

თამთა რაზმაძე

უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმი – ნოვაცია ქართულ კონსტიტუციურ საგარტალუო

თამთა რაზმაძე

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტის მე-3 კურსის სტუდენტი.*

წინასიტყვაობა

საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 15 ოქტომბერს მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რის შედეგადაც ქვეყნის ძირითადი კანონი ფაქტობრივად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. ცვლილებების შედეგად, რომელთა დიდი ნაწილი ძალაში 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდება, ქვეყანა მმართველობის შერეულ მოდელზე გადადის. უფრო ზუსტად, შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელზე, რომელიც უპირატესად საპარლამენტო რესპუბლიკისკენ არის გადახრილი. ცვლილებების შედეგად, მთავრობის ფორმირება და კონტროლი მხოლოდ პარლამენტის მიერ მოხდება, თუმცა პრეზიდენტი კვლავ პირდაპირი წესით აირჩევა, რაც უცხოა კლასიკური საპარლამენტო მოდელის რესპუბლიკებისათვის⁸⁸.

ამ ცვლილებებით, პარლამენტი ხდება მთავრობის მაკონტროლებელი ერთადერთი ორგანო და მთავრობაც უფლებამოსილებას ახლად არჩეული პარლამენტის წინაშე იხსნის. შესაბამისად, პარლამენტი აღჭურვილი უნდა იყოს ფართო უფლებამოსილებებით, რათა ეფექტურად განახორციელოს მთავრობის კონტროლი და, საჭიროების შემთხვევაში, მისი შეცვლა. თუმცა, მეორე მხრივ, ამ ბერკეტების პარლამენტის ხელში თავმოყრამ არ უნდა შეაფერხოს მთავრობის გამართული ფუნქციონირება⁸⁹. სწორედ ამ უფლებამოსილებების დასაბალანსებლად ჩამოყალიბდა საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი ახალი რედაქციით, რითაც შემოღებულ იქნა ქართული

⁸⁸ გ. კახიანი, „მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე“, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (21.02.2013).

⁸⁹ იქვე.

კონსტიტუციონალიზმისათვის აქამდე უცხო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი. საკვლევ თემად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის არჩევა განაპირობა საქართველოში დღეს არსებულმა პოლიტიკურმა ვითარებამ და აზრთა სხვადასხვაობამ, რომელიც 2013 წლიდან ასამოქმედებელ კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით არსებობს. მით უფრო, რომ აღნიშნული ინსტიტუტი სრულიად უცხოა ქართული კონსტიტუციური სამართლისათვის.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის მეთაურისადმი გამოხატული უნდობლობის ვოტუმის განსაკუთრებულ ფორმას წარმოადგენს, რითაც ხდება მთავრობის ახალი მეთაურის არჩევა, ხმების უმრავლესობით, პარლამენტის მიერ. ამ ინსტიტუტის მთავარი არსი ისაა, რომ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების რეზოლუციის პროექტი, იმავდროულად, უნდა შეიცავდეს იმ პირის ვინაობას, რომელიც ამ რეზოლუციის მიღების შემთხვევაში დაიკავებს მთავრობის თავმჯდომარის პოსტს⁹⁰. მსგავსი მექანიზმი გათვალისწინებულია გერმანიის, პოლონეთის, სლოვენის და რიგი სახელმწიფოების კონსტიტუციებით.

ქართულ საკონსტიტუციო პრაქტიკაში ამ ინსტიტუტის დამკვიდრება უდავოდ წინადადებული ნაბიჯია, თუმცა არსებობს მთელი რიგი შენიშვნები ვენეციის კომისიის მხრიდან, რაც ძირითადად აღნიშნული მექანიზმის „დროში გაწელვის“ რისკებს უკავშირდება. ასევე გაუმართლებლად მიჩნეული ორმაგი კენჭისყრის მოთხოვნა⁹¹.

სწორედ ამ მიმართულებებით დაიმსახურა კრიტიკა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულმა ვარიანტამ ვენეციის კომისიის მხრიდან. კომისია აღნიშნავს, რომ ერთადერთი გამჯობესება მეორე მოსმენის შემდეგ ვადების შემცირებაა, რაც არ არის საკმარისი⁹².

ამრიგად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რომელიც ნოვაციას წარმოადგენს ქართულ კონსტიტუციურ სამართალში, საკმაოდ ქმედითი ბერკეტია პარლამენტის ხელში, რომელიც რჩება მთავრობის საქმიანობის ერთადერთ მაკონტროლებელ ორგანოდ. ამიტომ ამ ინსტიტუტის შემდგომი სრულყოფის მიზნით, აუცილებელია, გათვალისწინებულ იქნეს ვენეციის კომისიის დასკვნები და ევროპული გამოცდილება.

საკვლევ თემად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის არჩევა განაპირობა საქართველოში დღეს არსებულმა პოლიტიკურმა ვითარებამ და იმ აზრთა სხვადასხვაობამ, რომელიც 2013 წლიდან ასამოქმედებელ კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით საზოგადოებასა და პოლიტიკურ წრეებში არსებობს. მით უფრო, რომ აღნიშნული ინსტიტუტი სრულიად უცხოა ქართული კონსტიტუციური სამართლისათვის.

⁹⁰ ზ. ჯიბლაშვილი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645. (23.02.2013).

⁹¹ ი. კობახიძე, „კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა“, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (19.02.2013).

⁹² 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), (21.02.2013).

კონსტიტუციის შექმნა ექსპერიმენტია, რომლის შედეგი იქნება განსხვავებული იმისგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა⁹³. წინამდებარე ნაშრომის მიზანს არ წარმოადგენს იმის განხილვა, თუ რა იყო საკონსტიტუციო რეფორმის იდეოლოგიური მიზანი. სტატიაში განხილული იქნება 2010 წლის კონსტიტუციური კანონი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის ჩრჩილში. შემოთავაზებული იქნება შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი გერმანიის ძირითად კანონში განმტკიცებული უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან, ასევე, ვენეციის კომისიის მხრიდან გამოთქმული შენიშვნების ანალიზი და, ზოგადად, ამ ინსტიტუტის პოზიტიური და ნეგატიური ასპექტები.

1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ზოგადად

საპარლამენტო რესპუბლიკის სისტემებში მთავრობის ფორმირება მთლიანად პარლამენტზე დამოკიდებულების გამო, უნდობლობის ვოტუმის ხშირი, ბოროტად გამოყენებისა და მთავრობის ცვალებადობის თავიდან აცილების მიზნით, კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი⁹⁴. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის აუცილებელ პირობას ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენა წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს პოლიტიკურ სტაბილურობას.

განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი, ანუ მემკვიდრის განსაზღვრის გარეშე მთავრობის გადაყენება და კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი, როდესაც მაშინვე განისაზღვრება გადაყენებული თანამდებობის პირის მემკვიდრე, რაც ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობის შენარჩუნებას, რამდენადაც არ ჩნდება ხელისუფლების ვაკუუმი – თანამდებობა არ ხდება ვაკანტური, რადგან მას მაშინვე იკავებს ახალი პირი⁹⁵. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს ვოტუმის რთულ ფორმას, რომლის მთავარი უპირატესობა ისაა, რომ სახეზე არ არის წყვეტა ხელისუფლებაში – ერთდროულად ხდება ძველი მთავრობის მეთაურისათვის უნდობლობის და ახლისათვის ნდობის გამოცხადება, რაც ხელს უწყობს კრიზისის განმუხტვას. თუმცა ამ პროცედურის გარკვეული სირთულე განპირობებულია იმით, რომ პარლამენტის მხრიდან გამოირიცხოს თვითნებობა და პრემიერ-მინისტრის საქმიანობისათვის გაუმართლებელი ხელის შეშლა. პარლამენტის თვითნებობად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ იგი მთავრობას უცხადებს უნდობლობას მხოლოდ პირადი პოლიტიკური მოსაზრებების და არა თავისი ფუნქციების განუხორციელებლობის გამო.

⁹³ შვარცი ჰ., „კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები“, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, 1, 2010.

⁹⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 225.

⁹⁵ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 154.

1.1 ისტორიული ექსკურსი

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა თავდაპირველად ჩაიღო გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის 1949 წლის ძირითად კანონში, რაც იყო პირდაპირი რეაქცია ვაიმარის რესპუბლიკის პოლიტიკურ არასტაბილურობაზე, როდესაც ცვალებადი საპარლამენტო უმრავლესობები ცდილობდნენ, დაემხოთ მოქმედი კანცლერის ხელისუფლება, მაგრამ ვერ თანხმდებოდნენ მის შემცვლელზე, რასაც შედეგად მხოლოდ ხანგრძლივი პოლიტიკური არასტაბილურობა მოსდევდა⁹⁶.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღების საკითხი აქტუალურად დაისვა პოსტ-სოციალისტური სივრცის ქვეყნებში დაწყებული კონსტიტუციური რეფორმებისთანავე. ქვეყნის დემოკრატიზაციის თანმდევი შედეგი – მრავალპარტიული სისტემის ფორმირება – აჩენდა მთავრობათა ხშირი ცვლისა და პოლიტიკური სისტემის არასტაბილურობის რისკს. ამიტომ ამ ქვეყნებში დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი (უნგრეთი, სლოვაკეთი, პოლონეთი)⁹⁷.

რაც შეეხება ამ ინსტიტუტის ქართულ ფესვებს, იგი ქართულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ აზროვნებაში თავდაპირველად გამოჩნდა რესპუბლიკური პარტიის მიერ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში 1994 წელს წარდგენილი კონსტიტუციის პროექტში. ამის შემდეგ, როდესაც ქვეყანაში ნელ-ნელა იწყებოდა მსჯელობა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების აუცილებლობაზე, 2005 წელს ავტორთა კოლექტივმა საზოგადოებას შესთავაზა ამ პროცედურის დანერგვა ქართულ კონსტიტუციურ სამართალში. ანუ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის მიმართ უკვე არსებობდა გარკვეული სიმპათია⁹⁸.

2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი „ქართულად“

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის ახალ რედაქციაშია განმტკიცებული, რომელსაც კონსტიტუციონალისტი ირაკლი კობახიძე უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის „არაორდინალურ ფორმულად“ მოიხსენიებს⁹⁹. განვიხილოთ საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლის დებულებები: 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტს

⁹⁶ ზ. ჯიბლაშვილი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645. (23.02.2013).

⁹⁷ ზ. ჯიბლაშვილი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება, http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645. (23.02.2013).

⁹⁸ იქვე.

⁹⁹ ი. კობახიძე, კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (19.02.13).

შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მენუთედმა, ხოლო უნდობლობის საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი¹⁰⁰. უნდობლობის საკითხის დაყენების შემდეგ პარლამენტი სიითი შემადგენლობის 2/5-ით მხარს უჭერს პრეზიდენტთან წარსადგენად პრემიერ-მინისტრობის ახალ კანდიდატს. მთავრობის მეთაურობის კანდიდატი უნდობლობის პროცედურის აღძვრის შემდეგ სახელდება და, რადგან მას სჭირდება სიითი შემადგენლობის 2/5-ის მხარდაჭერა, შესაძლოა, პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრობის 2 სხვადასხვა კანდიდატი წარედგინოს. აღნიშნული კი შეუსაბამობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციულ მოდელთან, რომლის მიხედვითაც, ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის ინიციატორი სუბიექტების მიერ, რაც მოცემულ შემთხვევაში არ გვაქვს სახეზე¹⁰¹. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ არ არსებობს ინიციატივის კენჭისყრის საჭიროება. რომ დაიწყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა, უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა¹⁰².

როგორც ვხედავთ, პროცედურა საკმაოდ რთულია. საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას შესაძლოა 5 კენჭისყრა დასჭირდეს:

1. საკითხის აღძვრა;
2. პრეზიდენტისათვის კანდიდატურის წარდგენის კენჭისყრა (რომელიც შეიძლება ჩატარდეს ორ კანდიდატს შორის, ანუ უკვე 3 კენჭისყრა);
3. პრეზიდენტისათვის წარდგენილი კანდიდატურის ხელახალი კენჭისყრა, ანუ ვეტოს დაძლევა (3/5-ით, თუმცა ეს ფაკულტატიური ეტაპია და მხოლოდ იმ შემთხვევაში ამოქმედდება, თუ პრეზიდენტი „შემაყოვნებელ ვეტოს“ გამოიყენებს);
4. პრემიერის შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში უნდობლობის გამოცხადება¹⁰³.

2.1 პრეზიდენტის შემაყოვნებელი ვეტო

მას შემდეგ, რაც პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრობის ახალი კანდიდატი წარედგინება, მას უფლება აქვს, წამოაყენოს იგი ან გამოიყენოს ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტო“, რომლის დაძლევაც პარლამენტს სიითი შემადგენლობის 3/5-ით შეუძლია¹⁰⁴. სწორედ ეს დებულება წარმოადგენს

¹⁰⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი (15.10.10 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

¹⁰¹ ი. კობახიძე, კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (19.02.2013).

¹⁰² 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), (21.02.2013).

¹⁰³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81 (15.10.10. ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

¹⁰⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81.4 (15.10.10. ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო

კრიტიკის მთავარ ობიექტს ვენეციის კომისიისა და კრიტიკოსთა მხრიდან. რამდენად გამართლებულია ის ფაქტი, რომ 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტი, რომელსაც მხოლოდ ფორმალური, ნეიტრალური არბიტრის უფლებამოსილებები გააჩნია, ჩაერიოს პარლამენტის უფლებამოსილებაში? სწორედ ამიტომ, ზუსტად უნდა განისაზღვროს პრეზიდენტის როლი ამ საკითხში.

ვენეციის კომისია გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ პრეზიდენტს ამგვარი ვეტო ანიჭებს ძალიან დიდ ძალაუფლებას და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის გავლენას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა წარმოადგენდეს ახალი სისტემის ქვაკუთხედს. კომისია აღნიშნავს, რომ ალოგიკურია, პრემიერ-მინისტრისათვის ნდობის გამოსაცხადებლად მოვითხოვოთ პარლამენტის წევრთა 1/2 -ის მხარდაჭერა, ხოლო უნდობლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიმართ პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახავად – 3/5 უმრავლესობა¹⁰⁵. რადგან, ახალი მოდელის მიხედვით, პარლამენტი წარმოადგენს მთავრობის მაკონტროლებელ ერთადერთ ორგანოს და ეს უფუნქცია პრეზიდენტს აღარ გააჩნია, პარლამენტი უნდა იყოს წამყვანი ფიგურა მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების დროს და პრეზიდენტის „შეყოვნებითი ვეტოს“ უფლებით აღჭურვა გაუმართლებელია.

ვენეციის კომისიის ამ მოსაზრების საწინააღმდეგოდ უნდა აღინიშნოს, ის ფაქტი, რომ 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო ცვლილებების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ასამოქმედებელი კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად პრეზიდენტი ერთგვარ „უფლებო“ მდგომარეობაში იმყოფება, არ გამორიცხავს მისთვის „შეყოვნებითი ვეტოს“ უფლების მინიჭებას. მეტადრე, ეს სწორედ მისი როგორც „ნეიტრალური არბიტრის“ უფლებამოსილებებიდან გამომდინარეობს. ბოლოს და ბოლოს, პრეზიდენტი, რომელსაც არანაირი უფლებამოსილება არ ექნება, საერთოდ არ არის საჭირო. პრეზიდენტი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას ვალდებულია, გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი მხრივ, პასუხისმგებლური მთავრობის და მეორე მხრივ, სტაბილური მთავრობის კონსტიტუციური ინტერესებიდან გამომდინარე. პრეზიდენტისათვის ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენის უფლებამოსილება აქვს პარლამენტის 60 წევრს, მაშინ როცა ნდობის მოსაპოვებლად 76 ხმაა საჭირო¹⁰⁶. იმ შემთხვევაში, როდესაც სიტუაციის შეფასება პრეზიდენტს აძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ წარდგენილი კანდიდატი ნდობის მოპოვებას ვერ შეძლებს (ანუ როცა კანდიდატი წარადგინა 76-ზე ნაკლებმა პარლამენტის წევრმა), ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტის შემაყოვნებელი ვეტო პარლამენტს აიძულებს, მიაღწიოს უფრო ფართო კომპრომისს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის გაგრძელება საფრთხეს უქმნის მთავრობის სტაბილურობას და არც მის პასუხისმგებლობას არგებს რაიმეს.

რაც შეეხება ამ უფლებამოსილების მინიჭების ნეგატიურ ასპექტებს, ეს შეიძლება იყოს ვეტოს დაუძლეველობის შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნა, თუმცა სადავოა, რამდენად შეიძლება

არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

¹⁰⁵ 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), (21.02.2013).

¹⁰⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81 (15.10.10.ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

ჩავთვალთ აღნიშნული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევად. კონსტიტუციონალიზმში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის პარალელურად არსებობს ე.წ. „შეკავება–გაწონასწორების“ მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც, ხელისუფლების შტოებს შორის უნდა იყოს წონასწორობა, რათა ერთი შტო არ შეიჭრას სხვა შტოს უფლებამოსილებებში და არ მოახდინოს მისი უფლებამოსილებების უზურპაცია.

3. პაღები

კრიტიკის მთავარ ობიექტს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემთხვევაში გაუმართლებლად „გაწელილი“ ვადები წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გათვალისწინებულ იქნა ვენეციის კომისიის მხრიდან გამოთქმული შენიშვნები პროცედურის ვადებთან დაკავშირებით, შემცირებული ვადების პირობებში პროცედურა შესაძლოა 94 დღე გაგრძელდეს, რაც ეწინააღმდეგება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსს.

რადგან პროცედურა შესაძლოა მინიმუმ 2 და მაქსიმუმ 3 თვის განმავლობაში გაგრძელდეს, მთავრობა, რომელსაც უმრავლესობა მხარს არ უჭერს, ამ ხნის განმავლობაში რჩება ხელისუფლების სათავეში, რაც ნამდვილად ქმნის კონფრონტაციის რისკს. დროის ამ მონაკვეთში ადვილი შესაძლებელია, რომ პარლამენტზე განხორციელდეს ზეწოლა მთავრობის მხრიდან, სასურველი გადაწყვეტილების მიღების – პრემიერ–მინისტრის პოსტის შენარჩუნების მიზნით¹⁰⁷.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო რეჟიმებში საპარლამენტო უმრავლესობა და მთავრობა ერთ პოლიტიკურ გუნდს წარმოადგენს, რაც ხშირად უნდობლობის საკითხს პარტიული ინტრიგების საგნად აქცევს.

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ მეორე მოსმენის შედეგად მხოლოდ ერთი გაუმჯობესება მოხდა ამ ინსტიტუტთან მიმართებით: შემცირდა ვადები, რაც არის დადებითი, თუმცა არასაკმარისი მოვლენა¹⁰⁸, რადგან ვადები კვლავ პრობლემად და კრიტიკის მთავარ ობიექტად რჩება. მიუხედავად ვენეციის კომისიის მხრიდან გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინებისა, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა შეიძლება 3 თვემდე გაგრძელდეს¹⁰⁹.

¹⁰⁷ ი. კობახიძე, კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი. <http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>. (23.02.2013).

¹⁰⁸ 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), (21.02.2013).

¹⁰⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81 (15.10.10. ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

4. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი გერმანიის ძირითადი კანონის მიხედვით

ზემოთ აღნიშნული თავისებურებების გამო, მიჩნეულია, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ ვარიანტს ანალოგი არ მოეპოვება ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციებში. ბერლინის კონფერენციაზე გერმანელი კონსტიტუციონალისტების მხრიდან შემოთავაზებულ იქნა გერმანული მოდელის გამოყენება.

განვიხილოთ გერმანიის ძირითადი კანონით გათვალისწინებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის ძირითადი ასპექტები:

გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი¹¹⁰ ბუნდესტაგს აძლევს შესაძლებლობას, ფედერალურ კანცლერს გამოუცხადოს უნდობლობა და წევრების უმრავლესობით წარუდგინოს პრეზიდენტს ახალი კანცლერის კანდიდატურა¹¹¹. უნდობლობის პროცედურა და ახალი კანცლერის არჩევა ერთი კენჭისყრის საფუძველზე ხორციელდება. თუ წინადადებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობა, პრეზიდენტი ვალდებულია, დაემორჩილოს მის ნებას – გადააყენოს ფედერალური კანცლერი და დანიშნოს ბუნდესტაგის მიერ არჩეული კანდიდატურა¹¹². ანუ პრეზიდენტის როლი ფორმალურია და იგი ვალდებულია, დანიშნოს ახალი ფედერალური კანცლერი, თუ მას ექნება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა¹¹³.

გერმანიის ძირითად კანონში განმტკიცებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემდეგი ნიშანი, რაც მას ქართულისაგან განასხვავებს, ისაა, რომ ბუნდესტაგის მიერ ხდება მხოლოდ 1 კანდიდატის დასახელება ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე ასარჩევად¹¹⁴. შესაბამისად, ორი კანდიდატის წარდგენა, როგორც ამას ქართული კანონმდებლობა ითვალისწინებს, გამორიცხებულია.

რაც შეეხება ვადებს, უნდობლობის შესახებ წინადადების შესვლიდან ახალი ფედერალური კანცლერის არჩევამდე დროის შუალედი არანაკლებ 48 საათია, რაც სრულიად საკმარისი დროა და არც კრიზისის გამწვავებას უწყობს ხელს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ამგვარი ფორმულირება გერმანიის ძირითად კანონში თავად ამ ინსტიტუტის არსიდან გამომდინარეობს. მისი დანიშნულება კრიზისული სიტუაციების განმუხტვა, შესაძლო გართულებების თავიდან აცილება და არა კრიზისების გაღრმავება, მისი პროვოცირება, რის საშუალებასაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული ვარიანტი

¹¹⁰ გერმანიის კონსტიტუცია, მუხლი 67, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი 3, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით. თბილისი, 2006.

¹¹¹ ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, ნაწილი I, თბილისი, 2008, 74 წიგნი – თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგენავას რედაქტორობით, გვ. 212.

¹¹² იქვე.

¹¹³ გერმანიის ძირითადი კანონი, მუხლი 67.

¹¹⁴ თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, გვ. 214.

ნამდვილად იძლევა. თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ არ არსებობს შესაბამისი პრაქტიკა, ჯერ-ჯერობით მხოლოდ თეორიული მსჯელობის შესაძლებლობა გვაქვს.

5. უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმი 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული მმართველობის მოდელის ჭრილში

მას შემდეგ, რაც მიმოვიხილეთ უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმის ქართული ვარიანტის პროცედურული თავისებურებები და მოვახდინეთ მისი შედარება გერმანულ მოდელთან, განხილულ უნდა იქნეს უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმის ინსტიტუტი 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული მმართველობის ახალი მოდელის ჭრილში.

ცვლილებების შედეგად ქვეყანა მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე გადადის ან, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელზე, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებით იქნება გაჯერებული¹¹⁵.

მთავარი არგუმენტი, რომელიც ხშირად გამოითქმის უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმის ქართული ვარიანტის გასამართლებლად და გამოითქვა ბერლინის კონფერენციაზე, არის ის, რომ საქართველოში დღეს არსებული მდგომარეობის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიები ჯერ კიდევ არასტაბილურად განიხილებიან, ამიტომ პრეზიდენტს გადამწყვეტ მომენტში უნდა მიენიჭოს ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტოს“ უფლება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მოსალოდნელი საშიშროების თავიდან აცილება¹¹⁶. ეს არგუმენტი არ არის ლოგიკურ საფუძველს მოკლებული. იმ პირობებში, როცა არ არსებობს პოლიტიკურად სტაბილური პარტიული სისტემა, მართლაც არსებობს დესტაბილიზაციის საფრთხე, თუმცა გაურკვეველია, რატომ შეაჩერეს კანონპროექტის ავტორებმა საკუთარი არჩევანი საპარლამენტო მოდელზე, თუ ისინი პარლამენტის გაძლიერებაში დესტაბილიზაციის საფრთხეს ხედავდნენ¹¹⁷. თუმცა ერთია, რომ სახეცვლილი კონსტიტუცია მოითხოვს პოლიტიკურ პარტიებს, მაგრამ მეორე – რამდენად უწყობს იგი ხელს მათ განვითარებას¹¹⁸.

მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლში განმტკიცებული ახალი ინსტიტუტი მაინც დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან იგი პოლიტიკური კრიზისების განმუხტვისათვის არის შემოღებული და პარლამენტს აძლევს შესაძლებლობას, უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებასთან ერთად, ანუ არ არის სახეზე

¹¹⁵ გ. კახიანი, „მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე“, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (21.02.2013).

¹¹⁶ 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), (21.02.2013).

¹¹⁷ ი. კობახიძე, საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან „საპრემიერო რესპუბლიკამდე“, <http://liberali.ge/ge/liberali/articles/103207>.

¹¹⁸ დ. აფრასიძე, „შედეგად რა? ანუ პოლიტიკური პარტიების გამოწვევა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (23.02.2013).

„ხელისუფლების წყვეტა“, რაც ხელისუფლების გამართული ფუნქციონირების სტაბილურობას უწყობს ხელს, ხოლო მეორე მხრივ, უარყოფითადაა შესაფასებელი მეტისმეტად „გაწელილი“ ვადები და პრეზიდენტის აღჭურვა „შემაცოვნებელი ვეტოს“ მექანიზმით.

დასკვნა

„კონსტიტუცია იწერება დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში, ჩვეულებრივ, მაშინ, როდესაც საზოგადოებაში არსებობს ეკონომიკური, სოციალური თუ სხვა პრობლემები“¹¹⁹. სწორედ ასეთი პრობლემების არსებობამ განაპირობა 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში. ცვლილებების ძირითადი ნაწილი ძალაში 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდება. მანამდე კი საკმაო დროა ამ ცვლილებების გასაანალიზებლად.

კრიტიკის ერთ-ერთ მთავარ ობიექტს სწორედ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ მიმოვიხილეთ ზემოთ აღნიშნული ინსტიტუტის ძირითადი არსი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული მმართველობის მოდელის ჭრილში, ხოლო გერმანიის ძირითად კანონთან შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე განვსაზღვრეთ განმასხვავებელი ნიშნები.

გარდა ამისა, განისაზღვრა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ ვარიაციას მთელი რიგი ექსკლუზიური ნიშნები ახასიათებს. როგორცაა: პრეზიდენტის ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტო“, პარლამენტის წევრთა უპრეცედენტო რაოდენობა, რომელთაც უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვთ, უნდობლობის საკითხის აღძვრისათვის ცალკე კენჭისყრის საჭიროება და გაუმართლებლად „გაწელილი“ ვადები. ყოველივე ეს ინსტიტუტის ხარვეზს თუ ერთგვარ პროცედურულ გაუმართაობას წარმოადგენს თუმცა, რადგან ჯერჯერობით არ მომხდარა მისი პრაქტიკაში რეალიზება, მხოლოდ თეორიული მსჯელობით შემოვიფარგლეთ. მეტადრე, მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების ფონზე სრულიად შესაძლებელია, გარკვეული ცვლილებები კიდევ განხორციელდეს, მათ შორის უნდობლობის საკითხთან მიმართებითაც. საბოლოოდ ეს ინსტიტუტი უფრო მეტად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, თუმცა აუცილებელია მისი სრულყოფისათვის მუშაობა.

¹¹⁹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციონალიზმის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, I, 2010.