

ავტორის სტილი დაცულია

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

მალხაზ ნაკაშიძე

ხელისუფლების განვითარებასთან პრეზიდენტის
შრტიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად
საკრედიტო სისტემებში

(აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და
სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე)

ხელმძღვანელი ავთანდილ დემეტრაშვილი,
იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატი,
იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი

ნაშრომი წარმოდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად



2010

შინაარსი

ნაშრომში გამოყენებული შემოკლებანი -----	3
ნაშრომში გამოყენებული ცხრილები -----	5
ნაშრომში გამოყენებული სქემები -----	6
შესავალი -----	7
თავი I. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტოდ გამოცხადებული სისტემის თეორიული ბაზარება -----	13
1.1. მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კონცეფცია -----	13
1.2. მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემების კლასიფიკაცირება -----	18
1.3. მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითადი კონსტიტუციური მახასიათებლები -----	26
1.3.1. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა -----	26
1.3.2. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები -----	32
1.3.3. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების შეფასება -----	41
1.3.4. პრეზიდენტი-არბიტრი -----	49
1.4. მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის პრობლემური მხარეები -----	55
1.4.1. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგი, ე.წ. ბიცეფალური სტრუქტურა -----	55
1.4.2. ე.წ. „თანაცხოვრება“ მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში -----	60
1.4.3. „შიდა კონფლიქტი“ აღმასრულებელი ხელისუფლებაში ---	62
თავი II. პრეზიდენტის ურთიერთობა პარლამენტთან -----	67
2.1. პარლამენტი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში -----	68
2.2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლების სფეროში -----	81
2.2.1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება -----	82
2.2.2. პრეზიდენტის ვეტოს უფლება და მისი დაძლევა -----	88
2.2.3. კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტების გამოცემა	94
2.2.4. უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში -----	102
2.2.5. პრეზიდენტის და რეფერენდუმი -----	103
2.2.6. პარლამენტის პირველი სესიის (სხდომის) მოწვევის უფლება -----	110
2.2.7. პრეზიდენტის მიმართვა პარლამენტისადმი -----	111
2.2.8. თანამდებობის პირთა დანიშვნებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები -----	113
2.2.9. პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობები თავდაცვისა და უშიშროების სფეროში -----	116

2.3. პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ----- 120
 2.4. პრეზიდენტის პარტიული კუთვნილება ----- 131
 2.5. პრეზიდენტის იმპიჩმენტი ----- 136
 2.6. პარლამენტის დათხოვნა ----- 139

თავი III. პრეზიდენტის ურთიერთობა მთავრობასთან ----- 148

3.1. მთავრობის (კაბინეტის) კონსტიტუციური სტატუსი ----- 148
 3.2. პრემიერ-მინისტრის სტატუსი და უფლებამოსილებები ----- 154
 3.3. პრეზიდენტი და მთავრობის (კაბინეტის) ფორმირება ----- 167
 3.4. პრეზიდენტი და მთავრობის (კაბინეტის) გადაყენება ----- 177
 3.5. პრეზიდენტი და მთავრობისადმი (კაბინეტისადმი) ნდობის
 გამოცხადება ----- 185
 3.6. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა და
 პრეზიდენტი ----- 192
 3.7. პრეზიდენტის მონაწილეობა მთავრობის (კაბინეტის)
 სხდომებში ----- 195

თავი IV. პრეზიდენტი და სასამართლო ხელისუფლება ----- 200

4.1. პრეზიდენტის ურთიერთობა საერთო იურისდიქციის
 სასამართლოებთან ----- 201
 4.1.1. საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დანიშვნა ----- 201
 4.1.2. პრეზიდენტი და იუსტიციის საბჭოს როლი ----- 203
 4.1.3. პროკურატურა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ---- 207
 4.1.4. მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება და
 პრეზიდენტი ----- 208
 4.2. პრეზიდენტის ურთიერთობა საკონსტიტუციო
 სასამართლოსთან ----- 210
 4.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტება და
 პრეზიდენტი ----- 210
 4.2.2. პრეზიდენტი და ნორმატიული აქტების
 კონსტიტუციურობის საკითხთა განხილვა ----- 215
 4.2.3. პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო სასამართლო და
 ხელისუფლების შტოთაშორის კონფლიქტები ----- 217
 4.2.4. პრეზიდენტის იმპიჩმენტის, გადადგომისა და
 უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის
 საკითხთა განხილვა ----- 220
 4.2.5. არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა -- 222
 4.2.6. პრეზიდენტის როლი საკონსტიტუციო სასამართლოს
 გადაწყვეტილებების აღსრულებაში ----- 226
 4.2.7. პრეზიდენტის საკონსტიტუციო კონტროლის
 უფლებამოსილება ----- 228

დასკვნა ----- 230

ბიბლიოგრაფია ----- 245

ნაშრომში გამოყენებული შემოკლებანი

№	შემოკლება	მნიშვნელობა
1.	ა.შ.	ასე შემდეგ
2.	აშშ	ამერიკის შეერთებული შტატები
3.	ბგ.	ბვერდი
4.	გამომც.	გამომცემლობა
5.	დასახ. ნაშრ.	დასახელებული ნაშრომი
6.	ჟურ.	ჟურნალი
7.	შემდგ.	შემდგენელი
8.	ე.ი.	ესე იგი
9.	ე.წ.	ეგრეთ წოდებული
10.	იხ.	იხილეთ
11.	სხვ.	სხვა
12.	თბ.	თბილისი
13.	რედ.	რედაქტორი
14.	სსრ	საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა
15.	Apr.	April
16.	IDEA	The International Institute for Democracy and Electoral Assistance
17.	CIPDD	The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
18.	Vol.	Volume
19.	p.	Page
20.	pp.	pages
21.	ECPR	The European Consortium for Political Research
22.	IPA:	International Police Association
23.	NOPSA	Nordic Political Science Association
24.	ed.	editor
25.	Sep.	September
26.	<i>PHD</i>	Doctor of Philosophy
27.	Mr.	Mister
28.	No.	Number
29.	IRIS	Institutional Reform and the Informal Sector
30.	AR	Armenia
31.	BG	Bulgaria
32.	FIN	Finland
33.	F	France
34.	GB	Guinea-Bissau
35.	Изд.	Издательство
36.	М.	Москва
37.	С.	Страница
38.	г.	Год
39.	жур.	Журнал
40.	Ред.	Редакции
41.	Проф.	Профессор
42.	СНГ	Содружество Независимых Государств
43.	ИСПИ	Институт социально-политических

- ,
- | | |
|-----------|--|
| 44. СПб | исследований
Санкт-Петербург |
| 45. Отв. | Ответственный |
| 46. КИСМИ | Кавказский институт Средств
массовой информации |
| 47. США | Соединенные Штаты Америки |
| 48. МГУ | Московский государственный
университет |

ნაშრომში გამოყენებული ცხრილები

ცხრილი	ცხრილის დასახელება	გვერდი
1.	მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციის კრიტერიუმები -----	12
2.	ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნების კლასიფიკაცია ტომას სედლის მიხედვით -----	18
3.	ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნების კლასიფიკაცია სამუელსისა და შუგარტის მიხედვით -----	19
4.	საფრანგეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებები -----	27
5.	პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების მეთოდი შუგარტისა და კერის მიხედვით -----	36
6.	პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასება ჯ. მაკგრეგორის მიხედვით -----	38
7.	კროუფელის მიერ წარმოდგენილი პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების ფორმულა -----	41
8.	საკანონმდებლო ხელისუფლების კომპეტენციების შეფასების ინდექსი სტივენ ფიშის მიხედვით -----	66
9.	პარლამენტების ძალაუფლების შეფასების ინდექსი სტივენ ფიშისა და მათეუს კონის მიხედვით -----	67
10.	საპარლამენტო არჩევნების შედეგები აზერბაიჯანში (1995-2007 წწ.) -----	120
11.	საპარლამენტო არჩევნების შედეგები საქართველოში (1995-2008 წწ.) -----	121
12.	საპარლამენტო არჩევნების შედეგები სომხეთში (1995-2007 წწ.) -----	122
13.	პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვის უფლებამოსილების შეფასება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში -	141
14.	აზერბაიჯანის პრემიერ-მინისტრები (1995-2009 წწ.) -----	156
15.	საქართველოს პრემიერ-მინისტრები (2004-2009 წწ.) -----	157
16.	სომხეთის პრემიერ-მინისტრები (1995-2009 წწ.) -----	158
17.	მთავრობის ფორმირების პროცესის შეფასება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მეტკალფის მეთოდის მიხედვით -----	171
18.	პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების შეფასება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მეტკალფის მეთოდის მიხედვით -----	178
19.	პრეზიდენტის მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის შეფასება მეტკალფის მიხედვით -----	192
20.	მთავრობის სხდომებში პრეზიდენტის მონაწილეობის შეფასება აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში -----	192
21.	პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობასთან მიმართებით აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემაში -----	193
22.	აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის პრეზიდენტთა კომპეტენციის შეფასების შედეგები შუგარტისა და კერის მეთოდის მიხედვით -----	238

ნაშრომში გამოყენებული სქემები

სქემა	სქემის დასახელება	გვერდი
1.	შიდა კონფლიქტი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში და აღმასრულებელ-საკანონმდებლო კონფლიქტი პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო მმართველობის სისტემაში	60

შესავალი

თემის მნიშვნელობა და აქტუალობა

ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაციის ფრიდომ ჰაუსის 2010 წლის შეფასებით სამხრეთ კავკასიის სამივე (აზერბაიჯანი, საქართველო, სომხეთი) სახელმწიფოში დემოკრატია პოლიტიკური უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლების კუთხით სერიოზული პრობლემები აქვს.¹ სხვა ფაქტორებთან ერთად, დემოკრატის დაბალ დონეს ფრიდომ ჰაუსი ძირითადად სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის არსებულ სისტემურ ურთიერთობათა თავისებურებებსა და მმართველობის მეთოდებს უკავშირებს და ცდილობს ამ ვითარების განმაპირობებელი პოლიტიკური ფაქტორების დადგენას.

სსრ კავშირის დაშლიდან და დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან თითქმის ორი ათეული წელი გავიდა, მაგრამ ამ ქვეყნებმა ვერ შეძლეს წარსულის გაკვინისაგან გათავისუფლება და კონსტიტუციური მმართველობისათვის დამახასიათებელი თუნდაც მეტ-ნაკლებად სრულყოფილი სისტემისა და ინსტიტუტების ჩამოყალიბება.

მთავარი ტენდენცია, რაც სამივე ქვეყანაში (ისევე როგორც პოსტსაბჭოურ ძირითად სივრცეში) გამოიკვეთა აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვილი სახელმწიფოს მეთაურის (ანუ „ძლიერი“ პრეზიდენტის) ინსტიტუტისა და „სუსტი“ პარლამენტის დაფუძნება იყო.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ტერმინებმა (ძლიერი პრეზიდენტი, სუსტი პარლამენტი) თითქმის საყოველთაოდ დაიმკვიდრეს ადგილი პოლიტიკურ და ყოფით ლექსიკაში, იშვიათი გამონაკლისის გარდა,² არ არსებობს მათი სიღრმისეული სამეცნიერო კვლევები.

ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისათვის მმართველობის არსებული სისტემის მნიშვნელობიდან და ამ პრობლემის სამეცნიერო შესწავლის დეფიციტის (არარსებობის) პირობებში, სადისერტაციო კვლევისათვის შერჩეული თემა აქტუალურად და მეტად მნიშვნელოვნად გვესახება. სადისერტაციო თემის აქტუალობას ისიც ადასტურებს, რომ მმართველობის ფორმასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ცვლილებების მისაღებად სულ ეხლახანს აზერბაიჯანში რეფერენდუმი ჩატარდა, ხოლო საქართველოში ეხლაც მიმდინარეობს კონსტიტუციური რეფორმა, რომლის მიზანი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების თანახმად არის „სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემის“ ასახვა კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში.

კვლევის მიზანი და ამოცანები

ნაშრომში განხორციელებული კვლევის მიზანია სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოების (აზერბაიჯანი, საქართველო, სომხეთი) პრეზიდენტის, პარლამენტის, მთავრობისა და სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობების შესწავლა, ხელისუფლების

¹ Freedom in the World 2010: Table of Independent Countries, document is available on the Website: <<http://www.freedomhouse.org>>, [accessed: 30.01.2010].

² ასეთ გამონაკლისად შეიძლება ჩაითვალოს IDEA-სა და CIPDD-ის მიერ განხორციელებული პროექტი - საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005.

საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებებს შორის არსებული ურთიერთობების ძირითადი ასპექტების გამოკვეთა. უფრო კონკრეტულად კვლევის მიზანია განისაზღვროს: პარლამენტის კომპეტენციები და რეალური როლი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი, პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები, რომლებიც გავლენას ახდენენ და ზღუდავენ პარლამენტის საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ფაქტორები, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია პარლამენტისა და პრეზიდენტს შორის დაბალანსებული ურთიერთობებისათვის. კვლევა მიზნად ისახავს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის მონაწილეობის ფორმების და ხარისხის, მთავრობის დაკომპლექტებაზე, ფუნქციონირებაზე და მის გადაყენებაზე პრეზიდენტის გავლენის გამომწვევი კონსტიტუციური და რეალური პოლიტიკური წინამძღვრების განსაზღვრას. კვლევის ასევე მნიშვნელოვან მიზანს წარმოადგენს სასამართლო ხელისუფლებასთან პრეზიდენტის ურთიერთობების გაანალიზება და შესაბამისი დასკვნების გაკეთება. აღნიშნული მიზნებიდან გამომდინარე, კვლევის მთავარი ამოცანაა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ანალიზის საფუძველზე, მისი განსაკუთრებული მდგომარეობისა და ხელისუფლების შტოებზე გავლენის გამომწვევი მიზეზების დადგენა, ასევე ამ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური განვითარების პროცესში, ხელისუფლების ორგანოთა ფუნქციონირებაში დაშვებული ხარვეზების გამოკვეთა და მათი აღმოფხვრის გზების დასახვა.

კვლევის საგანი და ობიექტი

კვლევის საგანს და უშუალო ობიექტს წარმოადგენს სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოების პარლამენტის, მთავრობის, საერთო იურისდიქციის სასამართლოებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეზიდენტთან ურთიერთობაში არსებული კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. კვლევის ობიექტს წარმოადგენს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ხელისუფლების ცალკეულ შტოებთან ურთიერთობაში პრეზიდენტის განსაკუთრებული სტატუსის განმსაზღვრელი უფლებამოსილებები. გარდა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მექანიზმებისა, განსაზღვრულ ფარგლებში, წინამდებარე ნაშრომის კვლევის საგანს ასევე წარმოადგენს ხელისუფლების ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობების პროცესში ისეთი პოლიტიკური ფაქტორების შესწავლა, რომლებიც გავლენას ახდენენ პრეზიდენტისა და სხვა კონსტიტუციური ინსტიტუტების ნორმალურ ფუნქციონირებაზე. ამ მიზნით კვლევის ობიექტია პრეზიდენტის მიერ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების სფეროში მისი უფლებამოსილებების განხორციელების, საპარლამენტო არჩევნების შედეგების, პარლამენტში პოლიტიკური პარტიების ფრაგმენტაციის, პრეზიდენტის პარტიებთან ურთიერთობის პრაქტიკის ანალიზი.

კვლევის შედეგების პრაქტიკული მნიშვნელობა

ვფიქრობთ, წინამდებარე კვლევას დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს. როგორც აღვნიშნეთ, ამ ქვეყნებში მუდმივად მიმდინარეობს მსჯე-

ლობა ხელისუფლების სისტემის ცვლილებების შესახებ³, რაც ძირითადად პრეზიდენტის ინსტიტუტს უკავშირდება. თავდაპირველად სამივე ქვეყანაში თანამედროვე ევროპული გამოცდილების გაზიარების სურვილი ძალიან მაღალი იყო, თუმცა რეალურად კანონმდებლები ბევრ საკითხში ვერ დარჩნენ ბოლომდე ევროპული დემოკრატიის პრინციპების ერთგულნი. შედეგად მივიღეთ ძლიერი პრეზიდენტის ინტიტუტით აღჭურვილი სახელისუფლებო ვერტიკალი. წინამდებარე კვლევა, რომელიც სახელმწიფოების დაფუძნებიდან თითქმის ორი ათეული წლის შემდეგ ხორციელდება, თეორიული შეხედულებებისა და ფორმალური კონსტიტუციური ნორმების განხორციელების პრაქტიკას ეყრდნობა, რაც საშუალებას გვაძლევს განვლილი პერიოდიდან ბევრი ობიექტური დასკვნა გამოვიტანოთ. ეს პრაქტიკა ხელისუფლების ორგანიზაციის კუთხით საკმაოდ მრავალფეროვანი და საინტერესოა. ამიტომაც კვლევის შედეგებს ექნება დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის ახლადწამოყალიბებული სახელმწიფოების შემდგომი კონსტიტუციური განვითარებისათვის. პრაქტიკული თვალსაზრისით, აღნიშნული კვლევა, რომელიც შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით ხორციელდება, მმართველობის ერთი ფორმის ფარგლებში სამსხვადასხვა ქვეყანაში ამოქმედებული კონსტიტუციური ნორმების პრაქტიკული შედეგების გაანალიზების საშუალებას იძლევა. გარდა ამისა, საკვლევ თემას პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს იმ თვალსაზრისით, რომ ამჟამად საქართველოში საკონსტიტუციო რეფორმა მიმდინარეობს და საკონსტიტუციო კომისია კონსტიტუციის ცვლილებებზე მუშაობს, რომელთა დიდი ნაწილი სწორედ პრეზიდენტსა და ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობებს შეეხება. ამიტომაც კვლევის შედეგები სათანადო დაინტერესების შემთხვევაში შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში. კვლევის შედეგებს ექნება ასევე პრაქტიკული მნიშვნელობა სომხეთისთვის, ვინაიდან სომხეთის სამეცნიერო წრეებში არის გარკვეული შენიშვნები მოქმედი კონსტიტუციური მოდელის მიმართ. კვლევის შედეგები შესაძლებელია საინტერესო იყოს აზერბაიჯანის ხელისუფლების ორგანიზაციის შემდგომი გაუმჯობესების თვალსაზრისით, ვინაიდან როგორც სამეცნიერო წრეებში, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან, სერიოზული კრიტიკა გაისმის ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტებთან მიმართებით აზერბაიჯანის პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით. შესაძლებელია წინამდებარე კვლევას არ ჰქონდეს ამ საკითხის ფუნდამენტური გამოკვლევის პრეტენზია, თუმცა მას გარკვეული მნიშვნელობა შეიძლება გააჩნდეს პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარების თვალსაზრისით.

³ მაგალითად, საქართველოში აქტიურად მიმდინარეობს მსჯელობა მმართველობის მოქმედი მოდელის შეცვლის აუცილებლობის შესახებ. სწორედ მმართველობის არსებული სისტემის პრობლემების აღმოფხვრის მიზნით შეიქმნა საქართველოში 2009 წლის 8 ივნისს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელიც ამჟამად საკონსტიტუციო ცვლილებებზე მუშაობს. ასევე აღსანიშნავია, რომ 2009 წლის 18 მარტს აზერბაიჯანში ჩატარდა რეფერენდუმი, რომელზედაც დამტკიცდა 40-მდე კონსტიტუციური შესწორება, მათ შორის კონსტიტუციის 101-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ახალი რედაქცია, რომლითაც გაუქმდა პრეზიდენტის ორზე მეტი ვადით არჩევის აკრძალვა.

კვლევის მეთოდოლოგიური და ინფორმაციული ბაზა

მართალია ჩვენი კვლევის საგანი მეტად აქტუალურია, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც საქართველოში, ისე აზერბაიჯანსა და სომხეთში ამ საკითხებზე ფუნდამენტური მეცნიერული შრომები, მათ შორის მონოგრაფიები ძალიან ცოტა არსებობს. კვლევის საგანთან დაკავშირებით ძირითადად სახელმძღვანელო ან საინფორმაციო ხასიათის მასალები არის გამოცემული. ქართული წყაროებიდან ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო დემეტრაშვილის, მელქაძის, კვერენჩილაძის, ერემაძის, ჭილაძის, უსუფაშვილის, რუხაძის, ხმალაძის, და სხვათა ნაშრომები. ასევე გამოყენებულ იქნა რუსი ავტორების მაკლაკოვის, სახაროვის, ბაგლაის, გორდიენკოს, დეგტევის, ჩირკინის, მარინოს, ოკუნკოვის და სხვათა პუბლიკაციები⁴. ვინაიდან ჩვენთვის საინტერესო საკითხები ყველაზე მეტად ევროპელი და ამერიკელი ავტორების მიერ არის შესწავლილი, ნაშრომის შესრულებისათვის აუცილებელი იყო უცხოური სპეციალური ლიტერატურის გამოყენება. ჩვენს მიერ გაანალიზებულ იქნა როგორც კონსტიტუციური სამართლის, ისე პოლიტიკური მეცნიერების სფეროში მომუშავე ისეთი წამყვანი მეცნიერების ნაშრომები, როგორებიც არიან: დიუვერჟე, შუგარტი, კერი, ლინცი, ჰოროვიცი, ფიში, შაიო, სკაჩი, ელჯი, პროტსიკი, სარტორი, ლაიხარტი, ჰოლმსი, ტსებელისი, სედლი, რუპერი და სხვა. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია დისერტაციის თემასთან დაკავშირებული, უახლესი (2006-2009) ლიტერატურა, რომელიც ჩვენს მიერ იქნა გამოყენებული. ასევე მნიშვნელოვანი იყო აზერბაიჯანელ და სომეხ მეცნიერთა ნაშრომები. სომეხი ავტორებიდან ჩვენთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ანანიანის, არუტუნიანის, მაკაროვის, ავაკიანის, ჯანგირიანის, ვასილიანის, ხაჩატრიანის და სხვათა შრომები, ხოლო აზერბაიჯანელი ავტორებიდან აგაევის, გულიევის, აზიზოვის, იუნუსოვის, გუმმეტოვის, ზაინაბაღდინის, ისმაილოვის, კიარიმოვის, შმაფონიანის, ბადალოვის და სხვათა შრომები. დისერტაციაზე მუშაობისას მნიშვნელოვანი იყო აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციების, ამ ქვეყნების უახლესი კანონმდებლობის, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მასალების, სხვა სტატისტიკური ინფორმაციის გამოყენება. უნდა აღინიშნოს, რომ ავტორმა ადგილზე, ქ. ბაქოსა და ქ. ერევანში, დეტალურად შეისწავლა უნივერსიტეტებში, სხვა სამეცნიერო დაწესებულებებში დაცული დისერტაციები, ამ ქვეყნებში კვლევის საგანთან დაკავშირებით გამოცემული წყაროები, სომხეთის ეროვნული კრების, აზერბაიჯანის მილი-მეჯლისის, საკონსტიტუციო სასამართლოების არქივებში დაცული პრაქტიკული ინფორმაციები, აგრეთვე ანალიტიკური და სხვა ხასიათის მასალები, რომლებიც კვლევის საგანთან დაკავშირებით არის გამოცემული ამ ქვეყნებში. და ბოლოს, ნაშრომზე მუშაობისას გამოყენებული იქნა არაერთი სამეცნიერო დაწესებულების, უნივერსიტეტის, საერთაშორისო ორგანიზაციისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ინტერნეტ-გვერდები.

შრომის მეთოდოლოგიურ საფუძველს წარმოადგენს ზოგადსამეცნიერო მეთოდები. პრეზიდენტისა და ხელისუფლების შტო-

⁴ იხ. სადისერტაციო ნაშრომის ბიბლიოგრაფია.

ების ურთიერთობები გამოკვლეულია შედარებითი, ისტორიული, ლოგიკური ანალიზის, სტატისტიკური და სხვა მეთოდების საფუძველზე. ნაშრომში ჩვენს მიერ სხვადასხვა საკითხების კვლევის შედეგების უკეთ წარმოჩენის მიზნით გამოყენებულია ცხრილები, რაც აპრობირებული მეთოდია დასავლეთის სამეცნიერო ლიტერატურაში.

დისერტაციის სტრუქტურა

ნაშრომი შედგება შესავლის, ოთხი თავისა და დასკვნისაგან. შესავალში დასაბუთებულია არჩეული თემის აქტუალობა, მისი მიზანი, საგანი და პრაქტიკული მნიშვნელობა, გადმოცემულია დისერტაციის სტრუქტურა. გამომდინარე იქედან, რომ ჩვენი დაკვირვების ქვეყნებში არსებულ მმართველობის სისტემას ხშირად ფრანგულს, ნახევრად საპრეზიდენტოს უწოდებენ, ნაშრომის პირველ თავში განხორციელებულია ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისა და პრეზიდენტის ფართო კონსტიტუციური შესაძლებლობების ან/და შეზღუდვების განმსაზღვრელი ფაქტორების თეორიული კვლევა. ამავე თავში განხილულია სამეცნიერო ლიტერატურაში ფართოდ გაგრცელებული პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების სხვადასხვა მეთოდები, რაც შემდგომ ჩვენს მიერ გამოყენებულია აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესაფასებლად.

დისერტაციის მეორე თავში განხილულია პარლამენტისა და პრეზიდენტის ურთიერთობის ზოგადთეორიული ასპექტები, წარმოდგენილია პარლამენტისა და პრეზიდენტის სტატუსი სხვადასხვა მმართველობის სისტემაში, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების სახელმწიფოებრივი განვითარების საერთო დამახასიათებელი ნიშნები და სახელისუფლებო ურთიერთობის მოდელები. ნაჩვენებია პარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქციის დაქვეითებისა და პრეზიდენტის პოლიტიკური სიძლიერის წინაპირობები. აგრეთვე წარმოდგენილია პარლამენტის სტატუსი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში და მისი როლი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყენებული საკანონმდებლო ხელისუფლების რეალური როლის შეფასების სხვადასხვა მეთოდი და მოცემულია სამივე ქვეყანაში პარლამენტის ძალაუფლების შეფასების შედეგები. მეორე თავში ასევე გაანალიზებულია პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები: საკანონმდებლო ინიციატივის, ვეტოს, კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის, სახელმწიფოებრივი საკითხების რეფერენდუმზე გადასაწყვეტად გატანის უფლებები, პრეზიდენტის კომპეტენციები ბიუჯეტის მიღების პროცესში, პარლამენტის პირველი სესიის მოწვევის უფლება და პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვები. ამ ნაწილში ასევე ყურადღება გამახვილებულია პარლამენტის მიერ ვეტოს დაძლევის საკითხზე. მოყვანილია კონკრეტული პრაქტიკული მაგალითები აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციური პრაქტიკიდან, ნაჩვენებია თუ როგორ ახდენს გავლენას რეფერენდუმზე საკითხების გატანის უფლებამოსილება ამ ქვეყნებში პრეზიდენტის ძალაუფლების ზრდაზე. ასევე განხილულია რეფერენდუმზე საკითხების გამტანი სუბიექტებისა და რეფერენდუმის მეშვეობით პარლამენტზე ზემოქმედების საკითხი. განხილულია საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით საკანონმდებლო ორგანოზე ზეგავლენის მნიშვნელოვანი ფორმალურ მექანიზმები და პრეზიდენტის მხრიდან საკონსტიტუციო

სასამართლოზე გავლენის მოხდენის შესაძლო შემთხვევები. წარმოჩენილია პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვების მნიშვნელობა და ხალხის მხრიდან სახელმწიფოს მეთაურის საქმიანობის შედეგების შეფასების, ასევე პრეზიდენტის მიერ პარლამენტსა და პოლიტიკურ პროცესზე შესაძლო გავლენის უზრუნველყოფის ფორმები.

მესამე თავში განხილულია მთავრობის სტატუსი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. აქ ასევე წარმოდგენილია პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები და მისი ძალაუფლების განმსაზღვრელი ძირითადი ფაქტორები, პრემიერის ურთიერთობები პრეზიდენტთან. ნაშრომის ამ ნაწილში ყურადღება გამახვილებულია პრეზიდენტისა და მთავრობას შორის ურთიერთობებში ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორცაა მთავრობის (კაბინეტის) კომპეტენცია, მთავრობის (კაბინეტის) ფორმირება, მთავრობის (კაბინეტის) გადაყენება, მთავრობისადმი (კაბინეტისადმი) უნდობლობა და მთავრობის (კაბინეტის) სხდომებში პრეზიდენტის მონაწილეობის ფორმები, აგრეთვე აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის მთავრობის (კაბინეტის) ფორმირების პრაქტიკა.

მეოთხე თავში განსაზღვრულია პრეზიდენტის უფლებამოსილებები როგორც საერთო სასამართლოებთან, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოსთან მიმართებით. საერთო სასამართლოებთან დაკავშირებით გაანალიზებულია ისეთი საკითხები, როგორცაა მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესება, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს როლი მოსამართლეთა დანიშვნის საკითხში, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები პროკურატურასთან მიმართებით, მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება, სასამართლოების დაფინანსება და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. საკონსტიტუციო სასამართლოსთან მიმართებით განხილულია პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სასამართლოს დაკომპლექტების საკითხში, პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის საფუძვლები და კომპეტენცია ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის დადგენის, ასევე სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე დავის გადაწყვეტის საკითხში და საარჩევნო დავების გადაწყვეტა საკონსტიტუციო სასამართლოში. ამ თავში ასევე განხილულია ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორცაა პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურაში საკონსტიტუციო სასამართლოს მონაწილეობა და საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების შესრულების შეუძლებლობისა და თანამდებობიდან გადადგომის საკითხების გადაწყვეტაში.

ნაშრომის დასკვნით ნაწილში მოცემულია დისერტაციის თითოეულ თავში განხორციელებული კვლევის შედეგების შეჯამება და წარმოდგენილია კონკრეტული რეკომენდაციები. დასკვნით ნაწილში ავტორი მიუთითებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკაში პრეზიდენტის ფართო უფლებამოსილებებზე და განსაზღვრავს საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან, ადმინისტრაციულ და სასამართლო ხელისუფლებასთან მისი გაწონასწორებული და დაბალანსებული ურთიერთობების უზრუნველსაყოფად აუცილებელ მექანიზმებს. ამავე ნაწილში ავტორი ნაშრომის წინა თავებში განხორციელებული კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების განშტოებებთან მიმართებით სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტის უფლებამოსილებების საბოლოო შეფასებას.

თავი I

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო გამომცხადებული სისტემის თეორიული ბაზრება

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტსა და ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობების კონკრეტული თავისებურებების განხილვამდე, საჭიროდ მიგვაჩნია ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის დამახასიათებელი ნიშნების თეორიული ანალიზი. ეს ურთიერთობები აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში სწორედ ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის კონტექსტში ვითარდება, ამიტომაც არ იქნება მიზანშეწონილი კვლევის წარმართვა მსოფლიო პრაქტიკასა და სამეცნიერო კვლევებში ამ საკითხებზე ჩამოყალიბებული ძირითადი ტენდენციების გათვალისწინების გარეშე. ამდენად, ნაშრომის პირველი თავი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებების განხილვას დაეთმობა.

1.1. ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის კონცეფცია

ხშირად მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შეფასებისას სათანადო ყურადღებას არ უთმობენ მისი შექმნის წინასტორიულ პერიოდს. ვფიქრობთ, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის დახასიათებისათვის მნიშვნელოვანია გავისხენოთ მისი შექმნის წინაპირობები. ამ მოდელს ხშირად საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის სისტემას უწოდებენ. ეს შემთხვევითი არ არის. საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციის მიღებას წინ ოთხი რესპუბლიკა უძღოდა და სამეცნიერო ლიტერატურაში აღიარებულია, რომ ახალი სისტემის შექმნა, რომლის ინიციატორიც პრეზიდენტი შარლ დე გოლი იყო, სტაბილურობის მოთხოვნამ და საპარლამენტო მმართველობის სისუსტემ განაპირობა.

სულეიმანი (Suleiman) მიუთითებს, რომ საფრანგეთის მეოთხე რესპუბლიკა იყო პარტიების რეჟიმი („regime des parties“), რომელიც გულისხმობდა: 1) მულტიპარტიულ სისტემას; 2) პარლამენტის უზენაესობას და 3) სამთავრობო არასტაბილურობას.⁵ სულეიმანის აზრით ის, რომ საფრანგეთის მეოთხე რესპუბლიკა მულტიპარტიული სისტემად ხასიათდებოდა ნათელია, მაგრამ მთავარია ის რომ ეს იყო პოლარიზებული პარტიული სისტემა ძლიერი დისციპლინისა და ორგანიზების გარეშე მოქმედი პარტიებით. ამიტომ არცერთ პარტიას არ შეეძლო შეექმნა საპარლამენტო უმრავლესობა. პარტიები უფრო მეტად ჩამოყალიბებული იყო, როგორც ერთი და იგივე პოლიტიკური შეხედულებების მქონე პირების ასოციაციები, ვიდრე საზოგადოების მყარი მხარდაჭერის მქონე ორგანიზაციები. ამიტომაცაა, რომ საფრანგეთმა ამ მუდმივი არასტაბილურობის პირობებში 25 მთავრობა გამოიცვალა თერმეტი წლის განმავლობაში.⁶

⁵ Erza N. Suleiman, *Presidentialism and Political Stability in France*, in *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*, Volume 1, Edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 141.

⁶ *Ibid*, p. 140.

ასეთი ვითარების გამო, დე გოლი შედარებით მოქნილი, სტაბილური და ქმედუნარიანი მმართველობის სიტემის შექმნის ინიციატივით გამოვიდა. ეს ინიციატივა პარტიული რეჟიმის ქმედით კონსტიტუციურ რეჟიმად გადაქცევის მცდელობა იყო. რა იყო დე გოლის ახალი კონსტიტუციის მთავარი მიზანი? კონსტიტუციის პროექტის ავტორების მთავარი ამოცანა მუდმივი სამთავრობო არასტაბილურობის დაძლევა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ოპერატიული და ეფექტური მოქმედების მიღწევა იყო, რასაც იმ პერიოდში საფრანგეთის წინაშე არსებული სოციალურ-ეკონომიკური, პოლიტიკური და საგარეო პრობლემების გადაწყვეტა მოითხოვდა. მათი აზრით, ამ მიზნის მიღწევა სახელმწიფო ხელისუფლების მექანიზმში პრეზიდენტის როლის გაზრდით უნდა მომხდარიყო. ახალი კონსტიტუციის ავტორებს აღარ სურდათ მეოთხე რესპუბლიკის მსგავსად, ძირითადი დრო მუდმივ სამთავრობო ცვლილებებში გაეტარებინათ. თავად დე გოლი მიიჩნევდა, რომ სულაც არ იყო საჭირო საფრანგეთის სახელმწიფოს აუცილებლად მმართველობის ფორმად იმ დროისათვის პრაქტიკაში საყოველთაოდ გავრცელებული ორი ფორმიდან (საპრეზიდენტო და საპარლამენტო) ერთ-ერთი მიეღო. მისი აზრით, საგსებით დასაშვები იყო საფრანგეთს ახალი სისტემა შეექმნა, რომელიც ქვეყნის მოთხოვნებს შეესაბამებოდა. თავდაპირველად დე გოლი ამ სისტემას ახასიათებდა, როგორც „სფეციფიკური თავისებურებების“ მქონე მმართველობის სისტემას, რომელშიც შენარჩუნებული იყო საპარლამენტო სისტემის მექანიზმებიც და გათვალისწინებული იყო ასევე საპრეზიდენტო რესპუბლიკის თავისებურებები. მოგვიანებით სისტემამ ე.წ. ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის სახელწოდება მიიღო.

სწორედ საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის შექმნის შემდეგ, დაიწყო ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის აქტიური მეცნიერული კვლევა.⁷ ცნება „ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმი“ პირველად გამოიყენა ჟურნალისტმა და გაზეთ Le Monde-ს დამფუძნებელმა ჰუბერტმა 1959 წელს. თუმცა ამ დროს ამ ცნების შინაარსი საკმაოდ განუსაზღვრელი იყო. პირველად აკადემიურ დონეზე „ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის“ კონცეფცია შეიმუშავა ფრანგმა პოლიტოლოგმა მორის დიუვერჟემ, რომელმაც პირველად ეს ტერმინი გამოიყენა პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელოს მე-11 გამოცემაში, რომელიც 1970 წელს დაიბეჭდა. 1980 წელს დიუვერჟეს ავტორობით აღნიშნულ საკითხზე გამოქვეყნდა პირველი სტატია ინგლისურ ენაზე, რომელიც 1997 წელს პოლიტიკური კვლევების ჟურნალის პირველი 25 წლის ისტორიაში ერთ-ერთ ყველაზე გავლენიან ნაშრომად აღიარეს.⁸

რაში მდგომარეობდა დიუვერჟეს მიერ ესოდენ პოპულარული მმართველობის სისტემის შესახებ ჩამოყალიბებული სამეცნიერო შეხედულებების არსი? დიუვერჟეს განმარტებით პოლიტიკური რეჟიმი⁹ ნა-

⁷ სშირად სამეცნიერო კვლევებში შევხდებით მოსაზრებას, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პირველად ჯერ კიდევ ვეიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციით იყო განსაზღვრული. მართალია ეს კონსტიტუცია შერეული მოდელის გარკვეულ ნიშნებს შეიცავდა, მაგრამ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ფუნდამენტური კვლევები მაინც საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკას უკავშირდება.

⁸ Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 1-2.

⁹ ევროპულ სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმის აღსანიშნავად გამოიყენება რამდენიმე ცნება, მათ შორის: „semi-presidential regime“, „semi-presidential system“, ამიტომაც ჩვენც დიუვერჟეს სამეცნიერო მოსაზრებების განხილვისას გამოვიყენებთ, ქართულ შესატყვისს „რეჟიმი“, თუმცა მასში ბუნებრივია არ

ხევრად საპრეზიდენტოდ მიიჩნევა თუ კონსტიტუცია ადგენს სამ ელემენტს: ა) რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი არჩევნებით; ბ) ის ფლობს საკმაოდ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს; 3) პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები წარმოადგენენ პრეზიდენტის ოპოზიციას, ფლობენ აღმასრულებელ ხელისუფლებას და დარჩებიან ხელისუფლებაში მანამდე, ვიდრე პარლამენტი არ იქნება მათთან ოპოზიციაში.¹⁰ კონცეფციის დამფუძნებელი დიუვერჟე იცავდა მის გამოყენებას კონცეპტუალურ დონეზე, მაგრამ ყოველთვის არ ითხოვდა სხვა რეჟიმების, თუნდაც საპრეზიდენტო ან საპარლამენტო მმართველობისაგან განსხვავებით უფრო მეტი უპირატესობა მიენიჭებინათ ამ რეჟიმისათვის. აღნიშნული სამი თავისებურების გარდა, სისტემის ფუნქციონირებაში ის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა ასევე ისეთ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები. დიუვერჟე კონცეფციის პირველი ფორმულირების შემდეგ, ხაზს უსვამდა, რომ პოლიტიკური პარტიების ფაქტორი ფუნდამენტური იყო ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის მოქმედებისათვის. მაგალითად, 1971 წელს მან აღნიშნა, რომ: „როცა ვაფასებთ თუ რატომ ფუნქციონირებს ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმი ასე განსხვავებულად, პოლიტიკური პარტიების სტრუქტურა და მათ შორის ურთიერთობები უფრო მეტად მნიშვნელოვანია, ვიდრე კონსტიტუციური ხელისუფლების შტოები.¹¹ უკვე 1978 წლისათვის დიუვერჟე განსხვავებული შეხედულებებიდან თავის სტანდარტულ ფორმულირებაზე ჩამოყალიბდა და ის დამატებით მიუთითებდა, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის მექანიზმები დიდადაა დამოკიდებული საპარლამენტო უმრავლესობის ბუნებასა და პრეზიდენტსა და უმრავლესობას შორის ურთიერთობებზე“.¹²

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის განსხვავებული განსაზღვრება მოგვცა ამ მოდელის ასევე ცნობილმა მკვლევარმა ჯოვანი სარტორიმ. მან დიუვერჟესაგან განსხვავებით, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ხუთი კრიტერიუმი წარმოადგინა: 1. სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი) არჩეულია საყოველთაო კენჭისყრით - პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით - უფლებამოსილების ფიქსირებული ვადით; 2. სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელ ხელისუფლებას იყოფს პრემიერ-მინისტრთან და სახეზეა ძალაუფლების ორმაგი სტრუქტურა, რომელიც სამი კრიტერიუმით განისაზღვრება: 2.1. პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისაგან, მაგრამ არა აქვს უფლება მარტო და დამოუკიდებლად განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება, ამიტომ მისი ყველა წინადადება უნდა წარედგინოს და განხილულ იქნას მთავრობაში; 2.2. პირიქით, პრემიერ-მინისტრი/კაბინეტი დამოუკიდებელია პრეზიდენტისაგან, მაგრამ დამოკიდებულია პარლამენტზე: პარლამენტის ნდობა ან უნდობლობა (ან ორივე), ნებისმიერ შემთხვევაში საჭიროებს

იგულისხმება პოლიტიკური რეჟიმი, არამედ მმართველობის ფორმა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გაგებით. სხვა დანარჩენ შემთხვევაში კი გამოვიყენებთ „მმართველობის სისტემა“-ს და „მმართველობის ფორმა“-ს, რაც დამკვიდრებულია ჩვენს სამეცნიერო ლიტერატურაში.

¹⁰ Duverger Maurice: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research*, 1980, Vol. 8, No. 2; p. 166.

¹¹ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, p. 18, is available on the Website: <<http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829386-0.pdf>>, [accessed: 31.12.2009].

¹² Duverger, M. (1978) *Echec au roi*. Paris, In: Robert Elgie, Albin Michel, in: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, *Political Studies Review*, 2004, VOL 2, p. 326.

საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას. 2.3. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგი სტრუქტურა განსხვავებული ბალანსის მექანიზმებს ითვალისწინებს, ასევე იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში ხელისუფლების გადანაწილების შესაძლებლობას იძლევა, ისე, რომ რთულ პირობებში შენარჩუნებულ იქნას აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოველი შემადგენელი ერთეულის „ავტონომიის პოტენციალი“.¹³

ამდენად, ამ სისტემაში პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისაგან განსხვავებით, პირდაპირი წესით აირჩევა. პრეზიდენტი მანდატს უშუალოდ ხალხისაგან იღებს, რაც კიდევ უფრო ამაღლებს მის სტატუსს. პრეზიდენტი კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის აღიარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მთავრობა ახორციელებს, თუმცა პრეზიდენტისათვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებები მას აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში ჩარევის უფლებას აძლევს. კერძოდ, პირველ რიგში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით მთავრობის წევრებს. პრეზიდენტი მონაწილეობს მთავრობის მუშაობაში და თავმჯდომარეობს მის სხდომებს. პრეზიდენტს კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში, პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის უფლება გააჩნია და თავის მხრივ, პარლამენტს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურით შეუძლია.

მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმა აქტუალური გახდა მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების შემდეგ, პოსტსაბჭოური ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში. ამ პერიოდიდან გააქტიურდა ასევე სამეცნიერო მუშაობა ამ მოდელის კვლევის კუთხითაც. სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ პოლარიზებულ ან ახალ დემოკრატიებში, რისთვისაც დამახასიათებელია პოლიტიკურად და ეკონომიკურად გარდამავალი პერიოდი, სწრაფად ცვალებადი ელექტორატი და პარტიული სისტემა, მოქნილი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შემოტანა გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს.¹⁴ სწორედ ამგვარი შეხედულებების გამო, ბევრმა საბჭოთა რესპუბლიკამ, მათ შორის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებმა, სახელმწიფო მმართველობის ფორმად ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა აირჩიეს. სამეცნიერო ლიტერატურაში ამ ქვეყნების მმართველობის სისტემები მოიხსენიება კიდევ შერეულ მოდელად,¹⁵ თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი სპეციალისტი აზერბაიჯანს საპრეზიდენტო რესპუბლიკადაც მიიჩნევს.¹⁶

¹³ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1997), in: Robert Elgie, *Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies*, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, December, 2007, No.2, p. 59-60.

¹⁴ Petra Schleiter, Edward Morgan-Jones, *Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?*, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC*, Sep 01, 2005, p. 23, the article is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p40927_index.html>, [Accessed: 2009-09-10].

¹⁵ Robert Elgie, *Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies*, *Taiwan Journal of Democracy*, 2007, Volume 3, No.2: 61.

¹⁶ Азизов Р., *Государственная Власть в Гражданском Обществе: Задачи Переходного Периода*, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Академия государственного управления при президенте Азербайджанской Республики, Баку, 2004 г., с. 106.

ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავთ რუს ავტორებს, რომელთა ნაშრომები ამ საკითხების კვლევის მნიშვნელოვან წყაროებს წარმოადგენს. ამ მხრივ აღსანიშნავია პროფესორ ჩირკინის კვლევები. მისი აზრით, ბოლო ათი წლის პრაქტიკა ადასტურებს, რომ სახელმწიფოს მმართველობისათვის მნიშვნელოვანია არა მარტო და შეიძლება არა იმდენად ხელისუფლების დანაწილება, ურთიერშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა (იგი უზრუნველყოფს დემოკრატიულობას მართვაში, გამორიცხავს მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთი რომელიმე ორგანოს ხელში თავმოყრას), არამედ ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს შორის ურთიერთზემოქმედების, ურთიერთშეთანხმებულობისათვის აუცილებელი ურთიერთკავშირების დადგენა. შერეული და „ჰიბრიდული“ სახელმწიფო მმართველობის შექმნა აუმჯობესებს სახელმწიფო ორგანოებს შორის ურთიერთზემოქმედებას, თუმცა ეს ხდება ან პარლამენტის როლის შესუსტებით, ან პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემცირებით, ან მთავრობის როგორც პარლამენტის, ისე პრეზიდენტისადმი დაქვემდებარებით. მისი აზრით, ამა თუ იმ პლიუსებს, ყოვეთვის თან სდევს განსაზღვრული მინუსები...¹⁷

პროფესორ ჩირკინის აზრით, „მმართველობის შერეული, „ჰიბრიდული“ ფორმები ქვეყნის მართვის სტაბილურობას უზრუნველყოფს, გამორიცხავს კონიუნქტურული პარტიული მოსაზრებებით მთავრობების ხშირ ცვლას, უზრუნველყოფს პარტიების კონსოლიდაციას. ეს პროცესი უზრუნველყოფს სახელმწიფოს ერთიანობას და სახელმწიფო ხელისუფლების როლის გამყარებას ადგილებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის შეზღუდვის გარეშე. მისი აზრით, ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებისათვის, რომლებსაც არა აქვთ ხანგრძლივი საპარლამენტო მმართველობის გამოცდილება და სადაც პარტიული სტრუქტურების ჩამოყალიბებლობასა და საპარლამენტო მმართველობის მექანიზმების უქონლობას მუდმივ რყევებამდე მივყავართ.¹⁸ ჩირკინი ასევე მიუთითებს, რომ მმართველობის ჰიბრიდული (შერეული) ფორმები აფერხებენ სხვადასხვა კონიუნქტურული, პარტიული მოსაზრებებით მთავრობის შეცვლას, და მეორე მხრივ, მათ აქვთ გარკვეული მინუსები: ირღვევა ხელისუფლების დანაწილება, ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, ძლიერდება საპრეზიდენტო ხელისუფლება და ზოგჯერ ისინი ავტორიტარიზმის ტენდენციებსაც შეიცავენ.¹⁹

ჩირკინის მოსაზრებით, არ შეიძლება ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ჩავთვალოთ შერეულ რეჟიმად მხოლოდ იმიტომ, რომ მის მახასიათებლებში არის ისეთი ნიშნები, რომლებიც გააჩნია სხვა ორ სისტემას. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა განსაკუთრებული და ცალკე მმართველობის სისტემაა, რომელსაც თავისი ინდივიდუალური ბუნება გააჩნია და ამიტომ ნაკლებად სამართლიანია ვთქვათ, რომ მათი „მშობელი“ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო სისტემა იყო. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას გააჩნია საკუთარი სპეციფიკური ინსტიტუციონალური ნიშნები. ისინი არ შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ საპარლამენტო რეჟიმის ზოგიერთი ნიშნის გაძლიერებით (მაგალითად,

¹⁷ Чиркин В.Е., Нетипичные формы правления в современном государстве, жур. «Государство и право», 1994, № 1, с. 109-116.

¹⁸ Тамже, с. 113.

¹⁹ Чиркин, В. Е., Современное Государство, «Международные Отношения» М., 2001, с. 155.

პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის შემოღება) ან საპრეზიდენტო სისტემის ზოგიერთი ნიშნის დასუსტებით (მაგალითად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორი განსხვავებული ლიდერისათვის გადაცემით). ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა მოიცავს როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკის, ისე საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ზოგიერთ ნიშანს და ამ თვალსაზრისით ის შერეული სისტემაა...²⁰

ასეთი შეფასების პარალელურად, ჩირკინი ასევე ყურადღებას ამახვილებს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის უარყოფითი მხარეებზე. მისი აზრით, პირველ რიგში, ასეთ სისტემაში ირღვევა ამა თუ იმ მმართველობის ფორმისათვის დამახასიათებელ მართვის სტრუქტურების ერთიანობა, ერთდროულად წარმოიშობა ურთიერთობების ახალი ფორმები, კოლიზიები და შეუთანხმობებლობები, რომლებსაც არ ჰქონდა ადგილი „გამოცდილ“ მმართველობის ფორმებში. ამ დროს ირღვევა ხელისუფლების დანაწილების სტანდარტები, როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო რესპუბლიკაში, რომლებსაც თავისი მყარი ფორმები გააჩნია, ადგილი აქვს სხვადასხვა საწყისების შერევას და ეს ყოველთვის არ უზრუნველყოფს კონსტიტუციური კანონიერების დაცვას.²¹

12. ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემების კლასიფიკაცირება

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციას სხვადასხვა კრიტერიუმები უდევს საფუძვლად, მაგრამ ამ კლასიფიკაციის ძირითადი კრიტერიუმები პრეზიდენტსა და ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობები, პარტიული სისტემა და პარლამენტში პოლიტიკური ძალების ფრაგმენტაციაა (**ცხრილი 1**). თანამედროვე მეცნიერთა შრომებიდან ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია დიუვერჟეს, შუგარტისა და კერის, ელჯის, სკაჩისა და ტსეის გამოკვლევები. მათი კლასიფიკაცია შემდეგი სახით შეიძლება წარმოვიდგინოთ:

ცხრილი 1. ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის კლასიფიკაციის კრიტერიუმები

მკვლევარები	კლასიფიკაციის კრიტერიუმები	ქვეტიპი
დიუვერჟე	პრეზიდენტის ხელისუფლება, პარტიული სისტემა, სისტემის შექმნის კონტექსტი	ცერემონიალური პრეზიდენტი, სრულუფლებიანი პრეზიდენტი, დაბალანსებული პრეზიდენტი და მთავრობა
შუგარტი და კერი	პრეზიდენტის კონსტიტუციური ხელისუფლება	პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემა, პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემა
ელჯი	პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ხელისუფლება	ფართოდ პრეზიდენციალიზებული სისტემა, ცერემონიალური პრეზიდენტი ძლიერი პრემიერ-მინისტრით, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის დაბალანსებული ხელისუფლება
სკაჩი	პარტიული სიტუაცია პარლამენტში	კონსოლიდირებული უმრავლესობის მმართველობა, გაყოფილი უმრავლესობის მმართველობა, გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა.
ტსეი	პრეზიდენტისა და	სისტემა პრეზიდენტის დომინირებით,

²⁰ იხ. Чиркин, В. Е., Современное Государство, დასახ. ნაშრ., გვ. 148-149.

²¹ იხ. Чиркин В.Е., Нетипичные формы правления в современном государстве, გვ. 113

	პარლამენტის კონსტიტუციური ხელისუფლება, პარტიული სიტუაცია პარლამენტში	სისტემა პრემიერის დომინირებით, სისტემა პარლამენტის დომინირებით, „თანაცხოვრება“ და ბალანსირებული ხელისუფლების სისტემა
--	--	--

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია Jung-Hsiang, Tsai, Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock, French Politics, 2008, 6, (63–84), p. 66.

ამდენად, დიუვერჟე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის რამდენიმე ტიპს გამოყოფს: 1. სისტემა „სიმბოლური პრეზიდენტით (ავსტრია, ირლანდია, და ისლანდია); 2. სისტემა „სრული ძალაუფლების მქონე პრეზიდენტით“ (საფრანგეთი); 3. სისტემა, პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით (ვეიმარის გერმანია, ფინეთი და პორტუგალია).²²

დიუვერჟესთან ერთად, რომელიც სხვადასხვა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მაგალითზე ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის განსხვავებულ ტიპებს გამოყოფდა, შუგარტი და კერი იყვნენ პირველი მეცნიერები, რომლებმაც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის სახეებს შორის უფრო მეტად სისტემური განსხვავებებს მიაქციეს ყურადღება. ისინი გამოყოფდნენ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორ ტიპს: პრემიერ-პრეზიდენციალიზმს და პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმს. შუგარტისა და კერისათვის პრემიერ-პრეზიდენციალიზმსა და პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ პრემიერ-პრეზიდენციალიზმის დროს პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე ანგარიშვალდებული, მაშინ როდესაც პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმში პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ორმაგად პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე პასუხისმგებელი.²³ ამ ავტორების მიხედვით, პრემიერ-პრეზიდენციალიზმი პრემიერ-მინისტრის მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პასუხისმგებლობას გულისხმობს. ეს ნიშნავს, ვითარებას, როდესაც პარლამენტი პრემიერ-მინისტრად ირჩევს პირს, რომელიც პრეზიდენტთან ოპოზიციაშია და პრეზიდენტმა უნდა მიიღოს ეს დანიშვნა. შუგარტის ტერმინოლოგიით ამ პროცესის შედეგი მდგომარეობს იმაში, რომ დანიშნული კაბინეტი, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს, ექვემდებარება არა პრეზიდენტს, არამედ პარლამენტს და ამგვარად პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის ურთიერთობები მეტად საქმიანია.²⁴ პარლამენტში პრემიერ-პრეზიდენციალიზმისა და პარტიული სისტემის ურთიერთშემოქმედება აჩვენებს თუ როგორ მუშაობს პრაქტიკაში ურთიერთობები პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის, როგორ ექვემდებარება პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტს და როგორ თანამშრომლობს პრეზიდენტი ოპოზიციონერ პრემიერ-მინისტრთან. შუგარტის მიერ მოყვანილი პრემიერ-პრეზიდენციალიზმის კონფიგურაცია ინსტიტუციონალური კონფიგურაციაა, რომელსაც პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის საქმიან ურთიერთობებამდე მიყვავართ.²⁵

²² იხ. Duverger Maurice: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, გვ. 167-177.
²³ Robert Elgie, The perils of semi-presidentialism, Are they exaggerated? Institutional affiliation, *Democratization*, 15 (1), p. 7. Full text is available on the Website: <<http://doras.dcu.ie/4514/>>, [Accessed: 31.12.2009].
²⁴ იქვე, გვ. 7.
²⁵ Elgie Robert and McMenamin Iain, Variation With Semi-Presidentialism: Cohabitation, Cabinet Stability and Non-partisan Prime Ministers, *Paper presented at the annual meeting of the American*

პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმის დროს სიტუაცია სხვაგვარია. აქ პრეზიდენტი ინარჩუნებს პრემიერისა და კაბინეტის დათხოვნის უფლებას და პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის ურთიერთობები იერარქიულია, თუმცა პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი რჩება. თუ საკანონმდებლო ორგანო შეეცდება პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს პრეზიდენტის პოლიტიკური ოპონენტი, მაშინ პრემიერ-მინისტრი რისკის ქვეშაა, ვინაიდან ის შეიძლება პრეზიდენტმა დაითხოვოს. ამისაგან განსხვავებით, როცა პარლამენტი დათხოვნილია და პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრად თავის მოკავშირეს დანიშნავს, პარლამენტს შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი. ამდენად პრემიერ-პრეზიდენტიალიზმი მოიპოვებს პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმსა და არაოფიციალურ ექსტრაკონსტიტუციურ ფაქტორებს შორის ურთიერთ-ზემოქმედების ფუნქციას. ეს შუგარტის აზრით, პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმის განსაზღვრული კონფიგურაციაა, რომელიც პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს საქმიან ურთიერთობებს აყალიბებს.²⁶

სკაჩის კლასიფიკაციის მიხედვით ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში შეიძლება გამოვყოთ: 1) უმრავლესობის კონსოლიდირებული (გაერთიანებული) მმართველობა; 2) უმრავლესობის გაყოფილი მმართველობა; 3) გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა. მოკლედ განვსაზღვროთ რას ნიშნავს თითოეული მათგანი. უმრავლესობის კონსოლიდირებული (გაერთიანებული) მმართველობა, როდესაც პრემიერ-მინისტრს გააჩნია მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა და პრეზიდენტიც ამ უმრავლესობიდანაა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ინსტიტუციონალური კონფლიქტების შემცირების ერთ-ერთ ყველაზე საუკეთესო ტიპს წარმოადგენს. ამას სკაჩი უმრავლესობის გაერთიანებულ მმართველობას უწოდებს. სკაჩის აზრით, საკანონმდებლო უმრავლესობა ზრდის მთავრობის უფრო მეტად სტაბილურობის შესაძლებლობას, რაც თავის მხრივ, მთავრობას თავისი დღის წესრიგის მიღწევისათვის დროის უფრო დიდ პერიოდს აძლევს. შესაძლებლობები, რომ პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ითანამშრომლებენ ერთიანი დღის წესრიგის მისაღწევად და ექნებათ ერთი პოლიტიკური დღის წესრიგი, იზრდება.²⁷

ეს ქვეტიპი არ არის დაცული კონფლიქტებისაგან. თუ უმრავლესობის ფარგლებში პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი სხვადასხვა მხარეებს ან ფრაქციებს მიეკუთვნებიან, შეიძლება განვითარდეს კონფლიქტი, რადგან მოდელის დაძაბული ურთიერთობები აღმასრულებელი ხელისუფლების ორად გაყოფის გამო, სადაც ყოველთვის პოტენციური კონფლიქტია, ნახევრად საპრეზიდენტო კონსტიტუციაშია სტრუქტურირებული. პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის განსხვავებულობამ უთანხმოებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს, იმასთან დაკავშირებით თუ ვინ უნდა უხელმძღვანელოს მთავრობას. ლიდერობის მიმართ პრეზიდენტის სპეციფიკურმა რწმენამ და სხვა ლეგიტიმურობამ შეიძლება მისი პრემიერ-მინისტრზე დომინირება გამოიწვიოს. პრემიერ-მინისტრი კი შეიძლება შეეწინააღმდეგოს ამ დომინირებას, რამაც თავის მხრივ,

Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL, Aug 30, 2007, p. 7, Full text is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p208883_index.html>, [Accessed: 2009-09-1].

²⁶ Ibid, p. 7.

²⁷ Cindy Skach, Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, *Constitutional Political Economy*, No.16, 2005, p. 349.

შეიძლება ძალაუფლების დემონსტრირების მოქმედებები გამოიწვიოს. ალტერნატივაში პრეზიდენტს შეუძლია გადაწყვიტოს ეს დომინირებული მდგომარეობა, რადგან ის კარგავს თავისი პრემიერ-მინისტრის ნდობას და ეჭვი შეაქვს მის ქმედუნარიანობაში. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის 40 წლიანი გამოცდილების შემდეგ, ფრანგი პლიტოლოგები და კონსტიტუციონალისტები აღნიშნავენ, რომ გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობის პირობებში, რთულია იმის გაგება, თუ ვინ იღებს გადაწყვეტილებებს და ყველაფრის გარკვევა ყოველთვის კარგად ვერ ხერხდება.²⁸

გაყოფილი უმრავლესობის მმართველობის დროს საკანონმდებლო ორგანოში არის მყარი და შეთანხმებული უმრავლესობა, რომელიც შედგენილია ან ერთი პარტიის ან პარტიათა კოალიციის მიერ, მაგრამ პრეზიდენტი არის იმ პარტიიდან, რომელიც უმრავლესობის წინააღმდეგ გამოდის, ან არ არის არცერთი პარტიიდან. გაყოფილი უმრავლესობა ხშირად ფრანგულ ლიტერატურაში მოიხსენიება, როგორც „თანაცხოვრება“ რაც გულისხმობს იდეას, რომ ორი შეუთავსებელი მეგობარი იძულებულია იცხოვროს ერთად. აქედან გამომდინარე, საკანონმდებლო უმრავლესობა მხარს უჭერს მთავრობას, არსებობს გარკვეული უწყვეტობა და მთავრობისადმი ნდობის იმედიც. ამ ქვეტექსტს ბევრად უფრო დიდი მიდრეკილება აქვს კონფლიქტებისადმი, ვიდრე გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობას. თუ პრეზიდენტს გააჩნია თავისი საკუთარი დღის წესრიგი და არ სურს დაუთმოს იგი პრემიერ-მინისტრს, ჩვეულებრივად ძალიან ღრმად განცალკევება საკანონმდებლო ორგანოსა და პრეზიდენტს შორის იდეოლოგიური (ან სხვა) თვალსაზრისით. როდესაც პრეზიდენტს შეუძლია ბოლომდე განახორციელოს თავისი უფლებამოსილებები, მაშინ მოდელის დაძაბულმა ურთიერთობებმა შეიძლება კონფლიქტი გამოიწვიოს. ამ შემთხვევაში ხშირად პრეზიდენტი ინარჩუნებს დეკრეტების მეშვეობით ან საგანგებო სიტუაციისა და შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსის გამოყენებით ძალაუფლების განახორციელების შესაძლებლობას. პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს ეს უფლებამოსილებები პრემიერ-მინისტრის მხარდამჭერი საკანონმდებლო უმრავლესობის გასაწონასწორებლად.²⁹

გაყოფილი უმცირესობის მმართველობის პირობებში არც პრეზიდენტი, არც პრემიერ-მინისტრი და არც რომელიმე სხვა კოალიცია არ სარგებლობს არსებითი უმრავლესობით საკანონმდებლო ორგანოში. ნებისმიერი აშკარა უმრავლესობის არარსებობამ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში შეიძლება არამუდმივ სცენარამდე მიგვიყვანოს, რომელიც იცვლება ერთი მხრივ, საკანონმდებლო კოალიციიდან და სამთავრობო ცვლილებებიდან გამომდინარე, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მხრიდან ძალაუფლების შენარჩუნებისასთვის უწყვეტი ჩარევით. ამ შემთხვევაში ასევე შეიძლება ადგილი ჰქონდეს სხვა სცენარსაც: დიდ საკანონმდებლო უმოძრაობას, სამთავრობო არასტაბილურობას, და არსებობდეს კაბინეტი, რომელიც მხოლოდ უმცირესობის მთავრობას წარმოადგენს. ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტი ცდილობს თავისი უფლებამოსილებები ხანგრძლივ კონსტიტუციურ

²⁸ იხ. Cindy Skach, Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, გვ. 350.
²⁹ იქვე, გვ. 350.

ვადაში განახორციელოს. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა, როდესაც ქვეყანაში ეკონომიკური სიტუაცია მოითხოვს სწრაფ კანონმდებლობას, კრიზისების გადასაწყვეტად, როგორც პოსტკომუნისტურ რუსეთში, სადაც საკანონმდებლო უმრავლესობა ეწინააღმდეგებოდა მნიშვნელოვანი კანონმდებლობის პროექტების შედგენას, გადაცემასა და განხორციელებას, და რამაც რუსეთი პრეზიდენტის ისეთ დომინირებამდე მიიყვანა, რომ ის ნებისმიერი კანონმდებლობის მიღების მთავარ საშუალებას წარმოადგენს. ...ეს ქვეტიპი, როგორც გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა, თავისი არსით პრეზიდენციალიზმის პოტენციურად ყველაზე პრობლემური ტიპია, ისევე, როგორც პოტენციურად ყველაზე პრობლემატურია პარლამენტარიზმის დროს უმცირესობის მთავრობა. ამ ტიპის სისტემაში პრეზიდენტი ხელისუფლებაშია თავისი უფლებამოსილების მთელი ვადით ან მანამდე, ვიდრე საკანონმდებლო ორგანოში არ ჩამოყალიბდება უმრავლესობა. საერთოდ პრეზიდენტს უმრავლესობის ფორმირების მცდელობის მიზნით, შეუძლია გამოაცხადოს ახალი არჩევნები, მაგრამ თუ პარტიული სისტემისათვის არ არის დამახასიათებელი მაჟორიტარიზმისა და კალიციების ფორმირების ტენდენცია და თუ პარტიები უკვე სპეციალურად მოტყუებულნი არ არიან უპარტიო პრეზიდენტის მიერ, არანაირი გარანტია, რომ უმრავლესობა იქნება ჩამოყალიბებული, პრეზიდენტს არა აქვს.³⁰

რობერტ ელჯის (Elgie) მიხედვით, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა შეიძლება დაიყოს მეტად პრეზიდენციალიზებული, ცერემონიალურ და დაბალანსებულ სისტემებად. ელჯის აზრით, მეტად პრეზიდენციალიზებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი“ ბუნების მქონე თანამდებობით, შეიძლება ნიშნავდეს, რომ ამ დროს ძალიან მაღალი ხარისხით პერსონალიზებული სისტემა წარმოიშობა პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით. მისი აზრით, ეს მდგომარეობა საზიანოა დემოკრატიისათვის, რადგან პრეზიდენტმა თავისი საკუთარი შეხედულებებისა და/ან ინტერესების გამო, შეიძლება იგნორირება გაუკეთოს დემოკრატიის პროცესს. ამ მოქმედებით პრეზიდენტს შეუძლია შევიდეს კონფლიქტში საკანონმდებლო ორგანოსთან, რომლის წევრებიც სახალხო ლეგიტიმაციის ალტერნატიულ წყაროს ეყრდნობიან.³¹ ელჯის მოსაზრებით, ბევრ ყოფილ საბჭოთა ქვეყანაში, როგორცაა სომხეთი, აზერბაიჯანი ყახახეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი, მაღალი პრეზიდენციალიზებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის არჩევანი ავტორიტარული ტენდენციების არსებობაზე მიუთითებს.³²

ელჯი აღნიშნავს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ცერემონიალური პრეზიდენტით მუშაობს საპარლამენტო სისტემის მსგავსად. პრეზიდენტი არის სიმბოლური ლიდერი, რომელსაც მცირე კონსტიტუციური უფლებამოსილებები აქვს და რომელიც ქვეყნისათვის მოქმედებს უფრო როგორც ფიგურალური მეთაური, ვიდრე აქტიური გადაწყვეტილების მიმღები პირი. რეალური ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის ხელშია, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის ყოველდღიური განვითარების ყველა ასპექტზე. პოლიტიკური პრაქტიკა ამ სისტემის ქვეყნებში

³⁰ იხ. Cindy Skach, *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy*, გვ. 351.

³¹ Elgie Robert, *Two Cheers for Semi-Presidentialism*, in Elgie, Robert (2005) *Variations on a theme*. *Journal of Democracy*, 16 (3), p. 6. Full text is available on the Website: <http://doras.dcu.ie/64/1/Two_cheers_for_SP.doc>, [Accessed: 31.12.2009].

³² *Ibid*, p. 8.

საპარლამენტო ქვეყნების პრაქტიკას წააგავს, უშუალოდ არჩეული ფუგურალური პრეზიდენტით და ძლიერი მთავრობის მეთაურით, როგორც გერმანიასა და საბერძნეთში.³³

ელჯის განმარტებით, **დაბალანსებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა** ძალიან ორაზროვანია. მისი აზრით, არის ამ სისტემის რამდენიმე წარმატებული მოდელი, როგორცაა პორტუგალია... ამდენად დაბალანსებულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას შეუძლია ფუნქციონირება, თუმცა იგი ძალიან სარისკო არჩევანია. აქ არის ჩვეულებრივად ადგილი აქვს შიდა კონფლიქტს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პოლიტიკური „თანაცხოვრების“ ჩათვლით. ამიტომ ელჯის აზრით, ამ გარემოებების მხედველობაში მიღებით ლინცი, ვალენსუელა და ლაიპპარტი მართებულად გამოდიან მმართველობის ამ ფორმის წინააღმდეგ.³⁴

ტსეის (Tsai) მიხედვით, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში სახელისუფლებო ურთიერთობის კლასიფიკაციას, საფუძვლად უდევს პრეზიდენტისა და პარლამენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და პარტიული სიტუაცია პარლამენტში. მისი აზრით, სახეზეა **ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პრეზიდენტის დომინირებით**, როცა პრეზიდენტი ფაქტიურად ხელმძღვანელობს მთავრობას და საპარლამენტო უმრავლესობას და აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, **ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პრემიერის დომინირებით**, როცა პრემიერი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით აკონტროლებს საკანონმდებლო პროცესს, **ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პარლამენტის დომინირებით**, სადაც პრეზიდენტს არა აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორცაა ბრძანებულებების გამოცემის უფლება, როდესაც კაბინეტი წარმოადგენს უმცირესობის მთავრობას, როდესაც ოპოზიცია აკონტროლებს საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტისა და მთავრობის წინააღმდეგ და მხოლოდ პარლამენტს გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება). **ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა „თანაცხოვრება“**, არის სიტუაცია, როდესაც პრეზიდენტი და პრემიერი იყოფენ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მაგრამ არიან სხვადასხვა პარტიიდან და აქვთ განსხვავებული ლეგიტიმაციის ხარისხი, პრეზიდენტის ლეგიტიმაცია პირდაპირი არჩევებიდან მომდინარეობს, მაგრამ იგი დაკავშირებულია პარლამენტში უმრავლესობის კონტროლთან. **ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ხელისუფლების ბალანსით** გულისხმობს ხელისუფლების ბალანსს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის, როცა პრეზიდენტიც და პარლამენტიც ფლობს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს, მაგრამ ერთმანეთის წინააღმდეგ დგანან. ეს წარმოიშობა მაშინ, როდესაც არცერთი მხარე არ ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობას³⁵.

ამგვარი კლასიფიკაცია არის მიღებული საზღვარგარეთის ქვეყნების სამეცნიერო ლიტერატურაში, მაგრამ რაც შეეხება საქართველოს, უნდა აღინიშნოს, რომ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემების კლასიფიკაცია ფართოდ არ არის გაშუქებული, თუმცა ზოგიერთი ავტორი ამახვილებს ყურადღებას ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის ცალკეულ ნაირსახეობებზე.

³³ იხ. Elgie Robert, Two Cheers for Semi-Presidentialism, გვ. 9.

³⁴ იხ. იქვე, გვ. 15-16.

³⁵ Jung-Hsiang Tsai, Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock, *French Politics*, 2008, № 6, p. 68-73.

მაგალითად, ავთანდილ დემეტრაშვილი მიიჩნევს, რომ თუ პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა (შესაბამისად მთავრობა) ერთ პოლიტიკურ სპექტრს წარმოადგენენ, მმართველობა ნახევრად საპრეზიდენტოა, თუ განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს – მმართველობა ნახევრადსაპარლამენტოა.³⁶ ზაზა რუხაძეც მმართველობის შერეული ფორმის შიგნით ცალკე გამოყოფს ნახევრად-საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპარლამენტო რესპუბლიკას.³⁷ ოთარ მელქაძე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას ყოფს საპრეზიდენტო-საპარლამენტო და საპარლამენტო-საპრეზიდენტო სისტემებად. ის საპარლამენტო-საპრეზიდენტო მოდელად განიხილავს საფრანგეთს, პორტუგალიასა და ფინეთს, ხოლო საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელად მიიჩნევს ბელორუსიას, თურქეთს, იუგოსლავიას, რუსეთს, უკრაინას და ამ მოდელს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ევროპულ მოდელს უწოდებს, რომლებმაც მისი აზრით ხელისუფლების დანაწილების საპირწონე კიდევ უფრო გადახარეს პრეზიდენტისაკენ.³⁸

უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შეგარტისა და კერის მიერ წარმოდგენილი კრიტერიუმები გამოიყენება. ამიტომაც სხვადასხვა ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნებს ორ ძირითად სახედ: პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემად ყოფენ. დღეისათვის მსოფლიოში არსებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ამგვარი კლასიფიკაციიდან შეიძლება მოვიყვანოთ შვედი ავტორის ტომას სედლის (Sedelius) შეფასება (ცხრილი 2) ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი წიგნიდან - „ბრძოლა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის: ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში“, რომელიც ასევე სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების შეფასებასაც ეხება.

ცხრილი 2. ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნების კლასიფიკაცია ტომას სედლის მიხედვით

№	ქვეყანა ³⁹	კონსტიტუციის ტიპი	პოსტ-კომუნისტური კონსტიტუციის წლები
1	სომხეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1995
2	აზერბაიჯანი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1995
3	ბელორუსი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1994
4	ბულგარეთი	პრემიერ-საპრეზიდენტო	1991
5	ხორვატია	პრეზიდენტ-საპარლამენტო (1900-2000)პრემიერ-საპრეზიდენტო (2000-)	1990
6	საქართველო	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1995
7	ვაზახეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1995

³⁶ ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის, თბ., 2008, გვ. 109.

³⁷ ზაზა რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისათვის, რედ. ვალერი ლორია, ბათუმი, 1999, გვ. 181.

³⁸ ოთარ მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2005, გვ. 137.

³⁹ ამ სიიდან ავტორის მიერ ამოღებულია ბოსნია და ჰერცეგოვინა, რადგან მისი აზრით, კონსტიტუციის მოდელი დასახასიათებლად ძალიან რთულია.

8	ყირგიზეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1993
9	ლიტვა	პრემიერ-საპარლამენტო	1992
10	მოდლოვა	პრემიერ-საპრეზიდენტო (1994-00) (2000)	1994
11	მონღოლეთი	პრემიერ-საპრეზიდენტო	1992
12	პოლონეთი	პრემიერ-საპრეზიდენტო	1992
13	რუმინეთი	პრემიერ-საპრეზიდენტო	1991
14	რუსეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1993
15	ტაჯიკეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1994
16	თურქმენეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1992
17	უკრაინა	პრეზიდენტ-საპარლამენტო (1991-2005) პრემიერ-საპრეზიდენტო (2006)	1996
18	უზბეკეთი	პრეზიდენტ-საპარლამენტო	1992

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია Sedelius Thomas, The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, Utgivare: Universitetsbiblioteket, 2006, p. 90.

ასევე შუგარტისა და კერის კრიტიკიუმიზმზე დაყრდნობით, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემების უახლეს კლასიფიკაციას გთავაზობენ ცნობილი მეცნიერები დევიდ სამუელსი (David J. Samuels) და მათე შუგარტი (Matthew S. Shugart) (ცხრილი 3), რაც კარგად აჩვენებს თუ პერიოდულად როგორ იცვლება ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემა და გარკვეულ პერიოდში იგი მუშაობს, როგორც პრემიერ-საპრეზიდენტო, ხოლო გარკვეულ პერიოდში, როგორც პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემა. ეს კლასიფიკაცია მართალია არ მოიცავს ყველა ყოფილ საბჭოთა ქვეყანას, მაგრამ მოიცავს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს, ამიტომაც საინტერესოდ მიგვაჩნია მისი წარმოდგენა ნაშრომის ამ ნაწილში. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ავტორები ამ კლასიფიკაციაში აზერბაიჯანს საერთოდ არ განიხილავენ ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის არცერთ სისტემურ მოდელად.

ცხრილი 3. ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნების კლასიფიკაცია სამუელსისა და შუგარტის მიხედვით

№	პრემიერ-საპრეზიდენტო		პრეზიდენტ-საპარლამენტო	
	ქვეყანა	წლები	ქვეყანა	წლები
1.	სომხეთი 2	(2005-2007)	სომხეთი 1	(1998-2005)
2.	ბულგარეთი	(1990-2007)	ავსტრია	(1994-2007)
3.	ხორვატია	(2000-2007)	საქართველო 2	(2004-2007)
4.	ფინეთი	(1945-2007)	მაგადასკარი 2	(1993-1997)
5.	საფრანგეთი 2	(1962-2007)	მოზამბიკი	(1994-2007)
6.	ირლანდია	(1952-2007)	ნამიბია	(1990-2007)
7.	ლიტვა	(1991-2007)	პერუ	(1980-92, 2000-2007)
8.	მაკედონია	(1991-1993)	პორტუგალია 1	(1978-1980)
9.	მაგადასკარი 1	(1991-1993)	რუსეთი	(1992-2007)
10.	მალდი	(1992-2007)	სენეგალი	(2000-2007)
11.	მოდლოვა 1	(1991-2001)	შრი ლანკა	(1978-2007)
12.	მონღოლეთი	(1992-2007)	ტაივანი 2	(1997-2007)
13.	პოლონეთი	(1989-2007)	უკრაინა 1	(1992-2005)
14.	პორტუგალია 2	(1980-2007)		
15.	რუმინეთი	(1990-2007)		
16.	სლოვაკეთი 2	(1998-2007)		
17.	სლოვენია	(1991-2007)		
18.	უკრაინა 2	(2005-2007)		

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია David J. Samuels and Matthew S. Shugart, Presidents, Parties, Prime Ministers: A Framework for Analysis, Forthcoming, Cambridge University Press, April 2009, p. 73.

ყველა ამ მოდელის სფეციფიკას სახელმწიფოს მეთაურს, პარლამენტს, მთავრობასა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის სხვადასხვა ფაქტორებით განპირობებული ხელისუფლების განსხვავებული ბალანსი განსაზღვრავს. ნაშრომის შემდეგი პარაგრაფები ამ ფაქტორების დეტალურად განხილვას ეთმობა.

1.3. მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითადი კონსტიტუციური მახასიათებლები

როგორც ვნახეთ, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემების კლასიფიკაციას სხვადასხვა კრიტერიუმები განსაზღვრავს და იგი ბევრი არსებითი თავისებურებით ხასიათდება. მათ შორის ჩვენი კვლევის მიზნებისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია: პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა, პრეზიდენტის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები, პრეზიდენტი-არბიტრის კონცეფცია, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგი ბუნება, ე. წ. „თანაცხოვრება“ და „შიდა კონფლიქტი“ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. ვფიქრობთ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრაქტიკის განხილვამდე აუცილებელია განვსაზღვროთ თითოეული თავისებურების არსი.

1.3.1. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, დიუვერჟე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ უმთავრეს ნიშნად პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევას ასახელებს. საერთოდ, როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაში, ისე კონსტიტუციურ პრაქტიკაში, პრეზიდენტის არჩევის სამი ძირითადი ფორმა არის გავრცელებული: პირდაპირ, უშუალოდ ამომრჩევლების მიერ არჩევა (საფრანგეთი), არაპირდაპირი (აშშ) და პარლამენტის მიერ (გერმანია) არჩევა. პრეზიდენტის არჩევის წესი ამა თუ იმ ქვეყნის ტრადიციებზე, მმართველობის ფორმაზე და სხვადასხვა პოლიტიკურ ფაქტორებზეა დამოკიდებული. თანამედროვე პრაქტიკის მიხედვით, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მქონე სახელმწიფოებში პრეზიდენტი საყოველთაო კენჭისყრით აირჩევა. იმ პერიოდის რეფორმატორთა აზრით, პრეზიდენტის საყოველთაოდ არჩევა უფრო მეტ თავისუფლებასა და პარლამენტისაგან დამოუკიდებელი მოქმედების საშუალებას მისცემდა სახელმწიფოს მეთაურს, რათა შეესრულებინა ერის ჭეშმარიტი წინამძღოლის ფუნქცია... სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფოს მეთაურის პირდაპირი არჩევა პრეზიდენტს ახალისებს, რომ თავი დააყენოს პოლიტიკაზე მადლა. პრეზიდენტი მიიჩნევს, რომ მას გააჩნია მანდატი ხალხისაგან - იმის მიუხედავად რამდენად ახლოს იყო იგი გამარჯვებასთან. მას სჯერა, რომ ეს მანდატი აძლევს ძალაუფლებას იმოქმედოს უფრო უკეთესად ქვეყნის ინტერესების სასარგებლოდ. ამ რწმენამ შეიძლება პრეზიდენტი კანონით დადგენილი ნორმების უგულბებლყოფამდე მიიყვანოს.⁴⁰ ამდენად, როდესაც პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევაზეა საუბარი, ყველაზე ხშირად სწორედ ამ მექანიზმის გამოყენებით მისი კონსტიტუციური სტატუსის ამადლებასა და უფლებამოსილებების გაძლიერებაზე მიუთითებენ.⁴¹

⁴⁰ იხ. Elgie Robert, The perils of semi-presidentialism, გვ. 8.

⁴¹ Shin-Goo Kang, Government Formation and Termination in European Democracies with Presidential Heads of State, Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of

ლაიპპარტის აზრით, პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა განსაკუთრებულ სტატუსს ანიჭებს სახელმწიფოს მეთაურს სხვა სახელისუფლებო ინსტიტუტებთან მიმართებით. თუ საპარლამენტო მოდელში ლეგიტიმურობის უმაღლესი ხარისხით საკანონმდებლო ხელისუფლება – პარლამენტი სარგებლობდა, რომელსაც ამ თვალსაზრისით სხვა ხელისუფლების შტოები კონკურენციას ვერ უწევდნენ და აქტუალური იყო წარმომადგენლობითი ორგანოს უზენაესობის იდეა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის პირდაპირმა არჩევებმა საკანონმდებლო ორგანოს სერიოზული სახელისუფლებო საპირწონე შეუქმნა პრეზიდენტის სახით. ამ წესით პრეზიდენტი ისევე იღებს მანდატს უშუალოდ ხალხისაგან, როგორც პარლამენტი. პირდაპირი არჩევა პრეზიდენტს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას და განსაკუთრებულ სტატუსს ანიჭებს, ვიდრე გათვალისწინებულია კონსტიტუციით, რასაც შეუძლია უბიძგოს პრეზიდენტს გახდეს უფრო აქტიური პოლიტიკური მონაწილე – პოტენციურად გარდაქმნას საპარლამენტო სისტემა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემად.⁴²

გარდა ამისა, პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს პარტიულ სისტემაზე და მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს პოლიტიკური პარტიების ფრაგმენტაციის ხარისხს პოლიტიკურ სისტემაში. საპრეზიდენტო სისტემების ერთ-ერთი აღიარებული მკვლევარი ხუან ლინცი მიუთითებს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, სადაც სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფს შორის ძალაუფლების განაწილება-გაზიარება და კოალიციების ჩამოყალიბება ჩვეულებრივი ამბავია, არჩეულ უმაღლეს პირს უწევს მცირე პარტიების მოთხოვნებისა და ინტერესების მიმართაც კი ყურადღებიანი იყოს. ეს პარტიები თავის მხრივ, ინარჩუნებენ მოლოდინს მონაწილეობა მიიღონ სახელისუფლებო ურთიერთობებში და, ამდენად, სისტემის, როგორც მთელის, ნაწილი გახდნენ. ამის საპირისპიროდ, პრეზიდენტს აქვს იმის რწმენა, რომ დამოუკიდებელი ძალაუფლებით და სახალხო ნდობის მანდატით არის ადჭურვილი, და მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა მისი ამომრჩეველი უმრავლესობა საკმაოდ სუსტი იყოს, მას გარკვეული მისიის განმახორციელებლის შეგრძნება უყალიბდება. თავისი ადგილისა და როლის შესახებ ამგვარი წარმოდგენების შესაბამისად, თავისი პოლიტიკის მიმართ იგი ნებისმიერ წინააღმდეგობას გამაღიზიანებლად და მწვავედ აღიქვამს, განსხვავებით პრემიერ-მინისტრისაგან, რომელმაც იცის, რომ დროებით მმართველი კოალიციის მეთაურია და არა ერის ხმა ან ხალხის ტრიბუნი.⁴³

პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის პოლიტიკურ სისტემაზე გავლენის კარგი მაგალითია საფრანგეთის რესპუბლიკის პრაქტიკა. როგორც ერზა სულეიმანი აღნიშნავს, ...პრეზიდენტის ინსტიტუტმა და პრეზიდენტის საყოველთაო არჩევამ როგორც მემარცხენე, ისე მემარჯვენე ფლანგზე ალიანსების ჩამოყალიბება გამოიწვია. უმაღლესი თანამდებობისათვის კომპურენციამ სტიმული მისცა იმ პარტიების გარდაქმნას, რომლებსაც

Philosophy, Supervised by Professor G. Bingham Powell, Jr., Department of Political Science, The College Arts and Science, University of Rochester, Rochester, New York, 2008, p. 91.

⁴² Arend Lijphart, Constitutional Design for Divided Societies, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, April 2004, p. 104.

⁴³ ხუან ხოსე ლინცი, საპრეზიდენტო მმართველობის საფრთხეები, ჟურ. „სოლიდარობა“, №1 (22) 2008, გვ. 22.

ხელისუფლებაში მოსვლა სურდათ, რადგან ალიანსების გარეშე უმრავლესობის მოპოვება ძალიან რთული იყო. საპრეზიდენტო სისტემაში საარჩევნო სისტემის ისეთი გაყოფა მოახდინა, რომ მას განსხვავებული, განცალკევებული ნაწილებისაგან შემდგარი ორი ერთმანეთთან თანამშრომლობაზე დამყარებული პრინციპული პოლუსი გააჩნია, საიდანაც თითოეული მოწოდებულია მოიპოვოს გამარჯვება საპრეზიდენტო არჩევნებში და მართოს საპარლამენტო უმრავლესობით...⁴⁴

პირდაპირ არჩევა პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს დადგეს პარტიული პოლიტიკის გარეთ. პროპორციული წარმომადგენლობა ფაქტიურად აიძულებს მას შექმნას საარჩევნო კოალიციები პოლიტიკური პარტიების მეშვეობით ან მის გარეშე. ამგვარად, ხშირად პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტებს სჭირდებათ და აქვთ სურვილი გააფართოვონ თავიანთი დამოკიდებულება პოლიტიკურ პარტიებთან, თავი დააყენონ მათზე მაღლა, რასაც მათი დამოუკიდებლობის ამაღლება შეუძლია...⁴⁵. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის პოტენციური პრობლემა მდგომარეობს ასევე იმაში, რომ იგი პოლიტიკურად დამარცხებულების მხრიდან ახალი არჩევნების ჩატარების მოთხოვნის წახალისებას უწყობს ხელს. გამარჯვების შემთხვევაში ასეთ პრეზიდენტებს აქვთ ტენდენცია იგნორირება გაუკეთონ პოლიტიკურ პარტიებს და მოახდინონ საპრეზიდენტო პროცესის ინდივიდუალიზაცია. რეჟიმის სიცოცხლისუნარიანობა პრეზიდენტის სიცოცხლისუნარიანობაზე დამოკიდებული ხდება და ამ დროს პრეზიდენტის ოპოზიცია უშუალოდ რეჟიმის ოპოზიციად აღიქმება⁴⁶. ჩვენი აზრით, ეს უკანასკნელი ტენდენცია განსაკუთრებით პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში შეინიშნება.

ხშირად სამეცნიერო კვლევებში პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა პარლამენტთან ურთიერთობების კონტექსტში განიხილება. საყოველთაო არჩევნები თავისებურ გავლენას ახდენს როგორც პარლამენტის უფლებამოსილებებზე, ისე მთავრობის სტატუსზე, განსაკუთრებით მთავრობის ფორმირების პროცესში. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს იმ ქვეყნებში, სადაც ერთმანეთს არ ემთხვევა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების ვადები. ეს არაპარალელური საარჩევნო ციკლი საფუძველს უქმნის კონფლიქტს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის. აღმასრულებელი შტო, რომელმაც საარჩევნო ციკლი უფრო გვიან გაიარა, თავისი პოლიტიკური უპირატესობიდან გამომდინარე, ექსტრაკონსტიტუციური უფლებამოსილებების მოთხოვნის სურვილი გააჩნია იმ საფუძველით, რომ მისი ლეგიტიმურობა უფრო მაღალია. უფრო ახალი არჩევნების ფაქტი ზრდის პრეზიდენტის ძალაუფლებას თანამდებობებზე დანიშვნების პროცესში ამ უფლებამოსილებების პოლიტიკური ფასის დაწვეით, რაც იძულებულია გააკეთოს პრეზიდენტმა თუ პრემიერ-მინისტრის პოსტი შეუვსებელი რჩება ან თუ

⁴⁴ იხ. Erza N. Suleiman, დასახ. ნაშრ. გვ. 147.

⁴⁵ Octavio Amorim Neto, Kaare Strom, Presidents, Voters, and Non-Partisan Cabinet Members in European Parliamentary Democracies, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, Sep 02, 2004*, p. 7, Full text is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p59774_index.html>, [Accessed: 2009-09-10].

⁴⁶ Oleh Protsyk, *Semi-Presidentialism: The Logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design*, A Dissertation submitted to the Graduate School-New Brunswick Rutgers, The State University of New Jersey in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, New Brunswick, New Jersey, October, 2000, p. 4-5.

კაბინეტის ცვალებადობის ხარისხი მაღალია. ამ დროს უფრო მეტად მოსალოდნელია, რომ მაღალი ლეგიტიმურობით თავდაჯერებული პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრად დანიშნავს იმ კანდიდატს, რომელიც ყველაზე ახლოს არის პრეზიდენტის იდეალურ შეხედულებებთან, ვიდრე პარლამენტისათვის ლოიალურად განწყობილ პირს. ამ დროს პრეზიდენტისა და პარლამენტის პოზიციები ვერ თანხმდება და პრემიერ-მინისტრის პოსტი თავისუფალი რჩება. პრეზიდენტს, რომელსაც აქვს მოქმედი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის არჩევანი, მიიღებს დროებით გადაწყვეტილებას, რათა გამოვიდეს კაბინეტის ფორმირებასთან დაკავშირებული ჩიხური მდგომარეობიდან. ეს იმიტომაც, ხდება, რომ გამოუვალ მდგომარეობაში პოლიტიკური ბრალი შეიძლება „ნაკლებად ლეგიტიმურ“ პარლამენტს წაეყენოს, რომელიც იგნორირებას უკეთებს „საყოველთაო ნებას“ პრეზიდენტის კანდიდატისადმი მხარდაჭერაზე უარის თქმით.⁴⁷

მეცნიერთა ერთი ნაწილის აზრით, ზოგიერთ ქვეყანას, რომელსაც სურს უშუალოდ აირჩიოს პრეზიდენტი ძალიან ფართო უფლებებით, სურთ იმუშაონ საპარლამენტო სისტემის მსგავსად. ეს დისკრეციული კონსტიტუციური არჩევანია, და ეს არის არჩევანი, რომელიც განსხვავდება საპარლამენტო სისტემისაგან ირიბად არჩეული პრეზიდენტით ან მონარქით. არის თუ არა აქ სასურველი შედეგი უშუალოდ არჩეული, სუსტი პრეზიდენტით და მკაცრი საპარლამენტო სისტემის გაერთიანებით? ასეთი ქვეყნები გამოიყურებიან უფრო უკეთესად, ვიდრე ისინი, რომლებიც აერთიანებენ უშუალოდ არჩეულ და ძლიერ პრეზიდენტს მთავრობასთან ერთად, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე არიან პასუხისმგებელნი.⁴⁸

მართალია პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა მნიშვნელოვნად ამაღლებს მის სტატუსს, მაგრამ კონსტიტუციები ითვალისწინებენ პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევით გაზრდილი ძალაუფლების შეკავების მექანიზმსაც. ერთ-ერთ ასეთ მექანიზმს პრეზიდენტის ზედიზედ ორზე მეტი ვადით არჩევის შეზღუდვა წარმოადგენს. თითქმის ყველა (გამონაკლისია მაგალითად, საფრანგეთი) ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუცია ადგენს ასეთ შეზღუდვას, რაც ხელისუფლების დემოკრატიული ცვლილებას უწყობს ხელს. პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრისაგან განსხვავებით, ფიქსირებული ვადით აირჩევა საყოველთაო არჩევნების გზით და მისი პასუხისმგებლობა მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურით შემოიფარგლება, მაშინ როდესაც პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება ასეთი ფიქსირებულ ვადას არ უკავშირდება და მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობაც შეზღუდული არ არის, ის შეიძლება პარლამენტის მიერ გადაყენებულ იქნას უნდობლობის გამოცხადების გზით. ამდენად, ვინაიდან არჩეული პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმები თითქმის არ არსებობს, ამომრჩეველს გარკვეული პერიოდის შემდეგ უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა შეაფასოს პრეზიდენტის მოღვაწეობის შედეგები და სათანადო პირობების არსებობისას, შეცვალოს იგი არჩევნების გზით. ამდენად არჩევნები პრეზიდენტის ხალხის წინაშე პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი მნიშვნელო-

⁴⁷ იხ. Oleh Protsyk, Semi-Presidentialism: The Logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design, დასახ. ნაშრ., გვ. 71-72.

⁴⁸ Elgie Robert and McMenamin Iain, Semi-presidentialism and democratic performance, *Japanese Journal of Political Science*, №9 (3), 2008, p. 9.

ვანი ფორმაა. კონსტიტუციაში პრეზიდენტის განმეორებით არჩევის ვადების დადგენა ერთი მხრივ, ავტორიტარული რეჟიმის დამყარების თავიდან აცილებისა და ხელისუფლების დემოკრატიული გადაცემის გარანტიაა, მაგრამ მეორე მხრივ, არსებობს მოსაზრება, რომ იგი მნიშვნელოვნად ზღუდავს ცალკეულ კანდიდატთა უფლებებს და ავტორიტარიზმის თავიდან აცილების გარანტია არა არჩევნებში მონაწილეობის წინასწარი შეზღუდვა, არამედ დემოკრატიული არჩევნებია. ამ პოზიციას იზიარებენ აზერბაიჯანში და სწორედ ამის შედეგია, რომ 2009 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, საერთოდ გაუქმდა მანამდე არსებული შეზღუდვა.

აზერბაიჯანის გადაწყვეტილება სერიოზული კრიტიკის საგანი გახდა სპეციალისტების მხრიდან. მაგალითად „ევროპული კომისიის „დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“ (ვენეციის კომისია) მიერ მომზადებულ დასკვნაში ნათქვამია, რომ: „კანონის უზენაესობის საფუძველს წარმოადგენს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. საპრეზიდენტო (ან ზოგჯერ ნახევრად საპრეზიდენტო) სისტემის ქვეყნებში ხელისუფლება როგორც წესი, თავმოყრილია პრეზიდენტის ხელში, ხოლო საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოები შედარებით სუსტია. ამგვარად, რეგულარული არჩევნების გზით რეჟიმის ცვლილება ყველაზე მნიშვნელოვანი მეთოდია პრეზიდენტის ხელში ძალიან ძლიერი ხელისუფლების კონცენტრაციის თავიდან აცილებისათვის. შედარებითი ანალიზი აჩვენებს, რომ არჩევითი პრეზიდენტის მქონე ქვეყნების კონსტიტუციების უმრავლესობა ადგენს პრეზიდენტის ზედიზედ არჩევის რაოდენობას. რაოდენობა არის ერთი ან ორი. შეზღუდვები შემოღებულ იქნა ისეთ ქვეყნებში, სადაც პრეზიდენტი სარგებლობს ფართო უფლებამოსილებებით და იქაც, სადაც პრეზიდენტს აქვს უფრო ცერემონიალური უფლებამოსილებებით.“⁴⁹

ფარიდ გულიევის (Guliyev) აზრით, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის შეზღუდვა აღმასრულებელი ხელისუფლების მონოპოლიზაციისა და ბოროტად გამოყენების უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუციონალური შეზღუდვაა. მეცნიერები ლათინური ამერიკიდან ამტკიცებენ, რომ საპარლამენტო მმართველობასთან შედარებით საპრეზიდენტო მმართველობის უპირატესობას ხელს უწყობდა სუსტი ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება, რაც უმაღლეს დონეზე აღმასრულებელ ხელისუფლებას კონცენტრაციის საშუალებას იძლეოდა. შესაბამისად, ამ გარემოებამ რეგიონში დემოკრატიის კონსოლიდაცია ძალიან რთული გახადა. პოსტკომუნისტურ კონტექსტში ემპირიული გამოკვლევები ადასტურებს, რომ საპარლამენტო მმართველობის სასარგებლოდ თავიდანვე მიღებული გადაწყვეტილებამ მნიშვნელოვნად დაეხმარა დემოკრაციას.⁵⁰

გულიევი აღნიშნავს, რომ პრეზიდენტის არჩევნების ვადის შეზღუდვის გაუქმება წარმოადგენს არასწორ არჩევანს აზერბაიჯანისათვის, რომელმაც დღემდე ვერ შეძლო გადაეღაზა ეფექტური საკანონმდებლო

⁴⁹ CDL-AD(2009)010, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on The Draft Amendments to The Constitution of The Republic of Azerbaijan, Adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session, (Venice, 13-14 March 2009) on the basis of comments by Mr Kong-Hyun Lee (Member, Republic of Korea), Mr Jean-Claude Scholsem (Substitute member, Belgium), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland) Strasbourg, 16 March 2009, Opinion no. 518 / 2008, p. 4.

⁵⁰ Farid Guliyev, End of Term Limits Monarchical Presidencies on the Rise, Full text is available on the Website: <<http://hir.harvard.edu/index.php?page=article&id=1823>>, [Accessed: 31.12.2009].

ხელისუფლების ინსტიტუციონალური შეზღუდვები, დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების, ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების და თავისუფალი მასობრივი საინფორმაციო საშუალებების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ნეგატიური კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგები. კონსტიტუციური ცვლილებების მიღების შემთხვევაში, დამთავრდება სუპერსაპრეზიდენტო სისტემის კონსოლიდაცია პოლიტიკური კლიენტეიზმისა და სახელმწიფო რესურსების მითვისების საფუძველზე. საბოლოოდ ეს ნაბიჯი დემოკრატიზაციისათვის შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ამ სახელმწიფოს უფრო და უფრო ავტორიტარული პოტენციალის გაზრდა.⁵¹

ვენეციის კომისიამ სერიოზულად გააკრიტიკა აზერბაიჯანის გადაწყვეტილება პრეზიდენტის არჩევის პერიოდულობასთან დაკავშირებული შეზღუდვის გაუქმების გამო. კომისიის დასკვნაში აღნიშნულია: „ზოგჯერ ამტკიცებენ, რომ ორი ვადის გაუქმება გაამყარებს ამომრჩევლების თავისუფლებას აირჩიონ თავიანთი პრეზიდენტი. თუმცა ეს არგუმენტი შეიძლება მიმზიდველად უღერდეს ძირითადად თეორიაში, აშკარა შეზღუდვები აუცილებელია პრაქტიკაში, რამდენადაც მოქმედ პრეზიდენტს მარტივად შეუძლია გამოიყენოს სხვადასხვა საშუალება იმისათვის, რომ გაამყაროს თავისი პოზიციები და უზრუნველყოს ხელახლა არჩევა. თანამიმდევრულ არჩევაზე კონსტიტუციური შეზღუდვები დემოკრატიისათვის ნეგატიური შედეგების რისკების შემცირებას უზრუნველყოფს, რომელიც იმ ფაქტიდან გამომდინარეობს, რომ იგივე პირს აქვს შესაძლებლობა დაიკავოს პრეზიდენტის პოსტი ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.⁵² პრეზიდენტის თანამიმდევრულ არჩევაზე კონსტიტუციური შეზღუდვები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიული სტრუქტურები და კულტურული წინაპირობები ჯერ კიდევ არ არის კონსოლიდირებული. ვენეციის კომისიის აზრით, აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 101-ე მუხლში არსებული შეზღუდვის გაუქმება წარმოადგენს სერიოზულ დარტყმას აზერბაიჯანისათვის დემოკრატიული განვითარების გზაზე.⁵³

ასეთი კრიტიკული დამოკიდებულების მიუხედავად, ამ პროექტის აზერბაიჯანელ ავტორებს ჰქონდათ საკუთარი არგუმენტები. კომისიის საკმაოდ კრიტიკულ დასკვნაზე მათ განმარტეს, რომ ექსპერტების არგუმენტები არსებული შეზღუდვის გაუქმების შემთხვევაში პრეზიდენტის მიერ სხვადასხვა საშუალებებით ხელისუფლების უზურპაციის შესაძლებლობის შესახებ, საეჭვოა. ხელისუფლების უზურპაციის საშიშროება არსებობს ასევე საპარლამენტო რესპუბლიკაშიც და მომდინარეობს საპარლამენტო უმრავლესობიდან, რომელიც ამისათვის იყენებს სხვადასხვა საშუალებებს. ამისათვის პარლამენტის ბატონობა არ არის უკეთესი, ვიდრე პრეზიდენტის ბატონობა. რომელიმე ერთი შტოს მიერ ხელისუფლების უზურპაციის შესაძლებლობა უნდა აღიკვეთოს არა მკაფიოდ განსაზღვრული სპეკულაციური შეზღუდვებით... არამედ ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების ეფექტური სისტემის შექმნით.⁵⁴ აზერბაიჯანის პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ოფიციალური პოზიციის მიხედვითაც, ერთი და იგივე პირისათვის

⁵¹ იხ. CDL-AD(2009)010, დასახ. წყარო, გვ. 4.
⁵² იქვე, გვ. 5.
⁵³ იქვე, გვ. 5.
⁵⁴ იქვე, გვ. 17.

შეუზღუდავი რაოდენობით არჩევის შესაძლებლობის მიცემა არ ეწინააღმდეგება დემოკრატიულ ღირებულებებს, რამდენადაც ითვალისწინებს პრეზიდენტის არჩევას ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ და ყოველ მოქალაქეს აქვს თავისი კანდიდატურის დაყენების უფლება. არავის არა აქვს წართმეული უფლება - იყოს არჩეული, კონკურენცია გაუწიოს სხვას და ა.შ. პოლიტიკური სივრცე იგივე რჩება, პროცესის მონაწილეთა რიცხვი და მოთამაშეები კი მხოლოდ შეიძლება გაიზარდოს. ეს კონსტიტუციური ცვლილებები აძლიერებს სახელმწიფოს, ადამიანის უფლებათა უფრო ეფექტურ დაცვასა და საგანგებო მდგომარეობაში სახელმწიფოს სტაბილურობის შეცვლის რისკების შემცირებას ემსახურება⁵⁵.

სპეციალისტთა და პოლიტიკოსთა გარდა, როგორც ჩანს, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნებისათვის კონსტიტუციით დადგენილი ორზე მეტი ვადით არჩევის შეზღუდვის მოხსნას აზერბაიჯანის საზოგადოებაშიც ჰყავდა მომხრეები. ამ საკითხზე აზერბაიჯანში კომპეტენტური სპეციალისტების მიერ რეფერენდუმის გამართვამდე ჩატარებული გამოკითხვის შესაბამისად, გამოკითხულ ადამიანთა 45 % კონსტიტუციურ ცვლილებებს დროულ ინიციატივად მიიჩნევდა და მხარს უჭერდა. 24.1 %-ს ჯერ არა ჰქონდა მყარად ჩამოყალიბებული აზრი და ისურვებდა ამ საკითხთან დაკავშირებით მოესმინა როგორც მხარდამჭერი, ისე საწინააღმდეგო არგუმენტები. გამოკითხულთაგან 21.8 % მიიჩნევდა, რომ ეს წინადადება არადემოკრატიული იყო და ერთმმართველობას გაძლიერებდა. გამოკითხულთა 9.1 % კი მიიჩნევდა, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით არაფერი იცოდა და უჭირდა პასუხის გაცემა.⁵⁶

საბოლოოდ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ამ შეზღუდვის გაუქმების შესახებ, რაც ზოგიერთი სპეციალისტის აზრით ნიშნავს იმას, რომ აზერბაიჯანის ხელისუფლებამ გადაწყვიტა გაყოლოდა ჩადის, უგანდის, კამერუნის, ალჟირის, ბელორუსის, უზბეკეთის და ვენესუელის გზას, გაუხსნა რა კონსტიტუციური კარები პრეზიდენტობას სიცოცხლის ბოლომდე.⁵⁷

1.3.2. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების, როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის სახელმწიფოების უმთავრესი თავისებურება პრეზიდენტის სამართლებრივი მდგომარეობაა. კონსტიტუციები პრეზიდენტს ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში განსაკუთრებულ ადგილს მიუჩენს. ის არის სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტის, სახელმწიფო ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტი. აზერბაიჯანის კონსტიტუცია პირდაპირ იმასაც კი ადგენს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტს ეკუთვნის,

⁵⁵ Асланов Э., изменения в Конституции обоснованы развитием общества, 06/03/2009, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.rian.ru>>, [Последнее обновление: 31.12. 2009].

⁵⁶ Азербайджан В 2008 Году, Социологический мониторинг Сравнительный анализ данных социологических исследований, проведенный в республике по итогам 2006, 2007 и 2008 г.г. Под редакцией: Р. Мусабекова Р. Шульмана, Баку, 2009, с. 40.

⁵⁷ Emin Milli, Dynasty and Democracy in Azerbaijan: The Referendum Abolishing Presidential Term Limits Speech at Columbia University, 15 April, 2009, Full text is available on the Website: <http://www.facebook.com/note.php?note_id=69343234227>, [Accessed: 31.12.2009].

რაც იშვიათი შემთხვევაა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, რაზედაც უფრო კონკრეტულად ქვემოთ ვისაუბრებთ. მართალია საქართველოსა და სომხეთში ამგვარი ნორმები პირდაპირ კონსტიტუციაში არ გვხვდება, მაგრამ პრეზიდენტი თავისი უფლებამოსილებების წყალობით, ფაქტიურად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურადაც გამოდის.

უნდა აღინიშნოს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა სულაც არ ნიშნავს პრეზიდენტის სუსტ უფლებამოსილებებს, პირიქით ასეთ სისტემაში პრეზიდენტს უპყრია ძირითადი ძალაუფლება, რასაც ხელს უწყობს მისი ქვეშევრდომების მხრიდან სხვების განუწყვეტელი შეგონება, რომ მხოლოდ პრეზიდენტია ყველა ამომრჩევლის მიერ არჩეული⁵⁸. ლიტერატურაში ზოგადად არის ტენდენცია პრეზიდენტის ხელისუფლება ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის პირობებში გააზრებულ იქნას, სამ კატეგორიად: ძლიერი, დაბალანსებული, და სუსტი. სპეციალისტთა აზრით ძალიან დიდი უმრავლესობა სისტემები გადამწყვეტად საპრეზიდენტოა, 22 % დაბალანსებულია, იმ დროს როდესაც მხოლოდ 10 % არის სუსტი საპრეზიდენტო.⁵⁹

ძლიერი პრეზიდენტის კონსტიტუციური ინსტიტუტის თავდაპირველ მოდელს საფრანგეთის V რესპუბლიკა წარმოადგენს, სადაც ამგვარი შერეული სისტემის შექმნა სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან დისტანცირებისა და გარკვეულად მათზე მაღლა დადგომის სურვილით იყო განპირობებული. დღეს მსოფლიოში ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის განსხვავებული თავისებურებებით გამორჩეული სხვადასხვა ნაირსახეობა ჩამოყალიბდა. ვფიქრობთ, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები პირველი ნახევრად საპრეზიდენტო ფრანგულ მოდელის მაგალითზე (ცხრილი 4) განვიხილოთ. სპეციალისტები პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს პირობითად 17 პუნქტად ყოფენ:

ცხრილი 4. საფრანგეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

№	პრეზიდენტის უფლებამოსილებები	საფრანგეთი
1	სამხედრო როლი	პრეზიდენტი არის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი
2	საგარეო პოლიტიკის უფლებამოსილებები (ხელშეკრულებების ხელმოწერა, ელჩების დანიშვნა)	პრეზიდენტს გააჩნია ასეთი უფლებამოსილებები, მაგრამ პრემიერ-მინისტრმა უნდა მოახდინოს კონტრასიგნაცია
3	ფორმალური საგანგებო უფლებამოსილებები "Emergency Powers?"	დიახ, პრეზიდენტს გააჩნია ასეთი უფლებამოსილებები
4	სხვა უმაღლესი სამთავრობო თანამდებობის პირების დანიშვნა	პრეზიდენტს გააჩნია ზოგიერთი ასეთი უფლებამოსილებები
5	პარლამენტისათვის მიმართვის უფლება	დიახ, პრეზიდენტს გააჩნია ასეთი უფლებამოსილებები
6	სანონმდებლობაზე ვეტოს უფლება	პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტს სთხოვოს კანონების ხელახლა განხილვა
7	შეწყალების უფლება	დიახ, პრეზიდენტს გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება, მაგრამ საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას
8	პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის უფლება	დიახ, პრეზიდენტს გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება ეროვნული კრების თანხმობით

⁵⁸ Конституции стран СНГ и Балтии сост. Г. Н. Андреева, «юрист», М., 1999 г., 160.

⁵⁹ იხ. Elgie Robert and McMenamin Iain, Semi-presidentialism and democratic performance, დასახ. წყარო, გვ. 16.

9	კაბინეტის წევრების დანიშვნის უფლება	დიახ, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და მინისტრთა კაბინეტს ეროვნული კრების თანხმობით
10	პრემიერ-მინისტრის და კაბინეტის წევრების გადაყენებისა უფლება	დიახ, პრეზიდენტი შეუძლია შეცვალოს პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტის წევრები პრემიერ-მინისტრის რჩევით
11	პრეზიდენტის ურთიერთობა პრემიერ-მინისტრთან	თუ პრემიერ-მინისტრი არის პრეზიდენტის პარტიიდან მაშინ ის არის პრეზიდენტის ნდობით აღჭურვილი პირი, როგორც მთავრობის მეთაური
12	პრეზიდენტის ურთიერთობა კაბინეტთან	პრეზიდენტი არის მინისტრთა საბჭოზე მაღლა მდგომი სუბიექტი
13	რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება	დიახ, პრეზიდენტი გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება მთავრობის ან ორივე პალატის ხმათა უმრავლესობის თანხმობით
14	პარლამენტის მოწვევის უფლება	დიახ, პრეზიდენტი გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება მთავრობის ან დეპუტატთა უმრავლესობის მოთხოვნით
15	პარლამენტის დათხოვნის უფლება	დიახ, პრეზიდენტი გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება განსაზღვრულ შემთხვევებში
16	საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება	პრეზიდენტი არ გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება, ამ უფლებას ის მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის მეშვეობით ახორციელებს
17	პრეზიდენტის ბრძანებულებების გამოცემის უფლება	დიახ, პრეზიდენტი გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება შეზღუდულად
<p><i>შენიშვნა:</i> ცხრილი აღებულია Jody C Baumgartner, Presidential Powers in Presidential and Semi-presidential (Dual Executive) Systems, text is available on the Website: <http://professional.jodyb.net>, [Accessed: 31.12.2009].</p>		

როგორც ცხრილიდან ჩანს, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საფრანგეთის რესპუბლიკაში ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებით ძალზედ ფართოა, თუმცა ბევრ შემთხვევაში არის გარკვეული დათქმები ამ უფლებამოსილებების ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მხრიდან შეზღუდვების შესახებ. პოსტსაბჭოური სახელმწიფოებისათვის, მათ შორის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისათვის, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შექმნისას ერთ-ერთ სანიმუშო მოდელს საფრანგეთის სისტემა წარმოადგენდა, თუმცა ამ დროისათვის მსოფლიოში უკვე არსებობდა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ბევრი სხვა მოდერნიზებული მოდელი. თუ რა სახით გაზიარეს ფრანგული გამოცდილება აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში, ამას ნაშრომის შემდეგ თავებში განვიხილავთ.

როგორც წარმოდგენილი ცხრილიდან ჩანს, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისაგან განსხვავებით პირდაპირი წესით აირჩევა. პრეზიდენტი მანდატს უშუალოდ ხალხისაგან იღებს, რაც კიდევ უფრო ამაღლებს მის სტატუსს. პრეზიდენტი კონსტიტუციით პირდაპირ არ არის აღიარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მთავრობა ახორციელებს, თუმცა პრეზიდენტისათვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებები მას აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში ჩარევის უფლებას აძლევს. კერძოდ, პირველ რიგში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით მთავრობის წევრებს. პრეზიდენტი მონაწილეობს მთავრობის მუშაობაში და თავმჯდომარეობს მის სხდომებს. ხშირად ასეთი ნორმების არსებობის გამო, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემას ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების მქონე სისტემას უწოდებენ, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში ორი სუბიექტი: პრეზიდენტი და

მთავრობა მონაწილეობს. პრეზიდენტის პოზიციებს აძლიერებს ისიც, რომ მას განსაკუთრებული უფლებამოსილებები გააჩნია პარლამენტთან მიმართებაში. კერძოდ, პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დათხოვნის, ვეტოს, კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემისა და საკითხების რეფერენდუმზე გატანის უფლება. ზოგჯერ ამ უფლებამოსილებების წყალობით, პრეზიდენტი პარლამენტსა და მთავრობაზე მაღლაც დგას, სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირების გარანტისა და უმაღლესი არბიტრის როლს ასრულებს. ამგვარად, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკმაოდ ძლიერია, რაშიც უფრო კონკრეტულად ნაშრომის შემდეგ თავებში ცალკეული საკითხების განხილვისას დავრწმუნდებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ თავის დროზე, საფრანგეთშიც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ზრდა გამოწვეული იყო იმით, რომ გარდამავალ პერიოდში ქვეყნის კრიზისული მდგომარეობიდან გამოსაყვანად საჭირო იყო ძლიერი ხელისუფლება, რომელიც ქვეყანაში სტაბილური კონსტიტუციური წესრიგის ჩამოყალიბებასა და დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებას უზრუნველყოფდა. პოსტსაბჭოურ სივრცეშიც პრეზიდენტის ძლიერი ინსტიტუტის არსებობა საბჭოთა სიტემიდან დემოკრატიაზე გარდამავალი პერიოდის სირთულეებთან იყო დაკავშირებული, რისი გადალახვაც ამ საზოგადოებაში ძლიერ სახელმწიფოს მეთაურთან ასოცირდებოდა. სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ შეუძლებელია ეფექტური ინსტიტუტებისა და სწორი პრაქტიკის შექმნა ერთ დღეში. ეკონომიკური და სოციალური კრიზისის დასაძლევად, რაც ამ ქვეყნებს ახასიათებთ, აუცილებელია, რომ ეს ინსტიტუტები უკვე არსებობდნენ. აშკარაა, რომ ეკონომიკური, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული რეფორმა, რაც აუცილებელია ასეთი რადიკალური ცვლილებებისათვის, ძალაუფლების გარკვეულ კონცენტრაციას მოითხოვს. საპრეზიდენტო სისტემები აღმოცენდნენ ძირითადად იმ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოება ისე კარგად ორგანიზებული არ არის, რომ ჰყავდეს პარლამენტი, რომელიც შეიძლება მთავრობის საკმარის მხარდაჭერას მიიმე ეკონომიკური და სოციალური რეფორმების გატარების პროცესში, იმდენად, რამდენადაც რეფორმატორული კაბინეტები შეიძლება ხშირად შეიცვალოს, რეფორმატორი პრეზიდენტი კი რჩება თავის პოსტზე, რაც რეფორმების განხორციელებასა და ლეგიტიმურობის გარანტიაა.⁶⁰

პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში პრეზიდენტის ინსტიტუტის განსაკუთრებული მდგომარეობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს სწორედ ეს გარემოება წარმოადგენდა, რამაც ასახვა ჰპოვა კიდევ სამეცნიერო ლიტერატურაში. სპეციალისტთა მოსაზრებით, ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში (ბალტიის ქვეყნების გარდა) სოციალური და პოლიტიკური ინსტიტუტების განუვითარებლობის გამო, შექმნილი ვაკუუმი ძლიერმა საპრეზიდენტო ხელისუფლებამ შეავსო. თუმცა რთულია წარმოვიდგინოთ, რომ ტოტალიტარული რეჟიმიდან პირდაპირ შეიძლებოდა გადასვლა დემოკრატიულზე. ასეთ ქვეყნებში არის სწრაფი განვითარების იმპერატივი. ისინი იძულებულნი არიან დაჩქარებულად მოახდინონ სახალხო წარმოების, პოლიტიკური სისტემის, ეროვნული კულტურის მოდერნიზაცია, თავისი ფართო გაგებით. ასეთი ნახტომი მოითხოვს სულიერი და მატერიალური

⁶⁰ Stephen Holmes, A Forum on Presidential Powers, *East European Constitutional Review*, No. 4, 1993, pp. 37-38.

რესურსების მობილიზაციას, ძლიერი ხელისუფლების პოლიტიკური ნების კონცენტრაციას. ამიტომ ძლიერი საპრეზიდენტო ხელისუფლების შექმნა არის აუცილებელი პირობა დემოკრატიული განვითარების საფეხურზე ამ სახელმწიფოთა ნორმალური ჩამოყალიბებისათვის.⁶¹

ეს მიდგომა დომინირებდა ასევე სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების სამეცნიერო წრეებში. მაგალითად, აზერბაიჯანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ: „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის პოსტის შემოღება ასახავდა საზოგადოებრივ განწყობებს, რამდენადაც მათი რეალიზაცია გააგებულ იყო როგორც რესპუბლიკის სუვერენიტეტისა და მთლიანობის შენარჩუნება, ეროვნული სახელმწიფოებრიობის რეალური განვითარების შესაძლებლობა... უცილებელი იყო ისეთი ხელისუფლება, რომელსაც სამართალსა და კანონიერებაზე დაყრდნობით შეძლო დაეძლია წარსულის მძიმე მემკვიდრეობა, აღმოეფხვრა წინა პერიოდების საზოგადოებრივი განვითარების ნეგატიური შედეგები და მოეხდინა ეროვნული განვითარების პერსპექტიული ამოცანების რეალიზაცია.⁶² აზერბაიჯანის სამეცნიერო წრეებში ასევე მიუთითებენ, რომ მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ სახელმწიფო შეიძლება წავიდეს ერთი პირის ხელში იმ ფუნქციებისა და ამოცანების კონცენტრაციაზე, რომლებიც სხვა ქვეყნებში გამიჯნულია. საერთო ჯამში, ასეთი ფუნქციები და ამოცანები დაკავშირებულია სახელმწიფოს, მისი მოქალაქეების და საზოგადოების წარმომადგენლობასა და კეთილდღეობასთან, და უფრო მეტად ეფექტურია მისი ერთი პირის მიერ განხორციელებისას, ვიდრე კოლეგიის მიერ.⁶³ ისმაილოვის აზრით, როდესაც აზერბაიჯანის მიწების 20 % იმყოფება სომხეთის შეიარაღებული ძალების ოკუპაციის ქვეშ, ქვეყანას ჰყავს მილიონამდე ღტოლვილი და იძულებით გადაადგილებული პირი, ასევე სხვა საშინაო და საგარეო გარემოებების გამო, როდესაც პოლიტიკური არასტაბილურობა მუდმივ საფრთხედ რჩება, ძლიერი სახელმწიფოს მეთაურის ფიგურა წარმოდგენს რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი სტაბილურობის გარანტს.⁶⁴ ასევე მიიჩნეოდა, რომ საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვილი საპრეზიდენტო ხელისუფლების დაფუძნებით, დაიძლეოდა მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, სათანადო პასუხი გაეცემოდა სომხეთის აგრესიას და იგი დაიცავდა ქვეყნის ტერიტორიულ მთლიანობას, აღადგენდა პოლიტიკურ სტაბილურობას, დაძლევა ეკონომიკურ კრიზისს.⁶⁵

ანალოგიური შეხედულებები არის სამეცნიერო ლიტერატურაში განვითარებული ასევე სომხეთში. მაგალითად, პროფესორი ჯანგირიანის აზრით, „დემოკრატიული ქვეყნების პრაქტიკა ადასტურებს, რომ

⁶¹Паречина С.Г., Институт президентства: история и современность, Под общ. ред. Е.В. Матусевича. - Мн.: ИСПИ, 2003, с. 104.

⁶² Агаев М., Институт Президента Азербайджанской Республики, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Российская Академия управления, Центр государства и права, Москва, 1994, с. 80.

⁶³ Гумметов Р., Конституционно-правовые основы исполнительной власти Азербайджанской Республики, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Академия государственного управления при президенте Азербайджанской Республики, Баку, 2004, с. 55.

⁶⁴ Исмаилов М., Основы Конституционного Строя Азербайджанской Республики, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Бакинский Государственный Университет, Баку, 2001, с. 44.

⁶⁵ Касумов З., Разделение Властей, Баку, 2008 г., с. 58.

განვითარებული სამოქალაქო საზოგადოების პირობებში, ქვეყნის პრეზიდენტის შესაძლებლობები, ხელისუფლების უზურპაცია, თუნდაც ყველაზე ნათელ უფლებამოსილებებშიც კი, მინიმუმამდე არის დაყვანილი. თუმცა რთულ პოლიტიკურ სიტუაციებში ქვეყნის განვითარებაზე სწორედ ერთპიროვნული ხელისუფლება, და ამის შედეგად ერთპიროვნული პასუხისმგებლობა უფრო მეტად მისაღებია და უფრო მეტად იძლევა ქვეყნის სტაბილიზაციის შესაძლებლობას. ასეთ სახელმწიფო ინსტიტუტად გამოდის პრეზიდენტი, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლებისა და პასუხისმგებლობის პერსონიფიცირებას ახდენს.⁶⁶

ამიტომაც იყო, რომ სომხეთში 1995 წელს კონსტიტუციის მიღებისას აქცენტი ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტზე გაკეთდა. იმ პერიოდში სომეხი სპეციალისტები სამართლიანად აღნიშნავდნენ, რომ: „ფორმალურად სომხეთის კონსტიტუცია შეიძლება წარმოდგენილი იყოს, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო კონსტიტუცია, მაგრამ პოლიტიკური პრაქტიკით ნახევრები იყო უფრო მეტად პრეზიდენტის დომინირება, და არა აღმასრულებელ-საკანონმდებლო ურთიერთობების ბალანსი. კონსტიტუცია განსაზღვრავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, მაგრამ რეალურად, იგი ნაკლებად განსაზღვრავს ნამდვილ ურთიერთშეკავებასა და ბალანსირებას. არც ერთი და არც მეორე არ იძლევა ხელისუფლების შტოთა დამოუკიდებელი ფუნქციონირების გარანტიას. ეს შეიძლება განვიხილოთ, როგორც სამწვეროვანი სტრუქტურა, რომელიც თავის თავში მოიცავს პრეზიდენტის ინსტიტუტით დაჩრდილულ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების შტოს.“⁶⁷

დაახლოებით მსგავსი მიდგომა იყო საკითხისადმი ასევე საქართველოში. კონსტიტუციის პროექტის ავტორები მიუთითებდნენ, რომ: „ქვეყანას სჭირდება არა შენელებული გადაწყვეტილებები, არამედ გადაამწყვეტი პოლიტიკური ნება. ეს შესაძლებლობა, ეს უნარი, შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ საპრეზიდენტო სისტემაში. ამას კიდევ უფრო მეტი საფუძველი აქვს, თუ პრეზიდენტს პირდაპირ ხალხი ირჩევს და მას ხალხის სრული ნდობა აქვს. ...იმ დროს, როცა სახელმწიფოში ჯერ კიდევ არ არის აღდგენილი ტერიტორიული მთლიანობა, არის სეპარატიზმის ტენდენციები და ელემენტები, აი, ასეთ დროს საჭიროა ნება და ძალა. კოლექტიურ ორგანოში ეს ნება არ კონცენტრირდება. კოლექტიურ ორგანოში საკითხები ნელა იხილება და გადაწყვეტილებაც შესაბამისად ნელა მიიღება, ზოგჯერ კი საერთოდ არ მიიღება. გარდა ამისა, ჩვენ ვისწავლეთ, რომ საქართველოში კოლექტიური ნების ფორმირება იმ პირობებში, როცა 100 პარტია არსებობს და თითქმის ყველა პარლამენტშია წარმოდგენილი, არ ხდება. ეს ხომ სრული ქაოსია.“⁶⁸

ამგვარი შეხედულებების გამო, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ჩამოყალიბდა კიდევ პრეზიდენტის ძლიერი ინსტიტუტი, თუმცა ეს ხელი-

⁶⁶ Джангирян Ж., Разделение Властей в Республике Армения: Конституционная модел и практика, М., Изд-во МГУ, 2003, с. 82.

⁶⁷ Alexander Markarov, Regime Formation and Development in Armenia, *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*, Edited by Uyama Tomohiko Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, No.14, 2007, p. 315.

⁶⁸ ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, (1993-995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში, IRIS, თბ., 2002, გვ. 162.

სუფლების სხვა შტოების შესუსტების ხარჯზე მოხდა. მაგალითად, აზერბაიჯანელი სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში ხელისუფლებათა ბალანსი კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ არ არის დაცული. აქ პრიორიტეტი ენიჭება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელიც არის სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.⁶⁹ უფრო მეტიც, პრეზიდენტის გადაჭარბებულად გაზრდილი უფლებამოსილებების გამო, მიიჩნევენ, რომ კონსტიტუციის, მისი ნორმების ანალიზი, რომლებიც საკანონმდებლო ხელისუფლების - მილი-მეჯლისისა და უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების - პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავენ, საფუძველს იძლევა, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკა საპრეზიდენტო რესპუბლიკად იქნას მიჩნეული.⁷⁰ თუმცა ზოგჯერ გაცილებით განსხვავებულ შეფასებებსაც შევხდებით სომხურ სამეცნიერო წყაროებში. არუთუნიალის აზრით, სომხეთის მაგალითზე ჩვენ ვხედავთ, რომ კონსტიტუციური მექანიზმები უნდა გამომდინარეობდეს რესპუბლიკის თავისებურებებიდან, რადგან არ შეიქმნას სიტუაცია, როდესაც დე-იურე გვაქვს ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, ხოლო დე-ფაქტო ზესაპრეზიდენტო რესპუბლიკა. პოსტსაბჭოური ქვეყნების ძირითადი ამოცანაა ამ უკვე ჩამოყალიბებული ტრადიციიდან „გაღწევა“. დასავლეთ-ევროპულმა, ბალტიის ქვეყნებმა და სომხეთმა ეს შეძლეს.⁷¹ არუთუნიალი მიიჩნევს, რომ საპრეზიდენტო ხელისუფლება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში ძლიერია და გამონაკლისს წარმოადგენს ბალტიის ქვეყნები და სომხეთი⁷²

როგორც ვნახეთ, პრეზიდენტის ინსტიტუტის გაძლიერების მოთხოვნილება, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პოსტკომუნისტურ საზოგადოებაში ძალიან მაღალი იყო და მისი კონკრეტული მიზნებიც პოსტსაბჭოური პერიოდისათვის დამახასიათებელი პრობლემების დაძლევის თვალსაზრისით ერთი მხრივ გასაგებია. თუმცა მეორე მხრივ, მსგავსი კონსტიტუციური ინსტიტუტები მნიშვნელოვანი საფრთხის მატარებელიც არის, რაც სერიოზული კრიტიკის საგანიც გახდა სამეცნიერო ლიტერატურაში.

მაგალითად, სინდი სკაჩი მიუთითებს, რომ დემოკრატიის პერსპექტივებისათვის პრობლემატურია ის, რომ პრეზიდენტი, რომელიც იღებს კონსტიტუციალიზებულ ავტონომიას ხანგრძლივი პერიოდით, ნახევრად საპრეზიდენტო დემოკრატიის ქვეყნებს კონსტიტუციურ დიქტატურად აქცევს.⁷³ მსგავსი მწვავე შეფასება ბუნებრივია ხანგრძლივი კონსტიტუციური პრაქტიკის ანალიზის ემყარება. მისი აზრით, კონსტიტუციური დიქტატურა არის სიტუაცია, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იყენებს საგანგებო და სადეკრეტო ხელისუფლებას და რთულ ვითარებაში გამოსცეს საკანონმდებლო აქტებს. ამ უფლებამოსილებების გაფართოებული გამოყენების მიზანია დაიცვას ერი, როდესაც იგი ნათელი, უშუალო და არსებითი საშიშროების წინაშეა. ასეთი კონიუნ-

⁶⁹ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 37.
⁷⁰ იქვე, გვ. 51.
⁷¹ Арутюнян А., Институт президента в постсоветских республиках: Конституция и политическая реальность (сравнительно-правовой анализ), Изд-во «Петакан царяютюн», Ереван, 2006, с. 71.
⁷² там же, с. 137.
⁷³ Cindy Skach, The „newest” separation of powers: Semipresidentialism, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Number 1, 2007, p. 98

ქტურა არღვევს დემოკრატიული მმართველობის ყველაზე ფუნდამენტურ მოთხოვნებს: ხალხის მონაწილეობას ხელისუფლების განხორციელებაში და ხალხის წინაშე ხელისუფლების პასუხისმგებლობას.⁷⁴

ამდენად, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები პრეზიდენტის ხელისუფლების პერსონალიზაციას იწვევს. ამიტომაც ხშირად სამეცნიერო ლიტერატურაში ყურადღებას ამახვილებენ პრეზიდენტის პიროვნულ ფაქტორზე. მართალია ეს საკითხი არ მიეკუთვნება წმინდა სამართლებრივი კვლევის სფეროს, მაგრამ პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების პარალელურად, ამ ფაქტორის განხილვაც ხდება. ეს განსაკუთრებით თვალშისაცემია ე.წ. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც პრეზიდენტის არჩევნებში პიროვნული ფაქტორის მნიშვნელობას ადასტურებს ამ ქვეყნებში ჩატარებული არაერთი არჩევნები, რომლის შედეგადაც ხშირად პრეზიდენტები ხელისუფლებაში ამომრჩეველთა 80 %-ზე მეტის მხარდაჭერით მოდიოდნენ. როგორც ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, სახელმწიფო მმართველობის ფორმის შერჩევა ბევრადაა დამოკიდებული სუბიექტურ ფაქტორზე, კერძოდ, ამა თუ იმ პოლიტიკური ლიდერის პიროვნებაზე.⁷⁵

პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში არის შეხედულებები, რომ ერთპიროვნული ხელისუფლების ჩამოყალიბებას ემსახურება ხარიზმატული ლიდერობის განსხვავებული კონცეფციები, რომელთა შესაბამისად, ხელისუფლება არის რაღაც მისტიკური ღირებულება, განსაკუთრებული ზებუნებრივი საჩუქარი, რომელიც ცალკეული გამოჩენილი პიროვნებებისათვისაა დამახასიათებელი. ამის ძალით, ხარიზმატულ ეროვნულ ლიდერს შეუძლია გააერთიანოს ფართო მასები და წარმოადგინოს მათი ინტერესები ისე, რომ მას არ სჭირდებოდეს სამართლებრივი ლეგიტიმაციის საშუალებები. ზოგჯერ ასეთი ხელისუფლების საფუძველი გათვალისწინებულია ტრადიციული, ე.ი. კაპიტალიზმამდე საზოგადოებაში ან თუნდაც ბელადის ხელისუფლების განვრცობაში თანამედროვე სახელმწიფოში.⁷⁶

მსგავსი შეხედულებები, რომელიც პოსტ-საბჭოურ საზოგადოებაში ხშირად გამოითქმება, ძალზედ საშიშია ნებისმიერი სახელმწიფოს ხელისუფლების დემოკრატიული ფუნქციონირებისათვის. პრაქტიკა ადასტურებს, რომ თვით საფრანგეთშიც, თავის დროზე, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის შემოღება პრეზიდენტ დე გოლის პიროვნებამ განაპირობა, რომელიც ქარიზმატული მმართველობისაკენ მიისწრაფოდა. თუმცა შემდეგ, როდესაც ეს პიროვნული ფაქტორი აღარ იყო გადამწყვეტი, კონსტიტუციამ და პოლიტიკურმა სისტემამ აიძულა იგი თანამდებობიდან გადამდგარიყო. პიროვნულ ფაქტორზე აქცენტის გადატანას ადასტურებს ასევე პოსტსაბჭოური სახელმწიფოების პრაქტიკა, როცა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, მძიმე პოლიტიკურ და ეკონომიკურ კრიზისში მყოფი ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფოების სათავეში ძველი პარტიული ლიდერები მოვიდნენ, რომლებსაც სსრკ-ს სხვადასხვა საპასუხისმგებლო თანამდებობები ეკავათ. დამოუკიდებელი

⁷⁴ იხ. Cindy Skach, The „newest” separation of powers, გვ. 99.

⁷⁵ Сахаров Н. А., Институт президентства современном мире, М., «юридическая Литература» 1994 г., с. 27.

⁷⁶ Конституционное право зарубежных стран, под Ред. Проф. М. В. Баглая, проф. Ю. И. Леибо, проф. Л.М. Энтина, «норма-инфра», М., 1999 г., 234.

სახელმწიფოების კრიზისიდან გამოყვანისათვის კი ძლიერი მმართველი იყო საჭირო და ამიტომ კონსტიტუციები ხშირად მათ პიროვნებაზე იქნა მორგებული. მაგალითად, პროფესორ ლევან ალექსიდის აზრით, „პრეზიდენტი აუცილებლად ძლიერი უნდა ყოფილიყო, რადგან ჩვენ, და ამას ჩვენ არ ვმაღავთ, როცა კონსტიტუციას ვქმნიდით, ვითვალისწინებდით, რომ შევარდნაძე სულ ცოტა 10 წელი, და ამაში ეჭვი ვერავის შეჰქონდა, პრეზიდენტი იქნებოდა. ამიტომაც ფართო უფლებამოსილება უნდა მისცემოდა ადამიანს, რომელსაც შეეძლო ქვეყნის კრიზისიდან გამოყვანა.“⁷⁷

თუმცა ისიც ფაქტია, რომ კონსტიტუციის მიღებიდან თითქმის ორი ათეული წლის შემდეგაც, ეს ტენდენცია არ შენელებულა და მსგავსი მიდგომები ბევრ რამეს დღესაც განსაზღვრავენ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. სპეციალისტები ძალიან კრიტიკულად უყურებენ მაგალითად, აზერბაიჯანის სახელმწიფო სისტემას. ფარიდ გულიევი მიუთითებს, რომ: „ერთი შეხედვით აზერბაიჯანს გააჩნია 1995 წელს მიღებული დემოკრატიული კონსტიტუცია. თითქოს იგი, როგორც ყველა თანამედროვე დემოკრატიული კონსტიტუცია ჩვეულებრივად უფლებების ფართო გარანტიებს იძლევა. სინამდვილეში იგი შორსაა დემოკრატიისაგან. კონსტიტუცია ითვალისწინებს სამივე ხელისუფლების დამოუკიდებლობას და უფლებამოსილებების განაწილებას, სინამდვილეში, აღმასრულებელი ხელისუფლება დომინირებს. სასამართლო სისტემას და პარლამენტს არ შეუძლიათ გააწონასწორონ უდიდესი უფლებამოსილების მქონე და დომინირებული აღმასრულებელი ხელისუფლება. ...აქ სინამდვილეში არ არის შეკავება და გაწონასწორება: სასამართლო ხელისუფლება არის პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების ქვედანაყოფი. მილი-მეჯლისი წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების „დანამატს“.“⁷⁸

განვლილი პრაქტიკა ადასტურებს, რომ კონსტიტუციურ ნორმებთან ერთად, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, სუბიექტურ ფაქტორებს ისევ ექნება გავლენა მმართველობის სისტემაზე, თუმცა მთავარია კონსტიტუციამ განსაზღვროს ხელისუფლების დაბალანსებისა და გაწონასწორების მექანიზმები და პრეზიდენტს არ მიეცეს ხელისუფლების უზურპაციის შესაძლებლობა. დამცავი მექანიზმი აქ მხოლოდ კონსტიტუცია შეიძლება იყოს, თორემ ერთპიროვნული პრეზიდენტი თუნდაც ის თავდაპირველად გამოდიოდეს, როგორც თავდადებული დემოკრატი, მაინც თვით „ერთპიროვნულობა“-ის ხარისხი შეიცავს ავტორიტარიზმის ელემენტებს. ეს ელემენტები შეიძლება აღმოჩნდეს ჰიპერტროფირებული ზრდის საფუძველი, თუ მას ხელს უწყობს თვით პრეზიდენტის პიროვნული მახასიათებლები. რთული და კრიზისული სიტუაციები ქვეყანაში, პრეზიდენტს აიძულებენ იმოქმედოს არაორდინარულად.⁷⁹ ამიტომაც ალბათ უნდა განვსაზღვროთ თუ როდემდე გრძელდება პოსტსაბჭოური ტრანზიციის პერიოდი. თუ სახელმწიფოს კონსტიტუციური საფუძვლების შექმნისას საჭირო იყო პრეზიდენტის ძლიერი ინსტიტუტი, განვლილი პერიოდის ანალიზის საფუძველზე უნდა

⁷⁷ იხ. ვოლფგანგ გაულის დასახ. ნაშრ., გვ. 166.

⁷⁸ Farid Guliyev, Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization, *Demokratizatsiya: The Journal of post-Soviet Democratization*, Vol. 13, No. 3, Summer 2005 p. 417-418.

⁷⁹ Чиркин В. Е., Государствование, «юристь», М., 1999 г., 313.

განსაზღვროთ, მიაღწია თუ არა მან თავის მიზანს და სათანადო დასკვნები გააკეთოთ მომავალი კონსტიტუციური რეფორმისათვის.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასებისათვის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფორმალური სტატუსის გარდა, გასათვალისწინებელია სხვა გარემოებებიც, რაზედაც ხშირად არის გამახვილებული ყურადღება სამეცნიერო ლიტერატურაში. ამ თვალსაზრისით საყურადღებოა დიუვერჟეს მოსაზრება, რომელმაც პრეზიდენტის გავლენის ახსნისათვის სამი ძირითადი პირობა განსაზღვრა: 1) პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები; 2) რეჟიმის ჩამოყალიბების კონტექსტი; 3) პრეზიდენტის ურთიერთობა საპარლამენტო უმრავლესობასთან.⁸⁰

დიუვერჟეს მსგავსად ამა თუ იმ ქვეყნის სპეციფიკურ თავისებურებებზე ამახვილებს ასევე ყურადღებას ჯოვანი სარტორი (Sartori). იგი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს თითოეული ქვეყნის კონტექსტს, რაშიც გულისხმობს: ა) საარჩევნო სისტემას; ბ) პარტიულ სისტემას; გ) პოლიტიკური კულტურასა და პოლარიზაციის ხარისხს. მისი აზრით, პრინციპი „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი“ მიზანშეუწონელია, როდესაც პოლიტიკა პოლარიზებულია და სხვადასხვა სახის პოლიტიკური კულტურით ხასიათდება. პროპორციული წარმომადგენლობის (და კოალიციური მთავრობის) გარეშე... პარტიების ინტეგრაცია ლიბერალ-დემოკრატიულ სახელმწიფოში ძალიან სახიფათოა. ამგვარად, პროპორციული წარმომადგენლობა და კოალიციური მთავრობა არის დამცავი მექანიზმი რთული საზოგადოებისათვის.⁸¹

ზოგიერთი პოსტსაბჭოური ქვეყნების მკვლევარიც მიიჩნევს, რომ ქვეყნის ეროვნული სპეციფიკის გათვალისწინების გარეშე, პრეზიდენტის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებამ, სახელმწიფო მმართველობის მთელი მექანიზმის, საპრეზიდენტო ხელისუფლების კონცეფციის შეცვლამ, შეიძლება პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო კრებას შორის კონფლიქტი გამოიწვიოს, რომელიც დემოკრატიული ინსტიტუტების განუვითარებლობის პირობებში, პრეზიდენტის სასარგებლოდ წყდება.⁸²

⁸⁰ Robert Elgie, Duverger, Semi-presidentialism and the supposed French archetype, School of Law and Government, Dublin City University, Ireland Address School of Law and Government Dublin City University, Dublin 9, Ireland, p.8, research is available on the Website: <<http://doras.dcu.ie/4513/>>, [accessed: 31.12.2009].

⁸¹ Giovanni Sartori, Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives, Volume 1, Edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 110-111.

⁸² ივ.ს.გ.Паречина, დასახ. ნაშრომი, გვ. 66.

1.3.3. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების შეფასება

როგორც აღვნიშნეთ, ერთი მხრივ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ძალიან ფართოა პრეზიდენტის ხელისუფლება, მაგრამ მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია თუ როგორ უნდა შევაფასოთ პრეზიდენტის ინსტიტუტის „სიძლიერე“ და რა არის ასეთი შეფასებისათვის გასათვალისწინებელი. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის განსაკუთრებული სტატუსის უკეთ წარმოჩენა პირველ რიგში, საჭიროებს მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ანალიზს. თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ფართოდ გამოიყენება საყოველთაო არჩევნების გზით არჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების სხვადასხვა მეთოდი. მათ შორის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებული შუგარტისა და კერის მიერ შემოთავაზებული მეთოდია. ისინი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ორ – საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო ჯგუფად ყოფენ (ცხრილი 5). მათი აზრით, საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება: მთელ კანონპროექტზე ვეტო (*package veto*) /ვეტოს დაძლევა; ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა; პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტების (*decree*) გამოცემის უფლება; საკანონმდებლო ინიციატივის გამონაკლისი უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში); უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში (*budgetary powers*); პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანის უფლება,⁸³ ხოლო არასაკანონმდებლოს: კაბინეტის ფორმირება, კაბინეტის გადადგომა, კაბინეტისადმი უნდობლობა და პარლამენტის დათხოვნა. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები შუგარტისა და კერის მიხედვით ფასდება 5 ბალიანი სისტემით. შუგარტისა და კერის შეფასების მეთოდი მეტად მჭიდროდაა დაკავშირებული მმართველობის ფორმებთან და როდესაც პრეზიდენტი შედარებით ძლიერია ისმება შეფასება 4, ხოლო როდესაც ის არ სარგებლობს ასეთი უფლებამოსილებებით ან ახორციელებს ამ უფლებამოსილებებს ძალიან შეზღუდულად, დაისმება 0. ამ უფლებამოსილებების ქულების შეკრებით მიიღება პრეზიდენტის უფლებამოსილებების საბოლოო საერთო ინდექსი.

ცხრილი 5. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების მეთოდი შუგარტისა და კერის მიხედვით

საკანონმდებლო უფლებამოსილებები:	
ვეტო მთელ კანონპროექტზე/ვეტოს დაძლევა	ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა
4 პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა პარლამენტს არ შეუძლია	4 პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა პარლამენტს არ შეუძლია
3 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 2/3-ზე მეტი ხმით;	3 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 2/3-ით;
2 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 3/3 ხმით;	2 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობით;
1 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის ხმებით ან - სა და 2/3-ს შორის არსებული ხმებით;	1 ვეტოს დაძლევისათვის საჭიროა პარლამენტის უბრალო უმრავლესობა;
0 ვეტოს უფლება არ არის განსაზღვრული ან მისი დაძლევისათვის საჭიროა	0 პრეზიდენტის ნაწილობრივი ვეტო არ არის განსაზღვრული

⁸³ Shugart M.S. and Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 150. In: Зазнаев О.И., Измерение президентской власти, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 147, кн. 1, Гуманитарные науки, 2005, с. 5-6.

პარლამენტის წევრთა უბრალო უმრავლესობა.	
კანონის ძალა მქონე პრეზიდენტის აქტების გამოცემა	საკანონმდებლო ინიციატივის ექსკლუზიური უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში)
4 პრეზიდენტს აქვს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება, ეს უფლება არ შეიძლება გაუქმდეს; 2 პრეზიდენტს შეუძლია გამოსცეს კანონის ძალა მქონე აქტები განსაზღვრულ დროში შეზღუდვებით; 1 პრეზიდენტის მიერ ასეთი აქტების გამოცემის უფლება შეზღუდულია; 0 არ არის დაშვებული პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება ან ასეთი დაშვებულია პარლამენტის დელეგირებით;	4 პარლამენტს არ შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტში; 2 პარლამენტის უფლება ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტებში შეზღუდულია; 1 პარლამენტის უფლება ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტებში შეზღუდული არ არის; 0 პრეზიდენტს არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის ერთადერთი უფლება.
უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში	პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანა
4 ბიუჯეტის პროექტი მზადდება პრეზიდენტის მიერ, პარლამენტს არა აქვს უფლება მასში ცვლილებები შეიტანოს; 3 პარლამენტს შეუძლია შეამციროს, მაგრამ არა გაზარდოს ბიუჯეტის მუხლები; 2 პრეზიდენტი ადგენს ხარჯების ზედა ზღვარს, რომლის ზევით არ შეიძლება წავიდეს პარლამენტი ცვლილებების შეტანის დროს; 1 პარლამენტს შეუძლია გაზარდოს ხარჯები შემოსავლის დამატებით მუხლებზე მითითებით; 0 არ არის შეზღუდული პარლამენტის უფლებამოსილება ბიუჯეტის მომზადებისა და მასში ცვლილებების შეტანის პროცესში.	4 არ არის შეზღუდული; 2 შეზღუდულია; 0 პრეზიდენტს არა აქვს ასეთი უფლება;
არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები	
კაბინეტის ფორმირება	კაბინეტის გადადგომა
4 პრეზიდენტი ნიშნავს კაბინეტს პარლამენტის დამტკიცებისა და ნდობის გარეშე; 3 პრეზიდენტი ნიშნავს კაბინეტს, მაგრამ აუცილებელია მისი დამტკიცება ან ნდობის გამოცხადება; 1 პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს მისი კანდიდატურა, პრემიერ-მინისტრი შემდეგ ნიშნავს სხვა მინისტრებს; 0 პრეზიდენტს არა აქვს უფლება დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის რეკომენდაციის გარეშე;	4 პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს თავისი სურვილით; 2 პრეზიდენტის უფლებამოსილება კაბინეტის გადაყენებაში შეზღუდულია; 1 პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს მინისტრი ან კაბინეტი მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პარლამენტი დათანხმდება გადადგომას და წამოაყენებს ახალ მინისტრს ან კაბინეტს; 0 კაბინეტს ან მინისტრებს პარლამენტმა შეიძლება გამოუცხადოს უნდობლობა და გადააყენოს.
კაბინეტისადმი უნდობლობა	პარლამენტის დათხოვნა
4 პარლამენტს არ შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს კაბინეტს, გადააყენოს კაბინეტი ან მინისტრები; 2 ასამბლეას აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს კაბინეტს, მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია საპასუხოდ დაითხოვოს პარლამენტი; 1 უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტში (პარლამენტის უმრავლესობამ უნდა წარმოადგინოს ახალი კაბინეტი); 0 პარლამენტის მიერ კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადების შეუზღუდავი უფლება.	4 პრეზიდენტის უფლება პარლამენტის დათხოვნაზე არ არის შეზღუდული; 3 პარლამენტის დათხოვნა შეზღუდულია დათხოვნის რაოდენობით ან განსაზღვრულ დროის ფარგლებში დათხოვნის საფუძვლებით; 2 დათხოვნის შემდეგ იმართება პრეზიდენტის ახალი არჩევნები; 1 პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება შეზღუდულია: მას ეს შეუძლია მხოლოდ კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადების საპასუხოდ; 0 არ არის გათვალისწინებული.
<i>შენიშვნა: ცხრილი აღებულია Shugart M.S. and Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 150.</i>	

უფლებამოსილებების ასეთი სრულყოფილი კატალოგის მიუხედავად, ზოგიერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ ამ მეთოდს აქვს ხარვეზებიც. პირველ რიგში, მათი აზრით, უფლებამოსილებები შეზღუდულია კონსტიტუციით და არ მიიღება მხედველობაში პოლიტიკური პრაქტიკა. ამიტომაც მაგალითად, სიაროფი (Siaroff) მიუთითებს შუგარტისა და კერის შეცდომაზე მეხუთე რესპუბლიკის საფრანგეთის პრეზიდენტის ხელისუფლების შეფასებისას. მისი აზრით, ამ ხარვეზის გამო შეგარტმა და კერიმ ეს ქვეყანა არასწორად პრემიერ-საპრეზიდენტო ფორმას მიაკუთვნეს. ის წერს, რომ საფრანგეთის პრეზიდენტს არა აქვს კაბინეტის გადაყენების ფორმალური უფლებამოსილებები, თუმცა დე ფაქტო ის ასეთი უფლებამოსილებებით სარგებლობს იმ სიტუაციაში, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა მის მხარეზეა.⁸⁴ ასევე მეტკალფი აღნიშნავს, რომ შუგარტი და კერი არ ითვალისწინებდნენ, რომ „თანაცხოვრების“ პირობებში პრემიერის „ძალა“ მნიშვნელოვნად მაღლდება, რადგანაც მის უკან ეროვნული კრება დგას.⁸⁵ ამ ხარვეზების მიუხედავად, ჩვენი აზრით, შუგარტისა და კერის მიერ შემოთავაზებული მეთოდი ერთ-ერთი ყველაზე სრულყოფილი ფორმაა პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებებისა და მათ შორის ურთიერთობების რეალური შეფასებისათვის.

საკმაოდ საინტერესოა ასევე პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების მაკგრეგორის (McGregor) მიერ შემოთავაზებული სისტემა (ცხრილი 6), რომელიც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების 43 პუნქტიან კატალოგს ეყრდნობა. იგი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს სამ ჯგუფად ჰყოფს: 1) სიმბოლური, ცერემონიალური და პროცედურული უფლებამოსილებები; 2) პრეზიდენტის დანიშვნებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები; 3) პოლიტიკური უფლებამოსილებები.⁸⁶ მაკგრეგორის სია ერთ-ერთი ყველაზე ფართოა სამეცნიერო ლიტერატურაში.

ცხრილი 6. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასება ჯ. მაკგრეგორის მიხედვით

პრეზიდენტის სიმბოლური, ცერემონიალური და პროცედურული უფლებამოსილებები	
1. ანიჭებს ორდენებს, სხვადასხვა ჯილდოებს;	10. ხელს აწერს კანონებს;
2. არის სახელმწიფოს მეთაური;	11. ახდენს კანონების პრომულგაციას;
3. იწვევს პარლამენტის პირველ სესიას;	12. დაითხოვს პარლამენტს;
4. ახორციელებს შეწყალებას;	13. გააქვს საკითხები რეფერენდუმზე;
5. აცხადებს ამნისტიას;	14. ნიშნავს არჩევნებს;
6. ანიჭებს მოქალაქეობას;	15. ხელს აწერს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ ხელშეკრულებებს;
7. აძლევს თავშესაფარს;	16. იღებს მოსამსახურეთა ფიცს;
8. ამართლებს მსჯავრდებულებს;	17. ნიშნავს დროებით მთავრობას;
9. აძლევს აკრედიტაციას სხვა ქვეყნის ელჩებს;	
დანიშვნებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები	

⁸⁴ Siaroff P., Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction, In: Зазнаев О.И., Измерение президентской власти, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 147, кн. 1, Гуманитарные науки, 2005, с. 13-14.

⁸⁵ Metcalf L.K., Lee Kendall, Measuring Presidential Power, In: Зазнаев О.И., Измерение президентской власти, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 147, кн. 1, Гуманитарные науки, 2005, с. 8.

⁸⁶ McGregor J., The Presidency in East Central Europe In: Зазнаев О.И., Измерение президентской власти, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 147, кн. 1, Гуманитарные науки, 2005, с. 9-10.

<ol style="list-style-type: none"> 1. პრემიერ-მინისტრი; 2. პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით მინისტრები; 3. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები; 4. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები; 5. მოსამართლეები; 6. გენერალური პროკურორი; 	<ol style="list-style-type: none"> 7. ცენტრალური ბანკის თანამშრომლები; 8. უშიშროების საბჭოს თანამშრომლები; 9. უმაღლესი სახელმწიფო მოსამსახურეები; 10. შეიარაღებული ძალების უმაღლესი თანამდებობის პირები; 11. ელჩები.
პრეზიდენტის პოლიტიკური უფლებამოსილებები	
<ol style="list-style-type: none"> 1. არის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი; 2. არის ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარე; 3. აბრუნებს კანონპროექტებს პარლამენტში გადასინჯვისათვის; 4. აგზავნის კანონპროექტებს საკონსტიტუციო სასამართლოში; 5. აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება; 6. გამოსცემს კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებს არასაგანგებო ვითარებაში; 7. წარმოადგენს ცვლილებებს კონსტიტუციაში; 	<ol style="list-style-type: none"> 8. იწვევს პარლამენტის საგანგებო სესიას; 9. თავის თავზე იღებს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს პარლამენტის არარსებობის ან მის მიერ სხდომაზე შეკრების შეუძლებლობისას; 10. გააჩნია საგანგებო უფლებამოსილებები სხვა ვითარებაშიც; 11. მონაწილეობს პარლამენტის სესიებში; 12. შეუძლია მიმართოს პარლამენტს; 13. შეუძლია მოიწვიოს კაბინეტის სხდომა; 14. მონაწილეობს კაბინეტის სხდომებში; 15. შეუძლია კაბინეტისაგან მოითხოვოს ანგარიშები.
<p><i>შენიშვნა:</i> ცხრილი აღებულია McGregor J., The Presidency in East Central Europe//RFR/RL Research Report, 1994, Vol. 3, № 2, pp. 12-16.</p>	

მაკგრეგორი პრეზიდენტის ხელისუფლების ორ ინდექსს ქმნის – გაწონასწორებულს და გაუწონასწორებელს. გაუწონასწორებელი უფლებამოსილებების ინდექსაციისათვის იგი იყენებს მარტივ მეთოდს: ყოველ უფლებამოსილებას, რომლითაც სარგებლობს პრეზიდენტი, ენიჭება ციფრი „1“. შემდეგ ყველა „ერთეული“ ყველა სამი ჯგუფის მიხედვით იკრიბება და ამ ჯამიდან გამოირიცხება „0.5“ ყოველი ნაწილობრივი, შეზღუდული ან იმ უფლებამოსილებისათვის, რომელსაც პრეზიდენტი იყოფს სხვა ორგანოსთან. შემდეგ გამოითვლება ამ ციფრის პროცენტი „43-დან“ – მაქსიმალურად შესაძლო მაჩვენებლიდან. (43 უფლებამოსილება X 1 ბალზე = 43). პირველი ჯგუფის უფლებამოსილებები X 1=17. მეორე ჯგუფის 11 უფლებამოსილებები X 2-ზე = 22, მესამე ჯგუფის 15 უფლებამოსილება X 3-ზე = 45, და ჯამი 17+22+45=84).⁸⁷

სიაროვი თავის შეფასების სისტემაში ემყარება არა მარტო პრეზიდენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს, არამედ პოლიტიკურ პრაქტიკაში დამკვიდრებულ უფლებამოსილებებსაც. ის გვთავაზობს ინდექსაციის ურთიერთდაპირისპირებულ სისტემას: „1“ – ნიშანი დამახასიათებელია, „0“ ნიშანი არ არის დამახასიათებელი. იგი ასევე პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მხოლოდ 9 პუნქტს გვთავაზობს: 1) პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა; 2) პრეზიდენტისა და პარლამენტის ერთდროული არჩევა; 3) პრეზიდენტის დანიშვნებთან დაკავშირებული დისკრეციული უფლებამოსილება; 4) კაბინეტის სხდომების თავმჯდომარეობა პრეზიდენტის მხრიდან; 5) პრეზიდენტის ვეტოს უფლება; 6) პრეზიდენტის უფლება შემოიღოს საგანგებო მდგომარეობა ხანგრძლივი ვადით ან/და პრეზიდენტის უფლება გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები; 7) პრეზიდენტის მთავარი როლი საგარეო პოლიტიკაში; 8)

⁸⁷ იხ. McGregor J., The Presidency in East Central Europe, დასახ. ნაშრ., გვ. 10-11.

პრეზიდენტის განსაკუთრებული როლი მთავრობის ჩამოყალიბებაში; 9) პრეზიდენტის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი.⁸⁸

საინტერესოა აგრეთვე ფრაის (Frye) მეთოდიც, რომელიც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ორ ჯგუფს გამოყოფს: ექსკლუზიურს და ერთობლივს (*shared*). პირველ ჯგუფში მას შეჰყავს ის უფლებამოსილებები, რომლებიც „მიეკუთვნება“ მხოლოდ პრეზიდენტს – ვეტოს უფლება, თანამდებობის პირთა დანიშვნა, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებების გამოცემის უფლება, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ერთობლივ უფლებამოსილებებს კი პრეზიდენტი ინაწილებს პარლამენტსა და მთავრობასთან ერთად, ასევე პრეზიდენტს ეკუთვნის ნარჩენი (*residual*) უფლებამოსილებები, რომელიც პრეზიდენტს რჩება პარლამენტისა და მთავრობის შემდეგ. ფრაის უფლებამოსილებების კატალოგი მოიცავს: პარლამენტის დათხოვნის, საკითხების რეფერენდუმზე გატანის, არჩევნების დანიშვნის, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის, მინისტრების დანიშვნის, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების დანიშვნის, უზენაესი სასამართლოს წევრების დანიშვნის, მოსამართლეთა დანიშვნის, გენერალური პროკურორის დანიშვნის, ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელის დანიშვნის, უშიშროების საბჭოს წევრების დანიშვნის, უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნის, შეიარაღებული ძალების მეთაურთა დანიშვნის, ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარეობის, საკანონმდებლო ვეტოს, კანონების საკონსტიტუციო სასამართლოში გაგზავნის, საკანონმდებლო ინიციატივის, საგანგებო სიტუაციებში კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის, კონსტიტუციაში ცვლილებების ინიცირების, პარლამენტის საგანგებო სესიის მოწვევის, პარლამენტის სესიებში მონაწილეობის, პარლამენტისადმი მიმართვების გაგზავნის, კაბინეტის სხდომის მოწვევისა და კაბინეტის სხდომაში მონაწილეობის უფლებამოსილებებს, ასევე პარლამენტის სესიაზე შეკრების შეუძლებლობისა და სხვა პერიოდებში განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს.⁸⁹

დანიელი მკვლევარები ნორგაარდის და იოჰანსენის (Johannsen) მიხედვით, პრეზიდენტის ხელისუფლების ინდექსის გამოთვლისათვის გამოიყენება ხელისუფლების სამი ძირითადი მიმართულებით კოდირება - სიმბოლური, დანიშნებთან დაკავშირებული რესურსებისა და პოლიტიკური რესურსების მიხედვით. ამასთან ერთად, ხდება პრეზიდენტის არჩევის წესისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის კოდირება. თუ პრეზიდენტი ამ რესურსებს ფლობს სრულად, შეუზღუდავად, მაშინ დაისმება „1“, ხოლო თუ მისი რესურსი შეზღუდულია „0.5“, თუ მას არა აქვს ასეთი ძალაუფლება „0“.⁹⁰

საკმაოდ საინტერესოა კროუელის (Krouwel) მეთოდი (**ცხრილი 7**), რომელიც ნაკლებად ითვალისწინებს მათემატიკურ თავისებურებებს (რაც სავსებით ტრადიციულია) და საკვლევი პრობლემისადმი ახლებური მიდგომით გამოირჩევა. ის ძირითადად პრეზიდენტის უფლებამოსილე-

⁸⁸ იხ. Siaroff P., დასახ. ნაშრ., გვ. 13-14.

⁸⁹ Frye T. A., Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies, In: Зазнаев О.И., Измерение президентской власти, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 147, кн. 1, Гуманитарные науки, 2005, с. 12.

⁹⁰ Johannsen L. and Nørgaard O., IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement and Impact of a Political Institution. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, 28 March – 4 April 2003, p. 8.

ბების კვლევაზე არ არის ორიენტირებული და უფრო მეტად პოლიტიკური სისტემის მუდმივ მახასიათებლებს წარმოგვიდგენს. კროუველი მმართველობის ორი მოდელის - პრეზიდენციალიზმსა და პარლამენტარიზმზე დაყრდნობით მათი ინდექსის გამოთვლის მეთოდოლოგს გვთავაზობს.⁹¹

ცხრილი 7. კროუველის მიერ წარმოდგენილი პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების ფორმულა
<p>I პრეზიდენტის არჩევნები; 1 პირდაპირი არჩევნები; 0 არაპირდაპირი არჩევნები (პრ. გამოთვლისათვის);⁹² 0 პირდაპირი არჩევნები; 1 არაპირდაპირი არჩევნები (პარ. გამოთვლისათვის);</p>
<p>II პარლამენტის დათხოვნა 1 - პარლამენტის დათხოვნის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს გააჩნია; 0.5 პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებას იყოფს სხვა მოთამაშესთან; 0 პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის არანაირი ფორმალური უფლებამოსილება (პრ. ინდექსისათვის); 1 - პარლამენტის დათხოვნის უფლება თავად პარლამენტს ეკუთვნის; 0.5 - პარლამენტი იყოფს ამ უფლებამოსილებას სხვა მოთამაშესთან; 0 - პარლამენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის არავითარი კონსტიტუციური უფლებამოსილება (პარ. ინდექსირებისთვის);</p>
<p>III. კაბინეტის დანიშვნა 1 - პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრებს (პრემიერ-მინისტრის ჩათვლით) დამოუკიდებლად; 0.5 პრეზიდენტი მინისტრების დანიშვნის და/ან პორთფელების განაწილების უფლებამოსილებას იყოფს პარლამენტთან ან სხვა მოთამაშესთან; 0 - პრეზიდენტს არა აქვს ფორმალური უფლებამოსილება გავლენა მოახდინოს კაბინეტის დანიშვნაში (პრ. ინდექსისათვის); 1 - მინისტრების დანიშვნის პრეროგატივა (პრემიერ-მინისტრის ჩათვლით) ეკისრებათ პარლამენტის პარტიებს; 0.5 პარტიული ლიდერები მინისტრების დანიშვნის და/ან პორთფელების განაწილების უფლებამოსილებას იყოფენ სხვა მოთამაშესთან 0 - პოლიტიკურ პარტიებს არა აქვთ შესაძლებლობა გავლენა მოახდინონ კაბინეტის პორთფელების განაწილებაზე (პარ. ინდექსისათვის);</p>
<p>IV. უნდობლობის ვოტში ახალი მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობისათვის 1 - არ მოითხოვება; 0 - მოითხოვება (პრ. ინდექსისათვის); 1 - მოითხოვება; 0 - არ მოითხოვება (პარ. ინდექს.);</p>
<p>V. უნდობლობის ვოტში, რომლის შემდეგაც კაბინეტი უნდა გადადგეს 1 - შეიძლება იგნორირებულ იქნას მთავრობის მიერ; 0 ნდობის ვოტუმის დაკარგვა ყოველთვის იწვევს კაბინეტის გადადგომას ან ალტერნატიულად პარლამენტის დათხოვნას (პრ. ინდექს.); 1 - ნდობის ვოტუმის დაკარგვა ყოველთვის იწვევს კაბინეტის გადადგომას ან ალტერნატიულად პარლამენტის დათხოვნას; 0 - შეიძლება იგნორირებულ იქნას მთავრობის მიერ (პარ. ინდექს.).</p>
<p>VI. პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლება 1 - პრეზიდენტი აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება; 0.5 - პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის კანონებს დაადოს ვეტო, მაგრამ არ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება; 0 - პრეზიდენტს არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლება (პრ. ინდექსი); 1 - საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მხოლოდ პარლამენტს აქვს; 0.5 - პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის კანონებს დაადოს ვეტო; 0 - (ეს მნიშვნელობა გვიჩვენებს, რომ პარლამენტი არ არის საკანონმდებლო ორგანო, რაც ექვინააღმდეგება დემოკრატიის განსაზღვრებას) (პარ. ინდექსი).</p>
<p>VII. აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება 1 - აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება ეკუთვნის მხოლოდ პრეზიდენტს; 0.5 - პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებას იყოფს მთავრობასთან; 0 - პრეზიდენტს არა აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება (პრ. ინდექსი); 1 - მთავრობა, რომელიც დამოკიდებულია პარლამენტზე, წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთადერთ ორგანოს; 0.5 - აღმასრულებელი ხელისუფლება გაყოფილია მთავრობასა და სხვა მოთამაშეს შორის (მაგალითად პრეზიდენტთან);</p>

⁹¹ Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science №02, 2003, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. p. 6.

⁹² ცხრილში ავტორის მიერ მოყვანილი შემოკლებანი გამოყენებულია შემდეგი მნიშვნელობებით: პრ - პრეზიდენციალიზმი; პარ - პარლამენტარიზმი.

0 - მთავრობა არ არის პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი, არამედ ანგარიშვალდებულია პრეზიდენტის წინაშე (პარ. ინდექს)

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science №02, 2003, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. p.

კოდირების დროს გამოიყენება შემდეგი რიცხობრივი მნიშვნელობები: როდესაც გამოითვლება პრეზიდენტის ინდექსი, მაშინ, ნიშნებისათვის, რომლებიც ერთმნიშვნელოვნად პრეზიდენციალიზმთან ასოცირდება იწერება 1 და იწერება 0 თუ ეს ნიშანი არანაირად არ შეიძლება დაუკავშირდეს საპრეზიდენტო სისტემას. პირიქით, თუ გამოითვლება პარლამენტის ინდექსი, 1 დაესმება პარლამენტარიზმის ნიშნებს, 0 თუ ნიშანი არ არის დამახასიათებელი პარლამენტარიზმისათვის. ერთობლივი და არასრული უფლებამოსილებებისათვის დაისმება 0.5. მაგალითად 0.5 დაისმის როდესაც პრეზიდენტი (როგორც პრეზიდენციალიზმის, ისე პარლამენტარიზმის ინდექსისათვის) იყოფს პარლამენტის დათხოვნას სხვა მოთამაშესთან.⁹³ პრეზიდენციალიზმისა და პარლამენტარიზმის ინდექსის განსაზღვრის შემდეგ, გამოითვლება პრეზიდენციალიზმის დონე შემდეგი ფორმულით: პრეზიდენციალიზმის ინდექსი-პარლამენტარიზმის ინდექსი=პრეზიდენციალიზმის დონეს. დადებითი მაჩვენებელი (+) მიუთითებს პრეზიდენციალიზმზე, ხოლო უარყოფითი (-) პარლამენტარიზმზე. კროუველის მეთოდიკა მნიშვნელოვანია, რადგან ის არ არის შეზღუდული მხოლოდ საპრეზიდენტო ხელისუფლების შეფასებით, არამედ ნებისმიერ მმართველობის ფორმაში საპრეზიდენტო და საპარლამენტო ელემენტების გაწონასწორებისაკენაა მიმართული, ნახევრად საპრეზიდენტო და ნახევრად საპარლამენტო მმართველობის ფორმის ჩათვლით. ავტორი მიუთითებს, რომ ამ ტიპის ანალიზი საშუალებას გვაძლევს უკეთესად გავიგოთ ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში საერთო სტაბილურობასთან დაკავშირებული პრობლემები.⁹⁴ გარდა ამისა ჩვენთვის მნიშვნელოვანია, რომ კროუველი ცდილობს გამოყოს საკანონმდებლო-აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობების სახეები და ამიტომაც აყალიბებს კიდევ ერთ - საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ბალანსის ინდექსს.⁹⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასებისათვის არსებული ზემოთ აღნიშნული ყველა მეთოდის მთავარი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ აჩვენოს თუ რას წარმოადგენს პრეზიდენტის ძალაუფლება, არის პრეზიდენტის ხელისუფლება ძლიერი თუ სუსტი, რა ხარისხის გავლენა აქვს პრეზიდენტს სახელმწიფოს სხვა პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების ეს ფორმები პირველ რიგში საშუალებას გვაძლევს განვსაზღვროთ ამა თუ იმ ქვეყნის მმართველობის ფორმა. თუმცა მეცნიერებს შორის დღემდე ბუნებრივია არ არსებობს ერთიანი ჩამოყალიბებული პოზიცია ამ საკითხზე. მაგალითად, მეტკალფი (Metcalf) ამტკიცებს, რომ მეცნიერებს შორის შეთანხმების მიღწევა იმასთან დაკავშირებით თუ როგორ შევაფასოთ საპრეზიდენტო ხელისუფლება, გაამარტივებს ნახევრად

⁹³ იხ. Krouwel A., დასახ. ნაშრ., გვ. 16-17.

⁹⁴ იქვე, გვ. 13.

⁹⁵ იქვე, გვ. 12, 17-18.

საპრეზიდენტო სისტემის საზღვრების დადგენის პროცესს.⁹⁶ ხოლო სიაროვი მიუთითებს, რომ სინამდვილეში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა არ არსებობს, თუ მას პრეზიდენტის უფლებამოსილებების პრიზმიდან შევხედავთ.⁹⁷

ამ მოსაზრებების გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ ზემოთ განხილული შეფასების ყველა მეთოდის (მაკგრეგორის მეთოდის გარდა) შესაძლებლობას იძლევა მივიღოთ პრეზიდენტის ხელისუფლების ფაქტიურად ერთი და იგივე სურათი. ამიტომაც ჩვენი აზრით, მეცნიერული კვლევისათვის შესაძლებელია თანაბრად გამოყენებულ იქნას ნებისმიერი მათგანი. აქედან გამომდინარე სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტისა და ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობების მეცნიერული კვლევისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია გამოვიყენოთ როგორც შუგარტისა და კერის, ისე მაკგრეგორისა და კროუველის მეთოდები. ვფიქრობთ, შუგარტის/კერის და მაკგრეგორის მეთოდები ძალიან მნიშვნელოვან კრიტერიუმებს მოიცავს და კარგად ავსებს ერთმანეთს, ხოლო კროუველის მეთოდი ჩვენთვის კიდევ უფრო საინტერესოა, რადგან ვფიქრობთ, ეს საშუალებას მოგვცემს კარგად შევაფასოთ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ჩამოყალიბებული მმართველობის ფორმაც და ამ სისტემების პირობებში ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის მექანიზმები. საბოლოოდ, პრეზიდენტის ხელისუფლების შეფასებისათვის პირველ რიგში, აუცილებელია მისი უფლებამოსილებების განხილვა. ამიტომაც ნაშრომის მეორე, მესამე და მეოთხე თავებში დეტალურად განვიხილავთ პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ხელისუფლების ცალკეულ შტოებთან ურთიერთობაში, ხოლო კვლევის დასკვნით ნაწილში მოვახდენთ პრეზიდენტის ხელისუფლების შეფასებას ჩვენს მიერ განხილული მეთოდების მიხედვით.

1.3.4. პრეზიდენტი-არბიტრი

ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის ერთ-ერთ არსებით თავისებურებას პრეზიდენტის არბიტრის სტატუსი წარმოადგენს. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების კონსტიტუციების მიხედვით, პრეზიდენტი არ შედის ხელისუფლების დანაწილების ტრადიციულ სამეულში და კონსტიტუციებში ჩადებულია პრეზიდენტი-არბიტრის იდეა, რომელსაც უმთავრესად პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები განაპირობებს პარლამენტისა და მთავრობის მიმართ - პარლამენტის დათხოვნისა და მთავრობის გადაყენების სახით. პირველად ეს კონცეფცია საფრანგეთის კონსტიტუციით იქნა განსაზღვრული 1958 წელს. საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი თავისი არბიტრის მეშვეობით უზრუნველყოფს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა ნორმალურ ფუნქციონირებას, ასევე სახელმწიფოს მემკვიდრეობითობას.⁹⁸

რას გულისხმობს პრეზიდენტის, როგორც არბიტრის სტატუსი და როგორ უნდა უზრუნველყოს პრეზიდენტმა არბიტრის როლის შესრულება ხელისუფლების ინსტიტუტებს შორის? ქართულ სამეცნიერო

⁹⁶ იხ. Metcalf L.K., *Measuring Presidential Power*, დასახ. ნაშრ., გვ. 662.

⁹⁷ იხ. Siaroff P., დასახ. ნაშრ., გვ. 307.

⁹⁸ საფრანგეთის კონსტიტუცია, მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, შემდგ. ა. დემეტრაშვილი, „იურიდიული ლიტერატურა“, თბ., 1992, გვ. 133.

ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრებას, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის არბიტრის მისიის შესრულებაზე პრეტენზიული ხელისუფალი შესაბამისად ძლიერ და რეალურად ანგარიშგასაწევ პოლიტიკურ ფიგურას უნდა წარმოადგენდეს, რისთვისაც მას სათანადო სამართლებრივი ბერკეტები სჭირდება. უპირველესად პრეზიდენტის ლეგიტიმურობის წყარო უნდა იყოს პარლამენტის იდენტური – მისი არჩევა, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მსგავსად უნდა ხდებოდეს უშუალოდ მოსახლეობის, ამომრჩეველია მიერ. ამასთან უნდა ფლობდეს კონსტიტუციით მკაცრად რეგლამენტირებულ შესაძლებლობებს როგორც აღმასრულებელ, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობისათვის. მაგრამ ასეთი მექანიზმების შემოღების ერთ-ერთი მიზანი უნდა იყოს ორ ხელისუფლებას შორის ძალაუფლების რეალურად დაბალანსება, პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილება და დაძლევა.⁹⁹

ჩვენი აზრით პრეზიდენტმა ეს ფუნქცია პირველ რიგში იმით უნდა შეასრულოს, რომ თავად არ უნდა მიეკუთვნებოდეს ხელისუფლების რომელიმე შტოს. საფრანგეთის მოდელის მიხედვით ტრადიციულ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისაგან განსხვავებით, პრეზიდენტს კონსტიტუციურად არ ეკუთვნის აღმასრულებელი ხელისუფლება, რაც მას ხელისუფლების შტოებისაგან დისტანცირების საშუალებას აძლევს. ეს არის ერთი უმთავრესი ფაქტორი პრეზიდენტი-არბიტრის კონცეფციისათვის. მეორე ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორია პრეზიდენტის საარბიტრო უფლებამოსილებები. იმისათვის, რომ პრეზიდენტმა შეასრულოს არბიტრის როლი, აუცილებელია ის ფლობდეს კონკრეტულ უფლებამოსილებებს ხელისუფლების შტოებთან მიმართებაში მათზე გავლენის მოსახდენად. მაგრამ აქ მთავარია ერთი ასპექტის გათვალისწინება - **პრეზიდენტს უნდა გააჩნდეს ხელისუფლების შტოებზე საჭიროების შემთხვევაში გავლენისა და ზემოქმედების მოხდენის მექანიზმები და არა თვით ხელისუფლების ამ შტოთა უფლებამოსილებები.** ეს ორი ერთმანეთისაგან განსხვავებული საკითხია, რასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს პრეზიდენტის მიერ არბიტრის როლის შესრულებისათვის.

პრეზიდენტის მიერ საარბიტრაჟო უფლებამოსილებების განხორციელების კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს წარმოადგენს ისეთი უფლებამოსილებები, როგორცაა მთავრობის გადაყენება, პარლამენტის დათხოვნა, ვეტოს უფლება, რეფერენდუმზე საკითხების გატანა, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა და ა.შ. ვინაიდან კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტს ფორმალურად არ გააჩნია აღმასრულებელი ხელისუფლება, მას შეუძლია პარლამენტსა და მთავრობას შორის კონფლიქტის შემთხვევაში დაითხოვოს პარლამენტი. ეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საარბიტრო უფლებამოსილებაა, რაც დამახასიათებელია მხოლოდ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისათვის. მაგრამ თუ პრეზიდენტს კონსტიტუცია მიანიჭებს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, რისი წყალობითაც ის ფაქტიურად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურადაც გამოვა (როგორც ბევრ პოსტსაბჭოურ ქვეყანაში) მაშინ პრეზიდენტი ვერ იქნება არბიტრი,

⁹⁹ ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულების პრობლემები საქართველოში, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2003, გვ. 145-146.

რადგან ის ყოველთვის მისი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ჩამოყალიბებული მთავრობის დაცვას შეეცდება. პრეზიდენტს მნიშვნელოვან საარბიტრო უფლებამოსილებას ანიჭებს პარლამენტის დათხოვნის უფლება. კერძოდ, იმ შემთხვევაში, როდესაც საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პარლამენტში მანდატების უმრავლესობას ოპოზიციური პარტია ან პარტიათა კოალიცია მოიპოვებს და მაღალი ფრაგმენტაციის გამო იგი ვერ ახერხებს მთავრობის ფორმირებას, პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი და ახალი არჩევნების შედეგად შეცვალოს ვითარება თავის სასარგებლოდ, რათა მიაღწიოს თავისი საკანონმდებლო ინიციატივების განხორციელებას. პრეზიდენტს შეუძლია ასევე საარბიტრო როლი შეასრულოს ვეტოს უფლების გამოყენებით, რითაც შესაძლებლობა აქვს დაბლოკოს პარლამენტის ან მთავრობის ზოგიერთი საკანონმდებლო ინიციატივა. საფრანგეთის პრაქტიკიდან მომდინარეობს ასევე საკანონმდებლო საკითხების პარლამენტის გვერდის ავლით, რეფერენდუმზე უშუალოდ ხალხისათვის გადასაწყვეტად წარდგენა, რაც ასევე ქმედითი საშუალებაა პრეზიდენტის ხელში საარბიტრაჟო უფლებამოსილებების შესასრულებლად. არბიტრის როლის შესრულება შეუძლია პრეზიდენტს ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების გამოყენებით. მას შეუძლია საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს მოსთხოვოს პარლამენტის ან მთავრობის მიერ მიღებული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმება.

პროფ. ჩირკინის აზრით, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მთავარი მახასიათებელია ის, რომ არის პრეზიდენტის სახელმწიფოებრივ ინსტიტუტებზე მაღლა დაყენების მისწრაფება, მაგრამ არა ისე, რომ მის ხელში იყოს ხელისუფლების სხვა შტოების სახელისუფლებო უფლებამოსილებები, არამედ იგი გამოდის, როგორც არბიტრი ხელისუფლების დანარჩენ შტოებთან მიმართებით. მეორე მხრივ, ამ სისტემას ახასიათებს ის, რომ პრეზიდენტი ასრულებს შემთანხმებლისა და შუამავლის ფუნქციას.¹⁰⁰ თუმცა ხშირად პრაქტიკაში არ ხდება ამ ოქროს შუალედის დაცვა და პრეზიდენტები აღჭურვილნი არიან მნიშვნელოვანი აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო უფლებამოსილებებით. მაგალითად, პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად გამოცხადება აზერბაიჯანში, ან საქართველოს პრეზიდენტისათვის საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება ამის ნათელი მაგალითია. ეს ფაქტები მეტყველებენ იმაზე, რომ პრეზიდენტი არბიტრად ვერ გამოვა ამ ქვეყნებში, რადგან მას თავად გააჩნია ერთ-ერთი შტოს კონსტიტუციური უფლებამოსილებები.

მსგავსი მიდგომა არის ამ საკითხის მიმართ თვით საფრანგეთშიც. ფრანგული მოდელის ზოგიერთი სპეციალისტი მიიჩნევს, რომ პრეზიდენტმა არბიტრაჟი ისე უნდა განახორციელოს, რომ არ ჩაერიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებში ან ამისათვის უნდა გამოიყენოს მხოლოდ კონსტიტუციით მინიჭებული საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები. კერძოდ, პრეზიდენტმა, რომელიც მოქმედებს როგორც უმაღლესი არბიტრი, მთავრობაზე გავლენა შეიძლება მოახდინოს სამი საშუალებით: 1) შეიძლება დაბლოკოს მთავრობა ორდონანსებზე ხელის მოწერაზე უარის თქმით; 2) პრეზიდენტი მოკლებულია პოლიტიკის შეცვლის უფლებამოსილებას, მაგრამ მას შეუძლია

¹⁰⁰ Чиркин В. Е., Президентская власть, Жур. «Государство и право», 1997 г., №5, с. 20-21.

გამოიყენოს ზეპირი პროტესტი, როგორც გავლენის მექანიზმი; 3) პრეზიდენტს შეუძლია არბიტრაჟი გამოიყენოს მხოლოდ სერიოზული კრიზისის დროს, მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას (მე-16 მუხლი).¹⁰¹ აღსანიშნავია, რომ ოპოზიციური მთავრობის ორდონანსების პრეზიდენტი მიერ ხელმოწერის შეფერხება ცერემონია-აღურ ხასიათს ატარებს და პრაქტიკაში იგი არბიტრაჟისათვის პრეზიდენტს მთავრობის საწინააღმდეგო იარაღად თითქმის არასდროს გამოუყენებია. ფაქტიურად კონსტიტუციის მე-13 მუხლი პრეზიდენტს არ აძლევს უფლებას ხელი მოაწეროს ან არ მოაწეროს ორდონანსებს, იქ მარტივად წერია, რომ „პრეზიდენტი ხელს აწერს მინისტრთა კაბინეტში განხილულ ორდონანსებსა და დეკრეტებს“. თუმცა პრაქტიკაში, პირველი თანაცხოვრების დროს, პრეზიდენტ მიტერანს ჰქონდა სურვილი დაებრუნებინა შირაკის მთავრობისათვის პრივატიზებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები.¹⁰² რაც შეეხება პრეზიდენტის მეორე მოქმედებას, პრეზიდენტის მხრიდან პრემიერის მისამართით საჯარო კრიტიკის მაგალითები არსებობს საფრანგეთში თანაცხოვრების პერიოდში, ხოლო მესამე მოქმედებას ჯერ აღვილი არ ჰქონია. საერთოდ მიიჩნევენ, რომ საზღვარი პრეზიდენტი-არბიტრსა და პრეზიდენტ-არაარბიტრს შორის ძალიან ბუნდოვანია. თუ კონსტიტუცია ნათლად ადგენს რომ პრეზიდენტი არის არბიტრი, პრაქტიკაში ამ საკითხის ასე ნათლად განსაზღვრა რთულია.¹⁰³

ზოგიერთი სპეციალისტი იმასაც კი აღნიშნავს, რომ თუ პრეზიდენტი არ არის არბიტრი თანაცხოვრების დროს, მაშინ ახალ არბიტრად პრემიერ-მინისტრი გამოდის. მათი აზრით, დანიშვნის შემდეგ პრემიერ-მინისტრი დაუყოვნებლივ შეუდგება კაბინეტის ფორმირებას. კაბინეტი ყოველთვის მისი თავისუფალი არჩევანით ჩამოყალიბებული ვერ იქნება, ამიტომ პირიქით, პრემიერ-მინისტრს სჭირდება პარტიული ბალანსი კაბინეტის წევრების შერჩევისას. გარდა ამისა, რადგან პრემიერ-მინისტრი თანაცხოვრების პირობებშია, მას პრეზიდენტის აზრის გათვალისწინებაც სჭირდება. პრემიერ-მინისტრს გააჩნია პასუხისმგებლობა, როგორც არბიტრს, რომელმაც უნდა ჩამოაყალიბოს მთავრობა, რომელიც მხარდაჭერილი იქნება როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის მხრიდან, და მისცემს საფრანგეთს ეფექტურ ნათელ მომავალს.¹⁰⁴

ამდენად პრეზიდენტის მიერ არბიტრის სტატუსის ეფექტური განხორციელება ხელისუფლების ცალკეული შტოებისაგან მის მაქსიმალურ დამოუკიდებლობას მოითხოვს. ეს არა მხოლოდ კონსტიტუციური, არამედ პოლიტიკური თვალსაზრისითაც რთულად მისაღწევი მიზანია. მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიუთითებს, რომ ახალი შეხედულებები სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობისა და მთლიანობის შესახებ გულისხმობენ ტრადიციული სახელისუფლებო სამეულში სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ცვლილებების აუცილებლობას, რამდენადაც ის უკვე ვეღარ აკმაყოფილებს თანამედროვე პირობებში აუცილებელ სახელისუფლებო ურთიერთობების მთელ მრავალფეროვნებას. ამით ხსნიან სწორედ

¹⁰¹ Herlin Chien, Exploring Micro-Dynamics of French Cohabitation – A Historical Interpretation, Ph.D. Doctoral Dissertation, Political Science, Comparative Politics, Graduate Institute of political Science, National Sun-sen University, Spring Semester 2008, p. 173.

¹⁰² იხ. Herlin Chien, დასახ. ნაშრ. გვ. 174.

¹⁰³ Ibid, p. 175-176.

¹⁰⁴ Ibid, p. 176.

საზოგადოებრივ მექანიზმში საარბიტრაჟო-საინტეგრაციო ფუნქციის გამოყოფის აუცილებლობას და მის საფუძველზე საპრეზიდენტო ხელისუფლების შტოს ჩამოყალიბებას. თუმცა ასეთი მიდგომის დროს, კლასიკური საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შტოების ურთიერთობები ეჭვის ქვეშ დგება, პრობლემური ხდება თვით ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია.¹⁰⁵

თუ ხელისუფლების დანაწილების ტრადიციული პრინციპი ითვალისწინებდა ხელისუფლების დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ინსტიტუტებს შორის, თანამედროვე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემასთან დაკავშირებულ სამეცნიერო კვლევებში, შეიმჩნევა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოდიფიცირება პრეზიდენტის საარბიტრაჟო როლის გათვალისწინების გამო. კერძოდ, ვინაიდან პრეზიდენტი არ მიეკუთვნება ხელისუფლების არცერთ შტოს, მაგრამ ცალკეული უფლებამოსილებების წყალობით ხელისუფლების განხორციელებაში მაინც მონაწილეობს, ზოგჯერ მას საპრეზიდენტო ხელისუფლებასაც უწოდებენ.¹⁰⁶ სპეციალისტთა შეხედულებით, პრეზიდენტის აღმასრულებელ ხელისუფლების კონსტიტუციაში შეუტანლობა ქმნის ახალი (საპრეზიდენტო) ხელისუფლების შტოს იურიდიული სახეს რის შესაბამისადაც, საპრეზიდენტო ხელისუფლება ხელისუფლების დანაწილების სისტემიდან გამოტანილ და დამოუკიდებელ ხელისუფლების სახედ ყალიბდება.¹⁰⁷

თუმცა ხელისუფლების ცალკეული ინსტიტუტების უფლებამოსილებათა არსებობა ჯერ კიდევ არ უნდა ნიშნავდეს ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს არსებობას, ეს საკითხი მეტად პრობლემატურია და შემდგომ სერიოზულ შესწავლას საჭიროებს. მაგრამ ამასთან ერთად, შეუძლებელია წარმოვიდგინოთ ხელი-სუფლების ფუნქციონირება თანამედროვე სახელმწიფოში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე ავტორიტეტული არბიტრის, კონსტიტუციური წყობილების, საზოგადოების არსებული ღირებულებების დამცავის გარეშე, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სტაბილურობას, სახელმწიფოს შიგნით და გარეთ განასახიერებს არა მარტო ერისა და სახელმწიფოს ერთიანობას, არამედ ასევე უზრუნველყოფს ხელისუფლებათა აუცილებელ ურთიერთქმედებას. პრეზიდენტი შემთანხმებელი პროცედურების გამოყენებით კოორდინაციას უწევს სახელმწიფო ორგანოების მოქმედებებს მათ შორის წინააღმდეგობისას. შემთანხმებელი გადაწყვეტილების მიუღწევლობის შემთხვევაში კი შეუძლია საქმე განსახილველად სასამართლოს შესაბამის ორგანოს გადასცეს.¹⁰⁸

მეორე მხრივ, როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, რუსეთის, სომხეთის, უკრაინის, საქართველოს, ლიტვისა და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციები პრეზიდენტს ანიჭებენ პოლიტიკურ-სამართლებრივ ინსტიტუტებს შორის არბიტრის როლს, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ მათ გააჩნიათ საერთო ხასიათის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები. პრეზი-

¹⁰⁵ Балытников В., Иванов В., Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновляя, Жур. «Конституционное право - восточноевропейское обозрение», 2000 г., №2(31), с. 90.

¹⁰⁶ Авакян Л., Президент Российской Федерации: Эволюция конституционно-правового статуса, «вестник Московского Университета», серия 11, Право, №1, 1998 г., с. 160.

¹⁰⁷ Шмиwonян Г. А., Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении, Жур. «Государство и право», №1, 2000 г., с. 88.

¹⁰⁸ იხ. Паречина С.Г., დასახ. ნაშრ., გვ. 30.

დენტი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ნორმალური ფუნქციონირებისათვის უნდა სარგებლობდეს ამ უფლებამოსილებებით, მაგრამ პრაქტიკა არა მარტო ამ რესპუბლიკებში, არამედ ასევე ევროპის სხვა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებშიც აჩვენებს, რომ პრეზიდენტები არბიტრაჟის უფლებას განმარტავენ ისე ფართოდ, რამდენადაც ამის საშუალებას იძლევა პოლიტიკური ძალების ურთიერთმიმართება.¹⁰⁹

შესაძლოა პრეზიდენტმა გამოიყენოს თავისი შესაძლებლობა - იყოს ყველა მოქალაქის პრეზიდენტი, ან იმოქმედოს დეზინტეგრაციისა და პოლარიზაციის გზით, ეს დამოკიდებულია არა მარტო სოციალურ სტრუქტურაზე, არამედ ასევე სახელმწიფოს მეთაურის პოლიტიკურ მიზნებზეც. ეს გულისხმობს იმას, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის თანამდებობის ინტერპრეტაცია როგორც ნეიტრალური პირის ყოველთვის შეუძლებელია. პრეზიდენტის გადაწყვეტილება შეიძლება განვიხილოთ ნეიტრალურად, როდესაც მისი საქმიანობა პოზიტიურ შედეგებს მოიტანს, მაგრამ ეს ხელსაყრელი უნდა იყოს ასევე პოლიტიკური პარტიებისა და სხვა სოციალური ინტერესების წარმომადგენლებისათვის. ...პრეზიდენტს შეუძლია ნებისმიერი მიზეზით იმოქმედოს, როგორც ნეიტრალურმა, მაგრამ იგი წარმოადგენს მთელ ერს და მისი გადაწყვეტილებები ხშირად ყოფს საზოგადოებას. პრეზიდენტი ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პოლიტიკური ინსტიტუტია თავისი პოლიტიკური ინტერესებით, რომლებიც ხშირად, თავისი თანამდებობის შენარჩუნებისათვის გამოიყენება. იდეა, რომ ის იმოქმედებს, როგორც ნეიტრალური არის ილუზია.¹¹⁰

ასეთი კრიტიკული შეფასებები გამოწვეულია რეალურ პოლიტიკურ პრაქტიკაში პრეზიდენტი-არბიტრის კონსტიტუციური პრინციპის სერიოზული დამახინჯებით. განსაკუთრებით ეს დამახასიათებელია პოსტსაბჭოური ქვეყნებისათვის. ამიტომაც ამ ქვეყნებში პრეზიდენტის ინსტიტუტს არბიტრის ნაცვლად, ხელისუფლების ცალკე შტოდ განიხილავენ. მაგალითად სომხეთის სამეცნიერო ლიტერატურაში აღნიშნავენ, რომ სომხეთში ძლიერია პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი არბიტრის უფლებამოსილებები. ეს საკოორდინაციო ფუნქცია უდიდეს გავლენას ახდენს სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მთელ ინსტიტუტზე. ამავე დროს ქვეყნის გამაერთიანებლისა და ერის ერთიანობის ასეთ საარბიტრაჟო როლს ამ ინსტიტუტის სახელმწიფო არენაზე დომინირებამდე მივყავართ. ასეთი დომინირების გამო, სომხეთის პრეზიდენტის მთელ რიგ უფლებებსა და უფლებამოსილებებს არ გააჩნიათ არავითარი გამაწონასწორებელი მექანიზმი (ისინი კი უნდა ასრულებდნენ ასეთ ფუნქციას ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების კლასიკური მოდელის მიხედვით).¹¹¹ ამიტომაც სპეციალისტთა აზრით, სომხეთში, რუსეთსა და ბევრ სხვა პოსტსაბჭოურ სახელმწიფოებში პრეზიდენტის ინსტიტუტი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში თავისი როლისა და დანიშნულების მიხედვით, შეიძლება დახასიათდეს, როგორც დამოუკიდებელი მეოთხე საპრეზიდენტო ხელისუფლება.¹¹² პრეზიდენტის

¹⁰⁹ იხ. Арутюнян А., Институт президента в постсоветских республиках, დასახ. ნაშრ., გვ. 76.
¹¹⁰ Ernst Veser, Semi-presidentialism - Duverger's Concept – A New Political System Model, Department of political Science, School of Education, University of Cologne, 1997, pp. 55-56
¹¹¹ იხ. Джангириян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 94.
¹¹² იქვე, გვ. 98.

ხელისუფლება აჩვენებს თავის პრიორიტეტს როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, ისე ხელისუფლების დანარჩენ შტოებზე.¹¹³

თუ რამდენად არის პრეზიდენტი კონკრეტულად სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის, ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებთან პრეზიდენტის ურთიერთობის საკითხების შესწავლის შემდეგ შეიძლება განვსაზღვროთ. ამიტომაც ამ საკითხზე მოსაზრებები ნაშრომის დასკვნით ნაწილში იქნება წარმოდგენილი.

1.4. მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის პრობლემური მხარეები

მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას კონსტიტუციურად განსაზღვრული, თავისი დამახასიათებელი ნიშნები გააჩნია, რაზედაც გვექონდა უკვე საუბარი. თუმცა ამ სისტემის სახელისუფლებო ურთიერთობები კიდევ რამდენიმე საყურადღებო პრობლემას წარმოაჩენს, რაზედაც ყველაზე ხშირად არის გამახვილებული ყურადღება ევროპელი და ამერიკელი კონსტიტუციონალისტების მიერ. ალბათ ჩვენც ვერ ავუვლით გვერდს მათ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების სახელისუფლებო ურთიერთობების დახასიათებისას, რადგან ეს ფაქტორები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავენ პრეზიდენტის სახელმწიფო ხელისუფლების განშტოებებთან ურთიერთობების შინაარსს. მათ შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დამახასიათებელ ნიშანს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგი, ე.წ. ბიცეფალური სტრუქტურა წარმოადგენს.

1.4.1. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგი, ე.წ. ბიცეფალური სტრუქტურა

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგი ბუნების შესახებ საკმაოდ ბევრი სამეცნიერო კვლევა არსებობს. ამ საკითხების ერთ-ერთი ცნობილი მკვლევარის ჯოვანი სარტორის განმარტებით, ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა არის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის განუყოფელი ელემენტი, რაც პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კონკურენციის შესაძლებლობებს გულისხმობს. მისი აზრით, ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლება შედგება სამი ელემენტისაგან: 1. პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისაგან, მაგრამ არ შეუძლია მართოს დამოუკიდებლად და უშუალოდ: გადაწყვეტილებები უნდა მომდინარეობდეს და განიხილებოდეს „მისი“ მთავრობის მიერ; 2. პრემიერ-მინისტრი და მისი კაბინეტი დამოუკიდებელია პრეზიდენტისაგან და ამავე დროს დამოკიდებულია პარლამენტზე; იგი უნდა ეყრდნობოდეს საპარლამენტო უმრავლესობას, ყოველ შემთხვევაში იმ დროს, როდესაც დგება ნდობის ან უნდობლობის საკითხი; 3. ხელისუფლების ორმაგი სტრუქტურა განსხვავებული წონასწორობის დამყარების შესაძლებლობას იძლევა აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოებს შორის, ვინაიდან ისინი ყოველთვის ინარჩუნებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების თითოეული კომპონენტის „პოტენციურ ავტონომიას“.¹¹⁴

¹¹³ იხ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 100.

¹¹⁴ Sartori Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata, Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 2004, p. 146.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ევროპაში, განსაკუთრებით ყოფილ სოციალისტურ სივრცესა და პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, სადაც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემები ჩამოყალიბდა, სახელმწიფოს მეთაური ადმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში სხვადასხვა ხარისხით იქნა ჩართული. მაშინ, როდესაც სულ უფრო ვლინდებოდა ორი სუბიექტის: პრეზიდენტისა და მთავრობის (პრემიერ-მინისტრის) მიერ ადმასრულებელ ხელისუფლების ხელმძღვანელობის ტენდენცია, სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჩნდა ორმაგი ადმასრულებელი ხელისუფლების, ორმაგი ლიდერობის, სხვაგვარად დუალისტური სისტემა.¹¹⁵ ამ ორმაგი ადმასრულებელი ხელისუფლების ერთ ნაწილს - პრეზიდენტს აქვს დამოუკიდებელი წყარო და განცალკევებულია ასამბლეისაგან, ხოლო მეორე ნაწილის - პრემიერ-მინისტრის (და კაბინეტის) ხელისუფლების წყარო ასამბლეის უმრავლესობისაგან მომდინარეობს.¹¹⁶

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ორმაგი ადმასრულებელი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობებს. ადმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში ორი სუბიექტის: პრეზიდენტისა და მთავრობის მონაწილეობა სხვადასხვა ხარისხით ვლინდება კონსტიტუციურ პრაქტიკაში, რამაც თავის მხრივ სხვადასხვა მოდელების კლასიფიკაცია გამოიწვია თვით ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შიგნით. ეს მოდელები კარგად წარმოაჩენენ ადმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგ ბუნებას. ამ თვალსაზრისით სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორ სახეს - პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემას. პრემიერ-საპრეზიდენტო მოდელის მთავარი ნიშანია ის, რომ პრემიერ-მინისტრი როგორც წესი, პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. ეს იმას ნიშნავს, რომ თუ პარლამენტი პრემიერ-მინისტრს პრეზიდენტის ოპოზიციიდან აირჩევს, პრეზიდენტი უნდა დაეთანხმოს და მიიღოს ასეთი დანიშვნა¹¹⁷. პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემის პირობებში სხვა ვითარებაა, აქ პრეზიდენტი ინარჩუნებს პრემიერ-მინისტრისა და კაბინეტის გადაყენების შესაძლებლობას. ასე, რომ პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობა იერარქიულია. თუმცა, პრემიერ-მინისტრი ინარჩუნებს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის შესაძლებლობას. ამის შედეგად ინსტიტუტები მოქმედებენ ურთიერთმოქმედების რეჟიმში, მაგრამ ეს არის ურთიერთობა პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის. თუ პარლამენტი გადაწყვეტს პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს პრეზიდენტის პოლიტიკურ ოპოზიციაში მყოფი პირი, პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის მხრიდან დათხოვნის რისკის ქვეშ იქნება და პირიქით, როდესაც პრეზიდენტი გადაწყვეტს პრემიერ მინისტრად დანიშნოს თავისი თანაპარტიელი, მაგრამ პარლამენტი ოპოზიციური, პარლამენტს შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი.¹¹⁸

¹¹⁵ Blondel J., *Dual Leadership in the Contemporary World*, in Lijphart *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, London, 1992, pp.162-172

¹¹⁶ Matthew Soberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies University of California, San Diego, September, 2005 p. 3.

¹¹⁷ იხ. Elgie Robert and McMenamin Iain, *Variation With Semi-Presidentialism: Cohabitation, Cabinet Stability and Non-partisan Prime Ministers*, დასახ. ნაშრ., გვ. 7.

¹¹⁸ იქვე, გვ. 7.

ბევრი სპეციალისტი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მიმართ ძირითადი თეორიული და პოლიტიკური ვნებათაღელვის მიზეზად - ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით შესაძლო კონფლიქტს განიხილავს. თუ დაუბრუნდებით ფრანგულ მაგალითს, ჩვენ დავინახავთ, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა საფრანგეთში ზოგადად, პრეზიდენტ-პრემიერის ურთიერთობების ორ სახეს გამოხატავს. პირველი, როდესაც პრეზიდენტს აქვს უმრავლესობა პარლამენტში (რაც ჩვეულებრივი შემთხვევაა), სისტემა მუშაობს ზოგადად პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით. ის ხელმძღვანელობს მთავრობას დე-იურე და დე-ფაქტო. პრემიერ-მინისტრი ინიშნება პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით და პრეზიდენტთან მიმართებაში დაქვემდებარებულ პოზიციაშია. ის მართავს ადმინისტრაციას და უძღვება კაბინეტის ტექნიკურ მენეჯმენტს პრეზიდენტის საერთო ხელმძღვანელობის ქვეშ.

მეორე შემთხვევა გულისხმობს ვითარებას, როდესაც პრეზიდენტი ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშეა. ამ სიტუაციაში ის იძულებულია პრემიერ-მინისტრად საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი დანიშნოს. ამ შემთხვევაში ფრანგული სისტემა ფუნქციონირებს საპარლამენტო ვარიანტით. რეალური პოლიტიკური ხელმძღვანელობა კაბინეტის მიმართ პრემიერის ხელშია, რომელიც პასუხისმგებელია მიმდინარე პოლიტიკაზე და უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს. პრეზიდენტმა უკან უნდა დაიხიოს კაბინეტის მიმართ ძალაუფლების მოთხოვნის საგან. ეს პრაქტიკული ურთიერთობები პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის ფრანგულ ლიტერატურაში „თანაცხოვრებად“ იწოდება. საფრანგეთის უახლოეს ისტორიაში პრეზიდენტი ორჯერ იყო ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობით მხარდაჭერილი პრემიერ-მინისტრის წინაშე.¹¹⁹

ამდენად ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემა გარკვეულწილად მყარ საფუძველს აცლის სამეცნიერო კვლევებში გაჩენილ იდეას - პრეზიდენტი-არბიტრის შესახებ. ლოგიკურია, რომ თუ პრეზიდენტი რაიმე ფორმით მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში, ის ვერ ჩაითვლება არბიტრად, როგორც ეს იყო ჩაფიქრებული ფრანგული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შექმნისას. ამიტომაც მკვლევარები ზოგჯერ მიუთითებენ, რომ: „...ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის უპირატესობის მთავარი გადამწყვეტი არგუმენტი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტი იკავებს არბიტრის ადგილს პარლამენტსა და კაბინეტს შორის, არ მუშაობს. პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობისა და საზოგადოების მიერ აღიქმება, როგორც არბიტრი, მაგრამ როგორც ორგანული, განუყოფელი და მეტად მნიშვნელოვანი, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე სრულად პასუხისმგებელი ნაწილი. დასაწყისში პრეზიდენტმა შეიძლება დაიკავოს არბიტრის როლი და შეუძლია გამოიყენოს პრემიერ-მინისტრები, სტივენ ჰოლმსის (Holmes) სიტყვებით რომ ვთქვათ: „ბუფერებად, რომლებმაც უნდა შეაკავონ ის გულისწყრომა, რომელიც გარდაუვალია ტრანსფორმაციის პროცესში.“¹²⁰

¹¹⁹ Oleg Protsyk, Do Institutions Matter? Semi-presidentialism in Comparative Perspective, Institute on East Central Europe, March, 1997, p. 9, the article is available on the Website: <<http://www.ciaonet.org/conf/ece01/ece01pro.html>>, [Accessed: 31.12.2009].

¹²⁰ იქვე, გვ. 9.

თუმცა მეცნიერები იმასაც აღნიშნავენ, რომ: „...ასეთი სიტუაცია არ შეიძლება გაგრძელდეს განუსაზღვრელი ვადით, რადგან პრეზიდენტი არის არა მარტო ნომინალური ხელმძღვანელი, არამედ ყველაზე ძლიერი სახელმწიფო ოფიციალური პირი, რომელიც ფლობს ძალიან არსებით უფლებამოსილებებს, საბოლოო ჯამში, ატარებს მთავარ პასუხისმგებლობას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. რეფორმების პროცესში განმეორებითი მარცხებისა და ცხოვრების დონის მუდმივი დაცემის გამო პრეტენზიები პრემიერიდან პრეზიდენტისაკენ ინაცვლებს. ეს ტენდენცია ბევრ პოსტკომუნისტურ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების პრაქტიკაში შეიძლება ვნახოთ: უკრაინაში, პოლონეთში, რუსეთში და ბელორუსიაში.¹²¹ ხუან ლინცის აზრით, ბევრ შემთხვევაში, ისევე როგორც საფრანგეთში 1958-1962 წლებში, უმთავრესი აზრთა სხვადასხვაობა ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების განმარტებისათვის იყო პოლიტიკური პარტიების უნდობლობა, თუმცა ასეთი სიტემის ფუნქციონირება საბოლოოდ დამოკიდებულია პარტიებზე და ურთიერთობებზე პრეზიდენტსა და პარტიებს, პარტიულ სისტემას შორის. პარტიებს შორის ნეიტრალური საარბიტრაჟო ხელისუფლების იდეა ძალიან პოპულარული იყო იმ ქვეყნებში, სადაც პარტიებს შორის პოლარიზაციამ პარლამენტარიზმს დაბრკოლებები შეუქმნა.¹²²

ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების მაჩვენებელია ასევე ის, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში სუსტდება პრემიერ-მინისტრის როლი. მაგალითად, პროტსიკი აანალიზებს რა უკრაინის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორმაგ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მიუთითებს, რომ: „...ფაქტორი, რომელმაც უკრაინის პრეზიდენტურის საარბიტრო ხასიათის შესახებ ილუზიები გააქრო, იყო პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის ხასიათი. უკრაინაში როგორც ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკების უმრავლესობაში, სადაც მოუმწიფარი პარტიული სისტემა არსებობს, პრემიერ-მინისტრის პოსტს ყოველთვის იკავებენ არა პოლიტიკური პარტიების ან პარტიული კოალიციის ლიდერები, არამედ ტექნოკრატები. ისინი დებულობენ მხარდაჭერას პარლამენტში პარტიების მნიშვნელოვანი ნაწილისაგან, მაგრამ არ არიან გავლენიანი პოლიტიკური ლიდერები. პრაქტიკულად ეს ნიშნავს, რომ მთელი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მთავრობის საქმიანობაზე ეკისრება პრეზიდენტს¹²³.

უნდა აღინიშნოს, რომ ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლება სულაც არ გულისხმობს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის თანაბარ უფლებამოსილებებს აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში. ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ბუნება ითვალისწინებს ორი სუბიექტის მონაწილეობას აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, მაგრამ კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და კონსტიტუციური პრაქტიკა სხვაგვარ სურათს იძლევა. ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტის მქონე ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნებში არის მისწრაფება უფლებამოსილებების პრეზიდენტის ხელში კონცენტრაციისაკენ, რაც წმინდა საპრეზიდენტო სისტემას წააგავს. ნახევრად საპრეზიდენტო

¹²¹ იხ. Oleg Protsyk, Do Institutions Matter? Semi-presidentialism in Comparative Perspective, გვ. 9.
¹²² Juan J. Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? in The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives, Volume 1, Edited b Juan J. Linz and Rturо Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 50.
¹²³ იხ. Oleg Protsyk, Do Institutions Matter? Semi-presidentialism in Comparative Perspective, გვ. 9.

სისტემაში პრეზიდენტი, რომელიც სარგებლობს პარლამენტის უმრავლესობის მხარდაჭერით, მზად არის დანიშნოს ლოიალური პრემიერ-მინისტრი, რომლის კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიც პრეზიდენტის დღის წესრიგის აღსრულებისაკენ იქნება მიმართული. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების მქონე პრეზიდენტს მომავალი უფლებამოსილებები ირიბად, პრემიერ-მინისტრის დათმობების ხარჯზე შეუძლია განახორციელოს.¹²⁴

ზოგიერთი სპეციალისტი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორ ტიპს გამოყოფს: პორიზონტალურს და ვერტიკალურს.¹²⁵ პორიზონტალური ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების დროს პრეზიდენტი თანამშრომლობს პრემიერ-მინისტრთან ნებისმიერ დროს ყველა დონეზე, მეორე შემთხვევაში ვერტიკალურ ტიპის დროს კი პრეზიდენტი გამოდის როგორც ლიდერი მხოლოდ კრიზისების, საგანგებო მდგომარეობის დროს, ყველა სხვა შემთხვევაში ის არის პრემიერ-მინისტრზე ზემდგომი და მხოლოდ მასთან ერთად ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას.¹²⁶ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პორიზონტალური ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების მახასიათებელია ის, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორივე მფლობელი ერთმანეთთან მუდმივ კონკურენციაში არიან, რაც როგორც წესი, დამღუპველია ეროვნული ინტერესებისათვის. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ვერტიკალური ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დამახასიათებელია, რომ ჩვეულებრივ ვითარებაში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი არის მთავრობის ლიდერი, რომელიც პარლამენტის წინაშე არის პასუხისმგებელი, მაგრამ კრიზისების დროს, პრეზიდენტს შეუძლია ჩაერიოს და საგანგებო უფლებამოსილებები განახორციელოს. პირველ შემთხვევაში ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორივე მფლობელის ხელისუფლება აღრეული, ხოლო მეორე შემთხვევაში ნათლად განაწილებულია.¹²⁷

სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ მთავრობასთან ერთად, პრეზიდენტისათვის აღმასრულებელი უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ნაწილის მინიჭება აღმასრულებელი ხელისუფლების განშტოების პოტენციურად მტრულ ნაწილებად გაყოფას ნიშნავს, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს სახელმწიფოს ფუნქციონირებას.¹²⁸ რობერტ ელჯის აზრით, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის საწინააღმდეგო ერთ-ერთი არგუმენტი უკავშირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორმაგ ბუნებას. კრიტიკას იმსახურებს ორმაგი ხელმძღვანელის პრობლემა მაშინაც კი, როდესაც პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთი და იმავე პარტიიდან ან კოალიციიდან არიან. ელჯი ეთანხმება სულეიმანს, რომელიც მიუთითებს, რომ „ამის მიზეზია კონკურენციის ელემენტი, რომელიც სისტემას შემოაქვს“. ლინცისათვის „შედეგი გარდაუვალია - დიდ პოლიტიკანობას და ინტრიგებს შეუძლიათ შეაჩერონ გადაწყვეტი-

¹²⁴ იხ. Elgie Robert and McMenamin Iain, Semi-presidentialism and democratic performance, გვ. 17.
¹²⁵ Yu-chung Shen, The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution, *Journal of Politics and Law*, Vol. 2, No. 3, September, 2009, p. 39.
¹²⁶ Ibid, p. 40.
¹²⁷ Ibid, p. 41.
¹²⁸ ჰერმან შვარცი, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ARIS საქართველო, 2003, გვ 352.

ლებების მიღების პროცესი და პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრს შორის ბრძოლის გამო დაპირისპირებულ პოლიტიკამდე მიგვიყვანოს.¹²⁹

14.2. ე.წ. „თანაცხოვრება“ მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციისას, მკვლევარები გამოყოფენ მმართველობის სისტემის ქვეტიპს, რომელიც ასახავს მდგომარეობას, როდესაც საკანონმდებლო ორგანოში საპარლამენტო უმრავლესობა ეკუთვნის ერთ პარტიას ან კოალიციას, მაგრამ პრეზიდენტი მიეკუთვნება ამ უმრავლესობასთან ოპოზიციაში მყოფ პარტიას ან არ არის არცერთი პარტიის წევრი. ფრანგულ ლიტერატურაში ამ სისტემას ხშირად „თანაცხოვრებას“ (*cohabitation*), უწოდებენ, რომელიც ასახავს იდეას, რომ ორი შეუთავსებელი ადამიანი იძულებულია ერთად იცხოვროს.

„თანაცხოვრება“ სათავეს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის სამ-შობლოდან - საფრანგეთიდან იღებს. საფრანგეთში „თანაცხოვრებას“ 1958 წლის კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ, სამ შემთხვევაში ჰქონდა ადგილი: 1986-1988 წლებში, სოციალისტ პრეზიდენტ მიტერანსა და კონსერვატორ პრემიერ-მინისტრს შირაკს შორის, 1993-1995 წლებში პრეზიდენტ მიტერანსა და მეორე კონსერვატორ ედუარდ ბალადურს შორის და 1997-2002 წლებში პრეზიდენტ შირაკს და სოციალისტ პრემიერ-მინისტრს ლეონ ჟესპენს შორის. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ასეთ შემთხვევას პრაქტიკულად ადგილი არ ჰქონია ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა. მაგალითად, რობერტ ელჯი მიიჩნევს, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში აზერბაიჯანსა და სომხეთში „თანაცხოვრებას“ და გაყოფილი უმცირესობის მმართველობას 1995 წლიდან 2004 წლის ჩათვლით ადგილი არ ჰქონია. მისი აზრით, მხოლოდ 1992-95 წლებში, კონსტიტუციის მიღებამდე ჰქონდა ადგილი გაყოფილი უმცირესობის მმართველობას სომხეთში.¹³⁰

სინდი სკაჩი (Skach) ახასიათებს, რა „თანაცხოვრების“ მდგომარეობას, მიუთითებს, რომ ასეთ ვითარებაში საკანონმდებლო უმრავლესობა მხარს უჭერს მთავრობას, არსებობს გარკვეული უწყვეტობა და მთავრობისადმი ნდობის იმედიც. ამ ქვეტიპს ბევრად უფრო დიდი მიდრეკილება აქვს კონფლიქტებისადმი, ვიდრე გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობას. თუ პრეზიდენტს გააჩნია თავისი საკუთარი დღის წესრიგი და არ სურს დაუთმოს იგი პრემიერ-მინისტრს, ამ დროს იდეოლოგიური (ან სხვა) თვალსაზრისით საკანონმდებლო ორგანოსა და პრეზიდენტის კონფლიქტი ღრმავდება. კონფლიქტამდე შეიძლება მიგვიყვანოს ასევე მოდელის დაძაბულმა ურთიერთობებმა, როდესაც პრეზიდენტს შეუძლია თავისი უფლებამოსი-ლებები სრულად განახორციელოს. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი ინარჩუნებს შესაძლებლობას განახორციელოს ძალაუფლება დეკრეტების მეშვეობით ან საგანგებო სიტუაციისა და შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსის გამოყენებით. პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს ეს უფლებამოსილებები პრემიერ-მინისტრის საკანონმდებლო

¹²⁹ იხ. Giovanni Sartori, დასახ. ნაშრ., გვ. 4-5

¹³⁰ იხ. Robert Elgie, *The perils of semi-presidentialism*, გვ. 35.

უმრავლესობის გასაწონასწორებლად.¹³¹ ამიტომ სკაჩის აზრით, ეს სისტემა უფრო მეტად კონფლიქტურია, ვიდრე გაერთიანებული უმრავლესობის სისტემა, განსაკუთრებით მაშინ როდესაც პრეზიდენტს გააჩნია საშინაო პოლიტიკის საკუთარი გეგმა და ამ არენაზე არ სურს იხილოს პრემიერ-მინისტრი¹³².

სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ „თანაცხოვრების“ დროს, პრემიერ-მინისტრს აქვს კაბინეტის დანიშვნასთან დაკავშირებული დღის წესრიგის კონტროლის შესაძლებლობა, მაშინ როდესაც პრეზიდენტს აქვს ვეტოს უფლება. მინისტრთა კაბინეტის დანიშვნაში ორივე, პრეზიდენტიც და პრემიერ-მინისტრიც ორი მოტივაციით მოქმედებს: ეს არის განცალკევება და ეფექტურობა. ყოველი მოთამაშის ურთიერთობები გაერთიანებულია თავიანთი პოლიტიკური პარტიებით, რამდენადაც განაწილებული მიზნები ერთობლივი მთავრობის წევრების დანიშვნით შეიძლება იქნას მიღწეული. მეორე მხრივ, ეფექტი მიიღწევა უპარტიო კაბინეტის წევრების, მაგალითად, ტექნოკრატების, სამართლის მრჩეველების, მართვის ექსპერტების დანიშვნით. ჩვეულებრივ მდგომარეობაში გაყოფილი ამბიციები პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრისათვის ეფექტურობის მიღწევას უზრუნველყოფს.¹³³

ამდნად „თანაცხოვრებას“ სპეციალისტები ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ პრობლემად მიიჩნევენ. რობერტ ელჯის აზრით, პრობლემა მდგომარეობს გაყოფილი უმცირესობის მმართველობაში.¹³⁴ ელჯი მიუთითებს, რომ პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის პოტენციური კონფლიქტი განსაკუთრებით „თანაცხოვრების“ პერიოდში არსებობს ან სიტუაციაში, სადაც პრეზიდენტი არის ერთი პარტიიდან ან პოლიტიკური ჯგუფიდან და პრემიერ-მინისტრი სხვა ოპოზიციური პარტიიდან ან ჯგუფიდანაა.¹³⁵ „თანაცხოვრების“ დროს კონფლიქტი მოსალოდნელია აღმასრულებელი ხელისუფლების განაწილების ფარგლებში, რამაც შესაძლოა გამოუვალ პოლიტიკურ მდგომარეობამდე მიგვიყვანოს. ამ შემთხვევაში ხელისუფლება შეიძლება მოიპოვონ შეიარაღებულმა ძალებმა, რათა აღადგინონ გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება. გაყოფილმა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ კი შესაძლოა წაახალისოს ერთ-ერთი მთავარი მოთამაშე, ჩვეულებრივ პრეზიდენტი, რომ მოიპოვოს ხელისუფლება, რათა აღადგინოს აღმასრულებელი ძალაუფლება.¹³⁶

„თანაცხოვრება“ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ჩვეულებრივი დამახასიათებელი ნიშანია, თუმცა არ უნდა ვიფიქროთ, რომ ამ ნიშნის გარეშე მმართველობის სისტემა არ ჩაითვლება შერეულ სისტემად. „თანაცხოვრების“ არსებობა დამოკიდებულია ამა თუ იმ ქვეყანაში ჩატარებულ საპარლამენტო არჩევნების შედეგებზე და შესაძლოა

¹³¹ იხ. Cindy Skach, The “newest” separation of powers: Semipresidentialism, გვ. 350.

¹³² იქვე გვ. 102.

¹³³ Octavio Amorim Neto, Kaare Strom, Presidents, Voters, and Non-Partisan Cabinet Members in European Parliamentary Democracies, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, Sep 02, 2004, pp. 11-12, the article is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p59774_index.html>, [Accessed: 2009-09-10].

¹³⁴ იხ. Robert Elgie, The perils of semi-presidentialism, Are they exaggerated? Institutional affiliation: School of Law and Government, გვ. 10.

¹³⁵ იქვე გვ. 9.

¹³⁶ იქვე გვ. 5.

ზოგიერთ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ასეთი მდგომარეობა არ შეიქმნას ხელისუფლების ფუნქციონირების გარკვეულ ეტაპზე, თუმცა თვით მოდელის თავისებურებებიდან გამომდინარე სავსებით რეალურია ასეთი ვითარების წარმოქმნაც. ამიტომაც სამეცნიერო ლიტერატურაში „თანაცხოვრებას“ ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ თავისებურებად მიიჩნევენ, თუმცა ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს, რომ ბოლო პერიოდში სპეციალისტებმა უარყვეს თანაცხოვრების მხოლოდ ნეგატიურ შეფასებას, და მასში მოლიანად პოზიტიურ, მისაღებ და დასაშვებ ასპექტებს ხედავენ.¹³⁷

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „თანაცხოვრების“ მდგომარეობა განსხვავებულად არის დამახასიათებელი პრეზიდენტ-საპარლამენტო და პრემიერ-საპრეზიდენტო ფორმის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისათვის. სპეციალისტებმა გამოიკვლიეს ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნების პრაქტიკა და დაადგინეს, რომ „თანაცხოვრებას“ პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში ადგილი აქვს 20% შემთხვევაში, მაშინ როდესაც პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემაში მხოლოდ 2% შემთხვევაა ასეთი.¹³⁸ ამდენად, როგორც ვხედავთ „თანაცხოვრება“ უფრო მეტად დამახასიათებელია პრემიერ-საპრეზიდენტო სიტემისათვის.

14.3. „შიდა კონფლიქტი“ აღმასრულებელი ხელისუფლებაში

მკვლევარები გამოყოფენ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კიდევ ერთ თავისებურებას ე.წ. „შიდა კონფლიქტს“ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის. ტომას სედელის აზრით, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობა შეიძლება დავახასიათოთ როგორც კონფლიქტური, როდესაც სახეზეა შესამჩნევი დაპირისპირება პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის და/ან პრეზიდენტსა და სხვა მინისტრებს შორის, რაც ერთი მხარის მიერ მეორე მხარისადმი წინააღმდეგობრივ და ანტაგონისტურ მოქმედებებში ვლინდება.¹³⁹

კონფლიქტი აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით შეიძლება განისაზღვროს, როგორც პოლიტიკური კონკურენცია პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ხელმისაწვდომი პოლიტიკური რესურსების კონტროლისათვის. პრეზიდენტისა და კაბინეტის თანაცხოვრება აღმასრულებელ ხელისუფლების შიგნით არსებულ კონფლიქტად ხასიათდება, როდესაც პრეზიდენტი ან პრემიერ-მინისტრი ეპაექრებიან ერთმანეთს კონსტიტუციური და კანონით დადგენილი იმ ნორმების ინტერპრეტაციისათვის, რომლებიც არეგულირებენ სახელისუფლებო ურთიერთობებს აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით. ან ხშირად მაშინ, როდესაც ერთი მხარე პოლიტიკურ მოქმედებების განხორციელების მიზნით, კონსტრუქციით

¹³⁷ Gianfranco Pasquino, The advantages and disadvantages of semi-presidentialism, A new European perspective, in: Semi-presidentialism Outside Europe, A comparative study, ed. Robert Elgie and. Sophia Moestrup (London: Routledge, 2007), p. 21.

¹³⁸ David J. Samuels and Matthew S. Shugart, Presidents, Parties, Prime Ministers: A Framework for Analysis, Forthcoming, Cambridge University Press, April 2009, p. 102.

¹³⁹ იხ. Thomas Sedelius, დასახ. ნაშრ., გვ. 66.

განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს თავისთვის სასარგებლოდ განმარტავს.¹⁴⁰

„შიდა კონფლიქტი“ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში სხვადასხვა გარემოებით შეიძლება იყოს გამოწვეული. ამ მიზეზთა შორის ორი ძირითადი ასპექტი უნდა გამოვყოთ - ერთი მხრივ, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის არსებული პრაქტიკულ-პოლიტიკური ურთიერთობები, რომლებიც საარჩევნო სისტემის ან პარლამენტში პოლიტიკური სიტუაციის გავლენით ყალიბდება. ჩვენი კვლევის მიზნებისათვის პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები, მაგრამ პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის კონფლიქტი აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის არ შეიძლება შეფასდეს ფაქტიური ურთიერთობების ანალიზის გარეშე. უნდა ითქვას, რომ კონფლიქტი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის თავდაპირველად ფორმალური კონსტიტუციური უფლებამოსილებებითაა განპირობებული.

მართალია ბევრი კანონი და სხვა საკანონმდებლო აქტი განსაზღვრავს უფლებამოსილებებს, რომლებიც ეკუთვნის პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ არცერთ სამართლებრივ აქტს არ შეუძლია სრულად მოაწესრიგოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით არსებული სახელისუფლებო ურთიერთობები. დისკრეციული უფლებამოსილებების განხორციელების უფლება იმ მდგომარეობაში, რომელიც არ არის აშკარად რეგულირებული ფორმალური პროცედურებით, ხშირად განისაზღვრება, როგორც ნარჩენი უფლებამოსილება. შიდა ურთიერთობები აღმასრულებელი ხელისუფლებაში კონფლიქტისაკენ არის მიდრეკილი, როდესაც არ არის უსიტყვო თანხმობა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის იმის შესახებ თუ ვინ აკონტროლებს ნარჩენ უფლებამოსილებებს.¹⁴¹

სწორედ ამიტომ პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ასეთ საკანონმდებლო მდგომარეობას თავისი ინტერესების სასარგებლოდ იყენებენ. სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც კონსტიტუციის მიხედვით პირდაპირ არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი, უხეშად ერევა მთავრობის თითქმის ყოველდღიური საქმეების გადაწყვეტაში. მსგავსი ნორმები თავის სასარგებლოდ შეიძლება გამოიყენოს ასევე პრემიერ-მინისტრმა, თუმცა ეს შედარებით ნაკლებად სავარაუდოა იმ ქვეყნებში, რომლებიც პრეზიდენტ-საპარლამენტო ფორმის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებს მიეკუთვნებიან, სადაც პრემიერ-მინისტრს ზურგს არ უმაგრებს საპარლამენტო უმრავლესობა და ის უშუალოდ პრეზიდენტის გავლენის ქვეშ იმყოფება.

პარლამენტის მხარდაჭერა არის საფუძველი, რომელიც პრემიერ-მინისტრს აძლევს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ძალაუფლებას. კონფლიქტს აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის მოპოვების მცდელობით საკანონმდებლო ორ-

¹⁴⁰ Oleh Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 2, 2005, p. 143.

¹⁴¹ Ibid, p. 144.

განოს მხარდაჭერით აღჭურვილი პრემიერ-მინისტრის პირისპირ დგას.¹⁴² თუ პრემიერ-მინისტრს ასეთი მხარდაჭერა არა აქვს და კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის წარმოიშობა კონფლიქტი, ეს შეიძლება მთავრობის გადაყენებით ან პრემიერ-მინისტრის დათხოვნით დამთავრდეს. კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილების კონტროლი არის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მთავარი ელემენტი სამ ინსტიტუციონალურ მოთამაშეს – პრეზიდენტს, პარლამენტსა და კაბინეტს შორის კავშირების ასახსნელად.¹⁴³

ამდენად პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის კონფლიქტი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში სხვადასხვა ფორმითაა წარმოდგენილი ამ სისტემის ორ ძირითად ფორმაში - პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო სახელმწიფოებში. სამეცნიერო ლიტერატურაში აღნიშნავენ, რომ: „მაშინ როდესაც პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმში პრემიერი დგას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის ხელმძღვანელობის წინაშე, პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში მყარი აღმასრულებელი ხელისუფლება კაბინეტის ხელშია და პრეზიდენტები აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრემიერის ხელმძღვანელობის წინაშე არიან. მართალია პრემიერ-პრეზიდენციალიზმში კაბინეტის ფორმირება პრეზიდენტის მონაწილეობით ხდება, მაგრამ კაბინეტის შერჩევა პარლამენტის მხარდაჭერაზეა დამოკიდებული...“¹⁴⁴

პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემებში პრეზიდენტებს კაბინეტზე კონტროლის ძლიერი უფლებამოსილებები გააჩნიათ, ისინი კონსტიტუციურად არიან აღჭურვილნი დაიცვან პრემიერ-მინისტრის ლოიალურობა და მის კაბინეტს არა აქვს კაბინეტის დათხოვნის პროცედურის ინიცირების მიზეზი. მათ ასევე გააჩნიათ სრული ძალაუფლება - დათხოვნის უფლება - შეაჩერონ პარლამენტის განზრახვა კაბინეტის გადასაყენებლად... პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში, სადაც პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთი და იგივე პოლიტიკური ბანაკიდან მომდინარეობს, სტრუქტურულად გამოწვეული აღმასრულებელი ხელისუფლების შიდა კონკურენციის პოტენციალი, რომელსაც შეუძლია კაბინეტის არასტაბილურობა გამოიწვიოს, შესუსტებულია გაყოფილი პოლიტიკური პროგრამითა და პარტიული დისციპლინით. უმრავლესობის სტატუსი, რომლითაც პარტია ან კოალიცია სარგებლობს პარლამენტში, კაბინეტის პოლიტიკური მხარდაჭერის უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს და ამ უკანასკნელს საშუალებას აძლევს წინ აღუდგეს პოლიტიკის შიდა დაპირისპირებებს, რომელმაც შეიძლება კაბინეტის გადაყენება გამოიწვიოს.¹⁴⁵

პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემაში შიდა სამთავრობო კონფლიქტის მოსალოდნელი ლოგიკური შედეგი შეიძლება იყოს პრეზიდენტის მიერ ცალმხრივად პრემიერ-მინისტრის გადაყენება. როდესაც ხდება ურჩი პრემიერ-მინისტრის გადაყენება, პრეზიდენტს შეუძლია საკმაოდ მარტივად გამოიყენოს დათხოვნის მუქარა, რათა პრემიერ-მინისტრი მის კონტროლს დაექვემდებაროს. თუ პრემიერ-მინისტრი ისევ არ ასრულებს პრეზიდენტის ნებას, მაშინ პრეზიდენტს შეუძლია

¹⁴² იხ. Oleh Protsyk, Semi-presidentialism: The logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design, გვ. 110-111.

¹⁴³ იქვე, გვ. 110-111.

¹⁴⁴ იქვე, გვ. 131.

¹⁴⁵ იქვე, გვ. 139-140.

შეცვალოს პრემიერ-მინისტრი. ეს ჩვენ გვაძლევს იმის წინასწარ ვარაუდს, რომ პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემაში კონფლიქტისათვის დამახასიათებელია პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის დათხოვნა.¹⁴⁶

აღსანიშნავია, რომ შიდა სამთავრობო კონფლიქტი ნეგატიურ გავლენას ახდენს კაბინეტის სტაბილურობაზე ორივე - პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო რესპუბლიკებში.¹⁴⁷ თანაფარდობა შიდა სამთავრობო კონფლიქტს (მაღალ დონეს) და კაბინეტის გადაყენებას შორის ძალიან მაღალია ორივე ნახევრად საპრეზიდენტო ქვესისტემაში. როდესაც პრეზიდენტს პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში არა აქვს კაბინეტის დათხოვნის ფორმალური უფლებამოსილება, ის მთავრობის მიმართ არაფორმალური გავლენის საშუალებებს იყენებს. რამდენიმე შემთხვევაში პრეზიდენტებმა მიაღწიეს წარმატებას მთავრობის შეცვლასთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ვადამდე გადაყენება, როგორც წესი, ხდება შიდა სამთავრობო კონფლიქტის მაღალი დონის დროს, პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემის გამოკლებით. ...პრეზიდენტ-საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის მაღალი შიდა სამთავრობო კონფლიქტების დროს დამახასიათებელია ის, რომ პრეზიდენტი გადააყენებს პრემიერ-მინისტრს.¹⁴⁸ სპეციალისტები კონკრეტულ მონაცემებზე დაყრდნობით მიუთითებენ, რომ კაბინეტის ვადამდე გადაყენება ორივე, პრეზიდენტ-საპარლამენტო და პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში უფრო ხშირი იყო შიდა სამთავრობო კონფლიქტების დროს, ვიდრე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მშვიდობიან პერიოდში. შიდა სამთავრობო კონფლიქტი არის უფრო ძლიერი საზომი კაბინეტის გადაყენების შესაფასებლად, ვიდრე სხვა ნებისმიერი ფაქტორი - ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა, მთავრობის ფორმა (უმრავლესობის/უმცირესობის) და პარტიული სისტემის ფრაგმენტაციის დონე. კაბინეტის ვადამდე გადაყენების პროცესმა ცენტრალური ევროპის ზოგიერთ საპარლამენტო რესპუბლიკასა და ზოგიერთ პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში აჩვენა, რომ ამ უკანასკნელს კაბინეტის ვადამდე გადაყენების უფრო მაღალი ხარისხი ახასიათებს.¹⁴⁹

ამდენად, ასეთი კონფლიქტური სიტუაცია, თუ კონსტიტუციით მისი გადაწყვეტის ოპტიმალური მექანიზმებიც არ არის განსაზღვრული, საკმაოდ ნეგატიურად მოქმედებს ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის ფუნქციონირებაზე. ამიტომაც სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ კონფლიქტი პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის გარდაუვალად შლის მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემას, მაგრამ „აბსოლუტური უკონფლიქტო ერთიანობა ქმნის პოლიტიკურ ატროფიად გარდაქმნის საშიშროებას.“¹⁵⁰

ამგვარად, აღმასრულებელი ხელისუფლების შიდა კონფლიქტს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ძირითადად ადგილი აქვს

¹⁴⁶ Thomas Sedelius, Joakim Ekman, Dilemmas of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe - Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability, Paper for presentation at the XV NOPSAs Conference, Tromsø, Norway, August 5-9, 2008, p. 5-6.

¹⁴⁷ იქვე, გვ. 6.

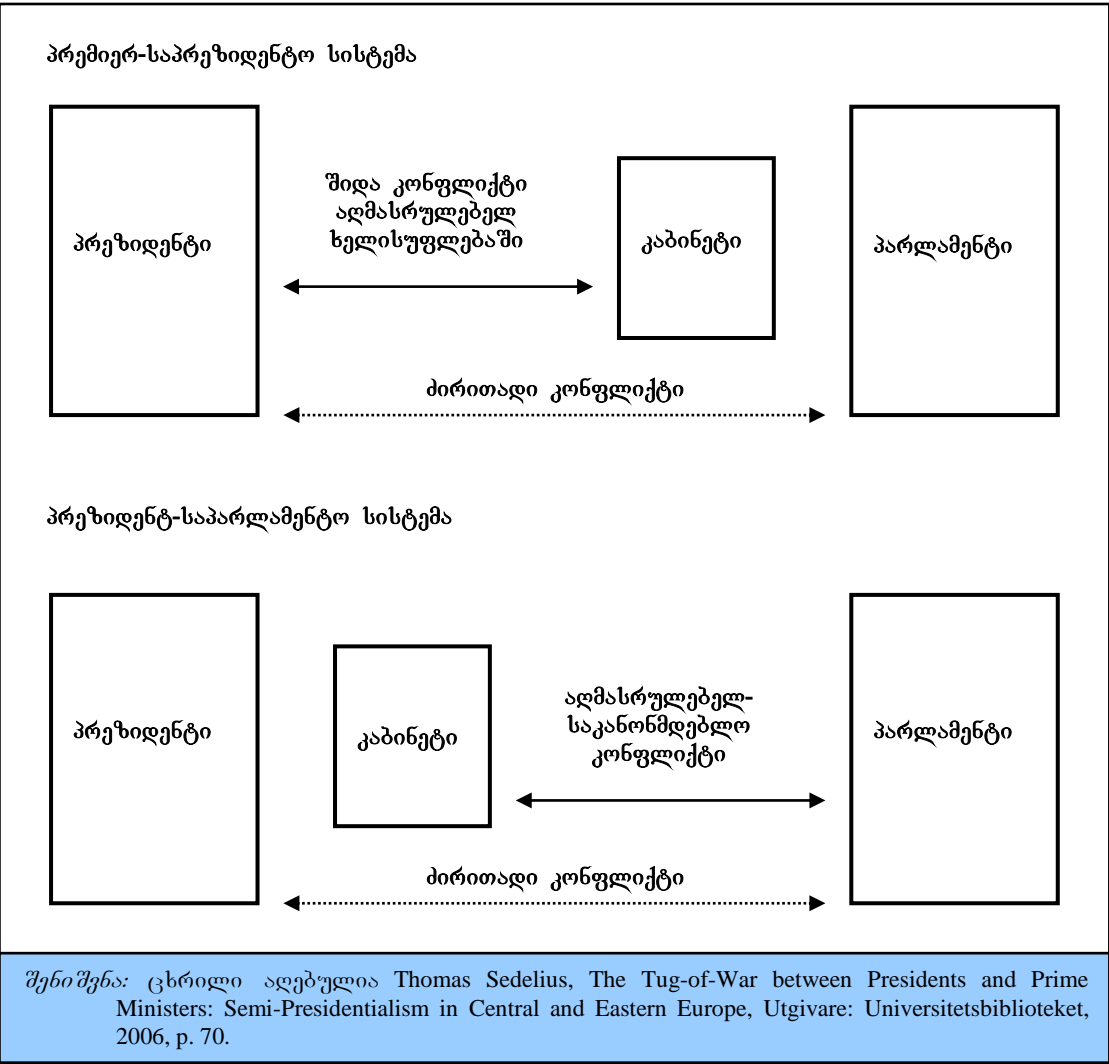
¹⁴⁸ იქვე, გვ. 11.

¹⁴⁹ იქვე, გვ. 16.

¹⁵⁰ Дегтев Г.В., Становление и развитие института президентства в России, Теоретико-правовые и Конституционные основы, М., «Юристъ», 2006, с. 206.

პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემებში, ხოლო პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემებში ეს შეიძლება არ ატარებდეს მასშტაბურ ხასიათს. პრეზიდენტ-საპარლამენტო ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ადგილი აქვს კონფლიქტს კაბინეტსა და პარლამენტს შორის, რომელიც აღმასრულებელ-საკანონმდებლო კონფლიქტის ხასიათს ატარებს. ეს გულისხმობს ძირითად კონფლიქტს პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის, რაც უფრო თვალსაჩინოდ შეიძლება შემდეგი სახით წარმოვიდგინოთ (სქემა 1):

სქემა 1. შიდა კონფლიქტი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში და აღმასრულებელ-საკანონმდებლო კონფლიქტი პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო მმართველობის სისტემაში



თავი II

პრეზიდენტის ურთიერთობა პარლამენტთან

პრეზიდენტისა და პარლამენტის¹⁵¹ ურთიერთობების თაობაზე არსებულ სამეცნიერო კვლევებში ძირითადად ორ მომენტს ექცევა ყურადღება: ხელისუფლების ინსტიტუტების ფორმალურ უფლებამოსილებებს და საპარლამენტო უმრავლესობასთან პრეზიდენტის ურთიერთობებს. ორივე ფაქტორი უნდა იქნას გათვალისწინებული ასევე სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პარლამენტისა და პრეზიდენტის ურთიერთობების შეფასებისას.

ჩვენი ნაშრომის მიზანია აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის პრეზიდენტების პარლამენტებთან ურთიერთობის პროცესში არსებული ფორმალური უფლებამოსილებების შესწავლა, მაგრამ ბუნებრივია ამ მექანიზმების მოქმედების სამართლებრივი შეფასება საკანონმდებლო ორგანოებში საპარლამენტო უმრავლესობის ფაქტორის გათვალისწინებლად რთული იქნება. ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება, რომ საპარლამენტო უმრავლესობები და ამ უმრავლესობების მხარდაჭერით აღჭურვილი პრეზიდენტები იშვიათია ახალ დემოკრატიებში¹⁵², ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისაგან განსხვავებით, ვერ იქნება გაზიარებული სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მიმართ, რადგან აქ იშვიათი გამონაკლისის გარდა, პრეზიდენტები ყოველთვის ფლობდნენ საპარლამენტო უმრავლესობას. ეს ქვეყნები პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობების თვალსაზრისით შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემები პრეზიდენტის დომინირებით. პრეზიდენტებს, რომლებიც პარალელურად პოლიტიკური პარტიის თავმჯდომარის თანამდებობებსაც ითავსებენ, სერიოზულ ძალაუფლებას ანიჭებს თავიანთი საპარლამენტო უმრავლესობა, იმდენად რამდენადაც ისინი ასეთ ვითარებაში პარლამენტის დღის წესრიგის განსაზღვრასაც ახერხებენ და არა მხოლოდ ფორმალურად მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების, არამედ მყარი პოლიტიკური პოზიციის მეშვეობითაც.

ამდენად, სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოთა პრეზიდენტებისა და პარლამენტის ურთიერთობის კვლევისას მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე პარლამენტები იქნება მხედველობაში მიღებული. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ჩვენ პოლიტიკურად ძლიერი პრეზიდენტების ფორმალური ძალაუფლების შესწავლა უნდა მოვახდინოთ. ეს კი პირველ რიგში, საკანონმდებლო სფეროში პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ანალიზით არის შესაძლებელი. მანამდე ჩვენი აზრით, საჭიროა პარლამენტის სტატუსსა და უფლებამოსილებებზე გავამახვილოთ ყურადღება, რათა გამოვკვეთოთ პარლამენტის როლი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში და კონკრეტულად სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში.

¹⁵¹ საკანონმდებლო ორგანოს აზერბაიჯანში მილი-მეჯლისი, სომხეთში ეროვნული კრება და საქართველოში პარლამენტი ეწოდება, მაგრამ ამ ქვეყნების საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოების აღსანიშნავად შემდგომში ნაშრომში გამოყენებული იქნება ზოგადი ცნება - „პარლამენტი“.

¹⁵² Timothy J. Colton and Cindy Skach, A Fresh Look at Semipresidentialism, The Russian Predicament, Journal of Democracy Volume 16, Number 3 July 2005, p. 124.

2.1. პარლამენტი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

პარლამენტის როლი განსხვავებულად იყო წარმოდგენილი სხვადასხვა ეპოქაში, მაგრამ მის ფუნქციონირებას ყოველთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნდა. თავდაპირველად, როგორც ცნობილია პარლამენტი სხვადასხვა დიდგვაროვანთა და ფეოდალთა გაერთიანება იყო, რომელსაც ძირითადად საკონსულტაციო ფუნქცია ჰქონდა. XIII საუკუნის ინგლისში პარლამენტის წარმოშობის მიზანი მეფის ხელისუფლების შეზღუდვა იყო, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილებების პარლამენტისათვის გადაცემით უნდა განხორციელებულიყო, ასევე პარლამენტს მიეცა მართლმსაჯულების განხორციელებისა და გადასახადების დადგენის ფუნქცია.

პირველი პარლამენტის წარმოშობიდან დღემდე, სამეცნიერო ლიტერატურაში ორი ძირითადი თეორია არის ცნობილი – დუალისტური და მონისტური. დუალისტური თეორია ეყრდნობა ხელისუფლებების თანასწორობისა და თანამშრომლობის პრინციპს ანუ პარლამენტსა და სახელმწიფოს მეთაურს შორის თანასწორობის პოსტულატს, რომელთა წინაშეც პასუხისმგებელია მთავრობა და რომელსაც ჯერ კიდევ სახელმწიფოს მეთაური ადგენს¹⁵³. მონისტური თეორია კი პირიქით, პარლამენტარიზმის ერთადერთ კრიტერიუმად არჩეული ასამბლეის წინაშე სამთავრობო პასუხისმგებლობას მიიჩნევს¹⁵⁴.

სახელმწიფოთა განვითარების პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ამა თუ იმ სახელმწიფოს ისტორიაში კლასიკური დუალისტური თეორია პერიოდულად მონისტურით იცვლებოდა და პირიქით. ფილიპ ლოვო მიუთითებს, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, თითქმის ყველა სახელმწიფოში მონისტური მოდელი გვხვდება. საფრანგეთი იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც შემოიღო განახლებული დუალიზმი V რესპუბლიკასთან ერთად მაჟორიტარული საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმით¹⁵⁵.

აღნიშნული კონცეფციები სერიოზულ გავლენას ახდენდა ევროპის ქვეყნებში პარლამენტის ინსტიტუტის სტატუსზე, მაგრამ საბჭოთა სივრცეში, რომლის შემადგენელი ნაწილიც 1991 წლამდე იყო აზერბაიჯანი, საქართველო და სომხეთი, ეს საკითხები არ ყოფილა აქტუალური. უნდა ითქვას, რომ ამ ქვეყნებს, თუ არ ჩავთვლით 1918 წლიდან 1921 წლამდე პერიოდში არსებულ ხანმოკლე დამოუკიდებლობას, მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე კონსტიტუციური მმართველობისა და პარლამენტარიზმის არავითარი ტრადიცია არ გააჩნდათ. მხოლოდ საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, დაიწყო ამ ქვეყნებში პარლამენტარიზმის იდეის პრაქტიკული განხორციელება.

ყოფილი სოციალისტური ბანაკის შერეული მმართველობის ქვეყნების კონსტიტუციების ტექსტები პრეზიდენტებს ცენტრალურ ადგილსა და ძალიან მნიშვნელოვან როლს ანიჭებენ, რომლებიც გარკვეულწილად დომინირებენ სხვა ინსტიტუტებზე. პრეზიდენტის ასეთი უპირატესობის შედეგად პარლამენტები ზოგადად არის სუსტი, თუმცა ეს მდგომარეობა

¹⁵³ Burdeau G, Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d' apresguerre, Paris, 1932, p. 84, in: ფილიპ ლოვო, პარლამენტარიზმი, თბ., 2005, გვ. 84.

¹⁵⁴ ფილიპ ლოვო, პარლამენტარიზმი, თბ., 2005, გვ. 38.

¹⁵⁵ იქვე, გვ. 39.

ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ზოგჯერ იცვლება.¹⁵⁶ მეცნიერთა მსგავსი შეფასებები რეალობაა პოსტსაბჭოური სივრცის ქვეყნების კონსტიტუციური პრაქტიკიდან გამომდინარე, მაგრამ სამწუხაროდ, სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებთან მიმართებით ეს ვითარება პერიოდულად ნაკლებად იცვლება. როგორც კანონმდებლობა, ისე პოლიტიკური პრაქტიკა მოწმობს, რომ დამოუკიდებლობის გამოცხადების პერიოდიდან სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის ფორმალური თვალსაზრისით საკანონმდებლო ხელისუფლება მნიშვნელოვან ინსტიტუტს წარმოადგენდა. ამის მიზეზი ისიც იყო, რომ ახალი კონსტიტუციების მიღებამდე, გარდამავალ პერიოდში, ახალი სამართლებრივი სისტემის შექმნისათვის ამ ორგანოების საქმიანობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა. ამიტომაც ჯერ კიდევ მოქმედ საბჭოთა კონსტიტუციებში შეტანილი იქნა ცვლილებები და შენარჩუნებულ იქნა უმაღლესი საბჭოების ძალაუფლება მათი გარკვეული მოდიფიცირების შედეგად. თუმცა ეს პერიოდი ძალიან მალე დასრულდა. ამდენად თავდაპირველად ევროპის ბევრი ქვეყნის მსგავსად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებშიც გკვეულწილად მონისტური თეორიისაკენ იხრებოდნენ, თუმცა მალე, ახალი კონსტიტუციების მიღების შემდეგ (1995 წ.), ნათლად იგრძნობოდა დუალისტური თეორიის პრინციპების აღიარების სურვილი, რის გამოც მნიშვნელოვნად შემცირდა პარლამენტის როლი და შემოღებულ იქნა ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვილი პრეზიდენტის ინსტიტუტი.

მსგავსი მიდგომა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ განვითარებული ე.წ. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის იდეის გავლენით არის გამოწვეული, რომლის მიზანიც ტრადიციული პარლამენტარიზმისაგან განსხვავებით სისტემის ფუნქციონირებისა და სტაბილურობის დამატებითი მექანიზმების შემოღება იყო. ჩვენი აზრით, დღეს შეიძლება ვისაუბროთ „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის“ ჩამოყალიბებაზე, რომლის მიზანია პარლამენტის ხელისუფლების შეზღუდვა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება. ამ გარემოებამ საფრანგეთში 1946 წლის კონსტიტუციით არსებული საპარლამენტო რესპუბლიკის ნახევრად საპრეზიდენტოთი შეცვლა გამოიწვია. საფრანგეთის პრეზიდენტის გენერალ შარლ დე გოლის ხელმძღვანელობით შემუშავებული 1958 წლის კონსტიტუციის შესაბამისად, პრეზიდენტის ხელისუფლება გაძლიერდა ისე, რომ ის მთელი სახელმწიფო აპარატის ცენტრალური ფიგურა გახდა.¹⁵⁷ ამიტომაც ასეთი გამოცდილების გავლენით, ყოფილ სოციალისტურ სივრცეში ჩამოყალიბებული ე.წ. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, მათ შორის აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში ნაკლებად იქნა აღებული აქცენტი საპარლამენტო მმართველობაზე და საპრეზიდენტო და შერეული სახელმწიფო სისტემა ჩამოყალიბდა.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Francois Frison-Roche, Semi-presidentialism in a post-communist context, in *Semi-presidentialism outside Europe, A comparative study*, edited by Robert Elgie and Sophia Moestrup, Routledge, London and New York, 2007, p. 62.

¹⁵⁷ Болдырева Е., Сравнительный анализ полупрезидентских республик (на примере Финляндии и Франции), Диссертация на соискание ученой степени Кандидата политических наук, СПб., 2000, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://polscience.narod.ru/CLASS1.html>>, [последнее обновление: 31.12.2009].

¹⁵⁸ საქართველოში 1993 წელს შექმნილმა საკონსტიტუციო კომისიამ ფრანგული შერეული მმართველობის ფორმის საფუძველზე შეიმუშავა საქართველოს კონსტიტუცია,

მონისტური და დუალისტური თეორია განსხვავებულად წარმოაჩენს პარლამენტის სტატუსს, მაგრამ ყველა შემთხვევაში პარლამენტის ერთ-ერთი ტრადიციულ პრეროგატივას, რომელსაც ვერცერთი მოდელი ვერ უარყოფს, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება წარმოადგენს. მონტესკიე პარლამენტის როლს მხოლოდ საკანონმდებლო ფუნქციის გამხორციელებით ზღუდავდა¹⁵⁹. ნ. ბლექსტონი მიიჩნევდა, რომ პარლამენტი იყო ორგანო, რომელსაც შეეძლო ეკეთებინა ყველაფერი რაც შესაძლებელი იყო¹⁶⁰. ის ასევე მიიჩნევდა, რომ პარლამენტი შედგებოდა მონარქის, თემთა პალატისა და ლორდთა პალატისაგან, რომლებიც ერთობლივად ურთიერთშეთანხმებით მოქმედებდნენ¹⁶¹. ჟ. ჟ. რუსო კი სახალხო სუვერენიტეტის განუყოფლობას აღიარებდა და ჩამოაყალიბა უზენაესი ხელისუფლების ერთიანობის იდეა, საიდანაც მისი აზრით გამომდინარეობდა საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის უფლება ანუ მისი შეხედულებით პარლამენტის საქმიანობა მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებით არ შეიძლება ყოფილიყო შეზღუდული¹⁶².

თანამედროვე პარლამენტები პირველ რიგში განიხილება, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოები, რომლებიც ამავე დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელ უმთავრეს ინსტიტუტებსაც წარმოადგენენ. მსოფლიო ქვეყნების თანამედროვე კონსტიტუციების უმრავლესობა პარლამენტს საკანონმდებლო ორგანოს უწოდებს და მის ძირითად უფლებამოსილებად საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებას განსაზღვრავს. თუმცა როგორც დიდი ხნით ადრე, ბლექსტონი (Blackstone) პარლამენტის ცნებაში სახელმწიფოს მეთაურსაც მოიაზრებდა, თანამედროვე პრაქტიკასა და სამეცნიერო ლიტერატურაშიც პარლამენტი საკანონმდებლო ხელისუფლების განმახორციელებელ ექსკლუზიურ სუბიექტად არ გვევლინება.

კონსტიტუციების მიხედვით, სამხრეთ კავკასიის სამივე სახელმწიფოში პარლამენტი სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს. აზერბაიჯანის კონსტიტუციაში პარლამენტის შესახებ კონსტიტუციის თავს ეწოდება კიდევ „საკანონმდებლო ხელისუფლება“¹⁶³, ხოლო სომხეთის კონსტიტუციაში მითითებულია, რომ სომხეთის რესპუბლიკაში

მაგრამ ბოლო მომენტში პროექტი შეიცვალა და 1995 წელს წმინდა საპრეზიდენტო მოდელი იქნა მიღებული. 2004 წელს საქართველო ისევ დაუბრუნდა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას და ამჟამად ეს მოდელი მოქმედებს.

¹⁵⁹ შარლ ლუი მონტესკიე, კანონთა გონი, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბ., 1994, გვ. 181-182.

¹⁶⁰ Sir William Blackstone, Commentaries on the Laws of England, Volume 1, Chicago: University of Chicago press, 1979, in: ვილიპ ლოვო, პარლამენტარიზმი, თბ., 2005, გვ. 156.

¹⁶¹ იქვე, გვ. 164.

¹⁶² ჟან ჟაკ რუსო, საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბ., 1995, გვ. 30, 58.

¹⁶³ Конституция Азербайджанской Республики, Принята 12 ноября 1995 г., Опубликована в «Собрании законодательства Азербайджанской Республики», 31 июля 1997 года, № 1, (С изменениями), полный текст доступен на веб-сайте: <<http://www.constcourt.gov.az>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

საკანონმდებლო ხელისუფლებას ეროვნული კრება ახორციელებს¹⁶⁴. აღსანიშნავია, რომ ამ სახელმწიფოებიდან პარლამენტის ერთ-ერთ ყველაზე ფართო განსაზღვრებას საქართველოს კონსტიტუცია იძლევა. კერძოდ, კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად: „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“.¹⁶⁵ რა თქმა უნდა პარლამენტის სტატუსის განმსაზღვრელი ნორმები მნიშვნელოვანია, მაგრამ პარლამენტის ძალაუფლება მისი კონკრეტული კონსტიტუციური უფლებამოსილებების შეფასების გარეშე შეუძლებელია.

კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში კომპეტენციის მიხედვით, პარლამენტების კლასიფიკაცია ხდება განუსაზღვრელი (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი), აბსოლუტურად შეზღუდული (მაგალითად, საფრანგეთი) და შეფარდებით შეზღუდული კომპეტენციების მქონე პარლამენტებად. კომპეტენციების მოცულობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს პარლამენტის რეალურ ძალაუფლებას ამა თუ იმ ქვეყანაში. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ თითოეულ ქვეყანაში განსხვავებული თავისებურებები იკვეთება. ჩვენი აზრით, პარლამენტის ფორმალური სტატუსის შეუზღუდაობაზე მიუთითებს აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, სადაც მითითებულია, რომ პარლამენტის კომპეტენცია შეიძლება კონსტიტუციური კანონის მიღების გზით გაფართოვდეს¹⁶⁶. საქართველოს კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს პარლამენტის კომპეტენციების ჩამონათვალს და როგორც ვნახეთ, იგი განსაზღვრავს, რომ პარლამენტი ახორციელებს „სხვა უფლებამოსილებებს“. ეს უფლებამოსილებები კი შეიძლება მიმდინარე კანონმდებლობით დადგინდეს. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში პარლამენტის კომპეტენციის ჩამონათვალი პარლამენტის რეგლამენტით (კანონით) არის კიდევ განსაზღვრული¹⁶⁷. სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 62-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ: „ეროვნული კრების უფლებამოსილება დგინდება კონსტიტუციით“.¹⁶⁸ კონსტიტუცია კი ამომწურავად ჩამოთვლის ეროვნული კრების კომპეტენციებს და არანაირი მითითება არ არის კომპეტენციის გაფართოების შესახებ. ჩვენი აზრით, აზერბაიჯანისა და საქართველოს პარლამენტები განუსაზღვრელი, ხოლო სომხეთის პარლამენტი აბსოლუტურად შეზღუდული კომპეტენციის მქონე საკანონმდებლო ორგანოებს შეიძლება მივაკუთვნოთ. მართალია ამ ქვეყნების მმართველობის სისტემის ფუნქციონირება ბევრადაა დამოკიდებული სხვა ინსტიტუტებზე (პრეზიდენტი, პოლიტიკური პარტიები, საარჩევნო სისტემა და ა.შ.), მაგრამ მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტების სტატუსი ფორმალური თვალ-

¹⁶⁴ Конституция Республики Армения, (С изменениями), Принята 05.07.1995, полный текст доступен на веб-сайте: <<http://www.parliament.am>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

¹⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, დემეტრაშვილი, ა., კობახიძე, ი. კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2008, გვ. 433.

¹⁶⁶ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 95.

¹⁶⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 17 თებერვალი, დოკუმენტი ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <www.parliament.ge>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

¹⁶⁸ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 69.

საზრისით ძლიერი და კონკურენტუნარიანი ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოს ფუნქციონირების საშუალებას იძლევა.

საკანონმდებლო ხელისუფლების რეალური როლის შეფასებისათვის სამეცნიერო ლიტერატურაში სხვადასხვა მეთოდი გამოიყენება. მათ შორის ჩვენი კვლევისათვის გვინდა გამოვიყენოთ კალიფორნიის უნივერსიტეტის პროფესორის სტივენ ფიშის მიერ შემოთავაზებული შეფასების ფორმა, რომელიც დღეს საკმაოდ გავრცელებულია სამეცნიერო ლიტერატურაში. ფიშმა ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოების უფლებამოსილებების შეფასებისათვის პარლამენტის უფლებამოსილებების ინდექსი შექმნა, რომელიც 32 პუნქტზეა დამყარებული (**ცხრილი 8**) და პარლამენტის მიერ პრეზიდენტისა და ბიუროკრატის კონტროლის, პრეზიდენტის კონტროლისაგან პარლამენტის თავისუფლების, სპეციფიკურ სფეროებში პარლამენტის მაღალი ავტორიტეტის შესაძლებლობას ითვალისწინებს¹⁶⁹.

ცხრილი 8. საკანონმდებლო ხელისუფლების კომპეტენციების შეფასების ინდექსი სტივენ ფიშის მიხედვით

1. ლეგისლატურას დამოუკიდებლად, სხვა რომელიმე სუბიექტის მონაწილეობის გარეშე შეუძლია იმპინჩმენტი მოუწოს პრეზიდენტს ან გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი.
2. მინისტრები იმავედროულად შეიძლება იყვნენ პარლამენტის წევრები;
3. პარლამენტს უფლება აქვს გამოიძახოს და მოუსმინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირებს, როგორც პარლამენტის სხდომებზე, ისე მის მუდმივ კომიტეტებში;
4. პარლამენტს შეუძლია ჩაატაროს დამოუკიდებელი გამოძიება აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირების მიმართ;
5. პარლამენტს აქვს ძალოვან სტრუქტურებზე (შეიარაღებული ძალები, სამართალდამცავი ორგანოები, დაზვერვის სამსახურები, საიდუმლო პოლიცია და სხვა) კონტროლის ეფექტური საშუალება;
6. პარლამენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს;
7. აუცილებელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ თითოეული მინისტრის დანიშვნის დამტკიცება ან მინისტრებს ნიშნავს თვით პარლამენტი;
8. ქვეყანაში საერთოდ არ არის პრეზიდენტის თანამდებობა ან პრეზიდენტს ირჩევს პარლამენტი;
9. პარლამენტს შეუძლია არ დაუმტკიცოს არცერთი საკითხი მთავრობას მისი დათხოვნის მუქარის გარეშე;
10. პარლამენტს აქვს იმუნიტეტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დათხოვნისგან;
11. აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებისმიერი ინიციატივა საკანონმდებლო სფეროში საჭიროებს პარლამენტის დამტკიცებას ანუ სუსტია ე.წ. დეკრეტული ძალაუფლება;
12. პარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატივების მიმართ შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ვეტოს უფლება, ვეტოს უფლება არა აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებას ან ვეტოს დაძლევა შესაძლებელია უბრალო უმრავლესობით;
13. პარლამენტის კანონები უზენაესია და არ ექვემდებარება სასამართლო განხილვას.
14. პარლამენტს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება პოლიტიკის ნებისმიერ სფეროში, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არა აქვს ერთადერთი ძალაუფლება ამ სფეროში;
15. ბიუჯეტის ხარჯვა პარლამენტის კონტროლს ექვემდებარება და აღმასრულებელი ხელისუფლება არ არის უფლებამოსილი შეამციროს ბიუჯეტი, რომელიც პარლამენტმა დაამტკიცა;
16. პარლამენტი თავად განკარგავს თავისი შიდა ორგანიზაციისა და თანამდებობრივი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსურ სახსრებს;
17. პარლამენტის წევრებს გააჩნიათ იმუნიტეტი დაკავებისა და სისხლის სამართლებრივი დევნისაგან;
18. პარლამენტის ყველა წევრი არჩეულია; აღმასრულებელ ხელისუფლებას გააჩნია პარლამენტის ზოგიერთი წევრის დანიშვნის უფლება;
19. პარლამენტს დამოუკიდებლად სხვა რომელიმე სუბიექტის მონაწილეობის გარეშე შეუძლია შეცვალოს კონსტიტუცია;
20. ომის გამოცხადებისათვის აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა;

¹⁶⁹ M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, Volume 17, № 1, January, 2006, p. 7.

21. აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა უცხო ქვეყნებთან ხელშეკრულებების დადებაზე;
 22. პარლამენტს აქვს ამნისტიის გამოცხადების უფლება;
 23. პარლამენტს აქვს შეწყველების უფლება;
 24. საკანონმდებლო ორგანოს აქვს სასამართლო ხელისუფლების ჩამოყალიბებისათვის დანიშნების უარყოფის უფლება ან თავად ნიშნავს სასამართლო ხელისუფლების წევრებს;
 25. ცენტრალური ბანკის თავმჯდომარე ინიშნება პარლამენტის მიერ;
 26. პარლამენტს ეკუთვნის გადაწყვეტი სიტყვა სახელმწიფო ტელევიზიის მართვაში;
 27. საკანონმდებლო ორგანო რეგულარულად სესიებზე იმყოფება;
 28. თითოეულ პარლამენტის წევრს გააჩნია საკუთარი სამდივნო;
 29. თითოეულ პარლამენტის წევრს ჰყავს სამდივნოს თანამშრომლის გარდა თანამშრომელი პოლიტიკის ექსპერტიზის სფეროში;
 30. პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ ხელახლა არჩევაზე ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე;
 31. ადგილები პარლამენტში საკმაოდ მიმზიდველი პოზიციას, რითაც პარლამენტის წევრები დიდად ინტერესდებიან და ცდილობენ ხელახლა იქნენ არჩეულნი;
 32. ჩვეულებრივ დამახასიათებელია სათანადო გამოცდილების მქონე პარლამენტის წევრების ხელახლა არჩევა და პარლამენტში არის დიდი გამოცდილების მქონე ბევრი პარლამენტარი.
- შენიშვნა:* ცხრილი აღებულია M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, Volume 17, № 1, January, 2006, p. 7.

ფიშის ფორმულის მიხედვით, პარლამენტის ძალაუფლების შეფასება შედეგები მარტივი მეთოდით მიიღება. ცხრილში მოცემულ 32 კითხვაზე უნდა გაეცეს პასუხი - „დიახ“ ან „არა“ და დადებითი პასუხების რაოდენობა უნდა გაიყოს შეკითხვათა საერთო რაოდენობაზე. მიღებული ციფრი იქნება პარლამენტის ძალაუფლების შეფასების ინდექსი.

ფიში აღნიშნავს, რომ: „სუსტი საკანონმდებლო ორგანო ხელს უშლის დემოკრატიზაციას პოლიტიკური პარტიების განვითარების შეფერხების გზით. სუსტი პარლამენტის პირობებში პოლიტიკური პარტიები ვერ ვითარდებიან. პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკური კონკურენციის განვითარების, ხალხისა და მათ მიერ არჩეული პირების შეკავშირების მთავარ მექანიზმებს წარმოადგენენ¹⁷⁰.“ ფიში კონთან ერთად ასევე გვთავაზობს პარლამენტების ძალაუფლების ყველაზე ბოლო (2009) შეფასებას (ცხრილი 9), სადაც წარმოდგენილია, როგორც ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების, ისე ევროპის ყოფილი სოციალისტური ბანაკისა და ევროპის განვითარებული სახელმწიფოების პარლამენტების შეფასებები.¹⁷¹ ჩვენ ამ შეფასებებიდან ამოვიღეთ მხოლოდ ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებისა და ყოფილი სოციალისტური ბანაკის, ასევე ევროპის განვითარებული დემოკრატიული ქვეყნების პარლამენტების შეფასებები, რათა გარკვეული შედეგების საშუალება გვქონოდა.

ცხრილი 9. პარლამენტების ძალაუფლების შეფასების ინდექსი სტივენ ფიშისა და მათეუს კონის მიხედვით

№	ყოფილი საბჭოთა ქვეყნები ქვეყნები	ინდექსი
1	ლატვიის პარლამენტი	0.78
2	ლიტვის პარლამენტი	0.78
3	ესტონეთის პარლამენტი	0.75
4	მოლდოვას პარლამენტი	0.75
5	საქართველოს პარლამენტი	0.59
6	უკრაინის უმაღლესი საბჭო	0.59

¹⁷⁰ იხ. M. Steven Fish, *დასახ. ნაშრ.*, გვ. 13.
¹⁷¹ M. Steven Fish and Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York: Cambridge University Press, 2009, Full text available on the Website: <<http://www.matthewkroenig.com/Parliamentary%20Powers%20Index,%20Scores%20by%20Country.pdf>>, [Accessed: 31.12.2009].

7	სომხეთის ეროვნული კრება	0.56
8	რუსეთის ფედერალური სათათბირო	0.44
9	აზერბაიჯანის პარლამენტი	0.44
10	ტაჯიკეთის უმაღლესი საბჭო	0.31
11	უზბეკეთის უმაღლესი საბჭო	0.28
12	ბელორუსის ეროვნული კრება	0.25
13	თურქმენეთის სახალხო საბჭო	0.06
ევროპის ქვეყნების პარლამენტები		
1	გერმანიის პარლამენტი	0.84
2	ჩეხეთის რესპუბლიკის პარლამენტი	0.81
3	მაკედონიის რესპუბლიკის პარლამენტი	0.81
4	ხორვატიის პარლამენტი	0.78
5	ბულგარეთის ეროვნული კრება	0.78
6	პოლონეთის პარლამენტი	0.75
7	სლოვენის პარლამენტი	0.75
8	რუმინეთის პარლამენტი	0.72
9	ფინეთის პარლამენტი	0.72
10	სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭო	0.72
11	სერბიის ეროვნული კრება	0.69
12	ბოსნიისა და გერცოგოვინას საპარლამენტო ასამბლეა	0.63
13	საფრანგეთის პარლამენტი	0.56

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია M. Steven Fish and Matthew Kroenig, The Handbook of National Legislatures: A Global Survey, New York: Cambridge University Press, 2009.

ამ შეფასებებიდან კარგად ჩანს, რომ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოების პარლამენტების ძალაუფლება ჩამორჩება ბალტიისპირეთის ქვეყნების ინდექსს და უსწრებს შუა აზიის ქვეყნების, რუსეთისა და ბელორუსიის მაჩვენებლებს, რომლებიც ძალიან დაბალია. აქვე ნაჩვენებია ევროპის ყოფილი სოციალისტური ბანაკისა და ევროპის განვითარებული ქვეყნების პარლამენტთა ძალაუფლების შეფასებები. აღნიშნული ცხრილი ნათლად გვიჩვენებს თუ როგორ მაღალ შეფასებას იმსახურებს ევროპის ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნები, რომლებიც საბჭოთა წყობილებისაგან სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებთან ერთად განთავისუფლდნენ. მაგალითად, ჩეხეთის, მაკედონიის, ხორვატიის, ბულგარეთის, პოლონეთის, სლოვენის, რუმინეთის, ფინეთის, სლოვაკეთის, სერბიისა და ბოსნია-გერცოგოვინას პარლამენტის შეფასებები 0.63-0.81 ინდექსს შორის მერყეობს, მაშინ როდესაც აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის მაჩვენებელი შესაბამისად, 0.44, 0.56 და 0.59 შეადგენს. ეს მიანიშნებს იმაზე, რომ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში სათანადოდ ვერ განვითარდა პარლამენტარიზმის იდეა და ვერ ჩამოყალიბდა ძლიერი საკანონმდებლო ორგანოები. კიდევ ერთი მომენტი, რომელზეც უნდა გამახვილდეს ყურადღება შეეხება ამ ცხრილში მოცემული ქვეყნებს მმართველობის ფორმების მიხედვით. ყველაზე მაღალი შეფასება აქვს გერმანიისა და ჩეხეთის პარლამენტებს, რომლებიც საპარლამენტო მმართველობის სისტემებს მიეკუთვნება, ხოლო ნახევრად საპრეზიდენტო საფრანგეთის პარლამენტის შეფასება ყველაზე დაბალს 0.56 შეადგენს, რაც თითქმის საქართველოს შეფასებაზე ნაკლები, სომხეთის ინდექსის თანაბარი და აზერბაიჯანის შეფასებაზე მეტია.

პარლამენტის ძალაუფლების და საერთოდ დემოკრატიის განვითარების შეფასებას ყოველწლიურად ახდენს საერთაშორისო ავტორიტეტული ორგანიზაცია Freedom House. ამ ორგანიზაციის 2008 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ: „მართალია სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

საკანონმდებლო სისტემა მმართველობის გაუმჯობესებისათვის ძლიერდება, მაგრამ 2007 წლისათვის კონკრეტული ნაბიჯები უფრო მეტად ანგარიშვალდებული და გაწონასწორებული პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებისაკენ ნაკლებად გადაიდგა“. ამიტომაც ორგანიზაციის შეფასებით სომხეთმა 5.25 ქულა მიიღო. ანგარიშში ასევე მითითებულია, რომ საქართველოში არსებულ ხელისუფლების სისტემას გაწონასწორებელი ხასიათი აქვს, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება დომინირებს სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებზე სუსტი ოპოზიციის პირობებში. საქართველოს შეფასებამ 5.50-დან 5.75 ქულამდე დაიწია. Freedom House-ის შეფასებით აზერბაიჯანშიც დარღვეულია ბალანსი პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ. ამიტომაც აზერბაიჯანმა მიიღო 6.00 ქულა¹⁷². ჩვენი აზრით, სწორედ ასეთი დაბალი უფლებამოსილებებისა და რეალური როლით არის გამოწვეული ამ ქვეყნებში საზოგადოების ნეგატიური დამოკიდებულება საკანონმდებლო ორგანოების მიმართ. მაგალითად, The Caucasus Analytical Digest-ის ყოველწლიური კვლევის შედეგების შესაბამისად სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ (ჯარი, ეკლესია, პრეზიდენტი, ომბუდსმენი, პოლიცია, მედია, პარლამენტი და არასამთავრობო ორგანიზაციები) ნდობის კვლევა აჩვენებს, რომ სომხეთში პრეზიდენტს ენდობა გამოკითხულთა 22 %, ხოლო პარლამენტს 7 %, აზერბაიჯანში პრეზიდენტს 6.7 %, ხოლო პარლამენტს 7,6 %, საქართველოში პრეზიდენტს 22.2 %, ხოლო პარლამენტს 3.8 %.¹⁷³

როგორც ვხედავთ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პარლამენტების ძალაუფლება საკმაოდ სუსტია. საქართველოსთან დაკავშირებით სპეციალისტები მიუთითებენ: „...პარლამენტის ერთ-ერთი უმთავრესი უფლებამოსილება - ქვეყნის ფინანსებზე კონტროლი, არსებითად შესუსტებულ იქნა. სინამდვილეში პარლამენტი გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ინიციატივების ძირითადი რეალიზატორი. ეს უარყოფითად მოქმედებს პოლიტიკური პლურარიზმის გაძლიერებასა და განვითარებად მრავალპარტიულ სისტემაზე, მაგრამ დადებითია სწრაფი რეფორმების გატარებისათვის.“¹⁷⁴ ახალი პარლამენტი როგორც ჩანს, იქნება უფრო მეტად დამოკიდებული აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და უფრო დამჯერი, ვიდრე ოდესმე საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ. ეს სიტუაცია არ უწყობს ხელს მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის ურთიერთობას და უფრო მეტად ხელს უწყობს ახალ კონფლიქტებს დემოკრატიისა და სამართლიანობის ფუნდამენტურ საკითხებთან დაკავშირებით.¹⁷⁵

აზერბაიჯანში კონსტიტუცია პარლამენტის რაიმე სერიოზულ მაკონტროლებელ უფლებამოსილებებს მთავრობასთან მიმართებაში არ ითვალისწინებს. გარდა ამისა, ამ მხრივ არც სხვა საკანონმდებლო აქტები არ აძლევს პარლამენტს რაიმე ქმედით კომპეტენციას. მაგალითად, „მილი მეჯლისის მუდმივი კომისიების შესახებ“ აზერბაიჯანის

¹⁷² Nations in Transit, Country Reports – Armenia, Georgia, Azerbaijan, Freedom House, 2008, the documents are available on the Website: <<http://www.freedomhouse.org>>, [Accessed: 31.12.2009].

¹⁷³ Opinion Polls, Trust in Institutions of State and Society in the Countries of the South Caucasus, caucasus analytical digest,) No. 2, 15 January 2009, p. 6-8

¹⁷⁴ Miriam Lansky and Giorgi Areshidze, Georgia’s year of turmoil, *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 4 October 2008, p. 160.

¹⁷⁵ Ibid, p. 165.

რესპუბლიკის კანონის მე-2 მუხლი განსაზღვრავს მუდმივი კომისიების ფუნქციებს. იგი ძირითადად საკანონმდებლო საქმიანობის სფეროში მილი მეჯლისის უფლებამოსილებებს ჩამოთვლის. კანონი არ განსაზღვრავს ისეთ ფინქციებს, როგორცაა აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელი უფლებამოსილებები.¹⁷⁶

არც სომხეთში არის პარლამენტი ძლიერი თავისი უფლებამოსილებების თვალსაზრისით და აქაც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ყოველგვარი ცვლილება პარლამენტის შესუსტებად აღიქმება. ვენეციის კომისიის ერთ-ერთი დასკვნის მიხედვით, ყველა შემთხვევაში მხოლოდ პარლამენტს უნდა გააჩნდეს საკმარისი მაკონტროლებელი უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ. სომხეთის პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შემდგომი გაძლიერება მაშინ, როდესაც იგი პირდაპირ აირჩევა და პოლიტიკური სისტემის რეალურ „მამოძრავებელს“ წარმოადგენს, ძალიან საშიში იქნება დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობისათვის და ამავე დროს იგი არ უზრუნველყოფს ეროვნული კრების როლის აუცილებელ გაძლიერებას.¹⁷⁷ ფორმალური იურიდიული ანალიზის საფუძველზე სომხეთი შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შერეული მოდელი. ...სომხეთის პოლიტიკური სისტემა არის ნათელი მაგალითი ხალხის მიერ არჩეული ძლიერი პრეზიდენტისა და შედარებით სუსტი პარლამენტის არსებობისა, რომელიც კონსტიტუციის მიხედვით შეიძლება დათხოვნილ იქნას პრეზიდენტის მიერ.¹⁷⁸

პარლამენტთან მიმართებით პრეზიდენტის გაზრდილი უფლებამოსილებები კონსტიტუციის მიღებიდანვე კრიტიკის საგანი იყო სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. სომხეთის პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ, რომელიც სხვა ორ ქვეყანასთან შედარებით თითქოს სუსტია, სომეხი სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ კონსტიტუციამ პრეზიდენტს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი პირველ ადგილზე დაყენებით ძალიან ფართო უფლებამოსილებები მიანიჭა. მას გააჩნია უფრო მეტი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება, ვიდრე პრეზიდენტს საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში. პირველ რიგში ეს გამომდინარეობს პარლამენტთან ურთიერთობიდან, რამდენადაც სომხეთის პრეზიდენტს აქვს უფლება მოიწვიოს და დაითხოვოს ეროვნული კრება და არ არის ვალდებული შეუთანხმოს მინისტრების კანდიდატურები ეროვნულ კრებას.¹⁷⁹

ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემასთან დაკავშირებულ სამეცნიერო კვლევებში პარლამენტის სისუსტეს რამდენიმე საკითხში ხედავენ. ზოგიერთი სპეციალისტის მოსაზრებით, ნახევრად

¹⁷⁶ Закон Азербайджанской Республики О постоянных комиссиях Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, 10 июля 1998 год, № 521-ІГ, С изменениями и дополнениями на основании Закона от 1 декабря 2000 года № 8-ІІГД; 1 сентября 2005 года № 982-ІІГД; 17 апреля 2007 года № 316-ІІІГД («VneshExpertService»)

¹⁷⁷ CDL-AD(2004)044, Interim Opinion on Constitutional Reforms in The Republic of Armenia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Adopted by the Venice Commission at its 61st Plenary Session, Venice, (3-4 December 2004) by: Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr Owen Masters (Expert, United Kingdom), Mr Bruno Nascimbene (Expert, Italy), Strasbourg, 6 December 2004, Opinion no. 313/ 2004, p. 9.

¹⁷⁸ იხ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 67.

¹⁷⁹ Арутюнян А., Конституционно-Правовой Статус Президента Республики Армения, Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, Москва, 1997 г., с. 151.

საპრეზიდენტო რეჟიმებში საკანონმდებლო ხელისუფლება არის საკანონმდებლო თვალსაზრისით სუსტი, განსაკუთრებით როდესაც კანონპროექტი ეხება ფინანსურ ან მატერიალურ საკითხებს. ნათელია, რომ საფრანგეთის პარლამენტს კანონპროექტების ინიცირების რთული წესი გააჩნია, რადგან კანონპროექტები და შესწორებები შეიძლება დაიბლოკოს თუ ისინი რესპუბლიკის ფინანსური ხარჯების გამოყოფას ითვალისწინებენ და პარლამენტს არ შეუძლია განიხილოს საგადასახადო კანონმდებლობა მთავრობის თანხმობის გარეშე.¹⁸⁰

სხვათა შეხედულებით, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ხელისუფლების სისუსტე დაკავშირებულია ასევე პარლამენტის მხრიდან გაკიცხვის უფლებამოსილებასთან. საპარლამენტო სისტემებში საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია მთავრობის წინააღმდეგ მიიღოს გაკიცხვის რეზოლუცია. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს ასე სრულად მთავრობის გაკიცხვის შესაძლებლობებს. საფრანგეთში ეროვნულმა კრებამ შეიძლება მიიღოს უნდობლობის ვოტუმი მთავრობასთან მიმართებით (მუხლი 49), თუმცა პრაქტიკულად არ არის დაშვებული პრეზიდენტის მიმართ გაკიცხვისა და პასუხისმგებლობის საშუალებები.¹⁸¹

ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენა მაღალია და ასეთი გავლენა ისტორიული კონტექსტიდან მომდინარეობს, რომელმაც ასახვა ჰპოვა კონსტიტუციებში. ისტორიულად ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმი ჩვეულებრივ სტაბილურობის მოთხოვნიდან გამომდინარე და ხშირად აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინირებიდან შეიქმნა. საფრანგეთში დე გოლმა შემოიღო ძლიერი მონარქის კონსტიტუციური ტრადიცია როგორც „მისი წინამორბედი მეოთხე რესპუბლიკის ანტითეზა“ რომელსაც თორმეტი წლის განმავლობაში 25 მთავრობა გააჩნდა.¹⁸²

ჩვენი აზრით, აუცილებელია განისაზღვროს, რამდენად შეესაბამება სინამდვილეს სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული აზრი, რომ ზოგადად ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სუსტია პარლამენტი. არის თუ არა მართლაც სუსტი პარლამენტი ამ სისტემაში და რა განაპირობებს პარლამენტის სისუსტეს ამ მოდელში? ჩვენი აზრით, გასათვალისწინებელია, რომ პარლამენტი სუსტია არა მხოლოდ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, არამედ თანამედროვე კონსტიტუციურ პრაქტიკაში არსებობს ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც შეინიშნება აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინირება საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე ყველა მმართველობის ფორმის სახელმწიფოში. სამეცნიერო კვლევებში ბოლო პერიოდში ხშირად არის აღნიშნული საკანონმდებლო ორგანოების სისუსტისა და მარგინალიზაციის შესახებ, რაც გამოწვეულია თანამედროვე გლობალიზაციის პირობებში სახელმწიფოთა აღმასრულებელი ხელისუფლების წინაშე მდგარი გამოწვევებით.

¹⁸⁰ Taehyun Nam, Protests in Semi-presidential Democracies, Department of Political Science, University of Kansas, Lilac Lane, Room 504, Lawrence, KS 66044, Prepared for the Annual Meeting of Midwest Political Science Association, April 15-18 2004, Chicago, IL p. 12.

¹⁸¹ Ibid, p. 12.

¹⁸² Ibid, p.11-12.

ამდენად პარლამენტის სისუსტის მიზეზი რამდენიმე შეიძლება იყოს. პირველი, როდესაც პარლამენტის უფლებამოსილებები კონსტიტუციურად არის შეზღუდული და მეორე, როდესაც პარლამენტის უფლებამოსილებები ფორმალურად ფართოა, მაგრამ პრაქტიკულად შეზღუდულია მისი შესაძლებლობები. იმისათვის, რომ პარლამენტის სისუსტესა და სიძლიერეზე ვიმსჯელოთ, თავდაპირველად საჭიროა ავხნათ რა არის პარლამენტის უმთავრესი უფლებამოსილებები. მსოფლიოში პირველი პარლამენტის ჩამოყალიბების დღიდან, პარლამენტს ორი ძირითადი ფუნქცია გააჩნდა: საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მოწინააღმდეგეები პარლამენტის სისუსტის მიზეზს სწორედ პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სფეროში უფლებამოსილებების შეზღუდვაში ხედავენ.

სამეცნიერო კვლევებში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, პარლამენტის სისუსტეს პრეზიდენტისათვის საკანონმდებლო სფეროში მინიჭებული უფლებამოსილებები განაპირობებს. კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში მას ზოგიერთი ავტორი (შუგარტი და კერი) პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს უწოდებს. პრეზიდენტს მართლაც გააჩნია ასეთი უფლებამოსილებები, მაგრამ ჩვენი აზრით, ეს უფლებამოსილებები მხოლოდ მაშინ ახდენს უარყოფით გავლენას პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაზე, როდესაც კონსტიტუცია ზუსტად არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის მიერ ამ უფლებამოსილებების გამოყენების საფუძვლებს და პარლამენტის ან სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან მისი შეკავების მექანიზმებს.

რაც შეეხება პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სფეროში უფლებამოსილებების შეზღუდვას, უნდა ითქვას, რომ პარლამენტს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ისეთივე მექანიზმები გააჩნია მთავრობის საქმიანობის კონტროლისათვის, როგორც ეს მოქმედებს საპარლამენტო სისტემებში. მთავრობის საქმიანობის კონტროლი პარლამენტმა ძირითადად ინტერპელაციის, სამთავრობო საათის თუ მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის მექანიზმების გამოყენებით უნდა განახორციელოს. ამ მხრივ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ფორმალური თავაღსაზრისით არ ზღუდავს პარლამენტს, ეს მექანიზმები განსაზღვრულია კონსტიტუციასა და მიმდინარე კანონმდებლობაში. სხვა საკითხია პარლამენტის პოლიტიკური უუნარობა აკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლება. ამ თავაღსაზრისით პარლამენტის სისუსტეს ხშირად უკავშირებენ ვითარებას, როდესაც პრეზიდენტი ფლობს პარლამენტში საპარლამენტო უმრავლესობას. ამ შემთხვევაში ფორმალურად პარლამენტი შეზღუდული თავის კომპეტენციებში არ არის, უბრალოდ პოლიტიკური სიტუაცია ახალი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, ქმნის ისეთ მდგომარეობას, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობის პარტია ლოიალურად არის განწყობილი მისსივე ჩამოყალიბებული მთავრობის მიმართ. ეს უფრო პოლიტიკის საკითხია, ვიდრე ინსტიტუციონალური და დამოკიდებულია თვით პრეზიდენტის, პარლამენტის უმრავლესობისა და მთავრობის პასუხისმგებელი პირების კონსტიტუციურ კულტურაზე, რა უფრო მნიშვნელოვანია მათთვის - კონსტიტუციის უზენაესობა თუ ვიწრო პარტიული ინტერესები.

ასეთი შეხედულების სისწორეს საფრანგეთის კონსტიტუციური პრაქტიკის მაგალითებიც ადასტურებს. როდესაც რესპუბლიკის პრეზიდენტს გააჩნია საპარლამენტო უმრავლესობა ეროვნულ კრებაში, ნათელია რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი კონტროლდება და დომინირებს სახელმწიფოს მეთაური. პარლამენტის წევრები, რომლებიც პრეზიდენტის პარტიასა თუ კოალიციას მიეკუთვნებიან, პრეზიდენტის პროგრამის გასატარებლად ლოიალურ და დისციპლინირებულ გზას ირჩევენ. მეორე მხრივ, როდესაც პრემიერ-მინისტრს გააჩნია საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა, მისი საპარლამენტო უმრავლესობის სურვილიც დისციპლინირებულობისა და ეფექტურობის ჩვენება იქნება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს თავისი უფლება და დაითხოვოს უწესრიგო და არაპროდუქტიული ეროვნული კრება. თუ ჩვენ საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის, ასევე მეოთხე რესპუბლიკის პარლამენტს შევხედავთ და განვსაზღვრავთ თუ რა როლს ასრულებდნენ ისინი, შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა, რომ მეხუთე რესპუბლიკამ შეზღუდა პარლამენტის როლი, რადგან საფრანგეთის პარლამენტი ნაკლებად თვალშისაცემი და ნაკლებად ავტონომიურია.¹⁸³

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ სხვა ფაქტორების გარდა, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პარლამენტების როლის გაზრდა გარკვეულ კონსტიტუციურ ცვლილებებზეცაა დამოკიდებული. მაგალითად, აზერბაიჯანის მილი-მეჯლისის სტატუსთან დაკავშირებით სასურველია გათვალისწინებულ იქნას ზოგიერთი აზერბაიჯანელი სპეციალისტის წინადადება, რომ მიზანშეწონილია კონსტიტუციურად განისაზღვროს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისი, როგორც რესპუბლიკის „პარლამენტი“ და „წარმომადგენლობითი“ ორგანო.¹⁸⁴ ასევე კასუმოვის მოსაზრებით, გათვალისწინებულ იქნას მილი-მეჯლისის - რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებების გაფართოება, კერძოდ, მისი საკონტროლო ფუნქციები, საპარლამენტო მოსმენების გამართვა, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტისა და მისი წევრების, ცენტრალური აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელების, (რომლებიც არ შედიან მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობაში) ანგარიშების მოსმენა.¹⁸⁵ და მილი-მეჯლისის მიენიჭოს უფლება მონაწილეობა მიიღოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების (სამინისტროები, უწყებები) ჩამოყალიბებაში, მათი ხელმძღვანელების დანიშვნაში.¹⁸⁶ ვფიქრობთ, მილი-მეჯლისის უფლებამოსილებების გაფართოება მართლაც აუცილებელია, მაგრამ ვერ დავეთანხმებით იმ მოსაზრებას, რომ მილი-მეჯლისი აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების (სამინისტროები, უწყებები) ჩამოყალიბებაში უნდა მონაწილეობდეს. მილი-მეჯლისი მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის ფორმირებაში შეიძლება მონაწილეობდეს, ხოლო აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტა თვით მინისტრთა კაბინეტის კონმპეტენციაში უნდა შედიოდეს.

¹⁸³ Gianfranco Pasquino, The advantages and disadvantages of semi-presidentialism, A new European perspective, in: Semi-presidentialism Outside Europe, ed. Robert Elgie and. Sophia Moestrup, London: Routledge, 2007, p. 19.

¹⁸⁴ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 265.

¹⁸⁵ იქვე, გვ. 265.

¹⁸⁶ იქვე, გვ. 266.

სავსებით სამართლიანად შენიშნავს ზოგიერთი სპეციალისტი, რომ თანამედროვე ეტაპზე, კონსტიტუციურ დონეზე მილი-მეჯლისის საკონტროლო ფუნქციები ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლით (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-5 პუნქტი) და მილი-მეჯლისის მიერ მინისტრთა კაბინეტისათვის უნდობლობის საკითხის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-14 პუნქტი) გადაწყვეტის უფლებით შემოიფარგლება.¹⁸⁷ თუმცა ჩვენ დავამატებდით, რომ მეორე საკითხი საერთოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რაზედაც დეტალურად საუბარი ნაშრომის მესამე თავში გვექნება.

აზერბაიჯანის გარდა, სომეხი სპეციალისტებიც აღიარებენ პარლამენტის სისუსტეს სომხეთში. მათი აზრით, „ზესაპრეზიდენტო“ სისტემა განპირობებულია მოსახლეობაში პარლამენტის დაბალი ავტორიტეტით. თუ მხედველობაში მივიღებთ პარტიული სისტემის სისუსტეს, ამ რესპუბლიკებში არ არის არანაირი შანსი, რომ პარლამენტის არჩევნები კარგად ორგანიზებულ პარლამენტის შექმნას გამოიწვევს, რომელსაც თავის მხრივ ექნება უნარი შექმნას ძლიერი და ქმედითუნარიანი მთავრობა. ამ სიტუაციაში არ შეიძლება არ აღვნიშნოთ ის ფაქტი, რომ მკაფიოდ ორგანიზებული პარტიული სისტემის მსგავსი ინსტიტუტების წარმოშობამდე, სადაც ყველა იღებენ თამაშის წესებს, პრეზიდენციალიზმს ნაწილობრივ ექნება ლეგიტიმურობა და ეფექტურობა¹⁸⁸.

ვენეციის კომისია 2001 წელს აღნიშნავდა, რომ სომხეთის ეროვნული კრების საკანონმდებლო საქმიანობის ეფექტურობა და აქტიური ზედამხედველი როლი არ არის მაღალი. მატერიალური თვალსაზრისით ეროვნული კრების როლის გაზრდა შეიძლება გადაწყდეს განსახვრული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, კერძოდ, ეროვნული კრებისათვის თავისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რეალიზაციისათვის უფრო მეტი დამოუკიდებლობის მინიჭების გზით, ეროვნული კრების დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის აბსოლუტურად აბსტრაქტული უფლების გაუქმებით, ამავე გზით ეროვნული კრების მიერ თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებისას სხვა ხელისუფლებებზე ბალანსის თვალსაზრისით გავლენის გაძლიერებით.¹⁸⁹ ამ კუთხით სომხეთში განხორციელდა კიდევ გარკვეული ცვლილებები და ჩვენი აზრით, აზერბაიჯანთან შედარებით, სომხეთის პარლამენტის ძალაუფლების შეფასების მაღალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ ამითაც არის განპირობებული.

ფიშის აზრით, ქვეყნებს სადაც კონსტიტუციის მიღებისას თავიდანვე ჰქონდათ შედარებით ღია პოლიტიკა, ნამდვილად უფრო მეტად ძლიერი საკანონმდებლო ორგანო ჩამოყალიბდა¹⁹⁰. ფიშის მოსაზრებით, იქ სადაც ავტორიტარული რეჟიმები დაემხო და მათი ადგილი ახალმა რეჟიმმა დაიკავა, ძალაუფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებაში კონცენტრაციის მაღალი მისწრაფებაა, ხალხი ხშირად მოითხოვს ძალაუფლების

¹⁸⁷ იხ. Гумметов Р., დასახ. ნაშრ., გვ. 25.

¹⁸⁸ იხ. Арутюнян А., Институт президента в постсоветских республиках: Конституция и политическая реальность (сравнительно-правовой анализ), გვ. 74.

¹⁸⁹ CDL (2001) 13, Republic of Armenia Draft Constitution and Explanatory Report, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 2001, p. 5.

¹⁹⁰ იხ. M. Steven Fish, დასახ. ნაშრ., გვ. 10.

კონცენტრაციას უფრო ეფექტურ ხელისუფლებაში და ეს ჩვეულებრივ პრეზიდენტია¹⁹¹. როგორც აღვნიშნეთ, სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში სუსტია პარლამენტის ძალაუფლება, რაც სხვა ფაქტორებთან ერთად, პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გაფართოებითაა გამოწვეული. ამიტომაც ჩვენი მიზანია საკანონმდებლო საქმიანობის სფეროში პარლამენტებთან ურთიერთობაში პრეზიდენტების უფლებამოსილებების შეფასება.

2.2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლების სფეროში

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ძალიან ფართოა პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები, მაგრამ ეს უფლებამოსილებები პრობლემატურია პარლამენტთან ურთიერთობაში, ვინაიდან, თუ შუგარტისა და კერის ტერმინებს გამოვიყენებთ, მას მნიშვნელოვანი „საკანონმდებლო უფლებამოსილებები“ გააჩნია. ხშირად ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემას ფრანგულ მოდელად მოიხსენიებენ, მაგრამ სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ყველა ქვეყანაში, რომელმაც პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემა შემოიღო, პრეზიდენტს უფრო ფართო საკანონმდებლო უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული, ვიდრე საფრანგეთის პრეზიდენტს.¹⁹²

ასეთი შეფასება კონკრეტულად პოსტსაბჭოური ქვეყნების კანონმდებლობაში საკანონმდებლო სფეროში, პრეზიდენტისათვის საფრანგეთის კონსტიტუციისაგან განსხვავებული ბევრი ახალი კომპეტენციის მინიჭების ფაქტს ემყარება. მათ შორის აღსანიშნავია პრეზიდენტისათვის ერთდროულად საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლების მინიჭება. სამეცნიერო ლიტერატურაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს სპეციალისტები ყოფენ აქტიურ და მარეაგირებელ უფლებამოსილებებად. აქტიური უფლებამოსილებები პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს დაადგინოს თავისი დღის წესრიგი სტატუს-კვოს შეცვლის გზით. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ამ კომპეტენციებში შედის. მეორე მხრივ, მარეაგირებელი უფლებამოსილებები პრეზიდენტს დღის წესრიგის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ორგანოსაგან სტატუს-კვოს დაცვის საშუალებას აძლევს. ვეტო არის მარეაგირებელი კომპეტენცია. საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების უფლება უფრო მეტ შესაძლებლობას აძლევს პრეზიდენტს თავისი სასურველი პოლიტიკა გაატაროს, ვიდრე ვეტოს უფლება¹⁹³. პარლამენტთან ურთიერთობაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასებას სწორედ ამ უფლებამოსილებების განხილვით დავიწყებთ.

¹⁹¹ იხ. M. Steven Fish, დასახ. ნაშრ., გვ. 12.

¹⁹² Steven D. Roper, Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (Apr., 2002), p. 261.

¹⁹³ Shugart, Matthew Soberg and Stephan Haggard, Institutions and Public Policy in Presidential Systems, In: Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, eds. *Presidents, Parliaments, and Policy*, p. 64-102. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 72-75.

2.2.1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპეტენციაა საკანონმდებლო პროცესში ჩართული სუბიექტებისათვის. სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ: „საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობების კონტროლი, რამდენადაც მას შეუძლია ახალი პოლიტიკის შინაარსი და მიმართულება განსაზღვროს. საერთოდ, პარლამენტი ნებისმიერ დემოკრატიულ ქვეყანაში უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოა, თუმცა პრაქტიკაში ყოველთვის ეს არ არის ინსტიტუტი, რომელსაც გააჩნია დე-ფაქტო საკანონმდებლო ხელისუფლება. საკანონმდებლო ხელისუფლება ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს პრეზიდენტის ან პარლამენტის მიერ ან კიდევ შესაძლოა ამ საკითხში პრეზიდენტი და პარლამენტი კონკურენციას უწევდნენ ერთმანეთს“¹⁹⁴.

კლასიკური საპრეზიდენტო და შერეული მმართველობის კონცეფციის მიხედვით, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაური უშუალოდ საკანონმდებლო პროცესში არ ერთვება. ტრადიციულად პრეზიდენტს (მაგალითად, საფრანგეთში) არ გააჩნდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ის მხოლოდ მიღებული კანონების ხელმოწერას ახდენს, მაგრამ პოსტსაბჭოურ აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში ამ საკითხზე სხვადასხვა მიდგომა იქნა შემუშავებული. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი აღჭურვილია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით¹⁹⁵. სომხეთის პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება კონსტიტუციის მიხედვით არ გააჩნია¹⁹⁶. თუმცა ზოგიერთი სპეციალისტი სომხეთში მიიჩნევს, რომ: „...იმის მიუხედავად, რომ ის არ სარგებლობს საკანონმდებლო უფლებამოსილებებით, პარლამენტში წარდგენილ კანონების ხელმოწერის ან ვეტოს დადების უფლება მას აძლევს საბოლოო სიტყვა თქვას ახალი კანონების მიმართ. ეს არღვევს შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპს.“¹⁹⁷

რაც შეეხება საქართველოს, აქ ჯერ კიდევ 1995 წლიდან, როცა საქართველო საპრეზიდენტო რესპუბლიკას წარმოადგენდა, პრეზიდენტს ყოველთვის გააჩნდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ხოლო 2004 წლიდან, როდესაც მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემით შეიცვალა, კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება საქართველოს პრეზიდენტს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში გააჩნია¹⁹⁸. თუმცა უნდა ითქვას, რომ არც კონსტიტუცია და არც პარლამენტის რეგლამენტი არ განმარტავს თუ რას ნიშნავს „განსაკუთრებული შემთხვევა“. ჩვენი აზრით, კონსტიტუციური შესწორებით თითქოს შეიზღუდა პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის

¹⁹⁴ იხ. Jung-Hsiang Tsai, დასახ. ნაშრ., გვ. 68

¹⁹⁵ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 96, პუნქტი I.

¹⁹⁶ Конституция Республики Армения, (С изменениями), Принят 05.07.1995, полный текст доступна на веб-сайте: <<http://www.parliament.am>>, [Послед-нее обновление: 31.12.2009].

¹⁹⁷ Syuzanna Vasilyan, Towards Constitutionalism for the Republic of Armenia, Centro Argentino de Estudios Internacionales Area CEI y Paises Balticos, p. 14. the article is available on the Website: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/cei/P25.pdf>>, [Accessed: 31.12.2009].

¹⁹⁸ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია დასახ. წყარო, გვ. 444.

უფლება, თუმცა რეალურად არ შეცვლილა მდგომარეობა, ვინაიდან პრეზიდენტს ნებისმიერი საკანონმდებლო ინიციატივა შეუძლია „განსაკუთრებულ შემთხვევად“ ჩათვალოს და პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივით მიმართოს. მაგალითად, ასეთი ინიციატივის ყველაზე ნათელი მაგალითია კონსტიტუციური ცვლილებები. 2004 წლის 6 თებერვლის შემდეგ, კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე მიღებულ იქნა 13 კონსტიტუციური კანონი. თითქმის ყველა შემთხვევაში ეს ცვლილებები პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით განხორციელდა და ყველა ეს ინიციატივა სწორედ ამ „განსაკუთრებული შემთხვევად“, იქნა მიჩნეული. კონსტიტუციური ცვლილებების გარდა, პარლამენტში პრეზიდენტის ინიციატივით განხილულ იქნა ასევე სხვა კანონპროექტები. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტმა 2007 წლის 13 აპრილს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით მიიღო საქართველოს კანონი „ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“.¹⁹⁹ პარლამენტმა 2005 წლის 23 დეკემბერს განიხილა ასევე საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი „ქალაქ თბილისის საზღვრებში და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და მისგან გამომდინარე: „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“.²⁰⁰ 2008 წლის 13 მარტს პარლამენტმა განიხილა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი კანონპროექტები: „უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ და „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“.²⁰¹ გარდა აღნიშნულისა, სხვა არაერთი შემთხვევა არსებობს, რომელიც ადასტურებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი ძალიან ხშირად ახორციელებს თავის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას.

სომხეთის საკანონმდებლო პრაქტიკის თანახმად, კონსტიტუციის მიღებიდან 2003 წლის ჩათვლით საკანონმდებლო ინიციატივების 64 % ეკუთვნოდა პარლამენტის წევრებს, ხოლო 36 % მთავრობას. შეტანილი ინიციატივებიდან კანონი გახდა 70 % პარლამენტის ინიციატივები და 30

¹⁹⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის ერთობლივი სხდომის ოქმი №75, 2007 წლის 4 აპრილი, ოქმი №77, 2007 წლის 11 აპრილი, ოქმები ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.parliament.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12. 2009].

²⁰⁰ საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის სხდომის ოქმი №44, 23 დეკემბერი 2005 წელი, ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.parliament.ge>>, [ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

²⁰¹ საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომის ოქმი №7, 13 მარტი, 2008 წელი, ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.parliament.ge>>, [ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

% მთავრობის ინიციატივები. საერთო ჯამში კი ეროვნულ კრებაში შეტანილი ინიციატივებიდან 95 % კანონი ხდება.²⁰²

სპეციალისტთა ნაწილი პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას პრეზიდენტის, როგორც კონსტიტუციის გარანტის სტატუსთან მიმართებით განიხილავს. მათი აზრით, თუ პრეზიდენტს გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მაშინ ის მიუკერძოებლად ვერ შეაფასებს კონსტიტუციის დაცვის პროცესს.²⁰³ ასევე სომეხი სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ პრეზიდენტი მოწოდებულია უზრუნველყოს სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოს შეთანხმებული ფუნქციონირება და ურთიერთქმედება. თუ მას შეაქვს კანონპროექტი, მაშინ ის ამით გაველენას ახდენს სხვა ორგანოებზე, აიძულებს რა მათ დათანხმდნენ საკანონმდებლო ინიციატივით დაყენებულ პრობლემის ხედვის პრეზიდენტისეულ ვარიანტს. მეორე მხრივ, ჰიპოთეზის დონეზე შესაძლებელია კონფრონტაცია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის მთავრობის მიერ პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით უარყოფითი საფინანსო-ეკონომიკური დასკვნის შემთხვევაში, რამაც შეიძლება აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობის დარღვევამდე მიგვიყვანოს. ასევე ეროვნული კრების მიერ პრეზიდენტის კანონპროექტის განხილვისას შესაძლებელია მასში პრეზიდენტთან შეუთანხმებელი ცვლილებები იქნას შეტანილი. ამასთან, პარადოქსური სიტუაცია შესაძლოა შეიქმნას კანონის ხელმოწერის დროს, როცა პრეზიდენტი დაადებს ვეტოს საკუთარ კანონპროექტს. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ხელს უშლის პრეზიდენტს დადგეს ეროვნულ კრებასა და მთავრობას შორის არსებულ წინააღმდეგობებზე მაღლა. საზოგადოებაში განსაზღვრული სტაბილურობის მიღწევისათვის პრეზიდენტი პარლამენტსა და მთავრობას შორის არსებულ მიმდინარე ურთიერთობებზე მაღლა უნდა იდგეს.²⁰⁴

უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა ქვეყნის პრეზიდენტები მარტივად ახერხებენ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განხორციელებას მიუხედავად იმისა, აქვთ თუ არა უშუალოდ მათ კონსტიტუციით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. მაგალითად, თუ სომხეთში პრეზიდენტს არ გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ეს უფლება აქვს რესპუბლიკის მთავრობას. სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ სომხეთის კონსტიტუციის შემდგენლებს ამით სურდათ ხაზი გაესვათ საპრეზიდენტო ხელისუფლების საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან დისტანცირებისა და ეროვნულ კრებასა და მთავრობას შორის სრულიად განსაზღვრული კავშირისათვის. ასეთ მიდგომაში არაა რთული დავინახოთ ლოგიკა, ე.ი. სწორედ მთავრობისაგან შეიძლება მოითხოვოს პარლამენტმა ქვეყნისათვის საჭირო კანონების მომზადება და აღსრულება, რაც არ შეიძლება გააკეთოს პრეზიდენტთან მიმართებით²⁰⁵. თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ მთავრობას ფაქტიურად პრეზიდენტი აყალიბებს. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება სომხეთში ასევე

²⁰² Енгоян А., Проблемы законодательного процесса в Республике Армения, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Ереванский Государственный Университет, Ереван, 2003 г., с.163-168

²⁰³ Марино И., Президент Российской Федерации: Конституционно-правовые отношения, От Конституционного Сопределения до современной практики, Москва, АЛМИ, 2007, с. 53.

²⁰⁴ იხ. Енгоян А., დასახ. ნაშრ., გვ. 48-49.

²⁰⁵ იხ. Арутюнян А., Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения, გვ. 310.

გააჩნიათ პარლამენტის დეპუტატებს, პარლამენტში კი პრეზიდენტს ყოველთვის გააჩნია თავისი მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა, რომლის მეშვეობითაც ხშირად ხორციელდება საკანონმდებლო ინიციატივები. პრეზიდენტს საპარლამენტო უმრავლესობის გარეშეც, მისი პოლიტიკური პარტიის რომელიმე დეპუტატის მეშვეობითაც შეუძლია ინიციატივების განხორციელება, მაგრამ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის სფეროში გარკვეული პრივილეგიები უძღვრება. მაგალითად, საქართველოში, პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანონპროექტებს პარლამენტი რიგგარეშე განიხილავს. ამის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტში პირდაპირაა მითითებული: „საქართველოს პრეზიდენტის ან მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მათივე მოთხოვნით პარლამენტი განიხილავს რიგგარეშე“²⁰⁶. ჩვენი აზრით, პრეზიდენტს არ უნდა გააჩნდეს არათუ პრივილეგიებული მდგომარეობა საკანონმდებლო ინიციატივის სფეროში, არამედ საერთოდ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ამ მხრივ მისასაღებელია ამ ეტაპზე საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში ჩამოყალიბებული აზრი, რომ პრეზიდენტს არ უნდა გააჩნდეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, თუმცა როგორც ცნობილია ჯერჯერობით კომისიის შესაბამისი სამუშაო ჯგუფი ამ საკითხზე ერთიან პოზიციაზე ვერ ჩამოყალიბდა.²⁰⁷ ფაქტიურად პრეზიდენტის ინიციატივების პრიორიტეტულობის მაჩვენებელია აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 96-ე მუხლის მე-5 ნაწილის ნორმაც, რომლის მიხედვით: „აზერბაიჯანის პრეზიდენტის... მიერ კანონპროექტების ან დადგენილების პროექტების სასწრაფო პროექტებად გამოცხადების შემთხვევაში, ისინი კენჭისყრაზე უნდა დაისვას დადგენილი 2 თვიანი ვადისაგან განსხვავებით, 20 დღის ვადაში.“ ხოლო ასეთი სასწრაფო კანონები კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტს ხელმოსაწერად ეგზავნება მისი მიღებიდან 24 საათის განმავლობაში“²⁰⁸. აზერბაიჯანელი სპეციალისტების შეფასებით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტებს შორის, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი ძალიან ხშირად იყენებს ამ უფლებას. მილი-მეჯლისის მიერ განხილულ კანონპროექტთა შორის უდიდესი ნაწილი პრეზიდენტის ინიციატივებს ეკუთვნის.²⁰⁹ აქედან გამომდინარე, ფაქტია, რომ პრეზიდენტის წარდგენილი კანონპროექტები ყოველთვის ამ ე.წ. „სასწრაფოდ მისაღებ“ პროექტთა რიცხვში მოხდება.

მართალია სომხეთის კონსტიტუციაში პირდაპირ არ არის ასეთი მითითება, მაგრამ პრაქტიკულად პრეზიდენტის როლიდან გამომდინარე, შესაძლებელია ამგვარი უპირატესობა პრეზიდენტმა მოიპოვოს პარლამენტში საკუთარი პარტიის უმრავლესობის მეშვეობით, რომელიც ფაქტიურად ყველა ბოლო მოწვევის პარლამენტებში გააჩნდათ სომხეთის პრეზიდენტებს.

²⁰⁶ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 444.

²⁰⁷ ნანა ჭილაძე, საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ბათუმი, 2009 წლის 5 აგვისტო, სხდომის ოქმი ხელმოსაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

²⁰⁸ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 97, პუნქტი II.

²⁰⁹ იხ. Касумов З., დასახ., ნაშრ., გვ. 148.

საქართველოსა და აზერბაიჯანის პრეზიდენტთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მათთვის საკანონმდებლო პროცესში ჩარევის უფლების მინიჭების მაჩვენებელია, რაც ყოველთვის კრიტიკის საგანი ხდება სპეციალისტთა შორის. ეს, ჩვეულებრივ, პრეზიდენტისათვის გადამეტებული უფლებამოსილების მინიჭებად და სახელისუფლებო ბალანსის დარღვევად მიიჩნევა²¹⁰. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრის გაფართოება ერთი მხრივ, წარმომადგენლობითი დაწესებულებების საკანონმდებლო საქმიანობის დემოკრატიული პრინციპების გაფართოებაზე მიუთითებს, ხოლო მეორე მხრივ, იგი სამართალშემოქმედების პროცესის გართულებას იწვევს, ვინაიდან კანონპროექტების შემუშავებელი ბევრი ცენტრი ჩნდება, რომელთა შორის არ არის შეთანხმებულობა. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით მხოლოდ პარლამენტის წევრების აღჭურვა სულაც არ ნიშნავს წარმომადგენლობითო ორგანოების მიერ საკანონმდებლო საქმიანობის უზურპაციასა და კანონების შემუშავებისგან აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩამოშორებას. აშშ-ში მართალია ფორმალურად, აღმასრულებელი ხელისუფლება არ სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივით, თუმცა საკანონმდებლო საქმიანობის პროგრამა წარმოდგენილია პრეზიდენტის ყოველწლიურ მიმართვებში²¹¹.

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტის ყოველწლიური მიმართვები მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს და პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივები ამ ფორმით სულაც არ ხორციელდება. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, პრეზიდენტის მიმართვების დროს პარლამენტში არ იმართება არანაირი დებატები, პარლამენტის წევრებს პრეზიდენტისათვის შეკითხვების დასმის უფლებაც კი არ გააჩნიათ²¹². ეს იმითაცაა გამოწვეული, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტებს კონსტიტუციურად გააჩნიათ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და უფრო მეტიც, პრეზიდენტები ვეტოს უფლებითაც არიან აღჭურვილნი. საკანონმდებლო ინიციატივისა და შეყოვნებითი ვეტოს უფლების ერთდროული არსებობა უცხოა, როგორც ტრადიციული (კლასიკური) საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისათვის. ერთ ხელში მოქცეული ორივე უფლება აძლიერებს პარლამენტზე ზემოქმედების შესაძლებლობას და, შესაბამისად, ასუსტებს პარლამენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას საკანონმდებლო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში²¹³. ტრადიციული ფრანგული მმართველობის მოდელის მიხედვით,

²¹⁰ კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, „ინოვაცია“, თბ. 2005, გვ. 298.

²¹¹ Сравнительное конституционное право, Отв. ред. В. Е. Чиркин, М., «международные отношения», 2002 г., с. 336.

²¹² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 17 თებერვალი, დოკუმენტი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.parliament.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

²¹³ ვახტანგ ხმაღაძე, ავთანდილ დემეტრაშვილი, ალექსანდრე ნაღბანდოვი, ლევან რამიშვილი, დავით უსუფაშვილი, ზურაბ ჯიბლაშვილი, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის სმები, IDEA, CIPDD, თბ., 2005, გვ. 23.

პრეზიდენტისათვის აღნიშნული უფლებამოსილებების ფორმალური არარსებობა არ ნიშნავს, რომ მისი პოზიციები სუსტია საკანონმდებლო პროცესში. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, სადაც პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს, როგორც მთავრობას, ისე საპარლამენტო უმრავლესობას, მას ფაქტიურად საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაც გააჩნია. პრეზიდენტს აქვს უპირატესი უფლება - განსაზღვროს პოლიტიკა პარლამენტში თავისი პარტიული უმრავლესობის მეშვეობით.²¹⁴ თუმცა აზერბაიჯანისა და საქართველოს კონსტიტუციის შემქმნელებმა პრეზიდენტისათვის საკანონმდებლო ინიციატივის ფართო უფლებამოსილებების კონსტიტუციით მინიჭება გადაწყვიტეს. ჩვენი აზრით, ამის მიზეზი ისიც იყო, რომ ამ ქვეყნებში სუსტადაა განვითარებული პარტიული სისტემა, რის გამოც პრეზიდენტის პოზიციების სიმყარე მხოლოდ საარჩევნო პროცესზე დამოკიდებული ვერ იქნებოდა.

ის, რომ პრეზიდენტს ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში არ უნდა ჰქონდეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ნიშნავს იმას, რომ საკანონმდებლო პროცესს სახელმწიფოში პარლამენტი უნდა წარმართავდეს. პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების კონტროლი არ ნიშნავს მხოლოდ იმას, რომ პარლამენტს შეუძლია მხოლოდ ცვლილებები შეიტანოს ან ვეტო დაადოს მთავრობიდან მიღებულ კანონს, ის ასევე გულისხმობს, რომ პარლამენტს შეუძლია განსაზღვროს საკანონმდებლო პოლიტიკის შინაარსი და მიმართულება. ამ შემთხვევაში, მაშინაც კი, როდესაც პრეზიდენტს გააჩნია აღმასრულებელი ხელისუფლება, უფლება დანიშნოს პრემიერი და ჩამოაყალიბოს კაბინეტი, მისი პოლიტიკური ძალაუფლება სუსტდება იმის გამო, რომ პარლამენტი დომინირებულ მდგომარეობაშია. ამ დროს პრეზიდენტს არ შეუძლია გააკონტროლოს საკანონმდებლო საქმიანობის დღის წესრიგი²¹⁵. ამდენად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტები საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობენ არა პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში, არამედ ეს უფლება პრეზიდენტების მართლაც შეუზღუდავი უფლებაა, რითაც მათ საკანონმდებლო პროცესის წარმართვის შესაძლებლობა ეძლევათ. ეს კი პრეზიდენტის ძალაუფლების გაძლიერებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების შესუსტების მაჩვენებელია. ამიტომაც მიუთითებენ შუგარტი და კერი, რომ დიდი ძალაუფლებით აღჭურვილი პრეზიდენტი ძალიან პრობლემატურია²¹⁶. რეჟიმი პრეზიდენტის ძლიერი საკანონმდებლო ხელისუფლებით ისევე პრობლემატურია, როგორც კაბინეტთან დაკავშირებული უფლებამოსილების ასამბლეასა და პრეზიდენტს შორის გაყოფა²¹⁷. პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ შეესაბამება ძალაუფლების დაყოფის პრინციპს და ამდენად უნდა შეიზღუდოს ან (სასურველია) მთლიანად გაუქმდეს. რაც შეეხება პრეზიდენტის უფლებას, ვეტო დაადოს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, არსებობს მისი შენარჩუნების გარკვეული ლიგია; საჭიროა

²¹⁴ იხ. ვახტანგ ხმაღაძის, აგტანდილ დემეტრაშვილის, ალექსანდრე ნალბანდოვის, ლევან რამიშვილის, დავით უსუფაშვილის, ზურაბ ჯიბლაშვილის დასახ. ნაშრ., გვ. 9.

²¹⁵ იხ. Jung-Hsiang Tsai, დასახ. ნაშრ., გვ. 71.

²¹⁶ იხ. Shugart M.S. and Carey J.M., დასახ. ნაშრ., გვ. 156.

²¹⁷ იქვე, გვ. 165.

გარკვეული დამცავი მექანიზმი იმ შემთხვევისათვის, თუ პარლამენტი მიიღებს ნაჩქარევ ან ცუდად გააზრებულ კანონს²¹⁸.

2.2.2. პრეზიდენტის ვეტოს უფლება და მისი დაძლევა

მეცნიერები პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებებში პირველ რიგში, გამოყოფენ პრეზიდენტის ვეტოს უფლებას, რომელიც მას შეუძლია დაადოს მთელ კანონპროექტზე. ამავე დროს ყურადღება გამახვილებულია პარლამენტის მიერ ვეტოს დაძლევის საკითხზე. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის თანახმად: „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს მისთვის კანონის ხელმოსაწერად წარდგენიდან 56 დღის ვადაში, უფლება აქვს თავისი შენიშვნებით დაუბრუნოს იგი მილი-მეჯლისს ხელახლა განსახილველად“²¹⁹. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სპეციალისტები შენიშვნებს გამოთქვამენ აზერბაიჯანში კანონთა ხელმოწერისათვის დადგენილ ვადებთან დაკავშირებით. მაგალითად, კასუმოვის აზრით, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციით დადგენილი 56 დღიანი ვადა პრეზიდენტის მიერ კანონზე ხელის მოწერისათვის ძალიან ხანგრძლივი ვადაა. ეს გაუმართლებლად აჭიანურებს საკანონმდებლო პროცესს, თუ ამ შემთხვევაში გავითვალისწინებთ, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს კანონს ხელმოსაწერად წარუდგენს მისი მიღებიდან 14 დღის განმავლობაში. გამოდის, რომ კანონის მიღების დღიდან მისი ძალაში შესვლამდე შეიძლება გავიდეს თითქმის ორთვენახევარი.²²⁰ სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით: „სომხეთის პრეზიდენტს უფლება აქვს კანონის ხელმოსაწერად წარდგენიდან 21 დღის ვადაში თავისი შენიშვნებით დაუბრუნოს კანონი ეროვნულ კრებას ხელახლა განსახილველად“²²¹. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის თანახმად კი: „პრეზიდენტი ხელმოსაწერად გადაცემულ კანონს 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს“²²². აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამივე ქვეყანაში განსაზღვრულია არა ნაწილობრივი, არამედ ვეტოს უფლება მთელ კანონებზე (კანონპროექტებზე). ვფიქრობთ, მიზანშეწონილი იქნება პრეზიდენტისათვის ნაწილობრივი ვეტოს უფლების მინიჭება, რაც აღიარებული პრაქტიკაა ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში. ამ თვალსაზრისით მისასაღმებელია საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში გამოთქმული პოზიცია, რომ კონსტიტუციამ უნდა გაითვალისწინოს ნაწილობრივი ვეტოს შესაძლებლობა, რადგან ასეთი ინსტიტუტის არსებობა მნიშვნელოვანი ბერკეტია, ცალკეულ შემთხვევებში, ზოგიერთი დებულებების სადავობის გამო, ქვეყნისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის კანონპროექტის ძალაში შესვლის დაბრკოლების თავიდან ასაცი-

²¹⁸ ჯონათან უითლი, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განმტოებათა შორის, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი) „მერიდიანი“, თბ., 2004, გვ. 35.

²¹⁹ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 110, პუნქტი I.

²²⁰ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 149.

²²¹ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 2.

²²² იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 438.

ლებლად.²²³ ამდენად, სამივე რესპუბლიკაში პრეზიდენტი ფლობს ვეტოს უფლებას მთელ კანონპროექტებთან მიმართებით, რაც ფაქტიურად მას საკანონმდებლო პროცესის ერთ-ერთ სერიოზულ მაკონტროლებლად აქცევს.

ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით გამოკვეთილია აზერბაიჯანის პრეზიდენტის პოზიციები. სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ: „ბოლო წლებში მოულოდნელად წარმოიშვა აბსოლუტური (შეუზღუდავი) ვეტო აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში კონსტიტუციურ კანონებთან მიმართებით, რომელიც პარლამენტისათვის დაუძლეველია, რაც საერთოდ არატიპურია განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოებისათვის და სამართლებრივ ანაქრონიზმად მიიჩნევა“²²⁴. აქ მხედველობაში აქვთ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის ნორმა, რომლის თანახმადაც: „თუ აზერბაიჯანის პრეზიდენტი ხელს არ მოაწერს კონსტიტუციურ კანონებს, ისინი ძალაში არ შევა“²²⁵. ამ მუხლის ძალით, აზერბაიჯანის პრეზიდენტს სრული უფლება აქვს ყოველგვარი განმარტების გარეშე არ მოაწეროს ხელი კანონს. უნდა ითქვას, რომ მსგავსი უფლება პარლამენტს არ უტოვებს სხვა გამოსავალს, ის პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას უნდა დაემორჩილოს, რაც საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებებში უხეშ ჩარევას წარმოადგენს. ასეთ დროს, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს კანონის ხელმოწერას პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ, რომელიც კონსტიტუციით მეორე უმაღლესი თანამდებობის პირია სახელმწიფოში. მსგავსი ნორმა საკანონმდებლო ხელისუფლების ავტორიტეტისა და სტატუსის დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიად მიგვაჩნია.

პრაქტიკა ადასტურებს, რომ პრეზიდენტები არც ისე ხშირად იყენებენ ვეტოს უფლებას. 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან დღევანდელ პერიოდამდე, აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა ვეტოს უფლება გამოიყენა მხოლოდ ორჯერ.²²⁶ პირველ შემთხვევაში ვეტოს გამოყენება სულაც არ იყო დაკავშირებული პარლამენტთან მეტოქეობასთან. კერძოდ, აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა ვეტო დაადო კანონს „საზოგადოებრივი ტელევიზიის შესახებ“, მხოლოდ მას შემდეგ, როდესაც მილი მეჯლისმა მიიღო ეს კანონი, მაგრამ ევროპის საბჭოს ექსპერტებმა სერიოზულად გააკრიტიკეს იგი. პრეზიდენტმა ილჰამ ალიევმა ხელი არ მოაწერა კანონს, დააბრუნა იგი მილი-მეჯლისში. წარმოიშვა პარადოქსური სიტუაცია – პრეზიდენტმა ვეტო დაადო კანონს, რომელიც პირობითად რომ ვთქვათ, თვითონ (მისმა ადმინისტრაციამ) მოამზადა²²⁷. მეორე შემთხვევაში ვეტოს უფლება გამოყენებულ იქნა „მუნიციპალიტეტების კავშირის წესდების დამტკიცების შესახებ“ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კანონთან მიმართებით. ორივე შემთხვევაში შესაბამისი მუდმივი კომისიის

²²³ იხ. ნანა ჭიღლაძის დასახ. მოხსენება.

²²⁴ Окуньков Л. А., Рошин В. А., Вето Президента, научно-практическое пособие, «городец-формула права», М.: 1999 г., с. 10-11.

²²⁵ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 110, პუნქტი II.

²²⁶ იხ. Зейналабдин А., დასახ. ნაშრ., გვ. 137.

²²⁷ Бадалов Р., Мехти Н., Политические институты Азербайджана: Дихотомия текста и реальности, с. 12, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.idea.int>>, Последнее обновление: 31.12.2009].

რეკომენდაციით მილი მეჯლისი დაეთანხმა პრეზიდენტის არგუმენტაციას.²²⁸

სომხეთის საკანონმდებლო პრაქტიკის თანახმად, კონსტიტუციის მიღებიდან 2003 წლის ჩათვლით, პრეზიდენტი მისთვის გაგზავნილი კანონპროექტებიდან ხელი მოაწერა 95 %-ს. რაც შეეხება ვეტოს დაძლევის შემთხვევებს, პრეზიდენტის მიერ ვეტოდადებული კანონპროექტებიდან მხოლოდ 4 % დაძლევა შეძლო ეროვნულმა კრებამ. თუ პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების დინამიკას შევხედავთ, 1996 წელს იგი 4 %-ს შეადგენდა, 1999 წლისათვის 2 %-ზე ჩამოვიდა, 2002 წელს ისევ მიაღწია 5 %-ს, ხოლო 2001 წლიდან იწყო კლება 2 %-მდე და 2003 წლისათვის იყო 0 %.²²⁹ ამჟამად, 2003 წლიდან დღემდე, პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის მონაცემების მიხედვით, პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენების არცერთ შემთხვევას ადგილი არ ჰქონია.

ვეტოს უფლებას იყენებდა საქართველოს პრეზიდენტი ედუარდ შევარდნაძე მიუხედავად იმისა, რომ იგი მთელი თავისი პრეზიდენტობის პერიოდში ძირითადად ფლობდა საპარლამენტო უმრავლესობას პარლამენტში. პრეზიდენტმა შევარდნაძემ რვაჯერ გამოიყენა თავისი უფლება და დაადო ვეტო მისთვის ხელმოსაწერად გაგზავნილ კანონპროექტებს. პრეზიდენტმა ვეტო დაადო 2003 წელს 6 კანონს, კერძოდ, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში დამატებებისა და ცვლილებების შეტანის თაობაზე საქართველოს ორგანულ კანონის 3 პროექტს, „მოსამართლეთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტს, „საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტს და „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტს. პრეზიდენტმა 2002 წელს ვეტო დაადო „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებებისა და ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტს და „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტს.²³⁰

მიღებული პრაქტიკის თანახმად, პრეზიდენტის ვეტოს დამაბალანსებელი საშუალებაა პარლამენტის მიერ მისი დაძლევა ანუ საპრეზიდენტო ვეტო არ ატარებს აბსოლუტურ ხასიათს. არ შეიძლება იმის უარყოფა, რომ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებში ვეტოს უფლება მართლაც აუცილებელია, თუნდაც იქედან გამომდინარე, რომ პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტი და მას ამ მიზნის მისაღწევად პარლამენტის მხრიდან არასასურველი კანონის მიღების შემაკავებელი მექანიზმი უნდა გააჩნდეს. ვეტოს უფლების საპირწონე კი საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილებებში მისი დაძლევის უფლების არსებობაა. საკანონმდებლო პროცესში პრეზიდენტისა და პარლამენტს შორის ამ ორმა საშუალებამ უნდა უზრუნველყოს ძალაუფლების დაბალანსება.

²²⁸ იხ. Алекперов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 137.

²²⁹ იხ. Енговян А., დასახ. ნაშრ., გვ. 163-168.

²³⁰ მონაცემები მოყვანილია საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტიდან მიღებულ ოფიციალურ დოკუმენტებზე დაყრდნობით.

სპეციალისტთა აზრით, კონსტიტუციის მიხედვით, აზერბაიჯანის პრეზიდენტი ერთი მხრივ, არის სასამართლო ხელისუფლების გარანტი, მაგრამ მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო კანონებზე აბსოლუტური ვეტოს უფლებით, ის არსებითად ზღუდავს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებს. ხელისუფლებათა ასეთი დისბალანსი აშკარაა და წარმოადგენს არცთუ წარმატებულ ეროვნულ ელემენტს თანამედროვე კონსტიტუციურ სისტემაში. შეიძლება აღინიშნოს, რომ აქ უფრო მეტად მნიშვნელოვანია პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საკითხი, რაც წინა პლანზე წამოიწევა სახელმწიფოს მეთაურთა მიერ კონსტიტუციური კანონებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების შეფასებისას. კონსტიტუციურ კანონებზე ვეტოს უფლება „გადაწონის“ პარლამენტის საკანონმდებლო პრეროგატივებს, ხოლო ურთიერთშეკავებისა და წონასწორობის სისტემა ამ ნაწილში ფაქტიურად არ მუშაობს²³¹.

პარლამენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა საპრეზიდენტო ვეტოს დაძლევა, თუმცა არსებული პრაქტიკის თანახმად, პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის შემთხვევები უფრო ნაკლებია, ვიდრე წარმოდგენილი შენიშვნების გათვალისწინებისა და კანონის ხელახლა მიღების შემთხვევა. სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოების კონსტიტუციები პარლამენტს საპრეზიდენტო ვეტოს დაძლევის სხვადასხვა საშუალებებს ანიჭებს. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის თანახმად, საპრეზიდენტო ვეტოს დაძლევისათვის გათვალისწინებულია განმეორებითი კენჭისყრა, რისთვისაც დადგენილია პირველი კენჭისყრის დროს საჭირო ხმების რაოდენობაზე მაღალი ხმათა უმრავლესობა. კერძოდ, ვეტო დაძლეულად ჩაითვლება იმ შემთხვევაში, თუ ადრე 83 ხმით მიღებულ კანონს პარლამენტი მეორე განხილვისას, 95 ხმით, ხოლო 63 ხმით მიღებულ კანონებს 83 ხმით მიიღებს.²³² საქართველოში პრეზიდენტის ვეტო დაძლეულად ჩაითვლება, თუ კანონის თავდაპირველ ვარიანტს მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი, ხოლო კონსტიტუციურ კანონს სრული შემადგენლობის ორი მესამედი.²³³ სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით, ვეტო დაძლეულად ჩაითვლება, თუ ახალი კენჭისყრის დროს, თავდაპირველ ვარიანტს მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა²³⁴. ზოგიერთი სპეციალისტის აზრით, სომხეთის კონსტიტუციამ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის საკითხში დიდი პრაგმატიზმი გამოავლინა, შერჩეულია სომხეთის რეალობასთან შედარებით შესაბამისი ვეტოს დაძლევის მექანიზმი. პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებულ კანონპროექტების ხელმეორედ მისაღებად, კვალიფიციური უმრავლესობის დადგენა სინამდვილეში პრეზიდენტის ვეტოს პარლამენტისათვის გადაულახავ დაბრკოლებად აქცევდა, რაც რა თქმა უნდა, უარყოფითად აისახებოდა მთელ საკანონმდებლო პროცესზე. ამასთან ერთად, პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევისათვის პირველად, კანონის მიღებისაგან განსხვავებით ბევრად რთული პროცედურაა დადგენილი, რაც ნამდვილად პრეზიდენტის ვეტოს სათანადო წონას სძენს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სომხეთის

²³¹ Окуньков Л. А., Рошин В. А., Вето Президента, научно-практическое пособие, «городец-формула права», М.: 1999. 11.
²³² იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 110, პუნქტი II.
²³³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო გვ. 445.
²³⁴ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 72.

კონსტიტუციით დადგენილი პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის პროცედურა ერთი მხრივ, არ აძლევს პრეზიდენტს შესაძლებლობას ბოროტად გამოიყენოს ეს უფლება, მეორე მხრივ, იგი გავლენას ახდენს დეპუტატებზე და აიძულებს მათ იმოქმედონ მთელი საზოგადოების ინტერესებიდან გამომდინარე.²³⁵ სომეხი სპეციალისტები ასევე მიიჩნევენ, რომ სომხეთის პრეზიდენტი სარგებლობს სუსტი ვეტოს უფლებით.²³⁶ სომხეთის პრეზიდენტს არა აქვს შერჩევითი ვეტოს უფლება, ანუ კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტი გულისხმობს, რომ პრეზიდენტს შეუძლია ვეტო დაადოს მთელ კანონს და არა რომელიმე მის მუხლს და ეს მუხლი სხვაგვარ განმარტებას არ იძლევა.²³⁷

თუმცა არსებობს რამდენიმე განსხვავებული მოსაზრებაც, რომ სომხეთის რესპუბლიკაში დადგენილი ვეტოს დაძლევის პროცედურა ნაკლებად წარმატებულია. მათი აზრით, საჭირო იყო ცხოვრების რეალობიდან გამოსვლა რათა აღნიშნულ ნორმას ემუშავა და არა ყოფილიყო ფიქტიური, პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად საჭიროა გათვალისწინებულ იქნას ეროვნული კრების დამსწრე წევრთა კვალიფიციური უმრავლესობა და არა ეროვნული კრების საერთო რაოდენობის უმრავლესობა. საერთოდ საჭიროა შევქმნათ მექანიზმი, რომელიც პრეზიდენტს არ მისცემს საშუალებას ბოროტად გამოიყენოს ვეტოს უფლება, და აიძულებს მას თავის უფლებას უფრო მეტად დასაბუთებულად მოექიდოს.²³⁸

როგორც ვხედავთ, საპრეზიდენტო ვეტოს წინააღმდეგ სამივე ქვეყანაში პარლამენტს ნაკლები მექანიზმები გააჩნია, თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ ბოლო რამდენიმე მოწვევის პარლამენტში პრეზიდენტები ყოველთვის ფლობენ საპარლამენტო უმრავლესობას. მიუხედავად ამისა, აზერბაიჯანის კონსტიტუციით, საკანონმდებლო ინიციატივისა და ფაქტიურად აბსოლუტური ვეტოს პარალელურად დადგენილია საპრეზიდენტო ვეტოს დაძლევის ძალზედ გართულებული წესი, რომლის მიხედვითაც, პირვანდელი კენჭისყრისაგან განსხვავებით, ფაქტიურად, ყველა საკითხზე 20-ით მეტი ხმაა საჭირო ვეტოს დასაძლევად. კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ 83 ხმით მიიღება კანონი პრეზიდენტის არჩევნების, პარლამენტის არჩევნებისა და დეპუტატის სტატუსთან, რეფერენდუმთან დაკავშირებით. ვეტოს დასაძლევად კი საჭიროა 95 ხმა, რაც 12 ხმით მეტია.²³⁹ კერძოდ, კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ პრეზიდენტის არჩევნების, პარლამენტის არჩევნებისა და დეპუტატის სტატუსთან, რეფერენდუმთან დაკავშირებული საკითხების გარდა, პარლამენტის კომპეტენციაში არსებულ ყველა საკითხზე კანონი მიიღება 63 ხმით. ვეტოს დასაძლევად კი საჭიროა 95 ხმა, რაც 20 ხმით მეტია.²⁴⁰

ვეტოს უფლება პრეზიდენტის მხრიდან ერთგვარი კონტროლის ფუნქციასაც იძენს. სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან ვეტოს გამოყენების მიზეზი სხვადასხვა შეიძლება იყოს: კონსტიტუციასა და კანონ-

²³⁵ იხ. Енгоян А., დასახ. ნაშრ., გვ 140.

²³⁶ იქვე, გვ. 137.

²³⁷ იქვე, გვ. 141.

²³⁸ იხ. Арутюнян А., Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения, გვ. 314-315.

²³⁹ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 94, პუნქტი 2.

²⁴⁰ იქვე, მუხლის 94, პუნქტი II.

მდებლობასთან შეუსაბამობა, პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური უფლებამოსილებების დარღვევა, ადამიანის უფლებათა დარღვევა, საკანონმდებლო ტექნიკის საკითხების დაუცველობა, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის შეზღუდვა და ა.შ. პრეზიდენტი კი, როგორც კონსტიტუციური წყობილების დაცვის გარანტი, რომელიმე საფუძვლით უფლებამოსილია არ მოაწეროს ხელი კანონს და თავისი შენიშვნებით დაუბრუნოს იგი პარლამენტს.

უნდა აღინიშნოს საქართველოს პრაქტიკაში დაფიქსირებული საინტერესო შემთხვევის შესახებ, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტმა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში დამატებების შეტანის თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონის პროექტს ვეტო დაადო იმ მოტივით, რომ ეს კანონპროექტი არ ითვალისწინებდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას. კანონპროექტი განსაზღვრავდა უფლებამოსილების ვადის გაგრძელებას აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების იმ მოსამართლეებისათვის, რომელთაც კონკურსის წესით მოსამართლის შერჩევამდე დაკისრებული ჰქონდათ უფლებამოსილების განხორციელება. საკონსტიტუციო სასამართლომ 2003 წლის 26 თებერვალს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად სცნო „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 85² მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც სამოსამართლო უფლებამოსილების განხორციელების დაკისრებას ითვალისწინებდა. პრეზიდენტმა მიუთითა, რომ: „...წარმოდგენილი კანონის პროექტით ფაქტობრივად ხდება არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმისა და ცნების განმეორებით შემოღება და ამოღებული პუნქტის ადგილას კვლავ იმავე პუნქტის აღდგენა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-4 პუნქტის, აგრეთვე „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნებთან²⁴¹.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვის მიზნით, მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის ვეტოს უფლებამოსილება, მაგრამ მას ეფექტი აქვს და გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლების მეორე სუბიექტს - პარლამენტს კონსტიტუცია ვეტოს დაძლევის შესაძლო მექანიზმებს აძლევს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ასეთი ვეტოს უფლება ყოველთვის მხოლოდ პრეზიდენტის ძალაუფლების თვითნებურ გაზრდას გამოიწვევს. ამასთან უნდა აღვნიშნოთ, რომ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტისათვის ერთდროულად საკანონმდებლო ინიციატივისა და სუსპენსიური (აზერბაიჯანში ფაქტიურად აბსოლუტური) ვეტოს უფლების მინიჭება, აკინებს და ასუსტებს საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციას სახელისუფლებო სისტემაში.

²⁴¹ მონაცემები მოყვანილია საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტიდან მიღებულ ოფიციალურ დოკუმენტებზე დაყრდნობით.

2.2.3. კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტების გამოცემა

პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობაში. ბოლო პერიოდში, განსაკუთრებით პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, ძალიან შორს წავიდა პრეზიდენტის ნორმაშემოქმედების პრაქტიკა. პრეზიდენტის დასახელებული უფლებამოსილებების აღსანიშნავად სამეცნიერო ლიტერატურაში სხვადასხვა ცნება შემოვიდა. მაგალითად, ისეთი, როგორიცაა „დელეგირებული კანონმდებლობა“. ო დონელი (O'Donnell) ამტკიცებდა, რომ ზოგიერთ დემოკრატიული სახელმწიფოში ადგილი აქვს პრეზიდენტების აღმასრულებელი ხელისუფლების საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოების ხარჯზე გაზრდის ტენდენცია და ის ასეთ სისტემებს დელეგირებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოს უწოდებს²⁴². მეცნიერები ასევე ხშირად იყენებენ ცნებას „დეკრეტების ძალაუფლება“²⁴³. რუსულ სამეცნიერო ლიტერატურაში ხშირად გამოიყენება ცნება „ბრძანებულებითი სამართალი“. რუსი ავტორი ლუჩინი მიუთითებს, რომ „ბრძანებულებით სამართალში“ გადმოცემული სახელმწიფოს მეთაურის სფეციფიკური ნორმაშემოქმედება, როგორც წესი, ხორციელდება პარლამენტის უფლებამოსილებების შესაბამისად და თავისი იურიდიული ძალის მიხედვით ასეთი აქტები კანონებს არ ჩამოუვარდებიან²⁴⁴. სხვა ავტორები სხვა მიდგომას ემხრობიან, და მიიჩნევენ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები იურიდიული ძალის მიხედვით, კანონის ძალის მქონეა, თუმცა ფორმის მიხედვით ისინი ასევე კანონქვემდებარე აქტებს წარმოადგენენ.²⁴⁵ სახაროვი მიუთითებს ლათინური ამერიკის, აზიისა და აფრიკის სახელმწიფოთა პრეზიდენტების მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილებების განხორციელების პრაქტიკის არსებობაზე. ის მიიჩნევს, რომ ამგვარი უფლებამოსილებები ეწინააღმდეგება კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებს და ხელისუფლების უზურპაციის თანამედროვე ფორმას წარმოადგენს²⁴⁶. შაიოს აზრით, „დელეგირების ამკრძალავი ნორმის არარსებობა სახელისუფლებო განშტოებათა ურთიერთშეკავებისა და ურთიერთგაწონასწორების სისტემაში უფრო სახიფათოა. ამ ნორმის არარსებობის შემთხვევაში, საკანონმდებლო ორგანომ თავისი კონსტიტუციური ამოცანის შესრულებას შეიძლება თავიც აარიდოს, ხოლო აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პარლამენტის ფუნქცია თავის გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობის გარეშეც მიიღოს, რის შედეგადაც სამართალი შეიძლება ვეღარც განტყვევდეს“²⁴⁷.

²⁴² O'Donnell, Guillermo, Delegation Democracy, *Journal of Democracy*, №5 (1), 1994, p. 55-69

²⁴³ Cindy Skach, Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, *Constitutional Political Economy*, Volume 16, №4 (December 2005), p. 5. George Tsebelis, Tatiana P. Rizova, Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, *Comparative Political Studies*, Volume 40, №10, October 2007, p. 1164.

²⁴⁴ Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, «Закон и право», 2000., с. 58-59, 62-63, 65-67.

²⁴⁵ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Теория современной конституции. М., «Норма», 2005, с. 282-283.

²⁴⁶ Сахаров Н.А., Институт президентства в современном мире. М., «Юридическая Литература», 1994, с. 118.

²⁴⁷ ანდრაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, IRIS - საქართველო, თბ., 2003, გვ. 205.

უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტის ეს უფლებამოსილება არ არის უცხო სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებისათვის. პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე, პრეზიდენტი უფლებამოსილია გამოსცეს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, ხოლო კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევაში საკანონმდებლო აქტებიც. პრეზიდენტის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის დროს, მნიშვნელოვანია, რომ პრეზიდენტი არ შეიჭრას საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებებში. ამის გარანტია არის კონსტიტუციის პრინციპი, რომლის თანახმად, სახელმწიფოს მეთაურს უფლება აქვს თავისი სამართლებრივი აქტით დაადგინოს ურთიერთობების მარეგულირებელი ნორმები მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დადგენილი ნორმების საფუძველზე. პრეზიდენტს დამოუკიდებლად სხვადასხვა ურთიერთობების რეგულირების უფლებამოსილება არ გააჩნია და ყოველი ასეთი შემთხვევა კონსტიტუციის დარღვევად აღიქმება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე პირობებში, განსაკუთრებით ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკებში, პრეზიდენტის ხელისუფლების ზრდის ფონზე, სულ უფრო შეიმჩნევა პრეზიდენტის დამოუკიდებელი ნორმაშემოქმედების პრაქტიკა. სპეციალისტები მიუთითებენ კიდევ, რომ თუ არსებით საკითხებზე გადაწყვეტილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების განკარგულებებისა და სხვა ნორმატიული აქტების დონეზე მიიღება, ეს კონსტიტუციური კანონიერების დარღვევის ტოლფასია, რადგან პარლამენტს ერთმევა საკანონმდებლო ფუნქცია, რაც მისი კონსტიტუციური ამოცანაა, სახელმწიფო ამოცანების განსაზღვრაც და აღსრულებაც თავს იყრის ხელისუფლების ერთადერთ განშტოებაში.²⁴⁸ პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის ურთიერთობების კონსტიტუციური ჩარჩოების შენარჩუნება და ხელისუფლების ბალანსის დაცვა მხოლოდ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სამართალშემოქმედების მკვეთრი გამიჯვნის შემთხვევაშია შესაძლებელი.

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოთა კონსტიტუციები განსაზღვრავენ შემთხვევებს, როდესაც პრეზიდენტი პარლამენტის მსგავსად საკანონმდებლო აქტებსაც იღებს. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „რ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი: „პარლამენტის დათხოვნიდან ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ შეკრებამდე, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, უფლებამოსილია საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტი - დეკრეტი, რომელიც ძალას კარგავს, თუ ახლადარჩეული პარლამენტი პირველი შეკრებიდან ერთი თვის განმავლობაში არ დაამტკიცებს მას“. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით: პარლამენტის დათხოვნისას „...პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას სახელმწიფო ბიუჯეტს დეკრეტით ამტკიცებს პრეზიდენტი“. პრეზიდენტისათვის საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემასთან დაკავშირებით, სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ ეს არის პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გადაცემა პრეზიდენტისათვის, კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონცეფციური უარყოფა ხელისუფლების საკანონმდებლო განშტოების მიმართ. ამ უფლების

²⁴⁸ იხ. ანდრაშ შაიოს დასახ. ნაშრ., გვ. 198.

მინიჭებით საგადასახადო და საბიუჯეტო სფეროში საკანონმდებლო პოლიტიკის განმსაზღვრელი, ნაცვლად პარლამენტისა, დროებით თუმცა, ეს დრო არც ისე მცირეა - დაახლოებით 4 თვე) პრეზიდენტი ხდება. სპეციალისტები ასევე სამართლიანად შენიშნავენ, რომ პარლამენტის შექმნის თავდაპირველი უმთავრესი მიზეზი საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა იყო²⁴⁹. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე... დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება...²⁵⁰. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონის მსგავსად საკანონმდებლო აქტია²⁵¹. პრეზიდენტს ამგვარი ნორმების საფუძველზე, საკანონმდებლო უფლებამოსილების განხორციელების უფლებამოსილება ენიჭება, რაც წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციაა. მსოფლიო პრაქტიკის თანახმად, გადასახადების დადგენა ან ბიუჯეტის დამტკიცება ყოველთვის წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციაა. ამიტომ პრეზიდენტს არ შეიძლება გააჩნდეს ასეთი სახის აქტების გამოცემის უფლება, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლების შესუსტებას იწვევს. სხვა საკითხია დეკრეტის გამოცემის უფლება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, რადგან ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს სპეციფიკურ რეჟიმთან, როდესაც ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანო მოკლებულია კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალურ განხორციელების შესაძლებლობას, თუმცა ეს დეკრეტები მაინც წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად.

სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია პირდაპირ არ ითვალისწინებს პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლებას. კონსტიტუციაში მხოლოდ აღნიშნულია, რომ რესპუბლიკის პრეზიდენტი გამოსცემს ბრძანებულებებსა და განკარგულებებს, რომლებიც არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციასა და კანონებს და ექვემდებარება შესრულებას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.²⁵² სომხეთში კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის შესაძლებლობა პრეზიდენტის მიერ გამოყენებულ იქნა 1996 წელს, ეროვნულ კრებასა და მთავრობას შორის „ტერიტორიული მართვის“ შესახებ კანონის მიღებისას არსებული წინააღმდეგობების დროს. პრეზიდენტმა გაუსწრო პარლამენტს, მოაწერა რა ხელი ბრძანებულებას, რომლის საგანსაც კანონპროექტით გათვალისწინებული საკითხის დარეგულირება წარმოადგენდა. იმ პერიოდში სომხეთში პრეზიდენტის ასეთი მოქმედება არაერთგვაროვნად შეფასდა. ექსპერტების ერთი ნაწილი მისაღებად მიიჩნევდა პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას და მიუთითებდა, რომ პრეზიდენტმა ამით გადაწყვიტა დავა, კონფლიქტი

²⁴⁹ იხ. ვახტანგ ხმალაძის, ავთანდილ დემეტრაშვილის, ალექსანდრე ნალბანდოვის, ლევან რამიშვილის, დავით უსუფაშვილის, ზურაბ ჯიბლაშვილის, დასახ. ნაშრ., გვ. 22-23.

²⁵⁰ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო გვ. 448.

²⁵¹ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 1996 წლის 19 ნოემბერი.

²⁵² იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 56.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. მეორე ნაწილი ამ გადაწყვეტილებას ეროვნული კრების უფლებამოსილებებში უხეშ ჩარევად მიიჩნევდა.²⁵³

აზერბაიჯანის კონსტიტუციაც პირდაპირ არ ადგენს, რომ პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე აქტებს, თუმცა კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ პრეზიდენტი გამოსცემს მნიშვნელოვან ნორმატიულ აქტებს. კონსტიტუცია ადგენს, რომ: „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი აღმასრულებელი წესით წყვეტს ყველა სხვა საკითხს, რომელიც წინამდებარე კონსტიტუციით არ მიეკუთვნება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის ან სასამართლო ორგანოთა კომპეტენციას“.²⁵⁴ ასევე კონსტიტუციის თანახმად, აზერბაიჯანის პრეზიდენტი გამოსცემს ბრძანებულებებს საერთო მოქმედების წესების დადგენისას, ხოლო დანარჩენ შემთხვევებში, განკარგულებებს²⁵⁵.

კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმების საფუძველზე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ აზერბაიჯანში პრეზიდენტს შეუძლია გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები ნებისმიერ იმ საკითხზე, რაც მილი-მეჯლისისა და სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციას არაა მიკუთვნებული კონსტიტუციით, ეს კი სერიოზულ ძალაუფლებას ანიჭებს პრეზიდენტს. ამას ადასტურებს ერთი შემთხვევაც, როდესაც აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის წესი რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ განისაზღვრება²⁵⁶, მაშინ როდესაც, მაგალითად, საქართველოს მთავრობის საქმიანობის წესი საქართველოს პარლამენტის მიერ დგინდება კანონით²⁵⁷.

ფიქრობთ, სავსებით სამართლიან შენიშვნებს გამოთქვამს ამ ნორმებთან დაკავშირებით კასუმოვი. მისი აზრით აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საერთო მოქმედების წესების დადგენისას აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი გამოსცემს ბრძანებულებს...“ თუ ამ ნორმების ტექსტიდან გამოვალთ, მივიღებთ, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისი და პრეზიდენტი, თითოეული თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ადგენენ საერთო წესებს. რამდენადაც კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძველზე განსაზღვრავს, ხოლო ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს მათ ურთიერთქმედებასა და დამოუკიდებლობას თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში. ისმის კითხვა, რატომ არ არის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში თუნდაც დაახლოებითი ჩამონათვალი საკითხებისა, რომლებზედაც პრეზიდენტი მიიღებს საერთო მოქმედების წესების დამდგენ ბრძანებულებებს, როგორც ეს გააკეთა კონსტიტუციამ მილი-მეჯლისთან (კონსტიტუციის 94-ე მუხლი) მიმართებით? როგორც ცნობილია, კანონის და კერძოდ, კონსტიტუციის ენა უნდა იყოს ცალსახა, მარტივი და არაორაზროვანი. ეს არის კანონმდებლის ერთ-ერთი ვალდებულება.²⁵⁸

²⁵³ იხ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 168.

²⁵⁴ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 32.

²⁵⁵ იქვე, მუხლი 113, პუნქტი I.

²⁵⁶ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 114.

²⁵⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო გვ. 453.

²⁵⁸ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 173.

მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემას აზერბაიჯანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში რამდენიმე მიზეზით ამართლებენ. მაგალითად, გუმმეტოვი მიიჩნევს, რომ თანამედროვე პირობებში, როდესაც საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც მოკლე დროში ცვლის სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ წყობილებას, ვერ ასწრებს სრულყოფილად დააკმაყოფილოს ქვეყნის განვითარების მოთხოვნილებები, სახელმწიფოს მეთაურის ნორმატიული აქტები ხელს უწყობს სამართლებრივი ხარვეზების აღმოფხვრას. ...ქვეყანაში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების დინამიკა იმდენად დიდია, რომ საკანონმდებლო ორგანო, საკანონმდებლო პროცესის ხანგრძლივობის თვალსაზრისით, ვერ ასწრებს ყველა აქტუალური პრობლემის რეგულირებას. ამის გაკეთება უხდება ქვეყნის პრეზიდენტს, რა თქმა უნდა იმ პრინციპის გათვალისწინებით, რომ ისინი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციასა და კანონს.²⁵⁹

იგივე გუმმეტოვის აზრით, ის ფაქტი, რომ დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი ზოგიერთი საზოგადოებრივი ურთიერთობის პირველად რეგულირებას უზრუნველყოფს, არ არის შემთხვევითი. ეს გამოწვეულია იმით, რომ რიგ შემთხვევებში მილი-მეჯლისს სხვადასხვა სახის ობიექტური გარემოებების (ინტენსიური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, სახელმწიფო-სამართლებრივი მშენებლობის სფეროში არსებული პროცესების რეფორმირება და ა.შ.) გამო, არ შეუძლია ოპერატიულად გადაწყვიტოს სხვადასხვა საკითხები, რომლებიც რეგულირებას მოითხოვს. ეს რა თქმა უნდა არ ნიშნავს, რომ პრეზიდენტს შეუძლია ჩაანაცვლოს მილი-მეჯლისი თავისი აქტების გამოცემით, თუმცა მას შეუძლია ქვეყნის ყოველდღიური ხელმძღვანელობის პროცესში ხელი შეუწყოს მეტად მნიშვნელოვანი მიმდინარე საკითხების გადაწყვეტას, რაც მას არა თუ შეუძლია, არამედ ვალდებულებია.²⁶⁰

თუ მილი-მეჯლისის უფლებამოსილებების შეზღუდვასა და პრეზიდენტის საკანონმდებლო სფეროში არსებულ უფლებამოსილებებს მივიღებთ მხედველობაში, ვფიქრობთ, აზერბაიჯანის პრეზიდენტი მართლაც ცვლის მილი-მეჯლისს საკანონმდებლო საქმიანობის გარკვეულ სფეროებში და ამის გამართლება მხოლოდ ოპერატიული მოქმედებით დაუშვებელია.

აზერბაიჯანელი სპეციალისტები ასევე მიუთითებენ, რომ პრეზიდენტის აქტები, რომლებიც არეგულირებენ ისეთ ურთიერთობებს, რომლებიც არ არის მოწესრიგებული კანონებით, მართალია ფაქტიურად საკანონმდებლო მნიშვნელობის აქტებს წარმოადგენენ, თუმცა მათ არ გააჩნიათ კანონის ძალა და მოქმედებენ შესაბამისი კანონის ძალაში შესვლამდე.²⁶¹ ამდენად, სპეციალისტები პრეზიდენტის მხრიდან ასეთი აქტების გამოცემას მხოლოდ მისი დროებითი ხასიათით ხსნიან, მაგრამ ჩვენი აზრით არ არის გამართლებული ასეთი მოსაზრება, ვინაიდან არსებითი განსხვავება არ არის აქტის დროებით თუ მუდმივ მოქმედებაში, თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრაქტიკაში ხშირად, გარკვეული ვადით მიღებული აქტები

²⁵⁹ იხ. Гумметов Р., დასახ. ნაშრ., გვ. 114.

²⁶⁰ იქვე, გვ. 118-119.

²⁶¹ იქვე, გვ. 117.

ფაქტიურად მუდმივი მოქმედების აქტებად ქცეულა, მისი ვადის სისტემატიური გაგრძელების გზით.

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ აზერბაიჯანის პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით რეგულირდება ინდივიდუალური ხასიათის ურთიერთობები და პირიქით, ინდივიდუალური აქტებით ნორმატიული ხასიათის ურთიერთობები, რაც მიუთითებს, რომ მკვეთრად არ არის გამოიყენებული პრაქტიკაში პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საკითხები. მაგალითად, კასუმოვი მიუთითებს, რომ სავსებით გასაგებია, რომ პრეზიდენტის აქტი ამა თუ იმ პირის, მაგალითად, მინისტრის თანამდებობაზე ან სხვა ცენტრალური ორგანოს ხელმძღვანელად დანიშვნის შესახებ არ არის ნორმატიული. თუმცა ამ დროს, 2002 წლის 4 დეკემბრის ბრძანებულებით დანიშნულ იქნა აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ეროვნული საარქივო სამმართველოს უფროსი. სხვა ბრძანებულებით 2002 წლის 30 ოქტომბერს, დაინიშნა აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სატელეფონო სააგენტოს გენერალური დირექტორი. ბრძანებულებით დაინიშნა პრეზიდენტთან არსებული უმაღლესი საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარე და ა.შ. პრეზიდენტის ბრძანებულებით დაჯილდოვდნენ მედლებით, მიენიჭათ საპატიო წოდებები და ა.შ. ამავე დროს, პრეზიდენტის მიერ მიღებული იქნა განკარგულებები პროკურატურის თანამშრომელთა მატერიალური და სოციალური უზრუნველყოფის გარანტიების შესახებ (8 ოქტომბერი, 2002 წელი), მეხანძრეთა პროფესიული დღის დაწესების შესახებ (2002 წლის 5 ოქტომბერი) და სხვა. ჩვენი აზრით, ეს აქტები არ წარმოადგენენ ერთჯერადი გამოყენების აქტებს და ამიტომ საჭირო იყო ისინი ბრძანებულების სახით გამოცემულიყო.²⁶²

უნდა ითქვას, რომ მართალია როგორც წესი, სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოთა კანონმდებლობით, პრეზიდენტის აქტები ყველა შემთხვევაში საკანონმდებლო აქტებად არ არის მიჩნეული,²⁶³ თუმცა კონსტიტუციების აღნიშნული ნორმები და ამ ქვეყნებში არსებული პრაქტიკა ადასტურებს, რომ პრეზიდენტის ბრძანებულებები ხშირ შემთხვევაში სწორედ კანონის ძალის მატარებელია. იმ დროს, როდესაც კონსტიტუციით არ არის დადგენილი თუ რა საკითხებზე შეუძლია პრეზიდენტს გამოსცეს ბრძანებულებები, პრეზიდენტს ფაქტიურად შეუზღუდავი შესაძლებლობა ეძლევა თავად აიღოს ხელში დიდი მოცულობით საკანონმდებლო საქმიანობა. ამის დასტურია აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის პრეზიდენტების ბრძანებულებები, რომლებიც ხშირად ისეთ საკითხებზე გამოიცემა, რაც არ რეგულირდება კანონმდებლობით. მაგალითად, 2001 წელს გამოიცა პრეზიდენტის ბრძანებულება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეციალური შემოსავლების გამოყენების დროებითი წესის შესახებ“²⁶⁴, რითაც პრეზიდენტმა დაადგინა გადასახადების განაწილების წესი, რაც პარლამენტის ფუნქცია იყო. საქართველოში პრეზიდენტის ბრძანებულებით არის განსაზღვრული შავი და ფერადი ლითონების ჯართის, შავი

²⁶² იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 174-175.

²⁶³ გამონაკლისია საქართველოში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული დეკრეტები.

²⁶⁴ იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 6 თებერვლის №42 ბრძანებულება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეციალური შემოსავლების გამოყენების დროებითი წესის შესახებ“.

და ფერადი ლითონების ნარჩენების შესყიდვის წესი²⁶⁵, რომელიც მხოლოდ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზეა გამოცემული, ეს საკითხი კი ჩვენი აზრით სამოქალაქო კოდექსითა და „მეწარმეთა შესახებ“ კანონით უნდა რეგულირდებოდეს.

პრეზიდენტის მიერ ფაქტიურად კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის მაჩვენებელია ამ ქვეყნებში გავრცელებული პრაქტიკა, როდესაც პრეზიდენტები ბრძანებულებებს სხვადასხვა კანონების საფუძველზე გამოსცემენ, ისე, რომ ასეთი უფლება მათ კონსტიტუციით განსაზღვრული არა აქვთ. კონსტიტუციები განსაზღვრავენ, რომ კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი შემთხვევების გარდა, პრეზიდენტები ახორციელებენ სხვა უფლებამოსილებებს კანონით დადგენილი წესით. ამ კანონების საფუძველზე კი ძალიან ხშირად, პრეზიდენტებს ეძლევათ უფლება გამოსცენ ბრძანებულებები. პრაქტიკაში ვხდებით უამრავ კანონს, სადაც მითითებულია საკითხების დარეგულირება პრეზიდენტის ბრძანებულებით. შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ხშირად კანონმდებელი თავს არიდებს ამა თუ იმ საკითხის სრული საკანონმდებლო რეგლამენტაციას და საბოლოო სიტყვას პრეზიდენტს უტოვებს. მაგალითად, აზერბაიჯანის პრეზიდენტის ბრძანებულებით არის განსაზღვრული სოციალურად ნაკლებად უზრუნველყოფილი მოქალაქეებისათვის სოციალური დახმარების თანხების ოდენობები²⁶⁶. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის 1995 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს მილი მეჯლისის მხრიდან თავისი ცალკეული უფლებამოსილებების პრეზიდენტისათვის დელეგირების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის 1999 წლის 26 ნოემბრის კანონის მე-6 მუხლი პირდაპირ კრძალავს პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის 94-ე და 95-ე მუხლებით გათვალისწინებული თავისი უფლებამოსილებების დელეგირებას. თუმცა აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უახლესი საკანონმდებლო პრაქტიკაში ფართოდ გამოიყენება კანონებში აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებაში შემავალ საკითხთა ჩამონათვალის კონსტატაციის ინსტიტუტი.²⁶⁷ მსგავსი მიდგომა საშუალებას აძლევს პრეზიდენტს პარლამენტის გვერდის ავლით გაზარდოს ან შეამციროს სოციალური დახმარების თანხების ოდენობა. კი იურიდიული ძალის მიხედვით, ასეთ შემთხვევაში გამოცემული აქტები არაფრით ჩამოუვარდება პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს. ამგვარი შემთხვევების შესახებ სრულიად სამართლიანად აღნიშნავს შაიო, რომ: „მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად კონსტიტუციითა უმეტესობაში კანონმდებლობა პარლამენტის მოვალეობადაა მიჩნეული, კანონების შინაარსის განსაზღვრა გადასულია აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მყოფი ბიუროკრატის ხელში. ამან შეიძლება „ტექნიკურ დონეზე“ დაარღვიოს საკანონმდებლო

²⁶⁵ იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 2 თებერვლის №85 ბრძანებულება „შავი და ფერადი ლითონების ჯართის, შავი და ფერადი ლითონების ნარჩენების შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“.

²⁶⁶ Указ Президента Азербайджанской Республики «о повышении социальных пособий», 27 августа 2008 года, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.president.az>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

²⁶⁷ იხ. Гумметов Р., დასახ. ნაშრ., გვ. 26.

ფუნქციის დამოუკიდებლობა და, შესაბამისად, - სახელისუფლებო განშტოებებს შორის წონასწორობა“.²⁶⁸

პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლებას ხშირად საფრანგეთის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელს უკავშირებენ, რაც თითქოს სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოების მმართველობის მოდელის საფუძველი გახდა, თუმცა საფრანგეთში კონსტიტუციის მე-19 მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტის აქტები, გარდა ზოგიერთი გამონაკლისი შემთხვევისა (მაგალითად, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა, რეფერენდუმის ჩატარება, ეროვნული კრების დათხოვნის შესახებ, საგანგებო მდგომარეობის შესახებ) ექვემდებარება კონტრასიგნაციას პრემიერ-მინისტრის ან აუცილებლობის შემთხვევაში, პასუხისმგებელი მინისტრების მიერ²⁶⁹. სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში კი კონტრასიგნაციის არანაირი მექანიზმი გათვალისწინებული არ არის. პრეზიდენტი დამოუკიდებლად იღებს ასეთ გადაწყვეტილებებს და უშუალოდ არის პასუხისმგებელი ამ აქტებში გადმოცემულ ნორმებზე. უფრო მეტიც, პრეზიდენტს ამ ქვეყნებში უფლება აქვს გააუქმოს მთავრობისა და სხვა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა აქტები.

ხშირად პრეზიდენტის ასეთი ფართო საკანონმდებლო ფუნქციის გამო, ძალიან მკაცრად ფასდება მისი სტატუსი. სინდი სკაჩის აზრით, დემოკრატიის პერსპექტივებისათვის პრობლემატურია ის, რომ პრეზიდენტი, რომელიც იღებს კონსტიტუციალიზებულ ავტონომიას ხანგრძლივი პერიოდით, ნახევრად საპრეზიდენტო დემოკრატიის ქვეყნებს კონსტიტუციურ დიქტატურად აქცევს.²⁷⁰ კონსტიტუციური დიქტატურა არის სიტუაცია, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იყენებს საგანგებო და სადგურებო ხელისუფლებას რათა რთულ ვითარებაში გამოსცეს საკანონმდებლო აქტები. ამ უფლებამოსილებების გაფართოებული გამოყენება განკუთვნილია იმისათვის რომ დაიცვას ერი, როდესაც იგი ნათელი, უშუალო და არსებითი საშიშროების წინაშეა. ასეთი კონიუნქტურა არღვევს დემოკრატიული მმართველობის ყველაზე ფუნდამენტურ მოთხოვნებს: ხალხის მონაწილეობას ხელისუფლების განხორციელებაში და ხალხის წინაშე ხელისუფლების პასუხისმგებლობას. მოქალაქეები საკანონმდებლო ორგანოს ირჩევენ ხანგრძლივი პერიოდით და აღმასრულებელი ხელისუფლება თავისი კონსტიტუციური დიქტატურის მეშვეობით, საგანგებო უფლებამოსილებების ფარგლებში, საკანონმდებლო აქტების - დეკრეტების გამოცემით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს კონცენტრირებას უკეთებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ადამიანთა ვიწრო ჯგუფის ან პრეზიდენტის ადმინისტრაციის წევრების ხელში. ხშირად ეს ჯგუფი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პასუხისმგებლობის ნაცვლად, პრეზიდენტის სრული კონტროლის ქვეშ იმყოფება.²⁷¹

პრეზიდენტის ფორმალური უფლებამოსილებების პარალელურად, მეცნიერები ყურადღებას ამახვილებენ ასევე პარლამენტში პოლიტიკური ძალების განლაგებასა და მათთან პრეზიდენტის ურთიერთობაზე. შუგარტის აზრით, თუ საკანონმდებლო ორგანოს დისციპლინირებული

²⁶⁸ იხ. ანდრაშ შაიოს დასახ. ნაშრ., გვ. 196.

²⁶⁹ იხ. საფრანგეთის კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 137.

²⁷⁰ იხ. Cindy Skach, The „newest“ separation of powers: Semi-presidentialism, გვ. 98.

²⁷¹ იქვე, გვ. 99.

პარტიული უმრავლესობა ან კოალიცია ხელმძღვანელობს, ეს პრეზიდენტის დეკრეტების გამოცემის უფლებას უინტერესოს, რადგან ისინი ყოველთვის იცვლება ან უარყოფს მას პარლამენტი, პრეზიდენტი დეკრეტების გამოცემით ვერანაირ შედეგს ვერ აღწევს. თუმცა თუ საკანონმდებლო ორგანო სუსტი პარტიების გამო ცუდადაა კოორდინირებული, პრეზიდენტმა შეიძლება მოიპოვოს უპირატესი მდგომარეობა და შედეგებიც მისთვის სასურველი შეიძლება იყოს.²⁷²

ამდენად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტებს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები გააჩნიათ, რის გამოც პარლამენტები შეზღუდულნი არიან საკანონმდებლო საქმიანობაში. ვფიქრობთ, აუცილებელია მკვეთრად შეიზღუდოს პრეზიდენტთა მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლებამოსილებები. ჩვენი აზრით, პრეზიდენტს ეს უფლება უნდა გააჩნდეს მხოლოდ საგანგებო, ან სამომხრე მდგომარეობის დროს.

2.2.4. უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში

ბიუჯეტის მიღება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის ურთიერთობებში. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელია, რომ ბიუჯეტს მთავრობა ადგენს, რომელიც ასევე წარადგენს მას საკანონმდებლო ხელისუფლების წინაშე. თუმცა სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში ეს პროცესი პრეზიდენტის სერიოზული კონტროლის ქვეშაა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნებში სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადებისა და შესრულების პროცესი მთავრობის პრეროგატივაა, იგი პრეზიდენტის მონაწილეობის გარეშე არ ხორციელდება. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის თანახმად, მილი-მეჯლისს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტს დასამტკიცებლად წარუდგენს რესპუბლიკის პრეზიდენტი²⁷³. თვით პრეზიდენტს კი სახელმწიფო ბიუჯეტს წარუდგენს მინისტრთა კაბინეტი²⁷⁴. სომხეთში პრეზიდენტი ბიუჯეტის კანონის პარლამენტში წარდგენაში არ მონაწილეობს. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს ეროვნულ კრებას დასამტკიცებლად რესპუბლიკის მთავრობა წარუდგენს²⁷⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტს ბიუჯეტის პროექტს წარუდგენს საქართველოს მთავრობა პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. თუ პარლამენტმა ვერ მოახერხა ...წარდგენილი ბიუჯეტის მიღება სამი თვის განმავლობაში, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნისას, პრეზიდენტი

²⁷² Matthew Soberg Shugart, „Politicians, Parties, and Presidents: An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design“, In: Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions, edited by Beverly Crawford and Arend Lijphart. University of California Press/University of California International and Area Studies Digital Collection, Edited Volume 96, 1997, p. 62, is available on the Website: <<http://repositories.cdlib.org>>, [Accessed: 31.12.2009].

²⁷³ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 2.

²⁷⁴ იქვე, მუხლი 119.

²⁷⁵ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 89, პუნქტი 2.

დეკრეტით დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობიდან ერთ თვეში წარუდგენს მას დასამტკიცებლად პარლამენტს.²⁷⁶

როგორც ვხედავთ, აზერბაიჯანსა და საქართველოში ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცესში განსაკუთრებულია პრეზიდენტის როლი. სომხეთში კონსტიტუცია პირდაპირ არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის მიერ ბიუჯეტის კანონის ეროვნულ კრებაში წარდგენას. აზერბაიჯანში პირდაპირაა განსაზღვრული მილი-მეჯლისში ბიუჯეტის კანონის მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ წარდგენა. მართალია საქართველოში კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი არ წარადგენს პარლამენტში ბიუჯეტის პროექტს, თუმცა მასთან შეთანხმების გარეშე ეს პროცედურა ვერ განხორციელდება. ეს კი ჩვენი აზრით, ფაქტიურად იგივეა რაც ბიუჯეტის წარდგენის უფლება, ვინაიდან მთავრობა შეზღუდულია პრეზიდენტის უფლებამოსილებებით ამ სფეროში. ამ უფლებამოსილებებს საქართველოში ისიც ამყარებს, რომ პრეზიდენტს შეუძლია ბიუჯეტი დაამტკიცოს თავისი კანონის ძალის მქონე აქტით. ჩვენი აზრით ეს პროცესი გადახედვას საჭიროებს და ბიუჯეტის მომზადება და პარლამენტში წარდგენა ექსკლუზიურად მთავრობის კომპეტენციაში უნდა შედიოდეს. ბიუჯეტი სამთავრობო პროგრამის განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია და თუ პარლამენტი ნდობას უცხადებს სამთავრობო პროგრამას, ბიუჯეტის პარლამენტში წარდგენის ან წარდგენაზე თანხმობის მიცემის უფლება პრეზიდენტს არ უნდა გააჩნდეს. გარდა ამისა გასათვალისწინებელია, რომ პრეზიდენტს უფლება აქვს ვეტო დაადოს საბიუჯეტო კანონს, რითაც იგი ფაქტიურად მონაწილეობას იღებს საბიუჯეტო პროცესში.

2.2.5. პრეზიდენტი და რეფერენდუმი

რეფერენდუმი უშუალოდ ხალხის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების ერთ-ერთ უძველეს და ტრადიციულ ფორმას წარმოადგენს, რომელსაც გაცილებით მაღალი ლეგიტიმაცია გააჩნია, ვიდრე პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. თუმცა მკვლევარები მიუთითებენ, რომ: „რეფერენდუმი დესტაბილიზაციის ფაქტორად შეიძლება გადაიქცეს, თუ კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს მისი გამოყენების რეცეპტებს - ანუ არ გამოაცლის მას იმ ილუზიას, რომ რეფერენდუმის დროს ხალხი სუვერენული და შეუცდომელია, რადგან რეფერენდუმი მათი ნების უშუალო გამოხატულებაა... ძალიან სახიფათოა სუვერენიტეტის ექსკლუზიურ კურატორად ვინმეს გამოცხადება. უშუალოდ არჩეული პრეზიდენტები, რომლებიც ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებში აცხადებენ, რომ ფრანგული მოდელის მიმდევრები არიან, არ ემორჩილებიან პარლამენტს იმის მომიზეზებით, რომ ისინი უშუალოდ წარმოადგენენ სახალხო სუვერენიტეტს“.²⁷⁷ პოსტსაბჭოურ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტისათვის რეფერენდუმზე საკითხების გატანის უფლების მინიჭება სერიოზულად ზრდის მის ძალაუფლებას და ზოგჯერ ასუსტებს წარმომადგენლობით დემოკრაციას. მეცნიერები მიუთითებენ კიდევ, რომ რეფერენდუმი საკანონმდებლო ორგანოს აშორებს სხვა არსებით მოთამაშეებს. ფაქტიურად სახალხო

²⁷⁶ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 465.

²⁷⁷ იხ. ანდრეაშ შაიოს დასახ. ნაშრ., გვ. 81.

ინიციატივის მეშვეობით მთელი საკანონმდებლო პროცესი რეფერენდუმით იცვლება.²⁷⁸

რეფერენდუმის დანიშვნა სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოთა პრეზიდენტების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას წარმოადგენს, თუმცა ყოველ მათგანში ეს უფლებამოსილება მეტ-ნაკლებად განსხვავებულია. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს რეფერენდუმს და რეფერენდუმზე შეიძლება მიღებულ იქნას ნორმატიული აქტები²⁷⁹. სომხეთის კონსტიტუციის თანახმად, რეფერენდუმს ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი ეროვნული კრების წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობის წინადადებით ან თანხმობით. კონსტიტუციის მიხედვით, კანონები მისაღებად შეიძლება გატანილ იქნას რეფერენდუმზე 111-ე მუხლით დადგენილი წესით²⁸⁰. საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტის, არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე ნიშნავს რეფერენდუმს მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის ვადაში.“

მნიშვნელოვანია და გასათვალისწინებელია ერთი მომენტი – რეფერენდუმს პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით ნიშნავს თუ უნაწილებს იგი ამ უფლებამოსილებას სხვა სუბიექტებს. ამ უფლებამოსილების ექსკლუზიურად პრეზიდენტისათვის მინიჭება (როგორც საქართველოსა და აზერბაიჯანში) სერიოზულად აძლიერებს მის ძალაუფლებას და მას შეუძლია ნებისმიერ დროს იგნორირება გაუკეთოს პარლამენტის ნებას. ამ თვალსაზრისით სომხეთის კონსტიტუციაში გათვალისწინებული პარლამენტის თანხმობით ან ინიციატივით პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილების შეზღუდვა დადებითად უნდა ჩაითვალოს, თუმცა საჭირო მომენტში რამდენად გაითვალისწინებს ამ შეზღუდვას პრეზიდენტი ძნელი სათქმელია. მაგალითად, საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-11 მუხლი მოითხოვს, რომ რეფერენდუმი პრეზიდენტმა შეიძლება დანიშნოს მთავრობის ან პარლამენტის წინადადებით, თუმცა პრეზიდენტმა შარლ დე გოლმა ეს წესი ორჯერ დაარღვია, როდესაც 1962 და 1969 წელს საკუთარი ინიციატივით დანიშნა რეფერენდუმი.

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში ძირითადად ორი ფორმის რეფერენდუმი შეიძლება გაიმართოს - ერთი მხრივ, კანონების მისაღებად (აზერბაიჯანი, სომხეთი) და მეორე მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების გადასაწყვეტად (საქართველო). პირველ შემთხვევაში რეფერენდუმზე უშუალოდ კანონი მიიღება, ხოლო მეორე შემთხვევაში, რეფერენდუმის მიზანია სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე მოსახლეობის აზრის გაგება, რასაც ასევე კანონის ძალა აქვს. სამი რესპუბლიკიდან მხოლოდ საქართველოში არ შეიძლება მიღებულ იქნას კანონები

²⁷⁸ George Tsebelis, *Veto players: How Political Institutions Work*, UCLA, Forthcoming Princeton UP and Russell Sage Foundation, p. 192, is available on the Website: <<http://politics.as.nyu.edu>>, [Accessed: 31.12.2009].

²⁷⁹ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 18, მუხლი 148.

²⁸⁰ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 102, მუხლი 111.

რეფერენდუმის გზით, თუმცა საქართველოში უკვე რამდენიმე რეფერენდუმი გაიმართა მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე.

ყველა აღნიშნულ შემთხვევაში ხალხის გადაწყვეტილება კონკრეტულ საკანონმდებლო ღონისძიებებში გამოიხატა და ამდენად აღნიშნული ფორმით რეფერენდუმის დანიშნავ ასევე პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. ამ უფლებამოსილების მნიშვნელობის ხაზგასასმელად შეიძლება გავიხსენოთ, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებისას ე. შვედარდნაძემ გამოაცხადა, რომ კონსტიტუციას რეფერენდუმის გზით მიიღებდა თუ მას პარლამენტი არ დაამტკიცებდა. 1995 წელს, მაშინდელმა პარლამენტმა მიიღო კიდევ დადგენილება, სადაც განსაზღვრული იყო, რომ პარლამენტს კონსტიტუციის პროექტი 1995 წლის 26 ივლისამდე უნდა განეხილა, ხოლო მისი მიუღებლობის შემთხვევაში, 1995 წლის 20 აგვისტოს რეფერენდუმი ინიშნებოდა.²⁸¹ თუმცა 1995 წლის 24 აგვისტოს, პოლიტიკურად ძალიან მრავალფეროვან პარლამენტში კონსტიტუციის მიღება მოხერხდა.

კონსტიტუციონალიზმის თავლსაზრისით გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას თუ რისთვის გამოიყენება რეფერენდუმი. იგი არ შეიძლება იყოს სამართალშემოქმედების ჩვეულებრივი მეთოდი, მაგრამ შეიძლება იყოს კონსტიტუციური კონტროლის ერთ-ერთი მექანიზმი და, აგრეთვე, საკანონმდებლო ჩიხიდან გამოსვლის საშუალება (მაგალითად, დასაშვები გამოსავალი იქნება „ხალხს“ მივანდოთ გადაწყვეტილების მიღება მაშინ, როდესაც პარლამენტის ორი პალატა ვერ ახერხებს შეთანხმებას).²⁸² თუ აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციურ პრაქტიკას გადავხედავთ, ვნახავთ, რომ აქ რეფერენდუმები ძირითადად ზოგად-სახელმწიფოებრივ საკითხებზე იმართებოდა. მაგალითად, რეფერენდუმი გაიმართა სამივე ქვეყანაში მე-20 საუკუნის 1990-1991 წლებში სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის საკითხებზე, ასევე რეფერენდუმის გზით იქნა მიღებული კონსტიტუციები აზერბაიჯანსა და სომხეთში 1995 წელს. 2003 წლის 2 ნოემბერს საქართველოში გაიმართა რეფერენდუმი პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირების საკითხზე, სარეფერენდუმოდ გამოტანილი იყო საკითხი: „თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს არა უმეტეს 150 დეპუტატი“.²⁸³

განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს 2009 წლის 18 მარტს აზერბაიჯანში ჩატარებული რეფერენდუმი, რომელზედაც დასამტკიცებლად გატანილ იქნა 40-მდე კონსტიტუციური შესწორება, რომელთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო კონსტიტუციის 101-ე მუხლის V პუნქტის ახალი რედაქცია, რომელიც პრეზიდენტის ორზე მეტი ვადით არჩევის აკრძალვის გაუქმებას ითვალისწინებდა. პრეზიდენტის ამ ინიციატივას მკაცრად აკრიტიკებდა აზერბაიჯანის ოპოზიცია, თუმცა საკითხი პრეზიდენტმა ალიევა რეფერენდუმზე მაინც გაიტანა და სასურველ შედეგსაც მიაღწია. ალიევა ამომრჩეველთა მხარდაჭერა მიიღო და დამტკიცდა წარდგენილი კონსტიტუციური შესწორებები, რაც იმას ნიშნავდა, რომ მოიხსნა პრეზიდენტის თანამდებობაზე ერთი და იგივე

²⁸¹ იხ. საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 4 ივლისის „დადგენილება საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისა და რეფერენდუმის დანიშნვის შესახებ“.

²⁸² იხ. ანდრაშ შაიოს დასახ. ნაშრ., გვ. 85.

²⁸³ იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის №428 ბრძანებულება „რეფერენდუმის დანიშნვის შესახებ“.

პირის მესამე ვადით არჩევის აკრძალვა. ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების თურქმენეთისა და ბელორუსიის შემდეგ აზერბაიჯანი მე-3 ქვეყანა გახდა, სადაც მოიხსნა პრეზიდენტის ზედიზედ ორზე მეტი ვადით არჩევის შეზღუდვა მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნებშიც მსგავსი კონსტიტუციური შესწორებები სერიოზული კრიტიკის საგანი იყო და დემოკრატიისაგან გადახვევად არის მიჩნეული.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკის მიხედვით, რეფერენდუმზე თითქმის უმრავლეს შემთხვევაში პრეზიდენტები აღწევენ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებების მიღებას. მსგავსი პრაქტიკა არის განვითარებული ასევე სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. თუმცა არის გამონაკლისიც. 2003 წელს სომხეთში ფაქტიურად პოსტსაბჭოურ სივრცეში პირველი შემთხვევა იყო, როდესაც ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო რეფერენდუმზე თავისთვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღება კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით. როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, საერთო ჯამში პროექტი პოზიტიური იყო ინსტიტუციონალური მოწყობის დემოკრატიზაციისა და ხელისუფლების შტოების ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების თავლსახრისით. პარლამენტში განხილვის შემდეგ, 2003 წლის მაისში პროექტი გატანილ იქნა რეფერენდუმზე, თუმცა მან ვერ მოაგროვა ხმათა საჭირო რაოდენობა და არ იქნა მიღებული. მიზეზი მდგომარეობდა მდგომარეობდა იმაში, რომ მიუხედავად კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პოზიტიური ცვლილებებისა, არცერთ მხარეს არ აკმაყოფილებდა წარმოდგენილი კონსტიტუციური შესწორებები, განსაკუთრებით პროექტში საპარლამენტო განხილვის შემდეგ შეტანილი შესწორებების შემდეგ. პროექტი არ აკმაყოფილებდა არც ოპოზიციას, რომელიც ახალ რედაქციას პრეზიდენტის ძალაუფლების შესასუსტებლად განხორციელებულ სანახევრო ზომებად მიიჩნევდა, და არც მმართველ ძალას, რომელსაც არ უნდოდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებების განსაზღვრული შესუსტება.²⁸⁴

2003 წელს, სომხეთში რეფერენდუმის ფაქტიურად ჩაშლის შემდეგ, წარმოდგენილ ახალ კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ რეფორმა წარმართულ უნდა იქნას დადგენილ ვადებში და სომეხი ხალხისათვის მისაღები ფორმით. ამ მიზნით, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ რეფერენდუმის გამართვის კამპანია საკმარისად, ადეკვატურად და ფართოდ გაშუქდეს მასობრივი საინფორმაციო საშუალებებით. გარდა ამისა, კომისიამ აღნიშნა, რომ კონსტიტუციური რეფორმის პროცესის წარმატება დამოკიდებულია სომხეთის პოლიტიკური კლასის სიმწიფეზე. არა მარტო უმრავლესობამ, არამედ ასევე ოპოზიციამაც უნდა გამოავლინოს თავისი კომპრომისის უნარი ნამდვილი პოლიტიკური შედეგის მისაღწევად, რომელსაც შეუძლია სომხეთში დემოკრატიის ჩამოყალიბება.²⁸⁵

²⁸⁴ Маркаров А., Полупрезидентализм в контексте постсоветской трансформации (на примере Республики Армения), *ПОЛИТЭКС* 2: 279-288, (2006), the article is available on the Website: <<http://www.politex.info/content/view/219/30/>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

²⁸⁵ CDL(2005)054, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Opinion on The Constitutional Reform in The Republic of Armenia, by Mr Vlad Constantinesco (Expert, France), Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Strasbourg, 21 July 2005, Opinion no. 313/2004, p. 6.

გასათვალისწინებელია, რომ ევროპულ პრაქტიკაში რეფერენდუმს პრეზიდენტები იშვიათად მიმართავენ, რადგან თუ პრეზიდენტი არ არის დარწმუნებული ამომრჩევლების განწყობებში, ასეთი გადაწყვეტილება თავად პრეზიდენტისათვის შეიძლება სახიფათო აღმოჩნდეს. ამას ადასტურებს საფრანგეთის პრაქტიკაც, როდესაც მაგალითად, 1969 წელს პრეზიდენტმა დე გოლმა რეფერენდუმზე დააყენა საკითხი ახალი რეგიონების შექმნისა და სენატის რეფორმირების თაობაზე, ხოლო რეალურად ეს იყო პლემბისციტი დარჩენიულიყო თუ არა პრეზიდენტი ხელისუფლებაში. მას მოჰყვა ის, რომ დე გოლი პოლიტიკურად იძულებული გახდა თანამდებობიდან გადამდგარიყო რეფერენდუმზე უარყოფითი შედეგის გამო.

გარდა რეფერენდუმისა, უნდა აღინიშნოს საქართველოში 1996 წელს შემოღებული უშუალო დემოკრატიის კიდევ ერთი ფორმის - პლემბისციტის შესახებ. მისი შემოღება ძირითადად აფხაზი სეპარატისტების უკანონო მოქმედებებმა განაპირობა, რაზედაც აუცილებელი იყო რეაგირება საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან. სწორედ ამ ახალი ნორმების საფუძველზე, საქართველოში 1996 წლის 23 ნოემბერს ჩატარდა პლემბისციტი აფხაზეთში გამართული სეპარატისტული არჩევნების საპასუხოდ დევნილი მოსახლეობის აზრის გასაგებად. ასევე 2008 წლის 5 იანვარს საქართველოში გაიმართა პლემბისციტი, სადაც გამოტანილი იყო ორი საკითხი: საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნები ჩატარდეს საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან 2008 წლის 31 დეკემბრამდე, თუ 2008 წლის გაზაფხულზე და უჭერენ თუ არა საქართველოს მოქალაქეები მხარს საქართველოს გაწევრიანებას ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში (ნატო).²⁸⁶ პლემბისციტის შეკითხვას ამომრჩეველთა 79 %-ზე მეტმა დადებითი პასუხი გასცა.²⁸⁷

პლემბისციტი არის საერთო-სახალხო გამოკითხვა კენჭისყრით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩეველთა ან მისი ნაწილის აზრის გასაგებად. პლემბისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა. მნიშვნელოვანია, რომ პლემბისციტის დანიშვნა პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება, რაც მას საშუალებას აძლევს პარლამენტთან შეუთანხმებლად ნებისმიერ დროს მიმართოს უშუალოდ ხალხს. უნდა აღინიშნოს, რომ პლემბისციტის მეშვეობით პრეზიდენტს საკმაოდ ეფექტური მექანიზმი გააჩნია პარლამენტზე ზემოქმედებისათვის. თუ რეფერენდუმის შედეგები სავალდებულოა და კანონის ძალა აქვს, პლემბისციტს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, რაც ნებისმიერ სახელმწიფოებრივ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას პრეზიდენტს გარკვეული ლავირების საშუალებას აძლევს. თუ პრეზიდენტი პარლამენტთან კონფრონტაციის შემთხვევაში, უშუალოდ ამომრჩევლებზე გააკეთებს აქცენტს, მაგრამ ამომრჩეველი პრეზიდენტის პოზიციის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებას მიიღებს, პრეზიდენტი იძულებული იქნება

²⁸⁶ იხ. „პლემბისციტის დანიშვნის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 23 ნოემბრის №657 ბრძანებულება.

²⁸⁷ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2008 წლის 5 იანვრის პლემბისციტის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, 2008 წლის 15 იანვარი, ოქმი ხელმი-საწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.cec.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12. 2009].

დაემორჩილოს ამ გადაწყვეტილებას, რაც მისთვის შესაძლოა პოლიტიკური კრახითაც დასრულდეს. პლებისციტის შემთხვევაში კი პრეზიდენტს, რომელიც შეზღუდული არ არის მისი შედეგების სავალდებულო ძალით, ამომრჩეველთა განწყობის მიხედვით შეუძლია შედარებით თავისუფლად იმოქმედოს, პარლამენტს შეახსენოს ელექტორატის პოზიცია, მასთან გარკვეულ შეთანხმებებზე წავიდეს ან გარკვეული დროის შემდეგ დაივიწყოს პლებისციტის შედეგები.

ამდენად, რეფერენდუმზე საკითხების გატანის უფლება მნიშვნელოვნად ზრდის ამ ქვეყნებში პრეზიდენტის ძალაუფლებას. თუ პრეზიდენტი სრულად გამოიყენებს ამ უფლებამოსილებას, შეუძლია პარლამენტის გვერდის ავლით წარმართოს მისთვის საჭირო პოლიტიკა საკანონმდებლო პროცესში და არა მარტო ამ სფეროში. მაგალითად, საკმარისია გავიხსენოთ, რომ სწორედ რეფერენდუმის გზით, პარლამენტების გვერდის ავლით, თურქმენეთში, უზბეკეთში, ყირგიზეთში, ყაზახეთსა და ბელორუსიაში პრეზიდენტებმა შეძლეს თავიანთი კონსტიტუციური უფლებამოსილების ვადის გაგრძელება. ცალკეული სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ: „რეფერენდუმი ანუ პირდაპირი კანონშემოქმედების საშუალება მნიშვნელოვნად ცვლის საკანონმდებლო პროცესის წესებსა და შედეგებს. ხალხისთვის საკანონმდებლო არჩევანის მიღების მარტივი შესაძლებლობის მიცემას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ახალი მოთამაშე: საშუალო ამომრჩეველი შემოჰყავს. თუმცა როგორც სხვადასხვა გამოკვლევებშია ნაჩვენები, ასეთი ამომრჩეველი არც არსებობს. როდესაც ერთი და იგივე მოთამაშე მართავს რეფერენდუმის დანიშნასაც და მის დღის წესრიგსაც, მაშინ ამ პროცესის ტრადიციული წარმმართველი გამოთიშულია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესიდან.²⁸⁸ ამიტომ აუცილებელია რეფერენდუმის დანიშნის უფლების გარკვეული ფარგლების დადგენა. ლაიპჰარტი (Lijphart) იძლევა რეკომენდაციას, რომ დადგინდეს კონსტიტუციური პირობები, რომლებიც შეზღუდავენ რეფერენდუმების რიცხვს... მისი აზრით, რეფერენდუმი არის ბრმა მაჟორიტარული ინსტრუმენტი, რომელიც უმცირესობის წინააღმდეგ გამოიყენება.²⁸⁹ ჩვენი აზრით, პოსტსაბჭოურ საზოგადოებაში, სადაც ძალიან დაბალია სამართლებრივ-პოლიტიკური კულტურა და საზოგადოება პოლარიზებულია, რეფერენდუმი პრეზიდენტის ხელში ადვილად შეიძლება გახდეს სასურველი გადაწყვეტილებების მიღების ქმედითი იარაღი.

უნდა აღინიშნოს, რომ აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციები ადგენენ კიდევ გარკვეულ შეზღუდვებს სარეფერენდუმო საკითხებთან დაკავშირებით. კერძოდ, აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, რეფერენდუმის გამართვა დაუშვებელია მხოლოდ გადასახადების, სახელმწიფო ბიუჯეტის, ამნისტიისა და შეწყალების, ასევე თანამდებობის პირთა საკადრო საკითხების გადასაწყვეტად.²⁹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით კი: „არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწეობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხებზე,

²⁸⁸ იხ. George Tsebelis, დასახ. ნაშრ., გვ. 194.

²⁸⁹ იხ. Arend Lijphart, დასახ. ნაშრ., გვ. 106.

²⁹⁰ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 3, პუნქტი 3.

რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს²⁹¹. უნდა ითქვას, რომ ეს ნორმები არ მიუთითებენ რაიმე სერიოზულ შეზღუდვებზე. სომხეთის კონსტიტუცია პირდაპირ ასეთ შეზღუდვებს საერთოდ არ ითვალისწინებს. აზერბაიჯანში არსებული შეზღუდვა კი, ჩვენი აზრით, არ მოიცავს მნიშვნელოვან სფეროს და შესაძლებელია პრეზიდენტს მიეცეს რეფერენდუმის ჩატარების ფართო შესაძლებლობა. მართალია ფორმალურად საქართველოში საერთოდ აკრძალულია კანონების მიღება რეფერენდუმის გზით, რაც საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების სასარგებლოდ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს, თუმცა ძალზედ ხშირად მარტივია რეფერენდუმის საგნის იმგვარი ფორმულირება, რომ არ მოხდეს ამ აკრძალვის დარღვევა. მაგალითად, ჩვენი აზრით ამის კარგი მაგალითია 2004 წელს ჩატარებული რეფერენდუმი საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირების შესახებ. მართალია რეფერენდუმზე კანონის პროექტი არ ყოფილა გატანილი, მაგრამ რეფერენდუმის გადაწყვეტილების შესაბამისად შეიცვალა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც პარლამენტის წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავდა. ეს კი იქედან გამომდინარეობდა, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე, ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა აქტები.²⁹²

ჩვენი აზრით, ასევე მნიშვნელოვანია რეფერენდუმზე საკითხების გამტანი სუბიექტების საკითხი - ამ გადაწყვეტილებას ექსკლუზიურად პრეზიდენტი იღებს, თუ ის ვალდებულია ეს საკითხი სხვა სუბიექტებსაც შეათანხმოს. თუ რეფერენდუმის დღის წესრიგის დადგენა დელეგირებულია ერთ სუბიექტზე, ეს აძლიერებს ამ სუბიექტს სხვა სუბიექტებთან მიმართებით.²⁹³ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მხოლოდ სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი ინაწილებს ამ უფლებამოსილებას პარლამენტთან და პრეზიდენტმა რეფერენდუმი შეიძლება დანიშნოს მხოლოდ ეროვნული კრების წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობის წინადადებით ან თანხმობით²⁹⁴. რეფერენდუმის დანიშვნაც და მისი დღის წესრიგის განსაზღვრაც ფაქტიურად ექსკლუზიურად პრეზიდენტის პრეროგატივაა აზერბაიჯანსა და საქართველოში. პრეზიდენტი ამ საკითხს არ უთანხმებს სხვა სუბიექტს. მართალია, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტს რეფერენდუმის დანიშნის ინიციატივა შეიძლება 200 000 ამომრჩეველმა შესთავაზოს, მაგრამ რეფერენდუმის დანიშვნა პრეზიდენტს საკუთარი ინიციატივიტაც შეუძლია.

ამ ნაწილის დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ რეფერენდუმზე საკითხების გატანა პრეზიდენტთა ერთ-ერთი სერიოზული კონსტიტუციური უფლებამოსილებაა პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაში ჩარევის თავალსაზრისით, თუმცა ამ ქვეყნებში პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინებით, პრეზიდენტები ამ უფლებამოსილებას ხშირად არ

²⁹¹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 451.

²⁹² „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 1996 წლის 15 მაისი, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №14, 12.06.96. გვ.10.

²⁹³ იხ. Arend Lijphart, დასახ. ნაშრ., გვ. 195.

²⁹⁴ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 111.

იყენებენ. პრაქტიკა ადასტურებს, რომ რეფერენდუმი, როგორც პარლამენტზე ზემოქმედებისა და პოლიტიკური მიზნების მიღწევის საშუალება, მხოლოდ ელექტორატის მხრიდან პრეზიდენტისადმი დადებითი დამოკიდებულებისა და მხარდაჭერის პირობებში შეიძლება იქნას გამოყენებული. უნდა დავეთანხმოთ სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმულ მოსაზრებას, რომ „...რეფერენდუმი უეჭველად მძლავრი პოლიტიკური იარაღია პრეზიდენტის ხელში, რომელმაც იცის და სურს ხალხის ინსტრუმენტირება და საკანონმდებლო სფეროში არსებული ბლოკადების გადალახვა. განსაკუთრებით ისეთ ქვეყანაში, რომელიც ახლა სწავლობს დემოკრატიული თამაშის წესებს, ქარიზმატულ პრეზიდენტს საკმაოდ დიდი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია. ხელისუფლებათა ბალანსის პროცესზე. რეფერენდუმი სასწორის საპირწონეს სწევს პარლამენტის საზიანოდ, რომელიც კარგავს თავის უზენაესობას - იყოს საკანონმდებლო სფეროში ერთადერთი ლეგიტიმური შემოქმედი.“²⁹⁵

2.2.6. პარლამენტის პირველი სესიის (სხდომის) მოწვევის უფლება

პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის პირველი სესიის მოწვევის უფლება ერთი შეხედვით არ არის განსაკუთრებული კომპეტენცია, მაგრამ მეორე მხრივ, ასეთი გადაწყვეტილების მიღება პრეზიდენტის როგორც სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის ხაზგასმაზე მიუთითებს. ასევე აღნიშნული უფლებამოსილება პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს გარკვეული გავლენა მოახდინოს საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი საკითხების პარლამენტში განხილვის დასაწყებად.

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში ეს კომპეტენცია სხვადასხვა სახით არის წარმოდგენილი. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, მილი-მეჯლისის პირველი სხდომის თარიღს საკონ-სტიტუციო სასამართლო განსაზღვრავს. რიგგარეშე სესიას კი მოიწვევს მილი-მეჯლისის თავმჯდომარე პრეზიდენტისა და მილი-მეჯლისის არანაკლებ 42 დეპუტატის მოთხოვნით²⁹⁶. საქართველოს ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა უნდა გაიმართოს არჩევნებიდან 20 დღის განმავლობაში. პირველი სხდომის დღეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი მუშაობას შეუდგება, თუ დადასტურებულია დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილება.²⁹⁷ სომხეთის კონსტიტუციაში პირდაპირ არ წერია, რომ პრეზიდენტი მოიწვევს პარლამენტის პირველ სესიას, მაგრამ კონსტიტუციაში განსაზღვრულია, ეროვნული კრების პირველი სხდომის მოიწვევა დეპუტატთა არანაკლებ საერთო რაოდენობის ორი მესამედის არჩევიდან მესამე ხუთშაბათს. რიგგარეშე სესიას კი სომხეთში პრეზიდენტის, დეპუტატთა ერთი მესამედის ან მთავრობის ინიციატივით მოიწვევს კრების თავმჯდომარე.²⁹⁸

²⁹⁵ ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში 1993-1995, (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი), თბ., 2002, გვ. 188.

²⁹⁶ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 88, პუნქტი I.

²⁹⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო გვ. 462.

²⁹⁸ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 68.

თუ პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოსა და დამოუკიდებელი საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოს სტატუსს გავითვალისწინებთ, პარლამენტი სახელმწიფოს მეთაურისაგან დამოუკიდებლად უნდა იკრიბებოდეს და ასევე დამოუკიდებლად უნდა განსაზღვრავდეს თავისი მუშაობის დღის წესრიგს. ამიტომაც მიგვაჩნია, რომ უფრო მიზანშეწონილია პარლამენტის პირველი სესიის თარიღს კონსტიტუცია განსაზღვრავდეს. ასეთ შემთხვევაში კონსტიტუციური ვალდებულებიდან გამომდინარე, ახლადარჩეული პარლამენტი ვალდებული იქნება შეიკრიბოს, ცნოს თავისი უფლებამოსილება და შეუდგეს მუშაობას. სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პარლამენტის მუშაობის დაწყება არ არის შეზღუდული პრეზიდენტის უფლებამოსილებებით, რადგან აზერბაიჯანში პირველი სხდომის თარიღს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს, საქართველოსა და სომხეთში კი მას უშუალოდ კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რაც ასევე მნიშვნელოვანი გარანტიაა პარლამენტის დამოუკიდებლობისათვის. აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ ადგენს, რა მოხდება იმ შემთხვევაში თუ საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პარლამენტის პირველი სხდომის თარიღს. ჩვენ ვფიქრობთ, სამართლებრივად პარლამენტი ასეთ შემთხვევაში უნდა შეიკრიბოს და ეს უნდა იყოს განსაზღვრული კონსტიტუციით.

2.2.7. პრეზიდენტის მიმართვა პარლამენტისადმი

პარლამენტისადმი პრეზიდენტის მიმართვა უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური მექანიზმია, რომლის საფუძველზეც, როგორც წესი, წელიწადში ერთხელ პარლამენტსა და ხალხს საშუალება ეძლევა შეაფასოს სახელმწიფოს მეთაურის საქმიანობის შედეგები. მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ეს პროცედურა განსაზღვრულია, როგორც საპრეზიდენტო (აშშ), ისე ნახევრად საპრეზიდენტო (საფრანგეთის) ქვეყნების კონსტიტუციებით. იგი გათვალისწინებული იქნა პოსტსაბჭოურ ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნებშიც. ჩვენს შემთხვევაში აღსანიშნავია, რომ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია მსგავს მიმართვებს პრეზიდენტის მხრიდან არ ითვალისწინებს. უნდა აღინიშნოს, რომ აზერბაიჯანის სსრ-ის 1978 წლის კონსტიტუცია (1990 წლის რედაქციით) პრეზიდენტს ავალდებულებდა უმაღლესი საბჭოსათვის წარედგინა ყოველწლიური მოხსენება რესპუბლიკაში არსებული ვითარების შესახებ, მიეწოდებინა მისთვის ინფორმაცია ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. დღეს მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტს ასეთი უფლებამოსილება არ გააჩნია. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს და პარლამენტს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.²⁹⁹ ასევე სომხეთის კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ რესპუბლიკის პრეზიდენტი მიმართავს ხალხს და ეროვნულ კრებას.³⁰⁰

პრეზიდენტის მიმართვებს, რა თქმა უნდა, არავითარი იურიდიული ძალა არა აქვთ, მაგრამ მაგალითად, აშშ-ში პრეზიდენტის მიმართვები

²⁹⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 29.
³⁰⁰ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 1.

კონგრესზე სერიოზული ზეგავლენის მექანიზმად არის მიჩნეული. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეს უფლებამოსილება აშშ-სა და საფრანგეთში იმიტომაც, რომ აქ პრეზიდენტებს არა აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, პრეზიდენტის მიმართულები კი არა მხოლოდ სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ზოგად ანალიზს, არამედ ბევრ კონკრეტულ საკანონმდებლო წინადადებას შეიცავს. ყველაზე ხშირად ამ მიმართულებში საუბარია სხვადასხვა საკანონმდებლო პროგრამებზე, რომლებიც ბევრ უკვე მომზადებულ კონკრეტულ კანონპროექტს მოიცავს და ყოველწლიური მიმართვის შემდეგ პარლამენტი მათ რეალიზაციას იწყებს.

საქართველოში ოფიციალურად პრეზიდენტის ხალხისა და პარლამენტისადმი მიმართვის ფორმა 1995 წლის კონსტიტუციით იქნა დადგენილი. ამ პრაქტიკას ხშირად იყენებდა პრეზიდენტი ედუარდ შევარდნაძე. ასევე ყოველწლიურად მიმართავს პარლამენტსა და ხალხს პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი. ბოლოს საქართველოს პრეზიდენტმა პარლამენტს და ხალხს 2009 წლის 12 თებერვალს მიმართა. ის უშუალოდ გამოცხადდა პარლამენტში და მოხსენების შემდეგ, ოპოზიციის მოთხოვნით დეპუტატთა დებატებსაც დაესწრო. პრეზიდენტის მოხსენებაში ძირითადი ყურადღება გამახვილებული იყო ქვეყნის უშიშროების, საგარეო პოლიტიკის და განსაკუთრებით ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის, ასევე დასაქმების საკითხებზე. უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტის მიმართვა მთლიანად საქართველოს მთავრობის პროგრამის, მისი უახლოესი პერიოდის პოლიტიკის გამოსატულება იყო.³⁰¹

თუ სომხეთის რესპუბლიკის პარლამენტისადმი ბოლო ათი წლის განმავლობაში გაგზავნილ მიმართვებს გავანაალიზებთ, აღმოვაჩინოთ, რომ იქ კანონმდებლებისათვის არის არა მხოლოდ პოლიტიკურ-სამართლებრივი დებულებები, არამედ კონკრეტული მითითებები ამა თუ იმ კანონის მიღების ან მიღების დაჩქარების აუცილებლობის შესახებ.³⁰² სომხეთში პრეზიდენტის პარლამენტისადმი მიმართვების განმსაზღვრელი ნორმა 2005 წელს რეფერენდუმზე კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად იქნა შემოღებული, თუმცა წინა პრეზიდენტს რობერტ ქოჩარიანს ეს უფლება არ გამოუყენებია. დღევანდელმა პრეზიდენტმა სერჟ სარქისიანმა პარლამენტს პირველად 2008 წელს არჩევნების შემდეგ მიმართა. პრეზიდენტის მიმართვაში საუბარია ქვეყნის განვითარების უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, მათ შორის სოციალურ, ეკონომიკურ საკითხებზე, პოლიტიკურ განვითარებაზე, მშვიდობაზე და ა.შ. მნიშვნელოვანია ერთი მომენტი - მიმართვაში ასევე ხაზგასმულია პარლამენტის როლი, კერძოდ, პრეზიდენტი აღნიშნავს, რომ: „პარლამენტი არ შეიძლება განხილულ იქნას მხოლოდ, როგორც ორგანო, რომელიც იღებს კანონებს. პარლამენტი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია, რომელიც პოლიტიკურ დიალოგს, პარლამენტ-ტარიზმის კულტურას აყალიბებს. ...ჩემთვის გაუგებარია როდესაც პარლამენტარები ჩვიან კანონების არასრულყოფილებაზე ან მის აღსრულებაზე ეს იგივეა არქიტექტორმა დაიწყოს ჩვილი საკუთარი მშენებლობის შესახებ. მე

³⁰¹ საქართველოს პრეზიდენტის, მიხეილ სააკაშვილის მოხსენება პარლამენტის საგაზაფხულო სესიის პლენარულ სხდომაზე, 2009 წლის 12 თებერვალი, დოკუმენტი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <www.parliament.ge>, [ბოლო განახლება: 31.12. 2009].

³⁰² იხ. Джангириян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 170.

ფვიქრობ, ჩვენ ერთობლივი ძალებით უნდა მოვახერხოთ თანამიმდევრულად გავზარდოთ პარლამენტის როლი ჩვენს ქვეყანაში³⁰³. სომეხი სპეციალისტები მიიჩნევენ, რომ პრეზიდენტის მიმართვა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი აქტია, ამიტომაც სრულიად გამართლებულია დაისვას საკითხი მასში გადმოცემული მითითებების, დავალებებისა და დადგენილებების იურიდიული აუცილებლობის შესახებ, პრეზიდენტის მითითებების შესრულების მექანიზმის შექმნის, სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ ამ მითითებების შეუსრულებლობის ან შესრულების ხელის შეშლისათვის პასუხისმგებლობის დაწესების საფუძვლების შესახებ.³⁰⁴ თუმცა ჩვენ ვერ დავეთანხმებით სომეხ სპეციალისტებს ამ საკითხში და მიგვაჩნია, რომ პრეზიდენტის მიმართვა არ არის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი აქტი. ვერც მასში გადმოცემული მოსაზრებები ვერ იქნება სავალდებულო შესასრულებლად და ვერც მათი გაუთვალისწინებლობა გამოიწვევს იურიდიულ პასუხისმგებლობას. პრეზიდენტის მიმართვებს ძირითადად პოლიტიკური დატვირთვა გააჩნია.

პრეზიდენტებს მნიშვნელოვანი პოზიციები აქვთ პარლამენტთან დაკავშირებით სამივე ქვეყანაში და რაც მთავარია, მათ გააჩნიათ მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა, რაც პრეზიდენტს პარლამენტზე ზემოქმედებისათვის უფრო ქმედით საშუალებებს აძლევს, ვიდრე პრეზიდენტის ყოველწლიური მიმართვის ფორმა. ამასთან უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტის მიმართვებს მაინც გააჩნიათ განსაკუთრებული პოლიტიკური მნიშვნელობა ზოგადად ქვეყნის პოლიტიკური სისტემისათვის. ხშირად პრეზიდენტის მიმართვები ოპოზიციისა და საზოგადოების მხრიდან პრეზიდენტის მიერ უკვე განხორციელებული პოლიტიკის შეფასებისა და მომავალი გეგმების მონიტორინგის საშუალებაც ხდება. ასევე თავის მხრივ, ამ გზით თავად პრეზიდენტსაც შეუძლია გარკვეული გავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ პროცესებზე, როგორც პარლამენტის შიგნით, ისე საზოგადოებაში.

2.2.8. თანამდებობის პირთა დანიშვნებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები

პრეზიდენტის პარლამენტთან ურთიერთობებში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს თანამდებობის პირთა დანიშვნა-გათავისუფლება წარმოადგენს. ტრადიციულად, ამ თანამდებობის პირებს ყველაზე უფრო ხშირად მიეკუთვნება ისეთი მნიშვნელოვანი პოსტები, როგორცაა პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, მოსამართლეები, გენერალური პროკურორი, ცენტრალური ბანკის თანამშრომლები, უშიშროების საბჭოს თანამშრომლები, უმაღლესი სახელმწიფო მოსამსახურეები, შეიარაღებული ძალების უმაღლესი თანამდებობის პირები, ელჩები. ამ თანამდებობაზე გამწესებისას პრეზიდენტი და პარლამენტი, როგორც წესი, ინაწილებენ დანიშვნის უფლებამოსილებას, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლებასა და სახელმწიფოს მეთაურს შორის ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობის განაწილებას ემსახურება.

³⁰³ Послание Президента РА Сержа Саргсяна народу и Национальному Собранию, 2008 г., данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.president.am>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

³⁰⁴ ივ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 171.

სამივე ქვეყანაში ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხი მთავრობის თავმჯდომარის - პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნაა, რაც სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება აზერბაიჯანში, საქართველოში და სომხეთში. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრს ნიშნავს პარლამენტის თანხმობით,³⁰⁵ საქართველოში პრეზიდენტი საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი პრეზიდენტთან შეთანხმებით მთავრობის წევრების კანდიდატურებს. ამგვარად შერჩეული მთავრობის მიერ პარლამენტის მხრიდან ნდობის მიღების შემდეგ, პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს.³⁰⁶ სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით კი პრეზიდენტი ეროვნულ კრებაში დეპუტატების ადგილების განაწილებისა და დეპუტატთა ფრაქციებთან კონსულტაციის საფუძველზე, პრემიერ-მინისტრად ნიშნავს პირს, რომელიც სარგებლობს დეპუტატთა უმრავლესობის ნდობით, ხოლო თუ ეს შეუძლებელია, მაშინ პირს, რომელიც დეპუტატთა უფრო მეტი რაოდენობის მხარდაჭერით სარგებლობს.³⁰⁷ უნდა ითქვას, რომ ფორმალური თვალსაზრისით პარლამენტთან შეთანხმება ან საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციები მნიშვნელოვანია ხელისუფლების გაწონასწორების თვალსაზრისით, თუმცა თუ გავითვალისწინებთ, რომ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოების თითქმის ყველა მოწვევის პარლამენტში პრეზიდენტები ფლობენ თავიანთ პარტიულ უმრავლესობას, ეს შეთანხმებაც და კონსულტაციებიც ხშირად ფიქტიურ ხასიათს ატარებს.

პრეზიდენტი და პარლამენტი უფლებამოსილებებს იყოფენ ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელის, მისი მმართველი საბჭოს წევრებისა და კონტროლის პალატის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე გამწესების საკითხშიც. აზერბაიჯანში პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს როგორც ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელის, ისე მმართველი საბჭოს წევრების კანდიდატურებს³⁰⁸ და სომხეთში³⁰⁹ პარლამენტი ნიშნავს ბანკის ხელმძღვანელს პრეზიდენტის წარდგინებით. საქართველოში გარკვეული განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ პარლამენტი პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს ეროვნული ბანკის საბჭოს, ხოლო ამ საბჭოს წარდგინებით საბჭოს წევრთაგან პრეზიდენტი ნიშნავს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს.³¹⁰ რაც შეეხება კონტროლის პალატის ხელმძღვანელობას, აზერბაიჯანის კონსტიტუცია ამის შესახებ არ შეიცავს რაიმე ნორმას, საქართველოში კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.³¹¹ სომხეთში კი კონტროლის პალატის თავმჯდომარის კანდიდატურას პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს.³¹²

პრეზიდენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების თანამდებობაზე დანიშვნა.

³⁰⁵ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 4.
³⁰⁶ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 455.
³⁰⁷ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 4.
³⁰⁸ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 10.
³⁰⁹ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 9.
³¹⁰ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 467.
³¹¹ იქვე, გვ. 468.
³¹² იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 9.

პრეზიდენტის უფლებამოსილება ამ სფეროში განსაკუთრებულია, რადგან იგი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობების სფეროში. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს და გამოიწვევს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში.³¹³ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს ნიშნავს პარლამენტის თანხმობით.³¹⁴ სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით კი პრეზიდენტი ნიშნავს და გამოიწვევს უცხო ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში სომხეთის რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს.³¹⁵

როგორც ვხედავთ, აზერბაიჯანსა და სომხეთში პრეზიდენტი დამოუკიდებლად წყვეტს ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხს, რაც იმის მანიშნებელია, რომ საგარეო პოლიტიკასა და საერთაშორისო ურთიერთობებში გადაწყვეტი სიტყვა პრეზიდენტს ეკუთვნის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურსა და სახელმწიფოს უმაღლეს წარმომადგენელს. მხოლოდ საქართველოში პრეზიდენტი ამ საკითხის გადაწყვეტას პარლამენტთან თანამშრომლობით ახდენს. ეს იმითაც არის გამოწვეული, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად საქართველოს პარლამენტი ...განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს...³¹⁶ და შესაბამისად ამ პოლიტიკის განსაზღვრაში პარლამენტს განსაკუთრებული ფუნქცია გააჩნია. იგი ინაწილებს უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას საკადრო საკითხების გადაწყვეტაშიც, რაც ჩვენი აზრით, უფრო მეტ ძალაუფლებას ანიჭებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას სომხეთისა და აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით და ეს დადებითად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა იგივეს ვერ ვიტყვით მაგალითად, აზერბაიჯანზე, სადაც თითქმის ყველა უმაღლეს თანამდებობაზე დანიშვნა მხოლოდ პრეზიდენტის წარდგინებით ხდება და ეს პირები რა თქმა უნდა უშუალოდ პრეზიდენტზე დამოკიდებულნი არიან. ამიტომაც მიუთითებენ კიდევ სპეციალისტები, რომ ამ სფეროში „მილი-მეჯლისის მოცემული უფლებამოსილებები, როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, ჯერ კიდევ რჩება ფორმალური. საკმარისია ითქვას, რომ პარლამენტში არასდროს არ ყოფილა სერიოზული დისკუსია რომელიმე საპასუხისმგებლო თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, აზერბაიჯანში არც პარლამენტში და არც საჯარო პოლიტიკაში არ ყოფილა შემთხვევა, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას თავისი სერიოზული არგუმენტები წარმოედგინა საპასუხისმგებლო თანამდებობებზე დანიშვნებთან დაკავშირებით.³¹⁷

³¹³ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 15.

³¹⁴ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 447.

³¹⁵ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 8.

³¹⁶ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 433.

³¹⁷ იხ. Бадалов Р., Мехти Н., დასახ. ნაშრ. გვ. 6.

2.2.9. პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობები თავდაცვისა და უშიშროების სფეროში

ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნებში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობებში სახელმწიფოს ერთ-ერთ ყველაზე სტრატეგიულ სფეროს წარმოადგენს ქვეყნის თავდაცვა და უშიშროება. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის თავდაცვისა და უშიშროების სფეროში ურთიერთობები გამოიხატება ისეთი საკითხების გადაწყვეტაში, როგორცაა საგანგებო ან/და საომარი მდგომარეობის გამოცხადება, შეიარაღებული ძალების გამოყენება, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა. პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობა საგანგებო სიტუაციების დროს განსაკუთრებით სტრატეგიული სფეროა ნებისმიერი ქვეყნისათვის. ასეთ პირობებში, განსაკუთრებით მაღალია ხელისუფლების პასუხისმგებლობა საზოგადოების წინაშე, ამიტომ აუცილებელია ამ საკითხზე რაც შეიძლება გაწონასწორებული გადაწყვეტილებები იქნას მიღებული. მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ როგორც წესი, საგანგებო სიტუაციების დროს, გადაწყვეტილებების მიღება პრეზიდენტისა და პარლამენტს შორის ურთიერთშეთანხმებით ხდება. საფრანგეთში კონსტიტუციის 36-ე მუხლის შესაბამისად, სააღყო მდგომარეობას აწესებს მინისტრთა საბჭო. თორმეტ დღეზე ხანგრძლივი ვადით მის გაგრძელებაზე თანხმობას აძლევს პარლამენტი.³¹⁸ ხოლო ომის გამოცხადების გადაწყვეტილების მიღების უფლება პარლამენტს ეკუთვნის.³¹⁹ ამდენად, მართალია პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს მინისტრთა საბჭოში, მაგრამ აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტა პირდაპირ პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში არ შედის და იგი მინისტრთა საბჭოს კომპეტენციას განეკუთვნება. ამავე დროს პარლამენტის თანხმობა ასეთი გადაწყვეტილების მიღებისას საჭიროა მხოლოდ 12 დღეზე მეტი ვადით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისათვის. უნდა აღინიშნოს, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობები საფრანგეთის მსგავსი პრაქტიკით არ განვითარებულა და აქ მნიშვნელოვნად გაზრდილია პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობის უფლებამოსილებების შეზღუდვის ხარჯზე.

აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, კონსტიტუციით დადგენილი საფუძვლების არსებობისას, პრეზიდენტი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში აცხადებს საომარ ან აზერბაიჯანის რესპუბლიკის განსაზღვრულ ტერიტორიებზე საგანგებო მდგომარეობას და 24 საათის განმავლობაში მის მიერ გამოცემული შესაბამის ბრძანებულება შეაქვს მილი-მეჯლისში დასამტკიცებლად.³²⁰

სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი საომარ მდგომარეობას აცხადებს კონსტიტუციით დადგენილი საფუძვლების არსებობისას. ამავე დროს მას შეუძლია გამოაცხადოს საყოველთაო ან ნაწილობრივი მობილიზაცია და იღებს გადაწყვეტილებას შეიარაღებული ძალების

³¹⁸ The French Constitution, document is available on the Website: <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>, [Accessed: 31.12.2009].

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ იხ. Конституция азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 111, მუხლი 112.

გამოყენებაზე. შეიარაღებული ძალების გამოყენების ან სამხედრო მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში თავისი უფლებით დაუყოვნებლივ მოიწვევა ეროვნული კრების სპეციალური სხდომა. საგანგებო მდგომარეობას კი პრეზიდენტი აცხადებს იმ შემთხვევაში თუ უშუალო საფრთხე ექმნება კონსტიტუციურ წყობილებას. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს ეროვნული კრების თავმჯდომარესა და პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციების შემდეგ. ეროვნული კრების თანხმობის მისაღებად საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში თავისი უფლებით დაუყოვნებლივ მოიწვევა ეროვნული კრების სპეციალური სხდომა.³²¹

აღსანიშნავია, რომ სომხეთის კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მიხედვით, ეროვნულ კრებას შეუძლია გააუქმოს 55-ე მუხლის მე-13 და მე-14 პუნქტით გათვალისწინებული განხორციელებული ღონისძიებები, ანუ გამოცხადებული საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა და იგი წარმოადგენს პარლამენტის მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას პრეზიდენტთან მიმართებაში. თუმცა აქვე კონსტიტუცია მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას ანიჭებს, პრეზიდენტს, როდესაც კონსტიტუციის თანახმად, ომისა და ზავის საკითხებზე ეროვნული კრების სხდომის მოწვევის შეუძლებლობის შემთხვევაში, ომის გამოცხადების საკითხს წყვეტს რესპუბლიკის პრეზიდენტი.³²² ფაქტიურად ეს ნორმა პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებზე მეტყველებს, რაც ჩვენი აზრით, კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებთან სრულად ვერ მოდის შესაბამისობაში, რადგან პრეზიდენტის ძალაუფლების გაკონტროლების საშუალებას ადარ ტოვებს. თუმცა ამ შემთხვევაში კანონმდებელზე ალბათ გავლენა სომხეთის რესპუბლიკის აზერბაიჯანთან ყარაბახის გამო ფაქტიურად საომარ მდგომარეობაში ყოფნამ მოახდინა.

საქართველოს პრეზიდენტი სათანადო პირობების არსებობისას აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ეს გადაწყვეტილება არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს პარლამენტში დასამტკიცებლად. საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე, ახორციელებს საგანგებო ღონისძიებებს. დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება. ასევე საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში პრეზიდენტი აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს ეს გადაწყვეტილებები პარლამენტში დასამტკიცებლად.³²³ რაც შეეხება საომარ მდგომარეობას, საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ პუნქტის თანახმად, საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს ეს გადაწყვეტილებები პარლამენტში დასამტკიცებლად, ხოლო „თ“ პუნქტის შესაბამისად ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როცა სახელმწიფო

³²¹ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 13.

³²² იქვე, მუხლი 81, პუნქტი 3.

³²³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 448.

ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ეს გადაწყვეტილება არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს პარლამენტში დასამტკიცებლად.³²⁴ პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის დროს გააჩნია მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება, რაც კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემას ეხება. კერძოდ, კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე, ახორციელებს საგანგებო ღონისძიებებს. დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება.³²⁵

საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთთანამშრომლობის სფეროში განსაკუთრებული საკითხია ქვეყნის შეიარაღებული ძალების გამოყენება. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციების თანახმად, სამივე რესპუბლიკაში პრეზიდენტი შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია, მაგრამ ეს კომპეტენცია პრეზიდენტს არ აძლევს შესაძლებლობას სამხედრო საკითხებზე გადაწყვეტილებები დამოუკიდებლად მიიღოს. აზერბაიჯანის პრეზიდენტი შეიარაღებული ძალების გამოყენებას ახორციელებს პარლამენტის თანხმობით, კერძოდ, პრეზიდენტი მიმართავს პარლამენტს წარდგინებით აზერბაიჯანის რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალების იმ ამოცანათა შესასრულებლად გამოყენების თაობაზე თანხმობის მისაღებად, რომელიც არ წარმოადგენს მათ დანიშნულებას.³²⁶ საქართველოში სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და 48 საათის განმავლობაში შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. ამასთან, საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალთა გამოყენება დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. პრეზიდენტი პარლამენტს უთანხმებს ასევე სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებას.³²⁷ მსგავსი უფლებამოსილება პრეზიდენტს არ გააჩნია სომხეთში და აზერბაიჯანში, პრეზიდენტი ამ ქვეყნებში საგანგებო მდგომარეობის დროს კანონის ძალის მქონე აქტებს არ გამოსცემს, კონსტიტუცია მხოლოდ მიუთითებს, რომ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი დგინდება კანონით. ამდენად, სომხეთსა და აზერბაიჯანში უფრო მეტი ძალაუფლება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს საკანონმდებლო ორგანოს მხარესაა, რადგან პრეზიდენტს საკანონმდებლო კომპეტენციებში ჩარევის საშუალება არა აქვს.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობებში ასევე აღსანიშნავია პრეზიდენტის უფლება შეზღუდოს ადამიანის ძირითად უფლებათა განხორციელება. ეს უფლებამოსილება პრეზიდენტმა შეიძლება განახორციელოს მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით, თუმცა სამივე ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა

³²⁴ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 448-449.

³²⁵ იქვე, გვ. 449.

³²⁶ იქვე, გვ. 240.

³²⁷ იქვე, გვ. 469.

შეზღუდვის მოცულობა განსხვავებულია. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, მხოლოდ ომის გამოცხადების, სამხედრო წესებისა და საგანგებო მდგომარეობის, აგრეთვე მობილიზაციის დროს, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა გათვალისწინებით დაიშვება ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელების ნაწილობრივი ან დროებითი შეზღუდვა. უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის შესახებ მოსახლეობას წინასწარ უნდა ეცნობოს.³²⁸ ამგვარად, აზერბაიჯანის კონსტიტუცია კონკრეტულად არ განსაზღვრავს თუ რომელი უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, ეს კი იმის ვარაუდის საფუძველს გვაძლევს, რომ ასეთ ვითარებაში შესაძლებელია ნებისმიერი უფლება იქნას შეზღუდული. ასევე კონსტიტუცია კონკრეტულად არ ადგენს, რომ ეს უფლებები პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით შეიძლება შეიზღუდოს. არ არის ასევე დადგენილი, რომ ასეთ გადაწყვეტილებას სჭირდება მილი-მეჯლისის თანხმობა. თუ გავითვალისწინებთ კონსტიტუციის ნორმას, რომ პრეზიდენტი გადაწყვეტილებას იღებს ყველა სხვა საკითხზე, რომელიც წინამდებარე კონსტიტუციით არ მიეკუთვნება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის ან სასამართლო ორგანოთა კომპეტენციას,³²⁹ შესაძლებელია ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება პრეზიდენტის პრეროგატივა იყოს, ხოლო აღნიშნული კონსტიტუციური ნორმები სერიოზულ თავისუფლებას უტოვებს პრეზიდენტს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებთან დაკავშირებით ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მისაღებად, რაც უარყოფითად შეიძლება შეფასდეს.

რაც შეეხება საქართველოს, აქ კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-18, მე-20, 21-ე, 22-ე, 24-ე, 25-ე, 30-ე, 33-ე და 41-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებანი და თავისუფლებანი. საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია არა უგვიანეს 48 საათისა ეს გადაწყვეტილება შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად.³³⁰ როგორც ვხედავთ, საქართველოში ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება ერთპიროვნულად პრეზიდენტს არ შეუძლია, მან ეს საკითხი პარლამენტში უნდა წარადგინოს დასამტკიცებლად. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით საქართველოში კონსტიტუციურად განსაზღვრულია ადამიანის უფლებები, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს, რაც მნიშვნელოვან დამცავ მექანიზმს წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის უფლებათა სფეროში თვითნებური ჩარევისაგან.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, ადამიანის კონსტიტუციით აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები შეიძლება შეიზღუდოს სომხეთშიც. კონსტიტუციის შესაბამისად ადამიანისა და მოქალაქის ცალკეული უფლებები და თავისუფლებები, კონსტიტუციის მე-15, მე-17-22-ე და 42-ე მუხლებში მითითებულის გარდა, კანონით დადგენილი წესით შეიძლება შეიზღუდოს დროებით საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, საგანგებო სიტუაციებში

³²⁸ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 71, პუნქტი 3.
³²⁹ იქვე, მუხლი 109, პუნქტი 32.
³³⁰ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 432.

ვალდებულებების უარყოფასთან დაკავშირებით მიღებული საერთაშორისო ვალდებულებების ფარგლებში.³³¹ აღსანიშნავია, რომ აზერბაიჯანის მსგავსად, აქაც კონსტიტუცია არ აკონკრეტებს თუ ვინ იღებს ამის შესახებ გადაწყვეტილებებს. არც პრეზიდენტის კომპეტენციებში და არც პარლამენტის კომპეტენციებში ამაზე საუბარი არ არის. ამასთან ერთად, სომხეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ამომწურავად ჩამოთვლის. თუმცა კონსტიტუციაში მითითებული სიტყვები „კანონით დადგენილი წესით“ უნდა გულისხმობდეს, რომ ამ შეზღუდვების წესები ცალკე კანონით დგინდება, რაც პარლამენტის პრეროგატივაა.

2.3. პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა

პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობა საპარლამენტო უმრავლესობის როლის გათვალისწინების გარეშე შეუძლებელია. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში საპარლამენტო უმრავლესობის მდგომარეობა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობის ხასიათს, რაც თავის მხრივ ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ცალკეული ფორმისადმი (პრემიერ-საპრეზიდენტო, პრეზიდენტ-საპარლამენტო) ამა თუ იმ ქვეყნის მიკუთვნებას განაპირობებს. პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობებში რა თქმა უნდა არსებითია კონსტიტუციური ნორმები, მაგრამ საპარლამენტო პარტიებსა და სახელმწიფოს მეთაურს შორის არსებულ რეალური ურთიერთობებზე ბევრად არის დამოკიდებული პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების სრულყოფილი განხორციელება. დიუვერჟე (Duverger) საპარლამენტო უმრავლესობისა და პრეზიდენტის ურთიერთობას იმდენად მნიშვნელოვნად მიიჩნევდა, რომ აღნიშნავდა: „პრეზიდენტი, რომელიც არის მონოლითური საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი, გამოდის, როგორც აბსოლუტური (რესპუბლიკური) მონარქი.“³³²

სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ როდესაც პრეზიდენტი პირდაპირი არჩევნებით აირჩევა და არის ძლიერი საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი, ის თავის ხელში იღებს ხელისუფლების ორ წყაროს როგორც შუასაუკუნეებში ამბობდნენ - „ორ ხელთათმანს“ ირგებს: 1) კონსტიტუციის მიერ მისთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს, რომელიც მას ერთდროულად უშუალოდ ხალხისაგან მომდინარე სახალხო ხელისუფლად ხდის; 2) უმრავლესობის მეთაურის პოლიტიკურ ძალაუფლებას, რომელიც მას საშუალებას აძლევს გავლენა მოახდინოს პარლამენტზე. როდესაც პრეზიდენტი მის წინაშე ოპოზიციურ უმრავლესობას ხედავს, „ხელზე მეორე ხელთათმანს ირგებს“, ე.ი. სახელისუფლებო უფლებამოსილებები შეზღუდულია. უმრავლესობის ძალაუფლება ეკუთვნის პრემიერ-მინისტრს, რომელიც ერთდროულად მთავრობასაც და პარლამენტსაც მართავს და ამგვარად, ეროვნული პოლიტიკის გამტარებელი ხდება. თუმცა პრეზიდენტი ინარჩუნებს თავისუფლებას შეასრულოს თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები, რომლებიც მას უმაღლესი არბიტრის როლს ანიჭებს, ამავე

³³¹ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 44.

³³² Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 19.

დროს აძლევს შესაძლებლობას უზრუნველყოს ოპოზიციის პატივისცემა, რომელიც მას მაინც უმაღლეს მეთაურად მიიჩნევს.³³³

ცნობილია, რომ საპარლამენტო უმრავლესობამ სხვადასხვა ფორმატი შეიძლება მიიღოს. პირველი შემთხვევა მოიცავს სიტუაციას, როდესაც სახეზეა აბსოლუტური საპარლამენტო უმრავლესობა. აქ ურთიერთობა შეიძლება სხვადასხვა სცენარით განვითარდეს. ზოგჯერ ეს შეიძლება იყოს მონოლითური უმრავლესობა, სადაც ერთადერთი პარტია ფლობს უმრავლესობას. მეორე შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს კოალიციური უმრავლესობა ერთი დომინანტური პარტიით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ პარტიის პოზიციები ძლიერია, მაგრამ უფრო ნაკლებად, ვიდრე პირველ შემთხვევაში. ამავე დროს, შეიძლება არსებობდეს ბალანსირებული საპარლამენტო კოალიციური უმრავლესობა, სადაც ხელისუფლება პარლამენტის უმრავლესობის პარტიებს შორის ნაწილდება. ყველა შემთხვევაში მთავრობის პოზიციები ნაკლებადაა დაცული, მაგრამ მხოლოდ პირველი ვარიანტის დროს არის პარტიათაშორისი ვაჭრობა სადეპუტატო ადგილებისათვის. მეორე შემთხვევა გულისხმობს სიტუაციას, როდესაც პარლამენტში არის მონათესავე ან კვაზიუმრავლესობა. ამ შემთხვევაში ერთ პარტიას პარლამენტში უფრო მეტი ადგილი აქვს, ვიდრე მეორეს, მაგრამ მას არ გააჩნია უმრავლესობა. ამ დროს, ხელმძღვანელი პარტიის პოზიციები უფრო მეტადაა დაცული, თუ ის პოლიტიკურ ოპონენტებთან „უსაფუძვლო კავშირს“ ამყარებს მთავრობის გადაყენებისათვის გასაერთიანებლად. ეს შეიძლება სარისკო აღმოჩნდეს, თუ ალტერნატიული მთავრობა არსებობს და ამ მომენტს ელოდება ხელისუფლებაში მოსასვლელად. ბოლო შემთხვევა გულისხმობს სიტუაციას, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა არავის არა აქვს. აქ პარლამენტში ადგილები პატარა პარტიების დიდ უმრავლესობას შორის ნაწილდება და მთავრობა არამუდმივ და ცვალებად კოალიციას ეკუთვნის.³³⁴

საპარლამენტო უმრავლესობის თავისებურ კლასიფიკაციას ახდენს სინდი სკაჩი. ის გამოყოფს: გაერთიანებულ პოლიტიკურ უმრავლესობას, გაყოფილ პოლიტიკურ უმრავლესობას და გაყოფილ პოლიტიკურ უმცირესობას. პირველ ტიპში სკაჩი გულისხმობს სიტუაციას, როდესაც პრემიერ-მინისტრი ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობას და პრეზიდენტიც ამ პარტიის წევრია. ასეთ სისტემას ის გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობას უწოდებს, ასევე მიუთითებს, რომ შეიძლება გამოვიყენოთ აკერმანის ტერმინი „სრული ძალაუფლება“. ეს სისტემა არ არის დაზღვეული ხელისუფლების შტოებს შორის კონფლიქტებისაგან. კონფლიქტი შეიძლება მაინც წარმოიშვას თუ პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთ საპარლამენტო უმრავლესობაში სხვადასხვა პარტიასა თუ ფრაქციას მიეკუთვნებიან ან თუ მათ შორის არის ინდივიდუალური ხასიათის უთანხმოებები, რაც საზიანო იქნება დემოკრატიული კონსტიტუციონალიზმისათვის, მაშინ როდესაც არ არის არანაირი საკანონმდებლო უმრავლესობა და საპრეზიდენტო და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთმანეთს არ ემთხვევა.³³⁵ მეორე შემთხვევაში იგუილისხმება სისტემა, როდესაც საკანონმდებლო

³³³ იხ. Болдырева Е., დასახ. ნაშრ.

³³⁴ იხ. Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, დასახ. ნაშრ., გვ. 18-19.

³³⁵ იხ. Cindy Skach, *The „newest” separation of powers: Semipresidentialism*, გვ. 101.

ორგანოში საპარლამენტო უმრავლესობა ეკუთვნის ერთ პარტიას ან კოალიციას, მაგრამ პრეზიდენტი მიეკუთვნება ამ უმრავლესობასთან ოპოზიციაში მყოფ პარტიას ან არ არის არცერთი პარტიის წევრი. ამ სისტემას ხშირად ფრანგულ ლიტერატურაში „თანაცხოვრებას“ უწოდებენ (*cohabitation*).³³⁶

სკაჩის აზრით, პრობლემატურია რომ საპარლამენტო უმრავლესობაზე განაწყენებულ პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს საგანგებო და დეკრეტული უფლებამოსილებები პრემიერ-მინისტრის უმრავლესობის გასაწონასწორებლად. ასეთ პოლიტიკურ და პარტიულ კონტექსტში, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ხარვეზები და ხელისუფლების დანაწილების სისტემის პოპულარობა აშკარა ხდება. მისი აზრით, ბოლო მესამე ტიპი ყველაზე საშიშია კონსტიტუციური მმართველობისა და ადამიანის უფლებებისათვის. აქ პარლამენტი რამდენიმე ერთმანეთთან კონკურენტი პარტიის ფრაქციისაგან შედგება და ხელისუფლება ფრაგმენტირებულია. სკაჩი მიუთითებს, რომ პარლამენტში არსებული პარტიები ქმნიან სხვადასხვა გაერთიანებებს რათა ჩამოაყალიბონ მთავრობა. თუ ვერ ხერხდება ვერანაირი ქმედითუნარიანი მთავრობის ჩამოყალიბება იმის გამო, რომ პარლამენტი მეტად ფრაგმენტირებულია და მთავრობა არ სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით, პრეზიდენტს შეუძლია საკანონმდებლო უფლებამოსილებები მთავრობის გარეშე, საგანგებო ან დეკრეტების ძალაუფლების ფარგლებში განახორციელოს.³³⁷ ამასთან ერთად, სკაჩის მოსაზრებით, გაყოფილი უმრავლესობის მმართველობა ყველაზე ცვალებად ქვეტიპს წარმოადგენს. გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა აერთიანებს პრეზიდენციალიზმის ყველაზე პრობლემატურ ნიშანს - გაყოფილ მმართველობას, პოტენციურად პარლამენტარიზმის ყველაზე პრობლემატურ ნიშანთან - უმცირესობის მმართველობასთან ერთად.³³⁸

სპეციალისტები პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობის განხილვისას, პრეზიდენტის საპარლამენტო უმრავლესობასთან პერსონალური დამოკიდებულების აღსანიშნავად, გამოყოფენ რამდენიმე მოდელს, რომლებიც ამ ურთიერთობებში პრეზიდენტის ადგილს განსაზღვრავენ. ეს შეიძლება იყოს: პრეზიდენტი, როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი, პრეზიდენტი, როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის წევრი, პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობასთან ოპოზიციაში და პრეზიდენტი ნეიტრალური.³³⁹ პრეზიდენტი მოქმედებს, როგორც აბსოლუტური მონარქი, როდესაც პარლამენტში უმრავლესობა ეკუთვნის ერთ პარტიას და პრეზიდენტიც მისი „რეალური“ მეთაურია. თუ პარლამენტში უმრავლესობა ეკუთვნის ერთზე მეტ პარტიას, მაგრამ პრეზიდენტი არის იმ პარტიის ლიდერი, რომელსაც აშკარად გამოხატული დომინირებული მდგომარეობა უჭირავს, მაშინ ის მოქმედებს, როგორც შეზღუდული მონარქი. შეზღუდული იმიტომ, რომ მმართველი პარტნიორი

³³⁶ იხ. Cindy Skach, The „newest” separation of powers: Semipresidentialism, გვ. 102.

³³⁷ Ibid, p. 103.

³³⁸ Ibid, p. 104

³³⁹ Sean Müller, Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania, Lizentiatsarbeit, eingereicht bei der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH), Unterageri (ZG), 2006, p. iii.

აუცილებელია, მაგრამ იგი მაინც მონარქია, რადგან დომინირებული პარტიისა და შესაბამისად, უმრავლესობის ლიდერად რჩება.³⁴⁰

თუ პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობის უბრალო წევრია, ის პარტიულ დისციპლინას ერქვემდებარება. უმრავლესობის ლიდერის ძალაუფლება არ არის მიმართული პრეზიდენტის სასარგებლოდ, მაგრამ აფერხებს ნებისმიერ წინააღმდეგობას. პრეზიდენტი არა მარტო კარგავს უმრავლესობის ხელისუფლებას, არამედ ასევე „პარალიზებულია“ მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებაში. აქ იმდენად მნიშვნელოვანია არა იმდენად ის, აქვს თუ არა პრეზიდენტის პარტიას საპარლამენტო უმრავლესობა, რამდენადაც კოალიციაში შესვლა ან მხოლოდ კვაზიუმრავლესობის ჩამოყალიბება. პრეზიდენტი ყველა შემთხვევაში კარგავს ლიდერობას, რაც სიმბოლურ როლამდე ამცირებს მის სტატუსს. როცა პრეზიდენტი ოპოზიციაშია, ეს არის ის მდგომარეობა, როდესაც მას სხვა პოლიტიკური პარტიის მიერ ჩამოყალიბებული მთავრობა ჰყავს. ამასთან საპარლამენტო უმრავლესობისაგან დამოუკიდებელი პრეზიდენტი მაკონტროლებლის როლსაც ასრულებს.³⁴¹ ერთი მხრივ, პრეზიდენტს საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერად ყოფნისას არ შეუძლია მიიღოს დამატებითი უფლებამოსილებები და ამასთან, მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები არ არის პარალიზებული, როგორც ამას ადგილი აქვს, როცა პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობის რიგითი წევრია. ეს ნიშნავს იმას, რომ მისი რეალური უფლებამოსილებები კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს შეესაბამება.³⁴² ოპოზიციური პარლამენტის შემთხვევაში, პრეზიდენტი იძულებულია ჩამოყალიბდეს მთავრობა საპარლამენტო არჩევნებში განმარჯვებული პარტიიდან ან პარტიათა ბლოკის წევრებიდან. პარლამენტში პრეზიდენტის ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის მოსვლა, რომელიც წლების განმავლობაში მხოლოდ ჰიპოთეზის დონეზე დაიშვებოდა, საფრანგეთის პოლიტიკური ცხოვრების ფაქტი ხდება ოთხმოციან წლებში (1986-1988), 90-იან წლებში (1993-1995). ასევე თანამედროვე დროშიც, ორჯერ, სოციალისტი პრეზიდენტის ფრანსუა მიტერანის პრეზიდენტობისას მემარჯვენე ძალების გამარჯვებამ მათ ეროვნულ კრების არჩევნებში საპარლამენტო უმრავლესობა და მთავრობის ჩამოყალიბების შესაძლებლობა მისცა.³⁴³

შესაძლებელია პრეზიდენტი არ ეკუთვნოდეს არც უმრავლესობას და არც ოპოზიციას. ამ შემთხვევაში ჩვენ ვსაუბრობთ ნეიტრალურ პრეზიდენტზე. ამ დროს ადგილი აქვს შემთხვევას, როდესაც პრეზიდენტი მაკონტროლებლის როლს ასრულებს: ნეიტრალური პრეზიდენტი უფრო მეტად ახერხებს საპარლამენტო უმრავლესობას გაუწიოს კონკურენცია, რადგან მას პარლამენტთან მიმართებით არავითარი იდეოლოგიურად საწინააღმდეგო მოსაზრებები არ ზღუდავს.³⁴⁴ საბოლოოდ, სპეციალისტების აზრით, პრეზიდენტსა პარლამენტს შორის ურთიერთობებში პრეზიდენტის შემდეგი ტიპები შეიძლება გამოიყოს: ა) აბსოლუტური მონარქი, როდესაც პრეზიდენტი არის საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი და მის კონსტიტუციურ ხელისუფლებას ემატება საპარლამენტო

³⁴⁰ იხ. Sean Müller, დასახ. ნაშრ., გვ. 33.

³⁴¹ იქვე, გვ. 34.

³⁴² იქვე, გვ. 35.

³⁴³ იხ. Болдырева Е., დასახ. ნაშრ.

³⁴⁴ იხ. Sean Müller, დასახ. ნაშრ., გვ. 36.

უმრავლესობის მართვის უფლებამოსილება; ბ) შეზღუდული მონარქი, როდესაც პრეზიდენტი არის საპარლამენტო კოალიციის ერთ-ერთი დომინანტი პარტიის ლიდერი; გ) ორხელისუფლებიანობა, როდესაც პრეზიდენტი არის საპარლამენტო კოალიციაში უმცირესობის პარტიის ან დაბალანსებული კოალიციის ერთ-ერთი პარტიის ლიდერი; დ) მაკონტროლებელი პრეზიდენტი, როდესაც სახეზეა ე.წ. „თანაცხოვრება“; ე) სიმბოლური პრეზიდენტი, როდესაც პრეზიდენტს არ გააჩნია არა მარტო საპარლამენტო უმრავლესობის მართვის უფლებამოსილება, არამედ სუსტია ასევე მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები.³⁴⁵

საპარლამენტო უმრავლესობისა და პრეზიდენტის ურთიერთობები ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან უმრავლესობის ხელისუფლება მიუთითებს იმაზე, თუ ვინ მართავს საპარლამენტო უმრავლესობას, და ამის მეშვეობით გადაწყვეტილებების მიღების საპარლამენტო პროცესს. რამდენადაც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში მთავრობა პარლამენტზეა დამოკიდებული, ვინც ხელმძღვანელობს პარლამენტს, ის მართავს ასევე მთავრობას. ...ყველაზე უფრო შეკავშირებული საპარლამენტო უმრავლესობა უფრო ფართო ძალაუფლებას ანიჭებს მის ლიდერს. უმრავლესობის ხელისუფლება „ძლიერია“ მონოლითური (ერთპარტიული) უმრავლესობისას ან „ერთი დომინირებული პარტიული უმრავლესობისას“. უმრავლესობის ხელისუფლება „სუსტია“ დაბალანსებული ან კვაზიუმრავლესობის ლიდერისათვის.³⁴⁶

უმრავლესობისა და პრეზიდენტის რეალური ურთიერთობების პარალელურად, მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის კონსტიტუციური ძალაუფლება, რომელიც კიდევ უფრო აძლიერებს პრეზიდენტის რეალურ სტატუსს. თუ უმრავლესობის ხელისუფლებას დამატებულია კონსტიტუციური ხელისუფლება, პრეზიდენტი უმრავლესობის ლიდერია. უმრავლესობის ხელისუფლება გამოყოფილია კონსტიტუციური ხელისუფლებისაგან თუ პრეზიდენტი უმრავლესობის წევრია. ამ დროს, არა აქვს მნიშვნელობა „რამდენადაა გამოყოფილი“ უმრავლესობის ხელისუფლება კონსტიტუციური ხელისუფლებისაგან, როდესაც პრეზიდენტი წინააღმდეგობაშია მონოლითურ ან კვაზიუმრავლესობასთან, სანამ ის არსებობს.³⁴⁷ ამდენად, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ორ მთავარ მომენტს აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა: პირველ რიგში, ფორმალურ მხარეს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ მმართველობის სისტემას, მეორე მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობის შემადგენლობასა და პრეზიდენტთან მის ურთიერთობას.³⁴⁸

ქვეყნებში, სადაც არ არის საპარლამენტო უმრავლესობა, დიდი თანხვედრაა კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ პრაქტიკას შორის და პრეზიდენტი შუამავლის პოზიციაშია. იგი არ არის არც ფიგურალური სახელმწიფოს მეთაური და არც ძლიერი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი.³⁴⁹ ქვეყნებში, სადაც შეთანხმებული და სტაბილური უმრავლესობა არსებობს, როგორც წესი, შეუსაბამობაა კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ პრაქტიკას შორის. აქ პრეზიდენტი ან დომინირებულ მდგომარეობაშია ან

³⁴⁵ იხ. Sean Müller, დასახ. ნაშრ., გვ. 37.

³⁴⁶ იქვე, გვ. 38.

³⁴⁷ იქვე, გვ. 39.

³⁴⁸ იქვე, გვ. 61.

³⁴⁹ Ernst Veser, Semi-presidentialism - Duverger's Concept – A New Political System Model, Department of political Science, School of Education, University of Cologne, 1997, p. 47.

ქმნის ისეთ სიტუაციას, სადაც სახელმწიფოს საპარლამენტო ხელმძღვანელობა სიმბოლურ სტატუსად იქცევა.³⁵⁰

ამავე დროს, სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ როდესაც პრეზიდენტიცა და საპარლამენტო უმრავლესობაც ერთი პარტიის ხელშია, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას ისეთივე საშიშროება მოყვება, კორუფციისა და დემოკრატიის დასუსტების სახით, როგორც საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთელი ძალაუფლების ერთი პარტიისა თუ პარტიათა კოალიციის ხელში თავმოყრის შემთხვევაში. ამიტომ ეს არის სისტემა, რომელიც წმინდა საპრეზიდენტო ან საპარლამენტო სისტემასთან შედარებით, დამატებით სასარგებლო შეკავებისა და გაწონასწორებას უზრუნველყოფს, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის განაწილებით არის გამოწვეულია.³⁵¹

რაც შეეხება კონკრეტულად სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებს, აქ კონსტიტუციური და პოლიტიკური პრაქტიკა გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთი პოსტ-სოციალისტური სივრცის ქვეყნისაგან განსხვავებით, აქ არ ფიქსირდება საპარლამენტო უმრავლესობასა და პრეზიდენტს შორის ურთიერთობების მრავალფეროვნება, რაშიც კარგად დავრწმუნდებით თუ ამ ქვეყნების პრაქტიკას გავეცნობით. აღსანიშნავია, რომ ფორმალური თავისუფლების, ამ ქვეყნებში დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველი წლებიდანვე საკმაოდ მრავალრიცხოვანი პოლიტიკური პარტიები მოქმედებს და მას შემდეგ არაერთი არჩევნები ჩატარდა. 1995 წლიდან დღემდე, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, ყველა არჩევნებში პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის ურთიერთობა მკაცრად იერარქიული იყო. ყველა პრეზიდენტს გააჩნდა თავისი პარტიის საპარლამენტო უმრავლესობა.

აზერბაიჯანში ერთ-ერთ წამყვან პარტიას პარტია „ახალი აზერბაიჯანი“ წარმოადგენს, რომელიც 1992 წელს აზერბაიჯანის ყოფილი პრეზიდენტის ჰეიდარ ალიევის მიერ იქნა დაფუძნებული. როგორც სპეციალისტები მიუთითებენ, აზერბაიჯანში პოლიტიკური პარტიები შეიძლება გაიყოს ორ ჯგუფად: ისინი, რომლებიც წარმოადგენენ მმართველი ბლოკის ნაწილს და ისინი, რომლებიც ოპოზიციაში არიან. სამთავრობო ბლოკში შედიან პარტია „ახალი აზერბაიჯანი“ და სხვა უფრო პატარა გაერთიანებები... ოპოზიციურ პარტიებს დიდი სახალხო მხარდაჭერით წარმოადგენენ „მუსავატი“, ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტია, დემოკრატიული პარტია და სახალხო ფრონტი.³⁵² როგორც არჩევნების შედეგები აჩვენებს (ცხრილი 10), ოპოზიციური პოლიტიკური ძალები პარლამენტში რაიმე სერიოზულ ძალას არ წარმოადგენენ.

³⁵⁰ იხ. Ernst Veser, დასახ. ნაშრ., გვ. 48.

³⁵¹ Robert Elgie and Sophia Moestrup, The choice of semi-presidentialism and its consequences, in: Semi-presidentialism Outside Europe, A comparative study, ed. Robert Elgie and. Sophia Moestrup, London: Routledge, 2007, p. 247.

³⁵² John Ishiyama, Political Party Development and Party „Gravity”, in Semi-Authoritarian States The Cases of Azerbaijan, Kyrgyzstan, and Tajikistan, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 4, No.1, p. 46.

ცხრილი 10 საპარლამენტო არჩევნების შედეგები აზერბაიჯანში (1995-2007 წწ.)

№	პოლიტიკური პარტია	მანდატების რაოდენობა
1995 წლის არჩევნები³⁵³		
1	პარტია „ახალი აზერბაიჯანი“	19
2	სახალხო ფრონტი	3
3	ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტია	3
2000 წლის არჩევნები³⁵⁴		
1	პარტია „ახალი აზერბაიჯანი“	16
2	სახალხო ფრონტი	4
3	სამოქალაქო სოლიდარობის პარტია	3
4	კომუნისტური პარტია	2
5	პარტია „მუსავატი“	1
2005 წლის არჩევნები		
1	პარტია „ახალი აზერბაიჯანი“	61
2	დამოუკიდებელი დეპუტატები და სხვები	53
3	ბლოკი „თავისუფლება“ ³⁵⁵	9
4	სამართლიანობის პარტია	1
5	სამოქალაქო სოლიდარობის პარტია	1

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ-გვერდზე განთავსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით: <<http://www.cec.gov.az/en/common/election-referendum/2000.htm>>,[Accessed: 31.12.2009].

საქართველოში პოლიტიკური პარტიები ოფიციალურად, ჯერ კიდევ 1990 წლიდან შეიქმნა, ხოლო პირველი არჩევნები, რომელშიც პარტიებმა მონაწილეობა მიიღეს 1990 წლის 28 ოქტომბრის უზენაესი საბჭოს არჩევნები იყო, სადაც ადგილების უმრავლესობა ზვიად განსახურდიას პოლიტიკურმა ბლოკმა „მრგვალი მაგიდა - თავისუფალი საქართველომ“ მოიპოვა, თუმცა 1991-1992 წლების დეკემბერ-იანვრის სახელმწიფო გადატრიალების გამო, ამ მოწვევის პარლამენტის საპარლამენტო ცხოვრება რეალურად ვერ წარიმართა. შემდეგი არჩევნები საქართველოში 1992 წელს ჩატარდა, თუმცა ამ პარლამენტში საპარლამენტო უმრავლესობა არ ჩამოყალიბებულა, ვინაიდან ეს ერთ-ერთი ყველაზე მრავალპარტიული პარლამენტი იყო საქართველოს ისტორიაში. პირველი საპარლამენტო პარტიული უმრავლესობა საქართველოში 1995 წლის არჩევნების შემდეგ ჩამოყალიბდა და დღემდე საქართველოს პარლამენტში საკმაოდ მყარი საპარლამენტო უმრავლესობები არსებობდა (ცხრილი 11), რომლებიც ყოველთვის პრეზიდენტის პარტიას ეკუთვნოდა.

ჯერ კიდევ 1995 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე, ეღუარდ შევარდნაძის პარტია „მოქალაქეთა კავშირმა“ პარლამენტში 107 ადგილი მიიღო. პარლამენტში ასევე სხვა პარტიებიც მოხვდნენ, მაგრამ მათ მნიშვნელოვანი პოზიციები არ ჰქონიათ. შევარდნაძემ საპარლამენტო უმრავლესობა შექმნა ასევე 1999 წლის არჩევნების შედეგადაც. კერძოდ, „მოქალაქეთა კავშირმა“ პარლამენტში 121 ადგილი მიიღო. პარლამენტში ასევე მოხვდა სრულიად საქართველოს აღორძინების კავშირი 58

³⁵³ ამ არჩევნებზე პარტია „ახალმა აზერბაიჯანმა“ მაჟორიტარული წესით გაიყვანა 35, დემოკრატიული დამოუკიდებლობის პარტიამ 2, ხოლო დანარჩენმა პარტიებმა თითო დეპუტატი, 55 ადგილი კი დამოუკიდებელი დეპუტატებს ეკუთვნოდათ.

³⁵⁴ ამ არჩევნებზე დამატებით 62 ადგილი მაჟორიტარული წესით მიიღო პარტია „ახალმა აზერბაიჯანმა“ და 2 ადგილი სახალხო ფრონტმა, 26 ადგილი კი დამოუკიდებელი დეპუტატებზე განაწილდა.

³⁵⁵ ბლოკში შედიოდა: სახალხო ფრონტი, დემოკრატიული პარტია და პარტია „მუსავატი“.

დეპუტატით და პარტია „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ 14 მანდატით. საპარლამენტო უმრავლესობა შეიქმნა ასევე პარლამენტში ედუარდ შევარდნაძის ხელისუფლებიდან წასვლის შემდეგაც. 2004 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საქართველოს პარლამენტის მანდატების უმრავლესობა მოიპოვა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „ნაციონალური მოძრაობა - დემოკრატებმა“, რომელმაც პარლამენტის წევრის 135 ადგილი მიიღო. პარლამენტში გავიდა ასევე პარტია „ახალი მემარჯვენეები“, რომელსაც მხოლოდ 15 ადგილი ერგო (ცხრილი 11).

ცხრილი 11. საპარლამენტო არჩევნების შედეგები საქართველოში (1995-2008 წწ.)

№	პოლიტიკური პარტია	მიღებული სმები	მანდატების რაოდენობა
1995 წლის 5 ნოემბრის არჩევნები³⁵⁶			
1	საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი	23,71%	107
2	ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია	7,95%	34
3	სრულიად საქართველოს აღორძინების კავშირი	6,84%	31
1999 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნები			
1	საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი	41,75%	121
2	ბლოკი – „საქართველოს აღორძინება“	25,18%	58
3	ბლოკი – „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“	7,08%	14
2003 წლის 2 ნოემბრის არჩევნები			
1	ბლოკი „ახალი საქართველოსთვის“	21,32%	38
2	დემოკრატიული აღორძინების კავშირი	18,84%	33
3	ბლოკი „სააკაშვილი-ნაციონალური მოძრაობა“	18,08%	32
4	საქართველოს ლეიბორისტული პარტია	12,04%	20
5	ბლოკი „ბურჯანაძე-დემოკრატები“	8,79%	15
6	ახალი მემარჯვენეები	7,35%	12
2004 წლის 28 მარტის ხელახალი არჩევნები			
1	ნაციონალური მოძრაობა – დემოკრატები	66,24%	135
2	ბლოკი „მემარჯვენე ოპოზიცია-მრეწველები ახლები“	7,56%	15
2008 წლის 21 მაისის არჩევნები			
1	„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა – გამარჯვებული საქართველოსათვის“	59.18 %	48
2	„გაერთიანებული ოპოზიცია (ეროვნული საბჭო, მემარჯვენეები)“	17.73 %	15
3	„შალვა ნათელაშვილი – საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“	7.44 %	6
4	„გიორგი თარგამაძე – ქრისტიან-დემოკრატები“	8.66 %	6

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 9 ნოემბერი, 1999, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 21 ნოემბერი, 2003, ინტერნეტ-გვერდი: <<http://www.cec.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

მსგავსი პრაქტიკა გამოწვეულია იმით, რომ ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები სერიოზულ კონკურენციას ვერ უწევენ პრეზიდენტის პარტიას. უადრესად სუსტია ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლობა სახელმწიფო სტრუქტურებში და მათი რეალური გავლენა სახელმწიფოს საერთო პოლიტიკური კურსის ჩამოყალიბებაზე.³⁵⁷ ბოლო თხუთმეტი წლის გამოცდილებით, ქართული პოლიტიკური სისტემა შეიძლება

³⁵⁶ მონაწილეობა მიიღო 54 პოლიტიკურმა პარტიამ და საარჩევნო ბლოკმა, იხ. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 18 ნოემბერი, 1995.
³⁵⁷ ირაკლი კობახიძე, პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, „არადანი“ თბ., 2008, გვ. 28.

დახასიათდეს, როგორც ე.წ. „მრავალპარტიული დამარცხებული სისტემა“. სხვა სიტყვებით - დომინანტური პოლიტიკური პარტიის სისტემა. მსგავს სისტემაში ერთი პარტია დიდი უმრავლესობით იმარჯვებს საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებში და ერთპიროვნულად აკომპლექტებს სახელისუფლებო ინსტიტუტებს...³⁵⁸

სომხეთში ყველაზე აქტიური პარტიებია: სომხეთის რესპუბლიკური პარტია, პარტია „აყვავებული სომხეთი“, პარტია „დაშნაკცუტიუნი“, პარტია „კანონიერების ქვეყანა“ და პარტია „მემკვიდრეობა“. სომხეთში საზოგადოება ყოველთვის პარტიათა ნაწილს პროსახელისუფლებო, ხოლო ნაწილს ოპოზიციურ პარტიებად მიიჩნევდა. მაგალითად, პარტია „აყვავებული სომხეთი“ და „დაშნაკცუტიუნი“ რესპუბლიკურ პარტიასთან ერთად, სახელისუფლებო პარტიებადაა მიჩნეულია, ხოლო პარტია „კანონიერების ქვეყანა“, პარტია „მემკვიდრეობა“, პარტია „სამართლიანობა“, პარტია „ეროვნული გაერთიანება“ ოპოზიციურ პარტიებად. 1995-2009 წლებში სომხეთში ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნები შემდეგ სურათს იძლევა (ცხრილი 12):

ცხრილი 12. საპარლამენტო არჩევნების შედეგები სომხეთში (1995-2007 წწ.)

№	პოლიტიკური პარტია	მიღებული სმები	მანდატების რაოდენობა
1995 წლის არჩევნები³⁵⁹			
1	სომხეთის კომუნისტური პარტია (ო) ³⁶⁰	12.16 %	7
2	ეროვნულ დემოკრატიული კავშირი (ო)	7.5 6%	3
3	კავშირი ეროვნული თვითგამორკვევისათვის (ო)	7.5 6%	3
4	ქალთა პარტია „შამირამი“ (პს)	16.9 6%	8
5	რესპუბლიკური ბლოკი (ს)	42.7 6%	20
6	სხვა (მცირე პარტიები)	13. 3 6%	
1999 წლის არჩევნები³⁶¹			
1	სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია (ო)	7.9 6%	5
2	სომხეთის კომუნისტური პარტია (ო)	12.1 6%	8
3	ეროვნულ დემოკრატიული კავშირი (ო)	5.2 6%	4
4	კანონიერების ქვეყანა (ო)	5.6 6%	4
5	ბლოკი ერთობა (რესპუბლიკური პარტია და სახალხო პარტია (ს))	41.7 6%	29
6	სომხეთის ეროვნული მოძრაობა (ო)	1.2 6%	0
7	ბლოკი უფლება და კავშირი (ო)	8.0 6%	6
8	სხვა (მცირე პარტიები)	18.3 6%	0
2003 წლის არჩევნები³⁶²			

³⁵⁸ საქართველოს პოლიტიკური ღანდშაფტი, პოლიტიკური პარტიები: მიღწევები, გამოწვევები, პერსპექტივები, კოორდინატორ-რედაქტორები: გია ნოდია, ალვარო პინ-ტო სკოლტბახი, CIPDD, 2006, გვ. 110.

³⁵⁹ 1995 წლის არჩევნებში პარტიებმა მასობრივად სისტემით გაიყვანეს კანდიდატები: რესპუბლიკური ბლოკი 99, კომუნისტური პარტია 1, ეროვნულ-დემოკრატიული კავშირი 2, სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია 1;

³⁶⁰ ცხრილში მოყვანილი შემოკლებანი ავტორის მიერ შემდეგი მნიშვნელობით არის გამოყენებული: ს - სახელისუფლებო; ო - ოპოზიციური; პრ - პროსახელისუფლებო.

³⁶¹ 1999 წლის არჩევნებში პარტიებმა მასობრივად სისტემით გაიყვანეს კანდიდატები: სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია 4, სომხეთის კომუნისტური პარტია 31, ეროვნულ დემოკრატიული კავშირი 2, კანონიერების ქვეყანა 2, ბლოკი ერთობა (რესპუბლიკური პარტია და სახალხო პარტია 26, სომხეთის ეროვნული მოძრაობა 1.

³⁶² 2003 წლის არჩევნებში პარტიებმა მასობრივად სისტემით გაიყვანეს კანდიდატები: სომხეთის შრომის პარტია 1, კანონიერების ქვეყანა 7, რესპუბლიკური პარტია 9.

1	სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია (ს)	10.1 6%	11
2	სომხეთის შრომის პარტია (პს)	5.0 6%	6
3	ძლიერი ქვეყანა (პს)	4.5 6%	-
4	კანონიერების ქვეყანა (ს)	12.9 6%	12
5	დემოკრატიული ლიბერალური კავშირი	4.2 6%	-
6	დემოკრატიული ლიბერალური გაერთიანება	3.0 6%	-
7	რესპუბლიკური პარტია (ს)	21.9 6%	23
8	ეროვნული კავშირი (ო)	10.1 6%	9
9	სამართლიანობა (ო)	15.0 6%	14
2007 წლის არჩევნები³⁶³			
1	სომხეთის რესპუბლიკური პარტია	33.91 6%	41
2	აყვავებული სომხეთი	15.13 6%	18
3	სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია (დაშნაკცუტუნი)	13.16 6%	16
4	კანონის უზენაესობის პარტია	7.05 6%	8
5	პარტია „მემკვიდრეობა, მომავალი“ ³⁶⁴	6.00 6%	7

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია Aram Ananyan, Romana Careja, Formation and Development of Political Opposition in Armenia, in: Stumbling but Struggling, Political Opposition in Four Post-Soviet Countries, Edited by Romana Careja, STRATEGY Publishing House, Moscow, 2004, pp. 174, 179, 184.

საერთოდ სომხეთის პოლიტიკური პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ 1995-1999 წლებში სომხეთის ეროვნულ კრებაში 63 % ადგილებისა ეკუთვნოდა ხელისუფლების პარტიას, 4 % პროსახელისუფლებო პარტიებს, 9 % ოპოზიციას და 24 % დამოუკიდებელ დეპუტატებს. 1999-2003 წლებში ვითარება ცოტათი შეიცვალა. ხელისუფლების პარტიას ეკუთვნოდა ადგილების 30 %, პროსახელისუფლებო პარტიებს 34 %, ოპოზიციას 27 % და 9 % დამოუკიდებელ დეპუტატებს.³⁶⁵ ამის შემდეგ, 2003-2007 წლების მოწვევის პარლამენტში, ეროვნული კრების მანდატების 53 %-ს სახელისუფლებო პარტია ფლობდა, პროსახელისუფლებო პარტიები ფლობდნენ 18 %-ს, ოპოზიცია 17 %-ს და დამოუკიდებელი დეპუტატები 12 %-ს.³⁶⁶ უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა არჩევნებზე პროპორციული წესით მიღებული მანდატების გარდა, პარტიები სადეპუტატო ადგილებს იღებდნენ ასევე მაჟორიტარული წესით ჩატარებული არჩევნებიდან და ყველა მაჟორიტარი დეპუტატი ძირითადად პროსახელისუფლებო პოზიციებზე იყო. ამიტომაც ეს ადგილები ხშირად საპარლამენტო უმრავლესობის რიცხვს ემატებოდა, რაც კიდევ უფრო ამყარებდა მის პოზიციებს პარლამენტში.

საერთოდ სომხეთში საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირებისა და პრეზიდენტთან მისი ურთიერთობის გარკვეულწილად განსხვავებული პრაქტიკაც ჩამოყალიბდა, ვიდრე აზერბაიჯანსა და საქართველოში, ვინაიდან შეიმჩნეოდა სხვადასხვა კოალიციების შექმნა. სპეციალისტები

³⁶³ Saturday, May 12, 2007 Parliamentary (Proportional) elections Sources: Central Election Commission: document is available on the website: <<http://www.elections.am/Partis.aspx>>, [Accessed: 21.12.2009].

³⁶⁴ 2007 წლის არჩევნებზე პარტიებმა მაჟორიტარული სისტემით გაიყვანეს კანდიდატები: რესპუბლიკურმა პარტიამ 24, აყვავებულმა სომხეთმა 7, და კანონის უზენაესობის პარტიამ 1.

³⁶⁵ 1995 წლის არჩევნებში პარტიებმა მაჟორიტარული სისტემით გაიყვანეს კანდიდატები: სომხეთის რევოლუციური ფედერაცია 1, სომხეთის კომუნისტური პარტია 1, ეროვნულ დემოკრატიული კავშირი 2, ლიბერალ დემოკრატიული გაერთიანება 1, და რესპუბლიკური ბლოკი 29.

³⁶⁶ Aram Ananyan, Romana Careja, Formation and Development of Political Opposition in Armenia, in: Stumbling but Struggling, Political Opposition in Four Post-Soviet Countries, Edited by Romana Careja, STRATEGY Publishing House, Moscow, 2004, p. 190.

აღნიშნავენ, რომ სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციამ გაუძღლო რესპუბლიკური მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო თუ შერეულ მოდელს. სომხეთი გამოვიდა ე.წ. ჩაკეტილი წრიდან, როდესაც ფორმალურად საქმე გვაქვს ნახევრად საპრეზიდენტო კონსტიტუციასთან, ხოლო ფაქტიურად „სუპერსაპრეზიდენტო“ (ზესაპრეზიდენტო) რესპუბლიკასთან. ჩვენი აზრით, უმრავლესობა პოსტსაბჭოურმა სახელმწიფოებმა ეს ამოცანა უნდა გადაწყვიტონ.³⁶⁷ ერთ-ერთი პირველი გამოკვეთილი კოალიციური უმრავლესობა სომხეთში 1999 წელს ჩამოყალიბდა, როდესაც სარქისიანისა და დემირჩიანის ორი გამარჯვებული დაჯგუფება გაერთიანდა და შექმნა საპარლამენტო უმრავლესობა საკმაოდ მნიშვნელოვანი საპრეზიდენტო კონტროლით. ადგილობრივი დამკვირვებლები აღნიშნავენ, რომ ეს იყო „თანაცხოვრება“.³⁶⁸ 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ქოჩარიანმა პარტიებს შესთავაზა შეერთებოდნენ მმართველ კოალიციას (რესპუბლიკური პარტია, „დაშნაკცუტიუნი“ და „კანონის უზენაესობა“). ქოჩარიანმა პრემიერ-მინისტრად დაინიშნა რესპუბლიკური პარტიის ლიდერი და სპეციალისტთა აზრით, მან ამით შედარებით უფრო მეტად ტიპური ნახევრად საპრეზიდენტო ტრადიცია შექმნა.³⁶⁹ სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ ფორმალურად მთავრობა შედგებოდა სამი პარტიის: რესპუბლიკური პარტიის, „კანონიერების ქვეყანა“, და დაშნაკცუტიუნის კოალიციისაგან. ამაში იყო შინაგანი ლოგიკა: პარლამენტსა და მთავრობას უბრალოდ უხდებოდათ ყოფილიყვნენ კოალიციური, მაგრამ არა იმდენად პოლიტიკურ პარტიებს შორის კოალიციის გაგებით. პირველ რიგში, იმიტომ, რომ ჩამოყალიბებული პოლიტიკური პარტიები სომხეთში უბრალოდ არ არსებობს.³⁷⁰ პარტიების უმრავლესობა უფრო პატარა კლუბებია, ვიდრე ორგანიზებული პარტიები, რომლებსაც არა აქვთ ხალხის მხარდაჭერა, ორგანიზებული სტრუქტურები და შინაგანი რესურსი, რათა მოიპოვონ ხმები და ჩამოაყალიბონ მთავრობა. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, პარლამენტში პარტიების რაოდენობა შეიზღუდა 5 პროცენტოანი ეროვნული საარჩევნო ზღვარის მეშვეობით და მხოლოდ ათამდე პარტიამ მოახერხა მისი გადალახვა.³⁷¹ ამიტომაც აღნიშნავენ, რომ მმართველი კოალიცია არ არის დამყარებული იდეოლოგიაზე, იგი უფრო მეტად ხელისუფლების შენარჩუნებისთვისაა შექმნილი.³⁷²

³⁶⁷ იხ. Арутюнян А., Институт президента в постсоветских республиках, გვ. 123-124.

³⁶⁸ Kimitaka Matsuzato, Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia, DEMOKRATIZATSIYA, 2006 Heldref Publications, p. 334.

³⁶⁹ Ibid. p. 335.

³⁷⁰ Искандерян А., Армения: Что показали выборы, Кавказ, Ежегодник КИСМИ, Кавказский институт СМИ, Ереван, 2005 г., с. 33.

³⁷¹ Armenia Political Party Assessment, Final Report, Prepared by: Sue Nelson, Team Leader, Brian Katulis, Political Scientist DG Analytical Services IQC US Agency for International Development, 2005, p. 15.

³⁷² იხ. Aram Ananyan, Romana Careja, დასახ. ნაშრ., გვ. 189.

2.4. პრეზიდენტის პარტიული კუთვნილება

ხშირად ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი ამა თუ იმ პოლიტიკური პარტიის წევრი და ლიდერია. ზოგჯერ ეს საკითხი კონსტიტუციის დონეზეც რეგულირდება და ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტს ეკრძალება პარტიული თანამდებობის შეთავსება. თუმცა არის ქვეყნები, სადაც ეს კონსტიტუციით პირდაპირ აკრძალული არ არის. აზერბაიჯანისა და სომხეთის კონსტიტუცია არ კრძალავს პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის დაკავების უფლებას. ამიტომაც აზერბაიჯანის პრეზიდენტი ილჰამ ალიევი 2005 წლიდან მმართველი პოლიტიკური პარტიის „ახალი აზერბაიჯანი“-ს თავმჯდომარეა. სომხეთის რესპუბლიკური პარტიის საბჭოს თავმჯდომარეა 2006 წლიდან ასევე სომხეთის პრეზიდენტი სერჟ სარქისიანი. რაც შეეხება საქართველოს, აქ კონსტიტუციის 72-ე მუხლი თავდაპირველად განსაზღვრავდა, რომ: „საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, ეწოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის“. 2004 წლის 6 თებერვალს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ: „საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის“. აქედან გამომდინარე, საქართველოში უშუალოდ კონსტიტუციამ მიანიჭა პრეზიდენტს პარტიული თანამდებობის დაკავების უფლება. ამიტომაც საქართველოს პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი არის მმართველი პოლიტიკური პარტიის „ნაციონალური მოძრაობის“ თავმჯდომარე.

პრეზიდენტის პარტიულობა რამდენიმე ასპექტით უნდა განვიხილოთ. პირველი - მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა თუ რა მიზანი აქვს პრეზიდენტისათვის ასეთი უფლების მინიჭებას და მეორე - რა გავლენას ახდენს იგი ამა თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირებაზე. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი არის უმაღლესი არბიტრი ყველა სხვა პოლიტიკურ ინსტიტუტებს შორის. აქედან გამომდინარე, ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მოსაზრებაა, რომ პრეზიდენტი, რომელიც რომელიმე პარტიას მიეკუთვნება ან უკიდურეს შემთხვევაში არის პარტიის ლიდერი, ვერ იქნება მიუკერძოებელი არბიტრი. სპეციალისტთა აზრით, „უპარტიო სახელმწიფოს მეთაურს მართლაც შეუძლია „დადგეს პარტიაზე მაღლა“ და იმოქმედოს, როგორც არბიტრმა დაპირისპირებულ ძალებს შორის კომპრომისისა და სტაბილურობის მიღწევისათვის.³⁷³ მსგავსი მიდგომა გამოიკვეთა მაგალითად, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში. ზაზა რუხაძის აზრით, ამ შემთხვევაში ამოსავალია ის, რომ პრეზიდენტს, როგორც არბიტრს, ხელისუფლების ორგანიზაციის ბალანსის უზრუნველსაყოფად და სახელმწიფო ორგანოებს შორის მედიატორის როლის შესრულების დროს, რასაკვირველია, პარტიული

³⁷³ Richard Gunther, The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background Constitutional Reform, Department of Political Science, Ohio State University, 1997, p. 79.

ინტერესი არ უნდა გააჩნდეს.³⁷⁴ თუმცა მეორე მოსაზრებაც არსებობს. მაგალითად, პავლე კუბლაშვილი მიიჩნევს, რომ პარტიული თანამდებობის დაკავების აკრძალვაზე მეტი შეზღუდვა ვეღარ დაწესდება, რადგანაც, ალბათ, აბსოლუტურად ნეიტრალური და ისეთი პირი, რომელიც არცერთ პარტიაში არ ყოფილა, ვერც გახდება პრეზიდენტი.³⁷⁵ მართლაც უპარტიო პრეზიდენტი საარბიტრო უფლებამოსილებების განხორციელების კარგი საშუალებაა, რადგან მას შეუძლია დამოუკიდებელი სუბიექტის როლი ითამაშოს ხელისუფლების შტოებს შორის. თუმცა სპეციალისტები იმასაც მიუთითებენ, რომ ...უმრავლეს შემთხვევაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პარტიულ მხარდაჭერას მოკლებული პრეზიდენტი კონფლიქტურია.³⁷⁶

ამდენად, მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა, თუ უფრო მეტად რას უზრუნველყოფს პრეზიდენტის უპარტიო მდგომარეობა - მეტ სტაბილურობასა და ბალანსს ხელისუფლების შტოებს შორის თუ მეტ არასტაბილურობასა და კონფლიქტებს. აღსანიშნავია, რომ უპარტიო პრეზიდენტს არა აქვს ისეთი გამოკვეთილი პოლიტიკური მიზნები, როგორც აქვს საპარლამენტო უმრავლესობით აღჭურვილ პარტიულ პრეზიდენტს. დიდი განსხვავებაა პრეზიდენტისა და საპარლამენტო პარტიების პოლიტიკურ მიზნებს შორის, როდესაც პრეზიდენტი არ არის რომელიმე პარტიის წევრი და ამ დროს შეიძლება ადგილი ჰქონდეს კაბინეტში უპარტიო პირების დანიშვნის მისწრაფებას. როგორც მოსალოდნელია, პრეზიდენტის პარტიის წევრობასა და ტექნიკური კაბინეტის ფორმირებას შორის თანაფარდობა არა მაღალი, მაგრამ ნეგატიური და საყურადრებოა. პრეზიდენტის პარტიის წევრობა განსაზღვრავს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის თანხმობასა და უთანხმოებას...³⁷⁷ ამდენად, პრეზიდენტის უპარტიო მდგომარეობა ერთი მხრივ, იწვევს უთანხმოებას მეორე პოლიტიკური მიზნების მქონე პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს უწყობს ტექნოკრატიული კაბინეტის ფორმირებას. ამიტომ ასეთ შემთხვევაში ორივე მხარე - პრეზიდენტიცა და პარლამენტიც ცდილობს თავისი ინტერესების გატარებას, რაც პირველ რიგში, მთავრობის კონტროლის შემთხვევაშია იდეალურად შესაძლებელი. დაპირისპირება შეიძლება გამოიწვიოს იმან რომ პრეზიდენტი მოითხოვს უპარტიო მთავრობის ჩამოყალიბებას, ხოლო პარლამენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავრობის შექმნას. კონფლიქტი შეიძლება არ წარმოიშვას იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი გაითვალისწინებს ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციის მოთხოვნას, მთავრობას საპარლამენტო უმრავლესობიდან დანიშნავს და ითანამშრომლებს ამ მთავრობასთან. ასეთ შემთხვევაში უპარტიო პრეზიდენტი დადებით როლს შეასრულებს ქვეყნის განვითარებაში, თუმცა ამის

³⁷⁴ ზაზა რუხაძე, პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო, სხდომის ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12. 2009]

³⁷⁵ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი, ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო, ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

³⁷⁶ იხ. Cindy Skach, *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy*, გვ. 355.

³⁷⁷ იხ. Petra Schleiter and Edward Morgan-Jones, დასახ. ნაშრ., გვ. 8.

გარანტია ბუნებრივია არცერთ პოლიტიკურ სისტემას არ გააჩნია, რადგან პრეზიდენტის ფორმალური კონსტიტუციური უფლებამოსილებები ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ძალიან მაღალია.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის პარტიულობა განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს ისეთ სახელმწიფოებში, სადაც ძალიან ფრაგმენტული პარტიული სისტემა არსებობს. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, სადაც პარტიული სისტემა ახლად ყალიბდება და არ ხასიათდება სათანადო სიმყარით. ხუან ლინცი (Linz) მიუთითებს, რომ „პრეზიდენტი, რომელიც ასოცირდება თავის პარტიასთან და მუშაობს იმისათვის, რომ მისმა პარტიამ წარმატებას მიაღწიოს საპარლამენტო არჩევნებში. საპარლამენტო უმრავლესობის მიუღწევლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი მუშაობს პარტიული კოალიციის შექმნისათვის, რომელიც მხარს დაუჭერს საკანონმდებლო ორგანოში მის მიერ შერჩეული პრემიერ-მინისტრს. ეს იმას ნიშნავს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა კარგად ვერ იმუშავებს ძალიან ფრაგმენტულ პარტიულ სისტემაში ან პოლარიზებულ მულტიპარტიულ სისტემაში. ბევრი პოსტკომუნისტურ დემოკრატიებში წინასწარ შემზღუდავი კონსტიტუციის ნორმა, რომ პრეზიდენტი არ უნდა იყოს რომელიმე პარტიის წევრი უარყოფილია, ეფექტური საპრეზიდენტო მმართველობის აუცილებლობის გამო...³⁷⁸ ამდენად, ლინცი პრეზიდენტის პარტიულობის მიხანს ეფექტური საპრეზიდენტო ხელისუფლების ჩამოყალიბებით ხსნის. ჩვენი აზრით, ლინცის მსგავსი შეფასება განპირობებულია იმით, რომ პრეზიდენტი, რომლის უკან პოლიტიკური პარტია დგას, მნიშვნელოვნად აძლიერებს მის პოზიციებს ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. ეს კი ხელს უწყობს პრეზიდენტს გაატაროს ეფექტური სახელმწიფო პოლიტიკა მყარი საპარლამენტო მხარდაჭერის წყალობით. ამიტომაც სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ უკონფლიქტო ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნებში პარტიულ სისტემაში ინტეგრირებული, პარტიული მხარდაჭერით აღჭურვილი „პარტიული პირი“ - პრეზიდენტი გარდაუვალია.³⁷⁹

თუმცა იგივე გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში არის ასევე მოთხოვნილება უპარტიო პრეზიდენტებზეც, რასაც ამ ქვეყნებში არსებული პარტიული სისტემა უწყობს ხელს. სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ საპრეზიდენტო კანდიდატები, რომლებიც მოქმედებენ, როგორც დამოუკიდებელი, არაპარტიული პირები, უფრო დამახასიათებელია არაინსტიტუციონალიზებული ან სუსტად ინსტიტუციონალიზებული სისტემებისათვის, სადაც პოლიტიკური საზოგადოება განუვითარებელია. რამდენადაც არაინსტიტუციონალიზებულ ან სუსტად ინსტიტუციონალიზებულ სისტემებში პარტიები არ ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს, საპრეზიდენტო თანამდებობაზე კარები ღიაა დამოუკიდებელი კანდიდატებისათვის, რომლებიც ანტიპარტიულ რიტორიკას და კამპანიას ანტიპარტიულ და ანტისისტემურ პლატფორმაზე ატარებენ...³⁸⁰

თუმცა სამეცნიერო კვლევებში არის მითითება, რომ უპარტიო პრეზიდენტი მაინც არ არის საკმარისი პირობა დემოკრატიული განვითარებისათვის. სინდი სკაჩი აღნიშნავს, რომ: „თუ სხვადასხვა

³⁷⁸ Juan J. Linz, Some thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe, in: Postcommunist Presidents, Edited by Ray Taras, Cambridge University Press, 1997, p. 10.
³⁷⁹ იხ. Cindy Skach, Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, დასახ. ნაშრ., გვ. 355.
³⁸⁰ Ibid, p. 355.

ქვეყანაში პრეზიდენტი არ არის ინტეგრირებული პარტიულ სისტემაში, ასევე პარტიული სისტემა არის შედარებით ინსტიტუციონალიზებული, და მაჟორიტარული საარჩევნო ფორმულა რეგულარულად უმრავლესობას აყალიბებს, ქვეყანას ისევე შეუძლია იმოქმედოს როგორც გაყოფილი უმრავლესობის მმართველობამ. სკაჩი აღნიშნავს, რომ ვეიმარი არსებობდა თითქმის 8 წელი უპარტიო პრეზიდენტის ჰინდენბურგის დროს, მაგრამ მხოლოდ მისი უპარტიო მოქმედებები არ იყო საკმარისი პირობა დაშლისათვის. მხოლოდ პრეზიდენტის კონსტიტუციური ხელისუფლება არ განსაზღვრავს ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის კონფლიქტს, ასეთი უფლებამოსილებები და პრეზიდენტის ფაქტიური ძალაუფლება საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან ერთად, მუდმივია დიდი ხნის განმავლობაში და ინსტიტუციონალური კონფლიქტის ხარისხი იცვლება.³⁸¹

პრეზიდენტის პარტიულობა სხვადასხვაგვარ გავლენას ახდენს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ფუნქციონირებაზე ამ სისტემის სხვადასხვა ქვეტიპის დროს და პარტიულობის ეფექტზე ერთმნიშვნელოვანი პასუხის გაცემა რთულია. ხშირად ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა, როგორც სინდი სკაჩი უწოდებს, გაყოფილი უმცირესობის მმართველობის ქვეტიპის ფორმით ფუნქციონირებს, რაც გულისხმობს, რომ პარლამენტში უმრავლესობა არ გააჩნია არც პრეზიდენტის პარტიას და არც რომელიმე სხვა პარტიას. ასეთ ვითარებაში განსაკუთრებულია პრეზიდენტის პარტიულობა. სინდი სკაჩის მოსაზრებით, გაყოფილი უმცირესობის მმართველობის კონსტიტუციური ქვეტიპის განვითარება, რომლისთვისაც დამახასიათებელია საკანონმდებლო უმოქმედობა, ჩიხური ვითარება პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის, და ქვეყნის უმოძრაობისა და ჩიხიდან დაძლევისათვის პრეზიდენტის დეკრეტების შედეგიანი გამოყენება, ართმევს ლეგიტიმაციას საკანონმდებლო ორგანოს, აცლის მას პარტიულ პასუხისმგებლობას, და შედეგად ვიღებთ პოლიტიკური პარტიების კონსტიტუციურ დიქტატურად გარდაქმნას.³⁸²

ხშირად მეტად ფრაგმენტულ და პოლარიზებულ პოლიტიკურ სისტემაში ადგილი აქვს პოლიტიკური პარტიების პრეზიდენციალიზაციას, რაშიც სპეციალისტები გულისხმობენ სიტუაციას, როდესაც პარტიული დეპუტატები მნიშვნელოვნად ემორჩილებიან თავიანთ ლიდერს, როგორც ხელმძღვანელს მათი საარჩევნო და სამთავრობო სტარტეგიის გამოყენებაში და კარგავენ ამ წარმომადგენლების თავიანთ ანგარიშვალდებულებაში ყოფნის უნარს. ამიტომ ...როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლება თავმოყრილია საყოველთაოდ არჩეული პრეზიდენტის ხელში, პარტიები დილემის წინაშე დგანან -როგორ შეარჩიონ და ჰყავდეთ თავიანთი ლიდერი მათ წინაშე ანგარიშვალდებული.³⁸³

პარტიისა და პრეზიდენტის ურთიერთობა, პრეზიდენციალიზაცია სხვადასხვაგვარად არის წარმოდგენილი პრეზიდენტ-საპარლამენტო და პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში. პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემაში

³⁸¹ იხ. Cindy Skach, *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy*, გვ. 355.

³⁸² იქვე, გვ. 355-356.

³⁸³ David J. Samuels, Matthew S. Shugart, *The 'Semi-presidential' model and its subtypes: Party presidentialization and the selection and de-selection of prime ministers*, Paper presented at the Committee of the 10th Congress of the French Political Science Association (A.F.S.P.), Grenoble, 7-9 septembre 2009, p. 5. Full text is available on the Website: <<http://www.congresafsp2009.fr/sectionthematiques/st48/st48samuelsshugart.doc>>, [Accessed: 31.12.2009].

პრეზიდენტს გააჩნია ნათელი კონსტიტუციური ძალაუფლება, ორივე საკითხში - პრემიერ-მინისტრისა და კაბინეტის დანიშვნასა და/ან გადაყენებაში, რაც ნაკლებად არის დამახასიათებელი პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემისათვის. ამგავრი უფლებამოსილებების მინიჭებით, პრეზიდენტი ორივე თვალსაზრისით, როგორც ოფიციალური თანამდებობის პირია, ისე დომინანტი მოქმედი პირი პოლიტიკურ სისტემაში. როდესაც ასამბლეის უმრავლესობა პრეზიდენტის მიმართ მკაცრად ოპოზიციურია, მტკიცეა მუქარა, რომ პრეზიდენტი დაითხოვს პრემიერს და/ან კაბინეტს, და ახალი საპარლამენტო არჩევნები პრეზიდენტს პოლიტიკური ბერკეტების სრულუფლებიან წყაროს აძლევს. შერეული რეჟიმის ეს კონსტიტუციური ფორმატი პრეზიდენტს უდიდეს ძალაუფლებას აძლევს, ვიდრე პრეზიდენტს წმინდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში. პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემის სიტუაციისაგან განსხვავებით, პრემიერ-საპრეზიდენტო სიტემაში პარტიების პრეზიდენ-ციალიზაცია ფართო ინტელექტუალურ ამოცანას სახავს, რადგან ამ სისტემაში კაბინეტი ფორმალურად მხოლოდ ასამბლეის უმრავლესობის წინაშეა პასუხისმგებელი. თეორიულად ეს კონსტიტუციური სტრუქტურა ასუსტებს პრეზიდენტის გავლენას საკანონმდებლო პოლიტიკაზე, ამის საშუალებით ზღუდავს სისტემაში პარტიების პრეზიდენციალიზაციის და ამგვარად, პრეზიდენტის ყოვლისმომცველ პოლიტიკურ გავლენას.³⁸⁴ როგორც ვიცით, პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტს არ გააჩნია პრემიერ-მინისტრის ან კაბინეტის გადაყენების ფორმალური უფლება, ამდენად, პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემაში ახლადარჩეული პრეზიდენტს არა აქვს უფლება დაითხოვოს პრემიერ-მინისტრი. ეს წესი პრინციპში, ზღუდავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას საპარლამენტო პარტიებთან მიმართებით, აყალიბებს პრემიერ-საპარლამენტო სისტემას, სადაც პარტიები მკაცრად საპარლამენტო ტენდენციით მოქმედებენ. როდესაც პრეზიდენტი დე-ფაქტო პარტიის ლიდერია, დიუვერჟეს განსაზღვრების მესამე ელემენტი - საპარლამენტო ნდობის მნიშვნელობა ქრება, რადგან პრემიერი პრეზიდენტთან სუბორდინაციაში იმყოფება. თუ პრეზიდენტს აქვს ასეთი შიდაპარტიული ძალაუფლება, მაშინ პარტიების პრეზიდენციალიზაცია მაინც ხდება პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების მიუხედავად. ეს იმას ნიშნავს, რომ პრემიერ-საპრეზიდენტო კონსტიტუციები არ განსაზღვრავენ აუცილებელ პირობებს პრეზიდენციალიზებული პარტიებისათვის, კონსტიტუციები მხოლოდ საერთო პირობებს ადგენენ. ამ რეჟიმში პრეზიდენტის გავლენის მოცულობა პარტიებისათვის თავიანთი წარმომადგენლობისა და კოორდინაციის შიდა პრობლემების გადაჭრის შესაძლებლობაა.³⁸⁵ ამდენად, პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემა არ არის გარანტია რომ არჩევნები და შიდა საკანონმდებლო შეთანხმებები წარმოქმნის პრეზიდენტთან შეთანხმებულ საპარლამენტო უმრავლესობას.³⁸⁶

ქართულ ლიტერატურაში პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის დაკავება მეტად უარყოფითად არის შეფასებული. დავით უსუფაშვილი მიუთითებს, რომ: „როგორც ზოგადად, ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო მშენებარე დემოკრატიის ქვეყანაა,

³⁸⁴ იხ. David J. Samuels, Matthew S. Shugart, The 'Semi-presidential' model and its subtypes, გვ. 6-7.
³⁸⁵ იქვე, გვ. 7.
³⁸⁶ David J. Samuels and Matthew S. Shugart, Presidents, Parties, Prime Ministers: A Framework for Analysis, Forthcoming, Cambridge University Press, April 2009, p. 73.

დაუშვებელია პრეზიდენტს, რომელიც ფაქტიურად სახელმწიფოს მეთაურიცაა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც და აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი პარლამენტთან მიმართებაშიც, ჰქონდეს პარტიის თავმჯდომარეობის უფლება. ძნელი სავარაუდოა, რომ ასეთ პირობებში მოხერხდეს კომუნისტური წარსულიდან მემკვიდრეობით მიღებული და პრეზიდენტ შევარდნაძის მმართველობისას მოდიფიცირებული იმ სისტემის დემონტაჟი, რომლის დროსაც მმართველი პარტია სახელმწიფო ინსტიტუტებთან იყო შეზრდილი და შეუძლებელი იყო იმის გარკვევა თუ ერთი და იგივე სახელმწიფო მოხელე როდის ასრულებდა საჯარო სამსახურიდან გამომდინარე მოვალეობებს და როდის – პარტიული ფუნქციონერის დავალებებს.³⁸⁷

პრეზიდენტის პარტიულობას უარყოფითად აფასებს ასევე ზოგიერთი სომეხი სპეციალისტი. მაგალითად, არუთუნიანი მიუთითებს, რომ: „ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი ურთიერთქმედებს თავის პარტიასთან და ამავე დროს ინარჩუნებს გარკვეულ დისტანცირებას მისგან. პრეზიდენტი აქ არის არბიტრი საზოგადოების სხვადასხვა ძალებს შორის და ამიტომ მან არ უნდა მიანიჭოს უპირატესობა რომელიმე ერთ პარტიას. მართალია ასეთი პირობა ყოველთვის არ არის დაცული პრეზიდენტების მრიდან, მაგრამ მაინც უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტისა და უმაღლესი პარტიული თანამდებობის შეთავსებაზე უარის თქმა მყარი ევროპული ტრადიცია გახდა.“³⁸⁸

თუმცა ალბათ ნაკლებად შეიძლება დავეთანხმოთ არუთუნიანს, რომ პარტიულ თანამდებობაზე უარის თქმა მყარი ტრადიციაა ევროპაში, რადგან კონსტიტუციები ასეთ აკრძალვებს ნაკლებად ადგენს. რაც მთავარია, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის დაკავება კიდევ უფრო აძლიერებს პრეზიდენტის ისედაც ფართო ფორმალურ სტატუსს, რაც საკმაოდ სახიფათოა, განსაკუთრებით პოსტსაბჭოური ქვეყნებისათვის. ალექსანდრე მარკაროვი (Markarov) აღნიშნავს, რომ: „ძლიერი პრეზიდენტი ნეგატიურად მოქმედებს პარტიების ფორმირებაზე, რადგან ის ძირითად პოლიტიკურ პარტიებს მეორეხარისხოვან მათამაშეებად აქცევს და იძულებულს ხდის მათ გაერთიანდნენ ე.წ. „ნეგატიურ კოალიციაში“ რომელსაც არა აქვს ხალხის მხარდაჭერა. ასეთი კოალიციების არსებობა ძალიან ხანმოკლეა, რადგან ისინი დაკავშირებულნი არიან არა იდეოლოგიით, არამედ იდეით, რომ ოპონირება გაუწიონ მათ წინააღმდეგ მყოფ პიროვნებას. ამავე დროს, პროსახელისუფლებო პოლიტიკური ძალების უნიფიკაცია არ არის მყარი, რადგან მათ შორის მიმდინარეობს შიდა ბრძოლები რესურსების განაწილების გამო. ყოველივე ეს მოქმედებები ზრდის პრეზიდენტის როლს, რომელიც ხშირად, სამთავრობო კოალიციის შიგნით და შიდა საპარლამენტო უთანხმოებებში ბალანსის დამცველის ფუნქციას ასრულებს.“³⁸⁹

³⁸⁷ დავით უსუფაშვილი, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი) „მერიდიანი“, თბ., 2004, გვ. 141-142.

³⁸⁸ იხ. Арутюнян А., Институт президента в постсоветских республиках, გვ. 68.

³⁸⁹ Alexander Markarov, Romana Careja, Opposition in Russia, Armenia, Tajikistan and Kyrgystan: Comparative Analysis of Formation and Development, in Stumbling but Struggling, Political Opposition in Four Post-Soviet Countries, Edited by Romana Careja, STRATEGY Publishing House, Moscow, 2004, p. 239.

2.5. პრეზიდენტის იმპიჩმენტი

პარლამენტთან ურთიერთობაში პრეზიდენტის გაზრდილი უფლებამოსილებების პირობებში, საჭიროა პრეზიდენტის გავლენისა და ზემოქმედების შესაკავებელი ფორმალური კონსტიტუციური მექანიზმები. პრეზიდენტის მიმართ ფაქტიურად ერთადერთი ასეთი მექანიზმია იმპიჩმენტი. კონსტიტუციურ პრაქტიკაში არსებობს თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის ორი ძირითადი სახე - პოლიტიკური და იურიდიული. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში როგორც წესი, თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში პრეზიდენტს იურიდიული პასუხისმგებლობა მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურის მიხედვით ეკისრება. რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, იგი პრეზიდენტზე არ ვრცელდება. მაგალითად, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ კლასიკურ ქვეყანაში საფრანგეთში, კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი არ აგებს პასუხს თავისი ფუნქციების განხორციელების დროს ჩადენილი ქმედებისათვის გარდა სახელმწიფოს დაღატის შემთხვევისა. ბრალდების წარდგენა შეუძლია მხოლოდ პარლამენტის პალატებს ერთდროულად იდენტური გადაწყვეტილების მიღების გზით და პრეზიდენტი შეიძლება გაასამართლოს მხოლოდ მართლმსაჯულების უზენაესმა პალატამ.³⁹⁰ პოსტსაბჭოური ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების კონსტიტუციები სახელმწიფოს დაღატის გარდა, იმპიჩმენტის საფუძვლად სხვა მძიმე სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენასაც მიიჩნევენ.

აზერბაიჯანის კონსტიტუციის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი მილი-მეჯლისის წინაშე შეიძლება დადგეს საკონსტიტუციო სასამართლოს ინიციატივით, პრეზიდენტის მიერ მძიმე დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე, ამ დასკვნის წარდგენიდან 30 დღის ვადაში. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი თანამდებობიდან შეიძლება გადაყენებულ იქნას მილი-მეჯლისის დადგენილებით დეპუტატთა 95 ხმის უმრავლესობით. ამ დადგენილებას ხელს აწერს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე ერთი კვირის ვადაში, ხელს ამ დადგენილებას, იგი ძალაში არ შედის. დადგენილება პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ განხილულ უნდა იქნას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მილი-მეჯლისისათვის მიმართვის დღიდან 2 თვის ვადაში. თუ ამ ვადაში დადგენილება არ იქნება მიღებული, პრეზიდენტის მიმართ წარდგენილი ბრალდება უარყოფილად ჩაითვლება.³⁹¹

სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი თანამდებობიდან შეიძლება გადაყენებულ იქნას სახელმწიფო დაღატისა და სხვა მძიმე დანაშაულის ჩადენისათვის. პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენებისათვის დასკვნის მისაღებად ეროვნული კრება მისი საერთო რაოდენობის უმრავლესობით მიღებული დადგენილებით მიმართავს საკონსტიტუციო სასამართლოს. ეროვნული კრება საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე დადგენი-

³⁹⁰ იხ. საფრანგეთის კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 50.

³⁹¹ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 107.

ლებას პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ იღებს დეკრეტით საერთო რაოდენობის ორი მესამედის უმრავლესობით. თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა არ შეიცავს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საფუძველს, საკითხი იხსნება ეროვნული კრების განხილვიდან.³⁹²

საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის, სახელმწიფო დაღატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, პარლამენტი კონსტიტუციის 63-ე მუხლითა და ორგანული კანონით დადგენილი წესით, შეუძლია თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი, თუ: ა) კონსტიტუციის დარღვევა დადასტურებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით; ბ) სახელმწიფოს დაღატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები დადასტურებულია უზენაესი სასამართლოს დასკვნით.³⁹³ კონსტიტუციის 63-ე მუხლის ადგენს, რომ ...იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა უზენაეს სასამართლოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს. 2. თუ უზენაესმა სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა, ან საკონსტიტუციო სასამართლომ - კონსტიტუციის დარღვევა, დასკვნის განხილვის შემდეგ პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას, რომ კენჭისყრაზე დაისვას იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა. თუ 30 დღის ვადაში პარლამენტმა არ მიიღო გადაწყვეტილება, საკითხი მოხსნილად ითვლება და მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში დაუშვებელია იმავე ბრალდების წარდგენა. დაუშვებელია პრეზიდენტისთვის წარდგენილი ბრალდების პარლამენტში განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის ან ომის დროს.³⁹⁴

როგორც ვხედავთ, აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტა პარლამენტის მიერ საკმაოდ შეზღუდულია. ფაქტიურად, ამ პროცედურის განხორციელება მხოლოდ პარლამენტის ნებაზე არ არის დამოკიდებული. იმპიჩმენტის პროცედურა რამდენიმე სტადიის გავლას მოითხოვს. თავდაპირველად პროცედურა საკითხის აღძვრით იწყება. აზერბაიჯანში იმპიჩმენტის პროცედურას საკონსტიტუციო სასამართლოს ინიციატივით აღიძრება, სომხეთში საჭიროა ეროვნულმა კრებამ მისი საერთო რაოდენობის უმრავლესობით მიღებული დადგენილებით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, ხოლო საქართველოში საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. ამდენად, იმპიჩმენტის პროცედურის პირველი სტადიის გავლაც კი რთულია, რადგან პარლამენტში საერთო რაოდენობის უმრავლესობის ხმების მოგროვება ან თუნდაც ერთი მესამედის

³⁹² იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 57.

³⁹³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 442.

³⁹⁴ იქვე, გვ. 442.

ინიციატივის რეალური განხორციელება ამ ქვეყნების პარლამენტების პარტიული შემადგენლობებისა და მათი პრეზიდენტებთან ურთიერთობის გათვალისწინებით, ძალზედ რთული და არარეალურია.

თუნდაც პარლამენტმა წარმატებით გაიაროს იმპიჩმენტის პროცედურის პირველი ეტაპი, ამის შემდეგ, უმთავრესია მეორე ეტაპზე საკონსტიტუციო ან უზენაესი სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის დარღვევისა თუ სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის ფაქტის დადასტურება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ სამივე ქვეყანაში პრეზიდენტი პარლამენტთან ერთად აქტიურად მონაწილეობს სასამართლო ხელისუფლების დაკომპლექტებაში, რომლის უმრავლესობასაც ხშირად პრეზიდენტები აკონტროლებენ, არის ალბათობა, რომ ისინი ზოგჯერ არ მიიღებენ გადაწყვეტილებას პრეზიდენტის საწინააღმდეგოდ და დაადასტურებენ კონსტიტუციის დარღვევის ან დანაშაულის ჩადენის ფაქტს.

ნაკლებად შესაძლებელია პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის მესამე ეტაპის განხორციელება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. თუ პროცედურის მეორე საფეხური ვერ იქნა გავლილი, რა თქმა უნდა მესამე სტადიაზე მსჯელობა არ იქნება, მაგრამ სასამართლო ხელისუფლების მიერ პრეზიდენტის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების გამოტანის შემთხვევაშიც კი პარლამენტს (საქართველო, სომხეთი) ნაკლები შესაძლებლობა აქვს მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე. თუ გავითვალისწინებთ, რომ აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის პარლამენტებში 1995 წლიდან დღემდე პრეზიდენტები აკონტროლებენ საპარლამენტო უმრავლესობას, ამ გადაწყვეტილების მიღება ფაქტიურად შეუძლებელია. აზერბაიჯანში კი პარლამენტი საერთოდ არც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას პრეზიდენტის გადაყენებასთან დაკავშირებით, ეს პროცესი საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით სრულდება, და პარლამენტს მხოლოდ ეცნობება ამის შესახებ. ამგვარი ნორმებითაა გამოწვეული, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში 1995 წლიდან ფაქტიურად პრეზიდენტის იმპიჩმენტის შემთხვევა არ დაფიქსირებულა.

ამგვარად სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების პარალელურად, კონსტიტუციით გათვალისწინებული პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, მისი რეალური განხორციელება ნაკლებად სავარაუდოა.

2.6. პარლამენტის დათხოვნა

პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის უფლება უნდა განვიხილოთ, როგორც საპარლამენტო რეჟიმის გაწონასწორების ტოლფასი ფაქტორი. არ იქნება მართებული მოსაზრება იმის შესახებ, რომ აღნიშნული უფლება პრეზიდენტის კომპეტენციაში არ უნდა შედიოდეს. ამგვარმა სიტუაციამ შეიძლება გამოიწვიოს საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მთავრობის ხშირი და დაუსრულებელი ცვლა სხვადასხვა მიზეზების გამო, იქნება ეს ზოგადპოლიტიკური კურსი თუ კონკრეტული კანონპროექტი.³⁹⁵ სპეციალისტთა შეფასებით, თვით საფრანგეთის

³⁹⁵ კვერენხილაძე გ., საფრანგეთის პარლამენტის საქმიანობის სამართლებრივი ასპექტები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 1998, გვ. 114-115.

პრეზიდენტს უფრო შეზღუდული არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები გააჩნია, ვიდრე სხვა ახალი პრემიერსაპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების პრეზიდენტებს.³⁹⁶ ეს შეფასება ნამდვილად შეიძლება გავრცელდეს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებზე, სადაც პრეზიდენტების უფლებამოსილებები ძალიან ფართოა არასაკანონმდებლო სფეროში, რაც ნაშრომის შემდეგ თავებში დეტალურად იქნება განხილული. თუმცა ნაშრომის ამ ნაწილში, არ შეიძლება გვერდი ავუაროთ ისეთ არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებას, როგორცაა პარლამენტის დათხოვნა.

პარლამენტის დათხოვნა ერთი მხრივ, ხელისუფლების შტოებს შორის კონფლიქტების განმუხტვის ქმედითი საშუალებაა, მაგრამ მეორე მხრივ, თუ კონსტიტუცია მისგან დაცვის გარანტიებს არ განამტკიცებს, პრეზიდენტის თვითნებობის გარკვეულ ელემენტებსაც შეიცავს. პარლამენტის დათხოვნა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის მოქმედებაა, რომლითაც იგი ძალიან ძლიერად ერევა ქვეყნის პოლიტიკურ პროცესში: აუცილებლად იწვევს ახალ არჩევნებს და ამის შედეგად შესაძლო ან სავარაუდო პროცესს - პარლამენტში საპარლამენტო უმრავლესობასთან დაკავშირებული ურთიერთობების ცვლილებას. ყველაზე ძლიერი პარტიისათვის უმრავლესობის, დეპუტატებისათვის თავიანთი ადგილების დაკარგვა, ხოლო ყველა პარტიისათვის საარჩევნო კამპანიის პრობლემები შეიძლება გარდაუვალი იყოს. ამგვარად, პარლამენტის დათხოვნა, თუ პრეზიდენტს შეუძლია მისი შეზღუდვის გარეშე (მაგალითად, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციისაგან დამოუკიდებლად) გამოყენება, არის პრეზიდენტის გადამწყვეტი არგუმენტი („ultima ratio“), რომლითაც ეს ხელისუფლება არის აღჭურვილი.³⁹⁷ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის შემდეგი ძირითადი საფუძვლებია ცნობილი:

- ა) პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის უფლება აქვს განსაზღვრულ შემთხვევებში, მაგალითად, თუ პარლამენტმა არ მოიწონა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან მის მიერ წარდგენილი მთავრობის სამოქმედო პროგრამა;
- ბ) პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი განსაზღვრულ შემთხვევებში, ზოგჯერ როგორც სანქცია მთავრობის წინააღმდეგ;
- გ) პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი - შესაძლოა პრემიერ-მინისტრთან და/ან სახელმწიფო საბჭოსთან კონსულტაციების შემდეგ - თუ არსებობს „სერიოზული კრიზისი“, რაც ზოგიერთ კონსტიტუციაში პრეზიდენტის დისკრეციაში შედის.³⁹⁸

როგორც ვხედავთ, კონსტიტუციები პარლამენტის დათხოვნისათვის რამოდენიმე წინაპირობას ადგენს. ყველა ქვეყნის კონსტიტუციით სხვადასხვა სახით არის განსაზღვრული დათხოვნის საფუძვლები.

³⁹⁶ Steven D. Roper, Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (Apr., 2002), p. 268-269.

³⁹⁷ Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, department of political science, School of Education, University of Cologne, Received August 13, 1997, Accepted: January 4, 1998, p. 21-22, full text is available on the website: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/publication/ebook/journal/11-01-1999/11_1_1a.pdf>, [Accessed: 31.12.2009].

³⁹⁸ იქვე, გვ. 22.

საფრანგეთის კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტი არ შეიძლება დათხოვნილ იქნას წინა დათხოვნიდან ერთი წლის გასვლამდე, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, დათხოვნის უფლება არა აქვს პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელს ე.ი. სენატის თავმჯდომარეს. პრეზიდენტი ეროვნულ კრებას დაითხოვს პრემიერ-მინისტრსა და პალატების თავმჯდომარეებთან, საკონსტიტუციო საბჭოსთან კონსულტაციების შემდეგ და მიმართავს ერს. ფაქტიურად ეს კონსულტაციები ფორმალურ ხასიათს ატარებს და პრეზიდენტისათვის არ არის სავალდებულო მათი აზრის გათვალისწინება. კონსტიტუცია არ ადგენს თუ რა შემთხვევაში შეუძლია პრეზიდენტს დაითხოვოს ეროვნული კრება. როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, საფრანგეთში პრეზიდენტი ეროვნული კრების დათხოვნას ყველაზე ხშირად იყენებს იმისათვის, რომ მიიღოს უფრო მორჩილი პარლამენტი, თუმცა შეიძლება პირიქითაც მოხდეს. ასე იყო მაგალითად, როდესაც 1997 წლის აპრილში საფრანგეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა ჟაკ შირაკმა დაითხოვა ეროვნული კრება, რომლის უმრავლესობას პრეზიდენტის მხარდამჭერი მემარჯვენე ძალები შეადგენდნენ. იმავე წლის მაისში ჩატარებულმა საპარლამენტო არჩევნებმა გამარჯვება მემარცხენე პარტიებს მოუტანა და ამგვარად საფრანგეთში დაიწყო „თანაცხოვრების“ ანუ გაყოფილი მმართველობის მესამე პერიოდი. პოლიტიკური პრაქტიკის ამ მაგალითმა აჩვენა, რომ სინამდვილეში ეროვნული კრების დათხოვნას, როგორც იარაღს პრეზიდენტის ხელში განსაზღვრული რისკი გააჩნია.³⁹⁹

აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტმა პარლამენტის დათხოვნას მხოლოდ მაშინ უნდა მიმართოს, როდესაც დარწმუნებულია ამომრჩეველთა მხარდაჭერაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ასეთი გადაწყვეტილება პრეზიდენტისათვის ძალზედ სახიფათოა. ამასთან ერთად, ჩვენი აზრით, თუ პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და ვერ მიიღებს მხარდაჭერას საპარლამენტო არჩევნებში, ლიგიკური და სავსებით გამართლებულია, რომ ქვეყანა რეალურად მართოს მან, ვისაც გააჩნია ხალხის მხარდაჭერა - მთავრობამ და პრემიერ-მინისტრმა. ამ თვალსაზრისით უნდა დავეთანხმოთ პროფესორ მაკლაკოვს, რომ ამ უფლების გამოყენება პრეზიდენტისათვის ყოველთვის რისკთანაა დაკავშირებული და მისი გამოყენება ბევრად არის დამოკიდებული მოსახლეობაში პრეზიდენტის პოპულარობაზე.⁴⁰⁰ მაგრამ ამ რისკისაგან დაზღვევის საშუალებად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ კონსტიტუციით კონკრეტულად არის დადგენილი დათხოვნის საფუძვლები და პრეზიდენტის ეს უფლება სულაც არ ნიშნავს, რომ მას შეუძლია ნებისმიერ დროს, სრულიად თავისუფლად დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო. ერთი მხრივ, ასეთი საფუძვლების კონსტიტუციით დადგენა და მეორე მხრივ, პრეზიდენტის არჩევანის შესაძლებლობა განაპირობებს სწორედ პრეზიდენტის, როგორც არბიტრის როლს ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. თუმცა კიდევ ერთხელ გვინდა დავაზუსტოთ, რომ კონსტიტუცია მკაცრად უნდა ადგენდეს დათხოვნის საფუძვლებს და ის მაქსიმალურად ვიწრო უნდა იყოს. პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებას იყენებს ექსტრემალურ სიტუაციაში და ის არ შეიძლება ჩაითვალოს მის ჩვეულებრივ უფლებამოსილებად. ბევრი რამ დამოკიდებულია პოლიტიკური სისტემის ისეთ

³⁹⁹ იხ. Марино И., Президент Российской Федерации, გვ. 70.
⁴⁰⁰ Балытников В., Иванов В., Конституционная модернизация: обновляя – сохраняя, сохраняя – обновляя, Жур. «Конституционное право восточноевропейское обозрение», 2000 г. №2(31); с. 88.

მნიშვნელოვან ინსტიტუტებზე, როგორცაა პარტიული სისტემა და საარჩევნო პროცესი. საარჩევნო სისტემების წყალობით, პოლიტიკურ პარტიებს გადამწყვეტი როლი შეუძლიათ შეასრულოთ კონსტიტუციური სტაბილურობის უზრუნველყოფაში. ხშირად სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რეგლამენტაცია აგებულია იმგვარად, რომ იგი მნიშვნელოვნად ცვლის სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებათა მოცულობას და განსაკუთრებით, პარლამენტში, თუნდაც მის ქვედა პალატაში პოლიტიკური ძალების ცვლილებების ხარჯზე.⁴⁰¹

სამეცნიერო ლიტერატურაში პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებით სხვადასხვა მოსაზრებები არსებობს. ანდრაშ შაიო მიუთითებს, რომ პარლამენტის დათხოვნა შეესაბამება კონსტიტუციონალიზმს, თუ შეზღუდულად ვიწრო დროში შეიკრიბება ახალი პარლამენტი და ერთი სახელისუფლებო განშტოება არ იმძლავრებს მეორეზე... რაც მთავარია, ყველა კონსტიტუციაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ეფექტიანობა, რომ ქვეყანა მართვადი დარჩეს. ეფექტიანობა ამ კონტექსტში ასაბუთებს პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებულ სანქციებს, თუმცა ვერც ერთმა სანქციამ ვერც ერთი უღიმღამო და დანაწევრებული პარლამენტი ვერ აიძულა შეთანხმებულად ემუშავა.⁴⁰²

შაიო ამავე დროს, ყურადღებას ამახვილებს პარლამენტის დათხოვნის საშიშროებაზე და აღნიშნავს, რომ: „პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა კონსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით უდავოდ საშიშია. 1932 წელს ვეიმარის რესპუბლიკაში პრეზიდენტმა ჰინდენბურგმა რამდენჯერმე დაითხოვა პარლამენტი და შესაბამის გარდამავალ პერიოდში საპრეზიდენტო ბრძანებულებებით მართავდა ქვეყანას. პარლამენტის მრავალჯერ დაშლამ ხელი შეუწყო ხელისუფლებაში პიტლერის მოსვლას. კონსტიტუციური მოთხოვნებით, პარლამენტის დათხოვნა რამდენიმე პირობის შესრულებით უნდა ხდებოდეს. სამართლებრივ სახელმწიფოში საჭიროა, შეძლებისდაგვარად, კონკრეტული ტერმინებით განისაზღვროს, თუ როდის შეიძლება პარლამენტის დათხოვნა. თვითდაშლის შეზღუდვა გავლენას ახდენს პარლამენტის დამოუკიდებლობაზე. მაგრამ პარლამენტის მდგომარეობა გაუმჯობესდება, თუ სხვა სახელისუფლებო განშტოების მიერ მისი დაშლა გარკვეულ არადისკრეტულ პირობებს ექვემდებარება.⁴⁰³ პალატების დათხოვნის ძირითადი მიზანი არის არა პროვოცირება, არამედ პოლიტიკური კრიზისების დაძლევა. მაგრამ ეს უკვე არა მარტო კონსტიტუციური ნორმების დასადგენია, არამედ ასევე პოლიტიკის ხელოვნებაა.⁴⁰⁴

რაც შეეხება კონკრეტულად სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პარლამენტის დათხოვნის საკითხს, უნდა აღინიშნოს, რომ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს მილი-მეჯლისის დათხოვნის

⁴⁰¹ Конституционное право зарубежных стран, под. Ред. Проф. М. В. Баглая, проф. Ю. И. Леибо, проф. Л.М. Энтина, «норма-инфра», М., 1999 г., с. 214.

⁴⁰² იხ. ანდრაშ შაიოს დასახ. ნაშრ., გვ. 161.

⁴⁰³ იქვე, გვ. 161.

⁴⁰⁴ Марино И., Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными органами Государственной власти, (опыт России, Италии, США и Франции), Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, институт Законодательства и сравнительного Правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, 2005, с. 70-71.

შესაძლებლობას. ამის გამო, ზოგიერთი სპეციალისტი აზერბაიჯანს წმინდა საპრეზიდენტო სისტემასაც კი მიაკუთვნებს.⁴⁰⁵ სომხეთის კონსტიტუციის 74¹ მუხლის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს ეროვნული კრება თუ იგი ორი თვის ვადაში ზედიზედ ორჯერ, არ მოიწონებს მთავრობის პროგრამას. რესპუბლიკის პრეზიდენტს ეროვნული კრების თავმჯდომარის ან პრემიერ-მინისტრის წინადადებით შეუძლია დაითხოვოს ეროვნული კრება თუ: ა) ეროვნული კრება მორიგი სესიის მიმდინარეობისას სამი თვის ვადაში არ იღებს გადაწყვეტილებას კანონის პროექტზე, რომელიც მთავრობის დადგენილებით გადაუდებელ კანონპროექტად არის მიჩნეული; ბ) მორიგი სესიის მიმდინარეობისას, სამი თვეზე მეტი ხნის ვადაში არ მოიწვევა ეროვნული კრების სხდომა; გ) მორიგი სესიის მიმდინარეობისას, სამ თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში ეროვნული კრება არ იღებს რაიმე გადაწყვეტილებას მის მიერ განსახილველ საკითხებზე. კონსტიტუციის თანახმად, ეროვნული კრება არ შეიძლება დათხოვნილ იქნას სამხედრო ან საგანგებო მდგომარეობის დროს, ასევე მაშინ როდესაც აღძრულია პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი.⁴⁰⁶ მიუხედავად ასეთი ნორმებისა, ზოგიერთი სომეხი სპეციალისტი მიიჩნევს, რომ მუხლი ეროვნული კრების დათხოვნის შესახებ, პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტის მანიპულირება მოახდინოს საჭირო მიმართულებით. ეს არის ძლიერი ფაქტორი რომელიც წარმართავს ეროვნული კრების დღის წესრიგს.⁴⁰⁷

აღსანიშნავია, რომ სომხეთში პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებით სერიოზული პრობლემები არსებობდა 1995 წელს, კონსტიტუციის მიღებიდანვე განსაზღვრული ფორმულირებების გამო. ამაზე მიუთითებს, ვენეციის კომისიის დასკვნა, სადაც მითითებულია, რომ: ერთ-ერთი ყველაზე მტკივნეული მდგომარეობა კონსტიტუციაში არის პრეზიდენტის მიერ ეროვნული კრების დათხოვნის შესახებ არსებული აბსტრაქტული უფლებამოსილება. ასეთი ნორმა სერიოზულად არღვევს ხელისუფლების ბალანსს, ეს არაა დეკლარატიული ასუსტებს საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციონალურ დამოუკიდებლობასა და თვითმყოფადობას. საერთაშორისო კონსტიტუციური პრაქტიკა ითვალისწინებს ასეთი აბსტრაქტული უფლებამოსილებების კონკრეტული უფლებამოსილებებით შეცვლას, როდესაც პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტი დაითხოვოს, მხოლოდ კონსტიტუციით გათვალისწინებულ კონკრეტულ შემთხვევებში....⁴⁰⁸ ამ მხრივ, დღეს მოქმედი რედაქცია წინადადებული ნაბიჯია და ადასტურებს, რომ საბოლოოდ, მაინც გათვალისწინებულ იქნა ევროპელი ექსპერტების შენიშვნები, რამაც მნიშვნელოვნად დახვეწა პარლამენტი დათხოვნის პროცედურა სომხეთში.

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „პ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით.⁴⁰⁹ კონსტიტუციის 51¹-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ

⁴⁰⁵ იხ. Исмаилов М., დასახ. ნაშრ., გვ. 43.

⁴⁰⁶ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 63.

⁴⁰⁷ იხ. Syuzanna Vasilyan, დასახ. ნაშრ., გვ. 14

⁴⁰⁸ CDL (2001)13, Republic of Armenia Draft Constitution and Explanatory Report, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 28 February 2001, p. 43.

⁴⁰⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 449.

იქნას საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა: ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში; ბ) პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის 63-ე მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილების განხორციელებისას; გ) საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; დ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 6 თვის განმავლობაში.⁴¹⁰ რა შეიძლება იყოს პარლამენტის დათხოვნის კონსტიტუციით გათვალისწინებული შემთხვევები? კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი 5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე 5 დღის ვადაში, დანიშნავს მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.⁴¹¹

არსებობს არსებითი განსხვავებები კონსტიტუციებში სხვადასხვა ქვეყნებთან მიმართებით, რომლებიც დათხოვნის ზუსტ გარემოებებს განსაზღვრავენ. ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმებში, სადაც პრეზიდენტს შეუძლია ეფექტურად გამოიყენოს დათხოვნის მუქარა, ახალი პრემიერ-მინისტრის შერჩევა, უფრო მეტად ახლოსაა პრეზიდენტის იდეალურ გადაწყვეტილებასთან, ვიდრე ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმებში, სადაც პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის იურიდიული უფლება ან სადაც მისი მუქარა ამ კონსტიტუციური უფლების გამოყენების შესახებ ნაკლებად სავარაუდოა. პრეზიდენტის მუქარა პარლამენტის დათხოვნის შესახებ მოსალოდნელია, როდესაც პრეზიდენტის პოლიტიკური დანაკარგები ამ უფლების გამოყენებისას არის დაბალი.⁴¹² რა მოაქვს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის მუქარას, პრეზიდენტის კანდიდატის მიღება თუ საკუთარი ალტერნატიული კანდიდატის შეთავაზება? თუ ვის ხელში იქნება მნიშვნელოვანი პოლიტიკური რესურსები, იმის მიხედვით განისაზღვრება თუ ვისი საარჩევნო ლეგიტიმურობა არის უფრო ახალი. მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორი პარტიული სისტემის განვითარების დონე და ხასიათია, თუ როგორ არის იგი ასახული პარლამენტში პოლიტიკური ფრაქციების შემადგენლობაში. როდესაც პარლამენტი ფრაგმენტულია და ფრაქციები იდეოლოგიაზე დაფუძნებულნი არიან, მაშინ ნაკლებად არის მოსალოდნელი, რომ პარლამენტი მიაღწევს ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატზე შეთანხმებას. ამგვარად, პრეზიდენტის უფრო მეტი ლეგიტიმურობის პრინციპი, პრეზიდენტის უფლება პარლამენტის დათხოვნის შესახებ და პარლამენტის ფრაგმენტაცია გავლენას ახდენს ურთიერთობებზე, რაც ზრდის პრეზიდენტის შესაძლებლობას უზრუნველყოს მისთვის მისაღები პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა.⁴¹³

სპეციალისტები ყურადღებას ამახვილებენ პრეზიდენტის მხრიდან პარლამენტის დათხოვნის მუქარის ეფექტზე. პროტსიკს (Protsyk) ამის

⁴¹⁰ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 436.
⁴¹¹ იქვე, გვ. 456.
⁴¹² იხ. Oleh Protsyk, Semi-Presidentialism: The Logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design, გვ. 76.
⁴¹³ იხ. იქვე, გვ. 77.

საილუსტრაციოდ მოჰყავს კონკრეტული მაგალითები პრაქტიკიდან და მიუთითებს, რომ კირიენკოს კაბინეტის ფორმირება რუსეთში და მოლდოვაში ციუბუკის ხელმძღვანელობით ჩამოყალიბებული ყველა შემდგომი კაბინეტების ფორმირება, გვიჩვენებს გავლენას, რომელიც პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის მუქარამ შეიძლება პარლამენტში პოლიტიკოსებზე მოახდინოს.⁴¹⁴ მისი აზრით, კრიტიკული შეხედულებები პრეზიდენტი-სათვის პარლამენტის დათხოვნის უფლების მინიჭების თაობაზე, ადასტურებს, რომ ასეთი პირობების არსებობამ შეიძლება გაუმართლებლად გაზარდოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები პარლამენტის ხარჯზე. ასეთ კონსტიტუციურმა ნორმამ შეიძლება პარლამენტზე არადემოკრატიული გავლენა გამოიწვიოს, იმისათვის, რომ მიღებულ იქნას კანონები და დეკრეტები, რომლებიც პრეზიდენტს მისცემს პრივილეგიას იგნორირება გაუკეთოს საკანონმდებლო პროცესის სხვა მოთამაშეების ინტერესებს.⁴¹⁵

საერთოდ პარლამენტის დათხოვნის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი შეიძლება იყოს მთავრობის ფორმირების პროცესში წარმოქმნილი წინააღმდეგობა. პრეზიდენტს გააჩნია ძალიან დიდი დისკრეცია პარლამენტის ბედის გადაწყვეტის საკითხში, როდესაც ის ხედავს, რომ პარლამენტში არ არის მოქმედი მთავრობის აშკარად მხარდამჭერი უმრავლესობა. მარტივად რომ ვთქვათ, არც პარლამენტი და არც მთავრობა არ წყვეტს პარლამენტის ბედს სამთავრობო კრიზისის დროს... სინამდვილეში ჩვენ ვხედავთ, რომ პრეზიდენტს ბევრ ქვეყანაში მარტივად შეუძლია ჩაატაროს ვადამდელი არჩევნები, ასევე ყოველთვის შეუძლია უარი თქვას პარლამენტის დათხოვნაზე და დაიწყოს ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესი არჩევნების გარეშე, მას შემდეგ, რაც მთავრობას აღარ ექნება პარლამენტის მხარდაჭერა.⁴¹⁶ სპეციალისტები ასევე აღნიშნავენ, რომ პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის უფლებამოსილება შეზღუდული უნდა იყოს კონსტიტუციური ორგანოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით შექმნილ ჩიხურ სიტუაციით, პირველ რიგში მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობით...⁴¹⁷

თეორიულად პრეზიდენტ-პარლამენტის ურთიერთობები, რომლებიც არ ანიჭებენ პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის ეფექტურ ხელისუფლებას, აქვს როგორც უპირატესობები, ისე ნაკლოვანებები ისეთ საპარლამენტო-საპრეზიდენტო რეჟიმებში, სადაც ეს არის მიღებული. ერთ-ერთი უპირატესობაა პრემიერ-მინისტრის, როგორც კონსენსუალური ფიგურის არსებობის მეტად მაღალი შესაძლებლობა, რაც პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ნამდვილი კომპრომისის შედეგს შეიძლება წარმოადგენდეს. ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ნაკლებად ჰგავს პრეზიდენტის ნდობით აღჭურვილ პირს, რომელიც პარლამენტს წარედგინება და შემდეგ პარლამენტის ფრაქციებში განიხილება... როდესაც პრეზიდენტის მიერ ხელისუფლების პოტენციური უზურპაცია პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირების მთავარი პრობლემაა,

⁴¹⁴ იხ. Oleh Protsyk, Semi-Presidentialism: The Logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design, გვ. 80.

⁴¹⁵ იქვე, გვ. 81.

⁴¹⁶ იხ. Shin-Goo Kang, დასახ. ნაშრ., გვ. 108.

⁴¹⁷ CDL (2000) 102, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2nd Meeting of the Working Group on the revision of the Constitution of Armenia, Yerevan, Armenia - 16-17 November 2000, Strasbourg, 6 December 2000, p. 3.

პარლამენტი, რომლის უფლებამოსილებების განხორციელების ვადა დადგენილია და არ შეიძლება იყოს შეზღუდული, იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების შემთხვევებში მნიშვნელოვან ფაქტორს შეიძლება წარმოადგენდეს.⁴¹⁸

საბოლოოდ პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის უფლებამოსილების უფრო თვალსაჩინო შეფასებისათვის გვინდა გამოვიყენოთ სამეცნიერო ლიტერატურაში ფართოდ გავრცელებული მეტკალფის მეთოდი. მისი აზრით, პრეზიდენტმა სამთავრობო კონსტიტუციური კონფლიქტის დროს, პარლამენტის დათხოვნა „საპრეზიდენტო“ მთავრობის შენარჩუნების საშუალებად შეიძლება გამოიყენოს. ეტკალფის ეს შეფასება გარკვეულწილად ეხმიანება შუგარტისა და კერის მიერ წარმოდგენილ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების შეფასებას. მეტკალფის მიხედვით, პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებების შეფასებისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნას შემდეგი კრიტერიუმები:

- 4 შეუზღუდავი;
- 3 შეზღუდული სიხშირით ან გარკვეული დადგენილი პერიოდით;
- 2 საჭიროებს ახალი პრეზიდენტის არჩევნებს;
- 1 შეზღუდულია: მხოლოდ განსაზღვრულ სპეციფიკურ შემთხვევებში;
- 0 არ არის გათვალისწინებული.⁴¹⁹

თუ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებით მეტკალფის ფორმულის მიხედვით შევაფასებთ, შემდეგ სურათს მივიღებთ (ცხრილი 13):

ცხრილი 13. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების შეფასება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

№	ქვეყანა	შეფასების ქულა
1	აზერბაიჯანი	0
2	საქართველო	3
3	სომხეთი	3

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების შეფასების მეტკალფის მეთოდის გამოყენებით.

ამდენად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტების მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების კვლევა აჩვენებს, რომ საქართველოსა და სომხეთში პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ამ საკითხის გადაწყვეტაში საკმაოდ მაღალი ხარისხისაა, თუმცა არ არის საერთოდ შეუზღუდავი. აღსანიშნავია ისიც, რომ აზერბაიჯანში კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს ამ მექანიზმს, რაც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისათვის ნაკლებად არის დამახასიათებელი

⁴¹⁸ იხ. Oleh Protsyk, Semi-Presidentialism: The Logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design, გვ. 82-83.
⁴¹⁹ Metcalf, Lee Kendall, Measuring Presidential Power. In: Sean Müller, Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania, Lizentiatsarbeit, eingereicht bei der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH), Unterageri (ZG), 2006, p. 28.

და პოლიტიკური კრიზისების პერიოდში არ იძლევა კონფლიქტების განმუხტვის საშუალებას. თუმცა აზერბაიჯანის კონსტიტუციის ნორმები, რომლებიც პრეზიდენტს საკმაოდ ძლიერ უფლებამოსილებებს ანიჭებს მთავრობასა და პარლამენტთან მიმართებით, პარლამენტის დათხოვნის გარეშეც აძლევს სიტუაციიდან გამოსვლის საშუალებას, მაგრამ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სერიოზული დარღვევის ხარჯზე. გარდა ამისა, ერთპარტიული პარლამენტის ტრადიცია, რომელიც თითქმის ორი ათეული წლის განმავლობაში უცვლელია აზერბაიჯანში, არ წარმოშობს არანაირ კონფლიქტს პრეზიდენტსა და პარლამენტს ან პარლამენტსა და მთავრობას შორის.

თავი III.

პრეზიდენტის ურთიერთობა მთავრობასთან

პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობებს მნიშვნელოვნად განაპირობებს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ერთი მხრივ, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი და მეორე მხრივ, მათი რეალური პოლიტიკური ძალაუფლება. თუ კონსტიტუცია ადგენს, რომ პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია, პრემიერ-მინისტრი უმაღლესი თანამდებობების პირია აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. ზოგადად პრემიერ-მინისტრი მთავრობის თავმჯდომარეა, მაგრამ სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუცია სხვადასხვა ხარისხის სტატუსს ანიჭებს მას სახელისუფლებო სისტემაში. უნდა ითქვას, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციები პრემიერ-მინისტრის სტატუსთან დაკავშირებით ე.წ. ფრანგული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისაგან განსხვავებულ თავისებურებებს ადგენენ. საფრანგეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლის თანახმად: „პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას...“⁴²⁰ პრეზიდენტი კი არის სახელმწიფოს მეთაური, შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და არბიტრი ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტებს შორის. ამ სისტემაში პრეზიდენტი პირდაპირ არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. აღმასრულებელი ხელისუფლების განმასრუციებელ ორგანოს მთავრობა წარმოადგენს. ამ გარემოების გათვალისწინებით, ჩვენი მიზანია იმის გარკვევა, თუ რამდენად გულისხმობენ სამხრეთ კავკასიის რესპუბლიკების პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობები ერთი მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების არმქონე პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს და მეორე მხრივ, მთავრობას, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოსა და მის ხელმძღვანელ პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობებს.

3.1. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის კონსტიტუციური ურთიერთობების ანალიზი ვფიქრობთ, მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს სტატუსის განხილვით უნდა დავიწყოთ, ვინაიდან იგი განსაზღვრავს პრეზიდენტის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მონაწილეობის ხარისხს და მთავრობის როლს ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. მთავრობის სტატუსის შეფასება პირველ რიგში, მისი კომპეტენციების ანალიზითაა შესაძლებელი. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან მთავრობის კომპეტენციებს სომხეთისა და აზერბაიჯანის კონსტიტუცია განსაზღვრავს, საქართველოს კონსტიტუცია კი მხოლოდ მთავრობის კომპეტენციების ზოგადი განსაზღვრებით შემოიფარგლება და ეს საკითხი სპეციალური კანონის საფუძველზე რეგულირდება.

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციებში მთავრობის სტატუსი განსხვავებული სახით არის წარმოდგენილი. ეს განსხვავება მთავრობის კომპეტენციაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებების მოცულობაში მდგომარეობს. აზერბაიჯანის კონსტიტუციაში პირდაპირაა ნათქვამი, რომ: „აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში აღმასრულებელი

⁴²⁰ იხ. საფრანგეთის კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 138.

ხელისუფლება ეკუთვნის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს“, ასევე კონსტიტუციის თანახმად, „პრეზიდენტის აღმასრულებელი უფლებამოსილებების განხორციელების ორგანიზებისათვის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი ქმნის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტს. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა“.⁴²¹ სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით კი „მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს სომხეთის რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკას. სომხეთის რესპუბლიკის საგარეო პოლიტიკას მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს რესპუბლიკის პრეზიდენტთან ერთად.“⁴²² საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“.⁴²³

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, მინისტრთა კაბინეტი არის არა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, არამედ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო. ეს გამოწვეულია იმით, რომ აზერბაიჯანში პრეზიდენტი თავად წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელ სრულუფლებიან სუბიექტს, ხოლო მინისტრთა კაბინეტი აღმასრულებელი უფლებამოსილებების განხორციელების ორგანიზებისათვის იქმნება. ეს იმას ნიშნავს, რომ მინისტრთა კაბინეტი პრეზიდენტის დამხმარე ორგანო უფროა, ვიდრე სრულუფლებიანი აღმასრულებელი ორგანო.

ამ აზრს ისიც ამყარებს, რომ აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 114-ე მუხლის მე-IV ნაწილის მიხედვით აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის წესს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი განსაზღვრავს.⁴²⁴ ე.ი. პრეზიდენტს შეუძლია თავად განსაზღვროს მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის წესი და ეს არ არის დამოკიდებული მილი-მეჯლისის კომპეტენციაზე. ამიტომაც ზოგიერთი სპეციალისტი აღნიშნავს, რომ: „...უნებრივია თავის საქმიანობაში იგი (მინისტრთა კაბინეტი) ექვემდებარება პრეზიდენტს და მის მიმართ არის ანგარიშვალდებული. ყოველივე ეს განსაზღვრავს მინისტრთა კაბინეტის, როგორც პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოს სტატუსს, რომლის საქმიანობის წესსაც პრეზიდენტი განსაზღვრავს. ...ჩვენი პოლიტიკური, სახელმწიფო მოღვაწეები, და პირველ რიგში, მილი-მეჯლისის დეპუტატები, სამინისტროებისა და უწყებების ხელმძღვანელები და მათთან ერთად, მასმედიის წარმომადგენლებიც, ზრდიან მინისტრთა კაბინეტის როლს მთავრობამდე. მაგრამ პრაქტიკულად იგი ასრულებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მეორე აპარატის როლს.“⁴²⁵

⁴²¹ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 99, მუხლი 114.

⁴²² იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 85.

⁴²³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 453.

⁴²⁴ თუმცა დღემდე აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის წესი განსაზღვრული არ არის. არსებობს მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის მიერ დამტკიცებული დებულება „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის საქმეთა მმართველობის შესახებ“.

⁴²⁵ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 138.

...აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში მთავრობა, როგორც ასეთი არ არსებობს. რაც შეეხება მინისტრთა კაბინეტს, მას საერთოდ გაუგებარი სტატუსი გააჩნია.⁴²⁶

გუმმეტოვი მიუთითებს, რომ იმდენად, რამდენადაც აზერბაიჯანის რესპუბლიკა მიეკუთვნება სახელმწიფოთა კატეგორიას, რომლებიც უპირატესად საპრეზიდენტო სახით ფუნქციონირებენ, მაგრამ არსებობს პრემიერ-მინისტრის პოსტი, ის ითვლება პრეზიდენტის თანაშემწედ და ენიჭება ისეთი უფლებამოსილებები რომლებსაც საჭიროდ ჩათვლის პრეზიდენტი მას გადასცეს. პრემიერ-მინისტრის მთავარი ამოცანა აქ ძირითადად დამხმარე, საერთო საკოორდინაციო ფუნქციების განხორციელებაში გამოიხატება.⁴²⁷ გუმმეტოვის აზრით, მინისტრთა კაბინეტი არ არის მთავრობა საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი კლასიკური გაგებით, რამდენადაც პრეზიდენტზე მისი დაქვემდებარება უფრო მყარ ხასიათს ატარებს, ვიდრე პარლამენტთან მისი დაქვემდებარება.⁴²⁸

საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციები მთავრობის დეფინიციას არ იძლევიან და მხოლოდ მთავრობის საქმიანობის სფეროს აღგენენ. საქართველოში მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. ეს იმას ნიშნავს, რომ მთავრობა „უზრუნველყოფს“ და არა „ახორციელებს“ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამ ორ კონსტიტუციურ ცნებას შორის არსებითი განსხვავებაა, რადგან უზრუნველყოფა არ ნიშნავს უშუალოდ ხელისუფლების განხორციელებას, უზრუნველყოფა სხვა სრულუფლებიანი სუბიექტის სასარგებლოდ განხორციელებული მოქმედებების ერთობლიობაა და ეს სუბიექტი არის პრეზიდენტი, რომელიც კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.⁴²⁹ მართალია კონსტიტუციის ამ მუხლში პირდაპირ არ არის საუბარი პრეზიდენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე, მაგრამ სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება სხვა არაფერია თუ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება. ამდენად არც საქართველოში არ არის მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო. ამიტომაც ჩვენი აზრით, აუცილებელია რომ კონსტიტუციურად მთავრობა განისაზღვროს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი უმაღლესი ორგანო. მთავრობა არათუ უნდა უზრუნველყოფდეს, არამედ ახორციელებდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. აღსანიშნავია, რომ საკითხისადმი ასეთი მიდგომა გამოიკვეთა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტზე მუშაობის პროცესში. კომისიაში მიიჩნევენ, რომ კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში არსებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ „მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას“, სრულად ვერ ასახავს მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს სამართლებრივ სტატუსს. ...მიზანშეწონილია აღმასრულებელი

⁴²⁶ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 137.

⁴²⁷ იხ. Гумметов Р., დასახ. ნაშრ., გვ. 67.

⁴²⁸ იქვე, გვ. 67.

⁴²⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 445.

ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოდ ჩამოყალიბება და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრა. შესაბამისად, მთავრობა თავად უნდა წარმართავდეს და ახორციელებდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას.⁴³⁰ ამდენად, ჩვენი აზრით, კარგი იქნება თუ ეს პოზიცია საბოლოოდ ასახვას ჰპოვებს საქართველოს კონსტიტუციაში.

თავისებურადაა გადაწყვეტილი მთავრობის სტატუსი სომხეთში. აქ მართალია აზერბაიჯანისა და საქართველოსაგან განსხვავებით, კონსტიტუცია მთავრობას უფრო მაღალი სტატუსის მქონე ორგანოდ აღიარებს, მაგრამ სომხეთი კონსტიტუციურად აფორმებს ორმაგ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, როდესაც სომხეთში მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს სომხეთის რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკას, ხოლო სომხეთის რესპუბლიკის საგარეო პოლიტიკას მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს რესპუბლიკის პრეზიდენტთან ერთად. მნიშვნელოვანია, რომ სომხეთში მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს პოლიტიკას, და არა უზრუნველყოფს ან ორგანიზებას უწევს ამ პოლიტიკას, რაც მთავრობის შედარებით მაღალ სტატუსზე მიუთითებს. თუმცა გაუგებარია რას ნიშნავს საგარეო პოლიტიკის განხორციელება „პრეზიდენტთან ერთად“. როგორ უნდა განახორციელონ პრეზიდენტმა და მთავრობამ პოლიტიკა ერთად? ვის გააჩნია უპირატესობა ერთობლივი პოლიტიკის განსაზღვრაში? რა თქმა უნდა ამ საკითხში გადამწყვეტი როლი პრეზიდენტს ენიჭება, რადგან მას კონსტიტუციური უფლებამოსილებების წყალობით, უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვს გავლენა მოახდინოს მთავრობის პოლიტიკის განსაზღვრაზე, ხოლო თუ მთავრობა პრეზიდენტის ოპოზიციური პარტიას ეკუთვნის, ეს არის პოტენციური კონფლიქტი პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის.

ზოგიერთი სომეხი სპეციალისტი კონსტიტუციური პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიუთითებს კიდევ, რომ ...მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში სომხეთის რესპუბლიკის მთავრობას არა აქვს რეალური შესაძლებლობები პრეზიდენტისაგან დამოუკიდებელი პოლიტიკა განახორციელოს. ასეთ დასკვნას აქვს რამდენიმე კონსტიტუციური საფუძველი. ფაქტიურად სომხეთის რესპუბლიკის მთავრობა ბევრ თავის მოქმედებას პრეზიდენტის მითითებებიდან გამომდინარე ახორციელებს. ეს ვრცელდება ასევე მთავრობის მეთაურის საქმიანობაზე, რომელიც ხშირად სხვადასხვა სამთავრობო დონისძიებებს პრეზიდენტის პირდაპირი დავალების მიხედვით ატარებს.⁴³¹

მთავრობის სტატუსის უკეთ განსაზღვრისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასებისათვის საჭიროა მთავრობის კომპეტენციების განხილვა. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის კონსტიტუციური კომპეტენციები ადასტურებს ზემოთ აღნიშნულ კონსტიტუციურ განმარტებას მინისტრთა კაბინეტთან მიმართებაში, რომ იგი წარმოადგენს პრეზიდენტის აღმასრულებელი

⁴³⁰ გიორგი კვერენხილაძე, აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ბათუმი, 2009 წლის 5 აგვისტო, სხდომის ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

⁴³¹ იხ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 106.

უფლებამოსილებების განხორციელების ორგანიზებისათვის შექმნილ ორგანოს. მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციაში კონსტიტუციის მიხედვით მხოლოდ საფინანსო-ეკონომიკური საკითხები შედის და ამასთან, მინისტრთა კაბინეტი არათუ ახორციელებს უშუალოდ, არამედ უზრუნველყოფს ამ საკითხების გადაწყვეტას, თვით ამ უფლებამოსილებებს კი პრეზიდენტი ახორციელებს. აქვე საინტერესოა, რომ მინისტრთა კაბინეტი უზრუნველყოფს პრეზიდენტის მიერ მისთვის გადაცემული საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებას. ეს კი ნიშნავს, რომ მინისტრთა კაბინეტი ფაქტიურად პრეზიდენტის დავალებებს ასრულებს.⁴³²

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, საქართველოს მთავრობას გაცილებით მაღალი სტატუსი აქვს ვიდრე აზერბაიჯანის მინისტრთა კაბინეტს. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაშიც მთავრობის კომპეტენციაში ძირითადად ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური პოლიტიკის საკითხები შედის. თუმცა ამავე მუხლში წერია, რომ მთავრობა არათუ ახორციელებს, არამედ საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა საკანონმდებლო აქტებისა და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების შესაბამისად მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში. გარდა ამისა, მთავრობის კომპეტენციებში ძირითადად ჩამოთვლილია ის საკითხები რაც ცალკეული სამინისტროების უფლებამოსილებებში შედის. ასევე აღსანიშნავია, რომ მთავრობის უფლებამოსილებები ამომწურავად არ არის ჩამოთვლილი და არის მითითება, რომ იგი ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კანონით, სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და რაც ყველაზე საინტერესოა, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.⁴³³ როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტს შეუძლია მთავრობას მიანიჭოს უფლებამოსილებები, რაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მის მონაწილეობაზე მიუთითებს. ამასთან აღსანიშნავია, რომ მთავრობის კომპეტენციები არ არის განსაზღვრული კონსტიტუციით, იგი მხოლოდ ჩვეულებრივი კანონით დგინდება. ვფიქრობთ, მთავრობის კომპეტენციები ისეთი მნიშვნელობის საკითხებია, რომლებიც კონსტიტუციის დონეზე უნდა რეგულირდებოდეს და კანონის საფუძველზე მასში ცვლილებების შეტანის გზით მთავრობის სტატუსზე ზემოქმედების საშუალება არ უნდა არსებობდეს.

რაც შეეხება სომხეთს, რესპუბლიკის კონსტიტუციის შესაბამისად, მთავრობა: 1) კონსტიტუციის 74-ე მუხლით გათვალისწინებული წესით, ეროვნულ კრებას დასამტკიცებლად წარუდგენს თავის პროგრამას; 2) ეროვნულ კრებას დასამტკიცებლად წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, უზრუნველყოფს ბიუჯეტის შესრულებას, რის შესახებაც ანგარიშს წარუდგენს ეროვნულ კრებას; 3) მართავს სახელმწიფო საკუთრებას; 4) ახორციელებს ერთიან საფინანსო-ეკონომიკურ, საკრედიტო და საგადასახადო სახელმწიფო პოლიტიკას; 4¹) ახორციელებს ტერიტორიული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკას; 5) ახორციელებს

⁴³² იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 119.

⁴³³ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.parliament.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12 .2009].

სახელმწიფო პოლიტიკას მეცნიერების, განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და ბუნების დაცვის სფეროებში; 6) უზრუნველყოფს რესპუბლიკის თავდაცვის, ეროვნული უშიშროებისა და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას; 7) უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას, იღებს ზომებს კანონიერების განსამტკიცებლად, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად; 8) ახორციელებს კონსტიტუციითა და კანონებით დადგენილ სხვა ფუნქციებსა და უფლებამოსილებებს.⁴³⁴

უნდა ითქვას, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან სომხეთის კონსტიტუცია განსაზღვრავს მთავრობის ერთ-ერთ მაღალ სტატუსს. ეს გამოიხატება იმაში, რომ მცირე მოცულობის კონსტიტუციური ნორმების მიუხედავად, სომხეთის რესპუბლიკის მთავრობის კომპეტენციაში სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გარდა, გათვალისწინებულია რესპუბლიკის თავდაცვის, ეროვნული უშიშროებისა და საგარეო პოლიტიკის, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის, კანონიერების განსამტკიცების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ღონისძიებების განხორციელებაც. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუცია ითვალისწინებს კანონის საფუძველზე მთავრობისათვის დამატებითი უფლებამოსილებების გადაცემას და შესაბამისად, მისი კომპეტენციის გაფართოებას.

სომხეთთან დაკავშირებით სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ ...ფაქტიურად შეიქმნა სიტუაცია, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებები განაწილებულია სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. ამასთან ამ ცენტრიდან ერთი - სომხეთის მთავრობა - ახორციელებს ქვეყნის საფინანსო და მატერიალური რესურსების რეალურ მართვას, ხოლო მეორე - რესპუბლიკის პრეზიდენტი - იღებს პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას მთავრობის საქმიანობის ეკონომიკურ შედეგებზე. აღმასრულებელი ხელისუფლების ასეთი ორმაგი ხასიათი ქმნის ფუნქციების დუბლირებას პრეზიდენტს, მის აპარატს, უშიშროების საბჭოსა და მთავრობას შორის. ის, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით მოქმედებს გადაწყვეტილების შემუშავებისა და მიღების რამდენიმე ცენტრი, მოითხოვს მომზადების პროცესში მეოფი გადაწყვეტილების შეთანხმების რთული მექანიზმის გამოძებნასა და მხარდაჭერას, რომელიც არ შეიძლება იყოს ოპტიმალური.⁴³⁵

რაც შეეხება აზერბაიჯანს, აქ მინისტრთა კაბინეტი მართლაც არ შეიძლება ჩავთვალოთ მთავრობად მისი კლასიკური გაგებით. აზერბაიჯანულ სამეცნიერო წყაროებში აღნიშნულია კიდევ, რომ ...საჭიროა პრეზიდენტის „განტვირთვა“ მინისტრთა კაბინეტთან დაკავშირებული ფუნქციებისაგან. ეს პრეზიდენტს საშუალებას მისცემს კონცენტრირება გააკეთოს უფრო მეტად მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებზე.⁴³⁶

მთავრობის სტატუსის ამალღებისათვის ასევე მნიშვნელოვანია მისი პასუხისმგებლობის საკითხი. როგორც კონსტიტუციითა ნორმები გვიჩვენებს, აზერბაიჯანში მთავრობა თავის საქმიანობაზე პრეზიდენტის

⁴³⁴ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 89.

⁴³⁵ იხ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 217-218.

⁴³⁶ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 266.

წინაშეა პასუხისმგებელი, საქართველოში პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე, ხოლო სომხეთში კონსტიტუცია მთავრობას პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელ ორგანოდ განსაზღვრავს. ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმულია აზრი, რომ მნიშვნელოვანია მთავრობა პასუხს აგებდეს როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის წინაშე. ქეთევან ერემაძის აზრით, ასეთი მიდგომა გაზრდის მთავრობის მთლიანად და მისი თითოეული წევრის პასუხისმგებლობის ხარისხს, რისი დეფიციტიც დღეს ჩვენში სახელისუფლებო პრობლემების უმრავლესობის მიზეზს წარმოადგენს.⁴³⁷ ჩვენი აზრით, მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა იყოს მხოლოდ პარლამენტის წინაშე თავისი სამთავრობო პროგრამით, რომელსაც ნდობას სწორედ პარლამენტი უცხადებს მთავრობის ფორმირების პროცესში. ამასთან ორმაგი პასუხისმგებლობა ვფიქრობთ, ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლებელია პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის გარკვეული კონფლიქტების მაპროვოცირებელი ფაქტორი გახდეს.

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებით ორი მთავარი ტენდენცია განვითარდა. ერთი მხრივ, სახეზეა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის დომინირება, მთავრობის როლის შემცირება და აღმასრულებელი ხელისუფლების უშუალოდ პრეზიდენტის მიერ განხორციელება კი (აზერბაიჯანი), ხოლო მეორე მხრივ, კარგად ჩანს ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ბუნება (საქართველო, სომხეთი) აქაც პრეზიდენტის დომინირებით. აქვე აღვნიშნავთ, რომ საქართველოში მთავრობა უფრო მეტად არის პრეზიდენტის გავლენის ქვეშ, ვიდრე სომხეთში, რასაც კონსტიტუციური ნორმები ადასტურებს.

3.2. პრემიერ-მინისტრის სტატუსი და უფლებამოსილებები

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობების განსაზღვრა პრემიერ-მინისტრის როლის შეფასების გარეშე შეუძლებელია. ვფიქრობთ, სწორედ პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და რეალური ძალაუფლება განაპირობებს პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთქმედების ხასიათს. პრემიერ-მინისტრის სტატუსი აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში მეტ-ნაკლებად განსხვავებული ფორმით არის წარმოდგენილი და კონსტიტუციის ნორმები კარგად აჩვენებს თუ რა ხარისხის სტატუსის მინიჭება სურდა ამა თუ იმ ქვეყნის კანონმდებელს მთავრობის ხელმძღვანელისათვის. საერთოდ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში ცალკეულ სფეროებში მისი უფლებამოსილებები კონსტიტუციის მიხედვით ისე შეკვეცილია, რომ მას დამოუკიდებელ კონსტიტუციურ სუბიექტამდე ბევრი რამ აშორებს. ამ მოსაზრების ჭეშმარიტებაში დასარწმუნებლად საჭიროა განვიხილოთ ამ ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმები, მაგრამ მანამდე საინტერესოდ მიგვაჩნია ყურადღება გავამახვილოთ საფრანგეთის ნახევრად

⁴³⁷ ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულების პრობლემები საქართველოში, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2003, გვ. 148.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციის ზოგიერთ ნორმაზე და ამ ქვეყანაში ჩამოყალიბებულ პრაქტიკაზე.

საფრანგეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლში განსაზღვრულია, რომ „პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას“⁴³⁸ ეს ნორმა განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრის სტატუსს ფრანგულ მოდელში, მაგრამ ბევრი რამ არის დამოკიდებული იმაზე თუ როგორ შეიძლება მოხდეს აღნიშნული ფორმულირების ინტერპრეტაცია. ზოგიერთი სპეციალისტი მიუთითებს, რომ მასში საუბარია, რომ „პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას“, ამგვარად, ტექსტიდან ნათლად გამომდინარეობს, რომ პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს არა მთავრობას, არამედ მხოლოდ მის საქმიანობას. ასეთ ფორმულირებაში ჩადებულია განსაზღვრული აზრი - საქმიანობა ხომ მიზნად ისახავს მინისტრთა კაბინეტის გადაწყვეტილებების განხორციელებას. მინისტრთა კაბინეტის სხდომებზე კი უმეტესად თავმჯდომარეობს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. ამდენად, თვით კონსტიტუციის ტექსტიდან ჩანს მთავრობის ორი ხელმძღვანელის თუ არა, ყოველ შემთხვევაში ნორმა იმის შესახებ მაინც, რომ პრემიერ-მინისტრი არ არის მისი ერთადერთი მეთაური. ამან ფრანგ იურისტებს მისცა საფუძველი, რომ მეხუთე რესპუბლიკის პირველ წლებში მთავრობის ხელმძღვანელობის დუალიზმის შესახებ ესაუბრათ.⁴³⁹

პრემიერ-მინისტრის სტატუსზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს კონსტიტუციური პრაქტიკა. აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთში თავიდანვე პრემიერ-მინისტრის სტატუსთან დაკავშირებით განსხვავებული მიდგომები არსებობდა, მაგრამ აქ გადამწყვეტი პრეზიდენტ შარლ დე გოლის აზრი იყო. პირველად სწორედ მისი პრეზიდენტობის წლებში მოხდა კონსტიტუციური ნორმების პრაქტიკული ინტერპრეტაცია და გარკვეული ტრადიციის შექმნა. საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის „მამა“ თავიდან პირდაპირ ითვალისწინებდა მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას პრეზიდენტის წინაშე, და რომ მაშინ მისი სურვილი განხორციელებულიყო, არ იქნებოდა ხელოვნური მითითება, როდესაც რესპუბლიკის პრეზიდენტი „თხოვს“ პრემიერ-მინისტრს, რომლისგანაც მას განზრახული აქვს გათავისუფლება, წარუდგინოს განცხადება გადადგომის შესახებ. რატომ თქვა უარი დე გოლმა ამ იდეაზე და 1958 წელს ივნისში გამოთქვა მოსაზრება რომ პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტისაგან დამოუკიდებელია? უფრო მეტად სავარაუდო ახსნა, როგორც ზოგიერთი სპეციალისტი მიუთითებს იყო ის, რომ რეფერენდუმზე გასატანი კონსტიტუციის პროექტის განხილვისას მრავალი შენიშვნების გამო, დე გოლის მთავრობამ ტექსტიდან ამოიღო სადავო საკითხები ან დატოვა ორაზროვანი ნორმები. ისინი იმედოვნებდნენ, რომ კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, პრაქტიკა შეავსებდა ხარვეზებს, დაახუსტებდა აზრს და განსაზღვრულ ნორმებს გამარტავდა კიდევ. ასეც მოხდა.⁴⁴⁰ პრაქტიკა ისე განვითარდა, რომ პრემიერ-მინისტრი არ არის სრულიად დამოუკიდებელი ფიგურა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, მასზე განსაკუთრებული გავლენა აქვს ქვეყნის პრეზიდენტს. ამასთან პრაქტიკამ აჩვენა, რომ პრემიერ-მინისტრის

⁴³⁸ იხ. საფრანგეთის კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 137.

⁴³⁹ Крутоголов М., Президент Французской Республики, правовое положение, «Наука», Москва, 1989, с. 229.

⁴⁴⁰ იქვე, გვ. 231-232.

სტატუსი ბევრად არის დამოკიდებული იმაზე თუ რომელი მოდელით (პრეზიდენტ-საპარლამენტო თუ პრემიერ-საპრეზიდენტო) ფუნქციონირებს საფრანგეთში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა. ასევე აღსანიშნავია, რომ თავიდანვე პრემიერ-მინისტრის პრეზიდენტზე დაქვემდებარება საფრანგეთში ისე ხანგრძლივი (1958-1986) იყო, რომ იგი როგორც ნორმა, სისტემისათვის დამახასიათებელი ნიშანი გახდა.

ამასთან ერთად, აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრი სხვა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისაგან განსხვავებით, ერთ-ერთი ყველაზე ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვილი და მაღალი პოლიტიკური ხელისუფლების მქონე ფიგურაა. როგორც ზოგიერთი სპეციალისტი მიუთითებს, დღეს დე გოლის წასვლიდან სამი ათეული წლის შემდეგ, საფრანგეთის პრემიერ-მინისტრი არის მთავარი ფიგურა მთავრობაში. ის ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას, პასუხს აგებს ეროვნულ თავდაცვაზე, უზრუნველყოფს კანონების შესრულებას, ახორციელებს რეგლამენტურ უფლებამოსილებებს, ნიშნავს სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობის პირებს. უფლებამოსილებების ნაწილი მას შეუძლია გადასცეს მინისტრებს. აუცილებლობის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ცვლის პრეზიდენტს. მნიშვნელოვანია პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები ასევე პარლამენტთან მიმართებაში. მას შეუძლია პრეზიდენტს შესთავაზოს პარლამენტის მოწვევა, როდესაც ის არ იკრიბება. ის სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს პარლამენტის პალატების მუშაობაში, აყენებს ეროვნული კრების წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხს და ა.შ.⁴⁴¹ ამდენად, პრემიერ-მინისტრს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია საფრანგეთში, მაგრამ ის თუ რამდენად არის გათვალისწინებული ფრანგული მოდელის ძირითადი პრინციპები სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, ქვემოთ დეტალურად ვისაუბრებთ.

საერთოდ სპეციალისტები პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობების სამ მოდელს გამოყოფენ: ა) „სუბორდინაცია“ (პრეზიდენტსა და პოლიტიკურად სუსტ პრემიერს შორის); ბ) „კონკურენცია“ (პრეზიდენტსა და პოლიტიკურად ძლიერ პრემიერს შორის); გ) „ოპონირება“ (პრეზიდენტსა და პრემიერს შორის „თანაცხოვრების“ დროს); მოდელი „კონკურენცია“ შეიძლება წარმოიშვას ასევე მაშინ როდესაც პრეზიდენტი ირჩევს ისეთ პრემიერს, რომლის ადმინისტრაციულ კვალიფიკაციას და პოლიტიკურ სისუსტეს შეუძლია იგი უმაღლეს მთავარსარდალთან არსებულ „შტაბის უფროსად“ გადააქციოს. ამის მიზეზია ის, რომ თვით მთავრობის თავმჯდომარის მდგომარეობა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში სწრაფად აქცევს მას პოლიტიკურ ფიგურად.⁴⁴²

მნიშვნელოვანია სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმების ანალიზი რათა განვსაზღვროთ თუ რომელი მოდელის მიხედვით ფუნქციონირებს პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის ურთიერთობები ამ ქვეყნებში. აზერბაიჯანის კონსტიტუცია პირდაპირ არ განსაზღვრავს, რომ პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის

⁴⁴¹ Гордиенко Светлана Владимировна, Институт президентства в России, США, Франции: концептуальные основы и политико-административная практика (сравнительный анализ), Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук, Российская Академия государственной службы при Президенте РФ, Москва – 2004, с. 132-133.

⁴⁴² там же, с. 136-137.

საქმიანობას, უფრო მეტიც, კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს მუხლს პრემიერ-მინისტრის შესახებ. ეს ალბათ იმით არის გამოწვეული, რომ კონსტიტუციის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტს ეკუთვნის და საერთოდ პრემიერ-მინისტრის როლი მინიმუმამდეა დაყვანილი. ამას ისიც ადასტურებს, რომ ზოგიერთი სპეციალისტის აზრით, ქვეყანაში ფაქტიურად ადგილი აქვს ორხელისუფლებიანობას, როდესაც ილჰამ ალიევი დაკავებულია საგარეო პოლიტიკური პრობლემებით, ხოლო პრეზიდენტის აპარატის ხელმძღვანელი მეხტიევი აკონტროლებს შიდა პოლიტიკურ პროცესებს.⁴⁴³ კონსტიტუცია ითვალისწინებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, მაგრამ პრაქტიკაში ყველა, მათ შორის სასამართლო ხელისუფლების და პარლამენტის უფლებამოსილება ექვემდებარება პრეზიდენტს. პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრთა კაბინეტს, რომელიც მის წინაშე არის ანგარიშვალდებული, თუმცა ის ძველებურად წარმოადგენს ყოველწლიურ მოხსენებას ბიუჯეტის შესრულებაზე პარლამენტში განსახილველად.⁴⁴⁴ არსებობს სპეციალისტთა სხვა მოსაზრებაც, რომ კონსტიტუცია განსაკუთრებულ ადგილს მიუძღვნს პრემიერ-მინისტრს. ის არა მხოლოდ ხელმძღვანელობს მინისტრთა კაბინეტს, არამედ ასევე განსაზღვრავს მისი საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს.⁴⁴⁵ ჩვენი აზრით, მსგავსი შეფასება არ არის ობიექტური და არ ასახავს აზერბაიჯანში შექმნილ რეალობას.

სომხეთის კონსტიტუცია პირდაპირ განსაზღვრავს, რომ: „პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას და კოორდინაციას უწევს მინისტრების საქმიანობას“.⁴⁴⁶ პრემიერ-მინისტრის სტატუსის ერთ-ერთ ყველაზე ფართო გამსახზღვრებას იძლევა საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მიხედვით: „მთავრობის თავმჯდომარეა პრემიერ-მინისტრი. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზაციას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს კოორდინაციას და კონტროლს მთავრობის წევრების საქმიანობაზე, მოახსენებს საქართველოს პრეზიდენტს მთავრობის საქმიანობის შესახებ და პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“.⁴⁴⁷

ევროპული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი არის მთავრობის ხელმძღვანელი, მაგრამ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან კონსტიტუციები პრემიერ-მინისტრის სტატუსის ამგვარ ცალსახა განსაზღვრებას მხოლოდ სომხეთის კონსტიტუცია იძლევა. ეს გამოწვეულია იმით, რომ კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. ჯერ კიდევ 2001 წელს სერიოზულ შენიშვნებს გამოთქვამდა პრემიერ-მინისტრის სტატუსთან დაკავშირებით ევროსაბჭოს ვენეციის კომისია. კომისიის

⁴⁴³ Юнусов А., Азербайджан Периода Ильхама Алиева, Кавказ, Ежегодник КИСМИ, Кавказский институт СМИ, Ереван, 2006 г., с. 44.

⁴⁴⁴ Shahin Abbasov, Presidential Elections and the Democratization Process in Azerbaijan, FOKUS SUDKAUKASUS, №1/08, the article is available on the Website: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/05810.pdf>>, [Accessed: 31.12.2009].

⁴⁴⁵ იბ. Гумметов П., დასახ. ნაშრ., გვ. 76.

⁴⁴⁶ იბ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 87.

⁴⁴⁷ იბ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 454.

აზრით, მოქმედი კონსტიტუციური ნორმები პრემიერ-მინისტრს ისეთ სიტუაციაში აყენებდა, როდესაც მთავრობის ფაქტიური ხელმძღვანელი პრეზიდენტის მთავარი თანაშემწის სტატუსს იღებდა, მეტ-ნაკლებად უდიდესი პასუხისმგებლობით. ეს არცთუ შემთხვევითია, როდესაც ბოლო 10 წლის განმავლობაში სომხეთში იგივე რაოდენობის პრემიერ-მინისტრები გამოიცვალა და აქ ყოველთვის წარმოიშობოდა შიდა აზრთა სხვადასხვაობა, დაპირისპირება პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის. ამ პრობლემის მოგვარებისათვის ცვლილებები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.⁴⁴⁸ კომისია ასევე მიუთითებდა, რომ ...სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის ადგილი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში არ არის ნათელი, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხის ჩათვლით. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში აუცილებელია პრემიერ-მინისტრის როლისა და ადგილის დაზუსტება.⁴⁴⁹ ამიტომაც ამ შენიშვნების გათვალისწინებით, სომხეთში მნიშვნელოვნად შეიცვალა პრემიერის სტატუსი.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მართალია პრემიერ-მინისტრი მთავრობის თავმჯდომარედ არის გამოცხადებული, მაგრამ საფრანკეთის კონსტიტუციის ანალოგიურად, აქ არ არის მითითებული, რომ პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას. ის რომ იგი მხოლოდ განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზაციას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს კოორდინაციას და კონტროლს მთავრობის წევრების საქმიანობაზე, არ ნიშნავს, რომ პრემიერ-მინისტრი სრულუფლებიანად ახორციელებს მთავრობის ხელმძღვანელობას. ამას ემატება ისიც, რომ პრემიერ-მინისტრი მოახსენებს საქართველოს პრეზიდენტს მთავრობის საქმიანობის შესახებ და მთავრობის საქმიანობისათვის იგი პასუხისმგებელია არა მხოლოდ პარლამენტის, არამედ საქართველოს პრეზიდენტის წინაშეც. ყოველივე აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ პრემიერ-მინისტრი არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმმართველი ერთადერთი სრულუფლებიანი სუბიექტი. ამდენად, კონსტიტუციაში დაფიქსირებული ცნება „თავმჯდომარე“ სრულყოფილად არ ასახავს პრემიერ-მინისტრის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების სრულუფლებიანი ხელმძღვანელის სტატუსს და საჭიროა მისი შეცვლა. სავსებით მისაღებად მიგვაჩნია ამჟამად საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში ჩამოყალიბებული მიდგომა ამ საკითხისადმი, რომლის თანახმად, აღნიშნული ფორმულირება, თუნდაც სიტყვა „თავმჯდომარის“ გრამატიკულ განმარტებაზე დაყრდნობით, უნდა შეიცვალოს და შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად: „მთავრობის საქმიანობას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი“. ამგვარი ფორმულირება, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის არსობრივი მახასიათებლის გათვალისწინებითაც, უფრო მკაფიოდ ასახავს პრემიერ-მინისტრის, როგორც მთავრობის უმაღლესი თანამდებობის პირის სტატუსს. ამასვე მიუთითებს ევროპის უმეტესი ქვეყნების ანალოგიური

⁴⁴⁸ CDL (2001)13, Republic of Armenia Draft Constitution and Explanatory Report, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 28 February 2001, pp. 65-66.

⁴⁴⁹ Ibid, p. 5

პრაქტიკაც (მაგალითისათვის: საფრანგეთი, რუმინეთი, პოლონეთი, უკრაინა, პორტუგალია, ლიტვა, ფინეთი, იტალია, ჩეხეთი).⁴⁵⁰

ამდენად სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრემიერ-მინისტრის სტატუსი სერიოზულად იქნა დეფორმირებული და დიდად გასცდა ტრადიციულ ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელისათვის დამახასიათებელ სტატუსს, რაც საბოლოო ჯამში უარყოფითად მოქმედებს ამ ქვეყნებში მმართველობის ფორმის ფუნქციონირებაზე. თუმცა ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში გამოითქვა სხვა მოსაზრებაც, რომ პრემიერ-მინისტრი გარკვეული კონსტიტუციური უფლებამოსილებების წყალობით მნიშვნელოვან თანამდებობის პირს წარმოადგენს პარლამენტთან მიმართებით. დავით უსუფაშვილი მიუთითებს, რომ ერთი შეხედვით პრემიერ-მინისტრი ყველაზე დაუცველი და ამასთანავე პასუხისმგებლობის მაღალი დოზით დატვირთული ფიგურაა, მაგრამ თუ კარგად გავანალიზებთ ცვლილებებით შემოტანილ მოდელს, სინამდვილეში ის საკმაოდ ძლიერი თანამდებობის პირია, მაგრამ მხოლოდ მანამდე, სანამ სარგებლობს პრეზიდენტის პირადი ნდობით.⁴⁵¹ უსუფაშვილის აზრით საკმაოდ სერიოზული ბერკეტები იყრის თავს პრემიერ-მინისტრის ხელში პარლამენტზე ზეგავლენისა და მისი კონტროლის თვალსაზრისით. პარლამენტის კანონშემოქმედებითი პროცესის ანალიზისას ზემოთ უკვე გამოიკვეთა, რომ ფაქტობრივად პარლამენტი ვერ იწყებს კანონპროექტის მიღებას მთავრობის ნებართვის გარეშე, რაც პრემიერ-მინისტრს აძლევს საკმაოდ ქმედით ბერკეტს პარლამენტის კონტროლისათვის. ამას უნდა დავუმატოთ ისიც რომ პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს კანონპროექტს მიაბას მთავრობისადმი ნდობის საკითხი და ნდობაზე უარის თქმა პარლამენტისათვის დათხოვნის ტოლფასია. ამდენად, პრემიერ-მინისტრის ხელში ნდობის საკითხი პარლამენტისათვის “დამოკლეს მახვილის“ ფუნქციის მატარებელია. ამ ინსტიტუტით მას შეუძლია პარლამენტი დათხოვნის მუდმივი შიშის ქვეშ ამყოფოს და ამით აკონტროლოს ის. თუ ამას დავუმატებთ იმ გარემოებასაც, რომ პარლამენტს პრაქტიკულად არ შეუძლია პრეზიდენტის ნდობით აღჭურვილი მთავრობის დათხოვნა (პრეზიდენტი ასეთ შემთხვევებში ძალიან დიდი ალბათობით სწორედ პარლამენტს დაითხოვს), პრემიერ-მინისტრი საკმაოდ გავლენიან ფიგურად იკვეთება.⁴⁵²

პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების გარდა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრის სტატუსის განსაზღვრისათვის ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანია ასევე რამდენიმე ფაქტორის გათვალისწინება: პრემიერ-მინისტრის დათხოვნის საკითხი, პრემიერ-მინისტრის პასუხისმგებლობა პრეზიდენტის ან/და პარლამენტის წინაშე, პრემიერ-მინისტრის დამოკიდებულება საპარლამენტო უმრავლესობასთან. ჩვენი აზრით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შეფასება სწორედ დასახელებული ფაქტორების გათვალისწინებით უნდა მოვახდინოთ.

პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენებასთან დაკავშირებით მხედველობაშია მისაღები, როგორც პერსონალურად პრემიერ-მინისტრის გადაყენება, ისე მთავრობის გადაყენების ან უფლებამოსილების

⁴⁵⁰ იხ. გიორგი კვერენჩილაძის დასახ. მოხსენება.

⁴⁵¹ იხ. დავით უსუფაშვილის დასახ. ნაშრომი, გვ. 146.

⁴⁵² იქვე, გვ. 146-147.

შეწყვეტის შემთხვევაში მისი გადადგომა. პრემიერ-მინისტრის გადაყენებას იწვევს მთლიანი მთავრობის გადაყენება, უნდობლობის გამოცხადება ან ნდობაზე უარის თქმა, რაზედაც ქვემოთ გვექნება საუბარი, მაგრამ ამ შემთხვევაში ჩვენთვის საინტერესოა პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის გადაყენების საკითხი. ამ საკითხზე ერთმნიშვნელოვან პასუხს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან მხოლოდ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია იძლევა. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ მინისტრს მილი-მეჯლისის თანხმობით, მაგრამ მას დამოუკიდებლად შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი. რაც შეეხება სომხეთისა და საქართველოს კონსტიტუციას, საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ არ განსაზღვრავს, რომ პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი თანამდებობიდან, თუმცა მას კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, შეუძლია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა და ამ გზით ასევე პრემიერ-მინისტრი. სომხეთის კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მე-4 პუნქტის ანალიზი იძლევა საშუალებას დავასკვნათ, რომ პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის დათხოვნა შეუძლია მხოლოდ პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების, სამთავრობო პროგრამის მიმართ უნდობლობის გამოხატვის, ან ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადადგომის წინადადების მიღებისას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოსა და სომხეთში ფორმალური კონსტიტუციური ნორმების მიხედვით, პრეზიდენტს არა აქვს უფლება გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი თანამდებობიდან.

აღსანიშნავია რომ კლასიკურ ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელში პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენების უფლება პრეზიდენტს არ გააჩნია. მაგრამ ასევე მნიშვნელოვანი და გასათვალისწინებელია ჩამოყალიბებული კონსტიტუციური პრაქტიკა. როგორც სპეციალისტები მიუთითებენ, საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის პრაქტიკა წავიდა სრულიად საპირისპირო მიმართულებით: პრეზიდენტმა დაიწყო პრემიერ-მინისტრისათვის (რომელთანაც ის აღარ აპირებდა თანამშრომლობას), „თავისი ნებით“ თანამდებობიდან გადადგომის „შესთავაზება“. იმ პირობებში, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა თავის ლიდერად რესპუბლიკის პრეზიდენტს მიიჩნევს, პრემიერ-მინისტრს პრაქტიკულად არ შეეძლო უარი ეთქვა პრეზიდენტის შეთავაზებაზე.⁴⁵³ აღსანიშნავია, რომ მსგავსი პრაქტიკა განვითარდა ასევე სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, რასაც მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის დაბალი კონსტიტუციური სტატუსი და პრეზიდენტის პარტიის მუდმივად საპარლამენტო უმრავლესობაში ყოფნა უწყობს ხელს, რის გამოც პრემიერ-მინისტრები ვერ უწევენ წინააღმდეგობას პრეზიდენტის გადაწყვეტილებებს.

პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენების გარდა, მნიშვნელოვანია ასევე კონსტიტუციური ნორმა პრემიერ-მინისტრის პასუხისმგებლობის შესახებ. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრემიერის პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ფორმაა დამკვიდრებული. ძირითადად პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე ან პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე ორმაგი პასუხისმგებლობა გააჩნია. როდესაც პრემიერ-მინისტრი მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს წინაშეა

⁴⁵³ იხ. Крутаголов М., დასახ. ნაშრომი., გვ. 236-237.

პასუხისმგებელი, მაშინ სახეზეა პრემიერ-პრეზიდენციალიზმი, ხოლო როდესაც პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე ეს პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმის შემთხვევაა. პირველ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი მყარი პოლიტიკური ფიგურაა კონსტიტუციურ ორგანოთა სისტემაში, რომელსაც სერიოზული უფლებამოსილებები გააჩნია და პოლიტიკურ კონკურენციას უწევს პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში. მაგრამ მეორე შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრი არ არის დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ფიგურა, რადგან იგი პრეზიდენტის წინაშეა პასუხისმგებელი, ხოლო პარლამენტის მიმართ დამოკიდებულება ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რადგან თავად პრეზიდენტის გავლენა პარლამენტზე იმდენად მაღალია, რომ პრემიერ-მინისტრი ვერ ასერხებს დამოუკიდებელი აღმასრულებელი პოლიტიკის გატარებას.

აზერბაიჯანსა და საქართველოში მთავრობა და პრემიერ-მინისტრი კონსტიტუციური ნორმების მიხედვით, ფორმალურადაც პასუხისმგებელი არიან პრეზიდენტის წინაშე. საქართველოში დამატებით კონსტიტუცია მთავრობას და პრემიერ-მინისტრს პარლამენტის წინაშეც პასუხისმგებლად აცხადებს. სომხეთში კონსტიტუცია პირდაპირ არ განსაზღვრავს, რომ პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე. ამგვარად შეიძლება ითქვას, რომ პრემიერ-მინისტრი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტის გავლენის ქვეშ მყოფი ფიგურაა და მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის ურთიერთობაში რაიმე გადამწყვეტ როლს ვერ თამაშობს.

პრემიერ-მინისტრის როლის შესაფასებლად არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელმაც ფორმალური კონსტიტუციური ნორმების მიუხედავად, განსაკუთრებული როლი შეიძლება შეასრულოს პრემიერ-მინისტრის სტატუსის გამყარებისათვის. მხედველობაში გვაქვს პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის დამოკიდებულება საპარლამენტო უმრავლესობასთან. პარლამენტის არჩევნების შედეგები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავენ პრემიერ-მინისტრის სტატუსს. საპარლამენტო მმართველობის მსგავსად, ხშირად ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაშიც საპარლამენტო არჩევნების შედეგები გავლენას ახდენს მთავრობის ფორმირებაზე და იგი შერეული მოდელის ფუნქციონირების ხასიათს განსაზღვრავს. პრეზიდენტი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მიუხედავად იმისა, ფორმალურად ითვალისწინებს თუ არა ამას კონსტიტუცია, იძულებული იქნება ანგარიში გაუწიოს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების დროს. თუ საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტის პარტია მოიპოვებს, პრემიერ-მინისტრიც პრეზიდენტის მოკავშირე და პარტიის წევრი იქნება. ასეთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი სუსტი პოლიტიკური ფიგურაა, რადგან ის პრეზიდენტის გავლენის ქვეშ ექცევა და მის პოლიტიკას ატარებს. მაგრამ თუ საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტის მიმართ ოპოზიციურად განწყობილი პოლიტიკური პარტია მოიპოვებს, პრეზიდენტი იძულებული იქნება პრემიერ-მინისტრად ოპოზიციურად განწყობილი კანდიდატი წამოაყენოს, რადგან არჩევნების შედეგების უგულებელყოფის შემთხვევაში, მისთვის სასურველი პრემიერ-მინისტრი უნდა დანიშნოს. ასეთ შემთხვევაში კი პრეზიდენტს საშიშროება ექმნება, რადგან შესაძლებელია პრეზიდენტის

პრემიერ-მინისტრმა და მთავრობამ ვერ მიიღოს ნდობა პარლამენტში. პრეზიდენტი იძულებული იქნება ან დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი საპარლამენტო უმრავლესობიდან ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ხელახალი არჩევნები. თუმცა ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტი დარწმუნებული უნდა იყოს ამომრჩეველთა განწყობებში, რათა სასურველი შედეგი მიიღოს. პრეზიდენტის ასეთი მოქმედება ნაკლებად სასურველია, რადგან თვით საპარლამენტო არჩევნები ამგვარი შედეგის მიღების სავარაუდო შეფასების საშუალებას წარმოადგებს. ამ შემთხვევაში იგუილისხმება სისტემა, რომელსაც ხშირად ფრანგულ ლიტერატურაში „თანაცხოვრებას“ (*cohabitation*) უწოდებენ, რომელიც ასახავს იდეას, რომ ორი შეუთავსებელი ადამიანი იძულებულია ერთად იცხოვროს⁴⁵⁴.

უნდა აღინიშნოს, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს მეტად განსხვავებული თავისებურებები ახასიათებს პრემიერ-მინისტრებისა და საპარლამენტო უმრავლესობის ურთიერთობის კუთხით. პრემიერ-მინისტრები ამ ქვეყნებში ძირითადად პრეზიდენტის პარტიის წარმომადგენლები არიან ან ისინი პრეზიდენტთან დაახლოებული საჯარო მოხელეებიდან აირჩევიან. მათ იშვიათი გამონაკლისის გარდა, ზურგს არ უმაგრებს საკუთარი მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა. აზერბაიჯანის მილი-მეჯლისში საპარლამენტო უმრავლესობას 1995 წლიდან ჰეიდარ ალიევის პარტია „ახალი აზერბაიჯანი“ ფლობდა და შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრები 1995 წლიდან, ანუ ახალი კონსტიტუციის მიღების შემდეგ ამ პარტიის წარმომადგენლები იყვნენ (ცხრილი 14).

ცხრილი 14. აზერბაიჯანის პრემიერ-მინისტრები (1995-2009 წწ.)

№	სახელი, გვარი	მმართველობის წლები	პარტია
1	ფუად გულიევი (მ.შ)	7.10.1994–2.05.1995.	ახალი აზერბაიჯანი
2	ფუად გულიევი	2.05.1995–20.07.1996.	ახალი აზერბაიჯანი
3	არტურ რასიზადე (მ.შ)	20.07.1996–26.11.1996.	ახალი აზერბაიჯანი
4	არტურ რასიზადე	26.11.1996–4.08.2003.	ახალი აზერბაიჯანი
5	ილჰამ ალიევი	4.08.2003–4.11.2003.	ახალი აზერბაიჯანი
6	არტურ რასიზადე	2003 წლის 4 ნოემბრიდან	ახალი აზერბაიჯანი

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სამთავრობო სტუქტურებიდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

საქართველოში პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა 1991 წლიდან არსებობდა, თუმცა ეს გარდამავალი პერიოდი იყო და იგი კლასიკური შერეული მმართველობის სისტემის ფარგლებში ვერ იქნება განხილული. 1995 წლიდან საქართველოში მოქმედებდა წმინდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკა და ბუნებრივია პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი 1995-2003 წლებში არ იყო გათვალისწინებული. საქართველო შერეული მმართველობის მოდელზე 2004 წლის 4 თებერვლის ცნობილი კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ გადავიდა და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაც ამ პერიოდიდან იქნა განსაზღვრული. ამდენად საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შესახებ მხოლოდ 2004 წლიდან შეიძლება ვიმსჯელოთ. ამ პერიოდიდან საქართველოში 4 პრემიერ-მინისტრი შეიცვალა (ცხრილი 15).

⁴⁵⁴ იხ. Cindy Skach, The „newest” separation of powers, გვ. 102.

ცხრილი 15. საქართველოს პრემიერ-მინისტრები (2004-2009 წწ.)

№	სახელი, გვარი	მმართველობის წლები	პარტია
1	ზურაბ ჟვანია	17.02.2004–3.02.2005	გაერთიანებული დემოკრატები
2	ზურაბ ნოღაიდელი	17.02.2005-ნოემბერი 2007	უპარტიო
3	ვლადიმერ გურგენიძე	22.11.2007–27.10.2008	უპარტიო
4	გრიგოლ მგალობლიშვილი	2.12.2008–იანვარი 2009	უპარტიო
5	ნიკოლოზ გილაური	2009 წლის 6 თებერვლიდან	უპარტიო

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ საქართველოს მთავრობის ოფიციალურ ვებგვერდზე <<http://www.government.gov.ge>> განთავსებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

2004 წლიდან საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ზურაბ ჟვანია გახდა, რომელიც ვარდების რევოლუციის სამ ძირითად ლიდერს შორის ერთ-ერთს წარმოადგენდა. მას ამ პერიოდისათვის გააჩნდა საკუთარი პარტია “გაერთიანებული დემოკრატები”, თუმცა იგი ერთიან ნაციონალურ მოძრაობასთან ერთიან პოლიტიკურ ალიანსს ქმნიდა საქართველოს პარლამენტში. 2005 წლის თებერვალში პრემიერ-მინისტრ ზურაბ ჟვანიას გარდაცვალების შემდეგ, პრემიერ-მინისტრი გახდა ზურაბ ნოღაიდელი, რომელმაც თავდაპირველად სწორედ ზურაბ ჟვანიას მწვანეთა პარტიიდან დაიწყო თავისი პოლიტიკური კარიერა და შევარდნაძის მთავრობაში ეკავა ფინანსთა მინისტრის პოსტი.⁴⁵⁵ 2007 წლის ნოემბერში, ზურაბ ნოღაიდელის გადადგომის შემდეგ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშნული ვლადიმერ გურგენიძე ფაქტიურად არ ყოფილა პოლიტიკური ფიგურა და რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენელი, ის ერთ-ერთი წარმატებული კომერციული სუბიექტის „საქართველოს ბანკის“ ხელმძღვანელობიდან მოვიდა მთავრობაში. ასევე პოლიტიკურად აქტიურ პირს არ წარმოადგენდა შემდეგი პრემიერ-მინისტრი გრიგოლ მგალობლიშვილი, ის პრემიერის თანამდებობაზე დიპლომატიური სამსახურიდან მოვიდა. რაც შეეხება ამჟამინდელ პრემიერ-მინისტრს ნიკა გილაურს, მას პრემიერ-მინისტრობამდე საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის, ასევე ფინანსთა მინისტრის თანამდებობა ეკავა და პრემიერის პოსტზე მგალობლიშვილის თანამდებობიდან გადადგომის შემდეგ იქნა წარდგენილი პრეზიდენტის მიერ. ამდენად, საქართველოსთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ 2004 წლიდან პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ცალკეულ კანდიდატთა წარდგენა ხდებოდა საპარლამენტო უმრავლესობაში მყოფი ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის მიერ და უფრო ხშირ შემთხვევაში ე.წ. ტექნოკრატიული და უპარტიო⁴⁵⁶ პრემიერ-მინისტრების დანიშვნის

⁴⁵⁵ თუმცა ის შემდგომ პერიოდში ოფიციალურად არ ყოფილა არცერთი პარტიის წევრი და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გადადგომის შემდეგ თავს ტექნოკრატ პრემიერ-მინისტრად მიიჩნევდა, თუმცა ამჟამად არის პარტია „სამართლიანი საქართველოს“ ლიდერი.

⁴⁵⁶ საქართველოს პრემიერ-მინისტრების პარტიულობის დამადასტურებელი ოფიციალური დოკუმენტები ჩვენს მიერ ვერ იქნა მოპოვებული. ამიტომაც ბოლო ოთხი პრემიერ-მინისტრების პარტიულობის განსაზღვრისას ვეყრდნობით მათი საქმიანობის შესახებ ოფიციალურად გამოქვეყნებულ ინფორმაციას, სადაც პარტიულობა არ არის

პრაქტიკა განვითარდა, რის გამოც პრემიერ-მინისტრი საქართველოში ნაკლებად არის პოლიტიკური ფიგურა თავისი ფართო გაგებით და ისინი ძირითადად, როგორც წესი, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ პოლიტიკას წარმართავენ.

სომხეთში 1995 წლის შემდეგ, ანუ კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე 8 პრემიერ-მინისტრი გამოიცვალა (ცხრილი 16).

ცხრილი 16. სომხეთის პრემიერ-მინისტრები (1995-2009 წწ.)

№	სახელი, გვარი	მმართველობის წლები	პარტია
1	გრანტ ბაგრატიანი	1991-1993 (მ.შ.) 1993-1996	სომხეთის საერთო-ეროვნული მოძრაობა
2	არმენ სარქისიანი	1996-1997 წლები	სომხეთის საერთო-ეროვნული მოძრაობა
3	რობერტ ქოჩარიანი	1997-1998	სომხეთის საერთო-ეროვნული მოძრაობა
4	არმენ დარბინიანი	1998-1999	სომხეთის საერთო-ეროვნული მოძრაობა
5	ვაზგენ სარქისიანი	1999 წლის ივნისი-ოქტომბერი	რესპუბლიკური პარტია
6	არამ სარქისიანი	1999-2000	რესპუბლიკური პარტია
7	ანდრანიკ მარგარიანი	2000-2007	რესპუბლიკური პარტია
8	სერჟ სარქისიანი	2007-2008	რესპუბლიკური პარტია
9	ტიგრან სარქისიანი	2008 წლის 9 აპრილიდან	უპარტიო ⁴⁵⁷

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ სომხეთის რესპუბლიკის ეროვნული კრების აპარატის იურიდიული სამმართველოდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

სომხეთის პირველი პრემიერ-მინისტრი გრანტ ბაგრატიანი პირველი პრეზიდენტის ლევონ ტერ პეტროსიანის მთავრობაში 1990-1993 წლებში სომხეთის მთავრობის პირველი ვიცე-პრემიერი, ეკონომიკის მინისტრი იყო, 1991 წლიდან პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას ასრულებდა, ხოლო 1993-1996 წლებში პრემიერ-მინისტრი იყო. მეორე პრემიერ-მინისტრი არმენ სარქისიანიც პირველი პრეზიდენტის პეტროსიანის მთავრობაში დიპლომატიურ სამსახურში იყო. ის 1992-1993 წლებში სომხეთის ელჩი იყო დიდ ბრიტანეთში, 1993-1994 წლებში სომხეთის ელჩი ევროპასა და ევროსაბჭოში, 1995-1996 წლებში ელჩი ბელგიის სამეფოში, ვატიკანსა და ლუქსემბურგში. სარქისიანი მხოლოდ ერთი წელი 1996-დან 1997 წლამდე იყო პრემიერ-მინისტრი. შემდეგი პრემიერ-მინისტრი რობერტ ქოჩარიანი იყო, რომელიც მთიანი ყარაბაღის ავტონომიური ოლქის აზერბაიჯანის შემადგენლობიდან გამოყოფისა და სომხეთთან შეერთებისათვის მებრძოლი მოძრაობის ერთ-ერთი ლიდერი გახლდათ. ის 1996 წლის ნოემბერში მთიანი ყარაბაღის პრეზიდენტად აირჩიეს, ხოლო 1997 წლის მარტიდან სომხეთის პრემიერ-მინისტრი ხდება. სომხეთის შემდეგი პრემიერ-მინისტრი დარბინიანიც პეტროსიანის პრეზიდენტობის დროს

მითითებული. ასევე მხედველობაში ვიდებთ იმ გარემოებას, რომ ბოლო ოთხი პრემიერ-მინისტრიდან არცერთი მათგანი პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშნამდე არ წარმოადგენდა აქტიურ პარტიულ ლიდერს.

⁴⁵⁷ სარქისიანი პრემიერ-მინისტრის პოსტზე დანიშნის დროს არ იყო რომელიმე პარტიის წევრი. მხოლოდ მოგვიანებით, 2009 წლის ნოემბერში გახდა ოფიციალურად მმართველი რესპუბლიკური პარტიის წევრი. ინფორმაცია ამის შესახებ იხილეთ: [http://mirtv.ru/content/view/83034/43/]

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ჯერ ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტის მოადგილის, ხოლო შემდეგ ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის პოსტს იკავებდა, ხოლო ქოჩარიანის პრეზიდენტად არჩევის შემდეგ, პრემიერ-მინისტრად იქნა დანიშნული. 1999 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ახალი პრემიერ-მინისტრი ვაზგენ სარქისიანი გახდა, რომელიც მხოლოდ რამდენიმე თვე 1999 წლის ივნის-ოქტომბერში იყო პრემიერ-მინისტრი. ის ჯერ კიდევ პეტროსიანის პრეზიდენტობის დროს პარლამენტში თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა კომიტეტს ხელმძღვანელობდა, 1993-1995 წლებში სახელმწიფო მინისტრი იყო, ხოლო 1995-1999 წლებში სომხეთის თავდაცვის მინისტრის თანამდებობა ეკავა.

1999 წლიდან ფაქტიურად პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე სომხეთის რესპუბლიკური პარტიის წარმომადგენლები იყვნენ დანიშნულნი. სომხეთის ეროვნულ კრებაში 1999 წლიდან ბლოკმა „ერთობა“ (ბლოკში შედიოდა რესპუბლიკური პარტია სარქისიანის მეთაურობით და სომხეთის სახალხო პარტია არენ დემირჩიანის მეთაურობით) მანდატების უმრავლესობა, 62 მანდატი მოიპოვა (რესპუბლიკურმა პარტიამ 32, სახალხო პარტიამ 17 და უპარტიო 12), რის შედეგად სარქისიანი პრემიერ-მინისტრი, ხოლო დემირჩიანი პარლამენტის თავმჯდომარე გახდა. თუმცა იმავე წლის 27 ოქტომბერს ორივე მათგანი მოკლულ იქნა ეროვნული კრების შენობაში. 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროსაც რესპუბლიკური პარტია ფლობდა ეროვნულ კრებაში ყველაზე მეტ მანდატს. 2007 წლის არჩევნებში რესპუბლიკურმა პარტიამ კიდევ უფრო დიდ წარმატებას მიაღწია და 62 მანდატი მიიღო. ამასთან ერთად, ქოჩარიანის შემდეგ, პრეზიდენტად ასევე რესპუბლიკური პარტიის წევრი სერჟ სარქისიანი იქნა არჩეული, რომელიც 2007 წლიდან უშუალოდ გახდა რესპუბლიკური პარტიის თავმჯდომარე. 2007 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მთავრობა ჩამოყალიბდა 2007 წლის 6 ივნისს პრეზიდენტ ქოჩარიანის მონაწილეობით რესპუბლიკურ პარტიასა და პარტია „აყვავებულ სომხეთს“ შორის კოალიციის შექმნის შესახებ გაფორმებული პოლიტიკური შეთანხმების საფუძველზე. თავის მხრივ, „აყვავებულ სომხეთი“ იღებდა ვალდებულებას ეთანამშრომლა პარტია დაშნაკცუტიუნთან. მსგავსი შეთანხმების შედეგად, „აყვავებულმა სომხეთმა“ მიიღო მინისტრის სამი პორტფელი: ჯანდაცვის, ქალაქმშენებლობისა და სპორტისა და ახალგაზრდობის. სამი პოსტი „დაშნაკცუტიუნს“ ერგო: შრომისა და სოციალურ საკითხთა, სატყეო მეურნეობის და განათლებისა და მეცნიერების. რესპუბლიკურ პარტიას დარჩა: ენერჯეტიკის, ტერიტორიული მართვის, ფინანსთა და ეკონომიკის, ასევე მთავრობის აპარატის მინისტრ-ხელმძღვანელის პოსტი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სომხეთში რესპუბლიკურ პარტიასთან ერთად პარტია „აყვავებულ სომხეთი“ და „დაშნაკცუტიუნი“ სახელისუფლებო პარტიებად არის მიჩნეული და შესაბამისად ამ პერიოდშიც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ძირითადად ხელისუფლების პარტიის კანდიდატები ინიშნებოდნენ.

ამდენად, როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში ადგილი არ ჰქონია ე.წ. „თანაცხოვრებას“, თუ არ ჩავთვლით სომხეთის შემთხვევას, როდესაც რამდენიმე პოლიტიკური პარტიის აღიანსი შეიქმნა საპარლამენტო არჩევნების დროს, თუმცა მათი ნაწილი ე.წ. პროსახელისუფლებო პარტიებად იყო ცნობილი და პრეზიდენტის პოლიტიკის გაგრძელებას წარმოადგენდა. საბოლოოდ

შეიძლება ითქვას, რომ სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრემიერ-მინისტრი, როგორც ფორმალური, ისე რეალური კონსტიტუციური პრაქტიკის მიხედვით, პრეზიდენტზე დამოკიდებული თანამდებობის პირია, რაც არსებითად განსაზღვრავს მთავრობასთან პრეზიდენტის ურთიერთობას. თუ კაბინეტი ექსკლუზიურად პარლამენტის უმრავლესობის მხარდაჭერაზეა დამოკიდებული, შუგარტი საპარლამენტო კაბინეტს უწოდებს. მისი აზრით, თუ კაბინეტები არიან პასუხისმგებელი პრეზიდენტის წინაშე - რომელსაც ამის გამო შეუძლია მისი გადაყენება ან ინდივიდუალურად მინისტრების თანამდებობიდან გათავისუფლება - ჩვენ გვაქვს სისტემა პრეზიდენტის კაბინეტით.⁴⁵⁸

ჩვენი აზრით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ძირითადად პრეზიდენტის კაბინეტებთან გვაქვს საქმე და აქედან გამომდინარე, პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები და პოლიტიკური როლიც შესუსტებულია. თუმცა საფრანგეთის გამოცდილება ადასტურებს, რომ პოლიტიკური პრაქტიკა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პრემიერ-მინისტრის სტატუსზე. აქ პირველ რიგში გასათვალისწინებელია პრემიერ-მინისტრისა და საპარლამენტო უმრავლესობის დამოკიდებულება. პრემიერ-მინისტრის როლი მნიშვნელოვნად იზრდება ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის პრემიერ-საპრეზიდენტო ფორმით ფუნქციონირების დროს. საფრანგეთის ისტორიაში არის შემთხვევები, როდესაც პარლამენტის მხარდაჭერის წაყალობით პრემიერ-მინისტრი გახდა ძლიერი ფიგურა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. პირველად მეხუთე რესპუბლიკის ისტორიის მანძილზე, ჟაკ შირაკის მთავრობამ დაიწყო „ერის პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება“. პრეზიდენტის საქმიანობის სფერო მნიშვნელოვნად შეიზღუდა. ის იძულებული იყო დაბრუნებოდა თავის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს, თუმცა არაერთხელ ცდილობდა მის გაფართოებას. დადგა ე.წ. „თანაცხოვრების“ პერიოდი (1986-1988) პრეზიდენტით ოპოზიციური პრემიერ-მინისტრთან ერთად, რომელმაც აჩვენა, რომ 1958 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფუნქციების განაწილება, შესაძლებელია. მთავრობამ არა მარტო დაიწყო აქტიური კონფრონტაცია პრეზიდენტთან ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში, არამედ შეეცადა საგარეო პოლიტიკისა და თავდაცვის სფეროში პრეზიდენტის „რეზერვირებულ“ სფეროშიც შეჭრილიყო. ეს ჩარევა უფრო მეტად შესამჩნევი გახდა, 1993-1994 წლების „თანაცხოვრების“ პერიოდში, როდესაც მთავრობამ ახალი სამხედრო დოქტრინის შემუშავება და „ერვნული თავდაცვის თეთრი წიგნის“ შექმნა დაიწყო. ამდენად, სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ პოლიტიკურ სიტუაციას შეუძლია მნიშვნელოვნად შეცვალოს „ხელისუფლების გეომეტრია“ და წინა პლანზე წამოწიოს არა პრეზიდენტი, არამედ პრემიერ-მინისტრი.⁴⁵⁹

თუმცა ვფიქრობთ, საფრანგეთისაგან განსხვავებით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემის წარმოქმნას ამ ქვეყნების კონსტიტუციით განსაზღვრული ბევრი სამართლებრივი მექანიზმიც უშლის ხელს, რის გამოც პრემიერ-მინისტრები ყოველთვის პრეზიდენტის კაბინეტში მხოლოდ მაკოორდინირებელ როლს ასრულებენ. თუმცა მეორე მხრივ, აღნიშნავენ, რომ ორმაგი ლიდერობის ინსტიტუტი –

⁴⁵⁸ იხ. Matthew Soberg Shugart, „Politicians, Parties, and Presidents: An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design“, გვ. 54-55.
⁴⁵⁹ იხ. Паречина С.Г., დასახ. ნაშრ., გვ. 92.

ძლიერი პრეზიდენტის პირობებში მთავრობის მეთაურად პრემიერ-მინისტრის არამეორეხარისხოვანი ფიგურის არსებობა, რომელსაც სახელისუფლებო ბერკეტებიც აქვს, როგორც აღმასრულებელ, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლებაში, საბოლოო ჯამში, მისი პოლიტიკური აქტივობის ფარგლებს მაინც პრეზიდენტი განსაზღვრავს. საჭიროების შემთხვევაში, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მთელი რიგი მნიშვნელოვანი ფუნქციების პრემიერ-მინისტრისათვის გადაცემის კონსტიტუციური მექანიზმის ეფექტურად გამოყენებით, პრეზიდენტს შეუძლია გაზარდოს მისი და შესაბამისად, მთავრობის პასუხისმგებლობის მოცულობაც, რაც შესაძლოა უნდობლობის ვოტუმით ან გააკიცხვის რეზოლუციით დამთავრდეს.⁴⁶⁰ ამიტომაც საჭიროდ მიგვაჩნია აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში პრემიერ-მინისტრის სტატუსის გადახედვა, რაზედაც ქვემოთ გვექნება საუბარი.

3.3. პრეზიდენტი და მთავრობის (კაბინეტის) ფორმირება

კაბინეტის ფორმირება ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობებში. სამეცნიერო ლიტერატურაში არაერთი თეორია არის განხილული მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის ფორმირების რამდენიმე მოდელს განიხილავენ. სპეციალისტები ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის სახელმწიფოში მთავრობის ფორმირების რამდენიმე წესს გამოყოფენ:

- ა) პარლამენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს - პრეზიდენტის წარდგინების შემდეგ - რომელიც თავის მხრივ, შეარჩევს მინისტრებს და პრეზიდენტი ნიშნავს მათ;
- ბ) პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და მინისტრებს დასანიშნად, პარლამენტი ამტკიცებს ან უარყოფს წარდგინებას;
- გ) პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და როგორც წესი, მასთან შეთანხმებით ან კონსულტაციებით - დანარჩენ მინისტრებს პარლამენტის თანხმობით;
- დ) პრეზიდენტი ნიშნავს ან წარმოადგენს მთავრობას, რომელიც სარგებლობს პარლამენტის ნდობით; ეს შეიძლება ასევე მოხდეს მთავრობის ვალდებულებით წარმოადგინოს თავისი პროგრამა, რაც საჭიროებს პარლამენტის ნდობას;
- ე) პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობას, რომელიც რჩება სამსახურში იმ დრომდე, ვიდრე პარლამენტი არ გამოუცხადებს უნდობლობას.⁴⁶¹

ამდენად, მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესში ორი მთავრი სუბიექტი მონაწილეობს - პრეზიდენტი და პარლამენტი. ყველა მოდელში განსხვავებულია პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებების ხარისხი ამ საკითხის გადაწყვეტაში. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში როგორც წესი, მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტი და

⁴⁶⁰ ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულების პრობლემები საქართველოში, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2003, გვ. 44.

⁴⁶¹ იხ. Bahro H., დასახ. ნაშრ., გვ. 17.

პარლამენტი ერთმანეთის წინაშე კონკურენციის რეჟიმში არიან. ერთი მხრივ, კონსტიტუცია პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებას პრემიერ-მინისტრთან ერთად შეარჩიოს მთავრობის შემადგენლობა, ხოლო მეორე მხრივ, კონსტიტუციის შესაბამისად, პარლამენტმა ნდობა უნდა გამოუცხადოს მთავრობის მთელ შემადგენლობას, ამიტომაც მას რჩება მნიშვნელოვანი ბერკეტი ზემოქმედება მოახდინოს მთავრობის ფორმირების პროცესზე.

კლასიკური ფრანგული მოდელის მიხედვით, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით მინისტრებს.⁴⁶² მთავრობის ფორმირების პროცესში ერთ-ერთი პირველი და უმთავრესი საკითხი არის პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა. პრემიერ-მინისტრის, რომელიც მნიშვნელოვანი ფიგურაა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, დანიშვნა ძალიან საპასუხისმგებლო და სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია პრეზიდენტისათვის. პრემიერ-მინისტრთან თანამშრომლობაზე არის დამოკიდებული შემდგომში მთელი კონსტიტუციური სისტემის ფუნქციონირება და პრეზიდენტის პოლიტიკის გატარება. ამიტომაც პრეზიდენტის მიზანია პრემიერ-მინისტრად პოლიტიკურად მოკავშირე პირი დანიშნოს. თუმცა ეს დამოკიდებულია საპარლამენტო უმრავლესობაზე. მართალია კონსტიტუციაში პირდაპირ არ წერია, მაგრამ პრეზიდენტი პრაქტიკაში ყოველთვის ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიების განლაგებას პარლამენტში, ვინაიდან ნახევრად საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა შემდგომში საჭიროებს პარლამენტის ნდობას.

თუ პარლამენტში საპარლამენტო უმრავლესობა ეკუთვნის ოპოზიციურ პარტიას, პრეზიდენტი იძულებული იქნება პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს ამ პარტიის კანდიდატი, მაგრამ თუ საპარლამენტო უმრავლესობა პრეზიდენტის პარტიას ეკუთვნის, მაშინ თავისთავად პრეზიდენტი თავისი პარტიული უმრავლესობის კანდიდატს დაასახელებს პრემიერ-მინისტრად. შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს მესამე შემთხვევას, როდესაც პარლამენტში არცერთ პარტიას ცალსახად გამოხატული უმრავლესობა არ გააჩნია. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრად დანიშნავს საპარლამენტო კოალიციის კანდიდატს თუ ასეთი შეთანხმება შედგება პარლამენტის შიგნით. პრეზიდენტს შეუძლია ასევე არ გაითვალისწინოს კოალიციის წინადადება და მიიღოს ორი გადაწყვეტილება: ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები (თუ მისი აზრით შესაძლებელია ახალ პარლამენტში საკუთარი უმრავლესობის ფორმირება) ან დანიშნოს უპარტიო ანუ ე.წ. ტექნოკრატი პრემიერ-მინისტრი.

მთავრობის ფორმირებისას საპარლამენტო უმრავლესობის აზრის მნიშვნელობაზე მიუთითებს საფრანგეთის რესპუბლიკის პრაქტიკა. როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, საფრანგეთში მთავრობა ყალიბდება პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პარტიების მიერ. სახელმწიფოს მეთაურს არ შეუძლია იგნორირება გაუკეთოს ამომრჩეველთა ნებას, მან ანგარიში უნდა გაუწიოს ეროვნულ კრებაში პოლიტიკური ძალების განლაგებას. საფრანგეთის პრეზიდენტს რეალობაში შეუძლო გავლენა მოეხდინა მთავრობის ჩამოყალიბებაზე იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნული კრების დეპუტატთა უმრავლესობის

⁴⁶² იხ. საფრანგეთის კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 135.

მხარდაჭერა ექნებოდა. როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, „თანაცხოვრების“ სიტუაციაში საფრანგეთის პრეზიდენტს არ შეუძლია უარი თქვას პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე იმ კანდიდატის დანიშვნაზე, რომელსაც მხარს დაუჭერს ეროვნული კრების უმრავლესობა. ამგვარად ყალიბდება ე.წ. „საპარლამენტო მთავრობა“.⁴⁶³ ამდენად, პარტიული სისტემის ევოლუცია ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით მიმდინარე ურთიერთობებისათვის. პარტიული სისტემის ფრაგმენტაცია პრეზიდენტის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მონაწილეობის მასშტაბებისა და ხარისხის თაობაზე ორაზროვნების გაგრძელების საფუძველს ქმნის. პარტიული სისტემის შემდგომი კონსოლიდაცია და იდეოლოგიური დაყოფა ამცირებს ამ ორაზროვნებას.⁴⁶⁴ ხუან ლინცის აზრით, ბევრად მძიმე მდგომარეობა იქმნება პარტიულ სისტემაში, სადაც არის ძალიან არასტაბილური ან საერთოდ არ არის უმრავლესობა პარლამენტში და პრეზიდენტს არა აქვს არც მხარდაჭერა და არც გავლენა პარტიაზე ან პარტიულ კოალიციაზე... ამ სიტუაციაში პრეზიდენტი უნდა მიუბრუნდეს ყველაზე მნიშვნელოვან საპარლამენტო ლიდერებს რათა მოიპოვოს მხარდაჭერა მთავრობის ჩამოყალიბებისათვის ან დაიცვას მთავრობაში პირები, რომლებიც მან დაასახელა.⁴⁶⁵

შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხი მთავრობის ფორმირებაში არის მინისტრების დანიშვნა, რაც პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით პრეზიდენტის მიერ ხდება. ამ შემთხვევაში მთავრობის შემადგენლობის ფორმირება მეტად საპასუხისმგებლოა პრემიერ-მინისტრისათვის. პრემიერ-მინისტრს მართალია მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება გააჩნია მთავრობის ფორმირების საკითხში, მაგრამ მან უნდა გაითვალისწინოს ორი ფაქტორი: უნდა შეარჩიოს ისეთი მინისტრობის კანდიდატები, რომლებიც ერთი მხრივ მისაღები იქნება პრეზიდენტისათვის და მეორე მხრივ, გაითვალისწინოს პარლამენტში ნდობის მიღების საკითხი. აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტისას ფაქტიურად პრემიერ-მინისტრი მაინც შეზღუდულია პრეზიდენტის მხრიდან, ვინაიდან პრეზიდენტს შეუძლია არ დაეთანხმოს პრემიერ-მინისტრს მის მიერ წარდგენილი მინისტრის დანიშვნაზე. ამიტომაც პრემიერ-მინისტრი ყოველთვის ცდილობს თავიდან აიცილოს კონფლიქტი და პრეზიდენტს წარუდგინოს ისეთი კანდიდატურა, რომელსაც ის მოიწონებს. ეს საკითხი შედარებით მარტივად წყდება ისეთ შემთხვევაში, როცა პრეზიდენტს ეკუთვნის პარლამენტში საპარლამენტო უმრავლესობა და პრემიერ-მინისტრადაც თავისი პარტიის წარმომადგენელს ნიშნავს, მაგრამ საკითხი გაცილებით რთულია, როდესაც პრეზიდენტი კონსტიტუციიდან გამომდინარე, იძულებულია თავისი ოპონენტი დანიშნოს პრემიერ-მინისტრად. ამდენად, მთავრობის ფორმირებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პარტიული სისტემა და არჩევნების შედეგები და ეს ჩვეულებრივი მოვლენაა, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანია კონსტიტუციით დადგენილი სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც მთავრობის ფორმირების კონსტიტუციურ საფუძველებს ადგენენ. სწორედ ამ კონსტიტუციურ მექანიზმებზეა

⁴⁶³ იხ. Марино И., დასახ. ნაშრ., გვ. 84.

⁴⁶⁴ იხ. Oleh Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, გვ. 157.

⁴⁶⁵ იხ. Juan J. Linz, Some thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe, გვ. 11.

დამოკიდებული პოლიტიკური პროცესის განვითარება ქვეყანაში. ამიტომაც აუცილებელია, რომ კონსტიტუცია მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთგაწონასწორებულ და დაბალანსებულ მექანიზმებს ადგენდეს, რაც ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტიებს შექმნის.

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში კონსტიტუციები მთავრობის ფორმირების გარკვეულწილად განსხვავებულ მექანიზმებს ადგენენ. აზერბაიჯანის კონსტიტუცია ადგენს, რომ პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრს ნიშნავს მილი-მეჯლისის თანხმობით.⁴⁶⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ პუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრს მინისტრების დანიშვნაზე. ასევე კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის განმავლობაში საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ, შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით 10 დღის ვადაში - მთავრობის წევრების კანდიდატურებს. ამ პუნქტის პირველი წინადადებით გათვალისწინებული პროცედურის დასრულებიდან 3 დღის ვადაში, საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად.⁴⁶⁷ როგორც ვხედავთ, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მიღებული წესისაგან განსხვავებით, საქართველოში პრეზიდენტი მართალია შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, მაგრამ მინისტრები არა პრეზიდენტის, არამედ პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიშნებიან პრეზიდენტთან შეთანხმებით. ეს წესი თითქოს ინსტიტუციური თვალსაზრისით ამაღლებს პრემიერ-მინისტრის სტატუსს, მაგრამ მაინც პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე, პრემიერ-მინისტრი მთავრობას ვერ ჩამოაყალიბებს. რაც შეეხება სომხეთს, აქ ჩადებულია ზუსტად ის წესი, რაც საფრანგეთში ან სხვა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში მოქმედებს და იგი დადებითად უნდა შეფასდეს.

სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი ეროვნულ კრებაში დეპუტატების ადგილების განაწილების საფუძველზე, დეპუტატთა ფრაქციებთან კონსულტაციის შემდეგ, ნიშნავს პრემიერ-მინისტრად პირს, რომელიც დეპუტატთა უმრავლესობის ნდობით სარგებლობს, ხოლო თუ ეს შეუძლებელია, მაშინ პირს, რომელიც დეპუტატთა უფრო მეტი რაოდენობის მხარდაჭერით სარგებლობს. პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს⁴⁶⁸. ეს სომხეთის კონსტიტუციის მართლაც მნიშვნელოვანი ნორმაა, თუმცა ამ საკითხზე არსებობს ვენეციის კომისიის სერიოზული შენიშვნები. ვენეციის კომისიამ გამოთქვა შენიშვნა ამავე კონსტიტუციის მუხლში არსებული განსაზღვრების მიმართ, რომ: „თუ ეს შეუძლებელია, პირს, რომელიც სარგებლობს შედარებითი უმრავლესობის მხარდაჭერით“ არის გაუგებარი და არაზუსტი.⁴⁶⁹ მართლაც აღსანიშ-

⁴⁶⁶ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 4.

⁴⁶⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 445.

⁴⁶⁸ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 4.

⁴⁶⁹ CDL-AD(2005)025, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Final Opinion on Constitutional Reform in The Republic of Armenia, Adopted by the Venice

ნავია, რომ არც სომხეთის კონსტიტუცია და არც ეროვნული კრების რეგლამენტი ამ საკითხს არ აკონკრეტებს. ის, რომ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი დეპუტატთა უმრავლესობის ნდობით, ხოლო თუ ეს შეუძლებელია, დეპუტატთა უფრო მეტი რაოდენობის მხარდაჭერით უნდა სარგებლობდეს, მიუთითებს იმაზე, რომ პრემიერ-მინისტრი საპარლამენტო გზით ინიშნება, რაც ჩვენი აზრით, სომხეთის სისტემას მნიშვნელოვნად აახლოებს ფრანგულ ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელთან.

მსოფლიო პრაქტიკის თანახმად, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნაში შეიძლება მონაწილეობდეს როგორც პრეზიდენტი, ისე პარლამენტი, მაგრამ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თუ როგორ ინიშნება პრემიერ-მინისტრი - საპარლამენტო თუ პარლამენტს გარეთა გზით. პირველ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის დანიშვნისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საპარლამენტო უმრავლესობის პოზიციას, ვინაიდან ამ დროს მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის პრეზიდენტი და პრეზიდენტი ვალდებულია მას ანგარიში გაუწიოს. მეორე შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის მიერ ინიშნება და პარლამენტის პოზიცია ფორმალური თვალსაზრისით გადამწყვეტი არ არის. პრემიერ-მინისტრის პარლამენტის უმრავლესობასთან წინასწარი შეთანხმებით ან მისი წარდგინებით დანიშვნაზე მიუთითებს საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერი, თუმცა ორივე შემთხვევაში ეს ფორმულირება განსხვავებულია.

საქართველოსა და სომხეთთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციურად არის გათვალისწინებული პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის აზრის გათვალისწინება პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების დროს, განსხვავებით თუნდაც საფრანგეთისაგან, სადაც ეს კონსტიტუციურად არ არის განსაზღვრული. თუმცა მნიშვნელოვანია, რამდენადაა ეს კონსტიტუციური ჩანაწერი სავალდებულო პრეზიდენტისათვის. საქართველოს კონსტიტუციაში იგი ვფიქრობთ, ნაკლებად იმპერატიული ხასიათისაა, ვინაიდან საუბარია რომ პრეზიდენტი საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციის შემდეგ, შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ეს კონსულტაციები კი არ ატარებს სავალდებულო ხასიათს. ფრაქციები პარლამენტში შეიძლება იყოს რამდენიმე, მაგრამ თუ პრეზიდენტის პარტია არის პარლამენტში უმრავლესობაში, სხვა ფრაქციებთან კონსულტაციები ფორმალურ ხასიათს იღებს, პრემიერ-მინისტრად პრეზიდენტი რა თქმა უნდა თავის კანდიდატურას წარმოადგენს. ხოლო თუ პარლამენტში საპარლამენტო უმრავლესობა ოპოზიციას ეკუთვნის პრეზიდენტი არ დაასახელებს ოპოზიციის კანდიდატურას და ეს კონსულტაციების შესახებ კონსტიტუციური ნორმა ბუნებრივია პრეზიდენტს ვერ შეაკავებს. მას შეუძლია მართლაც გაიაროს ეს კონსულტაციები, მაგრამ არ გაითვალისწინოს ფრაქციების აზრი.

რაც შეეხება სომხეთში მოქმედ წესს, უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციური ნორმა საპარლამენტო უმრავლესობის აზრის გათვალისწინების შესახებ სავალდებულო ხასიათისაა და პრეზიდენტი იძულებულია მას ანგარიში გაუწიოს. თუმცა აქვე უნდა ითქვას, რომ მთავრობის ფორმირების პირველ სტადიაზე გავლენას ახდენს მთავრობის

Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21-22 October 2005) by Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr Vlad Constantinesco (Expert, France), Strasbourg, 25 October 2005, Opinion no. 313/ 2004, p. 4.

მთელი შემადგენლობის პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად წარდგენა, ვინაიდან პრეზიდენტი ვალდებულია პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა განლაგება გაითვალისწინოს იმის მიუხედავად, ეს კონსტიტუციაში წერია თუ არა, ვინაიდან ამის გარეშე შესაძლებელია მთავრობამ ნდობა ვერ მიიღოს პარლამენტში. ამიტომაც ეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია მთავრობის წევრთა დანიშვნის პროცესში.

არ შეიძლება არ აღინიშნოს აზერბაიჯანში მოქმედი წესის შესახებ, როდესაც კონსტიტუცია პირდაპირ ადგენს, რომ პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრს ნიშნავს მილი-მეჯლისის თანხმობით.⁴⁷⁰ რა თქმა უნდა ერთი მხრივ, მისასაღებელია, რომ პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა შეითანხმოს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა, რაც დემოკრატიული წესია, მაგრამ მეორე მხრივ, ვფიქრობთ, ასეთ თანხმობას ფორმალური ხასიათი აქვს, იმ პირობებში როდესაც კონსტიტუცია მილი-მეჯლისის მხრიდან ზედიზედ სამჯერ თანხმობაზე უარის თქმის შემთხვევაში პრეზიდენტის მიერ ერთპიროვნულად პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას ითვალისწინებს, ხოლო მეორე მხრივ, აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, აზერბაიჯანის მილი-მეჯლისის კომპეტენციაში შედის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტა. მილი-მეჯლისი ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს 125 დან 63 ხმით,⁴⁷¹ მაგრამ კონსტიტუციაში არსად არ არის განსაზღვრული, რომ აზერბაიჯანის ახლადჩამოყალიბებული მთავრობა საჭიროებს პარლამენტის ნდობას.

უნდა ითქვას, რომ აზერბაიჯანის პრემიერ-მინისტრი იმდენად უმნიშვნელო ფიგურაა, რომ მის დანიშვნაზე მილი მეჯლისის თანხმობის შესახებ კონსტიტუციური ნორმა, თუ იმასაც გაითვალისწინებთ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება აქ პრეზიდენტს ეკუთვნის, ნაკლებად მნიშვნელოვანია. სწორედ ასეთმა ნორმებმა მისცა შესაძლებლობა აზერბაიჯანის პრეზიდენტს ჰყვიროს ალიევს პრემიერ-მინისტრად და ფაქტიურად მემკვიდრედ დაენიშნა თავისი შვილი ილჰამ ალიევი, რომელიც შემდეგ ქვეყნის პრეზიდენტი გახდა, რაც შეფასდა, როგორც მონარქიის ჩამოყალიბება აზერბაიჯანში.⁴⁷²

ამგვარად, მთავრობის საპარლამენტო უმრავლესობის პოზიციების გათვალისწინება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის მიერ მთავრობის ფორმირების პროცესში. ამიტომაც სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ მთავრობის ჩამოყალიბება პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის შეიძლება იყოს ორმხრივი პოლიტიკური ვაჭრობის საგანი. ეს განსაკუთრებით საინტერესოა, როდესაც პრეზიდენტი და პარლამენტი სხვადასხვა პოლიტიკურ პოზიციებზე არიან, მაგრამ მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესმა ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც პრეზიდენტი და პარლამენტი ერთი და იგივე პოლიტიკურ ბანაკს მიეკუთვნებიან.⁴⁷³ მმართველობის ორივე ფორმის დროს, სისტემის პარტიული ფრაგმენტაცია და

⁴⁷⁰ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 4.
⁴⁷¹ იქვე, მუხლი 95, პუნქტი 14.
⁴⁷² Sergei Smirnov, Azerbaijan: The Transfer of Power, article is available on the Website: <http://www.ca-c.org/online/2004/journal_eng/cac-01/03.smieng.shtml>, [Accessed: 31.12.2009].
⁴⁷³ Oleh Protsyk, Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes, *European Journal of Political Research*, 44: 2005, p. 724

იდეოლოგიური სტრუქტურისაცია ყველაზე მნიშვნელოვანი არაკონსტიტუციური ფაქტორებია, რომლებიც მთავრობის ფორმირების შედეგებს განსაზღვრავს პრეზიდენტ-პარლამენტარიზმის სისტემაში⁴⁷⁴

ამდენად, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის ფორმირებაზე არსებით გავლენას ახდენს ის თუ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის რა ტიპი არის ამა თუ იმ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული. ერთ შემთხვევაში სახეზეა პრეზიდენტ-საპარლამენტო, ხოლო მეორე შემთხვევაში პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემა, რის მიხედვითაც მთავრობის ფორმირების პროცესი განსხვავებულად ვითარდება. სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ ბევრ ევროპულ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ადგილი აქვს ძალიან რთულ დაქსაქსულ სოციალურ სტრუქტურას. კომბინირებულმა პროპორციულმა საარჩევნო სისტემებმა, რომლებიც ბევრ ევროპულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში პარლამენტის არჩევნებისათვის იქნა მიღებული, ძალიან ფრაგმენტულ პარტიულ სისტემამდე მიგვიყვანეს, სადაც უმრავლეს შემთხვევაში ერთი პარტია არ აკონტროლებს საპარლამენტო უმრავლესობას. ამიტომაც მთავრობის ფორმირებისათვის ვაჭრობა ძალიან დიდია.⁴⁷⁵

ამის პარალელურად, მეცნიერთა აზრით, თუ პოლიტიკას შეუძლია ჩამოაყალიბოს უმრავლესობა, თუ პრეზიდენტი არის ინტეგრირებული პარტიულ სისტემაში და არჩევნებთან დაკავშირებული სხვადასხვა ინსტიტუციონალური და სოციალურ-ფსიქოლოგიური ფაქტორები ეხმარება საპრეზიდენტო და საკანონმდებლო უმრავლესობის დამთხვევას, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას შეუძლია იმუშაოს მინიმალური კონფლიქტური გზით, გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობის სახით. ამის საშუალებით იზრდება დემოკრატიის კონსოლიდაცია და სტაბილურობა. პარტიული სისტემა შეიძლება გადამწყვეტი ფაქტორი იყოს ამ უმრავლესობის ჩამოყალიბებისათვის, და ეს ხელს უწყობს საპრეზიდენტო და საკანონმდებლო უმრავლესობის დამთხვევას⁴⁷⁶.

ამ ორი შესაძლო სისტემიდან სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში შეიძლება ითქვას, რომ 1995 წლიდან, როგორც უკვე ნაშრომის წინა თავში ვნახეთ, პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიულობა ერთმანეთს ძირითადად ემთხვევა, ეს ქვეყნები პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემით ფუნქციონირებენ და შესაბამისად სახეზეა საპარლამენტო უმრავლესობის მთავრობა.

გარდა ერთპარტიული უმრავლესობის მთავრობისა, აღსანიშნავია კოალიციური მთავრობის საკითხი, რაც ძალიან ხშირი შემთხვევაა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში. მაგალითად, საფრანგეთში არაერთ ასეთ შემთხვევას პქონდა ადგილი 1958 წლის შემდეგ. რაც შეეხება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს, აქ კოალიციური მთავრობა იშვიათი შემთხვევაა, რადგან პრაქტიკაში საპარლამენტო არჩევნებში თითქმის ყოველთვის პრეზიდენტის პარტია იმარჯვებს და ერთპარტიულ მთავრობას აყალიბებს. თუმცა არის გამონაკლისებიც და ეს სომხეთის კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ფიქსირდება. მაგალითად, 2004 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, რესპუბლიკურმა პარტიამ გაზარდა თავისი წარმომადგენლობა ახალ პარლამენტში, რამაც მისცა მას

⁴⁷⁴ იხ. Oleh Protsyk, Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes. გვ. 742.

⁴⁷⁵ იხ. Shin-Goo Kang, დასახ. ნაშრ., გვ. 12.

⁴⁷⁶ იხ. Oleh Protsyk, Prime ministers' identity in semi-presidential regimes, გვ. 351-352.

შესაძლებლობა ჰქონოდა მთავრობაში პრემიერ-მინისტრისა და რამდენიმე მინისტრის პოსტები. თუმცა ეს აშკარად არ იყო საკმარისი, იმისათვის, რომ არა მხოლოდ ჩამოეყალიბებინათ ერთპარტიული მთავრობა, არამედ ასევე მიეღოთ პარლამენტის სპიკერის პოსტი. საბოლოოდ 2004 წლის ივნისში პირველად პოსტსაბჭოური სომხეთის ისტორიაში, ჩამოყალიბდა კოალიციური მთავრობა ძირითადი პროსაპრეზიდენტო პოლიტიკური ძალების მონაწილეობით.⁴⁷⁷ მმართველი რესპუბლიკურმა პარტიამ არჩევნებზე პარტიული სიების მიხედვით მოიპოვა ხმათა უმრავლესობა და დააგროვა თითქმის ხმათა 24 %. ოპოზიციურმა ბლოკმა „სამართლიანობა“ ქოჩარიანის მთავარი მოწინააღმდეგის დემირჩიანის ხელმძღვანელობით 14 %-ზე ოდნავ მეტი ხმა მიიღო. საარჩევნო მართონის დანარჩენი ფინალისტები გახდნენ პარტია „კანონიერების ქვეყანა“ 11.8 % ხმით, „დაშნაკცუტიუნი“ (10.5 %). რესპუბლიკური პარტია, პარტია „კანონიერების ქვეყანა“ და „დაშნაკცუტიუნი“ რომლებმაც მაისის ბოლოს გამართულ საპარლამენტო არჩევნებში დააგროვეს უმრავლესობა 131 დეპუტატის მანდატიდან, ხელი მოაწერეს ახალი მინისტრთა კაბინეტის ფორმირების პრინციპებს და შეთანხმდნენ პარლამენტში ხელმძღვანელ პოსტებთან დაკავშირებით. სამ პროსაპრეზიდენტო პარტიას შორის რამდენიმედღიანმა კონსულტაციებმა, რომელშიც განმსაზღვრელ როლს თვით პრეზიდენტი ქოჩარიანი ასრულებდა, ისინი პრეზიდენტის განმარტებით „მთავრობის საქმიანობაზე ერთობლივ პასუხისმგებლობის“ ფორმულირებამდე მიიყვანა. „მე მზად ვარ გავინაწილო მათთან პასუხისმგებლობა ქვეყნის ბედზე უახლოესი 4-5 წლის განმავლობაში“ განაცხადა პრეზიდენტმა. ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ როგორც პარლამენტი ისე მთავრობა იქნებიან ახლანდელი ხელისუფლების პოლიტიკური ძალების კონტროლის ქვეშ.⁴⁷⁸

აქედან გამომდინარე, 2004 წელს სპეციალისტები მიუთითებდნენ, რომ სომხეთში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია ფუნქციონირებს როგორც „ნახევრად საპრეზიდენტო“ მოდელი. თუმცა თვით ფაქტი იმისა, რომ საპარლამენტო არჩევნებში პრეზიდენტის პარტიის წაგების შემთხვევაში (ან საპარეზიდენტო არჩევნების დროს ოპოზიციური პარტიის გამარჯვების შემთხვევაში) შესაძლებელია „თანაცხოვრების“ პერიოდის დადგომა, პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობების ცვალებადი ხასიათი და ხელისუფლების განხორციელების მოდელი საშუალებას გვაძლევს გავაკეთოთ დასკვნა, რომ მთავრობის ფორმირება (და შესაბამისად, პასუხისმგებლობა) პირდაპირ დამოკიდებულია ხელისუფლების უმაღლეს ინსტიტუტებში პოლიტიკური ძალების განლაგებაზე. უმრავლესობა მიმომხილველების აზრით, საპარლამენტო არჩევნების საერთო შედეგებმა მოქმედი პრეზიდენტის ქოჩარიანის პოზიციების გამყარება გამოიწვია.⁴⁷⁹

საერთოდ კოალიციური მთავრობის ფორმირებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს პრეზიდენტის პარტიის პოზიციას, რადგან როდესაც იგი ფლობს მნიშვნელოვან ადგილებს პარლამენტში, მაგრამ არასაკმარისს მთავრობის ფორმირებისათვის, პრეზიდენტი ყოველთვის

⁴⁷⁷ Симоишвили Л., Государственно-правовая модель Республики со смешанной формой правления (теоретический анализ) Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Институт государства и права Российской Академии Наук, Москва 2004, с. 117-118.

⁴⁷⁸ там же, с. 118.

⁴⁷⁹ ივ. Симоишвили Лия Робертовна, დასახ. ნაშრ., გვ. 117-118.

დაინტერესებულია ჩამოაყალიბოს კოალიციური მთავრობა, რადგან ერთპარტიული მთავრობის შექმნას ის ვერ ახერხებს და არც პარლამენტის დათხოვნა უახლოეს პერიოდში არ მოუტანს სათანადო შედეგებს. ამიტომაც სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ ორ ძირითად ინტერესს - პრეზიდენტის პარტიას კოალიციაში და პრეზიდენტის პარტიიდან იდეოლოგიური დაშორებას არსებითად დიდი და მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს კოალიციის ფორმირებაზე...⁴⁸⁰

მთავრობის ფორმირების საკითხთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში უპარტიო კაბინეტების ფორმირების შესახებაც. პარტიული მთავრობის გარდა, ზოგჯერ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ადგილი აქვს ე.წ. უპარტიო მთავრობის ჩამოყალიბებას. ეს შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტები არ არიან პარტიის წევრები ან მაშინ, როდესაც პარტიული სისტემა და არჩევნები პრეზიდენტს არ აძლევს საშუალება ჩამოაყალიბოს პარტიული მთავრობა. სამეცნიერო ლიტერატურაში მიუთითებენ ტექნიკური კაბინეტის შექმნის სხვადასხვა საფუძვლებზე:

ჰიპოთეზა 1. ტექნიკური კაბინეტის სიხშირე გამომდინარეობს გაერთიანებული, ტოტალური (საკანონმდებლო და კაბინეტთან ურთიერთობაში) საპრეზიდენტო ხელისუფლებისაგან.

ჰიპოთეზა 2. ტექნიკური კაბინეტი უფრო ხშირია პოლარიზებულ და ფრაგმენტულ პარლამენტში.

ჰიპოთეზა 3. ტექნიკური კაბინეტი უფრო მეტად მოსალოდნელია იმ დროის მონაკვეთში, როდესაც მთავრობის ფორმირებაზე გავლენა აქვს საარჩევნო დავების განხილვებს.

ჰიპოთეზა 4. ტექნიკური კაბინეტის შექმნა უფრო სავარაუდოა, როდესაც მას წინ უსწრებდა ტექნიკური კაბინეტი.⁴⁸¹

სპეციალისტთა აზრით, პარტიული კაბინეტები უფრო ხშირია ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, ვიდრე ტექნიკური კაბინეტები,⁴⁸² თუმცა ტექნიკური კაბინეტი ჩვეულებრივი მოვლენაა, როდესაც ასამბლეა ისე ფრაგმენტულია, რომ პარტიების დიდი რაოდენობა წარმოდგენილია მინიმალურად გამარჯვებული კოალიციის სახით. ამ მოდელისათვის დამახასიათებელია, რომ ტექნიკური კაბინეტი ასევე ჩვეულებრივი მოვლენაა, როდესაც არჩევნებიდან გასულია 6 თვე, და არჩევნების შედეგები კაბინეტის ფორმირებისათვის ნაკლებად არის გადამწყვეტი.⁴⁸³ მნიშვნელოვანია, რომ ტექნოკრატიული კაბინეტებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შიდა კონფლიქტების დაბალი დონე ახასიათებთ. ეს ძირითადად ხდება პრემიერ-მინისტრების მზაობის გამო - დათანხმდნენ პრეზიდენტის ჩარევას აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმეებში. სრული და სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობის მზარდაჭერის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სრული გაკონტრო-

⁴⁸⁰ იხ. Shin-Goo Kang, დასახ. ნაშრ., გვ. 94.

⁴⁸¹ იხ. Schleiter and Edward Morgan-Jones, დასახ. ნაშრ., გვ. 11-15.

⁴⁸² იქვე, გვ. 10.

⁴⁸³ იქვე, გვ. 18.

ლების შესაძლებლობის არარსებობა ძირითადად ტექნოკრატი პრემიერ-მინისტრებისათვისაა დამახასიათებელი.⁴⁸⁴

ხშირად სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ პრეზიდენტები უპარტიო მთავრობის მინისტრებს მთავრობაზე გაგვლენის მოხდენის საშუალებად იყენებენ და ეს შეესაბამება საპარლამენტო და საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის შემადგენლობის თეორიულ საფუძვლებს. საპარლამენტო რეჟიმებში 90-იანი წლების იტალიისა და 1960 წლამდე შვედეთის გამოკლებით, კაბინეტში ტექნიკური მინისტრების დანიშვნა იშვიათია, საპრეზიდენტო სისტემაში პირიქით, მთავრობის წევრების დიდი ნაწილი ჩვეულებრივ უპარტიოები არიან.⁴⁸⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ პირდაპირი გაგებით, ვერ ვიტყვით, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ადგილი ჰქონდა უპარტიო მთავრობის დანიშვნას. თუმცა როგორც აზერბაიჯანში, ისე საქართველოსა და სომხეთში არის მთავრობაში ცალკეული უპარტიო წევრების დანიშვნის პრაქტიკა. ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ თითქმის ყველა მოწვევის პარლამენტში სამივე ქვეყანაში პრეზიდენტის პარტია ფლობდა საპარლამენტო უმრავლესობას. სომხეთში იყო რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც მთავრობა პრეზიდენტის პარტიის წარმომადგენლების გარდა, ამ პარტიასთან კოალიციაში მყოფი პარტიის წევრებითაც დაკომპლექტდა, რომლებსაც სამთავრობო პორტფელები საპარლამენტო არჩევნების შედეგების პროპორციულად ერგოთ. აღსანიშნავია, რომ სომხეთში დღეს მოქმედ მთავრობაშიც საპარლამენტო უმრავლესობის მინისტრების გარდა, საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული სხვა პარტიის კანდიდატებიც შედიან. თუ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრაქტიკას გავითვალისწინებთ, უნდა ითქვას, რომ ამ ქვეყნებში 1995 წლიდან ძირითადად კონსოლიდირებული უმრავლესობის მთავრობები ყალიბდებოდა. ამ დროს საპარლამენტო უმრავლესობას წარმოადგენდა როგორც პრემიერ-მინისტრი, ისე პრეზიდენტი. მართალია პრაქტიკაში ყოფილა კონფლიქტები პრემიერსა და პრეზიდენტს შორის და ამას ისიც ადასტურებს, რომ ამ ქვეყნებში მოკლე დროში არაერთი პრემიერ-მინისტრი შეიცვალა, თუმცა ეს დაძაბულობა თითქმის არასდროს არ იყო გამოწვეული მათ შორის პარტიული განსხვავებულობით.

ამდენად, ჩვენი აზრით, საქართველოსა და სომხეთში მცირე ხარვეზებით, მაგრამ მაინც დამკვიდრებულია ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი მთავრობის ფორმირების წესი, ხოლო აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში საერთოდ დარღვეულია ტრადიციული ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრინციპი, რადგან აქ პრეზიდენტი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და ამავე დროს არსებობს კოლეგიური მთავრობა, როგორც აღმასრულებელი ორგანო. სამივე სახელმწიფოში მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩამოყალიბებაში აქტიურად მონაწილეობს პრეზიდენტი. ასეთი მოწყობა მიუხედავად პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევისა, არ შეესაბამება ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრინციპებს.

⁴⁸⁴ იხ. Oleh Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, გვ. 156.

⁴⁸⁵ იხ. Petra Schleiter and Edward Morgan-Jones, დასახ. ნაშრ., გვ. 6-7.

საბოლოოდ მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობის შეფასებისათვის სხვადასხვა მეთოდი შეიძლება იქნას გამოყენებული, მაგრამ მათგან საინტერესოა ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მეტკალფის ფორმულა. ამ პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობის აღსანიშნავად მეტკალფი განსაზღვრავს ცნებას - „კაბინეტის ფორმირების უფლებამოსილება“. ის მთავრობის ფორმირების პროცესის შეფასებისათვის იყენებს შემდეგ ფორმულას:

- 4 პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრებს ასამბლეის თანხმობის გარეშე;
- 3 პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრებს ასამბლეის თანხმობით;
- 2 პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრებს ასამბლეის დამტკიცებით ან ნდობით;
- 1 პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც საჭიროებს ასამბლეის ნდობას, პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს სხვა მინისტრებს პრეზიდენტის თანხმობით.
- 0 პრეზიდენტს არ შეუძლია დაასახელოს მინისტრების კანდიდატურები ასამბლეის რეკომენდაციის გარეშე.⁴⁸⁶

თუ ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მთავრობის ფორმირების პროცესს შევაფასებთ, შემდეგ სურათს მივიღებთ (ცხრილი 17):

ცხრილი 17. მთავრობის ფორმირების პროცესის შეფასება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მეტკალფის მეთოდის მიხედვით

№	ქვეყანა	შეფასების ქულა
1	აზერბაიჯანი	4
2	საქართველო	1
3	სომხეთი	2

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ მთავრობის ფორმირების პროცესის შეფასების მეტკალფის მეთოდზე დაყრდნობით.

ამგვარად, როგორც ვხედავთ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მთავრობის ფორმირების, მინისტრების დანიშვნის ორი განსხვავებული წესი მოქმედებს: პირველ შემთხვევაში მინისტრებს ნიშნავს პრეზიდენტი (აზერბაიჯანი, სომხეთი), ხოლო მეორე შემთხვევაში მინისტრების დანიშვნა პრემიერ-მინისტრის მიერ ხდება (საქართველო) და პრეზიდენტის პოზიციები ამ პროცესში საკმაოდ მაღალია.

3.4. პრეზიდენტი და მთავრობის (კაბინეტის) გადაყენება

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, განსაკუთრებით პოსტსაბჭოურ სივრცეში, ძალიან ხშირია სამთავრობო ცვლილებები. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებშიც ხშირად იცვლებიან მთავრობის ცალკეული წევრები თუ პრემიერ-მინისტრები, ბევრ შემთხვევაში ასევე მთლიანი მთავრობებიც. რა შემთხვევაში შეიძლება გადაყენებული იქნას მთავრობა? კონსტიტუციური

⁴⁸⁶ Metcalf L.K., Lee Kendall, Measuring Presidential Power. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No 5, 2000, p. 669.

პრაქტიკის გათვალისწინებით, სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ნახევრად საპრეზიდენტო სიტემაში მთავრობის გადაყენების რამდენიმე საფუძველს:

ა) პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას უნდობლობის გამოცხადების საფუძველზე, ნდობაზე უარის თქმის შემთხვევაში ან პარლამენტის წარდგინებით; ეს არ ნიშნავს სანქციას პარლამენტის წინააღმდეგ ამ გადაწყვეტილების გამო;

ბ) როგორც „ა“ შემთხვევაში, მაგრამ პრეზიდენტს აქვს არჩევანი გადააყენოს მთავრობა, და დანიშნოს ახალი მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი;

გ) პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს მთავრობა ნებისმიერ დროს; (ა) პროცედურის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში ან (ბ) პროცედურის შესაბამისად.⁴⁸⁷

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში მინისტრთა კაბინეტის გადაყენება სხვადასხვა საფუძველით შეიძლება განხორციელდეს. პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს მთავრობა როგორც მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების ან ნდობაზე უარის თქმის შემთხვევაში, ისე ნებისმიერ დროს საკუთარი ინიციატივით. მთავრობის გადაყენების საკითხზე მსჯელობისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს პრეზიდენტის უფლებამოსილებაზე გადააყენოს მთავრობა თავისი სურვილით, მიიღოს მთავრობის გადადგომა და გადააყენოს ცალკეული მინისტრები ინდივიდუალურად. უნდა აღინიშნოს, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადაყენების საკითხი გარკვეული თავისებურებებით გამოირჩევა, რაც არსებითად განსხვავდება ტრადიციულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში დამკვიდრებული პროცედურებისაგან. აქ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად გაზრდილია და მთავრობის გადაყენება მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობასთან ურთიერთობებზე, მთავრობისადმი უნდობლობასა და ნდობაზე უარის თქმაზე არ არის დამოკიდებული.

პრეზიდენტის უფლებამოსილება მთავრობის გადაყენების შესახებ ყველაზე ძლიერადაა გამოხატული აზერბაიჯანში. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ მინისტრს მილი-მეჯლისის თანხმობით, მაგრამ მას დამოუკიდებლად შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი, ასევე თანამდებობაზე როგორც ნიშნავს, ისე გადააყენებს მთავრობის წევრებს. პრეზიდენტი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მინისტრთა კაბინეტის გადაყენების შესახებ.⁴⁸⁸ როგორც ვნახეთ, მინისტრთა კაბინეტის გადაყენება აზერბაიჯანში სრულად პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედის, უფრო მეტიც, აღსანიშნავია აზერბაიჯანის სისტემის ერთ-ერთი თავისებურება, რომლის მიხედვით თითქმის ყველა უმაღლეს თანამდებობაზე დანიშნა და დამტკიცება მხოლოდ პრეზიდენტის წარდგინებით ხდება. აზერბაიჯანელი სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ: „როდესაც

⁴⁸⁷ იხ. Bahro H., დასახ. ნაშრ., გვ. 21.

⁴⁸⁸ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109.

ადმასრულებელ ხელისუფლებაზე საუბრისას მხედველობაში ვიღებთ პრეზიდენტს, გარკვეულად ჩრდილში რჩება კაბინეტი. ასეთი დუბლირება აუფასურებს პრემიერ-მინისტრის ფიგურას, რომელსაც საზოგადოება როგორც ჩანს, არ აღიქვამს ხელმძღვანელად. მეორე მხრივ, ყველა მინისტრი პრაქტიკულად აცნობიერებს თავიანთ დამოკიდებულებას პრეზიდენტსა და პრეზიდენტის აპარატზე და მომართულნი არიან არა იმდენად თავიანთი საქმის კეთებისათვის, რამდენადაც იმაზე თუ როგორ მოახდინონ რეაგირება „აპარატის მოქმედებებზე“ „აპარატის კონიუნქტურაზე“ და ა.შ.⁴⁸⁹

სომხეთის კონსტიტუცია მნიშვნელოვნად ზღუდავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას თავისი სურვილით მთავრობის გადაყენების საკითხში. კონსტიტუცია განსაზღვრავს კონკრეტულ საფუძვლებს, რა დროსაც უნდა იქნას გადაყენებული მთავრობა. ამ განსაზღვრული წინაპირობების გარეშე, პრეზიდენტი დამოუკიდებლად ვერ გადააყენებს მთავრობას. მას მსგავსი გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წინადადებით შეუძლია, რაც ვფიქრობთ, მთავრობის დამოუკიდებლობისა და პრემიერ-მინისტრის, როგორც მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებების სასარგებლოდ მეტყველებს. კონკრეტულად, სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის გადადგომას იღებს ეროვნული კრების პირველი სხდომის, რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ თანამდებობის დაკავების, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების, მთავრობის პროგრამის დაუმტკიცებლობის, პრემიერ-მინისტრის მიერ გადადგომის შესახებ თხოვნით მიმართვის ან პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის გათავისუფლებისას.⁴⁹⁰ სხვა შემთხვევებს პრეზიდენტის მიერ დამოუკიდებლად მთავრობის გადაყენების შესახებ, კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს.

პრეზიდენტის უფლებამოსილება თავისი ინიციატივით მთავრობის გადაყენების თაობაზე, აზერბაიჯანის მსგავსად, ასევე მნიშვნელოვანია საქართველოში. საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში, გადააყენოს მთავრობა...⁴⁹¹ მსგავსი უფლებამოსილება მთავრობის, როგორც ადმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხისა და პრეზიდენტზე უპირობო დამოკიდებულების მაჩვენებელია. ასეთი კონსტიტუციური ნორმის გამო, მთავრობა ფაქტიურად ყოველდღიური საფრთხის წინაშეა, რომ იგი ყოველგვარი მიზეზით შეიძლება გადააყენებულ იქნას პრეზიდენტის მიერ. სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ ასეთი საფრთხის პირობებში, როცა პრეზიდენტი აღჭურვილია უფლებით - უმოტივაციოდ, საკუთარი შეხედულებისამებრ გადააყენოს მთავრობა, ეს უკანასკნელი ყოველნაირად ეცდება, „არ გაანაწყენოს“ პრეზიდენტი და არ გაუწიოს მას არანაირი წინააღმდეგობა. იმისათვის, რომ მთავრობისათვის აგვეცილებინა ამგვარი ყოველდღიური შიში, ჯობდა, მისი გადაყენება დასაშვები ყოფილიყო მხოლოდ „კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში“ და არა ნებისმიერ დროს, როცა ამის სურვილი გაუჩნდებოდა პრეზიდენტს. მთავრობაც, შესაბამისად, ეცდებოდა, თავისი საქმიანობით არ გამოეწვია ის

⁴⁸⁹ იხ. Бадалов Р., დასახ. ნაშრ., გვ. 12.

⁴⁹⁰ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 4.

⁴⁹¹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 448.

შემთხვევა, რომლის დადგომის პირობებშიც პრეზიდენტი უკვე იქნებოდა უფლებამოსილი, მის მიმართ ასეთი ღონისძიება გამოეყენებინა.⁴⁹²

რაც შეეხება საქართველოში პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადადგომის მიღებას, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი იღებს მთავრობის, მთავრობის წევრისა და კანონით განსაზღვრულ სხვა თანამდებობის პირთა გადადგომას, უფლებამოსილია მთავრობას, მთავრობის წევრს დააკისროს მოვალეობათა შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის ან მთავრობის ახალი წევრის დანიშვნამდე.⁴⁹³ საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღების შემდეგ.⁴⁹⁴ მთავრობის გადადგომა შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც მთავრობის შემადგენლობა და მისი სამთავრობო პროგრამა ვერ მიიღებს ნდობას. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის იმავე ან ახალ შემადგენლობას. თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, პრეზიდენტი 5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 5 დღის ვადაში დანიშნავს მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით.⁴⁹⁵

კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, საქართველოში მთავრობის გადაყენება შეიძლება გამოიწვიოს პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებამ, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ხორციელდება. თუ პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან არ იზიარებს პარლამენტის გადაწყვეტილებას. თუ პარლამენტი არა უადრეს 90 და არა უგვიანეს 100 დღისა კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. ასევე მთავრობის გადაყენება შეიძლება გამოიწვიოს პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძრამ. თუ დადგენილების მიღებიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა, პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას. პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს მთავრობა თუ პრემიერ-მინისტრი დასვამს მთავრობის ნდობის საკითხს პარლამენტში განსახილველ სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახდო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტებზე და თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტს აქვს არჩევანის უფლება და მას შეუძლია არ გადააყენოს მთავრობა, დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.⁴⁹⁶

⁴⁹² ბადრი კოჭლამაზაშვილი, სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება საქართველოში კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, *ქართული სამართლის მიმოხილვა*, №7/2004-1, გვ. 188.

⁴⁹³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 448.

⁴⁹⁴ იქვე, გვ. 454-455.

⁴⁹⁵ იქვე, გვ. 455.

⁴⁹⁶ იქვე, გვ. 456-457.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში გარკვეული შეუსაბამობაა მინისტრების მიერ უფლებამოსილების მოხსნისა და დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებებს შორის. საქმე იმაშია, რომ მინისტრები ინიშნებიან პრემიერ-მინისტრის მიერ, მაგრამ უფლებამოსილებას პრეზიდენტის წინაშე იხსნიან, მაშინ როდესაც კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-5 პუნქტი პრემიერ-მინისტრს ანიჭებს მთავრობის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლებამოსილებას.⁴⁹⁷ არსებული წესი ვფიქრობთ, მნიშვნელოვნად ზღუდავს მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებებს, არ შეესაბამება პრაქტიკაში დამკვიდრებულ კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს და უფრო გამართლებულია ისინი უფლებამოსილებას პრემიერ-მინისტრის წინაშე იხსნიდნენ, ვინც ინიშნავს და ათავისუფლებს მათ თანამდებობიდან.

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, როგორც აღვნიშნეთ, პრეზიდენტს აქვს უფლება თანამდებობიდან გაათავისუფლოს ცალკეული მინისტრები. ამ შემთხვევაში მინისტრის გათავისუფლებას არანაირი კავშირი არ შეიძლება ჰქონდეს მთავრობის კოლეგიურ პასუხისმგებლობასთან და მთავრობის წევრის გათავისუფლების საფუძველი ექსკლუზიურად პრეზიდენტის განსასაზღვრია. პრეზიდენტის ეს უფლებამოსილება ვერ იქნება გამართლებული, ვინაიდან იგი არ შეესაბამება მთავრობის, როგორც კოლეგიური პასუხისმგებლობის მქონე ორგანოს კონსტიტუციურ ბუნებას. კონსტიტუციაში ასეთი უფლებამოსილების არსებობა მიუთითებს, რომ ამ სახელმწიფოში შესუსტებულია მთავრობის სტატუსი და მაღალია მთავრობის კომპეტენციებში პრეზიდენტის ჩარევის ხარისხი. თუ მთავრობა ერთიანი სამთავრობო გუნდის სახით განიხილება, რომელსაც აქვს თავისი სამთავრობო პროგრამა და რომელსაც პარლამენტი ნდობას უცხადებს, პრეზიდენტს ამ სამთავრობო პროგრამის განხორციელებაში მონაწილე რომელიმე წევრის (მინისტრის) გადაყენების უფლება, უკიდურეს შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის გარეშე არ უნდა გააჩნდეს. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან კი აზერბაიჯანსა და საქართველოში პრეზიდენტს ეს უფლება კონსტიტუციურად გააჩნია. აზერბაიჯანში პრემიერ-მინისტრი ამ პროცესში საერთოდ არ მონაწილეობს, ხოლო საქართველოში მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრები პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიშნებიან თანამდებობაზე და თავისუფლებიან თანამდებობიდან პრეზიდენტთან შეთანხმებით, პრეზიდენტს უფლება აქვს თანამდებობიდან გაათავისუფლოს ცალკეული მინისტრები. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები.⁴⁹⁸ სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ ბევრ გაუგებრობას ბადებს ეს პუნქტი, რომელიც საზგასმით გამოკვეთს პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებას: „თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები.“ ამ დროს პრემიერ-მინისტრის უფლებაა, გაათავისუფლოს მთავრობის წევრები (79-ე მუხლი). აქ გაუგებარია, –

⁴⁹⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 454.
⁴⁹⁸ იქვე, გვ. 448.

დასახელებული სამი მინისტრი ორმაგი დარტყმის ქვეშ რჩება, თუ პრეზიდენტის უფლება მათ პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის პასუხისმგებლობისაგან იცავს. მთლიანობაში კი აქ რუსული კონსტიტუციის თავისებური გავლენა ჩანს და ეს არის!⁴⁹⁹ უნდა ითქვას, რომ ეს სულაც არ ნიშნავს აღნიშნული მინისტრების ორმაგ დაქვემდებარებაში ყოფნას, პირიქით ეს ნორმა ხაზს უსვამს ე.წ. ძალოვანი მინისტრების პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ფარგლებში უპირატეს ყოფნას, რაც ე.წ. რუსული მოდელიდან გამომდებულ მექანიზმს წარმოადგენს. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-5 პუნქტი პრემიერ-მინისტრს ანიჭებს მთავრობის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლებამოსილებას,⁵⁰⁰ რაც კონსტიტუციურად პირდაპირი გაგებით ნიშნავს, რომ პრემიერ-მინისტრს სხვა მინისტრებთან ერთად აღნიშნული მინისტრების თანამდებობიდან გადაყენებაც შეუძლია, თუმცა 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის არსებობის პირობებში ნაკლებად სავარაუდოა პრემიერ-მინისტრმა მიიღოს მსგავსი გადაწყვეტილება, მაგრამ სათანადო ვითარების შემთხვევაში მსგავსი კონსტიტუციური ნორმები პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის სერიოზული პოტენციური კონფლიქტის შემცველიცაა. უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავს ნორმას ითვალისწინებდა მაგალითად, სომხეთის კონსტიტუციაში ცვლილებების პროექტი 2004 წელს, რომელიც პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წარდგინების გარეშე საგარეო საქმეთა მინისტრისა და თავდაცვის მინისტრის გათავისუფლების უფლებამოსილებას ეხებოდა. ამ პროექტთან დაკავშირებით საკმაოდ კრიტიკული შენიშვნა გამოთქვა ვენეციის კომისიამ. კომიის აზრით ეს გაუმართლებელი იყო.⁵⁰¹ ამიტომაც საბოლოოდ, სომხეთშიც უარყოფილ იქნა ეს კონსტიტუციური ნორმა და დღეს ყველა მინისტრს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის საწყის ეტაპზე, საკონსტიტუციო კომისიაში უკვე იქნა ყურადღება გამახვილებული ამ საკითხზე და ჩვენი აზრით, კომისიამ მართებული პოზიციას დაადგა, როდესაც აღნიშნა, რომ სამუშაო ჯგუფში ჩამოყალიბდა ერთიანი პოზიცია კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის გ) ქვეპუნქტსა და 79-ე მუხლის მე-5 პუნქტს შორის ერთგვარი შეუსაბამობის არსებობის თაობაზე. ...ცხადია, რომ საჭიროა ამ დებულებების ჰარმონიზაცია, ამასვე მიუთითებს თავისი დასკვნის მე-20 პუნქტში ვენეციის კომისია. ამასთან, თუ მთავრობა ჩამოყალიბდება აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ და თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოს, აზრს კარგავს მთავრობის ცალკეულ წევრთა ამგვარი „ორმაგი დაქვემდებარება“, რაც მთავრობის ბუნების ერთიანობის პრინციპსაც ეჭვქვეშ აყენებს.⁵⁰²

⁴⁹⁹ ოთარ მეღვინე, საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, *ქურნალი ქართული სამართლის მიმოხილვა*, №7/2004-4, გვ. 648.

⁵⁰⁰ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 454.

⁵⁰¹ CDL(2004)117, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comments on Three Sets of Proposals for Constitutional Amendments in Armenia, by Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Strasbourg, 18 November 2004, Opinion no. 313/2004, p. 7.

⁵⁰² იხ. გიორგი კვერენხილაძის დასახ. მოხსენება.

ამდენად სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრაქტიკა ადასტურებს, რომ პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა ყოველთვის მხოლოდ პრეზიდენტის ნებაზეა დამოკიდებული და შესაბამისად, პრეზიდენტს გააჩნია განუზომლად დიდი უფლებამოსილება მთავრობის გადაყენებასთან დაკავშირებით. პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო მისი გადადგომა ავტომატურად მთელი მთავრობის შემადგენლობის გადაყენებას იწვევს. აღსანიშნავია, რომ ვინაიდან მთავრობა თავისი არასრულფასოვანი აღმასრულებელი ხელისუფლების გამო, მთლიანად პრეზიდენტზეა დამოკიდებული, ხშირად მთავრობის გადაყენებას პრემიერ-მინისტრის გადაყენების საშუალებით ახერხებენ სამხრეთ კავკასიის რესპუბლიკების პრეზიდენტები. ამის პრაქტიკულ მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოში ბოლო 5 წლის განმავლობაში არსებული პრაქტიკა, როდესაც უკვე მე-5 პრემიერ-მინისტრი შეიცვალა და ამდენჯერვე დამტკიცდა მთავრობა პარლამენტის მიერ. საბოლოოდ შეიძლება დავასკვნათ, რომ მინისტრთა კაბინეტის გადაყენების საკითხში სამივე სახელმწიფოში პარლამენტის როლი მინიმუმამდეა დაყვანილი, რაც აძლიერებს პრეზიდენტის გავლენას როგორც მთავრობაზე ისე, საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე. კლასიკურ ფრანგულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში და ევროპის იმ ქვეყნებში, სადაც პრეზიდენტი არის მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაური, მას მთავრობის დათხოვნა მხოლოდ განსაკუთრებულ სამთავრობო პოლიტიკური კრიზისის დროს შეუძლია და არა საკუთარი ნებასურვილით, მით უმეტეს, როდესაც პრეზიდენტი არ წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს საქართველოსა და სომხეთში.

ამიტომაც პრეზიდენტის კომპეტენციაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უდიდესი კონცენტრაციის გამო, ზოგიერთი სპეციალისტი სომხეთსა და აზერბაიჯანს რუსეთთან, ყაზახეთთან, ბელორუსთან და თურქმენეთთან ერთად სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებს უწოდებს. მიუთითებენ, რომ ეს სახელმწიფოები ხასიათდება პრეზიდენტის თითქმის შეუზღუდავი ხელისუფლებით, ისეთი უფლებებით, როგორიცაა პრემიერ-მინისტრების და სხვა უმაღლესი თანამდებობის პირების თვითნებურად განთავისუფლება. ასევე პრეზიდენტები ამ ქვეყნებში ხელისუფლების სხვა შტოებთან იყოფენ საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას, რაც მათ საზოგადოებრივ ცხოვრების ყველა სფეროში ჩარევის საშუალებას აძლევს.⁵⁰³

მთავრობის გადაყენების საკითხთან დაკავშირებული კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხილვის შემდეგ, უფრო მეტი თვალსაჩინოებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ზოგიერთი შედარებითი სტატისტიკური მეთოდის გამოყენება. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიყენება მთავრობის გადაყენების პროცესის შეფასების რამდენიმე მეთოდი, რომელთა შორის აღსანიშნავია მეტკალფის ფორმულა, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ფასდება შემდეგი კრიტერიუმით:

- 4 პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს თავისი სურვილის მიხედვით;
- 3 პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს ასამბლეის თანხმობით;

⁵⁰³ Elgun A. Taghiyev, Measuring Presidential Power In PostSoviet Countries, CEU Political Science Journal (CEU Political Science Journal), issue: 03 / 2006, p. 16.

- 2 პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს, მხოლოდ განსაზღვრულ გარემოებებში;
- 1 პრეზიდენტი გადააყენებს მინისტრებს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წინადადებით;
- 0 მინისტრები შეიძლება გადაყენებულ იქნენ მხოლოდ ასამბლეის მიერ უნდობლობის ვოტუმის საფუძველზე.⁵⁰⁴

აღნიშნული ფორმულის გამოყენებით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტის უფლებამოსილება მთავრობის გადაყენების საკითხთან მიმართებით შეიძლება წარმოვიდგინოთ შემდეგი სახით (ცხრილი 18):

ცხრილი 18. პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების შეფასება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მეტკალფის მეთოდის მიხედვით

№	ქვეყანა	შეფასების ქულა
1	აზერბაიჯანი	4
2	საქართველო	2
3	სომხეთი	1

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების შეფასების მეტკალფის მეთოდზე დაყრდნობით.

როგორც ვხედავთ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მთავრობის გადაყენების სხვადასხვა წესი მოქმედებს და მეტკალფის ფორმულის გამოყენების შედეგად თითოეულ ქვეყანაში განსხვავებული შეფასებები მივიღეთ. ყველაზე ფართო უფლებამოსილება პრეზიდენტს მთავრობის გადაყენების საკითხში აზერბაიჯანში გააჩნია, სადაც კონსტიტუციის მიხედვით, მას ფაქტიურად ნებისმიერ შემთხვევაში შეუზღუდავად შეუძლია როგორც მთელი მთავრობის, ისე ცალკეული მინისტრების გადაყენება. შედარებით შეზღუდულია პრეზიდენტი მთავრობისა და ცალკეული მინისტრების გადაყენებაში სომხეთსა და საქართველოში.

უნდა ითქვას, რომ მთავრობის გადაყენების არსებული კონსტიტუციური მექანიზმები ხელს უწყობენ მთავრობების ხშირ ცვლას სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, რაც უარყოფითად მოქმედებს საერთოდ მმართველობის მოდელის ეფექტურ ფუნქციონირებაზე. გარდამავალი პერიოდში მყოფი რეჟიმებისათვის (როგორც 1990 წელს ყოფილ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში) დამახასიათებელია შორეულ პერსპექტივაზე გათვლილი პოლიტიკური რეფორმების საჭიროება, და ხანმოკლე მთავრობებს არა აქვთ დრო გაატარონ თანამიმდევრული პოლიტიკა, რაც უარყოფითად მოქმედებს დემოკრატიზაციის პროცესსა და სისტემის სტაბილურობაზე.⁵⁰⁵

და ბოლოს, უნდა ითქვას, რომ მთავრობას შეუძლია საკუთარი ინიციატივითაც გადადგეს, რასაც მთავრობის სახელით პრემიერ-მინისტრი აკეთებს. ასეთი გადაწყვეტილება სხვადასხვა გარემოებით შეიძლება იყოს განპირობებული, თუმცა ძირითადად ეს სამთავრობო კონფლიქტების დროს ხდება. სამთავრობო კრიზისის დროს, რა მიზეზიც არ უნდა ედოს მას საფუძველად, მთავრობის შიგნით უთანხმოება თუ

⁵⁰⁴ იხ. Metcalf, Lee Kendall, Measuring Presidential Power, გვ. 27.
⁵⁰⁵ იხ. Thomas Sedelius, Joakim Ekman, დასახ. ნაშრ., გვ. 17.

პარლამენტის უნდობლობის ვოტუმი, პრემიერ-მინისტრმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება გადადგომის შესახებ. მან შეიძლება წარმოადგინოს განცხადება მთავრობის სახელით გადადგომის თაობაზე, და ეს წინადადება მიღებულ უნდა იქნას. რა თქმა უნდა ცალკეულ მინისტრებს შეუძლიათ გადაგნენ პრემიერ-მინისტრისაგან დამოუკიდებლად, მაგრამ მთავრობის ძირითადი შემადგენლობა შენარჩუნებულია, ვიდრე პრემიერ-მინისტრი მთავრობის სახელით არ გააკეთებს განცხადებას გადადგომის შესახებ. სამთავრობო კონფლიქტებში მთავრობის შესაძლო გადადგომის ამგვარი მუქარა ხშირად, გარკვეულ შემთხვევებში გარემოებას წარმოადგენს. საპარლამენტო პრინციპების თანახმად, მთავრობის გადადგომის მუქარა, რომელიც პარლამენტის ნდობით სარგებლობს, პარლამენტისა და მთავრობისაგან განსხვავებული პრეზიდენტის დამოუკიდებელ პოლიტიკაზე გავლენის საშუალებას წარმოადგენს.⁵⁰⁶

3.5. პრეზიდენტი და მთავრობისადმი (კაბინეტისადმი) ნდობის გამოცხადება

პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრების (მინისტრების) დანიშვნა მართალია მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა მთავარი მომენტი მთავრობის ფორმირების საკითხში. მთავრობა რეალურად მუშაობას შეუდგება მას შემდეგ, როდესაც მისი შემადგენლობა და სამთავრობო პროგრამა ნდობას მიიღებს პარლამენტში. მთავრობის, როგორც კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანოს სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვაზე კოლექტიურადაა პასუხისმგებელი. ამდენად აუცილებელია მთავრობას გააჩნდეს სამთავრობო პროგრამა, რომლის მიხედვითაც უნდა განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება თავისი უფლებამოსილების ვადაში. ამდენად პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობებში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფერო მთავრობის სამთავრობო პროგრამისა და შემადგენლობისათვის ნდობის საკითხია.

როგორც წესი, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში პარლამენტის არჩევნების შემდეგ, მოქმედმა მთავრობამ უნდა მოიხსნას უფლებამოსილება და ახალმა მთავრობამ მიიღოს ნდობა პარლამენტისაგან. აქვე მნიშვნელოვანია საკითხი იმის შესახებ თუ ვის წინაშე უნდა მოიხსნას მთავრობამ უფლებამოსილება. ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის თავისებურებების შესაბამისად, მთავრობამ უფლებამოსილება უნდა მოიხსნას პარლამენტის წინაშე, მაგრამ ახალი მთავრობა პრეზიდენტმა უნდა წარადგინოს პარლამენტში ნდობის მისაღებად. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისათვის არ არის დამახასიათებელი, მთავრობის მიერ უფლებამოსილების პრეზიდენტის წინაშე მოხსნა და დაუშვებელია ასევე პრეზიდენტის მიერ ახალი მთავრობის ნდობის მიღების გარეშე დანიშვნა.

საფრანგეთის კონსტიტუციის მიხედვით, „თუ ეროვნული კრება მიიღებს გაკიცხვის რეზოლუციას ან არ გამოუცხადებს ნდობას მთავრობის პროგრამას ან საერთო-პოლიტიკურ დეკლარაციას, მაშინ პრემიერ-მინისტრმა პრეზიდენტს უნდა წარუდგინოს განცხადება მთავრობის გადადგომის შესახებ (მუხლი 50). თუმცა აღნიშნავენ, რომ ავტომატური

⁵⁰⁶ იხ. Болдырева Е., დასახ. ნაშრომი.

გადადგომის ამ შემთხვევის გარდა, საფრანგეთში ყველაფერს სინამდვილეში ეროვნული კრების რეალური პოლიტიკური შემადგენლობა წყვეტს. იმ შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთი და იგივე პარტიას ან კოალიციას მიეკუთვნებიან, პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს მთავრობა იმ შემთხვევაშიც კი თუ ის სარგებლობს დეპუტატთა ნდობითა და მხარდაჭერით. მაგრამ თუ ისინი მიეკუთვნებიან საწინააღმდეგო პოლიტიკურ ძალებს, და ამავდროულად პარლამენტი მხარს უჭერს პრეზიდენტს, მაშინ პრეზიდენტს მაინც არ შეუძლია გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი, გადადგომა შეიძლება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის პირადი სურვილით.⁵⁰⁷

რაც შეეხება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს, აქ მთავრობისათვის საპარლამენტო ნდობის საკითხი სხვადასხვაგვარად რეგულირდება. აზერბაიჯანის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს პარლამენტის არჩევნების შემდეგ, მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნასა და ახალი მთავრობის პარლამენტში ნდობის მისაღებად წარდგენას. პირიქით, აქ მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნა დაკავშირებულია პრეზიდენტის არჩევნებთან. მართალია კონსტიტუცია ითვალისწინებს მილი-მეჯლისის მიერ მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტას⁵⁰⁸, მაგრამ თვით ამ საკითხის გადაწყვეტის კონსტიტუციურ მექანიზმს კონსტიტუცია არ ადგენს. ამ საკითხს „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტის დამატებითი გარანტიების შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი განსაზღვრავს. კანონის პირველი მუხლის შესაბამისად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი ყოველწლიურად მილი-მეჯლისის საშემოდგომო სესიის მეხუთე სხდომაზე, აბარებს ანგარიშს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის შესახებ.⁵⁰⁹ ამავე კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის მიერ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხი განსახილველად არ შეიძლება გამოტანილ იქნას არა უადრეს 6 თვისა აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის ან მილი-მეჯლისის დეპუტატთა არჩევნების დღემდე. საკითხი მინისტრთა კაბინეტისათვის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის მიერ უნდობლობის გამოცხადების შესახებ განსახილველად შეიძლება გამოტანილ იქნას იგივე საკითხზე პირველი განხილვიდან 6 თვის გასვლის შემდეგ.⁵¹⁰ იგივე ნორმაზე მითითებით განსაზღვრავს მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს ასევე მილი-მეჯლისის რეგლამენტის 21-1 მუხლი. სხვა რაიმე ნორმას ან პროცედურას რეგლამენტი მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტასთან დაკავშირებით არ ითვალისწინებს.⁵¹¹

⁵⁰⁷ იხ. Марино И., Президент Российской Федерации, გვ. 102.
⁵⁰⁸ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 95, პუნქტი 14.
⁵⁰⁹ Конституционный Закон Азербайджанской Республики «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету министров Азербайджанской Республики», *г. Баку, 24 декабря 2002 года. № 405-ИКТ*, © VneshExpertService
⁵¹⁰ Конституционный Закон Азербайджанской Республики «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету министров Азербайджанской Республики», *г. Баку, 24 декабря 2002 года. № 405-ИКТ*, © VneshExpertService.
⁵¹¹ Закон Азербайджанской Республики «Об утверждении Внутреннего Устава Милли Меджлиса Азербайджанской Республики», *17 мая 1996 года № 74 – ИГ, Опубликовано в «Собрании*

ამდენად როგორც ჩანს, ეს კანონი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს და იგი არ არის გარანტია მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების ან ნდობაზე უარის თქმის საკითხის რეალური გადაწყვეტისათვის. ამ კანონის მიღებამდე, კანონპროექტთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ არის მიმართული აზერბაიჯანის პოლიტიკური სისტემის შეცვლისაკენ. ის მიმართულია მექანიზმის შექმნისაკენ, რომლის მეშვეობითაც მილი-მეჯლისს ექნება შესაძლებლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე განსაზღვრული კონტროლი განახორციელოს „სარეკომენდაციო“ ნდობის ვოტუმის გზით. საპარლამენტო კონტროლის ნებისმიერი არსებითი გაძლიერება, საჭიროებს კონსტიტუციის გადასინჯვას რეფერენდუმის გზით. კონსტიტუციური კანონის პროექტში წარმოდგენილია ამ მექანიზმის საფუძველი. თუმცა მნიშვნელოვანი პროცესუალური დეტალები ჯერ კიდევ საჭიროებს დარეგულირებას. ეს შეიძლება გაკეთდეს კონსტიტუციურ კანონში ან შესაძლებელია მილი-მეჯლისის რეგალმენტში.⁵¹²

მინისტრთა კაბინეტისათვის ნდობის გამოცხადების პროცედურას კიდევ უფრო ფორმალურს ხდის კონსტიტუციის ნორმა, რომლის შესაბამისად მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახლადარჩეული პრეზიდენტის წინაშე ან მის მიერ თანამდებობის დაკავებისა და უფლებამოსილების განხორციელების დაწყების პირველსავე დღეს.⁵¹³ ამგვარი წესი საერთოდ არ შეესაბამება ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემას, ვინაიდან მთავრობის ჩამოყალიბება პარლამენტს გარეთ ფაქტიურად ერთპიროვნულად პრეზიდენტის მიერ ხდება. მაშინ, როდესაც როგორც პრემიერ-მინისტრს, ისე მინისტრებსაც თანამდებობებზე ერთპიროვნულად პრეზიდენტი ნიშნავს, ხოლო პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე პარლამენტისაგან ზედიზედ სამჯერ თანხმობის მიუცემლობის შემთხვევაში, ასევე თავად თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, მთავრობის ნდობის მისაღებად პარლამენტის წინაშე წარდგენა აზრს კარგავს. ამიტომაც ეს მექანიზმი როგორც ჩანს, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე პარლამენტის თანხმობით არის შეცვლილი, რაც ასევე როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

საქართველოშიც კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობა უფლებამოსილებას პრეზიდენტის წინაშე იხსნის და გათვალისწინებული არ არის უფლებამოსილების მოხსნა ახლადარჩეული პარლამენტის წინაშე. კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღების შემდეგ, მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. პრეზიდენტი იღებს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას და მასვე შეუძლია დააკისროს მოვალეობათა შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის

законодательства Азербайджанской Республики» (31 августа 1997 года, № 2, статья 107) («VES Consultancy» LLC

⁵¹² CDL-INF (2001) 26, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on The Draft Constitutional Law of The Republic of Azerbaijan on „Safeguards for Thevote of Confidence to The Cabinet of Ministers by The Milli Maljis“, Adopted by the Venice Commission at its 49th Plenary Meeting, (Venice, 14-15 December 2001), by: Mr Aivars Endzins (member, Latvia), Mr James Hamilton (member, Ireland), Mr Sergio Bartole (substitute member, Italy) Strasbourg, 21 December 2001, p. 6.

⁵¹³ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 116.

დანიშნამდე.⁵¹⁴ ამავე დროს, კონსტიტუცია ითვალისწინებს პრეზიდენტის არჩევის შემდეგ მთავრობის ნდობის მისაღებად პარლამენტის წინაშე წარდგენას. კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის განმავლობაში საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ, შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით 10 დღის ვადაში - მთავრობის წევრების კანდიდატურებს. ამ პუნქტის პირველი წინადადებით გათვალისწინებული პროცედურის დასრულებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად.⁵¹⁵

უფლებამოსილების მოხსნასთან ერთად, აღსანიშნავია მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის განხილვა პარლამენტში. სპეციალისტთა აზრით, ახლადშექმნილმა მთავრობამ, როგორც ერთიანმა გუნდმა, აუცილებლად უნდა მოითხოვოს ხალხის მიერ არჩეული საკანონმდებლო ორგანოს მხარდაჭერა საკუთარი პროგრამის მიმართ, ვინაიდან სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების ცხოვრებაში გატარებაში მდგომარეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების უპირველესი ფუნქცია. ამ ორ შტოს შორის ნდობისა და ურთიერთმხარდაჭერის არარსებობის პირობებში, ალბათ ზედმეტია ქვეყანაში სასიკეთო ცვლილებებზე საუბარი.⁵¹⁶

აზერბაიჯანთან დაკავშირებით ამ საკითხზე ვერ ვისაუბრებთ, რადგან როგორც აღვნიშნეთ, კონსტიტუცია მთავრობის ნდობის მიღების საკითხს არ ითვალისწინებს, ხოლო რაც შეეხება საქართველოს, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მიხედვით, პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან ერთი კვირის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს, ხოლო თუ მთავრობის შემადგენლობამ და მისმა სამთავრობო პროგრამამ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს მთავრობის იმავე ან ახალ შემადგენლობას. თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, საქართველოს პრეზიდენტი 5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე 5 დღის ვადაში, დანიშნავს მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.⁵¹⁷ ამ ნორმებში ყურადსაღებია რამდენიმე მომენტი. პირველ რიგში, აღსანიშნავია პრეზიდენტის მიერ პარლამენტში ნდობის მისაღებად ზედიზედ სამჯერ მთავრობის წარდგენა და მეორე

⁵¹⁴ იხ. საქართველოშიც კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 454-455.

⁵¹⁵ იქვე, გვ. 455.

⁵¹⁶ კვერენხილაძე გ., საფრანგეთის პარლამენტის საქმიანობის სამართლებრივი ასპექტები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 1998, გვ. 110.

⁵¹⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 455-456.

მხრივ, პრეზიდენტის მიერ ნდობის მიუღებლობის შემთხვევაში, პარლამენტის თანხმობის გარეშე პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა.

აღნიშნული ნორმა არაერთი სპეციალისტის კრიტიკის საგანი გახდა საქართველოში. პროფესორი ოთარ მელქაძე მიუთითებს, რომ „კონსტიტუციაში არც უნდა მომხდარიყო ასეთი გაურკვეველი, დამძიმებული მექანიზმის შემოტანა, უპრიანი იქნებოდა შესაბამის კანონზე მისი ბლანკეტური ნორმით გადაკისრება. ასეა თუ ისე, აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტსა და მთავრობას შორისაა განაწილებული და პრეზიდენტის ინტერესიც მეტწილად მთავრობის დაცვით არის გამოხატული. ეს ცალსახად არის ხაზგასმული ამავე მუხლის მე-5 პუნქტში... გაუგებარია, რამდენად გვიღირს ასეთი „პრინციპულობა“ და რაზეა გამიზნული იგი. ქვეყანას, რომელსაც უკვე მესამე გარდამავალი პერიოდი დაუდგა, ხელისუფლების შტოებს შორის ასეთი არაკოლექტიული ურთიერთობა რომ სიკეთეს არ მოუტანს, ცხადია, ან სამჯერ უარყოფილი მთავრობის შემდეგ რატომ არის ტოლობა ორ მოქმედებას შორის: „5 დღის ვადაში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას, ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 5 დღის ვადაში დანიშნავს მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“.⁵¹⁸ ასეთმა, სამჯერ დამარცხებულმა „პრინციპულმა“ სიჯიუტემ და პრეზიდენტის თვითნებურმა მეოთხე მოქმედებამ ხომ შეიძლება ისეთი წინასაარჩევნო ფონი შექმნას, რომ ძირითადად იგივე პარლამენტი მოვიდეს ხელისუფლებაში. მაშინ რა ხდება? აქაც, კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკისაგან განსხვავებით, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია ისევ პრეზიდენტის სასარგებლოდ მუშაობს. უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, რომ ახალი უფლებამოსილების პარლამენტი მოქმედ მთავრობას ხელახლა არ ამტკიცებს, ამიტომ დაპირისპირებული მდგომარეობა შეიძლება ექვსი თვის შემდეგ კვლავ გაგრძელდეს.⁵¹⁹

მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების აღნიშნული წესი, რომელიც ბევრად განსხვავდება ტრადიციული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში მოქმედი წესისაგან, არ იქნა მოწონებული 2004 წელს ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის მიერ. კომისიის დასკვნაში აღნიშნულია, რომ წარმოდგენილი მე-80 მუხლის მე-6 პუნქტი ძნელად მისაღებია. ამგვარ მთავრობას არ უნდა ჰქონდეს ლეგიტიმურობა. იმ შემთხვევაში, თუ ახალი მთავრობის არჩევაზე სამჯერ შეთავაზება უარყოფილ იქნება, პრეზიდენტს უფლებამოსილება არ უნდა გააჩნდეს დანიშნოს ის პირი, რომელიც არ იქნა არჩეული პრემიერ-მინისტრად, მან უნდა დაითხოვოს პარლამენტი და თხოვნით მიმართოს გადაყენებულ პრემიერ-მინისტრს გააგრძელოს საქმიანობა ყოველდღიური საკითხების განხორციელების მიზნით ახალი პარლამენტის არჩევამდე.⁵²⁰

⁵¹⁸ ოთარ მელქაძე, საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, გვ. 654.

⁵¹⁹ იქვე, გვ. 654.

⁵²⁰ დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებით, მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 58-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2004 წლის 12-13 მარტი), სტრასბურგი, 2004 წლის 15 მარტი დასკვნა №281/2004, არაოფიციალური თარგმანი, გვ. 7-8.

ვფიქრობთ, საქართველოს კონსტიტუციის ეს ნორმა ცვლილებებს საჭიროებს, ვიდაიდან ამ შემთხვევაში ფაქტიურად პარლამენტს არ რჩება თავისი პოზიციის დაცვის რეალური საშუალება. მთავრობის არ მოწონების შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის თანხმობის გარეშე დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და ამავე დროს დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტმა ან უნდა დაემორჩილოს პრეზიდენტის ნებას ან უარი თქვას თავის მანდატზე. ხშირ შემთხვევაში კონსტიტუციაში ასეთი მექანიზმების არსებობა პრეზიდენტის სასარგებლო პოლიტიკის გატარებას უწყობს ხელს.

ამიტომ ჩვენი აზრით, საბოლოოდ გაზიარებულ უნდა იქნას ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია და პრეზიდენტს არ უნდა გააჩნდეს უფლება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრად პირი, რომელსაც პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა. ასევე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ პრეზიდენტს პარლამენტისათვის მთავრობის ნდობის მისაღებად წარდგენის უფლება მხოლოდ ორჯერ გააჩნდეს. ამ თვალსაზრისით მისაღებად მიგვაჩნია საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფის მიერ შემოთავაზებული ერთ-ერთი ვარიანტი, რომლის თანახმადაც, იმ შემთხვევაში, თუ ხელმეორედ წარდგენისას მთავრობას კვლავ არ გამოეცხადა ნდობა, შემოდის განსხვავებული მექანიზმი. კერძოდ: პარლამენტი თავად ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, პრემიერ-მინისტრი თავად შეარჩევს მთავრობის სხვა წევრთა კანდიდატურებს და მთავრობა, სამთავრობო პროგრამის გარეშე, წარდგება პარლამენტის წინაშე ნდობის მისაღებად. ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში მთავრობის წევრები უნდა დაინიშნონ თანამდებობებზე. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის მიერ არჩეულმა პრემიერ-მინისტრმა და პრემიერ-მინისტრის მიერ შერჩეულმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა პარლამენტის მხრიდან, პრეზიდენტი ითხოვს პარლამენტს, თავად ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტთან შეთანხმებით - მთავრობის სხვა წევრებს (ვარიანტი: პრეზიდენტი თავად ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და მთავრობის სხვა წევრებს) და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. ახლადარჩეულ პარლამენტს წარედგინება პრეზიდენტის მიერ ფორმირებული მთავრობა ნდობის მისაღებად. იმ შემთხვევაში კი, თუ სახეზეა პარლამენტის დათხოვნის შეუძლებლობის გარემოებები, პრეზიდენტი თავად ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტთან შეთანხმებით - მთავრობის სხვა წევრებს (ვარიანტი: პრეზიდენტი თავად ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და მთავრობის სხვა წევრებს), რომლებიც ნდობის მისაღებად წარსდგებიან პარლამენტის წინაშე ამგვარი გარემოებების აღმოფხვრის შემდგომ.⁵²¹

რაც შეეხება სომხეთს, აქ კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტი იღებს მთავრობის გადადგომას ახლადარჩეული ეროვნული კრების პირველი სხდომის დღეს, პრეზიდენტის არჩევისას, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისას, მთავრობის პროგრამის მოწონებაზე უარის თქმის შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრის მიერ გადადგომის შესახებ განცხადების წარდგენის ან პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ვაკანსიის წარმოშობის შემთხვევაში.⁵²² უნდა ითქვას,

⁵²¹ იხ. გიორგი კვერენჩილაძის დასახ. მოხსენება.

⁵²² იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 4.

რომ სომხეთის კონსტიტუცია პარლამენტის მიერ მთავრობის ნდობის საკითხის განხილვის სხვადასხვა საფუძვლებს ადგენს. მათ შორის უმთავრესია, რომ მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის წინაშე მათი არჩევნების შემდეგ და ორივე შემთხვევაში, ახალი მთავრობა საჭიროებს პარლამენტის ნდობას. ვფიქრობთ, ეს ერთ-ერთი კარგი მექანიზმია მთავრობის ნდობის მიღების იმ პროცედურებს შორის, რასაც ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემები ითვალისწინებს.

მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პარლამენტის წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხის განხილვას, ახლადარჩეული პარლამენტი იძულებული იქნება ძველ მთავრობასთან იმუშაოს, ხოლო თუ პარლამენტში პრეზიდენტის ოპოზიციური პარტია მოვა უმრავლესობაში, ასევე პარლამენტს მოუწევს სხვა პოლიტიკურ გუნდთან მუშაობა, რაც სერიოზული კონფლიქტის შემცველია. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტს არ რჩება მექანიზმი პრეზიდენტზე ზემოქმედებისათვის. იმ შემთხვევაში კი, როდესაც მთავრობა საჭიროებს ახლადარჩეული პარლამენტის წინაშე ნდობის მიღებას, ეს ერთი მხრივ, პარლამენტს საშუალებას აძლევს თავიდანვე გააღწიოს მოახდინოს პრეზიდენტზე მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში, გამოიყენოს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები, უნდობლობა გაოუცხადოს მთავრობას, ხოლო მეორე მხრივ, ამ დროს პრეზიდენტს აქვს არჩევანი პარლამენტის დათხოვნასა და მთავრობის გადაყენებას შორის. მთავრობის ნდობის საკითხის განხილვა ახლადარჩეული პარლამენტის მიერ გარკვეულად დამოუკიდებელს ხდის მთავრობას პრეზიდენტისაგან. აღნიშნული წესი, რომელიც სომხეთში მოქმედებს, შესაძლებლობას იძლევა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემამ იმუშაოს პოლიტიკური სისტემის ადეკვატურად, ერთ შემთხვევაში, როგორც პრეზიდენტ-საპარლამენტო და მეორე შემთხვევაში როგორც პრემიერ-საპრეზიდენტო სისტემამ. მაგრამ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, კერძოდ, აზერბაიჯანსა და საქართველოში ეს შესაძლებლობა არ არსებობს არც კონსტიტუციურად და არც პარლამენტში პარტიების ფრაგმენტაციის გათვალისწინებით. აქ მთავრობის პარლამენტის წინაშე ნდობის მიღების საკითხი არ არის მნიშვნელოვანი, რაც ამ სისტემების არსებით ნაკლად მიგვაჩნია.

რაც შეეხება მთავრობის ნდობის საკითხის პარლამენტში განხილვის პროცედურას სომხეთში, კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა მისი ფორმირებიდან 20 დღის ვადაში ეროვნულ კრებას წარუდგენს თავის პროგრამას. ეროვნული კრების მიერ მთავრობის პროგრამის მოწონების საკითხი განიხილება რიგგარეშე და კენჭისყრაზე დაისმება მისი წარდგენიდან 15 დღიან ვადაში. მთავრობის პროგრამის მოწონების შესახებ დადგენილება მიიღება ეროვნული კრების წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობით⁵²³. თუ ეროვნულ კრება ორი თვის განმავლობაში ზედიზედ ორჯერ არ მოიწონებს მთავრობის პროგრამას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს ეროვნულ კრებას.⁵²⁴ ვფიქრობთ, ამ შემთხვევაშიც სომხეთის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის განხილვის პროცედურა დადებითად და ოპტიმალურად უნდა შეფასდეს, თუმცა კონსტიტუცია ამ

⁵²³ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 74.

⁵²⁴ იქვე, მუხლი 74¹.

მდგომარეობიდან გამოსავალს მაინც პრეზიდენტის სასარგებლოდ წყვეტს, როდესაც ცალსახად აღგენს, რომ ზედიზედ ორჯერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი დაითხოვს ეროვნულ კრებას. ამ შემთხვევაში გარკვეულად „დასჯილი“ მაინც პარლამენტი გამოდის.

ჩვენი აზრით, საჭიროა საქართველოსა და სომხეთში მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის განხილვის თაობაზე მოქმედი კონსტიტუციური ნორმების იმგვარად ფორმულირება, რომ საქართველოში პრეზიდენტს მთავრობის ნდობის მისაღებად წარდგენის უფლება ჰქონდეს არაუმეტეს ორჯერ, ხოლო ორჯერ წარდგენის შემთხვევაში ნდობაზე უარის მიღების შემდეგ, თავად პარლამენტს გააჩნდეს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნისა და მთავრობის ფორმირების უფლება. ასეთი პრაქტიკა არსებობს ბევრ ევროპულ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში. მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუცია პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირებას ნდობის ვოტუმის მიუღებლობის შემთხვევაში ითვალისწინებს პირველივე წარდგენაზე უარის თქმის შემდეგ.⁵²⁵ აქ პრეზიდენტს მხოლოდ ერთხელ აქვს მთავრობის ნდობის მისაღებად წარდგენის უფლება. ვფიქრობთ, ამგვარი წესი ბევრად უფრო დააბალანსებდა პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებებს მთავრობის ფორმირების პროცესში, რაც ხელს შეუწყობთა მათ შორის უფრო მეტი ურთიერთთანამშრომლობის სურვილის გაჩენას.

3.6. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა და პრეზიდენტი

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დამახასიათებელია საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებისათვის და შერეული მმართველობის იმ სახელმწიფოებისათვის, რომლებშიც საპარლამენტო სისტემის ელემენტები ჭარბობს. ამ სახელმწიფოებში დეკლარირებულია პრინციპი, რომლის თანახმად, მთავრობა ხელისუფლებაში იმყოფება ვიდრე სარგებლობს: ა) პარლამენტის ერთ-ერთი პალატის ნდობით; ბ) სახელმწიფოს მეთაურის მხარდაჭერით; გ) პარლამენტის ნდობითა და სახელმწიფოს მეთაურის მხარდაჭერით.⁵²⁶

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში სახეზეა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისაგან განსხვავებული ზოგიერთი თავისებურება. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, მილი-მეჯლისის კომპეტენციაში შედის მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტა. მილი-მეჯლისი ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს 125-დან 63 ხმით.⁵²⁷ აღსანიშნავია, რომ ფაქტიურად აზერბაიჯანის კონსტიტუცია მხოლოდ ამ ერთადერთი კონსტიტუციური ნორმით შემოიფარგლება და მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების მარეგულირებელ სხვა ნორმებს არ ითვალისწინებს. „აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი-სათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტის დამატებითი გარანტიების შესახებ“ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კანონიც მხოლოდ

⁵²⁵ The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997, article 154, document is available on the Website: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>, [accessed: 31.12.2009].

⁵²⁶ ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2008, გვ. 310.

⁵²⁷ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ.წყარო, მუხლი 95, პუნქტი 14.

ითვალისწინებს, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისს შეუძლია მიმართოს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტს შეკითხვით მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის შეკითხვაზე პასუხს წარმოადგენს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილი პირი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის სსდომაზე არაუგვიანეს ერთი თვის ვადაში.⁵²⁸ რაც შეეხება უშუალოდ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურას, ეს არც ამ კანონით არის განსაზღვრული.

სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ მართალია კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-14 პუნქტი მილი-მეჯლისის უფლებამოსილებებს მიაკუთვნებს „მინისტრთა კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტას“, მაგრამ არ განსაზღვრავს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის პოზიციას ამასთან დაკავშირებით. მისი გადაწყვეტის მექანიზმი კონსტიტუციაში არ არის განსაზღვრული, მით უმეტეს, რომ მინისტრთა კაბინეტი არ არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე. და რამდენადაც მინისტრთა კაბინეტი წარმოადგენს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს, რომელიც მას უშუალოდ ექვემდებარება და მის წინაშე არის ანგარიშვალდებული, ამ შემთხვევაში აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციამ აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს პრეზიდენტის პოზიცია, მისი რეაქცია მისდამი დაქვემდებარებული მინისტრთა კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე.⁵²⁹

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მიხედვით პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას სრული შემადგენლობის უმრავლესობით... მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან არ იზიარებს პარლამენტის გადაწყვეტილებას. თუ პარლამენტი არა უადრეს 90 და არა უგვიანეს 100 დღისა კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. პარლამენტი უფლებამოსილია დადგენილებით აღძრას მთავრობისთვის უპირობო უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. თუ დადგენილების მიღებიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მესუთედის უმრავლესობით გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას. თუ პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს, მთავრობის უნდობლობის საკითხის დასმა შემდგომი 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია. ...მთავრობის გადაყენების შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი არ არის მთავრობის მომდევნო შემადგენლობაში დანიშნოს იგივე პირი პრემიერ-მინისტრად ან წარადგინოს პრემიერ-მინისტრობის იგივე კანდიდატურა.⁵³⁰ ამდენად, როგორც ვხედავთ, საქართველოში გათვალისწინებულია მთავრობისადმი უნდობლობის ორი სახე: სუსტი და უპირობო. ვფიქრობთ,

⁵²⁸ Конституционный Закон Азербайджанской Республики «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету министров Азербайджанской Республики», г. Баку, 24 декабря 2002 года. № 405-IIIГ, © VneshExpertService

⁵²⁹ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 167.

⁵³⁰ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 456-457.

უპირობო უნდობლობის მექანიზმი, რომელიც პარლამენტის მიერ გამოცხადების შემთხვევაში ავტომატურად იწვევს მთავრობის გადაყენებას, მნიშვნელოვანი მექანიზმია პარლამენტის ხელში მთავრობის კონტროლისა და მასზე ზემოქმედების თვალსაზრისით.

სპეციალისტები ვფიქრობთ, სამართლიანად მიუთითებენ, რომ: „ევროპული მოდელებისაგან განსხვავებით, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ამოსავალი პრინციპია მთავრობისადმი პრეზიდენტის (და არა პარლამენტის) ნდობის არსებობა და სწორედ ამ პრინციპზე დაყრდნობით წყდება პრეზიდენტი-მთავრობა-პარლამენტის სახელისუფლებო სამკუთხედის შიგნით არსებული ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი“.⁵³¹ გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის დასკვნაშიც ეს ნორმები სრულიად სამართლიანად უარყოფითადაა შეფასებული. კერძოდ, დასკვნაში ნათქვამია, რომ: „81-ე მუხლის პირველი პუნქტი წარმოდგენილი სახით მიუღებელია. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი უფლებამოსილი არ არის უარპყოს პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება. ამ შემთხვევაში მთავრობა უნდა გადადგეს. თუ პრეზიდენტი არ ისურვებს, შესთავაზოს პარლამენტს ახალი მთავრობის არჩევა, მან უნდა დაითხოვოს პარლამენტი და ამ შემთხვევაში ის აგრძელებს საქმიანობას ყოველდღიური საკითხების განხორციელების მიზნით, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა გადაყენებულია.“⁵³²

გარდა ამისა, ვფიქრობთ, პრობლემურია პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცედურის ორსაფეხურიანი სისტემა. პრეზიდენტს მოქმედი კონსტიტუციის ნორმის თანახმად, მხოლოდ მეორეჯერ ნდობის არგამოცხადების შემთხვევაში შეუძლია გააკეთოს არჩევანი მთავრობის გადაყენებასა და პარლამენტის დაითხოვნას შორის. ვფიქრობთ, გაზიარებულ უნდა იქნას საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში ჩამოყალიბებული შეხედულება, რომ ეს მექანიზმი - ან მთავრობის გადაყენება ან პარლამენტის დაითხოვნა, შედეგად უნდა მოყვეს „უმრავლესობით უნდობლობის გამოცხადების“ პირველივე შემთხვევას.⁵³³

საკმაოდ მკაფიოდ არის მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი მოწესრიგებული სომხეთში. კონსტიტუციის მიხედვით, ეროვნულ კრებას დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. ეროვნულ კრებაში მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ დადგენილების პროექტის წარდგენის უფლება გააჩნია რესპუბლიკის პრეზიდენტს ან დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთ მესამედს. ასეთი დადგენილების პროექტი არ შეიძლება წარდგენილი იქნეს სამხედრო ან საგანგებო მდგომარეობის დროს. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ დადგენილების პროექტი კენჭისყრაზე დგება მისი შეტანიდან არაუადრეს 48 და არაუგვიანეს 72 საათისა.⁵³⁴

სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება წარმოადგენს პარლამენტის მიერ აღმას-

⁵³¹ იხ. დავით უსუფაშვილის დასახ. ნაშრომი, გვ. 145.

⁵³² იხ. ვენეციის კომისიის დასახ. დასკვნა. გვ. 8.

⁵³³ იხ. გიორგი კვერენჩილაძის დასახ. მოხსენება.

⁵³⁴ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 84.

რულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის მექანიზმის ქვაკუთხედს, მაგრამ მისი განხორციელება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ სტრატეგიაზე აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობებთან მიმართებით. აღნიშნული უფლებამოსილება დამოკიდებულია უმრავლესობის სურვილზე, შეინარჩუნოს ან შეუწყვიტოს უფლებამოსილება კაბინეტს.⁵³⁵

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში კი 1995 წლიდან, როგორც ვნახეთ, კონსტიტუციური ნორმების გარდა, განვითარებული პრაქტიკა ადასტურებს, რომ საპარლამენტო უმრავლესობას ყოველთვის პრეზიდენტის პარტია წარმოადგენს. ამიტომაც მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების კონსტიტუციური მექანიზმები ჯერჯერობით უმოქმედო ნორმებად რჩება, ხოლო პრეზიდენტის უფლება-მოსილებები ამ სფეროში გადაშვევია. სწორედ ამიტომ მიუთითა სომხეთთან დაკავშირებით თავის დასკვნაში ვენეციის კომისიამ, რომ იგი მხარს უჭერს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნასა და მთავრობის ფორმირებაში ეროვნული კრების როლის გაზრდის წინადადებას. მთავრობის ფორმირებისას არსებული ჩიხური სიტუაციების დარეგულირების პროცედურის სახით ეროვნული კრების დათხოვნის, როგორც საბოლოო საშუალების გამოყენება ყოველად გამართლებულია კონსტიტუციურ დემოკრატიაში...⁵³⁶

3.7. პრეზიდენტის მონაწილეობა მთავრობის (კაბინეტის) სხდომებში

მთავრობისთან პრეზიდენტის ურთიერთობაში მნიშვნელოვანია მთავრობის სხდომების გამართვისა და მასში პრეზიდენტის მონაწილეობის საკითხი. მთავრობის სხდომებში მონაწილეობა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობებში იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ ზოგიერთი სპეციალისტი მას პრეზიდენტის ძლიერების ინდიკატორად იყენებს. მათი აზრით, ამ ინდიკატორს შეუძლია ორივე კითხვას გასცეს პასუხი. პირველ რიგში, მთავრობის სხდომებზე თავმჯდომარეობა ადასტურებს იმას, რომ პრეზიდენტს აქვს ძლიერი და პირდაპირი ხელისუფლება პოლიტიკური დღის წესრიგის განსაზღვრაზე, და ამიტომ ის არის რეალური და არა სიმბოლური პოლიტიკური ფიგურა. ეს იმის გამო ხდება, რომ კაბინეტის შეკრებები არის ადგილი, სადაც ხდება პოლიტიკური საკითხების პრაქტიკული განხილვა და სადაც კაბინეტის წევრები სამართლებრივად ამტკიცებენ პრეზიდენტის გადაწყვეტილებებს. მეორე მხრივ, შეიძლება თუ არა პრეზიდენტმა უხელმძღვანელოს მთავრობის სხდომებს განისაზღვრება კონსტიტუციით, ამდენად აქ არის მინიმალური შესაძლებლობა სუბიექტური შეფასებისათვის.⁵³⁷

მთავრობის სხდომა აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების ფორმაა. მთავრობის სხდომას, როგორც წესი, მისი თავმჯდომარე - პრემიერ მინისტრი ხელმძღვანელობს. თუმცა ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებში კონსტიტუციურ პრაქტიკაში შემოვიდა პრეზიდენტის მიერ

⁵³⁵ სერჯიო ბარტოლე, აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი) „მერიდიანი“, თბ., 2004, გვ. 38.

⁵³⁶ იხ. CDL-AD(2004)044, დასახ. წყარო, გვ. 16.

⁵³⁷ იხ. Taehyun Nam, დასახ. ნაშრ., გვ. 11.

კაბინეტის სხდომებში მონაწილეობის ფორმები. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტებს ეძლევათ უფლება მოიწვიონ მთავრობის სხდომები. საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-9 მუხლის თანახმად, საფრანგეთის პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს მინისტრთა საბჭოში.⁵³⁸ პრეზიდენტი ამ უფლებას პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირად იყენებს. საფრანგეთის პრეზიდენტის მიერ მინისტრთა კაბინეტის სხდომების თავმჯდომარეობის აქტიური გამოყენება პრეზიდენტის პოზიციების არსებით, მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენდა.⁵³⁹

რაც შეეხება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს, აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის მიხედვით, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის სხდომებს როგორც წესი, თავმჯდომარეობს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრემიერ-მინისტრი. კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერი „როგორც წესი“ გულისხმობს, რომ ყველა შემთხვევაში კაბინეტის სხდომებს პრემიერ-მინისტრი არ ხელმძღვანელობს. ამ აზრს ისიც ამყარებს, რომ კონსტიტუციის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტს ეკუთვნის, ხოლო მინისტრთა კაბინეტი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა. მითითება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 117-ე მუხლში, რომ პრემიერ-მინისტრი თავმჯდომარეობს მინისტრთა კაბინეტის სხდომებს „როგორც წესი“, კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს პრეზიდენტის მიმართ მინისტრთა კაბინეტის დაქვემდებარებულ სტატუსს.⁵⁴⁰ თუმცა ეს ჩანაწერი შეიძლება სხვაგვარადაც იქნას გაგებული. შესაძლებელია მთავრობის სხდომებს ვიცე-პრემიერი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილე თავმჯდომარეობდეს.

სომხეთის კონსტიტუციის მიხედვით, სომხეთის მთავრობის სხდომებს იწვევს და უძღვება პრემიერ-მინისტრი, თუმცა იქვე კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რომ მთავრობის სხდომები საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებზე შეიძლება მოიწვიოს და წარმართოს რესპუბლიკის პრეზიდენტმა. სომხეთის კონსტიტუცია ამ ნორმის მიხედვით, მთავრობის სხდომების მოწვევისა და გამართვის ინიციატივას ყოფს კონკრეტულ სფეროების მიხედვით პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის. აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიამ გამოთქვა მოსაზრება სომხეთის კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომელიც მთავრობის სხდომებში პრეზიდენტის მონაწილეობას ეხებოდა და მიუთითა, რომ მისაღებია პრეზიდენტს ჰქონდეს უფლება მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს საგარეო პოლიტიკის, ქვეყნის თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების საკითხებთან დაკავშირებით,⁵⁴¹ რაც ვფიქრობთ, სავსებით შეესაბამება ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის სპეციფიკას და გასათვალისწინებელია.

⁵³⁸ საფრანგეთის კონსტიტუცია, მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, შემდგ. ა. დემეტრაშვილი, „იურიდიული ლიტერატურა“, თბ., 1992, გვ. 135.

⁵³⁹ Марино Иван, Сравнительно-правовой Анализ Конституционно-правовых отношений Президента с иными органами Государственной власти, (опыт России, Италии, США и Франции), Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Ирститут Законодательства и сравнительного Правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, 2005, с. 107.

⁵⁴⁰ იხ. Гумметов Р., დასახ. ნაშრ., გვ. 72.

⁵⁴¹ იხ. CDL(2005)054, დასახ. წყარო, გვ. 4.

გაცილებით სხვაგვარი ვითარებაა საქართველოსთან მიმართებით, სადაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას, ხოლო მთავრობის სხდომაზე ამ დროს მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით. უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში გაურკვეველია თუ რას ნიშნავს სიტყვები „განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე“. არც კონსტიტუცია და არც სხვა ნორმატიული აქტი არ განსაზღვრავს თუ რა არის ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხები. კონსტიტუციური პრაქტიკა მოწმობს, რომ პრეზიდენტი ხშირად იყენებს კონსტიტუციით მინიჭებულ აღნიშნულ უფლებამოსილებას და უძღვება მთავრობის სხდომებს, თუმცა პრეზიდენტის აქტი ამ სხდომებზე მიღებულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით არ გამოცემულა. ასეთი კონსტიტუციური ჩანაწერი პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს ნებისმიერი საკითხი „განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხად“ მიიჩნიოს, მოიწვიოს სხდომა, ხოლო ის, რომ მთავრობის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით ფორმდება ნიშნავს, რომ პრეზიდენტს საშუალება ეძლევა მთავრობის სხდომაზე განხილულ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილება თავად მიიღოს.

პრეზიდენტის მხრიდან მთავრობის სხდომებში მონაწილეობის უფლებამოსილების ხარისხის შეფასებისათვის შეიძლება გამოიყენებულ იქნას სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მეტკაფლის მეთოდი. მეტკაფლი პრეზიდენტის მხრიდან მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის შეფასებისათვის იყენებს ლოგიკურ ფორმულას (ცხრილი 19), რომელიც ორ მომენტს გულისხმობს. პირველის საგანი არის „საკითხები“, ის თუ როდის შეუძლია პრეზიდენტს მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში. მეორე საკითხს ეწოდება „ინიციატივა“ და ნიშნავს თუ რა საკითხებზე შეუძლია პრეზიდენტს გადაწყვიტოს მთავრობის სხდომებში მონაწილეობა ან როდის შეიძლება ის მიწვეულ იქნას სხდომებზე პრემიერ-მინისტრის მიერ.⁵⁴²

ცხრილი 19. პრეზიდენტის მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის შეფასების ფორმულა მეტკაფლის მიხედვით

ინიციატივა	საკითხები	
	შეზღუდული	შეუზღუდავი
პრეზიდენტი	4	2
პრემიერ-მინისტრი	2	1

შენიშვნა: ცხრილი აღებულია Metcalf, Lee Kendall, Measuring Presidential Power. In: Sean Müller, Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania, Lizentiatsarbeit, eingereicht bei der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH), Unterageri (ZG), 2006, p. 28.

მეტკაფლის მიხედვით, შეზღუდულ საკითხებს ენიჭება 2 ქულა, თუ შეზღუდვა არის ორმაგი, როგორც სხდომის საკითხებზე, ისე პრეზიდენტის მიერ ფორმალურ ინიციატივაზე, პრეზიდენტის ხელისუფლების მონაწილეობა ფასდება 1 ქულით. მეორე მხრივ, თუ სახეზე არ არის შეზღუდვა, არც საკითხებში და არც ინიციატივაში, შეფასება არის 4. რაც არ არის მოცემული ცხრილში, არის კონსტიტუციური პირობები,

⁵⁴² იხ. Metcalf, Lee Kendall, დასახ. ნაშრ., გვ. 28

რომლებიც არ აძლევენ საერთოდ შესაძლებლობას პრეზიდენტს მონაწილეობა მიიღოს სხდომებში, ან საერთოდ არ არის განსაზღვრული რაიმე პირობა ამ კუთხით; ორივე შემთხვევაში იწერება 0.⁵⁴³ ამ ფორმულის მიხედვით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტის მთავრობის სხდომებში მონაწილეობის ხარისხი შეიძლება შემდეგი სახით წარმოვიდგინოთ (ცხრილი 20):

ცხრილი 20. პრეზიდენტის მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის შეფასება აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში¹

№	ქვეყანა	შეფასების ქულა
1	აზერბაიჯანი	4
2	საქართველო	2
3	სომხეთი	2

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ პრეზიდენტის მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის შეფასების მეტკალფის მეთოდზე დაყრდნობით.

ამდენად, ჩვენ განვიხილეთ პრეზიდენტის მთავრობასთან ურთიერთობაში არსებული ყველა ძირითადი უფლებამოსილება და მათი განხორციელებისათვის დამახასიათებელი თავისებურებები. ყოველივე აღნიშნული კი გვაძლევს იმის საფუძველს, რომ საბოლოოდ შევაფასოთ პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ხარისხი მთავრობასთან ურთიერთობაში სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ ნაშრომის წინა თავში პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების შეფასების შედეგები, ვინაიდან მთავრობასთან ურთიერთობაში პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება მნიშვნელოვანი ფაქტორია მთავრობისა და პრეზიდენტის ურთიერთობისათვის, ვინაიდან პარლამენტის მხრიდან მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება პრეზიდენტს ხშირად აყენებს არჩევანის წინაშე - გადააყენოს მთავრობა თუ დაითხოვოს პარლამენტი. ამიტომაც ბევრი რამ ამ ურთიერთობებში დამოკიდებულია იმაზე თუ რამდენად ძლიერია პრეზიდენტის უფლებამოსილებები პარლამენტის დათხოვნის შესახებ. მეტკალფის ფორმულის გამოყენებით, პრეზიდენტის მთავრობასთან ურთიერთობის შეფასების შემდეგ სურათს ვიღებთ (ცხრილი 21):

ცხრილი 21. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობასთან მიმართებით აზერბაიჯანის, საქართველოსა და სომხეთის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში

№	ქვეყანა	კაბინეტის ფორმირება	კაბინეტის გადაყენება	პარლამენტის დათხოვნა	კაბინეტის სხდომები	ჯამი
1	აზერბაიჯანი	4	4	0	4	12
2	საქართველო	1	2	3	2	8
3	სომხეთი	2	1	3	2	8

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ მთავრობასთან მიმართებით პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების მეტკალფის მეთოდზე დაყრდნობით

⁵⁴³ იხ. Metcalf, Lee Kendall, დასახ. ნაშრ., გვ. 28.

როგორც ჩანს, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობასთან მიმართებაში ყველაზე მაღალია აზერბაიჯანში, კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტის განსაკუთრებული ერთპიროვნული უფლებამოსილებების გამო. ეს გამოწვეულია ასევე იმით, რომ აზერბაიჯანში მინისტრთა კაბინეტი ფაქტიურად ნომინალური ფუნქციების მატარებელია და მას ადმინსრულელებელი ხელისუფლების ფუნქციები არ გააჩნია. აზერბაიჯანის შემდეგ მაღალი შეფასება ადმინსრულელებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის უფლებამოსილებებმა მიიღო სომხეთმა, სადაც მთავრობის დამოუკიდებლობის ხარისხის აზერბაიჯანის მინისტრთა კაბინეტთან შედარებით მაღალია, რადგან აქ მთავრობას საკამოდ მაღალი სტატუსი აქვს. შეფასებებში ყველაზე დაბალი შეფასება პრეზიდენტის მთავრობასთან ურთიერთობებში მიიღო საქართველომ, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ საქართველოს მთავრობა უფრო დამოუკიდებელია პრეზიდენტისაგან ვიდრე სომხეთის მთავრობა. საქართველოს მთავრობის საქმიანობაში პრეზიდენტის ჩარევამ დაბალი შეფასება მიიღო მხოლოდ იმიტომ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ფორმალურად მთავრობის წევრები (მინისტრები) ინიშნებიან არა პრეზიდენტის, არამედ პრემიერ-მინისტრის მიერ პრეზიდენტის თანხმობით. როგორც ვიცით აზერბაიჯანსა და სომხეთში მინისტრებს თავად პრეზიდენტი ნიშნავს. პრემიერ-მინისტრის მიერ მინისტრების დანიშვნა მთავრობის შედარებით დამოუკიდებელ პოლიტიკაზე მიუთითებს, თუმცა პრეზიდენტის თანხმობა მნიშვნელოვანი შემაკავებელი ფაქტორია პრემიერ-მინისტრისათვის, რადგან მის გარეშე მთავრობის დაკომპლექტება შეუძლებელია. როგორც ჩანს, ეს თავისებურება მეტკაღფს არ გაუთვალისწინებია, რადგან ის როგორც წესი, ევროპული სისტემებისათვის არ არის დამახასიათებელი.

ამდენად, თუ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციის ნორმებს გავითვალისწინებთ, კონსტიტუციები სახელმწიფოს მეთაურს ტრადიციული ევროპული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისაგან გარკვეულწილად განსხვავებული სახით წარმოაჩენენ. პრეზიდენტები აქ არ არიან მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურები და არ უთმობენ მოქმედების თავისუფალ სივრცეს მთავრობას ადმინსრულელებელი ხელისუფლების სფეროში.

თაზი IV

პრეზიდენტი და სასამართლო ხელისუფლება

თუ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პრეზიდენტსა და პარლამენტს ან პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობები პოლიტიკური ფაქტორების გავლენით, გარკვეულწილად იერარქიულ ხასიათს შეიძლება ატარებდეს, სასამართლო ხელისუფლება სახელმწიფო ხელისუფლების სრულიად დამოუკიდებელი განშტოებაა. იგი ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების გაწონასწორებულ მოქმედებას, ხელისუფლების კონსტიტუციურ ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს. ამიტომაც სასამართლო ხელისუფლების როლი განუზომლად დიდია ნებისმიერ სახელმწიფოში. თუმცა ამგვარი მისიის შესრულების უმთავრესი გარანტია სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხია. იგი ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტებისაგან მაქსიმალურად დამოუკიდებელი და პოლიტიკურად ნეიტრალური სუბიექტი უნდა იყოს. სხვა შემთხვევაში სასამართლო ხელისუფლება სხვა ხელისუფლების პოლიტიკური გავლენის მსხვერპლი გახდება. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას პირველ რიგში, კონსტიტუცია იძლევა, რომლის უმთავრეს პრინციპს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. სამხრეთ კავკასიის სამივე სახელმწიფოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების საფუძვლად ხელისუფლების დანაწილებას აცხადებს.

პრეზიდენტს ხელისუფლების შტოების კონსტიტუციურ ფუნქციონირებაში განსაკუთრებული ფუნქცია გააჩნია და პირველ რიგში, მას სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა ევალება. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა პრეზიდენტმა თავისი საარბიტრაჟო უფლებამოსილებებით უნდა უზრუნველყოს, ვინაიდან ამ სტატუსით პრეზიდენტი ფაქტიურად ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან გამოყოფილი სუბიექტია. ამ სტატუსიდან გამომდინარე, პრეზიდენტმა უნდა აღკვეთოს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობაში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ჩარევის ნებისმიერი შემთხვევა. ეს აგრეთვე გულისხმობს იმას, რომ თავად პრეზიდენტიც არ უნდა ერეოდეს სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაში. აღნიშნული მდგომარეობის მიღწევა დიდად არის დამოკიდებული სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის კონსტიტუციურ და რეალურ პოლიტიკურ უფლებამოსილებებზე.

წინა თავებში უკვე ვნახეთ, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტის გავლენა ძალზედ დიდია. უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეს გარემოება გარკვეულწილად ირიბ გავლენას ახდენს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობაზე, ვინაიდან სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხები პრეზიდენტ-პარლამენტისა და პრეზიდენტ-მთავრობის ურთიერთობების ფარგლებში წყდება. სასამართლო ხელისუფლება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ორი ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემისაგან შედგება. სასამართლო ხელისუფლება ერთი მხრივ, საერთო სასამართლოების მიერ და მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო

სასამართლოების მეშვეობით ხორციელდება, რომლებიც სასამართლო ხელისუფლებას მართლმსაჯულებისა და საკონსტიტუციო კონტროლის მეშვეობით ახორციელებენ. მდენად, პრეზიდენტის ურთიერთობა სასამართლო ხელისუფლებასთან ამ ორი სისტემის ფარგლებში უნდა განვიხილოთ.

4.1. პრეზიდენტის ურთიერთობა საერთო იურისდიქციის სასამართლოებთან

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციებში სპეციალურ მუხლები ეთმობა საერთო სასამართლოების მოწყობას. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის მიხედვით, აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში სასამართლო ხელისუფლებას სამართალწარმოების გზით, ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები. სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლო, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სააპელაციო სასამართლოები, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საერთო და სპეციალიზებული სასამართლოები. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო, სამოქალაქო და სისხლის სამართალწარმოების გზით, აგრეთვე, კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.⁵⁴⁴

სომხეთის კონსტიტუციის თანახმად, სომხეთის რესპუბლიკაში მართლმსაჯულებას, კონსტიტუციისა და კანონების შესაბამისად, ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები. სომხეთის რესპუბლიკაში მოქმედებს საერთო იურისდიქციის პირველი ინსტანციის სასამართლოები, სააპელაციო სასამართლო და საკასაციო სასამართლო, ხოლო კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სპეციალიზებული სასამართლოებიც. სომხეთის რესპუბლიკის უმაღლეს სასამართლო წარმოადგენს საკასაციო სასამართლო, რომელიც კანონის გამოყენების ერთგვაროვნებას უზრუნველყოფს. საკასაციო სასამართლოს უფლებამოსილება დგინდება კონსტიტუციითა და კანონით. ამდენად, საერთო სასამართლოები წარმოადგენს სასამართლო ხელისუფლების ნაწილს, რომელნიც განცალკევებულნი არიან საკონსტიტუციო სასამართლოებისაგან და მათ შორის იერარქიული დამოკიდებულება არ არსებობს. საერთო იურისდიქციის სასამართლოებთან პრეზიდენტის კონსტიტუციური ურთიერთობები რამდენიმე სფეროში ყალიბდება. მათ შორის, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფერო საერთო სასამართლოების დაკომპლექტებაში პრეზიდენტის მონაწილეობაა.

4.1.1. საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დანიშვნა

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში სამი სუბიექტი: პარლამენტი, პრეზიდენტი და იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (მართლმსაჯულების საბჭო) მონაწილეობს. სამივე ორგანოს განსხვავებული უფლებამოსილებები გააჩნიათ ამ სფეროში, მაგრამ მათ შორის განსაკუთრებით გამოკვეთილია პრეზიდენტის კომპეტენცია.

⁵⁴⁴ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 125.

აზერბაიჯანში საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეებს პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტი ნიშნავს.⁵⁴⁵ საქართველოში რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების მოსამართლის თანამდებობაზე წარდგენა კონკურსის წესით ხდება. კონკურსის საფუძველზე შერჩეულ კანდიდატს მოსამართლის თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო,⁵⁴⁶ ხოლო უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.⁵⁴⁷ სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, ყველა ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეებს პრეზიდენტი ნიშნავს.⁵⁴⁸ როგორც ვხედავთ, სასამართლო ხელისუფლების დაკომპლექტების საკითხში განსხვავებული წესი მოქმედებს სამივე ქვეყანაში. აზერბაიჯანში მოსამართლეების დანიშვნა ექსკლუზიურად მხოლოდ პრეზიდენტის პრეროგატივა არ არის, პრეზიდენტი მართალია შეარჩევს კანდიდატურებს, მაგრამ მათი დანიშვნა მას არ შეუძლია. საქართველოში ფაქტიურად უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების გარდა, პრეზიდენტი საერთოდ არ მონაწილეობს მოსამართლეთა დანიშვნაში. სომხეთში კი მართალია მოსამართლეთა კანდიდატურებს იუსტიციის საბჭო შეარჩევს, მაგრამ მოსამართლეთა დანიშვნა პრეზიდენტის პრეროგატივაა.

ამდენად, სასამართლო კორპუსის დაკომპლექტებაში მეტ-ნაკლები ხარისხის გავლენა აქვს პრეზიდენტს. სამეცნიერო ლიტერატურაში და პრაქტიკაში, მოსამართლეთა დანიშვნაში უფრო მეტად მიღებულია სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის ერთობლივი მონაწილეობა, რაც გამორიცხავს ერთი სუბიექტის მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესის მონოპოლიზაციას. სწორედ ამაზე მიიუთითებს მაგალითად, ვენეციის კომისია. კომისიის რეკომენდაციით მოსამართლეთა შერჩევისა და მათი კარიერის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება არ უნდა იყოს დამოკიდებული მთავრობასა და ადმინისტრაციაზე. თავისი დამოუკიდებლობის დაცვისათვის დადგენილი წესები უნდა უზრუნველყოფდნენ, რომ მაგალითად, მათი მოსამართლეები აირჩევიან სასამართლო სისტემის მიერ და სასამართლო ხელისუფლება თავად წყვეტს თავის პროცედურებს. თუმცა იქ სადაც კონსტიტუციური და საკანონმდებლო ნორმები, ტრადიციები, რომლის თანახმად, მოსამართლე შეიძლება იყოს მთავრობის მიერ დანიშნული, ეს ნორმები იმის გარანტია უნდა იყოს, რომ პრაქტიკაში მოსამართლეთა დანიშვნა იქნება გამჭვირვალე და ეს გადაწყვეტილება არ იქნება დამოკიდებული ხელისუფლებაზე რაიმე მიზეზის გამო, გარდა იმისა, რომლებიც დადგენილ კრიტერიუმებს შეესაბამებიან.⁵⁴⁹

⁵⁴⁵ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 9.
⁵⁴⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №33, 31 ივლისი, 1997, გვ. 75
⁵⁴⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 464.
⁵⁴⁸ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 10.
⁵⁴⁹ CDL-AD(2005)025, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Final Opinion on Constitutional Reform in The Republic of Armenia, Adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21-22 October 2005) by Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr Vlad Constantinesco (Expert, France), Strasbourg, 25 October 2005, Opinion no. 313/ 2004, p. 5.

უნდა აღინიშნოს, რომ მოსამართლეთა დანიშვნის უფლებამოსილება პრეზიდენტს სერიოზულ შესაძლებლობას აძლევს გავლენა მოახდინოს სასამართლო ხელისუფლებაზე, ვინაიდან სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში არასტაბილური პოლიტიკური სისტემის პირობებში, არსებობს გარკვეული საფრთხეები რომ პრეზიდენტმა სასამართლო ხელისუფლების დაკომპლექტების უფლებამოსილება პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე გამოიყენოს. ამიტომაც საქართველოში მოქმედი წესი, როდესაც მოსამართლეების დანიშვნის გადაწყვეტილებას იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს, ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით ძალიან მნიშვნელოვანი გარანტიაა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისათვის. მოსამართლეთა დანიშვნაში პრეზიდენტის მონაწილეობის შეფასება მოითხოვს ასევე ამ ქვეყნებში მოქმედი სპეციალური ორგანოს - იუსტიციის საბჭოს უფლებამოსილებების განხილვას, რომელიც ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სასამართლო სისტემის ფორმირებაში.

4.1.2. პრეზიდენტი და იუსტიციის საბჭოს* როლი

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესში აქტიურად არის ჩართული სპეციალური ორგანო, რომელსაც აზერბაიჯანში სასამართლო-სამართლებრივი საბჭო, საქართველოში იუსტიციის უმაღლესი საბჭო და სომხეთში მართლმსაჯულების საბჭო ეწოდება. ამ ორგანოსთან ძალიან მჭიდრო ურთიერთობა აქვს პრეზიდენტს აზერბაიჯანსა და სომხეთში. მართალია იგი სპეციალური კანონის საფუძველზე იქმნება და მის შემადგენლობაში მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პირები არ შედიან, მაგრამ მისი მთავარი ფუნქცია მოსამართლეთა კანდიდატების პრეზიდენტისათვის წარდგენაა, ამიტომაც საბჭო ყოველთვის პრეზიდენტის მიმართ გარკვეულ იერარქიულ დამოკიდებულებაში იმყოფება. მხოლოდ საქართველოს იუსტიციის საბჭო არის დისტანცირებული პრეზიდენტისაგან, რაც უდავოდ მისასაღმებელია. ვფიქრობთ, იუსტიციის საბჭოების რეალური როლისა და პრეზიდენტთან მისი დამოკიდებულების შეფასებისათვის საჭიროა მოკლედ შევხედეთ მის შემადგენლობასა და უფლებამოსილებებზე თითოეულ ქვეყანაში, ვინაიდან საბჭოს დაკომპლექტების ფორმა და უფლებამოსილებები ხაზს უსვამენ საბჭოს მნიშვნელობას.

აზერბაიჯანში სასამართლო-სამართლებრივი საბჭოს შესახებ კონსტიტუციაში არაფერი არ არის განსაზღვრული და მისი სტატუსი კანონით რეგულირდება. „სასამართლო-სამართლებრივი საბჭოს“ შესახებ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის 2004 წლის 28 დეკემბრის კანონის პირველი მუხლის თანახმად, სასამართლო-სამართლებრივი საბჭო არის ორგანო, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს სასამართლო სისტემის ორგანიზაციასა და მართვას, ვაკანტურ სასამართლო თანამდებობებზე დასანიშნი მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის პროცესის მომზადებას, მოსამართლეთა საქმიანობის შეფასებას, მოსამართლეთა სხვა სასამართლო თანამდებობებზე გადაყვანის შესახებ

* ვინაიდან აზერბაიჯანში ამ ორგანოს სასამართლო-სამართლებრივი საბჭო, საქართველოში იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, ხოლო სომხეთში მართლმსაჯულების საბჭო ეწოდება, ამ პარაგრაფის სათაურში მხოლოდ პირობითად, ტექნიკური თვალსაზრისით ვიყენებთ პრაქტიკაში ფართოდ გავრცელებულ მის ზოგად დასახელებას „იუსტიციის საბჭო“.

გადაწყვეტილებების მიღებას, მათი დაწინაურების, მოსამართლეთა დისციპლინარული პასუხისმგებლობის დაკისრების, აგრეთვე სასამართლოსა და მოსამართლეებთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს, და ახორციელებს სასამართლოს თვითმმართველობის უზრუნველყოფის ფუნქციებს.⁵⁵⁰ აზერბაიჯანის სასამართლო-სამართლებრივი საბჭო შემადგენლობაში შედის 15 წევრი. კანონი განსაზღვრავს, რომ საბჭო ძირითადად უნდა შედგებოდეს მოსამართლეების, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების, პროკურატურის, აგრეთვე ადვოკატთა ასოციაციის წარმომადგენლებისაგან. აღსანიშნავია, რომ იუსტიციის მინისტრი და პრეზიდენტი თავისთავად არიან საბჭოს წევრები. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სასამართლო-სამართლებრივი საბჭოს თავმჯდომარეს ირჩევს თვით საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ხმათა უბრალო უმრავლესობით.⁵⁵¹

როგორც ვხედავთ, საბჭოს საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფუნქციები გააჩნია. სამეცნიერო ლიტერატურაშიც აზერბაიჯანელი სპეციალისტები მიუთითებენ, რომ საბჭოს ჩამოყალიბებას ნამდვილად აქვს პოზიტიური ხასიათი. საბჭოსათვის სასამართლო ხელისუფლებისათვის ორგანიზაციული საკითხების გადაწყვეტის, ასევე მოსამართლეთა შერჩევის უფლებამოსილების მინიჭება, მხოლოდ ხელს უწყობს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გამყარებას. საბჭოს ფუნქციონირების დაწყებიდან შემცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენა სასამართლო ხელისუფლებაზე.⁵⁵² თუმცა ამავე დროს, მიუთითებენ, რომ პრეზიდენტის მიერ შექმნილი სასამართლო-სამართლებრივი საბჭო არ წარმოადგენს მოსამართლეთა ნამდვილ თვითმმართველობას. ფაქტიურად იგი მხოლოდ პრეზიდენტთან არსებულ საკონსულტაციო ორგანოა და არ არის უფლებამოსილი დამოუკიდებლად მიიღოს რაიმე გადაწყვეტილება, რაც სერიოზულ დარტყმას აყენებს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობასა და თავისუფლებას.⁵⁵³

აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით უდავოდ დადებითად უნდა შევაფასოთ საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილება, რომლის საფუძველზეც პრეზიდენტი საერთოდ აღარ იღებს მონაწილეობას მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესების პროცესში. 2007 წლის 19 ივნისის კანონის საფუძველზე, ქალაქის (რაიონის) და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეები იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ ინიშნებიან. საბჭო პრეზიდენტის, პარლამენტისა და სასამართლო ხელისუფლების მიერ დანიშნული 15 წევრისაგან შედგება, სადაც უმრავლესობას მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ არჩეული წევრები შეადგენენ.⁵⁵⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 86-ე მუხლის თანახმად, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის, მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების და სხვა ამოცანების

⁵⁵⁰ Judicial-Legal Council Act of Republic of Azerbaijan, 28 December, 2004, Law available on the Website: <<http://www.justice.gov.az>>, [Accessed: 31.12.2009], article 1.

⁵⁵¹ Ibid, article 1.

⁵⁵² Кяримов Г., Конституционные основы органов судебной власти Азербайджанской Республики, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Институт Философии и Политико-Правовых Исследований Национальной Академии Наук Азербайджана, Баку, 2004, с. 57.

⁵⁵³ там же, с. 142.

⁵⁵⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №33, 31 ივლისი, 1997, გვ. 75

შესრულების მიზნით, იქმნება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ არჩეული წევრები. საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი დავალებით საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი.⁵⁵⁵

საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში საქართველოს პარლამენტს წარმოადგენენ საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეული საქართველოს პარლამენტის 3 წევრი და საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე, რომელიც თანამდებობრივად შედის საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში. საქართველოს პრეზიდენტს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 2 წევრი. საქართველოს საერთო სასამართლოებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში წარმოადგენენ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით არჩეული 8 წევრი, მათ შორის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი.⁵⁵⁶ სომხეთის კონსტიტუციის თანახმად, კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით იქმნება და მოქმედებს მართლმსაჯულების საბჭო.⁵⁵⁷ კონსტიტუცია თვით საბჭოს სტატუსზე არაფერს ამბობს, თუმცა სომხეთის სასამართლო კოდექსი განსაზღვრავს, რომ მართლმსაჯულების საბჭო არის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს კონსტიტუციის თანახმად, კოდექსით დადგენილი პროცედურების შესაბამისად.⁵⁵⁸

მართლმსაჯულების საბჭოს შემადგენლობაში შედის სომხეთის რესპუბლიკის მოსამართლეთა საერთო კრებაზე ფარული კენჭისყრით, კანონით დადგენილი წესით, ხუთი წლის ვადით არჩეული ცხრა მოსამართლე, ასევე რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და ეროვნული კრების თავმჯდომარის მიერ დანიშნული ორ-ორი სწავლული იურისტი. აქედან თითო წევრი აირჩევა ერევნის საერთო სასამართლოებიდან, საოლქო საერთო სასამართლოებიდან, სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლოდან, სამოქალაქო სამართლის საქმეთა სასამართლოდან, სამოქალაქო სამართლის საქმეთა სააპელაციო სასამართლოდან, სისხლის სამართლის საქმეთა სააპელაციო სასამართლოდან, ადმინისტრაციულ საქმეთა სასამართლოდან და ორი წევრი საკასაციო სასამართლოდან.⁵⁵⁹ მართლმსაჯულების საბჭოს სხდომებს ხმის უფლების გარეშე, უძღვება საკასაციო სასამართლოს თავმჯდომარე.⁵⁶⁰ პრეზიდენტისაგან საბჭოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია, რომ მისი წევრთა უმრავლესობა მოსამართლეთა შემადგენლობიდან არის არჩეული.

⁵⁵⁵ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 461.
⁵⁵⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №33 1997;
⁵⁵⁷ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 94, 95.
⁵⁵⁸ Judicial Code of Republic of Armenia, Adopted on February 21, 2007, Full text is available on the Website: <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4125>>, [Accessed: 31.12.2009].
⁵⁵⁹ Ibid, article 99.
⁵⁶⁰ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 94¹.

სწორედ სომხეთის კანონმდებლობაში შეტანილი ეს ცვლილებები მოწონებულ იქნა ვენეციის კომისიის მიერ⁵⁶¹ თუმცა კომისიამ ასევე აღნიშნა, რომ იუსტიციის საბჭოს დამოუკიდებლობა გარანტირებულია კონსტიტუციითა და კანონით და არა პრეზიდენტის მიერ, მაგრამ პრეზიდენტის როლი როგორც ჩანს, ძალიან ძლიერია ზოგიერთ ურთიერთობაში, განსაკუთრებით მართლმსაჯულების საბჭოსთან მიმართებით...⁵⁶²

როგორც ჩანს, მართლმსაჯულების საბჭოს საკმაოდ სერიოზული უფლებამოსილებები გააჩნია სასამართლო სისტემის დაკომპლექტებაში. რა თქმა უნდა მნიშვნელოვანია, რომ მისი შემადგენლობა პრეზიდენტის, პარლამენტისა და თვით სასამართლო ხელისუფლების ერთობლივი მონაწილეობით იქმნება და ამავე დროს საბჭოს შემადგენლობის ნახევარზე მეტს თავად მოსამართლეები შეადგენენ. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ეს გარემოება სერიოზული გარანტიაა პრეზიდენტისაგან საბჭოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის. თუმცა ის შემთხვევები და პირობებიც უნდა განვიხილოთ, როდესაც პრეზიდენტებს შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ საბჭოს საქმიანობაზე.

უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტებს არა პირდაპირ, მაგრამ ირიბად მაინც აქვთ გარკვეული გავლენა იუსტიციის საბჭოების საქმიანობაზე სხვადასხვა პოლიტიკური პროცესების გამო. საქმე იმაშია, რომ აზერბაიჯანში მოსამართლეებს პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს დასანიშნად, შესაბამისად მოსამართლეების კორპუსი პრეზიდენტის კანდიდატებად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში ყოველთვის არის პოლიტიკის გავლენა მოსამართლეთა შერჩევის პროცესზე. აქედან გამომდინარე პრეზიდენტის შერჩეული კადრები, რომლებიც სხვადასხვა სასამართლო ინსტანციებში ინიშნებიან, შესაძლებელია შემდგომში სასამართლო-სამართლებრივ საბჭოში თვითონ, ან მათი რეკომენდაციით პრეზიდენტის პოლიტიკისადმი ლოიალურად განწყობილი სხვა კანდიდატები მოხვდნენ. ასევე გასათვალისწინებელია აზერბაიჯანის პარლამენტში პოლიტიკური უმრავლესობის მდგომარეობა. თუ პარლამენტში უმრავლესობა ეკუთვნის პრეზიდენტის პარტიას ან ე.წ. სახელისუფლებო პარტიულ კოალიციას, პარლამენტი კვოტირებულ სასამართლო-სამართლებრივი საბჭოში სავსებით შესაძლებელია პრეზიდენტის პარტიული სტრუქტურების მიერ შერჩეული კადრები მოხვდნენ. სომხეთში კი ჩვენი აზრით, პრეზიდენტის გავლენა საბჭოს საქმიანობაზე კიდევ უფრო მაღალია, რადგან იგი თავად ნიშნავს მოსამართლეებს საბჭოს წარდგინებით. პრეზიდენტის დანიშვნის უფლებამოსილება კი გულისხმობს მოსამართლეთა კანდიდატების უარყოფასაც, და ეს შეიძლება გაგრძელდეს მანამდე, ვიდრე პრეზიდენტის სასურველი კანდიდატი არ იქნება წარდგენილი დასანიშნად. ეს გარემოება კი საბჭოს აიძულებს წინასწარ გაითვალისწინოს პრეზიდენტის პოზიციები. ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტისაგან საბჭოს დამოუკიდებლობა ნაკლებად დამაჯერებლად გამოიყურება, თუმცა ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით, არსებული წესი მეტ-ნაკლებად აკმაყოფილებს კონსტიტუციონალიზმის მოთხოვნებს.

⁵⁶¹ იხ. CDL-AD(2004)044, დასახ. წყარო, გვ. 11.
⁵⁶² CDL(2004)118, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comments on Three Sets of Proposals for Constitutional Amendments in Armenia, by Mr Bruno Nascimbene, (Expert, Italy), Strasbourg, 18 November 2004, Opinion no. 313/2004, p. 5.

4.1.3. პროკურატურა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

სასამართლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში უნდა განვიხილოთ პროკურატურის სტატუსიც, რადგან იგი აზერბაიჯანსა და სომხეთში სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებას წარმოადგენს. საქართველოშიც 1995 წლიდან პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლებას ეკუთვნოდა, თუმცა 2008 წლის 10 ოქტომბერს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, საქართველოს პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში გაერთიანდა.

საერთოდ ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პროკურატურის ადგილისა და როლის შესახებ სამეცნიერო ლიტერატურაში აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებშიც ამ საკითხისადმი სხვადასხვა მიდგომა ჩამოყალიბდა. სომხეთში სპეციალისტები ემხრობიან იმ აზრს, რომ პროკურატურა არის მრავალფუნქციური სახელმწიფო ინსტიტუტი და დაკავშირებულია ხელისუფლების ყველა შტოსთან, განსაკუთრებით სასამართლო ხელისუფლებასთან, თუმცა არ ეწერება არცერთ მათგანში. ...თუ პროკურატურას ჩავრთავთ სასამართლო ხელისუფლების სიტემაში, მას არ შეეძლება მოახდინოს შემაკავებელი გავლენა სასამართლოზე და მიიღოს ზომები კანონის ნორმების დარღვევის დადგენისათვის, ვისგანაც არ უნდა მომდინარეობდეს ეს დარღვევა. თუ პროკურატურას დაეუქვემდებარებთ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მაშინ იუსტიციის სამინისტროს შეეძლება განახორციელოს ზედამხედველობა წარმომადგენლობითი ორგანოების და გარკვეულწილად ასევე სასამართლო ხელისუფლების მიერ კანონის შესრულებაზე. გარდა ამისა, პროკურატურას ერთმევა შესაძლებლობა განახორციელოს ზედამხედველობა მთავრობის, სამინისტროებისა და უწყებების მხრიდან კანონების შესრულებაზე, რამდენადაც იგი მათთან ერთად ერთ ორგანიზაციულ სისტემაში ხვდება.⁵⁶³ ის რომ აზერბაიჯანშიც პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლებაში შედის, სერიოზული კრიტიკის საგანია აზერბაიჯანში. სპეციალისტების აზრით, ეს არის დიდი შეცდომა. პროკურატურა აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში არ შეიძლება იყოს სასამართლო ხელისუფლების ქვედანაყოფი. ...პროკურატურა აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში შეიძლება გამოცხადდეს ორგანოდ, რომელიც არ იქნება არცერთი ხელისუფლების შემადგენლობაში ან იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი⁵⁶⁴.

მსგავსი მოსაზრებების გამო, საქართველოში შეიცვალა პროკურატურის სტატუსი და იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში გაერთიანდა. მაგრამ ვინაიდან სომხეთსა და აზერბაიჯანში იგი ჯერ კიდევ სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებად რჩება, საჭიროა პროკურატურას, როგორც სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებასა და პრეზიდენტს შორის ურთიერთობების ცალკე განხილვა. აქ პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია საკადრო საკითხების გადაწყვეტა, რაც გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესებას უკავშირდება. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, გენერალურ პროკურორს პარლამენტის თანხმობით პრეზიდენტი ნიშნავს.⁵⁶⁵ „პროკუ-

⁵⁶³ იხ. Джангирян Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 127-128.

⁵⁶⁴ იხ. Кяримов Г., დასახ. ნაშრ., გვ. 94.

⁵⁶⁵ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 109, პუნქტი 9.

რატურის შესახებ“ საქართველოს 2008 წლის წლის 21 ოქტომბრის კანონის თანახმად, მთავარ პროკურორს იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.⁵⁶⁶ ამ ცვლილებებამდე კი გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით საქართველოს პარლამენტი ნიშნავდა. რაც შეეხება სომხეთს, აქ გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტი ნიშნავს.⁵⁶⁷

ამდენად, პროკურატურის, როგორც სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულების საკადრო საკითხების გადაწყვეტაში პრეზიდენტს ეკუთვნის გადაწყვეტი სიტყვის უფლება აზერბაიჯანსა და სომხეთში. საქართველოში პროკურატურა აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილია და შესაბამისად, სხვა აღმასრულებელი თანამდებობების მსგავსად ამ საკითხსაც პრეზიდენტი წყვეტს. კონსტიტუციური თვალსაზრისით გენერალური პროკურორის დანიშვნა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით (აზერბაიჯანი) ან მისი დანიშვნა პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტის მიერ (სომხეთი) ვფიქრობთ, სავსებით შეესაბამება კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს, ვინაიდან ხალხისაგან უშუალოდ მანდატით აღჭურვილ ხელისუფლების ორ ძირითად ინსტიტუტს უფლება ეძლევა მონაწილეობა მიიღოს ესოდენ მნიშვნელოვანი საკითხის გადაწყვეტაში. ამასთან პრეზიდენტის უფლებამოსილება გაწონასწორებულია პარლამენტის თანხმობით ან საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციით. თუმცა ასეთი კონსტიტუციური მექანიზმების განხორციელებაზე თავის გავლენას ახდენს პოლიტიკური პარტიების ფრაგმენტაციის ხასიათი პარლამენტში, რაზედაც საუბარი გვქონდა მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებით.

4.1.4. მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება და პრეზიდენტი

მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნის გარდა, სასამართლო ხელისუფლებასთან პრეზიდენტის ურთიერთობების შეფასებისათვის მნიშვნელოვანია მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიხედვით, მოსამართლეთა უფლებამოსილების შეწყვეტა დაიშვება მხოლოდ კანონით დადგენილი პროცედურების შესაბამისად. მოსამართლის მიერ დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უზენაეს სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე, მიმართავს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისს მოსამართლის თანამდებობიდან გადაყენების მოთხოვნით. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლოს შესაბამისი დასკვნა აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს წარედგინება მისი მოთხოვნიდან 30 დღის ვადაში. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს და სააპელაციო სასამართლოების მოსამართლეთა თანამდებობიდან გადაყენების გადაწყვეტილებას აზერბაიჯანის რესპუბლიკის

⁵⁶⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „პროკურატურის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი №46, 03, 12. 1997.
⁵⁶⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 9.

მილი-მეჯლისი იღებს არანაკლებ 83 ხმით, ხოლო სხვა მოსამართლეთა გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას - არანაკლებ 63 ხმით.⁵⁶⁸

სომხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი მართლმსაჯულების საბჭოს წინადადებით, წყვეტს საკასაციო სასამართლოსა და მისი პალატების თავმჯდომარეებისა და მოსამართლეების, სააპელაციო, პირველი ინსტანციისა და სპეციალიზებული სასამართლოების მოსამართლეების უფლებამოსილებას, თანხმობას აძლევს ბრალდებულის სახით მათ პასუხისგებაში მიცემაზე, დაპატიმრებაზე, სასამართლო წესით ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემაზე.⁵⁶⁹

მნიშვნელოვანია, რომ მოსამართლეთა თანამდებობიდან გადაყენების საკითხების გადაწყვეტა არ იყოს დაკავშირებული პრეზიდენტთან, ვინაიდან ამ შემთხვევაში გარკვეულწილად ირღვევა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის პრინციპი. ამ თვალსაზრისით სომხეთში ნამდვილად საჭიროა გარკვეული ცვლილებების განხორციელება, რათა საბოლოოდ გამოირიცხოს პრეზიდენტის მონაწილეობა ამ პროცესში. სომეხ სპეციალისტთა აზრით, მოსამართლეების მიმართ დისციპლინარული ღვენის საქმის აღძვრა მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ უნდა განხორციელდეს. აღსანიშნავია, რომ სპეციალური სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგად, გამოკითხულ მოსამართლეთა მხოლოდ 15 %-მა უპასუხა, რომ დისციპლინარული ღვენა მიზანშეწონილია აღიძვრას იუსტიციის მინისტრის მიერ, ხოლო დანარჩენმა მიზანშეწონილად ჩათვალა დისციპლინარული ღვენის საქმის აღძვრა სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ.⁵⁷⁰

საქართველოში 2007 წლიდან პრეზიდენტი არ მონაწილეობს საერთო სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესში. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 53-ე მუხლის შესაბამისად, რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების მოსამართლეს თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. ამდენად, პრეზიდენტი საქართველოში მოსამართლეთა გათავისუფლების საკითხზე არავითარ გადაწყვეტილებას არ იღებს, რაც სამართლებრივი თვალსაზრისით სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისაკენ გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს. ამავდროს, გასათვალისწინებელია ვენეციის კომისიის დასკვნა ამ საკითხთან დაკავშირებით, სადაც აღნიშნულია, რომ პროექტის თანახმად, მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნის და თანამდებობიდან განთავისუფლების წესი განისაზღვრება კანონით. მოსამართლის გადაყენების დაუშვებლობა კონსტიტუციით უნდა იყოს გარანტირებული. კონსტიტუცია უნდა განსაზღვრავდეს, თუ რა შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს მოსამართლის უფლებამოსილების შეწყვეტა ან შეჩერება. კანონი აწესრიგებს მოსამართლეთა დისციპლინარული პასუხისმგებლობის, საქმის განხილვის შეჩერების, ვადაზე ადრე თანამდებობიდან განთავისუფლების

⁵⁶⁸ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 128.

⁵⁶⁹ იქვე, მუხლი 55, პუნქტი 11.

⁵⁷⁰ Хачатурян Д., Независимость судей в Республике Армения: судоустройственные и уголовно-процессуальные гарантии, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Ереванский Государственный Университет, Ереван, 2000 г., с. 143.

და ერთი სასამართლოდან მეორეში გადაყვანის საკითხებს. მიზანშეწონილი არ არის, რომ ეს უმნიშვნელოვანესი საკითხები რეგულირდებოდეს მხოლოდ კანონით, შესაბამის კონსტიტუციურ დებულებათა არარსებობის პირობებში.⁵⁷¹ ვფიქრობთ, ეს საკითხი სამომავლოდ გათვალისწინებულ უნდა იქნას საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში.

4.2. პრეზიდენტის ურთიერთობა საკონსტიტუციო სასამართლოსთან

პრეზიდენტის ურთიერთობა საკონსტიტუციო სასამართლოსთან რამდენიმე თვალსაზრისით არის მნიშვნელოვანი. პირველ რიგში პრეზიდენტის, როგორც კონსტიტუციის დაცვის გარანტის სტატუსი ავალდებულებს მას განსაკუთრებული როლი შეასრულოს ხელისუფლების შტოებს შორის კონსტიტუციური კონფლიქტების გადაწყვეტაში. პრეზიდენტმა ეს ფუნქცია უნდა შეასრულოს, როგორც საკუთარი საარბიტრო უფლებამოსილებებით, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით. სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ ყველაზე კარგი შანსი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კონტექსტში კონფლიქტების შემცირებისათვის არის პორტუგალიისა და პოლონეთის მაგალითის გაზიარება, ...როდესაც პრეზიდენტის უფლებამოსილებები შეზღუდულია და სხვა ინსტიტუტების უფლებამოსილებები, როგორცაა საკონსტიტუციო სასამართლო გაზრდილია, კონსტიტუციური წყობილება გამოიყურება უფრო მეტად, როგორც წმინდა პარლამენტარიზმი.⁵⁷²

სწორედ ამ გარემოების გათვალისწინებით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მმართველობის ფორმის ეფექტურ ფუნქციონირებაში მნიშვნელოვანი როლი შეუძლია შეასრულოს საკონსტიტუციო სასამართლომ. ამ თვალსაზრისით, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის ურთიერთობა საკონსტიტუციო სასამართლოსთან. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტებს მინიჭებული აქვთ საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება, ასევე სხვა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, რაზედაც ქვემოთ გვექნება საუბარი.

4.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტება და პრეზიდენტი

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტი მონაწილეობს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე, ნიშნავს აზერ-

⁵⁷¹ CDL-AD(2005)003, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Joint Opinion on A Proposal for A Constitutional Law on Changes and Amendments to The Constitution of Georgia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR endorsed by the Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004), on the basis of comments by Mr Pieter Van Dijk (Member, The Netherlands) Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Gerard Batliner (Expert, SCE/ODIHR), Ms Dženana Hadziomerovic (Expert, OSCE High Commissioner on National Minorities), Strasbourg, 09 February 2005, Opinion 320/2004, p. 21.

⁵⁷² იხ. Timothy J. Colton and Cindy Skach, დასახ. ნაშრ., გვ. 124.

ბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისი.⁵⁷³ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 9 წევრიდან 3 წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.⁵⁷⁴ სომხეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს 4 წევრს ნიშნავს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ თავმჯდომარის არდანიშენის შემთხვევაში მისი შემადგენლობიდან ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს.⁵⁷⁵

როგორც ვხედავთ, ფორმალური თვალსაზრისით, აზერბაიჯანში საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა სრულ შემადგენლობას მილი-მეჯლისს დასანიშნად პრეზიდენტი წარუდგენს. საქართველოსა და სომხეთში კი საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში პრეზიდენტი სხვა ხელისუფლების შტოების თანაბრად მონაწილეობს, მას ფორმალურად არა აქვს რაიმე უპირატესობა ამ საკითხში და ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით, საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების მსგავსი წესი ერთ-ერთ დემოკრატიულ წესად არის მიჩნეული. თუმცა ვენეციის კომისია სომხეთის კანონთან დაკავშირებით მიიჩნევს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობის თითქმის ნახევარის დანიშნის შესახებ პრეზიდენტის უფლებამოსილება არ არის პრობლემური. თუმცა კომისია ფიქრობს, რომ აუცილებელია სათანადო შეკავებისა და ურთიერთგაწონასწორების შემოღება: ამ საკითხთან დაკავშირებით პრეზიდენტის დამატებითი უფლებამოსილებები - დანიშნოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ზოგიერთი წევრი, არის ძალების ბალანსის გადატანა პრეზიდენტის სასარგებლოდ. თუ აუცილებელი ურთიერთგაწონასწორება სხვა საშუალებით შეიძლება იქნას მიღწეული, მაშინ პრეზიდენტის უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა განსაზღვრული რაოდენობის დანიშნის თაობაზე, მისაღებად უნდა ჩაითვალოს.⁵⁷⁶

აზერბაიჯანელი სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ უფრო ოპტიმალურია, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში არა ორი, მით უმეტეს არა ერთი, არამედ ხელისუფლების ყველა, სამივე შტო - საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო მონაწილეობს.⁵⁷⁷ აღსანიშნავია, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ ერთპიროვნულად გადაწყვეტილების მიღება რესპუბლიკის საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს - საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის დანიშნის თაობაზე, ნაკლებად გამომდინარეობს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის 32-ე პუნქტიდან, რომელიც ადგენს, რომ „აღმასრულებელი წესით გადაწყვეტილებას იღებს ყველა იმ საკითხზე, რომელიც წინამდებარე კონსტიტუციით არ მიეკუთვნება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის ან სასამართლო ორგანოების კომპეტენციას...“⁵⁷⁸

მართალია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა ნაწილს სომხეთში ეროვნული კრება და საქართველოში პარლამენტი ირჩევს, მაგრამ

⁵⁷³ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 95, ნაწილი I, პუნქტი 10.

⁵⁷⁴ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 462.

⁵⁷⁵ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 55, პუნქტი 10.

⁵⁷⁶ იხ. CDL-AD(2004)044, დასახ. წყარო, გვ. 12.

⁵⁷⁷ იხ. Касумов З., დასახ. ნაშრ., გვ. 222.

⁵⁷⁸ იხ. იქვე, გვ. 224.

პრეზიდენტებს თავიანთი პოლიტიკური პარტიის საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის წყალობით, რეალურად შეუძლიათ თავიანთი კანდიდატურების განხილვასა და დამტკიცებას მიაღწიონ. პრეზიდენტებს ასევე შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ საერთო სასამართლოების კვოტით საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსამართლეთა დანიშვნის საკითხზეც, ვინაიდან საქართველოში მაგალითად, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და მოსამართლეებს საქართველოს პარლამენტი ირჩევს პრეზიდენტის წარდგინებით. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო პრეზიდენტის პარტიის კანდიდატებით ან მასთან ახლოს მდგომი პირებით იქნება დაკომპლექტებული. ასეთი შემადგენლობის უზენაესი სასამართლო კი ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში დანიშნავს მოსამართლეებს პრეზიდენტთან შეთანხმების გარეშე. ასევე სომხეთშიც საკონსტიტუციო სასამართლოს ცხრა წევრიდან 5 წევრს ეროვნული კრება ირჩევს და ეროვნულ კრებაში პოლიტიკურ ძალთა განლაგება ხშირად პრეზიდენტის სასარგებლოდ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას იძლევა. თუმცა ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით, სასამართლოს დაკომპლექტების ეს წესი უფრო დემოკრატიულია. ამდენად, ფორმალურად, კონსტიტუციის მიხედვით, სომხეთსა და საქართველოში დადგენილი სასამართლოს დაკომპლექტების წესი ჩვენი აზრით, სავსებით პასუხობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსა და საკონსტიტუციო კონტროლის კონცეფციას. თუმცა ზოგჯერ ირიბად, პოლიტიკური პროცესების გათვალისწინებით, შედეგად ვიღებთ სიტუაციას, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მთელი შემადგენლობა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პირებით ივსება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში ასევე მნიშვნელოვანია თუ რა მოთხოვნებს ადგენს კანონმდებლობა მოსამართლეობის კანდიდატებისათვის, რის საფუძველზე შეარჩევს პრეზიდენტი მოსამართლეთა კანდიდატებს. მსოფლიო პრაქტიკის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები ძირითადად სამეცნიერო წრეებიდან ინიშნებიან (ირჩევიან). თუმცა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლისათვის ძალიან მაღალ მოთხოვნებს არ ადგენს. ეს არის: 1) ასაკობრივი ცენზი: 30 (აზერბაიჯანი⁵⁷⁹, საქართველო) და 35 (სომხეთი) წელი; 2) საარჩევნო უფლების ქონა (აზერბაიჯანი, სომხეთი); 3) უმაღლესი იურიდიული განათლება (აზერბაიჯანი, საქართველო, სომხეთი); 4) იურიდიული განათლების ალტერნატივად სამეცნიერო ხარისხი კონსტიტუციური სამართლის სფეროში (სომხეთი); 5) სამართლის სფეროში მუშაობის 10 წლის (სომხეთი) და 5 წლის (აზერბაიჯანი) სტაჟი; 6) სახელმწიფო ენის ცოდნა (სომხეთი).⁵⁸⁰ ყველაზე ზოგად მოთხოვნებს, როგორც ვხედავთ, საქართველოს კანონი ადგენს. ეს არის მხოლოდ ასაკობრივი და განათლების ცენზი. კანონში ზოგადად წერია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შერჩევას საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტი და უზენაესი სასამართლო ითვალისწინებენ კანდიდატის პროფესიულ გამოცდილებას, რომელიც უნდა შეეფერებოდეს

⁵⁷⁹ Закон Азербайджанской Республики «О Конституционном суде», Статья 11, документ доступен на веб-сайте: <<http://www.constitutionalcourt-az.org>>, [Послед-нее обновление: 31.12.2009].

⁵⁸⁰ იხ. Закон Республики Армения «О Конституционном суде», დასახ. წყარო, მუხლი 3 .

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსს.⁵⁸¹ აღნიშნული ნორმები ძალიან ზოგად შეზღუდვებს ადგენენ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევისათვის და თუ პრაქტიკას გადავხედავთ, სამივე ქვეყანაში სასამართლოს შემადგენლობა წმინდა სამეცნიერო კადრებით არ კომპლექტდება. ხშირად საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობაში სხვადასხვა პოლიტიკოსებიც ხვდებიან. ამჟამად აზერბაიჯანის საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობაში მხოლოდ ერთი წევრი არის სამართლის დოქტორი და ერთიც კვლევით ინსტიტუტის ყოფილი თანამშრომელი, სომხეთის სასამართლოს შემადგენლობაში 9 წევრიდან 4 არის სამართლის დოქტორი ან მასთან გათანაბრებული სამეცნიერო ხარისხის მქონე, ხოლო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში 4 წევრი არის სამართლის დოქტორი (მასთან გათანაბრებული სამეცნიერო ხარისხის მქონე). პირველ შემადგენლობაში 5 სამართლის დოქტორი იყო წარმოდგენილი. დანარჩენი წევრები საკონსტიტუციო სასამართლოებში დანიშნულნი არიან: აზერბაიჯანში - ძირითადად წარმოდგენილნი არიან საერთო სასამართლოს მოსამართლეები, პროკურატურის ყოფილი უმაღლესი თანამდებობის პირები და იუსტიციის ყოფილი მინისტრიც. სომხეთში - პრეზიდენტის აპარატის ყოფილი თანამდებობის პირები, საერთო სასამართლოს მოსამართლე, შინაგან საქმეთა ყოფილი მინისტრი, იუსტიციის მინისტრის ყოფილი მოადგილე. საქართველოში - ყოფილი იუსტიციის მინისტრები, ყოფილი იუსტიციის მინისტრის მოადგილეები, ყოფილი განათლების მინისტრის პირველი მოადგილე, იუსტიციის საბჭოს ყოფილი წევრი. ჩვენ რა თქმა უნდა სასამართლოს შემადგენლობაში მყოფი მოსამართლეების კომპეტენციაში ეჭვს ვერ შევიტანთ, ისინი მართლაც მაღალი კვალიფიკაციის იურისტები არიან სამივე ქვეყანაში, მაგრამ ამ შემთხვევაში ყურადღებას ვამახვილებთ სასამართლოს დამოუკიდებლობასთან მისი დაკომპლექტების წესის კავშირზე. ვფიქრობთ, კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევისათვის ისეთ მოთხოვნებს უნდა ადგენდეს, რომ გამოირიცხოს სასამართლოს პოლიტიკური ნიშნით შევსება, ვინაიდან ეს საშუალებას მისცემს როგორც პრეზიდენტს, ისე პარლამენტსა და სასამართლოს გაკლენის ქვეშ მოაქციოს საკონსტიტუციო სასამართლო. ჩვენი აზრით, უფრო მიზანშეწონილი იქნება კანონმდებლობის ნორმების იმგვარი ფორმირება, რომ მოსამართლეები ძირითადად სამეცნიერო სფეროდან ირჩეოდნენ, ამასთან შესაძლებელია დადგინდეს რაღაც ვადა, მაგალითად, პირი არ დაინიშნოს მოსამართლედ თუ საკონსტიტუციო სასამართლოში დანიშვნამდე უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში ეკავა პოლიტიკური თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან იყო რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ლიდერი.⁵⁸² ეს ძირითადად საპრეზიდენტო ან

⁵⁸¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 7, კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.const-court.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

⁵⁸² მსგავს ნორმას ითვალისწინებს მაგალითად, უნგრეთის კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრად არჩევისათვის ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მოთხოვნებია დადგენილი, ასაკობრივი ცენზი შეადგენს 45 წელს, ხოლო სამუშაო გამოცდილება 20 წელს, კადრების შერჩევა სამეცნიერო წრეებიდან არა ალტერნატიულ ვარიანტად, არამედ სავალდებულოდაა გამოცხადებული. იხ. The Act XXXII of 1989 on the

საპარლამენტო საარჩევნო ციკლიდან გამომდინარე. ვფიქრობთ, ასეთი მოთხოვნები გამორიცხავს საკონსტიტუციო სასამართლოზე პრეზიდენტის გაველენას და საკონსტიტუციო სასამართლოც უფრო მეტად მიუკერძოებელი იქნება. ამგვარ შეზღუდვებს დიდი მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებში პრეზიდენტის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე დომინირებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლოზეც გაველენის მოპოვება ძალიან სახიფათოა ხელისუფლების კონსტიტუციური განხორციელების თვალსაზრისით, რადგან საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ უზრუნველყოფს კონსტიტუციის დაცვის გარანტიის ფუნქციის, ხოლო პრეზიდენტი არბიტრის როლის შესრულებას.

აღსანიშნავია, რომ სასამართლო ხელისუფლებაზე გაველენა დამახასიათებელი ტენდენციაა მსოფლიოს ბევრი ქვეყნისათვის. მიიჩნევენ, რომ განსხვავებულად ძლიერია პოლიტიკის გაველენა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნაზე. განსაკუთრებით ძლიერია გაველენა აშშ-ში, სადაც, როგორც ცნობილია, პრეზიდენტი ცდილობს იმ მოსამართლეთა გაყვანას, რომლებიც მის საკუთარ პოლიტიკურ მოსაზრებებს იზიარებენ. გერმანიაში საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევს პარლამენტის მოსამართლეთა საარჩევნო კომისია, ან ფედერალური საბჭო. ეს, რასაკვირველია, იმას ნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების არჩევაზე სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებს აქვთ გაველენა. თუმცა დაინერგა პრაქტიკა, რომელმაც კონსენსუსამდე მიგვიყვანა. ვერცერთი პოლიტიკური პარტია ვერ გაბედავს, ამ პოსტზე პრობლემატური ან არაკვალიფიციური პირების წარდგენას. საზოგადოება არაკვალიფიციური პირის დანიშვნას მკაცრად გააკრიტიკებს. არცერთ პოლიტიკურ პარტიას არა აქვს სურვილი, ასეთი კრიტიკის ქარცეცხლში მოექცეს.⁵⁸³

საბოლოოდ უნდა ითქვას, რომ მსოფლიოში არ არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების საერთოდ იდეალური წესი, რომელიც უპირობოდ უზრუნველყოფდა მის მიუკერძოებელ და ობიექტურ ჩამოყალიბებას. საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში გარკვეული ხარისხით თავისებურ როლს ასრულებს პოლიტიკური ფაქტორები. ...საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოებში პოლიტიკური წარმომადგენლობის ჩამოყალიბებას ხელს უწყობს ამ ორგანოების წევრების განსაზღვრული დროით დანიშვნისა და მათი როტაციის პრინციპები. ამასთან ერთად, მიიჩნევა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების ფორმირების ასეთი წესის გამოყენება მიზანშეწონილია ტოტალიტარულიდან დემოკრატიულ მმართველობაზე გარდამავალ პერიოდში მყოფ ქვეყნებში, ვინაიდან ასეთი მეთოდის ხელს უშლის ამ და სხვა ორგანოებს შორის მწვავე და რთულად გადასაწყვეტი კონფლიქტების წარმოშობას. როგორც ჩანს, არ არსებობს რაიმე სახის ერთიანი სრულყოფილი მექანიზმი საკონსტიტუციო კონტროლის

Constitutional Court of the Republic of Hungary, document is available on the Website: <http://www.mkab.hu/index.php?id=act_on_the_constitutional_court>, [accessed: 8.01. 2010].

⁵⁸³ ინგო ფონ მიუნში, მოსამართლის დამოუკიდებლობა და დამოკიდებულება საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების განსაკუთრებული გათვალისწინებით, 2003, გვ. 10. ნაშრომი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-ge-gtz-richter-materialiensammlung-3-2003.pdf>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

ორგანოების წევრთა შერჩევისათვის, ეს განისაზღვრება ამა თუ იმ ქვეყნის კონკრეტული პირობებით, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპების დაცვის გათვალისწინებით.⁵⁸⁴

4.2.2. პრეზიდენტი და ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხთა განხილვა

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კანონმდებლობა პრეზიდენტს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლების მქონე ერთ-ერთ სუბიექტად აღიარებს. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო პრეზიდენტის მიმართვის საფუძველზე განიხილავს: 1) აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კანონების, მილი-მეჯლისის დადგენილებების, მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებებისა და განკარგულებების, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების ნორმატიული აქტების აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხს; 2) აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის აქტებთან მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებების, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კანონებთან აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხს; 3) აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის აქტებთან მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებების და აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხს; 4) აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის აქტებთან მუნიციპალიტეტის აქტების შესაბამისობის საკითხს; 5) სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებების კონსტიტუციასთან, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კანონებთან შესაბამისობის და კონსტიტუციასთან საპარლამენტოთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისობის საკითხს; 6) საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილების განაწილებასთან დაკავშირებულ დავებს. გარდა ამისა, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო პრეზიდენტის მოთხოვნით ახდენს კონსტიტუციის განმარტებას.⁵⁸⁵

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქართველოს პრეზიდენტს კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვს: 1) საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური შეთანხმების, საქართველოს კანონების, საქართველოს პარლამენტის ნორმატიული დადგენილებების, საქართველოს მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების, საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებამდე შესაბამის ორგანოთა მიერ მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტების, აგრეთვე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებისა და საქართველოს პარლამენტის დადგენილებების მიღების/გამოცემის, ხელმოწერის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შესახებ; 2) საკონსტიტუციო სასამართლოში სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის ფარგლების შესახებ თუ იგი მიიჩნევს, რომ დარღვეულია მისი

⁵⁸⁴ იხ. Шмавонян Г. А., დასახ. ნაშრ., გვ. 85.

⁵⁸⁵ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 130, ნაწილი III.

კომპეტენცია ან დაირღვა სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლები; 3) არჩევნების კონსტიტუციურობის თაობაზე, თუ იგი მიიჩნევს, რომ საქართველოს პარლამენტის არჩევნები გაიმართა საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის, 49-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების ან/და 50-ე მუხლის მოთხოვნათა დარღვევით; თუ იგი მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები გაიმართა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის ან/და 28-ე მუხლის მოთხოვნათა დარღვევით. 4) საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა ან მათ ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციურობის შესახებ; 5) „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე დაეასთან დაკავშირებით.⁵⁸⁶

სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა კონსტიტუციის 101-ე მუხლის შესაბამისად, კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეიძლება მიმართოს კონსტიტუციის მე-100 მუხლის 1, 2, 3, 7, და მე-9 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. სომხეთის კონსტიტუციის მე-100 მუხლის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო: 1. ადგენს კანონების, ეროვნული კრების დადგენილებების, მთავრობის, პრემიერ-მინისტრისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დადგენილებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობას; 2. საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციამდე ახდგენს მასში განმტკიცებულ ვალდებულებებთან კონსტიტუციის შესაბამისობის შემოწმებას; 3. წყვეტს რეფერენდუმის შედეგებთან დაკავშირებულ დავეს; 3.1. წყვეტს რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და დეპუტატთა არჩევნების შედეგების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ დავეს; 4. ადგენს რესპუბლიკის პრეზიდენტობის კანდიდატის მიმართ წარმოშობილ დაუძლეველ და აღმოსაფხვრელ დაბრკოლებებს; 7. აძლევს დასკნას საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის, დაპატიმრების, ბრალდებულის სახით ან სასამართლო წესით ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში მიცემის შესახებ; 9. კანონით დადგენილი წესით, გამოაქვს გადაწყვეტილება პარტიის საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ.

ეს უფლებამოსილებები რა თქმა უნდა ძალიან მნიშვნელოვანია პრეზიდენტისათვის, თუმცა თუ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური მართლმსაჯულების პრაქტიკას გადავხედავთ, პრეზიდენტი არც თუ ხშირად იყენებს ამ უფლებამოსილებას. აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა 1998 წლიდან დღემდე, საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით მხოლოდ ორჯერ მიმართა, საიდანაც ერთი სარჩელი კანონის ნორმების განმარტებას, ხოლო მეორე რეფერენდუმის გამართვის საკითხს ეხებოდა.⁵⁸⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში 1996-2008 წლებში საქართველოს პრეზიდენტს სასამარ-თლოში არცერთი სარჩელი არ შეუტანია, ხოლო პრეზიდენტის წინააღმდეგ შეტანილ იქნა 98 სარჩელი, საიდანაც მხოლოდ

⁵⁸⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcourt.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

⁵⁸⁷ ავტორი ეყრდნობა არბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს ოფიციალურად მონაცემებს, რომელიც უშუალოდ მის მიერ ქ. ბაქოში სამეცნიერო მივლინების დროს იქნა მოპოვებული სასამართლოს საქმისწარმოების სამსახურიდან.

პრეზიდენტის 3 ნორმატიული აქტი იქნა ცნობილი არაკონსტიტუციურად.⁵⁸⁸

ამდენად, პრეზიდენტის გავლენა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ძალიან მაღალია, რის გამოც პრეზიდენტები ნაკლებად იყენებენ კონსტიტუციურ მექანიზმებს კონსტიტუციური საკითხების გადასაწყვეტად და ბევრ რამეს პოლიტიკა წყვეტს. ეს კი თავის მხრივ, არ აძლევს შესაძლებლობას საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალურ განხორციელებაში.

4.2.3. პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო სასამართლო და ხელისუფლების შტოთაშორის კონფლიქტები

პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოებს გააჩნიათ უმთავრესი უფლებამოსილება მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების შტოთაშორის პოლიტიკურ ურთიერთობებში. ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოებს ცენტრალური ადგილი უჭირავთ სახელმწიფოში, ამიტომაც საგანგებოდ შეუძლიათ ჩაერთონ პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტის პროცესში. ამგვარად, პოსტკომუნისტური საკონსტიტუციო სასამართლოებისათვის მთავარი გამოწვევა საკონსტიტუციო დავებში პოლიტიკური მანევრირების ახალი ალტერნატიული ადგილის გამოყენებით თავიანთი ძირითადი მოვალეობის - არბიტრის როლის შესრულებაა. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოებისათვის ყველაზე დიდ საშიშროებას წარმოადგენს პოლიტიკური ინტერესებისა და პოლიტიკური ჯგუფების მიერ სასამართლოს გადაწყვეტილებების პოლიტიზაცია.⁵⁸⁹

საკონსტიტუციო სასამართლოს სტატუსის სპეციფიკა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ მისი გადაწყვეტილებები არ წარმოადგენს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, სასამართლომ მხოლოდ სამართლებრივი შეფასება უნდა მისცეს ხელისუფლების შტოებს შორის არსებულ დავებს. თუმცა ჰერმან შვარცს გააჩნია შიში, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო პოლიტიკაში იქნება ჩათრეული. მისი აზრით, პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში ბევრი შემთხვევაა როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლო პოლიტიკურ პროცესებში აღმოჩნდა ჩათრეული. ამისათვის მხოლოდ რუსეთის მაგალითიც კი არის საკმარისი, სადაც ბორის ელცინის დროს სასამართლოს პოლიტიზირებას გარკვეული ვადით მისი საქმიანობის შეჩერებაც კი მოჰყვა. ამიტომაც საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენციაში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე დავების გადაწყვეტის უფლებამოსილების მინიჭებას გარკვეული სიფრთხილით ეკიდებოდნენ პოსტსაბჭოურ სახელმწიფოებში. კონსტიტუციით თუ მის გარეშე, სახელისუფლებო სტრუქტურული კონფლიქტები ფართოდ იყო გავრცელებული ყოფილ სოციალისტურ ბლოკში და, ამ კონფლიქტების კონსტიტუციური

⁵⁸⁸ კონსტიტუციური მართლმსაჯულება საქართველოში, სტატისტიკა, 2006 წ. 1 იანვრის მდგომარეობით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, თბ., 2006 წ. გვ. 6, 8. გარდა ამისა ავტორი ეყრდნობა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კანცელარიიდან ოფიციალურად მიღებული 2007-2008 წლის სტატისტიკურ ინფორმაციას.

⁵⁸⁹ იხ. Thomas Sedelius, დასახ. ნაშრ., გვ. 212

ბუნებიდან გამომდინარე, თითოეული მათგანი საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანი გახდა. ასეთი საქმეების განხილვით მოხდა საკონსტიტუციო სასამართლოების საზოგადოებრივი და პოლიტიკური სტატუსის გამოცდა⁵⁹⁰

შვარცი მიუთითებს, რომ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში უნდა არსებობდეს ნეიტრალური ინსტიტუტი, რომელიც მოაგვარებს ხელისუფლების დანაწილების თაობაზე წარმოშობილ კონფლიქტებს. დღევანდელ ევროპაში ეს ფუნქცია საკონსტიტუციო სასამართლოს აკისრია.⁵⁹¹ შვარცის აზრით, საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან პოლიტიკაში ჩარევისათვის თავის არიდება და მისი საქმიანობის მიუკერძოებლად და ობიექტურად წარმოჩენაა. ამის საფრთხე განსაკუთრებით დიდია ხელისუფლების დანაწილების საქმეებში. ახალ ტრიბუნალებს ჯერ კიდევ პირველივე წლებში მოუწიათ უფლებამოსილებათა შესახებ დავების განხილვა, მაშინ, როდესაც ისინი ყველაზე მტკივნეულად აღიქვამდნენ წინააღმდეგობას, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ ბევრი დავა მოჰყვა მმართველი პარტიის მიერ ხელისუფლების აშკარად მიტაცების სურვილს. მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლოები იშვიათად იხვედნენ უკან და ხშირად ამ მმართველი პარტიების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებებსაც იღებდნენ. რა თქმა უნდა, ეს ყოველთვის ასე არ იყო და არც ისე ხშირად ხდებოდა, როგორც ზოგიერთს ეგონა. ყველაფრის მიუხედავად, ამ სასამართლოთა საქმიანობა შეუპოვარი და პატივსაცემი იყო.⁵⁹²

შვარცის ეს მოსაზრება არ შეიძლება გავიზიაროთ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან მიმართებით, რადგან ამ ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოები აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებისაგან განსხვავებით, არ ყოფილან ძალიან აქტიური კონსტიტუციური კონფლიქტების გადაწყვეტის საკითხებში. სასამართლოს პასიურობის მიზეზი ძირითადად მოქმედი მმართველობის მოდელეები და ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური სიტუაცია იყო, როდესაც თითქმის ყოველთვის, ხელისუფლება კონსოლიდირებული იყო პრეზიდენტებისა და მათი მახარდამჭერი საპარლამენტო უმრავლესობის ხელში. ამის გამო, კონფლიქტები ან ძალზედ ნაკლები იყო, ან ეს კონფლიქტები საკონსტიტუციო სასამართლომდე არ აღწევდა.

გასათვალისწინებელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური კონფლიქტების საკითხებს განიხილავს მხოლოდ ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან მიმართვის საფუძველზე. ამდენად კონფლიქტების არსებობის შემთხვევაშიც კი საკონსტიტუციო სასამართლოები დამოუკიდებლად ვერ დაიწყებდნენ ამ საკითხების გადაწყვეტას. სასამართლოებს არ შეუძლიათ საკუთარი ინიციატივით ჩარევა და არც უნდა ქნან ეს. პოლიტიკური ლაბირინთები საკმაოდ საშიშია, მაშინ როდესაც მათი თავიდან აცილება შეუძლებელია და საკონსტიტუციო სასამართლოები თავისი ნებით არ უნდა შევიდნენ მასში. როგორც აღინიშნა, ლაბირინთები განსაკუთრებით საშიშია საპრეზიდენტო სისტემებში, სადაც ხელისუფლებათა შორის კონფლიქტი თვით სისტემის განუყოფელი ნაწილია. საპარლამენტო სისტემებში კი ეს

⁵⁹⁰ იხ. ჰერმან შვარცის დასახ. ნაშრ., გვ. 112.

⁵⁹¹ იქვე, გვ. 112.

⁵⁹² იქვე, გვ. 350.

არ ხდება, რადგან საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას არც თეორიულად და არც პრაქტიკულად დაყოფა არ სჭირდება.⁵⁹³

ჩვენი აზრით, ხელისუფლების შტოებს შორის დავების გადასაწყვეტად ინიციატივა უნდა გამოიჩინოს პრეზიდენტმა, რომელიც კონსტიტუციების თანახმად, კონსტიტუციის დაცვის გარანტს წარმოადგენს. ის, როგორც არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის ვალდებულია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დავის კონსტიტუციური წესით გადასაწყვეტად და ამ გზით უზრუნველყოს ქვეყანაში ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირება. ამიტომაც პრეზიდენტის უფლება კონსტიტუციური დავების საკითხზე მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, მეტად მნიშვნელოვანია. ჰერმან შვარცი აუცილებლად აკი მიიჩნევს პრეზიდენტისათვის ასეთი უფლებამოსილების მინიჭებას. მისი აზრით: „აუცილებელია პრეზიდენტს ჰქონდეს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება, რათა მან სთხოვოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეამოწმოს მთავრობის კონსტიტუციურად სადავო მოქმედებები. დეპუტატთა გონივრული რაოდენობის ჯგუფისათვის სასამართლოსათვის მიმართვის უფლების მინიჭება შეიძლება იგივე მიზნებს მოემსახუროს, მაგრამ, როგორც ჩანს, უფრო ხშირია პრეზიდენტისათვის კონსტიტუციის დაცვის უფლებამოსილების მინიჭება, ვიდრე პოლიტიკურ პირთა ჯგუფზე დაყრდნობა, რომელთა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უმთავრესი მიზანიც არის მისი გამოყენება საკუთარი პოლიტიკური თუ საკანონმდებლო მიზნებისათვის.⁵⁹⁴

ეს შეხედულება მართლაც გამომდინარეობს პრეზიდენტის, როგორც არბიტრისა და კონსტიტუციის დაცვის გარანტის სტატუსიდან. სხვა მექანიზმებთან ერთად, პრეზიდენტი საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი ამ საკითხზე მიმართვის უფლებით კიდევ უფრო ეფექტურად ახორციელებს აღნიშნულ კონსტიტუციურ ვალდებულებას. აღსანიშნავია, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციები კონსტიტუციურ კონფლიქტებთან დაკავშირებით პარლამენტის წევრებსაც ანიჭებს სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, თუმცა ცნობილია, რომ პრაქტიკაში პარლამენტის წევრები ამ უფლებას იშვიათად იყენებენ. მიუხედავად ამისა, პარლამენტისათვის ამ უფლებამოსილების არსებობა ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან საკანონმდებლო ორგანოსაც ისეთივე თანაბარი უფლება უნდა ჰქონდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით გადაწყვიტოს კონსტიტუციური დავები, როგორც პრეზიდენტსა და მთავრობას.

სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებიდან საკონსტიტუციო სასამართლოებს აღნიშნული კომპეტენცია გააჩნიათ მხოლოდ აზერბაიჯანსა და საქართველოში, სომხეთმა კი თავი შეიკავა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის ასეთი უფლებამოსილების მინიჭებისაგან. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო პრეზიდენტის მიმართვის საფუძველზე უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნასთან დაკავშირებით წამოჭრილი დავების

⁵⁹³ იხ. ჰერმან შვარცის დასახ. ნაშრ., გვ. 353.

⁵⁹⁴ იქვე, გვ. 353.

თაობაზე.⁵⁹⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მესუთედის, სასამართლოს, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების, სახალხო დამცველის წარდგინების საფუძველზე, ორგანული კანონით დადგენილი წესით, იხილავს დაეას სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის შესახებ.⁵⁹⁶

ამდენად, აზერბაიჯანსა და საქართველოში პრეზიდენტებს საკონსტიტუციო სასამართლოსთან მიმართებით მნიშვნელოვანი ბერკეტები გააჩნიათ კომპეტენციის თაობაზე წამოჭრილი დავების გადასაწყვეტად. ამასთან სომხეთში ასეთი კომპეტენციის არარსებობა ვფიქრობთ, უარყოფითად მოქმედებს მმართველობის სისტემის ფუნქციონირებაზე და სასურველია თუ მომავალში პრეზიდენტს მიეცემა ამის უფლება. მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ ხელისუფლების შტოებს შორის დაპირისპირებები უფრო ხშირი იყო სომხეთში 1995 წლიდან, როდესაც რამდენიმე შემთხვევაში პრეზიდენტი და პარლამენტი, ასევე მთავრობა სხვადასხვა პოლიტიკური ძალებს მიეკუთვნებოდა, ვიდრე საქართველოსა და აზერბაიჯანში. ამიტომაც ასეთ დროს, საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნა მნიშვნელოვანი როლის შესრულება. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტისათვის მინიჭებული კომპეტენციის მიუხედავად, პრაქტიკაში პრეზიდენტებს არცერთხელ არ შეუტანიათ კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში კომპეტენციის თაობაზე წამოჭრილ დავებთან დაკავშირებით საქართველოსა⁵⁹⁷ და აზერბაიჯანში.⁵⁹⁸

4.2.4. პრეზიდენტის იმპიჩმენტის, გადადგომისა და უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხთა განხილვა

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოები განსაკუთრებულ როლს ასრულებენ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის, გადადგომისა და უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხთა გადაწყვეტაში. მართალია პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას საკანონმდებლო ორგანო იღებს, მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლოს სათანადო დასკვნის გარეშე ეს პროცესი ვერ განხორციელდება. ასევე მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის გადადგომის საკითხი, თუ ვის წინაშე და რა წესით იხსნის ის უფლებამოსილებას.

⁵⁹⁵ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 130, ნაწილი III, პუნქტი 8.

⁵⁹⁶ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 463.

⁵⁹⁷ კონსტიტუციური მართლმსაჯულება საქართველოში, სტატისტიკა, 2006 წ. 1 იანვრის მდგომარეობით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, თბ., 2006 წ., 2006-2009 წლის მონაცემები აღებულია ავტორის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს კანცელარიიდან.

⁵⁹⁸ ავტორი ეყრდნობა არბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს ოფიციალურად მონაცემებს, რომელიც უშუალოდ მის მიერ ქ. ბაქოში სამეცნიერო მივლინების დროს იქნა მოპოვებული სასამართლოს საქმისწარმოების სამსახურიდან.

განსახილველ სამივე ქვეყანაში, იმპინმენტის პროცედურა თითქმის ანალოგიური მექანიზმებითაა წარმოდგენილი. რაც შეეხება პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხის გადაწყვეტას, მას საერთოდ არ ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუცია, ხოლო აზერბაიჯანსა და სომხეთში ეს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, მძიმე დანაშაულის ჩადენის გამო აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისში აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის დაყენების უფლება აქვს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე, ამ დასკვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტი თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისის დადგენილებით, რომელიც მიიღება არანაკლებ 95 დეპუტატის მხარდაჭერით. ამ დადგენილებას ხელს აწერს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. თუ დადგენილების მიღებიდან ერთი კვირის განმავლობაში აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაუჭერს მხარს მის ხელმოწერას, დადგენილება არ ამოქმედდება. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ მიიღება მილი-მეჯლისში ამ საკითხის დაყენებიდან 2 თვის ვადაში. თუ მითითებული ვადის განმავლობაში, დადგენილება არ იქნა მიღებული, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინააღმდეგ წარდგენილი ბრალდება უარყოფილად ითვლება.⁵⁹⁹

საკონსტიტუციო სასამართლო აზერბაიჯანში ასევე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პრეზიდენტის მიერ საკუთარი ნებით გადადგომის შემთხვევაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს ევალება დაადასტუროს პრეზიდენტის გადადგომა. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის განცხადება თანამდებობიდან გადადგომისას შესახებ წარედგინება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო დარწმუნდება, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა პირადად შეიტანა განცხადება გადადგომის შესახებ, იღებს გადაწყვეტილებას აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადადგომის დაკმაყოფილების შესახებ. ამ მომენტიდან პრეზიდენტი უფლებამოსილება შეწყვეტილად ითვლება თანამდებობიდან გადადგომის მოტივით.⁶⁰⁰

პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხი შეიძლება წამოიჭრას პრეზიდენტის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესების გამო. ამ გარემოების არსებობისას უფლებამოსილებათა განხორციელების შეუძლებლობის შესახებ შეტყობინების მიღების შემდეგ, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მილი-მეჯლისი ამ ფაქტის გამოსარკვევად მიმართავს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს არანაკლებ ექვსი ხმით. თუ

⁵⁹⁹ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 107.

⁶⁰⁰ იხ. იქვე, მუხლი 104, პუნქტი II.

აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაადასტურებს ამ ფაქტს, საკითხი ამოწურულად ითვლება.⁶⁰¹

პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას, პრეზიდენტის გადადგომის საკითხის გადაწყვეტას ითვალისწინებს ასევე სომხეთის კონსტიტუციაც, მაგრამ აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით, სომხეთის კონსტიტუცია ჯანმრთელობის მდგომარეობის გარდა, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლად უფლებამოსილების განსახორციელებლად დამატებით სხვა გადაულახავი დაბრკოლების არსებობასაც ითვალისწინებს. სომხეთის კონსტიტუციის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიმე ავადმყოფობის, ან მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სხვა გადაულახავი დაბრკოლების არსებობისას, რომლებიც ხანგრძლივად შეუძლებელს ხდიან მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელებას, ეროვნული კრება მთავრობის წინადადებით და საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედის თანხმობით, იღებს დადგენილებას რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შესახებ. თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნაში არ არსებობს რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საფუძველი, მთავრობას აღარ შეუძლია ამგვარი წინადადებით მიმართოს ეროვნულ კრებას.⁶⁰²

ამდენად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის, გადადგომისა და უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხთა გადაწყვეტაში და სასამართლოს დასკვნა არის ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველი პრეზიდენტის მიმართ მსგავსი გადაწყვეტილებების მისაღებად. ამიტომაც საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი ამ შემთხვევაში უდავოდ მაღალია და მისი უარყოფა არ შეიძლება. აქვე აღვნიშნავთ, რომ სასურველია საქართველოს კონსტიტუციაში უფრო დეტალურად მოწესრიგდეს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხები გადადგომისა და მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის გამო.

4.2.5. არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა

სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მონაწილეობით არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა ორ კატეგორიად შეიძლება დავეყოთ: 1) დავები არჩევნების დანიშვნისა და ჩატარების კონსტიტუციურობის შესახებ; 2) არჩევნების შედეგების დამტკიცება. პირველ შემთხვევაში პრეზიდენტს ეძლევა შესაძლებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივროს პარლამენტის არჩევნების საკითხი. სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყნის კანონმდებლობა პრეზიდენტს ანიჭებს მსგავს უფლებას.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“

⁶⁰¹ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. ჭყარო, მუხლი 104, პუნქტი III.

⁶⁰² იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 59.

ქვეპუნქტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველზე უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს დავა რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწვესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შესახებ. ამავე კანონის 37-ე მუხლის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოში არჩევნების ან რეფერენდუმის მომწვესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს. ამავე კანონის 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ჩასატარებელი არჩევნების ან რეფერენდუმის მომწვესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს: ა) არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის ძალადაკარგულად ცნობას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან; ბ) დანიშნული არჩევნების (რეფერენდუმის) გაუქმებას, თუ არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნა ეფუძნება არაკონსტიტუციურად ცნობილ ნორმატიულ აქტს ან მის ნაწილს; გ) არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნის ვალდებულების დაკისრებას, თუ არჩევნების (რეფერენდუმის) არდანიშვნა ეფუძნება არაკონსტიტუციურად ცნობილ ნორმატიულ აქტს ან მის ნაწილს. ხოლო მე-4¹ პუნქტის თანახმად, ჩატარებული არჩევნების ან რეფერენდუმის მომწვესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს: ა) ჩატარებული არჩევნების ან რეფერენდუმის მომწვესრიგებელი და არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის ძალადაკარგულად ცნობას; ბ) ჩატარებული არჩევნების ან რეფერენდუმის შედეგების მთლიანად ან ნაწილობრივ (ცალკეული საარჩევნო ოლქებისა და საარჩევნო უბნების მიხედვით) ბათილად ცნობას, თუ არაკონსტიტუციურად ცნობილმა ნორმატიულმა აქტმა ან მისმა ნაწილმა არსებითი და გადამწყვეტი გავლენა მოახდინა არჩევნების შედეგზე და არაკონსტიტუციური აქტის ან მისი ნაწილის არარსებობის შემთხვევაში იქნებოდა არსებულისაგან განსხვავებული შედეგი.⁶⁰³

სომხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა კონსტიტუციის შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით შეიძლება მიმართოს კონსტიტუციის მე-100 მუხლის მე-3¹ პუნქტით გათვალისწინებული რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და დეპუტატთა არჩევნების შედეგების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული დავების თაობაზე⁶⁰⁴

ამდენად, საქართველოსა და სომხეთის პრეზიდენტები აღჭურვილნი არიან უფლებამოსილებით საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრონ საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნების შედეგები, რაც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა პრეზიდენტის კომპეტენციაში. ამ გზით

⁶⁰³ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http://www.constcourt .ge](http://www.constcourt.ge)>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

⁶⁰⁴ იხ. Конституция Республики Армения, დასახ. წყარო, მუხლი 101, პუნქტი 1.

პრეზიდენტებს შეუძლიათ მიაღწიონ არჩევნების შედეგების გაუქმებას, თუ საეჭვო იქნება პარლამენტის არჩევნების შედეგების სამართლიანობა და კონსტიტუციურობა. თუ პრეზიდენტი გამოიყენებს ამ სამართლებრივ მექანიზმს, მას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შეუძლია საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევნების შედეგების გაბათილებას მიაღწიოს და ამ გზით გაეღწეოს მოახდინოს, როგორც პარლამენტზე, ისე ზოგადად პოლიტიკურ პროცესებზე ქვეყანაში. მართალია პრეზიდენტს საქართველოსა და სომხეთში პარლამენტის დათხოვნის უფლებაც გააჩნია, მაგრამ ამ გადაწყვეტილების მიღება კონსტიტუციით დადგენილ კონკრეტულ საფუძვლებზეა დამოკიდებული და პრეზიდენტს არ გააჩნია ამ მექანიზმის მის სასარგებლოდ გამოყენების შესაძლებლობა ყველა ვითარებაში. შესაძლებელია პრეზიდენტმა დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები, მაგრამ მას ამ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებამდე შეუძლია გამოიყენოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის მუქარა, ხოლო თუ დარწმუნებულია თავის წარმატებაში, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

რაც შეეხება მეორე საკითხს, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებიდან აზერბაიჯანში პრეზიდენტის არჩევნების შედეგების ძალაში შესვლა დამოკიდებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე. საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნების შედეგების დამტკიცების თაობაზე. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტის არჩევნების შედეგებს ოფიციალურად აცხადებს აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო არჩევნების გამართვიდან 14 დღის განმავლობაში.⁶⁰⁵ არჩევნების შედეგების საკითხი განიხილება საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის მიერ. საკონსტიტუციო სასამართლო შეისწავლის ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციას აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნების შედეგების შესახებ, ასევე აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სააკვეციო და უზენაესი სასამართლოებიდან მიღებულ ინფორმაციას საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებით განხილული საქმეების შესახებ. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საარჩევნო კოდექსის მოთხოვნების შესაბამისად, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დოკუმენტების დადგენის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი იღებს გადაწყვეტილებას არჩევნების შედეგების დამტკიცების თაობაზე. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საარჩევნო კოდექსით დადგენილი ფაქტების გამოვლენის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი იღებს გადაწყვეტილებას არჩევნების შედეგების გაუქმების შესახებ.⁶⁰⁶

ამდენად, როგორც ვხედავთ, აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო ამტკიცებს არჩევნების შედეგებს და უშუალოდ დავეს არჩევნების კონსტიტუციურობის თაობაზე არ განიხილავს. ეს იმითაა გამოწვეული, რომ არჩევნების შედეგებს ცენტრალური საარჩევნო კომისია არ ამტკიცებს, ის შეჯამებულ შედეგებს წარუდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს. საარჩევნო დავეები ძირითადად საერთო იურისდიქციის სასამართლოებში მიმდინარეობს, რომლის შესახებ

⁶⁰⁵ იხ. Конституция Азербайджанской Республики, დასახ. წყარო, მუხლი 102.
⁶⁰⁶ Закон Азербайджанской Республики «О Конституционном суде», документ доступен на веб-сайте: <<http://www.constitutional-court-az.org>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

ინფორმაციასაც საკონსტიტუციო სასამართლოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია წარუდგენს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არჩევნების შედეგების დამტკიცება და საერთოდ საარჩევნო დაგეგმვის გადაწყვეტაში მისი მონაწილეობა სპეციალისტების მიერ ხშირად უარყოფითად ფასდება. მაგალითად, ჰერმან შვარცის აზრით: „განსაკუთრებული უგუნურებაა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტის არჩევნების კონსტიტუციურობის დამტკიცება. ამერიკული მაგალითითაც ნათელია, თუ რამდენი პრობლემა შეიძლება მოჰყვეს ამ უფლებამოსილებას“.⁶⁰⁷ შვარცს კონკრეტული მაგალითიც მოჰყავს სომხეთის კონსტიტუციური პრაქტიკიდან და მიუთითებს, რომ: „გარემო მეთვალყურეები დაეთანხმნენ იმას, რომ სომხეთში 1996 წლის სექტემბერში პრეზიდენტ ლევონ ტერპეტროსიანის ხელახალი არჩევნები მიკერძოებულად და დარღვევებით იყო ჩატარებული. და მაინც, ახალშექმნილმა სომხეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომელშიც პატიოსანი და კარგი იურისტები მოღვაწეობენ, არჩევნების პროცესის შემოწმებისა და ხანგრძლივი განხილვის შედეგად დაადგინა, რომ არჩევნები სამართლიანი იყო და უარყო დამარცხებული მხარის არჩევნების შემდგომი სარჩელი. შეეძლო კი სასამართლოს გამოეტანა სხვა გადაწყვეტილება? განა შესრულდებოდა მისი გადაწყვეტილება არჩევნები ბათილად რომ ეცნო? ჰქონდა კი მას იმის პირობები, კარგად რომ შეესრულებინა სამუშაო? რა სპეციალური უფლებამოსილება ჰქონდა სასამართლოს ამ დავალებისათვის? სწორედ საერთო სასამართლოებია ის სასამართლოები, რომლებსაც შეუძლიათ დაადგინონ ფაქტები და განმარტონ შესაბამისი კანონები.“⁶⁰⁸

უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის არჩევნების შედეგების დამტკიცების უფლებამოსილების მინიჭებას საკონსტიტუციო სასამართლო გარკვეულ პოლიტიკურ პროცესში შეჰყავს, რადგან საზოგადოებისა და პოლიტიკური ჯგუფების ინტერესი ამ პროცესისადმი ძალიან მაღალია. ამიტომაც ხშირად საკონსტიტუციო სასამართლოები პოლიტიკური ბრძოლის არენად შეიძლება გადაიქცეს, რაც თავისთავად იმოქმედებს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე. ამ თვალსაზრისით არსებულმა პრობლემებმა განაპირობა სწორედ 2002 წლის 12 თებერვალს საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები, რომლის საფუძველზეც მნიშვნელოვნად შეიზღუდა საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება არჩევნებთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტის საკითხში. საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში ამ ცვლილებებამდე შედიოდა საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლებით დადგენილი ყველა პროცედურის დარღვევის განხილვა, რაც სასამართლოს ავალდებულებდა ბევრი ფაქტობრივი გარემოებაც გამოეკვლია. ცვლილებების შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ განიხილავს არჩევნების დანიშვნისა და გამართვის კონსტიტუციურობის საკითხს, ხოლო სხვა დანარჩენი საკითხების გადაწყვეტა საერთო იურისდიქციის სასამართლოების კომპეტენციაში გადავიდა. ეს ფაქტი უდავოდ მისასაღმებელი და

⁶⁰⁷ ჰერმან შვარცი, მითითებული წყარო, გვ. 374

⁶⁰⁸ იქვე, გვ. 374.

წინადადებული ნაბიჯია საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის კუთხით. ამ ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საკონსტიტუციო და საერთო იურისდიქციის სასამართლოების კომპეტენციების მეკეთრ გამიჯვნის ამ სფეროში, მათი კომპეტენციების დუბლირების თავიდან აცილებას და მნიშვნელოვნად შეამცირებს ასევე პოლიტიკის გავლენას სასამართლოზე.

4.2.5. პრეზიდენტის როლი საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაში

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები თავისი ბუნებით თვითაღსრულებადი აქტებია და იურიდიული ძალიდან გამომდინარე, დემოკრატიულ ქვეყანაში მათი აღსრულების პრობლემა არ უნდა იდგეს. თუმცა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში სამწუხაროდ, არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების პრობლემები. გადაწყვეტილებების აღსრულებლობა ძირითადად ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებიდან მომდინარეობს. ამიტომაც პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტს, ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრია. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი არბიტრი, თავისი საარბიტრო უფლებამოსილებების წყალობით უნდა უზრუნველყოფდეს ხელისუფლების ცალკეული შტოების მხრიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებას.

პრეზიდენტმა ამისათვის სხვადასხვა მექანიზმი შეიძლება გამოიყენოს. ყოფილმა საბჭოთა რესპუბლიკებმა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების სხვადასხვა გზებს მიმართეს. მათ შორის აღსანიშნავია, სხვადასხვა სპეციალური ნორმატიული აქტების გამოცემა, სადაც ძირითადი აქცენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ვალდებულებებზე არის გაკეთებული. მართალია ამგვარი მცდელობები ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, მაგრამ ზოგჯერ გარკვეულ დადებით როლსაც ასრულებდა. მიტიუკოვის მოსაზრებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების მეტად ქმედით საშუალებად შეიძლება იქცეს, და ზოგიერთ შემთხვევაში უკვე არის, აღმასრულებელი ხელისუფლება. ამის მაგალითები არაერთია. ერთ-ერთ პირველ შემთხვევას წარმოადგენს ნორმატიული აქტი „ყაზახეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1995 წლის 6 მარტის დადგენილებიდან გამომდინარე ღონისძიებების შესახებ“. ასეთივე ცნობილი მაგალითია რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის 1997 წლის 10 მარტის ბრძანებულება „რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 24 იანვრის №1-პ დადგენილების რეალიზაციის ღონისძიებათა შესახებ“, რომელიც უდმურტეთის რესპუბლიკის 1996 წლის 17 აპრილის კანონის კონსტიტუციურობას შეეხებოდა.⁶⁰⁹ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტებს განსაკუთრებული

⁶⁰⁹ Митюков, М. А., Конституционные Суды стран молодой демократии: некоторые политико-правовые аспекты исполнения решений, «Конституционное Правосудие» Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, №3.(17) 2002, статья доступен на веб-сайте: <<http://www.concourt.am>>, Последнее обновление: 31.12.2009].

უფლებამოსილებები გააჩნიათ, ამიტომაც პრეზიდენტი ამ თვალსაზრისით ბევრი ინიციატივით უნდა გამოვიდეს.

მართალია მსგავსი აქტების გამოცემა არ იძლევა გადაწყვეტილებათა აღსრულების სრულ გარანტიას, მაგრამ ვფიქრობთ, მათ სხვა მექანიზმებთან ერთად, გარკვეული ეფექტი ექნებათ. საქართველოში არის მხოლოდ ერთი შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო ორგანომ გამოსცა სამართლებრივი აქტი სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფის მიზნით, საქმეზე „შპს „აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ“, თუმცა შემდეგ სხვადასხვა გზებით ხელისუფლებამ მაინც მოახერხა სასამართლოს გადაწყვეტილების დაძლევა და საბოლოოდ არც შეასრულა იგი. ვფიქრობთ, თუ აზერბაიჯანში, სომხეთსა და საქართველოში მსგავსი პორაქტიკა დამკვიდრდება, ეს ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მხრიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა ერთგვარი პატივისცემის გამოხატულება იქნებოდა და მათ აღსრულებასაც შეუწყობდა ხელს. შესაძლებელია ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მიერ, პირველ რიგში, პრეზიდენტის მიერ ამგვარი აქტების გამოცემისა და გამოქვეყნების ვალდებულებაც დაფიქსირდეს კანონმდებლობაში, რაც საზოგადოებას ხელისუფლების ორგანოების მიერ სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესზე საჯარო მონიტორინგის საშუალებას მისცემდა.

საინტერესოა რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი თავმჯდომარის ბაგლაის მოსაზრება, რომელიც ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ: „საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულების უზრუნველყოფის მექანიზმში, პრეზიდენტი თითქმის ერთადერთი კოხირია რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელში. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა საერთოსახელმწიფოებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის კონსტიტუციის დაცვის გარანტის ხელშეწყობის მიზნით, რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტმა მიიღო გადაწყვეტილება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდან შედარებით მნიშვნელოვანი და საერთო პოზიციების თავის ბრძანებულებებში გადატანის შესახებ, რათა ფართოდ გაეგრძელებინა ისინი“.⁶¹⁰

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების პრობლემებიდან აღსანიშნავია ასევე ე.წ. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების დაძლევის პრობლემა. სამწუხაროდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმები შეცვლილი ფორმულირებით კვლავ მოქმედებას იწყებენ. ამგვარი ხარვეზების თავიდან აცილების მიზნით იქნა შეტანილი ცვლილებები „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში და 25-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემდეგ არ შეიძლება ისეთი სამართლებრივი აქტის მიღება/გამოცემა, რომელიც შეიცავს იმავე შინაარსის ნორმებს, რომლებიც არაკონსტი-

⁶¹⁰ იხ. Митюков, М. А., დასახ. ნაშრომი.

ტუციურად იქნა ცნობილი“.⁶¹¹ აღნიშნული ნორმა ერთი შეხედვით სასამართლოს გადაწყვეტილებების ჯეროვნად შესრულების გარანტია უნდა იყოს და განმეორებით არ უნდა შეიქმნას კონსტიტუციის საწინააღმდეგო სამართლებრივი ნორმები, თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ხშირად ადგილი აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების ე.წ. დაძლევისა და „ნორმის გაცოცხლების“ შემთხვევებს. მაგალითად მსგავს შემთხვევას ადგილი ჰქონდა საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქეები - დავით სილაგაძე, ლიანა დარსანია და ეკატერინე წოწონავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქმე: „შპს „აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ“ და საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობას ძირითადად ადგილი აქვს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მხრიდან, ვფიქრობთ პრეზიდენტმა, როგორც სახელმწიფოს მეთაურმა და კონსტიტუციის დაცვის გარანტმა, სერიოზული როლი უნდა შეასრულოს კონსტიტუციის დაცვის საქმეში. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, პრეზიდენტს საკამაო კონსტიტუციური უფლებამოსილებები გააჩნია ამისათვის.

4.2.6. პრეზიდენტის საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილება

ბევრ ნახევრად საპრეზიდენტო სახელმწიფოში პრეზიდენტს ჩვეულებრივ გააჩნია საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილება, მაგრამ უშუალოდ პრეზიდენტისათვის საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება ნამდვილად უჩვეულო მოვლენაა კონსტიტუციური მმართველობისათვის. სამწუხაროდ, ასეთი უფლებამოსილებით აღჭურვილია საქართველოს პრეზიდენტი. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას...⁶¹² ვფიქრობთ, ამ ნორმის საფუძველზე, საქართველოს პრეზიდენტი იჭრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში, რაც ასევე გარკვეულწილად აკნინებს საკონსტიტუციო კონტროლის იდეას.

ამ თვალსაზრისით ასევე საინტერესოა სომხეთის კონსტიტუციის 86-ე მუხლის ნორმა, რომელიც ადგენს, რომ: „რესპუბლიკის პრეზიდენტმა შეიძლება ერთი თვით შეაჩეროს მთავრობის დადგენილებების მოქმედება და მათი კონსტიტუციურობის საკითხის გარკვევის მიზნით მიმართოს

⁶¹¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcourt.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

⁶¹² იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 450.

საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁶¹³ სომხეთის პრეზიდენტის აღნიშნული უფლებამოსილებაც ნაწილობრივ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას გულისხმობს, ვინაიდან იწვევს მთავრობის აქტების მოქმედების შეჩერებას, მაშინ როდესაც მიღებული პრაქტიკის თანახმად, სადავო აქტი, რომლის მიმართაც არსებობს არაკონსტიტუციურობის ვარაუდი, თვით საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია შეაჩეროს საქმის საბოლოო გადაწყვეტამდე.

ვფიქრობთ, ასეთი უფლებამოსილებები ხელს უშლის მთავრობის კონსტიტუციურ ფუნქციონირებას. პრეზიდენტი, რომელიც კონსტიტუციის დაცვის და ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტს წარმოადგენს, აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენების შემთხვევაში, არა თუ ასრულებს ამ ფუნქციას, არამედ მისი განხორციელების შემაფერხებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს. საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების პარალელურად, მისთვის საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება, ზრდის გავლენას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და აკნინებს მთავრობის სტატუსს. ამიტომაც მიგვაჩნია, რომ ეს ნორმა უნდა გაუქმდეს საქართველოს კონსტიტუციაში და პრეზიდენტმა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი უშუალოდ არ უნდა გადაწყვიტოს. ამ საკითხის გარკვევის მიზნით პრეზიდენტმა უნდა მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით, რისი უფლება მას ამჟამადაც გააჩნია.

⁶¹³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, დასახ. წყარო, გვ. 479.

დ ა ს კ ვ ნ ა

განვიხილოთ რა პრეზიდენტსა და პარლამენტს, პრეზიდენტსა და მთავრობას, ასევე პრეზიდენტსა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის ძირითადი თავისებურებები ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემაში, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მაგალითზე, ნაშრომის დასასრულს, ვფიქრობთ, შესაძლებელია ზოგიერთი არსებითი მნიშვნელობის დასკვნის გაკეთება:

1. პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობის განხილვისას, ჩვენი მიზანი იყო სახელმწიფოს მეთაურსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის კონსტიტუციური ურთიერთობების დახასიათება ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემის კონტექსტში. ერთმნიშვნელოვნად შეიძლება ითქვას, რომ ამერიკულ და ევროპულ სამეცნიერო კვლევებში აღიარებულია ამ სისტემაში ძლიერი პრეზიდენტისა და სუსტი პარლამენტის ინსტიტუტი. სპეციალისტების დასკვნებით ასეთ მდგომარეობას ხელს უწყობს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების გაფართოება და პარლამენტის კომპეტენციების შეზღუდვა. უფრო კონკრეტულად პრეზიდენტისათვის ძალიან ფართო საკანონმდებლო უფლებამოსილებების მინიჭება და პარლამენტის მხრიდან ამ კომპეტენციების დაბალანსების მექანიზმების ნაკლებობა. ჩვენმა კვლევამ აჩვენა, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური მოწყობა არსებითად განსხვავებულია და ამ ქვეყნების ფორმალური კონსტიტუციური ნორმები დასავლურ სამეცნიერო ლიტერატურაში აღიარებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ხელისუფლების ფუნქციონირების თავისებურებებთან დაკავშირებით არსებული შეხედულებების მსგავსი სამეცნიერო დასკვნების გაკეთების საშუალებას არ იძლევა. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებმა კიდევ უფრო გააფართოვეს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო სფეროში, ვიდრე ეს მიღებულია ევროპულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში.

2. კერძოდ, პრეზიდენტს კონსტიტუციებმა მიანიჭეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება (აზერბაიჯანი, საქართველო), საკანონმდებლო პროცესის პრივილეგირებული სუბიექტის ფორმით, რის გამოც საკანონმდებლო ორგანოს დღის წესრიგის განმსაზღვრელი ძირითადად არის პრეზიდენტი და არა თავად პარლამენტი. პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს საკუთარი ნორმაშემოქმედების ძალიან ფართო უფლებამოსილებები. ის (აზერბაიჯანი, საქართველო) გამოსცემს კანონის ძალის მქონე აქტებს, არა მხოლოდ საგანგებო ან საომარ ვითარებაში და ამით პარლამენტის გვერდის ავლით, საკანონმდებლო ხასიათის ნორმების დადგენას ახერხებს. ამასთან პრეზიდენტს გააჩნია ვეტოს (აზერბაიჯანში ფაქტიურად აბსოლუტური) უფლება არა ნაწილობრივი, არამედ მთლიან კანონპროექტებზე გამოყენების უფლება. ამის პარალელურად, ძალზედ გართულებული პროცედურაა კონსტიტუციით დადგენილი პარლამენტის მიერ ვეტოს დაძლევისათვის, თუმცა მაშინ, როდესაც საკანონმდებლო პროცესის დღის წესრიგის განმსაზღვრელი ფაქტიურად პრეზიდენტია. პრაქტიკით დასტურდება, რომ იგი ვეტოს უფლებასაც იშვიათად იყენებს. შესაბამისად, არც ვეტოს დაძლევის საჭიროება არ წარმოიშობა.

3. ძალიან მნიშვნელოვანი პოზიციები გააჩნია პრეზიდენტს პარლამენტისათვის ისეთი ტრადიციული უფლებამოსილებების სფეროში, როგორცაა საფინანსო პოლიტიკა და ბიუჯეტი. ფაქტიურად სახელმწიფო ბიუჯეტის პარლამენტის მიერ მიღება პრეზიდენტზეა დამოკიდებული (აზერბაიჯანი, საქართველო), ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს ან პრეზიდენტი წარუდგენს ან მისი თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის პარლამენტში წარდგენა მთავრობას არ შეუძლია. ბიუჯეტის წარდგენა-განხილვა-მიღება კი მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობებში უნდა ხდებოდეს, სადაც მთავრობა პარლამენტის წინაშეა კოლეგიურად, პოლიტიკურად პასუხისმგებელი და გააჩნია სათანადო ბერკეტები საბიუჯეტო პროცესზე გავლენის მოსახდენად. მაშინ, როდესაც საბიუჯეტო პროცესის მთავარი მონაწილე მაინც პრეზიდენტია, რომელსაც პარლამენტთან პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რაიმე მექანიზმი არ აკავშირებს, პარლამენტს არ გააჩნია პრეზიდენტის ამგვარი უფლებამოსილებების შეკავებისა და გაწონასწორების კონსტიტუციური უფლებამოსილება. უფრო მეტიც, პრეზიდენტს გააჩნია (საქართველო) სახელმწიფო ბიუჯეტის დეკრეტით დამტკიცების ყოვლად უპრეცედენტო უფლებამოსილება, რაც აუცილებლად გაუქმებას საჭიროებს. ყველა ამ უფლებამოსილებასთან ერთად, აღსანიშნავია პრეზიდენტების უფლება დანიშნონ რეფერენდუმი სხვადასხვა სახელმწიფოებრივი საკითხების გადასაწყვეტად, ისე, რომ ეს გადაწყვეტილება მიიღოს საკუთარი შეხედულების მიხედვით (აზერბაიჯანი, საქართველო) ერთპიროვნულად და პარლამენტის მონაწილეობა რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირებასა თუ სარეფერენდუმო საკითხების გადაწყვეტაში გათვალისწინებულია მხოლოდ სომხეთში. ამიტომაც პარლამენტი აქაც მოკლებულია პრეზიდენტის უფლებამოსილებების გამაწონასწორებელი კონსტიტუციური კომპეტენციით.

4. ამგვარად თუ შუგარტისა და კერის მიერ შემოღებულ ცნებას გამოვიყენებთ, ყოველივე ზემოთ აღნიშნული ადასტურებს, რომ პრეზიდენტებს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ძალიან ფართო საკანონმდებლო უფლებამოსილებები გააჩნიათ. ეს უფლებამოსილებები გაცილებით ფართოა, ვიდრე რომელიმე ევროპული ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნის პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. სწორედ ეს არის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი იმისა, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ზოგადად სუსტია პარლამენტი და თუ არ იქნება შეზღუდული პრეზიდენტების საკანონმდებლო უფლებამოსილებები, პარლამენტი, როგორც კონსტიტუციური ინსტიტუტი ფორმალური თვალსაზრისით ვერ გაძლიერდება.

5. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობებში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პარლამენტის დათხოვნისა და პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხი. თუ იმპიჩმენტი ამ სისტემისათვის ისევეა დამახასიათებელი, როგორც ყველა რესპუბლიკური მმართველობის მოდელისათვის, პარლამენტის დათხოვნა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის განსაკუთრებული თავისებურებაა. პარლამენტის დათხოვნა პრეზიდენტის ხელში სამთავრობო კონფლიქტების გადაწყვეტისა და მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის საარბიტრო როლის განხორციელების მნიშვნელოვანი

იარაღია. მაგრამ პარლამენტის დათხოვნა არ უნდა იყოს პრეზიდენტის მხრიდან ხელისუფლების უზურპაციისა და ხელისუფლების ცალკეულ შტოებზე მუდმივი გავლენის მოხდენის მექანიზმი. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმების ანალიზმა აჩვენა, რომ ამ სახელმწიფოებში პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება სრულად არ ემსახურება მის მთავარ მიზანს და იგი გარკვეულწილად აკნინებს პარლამენტის როლს. ეს მიზანი რომ არ არის მნიშვნელოვანი, პირველ რიგში ადასტურებს აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, რომელიც ასეთ უფლებამოსილებას საერთოდ არ განსაზღვრავს. ჩვენი აზრით, ამ ქვეყანაში პრეზიდენტის კონსტიტუციური გავლენა პარლამენტზე იმდენად დიდია, რომ პარლამენტის დათხოვნა, როგორც სამთავრობო კონფლიქტების გადაჭრის ან ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირებისათვის განკუთვნილი პრეზიდენტის საარბიტრო უფლებამოსილება, საერთოდ არც არის საჭირო. პარლამენტი თითქმის ყველა საკითხს პრეზიდენტის წარდგინებით წყვეტს ან საბოლოო სიტყვა პრეზიდენტს ეკუთვნის. აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით სომხეთში, ვფიქრობთ, პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილების თავისი უმთავრესი დანიშნულებით გამოყენების გარანტიას იძლევა თვით კონსტიტუცია, რადგან იგი ზუსტად განსაზღვრავს პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევებს. ჩვენი აზრით, საქართველოს კონსტიტუციაც ძალიან ფართო დისკრეციას არ უტოვებს პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნისათვის, თუმცა მიზანშეწონილი იქნებოდა დათხოვნის საფუძვლების ზუსტი ჩამოთვლა, რაც თავიდან აგვაცილებდა კონსტიტუციური ნორმების განსხვავებულ ინტერპრეტაციას და ასევე აამაღლებდა პარლამენტის სტატუსს.

6. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პარლამენტის მხრიდან პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენებისათვის მსოფლიო პრაქტიკისაგან არსებითად განსხვავებული პროცედურა არ არის დადგენილი. უნდა გავიზიაროთ სამეცნიერო ლიტერატურაში ჩამოყალიბებული აზრი იმპიჩმენტის პროცედურის არაეფექტურობის თაობაზე ასევე ამ ქვეყნებთან მიმართებითაც. თუმცა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან მიმართებით შესაძლებელია რამდენიმე დასკვნის გაკეთება. საკმაოდ უცნაური იმპიჩმენტის პროცედურაა დადგენილი აზერბაიჯანში, რაც ვფიქრობთ, არ არის ზუსტად გამართული. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საფუძვლად მხოლოდ მძიმე დანაშაულის ჩადენა არის მიჩნეული. საკითხის განხილვა შეიძლება დაიწყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამი წევრის ინიციატივით, რომელნიც თავიანთ წინადადებას წარუდგენენ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს. საკონსტიტუციო სასამართლო საკითხის უზენაესი სასამართლოსათვის გაგზავნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს თუ მას მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 6 წევრი. თვით უზენაესი სასამართლო კი თავის დასკვნას საკონსტიტუციო სასამართლოს უგზავნის საკითხის განსახილველად მიღებიდან 30 დღეში. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მივა დასკვნამდე, რომ პრეზიდენტის ქმედებები არ შეიცავს დანაშაულის ნიშნებს, შეუძლია არ დაეთანხმოს უზენაესი სასამართლოს დასკვნას და საკითხი მოხსნილად ითვლება, ხოლო თუ დაეთანხმება უზენაესი სასამართლოს დასკვნას, პრეზიდენტის მიერ დანაშაულის ჩადენის შესახებ, იგი დასკვნას

დაუყოვნებლივ უგზავნის მილი-მეჯლისს. თუ მილი-მეჯლისის მიერ მიღებულ იქნება გადაწყვეტილება პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, ეს გადაწყვეტილება ისევ ეგზავნება საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც პლენუმის სხდომაზე განიხილავს საკითხს და პლენუმის 7 წევრის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას მილი-მეჯლისის დადგენილების მხარდაჭერის შესახებ. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს შეუძლია არ დაეთანხმოს მილი მეჯლისის გადაწყვეტილებას და იგი ამ შემთხვევაში ძალაში ვერ შევა. ჩვენი აზრით გაუმართლებელია პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხის გადასაწყვეტი ყველა ბერკეტის მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელში თავმოყრა და პარლამენტის საერთოდ გამოთიშვა ამ პროცესიდან. სხვაგვარად არ შეიძლება შეფასდეს მდგომარეობა, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოში საკითხი რამდენიმე საფეხურად წყდება, პირველი - საჭიროა საკითხის დაყენება, მეორე - საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა 6 ხმით საკითხი უნდა გადაუგზავნოს უზენაეს სასამართლოს, მესამე - უზენაესი სასამართლოდან დასკვნის მიღების შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა 7 ხმით უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება იმპიჩმენტის მილი-მეჯლისის წინაშე ინიცირების შესახებ, და ბოლოს, მეოთხე - მილი-მეჯლისის მიერ იმპიჩმენტის საკითხზე დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა 7 ხმით უნდა დაეთანხმოს მილი მეჯლისის გადაწყვეტილებას.

7. ყოველივე აღნიშნული ადასტურებს, რომ მინიუმუმამდე დაყვანილი პარლამენტის როლი პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცესში, რადგან იმპიჩმენტის ინიციატივა ეკუთვნის არა პარლამენტს, არამედ საკონსტიტუციო სასამართლოს და თვით იმპიჩმენტის საფუძვლის (დასკვნის) მომზადებაც ასევე სასამართლო ხელისუფლების, კერძოდ, უმაღლესი სასამართლოს უფლებამოსილებაში შედის. თუმცა რატომღაც ყველაფერს მაინც საკონსტიტუციო სასამართლო წყვეტს, მას შეუძლია არ დაეთანხმოს უზენაესი სასამართლოს დასკვნას და ამით საწყის სტადიაზე დღის წესრიგიდან საერთოდ მოხსნას იმპიჩმენტის საკითხი. კიდევ უფრო მიუღებელია, ნორმა, რომლის თანახმად საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს შეუძლია არ დაეთანხმოს მილი-მეჯლისის დადგენილებას და ამ შემთხვევაშიც დღის წესრიგიდან მოხსნას იმპიჩმენტის საკითხი. ამასთან ერთად, გაუგებარია და არსად არ არის განსაზღვრული თუ რის საფუძველზე უნდა მიიჩნიოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამმა წევრმა, რომ პრეზიდენტმა ჩაიდინა მძიმე დანაშაული, რათა დააყენოს ეს საკითხი პლენუმის წინაშე. და ბოლოს, ყველაზე უცნაურია, რომ იმპიჩმენტის საკითხზე მიღებულ პარლამენტის აქტი არ არის საბოლოო გადაწყვეტილება და ბოლო სიტყვა მაინც საკონსტიტუციო სასამართლოს ეკუთვნის. უფრო მეტიც, პარლამენტის დადგენილებას პრეზიდენტის გადაყენების შესახებ ხელს აწერს არა პარლამენტის, არამედ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო თუ ერთი კვირის ვადაში არ მოაწერს ხელს, დადგენილება ძალაში არ შევა. ბოლო მომენტშიც კი კონსტიტუცია არ უტოვებს პარლამენტს უფლებას მის მიერვე მიღებული აქტის ძალაში შესვლისათვის აუცილებელი ხელმოწერა მოახდინოს. სავსებით ნათელია, თუ რა არი ამ ფიქტიური ე.წ. „მკვდარი“ ნორმების მიზანი - უნდა

არსებობდეს რაღაც მექანიზმი, მაგრამ აზერბაიჯანის ფაქტიურად ერთპიროვნული საპრეზიდენტო ხელისუფლების შეზღუდვა მან არ უნდა გამოიწვიოს. იმ პირობებში, როდესაც აზერბაიჯანის, როგორც საკონსტიტუციო, ისე უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს პარლამენტი მხოლოდ პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს უშუალოდ პრეზიდენტი ნიშნავს, საკვებით დარწმუნებით შეიძლება ითქვას, რომ ეს ნორმები საერთოდ უმოქმედოა, რადგან არც არასდროს დადგება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხი საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების მხრიდან. გარდა ამისა ის, რომ აზერბაიჯანში ფაქტიურად არ არსებობს იმპიჩმენტის პროცედურა, ადასტურებს ისიც, რომ მილი-მეჯლისის იმპიჩმენტის საკითხზე დადგენილების მისაღებად საჭიროა მილი-მეჯლისის წევრთა საერთო რაოდენობიდან 95 დეპუტატის ხმა, რაც ფაქტიურად იმაზე მაღალი ბარიერია, ვიდრე საერთო რაოდენობის ორი მესამედი, რაც საქართველოსა და სომხეთშია დადგენილი.

8. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პარლამენტთან პრეზიდენტის ურთიერთობის ხასიათს პრეზიდენტის ფორმალურ უფლებამოსილებებთან ერთად, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს პრეზიდენტის პარტიულობა და მისი მიმართება საპარლამენტო უმრავლესობასთან. ეს მხოლოდ პოლიტიკის საკითხი არ არის, ზოგჯერ კონსტიტუციური ნორმებითაც რეგულირდება და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში იმითაც არის მნიშვნელოვანი, რომ პრეზიდენტ-პარლამენტს შორის ურთიერთობებში აქტუალობას იძენს და განსაკუთრებულ როლს ამ ქვეყნების პრეზიდენტთა ფართო ფორმალურ-კონსტიტუციური უფლებამოსილებების გამო ასრულებს. არცერთი ქვეყნის კონსტიტუცია არ კრძალავს პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის დაკავებას და ამიტომაც სამივე შემთხვევაში სახეზეა პარტიული პრეზიდენტები თავიანთი პარტიული საპარლამენტო უმრავლესობებით. პრეზიდენტთა ფართო კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს ემატება ძლიერი პოლიტიკური ხელისუფლება, რომელსაც პრეზიდენტთა მიერ პარლამენტის უმრავლესობის კონტროლი განაპირობებს. ყოველივე აღნიშნული კი ადასტურებს, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტი არის არა უმაღლესი არბიტრი და ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტი, არამედ ქვეყნის პარტიული ლიდერი, რომელსაც სახელმწიფო მექანიზმში არ ჰყავს სხვა შემაკავებელი და გამაწონასწორებელი ინსტიტუტი. ეს ვითარება ნაკლებად არის პრობლემური ევროპის იმ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, სადაც შედარებით შეზღუდულია პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები პარლამენტთან მიმართებით და სისტემას ხშირად აქვს შესაძლებლობა პარლამენტი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების მქონე საკანონმდებლო ორგანოდ წარმოაჩინოს. ეს დამოკიდებულია საპარლამენტო არჩევნების შედეგებზე და პარლამენტისა და პრეზიდენტი ურთიერთობა იმის მიხედვით ვითარდება თუ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა რომელი ფორმით მოქმედებს - პრეზიდენტ-საპარლამენტო თუ პრემიერ-საპრეზიდენტო ფორმით. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმები კი ასეთ საშუალებას არ იძლევა და პრეზიდენტ-პარლამენტის ურთიერთობები მუდმივად პრეზიდენტ-საპარლამენტო სისტემისათვის დამახასიათებელი ფორმით

მუშაობს. ამიტომაც ამ ქვეყნებში ე.წ. „თანაცხოვრებას“ (Cohabitation) ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა საერთოდ ადგილი არ ჰქონია. თუ უნდა დაუშვათ აქ პარტიული პრეზიდენტის არსებობა, აუცილებლად მიგვაჩნია პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების მნიშვნელოვნად შეზღუდვა, რათა პარლამენტს ჰქონდეს საკანონმდებლო ხელისუფლების სრულყოფილად განხორციელების უფლება და ამაღლდეს მისი როლი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. მთავარია კონსტიტუციური უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნა პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის და რა ხარისხითაც იქნება ეს უფლებამოსილებები გამიჯნული, იმ ხარისხით მოახდენს გავლენას პრეზიდენტის პარტიულობა და საპარლამენტო უმრავლესობასთან კავშირი პოლიტიკური პროცესის კონსტიტუციურ განვითარებაზე. მაგრამ თუ პოლიტიკას არ ექნება კონსტიტუციური ჩარჩოები, მისი გაკონტროლება და მისთვის ზღვარის დადება ძალიან რთული იქნება, რაც ყოველთვის პრეზიდენტის პარლამენტზე დომინირებას გამოიწვევს. ვფიქრობთ, პირველ რიგში ეს პრობლემები უნდა გადაწყვიტონ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებმა.

9. პრეზიდენტის ურთიერთობა მთავრობასთან სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ძირითადად არ შეესაბამება ევროპის ქვეყნების ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებისათვის დამახასიათებელ თავისებურებებს. ეს პირველ რიგში, განპირობებულია მთავრობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსითა და პარლამენტის მსგავსად აქაც პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი დომინირებით. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმებისა და პრაქტიკის, ასევე სამეცნიერო შრომების ანალიზმა დაადასტურა, რომ ამ ქვეყნებს არ ჰქონიათ მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების სრულყოფილი უმაღლესი ორგანოს ჩამოყალიბების მიზანი. ამას ხელი შეუწყო სახელმწიფოს მეთაურის - პრეზიდენტის მხრიდან ფართო ძალაუფლებისადმი მისწრაფებამ, რაც ძალიან მაღალი იყო საბჭოთა სისტემის დაშლის შემდეგ სამივე ქვეყანაში. პრეზიდენტის ხელისუფლება პირველ რიგში, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ასოცირდებოდა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს - მთავრობისაკენ იყო მიმართული. ამიტომაც ჩვენი აზრით, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობა შეიძლება დახასიათდეს შემდეგი ფორმულით: უფლებამოსილი პრეზიდენტი - პასუხისმგებელი მთავრობა. ანუ მარტივად რომ ვთქვათ, პრეზიდენტი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალური უმაღლესი ხელმძღვანელი პირი, თუმცა სამთავრობო პოლიტიკაზე პოლიტიკურად კონსტიტუციის თანახმად პასუხისმგებელია მთავრობა. ამას ადასტურებს სწორედ ის, რომ არცერთ ქვეყანაში მთავრობა სრულყოფილი აღმასრულებელ ორგანოდ არ არის მიჩნეული. აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, სომხეთში მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს სომხეთის რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკას. სომხეთის რესპუბლიკის საგარეო პოლიტიკას კი მთავრობა შეიმუშავებს და ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად, ხოლო საქართველოში მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. არც პრეზიდენტის

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზება, არც ქვეყნის საშინაო პოლიტიკის განხორციელება და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველყოფა ჩვენი აზრით, არ წარმოაჩენს მთავრობას აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელ უმაღლეს ორგანოდ.

10. მთავრობის მსგავსი სტატუსის გამო, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, უმნიშვნელოა პრემიერ-მინისტრის როლი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. პრემიერ-მინისტრის სისუსტეს განაპირობებს მისი შეზღუდული კონსტიტუციური სტატუსი. სხვაგვარად არ შეიძლება შეფასდეს მდგომარეობა, როდესაც აზერბაიჯანის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს მუხლს პრემიერ-მინისტრის შესახებ, სომხეთში პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას და კოორდინაციას უწევს მინისტრების საქმიანობას, ხოლო საქართველოში პრემიერ-მინისტრი არის მთავრობის თავმჯდომარე, განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზაციას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს კოორდინაციას და კონტროლს მთავრობის წევრების საქმიანობაზე, მოახსენებს საქართველოს პრეზიდენტს მთავრობის საქმიანობის შესახებ და პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. აზერბაიჯანში თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პრემიერ-მინისტრი მხოლოდ პრეზიდენტის თანაშემწის ფუნქციებს ასრულებს, მას პრემიერ-მინისტრს კლასიკური გაგებით ვერ ვუწოდებთ, ხოლო საქართველოსა და სომხეთში, ჩვენი აზრით, თვით ეს ნორმები მიუთითებს, რომ მთავრობის მეთაური არ არის მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი. სომხეთის პრემიერ-მინისტრის სტატუსის განსაზღვრება წარმოდგენილია ფრანგული მოდელის გავლენით და ნიშნავს, რომ იგი ხელმძღვანელობს არა მთავრობას, არამედ მთავრობის საქმიანობას, ხოლო მთავრობის ხელმძღვანელი არის პრეზიდენტი. ის, რომ პრემიერ-მინისტრი საქართველოში არის მთავრობის თავმჯდომარე, ვფიქრობთ, ასახავს არსებულ რეალობას, რომ ის მხოლოდ თავმჯდომარეობს მთავრობას, ხოლო მთავრობის ხელმძღვანელი პრეზიდენტი.

11. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მთავრობის სისუსტეს მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მისი ფორმირების წესი. მთავრობის ფორმირება არა პრემიერ-მინისტრზე, არამედ ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენტზეა დამოკიდებული. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მთავრობა ძირითადად არასაპარლამენტო გზით ყალიბდება, თუმცა საქართველოსა და სომხეთის კონსტიტუციები ითვალისწინებენ ნორმებს მთავრობის ფორმირებისას საპარლამენტო ფრაქციების აზრის გათვალისწინების შესახებ. ვფიქრობთ, ამ კუთხით ფორმალური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია სომხეთის კონსტიტუციის ნორმები, რომლებიც მთავრობის ფორმირებისას პარლამენტის უმრავლესობის პოზიციის გათვალისწინებას ითვალისწინებს, ხოლო საქართველოში დადგენილი პრეზიდენტის მიერ საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების გავლა ფორმალურ ხასიათს ატარებს და არანაირი გარანტია არ არის მთავრობის საპარლამენტო გზით ჩამოსაყალიბებლად. რაც შეეხება აზერბაიჯანს, აქ მართალია პრეზიდენტი პარლამენტს უთანხმებს პრემიერ-მინისტრის დანიშნას, თუმცა უარყოფის შემთხვევაში

ერთპიროვნულად ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და აყალიბებს მთავრობა. ამიტომაც აზერბაიჯანის შემთხვევა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისათვის სრულიად შეუფერებელ მექანიზმს წარმოადგენს, რაც საშუალებას არ იძლევა მინისტრთა კაბინეტი აქ საერთოდ განვიხილოდ მთავრობად. ვფიქრობთ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, კონსტიტუციებმა ნათლად უნდა დაადგინოს, რომ მთავრობის ფორმირება მოხდეს საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საპარლამენტო უმრავლესობაში მყოფი პარტიდან და პრემიერ-მინისტრად პრეზიდენტმა სწორედ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარდგენილი კანდიდატი დანიშნოს, ხოლო ამ უკანასკნელის წარდგინებით დანარჩენი მთავრობის წევრები. მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში იქნება მთავრობა პრეზიდენტისაგან დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მთავრობის რეალური ხელმძღვანელი პირი.

12. ასეთ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია მთავრობის პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხი. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნიდან მხოლოდ სომხეთის კონსტიტუცია არ ადგენს პირდაპირ რომ მთავრობა პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებული. აზერბაიჯანში მთავრობა უშუალოდ პრეზიდენტის აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს, ხოლო საქართველოში მთავრობა ორმაგი (პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე) პასუხისმგებლობის მქონედ არის გამოცხადებული. მსგავსი მიდგომა გაუმართლებლად მიგვაჩნია და ვფიქრობთ, მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა იყოს მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, რომლისგანაც უნდა იღებდეს ნდობას, როგორც მთავრობის შემადგენლობა, ისე სამთავრობო პროგრამა. აუცილებლად უნდა გაუქმდეს შესაბამისი ნორმები საქართველოს კონსტიტუციაში და პრეზიდენტს პარლამენტისათვის მთავრობის ნდობის მისაღებად წარდგენის უფლება ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ გააჩნდეს და პრეზიდენტს არ ჰქონდეს უფლება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრად პირი, რომელსაც პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა. საერთოდ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, სათანადო მნიშვნელობა არ ენიჭება პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს და პრაქტიკა ადასტურებს, რომ იგი ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ამის მიზეზია სწორედ ის, რომ მთავრობა საპარლამენტო გზით არ ყალიბდება ან იგი პრეზიდენტის საპარლამენტო უმრავლესობიდან იქმნება და ასეთი მხარდაჭერით აღჭურვილი მთავრობისათვის ეს პროცესი ნაკლებად საპასუხისმგებლოა. თუმცა შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმების არსებობა აუცილებელია, რადგან შესაძლებელია მმართველობის სისტემა მომავალში პრემიერ-საპრეზიდენტო ფორმითაც იმოქმედებს.

13. ამ კონტექსტში ასევე მიუღებელია სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში არსებული წესი, რომლის თანახმად, მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახლადარჩეული პრეზიდენტის წინაშე. ვფიქრობთ, მთავრობა უფლებამოსილებას უნდა იხსნიდეს ახლადარჩეული პარლამენტის წინაშე, ისევე როგორც უნდა იღებდეს ნდობას მისგან. ამასთან ერთად, მიუღებელია პრეზიდენტისათვის მთავრობის საკუთარი ინიციატივით გადაყენების უფლებამოსილების მინიჭება. გაუმართლებლად მიგვაჩნია აგრეთვე მთავრობის ცალკეული წევრების დანიშვნა-გათავისუფლება უშუალოდ პრეზიდენტის მიერ, რაც ამ სფეროს მინისტრების

ექსკლუზიურად პრეზიდენტისადმი დაქვემდებარებას გულისხმობს. ამგვარი წესი ხელს უშლის მთავრობის, როგორც კოლექციური ორგანოს ფუნქციონირებას და პარლამენტის მიერ ნდობაგამოცხადებული სამთავრობო პროგრამის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობის კონცენტრაციას. მთავრობის ყველა წევრის, როგორც დანიშვნა, ისე გათავისუფლება პრემიერ-მინისტრის წინადადების გარეშე არ უნდა ხდებოდეს, ხოლო მთავრობის გადადგომა დაკავშირებული შეიძლება იყოს, მხოლოდ ახალ საპარლამენტო არჩევნებთან, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან, ნდობაზე უარის თქმასთან და პრემიერ-მინისტრის გადადგომასთან. ამდენად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მთავრობის სტატუსი მაღალი იქნება იმ შემთხვევაში, როდესაც ერთი მხრივ, იგი საპარლამენტო გზით ჩამოყალიბდება და მეორე მხრივ, პრეზიდენტს არ ექნება უფლება საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა.

14. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტ-მთავრობის ურთიერთობებში მთავრობაზე პრეზიდენტის გავლენის მაჩვენებელია ასევე კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც პრეზიდენტს მთავრობის სხდომებში მონაწილეობის საშუალებას აძლევს. აზერბაიჯანის მინისტრთა კაბინეტის სხდომებს როგორც წესი, თავმჯდომარეობს აზერბაიჯანის პრემიერ-მინისტრი, სომხეთის მთავრობის სხდომები საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებზე შეიძლება მოიწვიოს და წარმართოს რესპუბლიკის პრეზიდენტმა, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. ხოლო მთავრობის სხდომაზე ამ დროს მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით. ვფიქრობთ, ჩვეულებრივ პრეზიდენტი მთავრობის სხდომებს არ უნდა წარმართავდეს, პრეზიდენტმა უნდა განახორციელოს სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალური წარმმართველი პრემიერ-მინისტრი უნდა იყოს, ვინც პოლიტიკურად არის პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე სამთავრობო პოლიტიკის განხორციელებაზე. ამ თვალსაზრისით გადახედვას საჭიროებს, როგორც აზერბაიჯანის, ისე საქართველოს კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც „განსაკუთრებულ შემთხვევებს“ ადგენს. უკიდურეს შემთხვევაში პრეზიდენტის მონაწილეობა მთავრობის საქმიანობაში დასაშვებად მიგვაჩნია, როდესაც მთავრობა განიხილავს საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებს თუ ამ დროს პრეზიდენტი მოქმედებს, როგორც სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და როგორც ქვეყნის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.

15. საბოლოოდ, ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, ევროპული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემების მსგავსად, ადგილი აქვს ორმაგ აღმასრულებელ ხელისუფლებას (Dual Executive) პრეზიდენტისა და მთავრობის მონაწილეობით, თუმცა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დომინირებს პრეზიდენტი და არა მთავრობა. ამიტომაც სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისათვის უმთავრესი მიზანია მკაცრი საზღვარის გაკლება

ამ სფეროში პრეზიდენტისა და მთავრობის კომპეტენციებს შორის, რაც პრაქტიკის თანახმად, საკმაოდ რთული, მაგრამ შესაძლებელი ამოცანაა. ამავე დროს ზემოთ აღნიშნული ხარვეზების გამო, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობებში არის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შიდა კონფლიქტის (Intra-Executive Conflict) პოტენციური საფრთხე. უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში ასეთ კონფლიქტს ფაქტიურად აღვილი დღემდე არ ქონია თუმცა ეს ამ ქვეყნებში მოქმედი პარტიული და საარჩევნო სისტემითაა გამოწვეული, როდესაც მუდმივად პრეზიდენტის პარტია აკონტროლებს საპარლამენტო უმრავლესობას, საიდანაც ყალიბდება მთავრობა. მაგრამ არსებულ კონსტიტუციურ ნორმებში ჩადებული პოტენციური კონფლიქტი გადავივ-დება მაშინვე, როგორც კი პოლიტიკური ფრაგმენტაცია შეიცვლება პარლამენტში.

16. პრეზიდენტისა და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ვინაიდან მთავრობისა და პარლამენტისაგან განსხვავებით, იგი არ წარმოადგენს პოლიტიკურ ინსტიტუტს და თავად არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტი. ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპის შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელი უნდა იყოს როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან და უფრო მეტიც, სასამართლო ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ხელისუფლების დანარჩენი შტოების დაბალანსებული და გაწონასწორებული ფუნქციონირება. ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემაში, პრეზიდენტისა და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობაში გასათვალისწინებელი ფაქტორია ისიც, რომ თავად პრეზიდენტი არის ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტი. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტისა და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობები სწორედ ამ კონტექსტში იქნა ჩვენს მიერ განხილული და შეიძლება ითქვას, რომ სასამართლო ხელისუფლება სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების შეკავებასა და გაწონასწორებას. ჩვენი აზრით, ამის მთავარი მიზეზია სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის არასაკმარისი ხარისხი და პრეზიდენტის საკმაოდ მაღალი გავლენა სასამართლო ხელისუფლებაზე, რის გამოც ვერც პრეზიდენტი ახორციელებს სრულყოფილად ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქციონირების გარანტის როლს. მსგავსი დასკვნა რამდენიმე გარემოებას ემყარება. პირველი - მაღალია პრეზიდენტის გავლენა სასამართლო ხელისუფლების ფორმირების პროცესზე. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში პრეზიდენტი ნიშნავს პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეებს (სომხეთი აზერბაიჯანი) და წარუდგენს პარლამენტს დასანიშნად უზენაესი სასამართლოს (საქართველო, აზერბაიჯანი) და სააპელაციო სასამართლოს (აზერბაიჯანი) მოსამართლეთა კანდიდატურებს. ვფიქრობთ, უმაღლესი სასამარ-თლო ინსტანციის მოსამართლეთა დანიშვნაში პრეზიდენტის მონაწი-ლეობა არ არის პრობლემური, ვინაიდან ამ პროცესში პარლამენტიც მონაწილეობს, რაც პრეზიდენტის გამაწონასწორებელი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. თუმცა ის, რომ აზერბაიჯანსა და სომხეთში პრეზიდენტი პირადად ნიშნავს პირველი ინსტანციის მოსამართლეებს, სასამართლო

ხელისუფლების დამოუკიდებლობას მნიშვნელოვან ჩრდილს აყენებს, ვინაიდან პირველი ინსტანციის სასამართლოების საქმიანობაზე ყველაზე მეტად დამოკიდებული სასამართლოს დამოუკიდებლობა. მართალია სომხეთსა და აზერბაიჯანში მოქმედებს იუსტიციის საბჭოები, რომლის შემადგენლობაში უმრავლესობას მოსამართლეები შეადგენენ და ეს საბჭოები შეარჩევენ მოსამართლეთა კანდიდატებს, მაგრამ თვით საბჭოს ფაქტიურად პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს სტატუსი გააჩნია და დამოუკიდებლად რაიმე გადაწყვეტილებას არ იღებს. სწორედ ეს ფაქტორი ახდენს უარყოფით გავლენას სასამართლოების დამოუკიდებლობაზე, რადგან საბჭოს სხდომაზე განხილულ საკითხებზე საბოლოო გადაწყვეტილებას მაინც უშუალოდ პრეზიდენტი იღებს. ამ თვალსაზრისით უდავოდ სერიოზული ინსტიტუციონალური გარანტიაა დადგენილი საქართველოში, როდესაც პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების მოსამართლეებს უშუალოდ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ნიშნავს, რომლის წევრთა ნახევარზე მეტს თავად მოსამართლეები შეადგენენ და პრეზიდენტი ფორმალურად აქ არანაირ როლს არ ასრულებს.

17. ვფიქრობთ, გადახედვას საჭიროებს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირების წესი, ვინაიდან აზერბაიჯანში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა კანდიდატურებს მილი მეჯლისს მხოლოდ პრეზიდენტი წარუდგენს, ხოლო სასამართლოს თავმჯდომარეს თავად პრეზიდენტი ნიშნავს. ამგვარი წესის პირობებში, განსაკუთრებულია პრეზიდენტის გავლენა საკონსტიტუციო სასამართლოზე, ვინაიდან მის წევრებს მხოლოდ პრეზიდენტი წარადგენს. მართალია მილი-მეჯლისს ამ კანდიდატურების მიღება ან უარის თქმა შეუძლია, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ პარლამენტთან მიმართებით აზერბაიჯანის პრეზიდენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს, ფაქტიურად შეუძლებელია საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან პრეზიდენტის წინადადებებზე უარის თქმა. პრეზიდენტის გავლენას საკონსტიტუციო სასამართლოზე აძლიერებს ისიც, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს პრეზიდენტი ნიშნავს სასამართლოს შემადგენლობიდან, რის გამოც საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო ვერ იქნება დამოუკიდებელი პრეზიდენტისაგან, ვინაიდან სასამართლოს თავმჯდომარის როლი თავისი სტატუსიდან გამომდინარე, ძალიან მაღალია. ასევე ჩვენს კრიტიკას იმსახურებს სომხეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში პრეზიდენტის მონაწილეობის წესი. ვფიქრობთ, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან არ დანიშნავს თავმჯდომარეს, პრეზიდენტს არ უნდა გააჩნდეს მისი დანიშვნის უფლებამოსილება. მიგვაჩნია, რომ ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელია სხვა მექანიზმების განსაზღვრა კანონმდებლობაში იმგვარად, რომ თვით სასამართლოს შექმნის ხელმძღვანელის არჩევა. საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში პრეზიდენტის მონაწილეობის შედარებით იდეალურ ფორმად მიგვაჩნია საქართველოს მაგალითი, როდესაც პრეზიდენტის პოზიციები ამ პროცესში გაწონასწორებულია ხელისუფლების სხვა შტოების მონაწილეობით. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობისათვის საკვებით უპრობლემო არ არის არც ეს წესი, ვინაიდან უზენაესი სასამართლოს მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების დანიშვნა

სრულიად დამოუკიდებელი არ არის პრეზიდენტის პოზიციისაგან. ქიულისხმება ის, რომ თვით უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატებსაც პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს. კიდევ ერთი პრობლემა აქ შეიძლება წარმოიშვას იმ შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტის პარტია არის საპარლამენტო უმრავლესობაში და მაშასადამე, პარლამენტის მიერ სასამართლოს წევრების დანიშვნაც პრეზიდენტთან შეთანხმებით მოხდება. თუმცა ეს არ არის კონსტიტუციური რეგულირების პრობლემა და უფრო პოლიტიკის სფეროში ხდება, რასაც ალბათ ვერ ავიცილებთ თავიდან.

18. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია ასევე მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტაში პრეზიდენტის მონაწილეობა. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმების ანალიზმა აჩვენა, რომ ამ საკითხის გადაწყვეტა მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების უფლებამოსილებაში არ შედის და პრეზიდენტი ამ პროცესშიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. კერძოდ, აზერბაიჯანსა და სომხეთში მოსამართლეებს უფლებამოსილება ვადამდე უწყდებათ პრეზიდენტის მიერ იუსტიციის საბჭოების წინადადებით. ამ შემთხვევაში ჩვენთვის საინტერესოა, რომ აზერბაიჯანში მოსამართლის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფუძველს დისციპლინარული გადაცდომის ჩადენა წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ აზერბაიჯანში მოსამართლისათვის დისციპლინარული პასუხისმგებლობის დაკისრების საქმის წარმოება შეიძლება დაიწყოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარემ და იუსტიციის სამინისტრომ. დისციპლინარულ საქმეს განიხილავს უზენაესი სასამართლოს დისციპლინარული კოლეგია და გადაწყვეტილებას წარუდგენს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, რომელიც თავის მხრივ, მიმართავს პრეზიდენტს მოსამართლისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად. ჩვენი აზრით, ეს წესი ვერ უზრუნველყოფს პრეზიდენტისაგან სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას, ვინაიდან მოსამართლის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრა ერთი მხრივ, პრეზიდენტის წარდგინებით დანიშნული უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მისი მთავრობის წევრის - იუსტიციის მინისტრის კომპეტენციაში შედის, რომლებზედაც პრეზიდენტს პირდაპირი გავლენა გააჩნია. ასეთ პირობებში, თვით სადისციპლინო კოლეგიაც ვერ იქნება დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი, ვინაიდან მის წინაშე ერთი მხრივ, არის სასამართლოს თავმჯდომარის აღძრული საქმე და მეორე მხრივ, პრეზიდენტი იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას მოსამართლის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ სწორედ ამ კოლეგიის გადაწყვეტილების საფუძველზე. გამართლებულად არ მიგვაჩნია ასევე სომხეთში მიღებული ახალი სასამართლო კოდექსით დადგენილი წესი, რომლის თანახმად, მოსამართლის დისციპლინარული საქმის წარმოების წესით თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის აღძვრის უფლება იუსტიციის საბჭოს სადისციპლინო კომიტეტის გარდა, იუსტიციის მინისტრსაც გააჩნია. აღმასრულებელი ხელისუფლება ვფიქრობთ, ამ პროცესში არ უნდა მონაწილეობდეს. ამ თვალსაზრისით საქართველოში სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად უდავოდ

წინადადებული ნაბიჯია, რომ მოსამართლის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს მხოლოდ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო წყვეტს და პრეზიდენტი არ მონაწილეობს ამ პროცესში.

19. პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სასამართლოსთან ურთიერთობაში მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის კომპეტენციები ხელისუფლების სხვა ორგანოების ნორმატიული აქტების საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებისა და ხელისუფლების ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე წამოჭრილ დავებთან დაკავშირებით. სამწუხაროა, რომ ამ ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოების ამოქმედებიდან დღემდე, სასამართლოში პრეზიდენტის მიმართვის მხოლოდ ერთეული შემთხვევებია დაფიქსირებული, როგორც სხვა ორგანოების ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის თაობაზე, ისე სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე დავებთან დაკავშირებით (აზერბაიჯანი, საქართველო). ფორმალურ-კონსტიტუციური თვალსაზრისით, ვფიქრობთ, სომხეთის კონსტიტუციის დიდი ნაკლია ის, რომ აქ საერთოდ არ არის დაშვებული სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე წამოჭრილი დავების განხილვა. საკონსტიტუციო სასამართლოების პრაქტიკის კვლევამ აჩვენა, რომ პრეზიდენტები მათთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ აღნიშნულ უფლებებს ფაქტიურად არ იყენებენ. ამის მიზეზი რა თქმა უნდა არ არის ის, რომ ასეთი საკითხები არ წამოჭრილა პრაქტიკაში, არ ყოფილა პარლამენტის, მთავრობის ან სხვა ორგანოს არაკონსტიტუციური აქტები, ან არ ჰქონიათ დავა სახელმწიფო ორგანოებს ერთმანეთთან კომპეტენციის თაობაზე. ასეთი შემთხვევები რა თქმა უნდა იყო, თუმცა პრეზიდენტები პრობლემის სამართლებრივი გზით მოგვარებას პოლიტიკური მეთოდებით მის გადაჭრას ამჯობინებდნენ. საკითხისადმი მსგავსი მიდგომა სავსებით გაუმართლებლად მიგვაჩნია, მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში სახელმწიფო ორგანოების კონსტიტუციური ფუნქციონირებისა და კონსტიტუციის დაცვის გარანტიად არის წარმოდგენილი.

20. სადისერტაციო კვლევამ აჩვენა, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში (აზერბაიჯანში, სომხეთში) საკონსტიტუციო სასამართლოები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის, გადადგომისა და უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხთა განხილვაში. ჩვენი აზრით, იმპიჩმენტის საკითხის გადაწყვეტის ყველაზე კარგი წესი დადგენილია საქართველოში, როდესაც პრეზიდენტი თანამდებობიდან შეიძლება გადაყენებულ იქნას კონსტიტუციის დარღვევის, სახელმწიფოს ღალატის ან სხვა დანაშაულის ჩადენისათვის და გადაყენების საფუძველი შეიძლება იყოს როგორც უზენაესი სასამართლოს, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი დასკვნა. ვფიქრობთ, კარგი იქნება აზერბაიჯანსა და სომხეთში პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საფუძველად კონსტიტუციის დარღვევის გათვალისწინებაც, რადგან ეს კიდევ უფრო გააფართოებდა პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას. ჩვენი აზრით, ამჟამად მოქმედი წესის მიხედვით, არ არის მიზანშეწონილი აზერბაიჯანში მძიმე დანაშაულის ჩადენის გამო, პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხის დაყენება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ. ვფიქრობთ, საკითხის დაყენების უფლება მილი-მეჯლისს უნდა გააჩნდეს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო ამ

პროცესში იმ შემთხვევაში უნდა ჩაერთოს, თუ მას პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის გამო დასკვნის გაკეთების უფლება ექნება. იგივე შეიძლება ითქვას სომხეთზე. არც აქ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ პრეზიდენტის მიერ დანაშაულის ჩადენის შესახებ დასკვნის მომზადება არ თავსდება საკონსტიტუციო სამართალწარმოების სფეროში და უმჯობესი იქნებოდა ამ საკითხზე დასკვნა უზენაეს სასამართლოს მოემზადებინა.

21. აზერბაიჯანისა და სომხეთის კონსტიტუციის დადებით მხარედ მიგვაჩნია ის ფაქტი, რომ ეს კონსტიტუციები დეტალურად განსაზღვრვენ ნორმებს პრეზიდენტის გადადგომისა და უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხთა გადაწყვეტაში, რასაც ვერ ვიტყვით საქართველოზე. სადაც კონსტიტუცია ამ საკითხებს არ არეგულირებს. საქართველოს უახლოესმა ისტორიამ კარგად გვაჩვენა თუ როგორ მოხდა საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადადგომა მხოლოდ საჯარო განცხადების საფუძველზე, ისე, რომ არანაირი სამართლებრივი პროცედურა ამ თვალსაზრით არ განხორციელებულა. ვფიქრობთ, საქართველოს კონსტიტუციაში აუცილებელია ამ საკითხების მარეგულირებელი ნორმების განსაზღვრა, რაც შემდგომში თავიდან აგვაცილებს ყოველგვარ გაუგებრობებს. მნიშვნელოვანია საკითხი იმის შესახებ თუ რა როლს ასრულებს საკონსტიტუციო სასამართლო პრეზიდენტის გადადგომის საკითხის გადაწყვეტაში. გაუმართლებლად მიგვაჩნია აზერბაიჯანში მოქმედი წესი, რომლის თანახმად პრეზიდენტის განცხადება გადადგომის შესახებ წარედგინება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს. რომელმაც უნდა დაადასტუროს, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა პირადად შეიტანა განცხადება გადადგომის შესახებ და ამის შედეგად მიიღოს გადაწყვეტილება აზერბაიჯანის რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადადგომის დაკმაყოფილების შესახებ. ვფიქრობთ, ასეთი ნორმები ერთი მხრივ საფრთხეს უქმნის საკონსტიტუციო სასამართლოს მისი პოლიტიზირების თვალსაზრისით, ხოლო მეორე მხრივ, აკნინებს აზერბაიჯანის პარლამენტის ისედაც დაბალ სტატუსს. ამიტომაც პრეზიდენტი გადადგომის განცხადებით უნდა მიმართავდეს პარლამენტს, როგორც ეს არის განსაზღვრული სომხეთში და პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება პრეზიდენტისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საკონსტიტუციო სასამართლო დასკვნის საფუძველზე.

22. გარდა პრეზიდენტის გადადგომისა, პრეზიდენტსა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის ურთიერთობებში დადებითად უნდა ჩაითვალოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის საკითხთა გადაწყვეტის მექანიზმების კონსტიტუციით განსაზღვრა აზერბაიჯანსა და სომხეთში. ამასთან კონსტიტუციის ნაკლად მიგვაჩნია საქართველოში ამ საკითხის მოუწესრიგებლობა კონსტიტუციის დონეზე. აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს პროცესი უფრო გამართულად მიგვაჩნია სომხეთში, სადაც ე.წ. სამედიცინო იმპინჩენტის პროცედურაში ხელისუფლების ყველა შტო მონაწილეობს. კერძოდ, ეროვნული კრება მთავრობის წინადადებით და საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი

მესამედის თანხმობით იღებს დადგენილებას რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შესახებ. ამასთან ერთად, მნიშვნელოვანია, რომ სომხეთის კონსტიტუცია, პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველად ჯანმრთელობის მდგომარეობის გარდა სხვა გადაულახავი დაბრკოლების არსებობასაც ითვალისწინებს. ასევე აღსანიშნავია, რომ სომხეთისაგან განსხვავებით, აზერბაიჯანში პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობას მილი-მეჯლისის მიმართვის საფუძველზე ადგენს საკონსტიტუციო სასამართლო და ამით მთავრდება პროცესი. ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილი იქნებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება პარლამენტს ჰქონოდა.

23. პრეზიდენტისა და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობაში მიუღებლად მიგვაჩნია აზერბაიჯანის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის პრეზიდენტის არჩევნების შედეგების დამტკიცების უფლებამოსილების მინიჭება, მაშინ როდესაც აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო დავებს არჩევნების კონსტიტუციურობის თაობაზე არ განიხილავს. მიგვაჩნია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში უნდა შედიოდეს არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული დავების განხილვა და არა არჩევნების შედეგების გამოცხადება, რაც ცენტრალური საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილება უნდა იყოს. მსგავსი ნორმების არსებობა საფრთხეს უქმნის საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობასა და მისი საქმიანობის პოლიტიზირებას უწყობს ხელს, რაც საბოლოო ჯამში ძალიან მაღალი ძალაუფლების მქონე პარტიული ლიდერის - პრეზიდენტის გავლენის ქვეშ აქცევს სასამართლოს.

24. ყოველმხრივ გაუმართლებლად და სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციაში ჩარევად მიგვაჩნია პრეზიდენტისათვის სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციის - საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება, რასაც ადასტურებს საქართველოს კონსტიტუციის ნორმები, რომლის საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას... ვფიქრობთ, ეს ნორმები უნდა გაუქმდეს და პრეზიდენტს უნდა გააჩნდეს უფლება არა თავად შეამოწმოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობა, არამედ ამ მიზნით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

25. და ბოლოს, ყოველივე აღნიშნული ადასტურებს, რომ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაური სრულყოფილად ვერ ასრულებს არბიტრის როლს ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. ამ ქვეყნებში პრეზიდენტისათვის საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების უფლებამოსილებების მინიჭება მას არა ქვეყნის უმაღლეს არბიტრად, არამედ ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოების უმაღლეს ხელმძღვანელად აქცევს. ამას ნათლად ადასტურებს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების პრეზიდენტების უფლებამო-

სიღებების შეფასება შუგარტისა და კერის მეთოდის მიხედვით (ცხრილი 22):

ცხრილი 22. პრეზიდენტის კომპეტენციის შეფასების შედეგები აზერბაიჯანში, საქართველოსა და სომხეთში შუგარტისა და კერის მეთოდის მიხედვით

№	პრეზიდენტის კომპეტენცია	აზერბაიჯანი	საქართველო	სომხეთი
1	ვეტო მთელ კანონპროექტზე/ვეტოს დაძლევა	3	1	0
2	კანონის ძალის მქონე პრეზიდენტის აქტების გამოცემა	4	4	2
3	უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში	4	3	0
4	კაბინეტის ფორმირება	4	3	3
5	კაბინეტისადმი უნდობლობა	4	2	2
6	ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა	3	3	1
7	საკანონმდებლო ინიციატივის ექსკლუზიური უფლება	0	0	0
8	პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანა	4	4	2
9	კაბინეტის გადადგომა	4	4	2
10	პარლამენტის დათხოვნა	0	3	3
11	საბოლოო შეფასება	30	27	15

შენიშვნა: ცხრილი მომზადებულია ავტორის მიერ პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების შუგარტისა და კერის მეთოდზე დაყრდნობით.

ამიტომაც აუცილებელია პრეზიდენტი მაქსიმალური დისტანცირება, როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისაგან. კონსტიტუციებმა ზოგადი და ხშირად გაურკვეველი ფორმულირებების ნაცვლად, ზუსტად უნდა განსაზღვრონ პრეზიდენტის ამ ორგანოებთან ურთიერთობის მექანიზმები და პრეზიდენტის მოქმედების ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ამოცანის შესრულება ბევრ სპეციალისტს შეუძლებლად მიაჩნია, ჩვენი აზრით, ეს შესაძლებელია. ამიტომაც სასურველია ჩვენს მიერ ნაშრომის დასკვნით ნაწილში გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინება, რათა პოლიტიკური პროცესი დამოკიდებული იყოს კონსტიტუციურ პროცესზე და არა პირიქით, რათა პოლიტიკურმა რყევებმა სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმის კრიზისი არ გამოიწვიოს. ჩვენი აზრით, უკვე დროა დასრულდეს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ე.წ. ტრანზიციის პროცესი და ჩამოყალიბდეს ევროპული ტიპის სტაბილური მმართველობის სისტემა. კონსტიტუციის მიღებიდან ორი ათეული წელი გავიდა და ვფიქრობთ, ეს საკმაოდ დიდი დროა ამ ქვეყნებში იმ დემოკრატიული და კონსტიტუციური რეფორმების დასრულებისათვის, რომელთა განხორციელების საჭიროებით ხსნიდნენ ამ ქვეყნებში ხელისუფლების პრეზიდენტის ხელში კონცენტრაციის აუცილებლობას.

ბიბლიოგრაფია

- ბარტოლე, ს. (2004). აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (18-19 მაისი) „მერიდიანი“, თბილისი.
- გაული, ვ. (2002). კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში 1993-1995, (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი), თბილისი.
- დემეტრაშვილი, ა., კობახიძე, ი. (2008). კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის, თბილისი.
- ერემაძე ქ. (2003). საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულების პრობლემები საქართველოში, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი.
- კვერენხილაძე გ., (1998). საფრანგეთის პარლამენტის საქმიანობის სამართლებრივი ასპექტები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბილისი.
- კვერენხილაძე, გ., მელქაძე, ო. (1997). საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, „უფლება“, თბილისი.
- კობახიძე, ი. (2008). პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, „არადანი“, თბილისი.
- კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო. (2005). ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, „ინოვაცია“, თბილისი.
- კონსტიტუციური მართლმსაჯულება საქართველოში. (2006). შტატისტიკა, 2006 წ. 1 იანვრის მდგომარეობით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, თბილისი.
- კოჭლამაზაშვილი, ბ. (2004). სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება საქართველოში კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, *ქართული სამართლის მიმოხილვა*, №1/-7, 174-194.
- ლინცი, ხ. ხ. (2008). საპრეზიდენტო მმართველობის საფრთხეები, *ჟურ. „სოლიდარობა“*, №1(22): 18-28.
- ლოვო, ფ. (2005). პარლამენტარიზმი, თბილისი.
- მელქაძე, ო. (2004). საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, *ჟურნალი ქართული სამართლის მიმოხილვა*, №7/-4, 642-662.
- მელქაძე, ო. (2005). კონსტიტუციონალიზმი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი.

მონტესკიე, შ. ლ. (1994). კანონთა გონი, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი.

მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები. (1992) შემდგ. ა. დემეტრაშვილი, „იურიდიული ლიტერატურა“, თბილისი.

ნოღია, გ., სქოლტბახი, ა. პ. (რედ.). (2006). საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტი, პოლიტიკური პარტიები: მიღწევები, გამოწვევები, პერსპექტივები, CIPDD, თბილისი.

რუსო, ჟ. ჟ. (1995). საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი.

რუხაძე, ზ. (1999). საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისათვის, რედ. ვალერი ლორია, ბათუმი.

უითლი, ჯ. (2004). საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (18-19 მაისი) „მერიდიანი“, თბილისი.

უსუფაშვილი, დ. (2004). საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი) „მერიდიანი“, თბილისი.

შაიო, ა. (2003). ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, IRIS - საქართველო, თბილისი.

შვარცი, კ. (2003). კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, აირის საქართველო, თბილისი.

ხმაღაძე, ვ., დემეტრაშვილი, ა., ნალბანდოვი, ა., რამიშვილი, ლ., უსუფაშვილი, დ., ჯიბლაშვილი, ზ. (2005). საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, კრებულში: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, IDEA, CIPDD, თბილისი, 9-33.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შედეგები. (18 ნოემბერი, 1995). გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შედეგები. (9 ნოემბერი, 1999). გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შედეგები. (21 ნოემბერი, 2003).
გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“.

Ananyan, A., & Careja, R. (2004). Formation and Development of Political Opposition in Armenia, in: Romana Careja (Eds), *Stumbling but Struggling, Political Opposition in Four Post-Soviet Countries*, STRATEGY Publishing House (pp. 163-195). Moscow.

Armenia Political Party Assessment, (2005). Final Report, Prepared by: Sue Nelson, Team Leader, Brian Katulis, Political Scientist DG Analytical Services IQC US Agency for International Development.

Blackstone, S. W. (1979). *Commentaries on the Laws of England*, Volume 1, Chicago: University of Chicago press.

Blondel, J. (1992). *Dual Leadership in the Contemporary World*, in Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, London.

Burdeau, G. (1932). *Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d' apresguerre*, Paris, p. 84, in: ფილიპ ლოვო, *პარლამენტარიზმი*, თბ., 2005;

Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge University Press.

Chien, H. (Spring Semester 2008). *Exploring Micro-Dynamics of French Cohabitation – A Historical Interpretation*, Ph.D. Doctoral Dissertation, Political Science, Comparative Politics, Graduate Institute of political Science, National Sunsen University.

Colton, T. J., & Skach, C. (2005). A Fresh Look at Semipresidentialism, *The Russian Predicament*, *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3: 113-126.

Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2: 165–187.

Elgie, R., & McMennamin I. (2008). Semi-presidentialism and democratic performance, *Japanese Journal of Political Science*, No. 9 (3): 323–340.

Elgie, R., & Moestrup S. (2007). The choice of semi-presidentialism and its consequences, in: Robert Elgie & Sophia Moestrup (Eds.), *Semi-presidentialism Outside Europe, A comparative study*. London: Routledge.

Elgie, R. (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, No.2: 53-71.

Elgie, R. (2004). Albin Michel, in: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, *Political Studies Review*: Vol. 2: 314-330.

Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press.

- Fish, M. S. (January, 2006). Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, Volume 17, No.1: 5-20.
- Frison-Roche, F. (2007). Semi-presidentialism in a post-communist context, in: Elgie R., & Moestrup S. (Eds.) *Semi-presidentialism outside Europe, A comparative study*, Routledge, *London and New York*.
- Frye, T. A. (1997). Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies, *Comparative Political Studies* Vol. 30, No. 5: 523-552.
- Guliyev, F. (Summer 2005). Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization, *Demokratizatsiya: The Journal o Post-Soviet Democratization*, Vol. 13, No. 3: 393-435.
- Gunther, R. (1997). The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background Constitutional Reform, Department of Political Science, Ohio State Universiti.
- Holmes, S. (1993). "A Forum on Presidential Powers", *East European Constitutional Review*, No. 2 (4): 36-39.
- Ishiyama, J. Political Party Development and Party "Gravity" in Semi-Authoritarian States The Cases of Azerbaijan, Kyrgyzstan, and Tajikistan, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 4, No.1: 33-53.
- Johannsen, L., & Nørgaard O. (2003). IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement and Impact of a Political Institution. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. – Edinburgh.
- Krouwel, A. (2003). Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science №02/2003. – Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Lanskoy M., & Areshidze G. (2008). Georgia's year of turmoil, *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 4: 154-168.
- Lijphart, A. (April 2004). Constitutional Design for Divides Societies, *Journal of Democracy* Volume 15, Number 2: 96-109.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? in: Juan J. Linz & Rtuoro Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*, Volume 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Linz, J. J. (1997). Some thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe, in: Ray Taras (Eds.), *Post-communist Presidents*, (pp.1-14). Cambridge University Press.
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism, in: *Journal of Democracy*, Volume 1, №1: 51-69.

- Markarov, A., & Careja, R. (2004). Opposition in Russia, Armenia, Tajikistan and Kyrgyzstan: Comparative Analysis of Formation and Development, in Romana Careja (Eds), *Stumbling but Struggling, Political Opposition in Four Post-Soviet Countries*, STRATEGY Publishing House (pp. 224-153). Moscow.
- Markarov, A. (2007). Regime Formation and Development in Armenia, in: Uyama Tomohiko Sapporo (Eds.), *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*, Slavic Research Center, Hokkaido University, No.14. 301-327.
- Matsuzato, K. (2006). Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/-Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia, DEMOKRATIZATSIYA, Heldref Publications, Summer 2006. Vol. 14. Issue 3: 317-345.
- McGregor, J. (1994). The Presidency in East Central Europe//RFR/RL Research Report. Vol. 3. No. 2: 23-31.
- Metcalf, L.K., & Lee K. (2000). Measuring Presidential Power. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5: 660-685.
- Müller, S. (2006). Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania, Lizentiatsarbeit, eingereicht bei der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH), Unterageri (ZG).
- Nam T. (2004). Protests in Semi-presidential Democracies, Department of Political Science, University of Kansas, 1541 Lilac Lane, Room 504, Lawrence, KS 66044, Prepared for the Annual Meeting of Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, №5 (1): 55–68.
- Opinion Polls, Trust in Institutions of State and Society in the Countries of the South Caucasus, caucasus analytical digest, No. 2, 15 January 2009.
- Pasquino, G. (2007). The advantages and disadvantages of semi-presidentialism, A new European perspective, in: Robert Elgie & Sophia Moestrup (Eds.), *Semi-presidentialism Outside Europe*. London: Routledge.
- Protsyk, O. (2005). Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes, *European Journal of Political Research*, 44: 721–883.
- Protsyk, O. (2005). Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 2:135-160.
- Protsyk, O. (2000). Semi-Presidentialism: The Logic of Institutional Conflict and Implications for Public Administration Design, A Dissertation submitted to the Graduate School-New Brunswick Rutgers, The State University of New Jersey in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, New Brunswick, New Jersey.

- Roper, S. D. (2002). Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3: 253-272.
- Samuels, D. J., & Shugart M. S. (2009). Presidents, Parties, Prime Ministers: A Framework for Analysis, Forthcoming, Cambridge University Press.
- Sartori, G. (2004). *Ingegneria costituzionale comparata, Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna.
- Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed. (London: Macmillan,), in: Robert Elgie, Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, No.2: 53-71.
- Sartori, G. (1994). Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in: Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*, Volume 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Sedelius, T. & Ekman, (2008). Joakim, Dilemmas of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe - Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability, Paper for presentation at the XV NOPSAs Conference, Tromsø, Norway.
- Sedelius, T. (2006). *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Utgivare: Universitetsbiblioteket.
- Shen, Y.C. (2009). The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution, *Journal of Politics and Law*, Vol. 2, No. 3: 35-43.
- Shin-Goo, K. (2008). Government Formation and Termination in European Democracies with Presidential Heads of State, Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy, Supervised by Professor G. Bingham Powell, Jr., Department of Political Science, The College Arts and Science, University of Rochester, Rochester, New York.
- Shugart, M. S. (2005). *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies University of California, San Diego, September.
- Shugart, M. S., & Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems, In: Stephan Haggard and Matthew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, (pp. 64-102). Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M.S., & Carey, J.M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. – Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, P. (2003). Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction, *European Journal of Political Research*, Volume 42 Issue 3: 287–312.

- Skach, C. (2007). The “newest” separation of powers: Semipresidentialism, *International Journal of constitutional law*, Volume 5, Number 1: 93-121.
- Skach, C. (2005). Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, *Constitutional Political Economy*, No16: 347–368.
- Suleiman, E. N. (1994). Presidentialism and Political Stability in France, in: Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*, Volume 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Tanghiyev, E. A. (2006). Measuring Presidential Power In Post-Soviet Countries, *CEU Political Science Journal*, issue: 3; 11-22.
- Tsai J. H. (2008). Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock, *French Politics*, No. 6: 63-84.
- Tsebelis, G. (October 2007). Tatiana P. Rizova, Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, *Comparative Political Studies*, Volume 40, No.10: 1155-1182.
- Veser, E. (1997). Semi-presidentialism - Duverger’s Concept – A New Political System Model, Department of political Science, School of Education, University of Cologne.
- Авакьян, Л. (1998). Президент Российской Федерации: Эволюция конституционно-правового статуса, „*Вестник Московского Университета*”, серия 11, Право, №1;
- Агаев, М. Б. О. (1994). Институт Президента Азербайджанской Республики, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Российская Академия управления, Центр государства и права, Москва.
- Алекперов, З. (2007). Вопросы правовой защиты Конституций в транзитных государствах (на примере Азербайджанской Республики), Баку.
- Арутюнян, А. (2006). Институт президента в постсоветских республиках: Конституция и политическая реальность (сравнительно-правовой анализ), Изд-во «Петакан цараятюн», Ереван.
- Арутюнян, А. Ш. (1997). Конституционно-Правовой Статус Президента Республики Армения, Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, Москва.
- Азербайджан В 2008 году. (2009). Социологический мониторинг Сравнительный анализ данных социологических исследований, проведенных в республике по итогам 2006, 2007 и 2008 г.г. Под редакцией: Р. Муссабекова Р. Шульмана, Баку.

- Азизов, Р. Ф. О. (2004). Государственная власть в гражданском обществе: задачи переходного периода, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, Баку.
- Балытников, В., & Иванов, В. (2000). Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновлять, Жур. „*Конституционное право, восточно-европейское обозрение*”, №2(31): 116-121.
- Гордиенко, С. В. (2004). Институт президентства в России, США, Франции: концептуальные основы и политико-административная практика (сравнительный анализ), Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук, Российская Академия государственной службы при Президенте РФ, Москва.
- Гумметов Р. Д. О. (2004). Конституционно-правовые основы исполнительной власти Азербайджанской Республики, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, Баку.
- Дегтев, Г.В. (2006). Становление и развитие института президентства в России, Теоретико-правовые и Конституционные основы, М., Юристь.
- Джангирян, Ж. Д. (2003). Разделение Властей в Республике Армения: Конституционная модель и практика, М.: Изд-во МГУ.
- Енгоян, А. А. (2003). Проблемы законодательного процесса в Республике Армения, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Ереванский Государственный Университет, Ереван.
- Зазнаев О.И., (2005). Измерение президентской власти, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 147, кн. 1, Гуманитарные науки;
- Искандерян, А. (2005). Армения: Что показали выборы, Кавказ, *Ежегодник КИСМИ, Кавказский институт СМИ*, (сс. 6-13), Ереван.
- Исмаилов, М. И.О. (2001). Основы Конституционного Строя Азербайджанской Республики, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Бакинский Государственный Университет, Баку.
- Кяримов, Г. Б. О. (2004). Конституционные основы органов судебной власти Азербайджанской Республики, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Институт Философии и Политико-Правовых Исследований Национальной Академии Наук Азербайджана, Баку.
- Крутоголов, М. А. (1989). Президент Французской Республики, правовое положение, Наука, Москва.

- Конституции стран СНГ и Балтии. (1999), сост. Г. Н. Андреева, «юрист», Москва.
- Конституционное право зарубежных стран. (1999), под. Ред. Проф. М. В. Баглая, проф. Ю. И. Леибо, проф. Л.М. Энтина, «норма-инфра», Москва.
- Лучин, В.О., Мазуров, А.В. (2000). Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики, М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право.
- Маркаров, А. А. (1996). Законодательная власть Республики Армения в процессе становления независимой государственности, Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук, Ереванский Государственный Университет, Ереван.
- Марино, И. (2007). Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения, от конституционного Соперания до современной практики, Москва, АЛМИ.
- Марино, И. (2005). Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными органами государственной власти, (опыт России, Италии, США и Франции), Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Институт Законодательства и сравнительного Правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва.
- Окуньков, Л. А., Рощин, В. А. (1999). Вето Президента, научно-практическое пособие, «городец-формула права», Москва.
- Паречина, С.Г. (2003). Институт президентства: история и современность, Под общ. ред. Е.В. Матусевича. - Мн.: ИСПИ.
- Прело, М. (1957). Конституционное право Франции, Перевод с французского Ф. А. Кублицкого, Под Редакцией и с предисловием проф. А. З. Манфреда, Иностранная литература, Москва.
- Сахаров, Н. А. (1994). Институт президентства в современном мире, «Юридическая литература», Москва.
- Симонишвили, Л.Р. (2004). Государственно-правовая модель Республики со смешанной формой правления (теоретический анализ) Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Институт государства и права Российской Академии Наук, Москва.
- Сравнительное Конституционное право. (2002). Отв. ред. В. Е. Чиркин, «Международные отношения», Москва.
- Чиркин, В. Е. (2001). Современное Государство, «Международные Отношения», Москва.
- Чиркин, В. Е. (1999). Государствоведение, «юристь», Москва.

- Чиркин, В. Е. (1997). Президентская власть, Жур. „Государство и право”, №5: с.15-23.
- Чиркин, В.Е. (1994). Нетипичные формы правления в современном государстве, жур. «Государство и право», № 1: с. 109 - 115.
- Шмавонян, Г. А. (2001). Конституционное Правосудие в системе разделения властей, МАКС Пресс, Москва.
- Шмавонян, Г. А. (2000). Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении, Жур. «Государство и право», №1: с. 87-97.
- Юнусов, А. (2006). Азербайджан Периода Ильхама Алиева, Кавказ, *Ежегодник КИСМИ, Кавказский институт СМИ*, (с. 7-33), Ереван.
- Хабриева, Т.Я., Чиркин В.Е. (2005). Теория современной конституции, «Норма», Москва.
- Хачатурян, Д. М. (2000). Независимость судей в Республике Армения: судоустройственные и уголовно-процессуальные гарантии, Диссертация на соискания ученой степени кандидата юридических наук, Ереванский Государственный Университет, Ереван.

ინტერნეტ-რესურსები

- კვერენხილაძე, გ., აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ბათუმი, 2009 წლის 5 აგვისტო, სხდომის ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერ-ნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].
- მიუნჰი, ი. ფ., მოსამართლის დამოუკიდებლობა და დამოკიდებულება საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების განსაკუთრებული გათვალისწინებით, 2003, გვ. 10.ნაშრომი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-ge-gtz-richter-materialiensammlung-3-2003.pdf>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].
- რუხაძე, ზ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო, სხდომის ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].
- ჭილაძე, ნ., საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო

საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ბათუმი, 2009 წლის 5 აგვისტო, სხდომის ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე:<<http://www.constcommis.gov.ge>>,[ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

Abbasov, S., Presidential Elections and the Democratization Process in Azerbaijan, FOKUS SUDKAUKASUS, №1/08, the article is available on the Website: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/05810.pdf>>,[Accessed: 31.12.2009].

Bahro, H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, department of political science , School of Education , University of cologne, Received August 13, 1997, Accepted: January 4, 1998, full text is available on the website: <http://www.rchss.sinica.edu.tw/publication/ebook/journal/11011999/11_1_1a.pdf> , [Accessed: 31.12.2009].

Elgie, R., & McMenamin, I., Variation With Semi-Presidentialism: Cohabitation, Cabinet Stability and Non-partisan Prime Ministers, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL, Aug 30, 2007*, Full text is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p208883_index.html>, [Accessed: 2009-09-1].

Elgie Robert, Two Cheers for Semi-Presidentialism in Elgie, Robert (2005) *Variations on a theme*. Journal of Democracy, 16 (3), Full text is available on the Website: <http://doras.dcu.ie/64/1/Two_cheers_for_SP.doc> , [Accessed : 31.12.2009].

Elgie, R., The Politics of Semi-Presidentialism, is available on the Web-site: <<http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829386-0.pdf>>,[accessed: 31.12 . 2009].

Elgie, R., The perils of semi-presidentialism, Are they exaggerated? Institutional affiliation, *Democratization*, 15 (1), Full text is available on the Website: <<http://doras.dcu.ie/4514/>>, [Accessed: 31.12.2009].

Elgie, R., Duverger, Semi-presidentialism and the supposed French archetype, School of Law and Government, Dublin City University, Ireland Address School of Law and Government Dublin City University, Dublin 9, Ireland, research is available on the Website: <<http://doras.dcu.ie/4513/>>, [accessed: 31.12.2009].

Fish, M. S., & Kroenig M., The Handbook of National Legislatures: A Global Survey, New York: Cambridge University Press, 2009, Full text available on the Website: <<http://www.matthewkroenig.com/Parliamentary%20Powers%20Index,%20Scores%20by%20Country.pdf>>, [Accessed: 31.12. 2009].

Guliyev, F., End of Term Limits Monarchical Presidencies on the Rise, Full text is available on the Website: <<http://hir.harvard.edu/index.php?page=article&id=1823>>, [Accessed: 31.12.2009].

Judicial-Legal Council Act of Republic of Azerbaijan, 28 December, 2004, Law available on the Website: <<http://www.justice.gov.az>>, [Accessed: 31.12. 2009].

Judicial Code of Republic of Armenia, Adopted on February 21, 2007, Full text is available on the Website: <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4125>>, [Accessed: 31.12.2009].

Kang, S.G., The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies: Empirical Evidences, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Aug 31, 2006, the article is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p151303_index.html>, [Accessed: 2009-09-10].

Milli, E., Dynasty and Democracy in Azerbaijan: The Referendum Abolishing Presidential Term Limits Speech at Columbia University, 15 April, 2009, Full text is available on the Website: <http://www.facebook.com/note.php?note_id=69343234227>, [Accessed: 31.12.2009].

Nations in Transit, Country Reports – Armenia, Georgia, Azerbaijan, Freedom House, 2008, the documents are available on the Website: <<http://www.freedomhouse.org>>, [Accessed: 31.12.2009].

Neto, O. A., & Strom K., Presidents, Voters, and Non-Partisan Cabinet Members in European Parliamentary Democracies, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL*, Sep 02, 2004, Full text is available on the Website: <http://www.allacademic.com/meta/p59774_index.html>, [Accessed: 2009-09-10].

Parliamentary (Proportional) elections Sources, Saturday, May 12, 2007, Central Election Commission, document is available on the website: <<http://www.elections.am/Partis.aspx>>, [Accessed: 21.12.2009].

Protsyk, O., Do Institutions Matter? Semi-presidentialism in Comparative Perspective Institute on East Central Europe March, 1997, the article is available on the Website: <<http://www.ciaonet.org/conf/ece01/ece01pro.html>>, [Accessed: 31.12.2009].

Samuels, D. J., & Shugart, M. S. The 'Semi-presidential' model and its subtypes: Party presidentialization and the selection and deselection of prime ministers, Paper presented at the Committee of the 10th Congress of the French Political Science Association (A.F.S.P.), Grenoble, 7-9 septembre 2009, Full text is available on the Website: <<http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st48/st48samuelsshugart.doc>>, [Accessed: 31.12.2009].

Schleiter, P., & Morgan-Jones E., Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC*, Sep 01, 2005, full text is available on the website: <http://www.allacademic.com/meta/p40927_index.html>, [Accessed: 2009-09-10].

- Shugart, M. S., „Politicians, Parties, and Presidents: An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design“, In: *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions*, edited by Beverly Crawford and Arend Lijphart. University of California Press/University of California International and Area Studies Digital Collection, Edited Volume 96, 1997, is available on the Website: <<http://repositories.cdlib.org>>, [Accessed: 31.12.2009].
- Smirnov, S., *Azerbaijan: The Transfer of Power*, article is available on the Website: <http://www.cac.org/online/2004/journal_eng/cac-01/03_smieng.shtml>, [Accessed: 31.12.2009].
- Tsebelis, G., *Veto players: How Political Institutions Work*, UCLA, Forthcoming Princeton UP and Russell Sage Foundation, is available on the Website: <<http://politics.as.nyu.edu>>, [Accessed: 31.12.2009].
- Vasilyan, S., *Towards Constitutionalism for the Republic of Armenia*, Centro Argentino de Estudios Internacionales Area CEI y Paises Balticos, the article is available on the Website: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/cei/P25.pdf>>, [Accessed: 31.12.2009].
- The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997, article 154, document is available on the Website: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>, [accessed: 31.12.2009].
- The official Website of the Central Election Commission of the Republic of Azerbaijan (CEC) <<http://www.cec.gov.az/en/common/election-referendum/2000.htm>>, [Accessed: 31.12.2009].
- The French Constitution, document is available on the Website: <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>, [Accessed: 31.12.2009].
- The Act XXXII of 1989 on the Constitutional Court of the Republic of Hungary, document is available on the Website: <http://www.mkab.hu/index.php?id=act_on_the_constitutional_court>, [accessed: 8.01. 2010].
- Асланов, Э., изменения в Конституции обоснованы развитием общества, 06/03/2009, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.rian.ru>>, [Последнее обновление: 31.12. 2009].
- Бадалов, Р. Ниязи, М., Политические институты Азербайджана: Дихотомия текста и реальности, данная работа доступен на вебсайте: <<http://www.idea.int>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].
- Болдырева, Е., Сравнительный анализ полупрезидентских республик (на примере Финляндии и Франции), Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук, СПб., 2000, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://polscience.narod.ru/CLASS1.html>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Конституция Азербайджанской Республики, Принята 12 ноября 1995 г., Опубликована в «Собрании законодательства Азербайджанской Республики», 31 июля 1997 года, № 1, (С изменениями), полный текст доступен на веб-сайте: <<http://www.constcourt.gov.az>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Конституция Республики Армения, (С изменениями), Принято 05.07.1995, полный текст доступен на веб-сайте: <<http://www.parliament.am>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Маркаров, А., Полупрезидентализм в контексте постсоветской трансформации (на примере Республики Армения), *ПОЛИТЭКС* 2: 279-288, (2006), the article is available on the Website: <<http://www.politex.info/content/view/219/30/>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Митюков, М. А., Конституционные Суды стран молодой демократии: некоторые политико-правовые аспекты исполнения решений, «Конституционное Правосудие» Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, №3.(17) 2002, статья доступен на веб-сайте: <<http://www.concourt.am>>, Последнее обновление: 31.12.2009].

Послание Президента РА Сержа Саргсяна народу и Национальному Собранию, 2008 г., данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.president.am>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Закон Азербайджанской Республики «О Судах и Судьях», документ доступен на веб-сайте: <<http://www.aha.az>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Закон Азербайджанской Республики «О Конституционном суде», документ доступен на веб-сайте: <<http://www.constitutionalcourt-az.org>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Закон Республики Армения «О Конституционном суде», документ доступен на веб-сайте: (Принят Национальным Собранием 1 июня 2006 г.) <<http://www.constcourt.am>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

Указ Президента Азербайджанской Республики «о повышении социальных пособий», 27 августа 2008 года, данная работа доступен на веб-сайте: <<http://www.president.az>>, [Последнее обновление: 31.12.2009].

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი, ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო, ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcommis.gov.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

საქართველოს პარლამენტის რეგონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების იურიდილ საკითხთა კომიტეტის ერთობლივი სხდომის ოქმი №75, 2007 წლის 4 აპრილი, ოქმი №77, 2007 წლის 11 აპრილი, ოქმები ხელმისაწვდომია

ინტერნეტ-გვერდზე: <[http:// www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის სხდომის ოქმი №44, 23 დეკემბერი 2005 წელი, ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http://www.parliament .ge](http://www.parliament.ge)>, [ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომის ოქმი №7, 13 მარტი, 2008 წელი, ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http://www. parliament.ge](http://www.parliament.ge)>, [ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 17 თებერვალი, დოკუმენტი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http://www. parliament .ge](http://www.parliament.ge)>, [ბოლო განახლება: 31. 12.2009].

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <<http://www.constcourt.ge>>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, კანონი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http:// www. parliament.ge](http://www.parliament.ge)>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

„რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 1996 წლის 15 მაისი, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №14, 12.06.96.

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, 2008 წლის 5 ივნისი, დოკუმენტი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http://www. cec.gov.ge](http://www.cec.gov.ge)>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2008 წლის 5 იანვრის პლებისციტის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი, 2008 წლის 15 იანვარი, ოქმი ხელმისაწვდომია ინტერნეტ-გვერდზე: <[http://www. cec. gov. ge](http://www.cec.gov.ge)>, [ბოლო განახლება: 31.12.2009].

ევროპული კომისიის „დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“ (ვენეციის კომისია) დოკუმენტები

დასკვნა საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებით, მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 58-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2004 წლის 12-13 მარტი), სტრასბურგი, 2004 წლის 15 მარტი, დასკვნა №281/2004, არაოფიციალური თარგმანი.

CDL-AD(2009)010, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on The Draft Amendments to The Constitution of The Republic of Azerbaijan, Adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session, (Venice, 13-14 March 2009) on the basis of comments by Mr Kong-Hyun Lee (Member, Republic of Korea), Mr Jean-Claude Scholsem (Substitute member, Belgium), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland) Strasbourg, 16 March 2009, Opinion no. 518 / 2008.

CDL-AD(2004)044, Interim Opinion on Constitutional Reforms in The Republic of Armenia, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Adopted by the Venice Commission at its 61st Plenary Session, Venice, (3-4 December 2004) by: Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr Owen Masters (Expert, United Kingdom), Mr Bruno Nascimbene (Expert, Italy), Strasbourg, 6 December 2004, Opinion no. 313/ 2004.

CDL(2004)117, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comments on Three Sets of Proposals for Constitutional Amendments in Armenia, by Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Strasbourg, 18 November 2004, Opinion no. 313/2004.

CDL(2004)118, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comments on Three Sets of Proposals for Constitutional Amendments in Armenia, by Mr Bruno Nascimbene, (Expert, Italy), Strasbourg, 18 November 2004, Opinion no. 313/2004.

CDL-AD(2005)025, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Final Opinion on Constitutional Reform in The Republic of Armenia, Adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21-22 October 2005) by Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr Vlad Constantinesco (Expert, France), Strasbourg, 25 October 2005, Opinion no. 313/ 2004.

CDL(2005)054, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Opinion on The Constitutional Reform in The Republic of Armenia, by Mr Vlad Constantinesco (Expert, France), Mr Aivars Endzins (Member, Latvia), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland), Strasbourg, 21 July 2005, Opinion no. 313/2004.

CDL-AD(2005)003, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Joint Opinion on A Proposal for A Constitutional Law on Changes and Amendments to The Constitution of Georgia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR endorsed by the Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004), on the basis of comments by Mr Pieter Van Dijk (Member, The Netherlands) Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Gerard Batliner (Expert, SCE/ODIHR), Ms Dženana Hadziomerovic (Expert, OSCE High Commissioner on National Minorities), Strasbourg, 09 February 2005, Opinion 320/2004.

CDL-INF (2001) 26, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on The Draft Constitutional Law of The Republic of Azerbaijan on „Saferguards for Thevote of Confidence to The Cabinet of Ministers by The Milli Maljis“, Adopted by the Venice Commission at its 49th Plenary Meeting, (Venice, 14-15 December 2001), by: Mr Aivars Endzins (member, Latvia), Mr James Hamilton (member, Ireland), Mr Sergio Bartole (substitute member, Italy) Strasbourg, 21 December 2001.

CDL (2001) 13, Republic of Armenia Draft Constitution and Explanatory Report, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 28 February 2001.

CDL (2000) 102, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2nd Meeting of the Working Group on the revision of the Constitution of Armenia, Yerevan, Armenia - 16-17 November 2000, Strasbourg, 6 December 2000.

ნორმატიული აქტები

საქართველოს კონსტიტუცია, „Rise“, თბ., 2008.

საფრანგეთის კონსტიტუცია, მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, შემდგ. ა. დემეტრაშვილი, „იურიდიული ლიტერატურა“, თბ., 1992.

საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №33, 31 ივლისი, 1997.

საქართველოს ორგანული კანონი „პროკურატურის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი №46, 03, 12. 1997.

საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 6 თებერვლის №42 ბრძანებულება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეციალური შემოსავლების გამოყენების დროებითი წესის შესახებ“.

საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 2 თებერვლის №85 ბრძანებულება „შავი და ფერადი ლითონების ჯართის, შავი და ფერადი ლითონების ნარჩენების შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის №428 ბრძანებულება „რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ“.

„პლებისციტის დანიშვნის შესახებ“.საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 23 ნოემბრის №657 ბრძანებულება.

Конституционный Закон Азербайджанской Республики О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету министров Азербайджанской Республики, г. Баку, 24 декабря 2002 года. № 405-ИКТ, © VneshExpert-Service.

Закон Азербайджанской Республики Об утверждении Внутреннего Устава Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, 17 мая 1996 года № 74 – II, Опубликован в «Собрании законодательства Азербайджанской Республики» (31 августа 1997 года, № 2, статья 107) («VES Consultancy» LLC).

Закон Азербайджанской Республики О государственном бюджете Азербайджанской Республики на 2009 год, 25 ноября 2008 года № 715-III, Опубликован в газете «Азербайджан» (11 декабря 2008 года, № 276) («VES Consultancy» LLC).

Закон Азербайджанской Республики О нормативных правовых актах, 26 ноября 1999 года № 761-II Опубликован в газете «Азербайджан» (14 января 2000 года, № 9) («VES Consultancy» LLC).

Закон Азербайджанской Республики О постоянных комиссиях Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, 10 июля 1998 год, № 521-II, («Vnesh-ExpertService»).

ინტერნეტ-გვერდები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.conxtcourt.ge>

საქართველოს პრეზიდენტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი <http://www.president.gov.ge>

საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.parliament.ge>

საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.government.gov.ge>

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.constcommis.gov.ge>

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.cec.gov.ge>

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი www.justice.gov.ge

სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.civilin.org>

The official Web site of the Inter-Parliamentary Union (IPU) - <http://www.ipu.org>

The official Website of the Constitutional Court of Republic of Armenia – <http://www.concourt.am>

The official Website of the National Assembly of the Republic of Armenia – <http://www.parliament.am>

The official Website of the President of the Republic of Armenia – <http://www.president.am>

The official Website of the Government of Republic of Armenia - <http://www.gov.am>

The official Website of the Central Election Commission of the Republic of Armenia - <http://www.elections.am>

The official Website of the Constitutional Court of Azerbaijan Republic – <http://www.constcourt.gov.az>

The official Website of the President of Azerbaijan Republic – <http://www.president.az>

The official Website of the Ministry of Justice of Azerbaijan Republic - http://www.justice.gov.az/eng_cat1.html

The official Website of the Central Election Commission of the Republic of Azerbaijan (CEC) - <http://www.cec.gov.az>

ნაშრომი შესრულებულია ჩემს მიერ, არ გამომიყენებია ლიტერატურა სათანადო მითითების გარეშე და ვაცნობიერებ სიყალბის გამოვლენის შემთხვევაში ჩემი შედეგის ბათილად ცნობისა და შესაბამისი პროგრამიდან აღდგენის უფლების გარეშე გარიცხვის რეალობას.

მალხაზ ნაკაშიძე