლიტიკური სპექტრის უმრავლესობის ჩამოყალიბება) არალეგიტიმურობის ან დაბალი ლეგიტიმურობის გამო, სრულიად მიუღებელი ან ნაკლებად გამართლებულია მოვალეობის შემსრულებელი მთავრობის გაჩენა და არსებობა, საქართველოს კონსტიტუციაში უნდა განხორციელდეს შემდეგი ცვლილება:

1) საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის 1-ლი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია, მასვე დააკისროს მოვალეობის შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე“.

2) საქართველოს კონსტიტუციის 80¹ მუხლის მე-3 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„3. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული გარემოებების არსებობისას საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია მთავრობის იმავე შემადგენლობას დააკისროს მოვალეობის შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე“.

საქართველოს კონსტიტუციაში ამ ცვლილებათა განხორციელების შემდეგ უნდა გადაისინჯოს საქართველოს კანონის „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისი ნორმები.