

# შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში

## პრაქტიკისა და პრაქტიკა-მინისტრის უფლებამოსილებათა გედანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში

2014 წლის 22 ოქტომბერს თბილისში ჩატარდა საერთაშორისო კონფერენცია, რომელიც 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმას ეძღვნებოდა. კონფერენცია მიზნად ისახავდა, დაედგინა, თუ როგორ შეიძლება რეფორმის კლასიფიცირება კონსტიტუციური თეორიის ქრილში და შეესწავლა თეორიის გამოყენება პრაქტიკაში. ამას გარდა, კონფერენციაზე უნდა გარკვეულიყო საქართველოს პრეზიდენტის ფუნქციები და პასუხისმგებლობები რეფორმის შემდგომ. პირველ რიგში, სტატიაში განვიხილავთ შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიას (I.), შემდეგ თავში კი ყურადღებას გავამახვილებთ საქართველოში დღეს არსებულ მდგომარეობაზე (II.). ამას გარდა, მე-3 ნაწილში დაწვრილებით აღვწერთ უფლებამოსილებათა განაწილებას საფრანგეთში (III.) და შევადარებთ ქართულ სისტემას. სტატიის დასასრულს გერმანიის კონსტიტუციასთან გავავლებთ პარალელებს (IV.) და კვლევის შედეგებს რამდენიმე თეზისად შევაჯამებთ.

### I. მეთოდოლოგიური საუბრეები

სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემის შედარებისას, პირველ რიგში, უნდა გადაწყდეს მეთოდოლოგიური მიდგომების საკითხი<sup>1</sup>. ეს სასურველია არა მხოლოდ იმიტომ, რომ შედარებას ლოგიკური სტრუქტურა ჰქონდეს, არამედ აუცილებელიცაა, რათა სხვა ავტორების მიერ გამოყენებულ მეთოდებთან თანხვედრას მივალწიოთ რაღაც ხარისხით მაინც, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება შედარებითი სამართლებრივი ანალიზისას მიღებული შედეგების შედარება. ამ მოსაზრების გათვალისწინებით, ეს სტატია ეყრდნობა ფუნქციონალურობის პრინციპს, რომელიც სამეცნიერო დისკურსში ყველაზე სასურველ მეთოდად მიიჩნევა *შედარებით სამართალში*<sup>2</sup>. ეს კი ნიშნავს, რომ რამდენადაც სამართლებ-

\* სტატიის ავტორი ვ. ბაბეკი პრაქტიკოსი იურისტი. ის მუშაობს გერმანიაში, ინგლისში, უელსსა და ავსტრალიაში. ამასთან, ის ავსტრალიის რობინის ბონდის უნივერსიტეტის ადიუნქტ-პროფესორი და ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის საპატიო დოქტორია. ჯულიან ერფურტი და ბიორნ შტაინროტერი ჰანოვერის ლაიბნიცის უნივერსიტეტის პროფესორები არიან.

<sup>1</sup> აქ „შედარებით სამართალში“ იგულისხმება დისციპლინა, რომლის მიზანია უცხო ქვეყნის სამართლის აღწერა ეროვნული სამართლის თვალთახედვიდან და ეროვნული მიმღების გათვალისწინებით. იხ. Hoecke, EU Working Paper LAW no. 2002/13, გვ. 1.

<sup>2</sup> იხ. ამ მოსაზრების კრიტიკა: Platas, Electronic Journal of Comparative Law, კრ. 12.3 (დეკემბერი 2008).

რივი ფორმები თუ ნორმები ერთსა და იმავე ფუნქციას ასრულებენ სამართალში, მათი შედარება *prima facie* შესაძლებელია<sup>3</sup>. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ფუნქციონალურობის მიხედვით, ფოკუსირება ხდება იმაზე, თუ როგორ ოპერირებს უცხო ქვეყნის კანონი მოცემული სამართლის სისტემის კონკრეტულ სფეროში. ამ კონტექსტში სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემის ფორმალური (სამართლებრივი) მოთხოვნები ნაკლებად მნიშვნელოვანი ხდება.

მნიშვნელოვანი საკითხია, მივიღოთ თუ არა მხედველობაში სამართლებრივი ასპექტების გარდა ისტორიული, პოლიტიკური, სოციოლოგიური, კულტურული თუ ეკონომიკური მახასიათებლები, განსაკუთრებით, საკონსტიტუციო სამართლის სფეროში<sup>4</sup>. ამ სტატიის ავტორთა აზრით, ეს აუცილებელია უცხო ქვეყნის სამართლებრივი წესრიგის შესახებ ცოდნის მისაღებად, მიუხედავად ეპისტემოლოგიური ბარიერებისა, რომლებსაც იურისტი აწყდება დისციპლინათაშორის სფეროში<sup>5</sup>.

მუშაობისას ამ მიდგომას გავითვალისწინებთ, პოლიტიკური მეცნიერებიდან მოვიხმობთ წყაროებს და გამოვიყენებთ შეფასებისას.

## II. მოვლენათა განვითარება საქართველოში და თავდაპირველი მდგომარეობა

კონსტიტუციის ისტორიული განვითარების თვალსაზრისით, მართებული იქნება, თუ მხოლოდ კონსტიტუციის ტექსტის შესწავლას არ დავჯერდებით და გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი არ არის ნეიტრალური არბიტრი, პირიქით, ის აქტიურ როლს თამაშობს ქვეყნის პოლიტიკაში ამ ბოლო ოცდაათი წლის განმავლობაში<sup>6</sup>. კონსტიტუცია<sup>7</sup>, რომელიც 2013 წელს შევიდა ძალაში, ნამდვილად ისახავდა მიზნად პრეზიდენტის მიერ მონოპოლიზებული ძალაუფლების გადანაწილებას პარლამენტსა და მთავრობაზე და ამ უკანასკნელთა პოლიტიკური უფლებამოსილებების გაძლიერებას<sup>8</sup>. ამ დასკვნას გავითვალისწინებთ ინტერპრეტაციის მთელ პროცესში (კონსტიტუციის გენეზისი ინტერპრეტაციის ერთ-ერთი წყარო იქნება).

და მაინც, ჩნდება კითხვა, თუ რამდენად შორსმომავალი იყო ეს მიზანი და რა შედეგების მოლოდინი ჰქონდა. ახალი საკონსტიტუციო სისტემის მაღალი რანგის თანამდებობის პირთა მოსაზრებებიც განსხვავებულია როგორც ზოგადად კომპეტენციების ზუსტი ინტერპრეტაციისა და მათი პრაქტიკაში გა-

<sup>3</sup> იხ. Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, Tübingen, Mohr Siebeck, 3rd ed., 1996, გვ. 33.

<sup>4</sup> შემდგომი დისკუსიისთვის იხ.: Smith, Bond Law Review, Vol. 15 (2003), Iss. 2, Art. 5, გვ. 20, 21.

<sup>5</sup> ერთ-ერთი მაგალითი იმისა, რომ სამართლებრივი ნორმა უკეთ გაიზრება მხოლოდ ეკონომიკურ კონტექსტში, გახლავთ საბანკო რეგულაციები, რომლებიც მსოფლიო ფინანსური კრიზისისა და მთავრობის დავალიანებასთან დაკავშირებული კრიზისის შემდგომ დაწესდა. იხ. Babeck, Forum Recht, 4/2002; Gaul, in: Christian Boulanger (ed.), Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa, Wiss.-Verl., 2002, გვ. 63-84.

<sup>6</sup> იხ. ი. კობახიძე, Challenging Aspects of Georgia's New Constitutional System, as stated at the conference in Tbilisi on the 22nd of October 2014. (საქართველოს ახალი კონსტიტუციური სისტემის გამოწვევები, გამოსვლა 2014 წლის 22 ოქტომბრის კონფერენციაზე).

<sup>7</sup> უფრო მეტი ინფორმაცია რეფორმის პროცესზე იხ. Babeck/Fish/Reichenbecher, Rewriting a Constitution: Georgias's shift towards Europe, 2012. (კონსტიტუციის ხელახლა დაწერა: საქართველოს მოზრუნება ევროპისკენ)

<sup>8</sup> იხ. ი. კობახიძე, Challenging Aspects of Georgia's New Constitutional System, as stated at the conference in Tbilisi on the 22nd of October 2014. (საქართველოს ახალი კონსტიტუციური სისტემის გამოწვევები...).

მოყენების კუთხით, ასევე იმ საკითხის გარშემო, თუ რომელ ჯგუფს უნდა მიეკუთვნებოდეს ქართული სისტემა – საპარლამენტოს თუ ნახევრად საპრეზიდენტოს, თუ ის ამ ორივე სისტემის შერეულ სახეს წარმოადგენს. თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი, კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტის გარდა, რეფორმირებული კონსტიტუციის პრაქტიკაში დანერგვაა. თავად კონსტიტუცია, ბუნებრივია, ამ თვალსაზრისით სრულყოფილი არ არის და, შესაბამისად, ხელშეკრულებებსა და ზეპირ შეთანხმებებს მოვიხმობთ ხარვეზების შესავსებად. მისი პრაქტიკაში განხორციელება კი პასუხისმგებელ საკონსტიტუციო უწყებებს შორის კონსტრუქციული დიალოგის გამართვას მოითხოვს<sup>9</sup>.

სამართლებრივ შედარებაში, რომელსაც გთავაზობთ, ვეცდებით, ზემოთ ჩამოთვლილ კითხვებს ვუპასუხოთ. შედარებისთვის ფრანგული და გერმანული საკონსტიტუციო სისტემები შევარჩიეთ, ანუ ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო. საქართველოს კონსტიტუცია შეიძლება ამ ორ სისტემას შორის მოვათავსოთ. საფრანგეთის კონსტიტუციის პრაქტიკაში მუშაობაზე დაკვირვება გვიჩვენებს, რომ ის ხანდახან სცილდება კონსტიტუციის არაორაზროვან ფორმულირებას. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ჩვენ მომხრენი ვართ კონსტიტუციის დებულებების დარღვევის ან ვახალისებთ დარღვევას. ფრანგული კონსტიტუციის განვითარებას რომ თვალი გადავავლოთ, შეიძლება წარმოგვჩვენას იმაზე, თუ როგორ უნდა იმოქმედონ პასუხისმგებელმა კონსტიტუციურმა უწყებებმა, რომ ქართული კონსტიტუცია ქვეყნის სასიკეთოდ და რაციონალურად განმარტონ საკონსტიტუციო სასამართლოს დახმარების გარეშე. რადგან საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის პროცესმა შეიძლება დიდი დრო წაიღოს და იურიდიული ბუნდოვანებაც წარმოქმნას.

ფრანგული, გერმანული და ქართული კონსტიტუციების შედარებისას, უპირველეს ყოვლისა, ძალაუფლების განაწილების ფრანგულ თავისებურებებს გამოვყოფთ, შემდეგ გერმანულისას და ბოლოს ქართული კონსტიტუციის ფუნქციურად მსგავს დებულებებს განვიხილავთ. ქართულ კონსტიტუციასთან შედარებულ მონაკვეთებს მკითხველი კურსივით დაბეჭდილს გაეცნობა ყოველი ქვეთავის ბოლოს.

### III. ფრანგული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა

#### 1. წინასწარი შენიშვნები და კონსტიტუციური სტრუქტურის მონახაზი

საფრანგეთის მე-3 და მე-4 რესპუბლიკა საპარლამენტოს წარმოადგენდა, ხოლო ახლანდელი – მე-5 რესპუბლიკის პოლიტიკური სისტემა, 1958 წლიდან დღემდე, მაგალითია „ნახევრად საპრეზიდენტო“ და „რაციონალიზებული საპარლამენტო“ სისტემისა. პრემიერ-მინისტრი როგორც ქვეყნის მეთაური, პარლამენტის მიერ არ აირჩევა. ის პირდაპირ ხალხის მიერ არის არჩეული და დანიშნული. მთავრობა ანგარიშვალდებულია, დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული პარლამენტის წინაშე, ხოლო პრეზიდენტი არ შეიძლება ეროვნული ასამბლეის წინაშე იყოს ანგარიშვალდებული; მისი მოქმედებები საკონსტიტუციო სასამართლოს შესწავლის ობიექტი არ არის.

<sup>9</sup> იხ. ვ. ბაბეკი; Babeck, lessons from Georgia. A role model for constitutional reform?, p. 73 in Babeck/Fish/Reichenbecher, Rewriting a Constitution: Georgia's shift toward Europe (საქართველოში მიღებული გაცვეთილები. მოდელი საკონსტიტუციო რეფორმისთვის. კონსტიტუციის ხელახლა დაწერა: საქართველოს მოზრუნება ევროპისკენ).

პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ხშირად რთულია<sup>10</sup>. ეს ნაწილობრივ იმით აიხსნება, რომ კონსტიტუციის ზოგიერთი მუხლის ფორმულირება ბუნდოვანია. ამას გარდა, ფრანგული კონსტიტუცია აბსტრაქტულად შემოფარგლავს სხვადასხვა ფუნქციას, რაც ართულებს მკაფიო სამართლებრივი დასკვნის გამოტანას და, გარკვეულწილად, პოლიტიკურ ფილოსოფიაზე სვამს მახვილს<sup>11</sup>. კიდევ უფრო ამძიმებს საქმეს კონსტიტუციის მკაფიო ფორმულირებებისგან სერიოზული გადახრები, რაც რეალობაში საკმაოდ ხშირად ხდება.

უდავოა, რომ საფრანგეთის პრეზიდენტს საკმაოდ ძლიერი კონსტიტუციური ფუნქცია აქვს მთავრობის შიგნით და რეალურად გადაწყვეტილების მიღების პოზიცია უჭირავს<sup>12</sup>, მაგრამ, ამავე დროს, მიიჩნევა, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ორმაგი ხელმძღვანელობა ჰყავს, იერარქია ფორმალურად არ არსებობს<sup>13</sup>.

მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, არიან თუ არა პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთი და იმავე პარტიის წარმომადგენლები. 2012 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე ფრანგულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას ერთი დინამიკური კომპონენტი ჰქონდა, კერძოდ, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ძალთა განაწილება პარლამენტში წარმოდგენილ უმრავლესობაზე იყო დამოკიდებული, პრემიერ-მინისტრი არ იყო პირდაპირ დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული, მაგრამ ის, რომ ძალების გადანაცვლება საპარლამენტო უმრავლესობის ჩამოყალიბებას მოჰყვებოდა თან, მას უფრო ახლად ლეგიტიმურს ხდიდა<sup>14</sup>. ასე რომ, ჩვეულებრივ, პრეზიდენტი de facto წარმოდგენდა „საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერს“, ხოლო კოჰაბიტაციის პერიოდში პრემიერ-მინისტრიც ხდებოდა ლიდერი. ამ გარემოებებს, როგორც წესი, მკაფიოდ და საჯაროდ არ აღნიშნავდნენ, რადგან არსებობდა იმის მოლოდინი, რომ პრეზიდენტს უფრო დიდი გავლენა უნდა ჰქონოდა, ვიდრე პოლიტიკურ პარტიებს<sup>15</sup>.

- იმ პერიოდში, როცა კოჰაბიტაციის რეჟიმში არ მუშაობდნენ (ჰომოგენური უმრავლესობა), პრეზიდენტი განსაზღვრავდა საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და იღებდა გადაწყვეტილებას პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურაზე. ბუნებრივია, რომ ინტერესთა კონფლიქტს არ ჰქონია ადგილი. პრეზიდენტი თავისუფალი იყო თავის არჩევანში, გადაეწყვიტა, თუ რა წარმოდგენდა მნიშვნელოვან საკითხებს მიმდინარე პოლიტიკურ ცხოვრებაში<sup>16</sup>. 2012 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ სიტუაცია შეიცვალა.
- კოჰაბიტაციის პერიოდში (ჰეტერეგონული უმრავლესობები) პრეზიდენტის უფლებამოსილებები შემოფარგლული იყო საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკით. პრემიერ-მინისტრი კი შიდა საქმეებსა და ეკონომიკურ საკითხებზე მუშაობდა, ასევე იღებდა ყოველდღიურ გადაწყვეტილებებს. საფრან-

<sup>10</sup> იხ. Knapp/Wright, *The Government and Politics of France*, Oxon, 5th ed. 2006, გვ. 136: "institutionalised tension" (საფრანგეთის ხელისუფლება და პოლიტიკა, გვ. 123, „ინსტიტუციონალიზებული დაძაბულობა“).

<sup>11</sup> იხ. R. Grote, *Das Regierungssystem der V. französischen Republik – Verfassungstheorie und -praxis*, Baden-Baden, 1995, გვ. 321.

<sup>12</sup> იხ. J. Hartmann, *Westliche Regierungssysteme, Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*, Wiesbaden, 2nd ed. 2005, გვ. 181.

<sup>13</sup> იხ. R. Grote, გვ. 322.

<sup>14</sup> იხ. Knapp/Wright, გვ. 96.

<sup>15</sup> იხ. R. Grote, გვ. 319.

<sup>16</sup> იხ. R. Grote, გვ. 326, 328.

გეთის პრეზიდენტს შეეძლო ჰომოგენური უმრავლესობა დაებრუნებინა პარლამენტში (დაითხოვდა ეროვნულ ასამბლეას), როცა კი ამის შესაძლებლობა გამოუჩნდებოდა.

- გოლისტური მიდგომა, რომელიც გულისხმობდა პრეზიდენტისთვის ზოგადად პოლიტიკური სახელმძღვანელო პრინციპების განსაზღვრის უფლებამოსილების მინიჭებას, ხოლო პრემიერ-მინისტრისთვის მიმდინარე პრობლემების გადაჭრის ძალაუფლების მინიჭებას, ზუსტად არ შეესაბამებოდა რეალობას. ამას გარდა, ეროვნული ასამბლეის უმრავლესობა<sup>17</sup> წყვეტდა, de facto შეეძლო თუ არა პრეზიდენტს გაეზარდა თავისი უფლებამოსილებები და შეეტანა თუ არა თავის დღის წესრიგში უფრო „სერიოზული“ საკითხები<sup>18</sup>.

2002 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ პრეზიდენტის ვადა 5 წლით და სულ ორი ვადით განსაზღვრა. შედეგად პარლამენტის უფლებამოსილებისა და საპრეზიდენტო ვადები ერთმანეთს დაემთხვა, რითაც კოჰაბიტაციის პერსპექტივაც შემცირდა<sup>19</sup>.

ამ სტატიის მიზნებისთვის არაკოჰაბიტაციის რეჟიმს როგორც ნორმას ისე შევხებით.

## 2. კომპეტენციების განაწილება პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის

დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მიზეზით, საფრანგეთის პრეზიდენტი მთავარ როლს თამაშობს კონსტიტუციის მიხედვით („რესპუბლიკელი მონარქი“)<sup>20</sup>.

*საქართველო: საქართველოს პრეზიდენტიც ხალხის მიერ აირჩევა პირდაპირი წესით (მუხლი 70). ეს შეიძლება განვიხილოთ როგორც მინიშნება ფართო პოლიტიკური კომპეტენციებით სარგებლობაზე. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია ყოველთვის ამ შედეგს არ გულისხმობს. ამის დამამტკიცებლები არიან ევროკავშირის 25 წევრი სახელმწიფოს პრეზიდენტები<sup>21</sup>, რომლებიც პირდაპირი წესით აირჩევიან, მაგრამ ყოველთვის მთავარი და მნიშვნელოვანი პოზიცია არ უჭირავთ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში.*

კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრს, როგორც მთავრობის მეთაურს, თავისი საკუთარი ადმინისტრაცია ემსახურება. პრეზიდენტს კი ეკვივალენტური აპარატი არ გააჩნია თავისი გადაწყვეტილებების შესასრულებლად. მას დახმარებას უწევს მხოლოდ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მრჩეველთა ჯგუფი, რომლის ფუნქციები არ განისაზღვრება კონსტიტუციით და მრჩეველების რაოდენობაც დავალებათა მიხედვით იცვლება<sup>22</sup>. მე-5 რესპუბლიკის დროს პრემიერ-მინისტრი „მხოლოდ“ პრეზიდენტის „პირველი მინისტრია ან მას ექვემდებარება“<sup>23</sup>. ის აღარ არის *Président du Conseil*, ანუ

<sup>17</sup> ამასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით იხ. R. Grote, გვ. 319 და ასევე Knapp/Wright, გვ. 109.

<sup>18</sup> უწინ პრეზიდენტიც და პრემიერ-მინისტრიც ერთი პარტიის (გოლისტი) წევრები იყვნენ. პირველად კოჰაბიტაციის რეჟიმში მათ 1986 წელს მოუწიათ მუშაობა, როცა პრეზიდენტმა მიტერანმა დაკარგა უმრავლესობა ეროვნულ ასამბლეაში.

<sup>19</sup> იხ. U. Kempf, *Das politische System Frankreichs*, Wiesbaden, 4th ed. 2007, გვ. 33.

<sup>20</sup> იხ. U. Schild, *Der französische Präsident, Verkörperung einer zentralistischen politischen Macht*, 2013.

<sup>21</sup> იხ. I. Kobakhidze, *Challenging Aspects of Georgia's New Constitutional System*. ი. კობახიძე, საქართველოს ახალი კონსტიტუციური სისტემის გამოწვევები.

<sup>22</sup> იხ. R. Grote, გვ. 218.

<sup>23</sup> როგორც უ. კემპფი ამბობს, ეს „შუა საუკუნეების ურთიერთობებია“, იხ. U. Kempf, გვ. 50; გვ. 85; რ. გროტი მას ასე ახასიათებს: „მეორე კაცი სახელმწიფოში და პირველი – მთავრობაში“. იხ. Grote, გვ. 302.

მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე. პრემიერ-მინისტრი არბიტრის როლს ასრულებს, ერთი მხრივ, პრეზიდენტსა და მინისტრთა კაბინეტს შორის და, მეორე მხრივ, პრეზიდენტსა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის. და, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად ის პრეზიდენტს უთანაბრდება, პრაქტიკაში მას ექვემდებარება<sup>24</sup>.

მთავრობის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციები და პრემიერ-მინისტრის ზოგიერთი უფლებამოსილება განმტკიცებულია კონსტიტუციის მე-20 და 23-ე მუხლებში. ერთი შეხედვით, კონსტიტუციის დებულებები პრემიერ-მინისტრს ფართო უფლებამოსილებებს ანიჭებს. ეს, სულ მცირე, ძალთა თანასწორ გადაწვევას გულისხმობს პრეზიდენტსა და მთავრობას, მათ შორის, პრემიერ-მინისტრს შორის<sup>25</sup>.

იმის გამო, რომ, ტრადიციისამებრ, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის დისკურსი ღია და რეგულარულია პრემიერ-მინისტრის უფრო ფორმალური უფლებების, მაგალითად, ინიციატივით გამოსვლისა და კონსულტაციების გაწევის თემებზე, ჯერჯერობით ინტერესთა კონფლიქტს არ ჰქონია ადგილი ამ მიმართულებით. თუმცა დე გოლის შემდგომდროინდელ რეალობაში კონსტიტუციის მუშაობა „მკვეთრად განსხვავდება კონსტიტუციის ტექსტისგან“<sup>26, 27</sup> მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით. კონსტიტუციის პრაქტიკაში გამოყენების ცვალებადობა „ჩვეულებით საკონსტიტუციო სამართალს“<sup>28</sup> ეფუძნება.

*საქართველო: კონსტიტუციის 79-ე მუხლი ეხება პრემიერ-მინისტრის როლს სამთავრობო სისტემაში. პირველი პუნქტი მკაფიოდ ადევნებს, რომ პრემიერ-მინისტრი მთავრობის მეთაურია. მთავრობა კი, თავის მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, როგორც ამას 78-ე მუხლის პირველ პუნქტში ვკითხულობთ. ასე რომ, პრემიერ-მინისტრს პოლიტიკური ლიდერის როლიც აქვს მინიჭებული.*

#### ა) პოლიტიკური ზეგავლენა

საფრანგეთის პრეზიდენტის ძლიერი როლი მხოლოდ პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმაციით არ არის განპირობებული, ის კონსტიტუციის რედაქციის სისტემატური ინტერპრეტაციის შედეგაცაა. თუკი მე-5 რესპუბლიკის კონსტიტუციაში პარლამენტს ეკუთვნოდა პირველი ადგილი ტექსტში, დღეს ამ ადგილს პრეზიდენტის ინსტიტუტი იკავებს.

*საქართველო: რაციონალური სტრუქტურირების თვალსაზრისით, საქართველოს კონსტიტუცია საგრძნობლად განსხვავებულ მიდგომას იყენებს და პირველად პარლამენტს აღწერს როგორც კონსტიტუციურ ორგანოს, შემდეგ კი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ეხება. თუმცა ეს არ გახლავთ მინიშნება იმაზე, რომ პრეზიდენტის როლი ისეთივე ძლიერი არ არის, როგორც პარლამენტისა. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, ისევე როგორც ყველა მომდევნო არამო-*

<sup>24</sup> იხ. R. Grote, გვ. 326, „სამხედრო ხელმძღვანელობის სტრუქტურების მსგავსი“.

<sup>25</sup> იხ. R. Grote, გვ. 323. კონსტიტუციური დებულებების სემანტიკის ანალიზისას იმ დასკვნის გამოტანაც შეიძლება, რომ პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივას პოლიტიკური სახელმძღვანელო დირექტივების განსაზღვრაც წარმოადგენს.

<sup>26</sup> იხ. R. Grote, გვ. 325.

<sup>27</sup> უფრო დაწვრილებით კომპეტენციებზე იხილეთ U. Kempf, გვ. 88 et seq.; Hans J. Tümmers, Das politische System Frankreichs, Eine Einführung, Munich 2006, გვ. 90.

<sup>28</sup> იხ. R. Grote, გვ. 325.

*დიფიცირებული კონსტიტუცია, საპრეზიდენტო მდგომარეობის იყენებდა, მიუხედავად იმისა, რომ ტექსტის დასაწყისში პარლამენტია განთავსებული.*

საფრანგეთის პრეზიდენტის ინსტიტუტი კონსტიტუციაში არ იზღუდება ასეთი წარმომადგენლობით. უფრო მეტიც, კონსტიტუციით მას აღმასრულებელი ხელისუფლების მთავარი კომპეტენციები აქვს მინიჭებული.

მე-5 მუხლი<sup>29</sup> ძირითადი დებულებაა, რომელიც სახელმწიფოს შიგნით პრეზიდენტის მდგომარეობას ეხება. ის ზოგადი ტერმინებით ადგენს პრეზიდენტის მთავარ პასუხისმგებლობებს და შემოსაზღვრავს მის ფუნქციურ ვალდებულებებს სახელმწიფო უწყებების ფარგლებში. ეს დებულება გამოხატავს დამფუძნებელი მამების მცდელობას, რომ პრეზიდენტი მხოლოდ მორალურ ავტორიტეტად არ ქცეულიყო, როგორც ამას მე-3 და მე-4 რესპუბლიკების შემთხვევებში ჰქონდა ადგილი<sup>30</sup>.

პრეზიდენტის როლი გაცილებით დიდია, ვიდრე მე-5 მუხლის ფორმულირება გვთავაზობს. პრეზიდენტი პასუხისმგებელია იმაზე, რომ კონსტიტუცია დაცული იქნეს. ის მხოლოდ მის შესრულებაზე სახედახედველო უფლებამოსილებით არ შემოიფარგლება. ამასთან, ეს მუხლი არა მხოლოდ მოიცავს პრეზიდენტის კომპეტენციებს, ის ვრცელდება იმ დებულებამდე, რომელიც განსაზღვრავს ზოგად სახელმძღვანელო დირექტივებს და რომლის დაცვაც პრეზიდენტს ევალება მე-5 მუხლით გათვალისწინებული ფუნქციების შესრულებისას<sup>31</sup>. ასე რომ, მე-5 მუხლი ფორმალური თვალსაზრისით არ ანიჭებს პრეზიდენტს გავლენიან მთავარ როლს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი პასუხისმგებელია იმაზე, რომ კონსტიტუცია დაცული იქნეს და, ამავდროულად, ის შეზღუდულიცაა კონსტიტუციით. ამგვარად, მე-5 მუხლის გამოყენება შეუძლებელია კონსტიტუციური წესრიგის ან მთავრობის უფლებამოსილებების შესაცვლელად იმისთვის, რომ განისაზღვროს და განხორციელდეს ქვეყნის პოლიტიკა, როგორც ამას მე-20 მუხლი ითვალისწინებს<sup>32</sup>.

გარდა თავად კონსტიტუციის ტექსტისა და იმ ფაქტისა, რომ პრეზიდენტი პირდაპირ დემოკრატიულად ლეგიტიმირებულია ხალხის მიერ, არჩევის გზით, მისი გავლენიანი მდგომარეობის საფუძველი დე გოლის დროინდელ გამოყენებაში ძვეს, რაც შემდგომშიც გაგრძელდა და უფრო ფართო გახდა, ვიდრე კონსტიტუციური დებულებებია.

*საქართველო: საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლი, საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მსგავსად, პირველ რიგში, ზოგადად ზღუდავს პრეზიდენტის როლსა და პასუხისმგებლობებს. 69-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას და ის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია. 73-ე მუხლი პრეზიდენტის კომპეტენციათა არეალს განსაზღვრავს.*

<sup>29</sup> საფრანგეთის კონსტიტუცია, მუხლი 5: „რესპუბლიკის პრეზიდენტი უზრუნველყოფს კონსტიტუციის დაცვას. პრეზიდენტი უზრუნველყოფს საჯარო უწყებების სათანადო ფუნქციონირებას, სახელმწიფოს მთლიანობას და მუდმივობას. იგი ეროვნული დამოუკიდებლობის, ტერიტორიული მთლიანობის და ხელშეკრულებათა დაცვის გარანტია“.

<sup>30</sup> იხ. R. Grote, გვ. 223.

<sup>31</sup> იხ. R. Grote, გვ. 228.

<sup>32</sup> იხ. R. Grote, გვ. 228.

საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-20 მუხლი, 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველ წინადადებასთან ერთობლიობაში, პრეზიდენტს ზოგადი პოლიტიკური დირექტივების დადგენის უფლებამოსილებას ანიჭებს. ამ დებულებების მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი კოორდინირებას უწევს მთავრობის საქმიანობას და უზრუნველყოფს საქმიანობის კოჰერენტულობას, ის აძლევს აგრეთვე საჭირო მითითებებს მინისტრებს. თუმცა ეს მითითებები „პოლიტიკურადაა სავალდებულო“ და არ აქვს სამართლებრივ-ადმინისტრაციული დატვირთვა<sup>33</sup>. 21-ე მუხლის ფორმულირების საპირისპიროდ, სინამდვილეში, პრეზიდენტი ის, ვინც „პოლიტიკურ დირექტივებს“ გასცემს<sup>34</sup>. პრეზიდენტი უძღვება მინისტრთა საბჭოს სხდომას (მუხლი 9), რომელსაც არაკოჰაბიტაციის დროსაც კი პრაქტიკული ფუნქციები აქვს.

### ა) უმრავლესობა როგორც გადამწყვეტი ფაქტორი, ეროვნულ ასამბლეაში

ძალაუფლებათა ზუსტი გადანაწილება საპარლამენტო უმრავლესობაზე და მოკიდებული. პრემიერ-მინისტრს უფრო ძლიერი როლი ჰქონდა მაშინ, როცა პარლამენტი ნაკლებად მოდიოდა თანამშრომლობაზე, განსაკუთრებით, კოჰაბიტაციის დროს. ამ პერიოდში პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური დირექტივების გაცემის უფლებამოსილება თითქმის ისეთივე ძლიერი იყო, როგორც პრეზიდენტისა და ზოგ სფეროში აღემატებოდა კიდევ პრეზიდენტისას<sup>35</sup>. თუმცა მთლიან პოლიტიკურ სპექტრს ეს არ ეხებოდა. მაგალითად, თეორიულად შესაძლებელი იყო, რომ პრემიერ-მინისტრს წარმატებით გაეწია წინააღმდეგობა პრეზიდენტისთვის ქვეყნის შიდა საქმეების მნიშვნელოვან სფეროში<sup>36</sup>. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი, ასე ვთქვათ, de facto ჩამოქვეითდებოდა ხოლმე „ოპოზიციის“ დონემდე<sup>37</sup>. ამავე დროს, სახელისუფლებო სისტემა ისევ ნახევრად საპრეზიდენტოდ რჩებოდა. განსხვავებით პრემიერ-მინისტრისგან, როცა უმრავლესობა ჰომოგენურად იყო გადანაწილებული, პრეზიდენტი ყოველთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით<sup>38</sup>. მას შესაძლებლობა ჰქონდა, დაეთხოვა პარლამენტი იმ იმედით, რომ მისთვის სასურველი უმრავლესობა შეეყვანა იქ<sup>39</sup>. ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნების მოთხოვნას მთავრობისადმი მიმართავა არ სჭირდებოდა<sup>40</sup>. არჩევნებს როგორც პრობლემის გადაჭრის მეთოდს, ხშირად მიმართავდნენ წარსულში, მიუხედავად იმისა, რომ ყოველთვის არ მოჰქონდა გამარჯვება. მეორე გამოსავალი, როგორც ჩანს, პრეზიდენტის თავისუფლება იყო მოვალეობებისგან<sup>41</sup>. თუმცა, ნებისმიერ შემთხვევაში, პრეზიდენტი პასუხისმგებელ პირად რჩებოდა (ყოველ შემთხვევაში, მონაწილეობის თვალსაზრისით) თავის რეზერვირებულ სფეროში (domaine réservé)<sup>42</sup>. რადგან პრეზიდენტის მიერ გამოცემული ბევრი აქტის ამოქმედება და, როგორც 21-ე მუხლის პირველი წინადადება ამბობს, მათი განხორციელებაც პრემიერ-მინისტრის თანახმობაზე (კონტრასიგნაცია) არის დამოკიდებული, ამ ორი პირის თანამშრომლობას ერთმანეთთან დიდი

<sup>33</sup> იხ. R. Grote, გვ. 312.

<sup>34</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 71; Knapp/Wright, გვ. 109.

<sup>35</sup> იხ. J. Hartmann, გვ. 183; იხ. U. Kempf, გვ. 86; Knapp/Wright, გვ. 107.

<sup>36</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 90.

<sup>37</sup> იხ. W. Vogel, Charakteristika des politischen Systems, 2005; Grote, გვ. 342 ლაპარაკობს „ოპოზიციის პრივილეგირებულ როლზე“.

<sup>38</sup> უფრო გარკვევით იხ.: Knapp/Wright, გვ. 121.

<sup>39</sup> იხ. Hans J. Tümmers, გვ. 85 და შემდეგ.

<sup>40</sup> იხ. J. Hartmann, გვ. 181.

<sup>41</sup> იხილეთ მომდევნო შენიშვნები.

<sup>42</sup> იხ. R. Grote, გვ. 354.



მნიშვნელობა აქვს მთელი აღმასრულებელი შტოს ეფექტიანად მუშაობისთვის. კონსტიტუციის მე-19 მუხლიც, რომელიც კონტრასიგნაციის ვალდებულებას ითვალისწინებს, ამის დასტურია<sup>43</sup>. 2002 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ განვითარებულმა მოვლენებმა გვაჩვენა, რომ საფრანგეთში კოპა-ბიტაციის რეჟიმში უკვე იშვიათად მუშაობენ.

### ბბ) მუდმივი პრეროგატივები საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკაში

პრეზიდენტის უმთავრესი ვალდებულებები ე.წ რეზერვირებულ სფეროში (domaine réservé) ექცევა. ეს ტერმინი პრეზიდენტის პრეროგატივების აღსაწერად გამოიყენება. თავად კონსტიტუცია სუსტად მიანიშნებს ამ ფუნქციურ მოვალეობებზე, თუმცა საგარეო პოლიტიკაში და უსაფრთხოების დაცვის სფეროში მისი ვალდებულებების ამოცნობა და დადგენა შესაძლებელია პრეზიდენტის, როგორც „ეროვნული დამოუკიდებლობის, ტერიტორიული მთლიანობის გარანტიისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების დამცველის“ (მუხლი 5), ასევე „სამხედრო ძალების მთავარსარდლის“ (მუხლი 15) ფუნქციებიდან. ამას გარდა, 52-ე მუხლი ავალდებულებს პრეზიდენტს, გამართოს მოლაპარაკებები საერთაშორისო ხელშეკრულებების თაობაზე და მოახდინოს მათი რატიფიცირება. და მაინც, ეს ინტერ-პრეტაცია კარგავს მნიშვნელობას მთავრობის, განსაკუთრებით კი, პრემიერ-მინისტრის მკაფიოდ ფორმულირებული კომპეტენციების შემცველი ნორმების ფონზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების უფლება, განსაკუთრებით, ვაჭრობის სფეროში და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობების კუთხით, პარლამენტს აქვს, რაც, 53-ე მუხლის მიხედვით, კანონის მიღებასაც ითვალისწინებს მის მიერ<sup>44</sup>. პრეზიდენტის მთავარსარდლობის ფუნქციაც შეიძლება უფრო სიმბოლურად მივიჩნიოთ, რადგან გადაწყვეტილების მიღების პასუხისმგებლობა მთავრობას აკისრია. მე-20 მუხლის მიხედვით, მთავრობაა ვალდებული, განსაზღვროს და გაატაროს პოლიტიკური კურსი, რომელიც თავდაცვის პოლიტიკასაც მოიცავს. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის რედაქციიდან გამომდინარე, 21-ე მუხლი აზუსტებს, რომ პრემიერ-მინისტრია პასუხისმგებელი სახელმწიფოს თავდაცვაზე და შეირაღებული ძალების წინაშე (მე-20 მუხლის მეორე პუნქტი, 21-მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადებასთან ერთობლიობაში).

მიუხედავად კონსტიტუციის ფორმულირების ორპროვინციულობისა, რეალურად, პრეზიდენტი გამორჩეულ როლს ასრულებს იმ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რომლებიც საგარეო თუ თავდაცვის საკითხებს ეხება. მაგალითად, პრეზიდენტი ის პირია, რომელიც წარმოადგენს საფრანგეთს საერთაშორისო კონფერენციებსა თუ ეკონომიკურ სამიტებზე<sup>45</sup>. ამას გარდა, მე-9 მუხლის მიხედვით, იგი თავმჯდომარეობს მინისტრთა საბჭოს იმ სხდომებს, რომლებზეც განიხილება საფრანგეთის თავდაცვის პოლიტიკის ძირითადი სახელმძღვანელო მითითებები და მიიღება გადაწყვეტილებები<sup>46</sup>. ამ ფონზე 21-ე მუხლი მე-15 მუხლის მეორე წინადადებასთან ერთობლიობაში გაგებულ უნდა იქნეს როგორც პრეზიდენტის პრეროგატივების შემცველი, ოღონდ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი თავდაცვასა და სამხედრო სფეროებში უკვე მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელებას ეხება საქმე. ამგვარად, საფრანგეთის შეიარაღებული ძალების დისლოცირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში პრეზიდენტი უმნიშვნე-

<sup>43</sup> ამაზე ყურადღებას კემპფი ამახვილებს, U. Kempf, გვ. 71.

<sup>44</sup> იხ. R. Grote, გვ. 239.

<sup>45</sup> იხ. R. Grote, გვ. 240.

<sup>46</sup> იხ. R. Grote, გვ. 241.

ლო როლს თამაშობს. მისი რეალური, გადაწყვეტილების მიღების მონოპოლიური უფლება თავდაცვის პოლიტიკაზე ვრცელდება კონფლიქტის მიმდინარეობისას, ხოლო პრემიერ-მინისტრის პასუხისმგებლობები შემოფარგლულია იმ შედეგების მართვით, რომლებიც კონფლიქტის მიზეზით შეიძლება დადგეს ქვეყნის შიგნით. ნებისმიერ შემთხვევაში, პრეზიდენტის პრეროგატივა ამ სფეროში უმეტესწილად დამოკიდებულია მთავრობისა და პარლამენტის მზადყოფნაზე, რომ თავი შეიკავონ საკუთარი კონსტიტუციური უფლებების განხორციელებისგან. ბუნებრივია, ეს ჰომოგენურ სიტუაციას მოითხოვს, სადაც პრეზიდენტი და ეროვნული ასამბლეის უმრავლესობაც ერთ პარტიას მიეკუთვნებიან. საფრანგეთში ასეთი მდგომარეობაა 2002 წლის რეფორმების შემდგომ და მომავალშიც ასე იქნება. თუმცა კოჰაბიტაციის პერიოდშიც პრეზიდენტი მსხვილ პოლიტიკურ მოთამაშედ რჩებოდა თავის რეზერვირებულ სფეროში (domaine réservé)<sup>47</sup>. ეს მიდგომა<sup>48</sup>, რომელიც დოგმატურად სათავეს იღებს დე გოლის ეპოქიდან, ეყრდნობა იმ კონსტიტუციურ დებულებას, რომელიც პრეზიდენტს მთავარსარდლის როლს ანიჭებს (მუხლი 15) და მისთვის ძლიერ მდგომარეობას უზრუნველყოფს უსაფრთხოებისა და საგარეო საქმეებში (მუხლები 5, 52).

*საქართველო: საფრანგეთის კონსტიტუციის „არსებით“ გამოყენებასთან (ანუ სინამდვილეში როგორც მუშაობს) შედარებით, საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტს შეზღუდულ კომპეტენციებს ანიჭებს საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკაში. მთავარი პასუხისმგებელი ორგანო ამ სფეროებში პარლამენტია (მუხლი 48), მთავრობა კი მისი გადაწყვეტილებების განმახორციელებელი (მუხლი 78 (1)).*

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. აქ კი საქართველოს კონსტიტუცია მკაფიოდ ითვალისწინებს პრეზიდენტის პრეროგატივას საგარეო საქმეებში, განსხვავებით ფრანგულისგან, რომელიც არაპირდაპირ ქმნის ამ ნორმას. თუმცა წარმომადგენლის როლი არ შეიძლება გაუთანაბრდეს ზოგად პასუხისმგებლობებს საგარეო საქმეთა სფეროში. უფრო მეტიც, 48-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტი განსაზღვრავს საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. ხოლო მთავრობა, როგორც ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, პასუხს აგებს ამ პოლიტიკის განხორციელებაზე, როგორც ამას 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს. ამავე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საქართველოს წარმომადგენელ საგარეო ურთიერთობებში თავიანთი კომპეტენციების ფარგლებში. ამგვარად, პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ფუნქცია საგარეო საქმეებში, რომელზეც 69-ე მუხლშია ლაპარაკი, შემოიფარგლება უცხო ქვეყნებთან/საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმართვის პასუხისმგებლობით და საერთაშორისო ხელშეკრულების გაფორმებით, რომელსაც პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია სჭირდება (იხ. მუხლი 73 (პირველი პუნქტი, „ა“ ქვეპუნქტი)). საკამათო საკითხია, მივყავართ თუ არა საერთაშორისო ხელშეკრულებაზე ხელმოწერის პასუხისმგებლობას პრეზიდენტის ექსკლუზიურ პასუხისმგებლობაში ამ სფეროში, თუ პრემიერ-მინისტრსაც შეუძლია აქ მოქმედება (65-ე მუხლის პირველი პუნქტის ფორმულირება: „(...) თუ ხელშეკრულება (შეთანხმება) დადებულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ“, საშუ-

<sup>47</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 6 და შემდეგ: „მართალია, კონსტიტუცია ამას არ ითვალისწინებს, მაგრამ არსებობს „პარტიებს შორის კონსტიტუციური კონსენსუსი“ ამ საკითხზე“.

<sup>48</sup> იხ. W. Vogel, Charakteristika des politischen Systems, 2005.

ალებას გვაძლევს, განვაგრძოთ ინტერპრეტაცია და დავასკვნათ, რომ არსებობს შემთხვევებიც, როცა პრემიერ-მინისტრი გვევლინება ხელმოშწერად და არა პრეზიდენტი. ბუნებრივია, ჩვენი ინტერპრეტაცია სავალდებულო არ არის). პრეზიდენტს არ შეუძლია დამოუკიდებლად მოქმედება საგარეო საქმეთა სფეროში კონტრასიგნაციის ვალდებულების არსებობის გამო. ამგვარ ინტერპრეტაციას ზურგს უმაგრებს ის ფაქტი<sup>49</sup>, რომ კონსტიტუციური რეფორმა პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვას ისახავდა მიზნად<sup>50</sup>. რაც შეეხება თავდაცვას, აქ გასარკვევია, თუ ვინ არის „ნამდვილი“ მთავარსარდალი. პრეზიდენტის უმაღლეს მთავარსარდალად მოხსენიება აუცილებლად არ გულისხმობს, რომ მას ნამდვილად აკისრია ამ ფუნქციის შესრულება. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის გენერლისის გათვალისწინებით, ჩანს, რომ უფრო მეტად პრემიერ-მინისტრს ან თავდაცვის მინისტრს აქვთ ეს ვალდებულება. ასევე გაუგებარია „ეროვნული უშიშროების საბჭოს“ ფუნქციები, რომელსაც პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, 2014 წლის დასასრულისთვის მთავრობასთან შეიქმნა ე. წ. „უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო“.

## ბ) სხვა პასუხისმგებლობები

გარდა რეზერვირებულ სფეროში (domaine réservé) არსებული მოვალეობებისა, საფრანგეთის პრეზიდენტს სხვა მკაფიოდ ფორმულირებული კომპეტენციებიც აქვს, რომელთა განხორციელება პრემიერ-მინისტრის ან რომელიმე სხვა მინისტრის კონტრასიგნაციის გარეშე შეუძლია (იხ. მუხლი 19). ესენია: პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა (მუხლი 8), ეროვნული ასამბლეის დათხოვნა (მუხლი 12) და საგანგებო ან საომარი ვითარების დროს საგანგებო უფლებამოსილებების განხორციელება (მუხლი 16). ყველა სხვა მოქმედებას პრემიერ-მინისტრის ან მთავრობის კონტრასიგნაცია სჭირდება. არის თუ არა კონტრასიგნაცია მხოლოდ ფორმალური, თუ რეალურად ითხოვს პრემიერ-მინისტრისგან საკითხის არსებითად განხილვას, ამას ეროვნული ასამბლეის უმრავლესობა წყვეტს. მაგრამ 2002 წლის შემდგომ კონტრასიგნაციამ ფორმალური ხასიათი მიიღო.

## აა) პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა

პრემიერ-მინისტრს ნიშნავს პრეზიდენტი, რომელიც, ჩვეულებრივ, შეზოჭილი არ არის სამართლებრივი სახის შეზღუდვებით (იხ. მუხლი 8). კოჰაბიტაციის დროსაც დასაშვებია იყოს, რომ პრეზიდენტს გარკვეული ხარისხით ჰქონოდა დისკრეციული უფლებამოსილება, გადაეწყვიტა, თუ ვინ დაენიშნა ოპოზიციური პოლიტიკური ბანაკიდან პრემიერ-მინისტრად<sup>51</sup>. მიუხედავად იმისა, რომ პრემიერ-მინისტრს პარლამენტი არ ირჩევს, ის შეიძლება პირდაპირ ანგარიშვალდებული გახდეს პარლამენტის წინაშე, რადგან ამ უკანასკნელს უნდობლობის გამოცხადების უნარი აქვს (ეს მხოლოდ ერთხელ მოხდა 1962 წლის შემდეგ). იმის გამო, რომ პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის ექსკლუზიური უფლება აქვს, პრემიერ-მინისტრი თითქმის მხოლოდ მის ნდობაზეა დამოკიდებული, რომელსაც პრეზიდენტი პარლამენტისგან არ იღებს. ამ მიზეზის გამო უწევდა წარსულში ზოგიერთ პრემიერ-მინისტრს დიდი

<sup>49</sup> იხ. ზემოთ, თავი II. იხ. W. Vogel, Charakteristika des politischen Systems, 2005.

<sup>50</sup> 2014 წლის ოქტომბრის კონფერენციაზე ვოლფგანგ ბაბიკმა საგარეო საქმეთა სფეროში შესასრულებელ ფუნქციას „საქართველოს სუპერ-ელჩი“ უწოდა.

<sup>51</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 48.

ნის ლოდინი ნდობის ვოტუმის საკითხის დაყენებამდე<sup>52</sup>. და მაინც, კოჰაბიტაციის პერიოდში, რაც, სავარაუდოდ, საფრანგეთში აღარ დადგება 2002 წლის რეფორმის შედეგად, პარლამენტის უმრავლესობის თანხმობა გადაწყვეტი ფაქტორია<sup>53</sup>.

*საქართველო: მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-8 მუხლი და საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი (1, „გ“) ითვალისწინებს პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის უფლებამოსილებას, ეს პრეროგატივა, უბრალოდ, ფორმალური ხასიათისაა, რადგან პრეზიდენტი პარლამენტის გადაწყვეტილებით არის შებოჭილი (მუხლი 80). საფრანგეთის პრეზიდენტი კი პოლიტიკურად არის შეზღუდული და არა კონსტიტუციურად.*

### ბბ) პრემიერ-მინისტრის გათავისუფლება

რაც შეეხება პრემიერ-მინისტრის გათავისუფლებას, აქ კონსტიტუციის ტექსტსა და პრაქტიკაში მის მუშაობას შორის დიდი შეუსაბამობაა. მიუხედავად იმისა, რომ მე-8 მუხლი ზღვარს აწესებს გათავისუფლებაზე, კერძოდ, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრს ათავისუფლებს მისი გადადგომის შესახებ თხოვნის საფუძველზე (ან პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში (მუხლები 49 და 50)), სინამდვილეში ფრანგ პრემიერ-მინისტრს პრეზიდენტი აიძულებს, თანამდებობიდან წასვლის გადაწყვეტილება მიიღოს. გადადგომის შესახებ განცხადებაში მან შეიძლება მიუთითოს კიდევ პრეზიდენტის სურვილზე<sup>54</sup>. პრეზიდენტის თხოვნის შეუსრულებლობა ფაქტობრივად კონსტიტუციური სულისკვეთების უგულვებლყოფაა. პრეზიდენტს, სავარაუდოდ, „გათავისუფლების“ ეს de facto შესაძლებლობა გამოტანილი აქვს actus contrarius არგუმენტაციის საფუძველზე იმის გათვალისწინებით, რომ პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი. რაც შეეხება კოჰაბიტაციის პერიოდს, პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ნაკლებად მოსალოდნელი იყო, რადგან მას პარლამენტის უმრავლესობა უმაგრებდა ზურგს<sup>55</sup>.

*საქართველო: საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტს არ აქვს პრემიერ-მინისტრის გათავისუფლების უფლება. 81-ე მუხლის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი თანამდებობიდან მიდის უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შემთხვევაში.*

### გგ) მინისტრთა კაბინეტი

პრემიერ-მინისტრი წამოაყენებს მინისტრთა კანდიდატურებს და ნიშნავს მათ თანამდებობებზე. ამავდროულად, ის ითვალისწინებს პრეზიდენტისგან შეთავაზებულ კანდიდატებსაც, თუ ორივე ერთი პარტიის წევრები არიან. სხვა შემთხვევაში, მაგ., კოჰაბიტაციის დროს მე-20 მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადების 21(1)-ე მუხლთან ერთობლიობაში ფორმულირების საწინააღმდეგოდ, პრეზიდენტის კანდიდატურას ენიჭება უპირატესობა, განსაკუთრებით, საგარეო საქმეთა და თავდაცვის მინისტრების

<sup>52</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 48.

<sup>53</sup> იხ. R. Grote, გვ. 298.

<sup>54</sup> იხ. R. Grote, გვ. 246; Hans J. Tümmers, გვ. 69; U. Kempf, გვ. 54.

<sup>55</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 54; Grote, გვ. 246.

პოსტებზე<sup>56</sup>. ასე რომ, მე-8 მუხლის რედაქციის საწინააღმდეგოდ, საფრანგეთის მინისტრთა კაბინეტის წევრების დანიშვნა ფორმალურ აქტს არ წარმოადგენს. უფრო მეტიც, პრეზიდენტს უშუალოდ შეუძლია ზეგავლენის მოხდენა მთავრობის შემადგენლობაზე და უფლება აქვს, უარი თქვას იმ კანდიდატებზე, რომელთა მინისტრობაც არ სურს.

*საქართველო: 79-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი, რომელიც ქვეყნის აღმასრულებელი ორგანოს უმაღლესი რანგის პირია, უფლებამოსილია, დანიშნოს და თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მთავრობის სხვა წევრები. ეს გახლავთ მნიშვნელოვანი განსხვავება საქართველოს და საფრანგეთის კონსტიტუციებს შორის.*

#### დდ) პარლამენტის დათხოვნა

კონსტიტუციის მე-12 მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია, დაითხოვოს პარლამენტი პრემიერ-მინისტრთან და ორივე პალატის თავმჯდომარეებთან მოთათბირების შემდეგ. მე-19 მუხლი მკაფიოდ ადგენს, რომ პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია საჭირო არ არის ამ შემთხვევაში. არც მე-12 მუხლით გათვალისწინებული მოლაპარაკებები, თუ თათბირი ზღუდავს პრეზიდენტის ამ უფლებამოსილებას. განცხადებებს სავალდებულო ძალა არ გააჩნია<sup>57</sup>. ერთადერთ შემთხვევაში მე-14 მუხლის მე-4 პუნქტი შეიცავს, რომლის მიხედვით, ეროვნული ასამბლეის დათხოვნა შეუძლებელია მისი არჩევიდან ერთი წლის განმავლობაში.

პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების გამოყენება ტაქტიკური და პოლიტიკური მიზნებითაც შეუძლია. სამართლებრივად, ეროვნული ასამბლეის დათხოვნა კოჰაბიტაციის პერიოდშიც შესაძლებელია სასურველი უმრავლესობის მისაღებად, არჩევნების გზით. წარმატება, ბუნებრივია, ხალხზეა დამოკიდებული. მაგრამ უნდა ითქვას, რომ პოლიტიკურ ძალებს დასახული მიზნისთვის ყოველი დათხოვნისას ვერ მიუღწევიათ<sup>58</sup>.

*საქართველო: ამ ადგილიდან კიდევ უფრო დიდი განსხვავება გვხვდება თვალში საქართველოსა და საფრანგეთის კონსტიტუციებს შორის. კონსტიტუციური თვალსაზრისით, საფრანგეთის პრეზიდენტს მოქმედების მეტი თავისუფლება აქვს, ქართველ კოლეგასთან შედარებით, პარლამენტის დათხოვნისას. ამ უკანასკნელს პარლამენტის დათხოვნა შეუძლია კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში, როგორც ამას 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „უ“ ქვეპუნქტი ადგენს.*

*მაგალითად, მე-80 მუხლის მე-7 პუნქტის მიხედვით, იგი დაითხოვს ახლად არჩეულ პარლამენტს, თუ პარლამენტი ვერ დაამტკიცებს მთავრობას კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში. მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, იგივე ხდება მთავრობის გადადგომის შემთხვევაში. ამას გარდა, პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილი იქნეს მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადებლობის შემთხვევაში (მუხლი 81 (ბ)).*

<sup>56</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 85. კემპფი ამას კონსტიტუციის „დიოსინკრატიულ ინტერპრეტაციას“ უწოდებს ან „კონსტიტუციური ნორმებისგან აშკარა გადახვევას“.

<sup>57</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 58; Hans J. Tümmers, გვ. 69.

<sup>58</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 58; Hans J. Tümmers, გვ. 70.

ისევე როგორც საფრანგეთში, საქართველოშიც შეუძლებელია პარლამენტის დათხოვნა მისი არჩევიდან გარკვეული დროის განმავლობაში (იხ. მუხლი 51). ამას გარდა, 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, პარლამენტის დათხოვნას ყოველთვის ესაჭიროება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია.

### ეე) საგანგებო უფლებამოსილებები

მე-16 მუხლი პრეზიდენტს ფართო უფლებამოსილებებს ანიჭებს საგანგებო ვითარებაში. საგანგებო ვითარება განიმარტება ისეთ მდგომარეობად, რომელშიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს, ქვეყნის დამოუკიდებლობას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებას სერიოზული ან მყისიერი და გარდაუვალი საფრთხე ემუქრება და რომელშიც კონსტიტუციური ორგანოების ნორმალური მუშაობა ფერხდება. პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს ზემოთ ჩამოთვლილი კრიტერიუმების შეფასება<sup>59</sup>. მე-16 მუხლით გათვალისწინებული კონსულტაციები პრემიერ-მინისტრთან და ეროვნული ასამბლეის პალატების თავმჯდომარეებთან სავალდებულო არ არის<sup>60</sup>.

ამგვარად, თუ სამშობლოს ღალატთან არ გვაქვს საქმე, ამ de facto განუსაზღვრელი საგანგებო უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების საწინააღმდეგო, რეალურად, ეფექტიანი კონსტიტუციური დაცვა არ არსებობს. თუმცა საკონსტიტუციო საბჭოს ანგარიშს, რომელიც გამოქვეყნებულია და შეიცავს დეტალურ განმარტებებს, სავალდებულო ძალა აქვს პრაქტიკული თვალსაზრისით. ძნელი იქნება ისეთი სიტუაციის წარმოდგენა, რომელშიც პრეზიდენტი საბჭოს რეკომენდაციის საწინააღმდეგოდ მე-16 მუხლით გათვალისწინებულ ქმედებას განახორციელებდა<sup>61</sup>. მე-16 მუხლით გათვალისწინებული საგანგებო უფლებამოსილებათა ტრანსპარენტობა ყოველთვის გულისხმობს კონსტიტუციური წესრიგის აღდგენას. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი ორივე ხელისუფლების ძალაუფლებას იღებს ხელთ, აღმასრულებლის და საკანონმდებლოსი და საგანგებო ვითარებაში პარლამენტისა და მთავრობის ფუნქციებს ითავსებს, მას ეკრძალება ძალაუფლების კონსტიტუციური დანაწილების შეცვლა<sup>62</sup>.

*საქართველო: 73 მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტების მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გამოაცხადოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, მაგრამ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას საჭიროებს. კონტრასიგნაციის მოთხოვნა გაცილებით მეტს ნიშნავს, ვიდრე ვალდებულებაა მოთათბირების შესახებ. ასე რომ საქართველოს პრეზიდენტს ნაკლები გავლენა აქვს ამ ნაწილში. მას შეუძლია აგრეთვე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტი (კონტრასიგნაციით).*

### ეე) საკადრო უფლებამოსილებები

პრეზიდენტი უფლებამოსილია, დანიშნოს მაღალი თანამდებობის სახელმწიფო მოხელეთა გარკვეული რაოდენობა. მაგალითად, როგორც 56-ე მუხლი ადგენს, იგი უფლებამოსილია, დანიშნოს საკონსტიტუ-

<sup>59</sup> იხ. R. Grote, გვ. 230.

<sup>60</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 63; Hans J. Tümmers, გვ. 78.

<sup>61</sup> იხ. R. Grote, გვ. 265.

<sup>62</sup> იხ. R. Grote, გვ. 266.

ციო საბჭოს ცხრიდან სამი წევრი, რომელთაგან ერთი საბჭოს თავმჯდომარეა. ეს უფლებამოსილება პრეზიდენტს საკმაო გავლენას აძლევს საბჭოზე, რადგან, ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, საბჭოს თავმჯდომარეს გადაწყვეტი ხმა აქვს<sup>63</sup>. უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტი ავტომატურად ხდება საკონსტიტუციო საბჭოს წევრი საპრეზიდენტო ვადის გასვლის შემდეგ. ამას გარდა, მიუხედავად ძალაუფლების გადანაწილების პრინციპისა, პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს და პროკურატურასაც. უმაღლესი საბჭოს წინადადებით პრეზიდენტი ნიშნავს საკასაციო სასამართლოს მოსამართლეებს, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეს და პირველი ინსტანციის რამდენიმე მოსამართლესაც.

*საქართველო: საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც მთავარსარდალი, უფლებამოსილია, დანიშნოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი. ამას გარდა, ის ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს (მუხლი 73 (1, „ე“)) და საკონსტიტუციო სასამართლოს ცხრიდან სამ მოსამართლეს (მუხლი 88 (2)). რაც შეეხება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს, საქართველოს პრეზიდენტს მხოლოდ მათი წარდგინების უფლება აქვს (მუხლი 90 (2)).*

### ზზ) გავლენა კანონმდებლობაზე

საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-10 (1) მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი 15 დღის განმავლობაში აქვეყნებს (პრომულგაცია) პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს. 61(2) მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტს შესაძლებლობა აქვს, მიმართოს საკონსტიტუციო საბჭოს კანონის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მოთხოვნით, სანამ 15 დღიანი ვადა ამოიწურება. ამ შემთხვევაში პრომულგაციის ვადა გადაიწვეს (62-მუხლი, პუნქტი მე-4). მე-10 (2) მუხლით, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს კანონის ან მისი ნაწილის ხელახალი განხილვა. აი ამ თხოვნაზე უარის თქმის უფლება ეროვნულ ასამბლეას არ აქვს. თუმცა ეს შესაძლებლობა პრეზიდენტს არ ანიჭებს კანონზე ვეტოს დადების უფლებას, რადგან ის ვალდებულია, ხელი მოაწეროს კანონს და გამოაქვეყნოს ხელახალი განხილვის დასრულების შემდეგ<sup>64</sup>.

*საქართველო: 67(1) მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ აქვს. მას მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე ხელმოწერა და მისი გამოქვეყნება ევალება 73 (1, „მ“) მუხლის მიხედვით. იმ შემთხვევაში, თუ ის ათი დღის განმავლობაში არ მოაწერს ხელს და გამოაქვეყნებს კანონს, მის მაგივრად ამას პარლამენტის თავმჯდომარე აკეთებს. კონსტიტუციის რედაქციით, პრეზიდენტს არც ვეტოს უფლებამოსილება გააჩნია ზუსტი და მკაცრი მნიშვნელობით<sup>65</sup>. ეს, უკეთეს შემთხვევაში, შეიძლება გამომდინარეობდეს 69(1) მუხლის დებულებიდან, მყისიერი და გარდაუვალი საფრთხის არსებობის შემთხვევაში. მაგრამ ამ ინტერპრეტაციის გაკეთებაც რთულია, რადგან 68(2) მუხლი კონკრეტულ წესს შეიცავს, რომელიც პრეზიდენტის მიერ კანონის შეცვლას ეხება მისი სურვილის შემთხვევაში. ამ დებულების მიხედვით, პრეზიდენტი, კანონის გამოქვეყნების ნაცვლად, ათი დღის განმავლობაში პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს კანონპროექტს. პარლამენტი განიხილავს მის წინადადებებს*

<sup>63</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 65.

<sup>64</sup> იხ. Hans J. Tümmers, გვ. 72.

<sup>65</sup> იხ. I.Kobakhidze, Challenging Aspects of Georgia's New Constitutional System (იხ. კობახიძე, (საქართველოს ახალი კონსტიტუციური სისტემის გამოწვევები, ავტორი ვეტოს „შესუსტებულ“ უფლებამოსილებაზე ლაპარაკობს)..

და გადაწყვეტილებას ცვლილებების შესახებ იღებს უბრალო უმრავლესობით (იხ. მუხლი 68 (3)) მე-6 მუხლთან ერთობლიობაში). პრეზიდენტის ამგვარ ჩარევას შედეგი არ მოაქვს, თუ საპარლამენტო უმრავლესობა უარყოფს შეთავაზებულ ცვლილებებს.

### ზზ) პრეზიდენტის გავლენა ბრძანებულებების (ორდონანსების) და დეკრეტების გამოცემაზე

ორდონანსებსა და დეკრეტებთან დაკავშირებით სიტუაცია განსხვავებულია. პრემიერ-მინისტრსა და პრეზიდენტსაც აქვთ უფლება, რეგულაციები გამოსცენ, თუმცა 21(1) მუხლის მიხედვით, პირველ რიგში, პრემიერ-მინისტრს, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომლებიც ჩამოთვლილია მე-13 მუხლში. ამ მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი აწერს ხელს მინისტრთა საბჭოს მიერ განხილულ ორდონანსებსა და დეკრეტებს, მაგრამ იგი აღჭურვილია დისკრეციული უფლებამოსილებით ამ შემთხვევისთვის და თუ გადაწყვეტს, რომ არ ხელი მოაწეროს, დებულება ძალაში შევა მხოლოდ მაშინ, როცა პარლამენტი მისი შესაბამისი მინაარსის შემცველ კანონს მიიღებს<sup>66</sup>.

მთავრობაში, პირველ რიგში, პრემიერ-მინისტრს აქვს უფლება, მიიღოს რეგულაციები, როგორც ამას 21(1) მუხლის მე-4 წინადადება ითვალისწინებს. რეგულაციებს შედეგად მოსდევს არა მარტო იმ აქტების მიღება, რომელთა საშუალებით კანონის განხორციელება ხდება, არამედ ავტონომიური ნორმატიული აქტებისაც, მაგალითად, საფრთხის ასაცილებლად<sup>67</sup>. ეს პრეროგატივები ითვლება ვეტოს ყველაზე ძლიერ უფლებად, რომელსაც საფრანგეთის პრეზიდენტი ახორციელებს. იგივე ითქმის იმ წესებზე, რომელთა საშუალებითაც ხორციელდება ფორმალური საპარლამენტო კანონები. მხოლოდ მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებულ ორდონანსებსა და დეკრეტებს (ეს ნორმატიული აქტები უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე პრემიერ-მინისტრის გამოცემული) სჭირდებათ პრეზიდენტის ხელმოწერა და, აქედან გამომდინარე, კონსენსუსიც პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის.

*საქართველო: 73 (1, „ლ“) მუხლი პრეზიდენტს დეკრეტებისა და ბრძანებულებების გამოცემის უფლებამოსილებას ანიჭებს თავისი კომპეტენციების ფარგლებში. თუმცა, ზოგადად, პრეზიდენტის გადაწყვეტილებებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია სჭირდება (იხ. მუხლი 73 (1), პირველი პუნქტი), გარდა იმ აქტებისა, რომლებიც საომარი მდგომარეობის დროს გამოიცემა და 73 (2-4) მუხლით გათვალისწინებული აქტებია.*

### იი) რეფერენდუმი

მე-11 მუხლი შეიცავს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან დებულებას, რომელიც პრეზიდენტს კონკრეტული საკითხის რეფერენდუმზე გატანის უფლებამოსილებას ანიჭებს. რეფერენდუმის მოწყობა შეიძლება სახელმწიფო უწყებების ორგანიზების, ეკონომიკურ, სოციალურ ან გარემოსდაცვითი პოლიტიკის საკითხებზე, ან იმ საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებაზე, რომელმაც შეიძლება გავლენა იქონიოს სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციონირებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მე-19 მუხლის მიხედვით გადაწყვეტილება რეფერენდუმის შესახებ არ საჭიროებს კონტრასიგნაციას, მე-11 მუხლი მოითხოვს,

<sup>66</sup> იხ. Hans J. Tümmers, გვ. 72.

<sup>67</sup> იხ. R. Grote, გვ. 314 და შემდეგ.



რომ ინიციატივა მთავრობისგან ან პარლამენტისგან მოდიოდეს. ამგვარად, კონსტიტუცია, პირველ რიგში, ითხოვს, რომ წინადადება რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ მთავრობისგან ან პარლამენტისგან მოდიოდეს და მხოლოდ ამის შემდეგ ანიჭებს პრეზიდენტს დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებას, რომელსაც კონტრასიგნაცია სჭირდება. თავად პრეზიდენტს რეფერენდუმის ჩატარების ინიცირების უფლებამოსილება არ გააჩნია. თუმცა არაკოპატიტაციის რეალობაში კონსტიტუციის მუშაობამ გვიჩვენა, რომ მისი ფორმულირების მიუხედავად, მთავრობისგან წამოსულ სავალდებულო ინიციატივას რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ, წინ უსწრებდა პრეზიდენტის გადაწყვეტილება<sup>68</sup>. მაგრამ კოპატიტაციის პერიოდში, როცა პრემიერი და პრეზიდენტი სხვადასხვა პოლიტიკურ ბანაკს მიეკუთვნებოდნენ და კონსენსუსს ვერ აღწევდნენ, მე-11 მუხლში მოცემულ მექანიზმს დაბრკოლებები ექმნებოდა<sup>69</sup>.

*საქართველო: 74(1) მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტს რეფერენდუმის ჩატარების ინიცირების უფლება აქვს მთავრობის, პარლამენტის ან ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობის მოთხოვნით. 74(2) მუხლი ადგენს, რომ რეფერენდუმზე არ შეიძლება კანონპროექტის გატანა, რითაც ხაზს უსვამს, რომ პარლამენტი უმთავრესი კანონმდებელი.*

### კვ) მინისტრთა საბჭო

საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-9 მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს მინისტრთა საბჭოს. ზემოთ ხსენებული კომპეტენციების გარდა, სამთავრობო პოლიტიკაზე ზეგავლენისთვის ძალზე მნიშვნელოვანია მინისტრთა საბჭოს სხდომებზე დასწრება. მინისტრთა საბჭო კოორდინირებას უწევს მთავრობის სამოქმედო კურსს კაბინეტს შიგნით. პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის გარდა, საბჭოს წევრები არიან დანარჩენი მინისტრებიც.

პრემიერ-მინისტრისთვის საბჭოს გადაწყვეტილებები სავალდებულო ძალისაა. ის მთავრობის საქმიანობას უსადაგებს თავის გადაწყვეტილებებს. პრეზიდენტს შეუძლია პრემიერ-მინისტრს დაავალოს არა მარტო მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეობა, არამედ სხვა კომიტეტებისა და საბჭოებისაც (იხ. მუხლი 9). მაგრამ მინისტრთა საბჭოს შემთხვევაში პრემიერმა ზუსტად გაწერილ დღის წესრიგს უნდა მისდიოს (რაც იშვიათად ხდებოდა წარსულში). ორდონანსებისა და დეკრეტებისგან განსხვავებით, მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებულ კანონპროექტებს პრეზიდენტის ნაცვლად პრემიერ-მინისტრი აწერს ხელს, რადგან, პარლამენტთან ერთად, ის პასუხისმგებელია ამ აქტებზე<sup>70</sup>.

*საქართველო: საქართველოს კონსტიტუცია არ შეიცავს პრეზიდენტის მსგავს ფუნქციას. როგორც ჩანს, ყველაზე მეტად ამით განსხვავდება ქართული და ფრანგული კონსტიტუციების პრაქტიკული გამოყენება. ქართველ პრეზიდენტს გავლენა არ აქვს მინისტრთა კაბინეტსა და მის გადაწყვეტილებებზე.*

<sup>68</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 61 და შემდეგ.

<sup>69</sup> იხ. R. Grote, გვ. 253.

<sup>70</sup> იხ. U. Kempf, გვ. 70.

**ლლ) კონტრასიგნაცია და მონაწილეობის სხვა უფლებები**

თითქმის არ არსებობს ისეთი გადაწყვეტილება, რომლის მიღება პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის თანხმობის ან მისი შეტყობინების გარეშე შეუძლია, მიუხედავად იმისა, რომ, საბოლოო ჯამში, მაინც პრეზიდენტის ინსტიტუტია სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანო. ამ კონტექსტში მე-19 მუხლი მნიშვნელოვანი ნორმაა. პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია ადასტურებს, რომ პრეზიდენტი თავის სამოქმედო არეალში რჩება და რომ პრემიერ-მინისტრი იღებს პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას მის ქმედებებზე. თავიდან ეს უბრალო ფორმალობად გამოიყურება, მაგრამ კოპაბიტაციის დროს მოთხოვნა კონტრასიგნაციაზე ძალაუფლების პოლიტიკური ინსტრუმენტის დონეს აღწევს, რადგან პრემიერ-მინისტრი არანაირად არ არის სამართლებრივად ვალდებული, ხელი მოაწეროს მოცემულ აქტებს. მათი განხორციელებისთვის აუცილებელია პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა წინასწარ.

პრეზიდენტის ქმედებები, რომლებიც კონტრასიგნაციაზე არ არის დამოკიდებული, როგორც მე-19 მუხლშია მითითებული, პირველ რიგში, ექსკლუზიური პრეროგატივები არ გახლავთ (მაგ., მინისტრთა საბჭოს სხდომის მოწვევა 54-ე და 61-ე მუხლების მიხედვით) და მეორეც, უმეტესად უმნიშვნელო უფლებებია, როგორცაა, მაგალითად, პარლამენტის პალატებისთვის ოფიციალური წერილის გადაცემა (მუხლი 18). მე-11, მე-12 და მე-16 მუხლების არსებითი ნორმების განხორციელება ყოველთვის მოითხოვს პრემიერის მონაწილეობას (სხვადასხვა ფორმით). რეფერენდუმის ჩატარებისთვის (მუხლი 11) საჭიროა, რომ მთავრობისგან ან ეროვნული ასამბლეისგან მოდიოდეს ინიციატივა. დაბოლოს, მიუხედავად იმისა, რომ პრემიერ-მინისტრის მოსაზრება პარლამენტის დათხოვნაზე სავალდებულო არ არის (მუხლი 12), მას საკმაოდ დიდი პოლიტიკური დატვირთვა აქვს და დიდი ზეგავლენის მოხდენაც შეუძლია.

პრეზიდენტს თავისუფლად, ჩარევის გარეშე მოქმედების საშუალება მხოლოდ მე-8 მუხლით გათვალისწინებული ქმედებების დროს აქვს.

პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს, მისი მოსაზრება მოსმენილი იქნეს, თუ პრეზიდენტი პარლამენტის დათხოვნაზე ან საგანგებო ვითარების დროს თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ფიქრობს (მუხლი 16).

ამას გარდა, მას უფლება აქვს (ფორმალური), წამოაყენოს კანდიდატები მინისტრის პოსტზე და გამოვიდეს საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიციატორად.

*საქართველო: ზოგადად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს პრეზიდენტის აქტებზე თანახელმოწერის დიდი უფლებამოსილება აქვს. 73<sup>1</sup> მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტის აქტები, მისი კონტრასიგნაციის გარეშე, იურიდიული ძალის არმქონედ ითვლება. ხოლო ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, კონტრასიგნაციის შემთხვევაში პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა მთავრობას ეკისრება.*

**3. საქართველოსა და საფრანგეთის კონსტიტუციების შედარების შეჯამება**

როგორც შედარებისას გაირკვა, საფრანგეთის პრეზიდენტი გაცილებით ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობს, ვიდრე მისი ქართველი კოლეგა. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საქართვე-

ლო შორსაა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისგან. ფრანგული მიდგომა, სხვა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებთან შედარებით, საკმაოდ ფართო საპრეზიდენტო უფლებებით გამოირჩევა. მაგალითისთვის, საგარეო საქმეთა სფეროში პრეზიდენტის პრეროგატივებიც გამოდგება და მისი ფუნქციური სიძლიერეც მინისტრთა კაბინეტში<sup>71</sup>. მაგრამ ყველაზე არსებითი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისთვის ის არის, რომ პრეზიდენტის პოზიცია ძალზე მნიშვნელოვანი და გამოკვეთილია (აღმასრულებელი ძალაუფლების თვალსაზრისითაც). ამ სურათს ვერ ვხედავთ საქართველოს კონსტიტუციაში.

#### IV. გერმანიის საპრეზიდენტო სისტემა<sup>72</sup>

##### 1. შესავალი

რაც შეეხება კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს, გერმანიის პრეზიდენტი ყველაზე შესაფერისი მაგალითია სახელმწიფოს არაავტონომიური მეთაურისა. მას, ძირითადად, „სახელმწიფოს ნოტარიული“ ფუნქცია აკისრია. თუ ყოფილი გავლენიანი Reichspräsident-ის უფლებამოსილებებს შევადარებთ, ზოგიერთი მათგანი, მაგალითად, მთავარსარდლობის ფუნქცია თუ საგანგებო მდგომარეობის უფლებამოსილებები, გერმანიის კონსტიტუციიდან მთლიანად გამქრალია, ხოლო პარლამენტის დათხოვნისა და სახელმწიფო მოხელეების დანიშვნის/გათავისუფლების უფლებამოსილებები მინიმუმამდეა დაყვანილი. აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ გერმანიის პრეზიდენტი ხალხის მიერ არ აირჩევა პირდაპირი წესით (მუხლი 54(1)). აღმასრულებელი ძალაუფლება მთლიანად მთავრობას ეკუთვნის, რომლის სათავეში გერმანიის კანცლერი დგას.

*საქართველო: საქართველოს პრეზიდენტი კი დემოკრატიულად არის ლეგიტიმირებული, რაც, ნებისმიერ შემთხვევაში, მას უფრო დიდ ძალაუფლებას ანიჭებს.*

##### 2. სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი; საგანგებო მდგომარეობა

გერმანული კონსტიტუცია მკაფიოდ ანიჭებს მთავრობას სამხედრო ძალების მეთაურობის უფლებამოსილებას (მუხლები 65 „ა“, 115 „ბ“). ამ დასკვნის გამოტანის საშუალებას 84 (2), 5, 85 (2, 3), 86 (1), 108 (3) და მე-7 მუხლებით გათვალისწინებული ბრძანებები გვაძლევს, რომლებიც ადმინისტრაციისთვის გაიცემა. პრეზიდენტს არ გააჩნია სპეციალურად საგანგებო მდგომარეობისთვის გათვლილი უფლებამოსილებები, თუ არ გავითვალისწინებთ იშვიათ შემთხვევას, როცა ე.წ. „კანონშემოქმედებითი აუცილებლობის“ წუთი დგება ბუნდესტაგის დათხოვნისას.

*საქართველო: გერმანიის პრეზიდენტისგან განსხვავებით, საქართველოს პრეზიდენტი შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალია (მუხლი 69(2)). 99-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი (პარლამენტთან ერთად) იღებს გადაწყვეტილებას საქართველოს ტერიტორიაზე სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის შესახებ. ამას გარდა, საქართველოს პრეზიდენტს სა-*

<sup>71</sup> ამ დასკვნის გაკეთების საშუალება მოგვცა პოლონეთის (მუხ. 133-136, 154), პორტუგალიის (მუხ. 133, 200-201), ფინეთის (მუხ. 58-66) და რუმინეთის (მუხ. 80-81, 87, 91-92) კონსტიტუციების შესაბამისი დებულებების შესწავლამ.

<sup>72</sup> ტექსტის მონაკვეთები, რომლებიც გაურკვეველია და ვერ დადგინდა თავად კონსტიტუციის რედაქციიდან, ეყრდნობა ბექის ონლაინ კომენტარებს (Beck'scher OnlineKommentar). ნანახია 1 ივნისს, 2014.



#### 4. პრეზიდენტის კონტრასიგნაცია

გერმანიის კონსტიტუციის 58-ე მუხლით მკაფიოდ არ არის დაკონკრეტებული, თუ რომელ აქტებს სჭირდება პრეზიდენტის კონტრასიგნაცია.

ზოგადად, პრეზიდენტი ვალდებულია, ხელი მოაწეროს სხვა სახელმწიფო ორგანოს მიერ მიღებულ აქტს. მაგალითად 82(1), მუხლი ითვალისწინებს, რომ „კანონს, რომელიც მიიღება კონსტიტუციით განსაზღვრული წესებით“, ხელს აწერს პრეზიდენტი და აქვეყნებს ფედერალურ საკანონმდებლო გაზეთში. სხვა მუხლებში კიდევ უფრო დაზუსტებულია, რომ პრეზიდენტი ვალდებულია, ხელი მოაწეროს გარკვეულ აქტებს (იხ. მუხლები 63 (2,3), 64(1) და 67 (1-ის პირველი წინადადება)). მთავრობისა და პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებზე ხელმოწერის გარდა, რასაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს, პრეზიდენტს შეუძლია, წამოაყენოს თავისი წინადადებები არაფორმალურად, თუმცა თავად საჯარო ნორმატიული აქტების მიღების უფლება არ აქვს. პრეზიდენტს არც იმის უფლება აქვს, რომ მთავრობას აცნობოს თავისი გადაწყვეტილების შესახებ ამა თუ იმ აქტზე ხელმოწერის შესახებ.

უმრავლეს შემთხვევაში ბუნდესტაგი (გერმანიის პარლამენტის ქვედა პალატა) და ბუნდესრატი (ზედა პალატა, რომელიც მიწების წარმომადგენლებისგან შედგება) იღებენ გადაწყვეტილებებს ფედერალურ კანონებთან დაკავშირებით. ამ სფეროში პრეზიდენტი მხოლოდ „სახელმწიფოს ნოტარიუსია“. თუმცა, თუ აქტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ არის მიღებული კონსტიტუციის ან რიგითი კანონით დადგენილი წესებით, მაშინ მთავრობას ეკუთვნის ბოლო სიტყვა და არა პრეზიდენტს. მაგრამ პრეზიდენტს მაინც აქვს კანონმდებლობასთან მიმართებით გარკვეული უფლებები, კერძოდ, ის უფლებამოსილია, გადასინჯოს აქტი არსებითად. ეს გამომდინარეობს, ერთი მხრივ, 82-ე მუხლის პირველი წინადადებიდან, მეორე მხრივ კი, პირდაპირ მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტიდან<sup>76</sup>. ამგვარად, პრეზიდენტის ეს უფლება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით არ შემოიფარგლება, ის მოიცავს ყველა იმ აქტს, რომელიც პრეზიდენტის კონტრასიგნაციას მოითხოვს. ამ უფლების მიხედვით, პრეზიდენტს შეუძლია ყველა ფედერალური კანონისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესწავლა კონსტიტუციურობის და კანონიერების კუთხით.

*საქართველო: საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს ვეტოს უფლებამოსილებით, რომლის დაძლევა პარლამენტს უმრავლესობით შეუძლია (მუხლები 68 (3) და 4). ეს უფლება გაცილებით ფართოა, ვიდრე გერმანიის პრეზიდენტის მიერ ნორმატიული აქტების არსებითი გადასინჯვის უფლებამოსილება.*

#### 5. მთავრობის კონტრასიგნაცია

გერმანიის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის პირველი წინადადების მიხედვით, პრეზიდენტის მიერ გაცემული ბრძანებები თუ ღირებულებები<sup>77</sup> კანცლერის ან უფლებამოსილი მინისტრის კონტრასიგნაციას მოით-

<sup>76</sup> ამ დებულების მიხედვით, კანონმდებლობა ექვემდებარება საკონსტიტუციო წესრიგს, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და სასამართლო ხელმძღვანელობენ კანონითა და სამართლით.

<sup>77</sup> პრაქტიკული თვალსაზრისით, ეს ორი ტერმინი შეიძლება გავაერთიანოთ და განვმარტოთ როგორც პრეზიდენტის მიერ გამოცემული ნებისმიერი იურიდიული ძალის მქონე აქტი, მაგრამ არა ის მითითებები თუ ბრძანებები, რომლებსაც პრეზიდენტი თავისი აპარატისთვის გამოსცემს.

ხოვს. იგივე ხდება კონსტიტუციით დადგენილი წესებით მიღებულ კანონებთან დაკავშირებით, კონტრასიგნაციის შემდეგ პრეზიდენტი აწერს ხელს და აქვეყნებს (იხ. მუხლი 82 (1) პირველი წინადადება).

58-ე მუხლში მოცემულია იმ შემთხვევების ჩამონათვალი, როცა პრეზიდენტის აქტს კონტრასიგნაცია არ სჭირდება (კანცლერის დანიშვნა და გათავისუფლება, გერმანიის პარლამენტის დათხოვნა 63-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში და 69(3) მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნა), მაგრამ კონსტიტუცია კიდევ განსაზღვრავს რამდენიმე შემთხვევას. ესენია: პრეზიდენტის თხოვნით ბუნდესტაგის მოწვევა (მუხლი 39(3), მე-3 წინადადება), პრეზიდენტის მიერ კანცლერის კანდიდატურის წარდგენა (მუხლი 63(1)) და სარჩელის შეტანა საკონსტიტუციო სასამართლოში უმაღლესი ფედერალური ორგანოების კომპეტენციებთან დაკავშირებით (მუხლი 93(1) „1“).

მთავრობის წევრებიც, ისევე როგორც პრეზიდენტი, სარგებლობენ პრეზიდენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების არსებითი გადასინჯვის უფლებამოსილებით (მუხლი 20(3)). ამ მხრივ, ყველაზე მნიშვნელოვანი მაგალითია იმ ფედერალური კანონების შემოწმება, რომლებიც კონტრასიგნაციას მოითხოვენ 82-ე მუხლის პირველი წინადადების და არა 58-ე მუხლის პირველი წინადადების მიხედვით. დანარჩენი შემთხვევები გულისხმობს კანონით დადგენილი წესებით პრეზიდენტის მიერ საკონსტიტუციო (მუხლი 94 (1, მე-2 წინადადება)) და უზენაესი ფედერალური სასამართლოების (მუხლი 95 (2)) მოსამართლეთა დანიშვნას.

ნებისმიერი აქტი დანიშვნისა თუ თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ, რომელიც ეხება 60(1) მუხლით გათვალისწინებულ პირებს, მოითხოვს კონტრასიგნაციას, როგორც ეს 58-ე მუხლის პირველი წინადადებაშია დადგენილი. 60(1) მუხლი არ ანიჭებს პრეზიდენტს დანიშვნის ან გათავისუფლების შეუზღუდავ (არც საერთო) უფლებამოსილებას.

*საქართველო: პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის მიერ გამოცემულ აქტებზე კონტრასიგნაციის ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობს. პრეზიდენტის აქტები ითვლება იურიდიული ძალის არმქონედ კონტრასიგნაციის გარეშე (მუხლი 73).*

## 6. „ზომიერების მოთხოვნა“ (Mäßigungsgebot)

გერმანიის პრეზიდენტს ზომიერების დაცვა მოეთხოვება პოლიტიკური მოსაზრებების გამოთქმისას. იგი ვალდებულია, იმდენად გააკონტროლოს თავი, რომ რომელიმე პარტიისადმი მიკერძოებული პირის შთაბეჭდილებაც კი არ დატოვოს. ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ გერმანული კონსტიტუციით ბუნდესტაგი და მთავრობა არიან პასუხისმგებელი „პოლიტიკის კეთებაზე“ და არა პრეზიდენტი.

*საქართველო: ამგვარი მოთხოვნა არც კონსტიტუციის ფორმულირებიდან, არც კონსტიტუციის განვითარების ისტორიიდან თუ რეფორმირებული კონსტიტუციის გენეზისიდან არ გამომდინარეობს. უფრო მეტიც, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი „შეიძლება“ უფრო „აქტიურ“ პოლიტიკას ატარებდეს ყოველდღიურად, ვიდრე მისი გერმანელი კოლეგა.*

## 7. პარლამენტის დათხოვნა

პრეზიდენტი პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებით მხოლოდ 88-ე მუხლის პირველ პუნქტში მოცემულ შემთხვევაში სარგებლობს. ამ მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტს ბუნდესტაგის დათხოვნის უფლება კანცლერის მიერ წინადადების წამოყენებიდან 21 დღის განმავლობაში აქვს. კანცლერი ბუნდესტაგის დათხოვნის წინადადებით გამოდის იმ შემთხვევაში, თუ მისდამი გამოცხადებულ ნდობას უმრავლესობა არ დაუჭერს მხარს.

*საქართველო: საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება შეზღუდულია ამ მხრივ (მუხლი 73 (პირველი პუნქტი, „ე“ ქვეპუნქტი)). თუმცა მაინც უფრო ფართოა, ვიდრე გერმანიის პრეზიდენტის.*

## 8. გერმანიის კონსტიტუციასთან შედარების დასკვნები

- შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პრეზიდენტს უფრო ფართო კომპეტენციები აქვს, ვიდრე მის გერმანელ კოლეგას და, შესაბამისად, „ტიპურ“ საპარლამენტო სისტემის ვითარებაში იმყოფება.
- საქართველოს პრეზიდენტს ისეთი მნიშვნელოვანი „არსებითი“ უფლებამოსილებები აქვს, როგორც მის გერმანელ კოლეგას არ გააჩნია (მაგალითად, ის უმაღლესი მთავარსარდალია, მონაწილეობს გადაწყვეტილებებში ქვეყნის ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის შეიარაღებული ძალების ყოფნის შემთხვევაში, ვეტოს ადებს კანონს და ითხოვს პარლამენტს).
- რომ შევაჯამოთ, საქართველოს კონსტიტუციური წესრიგი არ შეიძლება საპარლამენტოდ დახასიათდეს, მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებები შეიძლება უფრო მცირე ჩანდეს საფრანგეთის კონსტიტუციურ წესრიგთან შედარებით.

## V. ძირითადი დასკვნები

- საქართველოს კონსტიტუციური სისტემა საპარლამენტო დემოკრატიის მსგავსია. თუმცა საპარლამენტო დემოკრატიისთვის უჩვეულო პრეზიდენტის პრეროგატივებიც არ უნდა დავივიწყოთ.
- ამავე დროს, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები იმდენად ფართო არ არის, რომ ქართული საკონსტიტუციო წესრიგი ნახევრად საპრეზიდენტოს გავუთანაბროთ.
- შესაბამისად, ქართული სისტემის მოთავსება ამ ორ სისტემას შორის შეიძლება.
- საბოლოოდ, ქართულ სისტემას შეიძლება „შერეული“ ვუწოდოთ<sup>78</sup>, რომელიც იხრება საპარლამენტოსკენ<sup>79</sup>. პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის შიდა კონსტრუქციული დიალოგი იმპერატიულია, ვინაიდან კონსტიტუცია ორ სახელმწიფო ორგანოს შორის „კონტროლისა და წონასწორობის“

<sup>78</sup> როგორც ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნაშია ნათქვამი; Venice Commission, Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, no. 110 (Conclusion), 2010.

<sup>79</sup> საპირისპირო მოსაზრება: „არ უნდა ჩაითვალოს შერეულ სისტემად, არამედ არსებითად საპარლამენტო სისტემად“. I. Kobakhidze, Challenging Aspects of Georgia's New Constitutional System (ი. კობახიძე, საქართველოს ახალი კონსტიტუციური სისტემის გამოწვევები).

მიდგომის მაგალითია. შეიძლება მოხმობილი იქნეს სხვა ქვეყნებში პრაქტიკული გამოცდების მაგალითები და დიალოგი თვეში ერთხელ მაინც უნდა გაიმართოს.

- შექვეყნია, რომ ინსტიტუციური შეუსაბამობები ამ ორ ინსტიტუტს შორის საზიანო იქნება საქართველოს დემოკრატიული სისტემის განვითარებისთვის<sup>80</sup>.
- პრეზიდენტს წარმომადგენლობითი ფუნქციები აქვს. მისი პასუხისმგებლობები აღმასრულებელ სფეროში ძლიერ შეზღუდულია, მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა უფლებამოსილებით მაინც სარგებლობს.
- თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციები პარლამენტისთვის ან მთავრობისთვის და, შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრისთვის არის განსაზღვრული. ეს განსაკუთრებით საგარეო საქმეთა სფეროს ეხება, სადაც პრემიერ-მინისტრს აქვს გადამწყვეტი უფლებამოსილება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პრეზიდენტს კი უფრო ფართო უფლებები აქვს თავდაცვის სფეროში. ამავე დროს, მთავრობა მიმდინარე პოლიტიკური საკითხების მოგვარებაზე პასუხისმგებელი.

---

<sup>80</sup> იბ. ი. კობახიძე, I.Kobakhidze, Challenging Aspects of Georgia's New Constitutional System (საქართველოს ახალი კონსტიტუციური სისტემის გამოწვევები.).