

ლანა ცანავა

მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები და
კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამომცემლობა

UDC(უაკ)342.5:342.4

ც-19

ლანა ცანავა, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები და
კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა

გიორგი გორაძის რედაქტორობით

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამომცემლობა,
თბილისი, 2020

Lana Tsanava, Principles of Responsibility of Government

and Practice of Constitutionalism

Edited by George Goradze

Sulkhan-Saba Orbeliani University Press, Tbilisi, 2020

© ლანა ცანავა, 2020

© სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტი, 2020

ISBN 978-9941-8-2921-5

შინაარსი

I. შესავალი	1
II. ზოგადი ცნებები და საფუძვლები მთავრობის პასუხისმგებლობის ძრეში	5
1. მთავრობის პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბების ისტორიული ნანამძღვრები	5
2. ძალაუფლების გამიჯვნა	8
3. მთავრობის სტატუსი	11
4. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა	12
4.1. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატი.....	12
4.2. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის არსი	13
4.3. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის არსი ..	14
4.4. პარტიების როლი მთავრობის კონტროლში.....	16
5. მთავრობის კონტროლის სხვა ფორმები.....	17
5.1. არჩევნები, როგორც პასუხისმგებლობის ფორმა	17
5.2. იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმები.....	18
5.3. კონსტიტუციურსამართლებრივი პასუხისმგებლობა	22
III. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო სისტემაში	25
1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ზოგადი დახასიათება.....	25
2. პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება.....	26
3. პრეზიდენტის მანდატი	29
4. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები.....	31
5. უფლებამოსილება სამხედრო და დიპლომატიურ სფეროში ..	32
6. პრეზიდენტის და კონგრესის ურთიერთობა	35
6.1. კონგრესზე პრეზიდენტის ზემოქმედების სამუალებები	35
6.2. კონგრესის სტატუსი.....	37

6.3. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონგრესის ზემოქმედების საშუალებები	40
7. პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა	44
8. ურთიერთგანონასწორების სისტემა	48
9. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკაში	50
IV. მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები	
საპარლამენტო სისტემაში	58
1. საპარლამენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება	58
2. საპარლამენტო სისტემის სახეები და პარლამენტარიზმის კონცეფციები	63
2.1. დუალისტური და მონისტური მოძღვრება	63
2.2. განახლებული დუალიზმი ანუ ნახევრად საპრეზიდენტო	64
3. სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო სისტემაში	65
4. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ტიპები	69
5. საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა, როგორც მთავრობის ფუნქციონირების საფუძველი	72
6. ნდობის გამოცხადება მთავრობის ფორმირებისას	74
6.1. სახელმწიფოს მეთაურის როლი მთავრობის ფორმირების პროცესში	75
6.2. მთავრობის ფორმირების ხანგრძლივობა	76
6.3. მთავრობის ფორმირების ეტაპები	78
6.4. მთავრობის ფორმირების პოზიტიური და ნეგატიური წესი	84
6.5. მთავრობის ფორმირების პროცესის ჩაშლა	86
7. პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია	91
8. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი	94
8.1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შედარებითი ანალიზი	97

8.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი მახასიათებლები.....	99
8.2.1. უნდობლობის წინადადების დასმა.....	99
8.2.2. კენჭისყრის ვადები	101
8.2.3. კვორუმი	102
8.2.4. ნდობის გამოცხადება	103
8.2.5. შეზღუდვა უნდობლობის ხელახალ გამოცხადებაზე	104
8.2.6. არის თუ არა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ექსკლუზიური ხასიათის?	106
8.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი და მისი გამოყენების პრაქტიკა	109
8.4. დასკვნა.....	111
9. უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი.....	111
10. მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესის მქონე სახელმწიფოები.....	112
10.1. შვედეთი.....	112
10.2. საბერძნეთი.....	115
10.3. ესტონეთი.....	116
11. მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესის მქონე სახელმწიფოები.....	117
11.1. იტალია	117
11.2. დანია.....	119
11.3. დიდი ბრიტანეთი.....	120
12. ნდობა, როგორც მთავრობის ინიციატივა	123
13. ნდობის საკითხი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე სახელმწიფოებში	126
13.1. გერმანია.....	127
13.2. სლოვენია	129
13.3. ბელგია.....	129

13.4. ესპანეთი.....	130
13.5. უნგრეთი.....	130
13.6. პოლონეთი.....	131
14. ურთიერთგანონასწორების სისტემა	131
14.1. დათხოვნის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება	131
14.2. ბუნდესტაგის დათხოვნის შემთხვევები და მათი კონსტიტუციურობა.....	135
14.2.1. პარლამენტის დათხოვნის წინაპირობები: 1983 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება	137
14.2.2. 2005 წლის 25 აგვისტოს გადაწყვეტილება.....	138
15. სტაბილური და არასტაბილური სისტემები	140
16. მთავრობის გადაყენების პრაქტიკა	140
17. მთავრობის პასუხისმგებლობა — მითი თუ რეალობა?	142

V. მთავრობის პასუხისმგებლობის სისტემა ნახევრად

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში	144
1. ისტორიული მიმოხილვა	144
2. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მეცნიერული დახასიათება და მისი კლასიფიკაცია.....	146
2.1. დიუვერჟესული დეფინიცია.....	146
2.2. შუგარტისა და კერის კლასიფიკაცია.....	148
2.3. სარტორის კონფცეფცია	150
2.4. ელჯის კლასიფიკაცია	151
2.5. ცეის კლასიფიკაცია.....	153
2.6. სკაჩის კლასიფიკაცია.....	154
2.7. ქართველ მეცნიერთა მოსაზრებები	156
2.8. ავტორის მოსაზრება.....	157
3. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ფრანგული კონცეფცია	158
4. პრეზიდენტის კომპეტენციების შეფასება	163

5. შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები	169
5.1. გაუმიჯნავი კომპეტენციები	169
5.2. შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი	170
5.3. კოჰაბიტაცია.....	171
6. მთავრობის ფორმირება „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში.....	176
6.1. მთავრობის ფორმირების მოდელები	177
6.1.1. პირველი მოდელი — პრემიერ-მინისტრის პრეზიდენტის მიერ შერჩევა	178
6.1.2. მეორე მოდელი — პრემიერ-მინისტრის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დანიშვნა.....	180
6.1.3. მესამე მოდელი — პრემიერ-მინისტრის პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ ერთობლივად დანიშვნა.....	183
6.1.4. კანონზომიერებები მთავრობის ფორმირების პროცესში.....	186
6.2. მთავრობის დაკომპლექტება	188
7. მთავრობის გადაყენება	189
8. მინისტრების გათავისუფლება	193
9. პარლამენტის დათხოვნა	195
9.1. შინაარსობრივი წინაპირობები	196
9.1.1. დისკრეციული დათხოვნა	197
9.1.2. სავალდებულო დათხოვნა.....	198
9.2. გარკვეულ პერიოდებში დათხოვნის აკრძალვა	200
9.3. პროცედურული გარანტიები	201
9.4. პარლამენტის დათხოვნა მხოლოდ თვითდაშლის გზით	201
10. პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის ფორმები	201
11. პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში.....	202
VI. დასკვნა.....	207
ბიბლიოგრაფია.....	220

I. შესავალი

„სიცოცხლის“ აღნიშვნელი ებრაული სიტყვა სიმბოლურად, ამავე დროს, ითვლება გამოსახულებად, რომელიც აღნიშნავს ღმერთს¹. თანამედროვე საზოგადოებაში მთავრობის პასუხისმგებლობა სწორედ ასევე შეიძლება ჩაითვალოს დემოკრატიული მმართველობის სიმბოლოდ, მის „სახედ და ხატად“, რადგანაც დემოკრატიულ წესწყობილებაში ის, ვინც მართავს, პასუხისმგებელია მათ წინაშე, ვინც იმართება². პასუხისმგებლობა დემოკრატიის მთავარი მახასიათებელია, მის გარეშე საზოგადოება დემოკრატიული წესრიგიდან გადადის არადემოკრატიულზე. დემოკრატიის ტრადიციულ-ლიბერალური თეორია დემოკრატიას განიხილავს სწორედ, როგორც Responsible Government–ს, როგორც საპასუხისმგებლო მართვას, ანუ მთავრობას, რომელსაც აქვს უნარი მიიღოს გადაწყვეტილება და აგოს მათზე პასუხი. სწორედ კონსტიტუციურობა და პოლიტიკური მმართველობის შეზღუდვაა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გაგების ძირითადი ელემენტი.³

კონტროლი კონსტიტუციონალიზმის მთავარი კონცეფციაა. კონტროლისა და პასუხისმგებლობის სისტემა უზრუნველყოფს მთავრობის რაციონალურობას, ხდის მას უფრო წინდახედულსა და თანმიმდევრულს. მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, პარლამენტის მეშვეობით კი — საზოგადოების წინაშე.⁴

დღეს მიიჩნევა, რომ ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს მთავარ მახასიათებელს იმ საზოგადოებაში, სადაც საზოგადოების წევრებს შორის არსებობს შეთანხმება სამართლიანობაზე. მთავრობის პასუხისმგებლობა ეყრდნობა „მორალური საზოგადოების“ კონცეფციას, რომელიც ქმნის სოციალური ურთიერთიერთობების

¹ Dubnick M. J., *Seeking Salvation for Accountability*, 2002.

<<http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>> [26/01/2020]

² Bradley A.W., Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 107.

³ ბურგენბერგერი ბ., დემოკრატიის თეორია, რ. მიგრიაულის თარგმანი, ყურნალი „სამართალი“, N4, 1994, 28.

⁴ Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, 6th edition, Cambridge University Press, 2007, 565.

მოლოდინებს, წესებს, ნორმებსა და ღირებულებებს. ეს შეიძლება ჩაითვალოს მორალური საზოგადოების სოციალური ურთიერთობების ფორმად.⁵

ამასთან, კაცობრიობის ისტორია ცხადყოფს, რომ ხელისუფლება ყოველთვის გაფართოებისკენ მიისწრაფვის. მისი ავტორიტარული ზრახვების შეჩერებისთვის აუცილებელია არსებობდეს შესაბამისი მექანიზმები და გარანტიები. ასეთ ინსტრუმენტად თანამედროვე საზოგადოება კონტროლის სხვა მექანიზმებთან ერთად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს მიიჩნევს, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების ისეთ გადანაწილებას, როდესაც არც ერთ შტოს არა აქვს შესაძლებლობა ძალაუფლების ქარბი კონცენტრაციის ცენტრი გახდეს. კონსტიტუციონალიზმისთვის ძალაუფლების გამიჯვნის (ხელისუფლების დანაწილების) პრინციპის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჯერ კიდევ საფრანგეთის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა 1789 წლის დეკლარაციის ავტორებმა შენიშნეს და დეკლარაციის მე-16 მუხლში კატეგორიულად მიუთითეს, რომ „საზოგადოებას, რომელშიც ხელისუფლების დანაწილება განსაზღვრული არ არის, საერთოდ არ გააჩნია კონსტიტუცია.“⁶

აღსანიშნავია, რომ ხალისუფლების დანაწილება თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობას იძენს. ეს განპირობებულია კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე ტენდენციებით. თუკი თავდაპირველად ხელისუფლების დანაწილების სისტემის დამფუძნებლები საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმატებულობას აღიარებდნენ, დღეს ამის საწინააღმდეგოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება სულ უფრო მეტ ძალაუფლებას იკრებს. დაკისრებული ფუნქციების აღსასრულებლად, მოსახლეობის მოლოდინებისა და პრობლემების გადაჭრის მიზნით, აღმასრულებელი ხელისუფლება თავის კომპეტენციებს იფართოებს. პარლამენტი კი პრაქტიკულად მისდამი დაქვემდებარებული ორგანო ხდება. მიუხედავად ამისა, დღეს აღმასრულებელი ხელისუ-

⁵ Dubnick M. J., Seeking Salvation for Accountability, 2002, <<http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>> [26/01/2020]

⁶ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 195.

ფლების პირველობა აღარ მიიჩნევა თანამედროვე დემოკრატიის ტენდენციებთან შეუსაბამოდ, თუკი მთავრობის გაზრდილი უფლებამოსილების საპასუხოდ პასუხისმგებლობისა და კონტროლის ქმედითი მექანიზმი არსებობს.⁷

კონტროლის ქმედითი მექანიზმები კი საკმაოდ რთული დასანერგია. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ აუცილებელია ბალანსი მთავრობის შეზღუდვასა და მთავრობის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის არსებულ საჭიროებებს შორის. დემოკრატიულ მმართველობაში მთავრობას სჭირდება მართვისთვის აუცილებელი კომპეტენცია. შესაბამისად, პარლამენტის გადაჭარბებული კონტროლი არ უნდა გახდეს მთავრობის ქმედუუნარობის საფუძველი. ყოველ კონკრეტულ სახელმწიფოში პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთდასაბალანსებელი კომპეტენციები სხვადასხვაგვარადაა მონესრიგებული. მთავარი არსი ისაა, რომ ურთიერთშეკავების სასწორი ზედმეტად არ გადაიწონოს რომელიმე მხარის სასარგებლოდ. შეიძლება ითქვას, რომ ამ წონასწორობის ხაზის გავლება ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხია კონსტიტუციონალიზმში.

მთავრობის პასუხისმგებლობისა და კონტროლის საკითხი აქტუალურია დემოკრატიული წესწყობილების მქონე ყველა სახელმწიფოში.⁸ თუმცა, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმების მრავალფეროვნებით მაინც საპარლამენტო რესპუბლიკა გამოირჩევა. საპარლამენტო სისტემაში პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობა საპარლამენტო სისტემის უდავო კრიტერიუმია.⁹ ამიტომაც ითვლება, რომ საპარლამენტო სისტემა ყველაზე უფრო მეტად ასახავს დემოკრატიის ეტიმოლოგიურ მნიშვნელობას, ხალხის მმართველობას, რადგან ხალხის წარმომადგენლები – პარლამენტის წევრები – უფლებამო-

⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 123.

⁸ Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 107.

⁹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 128.

სილნი არიან თვალყური ადევნონ და შესაბამისი ზომები მიიღონ მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებით.¹⁰

ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ საქართველოში პარლამენტარიზმის დამკვიდრების ტენდენციები, ჯერ კიდევ 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ შეიმჩნეოდა, რაც 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმამ საბოლოოდ დაასრულა წმინდა და საპარლამენტო რესპუბლიკის შემოღებით. შესაბამისად, მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხების შესწავლა დღეს განსაკუთრებით აქტუალურია ქართული კონსტიტუციონალიზმისთვის. აუცილებელია ამ საკითხების სიღრმისეული გაანალიზება, რათა სისტემამ წარმატებით იფუნქციონიროს.

წინამდებარე კვლევის ძირითადი მიზანია მთავრობის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში არსებული ძირითადი ტენდენციების გამოკვეთა, სხვადასხვა სისტემის მთავარი მახასიათებლების გამოკვეთა, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოვლენა. ზემოაღნიშნული ამ საკითხით დაინტერესებულ პირებს მისცემს შესაძლებლობას უკეთ გაიაზროს და გაანალიზოს შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმების მნიშვნელობა საკონსტიტუციო სამართალში.

¹⁰ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში: (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 27.

II. ზოგადი ცნებები და საფუძვლები მთავრობის პასუხისმგებლობის ქრილში

1. მთავრობის პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბების ისტორიული წანამძღვრები

პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო რეჟიმში ჩამოყალიბდა. მინისტრთა პასუხისმგებლობისთვის ისტორიული ბრძოლა იყო ხანგრძლივი და ძნელი. ეს უკავშირდება სტიუარტთა აბსოლუტური მონარქიის წინააღმდეგ ბრძოლას მე-17 საუკუნის ბოლოსკენ, როდესაც პარლამენტმა მინისტრები პასუხისმგებლები გახადა თავიანთ გადაცდომებზე მას შემდეგ, რაც პარლამენტმა მათი უფლებამოსილების მეფისგან დამოუკიდებლად დამტკიცების უფლება მოიპოვა.¹¹ მინისტრის პასუხისმგებლობის დოქტრინის წარმოშობას ხელი შეუწყო თავად მეფის ხელშეუხებლობამ.¹² მეფის პიროვნება ითვლებოდა წმინდათაწმინდად, რომელსაც „არ ძალუძს ცუდის ქმნა“. მეფის სახელით აღსრულებული უკანონო ქმედებებისთვის პასუხისმგებელი სწორედ მინისტრი ან მეფის მრჩეველი შეიძლება გამხდარიყო და არა მეფე.¹³ ამ წესიდან გამომდინარე, მეფის საქმიანობის ყველა სფეროში არსებობდა პასუხისმგებელი მინისტრი.

მინისტრები იყვნენ მხოლოდ კერძო, არაკოლექტიური საბჭოს წევრები და მათი პასუხისმგებლობაც წმინდა სისხლისსამართლებრივი ხასიათის იყო. დროის გარკვეულ მონაკვეთში პასუხისმგებლობა გამოიხატებოდა პარლამენტის მიერ მინისტრების იმპიჩმენტის გამოცხადებით. სახელმწიფო მოხელეები პასუხისმგებლები იყვნენ პალატების წინაშე ლალატის, მძიმე დანაშაულის ან სხვა სამართალდარღვევის ჩადენისთვის. მე-17 საუკუნეში კი იმპიჩმენტი გახდა პოლიტიკური იარაღი პარლამენტის ხელში

¹¹ Munro A., Ministerial Responsibility. Government, Encyclopaedia Britannica,

<<https://www.britannica.com/topic/ministerial-responsibility>> [26.01.2020]

¹² ლოგო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 146.

¹³ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 108.

მეფის არაპოპულარული გადაწყვეტილების საწინააღმდეგოდ. იმპიჩმენტის საშიშროებაც კი აიძულებდა მინისტრებს გადამდგარიყვნენ ამ პროცედურის დაწყების გარეშეც.¹⁴

თითქმის მთელი მე-18 საუკუნის მანძილზე კაბინეტი იყო ორგანო, რომელიც შედგებოდა მაღალი თანამდებობის პირებისგან და რომელთა ურთერთდამოკიდებულებაც გაურკვეველი და ბუნდოვანი იყო. კაბინეტი, როგორც მთლიანი ორგანო, არ იყო პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე.¹⁵ 1714 წელს ჰანოვერის დინასტიის გერმანელი პრინცის ტახტზე ასვლის შემდეგ, რომელთაც უგულებელყვეს ინგლისური ენა და მიატოვეს სამეფო საქმეები, კაბინეტმა, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით დამოუკიდებლად დაიწყო არსებობა.¹⁶ 1717 წლის შემდეგ მეფე იშვიათად ესწრებოდა კაბინეტის სხდომებს. მეფეს მოქმედება შეეძლო მხოლოდ მინისტრის რჩევით. პარლამენტს შეეძლო მეფის იძულება მინისტრის გადაყენების თაობაზე, მაგრამ არ შეეძლო ეკარნახა მეფისთვის მინისტრის დანიშვნა. ამ დროს არ იყო მკაფიო ხაზი გავლებული კაბინეტისა და მინისტრის ინდივიდუალურ საქმიანობას შორის. 1806 წლისთვის თემთა პალატაში მსჯელობა დაიწყო, მინისტრებს უნდა აეღოთ ზოგადი ვალდებულება მთავრობის საქმიანობაზე თუ მხოლოდ საკუთარ ქმედებებზე იყვნენ პასუხისმგებელნი.

მე-19 საუკუნის დასაწყისში პერსონალური პასუხისმგებლობის მასშტაბი საგრძნობლად შემცირდა და კოლექტიური პასუხისმგებლობის ნიშნები უფრო შესამჩნევი გახდა. 1832 წლის შემდეგ ცხადი გახდა, რომ კაბინეტს უნდა შეენარჩუნებინა უმრავლესობის მხარდაჭერა, თუ მას უფლებამოსილების გაგრძელების სურვილი ჰქონდა. განსხვავებით წინა პერიოდებისგან, ამჯერად მთელი მთავრობა უნდა დამდგარიყო პარლამენტის წინაშე იმის დასადგენად ახორციელებდნენ თუ არა ეფექტურ მმართველობას.¹⁷ კოლექტიური პასუხისმგებლობის დოქტრინა 1878 წელს ლორდ სალისბერის მიერ შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა: კაბინეტის

¹⁴ იქვე, 108.

¹⁵ იქვე, 109.

¹⁶ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 239.

¹⁷ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 109.

ყველა წევრი აბსოლუტურად და გარდაუვლად პასუხისმგებელია, მიუხედავად იმისა მხარს უჭერს თუ არა მიღებულ გადაწყვეტილებას. მას არ აქვს უფლება, თავი გაიმართლოს იმით, რომ გადაწყვეტილების მიღებას არ ეთანხმებოდა. ეს არის პრინციპი, რომელიც აფუძნებს კაბინეტის აბსოლუტურ პასუხისმგებლობას კაბინეტის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.¹⁸

1832 წელი მნიშვნელოვანი იყო იმითაც, რომ რეფორმათა ბილის მიღებამ სათავე დაუდო საპარლამენტო მონიზმს. თუ აქამდე მინისტრს ფუნქციონირებისთვის სჭირდებოდა მეფისა და პარლამენტის ნდობა და ერთ-ერთის გულისწყრომა მისი გადაყენების საფუძველი შეიძლება გამხდარიყო, 1832 წლის შემდეგ მეფემ დაკარგა პერსონალური პოლიტიკის გატარების უფლება. კანონის ძალით კაბინეტს მეფის ნდობა აღარ სჭირდებოდა.¹⁹ ეს რეალობად იქცა 1841 წელს, როდესაც პრემიერ-მინისტრმა სერ რობერტ პილმა მთავრობა დედოფალ ვიქტორიას დახმარების გარეშე შექმნა.²⁰ მე-19 საუკუნის შუახანებისთვის მინისტრთა პასუხისმგებლობა ბრიტანეთის საპარლამენტო მმართველობის საფუძველი გახდა.

მე-19 საუკუნის დასაწყისში მთელი ევროპის მასშტაბით იდგა პრობლემა, როგორ უნდა გაკონტროლებულიყო მეფე. მეფის პასუხისმგებლობის საკითხი ვერ დგებოდა ვერც პიროვნულ და ვერც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის კონტექსტში. ამიტომ ლიბერალური ოპოზიცია დაჟინებით მოითხოვდა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის შექმნას. „თუ გსურთ სრული ნდობა არსებობდეს ერსა და მთავრობას შორის, მიეცით ნება უნგრელებს დააფუძნონ კონსტიტუციური, ანუ, სხვა სიტყვებით, პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება...“²¹ აღნიშნული საკითხი სხვადასხვაგვარად მართლაც აისახა ევროპულ კონ-

¹⁸ იქვე, 110.

¹⁹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 283-284.

²⁰ Munro A., Ministerial Responsibility. Government, Encyclopaedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/ministerial-responsibility> [22.01.2020]

²¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 102-103.

სტიტუციებში. ასე ჩამოყალიბდა პასუხისმგებელი მთავრობის სისტემა ევროპაში. თუმცა, ინგლისის რევოლუციები და ბრძოლა მეფის ხელისუფლების შეზღუდვისთვის გახდა არა მხოლოდ პასუხისმგებლიანი მთავრობის ჩამოყალიბების საფუძველი, არამედ ამ სისტემამშექმნა ძალაუფლების გამიჯვნის პირველი პროტოტიპი. მეფის აბსოლუტური ხელისუფლება შეიზღუდა ორპალატიანი პარლამენტით, მეფეს დარჩა აღმასრულებელი ხელისუფლება (შემდგომში აღნიშნულიც ჩამოერთვა), პარლამენტს — საკანონმდებლო. როგორც ანდრას შაიო აღნიშნავს, მე-18 საუკუნეში ამ განშტოებებს შორის ურთიერთობის საკითხი მიჩნეული იყო არა იმდენად ფუნქციების მიხედვით გადანაწილებულ სახელისუფლებო ურთიერთობის საკითხად, არამედ უფრო მეტად ქვეყნის შემადგენელი სოციალური ძალების დაბალანსების საშუალებად.²²

2. ძალაუფლების გამიჯვნა

თავისუფლებისთვის ბრძოლაში დიდი გავლენა მოახდინეს განმანათლებლებმა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ჯონ ლოკის, შარლ ლუი მონტესკიესა და ჟან-ჟაკ რუსოს მოძღვრებები, რომელთაც ძალაუფლების გამიჯვნის კონცეფცია ჩამოაყალიბეს. ძალაუფლების გამიჯვნის მოძღვრება დღემდე მთავრობის კონტროლის ძირითად მექანიზმადაა მიჩნეული. ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა გულისხმობს ხელისუფლების სამ შტოდ — საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლოდ — გაყოფა/გამიჯვნას და თითოეული მათგანისთვის თავისი ექსკლუზიური უფლების გადაცემას.²³ საკანონმდებლო ქმნის კანონებს, აღმასრულებელი აღასრულებს და სასამართლო კი მონოდებულია გადანყვიტოს დავები. არც ერთ შტოს არ უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, გახდეს ძალაუფლების ჭარბი კონცენტრაციის ცენტრი. ძალაუფლებისაკენ მისწრაფების შეჩერება მხოლოდ მაშინ შეიძლება, როდესაც ამ სურვილის მქონე პირი ერთდროულად არ არის ისიც, ვინც ამ სურ-

²² იქვე, 91.

²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, დ. გვგენავას რედაქციით, თბილისი, 2016, 9.

ვილის მიღწევისათვის საჭირო საშუალებებს აკონტროლებს.²⁴ ამასთან, ძალაუფლების გამიჯვნის მიზანი არის არა შრომის დანა-ნილება და ფუნქციების სპეციალიზაცია, არამედ შტოებს შორის ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის მიღწევა. თუ რომელიმე ორგანო გასცდა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებს, დანარჩენ ორს უნდა ჰქონდეს მისი შეკავების შესაძლებლობა. როგორც პაკტე აყალიბებს, იურიდიული თვალსაზრისით, ხელისუფლების შტოები იმგვარად უნდა განიხილონ, რომ არც ერთმა მათგანმა არ შეითავსოს სამივე ხელისუფლება და არ დაეუფლოს სუვერენიტეტს, რომელიც ერს ეკუთვნის. პოლიტიკური თვალსაზრისით კი, ამ განიხილვებამ უნდა უზრუნველყოს ხელისუფლების ერთადერთი მფლობელის მხრიდან ამ ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება. თითოეულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს „ხელის შემშლის უფლებამოსილება“, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების კონტექსტში ისეთივე მნიშვნელოვანია (თუ მეტად არა), როგორც „დადგენილების გამოტანის უფლებამოსილება“. ამ უფლებამოსილებებმა საშუალება უნდა მისცეს ერთ ორგანოს, გაანონასნოროს მეორეს ზეგავლენა. ინსტიტუციური ნონასნორობა ანტაგონისტურად მოაზრებულ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის, არის ამ თეორიის საფუძველი.²⁵

თანამედროვე მმართველობის სისტემებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი რელევანტურია საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, რამდენადაც საპარლამენტო სისტემაში, მიუხედავად ხელისუფლების შტოთა გამიჯვნისა, მათ შორის მუდმივი და აუცილებელი თანამშრომლობა სუფევს. საპარლამენტო სისტემაში არ არსებობს ერთ მხარეს მთავრობა და მეორე მხარეს პარლამენტი. ერთ მხარეს არის არჩევნებში გამარჯვებული პარტია ან კოალიცია, რომელიც ერთდროულად მართავს მთავრობასაც და პარლამენტსაც და მეორე მხარეს — ოპოზიცია ან ოპოზიციონ-

²⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 90.

²⁵ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალათოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 167.

ერები, რომლებიც რევანშისათვის მომავალ არჩევნებს ელიან.²⁶ საპარლამენტომოდელში მთავრობის კონტროლის სხვა მექანიზმები იჩენს თავს.

მე-17 საუკუნიდან მე-20 საუკუნის დასაწყისამდე გავრცელებული იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების „უზენაესობისა“ და მისი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ბატონობის“ იდეა.²⁷ ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიის ერთ-ერთი ფუძემდებელი ჯონ ლოკი აცხადებდა, რომ „კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, რომელიც მოქმედებს ერთიანობის შესანარჩუნებლად, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ ერთი უმაღლესი ხელისუფლება — საკანონმდებლო, რომელსაც ემორჩილებიან და უნდა ემორჩილებოდნენ სხვა დანარჩენები, რადგან საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს ნდობით აღჭურვილ ხელისუფლებას.“²⁸ თუმცა, კონსტიტუციონალიზმი სხვა მიმართულებით განვითარდა. აღმსარულებელი ხელისუფლება სულ უფრო მეტ ძალაუფლებას იკრებს. მე-20 საუკუნის შუა პერიოდიდან სახელისუფლო ტრიადაში აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ წამყვანი როლი დაიკავა. სხვა შტოებთან შედარებით სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლება უფრო მეტად ფლობს ფინანსურ, მატერიალურ-ტექნიკურ, ტექნოლოგიურ, ორგანიზაციულ, ადამიანურ და სხვა სახის რესურსებს. მთავრობა აკონტროლებს სრულ ინფორმაციას სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო ურთიერთობების სფეროში. მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია საკანონმდებლო პროცესში, მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივები საპარლამენტო ინიციატივებსაც კი ჭარბობს და ასევე ფლობს უამრავ სხვა ბერკეტს, რითაც გავლენას ახდენს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე.²⁹ თანამედროვე აღმასრულებელი ხელისუფლების სიძლიერეს ანდრას შაიო ასე აღწერს: „აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთგვარ კენტავრს წააგავს: მისი სხეულის ქვედა ნაწილს ბიუროკრატია, სახელმწიფო ადმინისტრაცია წარმოადგენს, ხოლო ზედა ნაწილს — პარტიული პოლიტიკოსი, რომელიც მისი

²⁶ იქვე, 168-173.

²⁷ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, თბილისი, 2012, 9.

²⁸ იქვე, 10.

²⁹ იქვე, 10-11.

ამომრჩევლის, პარლამენტის და, უპირველეს ყოვლისა, მისი პარტიის ყველაზე გავლენიანი წევრის წყალობით, სახელმწიფო ინტერესებს გამოხატავს. სხეულის მძლავრი ქვედა ნაწილი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქცევს უძლიერეს განშტოებად, რომელსაც მისი მიზნების მიღწევის ყველაზე დიდი შანსი აქვს.³⁰ მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველობა დღეს თანამედროვე დემოკრატიის ტენდენციებთან შეუსაბამოდ აღარ მიიჩნევა, თუკი ამ გაზრდილი კომპეტენციების საპირნონედ საკანონმდებლო ორგანო კონტროლის სათანადო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი.

3. მთავრობის სტატუსი

მთავრობას სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სახელით მოიხსენიებენ. ეს შეიძლება იყოს კაბინეტი, მთავრობა, მინისტრთა საბჭო. მთავრობის მეთაურს უწოდებენ პრემიერ-მინისტრს ან პრემიერს, ან მთავრობის თავმჯდომარეს. მთავრობის სტატუსი დამოკიდებულია მმართველობის ფორმაზე. საპარლამენტო სისტემაში ის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, საპრეზიდენტოში საერთოდ არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ ორგანოს, ხოლო ნახევრად-საპრეზიდენტოში პრეზიდენტთან ერთად იყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილებას. მთავრობის მეთაურის სტატუსიც სხვადასხვაგვარია. ზოგიერთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის, ხოლო მთავრობა უმრავლესობის პრინციპით ან კონსენსუსით იღებს გადაწყვეტილებებს. ზოგიერთ შემთხვევაში კი მინისტრები გადაწყვეტილებებს დამოუკიდებლად იღებენ და მათ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე პასუხისმგებლობას კისრულობენ.³¹

საპარლამენტო სისტემაში, სადაც მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის საქმიანობასაც წარმართავს მთავრობის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი, კან-

³⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შე-
სავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი,
2003, 235.

³¹ იქვე, 220.

ცლერი და სხვ.), მთავრობა არის კოლეგიური აღმასრულებელი ხელისუფლება. საპარლამენტო სისტემა არ ანებს შებლუდვას აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის არჩევაზე. ამ თვალსაზრისით, თუ პარლამენტის მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეზღუდვად იყოს ხელისუფლებაში. საპრეზიდენტო და შერეულ სისტემებში პრეზიდენტის ხელმეორედ არჩევაზე ჩვეულებისამებრ შეზღუდვებია დაწესებული.³²

მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებისა და დელეგირებული კანონმდებლობის გამოცემის უფლებით.³³

4. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

მთავრობის პასუხისმგებლობის კონტექსტში პოლიტიკურ ფორმასთან ერთად არსებობს საარჩევნო და იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმები.

4.1. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატი

პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის განსაზღვრა დამოკიდებულია მთავრობის ფორმირების საკითხთან. ვინაიდან საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მთავრობას ქმნის პრეზიდენტი, მთავრობის წევრები პრეზიდენტის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობას პარლამენტი ქმნის, რის შედეგადაც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. აქ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სისტემის მწვერვალს პარლამენტი უდგას სათავეში.³⁴ შერეულ სისტემაში კი, რომელსაც ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკასაც უწოდებენ,

³² Carey J.M., *Presidential versus Parliamentary Government*, in: *Handbook of New Institutional Economics*, Edited by C. Ménard, Berlin, 2008, 109.

³³ მელქაძე ო., მახარაძე ო., *პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში: (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით)*, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, ბათუმი, 2001, 53.

³⁴ Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 107.

მთავრობას ფუნქციონირებისთვის სჭირდება პარლამენტის ნდობა. ამავე დროს მის შექმნაში რეალურ მონაწილეობას იღებს პრეზიდენტი. მთავრობის გადაყენების კომპეტენცია კი ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ქვეკატეგორიების შესაბამისად, შეიძლება ჰქონდეს მხოლოდ პარლამენტს, ან პარლამენტსაც და პრეზიდენტსაც. შედეგად, აქ მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობა დამკვიდრებული.

4.2. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის არსი

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა შეიძლება იყოს კოლექტიური (სოლიდარული) და ინდივიდუალური. კოლექტიური პასუხისმგებლობა ხაზს უსვამს მთავრობის ერთიანობას. ვერავინ გაიმართლებს თავს იმით, რომ მთავრობის გადაწყვეტილებას არ ეთანხმებოდა. მთავრობას უნდა ჰქონდეს ერთიანი პოზიცია, ეს ხელს უწყობს საზოგადოების მხრიდან მთავრობის ნდობის განმტკიცებას.³⁵ კოლექტიური პასუხისმგებლობის ძირითადი ასპექტები შეიძლება გამოიყოს შემდეგი სახით:

ა) კაბინეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სავალდებულოა ყველა მინისტრისთვის, მიუხედავად მათი განსხვავებული აზრისა. მინისტრი ვალდებულია პარლამენტში დაიცვას მთავრობის საერთო ნება, ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც მინისტრები ამავე დროს პარლამენტის წევრებიც არიან, მინისტრებისგან მოელიან, რომ ისინი ხმას სამთავრობო გადაწყვეტილებების სასარგებლოდ მისცემენ;

ბ) პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები კოლექტიურად არიან პასუხისმგებელნი პარლამენტის წინაშე. თუ მმართველი პარტია ინარჩუნებს უმრავლესობას ქვედა პალატაში, მთავრობა მყარია;

გ) მინისტრები იზიარებენ პრემიერ-მინისტრის ხვედრს. პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალება ან უფლებამოსილების მოხსნა იწვევს ყველა მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტას იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იგივე პარტია აგრძელებს საქმიანობას;

დ) კოლექტიური პასუხისმგებლობა არაკომპეტენტური ან არაპოპულარული მინისტრის დაცვის საშუალებას წარმოადგენს.

³⁵ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, 4th edition, Cavendish Publishing Limited, 2002, 342.

თუმცა, ეს გამოსავალი არაა გამუდმებული უარყოფითი მედია კამპანიის პირობებში.³⁶

4.3. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის არსი

მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანია, რათა მთავრობის საქმიანობის ყველა მიმართულებაზე იდენტიფიცირებადი მინისტრი არსებობდეს, რომელსაც პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობისა და ახსნა-განმარტების ვალდებულება ექნება.³⁷ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის თანახმად პარლამენტის წინაშე სამინისტროს საქმიანობაზე პასუხისმგებელი მინისტრია და არა საჯარო მოხელეები.³⁸ მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა არის პერსონალური და არა ინსტიტუციონალური, ის არავისთან იყოფა.³⁹

ავტორთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ „ანგარიშვალდებულება“ შეიძლება დაუპირისპირდეს „პასუხისმგებლობას“. ბრედლისა და ივინგის თანახმად, მინისტრი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე ყველაფრისთვის, რაც ხდება სამინისტროში. ის ვალდებულია პარლამენტს აცნობოს ნებისმიერი გადაწყვეტილებების შესახებ გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საქმე ეხება საიდუმლო ინფორმაციას. პრობლემის წარმოშობის შემთხვევაში მინისტრმა უნდა ახსნას პრობლემის მიზეზები, მიიღოს სათანადო დისციპლინური ზომები და გადადგას ნაბიჯები მისი განმეორების საფრთხის თავიდან ასაცილებლად. ბრედლი და ივინგი მიიჩნევენ, რომ ამის საპირისპიროდ მინისტრი „პასუხისმგებელია“ მხოლოდ ზოგად პოლიტიკაზე, ადმინისტრირების ზოგად ჩარჩოსა და იმ საკითხებზე, რაშიც უშუალოდ თავად იყო ჩაბმული. მინისტრი არაა პასუხისმგებელი იმაზე, რაც საჯარო მოხელეებმა ჩაიდინეს. ასეთ

³⁶ Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 110.

³⁷ Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, 6th edition, Cambridge University Press, 2007, 572.

³⁸ Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 114.

³⁹ Smith D.E., *Clarifying the doctrine of ministerial responsibility as it applies the government and parliament of Canada, Restoring Accountability – Research Studies: Volume 1: Parliament, Ministers and Deputy Ministers*, 102.

შემთხვევაში კი შეიძლება შეიქმნას მდგომარეობა, რომ არსებობს „ანგარიშვალდებული“ მინისტრი, მაგრამ არაფინანსა „პასუხისმგებელი“.⁴⁰

მთავრობის სტრუქტურულმა ცვლილებებმა გავლენა მოახდინა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის კონცეფციაზე. მე-20 საუკუნის განმავლობაში სახელმწიფოს ფუნქციების გაზრდასთან ერთად გაიზარდა დეპარტამენტების რიცხვიც. თანამდებობის პირები აგრძელებდნენ საქმიანობას მინისტრის სახელით, მაგრამ მინისტრის შესაძლებლობა, მეთვალყურეობა გაუწიოს მათ, საგრძნობლად შემცირდა. გარდა ამისა, სახელმწიფოს ეკონომიკურმა და სოციალურმა ფუნქციებმა სამინისტროს გარეთ უწყებების, საჯარო კორპორაციებისა და სხვა სააგენტოების დაარსების აუცილებლობა განაპირობა. თანამედროვე მიდგომით ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი წამოიჭრება: ა) ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას სამინისტროს ზოგადი პოლიტიკისა და ადმინისტრირებისთვის; ბ) ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას მინისტრის პერსონალური ქცევასთან დაკავშირებით.⁴¹

თუმცა, ეს მიდგომა მინისტრის პასუხისმგებლობის თავიდან აცილების კარგი საშუალებაა. „ჭკვიანი მინისტრი ცდილობს, რაც შეიძლება ნაკლები იცოდეს და აცხადებს, რომ თავისი ექსპერტების არმიას უნდა ენდობოდნენ.“⁴² პასუხისმგებლობას უფრო მეტად ანგარიშვალდებულება ჩაენაცვლა. მინისტრი ანგარიშვალდებულია სამინისტროს სახელით განხორციელებულ ნებისმიერ ქმედებაზე, განურჩევლად იმისა მინისტრი ჩაბმული იყო თუ არა იმ ქმედების განხორციელებაში. ეს იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერ საკითხზე მინისტრი ვალდებულია ახსნა-განმარტება მისცეს პარლამენტს.⁴³ ამ შემთხვევაში სამთავრობო საათი და შეკითხვების ინსტიტუტი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს და მინისტრის არადა-

⁴⁰ Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 119.

⁴¹ იქვე, 114.

⁴² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 236.

⁴³ Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, 4th edition, Cavendish Publishing Limited, 2002, 346.

მაკმაყოფილებელი პასუხის შემთხვევაში შესაძლოა პარლამენტმა პასუხისმგებლობის ზომების ამოქმედებასაც მიჰყოს ხელი.

თუმცა, აღნიშნულ მიდგომას ყველა არ იზიარებს. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას შორის მკვეთრი ზღვარი არ არსებობს. მინისტრის პასუხისმგებლობა კი მოიცავს 2 ასპექტს: 1) ანგარიშის ჩაბარებისვალდებულებასა და 2) პასუხისმგებლობას ანგარიშვალდებულებიდან გამომდინარე.⁴⁴

თანამედროვე კონსტიტუციონალზმში უფრო მეტად გავრცელებულია მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა. ინდივიდუალურ კონტექსტში კი წინ წამოწეულია ანგარიშვალდებულება, ვიდრე პასუხისმგებლობა. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს მინისტრის ინდივიდუალურად გადაყენების შესაძლებლობაც.

4.4. პარტიების როლი მთავრობის კონტროლში

საპარლამენტო რესპუბლიკის ფუნქციონირება დამოკიდებულია ორ ფაქტორზე: პარტიების ბუნებასა და საარჩევნო სისტემაზე. დიდ ბრიტანეთში ორპარტიულობის დიდი ტრადიციითა და „გამარჯვებული იღებს ყველაფერს“ საარჩევნო სისტემით, პრემიერი უზრუნველყოფილია უმრავლესობის მხარდაჭერით. პარტიული დისციპლინისა და უმრავლესობის მმართველობის შედეგად, პრემიერ-მინისტრი გახდა მთავარი პოლიტიკური ფიგურა. უმრავლესობის მმართველობას ერთი უპირატესობა აქვს, მთავრობას აქვს შესაძლებლობა განახორციელოს დეკლარირებული პროგრამა ყოველგვარი ხელშეშლის გარეშე. ამავე დროს, პარტიული დისციპლინა ამცირებს პარლამენტის წევრების შესაძლებლობას, იყვნენ ამომრჩევლების წარმომადგენლები, გადაიქცნენ რა „პარტიების წარმომადგენლებად“. პარტიული დისციპლინა პარტიის ლიდერში ძალაუფლების კონცენტრაციის საშუალებას იძლევა განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც იგი ფლობს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა დანიშვნის პრეროგატი-

⁴⁴ Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 119.

ვას.⁴⁵ შეიძლება ითქვას, რომ პრემიერ-მინისტრს დიდ ბრიტანეთში აქვს უფრო მეტი ძალაუფლება, ვიდრე აშშ-ის პრეზიდენტს.⁴⁶

მრავალპარტიულ სისტემაში მთავრობა სუსტია სტაბილურობისა და მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო. ასეთი მთავრობის კლასიკური მაგალითია საფრანგეთი მესამე და მეოთხე რესპუბლიკების დროს და იტალია.⁴⁷ თუმცა, ერთი დიდი პარტიის არსებობამ შესაძლოა სხვა პარტიები აიძულოს გაერთიანდნენ და ამის შედეგად იქმნება სამთავრობო კოალიცია, განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, რადგან იგი არ წყალობს კოალიციის შექმნას და მრავალპარტიულ კონვენციას.⁴⁸

5. მთავრობის კონტროლის სხვა ფორმები

5.1. არჩევნები, როგორც პასუხისმგებლობის ფორმა

არჩევნები მთავრობის პასუხისმგებლობის შემადგენელი ნაწილი და საჯარო ანგარიშვალდებულების აუცილებელი საფუძველია. თუმცა, მნიშვნელოვანია არა იმდენად არჩევნები, რამდენადაც პოლიტიკური კონკურენცია. მთავრობა, რომელიც უსაფრთხოდ ჩასანგრებელია თავის ოფისში კონკურენციის უქონლობის გამო, პოტენციურად არაანგარიშვალდებული მთავრობაა. პერიოდულ არჩევნებს უნდა დაემატოს ინფორმაცია და ფაქტები, რაც მოქალაქეს სჭირდება არჩეული თანამდებობის პირის პასუხსაგებად. საარჩევნო კონკურენციის გარეშე ძალიან ცოტა რამ უბიძგებს მთავრობას, თავისი პოლიტიკა შეცვალოს მოქალაქეთა შეხედულებების შესაბამისად.⁴⁹

⁴⁵ Aucoin P., Jarvis D.M., *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, 2005, 44-45.

⁴⁶ Sargentich T.O., *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, *American University International Law Review*, Volume 8, No. 2/3, 1993, 580.

⁴⁷ იქვე, 581.

⁴⁸ Bagce E.H., *The Role of Political Institutions in Tackling Political Fragmentation and Polarization: Presidentialism Versus Parliamentarism*, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 2002, 151.

⁴⁹ Føllesdal A., *The Legitimacy Challenges for New Modes of Governance: Trustworthy Responsiveness. Government and Opposition*, 2011, 92.

5.2. იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმები

მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის იდეოლოგიურ და სამართლებრივ საფუძველს კანონის უზენაესობის პრინციპი წარმოადგენს.⁵⁰ იურიდიული პასუხისმგებლობა ძირითადად ხორციელდება სასამართლოების მიერ, ასევე აუდიტის, გამოძიების და სხვა მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ. იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმას მიმართავს ასევე პარლამენტი სხვადასხვა მაკონტროლებელი ორგანოების დაარსების გზით.

შვედეთში პარლამენტი მთავრობის იურიდიულ კონტროლსაც ახორციელებს. საკონსტიტუციო კომისიას ევალება მთავრობისა და მინისტრების კონტროლი, რომელიც ატარებს იურიდიულ და არა პოლიტიკურ ხასიათს. კომისიას ევალება რიკსდაგს შეატყობინოს საყურადღებო საკითხები, რაზეც შემდეგ რიკსდაგს შეუძლია მოთხოვნა გაუგზავნოს მთავრობას. საკონსტიტუციო კომისია აგრეთვე წყვეტს მინისტრთა ბრალდების საკითხს სისხლის სამართლის დარღვევისთვის.⁵¹

შვედეთში ასევე ყველაზე ცნობილ და ყველაზე ძველ კონტროლის ორგანოს ომბუდსმენის ინსტიტუტი ანუ საპარლამენტო პროკურორი წარმოადგენს. რიკსდაგი ნიშნავს ერთ ან რამდენიმე პროკურორს, რომლებსაც ევალებათ კანონების აღსრულების კონტროლი. ომბუდსმენებს უფლება აქვთ გაეცნონ ოქმებს, აქტებს, დაესწონ სასამართლო პროცესებს. მაგრამ მათი მოქმედება ძირითადად შემოიფარგლება გაფრთხილებით. ომბუდსმენის ინსტიტუტი შვედეთიდან სხვადასხვა სახელმწიფოში გავრცელდა და დღეს ფართოდ გამოიყენება, როგორც კონტროლის ფორმა.⁵² მათ შორის, დიდ ბრიტანეთში 1967 წელს საჯარო ადმინისტრაციის უკანონო ქმედებების გამოძიების მიზნით დაარსდა ადმინისტრაციის საპარლამენტო კომისრის ინსტიტუტი, რომელსაც ჩვეულებისამებრ „საპარლამენტო ომბუდსმენს“ უწოდებენ. საპარ-

⁵⁰ Romzek B. S., Dubnick M. J., *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 3, 1987, 236.

⁵¹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 365.

⁵² იქვე, 365.

ლამენტო ომბუდსმენი პარლამენტს უკავშირდება და ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო კონტროლისა და შემოწმების ორგანო. ეს თანამდებობა განზრახული იყო იმისთვის, რომ პარლამენტის წევრებს უკეთესი შესაძლებლობა ჰქონოდათ მოქალაქის დასაცავად. საპარლამენტო ომბუდსმენი არის დამოუკიდებელი თანამდებობის პირი, რომელსაც ნიშნავს მონარქი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით მას შემდეგ, რაც ეს უკანასკნელი კანდიდატურას მთავარ ოპოზიციურ ძალებთან შეათანხმებს. საპარლამენტო ომბუდსმენი გამოძიებას იწყებს პარლამენტის წევრის თხოვნის საფუძველზე, რომელსაც ატყობინებს გამოძიების შედეგს. ის ასევე პარლამენტს წარუდგენს ყოველწლიურ ანგარიშს.⁵³

ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილისადმი კონტროლისა და ზედამხედველობის მიზნით კონსტიტუციები განსაკუთრებული ორგანოების დაფუძნებას ითვალისწინებს, რომლებიც, ჩვეულებრივ, საპარლამენტო ორგანოების ფუნქციებს ან პარლამენტის სახელით მოქმედი სასამართლოების როლს ასრულებენ. მათ შორისაა, სააუდიტო ოფისი უნგრეთში, აშშ-ის კონგრესის მიერ დანიშნული გენერალური კონტროლიორი ან აუდიტორული სასამართლო საფრანგეთში. ბრიტანეთში აუდიტს უმაღლესი სასამართლოს ცენტრალური კანცელარიის განყოფილება ნიშნავს. იგი აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელია, სასამართლოს ფუნქციას ასრულებს და პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი. ბრიტანული ტრადიციის თანახმად, სააუდიტო კომიტეტის თავმჯდომარე ოპოზიციის წევრია.⁵⁴

იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმად ასევე მიჩნეულია იმპიჩმენტი, რამდენადაც მისი დანყების საფუძველები სამართლებრივი გარემოებებია. იმპიჩმენტს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საპრეზიდენტო და ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში, სადაც ის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების ერთადერთ და უკანასკნელ საშუალებას წარმოადგენს. პრეზიდენტის იმპიჩ-

⁵³ Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, 6th edition, Cambridge University Press, 2007, 623.

⁵⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 234-235.

მენტის პროცესები ისტორიულად მცირეა. იმპიჩმენტი იმაზე უფრო ექსტრემალური პროცესია, ვიდრე ეს უნდობლობის ვოტუმია საპარლამენტო სისტემებში.⁵⁵

იმპიჩმენტი, როგორც საკანონმდებლო სასამართლო პროცესი, პირველად გაჩნდა დიდ ბრიტანეთში მე-14 საუკუნეში. ის გამოიყენებოდა პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირების, ასევე გავლენიანი კერძო პირების წინააღმდეგ, რომელთა მიმართ ჩვეულებრივი, ორდინალური სასამართლო პროცესი ვერ გამართლდებოდა, რამდენადაც არსებობდა სასამართლოს ქრთამით ან დაშინებით მიკერძოების საშიშროება. იმპიჩმენტის ამერიკული ვერსიის მსგავსად, დიდ ბრიტანეთშიც თემთა პალატას უნდა გადაეწყვიტა იმპიჩმენტის დაწყების საკითხი, პროცესი კი ლორდთა პალატას უნდა გაეგრძელებინა. იმპიჩმენტის წარმატებით დასრულების შემთხვევაში, ლორდთა პალატა აკისრებდა სასჯელს. სასჯელი მოიცავდა სისხლის სამართლის სანქციებსაც, მათ შორის, თანამდებობიდან მოხსნას, სიკვდილით დასჯას. სამართალდარღვევა, რის გამოც პირის გადაყენება ემუქრებოდა, იყო როგორც პოლიტიკური, ისე სისხლის სამართლებრივი ხასიათის. მონარქს, როგორც უმაღლეს თანამდებობის პირს, იმპიჩმენტი არ ეხებოდა. იმპიჩმენტი ბრიტანეთში პოლიტიკური ბრძოლის ინტრუმენტად იქცა და მის წინაპირობას ხშირად პოლიტიკური მოტივები წარმოადგენდა.⁵⁶

აშშ-ში იმპიჩმენტის ბრიტანული ვერსია მცირეოდენი მოდიფიკაციით იქნა გადმოღებული. პოლიტიკური თვალსაზრისით აშშ-ის პრეზიდენტი სავსებით თავისუფლია პასუხისმგებლობისგან, მაგრამ კონსტიტუციის საფუძველზე, პრეზიდენტს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ეკისრება ლალატის, კორუფციის და სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში. პრეზიდენტს ბრალს უყენებს წარმომადგენელთა პალატა უბრალო უმრავლესობით, ასამართლებს სენატი, რომელსაც ამ საგანგებო შემთხვევაში უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თავმჯდომარეობს. სენატი გადაწყვეტილებას დამსწრეთა ორი მესამედის

⁵⁵ Baumgartner J. C., Kada N., *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger Publishers, 2003, 1-2.

⁵⁶ იქვე, 5-6.

უმრავლესობით იღებს. აშშ-ის ისტორიაში მხოლოდ სამი ასეთი შემთხვევა არსებობს.⁵⁷

ქვეყნების უმეტესობაში იმპიჩმენტი რთული პროცესია. ამის მიზეზი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობის უზრუნველყოფის სურვილია. რაც უფრო მეტი ინსტიტუტია ჩართული, მით უფრო მეტი პოტენციური ვეტოს დამდები პირიარსებობს და მით უფრო რთული ხდება პროცესი. საპრეზიდენტო სისტემები, სადაც ხელისუფლების ხისტი დანაწილებაა, გათვლილია აღმასრულებელი ხელისუფლების მაქსიმალური სტაბილურობის უზრუნველყოფაზე. იმპიჩმენტის გარდა ამ სისტემას არა აქვს არაპოპულარული ან თუნდაც უპასუხისმგებლო აღმასრულებლის გადაყენების საშუალება. მიუხედავად ამ პროცედურის სიხისტისა, ამ სისტემებში იმპიჩმენტი არის პრეზიდენტის კონტროლის უკანასკნელი საშუალება, შესაბამისად ამ სისტემის ფუნდამენტური ელემენტი.⁵⁸

მეცნიერთა შორის მსჯელობის საგანს წარმოადგენს იმპიჩმენტის ბუნება. ის ძირითადად განიხილება, როგორც იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმა, თუმცა ასევე იკვეთება პოლიტიკური ასპექტები. მხოლოდ იურიდიული ასპექტი არ იძლევა სრულ სურათს, რამდენადაც ამ შემთხვევაში კანონი ამერიკის მხოლოდ სამ პრეზიდენტს — ენდრიუ ჯონსონს, რიჩარდ ნიქსონს და ბილ კლინტონს — აქვს დარღვეული. თუმცა, შესაძლოა არაერთი პრეზიდენტი მოქმედებდა კანონს მიღმა, მაგრამ იმპიჩმენტის პროცედურის წინაშე არ აღმოჩენილან.⁵⁹

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ იმპიჩმენტი დასაწყისიდან დასასრულამდე არის პოლიტიკური პროცესი. თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ის სუბიექტები, რომლებმაც უნდა გადაწყვიტონ პრეზიდენტის ბედი, პოლიტიკოსები არიან. ჯეიმს უილსონი, კონვენტის აქტიური მონაწილე და შემდგომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, აცხადებდა, რომ „იმპიჩმენტი არის პოლიტიკური ბუნების... შემოიფარგლება პოლიტიკური ხასიათით,

⁵⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 345.

⁵⁸ Baumgartner J.C., Kada N., *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger Publishers, 2003, 4.

⁵⁹ იქვე, 5.

პოლიტიკური დანაშაულებით და პოლიტიკური სასჯელით.“⁶⁰ ფედერალისტურ წერილებში ალექსანდრე ჰამილტონი აღნიშნავდა, რომ „იმპიჩმენტის სასამართლო ორგანო მოქმედებას მაშინ იწყებს, როცა საქმე საზოგადოებრივი ნდობის ბოროტად გამოყენებას ანდა მის შებღალვას ეხება. ამგვარი დანაშაულობანი და მათთან დაკავშირებული სასამართლო საქმეები პოლიტიკური ხასიათისანი არიან, ვინაიდან საქმე ისეთ ქმედებას ეხება, რომელიც ზიანს უშუალოდ საზოგადოებას აყენებენ.“⁶¹

ჯერალდ ფორდმა იმპიჩმენტის დახასიათება ასე წარმოადგინა: „საიმპიჩმენტო დანაშაული“ არის ის, რასაც ასეთად მიიჩნევენ წარმომადგენელთა პალატის უმრავლესობა ისტორიის მოცემულ ეტაპზე. მსჯავრდება ხდება იმ დარღვევაზე, რასაც პალატის 2/3 ჩათვლის მძიმე დარღვევად.⁶²

კელი მემორანდუმის მოსაზრებით, თუ კონსტიტუციის მამები მიიჩნევდნენ, რომ მხოლოდ ის თანამდებობის პირები უნდა გადაეყენებინათ, რომლებმაც ჩაიდინეს სისხლის სამართლის დანაშაული, მაშინ მათ უფრო მარტივი მექანიზმი უნდა შეემუშავებინათ. რამდენადაც იმპიჩმენტი არის მეტად რთული და მოუქნელი პროცედურა, ამიტომ ის იმ ქმედებების მიმართ უნდა იქნეს გამოყენებული, რომელიც სცდება სისხლის სამართლის სფეროს.⁶³

მიუხედავად ამისა, იმპიჩმენტის სრულად პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმად მიჩნევა რთულია, რამდენადაც კლასიკური პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გულისხმობს კონტროლის ისეთ მექანიზმებს, რომლის ინიცირებაც არ ეფუძნება იურიდიულ გარემოებებს და არ ითვალისწინებს სასამართლო პროცესებს. ამიტომ იმპიჩმენტი უნდა მიეკუთვნოს იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმას, რომელიც ასევე შეიცავს პოლიტიკურ ელემენტებს.

5.3. კონსტიტუციურსამართლებრივი პასუხისმგებლობა

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში არსებობს მოსაზრება, რომ პასუხისმგებლობის ზემოაღნიშნულ ფორმებთან ერთად არსებობს

⁶⁰ იქვე.

⁶¹ ჰამილტონი ა., ფედერალისტი N65, ფედერალისტური წერილები, <<http://federalistpapers.ge/federali65.php>> [26.01.2020]

⁶² Baumgartner J. C., Kada N., *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger Publishers, 2003, 5.

⁶³ იქვე, 5.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობაც. ამ მოსაზრებას ავითარებს კონსტიტუციონალისტი პაატა ცნობილაძე, რომლის თანახმადაც, „კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დარღვევა (დელიქტი) არის კონსტიტუციური სამართლის სუბიექტის მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) ქცევა, რომელიც არღვევს კონსტიტუციური სამართლის ნორმებს და ამასთანავე არ წარმოადგენს არც სისხლისსამართლებრივ, არც ადმინისტრაციულ, არც სამოქალაქო ან დისციპლინურ სამართალდარღვევას და რომლისთვისაც კანონმდებლობით გათვალისწინებულია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა.“⁶⁴ აქვე კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა განმარტებულია, როგორც იურიდიული პასუხისმგებლობის სახე, რომელსაც აქვს რთული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ხასიათი და დგება კონსტიტუციური სამართალდარღვევისას. აღნიშნულის ფორმებად კი მოყვანილია პრეზიდენტის ინიციატივით მთავრობის გადაყენება. პ. ცნობილაძე ასევე მიუთითებს, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პასუხისმგებლობას ახასიათებს ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობა. აღნიშნულის მაგალითებად ავტორი ასახელებს პრეზიდენტის მიერ საკუთარი ინიციატივით მთავრობის გადაყენებას, პარლამენტის დათხოვნას, პრეზიდენტის მიერ აქტების გაუქმებას.⁶⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ მოსაზრებაში სრულიად განსხვავებული შინაარსის მოქმედებები ერთ ჭრილშია განხილული. სამართლებრივი აქტების გაუქმების დროს პრეზიდენტი ასრულებს ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქციას, და მოქმედებს, როგორც ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტის მოქმედება არ წარმოადგენს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ აქტს, შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში არც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დელიქტზე შეიძლება საუბარი.

კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციების თანახმად, მთავრობის გადაყენება და პარლამენტის დაშლა წარმოადგენს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, რამდენადაც ეს არ ემყარება იუ-

⁶⁴ ცნობილაძე პ., საქართველო კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2005, 67.

⁶⁵ იქვე, 71.

რიდიულ გარემოებებს და განპირობებულია ისეთი პოლიტიკური ფაქტორებით, როგორცაა, სახელისუფლო შტოებს შორის შეუთანხმებლობა. კონსტიტუციურ სამართალში, რომელიც მეტწილად პოლიტიკურ პროცესებს არეგულირებს, ბრალის ცნების შემოტანა ხელოვნურია. კონსტიტუცია არ არის მხოლოდ სამართლებრივი დოკუმენტი, არამედ პოლიტიკური დოკუმენტიცაა, და ასახავს სახელისუფლო შტოებს შორის პოლიტიკურ ძალთა ბალანსს. ამიტომ პოლიტიკური კონტექსტის უარყოფა და მხოლოდ სამართლებრივ ქრილში განხილვა, საკითხს ამახინჯებს. ძნელია იმ მოსაზრების გაზიარება, რომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმები კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დელიქტად და, შესაბამისად, იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმად უნდა იქნეს განხილული. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დოქტრინაში ბრალისა და დელიქტის ცნებების შემოტანა არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დოქტრინის უარყოფა, რამდენადაც პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საფუძველი არის შტოებს შორის კონფლიქტი, მათი შეუთანხმებლობა, უმრავლესობის დაშლა, რომელსაც საფუძლად არ უდევს არანაირი კანონდარღვევა.

III. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო სისტემაში

1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ზოგადი დახასიათება

სად და როგორ გაჩნდა პრეზიდენციალიზმი? პასუხს აშშ-ს კონსტიტუციური კონვენტამდე მივყავართ. იგი წარმოიშვა შეერთებულ შტატებში 1787 წელს. საპრეზიდენტო სისტემა არის რესპუბლიკური სახელმწიფოს მმართველობის ერთ-ერთი ფორმა. ისტორიულად საპრეზიდენტო სისტემა შეიქმნა, როგორც მონარქიის, ისე პარლამენტარიზმის ალტერნატივა.⁶⁶

პრეზიდენციალიზმი ძირითადად კონცენტრირებულია აშშ-სა და ლათინურ ამერიკაში, რამდენადაც წმინდა საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა ევროპაში არ მოიძიება. ის ვრცელდება კანადის საზღვრის ქვემოთ, ორი ამერიკის ტერიტორიაზე.⁶⁷ მე-20 საუკუნეში კი გავრცელდა აფრიკის ტერიტორიაზე და ცენტრალურ აზიაშიც.

საპრეზიდენტო მმართველობა დგას ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიებზე. აშშ-ის საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი ვერ დახასიათდება რაიმე სხვა ნიშნით, ვიდრე ეს პრეზიდენტსა და კონგრესს შორის ძალაუფლების განაწილებაა.⁶⁸

ფედერალისტის ავტორების რწმენა ეფუძნებოდა მონტესკიეს ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიას. პრეზიდენციალიზმი, როგორც ძალაუფლების გამიჯვნა, მკაფიოდ ჩამოყალიბდა „ფედერალისტურ წერილებში“. ეს იდეა კვლავ რჩება პრეზიდენციალიზმის ძირითად განსაზღვრებად.⁶⁹

პრეზიდენციალიზმი არაა ძალაუფლების აბსოლუტური გამიჯვნა. „ფედერალისტური წერილები“ გვთავაზობს ძალაუფლების გამიჯვნის რაციონალურ დასაბუთებას, რაც გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების წყაროსა და არსებობის დამოუკიდებლობას. თითოეულ შტოს შეუძლია შეამონწმოს

⁶⁶ Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., *Presidentialism*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 628.

⁶⁷ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 85.

⁶⁸ იქვე, 86.

⁶⁹ Shugart M, Carey J, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992, 18.

მეორე საკუთარი არსებობისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე. საპრეზიდენტო სისტემა მოითხოვს ორმხრივი კონტროლის დაცვას, რომელიც, თავის მხრივ, უფლებამოსილებათა გადაფარვით ხორციელდება.⁷⁰

საპრეზიდენტო სისტემაში მოქალაქეები საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ცალ-ცალკე ირჩევენ. ეს შტოები ინსტიტუციურად და ფორმირების წყაროს მიხედვით გამიჯნულია ერთმანეთისგან. თითოეული სარგებლობს პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ხარისხით.

საპრეზიდენტო სისტემა თითოეულ შტოს თითო ფუნქციას გადასცემს. პარლამენტი საკანონმდებლო ფუნქციითაა აღჭურვილი, პრეზიდენტი — აღმასრულებელი ხელისუფლებით, სასამართლო კი სამართალშეფარდებითი ფუნქციით.⁷¹ ამერიკელებმა მხარი დაუჭირეს ძალაუფლების გამიჯვნას ხელისუფლების თითოეულ განშტოებაში. პრეზიდენტს არ შეუძლია კონგრესის დათხოვნა, ხოლო კონგრესს არ შეუძლია პრეზიდენტის გადაყენება (გარდა იმპიჩმენტის შემთხვევისა). კონგრესს არ შეუძლია საკუთარი თავის დათხოვნა, ხოლო პრეზიდენტის მოშორება მხოლოდ მისი მოკვლით თუ შეიძლება.⁷² ამასთან, დამფუძნებელ მამებს არ შეუქმნიათ უბრალოდ განცალკევებული, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების სისტემა, არამედ მათ შექმნეს „განცალკევებულ ინსტიტუტებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების სისტემა“.⁷³ კონსტიტუცია განსაზღვრავს მრავალ ისეთ საკითხს, რომელიც საჭიროებს პრეზიდენტისა და კონგრესის ერთობლივ გადაწყვეტილებას.

2. პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება

საპრეზიდენტო სისტემა ხასიათდება ერთპიროვნული აღმასრულებელი ხელისუფლებით. მთელი აღმასრულებელი ხელი-

⁷⁰ იქვე, 19.

⁷¹ Bradley A. W., Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 85.

⁷² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99.

⁷³ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 86.

სუფლება განსახიერდება პრეზიდენტის პიროვნებაში.⁷⁴ აშშ-ის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს მთავრობის ცნებას, თუმცა პრეზიდენტთან არსებობს პრეზიდენტის კაბინეტი, რომელიც მდივნებისგან (იგივე მინისტრებისგან) შედგება.

მთავრობის ფორმირებას პრეზიდენტი ერთპიროვნულად ახდენს, თუმცა აშშ-ში პარლამენტის თანხმობა სჭირდება პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურებს. აშშ-ის სენატის „რჩევისა და თანხმობის“ როლი ზღუდავს პრეზიდენტის არჩევანს, თუმცა, არჩევანი მაინც ეკუთვნის პრეზიდენტს და არა კონგრესს. შაიო ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ ამერიკულ სისტემაში, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზე ამახვილებს ყურადღებას, პრეზიდენტს საკუთარ აღმასრულებელ განშტოებაშიც კი არ აქვს დანიშვნის უფლება ხელისუფლების მეორე განშტოების თანხმობის ან სანქციის გარეშე.⁷⁵ ამასთან, სენატის „რჩევისა და თანხმობის“ როლი გამონაკლისია, ვიდრე წესი. კორეა, ნიგერია და ფილიპინები ამ წესს არ იზიარებენ.⁷⁶

პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, უფლებამოსილია საკანონმდებლო ორგანოს ჩარევის გარეშე, დაკავებული თანამდებობიდან გადააყენოს როგორც კაბინეტის ცალკეული წევრი, ისე სრული შემადგენლობა. აშშ-ში საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესობის მომხრეებს მიაჩნდათ, რომ მათი თანხმობით დანიშნული პირები მათივე თანხმობით უნდა გათავისუფლებულიყვნენ, მაგრამ უმაღლესი სასამართლოს გადაწყვეტილებით საბოლოოდ განისაზღვრა, რომ არ შეიძლება პრეზიდენტი პასუხისმგებელი იყოს აღმასრულებელი

⁷⁴ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 351.

⁷⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 112.

⁷⁶ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 30.

ხელისუფლების საქმიანობაზე და ამავე დროს იძულებული იყოს იმუშაოს მათთან, ვისთანაც არ შეუძლია მუშაობა.⁷⁷

ამრიგად, საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის წევრების დანიშვნა და გათავისუფლება არის პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილება. აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობა და მისი უფლებამოსილება სრულიად კონტროლდება ხალხის მიერ ფიქსირებული ვადით არჩეული პრეზიდენტის მიერ, რომელიც დამოკიდებული არაა პარლამენტის ნდობის კენჭისყრაზე.⁷⁸

პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მარტო ახორციელებს და გადანყვეტილების მიღების უფლებას არ იყოფს მინისტრებთან. კაბინეტი არაა დამოუკიდებელი, კოლეგიური და სოლიდარული ორგანო, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკაში, არამედ იგი პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს. აქ თავს იჩენს ერთ-ერთი ფუნდამენტური განსხვავება საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის: თუ საპარლამენტო მმართველობაში მთავრობა ადმინისტრაციის იერარქიულ მწვერვალს წარმოადგენს, საპრეზიდენტოში ის სათათბირო ასამბლეაა.⁷⁹ კაბინეტის არსებობა კონსტიტუციით განსაზღვრული არაა. კონსტიტუცია ითვალისწინებს მხოლოდ იმას, რომ პრეზიდენტს შეუძლია მაღალი თანამდებობის პირებს წერილობით მოსთხოვოს საკუთარი აზრის გამოთქმა მათმოვალეობებთან დაკავშირებულ ყველა საკითხზე.⁸⁰ კაბინეტის სხდომების ხშირი და რეგულარული ჩატარება პრეზიდენტის სისუსტედაც კია მიჩნეული.

პრეზიდენტს მთავრობის სფეროში გადანყვეტილების მიღების სრული თავისუფლება აქვს. სამთავრობო გადანყვეტილებები მხოლოდ პრეზიდენტის ნების გამოხატულებაა. პრეზიდენტი სრულად

⁷⁷ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმაღაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 18.

⁷⁸ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 6-30.

⁷⁹ Möllers C., *The Three Branches aComparative Model of Separation of Powers*, Oxford, 2013, 110.

⁸⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 196.

ფლობს სამთავრობო უფლებამოსილებებს, რომლის გამოყენებაც შეუძლია თავისი გუნდის წევრებთან შეთანხმების გარეშე. პრეზიდენტს შეუძლია შეკრიბოს მინისტრები და ჰკითხოს მათ აზრი, მაგრამ აზრთა სხვადასხვაობის შემთხვევაში, გადამწყვეტია მისი ნება, თუნდაც მის შეხედულებას მხარს არავინ უჭერდეს.⁸¹ ეს კარგად ჩანს ლინკოლნის სიტყვებში, რომელიც თავის მდივნებთან მონათმფლობელობის გაუქმების თაობაზე კონსულტაციის დროს განაცხადა: „შვიდი წინააღმდეგი, ერთი მომხრე: გადანყვეტილება მიღებულია“.⁸²

კაბინეტი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის და არა პარლამენტის წინაშე. ეს ნიშნავს, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლება მონისტურია, ერთი პირი უდგას სათავეში მაშინ, როდესაც საპარლამენტო რესპუბლიკაში კოლეგიური ორგანო მართავს მას.

3. პრეზიდენტის მანდატი

აშშ-ს კონსტიტუციის დამფუძნებელი მამები აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების ორ შესაძლო მეთოდს ითვალისწინებდნენ: ერთი, კონგრესის მიერ არჩევა და მეორე, საარჩევნო კოლეგიის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით არჩევა. მათ უარყვეს კონგრესის მიერ პრეზიდენტის არჩევის მოდელი კორუფციული რისკების თავიდან აცილების მიზნით.

როდესაც დამფუძნებლები განიხილავდნენ კონგრესის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევას, ისინი არ მოიაზრებდნენ საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პასუხისმგებელ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. იმ პერიოდში საპარლამენტო რეჟიმი საბოლოო სახით ჩამოყალიბებული არ არსებობდა, ბრიტანეთში კაბინეტი კვლავ მონარქის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. აშშ-ის კონსტიტუციის შემქმნელებმა ბრიტანეთში არსებული მმართველობის ფორმის არსი შეცვალეს და ჩამოყალიბდა ამომრჩეველთა

⁸¹ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 345.

⁸² ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 198.

კოლეგისგან გამიჯნული აღმასრულებელი ხელისუფლება. ასე შეიქმნა პირველი დემოკრატიული სისტემა, სადაც ელექტორატის ორი უშუალო აგენტი ერთდროულად ფუნქციონირებს.

თანამედროვე საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აირჩევა პარლამენტისგან დამოუკიდებლად, ხალხის მიერ პირდაპირ (მექსიკა, ეგვიპტე, კოლუმბია, ვენესუელა) ან არაპირდაპირ, საარჩევნო კოლეგიის მიერ (აშშ). ის არაა კონგრესის ქმნილება. მას არ მოეთხოვება ანგარიში მოახსენოს კონგრესს, გარდა მისი ყოველწლიური მიმართვისა.⁸³ შესაბამისად, მას დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციის წყარო აქვს და იგი არ უკავშირდება საკანონმდებლო ორგანოს კეთილგანწყობას. პრეზიდენტი აირჩევა კონსტიტუციით განსაზღვრული ვადით. გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, როგორცაა იმპიჩმენტი, გარდაცვალება, თანამდებობიდან გადადგომა, პრეზიდენტი თანამდებობაზე რჩება ფიქსირებული დროით, აშშ-ის შემთხვევაში ეს ოთხი წელია. საკანონმდებლო ორგანო მთავრობას ვერ გადააყენებს, ასევე მთავრობა ვერ დაშლის პარლამენტს.

აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტი, რომელიც არჩეულია შტატების მასშტაბით, ასრულებს ინტეგრაციის სიმბოლოს ეთნიკური დაყოფის შემთხვევაში. თუმცა, სიმბოლიზმის წარმატება ბევრად დამოკიდებულია არჩევნების მეთოდებზე. უბრალო უმრავლესობით არჩევა ამ მიზანს ვერ უზრუნველყოფს. ნიგერიელებმა სცადეს ამ პრობლემის მოგვარება, ქვეყანა დაყვეს დიდ, შედარებით ეთნიკურად ჰომოგენურ შტატებად და დაანესეს მოთხოვნა, რომ მინიმუმ ხმების 25% უნდა იქნეს მიღებული ნიგერიის ფედერაციის შტატების 2/3-ში, რათა პრეზიდენტი არ წარმოადგენდეს ვინრო ეთნიკურ ჯგუფს. თუმცა, ნიგერიის შემთხვევა უნიკალურია.⁸⁴

ხელახალი აურჩევლობის ან დაუყოვნებლივ არჩევის შეზღუდვა არ არის საპრეზიდენტო სისტემის განმსაზღვრელი თვისება, თუმცა იგი მეტად გავრცელებულია. შუგარტისა და კერის თანახმად,

⁸³ Rostow V., *President, Prime Minister or Constitutional Monarch?*, the Institute for National Strategic Studies, Washington, 1989, 6-7.

⁸⁴ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 44.

რვა ქვეყანაში ხელახალი არჩევა აკრძალულია, ოთხში — დაუყოვნებლივი არჩევა, ვენესუელაში დასაშვებია ორი ვადის შუალედში არჩევა. დროის ლიმიტის განსაზღვრა, სავარაუდოდ, ყველაზე დიდი გარანტიაა პრეზიდენტის ძალაუფლების ყოვლისშემძლეობისა და ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ.⁸⁵

4. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

თუ პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს აშშ-ის მაგალითზე განვიხილავთ, დავინახავთ, რომ პრეზიდენტი არის ფედერალური ადმინისტრაციის მეთაური, შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი და დიპლომატიური სამსახურის ხელმძღვანელი. გარდა ამისა, საკანონმდებლო პროცესში მას მინიჭებული აქვს ვეტოსა და კონგრესის რჩევის უფლება.⁸⁶

ამასთან, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი ორსახოვანია⁸⁷, რამდენადაც პრეზიდენტის ინსტიტუტი თავის თავში აერთიანებს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. საპრეზიდენტო სისტემა იძლევა თანამდებობის პირს, რომელიც აერთიანებს სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების თვისებებს, ორი განსხვავებული აურისა და იმიჯის, ხალხის სხვადასხვა მოლოდინის შერწყმას.⁸⁸

როგორც სახელმწიფოს მეთაური, პრეზიდენტი განასახიერებს ერის ერთიანობასა და მუდმივობას. იგი ასრულებს წარმომადგენლობით ფუნქციას და იმ ტრადიციულ უფლებამოსილებას,

⁸⁵ იქვე, 16.

⁸⁶ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 196.

⁸⁷ არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები. რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა. თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, აღმანახი, №16, სახელმწიფო სამართალი (III), 2001.

⁸⁸ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 6.

რომელიც სახელმწიფოს მეთაურს ეკუთვნის, მაგალითად, შეწყალების უფლებას.⁸⁹

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი არის ფედერალური ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, ახალი დეპარტამენტის შექმნა მას მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია, თუ ეს კანონით არის გათვალისწინებული. კანონი განსაზღვრავს სამსახურის ორგანიზაციის საფუძვლებსა და მომდევნო შესაძლებელ ცვლილებებს. ამ სფეროში პრეზიდენტის თავისუფლება შეზღუდულია, თუმცა, კონგრესის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში პრეზიდენტი განსაზღვრავს კრედიტების გამოყენებას და საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ შექმნილ სამსახურებში თანამდებობების პირთა დანიშვნას.⁹⁰

აშშ-ს კონსტიტუცია მკაფიოდ არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის კომპეტენციებს. ხშირად პრეზიდენტისა და კონგრესის პრეროგატივები საერთოა. ამასთან მოქმედებს ჰამილტონის დეფინიცია, რომლის გაუმჯობესებაც არავის უცდია. ყველა სახელისუფლო ძალაუფლება, რომელიც არ ეკუთვნის საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას, წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას.⁹¹ ერთი შეხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილებების ფართო სპექტრს ფლობს, მაგრამ მათი გამოყენებისას პრეზიდენტი ეჯახება მზარდ წინააღმდეგობას კონგრესის მხრიდან, რამდენადაც კომპეტენციების დიდი ნაწილის რეალიზაცია საჭიროებს პალატების თანხმობას.

5. უფლებამოსილება სამხედრო და დიპლომატიურ სფეროში

კონსტიტუციით აშშ-ის პრეზიდენტიარის „შეერთებული შტატების არმიისა და ფლოტის მთავარსარდალი და ასევე ხელმძღვანელობს ცალკეული შტატების მილიციას“⁹². თუმცა კონ-

⁸⁹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცკიტინვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 196.

⁹⁰ იქვე, 199.

⁹¹ Rostow V., *President, Prime Minister or Constitutional Monarch?*, the Institute for National Strategic Studies, Washington, 1989, 6.

⁹² The Constitution of the United States, article II, section 2, clause 1.

გრესის უფლებამოსილებებში შედის ომის გამოცხადების უფლება, ჯარისა და სამხედრო-საზღვაო ფლოტის შენახვა, კრედიტების გაცემა, სახმელეთო და საზღვაო ძალების სარდლობისთვის რეგლამენტის დანერგვა. კონგრესი იღებს გადაწყვეტილებას სამხედრო ბიუჯეტის შესახებ, მაგრამ პრეზიდენტი ახდენს ბიუჯეტის შეთავაზებას ისევე, როგორც სამხედრო სფეროში კანონების მიღებასა და აღსრულებაზე ზედამხედველობას, სამხედრო პირების დანიშვნას, ასევე იმ დეპარტამენტებისა და სააგენტოების გაკონტროლებას, რომლებიც კომპეტენტურნი არიან თავდაცვის სფეროში. 1973 წლის 24 ოქტომბრის კანონი აზუსტებს პრეზიდენტის სამხედრო კომპეტენციებს. კანონი ავალებს პრეზიდენტს 48 საათის განმავლობაში შეატყობინოს კონგრესს ამერიკის ჯარების ყველა შეტაკების შესახებ, მათი მიზეზები და სავარაუდო ხანგრძლივობა. აშშ-ის წინააღმდეგ არანაკლებ ერთი შეტევის შემდეგ ამერიკის სამხედრო ძალები გამოყვანილი უნდა იქნენ კონფლიქტის ზონიდან, თუკი კონგრესი არ გამოაცხადებს საომარ მდგომარეობას.⁹³

პრეზიდენტი არის დიპლომატიური სფეროს ხელმძღვანელი, თუმცა ეს სფერო კონსტიტუციას მხოლოდ პრეზიდენტისთვის არ აქვს მინდობილი. აშშ-ის კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროში კომპეტენციები დაანაწილეს პრეზიდენტსა და სენატს შორის. პრეზიდენტი ნიშნავს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს მასთან აკრედიტირებულ პირებს, აწარმოებს მოლაპარაკებებს და ახდენს ხელშეკრულებების რატიფიკაციას, მაგრამ სენატმა თავისი თანხმობა უნდა გასცეს ელჩების დანიშვნაზე და ხელშეკრულების დადებაზე კვალიფიციური უმრავლესობის 2/3-ით.⁹⁴

კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი დებს ხელშეკრულებებს სენატის შეხედულებითა და თანხმობით, თუმცა ამგვარი თანამშრომლობა ვერ შედგა ჯერ კიდევ პრეზიდენტ ვაშინგტონსა და სენატს შორის. ამან დაამკვიდრა კონსტიტუციის მოცემული ჩანაწერის შეზღუდული განმარტება. დამკვიდრებული პრაქტიკის

⁹³ ლოგო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 201-203.

⁹⁴ იქვე, 203.

თანახმად, პრეზიდენტი მოლაპარაკების პროცესს მარტო ახორციელებს და სენატს ატყობინებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამას საჭიროდ ჩათვლის. სენატი, საპარლამენტო სისტემების მსგავსად, 2/3-ის უმრავლესობით კენჭს უყრის და აზრს გამოთქვამს რატიფიკაციის დამტკიცებაზე ან უარყოფაზე, თუმცა სენატს ასევე შეუძლია ხელშეკრულებაში შესწორებების შეტანა, რაც პრეზიდენტს აიძულებს მოლაპარაკებების გაგრძელებას.⁹⁵

არსებობს მოსაზრება, რომ ძალაუფლების ამგვარი გამიჯვნა ხშირად წარმოშობს ჩიხურ მდგომარეობას, როდესაც განიხილება რთული და მნიშვნელოვანი საკითხები. პრეზიდენტი დიდ სირთულეებს აწყდება უცხო ქვეყნებთანშეთანხმებების მიღწევისას კონგრესის შესაძლო ოპონირების გამო.⁹⁶ როგორც შლეზინგერი აღნიშნავს, ამის საპირისპიროდ, დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებს თანამდებობაზე ნიშნავს პარლამენტის თანხმობის გარეშე, დებს ხელშეკრულებებს პარლამენტის რატიფიკაციის გარეშე, აცხადებს ომს პარლამენტის ნებართვის გარეშე, მალავს ინფორმაციას პარლამენტში გამოცხების გარეშე, დაცულია საპარლამენტო გამოძიებისგან და მემკვიდრეობით მიღებული აქვს ის ძალაუფლება, რაც ერთ დროს ეკუთვნოდა აბსოლუტურ მონარქს.⁹⁷ ლიბერალური ფილოსოფია გადანყვეტილების მიუღებლობას არჩევს, ვიდრე საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიღებულ ავტომატურ გადანყვეტილებას.⁹⁸

⁹⁵ იქვე, 204.

⁹⁶ Sargentich T. O., *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, *American University International Law Review*, Volume 8, №2, 1993, 585.

⁹⁷ Schlesinger A. M., Jr., *Leave the Constitution Alone*, excerpted in *Parliamentary Versus PRESIDENTIAL Government*, supra note 2, 90-94. ციტირება: Sargentich T. O., *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, *American University International Law Review*, Volume 8, №2, 1993, 581.

⁹⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 152.

6. პრეზიდენტის და კონგრესის ურთიერთობა

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის არსიდან გამომდინარე, ორივე ხელისუფლება ერთმანეთისგან დამოუკიდებელია და ამავე დროს იძულებული არიან შეთანხმებულად აღასრულონ თავიანთი კომპეტენცია, მიუხედავად იმისა, რომ კონგრესი ძირითადად პრეზიდენტზე უფრო ხელსაყრელ პირობებშია ჩაყენებული.⁹⁹

6.1. კონგრესზე პრეზიდენტის ზემოქმედების საშუალებები

კონგრესი საკანონმდებლო ხელისუფლებას განასახიერებს და ხელისუფლებათა შორის პირველია. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციამ მეტისმეტად არც პრეზიდენტი დაჩაგრა. თუ საკანონმდებლო ორგანო აქტიურად ერევა პრეზიდენტის კომპეტენციებად მოაზრებულ სფეროებში, პრეზიდენტსაც მიენიჭა საკანონმდებლო სფეროში ჩარევის გარკვეული უფლებამოსილებები. ეს, პირველ რიგში, ვეტოს უფლებაა, რომელსაც შეუძლია შეაფერხოს კანონის მიღების პროცესი. მას აგრეთვე შეუძლია კონგრესს ურჩიოს „ისეთი ზომების მიღება, რომლებსაც იგი საჭიროდ და აუცილებლად მიიჩნევს.“¹⁰⁰ საჭიროების შემთხვევაში მას ასევე შეუძლია პალატების მონვევა ისევე, როგორც მათი შეკრების გადავადება.¹⁰⁰

საკანონმდებლო თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის შეტყობინების უფლება. პრეზიდენტი პერიოდულად ამცნობს კონგრესს ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის შესახებ და რეკომენდაციას აძლევს ქვეყნის მართვისთვის საჭირო ზომების მისაღებად. რამდენადაც პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ აქვს, შეტყობინების პრაქტიკა იმგვარად განვითარდა, რომ მის ძირითად მიზანს საკანონმდებლო წინადადებების წარდგენა წარმოადგენს. შეტყობინებათა რაოდენობა და ფორმები კონსტიტუციით განსაზღვრული არარის.¹⁰¹

შეტყობინება ქვეყნის მდგომარეობის შესახებ წელიწადში ერთხელ ხდება. აღმასრულებელი ხელისუფლების მუშაობის შეჯამე-

⁹⁹ იქვე, 206.

¹⁰⁰ იქვე, 205.

¹⁰¹ იქვე, 206.

ბას თან ახლავს მოხსენება პროექტების შესახებ, რომელთა წარდგენასაც პრეზიდენტი აპირებს კონგრესის წინაშე. ბიუჯეტის წარდგენა პრეზიდენტს აგრეთვე დეტალური საკანონმდებლო წინადადების წამოყენების საშუალებას აძლევს.¹⁰² საკანონმდებლო საქმიანობა აუცილებელია პრეზიდენტისთვის, ამიტომ ის ყოველწლიურად არაერთ მიმართვას უგზავნის კონგრესს, სადაც საკუთარი საკანონმდებლო პროგრამაა წარდგენილი. პროექტების წარდგენას კი კონგრესის წევრები ახორციელებენ.¹⁰³

მართალია, პრეზიდენტს არ აქვს არავითარი „პოზიტიური“ პრეროგატივა, ზენოლა განახორციელოს კონგრესზე, რომ კენჭი უყაროს მისთვის სასურველ კანონის ტექსტს. სამაგიეროდ, მას მინიჭებული აქვს ვეტოს უფლება — „ნეგატიური“ პრეროგატივა, რაც საშუალებას აძლევს წინააღმდეგობა გაუწიოს მისთვის მიუღებელ კანონებს.¹⁰⁴

საკანონმდებლო პროცესში ჩარევის მნიშვნელოვანი და ქმედითი პრეროგატივით არის ვეტო. პრეზიდენტმა გადმოცემულ ტექსტს ათი დღის ვადაში უნდა მოაწეროს ხელი, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ეს არ გაკეთდა, კანონპროექტი დამტკიცების გარეშე ცხადდება კანონად. მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია კონგრესს გადაუგზავნოს ხელმოუწერელი კანონპროექტი და შეტყობინების გზით განმარტოს ის მიზეზები, რომელთა გამოც არ ამტკიცებს კანონპროექტს. ვეტო შეიძლება გამოყენებული იქნეს ნებისმიერი ბრძანებულების, რეზოლუციის, კენჭისყრის (ვადის გადადების გარდა) წინააღმდეგ. ვეტოს არ ექვემდებარება მხოლოდ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებები. ამასთან, პრეზიდენტი ამტკიცებს ან უკუაგდება მთლიანად კანონს. მას არ შეუძლია ვეტოს გამოყენება ცალკეული მუხლების მიმართ. ვეტო შეიძლება დაძლეული იქნეს კონგრესის ხმების 2/3-ის უმრავლესობით თითოეულ პალატაში. ორმაგი კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნა პრეზიდენტის ვეტოს საგრძნობ მნიშვნელობას ანიჭებს. პრეზიდენტისთვის საკმარისია ერთი პალატის 1/3-ის მხარდაჭერა,

¹⁰² იქვე, 208.

¹⁰³ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 353.

¹⁰⁴ იქვე, 353.

რომ გაუქმდეს ხანგრძლივი და რთული საკანონმდებლო პროცესის შედეგი.¹⁰⁵

ასევე, პრეზიდენტს არაპირდაპირ აქვს „ჯიბის ვეტოს“ უფლება. როდესაც კონგრესის სესია შეწყვეტილია, პრეზიდენტი ვერ ახერხებს კანონპროექტის შენიშვნებით კონგრესისთვის დაბრუნებას. ასეთ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა კანონპროექტს ხელი არ მოაწერა, კანონპროექტი საბოლოოდ ხდება უარყოფილი. ვეტოს უფლება პრეზიდენტს მესამე პალატის ეკვივალენტურს ხდის; სწორედ ამის გამოა ნათქვამი, რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ტრიკამერალური საკანონმდებლო ორგანო ფუნქციონირებს. (თუმცა, ამ კუთხით პრეზიდენტების უფლებამოსილებები განსხვავებულია. ვენესუელას პრეზიდენტის ვეტო შეიძლება უბრალო უმრავლესობითაც დაიდლოს).¹⁰⁶

6.2. კონგრესის სტატუსი

კონგრესი პირველი ორგანოა, რომლის შესახებაც აშშ-ის კონსტიტუცია საუბრობს. კონსტიტუციის ტექსტის თანახმად, კონგრესი ფედერაციის ძირითად ორგანოს წარმოადგენს, რამდენადაც ფედერალურ ფუნქციათა უმრავლესობა კონგრესის სასარგებლოდაა გათვალისწინებული, მაშინ როდესაც პრეზიდენტის პრეროგატივები ნათლად არაა განწერილი კონსტიტუციაში. კონგრესის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს საკანონმდებლო საქმიანობა და საფინანსო უფლებამოსილება. რაც მთავარია, ქვეყნის მართვისთვის პრეზიდენტმა კონგრესთან უნდა ითანამშრომლოს. აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივად მხოლოდ კონგრესი განასახიერებს აშშ-ს. უზენაესი სასამართლოს დადგენილებებში კონგრესი მოიხსენიება, როგორც **United States**. კონგრესის ამგვარი როლის გათვალისწინებით, ლოვო აღნიშნავს, რომ

¹⁰⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცკიტვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 209.

¹⁰⁶ Lijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 99-100.

საპრეზიდენტო სისტემისთვის უფრო ზუსტი იქნებოდა კონგრესულ-საპრეზიდენტო სისტემის წოდება.¹⁰⁷

აშშ-ის კონგრესი შედგება წარმომადგენელთა პალატისგან და სენატისგან. კონგრესის როლი არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებით. მას მნიშვნელოვანი პრეროგატივები აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებითაც. კონსტიტუციის შემდგენელთა ჩანაფიქრის თანახმად, სენატი უნდა ყოფილიყო დიდი ფედერალური საბჭო, რომელსაც ძირითადად დიპლომატიის სფეროში პრეზიდენტის დახმარება დაევალებოდა. ამიტომაც, კონსტიტუციის თანახმად, სენატს ევალება ხმათა 2/3-ით დაამტკიცოს პრეზიდენტის მიერ დადებული ხელშეკრულებები. სენატს დაკისრებული აქვს ასევე მაღალი რანგის ფედერალური თანამდებობის პირების (კერძოდ, დეპარტამენტის ხელმძღვანელებისა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების) დანიშვნა.¹⁰⁸

კონგრესს უცილობლად აქვს უკანასკნელი სიტყვა, მაგრამ არა ყველა საკითხზე. კონგრესს არ შეუძლია უცხო მთავრობების ცნობა, თანამდებობის პირების მოხსნა, ან ომის სტრატეგიისა და ტაქტიკის შერჩევა. კონგრესს აქვს ბოლო სიტყვა იმ თვალსაზრისით, რომ მას შეუძლია პრეზიდენტისთვის და სასამართლოსთვის არ გამოეყოს საჭირო თანხა.¹⁰⁹ აშშ-ის კონსტიტუცია უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობას. პრეზიდენტი დამოკიდებული არის კონგრესზე, მას პალატების მხარდაჭერა სჭირდება, მაშინ როდესაც თავად კონგრესი პრეზიდენტზე დამოკიდებული არაა. პრეზიდენტს არ გააჩნია არავითარი კონსტიტუციური ან პოლიტიკური საშუალება, რაც მას პალატებში საკანონმდებლო უმრავლესობით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას მისცემს. თუ პრეზიდენტს ერთ-ერთ პალატაში ერთი მესამედის მხარდაჭერა მაინც არ ჰყავს, კონგრესი ყოველთვის შეძლებს პრეზიდენტის ვე-

¹⁰⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცკიტაშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 175-179.

¹⁰⁸ იქვე, 180.

¹⁰⁹ Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, the Institute for National Strategic Studies, Washington, 1989, 12.

ტოს გვერდის ავლას.¹¹⁰ ეს არის კონგრესის რეჟიმი, სადაც კონგრესის უპირატესობა პრეზიდენტთან მიმართებაში ცალსახაა. ამ სისტემის რაციონალური აზრი მდგომარეობს იმაში, რომ წარმომადგენლობითი ასამბლეა ნაკლები საფრთხის შემცველია მოქალაქეთა უფლებებისა და სხვა შტოების დასაცავად, ვიდრე ეს პრეზიდენტის უნიტარული თანამდებობაა, რომელიც მთელი კონსტიტუციური ძალაუფლების ერთ ინდივიდში ცენტრალიზებას გულისხმობს.¹¹¹ დიდი ხნის მანძილზე კონგრესის საშუალებები პერსონალის, ინფორმაციისა და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის კუთხით, შეზღუდული იყო. თუმცა, ბოლო ათწლეულებში სიტუაცია რადიკალურად შეიცვალა. ნიქსონის გადადგომის შემდეგ გამოიკვეთა კომპეტენტური კადრებისა და შესაბამისი ინფორმაციის ფლობის აუცილებლობა. ამჟამად კონგრესისთვის 30 000 ადამიანი მუშაობს, მათგან 10 000 — თანაშემწის სტატუსით. კონგრესის თითოეულ წევრს ჰყავს დაახლოებით 15 მრჩეველი. ეს კიკონგრესს პრეზიდენტის თანაბარი თუარა, სტაბილური მდგომარეობის შენარჩუნების საშუალებას აძლევს.¹¹²

როგორც ერთ-ერთი ავტორი შენიშნავს, ბალანსი კონგრესსა და პრეზიდენტს შორის ისე რადიკალურად შეიცვალა, რომ „გარდაუვალი უთანხმოება“ გადაიქცა რაღაც ახალ რეალურ ომად, მტრულ დამოკიდებულებად და პრეზიდენტის ნელ უკანდახევად. ეს პრეზიდენტის ნომინალურ ფიგურად ტრანსფორმაციას იწვევს, რომელიც გრაციოზულად უდგას სათავეში ყოვლისშემძლე კონგრესის საქმიანობას. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არ გაუქმებულა, მაგრამ ის ეჯახება უფრო და უფრო მეტ წინააღმდეგობას ყოველ ჯერზე, როდესაც პრეზიდენტი ცდილობს მათ გამოყენებას. შედეგად, პრეზიდენტი თანდათან იცლება თავისი მნიშვნელოვანი პრეროგატივებისგან. კონგრესის ძალაუფლების ზრდას ბევრი უწოდებს კონგრესის უზენაესობას შესაძლო „დემო-

¹¹⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 151-152.

¹¹¹ Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, the Institute for National Strategic Studies, Washington, 1989, 11.

¹¹² პაკტი პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 350.

კრატის“ სახელით. კონსტიტუცია აარსებს შეკავებისა და განონანსნორების სისტემას ხელისუფლების, ერთი შეხედვით, დამოუკიდებელ შტოებს შორის. სინამდვილეში კი ის უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობას.¹¹³

6.3. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონგრესის ზემოქმედების საშუალებები

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ მაღალ თანამდებობებზე დანიშნისთვის აუცილებელია სენატის თანხმობა. სენატის დასტური საჭიროა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებითაც. კონგრესს ასევე აქვს საგანგებო მდგომარეობის გამოსაცხადებლად პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული პირობების განსაზღვრის უფლება. აშშ-ს პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და დროებითი საკანონმდებლო აქტების გამოცემის უფლებით არ სარგებლობს.

პრეზიდენტი არის შეიარაღებული ძალების მეთაური, ნიშნავს უმაღლეს სამხედრო პირებს, ანიჭებს სამხედრო ჩინებსა და ჯილდოებს, მაგრამ კონგრესის კომპეტენციას განეკუთვნება ჯარის შეკრება და მასზე ზრუნვა, საჭირო კრედიტების გაცემა, ომის გამოცხადება ან შეიარაღებული ძალების გამოყენებაზე პრეზიდენტისთვის ნებართვის მიცემა. კონგრესს ასევე ეკუთვნის ომის გამოცხადების ექსკლუზიური უფლება, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სამართლის თანახმად, ომის გამოცხადება საჭიროა მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ერთვება ომში. ომის გამოცხადება საჭირო არაა, როდესაც სახელმწიფო იძულებულია ძალა თავდასაცავად გამოიყენოს. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ „მოულოდნელ თავდასხმებს“, არამედ საერთაშორისო სამართლის ძალადობრივი დარღვევის შემთხვევებსაც. უკანასკნელი ორასი წლის განმავლობაში, შეერთებულმა შტატებმა ომი 5-ჯერ გამოაცხადა, თუმცა პრეზიდენტების მიერ შეიარაღებული ძალები არანაკლებ 200-ჯერ იქნა გამოყენებული.¹¹⁴

¹¹³ Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, the Institute for National Strategic Studies, Washington, 1989, 7-12.

¹¹⁴ იქვე, 10.

პრეზიდენტს აქვს უფლება, დადოს ხელშეკრულებები, მაგრამ მათი რატიფიკაციის ნება სენატმა უნდა გასცეს. ასევე კონგრესმა უნდა დაარეგულიროს ვაჭრობა როგორც უცხო სახელმწიფოებთან, ისე შტატებს შორის.¹¹⁵

კონსტიტუციამ გადასახადებისა და ბიუჯეტის შედგენის პრე-როგატივა საკანონმდებლო ხელისუფლებას მიანდო. მართლაც, მთელი XIX საუკუნის განმავლობაში კონგრესი არ იფარგლებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შედგენილი ბიუჯეტის განხილვით, შესწორებების შეტანითა და კენჭისყრით დიდი ბრიტანეთისა და სხვა საპარლამენტო სისტემების მსგავსად. კონგრესი ადგენდა ბიუჯეტს, აღმასრულებელი ხელისუფლება კი არ ერეოდა მის შედგენაში. I მსოფლიო ომის შემდეგ ბიუჯეტის სწრაფმა ზრდამ კონგრესს იოლად დაათმობინა ეს კომპეტენცია აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ. თუმცა, 1974 წელს მიღებული კანონის შედეგად, შეიქმნა კონგრესის საბიუჯეტო უწყება, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, შეიმუშაოს გარკვეულწილად ბიუჯეტის ალტერნატიული პროექტი და გააკონტროლოს მთლიანი საბიუჯეტო პროცესი ცენტრალიზებული საბიუჯეტო კომისიების მეშვეობით, რომლებიც თითოეულ პალატაში შეიქმნა.¹¹⁶

პრეზიდენტის წინააღმდეგ მოქმედების ყველაზე გადამჭრელ მძიმე საშუალებას იმპიჩმენტი წარმოადგენს. პოლიტიკური თვალსაზრისით, პრეზიდენტი სავსებით თავისუფალია პასუხისმგებლობისგან, მაგრამ კონსტიტუციის საფუძველზე პრეზიდენტს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ეკისრება ღალატის, კორუფციის და სხვა დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში. პრეზიდენტს ბრალს უყენებს წარმომადგენელთა პალატა უბრალო უმრავლესობით, ასამართლებს სენატი, რომელსაც ამ საგანგებო შემთხვევაში ხელმძღვანელობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. სენატმა გადაწყვეტილება დამსწრეთა ორი მესამედის უმრავლესობით უნდა მიიღოს. აშშ-ს ისტორიაში მხოლოდ სამი

¹¹⁵ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრამვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 345.

¹¹⁶ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 212-213.

ასეთი მაგალითი მოიძიება: მე-19 საუკუნეში პრეზიდენტ ა. ჯონსონის, ხოლო მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში პრეზიდენტების რ. ნიქსონისა და ბ. კლინტონის მიმართ.¹¹⁷

1868 წელს ჯონსონი გადაეცა სასამართლოს, მაგრამ სასჯელი არ მიუსჯიათ. ნიქსონის შემთხვევაში 1972 წლის საპრეზიდენტო კამპანიის დროს დემოკრატიული კომიტეტის შტაბ-ბინაში მალულად მოსასმენი აპარატურის დამონტაჟებას სენატში გამოძიება მოჰყვა (უოტერგეიტის საქმე). მას შემდეგ, რაც რესპუბლიკელმა პრეზიდენტმა უარი განაცხადა იმ დოკუმენტების მიწოდებაზე, რომელიც მას მოსთხოვეს, პალატამ დაიწყო იმპიჩმენტის პროცედურა და მის წინააღმდეგ წამოყენებული იქნა ბრალდების სამი პუნქტი. პროცესის მსვლელობას პრეზიდენტი ნიქსონი აღარ დალოდებია და ნებაყოფლობით გადადგა. ცნობილია, რომ ნიქსონი ახორციელებდა ზენოლას იმ პროკურორის შესაცვლელად, რომელიც მას არ აწყობდა. მომავალში ამგვარი სიტუაციის თავიდან ასაცილებლად 1978 წლიდან მიღებული იქნა კანონი, რომელიც საშუალებას იძლევა, საჭიროების შემთხვევაში სამმა ფედერალურმა მოსამართლემ დაასახელოს სპეციალური, ე.წ. დამოუკიდებელი პროკურორი. რაც შეეხება, პრეზიდენტ კლინტონის შემთხვევას, სენატმა უარი განაცხადა ბრალდების წაყენებაზე, რამდენადაც შეუძლებელი აღმოჩნდა ხმების 2/3-ის მოგროვება.¹¹⁸

კონგრესი მრავალფეროვან კონტროლს ახორციელებს საგამოძიებო კომისიების მეშვეობით. კომისიას შეუძლია გამოიძახოს ნებისმიერი პირი, რომლის მოსმენასაც აუცილებლად ჩათვლის.¹¹⁹ საპარლამენტო კომისიებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ აშშ-ში. კომისიები აშშ-ში უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, ვიდრე სხვა საპარლამენტო რეჟიმებში. კომისიების მნიშვნელობის გაზრდას განაპირობებს პალატების წინაშე აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არარსებობა. აქ კომისიების თავისუფლება მეტია აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის ავტომატური სოლიდარობის არ-

¹¹⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 345.

¹¹⁸ იქვე, 345.

¹¹⁹ იქვე, 355-356.

არსებობის გამო. აშშ-ში თავდაპირველად შეიქმნა დროებითი ხასიათის სპეციალური კომისიები, ხოლო შემდგომ განვითარდა მუდმივი სპეციალური კომისიების პრაქტიკა. კომისიებს აქვთ განსაზღვრულ საკითხებზე გამოძიების ჩატარების უფლება. კომისიებს აქვთ მოწმეების მოყვანის უფლება, კონგრესისადმი უპატივცემულობის გამომჟღავნების გამო სანქციის დადგენის უფლებაც კი და სხვა კომპეტენციები, რომელთა გამოყენება ადამიანის უფლებების შელახვამდეც მივიდა. უზენაესმა სასამართლომ შემდგომ დააზუსტა მათი კომპეტენციები.¹²⁰

ყველა მმართველობის მოდელში შეინიშნება აღმასრულებელი ხელისუფლების როლის ზრდა. ეს განპირობებულია სახელმწიფოს კომპეტენციების გაფართოებით. კონგრესმა მრავალრიცხოვანი და კომპეტენტური პერსონალი შეიძინა და აღიჭურვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით, რაც მას ეფექტური კონტროლის განხორციელების საშუალებას აძლევს. ეს ხელს უწყობს წონასწორობის დამყარებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.¹²¹

როგორც ჯონ სტიუარტ მილმა განაცხადა, საკანონმდებლო ინიციატივების ფორმულირება არ წარმოადგენს იმ ამოცანას, რომლისთვისაც უნდა შეიქმნას საკანონმდებლო ორგანო. მან ასევე უნდა გააკონტროლოს, გააკრიტიკოს მთავრობა. სწორედ ამ გზით ხორციელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი საპრეზიდენტო სისტემაში. თუმცა, ამას თავისი ნაკლიც აქვს. ისეთი საკანონმდებლო ორგანო, როგორიცაა კონგრესი, მეტისმეტად დიდი და არათანმიმდევრულია იმისთვის, რომ პრობლემის გადასაჭრელად ერთიანი და ორგანიზებული მიდგომა შეიმუშაოს. მისი წევრები არ ითვალისწინებენ მთელი ერის ინტერესებს. თითოეულ პალატას აქვს თავისი პრესტიჟი, რომელიც თავისი ბუნებით ანტისაპრეზიდენტო ხასიათისაა. სისტემის ხარვეზი იზრდება იმ ფაქტით, რომ კონგრესი თავისი როლის გაზრდას პრეზიდენტის დისკრედიტაციით ცდილობს, რამდენადაც მას არ

¹²⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცკიტისვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 182-183.

¹²¹ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალათოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2012, 357.

ძალუძს მისი თავიდან მოშორება. საბოლოოდ, სისტემის ფუნქციონირების შედეგი ძალაუფლების გაფანტვაა, ვიდრე მისი გაერთიანება.¹²²

7. პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

პრეზიდენტი პარლამენტის წინაშე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას არ ექვემდებარება. ძალაუფლების გამიჯვნა, რომელიც საპრეზიდენტო სისტემის ქვაკუთხედაა, უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე არაანგარიშვალდებულ აღმასრულებელ ხელისუფლებას და მის თანამდებობიდან მოუხსნელობას. პრეზიდენტი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ ამომრჩევლებისა და საკუთარი სინდისის წინაშე. ამასთან, ხალხის წინაშე პასუხისმგებლობა პერსონალურად ეკისრება მხოლოდ პრეზიდენტს და არა კაბინეტს, კოალიციას, პარტიის ლიდერს. მხოლოდ ერთი პიროვნებაა მმართველი, შესაბამისად, პასუხისმგებლობაც არაა დანაწევრებული ან საზიარო. თუმცა ხალხის წინაშე პრეზიდენტის პასუხისმგებლობაც ხშირად პირობითია, რამდენადაც პრეზიდენტი, რომლის შემდგომ არჩევაზე არსებობს შეზღუდვა, ამომრჩევლების მხრიდან ვერც აურჩევლობით დაისჯება და ვერც არჩევით დაჯილდოვდება.¹²³

პრეზიდენტი შეიძლება დაექვემდებაროს იმპიჩმენტის პროცედურას, თუმცა ეს იურიდიულ გარემოებებს ეფუძნება და არა პოლიტიკურს.¹²⁴ პრეზიდენტის იმპიჩმენტი შეიძლება მხოლოდ დანაშაულის, კონსტიტუციის დარღვევის ან სამშობლოს ღალატის შემთხვევაში, ხოლო თუ პრეზიდენტი არაკომპეტენტური ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებელია, პრეზიდენტის გადაყენების რაიმე მექანიზმი არ არსებობს¹²⁵.

¹²² Laski H.J., *The President and Congress, Parliamentary Versus Presidential Government*, edited by Lijphart A., Oxford, 1992, 76.

¹²³ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 12.

¹²⁴ იქვე, 12.

¹²⁵ Sargentich T. O., *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, *American University International Law Review*, Volume 8, №2, 1993, 580.

პრეზიდენტის იმპიჩმენტი ვერ განხორციელდება ხელისუფლების შტოებს შორის პოლიტიკური უთანხმოების გამო¹²⁶, რაც საკანონმდებლო ორგანოს აიძულებს „აიტანოს“ პრეზიდენტი ამ უკანასკნელის უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში. შეიძლება ითქვას, „პრეზიდენტი და [წარმომადგენლობითი] პალატა განწირული არიან თანაცხოვრებისათვის თავიანთი მანდატის ხანგრძლივობის ვადით“¹²⁷. ამერიკულ სისტემაში პრეზიდენტი არაა კონგრესის წევრი და არც ანგარიშვალდებულია პალატების წინაშე. ამერიკულ სისტემაში არაფერია ისეთი, რომელიც შეესაბამება პირდაპირი პასუხისმგებლობის რეჟიმს, რომელსაც საპარლამენტო სისტემაში, განსაკუთრებით სამთავრობო საათის დროს, ეჯახება პრემიერ-მინისტრი. პრეზიდენტი მხოლოდ მედიის კითხვებისთვისაა ღია, ისიც მაშინ, როდესაც თანახმაა შეკითხვებზე პასუხის გასაცემად.¹²⁸

8. ურთიერთგანონასწორების სისტემა

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოები დამოუკიდებლად ფუნქციონირებენ და ერთმანეთზე რაიმე ზეგავლენას ვერ ახდენენ. მაშ, რა მექანიზმებით ხდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთგანონასწორება? საპრეზიდენტო სისტემაში არსებული კონტროლის მექანიზმები განსხვავებულია საპარლამენტო რეჟიმებისგან, თუმცა იგი არსებობს და საკმაოდ ეფექტიანია.

აშშ-ის კონსტიტუცია ქმნის იმგვარ სისტემას, სადაც თითოეული შტო, მიუხედავად მათი დამოუკიდებლობისა, იძულებულია ითანამშრომლოს მეორესთან. ხელისუფლების განშტოებები ერთმანეთისგან განცალკევებული და დამოუკიდებელია, მაგრამ

¹²⁶ იქვე, 580.

¹²⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 351.

¹²⁸ Aucoin P., Jarvis D. M., *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, 2005, 23.

ავტონომიური არაა, რადგან მათ არ შეუძლიათ მხოლოდ თვითონ, იზოლირებულად იმოქმედონ.¹²⁹

კონსტიტუცია ადგენს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების „საზიარო უფლებამოსილებებს“, რაც ქმნის განონანსორებისა და დაბალანსების სისტემას. „საზიარო უფლებამოსილებით“, ვეტოს უფლება, ერთი მხრივ, ეძლევა პრეზიდენტს საკანონმდებლო აქტებზე, ხოლო, მეორე მხრივ, — სენატს პრეზიდენტის სამთავრობო და სასამართლო შტოებში განხორციელებულ საკადრო გადაწყვეტილებებზე.¹³⁰ ამერიკის კონსტიტუციის დამფუძნებელმა მამებმა სენატი შექმნეს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოდ, არამედ მას მნიშვნელოვანი პრეროგატივები მიანიჭეს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით — სენატი პრეზიდენტის ფუნქციებს ამსუბუქებს. მან ხმათა 2/3-ით უნდა დაამტკიცოს პრეზიდენტის მიერ დადებული ხელშეკრულებები. სენატი ნიშნავს მაღალი რანგის ფედერალურ თანამდებობის პირებს. ის პრეზიდენტს აძლევს თანხმობას კაბინეტის წევრების თანამდებობაზე დასანიშნად. პრეზიდენტი, მიუხედავად თავისი დიდი ძალაუფლებისა, იძულებულია ითანამშრომლოს კონგრესთან თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ თუ ამ უკანასკნელმა სათანადო ასიგნებები არ გამოყო, პრეზიდენტივერ განახორციელებს თავის ფუნქციებს. მას კონგრესის თანხმობის გარეშე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთი ცენტის აღებაც კი არ შეუძლია. ასევე, პრეზიდენტი კონგრესის თანხმობის გარეშე ვერ შექმნის რაიმე სამსახურს.¹³¹ ომის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის უფლებამოსილებაც ექვემდებარება კონგრესის კონტროლს.

პრეზიდენტს არ აქვს საკანონმდებლო ორგანოს დაშლის უფლებამოსილება. საპრეზიდენტო სისტემებში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაურობის სა-

¹²⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 94.

¹³⁰ Aucoin P., Jarvis D. M., *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, Canada School of Public Service, 2005, 23.

¹³¹ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 18.

ფასურს იხდის სწორედ იმით, რომ არ შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს დაშლა.¹³²

პრეზიდენტი საკმაოდ დაუცველია მის მიმართ მტრულად განწყობილი კონგრესის წინაშე, იგი არავითარ კონსტიტუციურ პრეროგატივას არ ფლობს მისთვის სასურველი საკანონმდებლო პროგრამის შესაქმნელად. აშშ-ში პრეზიდენტს შეუძლია მხოლოდ რეკომენდაცია მისცეს კონგრესს ამა თუ იმ კანონის მიღებაზე, მაგრამ ვერ აიძულებს ამ რეკომენდაციების გათვალისწინებას. მას მხოლოდ „ხელის შეშლა“ შეუძლია ვეტოს მეშვეობით.¹³³

გარდა ამისა, საპარლამენტო კომისიებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის თვალსაზრისით. არსებობს ზედამხედველობისა და საგამოძიებო კომისიები. საგამოძიებო კომისიებს უფრო მეტი მნიშვნელობა აქვს ამერიკაში, ვიდრე სხვა საპარლამენტო რეჟიმებში.¹³⁴

ერთი შეხედვით, საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობა პასუხისმგებელი არაა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე, მაგრამ, რეალურად, ის ექვემდებარება კონგრესის ნებას. კონგრესის უმრავლესობას შეუძლია დახმარება არ აღმოუჩინოს პრეზიდენტს, რომელიც, თავის მხრივ, კონგრესზე საპირისპირო ზეგავლენას ვერ მოახდენს. საბოლოო ჯამში, ეს აიძულებს პრეზიდენტს, გაითვალისწინოს კონგრესის ნება.

საპრეზიდენტო მოდელი მთავრობის ანგარიშვალდებულების სისტემას ორი განცალკევებული შტოსთვის შეზღუდვების დაწესების გზით ქმნის. ამ ორ შტოს შეიძლება განსხვავებული ხედვები ჰქონდეს, რაც გადანყვეტილების მისაღებად დებატებისა და მოლაპარაკების გამართვას საჭიროებს. ეს ართულებს წინდაუხედავი და მოუფიქრებელი გადანყვეტილებების მიღებასდა ამან ხელს

¹³² Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2006, 31, იხ., <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136841/FULLTEXT01.pdf>> [04. 01. 2015].

¹³³ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრამვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 369.

¹³⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 182-183.

უნყოფს უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღებას. ურთიერთგანონანსწორებისა და ბალანსის სისტემა სხვა ღირებულებებთან ერთად აფართოებს ძალაუფლებასთან წვდომასა და პოლიტიკურ დიალოგს. თუმცა, რაც უფრო ფართოა დიალოგი, მით უფრო ძნელია გადაწყვეტილების მიღება. ძალაუფლების გამიჯვნა და შეკავებისა და განონანსწორების მექანიზმი თავისთავში უწესრიგობისა და არაორგანიზებულობის პოტენციალსატარებს. ამასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებაში საქმეზე *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ „კომფორტი და ეფექტიანობა დემოკრატიული მმართველობის არც უპირველესი მიზანი და არც განმასხვავებელი ნიშანია.“¹³⁵ მართლაც, „ხელისუფლების გამიჯვნა-დანაწილების დოქტრინა 1787 წლის კონსტიტუციამ აღიარა არა იმისთვის, რომ ეფექტიანობა ნახალისებინა, არამედ იმისთვის, რომ გამორიცხულიყო ხელისუფლების თვითნებური გამოყენება. მიზანი იყო არა ის, რომ თავიდან ყოფილიყო აცილებული უთანხმოება, არამედ ის, რომ ხალხი დაცული ყოფილიყო ავტოკრატიისაგან სახელისუფლებო უფლებამოსილებების სამ სექციად გადანაწილების თანმხლები გარდაუვალი უთანხმოების მეშვეობით“¹³⁶.

შეიძლება ითქვას, რომ „ეს წყვილი, რომლის გაყრაც შეუძლებელია, ყველაზე მეტად არის დაინტერესებული, გარკვეულ ჰარმონიას მიაღწიოს ურთიერთობებში“.¹³⁷ ეს ორმხრივი ურთიერთდათმობა ასუსტებს მთავრობის ტირანიას და ქმნის ურთიერთგანონანსწორებისა და ბალანსირების სისტემას.

ასევე, საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების მონოპოლიზაციისა და ბოროტად გამოყენების შეზღუდ-

¹³⁵ Sargentich T.O., *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, *American University International Law Review*, Volume 8, №2, 1993, 588-589.

¹³⁶ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92-93.

¹³⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 351.

ვის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი გარანტიაა საპრეზიდენტო ვადის დროის ლიმიტის დადგენა¹³⁸

პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს ტერიტორიული მოწყობა. ფედერალური სტრუქტურა აბრკოლებს პრეზიდენტის ყოვლისშემძლეობას, უკრძალავს რა მას შტატების კომპეტენციის სფეროებში ჩარევას.¹³⁹ აშშ-ში არსებული ფედერალური ტერიტორიული მოწყობა რესპუბლიკის პრეზიდენტის ძალაუფლების დამატებით გამაწონასწორებელ ბერკეტს წარმოადგენს. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც შტატის მთავრობა არაა იმ პარტიის ხელში, რომელიც ფედერალურ დონეზეა მმართველი. თუმცა, ეს დადებითი ეფექტი, რომელიც ძალაუფლების გადანაწილების ლიბერალური ლოგიკით არის განმტკიცებული, შეიძლება საპირისპირო შედეგამდე მივიდეს, რადგან ეროვნული პოლიტიკური მმართველობა შესუსტებულია და ფეხს იკიდებს არასტაბილურობა.¹⁴⁰

ასევე, სასამართლო ხელისუფლებასაც კონსტიტუციის მეტნაკლები თავისუფალი ინტერპრეტაციის გზით შეუძლია არ დაუშვას პრეზიდენტისთვის სასურველი კანონების მიღება.¹⁴¹

არაერთი მეცნიერი აკრიტიკებს საპრეზიდენტო სისტემას. ლინცი აცხადებს, რომ პრეზიდენციალიზმი „ეს არის ორ შტოს შორის მუდმივი კონფლიქტის ფორმულა.“¹⁴² ჯიოვანი სარტორი კი მიიჩნევს, რომ „ამერიკაში გადანყვეტილების მიღების პროცესი ცუდად გაკეთებულ მოზაიკას უფრო ჰგავს, ვიდრე კომპრომისის

¹³⁸ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 16.

¹³⁹ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 369.

¹⁴⁰ Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., *Presidentialism*, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 641.

¹⁴¹ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 370.

¹⁴² Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 61.

პროცესს. ამერიკული სისტემა მუშაობს იმიტომ, რომ ამერიკელებს მტკიცედ სურთ, რომ მან იმუშაოს. ამერიკელებმა კონსტიტუციური მანქანა ჩიხისთვის შექმნეს.“¹⁴³

პრეზიდენტი პარლამენტის წინაშე არანგარიშვალდებულების საფასურს იხდის იმიტომ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში აქვს მთელი რიგი შეზღუდვები, იძულებულია დაეთანხმოს კონგრესის ნებას, გაითვალისწინოს მისი მოთხოვნები. პრეზიდენტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ნაკლებობა ანაზღაურებულია შეკავებისა და განონასწორების სისტემით. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არარსებობა არ ნიშნავს მთავრობის უკონტროლობას. პირიქით, პრეზიდენტის ყველა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კონტროლდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. აღნიშნული განაპირობებს მთავრობის კონტროლის სკულპუროზულობას, მის განსაკუთრებულ ადგილს მმართველობის პროცესში.

ცხადია, ყველა კონსტიტუციურ მოდელში არსებობს შეკავებისა და განონასწორების სისტემა, მაგრამ ამერიკულ სისტემაში შეკავება-განონასწორების მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯვნაში პოულობს გამოხატულებას.¹⁴⁴

9. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკაში

ამერიკული მოდელი შემდგომში მიიღეს სხვა დამოუკიდებლობა ახალადმოპოვებულმა ქვეყნებმა. ტერიტორიებმა, რომლებიც ლათინურ ამერიკად არის ცნობილი, 1809 წლიდან 1830 წლამდე პერიოდში ესპანეთისა და პორტუგალიის იმპერიებისგან მოიპოვა დამოუკიდებლობა. ახალმა ქვეყნებმა აირჩიეს რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმა, კერძოდ, კი საპრეზიდენტო მმართველობა, რაც აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუციის გავლენით იყო ნაკარნახევი. თუმცა, პრეზიდენციალიზმის შემოტანამ ლათინურ ამერიკაში ვერც დემოკრატია და ვერც ძალთა სწორი გადანაწილება მოიტანა, არამედ **caudillismo** დაამკვიდრა. **Caudillo** იყო ძლიერი პიროვნება, პირველ რიგში, სამხედრო, შემდეგ კი სამო-

¹⁴³ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 91.

¹⁴⁴ იქვე, 87.

ქალაქო წარმომავლობის, რომელიც დომინირებდა ამ ქვეყნების პოლიტიკურ ცხოვრებაში თითქმის მთელი მეცხრამეტე საუკუნე. მე-20 საუკუნეში ჩამოყალიბდა მმართველობა, სადაც პრეზიდენტისხვა შტოებზე დომინირებდა.¹⁴⁵

ლათინური ამერიკის ქვეყნებში გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი ტენდენციები:

- პრეზიდენტის ძალაუფლების პერსონალური ხასიათი;
- პარლამენტარიზმის ნიშნების გამოჩენა (კაბინეტი, მინისტრების კონტრასიგნაცია);
- პრეზიდენტი კონსტიტუციურ დონეზეც დომინირებს და-წარჩენს ორ შტოზე. აქვს ფართო კომპეტენცია საკანონმდებლო პროცესში ჩასარევად (საკანონმდებლო ინიციატივა, ვეტო), გამოსცემს დეკრეტებს, ნიშნავს თანამდებობის პირებს, აცხადებს საგანგებო და საომარ მდგომარეობას, ხშირად იყენებს „კონსტიტუციურ დიქტატურას“.¹⁴⁶

გილერმო ოდონელო ლათინური ამერიკის ძირითად მახასიათებლებად მიიჩნევდა შემდეგს: 1) პრეზიდენტები, როგორც „ზეპარტიულები“, წარმოადგენენ თავიანთ თავსროგორც პარტიებზე „მალა“ მყოფებს; 2) ინსტიტუტები, როგორიცაა კონგრესი და სასამართლო ხელისუფლება, მიჩნეულია „უსიამოვნებად“, რომელთა წინაშე ანგარიშვალდებულებაც ზედმეტ დაბრკოლებად ითვლება; 3) პრეზიდენტი და მისი აპარატი არის პოლიტიკური ცხოვრების ალფა და ომეგა; 4) პრეზიდენტი, რომელიც იზოლირებულია სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების ზეგავლენისგან, „თავის“ პოლიტიკაზე ერთადერთ პასუხიმგებელ პირს წარმოადგენს.¹⁴⁷

აშშ-სა და ლათინური ამერიკის ქვეყნების კონსტიტუციები მეტად დაშორებულია ერთმანეთს. ორი წმინდა საპრეზიდენტო სისტემაც კი, როგორიცაა შეერთებული შტატები და არგენტინა, მიუხედავად არგენტინის კონსტიტუციაზე აშშ-ს კონსტიტუციის

¹⁴⁵ Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., *Presidentialism*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajó A., Oxford, 2013, 631-635.

¹⁴⁶ იქვე, 636.

¹⁴⁷ Stepan A., Skach C., *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 130.

ზეგავლენისა, სამართლებრივად, სავსებით განსხვავებულია, პრაქტიკაში კი არგენტინის ჰიპერპრეზიდენციალიზმი აშშ-ს დაბალანსებულ ხელისუფლების დანაწილებას კიდევ უფრო მეტად არის დაშორებული¹⁴⁸.

ლათინური ამერიკის პრეზიდენციალიზმში პარლამენტარიზმის ნიშნების მოჭარბებაა, თუმცა ეს მაინც არ ქმნის ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემას. ლათინური ამერიკის საპრეზიდენტო სისტემებში შემოღებული იქნა პრემიერ-მინისტრის პოსტი, რომელიც მეთაურობს კაბინეტსა და მართავს ადმინისტრაციას. მას თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრეზიდენტი პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების გარეშე. ასეთი კაბინეტი მხოლოდ პრეზიდენტის ძალაუფლების დელეგირების გამოხატულებაა, რაც პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს თავიდან აიცილოს პროტესტი და იგი პრემიერ-მინისტრისკენ მიმართოს. ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ძალაუფლება არ განსხვავდება მდივნების უფლებამოსილებისგან. პრეზიდენტი კვლავ რჩება გადაწყვეტილების მიმღებ ერთადერთ პირად. ასევე, არც კაბინეტის წევრების გადაყენების უფლება ცვლის საკითხს. უნდობლობის კენჭისყრა პრეზიდენტს ავალდებულებს გაათავისუფლოს მინისტრი, თუმცა პრეზიდენტი თავისუფალია მისი მემკვიდრის დანიშვნაში, რამდენადაც მას არ სჭირდება პარლამენტის ნდობა. მიუხედავად იმისა, რომ ლათინურ ამერიკაში ზოგიერთ საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია კაბინეტის წევრებს უნდობლობა გამოუცხადოს, სისტემა არ იცვლება, რადგან პრეზიდენტს შეუძლია დანიშნოს მისი მემკვიდრე. მრავალი კონსტიტუცია ითვალისწინებს წესებს, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტის საკადრო უფლებამოსილებების განხორციელება მოითხოვს დამტკიცებას პარლამენტის მხრიდან. ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტი ვერ დატოვებს ქვეყნის ტერიტორიას პარლამენტის ნებართვის გარეშე. მიუხედავად ამისა, ეს არ ზღუდავს პრეზიდენტის კომპეტენციას ქვეყნის შიგნით. ყველა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტის დომინანტური როლი კვლავაც შენარჩუნებულია, რამდენადაც

¹⁴⁸ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 5.

კონსტიტუციური წესები მას ძალაუფლების შეზღუდვისგან იცავს.¹⁴⁹ პარლამენტის დაშლის უფლება კი კიდევ უფრო განამტკიცებს პრეზიდენტის აბსოლუტიზმს.¹⁵⁰

კოსტა-რიკას 1949 წლის კონსტიტუციაში არის არაერთი მცდელობა, შეიზღუდოს პრეზიდენტის ძალაუფლება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების გაძლიერების გზით. ამასვე ემსახურება კონსტიტუციის მოთხოვნა, პრეზიდენტმა და მისმა მინისტრებმა ერთად განახორციელონ აღმასრულებელი ხელისუფლება. თუმცა, კონსტიტუციის ავტორების განზრახვის მიუხედავად, კოსტა-რიკას პრეზიდენტი ინარჩუნებს ძლიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, გარდა მცირეოდენი შეზღუდვისა, რაც გულისხმობს უმაღლესი სასამართლოს უფლებამოსილებას, არაკონსტიტუციურად გამოაცხადოს პრეზიდენტის აქტები და საკანონმდებლო ორგანოს შესაძლებლობას, უარი უთხრას პრეზიდენტს ფინანსური სახსრების გამოყოფაზე. პრეზიდენტს ასევე სჭირდება მინისტრების ან კაბინეტების კონტრასიგნაცია, მაგრამ ის ყოველთვის იღებს ამ ხელმოწერას, რამდენადაც მინისტრები მისი დანიშნულია. ასევე, კოსტა-რიკაში გაკიცხვის სუსტი მექანიზმი არსებობს. უკანონო ან არაკონსტიტუციურ ქმედებებს ჩადენის შემთხვევაში მინისტრები ექვემდებარებიან ინტერპელაციას და შეიძლება უნდობლობაც გამოეცხადოთ დამსწრეთა ხმების 2/3-ით.¹⁵¹ გადაყენების შემდეგ კი პრეზიდენტი შეუზღუდავია მინისტრის კანდიდატურის არჩევანში.

იგივე სქემაა წარმოდგენილი ვენესუელას კონსტიტუციაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონირებისას გამოიყოფა უფლებამოსილებათა ნაწილი, რომელსაც პრეზიდენტი დამოუკი-

¹⁴⁹ Kantor H., *Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President*, in: Lijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 105-106.

¹⁵⁰ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 60-61.

¹⁵¹ Kantor H., *Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President*, in: Lijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 106.

დებლად ახორციელებს და ნაწილი, რომელსაც მინისტრების კონტრასიგნაცია სჭირდება. როგორც კოსტა-რიკაში, აქაც ზემოაღნიშნული არ ბოჭავს პრეზიდენტის ძალაუფლებას, რამდენადაც მხოლოდ მას აქვს მინისტრების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლება.¹⁵²

ურუგვაის 1966 წლის კონსტიტუცია, კოლეგიური მმართველობის უარყოფის შემდეგ, ასევე ითვალისწინებს პარლამენტარიზმის ელემენტებს. პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მინისტრთა საბჭოს თანხმობით აღასრულებს. მას შეუძლია უფლებამოსილების დელეგირება მოახდინოს. ურუგვაის კონსტიტუციაში ვხვდებით ნდობის ვოტუმის უცნაურ მოდელს: რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია მოითხოვოს ნდობის ვოტუმის გამოცხადება მინისტრთა საბჭოს მიმართ. ამ მიზნით, გენერალურმა ასამბლეამ სრული შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობით მხარი უნდა დაუჭიროს მთავრობას და ამის შესახებ 72 საათის განმავლობაში შეატყობინოს პრეზიდენტს. თუ ამ ხნის განმავლობაში გენერალური ასამბლეა არ შეიკრიბება, არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, აღნიშნული ჩაითვლება ნდობის გამოცხადებად. ამასთან, პრეზიდენტს შეუძლია გამოაცხადოს, რომ მინისტრთა საბჭოს აკლია პარლამენტის მხარდაჭერა, თუ ის ამგვარ ინტერპრეტაცია გაუკეთებს არსებულ მდგომარეობას. აღნიშნული შესაძლებლობას აძლევს მას, შეცვალოს ერთი ან მეტი მინისტრი. ნდობის ვოტუმის მიზანი არის არა პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლი, არამედ პრეზიდენტის ინსტრუმენტი სამთავრობო გადაადგილებების განსახორციელებლად.

ურუგვაის კონსტიტუციის 148-ე მუხლის თანახმად, გენერალურ ასამბლეას შეუძლია განახორციელოს მინისტრთა ინდივიდუალური, პლურალური ან კოლექტიური გაკიცხვა. აღნიშნული ყველა შემთხვევაში მიღებული უნდა იქნას გენერალური ასამბლეის სრული შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობით. მინისტრის გაკიცხვის გამოცხადება მოითხოვს მინისტრის მოხსნას, თუმცა პრეზიდენტს შეუძლია ვეტო დაადოს გაკიცხვის კენჭისყრას, როდესაც ის მიღებულია 2/3-ზე ნაკლები ხმათა უმრავლესობით. ასეთ შემთხვევაში გენერალური ასამბლეა უნდა შეიკრიბოს 10 დღის ვადაში. თუ გენერალური ასამბლეა კვლავ

¹⁵² იქვე, 106-107.

უყრის საკითხს კენჭს, თუმცა ხმათა რაოდენობა ვერ მიაღწევს სრული შემადგენლობის 3/5-ს, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში მიიღოს გადაწყვეტილება გაკიცხული მინისტრის/მინისტრების თანამდებობებზე ან მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობის უცვლელადდატოვებისა და პალატების დაშლის შესახებ. ამ შემთხვევაში ინიშნება ახალი არჩევნები. ახალარჩეულმა პარლამენტმა არჩევიდან 15 დღის განმავლობაში ან უნდა დაამტკიცოს გაკიცხვის რეზოლუცია, ან გააუქმოს იგი. დამტკიცების შემთხვევაში მინისტრთა კაბინეტი უნდა გადადგეს. ამასთან, პრეზიდენტს პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილებების განხორციელება ეზღუდება თავისი ვადის უკანასკნელი 12 თვის განმავლობაში. ასეთ პერიოდში განხორციელებულ კენჭისყრას ეფექტი ექნება იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი კენჭს უყრის 2/3-ის უმრავლესობით.¹⁵³

ფსევდოპარლამენტარიზმი განმტკიცებულია პერუს კონსტიტუციაში. პერუს კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია და განასახიერებს ერს. იგი ახდენს მთავრობის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფორმულირებას, მაგრამ მან უნდა დანიშნოს კაბინეტის მეთაური, რომლის კანდიდატურაც ნდობის მისაღებად წარედგინება კონგრესს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები, ადმინისტრაციის კონტროლის ჩათვლით, კონცენტრირებულია პრეზიდენტის ხელში. მინისტრთა საბჭოს ფუნქციას წარმოადგენს კანონპროექტების მონონება, რომელიც კონგრესში იგზავნება, დეკრეტების დამტკიცება და სხვა საზოგადო საკითხების განხილვა. კონგრესს შეუძლია გავლენა მოახდინოს მინისტრთა საბჭოს ან ინდივიდუალური მინისტრების პასუხისმგებლობაზე და ნევრთა უბრალო უმრავლესობით გამოუცხადოს უნდობლობა. თუმცა, თუ პალატამ კენჭი უყარა უნდობლობას, ან მთავრობას ორჯერ უთხრა უარი ნდობის გამოცხადებაზე, პრეზიდენტს შეუძლია დაშალოს პარლამენტი.¹⁵⁴

¹⁵³ Constitution of the Oriental Republic of Uruguay of 1966, article 148.

¹⁵⁴ Nino C.S., *Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America*, in Stepan A., Skach C., *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 129.

კოლუმბიაში პრეზიდენტები ხშირად აცხადებენ საგანგებო მდგომარეობას, რაც შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმის გარეშე მმართველობას გულისხმობს. აღსანიშნავია, რომ „დეკრეტიზმი“ ანუ მმართველობა დეკრეტების გზით, ენდემური და ეპიდემიური ხასიათისაა ლათინურ ამერიკაში. ბრაზილიაში პრეზიდენტმა სარნეიმ გამოიყენა 142 საგანგებო დეკრეტი. ბრაზილიის 1988 წლის კონსტიტუცია განკარგულებითი კანონმდებლობის შეზღუდვის თავისებურ ვარიანტს ითვალისწინებს. პრეზიდენტს შეუძლია მხოლოდ გამონაკლის გადაუდებელ“ შემთხვევაში გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დროებითი ღონისძიებების აქტი, რაც კონგრესმა 30 დღის განმავლობაში უნდა დაამტკიცოს. საკანონმდებლო ხარვეზი კი ის არის, რომ პრეზიდენტს შეუძლია ყოველთვე თავიდან გამოსცეს დეკრეტი. არგენტინაში საჭირო არაა გადაუდებელი სიტუაციის არსებობა. შესაბამისად, მისი კონსტიტუციური ლეგიტიმურობა ძალზედ საეჭვო ხდება. აქვე აღსანიშნავია, რომ ამერიკის პრეზიდენტს არ აქვს რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება, ლათინურ ამერიკაში კი ეს უფლება ხშირად გამოიყენება პარლამენტის ობსტრუქციის დასაძლევად.¹⁵⁵

ლათინური ამერიკის პრეზიდენტები იყენებენ უამრავ საშუალებას საკანონმდებლო ვეტოს გვერდის ასავლელად და საპრეზიდენტო რესპუბლიკების თანმდევი არამობილიზებულიობის გასანიტრალეზად. მათი კონსტიტუციური ძალაუფლება საკანონმდებლო და საკადრო სფეროებში, ასევე საგანგებო მდგომარეობის ამოქმედებისას, აღემატება აშშ-ის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს.¹⁵⁶

მართალია, თეორიულად, ლათინური ამერიკის ქვეყნები საპრეზიდენტო მოდელს მიეკუთვნებიან, მაგრამ აქ ძალაუფლების ცენტრს წარმოადგენს არა საკანონმდებლო ორგანო, არამედ პრეზიდენტი, რაც შეუთავსებელია ამერიკულ დაბალანსებულ საპრეზიდენტო მოდელთან. ამ შემთხვევაში დაკარგულია წონასწორობის ის ელემენტი, რომელიც აშშ-ის კონსტიტუციაშია განმტკიც-

¹⁵⁵ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 164-171.

¹⁵⁶ Mainwaring S., *Presidentialism in Latin America*, in Sartori G., *Neither Presidentialism nor Parliamentarism. The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994, 117.

ცებული. საკანონმდებლო ორგანო არ წარმოადგენს რეალურ მუხრუჭს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილებების შესაძლო გადამეტების შესაჩერებლად. პრეზიდენტის ამგვარი ამალღებული პოზიცია გზას უხსნის „კეისარიანიზმს“ და, ცხადია, შორსაა მთავრობის პასუხისმგებლობის ცნების ნამდვილი შინაარსისგან.

IV. მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები საპარლამენტო სისტემაში

1. საპარლამენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება

საპარლამენტო სისტემა თავისი სახელის გამო ვალშია ამ სისტემის ფუნდამენტური პრინციპის წინაშე, სახელდობრ კი, პარლამენტის სუვერენულობის წინაშე.¹⁵⁷ საპარლამენტო სისტემა ეფუძნება პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს სხვა შტოებთან მიმართებით. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს.¹⁵⁸

პარლამენტარიზმის ისტორია უკავშირდება დიდ ბრიტანეთს. დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის ხანგრძლივი ისტორია შეიძლება დავიწყოთ 1265 წლიდან, როდესაც, ჰენრი III-ის წინააღმდეგ აჯანყებულმა სიმონ დე მონტფორდმა, Curia Regis აქტის თანახმად, შეკრიბა ქალაქების წარმომადგენლები და ბურჟუები დიდგვაროვან ფეოდალებთან, ეპისკოპოსებთან და რაინდებთან ერთად. მე-16 საუკუნეში უკვე ორპალატიანი პარლამენტი არსებობდა, რომელიც აკანონებდა გადასახადებს, ქმნიდა ახალ კანონებს და გამოსატავდა ხალხის ინტერესებს. თუმცა დიდ ბრიტანეთში პარლამენტარიზმი თანამედროვე ფორმას XVIII საუკუნის შუახანებიდან იღებს.

პარლამენტარიზმი დიდი ბრიტანეთიდან კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში გავრცელდა. დღეს საპარლამენტო სისტემა გავრცელებულია როგორც მონარქიებში, ისე რესპუბლიკებში. ამ სისტემას, ჩვეულებრივ, ის მონარქიები და რესპუბლიკები განეკუთვნებიან, სადაც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. „პასუხისმგებელი მთავრობა“ ნიშნავს, რომ მთავრობის

¹⁵⁷ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, second edition, New York, 1997, 101.

¹⁵⁸ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 13.

ყოველი წევრი ინდივიდუალურად და კოლექტიურად პასუხისმგებელია დემოკრატიული წესით არჩეული პარლამენტის წინაშე, ანუ მთავრობის ყოველი წევრი ინდივიდუალურად და კოლექტიურად შეიძლება დათხოვნილი იქნეს პარლამენტის მიერ.¹⁵⁹ საპარლამენტო სისტემა პოპულარულია როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში. ამის მთავარი მიზეზი სწორედ პარლამენტის მიერ მთავრობის დათხოვნის შესაძლებლობაა.¹⁶⁰

საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი არჩეულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ და, შესაბამისად, ასახავს საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ პარტიულ ძალთა ბალანსს. როგორც წესი, ის არის იმ პარტიის ხელმძღვანელი, რომელსაც ქვედა პალატაში ადგილების უმრავლესობა აქვს მოპოვებული. ამასთანავე, უმეტეს საპარლამენტო სისტემებში პრემიერ-მინისტრი ქვედა პალატაში ისევე ინარჩუნებს საპარლამენტო მანდატს, როგორც კაბინეტის სხვა წევრები. ეს მჭიდრო კავშირი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის ნიშნავს იმას, რომ ეს ორი შტო არ ანონასწორებს ერთმანეთს იმ დოზით, რამდენადაც ეს ხდება საპრეზიდენტო სისტემაში. აბსოლუტური უმრავლესობით მოსული პარტია ირჩევს თავის პრემიერ-მინისტრს და ნაკლებად თანამშრომლობს სხვა პარტიებთან. თუმცა, თუ პარტია იკავებს მხოლოდ ფარდობით უმრავლესობას, რომელიც 50%-ს ოდნავ აღემატება, ისინი ჩვეულებისამებრ ქმნიან კოალიციებს. ასეთ მთავრობაში პრემიერ-მინისტრი ყველაზე დიდი პარტიის წარმომადგენელია. ამ სისტემაში საზოგადოება პირდაპირ არ ირჩევს ქვეყნის ლიდერს. ეს ამოცანა პარტიებისთვისაა მინდობილი. შედეგად, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა განუსაზღვრელია. როგორც წესი, პრემიერ-მინისტრი ქვეყანას მართავს იმ ვადით, რა ვადის განმავლობაშიც

¹⁵⁹ Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, fourth edition, Cavendish Publishing Limited, 2002, 120.

¹⁶⁰ Cheibub J., *Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism*.

<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf>[14.05.2020].

მას აქვს თავისი პარტიისა და მოკავშირე პარტიების მხარდაჭერა.¹⁶¹

საპარლამენტო სისტემა იმ სისტემის ანტითეზაა, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზეა დაფუძნებული.¹⁶² საპრეზიდენტო სისტემაში ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობა დამოკიდებული არაა საკანონმდებლო ორგანოს ნებაზე. აღმასრულებელი ხელისუფლება თანამდებობაზე ყოფნას აგრძელებს პარლამენტში უმრავლესობის შეცვლის მიუხედავად. საპარლამენტო სისტემაში კი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ქმნის საკანონმდებლო ორგანო. თუ საპარლამენტო უმრავლესობა დაიშალა, აღმასრულებელი ხელისუფლება წყვეტს არსებობას.

ძალაუფლების გამიჯვნა საპრეზიდენტო სისტემაში ასევე გულისხმობს ერთი პირის მიერ ერთდროულად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი მანდატის შეთავსების დაუშვებლობას. ამის საპირისპიროდ საპარლამენტო სისტემაში ერთი და იგივე პირი შეიძლება იყოს როგორც პარლამენტის, ისე მთავრობის წევრი. ზოგიერთ საპარლამენტო სისტემაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში და მის ყოფილ კოლონიებში, სავალდებულოა, რომ მთავრობის წარმომადგენელი იყოს პარლამენტის წევრი. ქვეყნების დიდ ნაწილში დასაშვებია (მაგრამ აუცილებელი არაა) პარლამენტის მანდატისა და მინისტრის პორტფელის შეთავსება (გამონაკლისია ნიდერლანდები, ნორვეგია, ლუქსემბურგი და სხვა რამდენიმე ქვეყანა, სადაც აკრძალულია მათი შეთავსება).¹⁶³

საპარლამენტო მმართველობაში ხელისუფლების ერთიანობა უფრო იკვეთება, ვიდრე ძალაუფლების გამიჯვნა. ამ სისტემაში ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიებს ნაკლები ყურ-

¹⁶¹ O'Neil P.H., *Essentials of Comparative Politics*, 4th edition, W.W. Norton & Company, 2013, 140-141.

¹⁶² ლაუსონი კ., ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 151.

¹⁶³ Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, Yale University Press, 2012, 113.

ადლება ექცევა.¹⁶⁴ შეკავება-განონასწორების ფუნქციას კი ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი ასრულებს.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ნდობის ურთიერთობა იმდენად მნიშვნელოვნად ითვლება, რომ ერთმა ავტორმა მას უწოდა „ბალთა“, რომელიც ყველაფერს ერთად კრავს და სისტემას ასე ამუშავებს.¹⁶⁵ ნდობა-უნდობლობის საკითხი წამოიჭრება მთავრობის ფუნქციონირების თითქმის ყველა ეტაპზე, ეს მოიცავს არა მხოლოდ მის „დაბადებას“ (მთავრობის ფორმირება) და „გარდაცვალებას“ (მთავრობის გადაყენება),¹⁶⁶ არამედ მხარდაჭერას ცალკეულ კანონპროექტებზე, მთავრობის პროგრამაზე და ა. შ. პარლამენტი მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის ფორმირებას როდი ახდენს. უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ პარლამენტზე არსებითად არის დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება.¹⁶⁷

როგორც ლოვო აღნიშნავს, პასუხისმგებლობის პრინციპი საკმარისია პარლამენტარიზმის განსაზღვრისთვის. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სისტემის ყველაზე ზოგადი პრინციპია. ის უბრალოდ დოქტრინა ან წესი არაა, არამედ განსხვავებული და ურთიერთდაკავშირებული პრინციპების რთული ერთობლიობაა. მთავრობის პასუხისმგებლობა ერთდროულად მოიცავს სამართლებრივ და პოლიტიკურ ასპექტებს. სამართლებრივს იმდენად, რამდენადაც ის საკანონმდებლო აქტებიდან მომდინარეობს და მისი დადგომა სამართლებრივ შედეგს იწვევს; პოლიტიკური, რადგანის პოლიტიკურ კონტექსტს უკავშირდება.¹⁶⁸

¹⁶⁴ იზორია ლ, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 20.

¹⁶⁵ ლაუსონი კ., ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 151.

¹⁶⁶ Huber J. D., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, the American Political Science Review, Vol. 90, No. 2, 1996, 270.

¹⁶⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.

¹⁶⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 128.

მინისტრთა პასუხისმგებლობის პრინციპი გულისხმობს იმგვარ მმართველობის სისტემას, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის, კერძოდ კი, მისი ამერიკული ვარიანტის მკვეთრად კონტრასტულია. საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება, როგორც ავტონომიური ორგანოები, და არც ერთის გადაყენება არ ხდება. „პასუხისმგებელი“ მთავრობა კი იურიდიულად და კონსტიტუციურად არაავტონომიური ორგანოა, იქმნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ანგარიშვალდებულია მის წინაშე და შეიძლება გადაყენებული იქნეს კიდევ ამ უკანასკნელის მიერ. ის, თუ როგორ განახორციელებს თავის ძალაუფლებას პრაქტიკაში კონსტიტუციურად პრივილეგირებული საკანონმდებლო ხელისუფლება, დამოკიდებულია საპარლამენტო მმართველობის ვარიაციებზე, ერთსა და იმავე საპარლამენტო სისტემაში კი — პოლიტიკური პარტიების სტრუქტურასა და ორგანიზაციაზე.¹⁶⁹

პასუხისმგებლობის იდეას აქვს კონსტიტუციური სუბორდინაციის მნიშვნელობაც. ეს იურიდიული, პოლიტიკური და მორალური პასუხისმგებლობის ერთობლიობაა, რომელიც მთავრობის წევრებზე ვრცელდება ინდივიდუალურად და კოლექტიურად. ინგლისელი მეცნიერი დისეი 1885 წელს აღნიშნავდა, რომ მინისტრის პასუხისმგებლობა გულისხმობს იურიდიულ პასუხისმგებლობას მის მიერ განხორციელებულ აქტებზე. თუმცა, დროთა განმავლობაში ცალკეული მინისტრების იურიდიულმა პასუხისმგებლობამ იმპიჩმენტის სახით, დაკარგა აქტუალობა და წინ წამოინა მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის საკითხი. კაბინეტი შედგება წევრებისგან და თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია მთლიანად კაბინეტი. თანამედროვე პირობებში კოლექტიური პასუხისმგებლობა უფრო მნიშვნელოვანი გახდა, ვიდრე ცალკეული მინისტრების. თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია კაბინეტი. ამასთან, კოლექტიური პასუხისმგებლობა იცავს ცალკეულ მინისტრს უარყოფითი დამოკიდებულებისგან და, გარკვეულწილად, არაპოპულარული მინისტრების დაცვის საშუალებასაც კი წარმოადგენს.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 3.

¹⁷⁰ იქვე, 3-4.

2. საპარლამენტო სისტემის სახეები და პარლამენტარიზმის კონცეფციები

საპარლამენტო სისტემის ფუნქციონირება იმდენად განსხვავებულია, რამდენი საპარლამენტო სისტემაც არსებობს და დაკავშირებულია აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოს შორის განსხვავებული ტიპის კავშირების არსებობასთან. საპარლამენტო სისტემის სამი ძირითადი სახის გამოყოფა შეიძლება: ერთი უკიდურესი ფორმა, როგორცაა, ინგლისური ტიპის პრემიერიზმი ან კაბინეტის სისტემა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ძალადობრივად ბატონობს პარლამენტზე; მეორე უკიდურესი ფორმა — ფრანგული (მესამე და მეოთხე რესპუბლიკა) ასამბლეის მთავრობა, სადაც მართვა თითქმის შეუძლებელია; შუალედური ფორმულა — პარტიის მიერ კონტროლირებადი პარლამენტარიზმი.¹⁷¹

2.1. დუალისტური და მონისტური მოდერება

საპარლამენტო სისტემის განვითარების ადრეულ ეტაპზე მთავრობა ორმაგი — პარლამენტისა და სახელმწიფოს მეთაურის — ნდობით სარგებლობდა და, შესაბამისად, პასუხისმგებელი იყო ორივეს წინაშე. თუმცა მთავრობას ჯერ სახელმწიფოს მეთაური ადგენდა. პარლამენტი და მეფე თანაბარ ძალას წარმოადგენდნენ. მეფე პასუხისმგებლობა-დათხოვნის მეშვეობით აგვარებდა კონფლიქტს პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. დუალისტურ სისტემაში კაბინეტი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს აკავშირებს. ამ შემთხვევაში არსებობს „ორი ხელისუფლება და სამი ორგანო“.¹⁷²

XIX საუკუნიდან დუალისტური მოდელი უკან იხევს. სისტემა საპარლამენტო უმრავლესობასა და მისგან შემდგარ მთავრობას

¹⁷¹ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 101.

¹⁷² ლოვოვ ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 34-45.

შორის წონასწორობის დამყარებისკენ მიდის. მონისტური თეორიით, პარლამენტარიზმის ერთადერთი კრიტერიუმია სამთავრობო პასუხისმგებლობა. მთავრობა პასუხისმგებელია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, სახელმწიფოს მეთაურს კი მხოლოდ ნეიტრალური, საარბიტრაჟო ძალაუფლება აქვს. ინგლისში ასეთი კონსტრუქცია 1834 წლიდან დამყარდა, საფრანგეთში 1877 წლიდან. ორ მსოფლიო ომს შორის პერიოდში პარლამენტარიზმი ძირითადად მონისტური ფორმით ან განახლებული დუალიზმით ჩამოყალიბდა.¹⁷³ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ კი თითქმის ყველა სახელმწიფომ მონისტური კონსტიტუცია მიიღო. მონისტური სისტემებია გერმანიაში, შვედეთში, იაპონიაში, ესპანეთში. გერმანიაში სახელმწიფოს მეთაური — პრეზიდენტი გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, ის მხოლოდ მთავრობის ფორმირებაში და მთავრობის გადაყენების პროცედურებში იღებს მონაწილეობას. შვედეთში სახელმწიფოს მეთაურს ეს უფლებამოსილებებიც კი არ აქვს, მთავრობის ფორმირებას მეფისგან დამოუკიდებლად პარლამენტი ახორციელებს. ამ მხრივ, შვედეთი და იაპონია ყველაზე რადიკალურად მონისტური სახელმწიფოებია.¹⁷⁴

2.2. განახლებული დუალიზმი ანუ ნახევრად საპრეზიდენტო

ფილიპ ლოვო თავის „პარლამენტარიზმში“ გამოყოფს ფორმალურად დუალისტურ სახელმწიფოებს, სადაც შენარჩუნებულია მხოლოდ დუალისტური ფორმა და იმ ქვეყნებს, სადაც სახელმწიფოს მეთაური ქმედითად ასრულებს აღმასრულებელი ხელისუფლების გარკვეულ უფლებამოსილებას. ფორმალურად, დუალისტური ფასადი აქვს დიდ ბრიტანეთს და სხვა მონარქიებს, გარდა შვედეთის, იაპონიისა და ესპანეთისა. მაგალითად, ნიდერლანდის კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეადგენს მეფე და მინისტრები, ანუ, ფორმალურად, მეფე კვლავ მიკუთვნებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებას, თუმცა ქმედითი ფუნქციები ნაკლებად აქვს. ლოვო მეორე კატეგორიის დუალისტურ სახელმწიფოებად მოიხსენიებს

¹⁷³ იქვე, 36-43.

¹⁷⁴ იქვე, 153.

იმ ქვეყნებს, სადაც მთავრობას ორმაგი ნდობა სჭირდება როგორც პრეზიდენტისგან, ისე პარლამენტისგან.¹⁷⁵ პრეზიდენტი აქ პარლამენტის თანასწორ სიბრტყეზე დგას. ის სისტემები, სადაც მთავრობას ორმაგი ნდობა სჭირდება, თანამედროვე მეცნიერთა ნაწილის მიერ მოხსენიებულია, როგორც საპარლამენტო სისტემა ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლებით,¹⁷⁶ ხოლო უმეტესი ნაწილი მას საპარლამენტო მმართველობისგან ცალკე გამოყოფს. კერძოდ, ცნობილმა მეცნიერმა დიუვერჟემ მას ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა უწოდა¹⁷⁷, რაც ლიტერატურაში ხშირად შერეული მმართველობის მოდელადაცაა ცნობილი. ეს სისტემა მოიცავს როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო სისტემის ელემენტებს. რამდენადაც თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი მას მმართველობის დამოუკიდებელ ფორმად მიიჩნევს, აღნიშნულ მოდელში პასუხისმგებლობის საკითხები ცალკე იქნება განხილული.

3. სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო სისტემაში

საპარლამენტო სისტემა ერთმანეთისგან მიჯნავს სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. სახელმწიფოს მეთაურს აქვს მხოლოდ ფორმალური, ცერემონიული და, ასევე, სარეზერვო კომპეტენციები. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური არის „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი.¹⁷⁸ სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი, მონარქი) სახელმწიფოს ერთიანობის, ერთგულების და ხალხის წარმომადგენლობის სიმბოლოა. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და

¹⁷⁵ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 34-45.

¹⁷⁶ Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Final opinion on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia, No. 543/200, CDL-AD (2010) 028.

¹⁷⁷ Duverger M., A New Political System Model: Semi-Presidential Government, European Journal of Political Research, Vol.8, No.2, 1980.

¹⁷⁸ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 17.

საგარეო ურთიერთობებში, არის ნეიტრალური არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის.¹⁷⁹ იგი გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, მისი ფუნქცია არაა სახელმწიფოს გაძღოლა. იგი არ მონაწილეობს მთავრობისა და პარლამენტის ყოველდღიურ საქმიანობაში, რის გამოც დაცულია საპროტესტო ტალღისგან, აღნიშნული მას პოლიტიკური კრიზისების დროს ნეიტრალური არბიტრის როლის შესრულების შესაძლებლობას აძლევს.¹⁸⁰

საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელში პრეზიდენტის არჩევა პარლამენტის მიერ ხორციელდება, თუმცა ეს არ არის ამ მოდელის პრინციპული ნიშანი. პრეზიდენტის არჩევის განსხვავებული ვარიანტებიც გვხვდება, როდესაც არჩევნებში ტერიტორიული წარმომადგენლობაც ჩართულია. სახელმწიფოს მეთაურის ცდუნება შეიჭრას კაბინეტის კომპეტენციაში დიდია საპარლამენტო სისტემაში. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს წარსულში პოლიტიკური კარიერა ჰქონდა. საპარლამენტო სისტემა ცდილობს ეს რისკი მინიმუმამდე დაიყვანოს, რამდენადაც პრეზიდენტს არ აძლევს უფლებას, "ნაგულისხმევი" ძალაუფლება მიიღოს ხალხის მიერ პირდაპირი არჩევის გზით. ამიტომ, როგორც წესი, საპარლამენტო სისტემაში პარლამენტი ირჩევს პრეზიდენტს.¹⁸¹

უკიდურესად მნიშვნელოვანი პრეროგატივები, რომელიც სახელმწიფოს პირველ პირს ეკუთვნოდა, მთავრობის მეთაურის ხელში გადავიდა.¹⁸² მისი ნებისმიერი აქტი უნდა იყოს კონტრასიგნირებული მთავრობის მიერ, რითაც სახელმწიფოს მეთაურის აქტზე პასუხისმგებლობას მთავრობა იღებს.¹⁸³ პრეზიდენტს არ შეუძლია რა საკუთარი დამოუკიდებელი პოლიტიკის გატარება, მისი აქტები ყოველთვის უნდა იყოს მთავრობის მიერ მონონებული და შეთანხმებული. თუმცა, აღნიშნული პრეზიდენტს არ უსპობს „სა-

¹⁷⁹ იქვე, 70.

¹⁸⁰ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 156.

¹⁸¹ Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edition, Yale University Press, 2012, 141.

¹⁸² პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 219.

¹⁸³ იქვე, 220.

თათბირო ხმის“ უფლებას. ხელმოწერამდე პრეზიდენტს შეუძლია გამოთქვას საკუთარი აზრი აქტის მიზანშეწონილობაზე, მრავალ ქვეყანაში შეუძლია კიდევ მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონის კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მოტივით.¹⁸⁴

პრეზიდენტი არ სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლებით. მისი უფლებამოსილებები ძირითადად ეხება დანიშვნებს, დაჯილდოებას, შეწყალებას. იგი ყოველწლიურად არ მიმართავს პარლამენტს. პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილების განსხვავებული ვადები გამორიცხავს პრეზიდენტის არჩევისა და მთავრობის ფორმირების დამთხვევას.

პრეზიდენტი საპარლამენტო რესპუბლიკაში მიიჩნევა შეიარაღებული ძალების მეთაურად. თუმცა, თავდაცვის სფეროშიც პრეზიდენტის აქტები საჭიროებს კონტრასიგნაციას. მთავარსარდლობის უფლებას გერმანიის კონსტიტუცია ფედერალურ პრეზიდენტს ფორმალურადაც არ ანიჭებს. გერმანიის ძირითადი კანონის თანახმად, გერმანიის შეიარაღებულ ძალებს ხელმძღვანელობს თავდაცვის ფედერალური მინისტრი. თავდაცვის მდგომარეობის გამოქვეყნების მომენტიდან კი შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა გადაეცემა ფედერალურ კანცლერს.

ფორმალურად პრეზიდენტი მონაწილეობას იღებს მთავრობის ფორმირებაში, მაგრამ იგი დამოუკიდებლად ვერ მოქმედებს და მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის ნების გამტარებელია. პარტიული სიჭრელის შემთხვევაში პრეზიდენტის როლი იზრდება.

საპარლამენტო სისტემაში, როდესაც პარლამენტი და მთავრობა ვერ ახერხებს შეთანხმებულ მოქმედებას, წარმოიქმნება საპარლამენტო კრიზისი, რომელიც უნდა გადაიჭრას მთავრობის გადაყენებით ან პარლამენტის დათხოვნით. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება კი პრეზიდენტის პრეროგატივაა. მაგალითად, იტალიაში, როდესაც პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს კაბინეტს, ეს უკანასკნელი უნდა გადადგეს. მაგრამ შესაძლოა, რესპუბლიკის პრეზიდენტმა არ მიიღოს კაბინეტის გადადგომა და დაითხოვოს პარლამენტი, თუ ფიქრობს, რომ შეუძლებელია ახალი კაბინეტის ჩამოყალიბება, რომელსაც პარლამენტის ნევრთა უმრავლესობა დაუჭერს მხარს. პრეზიდენტის ამ კომპეტენციებს ახორციელებს დამოუკიდებლად, სხვა კონსტიტუციური ორგანოს

¹⁸⁴ იქვე, 160-161.

თანხმობის გარეშე, თუმცა, ამ უფლებამოსილებების გამოყენებას ნინ უძღვის კონსტიტუციით განსაზღვრული გარემოებების დადგომა.¹⁸⁵

სახელმწიფოს მეთაურს პასუხისმგებლობა არ ეკისრება. ეს წესი გამომდინარეობს მონარქიებში ჩამოყალიბებული ტრადიციული აზრიდან, რომ „მეფეს არ შეუძლია ბოროტების ჩადენა“. ეს პრინციპი გახდა მინისტრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის წამოჭრის, შემდგომში კი სახელმწიფოს მეთაურის ძალაუფლების მინისტრებზე გადმოსვლის საფუძველი. „მინისტრების დამოუკიდებლობა მათი პასუხისმგებლობის პირობაა“.¹⁸⁶ სახელმწიფოს მეთაურის პასუხისმგებლობა მხოლოდ სამართლებრივ ქრილში შეიძლება წარმოიშვას. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის ფორმას იმპიჩმენტი წარმოადგენს, რომლის ინიცირების საფუძველი იურიდიული გარემოებებია. შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაში პასუხისმგებლობა და ძალაუფლება ერთმანეთთან თანხვედრაშია. აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ძალაუფლებას ფლობს მთავრობა, პრეზიდენტი კი ფორმალური ფიგურაა, შესაბამისად, პასუხისმგებელია მთავრობა და არა პრეზიდენტი.

საპარლამენტო სისტემების ანალიზისას მეცნიერები უგულვებლყოფენ სახელმწიფოს მეთაურის როლს. შეუძლებელია მონარქები და საპარლამენტო რესპუბლიკაში მათი „მემკვიდრე“ პრეზიდენტები მხოლოდ წარსულის გადმონაშთი იყოს. საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის როლი მხოლოდ დეკორატიული რომ იყოს, სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის როლების გამიჯვნა აზრს დაკარგავდა. ეს-

¹⁸⁵ Frison-Roche F., *Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (former Yugoslavian Republic of Macedonia), Semi-Prezidentialism in Central and Eastern Europe*, Edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 106.

¹⁸⁶ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 80.

პანეთში 1981 წლის მშვიდობის შენარჩუნებაში გადამწყვეტი როლი მონარქმა შეასრულა.¹⁸⁷

თავის ნაშრომში „ინგლისის კონსტიტუცია“ ბაჯეთი ხატოვნად აღწერს სახელმწიფოს მეთაურის მნიშვნელობას. ავტორი ინგლისის კონსტიტუციაში გამოჰყოფს კონსტიტუციის „ეფექტიან“ და „დიდებულ“ ელემენტებს. „ეფექტიან“ ელემენტში იგი მოიაზრებს კაბინეტს, რამდენადაც მას აქვს რეალური პოლიტიკის გატარების უფლება, ხოლო კონსტიტუციის „დიდებულ“ ელემენტად კი მიიჩნევს მონარქს, რომელიც ქმედითი ფუნქციების მცირე ჩამონათვალთ სარგებლობს. ბაჯეთის აზრით, აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ ეს უკანასკნელი ნაკლებად მნიშვნელოვანია ან ზედმეტია. პირიქით, მას ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს ეროვნული ერთობის განმტკიცებისა და სიმბოლიზებისთვის. ავტორის აზრით, სახელმწიფოს მეთაურისთვის ადვილია განასახიეროს კონსტიტუციის „დიდებული“ ფუნქციები, თუ „ეფექტიანი“ ფუნქციების შესრულების ვალდებულება სხვას აკისრია; ხოლო თუ სახელმწიფოს მეთაური ვალდებულია კონსტიტუციის „ეფექტიანი“ ფუნქციებიც აღასრულოს, იგი ვეღარ შეძლებს ერის წარმომადგენლობას; ის მხოლოდ იმათი წარმომადგენელი იქნება, ვინც მის საქმიანობას უჭერს მხარს. ეს არის იმ სახელმწიფოთა ფუნდამენტური პრობლემა, სადაც სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის პოზიციები გაერთიანებულია.¹⁸⁸

4. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ტიპები

მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის საქმიანობასაც წარმართავს მთავრობის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი, კანცლერი და სხვ.). მთავრობა არის კოლექციური აღმასრულებელი ხელისუფლება. საპარლამენტო სისტემა აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის არჩევაზე შეზღუდვას არ აწესებს. ამ თვალსაზრისით, თუ პარლამენტის

¹⁸⁷ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 46.

¹⁸⁸ Bogdanor V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, 1997, 62.

მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეუზღუდავად იყოს ხელისუფლებაში. საპრეზიდენტო და შერეულ სისტემებში პრეზიდენტის ხელმეორედ არჩევაზე, ჩვეულებისამებრ, შეზღუდვებია დაწესებული.¹⁸⁹

მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებისა და დელეგირებული კანონმდებლობის გამოცემის უფლებით.¹⁹⁰

მთავრობის მეთაურსა და კაბინეტის წევრებს შორის სხვადასხვანაირი კავშირი შეიძლება არსებობდეს, ესენია: ა) პირველი უთანასწორობზე მაღლა; ბ) პირველი უთანასწორობა შორის; გ) პირველი თანასწორობა შორის.¹⁹¹

პირველი უთანასწორობზე მაღლა — ეს არის მთავარი აღმასრულებელი პირი, რომელიც პარტიის ლიდერია, რთულია მისი გადაყენება პარლამენტის წევრების მიერ, იგი კაბინეტის წევრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს თავისი სურვილისამებრ.¹⁹² მთავრობის გადაწყვეტილებები მხოლოდ ფორმალურადაა კოლექტიური, რადგან პრემიერ-მინისტრის ნება განმსაზღვრელია. თუ პრემიერ-მინისტრის მიერ შერჩეული მინისტრები მის პოლიტიკას მხარს არ უჭერენ, იგი მათ თავისი მომხრე მინისტრებით შეცვლის.¹⁹³ ასეთად შეიძლება მიჩნეული იქნეს ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი, რომელიც რეალურად მართავს მთავრობას, თავისუფლად ნიშნავს და ათავისუფლებს „დაქვემდებარებულ“ მინისტრებს. პრემიერ-მინისტრი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ქმედითუნარიანი მეთაური და „არჩეული მონარქი“. მას შეუძლია განსაზღვრულ სფეროებში შემავალი საკითხები კაბინეტს წარუდგინოს განსახ-

¹⁸⁹ Carey J.M., *Presidential versus Parliamentary Government*, in: *Handbook of New Institutional Economics*, Edited by C. Ménard, Berlin, 2008, 109.

¹⁹⁰ მეღვინე თ., მახარაძე თ., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 53.

¹⁹¹ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997, 102-103.

¹⁹² იქვე.

¹⁹³ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99, 212.

ილველად, მაგრამ გადაწყვეტილების მიღება მისი პრეროგატივაა.¹⁹⁴

„პირველი უთანასწოროებს შორის“ შეიძლება არ იყოს პარტიის ლიდერი, მაგრამ მას მაინც ნდობის უბრალო კენჭისყრით ვერ გადააყენებენ და თანამდებობას ინარჩუნებს მაშინაც, როცა მისი კაბინეტის წევრები იცვლებიან. მას შეუძლია მოხსნას მინისტრები, მაგრამ მინისტრებს არ შეუძლიათ მოხსნან ის. ასეთ სისტემად შეიძლება დახასიათდეს გერმანული საპრემიერო სისტემა. გერმანიის კანცლერი ნაკლებად პრივილეგიებული ფიგურაა ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრთან შედარებით. თუმცა, ის მაინც არის პირველი უთანასწოროებს შორის.¹⁹⁵ აღნიშნული გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ პარლამენტი ნიშნავს მხოლოდ კანცლერს და არა მთელ მთავრობას, როგორც ეს უმეტეს საპარლამენტო სისტემებშია. ეს არის პროცედურა, რომელიც აყალიბებს პრემიერ-მინისტრის მთავრობის სხვა წევრებზე მაღლა ყოფნას. მის სტატუსს ასევე განამტკიცებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.¹⁹⁶

უმეტეს საპარლამენტო სისტემაში პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის, *Primus Inter Pares*. „პირველი თანასწორთა შორის“ სისტემაში პრემიერ-მინისტრი თავისი კაბინეტის წევრებთან ერთად კარგავს თანამდებობას. სამთავრობო გუნდში ის იღებს „განსაზღვრულ“ მინისტრებს, და მათზე მცირე კონტროლის შესაძლებლობას ფლობს.¹⁹⁷ მთავრობა გადაწყვეტილებებს მართლაც კოლექტიურად იღებს. პრემიერ-მინისტრს მინისტრებისათვის მითითებების მიცემის უფლება არა აქვს.

საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა საპარლამენტო გზით ყალიბდება. პარლამენტი ირჩევს ან ამტკიცებს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს. პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების დანიშვნა სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივაა, მაგრამ ეს ფორმალურ ხასიათს ატარებს. პარლამენტი მხოლოდ მინისტრთა კაბი-

¹⁹⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 322.

¹⁹⁵ Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, 2nd edition, New York, 1997, 103.

¹⁹⁶ იქვე, 106-107.

¹⁹⁷ იქვე, 103.

ნეტის ფორმირებას როდი ახდენს, უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ პარლამენტზე არსებითად არის დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება.¹⁹⁸

5. საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა, როგორც მთავრობის ფუნქციონირების საფუძველი

მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. პასუხისმგებლობის იდეა ის არის, რომ მთავრობა ნებისმიერ დროს უნდა სარგებლობდეს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით, მისი შექმნის დღიდან შემდგომი ფუნქციონირების ყველა ეტაპის ჩათვლით. ეს სისტემის ქვაკუთხედაა, რომლითაც აიხსნება სისტემის ყველა დანარჩენი მექანიზმი.

განასხვავებენ ნდობის გამოცხადებაზე უარისა და უნდობლობის ვოტუმის ფორმებს. ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა ხდება მაშინ, როდესაც მთავრობა ნდობის საკითხს თვითონ აყენებს პარლამენტის წინაშე იმ აქტის მიღებასთან დაკავშირებით, რომელსაც ის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. თუ მთავრობა აღმოაჩენს, რომ მნიშვნელოვანი კანონპროექტის მიმართ საპარლამენტო უმრავლესობას დათქმები აქვს, მთავრობამ შეიძლება დასვას თავისი არსებობის საკითხი. ეს უფრო მთავრობის ზენოლის საშუალებაა, ვიდრე მისი პასუხისმგებლობის ფორმა.¹⁹⁹ თუ პარლამენტი კანონპროექტს მხარს არ დაუჭერს, მაშინ პარლამენტში მთავრობის მიმართ უნდობლობის პროცედურა იწყება.

უნდობლობის ვოტუმის პროცედურას კი პარლამენტი აღძრავს მთავრობის მიმართ. უნდობლობის ვოტუმის კენჭისყრაზე დაყენებით პარლამენტს შეუძლია საკუთარი პოლიტიკური ნება განახორციელებინოს მთავრობას. მაგრამ უნდობლობის ვოტუმი ძალიან სახიფათოა. ანდრამ შაიოს სიტყვებით, ეს არის ბომბი, რო-

¹⁹⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.

¹⁹⁹ პაკტი პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 221.

მელიც (თუ მას ახალი არჩევნების დანიშვნაც მოჰყვა) მის ამწყობ ინჟინრებს შეიძლება ხელში აუფეთქდეთ.²⁰⁰ უნდობლობის პროცედურის შედეგია მთავრობის გადადგომა და ახალი მთავრობის ფორმირება, ან პარლამენტის დათხოვნა და ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. ამ შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანო მთავრობაზე ზემოქმედებს. პარლამენტარებს შეუძლიათ აიძულონ მთავრობა გადადგეს, ვინაიდან იწუნებენ მის პოლიტიკას. ძირითადად ასეთი ინიციატივა ოპოზიციის მხრიდან მოდის იმ იმედით, რომ მას უმრავლესობის ნაწილიც შეუერთდება.²⁰¹

განასხვავებენ უნდობლობის დესტრუქციულ და კონსტრუქციულ ვოტუმს. მემკვიდრის განსაზღვრის გარეშე მთავრობის გადაყენება დესტრუქციულ უნდობლობის ვოტუმს წარმოადგენს. კონსტრუქციული ვოტუმი კი გულისხმობს უნდობლობის პროცესის ინიცირებისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ერთდროულად დასახელებას. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობას, რადგან არ რჩება ხელისუფლების ვაკუუმი — მას ახალი თანამდებობის პირი მაშინვე იკავებს. განასხვავებენ კოლექტიურ უნდობლობის ვოტუმს პრემიერ-მინისტრის ან მთელი მთავრობის წინააღმდეგ და უნდობლობის ვოტუმს ცალკეული მინისტრის წინააღმდეგ.²⁰²

აღსანიშნავია, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია საყოველთაო არჩევნებით არჩეული პალატის წინაშე, გამონაკლისის სახით, პალატების წინაშე, ხოლო დათხოვნა გამოიყენება მხოლოდ საყოველთაო არჩევნებით არჩეული პალატის მიმართ.²⁰³ თუ ასამბლეა ორპალატიანია, ასეთ შემთხვევაში ის, როგორც წესი პასუხისმგებელია ქვედა პალატის წინაშე. საპარლამენტო სისტემაში ბიკამერული პასუხისმგებლობა არსებობს მაშინ, როდესაც მმართველ-

²⁰⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.

²⁰¹ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 221.

²⁰² გაული, ვ, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), თბილისი, 2002, 154.

²⁰³ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 222-223.

მა კოალიციამ უნდა მიიღოს ორივე პალატის ნდობა. ორმაგი პასუხისმგებლობა დასავლეთ ევროპაში არსებობს მხოლოდ იტალიაში, ასევე არსებობდა ბელგიაში 1995 წლამდე და შვედეთში — 1970 წლამდე.²⁰⁴ თანაბარი ძალის ბიკამერალური სისტემა ასევე არსებობს ავსტრალიაში.²⁰⁵

6. ნდობის გამოცხადება მთავრობის ფორმირებისას

უპირველეს ყოვლისა, მთავრობის ნდობის საკითხი წამოიჭრება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც, თავის მხრივ, დღის წესრიგში დგება პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის, ძველი მთავრობის გადაყენების ან პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემდეგ. საპარლამენტო სისტემაში, როგორც წესი, მთავრობის ფორმირების პროცესში პირველ ნაბიჯს სახელმწიფოს მეთაური დგამს. თუმცა პრეზიდენტის როლიამ საკითხების გადაწყვეტაში დამოკიდებულია იმაზე, საპარლამენტო სისტემა დუალისტურია თუ მონისტური, დუალიზმი ფორმალურია თუ ქმედითი.

მთავრობის ფორმირების პროცესი მოიცავს ფორმალურ დებულებებსა და უამრავ არაფორმალურ წესს. კონსტიტუციური წესები ხშირად არ ასახავს იმას, თუ როგორ ფორმირდება მთავრობა პრაქტიკაში. კონსტიტუციური და სამართლებრივი წესები, რომლებიც განსაზღვრავს მთავრობის ფორმირებისა და ფუნქციონირების საკითხებს, ძირითადად ეხება სახელმწიფოს მეთაურის როლს ამ პროცესში, პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას, ნდობის დაკარგვის შემთხვევაში მთავრობის გადადგომის ვალდებულებას, მთავრობის უფლებამოსილებას დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო, აგრეთვე, არჩევნებს შორის მაქსიმალურ პერიოდს.²⁰⁶ ზოგიერთი იურიდიული წესი კი

²⁰⁴ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., Bicameralism and Government Formation, *Quarterly Journal of Political Science*, 2007, N2(3), 228.

²⁰⁵ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 185.

²⁰⁶ Laver M. J., Schofield N., *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, 1990, ნიგნიდან: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, editor Herbert Döring, Frankfurt, 1995, 123.

პრაქტიკაში ყოველთვის ირღვევა. მაგალითად, სახელმწიფოს მეტაურის ჩართულობა.

6.1. სახელმწიფოს მეტაურის როლი მთავრობის ფორმირების პროცესში

სახელმწიფოს მეტაურის ემპირიული ჩართულობა მთავრობის ფორმირების პროცესში ხშირად კონსტიტუციური წესებისგან ძალზედ განსხვავებულია. საპარლამენტო მონარქიების უმეტესობაში კონსტიტუცია მონარქს ანიჭებს მთავრობის წევრების დანიშვნისა და გადაყენების უფლებამოსილებას. პრაქტიკაში დემოკრატიულმა ნორმებმა კი მონარქები აიძულა ეს უფლებამოსილებები გადაეცა სხვა პირებისთვის, პირველ რიგში, კი, მმართველი პარტიის ლიდერებისთვის. თუმცა, კონსტიტუციურ მონარქიებში, როგორცაა ნიდერლანდები, ბელგია და დანია, მონარქების „სცენის მიღმა“ გავლენა მხედველობაშია მისაღები, განსაკუთრებით მთავრობის ფორმირების (სახელმწიფოს მეტაურის მიერ არჩეული პარტია ან პარტიის ლიდერი მთავრობის ფორმირების მიზნით) და ინფორმირების (როგორც წესი, ყველა პარტიისთვის მისაღები პოლიტიკოსი) დასახელების დროს.²⁰⁷

იურიდიულად, დიდი ბრიტანეთის დედოფალს უფლება აქვს პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს ის, ვისაც მოისურვებს. უფრო მეტიც, იურიდიულად მას არ აქვს ვალდებულება დანიშნოს ვინმე ამ თანამდებობაზე. არ არსებობს იურიდიული ვალდებულება პრემიერ-მინისტრის მუდმივად არსებობისთვის. პრაქტიკაში კი, დედოფლის არჩევანი განისაზღვრება ჩვეულებებით, მან უნდა დანიშნოს პირი, რომელსაც შეუძლია მთავრობის ფორმირება და რომელიც მიიღებს თემთა პალატის ნდობას. ზოგადად ჩვეულება მკაფიოდ მიუთითებს, რომ პარტიის ლიდერი, რომელსაც აქვს თემთა პალატაში უმრავლესობის მხარდაჭერა, არის პრემიერ-მინისტრობის უდავო კანდიდატი.²⁰⁸ სტაბილური პოლიტიკური

²⁰⁷ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 123-125.

²⁰⁸ Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, 6th edition, Cambridge University Press, 2007, 356.

პირობების არსებობისას, დედოფალს პრემიერ-მინისტრის შერჩევაში დისკრეციული უფლებამოსილებები არ აქვს, მაგრამ შეიძლება წარმოიშვას ისეთი გარემოებები, რომელიც დედოფლის ინიციატივას მოითხოვს. მაგალითად, როდესაც პარტია ან კოალიცია შიდა უთანხმოების შედეგად დაიშალა, ან თემთა პალატაში ვერც ერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა უმრავლესობა და სიტუაცია ჩიხშია შესული. ასეთ მდგომარეობაში გარდაუვალია მონარქის ინიციატივა ინტერპარტიული მოლაპარაკებების დაწყების შესახებ.²⁰⁹

აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკების შემთხვევაშიც პრეზიდენტის რეალური გავლენაც ყოველთვის არ შეესაბამება კონსტიტუციურ წესებს.²¹⁰ ზოგადად, სახელმწიფოს მეთაურის გავლენა იზრდება, განსაკუთრებით პოლიტიკური კრიზისების პერიოდში, როცა მთავრობის ფორმირება ვერ ხერხდება.

6.2. მთავრობის ფორმირების ხანგრძლივობა

ერთი გამარჯვებული პარტიის გამოვლენის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირება ხდება სწრაფად და მარტივად. იქ, სადაც ასეთი პარტია არ ვლინდება, მთავრობის ფორმირება უფრო რთული და ამავე დროს მრავალი ალტერნატივით აღსავსე პროცესია. ასეთ შემთხვევაში პროცესი განპირობებულია არა იმდენად საარჩევნო შედეგით, არამედ ინსტიტუციური შეზღუდვებით, პროცესში მონაწილე თითოეული პირის მიზნებითა და რესურსებით. დიდ ბრიტანეთსა და საბერძნეთში ახალი მთავრობის ფორმირება ხდება ძალიან სწრაფად, საშუალოდ 4 და 8 დღე. საბერძნეთში ეს განპირობებულია კონსტიტუციური ჩანაწერით, რომლის თანახმადაც, პარტიის ლიდერს მთავრობის შესაქმნელად მიცემული აქვს 3 დღე. დანიასა და შვედეთში ფორმირების პროცესი იკავებს 2-დან 4 კვირამდე. იტალიაში 6-დან 8 კვირამდე. ბელგიასა და ნიდერლანდში ეს მოითხოვს საშუალოდ 8 კვირაზე მეტს (იხ., ცხრილი

²⁰⁹ Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007, 249.

²¹⁰ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by Herbert Döring, Frankfurt, 1995, 123.

N1).²¹¹ ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის პროგრამის შემუშავებისთვის მცირე დროა გამოყოფილი, რამდენადაც ძირითადი საკითხები ეტაპობრივად წყდება. ზოგიერთ ქვეყანაში კი ყველა საკითხი წინასწარ უნდა იყოს ნათელი, სანამ მთავრობა ნდობას მიიღებს. მთავრობის ფორმირებას ყველაზე ხანგრძლივ ვადას უთმობს ბელგია. ეს განპირობებულია პარტიების დახლეჩით. არცერთი პარტია არ გამოხატავს ერთიანი ბელგიის ინტერესებს, მხოლოდ ფლამინდრიული ან ფრანგული ნაწილის ინტერესებს ატარებს. შესაბამისად, მათ შორის კონსენსუსის მიღწევა რთულია. ყველაზე მცირე დროს უთმობს დანია. კანონმდებელს ურჩევნია კაბინეტის სწრაფი ფორმირება დასრულდეს თუნდაც დრამატული შედეგით შემდგომში, ვიდრე ელოდოს პარტიების უცნაურ კომბინაციებს.²¹²

ცხრილი N1.
მთავრობის ფორმირების ხანგრძლივობა დღეებში

ხანგრძლივობა (დღეები)	სახელმწიფო
39	ავსტრია
78	ბელგია
15	დანია
55	ფინეთი
22	საფრანგეთი
39	გერმანია
8	საბერძნეთი
50	ისლანდია
13	ირლანდია
52	იტალია
34	ლუქსემბურგი
76	ნიდერლანდი
30	ნორვეგია
4	პორტუგალია
24	შვედეთი
4	დიდი ბრიტანეთი

²¹¹ იქვე, 129.
²¹² იქვე, 144-145.

6.3. მთავრობის ფორმირების ეტაპები

ლუდვიგ დე ვინტერი თავის ნაშრომში — „პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების პროცესში“, მთავრობის ფორმირებას შემდეგ ეტაპებად ყოფს:

ა) კონსულტაციის ეტაპი²¹³

უმეტეს ქვეყნებში არჩევნების შემდეგ ან მთავრობის გადაყენების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურს აქვს პირველი ნაბიჯის გადადგმის უფლება. ამ მხრივ, ევროპაში გამოჩნდა შვედეთი. 1974 წლიდან რიკსდაგის სპიკერი ასახელებს ფორმეთერს.²¹⁴ შვედეთში მთავრობის ჩამოყალიბება მთლიანად რიკსდაგიდან მომდინარეობს სახელმწიფოს მეთაურის ყოველგვარი ჩარევის გარეშე²¹⁵, რამდენადაც მეფის კომპეტენციები არ ცდება წარმომადგენლობით როლს და იგი პარლამენტარიზმის ინსტიტუციური ჩარჩოს მიღმა დარჩენილი. იგივე წესი მოქმედებს იაპონიაში, სადაც იმპერატორი ფორმალურადაც არ მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში.

მთავრობის ფორმირების პროცესში პირველ ეტაპს წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის კონსულტაცია. კონსტიტუციური მონარქები ცდილობენ პირველადი ინფორმაცია მიიღონ მთავარი მოქმედი პირებისგან. რესპუბლიკებში, მაგალითად, გერმანიაში და საბერძნეთში პრეზიდენტები არ მართავენ წინასწარ კონსულტაციებს პრემიერ-მინისტრის დასასახელებლად. ეს არ ნიშნავს, რომ აქ არ ზრუნავენ პრეზიდენტის „წინდაუხედავ“ ნაბიჯებზე, უბრალოდ, პრაქტიკაში ეს პროცესი მარტივად წარიმართება. ყველაზე დიდი საპარლამენტო მხარდაჭერის მქონე პარტიის ლიდ-

²¹³ იქვე, 124.

²¹⁴ იქვე.

²¹⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

ერი სახელდება პრემიერ-მინისტრად. მეორე მხრივ, იტალიის პრეზიდენტი თავად მართავს კონსულტაციებს.²¹⁶

უმეტეს ქვეყნებში კონსულტაციებს გადიან პარტიის ლიდერებთან, ზოგიერთ ქვეყანაში — ყოფილ პრემიერ-მინისტრთანაც (და ვიცე პრემიერ-მინისტრთან), პალატების სპიკერებთან, ქვეყნის მთავარ სოციალურ-ეკონომიკურ ჯგუფებთან და საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესთანაც კი.²¹⁷ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესთან კონსულტაციის გავლახდება ლუქსემბურგში. (იხ. ცხრილი 2.)

ბ) „ფორმეტერის არჩევის პროცესი

კონსტიტუციურ მონარქიებში, როცა პრემიერ-მინისტრის განსაზღვრის პროცესი არც ისე ნათელია და რამდენიმე ალტერნატივის შესაძლებლობა არსებობს, ამ საკითხის მონარქის ჩაბმის გარეშე მოსაწესრიგებლად სპეციფიკური ინსტიტუციური მექანიზმი განვითარდა. ნიდერლანდებში, ბელგიასა და შვედეთში ნაკლებად დანიაში ასეთ შემთხვევებში მონარქი ნიშნავს ე.წ. „ინფორმეტერს“, როგორც წესი, ყველა პარტიისთვის მისაღებ პოლიტიკოსს. ის მონარქის სახელით იკვლევს სხვადასხვა კოალიციისა და კოალიციის მეთაურის — პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურების — დასახელების შესაძლებლობას. თუ დანიშნული ინფორმეტერი წარმატებული არაა, მონარქი ნიშნავს ახალს.²¹⁸ როგორც წესი, კონსტიტუციები ფორმეტერის არჩევის წესებზე დუმან, აღნიშნული ძირითადად ასახულია დაუნერგლ ადათებსა და ნორმებში. გამონაკლისია საბერძნეთი, რომლის კონსტიტუციაც პირდაპირ მიუთითებს, რომ პარტია, რომელიც აკონტროლებს ყველაზე დიდ საპარლამენტო ფრაქციას, ფორმეტერად უნდა აირჩეს.²¹⁹

²¹⁶ Winter D., *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 124-125.

²¹⁷ იქვე, 125.

²¹⁸ იქვე, 125-126.

²¹⁹ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., *A Structural Model of Government Formation*, *Econometrica*, Vol. 71, No.1, 2003,31.

გ) პრემიერ-მინისტრის ან „ფორმეტერის“ დასახელება

მას შემდეგ, რაც ინფორმეტერი პოტენციური კოალიციური პარტიების აზრებს მოისმენს, ის რჩევას აძლევს მონარქს სასურველი კოალიციის ფორმირებაზე, და კოალიციის „ფორმეტერის“ არჩევაზე. მონარქი ძირითად შემთხვევებში ამ რჩევას მიჰყვება, რამდენადაც მისი თავისუფლება ძლიერ შეზღუდულია.

გერმანიისა და საბერძნეთის პრეზიდენტები არ იყენებენ ინფორმეტერებს, მაგრამ მათი თავისუფლება პრემიერ-მინისტრის დასახელებლად შეზღუდულია კონსტიტუციური წესებით. მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტს არ უტოვებს თავისუფალ სივრცეს კანდიდატის ასარჩევად, რამდენადაც მან ფორმეტერად უნდა დაასახელოს პარლამენტის ყველაზე დიდი პარტიის ლიდერი, ხოლო თუ ის ვერ შეძლებს ფორმირებას, შემდეგ რიგით მეორე პარტიას ეძლევა შანსი და ა. შ.

პრემიერ-მინისტრის შერჩევაში ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტი უფრო მეტად მონაწილეობს, ვიდრე პრეზიდენტი. მაგალითად, გერმანიაში კანცლერის კანდიდატურა სახელდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, მაგრამ ფედერალური პრეზიდენტის ფორმალურად თავისუფალი შეთავაზება არ ზღუდავს ბუნდესთაგს, რომელსაც სურვილის შემთხვევაში შეუძლია ინიციატივის გამოჩენა. ბუნდესთაგს მხოლოდ იმის ვალდებულება აქვს, რომ პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატურაზე თავისი აზრი გამოთქვას. პრაქტიკაში ეს მხოლოდ საზეიმო ფორმალობაა, რეალურად პარტიები წყვეტენ კანცლერის წარდგენას. გათვალისწინებულია პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებული კანდიდატურის მარცხის შესაძლებლობა. ამიტომ, როდესაც ბუნდესთაგი არ ირჩევს პრეზიდენტის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატურას, მას საკუთარი კანდიდატის არჩევის უფლება აქვს. შეიძლება წარდგენილი იქნეს რამდენიმე კანდიდატურა, რომელთა შორისაც არჩევანი ბუნდესთაგმა უნდა გააკეთოს.²²⁰ იმავე საკითხთან მი-

²²⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 438.

მართებაში იტალიის პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურ როლს არ სჯერდება.²²¹

დ) მოლაპარაკებები მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებისთვის

მას შემდეგ, რაც მომავალი მთავრობის ლიდერი აირჩევა, მთავარ საკითხს მთავრობის ფორმირება წარმოადგენს. დანიაში, ლუქსემბურგში, შვედეთში, ესპანეთსა და დიდ ბრიტანეთში პრემიერ-მინისტრი ასახელებს მინისტრებს, მაგრამ კოალიციური მთავრობის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება თავის პარტიას ვერ სცდება.²²²

სხვა ქვეყნებში მოლაპარაკება მიმდინარეობს საპარლამენტო პარტიებთან ან კოალიციურ პარტიებთან, ზოგიერთ შემთხვევაში კი მათ გარეშე მიმდინარეობს. ბელგიის, ესპანეთის, იტალიის, შვედეთის, საბერძნეთის საპარლამენტო პარტიები მნიშვნელოვან ზეგავლენას არ ახდენენ მინისტრის პორტფელის განაწილებაზე.²²³

ე) ფორმირების შედეგების დადასტურება

ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტში მთავრობის ფორმალურ წარდგენამდე მოლაპარაკებაში ჩაბმული თითოეული პარტია ახდენს მოლაპარაკებების შედეგების რატიფიცირებას. ეს ხორციელდება პარტიის აღმასრულებელი ორგანოების, ან პარტიის კონფერენციის (სადაც პარტიის დელეგატები არიან წარმოდგენილი), ან პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიის წევრების მიერ.²²⁴

ვ) საპარლამენტო ინვესტიტურა

საპარლამენტო სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის ძირითადი მექანიზ-

²²¹ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Eded by H. Döring, Frankfurt, 1995, 126.

²²² იქვე, 132.

²²³ იქვე, 132.

²²⁴ იქვე, 132-134.

მიარის ნდობისა და უნდობლობის ვოტუმი, რაც პარლამენტს მთავრობის შეცვლის საშუალებას აძლევს.

ნორვეგიაში, დანიაში, დიდ ბრიტანეთში, ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდებში ფორმალურად ინვესტიტურის ვოტუმი არ მოითხოვება. მართალია, ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდებში ფორმალურად ინვესტიტურის ვოტუმი არ მოითხოვება, მაგრამ ნორმას წარმოადგენს ის, რომ მთავრობა უმრავლესობის მიერ უნდა იყოს მხარდაჭერილი და არა შეწყნარებული. ნიდერლანდებში ნდობა ივარაუდება, სანამ უნდობლობის ვოტუმის შედეგად საპირისპირო არ დამტკიცდება. იმ ქვეყნებს შორის, სადაც ფორმალურად ვოტუმი მოთხოვნილია, ფარდობითი უმრავლესობა საკმარისია ბელგიაში, იტალიასა და შვედეთში.

შვედეთში უნდა დამტკიცდეს, რომ აბსოლუტური უმრავლესობა არაა პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგი. 1974 წლის კონსტიტუციის თანახმად, რიკსდაგის თავმჯდომარე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს თავმჯდომარის მოადგილესთან და პარლამენტში შემავალ პარტიათა წარმომადგენლებთან კონსულტაციის შემდეგ. რიკსდაგმა ოთხ დღეში უნდა გამოთქვას აზრი თავმჯდომარის მიერ წარდგენილ კანდიდატურაზე, რომელიც მიღებულად მიიჩნევა, თუკი აღნიშნულის წინააღმდეგ ხმას არ მისცემს წევრების ნახევარზე მეტი. პრემიერ-მინისტრის დასანიშნავად არ არის აუცილებელი უმრავლესობის მიერ მის სასარგებლოდ ხმის მიცემა. მთავარია, აბსოლუტური უმრავლესობა არ გამოვიდეს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წინააღმდეგ. პრემიერ-მინისტრის სასარგებლოდ ითვლება გამოუცხადებელ და თავშეკავებულ დეპუტატთა ხმები.²²⁵ პრაქტიკაში ეს გულისხმობს იმას, რომ თავშეკავება ითვლება ნაგულისხმევ თანხმობად და, შესაბამისად, შეიძლება პრემიერ-მინისტრი უმცირესობის მიერაც აირჩეს.

მხოლოდ ესპანეთში (პირველ კენჭისყრაზე) და გერმანიაში (პირველ და მეორე კენჭისყრაზე) პრემიერ-მინისტრი უნდა აირჩიოს აბსოლუტურმა უმრავლესობამ.

ამ ქვეყნებისგან განსხვავებული რეგულაციაა იტალიაში. იტალიაში მთავრობის დანიშვნა კლასიკური პარლამენტარიზმის

²²⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

ფორმებს ექვემდებარება. მთავრობა უფლებამოსილების შესრულებას პრეზიდენტის მიერ მისი დასახელებისა და დაკომპლექტების შემდეგ იწყებს, პალატები კი შემდეგ უცხადებენ ნდობას. მთავრობის წევრები ფიცს დებენ რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინაშე. ამ მომენტიდან მთავრობა ჩამოყალიბებულად ითვლება და თავისი ფუნქციების შესრულებას იწყებს, თუმცა ნდობის მისაღებად პალატებს ჩამოყალიბებიდან 10 დღის ვადაში წარედგინება. ნდობა თანმიმდევრობით ორივე პალატამ უნდა გამოაცხადოს. საჭირო არაა კვალიფიციური უმრავლესობის მიღება. მთავრობას აქვს თუ არა გარკვეული ნდობა, ის მაინც ფლობს გარკვეულ უფლებებს. ნდობის გამოცხადებამდე განხორციელებული მთავრობის წინა ქმედებები ხელშეუხებელი რჩება.²²⁶

ჩვეულების თანახმად, დიდ ბრიტანეთში პრემიერ-მინისტრი თემთა პალატაში უმრავლესობაში მყოფი პარტიის ლიდერია. არჩევნების შემდეგ პრემიერ-მინისტრი არ აირჩევა, მას ნიშნავს დედოფალი, ვინაიდან ის ვალდებულია დაასახელოს გამარჯვებული პარტიის ლიდერი. პრემიერ-მინისტრს პრაქტიკულად ამომრჩევლები ირჩევენ. თუ პრემიერ-მინისტრი გადადგება, მისმა პარტიამ უნდა დაასახელოს ახალი ლიდერი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის პოსტს დაიკავებს.²²⁷

ბ) ვის ირჩევს პარლამენტი: პრემიერ-მინისტრს თუ მთავრობას?

შვედეთში პარლამენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო მთავრობის ფორმირებისას გადამწყვეტია პრემიერ-მინისტრის პოზიცია. იგი წარმოადგენს რიკსდაგის ნდობით აღჭურვილ პირს. მას უფლება აქვს დანიშნოს მთავრობის წევრები და წარადგინოს ისინი რიკსდაგში, რომელიც კაბინეტის შემადგენლობასთან დაკავშირებით თავის პოზიციას კენჭისყრით არ გამოხატავს.²²⁸

²²⁶ იქვე, 499-500.

²²⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 251.

²²⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 362.

გერმანიაში პარლამენტის ნდობის მოპოვება მხოლოდ კანცლერს სჭირდება და ბუნდესტაგის როლი მთავრობის მეთაურის არჩევით შემოიფარგლება. მინისტრების დანიშვნის, მათი პასუხისმგებლობისა და გათავისუფლების საკითხებს პარლამენტი კანცლერის მეშვეობით მოქმედებს. 64-ე მუხლის თანახმად, კანცლერი სახელმწიფოს მეთაურის თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს. ძირითადი კანონი კანცლერს ბუნდესტაგისთვის თავისი მთავრობის წარდგენის ვალდებულებისგან ათავისუფლებს. საჭირო არაა ნდობის ვოტუმზე კენჭისყრა.²²⁹ ასევე ესპანეთში კონგრესი ირჩევს მთავრობის თავმჯდომარეს. მთავრობის დანარჩენი წევრები კი ინიშნებიან და თავისუფლდებიან მეფის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით (ესპანეთის კონსტიტუციის მე-100 მუხლი). იტალიაში პარლამენტის ნდობის მისაღებად მთავრობის მთელი შემადგენლობის წარდგენა ხდება.

6.4. მთავრობის ფორმირების პოზიტიური და ნეგატიური წესი

ბერგმანი განასხვავებს პოზიტიურად ფორმულირებულ ფორმირების წესებსა და ნეგატიურად ფორმულირებულ წესებს.

ბერგმანის თანახმად, შეიძლება გამოიყოს სამი სახის პოზიტიური წესი:

1. სამთავრობო უმრავლესობა უნდა შედგებოდეს იმ პარტიის ან პარტიების კოალიციისგან, რომელსაც ადგილების აბსოლუტური უმრავლესობა უჭირავს;

2. მმართველმა პარტიამ ან მმართველმა კოალიციამ უნდა მიიღოს აბსოლუტური უმრავლესობის ნდობის ვოტუმი. ეს არის გერმანიის შემთხვევა, სადაც კანცლერობის კანდიდატმა პირველ ტურში უმრავლესობის მხარდაჭერა უნდა მიიღოს. წარუმატებლობის შემთხვევაში პარლამენტს შეუძლია წამოაყენოს თავისი კანდიდატურა და ის აირჩიოს აბსოლუტური უმრავლესობით. თუ კანდიდატურა ისევ ჩავარდა, მესამე ტურში ფარდობითი უმრავლესობაც საკმარისია. ესპანეთის წესები აბსოლუტურ უმრავლესობას მოითხოვს პირველ ტურში, ხოლო მეორე ტურში ფარდობითიც საკმარისია.

²²⁹ იქვე, 439-440.

3. ყველაზე სუსტი პოზიტიური წესი არის ფარდობითი უმრავლესობით მთავრობის დამტკიცება. ეს წესი მოქმედებს ბელგიაში, იტალიასა და საბერძნეთში. გარკვეულწილად ვრცელდება ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდზეც, რამდენადაც მთავრობა უნდა იყოს არა მხოლოდ შეწყნარებული, არამედ მხარდაჭერილიც პარლამენტის მიერ.²³⁰

ნეგატიური წესები არ მოითხოვს მთავრობის მიერ ნდობის პოზიტიურ ვოტუმს:

1. მმართველმა პარტიამ ან მმართველმა კოალიციამ უნდა მიიღოს ნდობის ვოტუმი, მაგრამ იმ კუთხით, რომ აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ უნდა მისცეს ხმა მთავრობის სანინალმდეგოდ. შვედეთში, სანამ კოალიცია უფლებამოსილების შესრულებას შეუდგება, ის აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ უნდა იქნეს შეწყნარებული.²³¹

2. მმართველ პარტიას ან მმართველ კოალიციას არ სჭირდება პარლამენტში ნდობის ვოტუმის მიღება, რადგან აქ საერთო ნაგულისხმევი ნდობის პრინციპი მოქმედებს. მთავრობა იქმნება და მუშაობას იწყებს ნდობის წინასწარი კენჭისყრის გარეშე, რაც „ნეგატიური“ პარლამენტარიზმის, უმცირესობის მთავრობის მოსვლის შესაძლებლობას იძლევა.²³² ეს წესი არსებობს სკანდინავიის 4 ქვეყანასა და დიდ ბრიტანეთში.

შედეგად, ნეგატიური წესი მიუთითებს, რომ მთავრობა უნდა იყოს აბსოლუტური უმრავლესობის მხრიდან მოწონებული მაშინ, როდესაც პოზიტიური წესები მოითხოვს სულ მცირე ფარდობითი უმრავლესობის მხრიდან მხარდაჭერას.²³³

²³⁰ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 135.

²³¹ იქვე, 136.

²³² ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბლისი, 2002, 362.

²³³ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 136.

6.5. მთავრობის ფორმირების პროცესის ჩაშლა

საპარლამენტო სისტემაში ხშირ შემთხვევაში თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას, ამას შეიძლება მოჰყვეს პარლამენტის ავტომატური დაშლა, ან ეს სახელმწიფოს მეთაურის დისკრეციას წარმოადგენს. მაგალითად, ესპანეთში, თუ პირველი კენჭისყრიდან ორი თვის მანძილზე ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოიპოვებს კონგრესის ნდობას, მეფე ორივე პალატას ითხოვს და ახალ არჩევნებს ნიშნავს, კონგრესის თავმჯდომარის ხელმოწერით. სავალდებულო დათხოვნას გამაფრთხილებელი ფუნქცია აქვს, ის მთავრობის დროულ ფორმირებას ისახავს მიზნად.²³⁴ ასევე შვედეთში, ჩიხში მოქცევის თავიდან ასაცი-ლებლად, „თუკი რიკსდაგი ოთხჯერ უარყოფს თავმჯდომარის წინადადებას, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის პროცედურა უნდა შეწყდეს და განიხილება მხოლოდ რიკსდაგში ახალი არჩევნების შემდეგ. თუ არჩევნები გათვალისწინებული არაა სამი თვის ვადაში, ინიშნება საგანგებო არჩევნები.“

გერმანიაში პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის ჩავარდნას მოსდევს ბუნდესტაგის წევრთა მეოთხედის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის კენჭისყრა. არჩევა როგორც პირველ, ისე მეორე შემთხვევაშიც აბსოლუტური უმრავლესობით ხდება პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის ჩავარდნიდან 14 დღის ვადაში. ამ ვადაში ბუნდესტაგი კენჭისყრების რაოდენობის ჩატარებაზე შეზღუდული არაა. თუ ვადა შედეგის მიღწევის გარეშე ამოიწურა, კანდიდატის ასარჩევად საკმარისია ფარ-დობითი უმრავლესობის მხარდაჭერა. მას შემდეგ რაც კანდიდატი ფარდობითი უმრავლესობით აიღებს ხმებს, პრეზიდენტი მას ნიშნავს კანცლერად ან ბუნდესტაგის დათხოვნას გადაწყვეტს.²³⁵ ამ შემთხვევაში დათხოვნა ავტომატური არაა, პრეზიდენტს აქვს დისკრეცია, თუ რომელი გადაწყვეტილება მიიღოს.

²³⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 558.

²³⁵ იქვე, 437.

	პატრიარქა	მთავრობა	მედიანა	საზოგადოებრივი	საფორმალური	სტრუქტურა	საბუნების
ფორმალური დამსახურებელი	პ	მ	მ	ს	პ	ს	ს
კონსულტაციები	+	+	+	+	—	—	—
კონსულტაციები შემდეგ პირებთან: ყოფილ პრემიერ-მინისტრთან	+	+	+	—	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება
პარტიის ლიდერთან	—	+	+	—	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება
საპარლამენტო პარტიის ლიდერთან	—	—	—	+	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება
შიდა ჯგუფებთან	—	+	+	—	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება
პარლამენტის თავმჯდომარესთან	—	+	+	—	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება
სასამართლო ხელისუფლებასთან	—	—	—	—	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება	არ გამ-ოიყენება
ინფორმაციის გამოყენება	—	+	+	—	—	—	—
პრემიერ-მინისტრის დამსახურებელი: სახელმწიფოს მეთაური	+	+	(+)	+	+	(+)	(+)
პარლამენტი	—	—	—	—	—	+	—
სპიკერი	—	—	—	—	—	—	—

ისლანდია	ირლანდია	იტალია	ბულგარეთი	ნიდერლანდი	ნორვეგია	პორტუგალია	პოლონეთი	შვედეთი	დიდი ბრიტანეთი
პ	პ	პ	პ	მ	მ	პ	პ	ს	მ
+	—	+	+	+	+	+	—	+	—
+	არ გამ-ოიყენებ ა	—	—	—	+	—	არ გამ-ოიყენება	—	არ გამ-ოიყენება
+	არ გამ-ოიყენებ ა	+	—	+	—	+	არ გამ-ოიყენება	—	არ გამ-ოიყენება
—	არ გამ-ოიყენებ ა	+	+	—	—	—	არ გამ-ოიყენება	+	არ გამ-ოიყენება
—	არ გამ-ოიყენებ ა	—	—	—	—	—	არ გამ-ოიყენება	—	არ გამ-ოიყენება
—	არ გამ-ოიყენებ ა	+	—	—	—	—	არ გამ-ოიყენება	+	არ გამ-ოიყენება
—	არ გამ-ოიყენებ ა	—	—	—	—	—	არ გამ-ოიყენება	—	არ გამ-ოიყენება
—	—	—	—	+	—	—	—	—	—
+	(+)	+	(+)	+	(+)	+	(+)	—	—
—	+	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	(+)	—

ცხრილი N2²³⁶

მთავრობის ფორმირების პროცედურა

მ = მონარქი, პ = პრეზიდენტი, ს = ქვედა პალატის სპიკერი;

"(+)" = ფორმალურად ჩაბმულია პროცესში, მაგრამ არა აქვს რეალური გავლენა; "+" = ფორმალურად ჩაბმულია პროცესში და აქვს ძლიერი ან ზომიერი გავლენა

შვეიცარია გამონაკლისია მთავრობის ფორმირების და მოხსნის პროცესისგან, რამდენადაც ეს შვეიცარიაში არ ხდება. პარლამენტარიზმის ადრეული ეტაპები

მთავრობის ფორმირებით არ სრულდება პარლამენტსა და მთავრობას შორის ნდობის ურთიერთობის გარკვევა. პარლამენტს შეუძლია ნებისმიერ დროს ექქევემ დააყენოს მთავრობის არსებობა და უნდობლობა გამოუცხადოს მას. აღნიშნული საკითხი პარლამენტარიზმის განვითარების სხვადასხვა ეტაპსა და სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად წყდება.

საპარლამენტო სისტემის ემპირიული განვითარების შედეგად ჩამოყალიბების გამო, სისტემა თავდაპირველად წინასწარ განსაზღვრული წესების გარეშე დაიწყო, რაც ხშირად სამთავრობო კრიზისებსა და არასტაბილურ მდგომარეობას იწვევდა.²³⁷ საპარლამენტო არასტაბილურობა განსაკუთრებით გავრცელებული იყო XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში. სწორედ ამ პერიოდში შეიძინა პარლამენტარიზმმა ყველაზე მეტად უარყოფითი მნიშვნელობა. არასტაბილურობის სინონიმიც კი გახდა.²³⁸ 1875-1914 წლების საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკაში 39 წლის განმავლობაში 48 მთავრობა გამოიცვალა. მეოთხე რესპუბლიკაში

²³⁶ ცხრილი 1 და ცხრილი 2 ეყრდნობა საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში მოცემულ მონაცემებსა და ლუდვიგ დე ვინტერის კვლევას „პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების პროცესში“ — Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995

²³⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 224.

²³⁸ იქვე, 104.

კიდევ უფრო დამძიმდა მდგომარეობა და თითოეული მთავრობის მოღვაწეობის ვადა დაახლოებით 6 თვემდე აღწევდა. მუდმივი კრიზისია ასევე იტალიაში 1946 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ.²³⁹

ამ გამოცდილებამ ათქმევინა ჯიოვანი სარტორის, რომ ეფექტიანი საპარლამენტო სისტემა არასდროსაა „წმინდა“ პარლამენტარიზმი, რომელიც სრულყოფილად განასახიერებს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს. პარლამენტარიზმი მუშაობს, როდესაც მას ფრთები აქვს შეკვეცილი. მისი აზრით, პარადოქსულია, მაგრამ რაც უფრო ნაკლებად „წმინდა“ საპარლამენტო მთავრობაა, მით უკეთ ფუნქციონირებს იგი.²⁴⁰

ტრადიციულ პარლამენტარიზმში, რომელიც უპირისპირდება „რაციონალიზებულ“ პარლამენტარიზმს, ინტერპელაცია სამთავრობო პასუხისმგებლობის დაყენების ნორმალური გზაა. ინტერპელაცია არის ერთი ან რამდენიმე პარლამენტარის მიმართვა ცალკეული მინისტრის ან მთელი მთავრობის მიმართ და მიზნად ისახავს დებატებს ძირითად პოლიტიკურ მიმართულებებზე. დებატების ბოლოს გათვალისწინებულია კენჭისყრა დღის წესრიგთან დაკავშირებით. დღის წესრიგი შეიძლება იყოს „უბრალო“ ან „მოტივირებული“. უბრალო ნიშნავს, რომ პარლამენტი აზრს არ გამოხატავს მთავრობის მიმართ, ხოლო მოტივირებულის შემთხვევაში დღის წესრიგი გამოხატავს ნდობას ან უნდობლობას.²⁴¹ დღის წესრიგში უნდობლობის შეტანას მოსდევს კენჭისყრა უნდობლობის გამოცხადებაზე. ინტერპელაციის ბოროტად გამოყენების უფლებამ გამოიწვია მათი შეზღუდვა ან საერთოდ ამოღება. კლასიკური ტიპის კონსტიტუციები მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენებას არ უქმნის დაბრკოლებას. ზოგიერთ საპარლამენტო რეჟიმში ის შეიძლება დადგეს ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით ნებისმიერი საშუალებით: კენჭისყრა უნ-

²³⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 224.

²⁴⁰ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 109.

²⁴¹ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 99.

დობლობაზე, კენჭისყრა გადავადდებაზე, კანონპროექტის უკუგდება, კრედიტზე უარის თქმა. ასე იყო საფრანგეთში III და IV რესპუბლიკების დროს. პასუხისმგებლობის სისტემატური დაყენება ინვეეს მთავრობის არასტაბილურობას.

ასამბლეის მთავრობის პროტოტიპი საფრანგეთის მე-3 რესპუბლიკაა, რომელსაც მართებულად ეწოდა „დეპუტატების რესპუბლიკა“. ასამბლეის რეჟიმში:

- ა) ძალაუფლება გაერთიანებული არაა, არამედ პირიქით გაფანტული და ატომიზირებულია;
- ბ) პასუხისმგებლობა გამქრალია;
- გ) პარტიული დისციპლინა მცირეა ან საერთოდ არ არსებობს;
- დ) პრემიერ-მინისტრსა და მის კაბინეტს არ შეუძლია იმოქმედოს სწრაფად და გადამწყვეტად;
- ე) კოალიციაში მუდმივად უთანხმოებაა და საკანონმდებლო მხარდაჭერის ნაკლებობაა;
- ვ) მთავრობას არ ძალუძს ერთმნიშვნელოვნად მოქმედება.

უმეტეს შემთხვევაში, როდესაც კოალიციური მთავრობა, რომელსაც გადააყენებენ, იცვლება იმავე პარტიების კოალიციით. მთავრობის გადაყენება კაბინეტში მოხვედრის შანსია. პარლამენტის წევრებისთვის კაბინეტის არასტაბილურობა კარიერული წინსვლის საშუალება ხდება.²⁴² ფრაგმენტირებული პარტიული სისტემა არის „უკიდურესი პლურალიზმის“ სისტემა, რაც საპარლამენტო სისტემის მუშაობას შეუძლებელს ხდის.²⁴³

7. პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია

ევროპის ქვეყნებში პარლამენტარიზმის გადარჩენა მხოლოდ რეფორმის გზით ისახებოდა, რეფორმის ძირითადი მიზანი კი მთავრობის გაძლიერება უნდა ყოფილიყო.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონსტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ

²⁴² Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 111.

²⁴³ იქვე, 136.

შენარჩუნებული იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.²⁴⁴ საპარლამენტო რეჟიმში მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მცდელობა პირველად პირველი მსოფლიო ომის მერე შექმნილ კონსტიტუციებში გამოჩნდა. იმპერიის ნანგრევებზე ახალი სახელმწიფოები წარმოიშვა, რომლებიც ცდილობდნენ სამართლებრივად ჩამოეყალიბებინათ და რაციონალური ფორმით წარემართათ ის წესები, რაც ადათების მიხედვით არსებობდა ევროპის უკვე საპარლამენტო სისტემად ჩამოყალიბებულ ქვეყნებში. ამ პერიოდში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ დიდი უნდობლობა არსებობდა, რაც იმდროინდელ კონსტიტუციებში აისახა კიდევ. თუმცა ეს რაციონალიზაცია მარცხით დასრულდა, არ გაამართლა რა პარლამენტის ზედმეტად გაძლიერებამ. მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსვლას.²⁴⁵

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო. ამ შემთხვევაში ევროპის კონტინენტის დიდი ქვეყნების მიზანი იყო უზრუნველყვით სამთავრობო სტაბილურობა.²⁴⁶ ხშირი კრიზისების თავიდან ასაცილებლად ძირეული ცვლილებები იქნა შეტანილი ჯერ ომის შემდგომ დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, ხოლო შემდეგ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის კონსტიტუციებში.²⁴⁷

სახელმწიფოებმა ინსტიტუციური ჩარჩოს მოწესრიგებით სცადეს სამთავრობო კრიზისის თავიდან აცილება. ეს ძირითადად აისახა, ერთი მხრივ, მთავრობის ფორმირების პროცესში მთავ-

²⁴⁴ ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.

²⁴⁵ იქვე, 39.

²⁴⁶ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 102.

²⁴⁷ ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.

რობისათვის მაქსიმალურად დიდი საპარლამენტო უმრავლესობის უზრუნველყოფის გზით, რათა ასეთი უმრავლესობის მიერ შექმნილმა მთავრობამ დიდხანს იარსებოს. მთავრობამ პარლამენტის მხრიდან უნდა მიიღოს კვალიფიციური უმრავლესობა. მეორე მხრივ, პარლამენტარები იძულებულები არიან მთავრობის გადაყენების საკითხის დასამამდე კარგად დაფიქრდნენ. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას წინ უძღვის მრავალი ფორმალობა.²⁴⁸

მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება ცალკე პროცედურა გახდა, ანუ უნდობლობის გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ წინასწარ განზრახულად. გარდა ამისა, გართულდა თვითონ უნდობლობის პროცედურა. უნდობლობის ვოტუმის საკითხის დასაყენებლად საჭირო დეკლარაცია გარკვეული რაოდენობის ხელმწიერია. უნდობლობის ვოტუმის ხშირი გამოყენების შესამცირებლად შემოღებული იქნა უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვა. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ განისაზღვრა უნდობლობის ვოტუმის განხილვის ვადები. ქვეყნების უმეტესობაში უნდობლობის ვოტუმის გამოსაცხადებლად საჭირო გახდა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა, როდესაც კლასიკური პარლამენტარიზმის მიხედვით უბრალო უმრავლესობაც საკმარისია.²⁴⁹

რაციონალიზაციის შედეგად მთავრობა იძულებული არაა გადადგეს, როდესაც უმნიშვნელო საკითხებთან დაკავშირებით ექცევა უმცირესობაში. თუ საპარლამენტო სისტემა რაციონალიზებულია, მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება დადგეს მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ, დეტალურად და ზუსტად მითითებულ პირობებში.²⁵⁰ კლასიკური საპარლამენტო სისტემის პირობებში კი კაბინეტის მიერ შემოტანილი კანონპროექტის უარყოფა კითხვის ნიშნის ქვეშ ავტომატურად აყენებს მთავრობის შემდგომი ფუნქციონირების კანონიერებას.

²⁴⁸ პაკტი პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 225.

²⁴⁹ იქვე, 40.

²⁵⁰ იქვე, 221.

ამასთან, პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია გამოიხატა ორი მიმართულებით. იგი, ერთი მხრივ, შეეხო კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს, მთავრობის ფორმირებასა და დაშლას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას, მეორე მხრივ, რაციონალიზაცია განიცადა პოლიტიკურმა ფაქტორებმაც, როგორცაა, საარჩევნო სისტემის გამართულობა.

8. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.²⁵¹ ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რაც მთავრობის სტაბილურობის განსამტკიცებლად იქნა შემუშავებული, არის სწორედ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის ნოვაცია — უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის იდეის ავტორობა უკავშირდება გერმანელ საჯარო სამართლის პროფესორს, სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წევრს, კარლო შმიდტს (1896-1979), რომელიც ძირითადი კანონის ერთ-ერთი ავტორი იყო.²⁵² გერმანიის ძირითადი კანონის ავტორების მთავარ მისწრაფებას ვაიმარის რესპუბლიკის შეცდომების თავიდან აცილება წარმოადგენდა. ვაიმარის კონსტიტუციამ სხვადასხვა პრინციპების კომბინირება მოახდინა, რაც შეუთავსებელი აღმოჩნდა პრაქტიკაში. ვაიმარის რესპუბლიკამ თავისი ხანგრძლივობის მანძილზე (1919-1933) 14 სხვადასხვა კანცლერი გამოიცვალა, თითოეულის საქმიანობის საშუალო ვადა არ აღემატებოდა 11 თვეს.²⁵³ გერმანიის ძირითადი კანონის შემდგენლებს არ სურდათ შეცდომების გამეორება, ამიტომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რაციონალიზაცია მოახდინეს. მიღებული ზომები ძირითადად მთავრობის

²⁵¹ იქვე, 41.

²⁵² Dietze G., The Federal Republic of Germany: An Evaluation After Ten Years. The Journal of Politics, 22(1), 1960 112-147.

²⁵³ Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, Central European Political Studies Review, Volume XIV, Issue 4, 504.

ხელმძღვანელის, ფედერალური კანცლერის, სტაბილურობის გაძლიერებას ისახავდა მიზნად. სტაბილური უმრავლესობის უზრუნველყოფის მიზნით მას ბუნდესტაგი აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერით ირჩევს. კანცლერი ერთადერთია, რომელიც ბუნდესტაგის ნდობითაა აღჭურვილი. ასევე, იგი ერთადერთია ვისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხიც შეიძლება დადგეს.²⁵⁴ ერთ-ერთი კრიტიკული ელემენტი, რომელიც კანცლერის ძლიერ კონსტიტუციურ პოზიციას განამტკიცებს, არის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. 1950 წელს, ძირითადი კანონის ძალაში შესვლიდან ერთი წლის შემდეგ, ჰანს შნაიდერმა განაცხადა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი კონსტიტუციის სამ უმნიშვნელოვანეს საკითხს შორის ერთ-ერთია (დანარჩენ ორს კი წარმოადგენს კანცლერის არჩევა ბუნდესტაგის მიერ და საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობაში კანონების მიღების შესაძლებლობა).²⁵⁵

გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, უნდობლობის შედეგად კანცლერი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გადადგება, თუ პარლამენტს აბსოლუტური უმრავლესობით ჰყავს არჩეული მისი შემცვლელი. კონსტრუქციული ვოტუმი გულისხმობს უნდობლობის პროცესის ინიცირებისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ერთდროულად დასახელებას. საკმარისი არაა მარტივი კენჭისყრა არსებული მთავრობის წინააღმდეგ, წარმატებულმა უნდობლობის ვოტუმმა იმავდროულად ალტერნატიული მთავრობა უნდა წარმოადგინოს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი კლასიკური დესტრუქციული ვოტუმისგან განსხვავდება იმიტომ, რომ მთავრობის შეცვლა შეუძლია არა დესტრუქციულ (ნეგატიურ) უმრავლესობას, არამედ კონსტრუქციულ (პოზიტიურ) უმრავლესობას.²⁵⁶ შესაბამის-

²⁵⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცკიტინიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 432-433.

²⁵⁵ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, The Interaction of National Legal Systems: Convergence or Divergence?, Conference Papers, Vilnius, 2013, 255.

²⁵⁶ Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, Central European Political Studies Review, Volume XIV, Issue 4, 502.

სად, მთავრობა შეიძლება მხოლოდ იმ კოალიციის მიერ იქნას გადაყენებული, რომელიც მზადაა ერთად შეუდგეს მუშაობას. შესაბამისად, მთავრობა ვერ იქნება გადაყენებული იმ კოალიციის მიერ, რომელიც სტრომის სიტყვების თანახმად, სხვა არაფერია თუ არა უკმაყოფილო კანონმდებლების სასონარკვეთილი ბრბო, „სნაიპერების“ ნაირსახეობა, რომელმაც რამდენჯერმე ჩამოაგდო იტალიის მთავრობა.²⁵⁷ ცხადია, საპარლამენტო ოპოზიციისთვის უფრო მარტივია გაერთიანდეს მთავრობის გადასაყენებლად, ვიდრე მასთან ერთად შეთანხმდეს ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელებაზე. უფრო ადვილია შეთანხმდე იმაზე თუ, რას ეწინააღმდეგები, ვიდრე იმაზე, რას ემხრობი.²⁵⁸ მაგალითად, უკიდურესი მემარჯვენეები და მემარცხენეები შეიძლება შეთანხმდნენ იმაზე, რომ არ მოსწონთ მთავრობა, მაგრამ ისინი ვერასოდეს მორიგდებიან თანამშრომლობაზე და ვერც ახალი მთავრობის შემადგენლობაზე.²⁵⁹

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მიზნად ისახავს მთავრობის კონტროლის გონივრულ ჩარჩოებში მოქცევას, მთავრობის კონტროლის თანმდევი პოლიტიკური კრიზისის გარეშე წარმართვას. ეს ინსტიტუტი ხელს უშლის ნეგატიური უმრავლესობის მოქმედებებს. უმრავლესობად გადაქცეული ოპოზიცია ყოველთვის ვერ ქმნის სამთავრობო უმრავლესობას, ოპოზიციის მთავარ პარტიასა და სამთავრობო პარტიის პატარა, დისიდენტურ ჯგუფებს შორის ყოველთვის ვერ დგება კონსენსუსი.²⁶⁰ შესაბამისად, მთავრობის შეცვლა შეუძლია მხოლოდ პოზიტი-

²⁵⁷ Strøm K., *Parliamentary Government and Legislative Organisation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 75.

²⁵⁸ *Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 137.

²⁵⁹ Shugart M. S., *Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective* <https://en.idi.org.il/media/5303/israelipoliticalreform_shugart.pdf> [14.05.2020].

²⁶⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 328.

ურ/კონსტრუქციულ უმრავლესობას, რომელიც მზადაა ერთად მუშაობისთვის.²⁶¹

გარდა ამისა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობას იმ კუთხითაც, რომ არ რჩება ხელისუფლების ვაკუუმი — მას ახალი თანამდებობის პირი მაშინვე იკავებს. ამგვარი მიდგომა ამცირებს სამთავრობო კრიზისის რისკს.

მთავრობის სტაბილურობა მნიშვნელოვანია პოლიტიკური ეფექტიანობის მიღწევის მიზნით. მთავრობას უნდა ჰქონდეს უნარი, მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები, ჩამოაყალიბოს თავისი პოლიტიკური ნება, გავლენა მოახდინოს ეკონომიკის განვითარებაზე, განახორციელოს რეფორმები საპენსიო, ჯანდაცვით, სოციალურ და სხვა სფეროებში. სწორედ სამთავრობო სტაბილურობისა და მთავრობის გადაწყვეტილებაუნარიანობის უზრუნველსაყოფად იქნა შემოღებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.

მეორე მხრივ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ზღუდავს პარლამენტის უფლებამოსილებას, გადააყენოს მთავრობა. ერთი შეხედვით, თუ მთავრობა უუნაროა, გადაწყვიტოს პრობლემები, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის ლეგიტიმური უფლებაა, მთავრობას უნდობლობა გამოუცხადოს, მიუხედავად იმისა, ოპოზიციური პარტიები შეთანხმდებიან თუ არა პრემიერ-მინისტრის მემკვიდრეზე. თუმცა, თუ ოპოზიცია სანყის ეტაპზე ვერ თანხმდება ყველაზე კრიტიკულ საკითხზე, რა გარანტია არსებობს, რომ ოპოზიციური სექტორი მთავრობის გადაყენების შემდეგ უფრო ეფექტიანად შეძლებს სახელმწიფო საქმეების წარმართვას.

8.1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შედარებითი ანალიზი

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, როგორც კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიღწევა, გერმანიის

²⁶¹ Brunclík M., Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu, <<http://www.cepsr.com/dwnld/brunclik-clanek20120403.pdf> > [20.05.2015]

შემდეგ არაერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში აისახა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი განმტკიცებულია ესპანეთის (1978 წლიდან), უნგრეთის (1990 წლიდან), სლოვენის (1991 წლიდან), პოლონეთის (1992 წლიდან), ბელგიისა (1994 წლიდან) და ისრაელის (2001 წლიდან) კონსტიტუციებში. მნიშვნელოვანია, რომ არც ერთ დასახელებულ ქვეყანაში არ მომხდარა 67-ე მუხლის ზუსტი, სიტყვასიტყვითი რეცეფცია.

თუ ქვეყნების უმეტესობაში ამ ინსტიტუტის დამკვიდრება მოხდა ავტორიტარული რეჟიმების მსხვერვის შემდეგ, ამ მხრივ, ისრაელი და ბელგია წარმოადგენდა ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე სახელმწიფოებს. 1995 წლამდე ბელგიაში არსებობდა უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი. პოლიტიკური რეფორმების შედეგად ბელგიის ფედერალურ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების შემდეგ, ბელგიამ მიიღო უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ეს ცვლილებები ძირითადად განპირობებული იყო ფლამანდრიელებსა და ვალონელებს შორის ბელგიის სოციალური გახლეჩილობით, პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიები იცავდნენ ამ მხარეებს ცალ-ცალკე და არა მთლიანად ბელგიას.²⁶²

2001 წლამდე ისრაელს ჰქონდა უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი. 1992 წელს ისრაელის ძირითადი კანონის გადასინჯვის შედეგად, ისრაელში შეიცვალა საარჩევნო და პოლიტიკური სისტემა. ახალი კანონით დადგინდა პრემიერ-მინისტრის პირდაპირი წესით არჩევა, რომელიც საპარლამენტო არჩევნების პარალელურად აირჩეოდა. ახალი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადება დასაშვებია იყო აბსოლუტური უმრავლესობით, ამასთან აღნიშნულს მოჰყვებოდა პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის ერთდროული დათხოვნა. ამგვარი პოლიტიკური სისტემა ნაკლოვანი იყო, რომელიც მხოლოდ 9 წლის შემდეგ გაუქმდა. ძირითადი კანონი 2001 წელს დაუბრუნდა წმინდა საპარლამენტო სისტემას, გააუქმა პრემიერ-მინისტრის დამოუკიდებელი არჩევა, მაგრამ შენარჩუნდა აბსოლუტური უმრავლესობის მოთხოვნა უნდობლობის გამოცხადების თვალსაზრისით და ამავე დროს დაემატა მეორე კრიტერიუმიც — ალტერნატიულ კანდიდატურაზე შეთანხ-

²⁶² Hazan R.Y., Analysis: Israel's New Constructive Vote of No-confidence <https://m.knesset.gov.il/EN/News/PressReleases/pages/Pr11200_pg.aspx> [14.05.2020]

მება. თუმცა, შეთანხმებული ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა არ იღებდა თანამდებობას, მას მხოლოდ ახალი მთავრობის ფორმირება ევალებოდა. თუ მის მიერ შექმნილი მთავრობა ვერ მიიღებდა ნდობას, პარლამენტი უნდა დაშლილიყო და ჩატარებულიყო ახალი არჩევნები.²⁶³

შედეგად, 2001 წელს ისრაელმა მიიღო კვაზი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ისრაელის მოდელი ითვალისწინებდა ახალი ფორმეთერის და არა ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელებას, რაც შეიძლება დასრულებულიყო ახალი არჩევნების გამართვით და არა ალტერნატიული მთავრობის ფორმირებით. აღნიშნული პრაქტიკაში არასდროს გამოცდილა. 2014 წლის 11 მარტს ისრაელის პარლამენტმა კიდევ ერთხელ გადასინჯა ძირითადი კანონი, კერძოდ კი, მუხლი, რომელიც ეხება უნდობლობის გამოცხადებას და დაამკვიდრა კლასიკური უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.²⁶⁴

8.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი მახასიათებლები

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე კრიტიკული მნიშვნელობის საკითხი: 1) დეპუტატთა რაოდენობა, რომელსაც შეუძლია დასვას უნდობლობის საკითხი; 2) საკითხის დასმიდან კენჭისყრამდე არსებული მოსაფიქრებელი ვადა; 3) კვორუმი, რომელიც საჭიროა უნდობლობის გამოსაცხადებლად; 4) ვინ უნდა მიიღოს ნდობა: პრემიერ-მინისტრმა თუ მთელმა მთავრობამ?; 5) უნდობლობის ხელახალი გამოცხადების გარკვეული ვადით აკრძალვა; 6) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ექსკლუზიურობა.

8.2.1. უნდობლობის წინადადების დასმა

პირველი წესი, რომელსაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ადგენს, არის ის, რომ უნდობლობის საკითხი უნდა დასვას დეპუტატთა გარკვეულმა რაოდენობამ. აღნიშნული ემსახურება

²⁶³ იქვე.

²⁶⁴ იქვე.

სათანადო მხარდაჭერის არარსებობის პირობებში დეპუტატთა მცირე ჯგუფის, პატარა პოლიტიკური ერთეულების მიერ ამ ინსტრუმენტის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას. უნდობლობის წინადადება უნდა შეიცავდეს მთავრობის მეთაურის მემკვიდრის სახელს.

ბელგიის პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დეპუტატთა 33% უფლებამოსილია დასვას მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი. გერმანიის პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, რომ უნდობლობის წინადადების საკითხის დასმა შეუძლია ბუნდესტაგის წევრთა 1/4-ს (25%-ს) ან იმ ფრაქციას, რომლის წევრებიც შეადგენს მინიმუმ ბუნდესტაგის 25%-ს.²⁶⁵ უნგრეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება შეიძლება ინიცირებულ იქნეს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის დასახელებით პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ანუ 20%-ის მიერ. ესპანეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ უნდობლობის რეზოლუცია წარდგენილ უნდა იქნეს დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეათედის მიერ და უნდა შეიცავდეს წინადადებას მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურის შესახებ. სლოვენის 116-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობისათვის უნდობლობის საკითხის აღძვრა შესაძლებელია არანაკლებ 10 დეპუტატის წარდგინებით. პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის თანახმად, უნდობლობის ვოტუმის წინადადება სეიმში შეტანილი უნდა იქნეს არანაკლებ 46 დეპუტატის მიერ, რამდენადაც სეიმი 460 დეპუტატისაგან შედგება, კონსტიტუცია ინიციატორთა რაოდენობას განსაზღვრავს არანაკლებ დეპუტატთა 10%-ით. ამასთან, პოლონეთში აკრძალულია ხელმოწერების უკან განვევა, შესაბამისად, აზრს მოკლებული ხდება წინადადების წარდგენის შემდეგ დეპუტატებზე ზემოქმედება.²⁶⁶ სრულიად განსხვავებული მიდგომაა არჩეული ისრაელში, სადაც ინიციატივისთვის ქვორუმი გაცილებით დაბალია სხვა ქვეყნებთან შედარებით. ისრაელის პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, უნდობლობის საკითხი შეიძლება დასვას ნებისმიერმა საპარ-

²⁶⁵ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, The Interaction of National Legal Systems: Convergence or Divergence?, Conference Papers, Vilnius, 2013, 257.

²⁶⁶ იქვე, 258.

ლამენტო ფრაქციამ, მიუხედავად მასში განწევრიანებულ პირთა რაოდენობისა.

8.2.2. კენჭისყრის ვადები

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტში მხოლოდ ერთი კენჭისყრა იმართება. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ცალკე კენჭისყრას კანცლერის/პრემიერ-მინისტრის უნდობლობის გამოსაცხადებლად და შემდეგ მისი მემკვიდრის დასანიშნად. ახალი მემკვიდრის არჩევა ავტომატურად იწვევს ორივე სახის იურიდიულ შედეგს.²⁶⁷

ვადები მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმიდან კენჭისყრამდე სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულადაა მოწესრიგებული. ვადა მნიშვნელოვანია, რამდენადაც ეს მთავრობას თავის მხარდამჭერ დეპუტატთა მობილიზების ან სულაც მათზე ზეგავლენისა და მანიპულირების შესაძლებლობას აძლევს.

გერმანიის (67-ე მუხლი), ბელგიის (46-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), სლოვენიის (116-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) კონსტიტუციების თანახმად, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და კენჭისყრას შორის დადგენილია მოსაფიქრებელი პერიოდი არანაკლებ ორმოცდარვა საათის ოდენობით. გერმანიაში თუ რამდენიმე წინადადება შეტანილი, ვადა გამოითვლება პირველის შეტანიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული კენჭისყრის გადავადება.²⁶⁸ სლოვენიის კონსტიტუცია საშუალებას იძლევა 48 საათის გასვლამდე ჩატარდეს კენჭისყრა, თუ ამ გადაწყვეტილებას მიიღებს სახელმწიფო კრების დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედი ან როდესაც სახელმწიფო იმყოფება საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. უნგრეთის კონსტიტუციის თანახმად, უნდობლობის ვოტუმის შესახებ საკითხის განხილვა და მასზე კენჭისყრა იმართება წინადადების წამოყენებიდან არაუადრეს სამი და არაუგვიანეს რვა დღისა.

²⁶⁷ იქვე, 257.

²⁶⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 442.

შედარებით ხანგრძლივ ვადას ადგენს პოლონეთის კონსტიტუცია. უნდობლობის წინადადება შეიძლება კენჭისყრაზე დადგეს მისი შეტანის დღიდან არანაკლებ 7 დღის ვადაში (პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ესპანეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, უნდობლობის რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან 5 დღის შემდეგ. მითითებული ვადის პირველი ორი დღის განმავლობაში შეიძლება შეტანილი იქნეს ალტერნატიული რეზოლუციები.

ისრაელშიც კენჭისყრის ვადებს ქნესეთის რეგლამენტი ადგენს. ქნესეთის სასესიო კვირის ბოლო დღის სხდომის დასრულებამდე წარდგენილი უნდობლობის ვოტუმი განხილული უნდა იქნეს მომდევნო კვირის სესიის პირველივე სხდომაზე და ყველა სხვა საკითხის განხილვა უნდა გადაიდოს. თუ უნდობლობის საკითხის დასმა დებატების დასრულების შემდეგ მოხდა, მთავრობას შეუძლია მოითხოვოს კენჭისყრის დაუყოვნებლივ გამართვა. კენჭისყრის გადავადება დასაშვებია მხოლოდ ერთხელ.²⁶⁹

როგორც ვხედავთ, ზოგიერთ ქვეყანაში განსაზღვრულია არა მხოლოდ შუალედური ვადა წინადადების წარდგენასა და კენჭისყრას შორის, არამედ ასევე ის ბოლო ვადაც, რომლის განმავლობაშიც უნდა ჩატარდეს უნდობლობის კენჭისყრა.

8.2.3. კვორუმი

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებული მესამე მნიშვნელოვანი ელემენტი არის კვორუმი. ქვეყნების უმეტესობაში საჭიროა აბსოლუტური უმრავლესობის (სრული შემადგენლობის უმრავლესობა) მხარდაჭერა. ასეთი კონსტიტუციური გადაწყვეტის ფუნქცია ნათელია — მხოლოდ სტაბილურ უმრავლესობას უნდა ჰქონდეს მთავრობის შეცვლის უფლება.²⁷⁰

როგორც წესი, ძველი პრემიერ-მინისტრის გადასაყენებლად და ახლის ასარჩევად ლოგიკურად იგივე უმრავლესობაა საჭირო, რაც

²⁶⁹ ქნესეთის რეგლამენტი, სექცია D, თავი I.

²⁷⁰ Brunclík M., *Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu*, Central European Political Studies Review, Volume XIV, Issue 4, 508.

პრემიერ-მინისტრის არჩევისთვისაა განსაზღვრული. კვორუმების გარკვეულ გრადაციას ითვალისწინებს სლოვენიის კონსტიტუცია. სლოვენიაში საჭიროა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობა მთავრობის ახალი თავმჯდომარის ასარჩევად, რაც მოქმედი თავმჯდომარისთვის უნდობლობის გამოცხადებას გულისხმობს. თუმცა, სლოვენიის კონსტიტუციის 116-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, იმ პრემიერ-მინისტრის მიმართ, რომელიც მესამე ტურში უბრალო უმრავლესობით (დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობა) იქნა არჩეული, უნდობლობის გამოცხადება და შესაბამისად, მისი შემცვლელის არჩევა დასაშვებია ასევე უბრალო უმრავლესობით. ამ შემთხვევაში დაცულია კანონზომიერება, უნდობლობის გამოცხადება ხდება იმავე უმრავლესობით, რომლითაც მოხდა ნდობის გამოცხადება. თუმცა, ამ კუთხით გარკვეული ასიმეტრია შეინიშნება ისრაელის შემთხვევაში. ქნესეთში მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება დამსწრეთა უმრავლესობით (ქნესეთის რეგლამენტის სექცია C, თავი III).

8.2.4. ნდობის გამოცხადება

მემკვიდრის არჩევა გულისხმობს არსებული მთავრობის გადაყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გვხვდება როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნებში (პოლონეთი), მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს მეთაური ორივე ტიპის სახელმწიფოში იძულებულია, მიიღოს საპარლამენტო უმრავლესობის გადაწყვეტილება და დანიშნოს ახლად არჩეული პრემიერ-მინისტრი.

მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში წამოიჭრება, ასევე არის ის, თუ ვის ირჩევს პარლამენტი — ახალ პრემიერ-მინისტრს თუ ახალ მთავრობას? ამ კუთხით სახელმწიფოები შეიძლება ორ ჯგუფად დაიყოს. პირველი, რომელიც გერმანულ მოდელს ეფუძნება და გულისხმობს მხოლოდ კანცლერის მიმართ ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადებას. ბუნდესტაგის ნდობით აღჭურვილი პირი მხოლოდ კანცლერია. ძირითადი კანონი კანცლერს ბუნდესტაგისთვის თავისი მთავრობის წარდგენის ვალდებულებიდან ათავისუფლებს, საჭირო არაა მთავრობის სრული შემადგენლობის ნდობის ვოტუმზე კენჭისყ-

რა.²⁷¹ მსგავს მიდგომას განამტკიცებს ესპანეთის, უნგრეთის, სლოვენისა და ბელგიის კონსტიტუციები.

მეორე მოდელი ეფუძნება იმ მიდგომას, რომ პარლამენტი ქმნის კაბინეტს, როგორც ერთ მთლიანობას, პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი აყალიბებს მთავრობას და მთავრობა სრული შემადგენლობით ითხოვს ნდობას პარლამენტში. ასეთი მოდელია პოლონეთში.

პოლონეთში პრეზიდენტს აქვს კიდევ ერთი ვალდებულება — პრემიერ-მინისტრის წინადადებით დანიშნოს მთავრობის სხვა წევრებიც. სეიმს არ აქვს შესაძლებლობა გამოუცხადოს ნდობა სრულ შემადგენლობას.²⁷² პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის თანახმად, მას შემდეგ, რაც რესპუბლიკის პრეზიდენტი მიიღებს მინისტრთა საბჭოს გადადგომას, ნიშნავს სეიმის მიერ არჩეულ ახალ პრემიერ-მინისტრს და მისი წინადადებით — მინისტრთა საბჭოს დანარჩენ წევრებს, ასევე იღებს მათ ფიცს. ამ კუთხით, პოლონეთში გარკვეულწილად იკვეთება კონსტიტუციური რეგულაციების არათანმიმდევრულობა. მთავრობის ფორმირებისა და მთავრობის გადაყენების მექანიზმები ორ განსხვავებულ პროცედურას ითვალისწინებს, რამდენადაც მთავრობის ფორმირების კონტექსტში პარლამენტი ნდობას უცხადებს მთავრობის მთელ შემადგენლობას და არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრს.²⁷³

8.2.5. შეზღუდვა უნდობლობის ხელახალ გამოცხადებაზე

მეხუთე მახასიათებელი, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მნიშვნელოვანი ელემენტია, არის შეზღუდვა უნდობლობის ხელახალ ინიციატივაზე.

შეზღუდვა ვრცელდება უნდობლობის ხელახალ აღძვრაზე გარკვეული ვადის განმავლობაში. პოლონეთში განმეორებითი

²⁷¹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 440-441.

²⁷² Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, The Interaction of National Legal Systems: Convergence or Divergence?, Conference Papers, Vilnius, 2013, 257.

²⁷³ იქვე, 258.

წინადადება შეიძლება შეტანილი იქნეს მომდევნო წინადადების შეტანის დღიდან არანაკლებ 3 თვის ვადაში. განმეორებითი წინადადება შეიძლება შეტანილი იქნეს 3 თვის გასვლამდეც, თუ მას მოითხოვს არანაკლებ 115 დეპუტატი (პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), ანუ სემის 25%. ამასთან, მკაფიოდ არ ჩანს, თუ რას ნიშნავს კონსტიტუციებში მითითებული „განმეორებითი წინადადება“ — პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის დასახელებას თუ უნდობლობის წინადადებას, მიუხედავად მისი შინაარსისა.²⁷⁴

ესპანეთში თუ უნდობლობის რეზოლუცია არ იქნა კონგრესის მიერ მიღებული, მასზე ხელისმომწერ დეპუტატებს არ შეუძლიათ იმავე სესიის განმავლობაში შეიტანონ ახალი რეზოლუცია (ესპანეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ამ მხრივ საკმაოდ ლიბერალურია ისრაელის კანონმდებლობა. ქნესეთის რეგლამენტის თანახმად, მცირე საპარლამენტო ჯგუფებს (ფრაქციებს) შეუძლიათ შეიტანონ უნდობლობის რეზოლუცია ყოველი წლის სესიაზე. ამასთან ფრაქციის წევრთა რაოდენობაზე დამოკიდებული წინადადების შეტანის მაქსიმალური რიცხვი. თუ ფრაქციის შემადგენლობა არ აღემატება შვიდ წევრს, მას სამჯერ შეუძლია შეიტანოს უნდობლობის წინადადება, ხოლო თუ შვიდიდან ცხრამდეა, მაშინ ოთხჯერ (ქნესეთის რეგლამენტის სექცია, თავი I).²⁷⁵

გერმანიაში გარკვეული დროით უნდობლობის ვოტუმის შეზღუდვის შესახებ ნორმა არ არსებობს, მაგრამ უნდობლობის წინადადების ბუნდესტაგის წევრთა 1/4-ის მიერ დაყენებას აქვს იგივე ეფექტი, რამდენადაც აღნიშნულის შედეგად ხდება უმნიშვნელო უმცირესობების მიერ საკითხის დაყენების თავიდან აცილება. გერმანიის მაღალი პოლიტიკური კულტურა წარმოუდგენელს ხდის, რომ რომელიმე დიდი საპარლამენტო ფრაქცია, მიუხედავად ერთხელ განცდილი მარცხისა, სისტემატურად აყენებდეს უნდობლობის წინადადებას. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისთვის კი ამგვარი აკრძალვა სრულიად ტიპურია.²⁷⁶

²⁷⁴ იქვე, 259.

²⁷⁵ იბ., <<http://knesset.gov.il/rules/eng/ChapterD1.pdf>>[14.05.2020]

²⁷⁶ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, The Interaction of National Legal Systems: Convergence or Divergence?, Conference Papers, Vilnius, 2013, 259.

8.2.6. არის თუ არა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ექსკლუზიური ხასიათის?

გერმანიაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ერთადერთია, რითაც ბუნდესტაგს სამთავრობო პასუხისმგებლობის ეჭვქვეშ დაყენება შეუძლია. ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი არ კრძალავს კანცლერის ან მინისტრების მიმართ ინტერპელაციებს, საყვედურის გამოცხადებას, მაგრამ ეს არ იწვევს რაიმე იურიდიულ შედეგს.²⁷⁷ გერმანიის, ბელგიის, უნგრეთისა და ისრაელის კონსტიტუციებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ინარჩუნებს თავის ექსკლუზიურ ხასიათს და პასუხისმგებლობის საკითხი არ დგება უნდობლობის სხვაგვარი ფორმების დაწესების გზით.

ამ მხრივ განსხვავებული მდგომარეობაა ესპანეთში. 111-ე მუხლის გათვალისწინებით კონსტიტუციის შემდგენლები დაშორდნენ რაციონალიზაციის პრინციპს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ეფექტურობა მის ექსკლუზიურ ხასიათს გულისხმობს. მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად რაციონალიზებულ პარლამენტში ყველა სხვა ინიციატივა მიუღებელია.²⁷⁸ ესპანეთის კონსტიტუციამ ინტერპელაციასთან ერთად კენჭისყრით წინადადების დაყენების შესაძლებლობაც გაითვალისწინა, რაც ნდობის ან უნდობლობის გამოხატვას ნიშნავს. ეს არის უნდობლობის გამოცხადება 113-ე მუხლით გათვალისწინებული პირობების გარეშე. ის მთავრობას გადადგომას არ ავალდებულებს, მაგრამ მოქმედების არც სხვა შესაძლებლობას ით-

²⁷⁷ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალვადისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 442.

²⁷⁸ საფრანგეთში საკონსტიტუციო საბჭომ კონსტიტუციის 49-ე მუხლის საფუძველზე დაასკვნა, რომ 1959 წელს ეროვნული ასამბლეის მიერ შემუშავებული რეგლამენტის დებულებები არაკონსტიტუციური იყო, რადგან ინტერპელაციის ხელახლა შემოღებას ისახავდა მიზნად, რაც კონსტიტუციის შემდგენელს არ სურდა. ციტირება იხ., იქვე, 561.

ვალისწინებს. აღნიშნული ასევე მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დაწესების შესაძლებლობას იძლევა.²⁷⁹

პოლონეთში სეიმი ასევე უფლებამოსილია გამოხატოს უნდობლობა კონკრეტული მინისტრის მიმართ, რომელიც შეიძლება დასრულდეს მისი დათხოვნით. ეს დაკავშირებულია მინისტრთა ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობასთან. ჯერ კიდევ პოლონეთის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისას გამოითქვა მოსაზრება, რომ ამ ინსტიტუციამ შეიძლება გამოიწვიოს 158-ე მუხლის გვერდის ავლა ცალკეული მინისტრების წინააღმდეგ მიმართული მრავალი უნდობლობის წინადადების დაყენების მეშვეობით. ეს წესი ამცირებს პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლებას, რაც ეწინააღმდეგება იმ ზოგად ტენდენციებს, რაც მთავრობის მეთაურის გაძლიერებას გულისხმობს. ეს რეალურ საფრთხეს უქმნის უმცირესობის მთავრობის სტაბილურობას, რომელიც იშვიათი ფენომენი არაა პოლონეთში. 2007 წელს სამთავრობო კოალიციის კოლაფსის შემდეგ, ოპოზიციამ წარადგინა 19 დამოუკიდებელი უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის ყველა წევრის მიმართ გარდა პრემიერ-მინისტრისა, რამდენადაც მისი პასუხისმგებლობა მთელი მთავრობის პასუხისმგებლობას გულისხმობს. მათი გადაყენების თავიდან ასაცილებლად მთავრობის წევრების შემადგენლობა შეიცვალა. თუმცა, ეს ექსტრაორდინალურ ხასიათს ატარებდა, რამდენადაც 19-დან 15 პოზიციაზე იგივე პიროვნებები დაინიშნენ.²⁸⁰ აღნიშნული ინსტიტუტი აიხსნება პოლონური პარლამენტარიზმის ისტორიით, რამდენადაც ყველა პოლონური კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მსგავს იურიდიულ მექანიზმებს. აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა ინსტიტუტების აღრევა არ იძლევა იმ შედეგს, რომელიც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის რეცეფციის შედეგად უნდა მიიღწეოდეს.²⁸¹

სლოვენის კონსტიტუციის 118-ე მუხლი ითვალისწინებს ინტერ-პელაციის შესაძლებლობას. დეპუტატთა არანაკლებ ათ-

²⁷⁹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცკიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 561.

²⁸⁰ Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence?, The Interaction of National Legal Systems: Convergence or Divergence?, Conference Papers, Vilnius, 2013, 260.

²⁸¹ იქვე, 261.

კაციან ჯგუფს შეუძლია სახელმწიფო კრებაში შევიდეს ინტერპელაციით მთავრობის ან ცალკეული მინისტრის საქმიანობასთან დაკავშირებით. თუ ინტერპელაციის განხილვის შემდეგ დეპუტატთა უმრავლესობა უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას ან ცალკეულ მინისტრს, სახელმწიფო კრება თანამდებობიდან გადააყენებს მთავრობას ან ასეთ მინისტრს. როგორც ვხედავთ, სლოვენიაშიც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გარდა არსებობს ასევე ინტერპელაციის პროცედურა, რომელსაც შეუძლია პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა, რომელიც მთავრობის ან ცალკეული მინისტრის გადაყენებით შეიძლება დასრულდეს.

სლოვენიის კონსტიტუცია ასამბლეის უფლებებს განამტკიცებს და კიდევ უფრო შორსაც მიდის: გარდა იმისა, რომ მინისტრები ინიშნებიან ეროვნული ასამბლეის მიერ, პრემიერ-მინისტრის წინადადების საფუძველზე და მინისტრის დანიშვნამდე ხდება მისი მოსმენა ეროვნული ასამბლეის კომპეტენტურ ორგანოში,²⁸² პრემიერ-მინისტრს დამოუკიდებლად მინისტრის დათხოვნაც არ შეუძლია. პრემიერ-მინისტრმა ეროვნულ ასამბლეას უნდა წარუდგინოს წინადადება ცალკეული მინისტრის დათხოვნის შესახებ, პრემიერ-მინისტრის სურვილს ფორმალურად ადასტურებს ასამბლეა. 90-იანი წლების შუა პერიოდში იყო შემთხვევა, როდესაც პრემიერ-მინისტრს სურდა მინისტრის მოხსნა, მაგრამ ეროვნულმა ასამბლეამ უარყო ეს თხოვნა.²⁸³

სლოვენიის ეროვნული ასამბლეის ამგვარი პასუხისმგებლობის სისტემა შეიძლება ჩაითვალოს ასამბლეის მენტალობის მემკვიდრეობად. ყოფილ სოციალისტურ იუგოსლავიაში აღმასრულებელი ხელისუფლება იყო ასამბლეის სრულ დაქვემდებარებაში. ამ პრაქტიკამ ღრმად გაიდგა ფესვები სლოვენიელთა ცნობიერებაში.²⁸⁴

²⁸² Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Slovenia

²⁸³ Krasovec A., Lajh D., Slovenia: Weak Formal Position, Strong Informal Influence? Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, Edited by R. Elgie and S. Moestrup, 2012, 209.

²⁸⁴ იქვე, 210.

8.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი და მისი გამოყენების პრაქტიკა

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმი ექსტრემალურად რთულია და იშვიათად ხდება მისი პრაქტიკაში რეალიზაცია. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება წარუმატებლად სცადეს ესპანეთში, ბელგიასა და ისრაელში. იგი წარმატებით დასრულდა გერმანიაში, პოლონეთსა და უნგრეთში ერთხელ, ორჯერ — სლოვენიაში.

გერმანიაში 67-ე მუხლის გამოყენების ორი შემთხვევიდან მხოლოდ ერთი დასრულდა ახალი კანცლერის არჩევით.²⁸⁵ 1972 წლამდე 67-ე და 68-ე მუხლის მექანიზმები გამოყენებული არ ყოფილა. 1969 წლის ოქტომბერში სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერი ბრანდტი 251 ხმით კანცლერად აირჩიეს, რაც აბსოლუტურ უმრავლესობაზე ორი ხმით მეტი იყო. 1970 წლიდან კოალიციიდან დეპუტატთა გასვლები დაიწყო, რაც სულ უფრო მატულობდა კანცლერის აღმოსავლეთზე ორიენტირებული პოლიტიკის გამო. 1972 წლის აპრილში ქრისტიანულ-დემოკრატიულმა ოპოზიციამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება სცადა. უნდობლობის გამოცხადებას ბუნდესტაგის 247 წევრმა დაუჭირა მხარი. ოპოზიციას დააკლდა 2 ხმა.²⁸⁶

კანცლერი ბრანდტი ასეთ არამყარ სიტუაციაში ველარ დარჩებოდა. მას ისლა დარჩენოდა ხელახალი არჩევნები დაენიშნა. მაგრამ ამისთვის საჭირო იყო ის უმცირესობაში აღმოჩენილიყო 68-ე მუხლის შესაბამისად.²⁸⁷ 1972 წლის 20 სექტემბერს კანცლერმა საკუთარი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დასვა და სთხოვა მინისტრებს ხმა მიეცათ მთავრობის წინა-აღმდეგ. ორმოცდარვასათიანი მოსაფიქრებელი ვადის შემდეგ გაიმართა კენ-

²⁸⁵ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 277.

²⁸⁶ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 462-463.

²⁸⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2012, 278.

ჭისყრა, რომელშიც მხოლოდ ოპოზიცია იღებდა მონაწილეობას, რის შედეგადაც მთავრობამ ნდობა ვერ მიიღო. კანცლერის თხოვნით პრეზიდენტმა ბუნდესტაგის დათხოვნა გამოაცხადა.²⁸⁸

კანცლერი, რომელსაც უმრავლესობა არ ჰყავს ბუნდესტაგში, შეუძლია ინიციატივა თავად გამოიჩინოს. 68-ე მუხლი კანცლერს შესაძლებლობას აძლევს გადადგომის გარეშე დაითხოვოს პარლამენტი. იმ შემთხვევაში, როდესაც არც მთავრობას და არც ოპოზიციას არ ჰყავს უმრავლესობა, 67-ე მუხლის წარუმატებლობა 68-ე მუხლის გამოყენებას გულისხმობს. ძირითადი კანონის ეს ინსტიტუტები შეწყობილ და განუყოფელ მთლიანობას ქმნის.²⁸⁹

1982-1983 წლები გერმანიაში გამოირჩეოდა კრიზისული სიტუაციებით. 1982 წლის 3 თებერვალს ნდობის საკითხი დასვა ჯერ კანცლერმა შმიდტმა. მიუხედავად ამისა დაძაბულობა კოალიციის პარტნიორებს შორის ამით არ დასრულებულა. მას, 1982 წლის პირველ ოქტომბერს, მოჰყვა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოცხადება, რომელიც წარმატებით დასრულდა და კანცლერად არჩეული იქნა კოლი.²⁹⁰

სლოვენიაში სამჯერ გამოსცადა წარმატებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენება. 1992 წელს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენების შედეგად არჩეული იქნა ახალი კანცლერი — იანეზ დრნოვშეკი.²⁹¹ სლოვენიის პრემიერ-მინისტრს ასევე უფლება აქვს მოითხოვოს ნდობის კენჭისყრა. მას შეუძლია ასეთი კენჭისყრა დაუკავშიროს ცალკეულ კანონებს ან სხვა გადაწყვეტილებებს, რომელიც ეროვნულმა ასამბლეამ უნდა მიიღოს. ეს ინსტრუმენტი 2000 წელს გამოიყენა პრემიერ-მინისტრმა დრნოვშეკმა. მან ნდობა ახალი მინისტრის დანიშვნას დაუკავშირა. ამ წინადადებაზე ვერ მიიღო საკმარისი მხარდაჭერა და ეროვნულმა ასამბლეამ აირჩია ახალი პრემიერ-მინისტრი — ანდ-

²⁸⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავადისა და ნ. ცკიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 463.

²⁸⁹ იქვე, 463-465.

²⁹⁰ იქვე, 465.

²⁹¹ Krasovec A., Lajh D., Slovenia: Weak Formal Position, Strong Informal Influence? Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, Edited by R. Elgie and S. Moestrup, 2012, 209.

რემ ბაჯუკი (Andrej Bajuk).²⁹² შემდგომი წარმატებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2013 წელს შედგა სლოვენიაში.²⁹³

უნგრეთში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გამოყენებული იქნა 2009 წელს. პოლონეთში ოთხი მცდელობიდან წარმატებული უნდობლობა განხორციელდა მხოლოდ ერთხელ — 1995 წელს.²⁹⁴

8.4. დასკვნა

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი პრაქტიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ის მართლაც ძალზედ იშვიათად გამოიყენება. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი უზრუნველყოფს მთავრობის სტაბილურობას. ცხადია, ის დამცავ როლს ასრულებს არასტაბილურობის პრევენციისთვის. თუმცა, ამასთან ერთად მნიშვნელოვანია საარჩევნო სისტემის რაციონალიზაცია. პარლამენტის მეტისმეტი დაქსასულობა ხელს უშლის უმრავლესობის ფორმირებას. როგორც ლოვო აღნიშნავს, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს პოზიტიური შედეგების გაძლიერებას. თუმცა, თუ კოალიციური შეთანხმებები გაუთავებლად კონფლიქტური და მამხილებლურია, არასტაბილურობა მაინც გარდაუვალი ხდება.²⁹⁵

9. უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი

მთავრობის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით ლიტერატურაში და ემპირიულ რეალობაშიც განირჩევა უნდობლობის ვოტუმის ორი ტიპი: ნეგატიური/დესტრუქციული და კონსტრუქციული. პირველი უფრო ხშირია და მარტივი. ნეგატიური ვოტუმისთვის, რომელიც გულისხმობს მოქმედი მთავრობის გადაყ-

²⁹² იქვე.

²⁹³ Piersig E., *Reconsidering Constructive NonConfidence for Canada: Experiences from Six European Countries*, Canadian Parliamentary Review, Autumn, 2016, 7.

²⁹⁴ იქვე, 7-8.

²⁹⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 443.

ენებასა და ახლის ფორმირების პროცესის დაწყებას ან რიგგარეშე არჩევნების გამართვას, საჭიროა დამსწრე დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერა. ზოგიერთი ქვეყანა ნეგატიურ ვოტუმს უფრო რთულს ხდის, საჭიროა არანაკლებ დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა (დანია, იტალია), სხვა ქვეყნები კი მოითხოვენ დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერას იმისთვის, რომ მომდევნო კენჭისყრაზე დაისვას საკითხი (შვედეთი).²⁹⁶

შეიძლება ერთმანეთისგან გამოიყოს მთავრობის გადადგომის ნეგატიური და პოზიტიური წესები იმის მიხედვით, თუ მთავრობის გადადგომისთვის ხმათა რა რაოდენობაა საჭირო და რა პროცედურებია გათვალისწინებული. ქვეყნები, სადაც მთავრობის გადაყენება უფრო რთულ პროცედურას წარმოადგენს (საჭიროა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა ან დადგენილია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი), შეიძლება მიეკუთვნოს მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესების მქონე სახელმწიფოებს. ყველა სხვა ქვეყანა კი შეიძლება მიეკუთვნოს მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესის მქონე სახელმწიფოებს.²⁹⁷

10. მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესის მქონე სახელმწიფოები

ამ ქვეთავში განხილულია ისეთი ქვეყნები, რომლებსაც აქვს უნდობლობის ნეგატიური (დესტრუქციული) ვოტუმი, თუმცა, შედარებით გართულებული წესებით.

10.1. შვედეთი

შვედეთში სამთავრობო პასუხისმგებლობა რაციონალიზებულ პარლამენტარიზმის თანამედროვე ტენდენციებს პასუხობს. ამას-

²⁹⁶ Hazan R.Y., Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence. <https://m.knesset.gov.il/EN/News/PressReleases/pages/Pr11200_pg.aspx> [14.05.2020]

²⁹⁷ Winter D., the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 137.

თან, კონსტიტუცია არ ანებს რაიმე განსაკუთრებულ პროცედურას.²⁹⁸

უნდობლობის გამოცხადება ხელმონერილი უნდა იქნეს რიკსდაგის წევრთა მეთედის მიერ, საკითხი უნდა დაისვას ორ მომდევნო სხდომაზე და კენჭი ეყაროს მესამე სხდომაზე. მინისტრის ან მთლიანად მთავრობის გადაყენების საკითხი დგება მაშინ, როდესაც წინადადება მიღებულია პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით. რიკსდაგის თავმჯდომარემ ისინი უნდა გაათავისუფლოს თანამდებობიდან. ისევე როგორც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან განთავისუფლების ან გარდაცვალების შემთხვევაში, რიკსდაგის თავმჯდომარემ უნდა გაათავისუფლოს სხვა მინისტრები დაკავებული თანამდებობიდან. თუმცა, მთავრობის გადადგომა გარდაუვალი შედეგი არაა, რამდენადაც მთავრობა არ იქნება გათავისუფლებული, თუ ის გადაწყვეტს, რომ უნდობლობის კენჭისყრიდან ერთ კვირაში დაითხოვოს პარლამენტი. თუ ერთდროულად არსებობს ორი ან მრავალი წინადადება ერთი და იმავე მინისტრის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, ეს უნდა განხორციელდეს ერთი კენჭისყრით.²⁹⁹

რეგლამენტი მკაცრად ანესრიგებს ინტერპელაციის პროცედურას. რიკსდაგმა უნდა გადაწყვიტოს ჩასატარებელია თუ არა ინტერპელაცია. მეტიც, თუკი ინტერპელირებული მინისტრი პასუხს არ აძლევს ოთხი კვირის მანძილზე, მას სთხოვენ შეატყობინოს საკანონმდებლო კრებას ის მიზეზები, რომელთა გამოც მისი პასუხი დაგვიანებულია. თუმცა, ეს შეტყობინება არ ხდება კამათის საგანი.³⁰⁰

კონსტიტუცია ზღუდავს მთავრობის სავალდებულო გადადგომას უნდობლობის გამოცხადების გზით. კონსტიტუციით განსაზღვრული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა ინარჩუნებს თავის ექსკლუზიურ ხასიათს. ამასთან, ვადამდელი არჩევ-

²⁹⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 363.

²⁹⁹ იქვე, 364.

³⁰⁰ იქვე, 364.

ნების გამოცხადება მთავრობის განკარგულებაშია, გარდა საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის პირველი სამი თვისა.³⁰³

ამასთან, „უნდობლობის დეკლარაციის“ რაციონალიზებული პროცედურა არ გამოიციხავს სხვა არარაციონალიზებულ პროცედურებს.³⁰⁴ როგორც მე-3 ცხრილშია ნაჩვენები, მთავრობა ხშირად გადადგება მაშინაც, როდესაც მას არ აქვს გადადგომის კონსტიტუციური ვალდებულება.

ცხრილი N3

მთავრობის გადაყენების წესები და პრაქტიკა

სახელმწიფო	კანონპროექტის ჩავარდნა და მთავრობის გადადგომის ვალდებულება		მთავრობის გადაყენების წესი	
	წესი	პრაქტიკა	პოზიტიური	ნეგატიური
ავსტრია	–	–	–	+
ბელგია	–	+	–	+
დანია	–	+	–	+
ფინეთი	–	+	–	+
საფრანგეთი	–	–	+	–
გერმანია	–	–	+	–
საბერძნეთი	–	–	+	–
ისლანდია	–	–	–	+
ირლანდია	+	+	–	+
იტალია	–	–	–	+
ლუქსემბურგი	–	+	–	+
ნიდერლანდი	–	–	–	+
ნორვეგია	–	–	–	+

³⁰³ იქვე, 365.

³⁰⁴ იქვე, 364.

პორტუგალია	-	-	+	-
ესპანეთი	-	-	+	-
შვედეთი	-	+	+	-
დიდი ბრიტანეთი	-	-	-	+

10.2. საბერძნეთი

საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტს უფლება აქვს თავისი გადაწყვეტილებით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას ან მის რომელიმე წევრს. უნდობლობის შესახებ წინადადება ხელმოწერილი უნდა იყოს პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეექვსედის მიერ და მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდეს იმ საკითხებს, რომლებზედაც გაიმართება დებატები.

ნდობის საკითხის დასმა ასევე შეუძლია თავად მთავრობას ნებისმიერ გარემოებასთან დაკავშირებით. ნდობა-უნდობლობის საკითხთან დაკავშირებით დებატები იწყება შესაბამისი წინადადების შეტანიდან ორი დღის შემდეგ, თუ უნდობლობის საკითხის დაყენებისას მთავრობა არ მოითხოვს დებატების დაუყოვნებლივ დაწყებას. დებატები არ გრძელდება სამ დღეზე მეტხანს. კენჭისყრა ნდობა-უნდობლობის საკითხთან დაკავშირებით ტარდება დებატების დამთავრებისთანავე, თუმცა მთავრობის თხოვნით ის შეიძლება გადაიდოს ორმოცდარვა საათით.

უნდობლობის გამოცხადების წინადადება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ. ხოლო წინადადება ნდობის გამოცხადების შესახებ, როდესაც ნდობის საკითხი დასმულია მთავრობის მიერ, მიიღება დამსწრე დეპუტატთა აბსოლუტური უმრავლესობით. ეს უმრავლესობა უნდა იყოს პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესუთედი.

საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი ასევე ითვალისწინებს უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვას. უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების შეტანა დაიშვება პარლამენტის მიერ ასეთი წინადადების უარ-

ყოფის დღიდან ექვსთვიანი ვადის გასვლის შემდეგ. გამონაკლისის წესით უნდობლობის შესახებ წინადადება შეიძლება შეტანილ იქნეს ექვსთვიანი ვადის ამონურვამდეც, თუ იგი ხელმოწერილ იქნა პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ.

როგორც ვხედავთ, საბერძნეთში მექანიზმის სირთულე მოიცავს წინადადების დასმას არანაკლებ ერთი მეექვსედის მიერ, მოსაფიქრებელ ვადას, გადანყვეტილების მიღებას აბსოლუტური უმრავლესობით, უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვას.

10.3. ესტონეთი

ესტონეთი შეიძლება ასევე მიეკუთვნოს მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესის მქონე სახელმწიფოს, რამდენადაც გადაყენებას სჭირდება სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. კონსტიტუციის 97-ე მუხლის თანახმად, ესტონეთში სახელმწიფო კრებას (რიიკიგოკუ) უფლება აქვს რესპუბლიკის მთავრობას, პრემიერ-მინისტრს ან მინისტრს დადგენილებით გამოუცხადოს უნდობლობა, თუ ამას მხარს დაუჭერს სახელმწიფო კრების სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

წერილობითი ფორმით უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს სახელმწიფო კრების არანაკლებ ერთ მეხუთედს. უნდობლობის ვოტუმს კენჭი ეყრება არანაკლებ ორი დღის გასვლის შემდეგ, თუ მთავრობა არ მოითხოვს მის უფრო ადრეულ გადანყვეტას. მთავრობის ან პრემიერ-მინისტრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში პრეზიდენტს მთავრობის წინადადებით შეუძლია სამი დღის ვადაში დანიშნოს სახელმწიფო კრების რიგგარეშე არჩევნები. მინისტრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში სახელმწიფო კრება აცნობებს რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელიც თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრს. იმავე საფუძვლით უნდობლობის საკითხის ხელახლა აღძვრა დასაშვებია უნდობლობის ვოტუმის პირველი კენჭისყრიდან არაუადრეს 3 თვის გასვლის შემდეგ.

ესტონეთში უნდობლობის საკითხის აღძვრა ძალზედ სახიფათოა პარლამენტისთვის, რამდენადაც, პრაქტიკულად, მთავრობასაქვს დისკრეცია, გადადგეს ან დაითხოვოს პარლამენტი. პარ-

ლამენტს არანაირი გარანტია არ აქვს, რომ უნდობლობის საკითხის აღძვრაარ დასრულდება მისი დათხოვნით. ამ მდგომარეობაში ყველაზე უსაფრთხო ინიდივიდუალური მინისტრების გადაყენება ხდება, რამდენადაც ცალკეული მინისტრის გადაყენების საკითხი მთავრობას პარლამენტის დათხოვნის უფლებას არ აძლევს.

თუმცა მდგომარეობა სხვაგვარადაა, როდესაც ნდობას თავად მთავრობა ითხოვს. ესტონეთის კონსტიტუციის 98-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის მთავრობას უფლება აქვს სახელმწიფო კრებაში წარდგენილ კანონპროექტს დაუკავშიროს ნდობის საკითხი. კენჭისყრა იმართება ნდობის ვოტუმის პროექტის წარდგენიდან არანაკლებ ორი დღის გასვლის შემდეგ. თუ სახელმწიფო კრებაპროექტს არ იქნება მიიღებს, მთავრობა გადადგება. აქ მთავრობას გადადგომის გარდა სხვა ალტერნატივა არ რჩება.

11. მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესის მქონე სახელმწიფოები

მთავრობის გადაყენების ნეგატიური წესი არსებობს იმ ქვეყნებში, სადაც ფარდობითი უმრავლესობა საკმარისია მთავრობის პასუხისმგებლობის დასაყენებლად. საპარლამენტო სისტემაში ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება დანია, იტალია, ნორვეგია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები და დიდი ბრიტანეთი.

11.1. იტალია

იტალიაში პარლამენტარიზმი სუსტად არის რაციონალიზებული. რაციონალიზება პასუხისმგებლობის საკითხის დასმისთვის სპეციალური პროცედურების დადგენაში გამოიხატება.³⁰⁵ უნდობლობის პროცედურა ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციის 94-ე მუხლში. დადგენილი მოთხოვნები მინიმალურია: სახეზეა რაციონალიზაციის „ნულოვანი დონე“.³⁰⁶ მთავრობას უნდობლობა შე-

³⁰⁵ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრამვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 301.

³⁰⁶ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 503.

იძლება გამოუცხადოს პალატის ერთმა მეთედმა, რისთვისაც საჭიროა განხილვის ვადების დაცვა. უნდობლობის ვოტუმის მოთხოვნა მოტივირებული უნდა იყოს და სახელობითი კენჭის-ყრით უნდა ჩატარდეს.³⁰⁷

კონსტიტუცია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ მთავრობის წინადადების უარყოფა არ ნიშნავს უნდობლობის გამოცხადებას. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება დაისვას ერთ-ერთი პალატის (უნდობლობის ვოტუმი) ან მთავრობის ინციპტივით (ნდობის საკითხი). ამასთან, კონსტიტუცია არ ასხვავებს პროცედურებს იმისდა მიხედვით, წინადადება მთავრობის წინააღმდეგ არის მიმართული თუ თვითონ მთავრობა აყენებს ნდობის საკითხს. ორივე შემთხვევაში ერთ-ერთი პალატის მიერ მთავრობის წინააღმდეგ მიცემული ხმა საკმარისია, რომ მთავრობა გადადგეს. გარდა ამისა, წინადადების განხილვა მისი წარდგენიდან მხოლოდ სამი დღის შემდეგ შეიძლება. კონსტიტუციის შედგენისას ჩათვალეს, რომ 3 დღის ვადა საკმარისია მთავრობის მომხრე დეპუტატების შესაკრებად.³⁰⁸

ნდობის საკითხი ნებადართული უნდა იყოს მინისტრთა საბჭოს მიერ. სხვა მხრივ ნდობის საკითხის დასმისას არავითარი შეზღუდვა არაა დადგენილი: ის შეიძლება ცალკე დადგეს ან სხვა ტექსტების კენჭისყრას დაუკავშირდეს. მთავარია, პირდაპირ არ ეხებოდეს ასამბლეებს, და არც კავშირი უნდა ჰქონდეს მთავრობის მიმართ პარლამენტის კონტროლთან.³⁰⁹

კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრები კოლეგიურად არიან პასუხისმგებელნი მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე, ხოლო ინდივიდუალურად — საკუთარი სამინისტროს საქმიანობაზე. თუმცა, როგორც ბევრ სხვა თანამედროვე პარლამენტში, სამთავრობო სოლიდარობის პრინციპი პრევალირებს ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობაზე.³¹⁰

³⁰⁷ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 301.

³⁰⁸ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 503.

³⁰⁹ იქვე, 504.

³¹⁰ იქვე.

იტალიაში არც ერთი მთავრობა არ გამხდარა უნდობლობის გამოცხადების მსხვერპლი. სამთავრობო კრიზისები ხშირი იყო იტალიაში, მაგრამ ეს სიტუაციები პარლამენტს მიღმა ვითარდებოდა.³¹¹ ხელისუფლების არასაკმარისი სიმტკიცე უფრო პარტოკრატიის არათანმიმდევრულობიდან გამომდინარეობდა. მთავრობა იშვიათად იღებდა მხარდაჭერას დაქუცმაცებული წარმომადგენლობის გამო. იტალიის პარლამენტი ძლიერი ძალაუფლების შთაბეჭდილებას ტოვებს და არის კიდეც, როდესაც საქმე გადაწყვეტილების მიღების შეფერხებას ეხება.³¹² ამ ყველაფრის შედეგად, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ 2007 წლამდე იტალიაში 60-ზე მეტი მთავრობა შეიცვალა. 1993 წლამდე მთავრობები იქმნებოდა და იშლებოდა პარლამენტს მიღმა დადებული შეთანხმებებისა და მათ შორის არსებული უთანხმოების შედეგად. ამიტომაც 1993 წელს შეიცვალა არჩევნების წესი.³¹³

საარჩევნო სისტემის ცვლილებების წყალობით მთავრობის გაძლიერება შეინიშნება იტალიაში. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის დომინირებამ მთავრობას გარკვეული სტაბილურობა და სიძლიერე შესძინა. შეცვლილი საარჩევნო სისტემის შედეგად, იტალიაში პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე მეტად მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა დომინირებდა 1993 წლიდან 2005 წლამდე ორივე პალატაში, ხოლო 2005 წლიდან 2014 წლამდე მხოლოდ ქვედა პალატაში. აღნიშნულმა ცვლილებებმა ხელი შეუწყო პარლამენტში სამთავრობო უმრავლესობის ფორმირებას.³¹⁴

11.2. დანია

დანიაში კონსტიტუცია განამტკიცებს როგორც ინდივიდუალურ, ისე კოლექტიურ პასუხისმგებლობას. ამასთან, ინდივი-

³¹¹ იქვე.

³¹² იქვე, 534-536.

³¹³ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 301-303.

³¹⁴ Vulpe, T., *The Italian Parliamentarism and the Romanian Semi Presidentialism in a Comparative Perspective: Interesting Similarities in Two Different Forms of Government. Tesi di Laurea in Comparative Public Law*, Luiss Guido Carli, relatore Cristina Fasone, [Master's Degree Thesis], A.A. 2019/2020, 143.

დედალური პასუხისმგებლობა უფრო ნაკლებად სახიფათოა პარლამენტისთვის, ვიდრე კოლექტიური. მინისტრი უნდა გადადგეს თანამდებობიდან, თუ ფოლკეტინგი მას უნდობლობას გამოუცხადებს.

იმ შემთხვევაში, თუ ფოლკეტინგი უნდობლობას გამოუცხადებს პრემიერ-მინისტრს, მაშინ უნდა გადადგეს მთელი მთავრობა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ფოლკეტინგის ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ ბრძანება არაა გამოცემული. რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნა პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივას წარმოადგენს. აღნიშნული შეზღუდული არაა რაიმე კონკრეტული გარემოებით, დათხოვნის უფლება შეიძლება გამოყენებული იქნეს, მათ შორის, მთავრობის პასუხისმგებლობის საწინააღმდეგოდ. გარკვეულწილად ამით ბალანსდება მთავრობის გადაყენების მეტისმეტად მარტივი წესი. კონსტიტუცია რაიმე განსაკუთრებულ პროცედურასაც კი არ ითვალისწინებს მთავრობის გადაყენების მიზნით³¹⁵.

11.3. დიდი ბრიტანეთი

დიდ ბრიტანეთში არსებობს ფიქცია, რომ ყველა კენჭისყრა არის ნდობის კენჭისყრა. თუმცა, ეს შეხედულებები უფრო კონსტიტუციური მითის სახეს ატარებს. მას არც ფაქტობრივი საფუძველი აქვს, არც წარმოშობის ავტორიტეტული წყარო, ეს მომდინარეობს მე-19 და მე-20 საუკუნეების პრაქტიკიდან.³¹⁶

ბრიტანეთში საპარლამენტო მთავრობის პრინციპები საკანონმდებლო აქტებში დადგენილი არაა, ის ასახულია მხოლოდ კონსტიტუციურ ადათებში. ბრიტანეთისმთავრობა კონსტიტუციურად ნდობას დაკარგვის შემთხვევაშიც კიარ არისვალდებული გადადგეს. მას შეუძლია უგულვებლყოს მრავალი უნდობლობის ვოტუმი და მაინც დარჩეს ხელისუფლებაში.³¹⁷

³¹⁵ Denmark's Constitution of 1953.

³¹⁶ Norton P., *Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility*, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 33-34.

³¹⁷ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995, 136.

დიდ ბრიტანეთში, პარლამენტარიზმის სამშობლოში, ძირითადად კენჭისყრის 3 სახის ჩავარდნა არსებობს, რომლებზეც განსხვავებული რეაგირებაა საჭირო.

ა) ნდობის კენჭისყრის ჩავარდნა

ამ შემთხვევაში მთავრობა, რომელიც ვერ იღებს ნდობას, გადადგება ან დაშლის პარლამენტს. ასეთი ნდობის კენჭისყრა შეიძლება სამ კატეგორიად დავყოთ:

ა) პირდაპირ გამოხატული უნდობლობა

ამ შემთხვევაში პალატები ნათლად აცხადებენ მთავრობის მიმართ უნდობლობას და ნდობის საკითხებზე დებატები წარმოადგენს მთავარ თემას. უნდობლობის გამოცხადების აღნიშნული სახე ყველაზე ეფექტიანი უნდობლობის ვოტუმიია.

ბ) მთავრობის მიერ დასმული ნდობა

მთავრობამ შეიძლება გადაწყვიტოს, რომ კონკრეტული საკითხი იმდენად მნიშვნელოვანია მისი პოლიტიკისთვის, რომ მისი ჩაგდების შემთხვევაში მთავრობა მზადაა, უარი თქვას თანამდებობის შენარჩუნებაზე. მთავრობის დისკრეციის შესაბამისად ნდობა შეიძლება დაისვას ისეთ საკითხებზეც, რომელიც კრიტიკული არაა მთავრობისთვის. აღნიშნულის გამოყენება ხდება მაშინ, როდესაც მთავრობას სურს რომელიმე კანონპროექტზე საპარლამენტო მარცხის გადაფარვა და ის ჩავარდნილ კანონპროექტს უკავშირებს მთავრობის ნდობას. როგორც წესი, პარტიულ ერთგულებაზე აპელირებით მთავრობა ახერხებს კანონპროექტის მიღებას.

გ) ნდობის ნაგულისხმევი კენჭისყრა

არსებობს საკითხთა ძალიან მცირე ნაწილი, რომელიც ნდობის საკითხის დასმად მიიჩნევა, მიუხედავად იმისა, მთავრობამ მკაფიოდ დასვა თუ არა ეს საკითხი. ბიუჯეტის საკითხი ყოველთვის მიიჩნევა ასეთად. ბიუჯეტის გარეშე მთავრობას არ შეუძლია ფუნ-

ქციონირება, ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებაზე უარის თქმა მთავრობის ნდობის არარსებობას გულისხმობს.³¹⁸

მიუხედავად ამისა, ბრიტანეთში მინისტრები ბიუჯეტის პროექტზე უარის თქმას ყოველთვის უდნობლობის გამოცხადებად არ მიიჩნევენ. 1976 წელს ბიუჯეტის პროექტის ჩავარდნა 6 დღის შემდეგ წარმატებულად გადაიფარა საპირისპირო ნდობის ვოტუმით. აღნიშნულ საკითხს შეუძლია წამოჭრას ნდობის საკითხი, თუმცა, ის საკმარისი არაა უნდობლობის გამოსაცხადებლად.³¹⁹

ბ) მთავრობისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების ჩავარდნა საპარლამენტო კენჭისყრაზე

მთავრობისთვის ცენტრალურ საკითხებზე კენჭისყრის ჩავარდნისას, რომელსაც თან არ ახლავს ნდობის საკითხის დასმა, მთავრობამ შეიძლება საპასუხოდ დასვას ნდობის ვოტუმი, ან გადადგეს, ან მოითხოვოს პარლამენტის დაშლა.³²⁰

მთავრობის მიერ პარლამენტის დაშლის გადაწყვეტილების მიღება მთავრობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. ნდობის ვოტუმის საკითხის დასმისას მნიშვნელოვანია ოპოზიციის როლი. თუ თავად მთავრობა არ დასვამს ნდობის საკითხს კენჭისყრის ჩავარდნის შემდეგ, მაშინ შეიძლება ოპოზიციამ დაიწყო უნდობლობის საკითხის კენჭისყრა.³²¹

გ) ნაკლებად მნიშვნელოვან საკითხებზე სამთავრობო კანონპროექტის ჩავარდნა

მთავრობის კანონპროექტი, რომელიც არ ეხება საკვანძო საკითხებს და პარლამენტში მარცხს განიცდის, ასეთ შემთხვევაში

³¹⁸ Norton P., *Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility*, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 36-40.

³¹⁹ იქვე, 40.

³²⁰ იქვე, 40.

³²¹ იქვე, 40-41.

ნდობის საკითხი არ წამოიჭრება, თუ მთავრობამ ან ოპოზიციამ არ მოისურვა სხვაგვარად.³²²

როგორც ვხედავთ, დიდ ბრიტანეთში ჩვეულების მიხედვით მთავრობას უფლება აქვს განსაზღვროს უთანხმოების მასშტაბი,³²³ რაც სისტემის სტაბილურობას განამტკიცებს.

12. ნდობა, როგორც მთავრობის ინიციატივა

პასუხისმგებლობის საკითხის მეორე ტყუპისცალი ნდობის საკითხის მთავრობის ინიციატივით დასმავა.³²⁴ როგორც წესი, ეს მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების მოხდენის საშუალებაა. ამასთან, ნდობის საკითხზე კენჭისყრის პერიოდში უნდობლობის საკითხის დასმა არ შეიძლება, რაც მთავრობის მეთაურს უნდობლობის თავიდან აცილების შესაძლებლობას აძლევს.³²⁵

„ნდობის ურთიერთობა“ მთავრობასა და პარლამენტს შორის არის ორმხრივი: პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ აკონტროლონ აღმასრულებლის პოლიტიკა უნდობლობის ვოტუმის ან მისი დანყების მუქარით. მაგრამ პრემიერ-მინისტრსა და კაბინეტს ასევე შეუძლიათ პარლამენტს მოსთხოვონ ნდობის ვოტუმში მონაწილეობის მიღება. მთავრობას შეუძლია ნდობის საკითხი დაუკავშიროს რაიმე სპეციფიკურ პროგრამას ან პოლიტიკას. ნდობის ვოტუმი შეიძლება გადაიქცეს იარაღად კაბინეტის ხელში, როდესაც მთავრობას პარლამენტში გამოაქვს არაპოპულარული

³²² იქვე, 42.

³²³ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 326.

³²⁴ Laver M., Legislatures and Parliaments in Comparative Context, წიგნიდან: The Oxford Handbook of Political Economy, Edited by B. R. Weingast and D. A. Wittman, 2008, 122.

³²⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 444.

კანონპროექტი ან საჭიროა უნდობლობის გამოცხადების თავიდან აცილება.³²⁶

ნდობის საკითხს სხვადასხვა სამართლებრივი წყარო არეგულირებს სხვადასხვა ქვეყანაში: კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი და ჩვეულება. მაგალითად, გერმანიასა და ესპანეთში კონსტიტუცია ანიჭებს მთავრობას ნდობის საკითხის დასმის უფლებას. ბელგიაში, დანიაში, იტალიასა და ესპანეთში პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს ნდობის ვოტუმის პროცედურებს. ტრადიციის ძალით მთავრობას შეუძლია ნდობის საკითხის დასმა ავსტრალიაში, კანადაში, ნიდერლანდებში, ახალ ზელანდიაში, ნორვეგიაში და დიდ ბრიტანეთში.³²⁷

ჰუბერის თანახმად, ნდობის ვოტუმის პროცედურებს სამი მნიშვნელოვანი თვისება ახასიათებს. პირველი, პრემიერ-მინისტრებს შეუძლიათ იმოქმედონ ერთპიროვნულად. ბელგიაში, კანადაში, დანიაში, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთში, ახალ ზელანდიაში და ნორვეგიაში ფორმალური შეზღუდვები არ არსებობს (თუმცა კაბინეტთან შეთანხმება იგულისხმება). ავსტრალიასა და ნიდერლანდში პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალურად უნდა გაიაროს კონსულტაცია კაბინეტთან, თუმცა ეს მავალდებულებელი არაა. იტალიაში, ესპანეთსა და შვედეთში ნდობის პროცედურის დასაწყებად პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალური თანხმობა უნდა მიიღოს კაბინეტისგან.³²⁸

მეორე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მისი გამოყენება ნებისმიერ საკითხზე, რაზეც მოისურვებს. იტალიაში რეგლამენტი საშუალებას იძლევა ნდობის ვოტუმი გამოყენებული იქნეს არამხოლოდ სპეციფიკურ საკითხებზე, არამედ სხვადასხვა საკანონმდებლო ცვლილებებზეც. ზოგიერთ ქვეყანაში ცალკეული სახის კანონპროექტები, როგორცაა, ბიუჯეტი, მომარაგება, ტრადიციულად ნდობის საკითხის დასმად ითვლება.

1995 წელს იტალიაში პრემიერ-მინისტრმა ქვედა პალატაში წარადგინა მცირე ბიუჯეტის პროექტი, რომელიც არაერთ მკაცრ

³²⁶ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 41.

³²⁷ Huber J. D., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, the American Political Science Review, Vol. 90, No. 2, 1996, 272.

³²⁸ იქვე.

ზომას ითვალისწინებდა, მათ შორის, გადასახადების ზრდას. პარლამენტის წევრებმა 150-ზე მეტი ცვლილება შეიტანეს კანონში და სრულად გაანადგურეს პრემიერ-მინისტრის განზრახვა, დაეფარა ბიუჯეტის დეფიციტი. მას შემდეგ რაც პარლამენტის წევრებმა რამდენიმე „ძვირადღირებული“ ცვლილებები დაამტკიცეს, პრემიერ-მინისტრმა თავის საბიუჯეტო პაკეტთან ერთად ნდობის საკითხიც დასვა. ნდობის ვოტუმმა გამოორიცხა პარლამენტის ყველა ცვლილება და პრემიერ-მინისტრს მკაცრი საბიუჯეტო ზომების მიღების საშუალება მისცა. აქედან გამომდინარე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ნდობის პროცედურა გამოიყენოს არა მხოლოდ თავისი პოლიტიკის გასატარებლად, არამედ ეს შეუძლია საკანონმდებლო პროცესის ნებისმიერ დროს, მათ შორის, ბოლო ეტაპზეც, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების ან არმიღების შემდეგაც. ფაქტობრივად, ნდობის ვოტუმი შეიძლება გამოიყენებული იქნეს საპარლამენტო მარცხის შესაცვლელად.³²⁹

იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც ნდობის ვოტუმი გამოყენებული არაა, პარლამენტის წევრები ითვალისწინებენ იმის შესაძლებლობას, რომ პრემიერ-მინისტრს ნებისმიერ დროს შეუძლია დასვას იგი. ნდობის ვოტუმი პრემიერ-მინისტრს აძლევს პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვან საშუალებას მაშინაც კი, როდესაც რეალურად ეს პროცედურა არც დაწყებულა.³³⁰

1993 წელს ბრიტანეთის თემთა პალატამ კენჭი უყარა მთავრობის წინადადებას მაასტრიხტის ხელშეკრულების შეერთებასთან დაკავშირებით. ორი მთავარი ოპოზიციური პარტია — ლიბერალ-დემოკრატები და ლეიბორისტები ემხრობოდა ხელშეკრულებასთან მიერთებას, თუმცა ეწინააღმდეგებოდნენ მთავრობის წინადადებას იმის გამო, რომ ხელშეკრულების სოციალური ნაწილის რატიფიცირება არ ხდებოდა. ამიტომ პრემიერ-მინისტრს სჭირდებოდა კონსერვატიული პარტიის მყარი მხარდაჭერა, მათ შორის, იმ ოცი მემბროსის, რომლებიც ეწინააღმდეგებოდნენ ევროპული ინსტიტუტებისადმი ნებისმიერ შეერთებას. მათ გადაწყვიტეს მხარი არ დაეჭირათ მთავრობის წინადადებისთვის. ჯონ მეიჯორმა საპარლამენტო მარცხის საწინააღმდეგოდ წამოაყენა ნდობის ვოტუმი, გამოაცხადა რა, ნდობაზე უარის თქმის შემ-

³²⁹ იქვე.

³³⁰ იქვე, 269.

თხვევაში პარლამენტი დაიშლებოდა. მეამბოხებმა მხარი დაუჭირეს მთავრობას. ბრიტანეთმა ხელშეკრულების რატიფიცირება მოახდინა ისე, როგორც ეს პრემიერ-მინისტრს სურდა.³³¹

ბოლო მნიშვნელოვანი მახასიათებელი არის ხმის მიცემის წესი. უმეტეს ქვეყნებში პრემიერ-მინისტრი ნდობას იღებს, თუ ის მიიღებს მონაწილეთა ხმების უმრავლესობას, მაგრამ გამონაკლისიც არსებობს: ბელგიასა და გერმანიაში აბსენტიზმი ითვლება მთავრობის სასარგებლოდ. უმრავლესობა უნდა შეენიშნა აღმდგომს პრემიერ-მინისტრის ნდობის საკითხს. ესპანეთში აბსენტიზმი ითვლება პრემიერ-მინისტრის საწინააღმდეგოდ, რადგან პრემიერ-მინისტრი ნდობას იღებს იმ შემთხვევაში, თუ მას მხარს დაუჭერს ქვედა პალატაში არჩეული წევრების უმრავლესობა.³³²

ნდობის ვოტუმი უფრო მეტ როლს ასრულებს საპარლამენტო სისტემაში, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმი. ნდობის პროცედურა აღმასრულებელსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის ქმნის იმგვარ სისტემას, რომელიც საპირისპირო საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის. აშშ-ში საკანონმდებლო ხელისუფლება ქმნის საბოლოო პოლიტიკას, აღმასრულებელს შეუძლია მხოლოდ ვეტოს დადება და არა შეცვლა. საპარლამენტოში აღმასრულებელი ხელისუფლება ნდობის ვოტუმის გამოყენებით ქმნის საბოლოო პროექტებს. თუ პარლამენტი არ გაითვალისწინებს ამ საკითხს, პარლამენტი აღმოჩნდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების როლში მხოლოდ ვეტოს დადების შესაძლებლობით.³³³

13. ნდობის საკითხი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე სახელმწიფოებში

იმ ქვეყნებში, სადაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით ხდება მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენება, ალტერნატიული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის არჩევის ვალდებულება წარმოიშობა ნდობის საკითხის მთავრობის ინიციატივით დაყენების შემთხვევაშიც. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ

³³¹ იქვე, 269.

³³² იქვე, 272.

³³³ იქვე, 280.

პარლამენტში ნდობის საკითხი ჩავარდა, მთავრობის მეთაურს კი არ წარმოეშობა გადადგომის ვალდებულება, არამედ ეს იძლევა პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას.

13.1. გერმანია

გერმანიის ძირითადი კანონის 68-ე მუხლის თანახმად, თუ ფედერალური კანცლერის მიმართვა მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობის თანხმობას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური კანცლერის წინადადებით, ოცდაერთი დღის განმავლობაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი. ამდენად, თუ ბუნდესტაგი საპარლამენტო ობსტრუქციის ცდუნებას აჰყვება, მაშინვე დაემუქრება საკანონმდებლო ძალაუფლების დაკარგვა.³³⁴ თუმცა, დათხოვნის უფლება ნყდება, როგორც კი ბუნდესტაგი თავისი წევრების უმრავლესობით აირჩევს სხვა ფედერალურ კანცლერს. ამ შემთხვევაშიც ნდობის გამოცხადების შესახებ მიმართვასა და კენჭისყრას შორის უნდა გავიღეს ორმოცდარვა საათი.

მაგრამ რა მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ ბუნდესტაგი ნდობას არ გამოუცხადებს კანცლერს, არც მის უფლებამონაცვლეს აირჩევს და ამავე დროს პრეზიდენტი უარს განაცხადებს ბუნდესტაგის დათხოვნაზე? ძირითადი კანონი არც ამ შემთხვევას ტოვებს ყურადღების მიღმა. 68-ე მუხლით გათვალისწინებული ნდობის საკითხის უკუგდების შემდეგ, მთავრობის ხელისუფლებაში დარჩენა მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, თუ ბუნდესტაგი საკანონმდებლო ობსტრუქციას არ მიმართავს. ასეთ შემთხვევაში კანცლერი იძულებულია გადადგეს, რამდენადაც მისი ყველა პროექტი მარცხისთვისაა განწირული. ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად არსებობს საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა.³³⁵

გფრ-ის ძირითადი კანონის 81-ე მუხლის თანახმად:

1) თუ 68-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ბუნდესტაგი არ იქნება დათხოვნილი, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუ-

³³⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 446.

³³⁵ იქვე, 446.

ძლია ფედერალური მთავრობის წინადადებით და ბუნდესრატის თანხმობით, გამოაცხადოს საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა იმ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც ბუნდესტაგმა უარყო. აღნიშნული პროცედურა გამოყენებადია ასევე იმ უარყოფილი კანონპროექტის მიმართაც, რომელსაც ფედერალური კანცლერი უკავშირებდა 68-ე მუხლში აღნიშნულ წინადადებას (ნდობის საკითხს).

2) თუ ბუნდესტაგი საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ ისევ უარყოფს კანონპროექტსან მას მიიღებს ფედერალური მთავრობისთვის მიუღებელი რედაქციით, კანონი ძალაში შესულად ითვლება, თუ მას დაეთანხმება ბუნდესრატი. ეს წესი ვრცელდება იმ შემთხვევაზეც, როდესაც პროექტი მისი ხელახალი შეტანიდან ორი კვირის განმავლობაში არ იქნება მიღებული ბუნდესტაგის მიერ.

3) ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში ბუნდესტაგის მიერ უარყოფილი ნებისმიერი სხვაკანონპროექტი ასევე შეიძლება მიღებულ იქნეს ამ მუხლის პირველი ან მეორე აბზაცების შესაბამისად, საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის პირველი გამოცხადებიდან ექვსი თვის განმავლობაში. ამ ვადის ამონურვის შემდეგ თანამდებობაზე იმავე ფედერალური კანცლერის ყოფნის პერიოდში დაუშვებელია საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის გამოცხადება.

4) მოცემული პროცედურით არ შეიძლება შეიცვალოს ძირითადი კანონი.

როგორც ვხედავთ, 81-ე მუხლის დებულებები მჭიდრო კავშირშია 68-ე მუხლთან. თუმცა უნდა ითქვას, რომ საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა არ უკავშირდება მხოლოდ კანცლერის ნდობის საკითხის დასმას. მისი გამოცხადება შესაძლებელია ორ შემთხვევაში: ა) როდესაც ბუნდესტაგი უარყოფს მთავრობის მიერ ინიცირებულ სასწრაფოდ მისაღებ პროექტს. ამ შემთხვევაში მნიშვნელობა არა აქვს, ეს პროექტი ნდობის საკითხის დასმამდეა წარდგენილი თუ შემდეგ; ბ) როდესაც უკუგდებულია ის კანონპროექტი, რომელსაც კანცლერმა ნდობის საკითხი დაუკავშირა.³³⁶

³³⁶ იქვე, 447.

ძირითადი კანონი ითვალისწინებს კანცლერის შემზღუდავ ნორმებსაც, რამდენადაც საკანონმდებლო საჭიროების გამოსაცხადებლად აუცილებელია პრეზიდენტის, მთავრობის და ბუნდესრატის თანხმობა. ვადის ამონაწერის შემდეგ იმავე ფედერალური კანცლერის ყოფნის პერიოდში საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა ვეღარ გამოცხადდება. თუ მისი მოღვაწეობის პერიოდში იმავე პრობლემის წინაშე დადგა კანცლერი, მას უკვე გადადგომის გარდა სხვა საშუალება აღარ რჩება. მოცემული პროცედურით ასევე არ შეიძლება შეიცვალოს ძირითადი კანონი.

13.2. სლოვენია

სლოვენიის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია დააყენოს საკითხი მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შესახებ. თუ მთავრობა ვერ მიიღებს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობის მხარდაჭერას, სახელმწიფო კრებამ 30 დღის განმავლობაში უნდა აირჩიოს მთავრობის ახალი თავმჯდომარე ან ნდობა გამოუცხადოს მთავრობის მოქმედ თავმჯდომარეს. სხვა შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს. მთავრობის თავმჯდომარეს შეუძლია მთავრობისადმი ნდობის საკითხი დაუკავშიროს სახელმწიფო კრების მიერ კანონის ან სხვა გადანყვევტილების მიღებას. თუ გადანყვევტილება არაა მიღებული, ითვლება, რომ მთავრობას უნდობლობა გამოეცხადა. მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შესახებ წარდგინების მიღების მომენტიდან კენჭისყრამდე უნდა გავიდეს არანაკლებ 48 საათისა.

13.3. ბელგია

ბელგიაში მთავრობის მიერ დასმული ნდობის უარყოფის შემთხვევაში წარმომადგენელთა პალატამ სამი დღის ვადაში მეფეს უნდა წარუდგინოს პრემიერ-მინისტრის უფლებამონაცვლის კანდიდატურა. წინააღმდეგ შემთხვევაში მეფე უფლებამოსილია დაითხოვოს წარმომადგენელთა პალატა (კონსტიტუციის 46-ე მუხლი).

13.4. ესპანეთი

მოცემული საკითხი შედარებით განსხვავებულად რეგულირდება ესპანეთში. კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარეს მინისტრთა საბჭოში საკითხის განხილვის შემდეგ შეუძლია დეპუტატთა კონგრესის წინაშე დასვას თავისი საქმიანობის პროგრამისა და ზოგადი პოლიტიკის ნდობის საკითხი. ნდობა მიღებულად ითვლება, თუ მას ხმას მისცემს დეპუტატთა უმრავლესობა (მუხლი 112). ამასთან, როდესაც ნდობის საკითხი მთავრობის ინიციატივით დგება, მარცხის შემთხვევაში მას არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნის მოთხოვნა, განსხვავებით გერმანიისგან და სხვა ქვეყნებისგან. ეს იწვევს ახალი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცედურას. კერძოდ, კონსტიტუციის 114-ე მუხლის თანახმად, თუ კონგრესი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს, მთავრობა გადადგომის შესახებ განცხადებით შედის მეფესთან, რის შემდეგაც, 99-ე მუხლის დებულებების შესაბამისად, ინიშნება მთავრობის ახალი თავმჯდომარე; მაგრამ, თუ კონგრესი მიიღებს გაკიცხვის რეზოლუციას, მთავრობა გადადგომის შესახებ განცხადებით შედის მეფესთან, ხოლო გაკიცხვის რეზოლუციით წარმოდგენილი კანდიდატი განიხილება კონსტიტუციის 99-ე მუხლის შესაბამისად პალატისგან ნდობაგამოცხადებული, რომელსაც მეფე ნიშნავს მთავრობის თავმჯდომარედ.

კონსტიტუციის 114-ე მუხლი გამოკვეთს ორ განსხვავებულ პროცედურას, პირველი, მთავრობას ნდობის მისაღებად სჭირდება ხმათა უბრალო უმრავლესობა, თუ ამასაც ვერ მოაგროვებს მთავრობა, მაშინ ის უნდა გადადგეს. მეორე კი გულისხმობს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას იმავდროულად მთავრობის ალტერნატიული თავმჯდომარის არჩევით. უნდობლობის რეზოლუცია შეიცავს მთავრობის ახალი თავმჯდომარის კანდიდატურას.

13.5. უნგრეთი

უნგრეთის ძირითადი კანონის 21-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია დასვას ნდობის საკითხი. პარლამენტმა უნდა გამოაცხადოს უნდობლობა იმ შემთხვევაში, თუ უბრალო უმრავლესობით მხარს არ დაუჭერს პრემიერ-მინისტრის მიერ დასმულ ნდობის საკითხს. პრემიერ-მინისტრს შეუძლია სამთავ-

რობო წინადადებას დაუკავშიროს ნდობა. პარლამენტმა უნდა მიიღოს უნდობლობის ვოტუმი, თუ პრემიერ-მინისტრის წინადადებას არ დაამტკიცებს. პარლამენტმა ნდობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს პრემიერ-მინისტრის მიერ ნდობის საკითხის დასმიდან სამი დღის შემდეგ, მაგრამ საკითხის წარდგენიდან არა უგვიანეს რვა დღისა. აღსანიშნავია, რომ ძირითადი კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, რომელიც პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლებს ჩამოთვლის, უნდობლობის წარუმატებელი გამოცხადება ან ნდობის ვოტუმის უარყოფა არ წარმოადგენს პარლამენტის დაშლის წინაპირობას.

13.6. პოლონეთი

პოლონეთის კონსტიტუციის 160-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ნდობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ თხოვნით მიმართოს სეიმს. ნდობის გამოცხადება ხდება დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრების ხმათა უმრავლესობით. პოლონეთშიც არც უნდობლობის გამოცხადებას და არც ნდობაზე უარის თქმას არ მოჰყვება სეიმის დათხოვნა.

მთავრობის მიერ ნდობის საკითხის დასმა გათვალისწინებული არაა ისრაელში.

14. ურთიერთგაწონასწორების სისტემა

14.1. დათხოვნის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება

როგორც გამოჩნდა, როდესაც მთავრობა ნდობას დაკარგავს, მაგრამ ალტერნატიული მთავრობა არ იქნება არჩეული, ძირითადად გათვალისწინებულია პარლამენტის დათხოვნა და ვადამდელი არჩევნები, ანუ კონფლიქტის გადაწყვეტა ისევ ხალხს ეკისრება.³³⁷

³³⁷ Shugart M. S., Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective; <https://en.idi.org.il/media/5303/israelipoliticalreform_shugart.pdf> [14.05.2020].

მთავრობის პასუხისმგებლობის მედლის მეორე მხარეს პარლამენტის დათხოვნა წარმოადგენს.³³⁸

მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა განონასწორებუ-
ლია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ორ-
განოს ვადამდელი დათხოვნით. მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი
ყველა საპარლამენტო კონსტიტუცია აღმასრულებელ ხელისუ-
ფლებას ანიჭებს უფლებას, დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო,
თუ კაბინეტს უნდობლობა გამოეცხადა და ის ამის შედეგად არ
გადადგება. კლასიკური პარლამენტარიზმის პირობებში კი მსგავ-
სი რამ შეუძლებელია.³³⁹

დათხოვნის უფლებას უწოდებენ ხელისუფლების „მოქნილ“
დაყოფას, რაც აშშ-ს კონსტიტუციით შემოღებული ხელისუფლე-
ბის „ხისტი დაყოფის“ საწინააღმდეგოა. აშშ-ის სისტემის მიბაძვით
შვედეთის 1809 წლის და ნორვეგიის 1814 წლის კონსტიტუციით
პარლამენტის დათხოვნა აკრძალა. შვედეთში მოგვიანებით შემო-
ღებულ იქნა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო ნორვეგი-
აში დღემდე აკრძალულია. სამთავრობო პასუხისმგებლობის
რეალურად დაყენების მიუხედავად, ნორვეგიულ რეჟიმში ექვემ
არასოდეს დაუყენებიათ დათხოვნის უფლების აკრძალვა.³⁴⁰ ასეა,
შვეიცარიაშიც, სადაც მთავრობა იურიდიულად ექვემდებარება
პარლამენტს და, ცხადია, აქ პარლამენტის დათხოვნის უფლება
ვერ იარსებებს. თუმცა შვეიცარია საპარლამენტო სისტემას არც
მიეკუთვნება.³⁴¹

დათხოვნის უფლებამოსილება ხშირად ითვლება პარლამენ-
ტარიზმის ძირითად მახასიათებლად. დუგლას ვერნი მას საპარ-

³³⁸ Laver M., *Legislatures and Parliaments in Comparative Context*, წიგნი-
დან: *The Oxford Handbook of Political Economy*, Edited by B. R. Weingast
and D. A. Wittman, 2008, 123.

³³⁹ ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: სა-
პარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილი-
სი, 1996, 42.

³⁴⁰ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარ-
გმანი, ვ. კეშელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005,
106.

³⁴¹ Strøm K., Swindle S. M., *Strategic Parliamentary Dissolution*, the Ameri-
can Political Science Review, Vol. 96, No. 3, Sep. 2002, 576.

ლამენტო დემოკრატიის 11 თვისებას შორის ასახელებს,³⁴² ხოლო ხუან ლინცი მას „დროებითი სიხისტის“ სანინააღმდეგო ანტიდოტად მიიჩნევს, რაც ასე თავს აბეზრებს საპრეზიდენტო დემოკრატიებს. საპარლამენტო მთავრობა მიჩნეულია ერთიანი ძალაუფლების სისტემად, სადაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტო იძულებულია წარმოადგინოს თანმიმდევრული, შეთანხმებული პოლიტიკა. მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილება — დაშალოს პარლამენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მთავრობის გადაყენების უფლების საპირწონეა. „საშინელი სამსჯავროს“ ეს ორი მექანიზმი, გადაყენებისა და დაშლის უფლებამოსილებები, აიძულებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას იყენენ ერთიერთადამოკიდებულნი.³⁴³

თანამედროვე საპარლამენტო კონსტიტუციებში დაშლის უფლებამოსილება მრავალგვარია. როგორც აღინიშნა, არსებობს სისტემები, სადაც პარლამენტის დათხოვნა კონსტიტუციურად აკრძალულია, მაგალითად, შვეიცარია, ნორვეგია. კონსტიტუციების უმეტესობის თანახმად, პარლამენტის დათხოვნის — ამუკიდურესი ზომის მიღების უფლებამოსილება სახელმწიფოს მეთაურის ხელშია. თუმცა იტალიაში სახელმწიფოს მეთაური კონსტიტუციურად თავისუფალია პარლამენტის დაშლის საკითხში. სხვა შემთხვევაში კი სახელმწიფოს მეთაური პარლამენტს პრემიერ-მინისტრის წინადადების საფუძველზე დაითხოვს. ზოგიერთი კონსტიტუციის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია დაითხოვოს საპარლამენტო ცალმხრივად ან საპარლამენტო უმრავლესობის თანხმობით (ბელგია 1995 წლიდან).³⁴⁴ ასევე, პარლამენტმა შეიძლება უმრავლესობის გადანაცვლებით თვითდაშლა გამოაცხადოს. მაგალითად, ისრაელის კონსტიტუციაში თვითდაშლის სისტემაა გათვალისწინებული.³⁴⁵

³⁴² Verney D., *Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government*, Edited by A. Lijphart, Oxford University Press, 1992, 36.

³⁴³ Strøm K., Swindle S. M., *Strategic Parliamentary Dissolution*, the American Political Science Review, Vol. 96, No. 3, Sep. 2002, 576.

³⁴⁴ იქვე.

³⁴⁵ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 107.

ზოგიერთი სისტემა დაშლის უფლებამოსილებას საკონსტიტუციო ცვლილებების დროს იძლევა (დანია, ბელგია). დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად ზოგჯერ კონსტიტუცია ზღუდავს პარლამენტის დაშლას გარკვეული გარემოებებითა და დროის მითითებით. ბევრი კონსტიტუცია, მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონი ამ მექანიზმს მხოლოდ საგანგებო სიტუაციებისთვის ინახავს. ეს განპირობებულია პარლამენტის გამოუვალი მდგომარეობით, მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობით. იგივეა საბერძნეთის შემთხვევა. იტალიის კონსტიტუცია არ იძლევა მთავრობის დაშლის უფლებას ბოლო 6 თვის განმავლობაში (ე.წ. „თეთრი სემესტრი“). ზოგიერთი კონსტიტუცია (ბელგია, დანია) დაშლის რამდენიმე სახეობის კომბინაციას წარმოადგენს.³⁴⁶

კონსტიტუციის შემქმნელებმა პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება ჩაიფიქრეს, როგორც პოლიტიკოსებისთვის გამოუვალი მდგომარეობიდან გამოსაყვანი გზა, დისკრედიტებული პოლიტიკოსების უკანდასახევი ანამომრჩევლებთან კონსულტაციის საშუალება გაუთვალისწინებელ საკითხებზე. ამიტომაც პარლამენტის დათხოვნა ჩაფიქრებულია, როგორც დროებითი სიხისტის თავიდან ასაცილებელი საშუალება, რასაც ლინცი საპრეზიდენტო სისტემაში აწყდება.³⁴⁷ მიუხედავად ამისა, როგორც ყველა სხვა ინსტიტუტის, დაშლის უფლებამოსილების მანიპულაციაც შეიძლება. მაგალითად, პრემიერ-მინისტრს შეიძლება უნდოდეს პარლამენტის დათხოვნა, თუ ის ვარაუდობს, რომ ადრეული არჩევნები მას თანამდებობაზე ხანგრძლივად დარჩენის საშუალებას მისცემს. რადგან ფიქრობს, რომ ამ ეტაპზე უფრო მეტ ხმას აიღებს, ვიდრე ნებისმიერ სხვა დროს მომავალში. ამ კუთხით, აღსანიშნავია, გერმანიის 1972, 1983 და 2005 წლის ბუნდესტაგის დათხოვნის შემთხვევები, რომელიც განხილულია ქვემოთ მოცემულ ქვეთავში.

³⁴⁶ Strøm K., Swindle S. M., Strategic Parliamentary Dissolution, the American Political Science Review, Vol. 96, No. 3, Sep. 2002, 576.

³⁴⁷ Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by J. Linz and A.Valenzuela, Baltimore, 1994, 6-30.

14.2. ბუნდესტაგის დათხოვნის შემთხვევები და მათი კონსტიტუციურობა

საპარლამენტო საბჭო, რომელმაც შექმნა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, მიზნად ისახავდა პარლამენტის დათხოვნის თვალსაზრისით ვაიმარისეული სიტუაციების თავიდან აცილებას.³⁴⁸ მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის ავტორთა საერთო სულისკვეთებას წარმოადგენდა პარლამენტის დათხოვნაგამხდარიყო რთული პროცედურა, კონსტიტუციის შემქმნელები მაინც აღმოჩნდნენ იმ პრობლემის წინაშე, რა უნდა მომხდარიყო ისეთ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი უარყოფდა მთავრობის მხარდაჭერას ისე, რომ არ აირჩევდა ახალ კანცლერს. გამოსავალი გახდა 68-ე მუხლი, რომელმაც კანცლერისათვის ნდობის არ გამოცხადების შემთხვევაში ბუნდესტაგის დათხოვნა გაითვალისწინა. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია ბუნდესტაგის დათხოვნის მხოლოდ ორადორ შემთხვევას იცნობს: პირველი, თუ ვერ მოხერხდა ფედერალური კანცლერის არჩევა, მეორე, თუ ფედერალური კანცლერი ვერ მიიღებს ნდობას 68-ე მუხლის შესაბამისად. თუმცა ნათელი არაა, გერმანელი „დამფუძნებელი მამები და დედები“ 68-ე მუხლში მოიაზრებდნენ თუ არა კანცლერის მიერ რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის მიზნით ნდობის განზრახ დაკარგვას.³⁴⁹

ნდობის ვოტუმი შეიძლება დაიყოს ორ სახეობად. პირველი, როდესაც ფედერალურ კანცლერს ბუნდესტაგში ნდობის მიღება რეალურად სურს. ამას შეიძლება ეწოდოს პოზიტიური ან ნამდვილი ნდობის ვოტუმი. მეორე, ნდობის ნეგატიური ან „ცრუ“ ვოტუმი, როდესაც კანცლერს სურს ნდობის დაკარგვა, რათა პრე-

³⁴⁸ ვაიმარის რესპუბლიკის პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო პრაქტიკულად შეუზღუდავად დაემალა პარლამენტი. კონსტიტუციური შეზღუდვები ვერ ასრულებდა შემაკავებელ როლს. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტს დაშლას სჭირდებოდა კანცლერის კონტრასიგნაცია, ამავე დროს, პრეზიდენტს ნებისმიერ დროს შეეძლო კანცლერის მოხსნა. ამდენად, ეს გარანტიები ვერ უზრუნველყოფდა პარლამენტის თვითნებური დაშლისგან დაცვას. შესაბამისად, არც ერთ რაიხსტაგს არ უმუშავია კონსტიტუციით დადგენილი ვადის ბოლომდე.

³⁴⁹ Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal, Vol. 6, No. 9, 2005, 1244.

ზიდენტმა შეძლოს ბუნდესტაგის დათხოვნა. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ისტორიაში მოხდა სამი ნეგატიური ვოტუმის კენჭისყრა: 1972, 1982 და 2005 წლებში.³⁵⁰

1972 წელს მთავრობის წევრები შეურთდნენ კონსერვატორულ ოპოზიციას. კანცლერ ბრანდტს აღარ ჰყავდა უმრავლესობა. მას ისლა დარჩენოდა დაენიშნა ახალი არჩევნები. 1972 წელს ახალი არჩევნების შედეგად სოციალ-დემოკრატიული პარტია გახდა ყველაზე ძლიერი პარტია.³⁵¹

1982 წელს ჰელმუტ კოლს უმრავლესობა ჰყავდა ბუნდესტაგში, თუმცა მთავრობა კონსერვატორულ-ლიბერალური კოალიციისგან შედგებოდა, რომლის მხარდაჭერაც მხოლოდ შეზღუდული და დროებითი ხასიათის იყო. უნდოდა რა ბუნდესტაგის დათხოვნა, გერმანიის კანცლერმა ჰელმუტ კოლმა 1982 წელს დასვა მთავრობის ნდობის საკითხი, ხოლო თავის მომხრეებს თავი შეეკავებინათ სთხოვა, რათა უმცირესობაში აღმოჩენილიყვნენ. ნდობის ვოტუმში დამარცხების შედეგად მან ბუნდესტაგის დათხოვნის შესახებ თხოვნით ფედერალურ პრეზიდენტს მიმართა.³⁵² პრეზიდენტმა ბუნდესტაგი დაითხოვა 1983 წლის 7 იანვარს. არჩევნებმა კონსერვატორულ-ლიბერალურ კოალიციას მყარი უმრავლესობის მოპოვების შესაძლებლობა მისცა. თუმცა ოთხმა პარლამენტის წევრმა ეს ჩათვალა მათი კონსტიტუციური უფლებების დარღვევად და სარჩელით მიმართა საკონსტიტუციო სასამართლოს. სასამართლომ 1983 წლის 16 თებერვლის გადაწყვეტილებით ბუნდესტაგის დათხოვნა კონსტიტუციურად სცნო.³⁵³

2005 წელს კანცლერი შროდერი კოლის მსგავსად ფლობდა უმრავლესობას ბუნდესტაგში, როდესაც დასვა ნდობის საკითხი. მას შემდეგ, რაც მისი პარტია დამარცხდა ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიაში, შროდერმა გადაწყვიტა თავიდან აეცილებინა სტაგნაციის პერიოდი და დაენიშნა ახალი არჩევნები. ნდობის არგამოცხადების

³⁵⁰ Heckötter U., Spielmann C., Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. *European Constitutional Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2006, 7-8.

³⁵¹ იქვე, 8.

³⁵² პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 278.

³⁵³ Heckötter U., Spielmann C., Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. *European Constitutional Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2006, 9.

შედეგად, 2005 წლის 21 ივლისს პრეზიდენტმა ბუნდესტაგი დაითხოვა. ამ შემთხვევაშიც პარლამენტის ორმა წევრმა სარჩელი შეიტანა საკონსტიტუციო სასამართლოში. ამ შემთხვევაშიც საკონსტიტუციო სასამართლომ 7 ხმით 1-ის წინააღმდეგ ბუნდესტაგის დათხოვნაკონსტიტუციურად ცნო.³⁵⁴

14.2.1. პარლამენტის დათხოვნის წინაპირობები: 1983 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

1983 წლის გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამდე ცნობილი არ იყო ნდობის უარყოფითი ვოტუმის დასაშვებობა, ან კანცლერს რა პირობებში შეეძლო მისი განხორციელება. ამ ორივე კითხვას პასუხი გასცა საკონსტიტუციო სასამართლომ.³⁵⁵

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, 68-ე მუხლით გათვალისწინებული ფორმალური პირობების დაკმაყოფილება საკმარისი არაა ამ პროცედურის გასამართლებლად. 1983 წლის გადაწყვეტილებაში სასამართლომ 68-ე მუხლით გათვალისწინებულ ფორმალურ პირობებს „მატერიალური პირობები“ დაუმატა. საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ მატერიალურ პირობებს წარმოადგენს პოლიტიკური კრიზისის არსებობა, რომელიც კანცლერს მმართველობის გაგრძელების შესაძლებლობას არ უტოვებს, ძირითადად კი, ეს გულისხმობს უმრავლესობის დაკარგვას ან არასაიმედო უმრავლესობის არსებობას პარლამენტში.³⁵⁶

„მატერიალური“ ელემენტის დამატების წინაპირობა გახდა ის, რომ გერმანიის ძირითადი კანონი პარლამენტს არ აღჭურავს თვითდათხოვნის უფლებით. შესაბამისად, არაკონსტიტუციურია თუ დაშლა ხდება იმ მოტივით, რომ შეინიღბოს ახალი არჩევნების ჩატარების სურვილი. სახეზე უნდა იყოს პოლიტიკური არასტაბილურობა. პოლიტიკური კრიზისი წარმოადგენს სწორედ მატერი-

³⁵⁴ იქვე.

³⁵⁵ იქვე 9.

³⁵⁶ Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal, Vol. 6, No. 9, 2005, 1245.

ალურ ელემენტს, რომელიც საჭიროა არსებობდეს პარლამენტის 68-ე მუხლის შესაბამისად დათხოვნის კონსტიტუციურობის დასადასტურებლად. აღნიშნული წინაპირობები გამომდინარეობს არა კონსტიტუციის 68-ე მუხლიდან, არამედ კონსტიტუციის სისტემური განმარტებიდან, რამდენადაც ძირითადი კანონი ადგენს პარლამენტის ოთხწლიან ვადას.³⁵⁷ მნიშვნელოვანი შეკითხვა, რომელიც ამ პროცესში წარმოიშობა არის ის, თუ ვინ უნდა გადაწყვიტოს ამგვარი სიტუაციის არსებობა. 1983 წლის საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ ეს კანცლერმა უნდა დაადგინოს, სანამ დაშლას გადაწყვეტს. პრეზიდენტმაც იმავე სტანდარტით უნდა შეამოწმოს, თუმცა მისი შემოწმების მასშტაბი უფრო შეზღუდულია. ღაც შეეხება ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს, მას შეუძლია შეამოწმოს მხოლოდ ის გარემოება, კანცლერის შეფასება აშკარად მცდარიხომ არაა.³⁵⁸

1972 და 1982 წლებში ორივე შემთხვევაში პროცედურული მოთხოვნები დაცული იყო. 1972 წელს მას შემდეგ, რაც ვილი ბრანდტი ბუნდესტაგშიუმრავლესობას არ ფლობდა, პოლიტიკური კრიზისი არსებობდა. 1983 წელს კანცლერ კოლს ჰყავდა უმრავლესობა, მაგრამ მას არასწორად არ შეუფასებია სიტუაცია, მისი შიში უმრავლესობის დაშლის შესახებ იყო გონივრული, რამდენადაც კოალიციაში თანხმობა არ სუფევდა.³⁵⁹

14.2.2. 2005 წლის 25 აგვისტოს გადაწყვეტილება

2005 წლის აგვისტოს გადაწყვეტილებაშიც მნიშვნელოვანი იყოპოლიტიკური კრიზისის არსებობა-არარსებობის საკითხი. კანცლერ შროდერს ბუნდესტაგში უმრავლესობა ჰყავდა. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა „დღის წესრიგი 2010“-ის მიღების დროს, რომელიც გულისხმობდა რადიკალურ სოციალურ სისტემასა და შრომის ბაზრის რეფორმირებას. ბუნდესტაგში შროდერს

³⁵⁷ Heckötter U., Spielmann C., Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. *European Constitutional Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2006, 10.

³⁵⁸Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal*, Vol. 6, No. 9, 2005, 1247.

³⁵⁹ Heckötter U., Spielmann C., Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. *European Constitutional Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2006, 11-12.

არც ერთი მარცხი არ განუცდია. ამასთან, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის არჩევნებში დამარცხება ბუნდესტაგის პოლიტიკურ ძალთა გადანაწილებაზე არანაირ ზეგავლენას არ ახდენდა. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ ბუნდესტაგის დათხოვნაკონსტიტუციურად სცნო, რამდენადაც ის ფაქტები, რომელსაც კანცლერი დაეყრდნო, სასამართლომ ვერ შეაფასა სამოსამართლო თვითშეზღუდვის პრინციპიდან გამომდინარე. აქ გადამწყვეტია კანცლერი. გადანყვეტილების მიღმა არსებული მიზეზები ვერ იქნება გამოძიებული სასამართლო პროცედურებით.³⁶⁰

თუმცა ეს გადანყვეტილება ერთსულოვანი არ ყოფილა საკონსტიტუციო სასამართლოშიც. მოსამართლე ლუბზე-ვოლფის თანმხვედრი აზრის თანახმად, პარლამენტის დაშლა იყო კონსტიტუციური, თუმცა ის თვლიდა, რომ „მატერიალური ელემენტი“ არის ძირითადი კანონის არასწორი ინტერპრეტაციის პროდუქტი. ეს ქმნის „ფასადურ“ კონტროლს, რომლის რეალური შესრულება სასამართლოსარასოდეს შეუძლია. პარლამენტისგარდა არავის შეუძლია გადანყვიტოს, კანცლერს აქვს თუ არა ნდობა. „მატერიალური ელემენტი“ კი არღვევს პარლამენტის წარმომადგენელთა დამოუკიდებლობას, თუ მათ მიერ გამოხატული ნება გადასინჯა საკონსტიტუციო სასამართლომ. „მატერიალური ელემენტი“ კანცლერს პოლიტიკური სიტუაციის შეფასების დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს. ეს დისკრეცია პრაქტიკულად არ ითვალისწინებს იმგვარ სიტუაციას, როდესაც ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა დაბლოკოს.³⁶¹

მოსამართლეიენჩის განსხვავებული აზრის თანახმად კი, აღნიშნულის შედეგად დამკვიდრდა პარლამენტის თვითდათხოვნის დე-ფაქტო უფლება კონსტიტუციის „ნამდვილი სულის“ საწინააღმდეგოდ.³⁶²

დაშლაზე ორიენტირებული ნდობის ვოტუმი შეიძლება ინტერპრეტირებული იქნეს, როგორც პოლიტიკური მანევრი, რომელშიც

³⁶⁰ იქვე.

³⁶¹ Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal, Vol. 6, No. 9, 2005, 1250.

³⁶² იქვე, 1252.

გამარჯვებული მხოლოდ კანცლერია, რომელიც ძალაუფლებას პარლამენტისგანმორჩილებისგამოძვითიძენს. მას შეუძლია პარლამენტს დაშლით დაემუქროს ნაცვლად იმისა, რომ იბრძოლოს წინააღმდეგობრივი კანონის დამტკიცებისთვის. ამასთან, ეს გადწყვეტილება არ ამცირებს დემოკრატიას. ის მეტწილადწარმომად-გენლობითი დემოკრატიიდან პლებისციტურ დემოკრატიაზე გადასვლას გამოხატავს.³⁶³

15. სტაბილური და არასტაბილური სისტემები

თავიანთ კვლევაში „მთავრობის ფორმირების სტრუქტურული მოდელი“ დიერმეიერი, ერასლანი და მერლო გამოყოფენ ყველაზე სტაბილურ და ყველაზე არასტაბილურ საპარლამენტო სისტემებს. ყველაზე სტაბილურ სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ყველზე მცირე დრო სჭირდება და ფუნქციონირებს ხანგრძლივად, ხოლო ყველაზე არამყარი სისტემაა, სადაც მთავრობის ფორმირებას ხანგრძლივი პროცედურები სჭირდება და ფუნქციონირებს მცირე ხანს. ეს ავტორები ყველაზე სტაბილურ პოლიტიკურ სისტემად მიიჩნევენ პოზიტიურ პარლამენტარიზმს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით ინვესტიტიურის კენჭისყრის გარეშე, ხოლო ყველაზე არამყარ სისტემად თვლიან ასევე პოზიტიური პარლამენტარიზმის ფორმას, თუმცა, კონსტრუქციული ვოტუმის გარეშე.³⁶⁴

16. მთავრობის გადაყენების პრაქტიკა

მთავრობის გადადგომის ფორმალური და არაფორმალური ნესები შესაძლოა ერთმანეთს არ ემთხვეოდეს. მაგალითად, ბელგიაში (1995 წლამდე), დანიაში, შვედეთში მთავრობა გადადგება მაშინაც, როდესაც მნიშვნელოვანი კანონპროექტი ვარდება პარლამენტში მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი კონსტიტუციური ვალდებულება არ არსებობს. იქ, სადაც მთავრობას მნიშვნელოვან კანონპროექტებზე მარცხისას გადადგომა უწევს, პარლამენტი მთავ-

³⁶³ იქვე, 1253.

³⁶⁴ Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 2003, 29.

რობის ვატერლოო ხდება.³⁶⁵ (მე-3 ცხრილში მოცემულია მთავრობის გადაყენების ფორმალური და არაფორმალური წესები ქვეყნების მიხედვით).

მართალია, პარლამენტის აბსოლუტურ ან ფარდობით უმრავლესობას აქვს მთავრობის გადაყენების უფლება, მაგრამ ეს კაბინეტის გადადგომის საფუძველინაკლებად ხდება. დაახლოებით გადადგომის ექვსიშემთხვევიდან ერთი ხდებასაპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო. ომის შემდგომ ესპანეთსა და საბერძნეთისაპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობის გამოარც ერთი მთავრობა გადამდგარა. ომის შემდგომ შვედეთში, გერმანიაში, ლუქსემბურგში, დიდ ბრიტანეთში 10 მთავრობიდან ერთი თუ გადამდგარა პარლამენტში განცდილი მარცხის გამო, ხოლო დანიაში, ბელგიასა და იტალიაში ხუთი მთავრობიდან — ერთი თუ გადადგა საპარლამენტო მხარდაჭერის ნაკლებობის საფუძველით. ნორვეგია და იტალია განსაკუთრებით მოწყვლადია საპარლამენტო ამბოხებისადმი მაშინ, როდესაც ლუქსემბურგსა და დიდ ბრიტანეთში მთავრობა ადვილად არ გადადგება მიუხედავად იმისა, რომ ფარდობითი უმრავლესობაც საკმარისია პასუხისმგებლობის დასაყენებლად.³⁶⁶

სპეციალური ინსტიტუციური გარანტიები მიზნად ისახვდა მთავრობის საპარლამენტო ამბოხებისგან უფრო მეტ დაცვას, პარლამენტის სანქციების მიმართ მთავრობის იმუნიტეტის გაზრდას.³⁶⁷ რაციონალიზებული პარლამენტი აძლიერებს კაბინეტებს და იცავს მათ უნდობლობის საკითხის წამოჭრისგან, რამაც შეიძლება არასტაბილურობა გამოიწვიოს.³⁶⁸

თუმცა, როგორც ვხედავთ, მხოლოდ სპეციალური ინსტიტუციური გარანტიები არ განაპირობებს მთავრობის სტაბილურობას, რამდენადაც მხოლოდ კონსტიტუციური წესები ვერ განსაზღვრავს იმ მოვლენებს, რომელიც თავისი არსით პოლიტიკურია და

³⁶⁵ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Editor Herbert Döring, Frankfurt, 1995, 136-139.

³⁶⁶ იქვე, 136.

³⁶⁷ იქვე, 139-148.

³⁶⁸ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 44.

ხშირად პარლამენტს მიღმა ვითარდება. მაგრამ, ცხადია, იგი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს. დე ვინტერის ნაშრომში მოყვანილი სტატისტიკის თანახმად, იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობის გადაყენების პოზიტიური წესებია დადგენილი, მთავრობის გადაყენების მაჩვენებელი უტოლდება დაახლოებით 8,4%-ს, ხოლო ნეგატიური წესების მქონე სახელმწიფოებში 18,2%-ს (მონაცემები ეფუძნება 1945-1990 წლების პრაქტიკას).³⁶⁹

17. მთავრობის პასუხისმგებლობა — მითი თუ რეალობა?

მთავრობის პასუხისმგებლობა თანამედროვე პირობებში უცნაურ მოვლენად იქცა. მთავრობის ხშირი გადაყენება ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან მმართველობას. ამიტომ მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმების რაციონალიზაცია უკვე ჩვეულ ტენდენციას წარმოადგენს. კონსტიტუციებში უნდობლობის ვოტუმის განხორციელების შესაძლებლობა თანდათან შეგნებულად რთულდება. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო სისტემა შემუშავდა იმ პერიოდში, როდესაც თითოეული დეპუტატი თავისი შინაგანი რწმენის შესაბამისად მოქმედებდა. მისი მიზანი იყო წონასწორობის დამყარება პოტენციურად ანტაგონისტურად მიჩნეულ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის. დღეს საპარლამენტო რეჟიმი პარტიების რეჟიმად იქცა. ერთი და იგივე პარტია ან კოალიცია აყალიბებს მთავრობას და ამავე დროს პარლამენტში ფლობს უმრავლესობას. აქ ხელისუფლების ერთიანობა და ხელისუფლების კონცენტრაცია უფრო იკვეთება, ვიდრე მისი გამიჯვნა, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკაშია.³⁷⁰

განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, სადაც იმპიჩმენტი მხოლოდ სისხლის სამართლის დანაშაულს უკავშირდება, უნდობლობის ვოტუმის წინაპირობა შეიძლება პოლიტიკური

³⁶⁹ Winter D., *the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Editor Herbert Döring, Frankfurt, 1995, 140.

³⁷⁰ პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 226.

უთანხმოება იყოს.³⁷¹ უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხობის შენარჩუნება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად შეიძლება მივიჩნიოთ. თუ მათ შორის თანხობა არაა, ეს იწვევს ერთ-ერთი მოთამაშის გავარდნას. უნდობლობის ვოტუმი მთავრობასა და უმრავლესობას შორის შესაძლო უთანხმოების გადაჭრის საშუალებაა. პრაქტიკაში პარლამენტის უფლებამოსილება — გადააყენოს მთავრობა, შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ უმცირესობის მთავრობის ან პარტიული სოლიდარობის დარღვევის შემთხვევაში. სხვა შემთხვევაში მთავრობა უზრუნველყოფილია უმრავლესობის მხარდაჭერით. რაოდენ პარადოქსულადაც არ უნდა ჟღერდეს, ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ ასეთ შემთხვევაში საპრეზიდენტო რესპუბლიკა უფრო მეტად უზრუნველყოფს მთავრობის კონტროლსა და ანგარიშვალდებულებას, ვიდრე საპარლამენტო. თუმცა, ზოგიერთი ავტორი შენიშნავს, რომ კოლექტიური პასუხისმგებლობა არ კარგავს თავის მნიშვნელობას. პალატის ნდობის შენარჩუნების საჭიროება მთავრობისთვის თავისთავად აწესებს შეზღუდვებს. ეს აიძულებს მთავრობას ახსნას, გაამართლოს თავისი პოზიცია, შეთანხმებაზე და დათმობაზე წავიდეს.³⁷²

საპარლამენტო სისტემაში ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიებს ნაკლები ყურადღება ექცევა. რეალურად ძალაუფლების გამიჯვნა არა ხელისუფლების შტოებს შორის, არამედ სამთავრობო უმრავლესობასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის ხდება.³⁷³

³⁷¹ Sargentich T. O., *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, *American University International Law Review*, Volume 8, No. 2/3, 1993, 580.

³⁷² Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, 6th edition, Cambridge University Press, 2007, 567.

³⁷³ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 20.

V. მთავრობის პასუხისმგებლობის სისტემა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში

1. ისტორიული მიმოხილვა

საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემების უარყოფითი მხარეების აღმოფხვრის, განსაკუთრებით კი, საპარლამენტო კრიზისების დაძლევისა და სტაბილური მთავრობის შექმნის მიზნით, საფრანგეთში მეხუთე რესპუბლიკის სახით შეიქმნა შერეული რესპუბლიკის მოდელი, რომელიც აერთიანებს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშან-თვისებებს. სახელწოდება „ნახევრად საპრეზიდენტო“ არ მიუთითებს პრეზიდენტის შუალედურ მდგომარეობაზე საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს შორის. პირიქით, პრეზიდენტი სახელმწიფოს მართვის ყველა სფეროში დიდ უფლებამოსილებას ფლობს. დე გოლმა მმართველობის ამ ფორმაში გააერთიანა ფრანგული ბონაპარტიზმის, ამერიკული პრეზიდენციალიზმისა და ბრიტანული ძლიერი პრემიერ-მინისტრის კონცეფციები.³⁷⁴

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შექმნა ეს იყო პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის მეორე მოდელი. ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებამ კიდევ უფრო ფართო მასშტაბები შეიძინა, ვიდრე ეს ბონის კონსტიტუციის შემქმნელებმა განახორციელეს. აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება არსად ისე მკაფიოდ არ ასახულა, როგორც ეს საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციაში აისახა.³⁷⁵ ამ კონსტიტუციამ საფრანგეთში პოლიტიკური მდგომარეობა მართლაც შეცვალა, რის შედეგადაც ეს კონსტიტუცია არაერთი ქვეყნისთვის გახდა სამოდელო დოკუმენტი.

1870 წლიდან 1958 წლამდე საფრანგეთს ჰყავდა დემოკრატიული და სიცოცხლისუნარიანი, მაგრამ არასტაბილური მთავრობა.

³⁷⁴ ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 36.

³⁷⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 123.

უამრავ პარტიას შეეძლო მთავრობის შექმნა, რომელიც მარტივად იცვლებოდა, როცა მთავრობა კრიზისთან გამკლავებას ვეღარ ახერხებდა. ალჟირის ომის წლებმა (1940-1944 და 1954-1958) ყველა დაარწმუნა, რომ კრიზისულ სიტუაციებში სახელმწიფოს უწყვეტობის უზრუნველსაყოფად საჭირო იყო ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლება. პოლიტიკური კრიზისების გამკლავება, სამთავრობო ვაკუუმის წარმოშობის გარეშე, იყო გოლისტური კონსტიტუციის შემქმნელების ძირითადი მისწრაფება.³⁷⁶

შედეგად, 1789 წლის რევოლუციის შემდეგ პირველად ხდება, რომ საფრანგეთში აღარ დაობენ იმის შესახებ, თუ რომელი პოლიტიკური ინსტიტუტები ერგება უკეთ ფრანგულ საზოგადოებას. მთავრობები აღარ იცვლებიან საზოგადოების პოლიტიკურ-ინსტიტუციური ცვლილებების დაპირებებით. როგორც მემარჯვენეები, ისე მემარცხენეები ერთხმად აღიარებენ, რომ 1958 წლის კონსტიტუციამ მოიტანა პოლიტიკური სტაბილურობა, რაც ასე აკლდა მესამე და მეოთხე რესპუბლიკას. საფრანგეთში იმასაც კი ამტკიცებდნენ, რომ 1789 წელს დანყებული ფრანგული რევოლუცია საბოლოოდ დასრულდა, რომ ორსაუკუნოვანმა ბრძოლამ და სიცოცხლისუნარიანი ინსტიტუციური მოწყობის ძიებამ მიღწია თავის კულმინაციას.³⁷⁷ შედეგად, „დღეს ყველა გოლისტია“, რადგან 1958 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული ინსტიტუტების კრიტიკა მისაღები არაა.³⁷⁸

1958 წლის კონსტიტუციის მთავარმა ავტორმა მიშელ დებრემ კონსტიტუციის მთავარი პრინციპები შემდეგნაირად აღწერა: აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობისა და ძალაუფლებისთვის მე გამოვიყენე რესპუბლიკური მონარქიის იდეა. ამავე დროს, საჭირო იყო ნამდვილი საპარლამენტო სისტემა, სადაც კაბინეტი წარმართავს მთავრობის საქმიანობას და ფუნქციონირებს ორგანიზებული პარლამენტი, რომლის ნება-სურვილიც უზენაესი არაა.³⁷⁹

³⁷⁶ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 138.

³⁷⁷ იქვე, 139-140.

³⁷⁸ იქვე, 140.

³⁷⁹ იქვე, 143.

2. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მეცნიერული დახასიათება და მისი კლასიფიკაცია

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ლიტერატურაში აღწერილია სხვადასხვა სახელით: ბიპოლარული აღმასრულებელი ხელისუფლება, დაყოფილი აღმასრულებელი ხელისუფლება, პარლამენტარიზებული საპრეზიდენტო სისტემა, კვაზისაპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მთავრობა, შუგარტისა და კერის მიერ განსაზღვრულია, როგორც „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემა. ეს აღწერა უკვე მიუთითებს, რამდენად განსხვავებული შეიძლება იყოს ეს სისტემები როგორც თეორიაში, ისე პრაქტიკაში.³⁸⁰

2.1. დიუვერჟესული დეფინიცია

ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მეცნიერული დამუშავება პირველად ფრანგმა მეცნიერმა დიუვერჟემ მოახდინა.³⁸¹ მან პირველმა გამოიყენა ეს ტერმინი თავის წიგნში 1970-იან წლებში. 1980 წელს სტატიაში გამოყენებული დეფინიცია კი გახდა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სტანდარტული ფორმულა.³⁸² დიუვერჟეს თანახმად, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ხასიათდება სამი ნიშნით: ა) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; ბ) პრეზიდენტს აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება; გ) ასევე არსებობს პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი, რომელიც პარლამენტის უმრავლესობის ნდობას საჭიროებს.³⁸³ დიუვერჟეს კონცეფცია საკმაოდ პრობლემურია, განსაკუთრებით კი პრეზიდენტის „მნიშვნელოვანი ძალაუფლების“ კრიტერიუმი. სადავოა, თუ რა სახის კომპეტენცია შეიძლება ჩაითვალოს „მნიშვნელოვანად“. მიიჩნევა,

³⁸⁰ იქვე, 48.

³⁸¹ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრად-საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 26.

³⁸² Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 33.

³⁸³ Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, *French Politics*, N3, 2005, 324.

რომ „მნიშვნელოვანი“ კომპეტენცია არსებობს, თუ პრეზიდენტი ფლობს ერთ-ერთ შემდეგ უფლებამოსილებათაგანს:

- პარლამენტის დათხოვნა;
- ვეტოს დადება;
- მთავრობის დანიშვნა.

იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პრეზიდენტს არ აქვს კაბინეტის ფორმირების დისკრეტია ან პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილება, დიუვერჟეს კონცეფციით, პრეზიდენტის ძალაუფლება შეიძლება ჩაითვალოს „საკმაოდ მნიშვნელოვნად“, თუ პრეზიდენტს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზევეტოს დადება შეუძლია. ასეთი ძალაუფლება განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია, თუ ვეტოს დასაძლევად საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობა. თუ მთავრობა ვერ ახერხებს თავისი კანონპროექტის გატანას, ეს მას აიძულებს პრეზიდენტთან მოლაპარაკებას.³⁸⁴

დიუვერჟეს მოცემული კრიტერიუმების თანახმად, სრულიად განსხვავებული სისტემები შესაძლოა დაჯგუფდეს, როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა. პრეზიდენტის კომპეტენციების მიხედვით, თავად 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 (ვაიმარის გერმანია, ფინეთი და პორტუგალია).³⁸⁵

ამგვარად, დიუვერჟემ ნახევრად საპრეზიდენტოდ მიიჩნია ავსტრია, ფინეთი, საფრანგეთი, ისლანდია, ირლანდია და პორტუგალია მიუხედავად იმისა, რომ ავსტრიას, ისლანდიასა და ირლანდიას სიმბოლური პრეზიდენტები ჰყავს. არაერთი მკვლევარი დაობს იმის შესახებ, რომ ეს ქვეყნები ნახევრად საპრეზიდენტო

³⁸⁴ იქვე, 339.

³⁸⁵ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 19.

რესპუბლიკების სიაში არ უნდა იყოს ჩართული. სტეფანი და სკაჩი ნახევრად საპრეზიდენტოდ მხოლოდ საფრანგეთსა და პორტუგალიას მიიჩნევენ, ხოლო ავსტრიას, ისლანდიასა და ირლანდიას მიაკუთვნებენ საპარლამენტოს, რამდენადაც მათ ჰყავთ პირდაპირი წესით არჩეული, მაგრამ სუსტი პრეზიდენტი.³⁸⁶

2.2. შუგარტისა და კერის კლასიფიკაცია

დიუვერჟესეული თავდაპირველი ორიგინალური დეფინიცია განავრცეს და ქვეკატეგორიები გამოყვეს პროფესორებმა შუგარტმა და კერიმ. თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შუგარტისა და კერის მიერ წარმოდგენილი კრიტერიუმები გამოიყენება. ისინი გამოყოფდნენ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორ ტიპს: „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ და „საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს“. შუგარტისა და კერისათვის „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ და „საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს“ შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებაში გარკვეული როლი, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე ანგარიშვალდებული (ანუ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილებას ფლობს პარლამენტი და არა პრეზიდენტი) მაშინ, როდესაც საპრეზიდენტო-საპარლამენტოში პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ორმაგად პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე პასუხისმგებელი (პრესიდენტსაც და პარლამენტსაც აქვს მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება).³⁸⁷

საპარლამენტო სისტემაში საკანონმდებლო ორგანო ირჩევს და თავადვე გადააყენებს კაბინეტს. საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს და პრეზიდენტივე გადააყენებს კაბინეტს. ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემაში კი ინსტიტუტი, რომელიც ირჩევს მთავრობას, არაა ის ინსტიტუტი, რომელიც გადააყენებს მას.

³⁸⁶ Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme, *Journal of Democracy*, Vol. 16, N3, July 2005, 99-100.

³⁸⁷ იქვე, 22-24.

„პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონმდებლის ხელშია. ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი ვერ უზრუნველყოფს თავისთვის სასურველი კაბინეტის შენარჩუნებას, ზღუდავს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებას პრემიერ-მინისტრის არჩევისას. დანიშვნის შემდეგ კაბინეტი ექვემდებარება პარლამენტს და არა პრეზიდენტს. მაგრამ პრაქტიკაში კაბინეტი ექვემდებარება პრეზიდენტს, როდესაც პრეზიდენტი და პარლამენტის უმრავლესობა ერთსა და იმავე პარტიას განეკუთვნება. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში კაბინეტი პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის მიმართ.³⁸⁸

„პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემა სახეზეა, როდესაც: 1) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; 2) პრეზიდენტს აქვს მნიშვნელოვანი კომპეტენციები; 3) პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი დამოკიდებულია საპარლამენტო ნდობაზე. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა სახეზეა, როდესაც: 1) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; 2) პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრს და კაბინეტის წევრებს; 3) პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტის წევრები ექვემდებარებიან ორმაგ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ნდობას; 4) პრეზიდენტს ჩვეულებრივად აქვს გარკვეული საკანონმდებლო უფლებამოსილებები და პარლამენტის დათხოვნის უფლება.³⁸⁹

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო წყობაში პრეზიდენტებს აქვთ უფრო ძლიერი პოზიცია, ვიდრე „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემებში. ტერმინი პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად მიუთითებს პრემიერის უზენაესობაზე, ხოლო ტერმინი საპრეზიდენტო-საპარლამენტო პრეზიდენტის უზენაესობაზე.³⁹⁰

³⁸⁸ Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, N3, 2005, 333-340.

³⁸⁹ Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 39.

³⁹⁰ იქვე, 38.

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შუგარტისა და კერის კრიტერიუმები გამოიყენება. შესაბამისად, ლიტერატურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნებს ორ ძირითად სახედ ჰყოფენ: „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ და „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“.³⁹¹

2.3. სარტორის კონფცეფცია

დიუვერჟეს დეფინიციას ასევე არ ეთანხმება სარტორი. ის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკას ასე აღწერს:

- ა) სახელმწიფოს მეთაური არჩეულია ხალხის მიერ - პირდაპირ ან არაპირდაპირ - განსაზღვრული ვადით;
- ბ) სახელმწიფოს მეთაური იზიარებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრემიერ-მინისტრთან ერთად, შესაბამისად იქმნება ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც განისაზღვრება შემდეგი სამი მახასიათებლით:
 - ა) პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისგან, მაგრამ ის უფლებამოსილი არაა აღმასრულებელი ხელისუფლება მართო ან პირდაპირ მართოს, ამიტომ მისი ნება მთავრობის მეშვეობით უნდა განხორციელდეს;
 - ბ) პრემიერ-მინისტრი და მისი კაბინეტი პრეზიდენტისგან დამოუკიდებელია, მაგრამ დამოკიდებულია პარლამენტზე: ის არის საპარლამენტო ნდობის ან უნდობლობის საგანი, ნებისმიერ შემთხვევაში სჭირდება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა;
- გ) ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორმაგი აღმასრულებელი სისტემა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში

³⁹¹ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 24.

სხვადასხვა ბალანსის დამყარების და ძალაუფლების უპირატესობის მონაცვლეობის საშუალებას იძლევა.³⁹²

სარტორი მიიჩნევს, რომ მაგალითების შეცდომით ჩართვა გარდაუვლად ამახინჯებს ამ მოდელის გაგებას. ის მიიჩნევს, რომ ავსტრიისა და ისლანდიის პრეზიდენტები ძლიერია მხოლოდ ქალაქებში, ცოცხალი კონსტიტუცია კი მათ როლს აქვეითებს. სარტორის აზრით, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა უკეთესია, ვიდრე სხვა. თუმცა ის ტოვებს გადაუჭრელ პრობლემებს. ის გარკვეულწილად მყიფე სისტემაა. გაყოფილი უმრავლესობის პრობლემა არ ქრება, მიუხედავად იმისა, რომ აქ ის ნაკლები ხარისხითაა, ვიდრე საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში.³⁹³

2.4. ელჯის კლასიფიკაცია

რობერტ ელჯის მიაჩნია, რომ პრობლემას ქმნის „საკმაოდ მნიშვნელოვანი კომპეტენციის“ ნათელი დეფინიციის არარსებობა. მისი აზრით, ამ ელემენტის მკაცრი განსაზღვრის შემთხვევაში, ნახევრად საპრეზიდენტოდ მხოლოდ ძლიერი პრეზიდენტის მქონე ქვეყნები უნდა მივიჩნიოთ. ასეთ შემთხვევაში ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მახასიათებლად შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი უნდა ჩაითვალოს, ხოლო ნაკლებად მკაცრი დეფინიციის შემთხვევაში, ამ მოდელში ავსტრია, ისლანდია და ირლანდიაც გაერთიანდება, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ მოდელისთვის შიდა კონფლიქტი აუცილებელი მახასიათებელი არაა.³⁹⁴

ელჯი მიიჩნევს, რომ გამოსავალს წარმოადგენს მეორე კრიტერიუმის ამოღება და დეფინიციის მარტივად ჩამოყალიბება. კერძოდ, პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, რომელიც პასუხისმგებელია საკანონმდებლო ორგანოს

³⁹² Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 131-132.

³⁹³ იქვე, 125-137.

³⁹⁴ Elgie R., *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*, *Journal of Democracy*, Vol. 16, N3, July 2005, 100.

წინაშე. ამ დეფინიციით მსოფლიოში 55 ქვეყანა შეიძლება მიჩნეული იქნეს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემად.³⁹⁵

თავად ელჯი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში გამოყოფს სამ ქვეტიპს: მეტად პრეზიდენციალიზებულ, ცერემონიალურ და დაბალანსებულ სისტემებს. მეტად პრეზიდენციალიზებულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, სადაც „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი“, წარმოიშობა მაღალი ხარისხით პერსონალიზებული სისტემა. ელჯის აზრით, ეს მდგომარეობა საზიანოა დემოკრატიისათვის და რეკომენდებულია, რომ განვითარებადმა ქვეყნებმა თავიდან აიცილონ ამ სისტემის მიღება. ელჯის მოსაზრებით, ბევრ ყოფილ საბჭოთა ქვეყანაში, როგორცაა სომხეთი, აზერბაიჯანი, ყახახეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი, მაღალი პრეზიდენციალიზებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაა დამკვიდრებული.³⁹⁶

ელჯის კლასიფიკაციით, მეორე ქვეტიპი — ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ცერემონიალური პრეზიდენტით — ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო სისტემა. პრეზიდენტს მცირე კონსტიტუციური უფლებამოსილებები აქვს და უფრო მეტად სიმბოლური მეთაურია, ვიდრე გადაწყვეტილების მიმღები აქტიური პირი. რეალური ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის ხელშია. პოლიტიკური პრაქტიკა ამ სისტემის ქვეყნებში საპარლამენტო ქვეყნების პრაქტიკის მსგავსია, როგორც ეს გერმანიასა და საბერძნეთშია.³⁹⁷

ელჯის განმარტებით, დაბალანსებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ძალიან ორაზროვანია. იგი ამ სისტემას მიაკუთვნებს ბულგარეთს, ხორვატიას, ფინეთს, ლიეტუვას, პოლონეთს, საფრანგეთს. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კრიტიკა უკავშირდება ამ ბალანსირებულ მოდელს, აღმასრულებელი ხელისუფლების საკუთარი თავის წინააღმდეგ დაყოფას. ელჯის მიხედვით, ლინცის კრიტიკა სწორედ ამ მოდელზეა გამოთქმული. ლინცი აცხადებს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ასოცირდება პოლიტიკანობასა და ინტრიგასთან, რომელმაც შეიძლება შეაყოვნოს გადაწყვეტილების მიღება და წარმოშვას წინააღმდეგობრივი პოლიტიკა პრეზიდენტსა და პრემიერ-

³⁹⁵ იქვე, 100-101.

³⁹⁶ იქვე, 104

³⁹⁷ იქვე, 105.

მინისტრს შორის არსებული დაპირისპირების გამო. სტეფანი და სკაჩი ასევე აცხადებს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო თავის თავში ატარებს ჩიხსა და კონფლიქტს ორმაგ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. ეს პრობლემები შეიძლება წარმოიქმნას მაშინაც, როდესაც პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთი პარტიიდან არიან, კოჰაბიტაცია კი კიდევ უფრო ამწვავებს სიტუაციას. ყველა ამ სისტემაში ხშირია „თანაცხოვრების“ პერიოდი. პოლონეთში პრეზიდენტ ლეხ ვალენსასა და პრემიერ-მინისტრს შორის მუდმივად ბრძოლა მიმდინარეობდა. საფრანგეთში 2000 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად პრეზიდენტის ვადა შეიკვეცა 5 წლამდე, რათა პრეზიდენტისა და პარლამენტის საარჩევნო ვადების დამთხვევით შემცირებულიყო კოჰაბიტაციის ალბათობა. ვინაიდან ამქვეყნებმა შეძლო დემოკრატიის კონსოლიდაცია, ელჯი მიიჩნევს, რომ ბალანსირებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა უცილობლად პრობლემატური მმართველობის ფორმა არაა, მათ შორის, განვითარებად დემოკრატიებში და თვით კოჰაბიტაციის დროსაც.³⁹⁸

2.5. ცეის კლასიფიკაცია

ციეი (Tsai) ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კლასიფიკაციის საფუძვლად პრეზიდენტისა და პარლამენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებსა და პარლამენტში არსებულ პარტიულ სიტუაციას მიიჩნევს. მისი აზრით, სახეზეა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პრეზიდენტის დომინირებით, როცა პრეზიდენტი ფაქტობრივად ხელმძღვანელობს მთავრობას და საპარლამენტო უმრავლესობას და აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პრემიერის დომინირებით სახეზეა, როდესაც პრემიერი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით აკონტროლებს საკანონმდებლო პროცესს. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა პარლამენტის დომინირებით კი მაშინ არსებობს, როდესაც პრეზიდენტს არა აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორცაა ბრძანებულებების გამოცემის უფლება, ასევე, როდესაც კაბინეტი წარმოადგენს უმცირესობის მთავრო-

³⁹⁸ იქვე, 107-108.

ბას, ოპოზიცია აკონტროლებს საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტისა და მთავრობის წინააღმდეგ და მხოლოდ პარლამენტს გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ხელისუფლების ბალანსით გულისხმობს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის განაწილებულ დაბალანსებულ ძალაუფლებას, როცა პრეზიდენტიც და პარლამენტიც ფლობს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს, მაგრამ ერთმანეთის წინააღმდეგ დგანან. ეს წარმოიშობა მაშინ, როდესაც არცერთი მხარე არ ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობას.³⁹⁹

2.6. სკაჩის კლასიფიკაცია

სკაჩის კლასიფიკაციის მიხედვით ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში გამოიყოფა: 1) უმრავლესობის კონსოლიდირებული (გაერთიანებული) მმართველობა; 2) უმრავლესობის გაყოფილი მმართველობა; 3) გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა.⁴⁰⁰

უმრავლესობის კონსოლიდირებულ (გაერთიანებული) მმართველობად მიიჩნევა იმგვარ მდგომარეობას, როდესაც პრემიერ-მინისტრს გააჩნია მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა და პრეზიდენტიც ამ უმრავლესობიდანაა. ეს ინსტიტუციონალური კონფლიქტების შემცირების საუკეთესო შემთხვევაა. ამ მოდელს სკაჩი უმრავლესობის გაერთიანებულ მმართველობას უწოდებს. მისი აზრით, ეს ქვეტიპი დაცული არაა კონფლიქტებისაგან. თუ უმრავლესობის ფარგლებში პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი

³⁹⁹ Tsai J.H., *Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock, French Politics*, N6(1), April 2008, 68-73, ნაშრომიდან: ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 23.

⁴⁰⁰ Skach C., *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, Constitutional Political Economy*, N16, 2005, 351, ნაშრომიდან: ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 20.

სხვადასხვა მხარეებს ან ფრაქციებს მიეკუთვნებიან, შეიძლება განვითარდეს კონფლიქტი. 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, შეიძლება ძალაუფლების დემონსტრირება გამოიწვიოს. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის 40 წლიანი გამოცდილების შემდეგ ფრანგი პოლიტოლოგები და კონსტიტუციონალისტები აღნიშნავენ, რომ გაერთიანებული უმრავლესობის მმართველობის პირობებში რთულია იმის გაგება, თუ ვინ იღებს გადაწყვეტილებებს და ყველაფრის გარკვევა ყოველთვის კარგად ვერ ხერხდება.⁴⁰¹

გაყოფილი უმრავლესობის მმართველობის დროს საკანონმდებლო ორგანოში არის მყარი და შეთანხმებული უმრავლესობა, რომლის ოპოზიციასაც წარმოადგენს პრეზიდენტი ან ის არ არის არცერთი პარტიიდან. გაყოფილი უმრავლესობა მოიხსენიება, როგორც „თანაცხოვრება“, კოჰაბიტაცია, რაც გულისხმობს ორი შეუთავსებელი ადამიანის ერთად ცხოვრების იძულებას. აქ კონფლიქტის რისკი დიდია, თუ პრეზიდენტს არ სურს დაუთმოს პრემიერ-მინისტრს. როდესაც პრეზიდენტს შეუძლია ბოლომდე განახორციელოს თავისი უფლებამოსილებები, მაშინ მოდელის დაძაბულმა ურთიერთობებმა შეიძლება კონფლიქტი გამოიწვიოს. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილებები პრემიერ-მინისტრის მხარდამჭერი საკანონმდებლო უმრავლესობის გასაწონასწორებლად დეკრეტების გამოცემის ან საგანგებო სიტუაციისა და შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსის გამოყენების გზით.⁴⁰²

გაყოფილი უმცირესობის მმართველობის პირობებში არც პრეზიდენტი, არც პრემიერ-მინისტრი და არც რომელიმე სხვა კოალიცია არ სარგებლობს არსებითი უმრავლესობით საკანონმდებლო ორგანოში. ამ შემთხვევაში ხშირია პრეზიდენტის მხრიდან ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის უწყვეტი ჩარევა. ასევე შეიძლება

⁴⁰¹ იქვე, 21.

⁴⁰² იქვე, 22.

ადგილი ჰქონდეს საკანონმდებლო უმოძრაობას, სამთავრობო არასტაბილურობას და არსებობდეს კაბინეტი, რომელიც მხოლოდ უმცირესობის მთავრობას წარმოადგენს. ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტი ცდილობს თავისი უფლებამოსილებები ხანგრძლივ კონსტიტუციურ ვადაში განახორციელოს, რაც თვალსაჩინო იყო პოსტკომუნისტურ რუსეთში. საკანონმდებლო უმრავლესობა ენინალმდევებოდა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო პროექტების მიღებას, რამაც რუსეთი პრეზიდენტის დომინირებამდე მიიყვანა, ის ნებისმიერი კანონმდებლობის მიღების მთავარ წყაროს წარმოადგენდა. ეს ქვეტიპი, როგორც გაყოფილი უმცირესობის მმართველობა, თავისი არსით პრეზიდენციალიზმის პოტენციურად ყველაზე პრობლემური ტიპია. პრეზიდენტს უმრავლესობის ფორმირების მიზნით შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, მაგრამ, თუ პარტიული სისტემისათვის არ არის დამახასიათებელი კოალიციების ფორმირება, არ არსებობს გარანტია, რომ უმრავლესობა ჩამოყალიბდება.⁴⁰³

თუმცა ამერიკულ და ევროპულ სამეცნიერო კვლევებში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ძირითადად მოაზრებულია ძლიერი პრეზიდენტისა და სუსტი პარლამენტის ინსტიტუტი. ეს განპირობებულია პრეზიდენტის ფართო კომპეტენციით და ამის საპირსიპიროდ პარლამენტის უფლებამოსილებების შესუსტებით.⁴⁰⁴

2.7. ქართველ მეცნიერთა მოსაზრებები

აღნიშნული საკითხი არც ქართველ მეცნიერებს დარჩენიათ უყურადღებოდ. ავთანდილ დემეტრაშვილის აზრით, თუ პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა (შესაბამისად მთავრობა) ერთ პოლიტიკურ სპექტრს წარმოადგენენ, მმართველობა ნახევრად საპრეზიდენტოა, ხოლო თუ განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს – მმართველობა ნახევრად საპარლამენტოა.⁴⁰⁵ ზაზა რუხაძეც მმართველობის შერეული ფორმის შიგნით ცალკე გამოყოფს ნახევრად საპრეზიდენტო და ნახევრად საპარლამენტო

⁴⁰³ იქვე, 230.

⁴⁰⁴ იქვე, 19.

⁴⁰⁵ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 109.

რესპუბლიკას.⁴⁰⁶ ლევან იზორიას აზრით, პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა არ ნიშნავს იმას, რომ მმართველობის ფორმა ნახევრად საპრეზიდენტოა, მაშინაც კი, თუ პრეზიდენტს აქვს სუს-პენზიური ვეტოს, საკანონმდებლო ინიციატივის და როგორც არ-ბიტრის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებები. ამიტომ ლევან იზორია აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობას საპარლამენტო მმართველობას მიაკუთვნებს.⁴⁰⁷

2.8. ავტორის მოსაზრება

მიმაჩნია, რომ დიუვერჟეს თავდაპირველ, ორიგინალურ დეფინიციაში შეიძლება გამოიყოს მინიმუმ ოთხი კატეგორია: 1. პირველ კატეგორიას უნდა მიეკუთვნოს ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკები. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ის ქვეყნები, რომელსაც შუგარტი და კერი საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემას მიაკუთვნებენ, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების, ასევე პარლამენტის დათხოვნის ფართო დისკრეცია. ასეთებია რუსეთი, სომხეთი, აზერბაიჯანი და სხვა; 2. სისტემა ძლიერი პრეზიდენტით, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირების, თუმცა, არა გადაყენების უფლება, ასევე ფლობს პარლამენტის დაშლის დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ამავე დროს, აღმასრულებელ სფეროში აქვს მნიშვნელოვანი პრეროგატივები და საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაში ახერხებს სისტემაზე დომინირებას. აღნიშნული მოდელის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკა; 3. მესამე ქვეკატეგორიად შეიძლება გამოიყოს ბალანსირებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა, სადაც პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირებაში ფლობს გარკვეულ პრეროგატივებს, აღმასრულებელ სფეროში ფრაგმენტულად აქვს კომპეტენციები, რომელიც მას საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაშიც არ აძლევს სისტემაზე დომინირების შესა-

⁴⁰⁶ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 181.

⁴⁰⁷ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრად-საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 38-39.

ძლებლობას. პრეზიდენტი არის ანგარიშგასანევი ფიგურა; პირი, რომელთანაც საჭიროა მოლაპარაკება, თუმცა, ის არც ერთ შემთხვევაში არ ხდება მთავარი მოქმედი პირი. პრეზიდენტის კომპეტენციები უფრო მთავრობის ბალანსს ემსახურება. მაგალითად, ლიეტუვა და პოლონეთი. ამ მოდელს შეიძლება ეწოდოს ნახევრად საპარლამენტოც; 4. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მოქცეულია ასევე ის მოდელები, რომელშიც პირდაპირი წესით არჩეული ცერემონიალური ფიგურები დგას სახელმწიფოს სათავეში, სისტემა, რომლის ფუნქციონირება არ განსხვავდება საპარლამენტო პრაქტიკისგან. ეს არის ავსტრია, ისლანდია, ბულგარეთი, მაკედონია, სლოვენია, რუმინეთი. ვფიქრობ, რომ ეს კატეგორია არ უნდა იქნეს მიჩნეული ნახევრად საპრეზიდენტოდ. ის წარმოადგენს საპარლამენტო სისტემის ქვეკატეგორიას, კერძოდ, საპარლამენტო სისტემას პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტით. პრეზიდენტი ვერ ახერხებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რაიმე ზეგავლენის მოხდენას, შესაბამისად, სახეზე არაა ორმაგი, ორთავიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება. აღნიშნული კი გამორიცხავს მის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკად მიჩნევის საფუძველს.

3. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ფრანგული კონცეფცია

მმართველობის ამ ფორმაში სახეზეა პრეზიდენტის პრიმატი. მასში თავმოყრილია საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტებისთვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებები. პრეზიდენტი არის არა მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაური, არამედ აღჭურვილია ფართო აღმასრულებელი უფლებამოსილებებითაც. აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ ნაწილს პრეზიდენტი წარმოადგენს. ის სისტემის ქვაკუთხედი და პარლამენტზე დამოკიდებული არაა. პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილია, მაგრამ პრეზიდენტისგან განსხვავებით, მისი ძალაუფლება პარლამენტს ემყარება. აღნიშნული მთლიანობაში ქმნის უნიკალურ სისტემას, წარმოშობს

ბიციფალურ, ორთავიან აღმასრულებელ ხელისუფლებას.⁴⁰⁸ სხვა ქვეყნების განსაკუთრებულ ყურადღებას სწორედ ეს ორმაგი აღმასრულებელი სისტემა იპყრობს. დე გოლის განცხადებით, მთავრობის შტო უნდა გაიყოს და არა გაერთიანდეს. ამასთან, არ უნდა მომდინარეობდეს ერთი წყაროდან. აღნიშნულ ბიციფალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებაშიპრეზიდენტი თავისუფალია პასუხისმგებლობისგან, მთავრობა კი თავისი საქმიანობისთვის პოლიტიკურად პასუხს აგებს. პრეზიდენტის "უპასუხისმგებლობა" პარლამენტის წინაშე უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიმატს პარტიებსა და საკანონმდებლო ორგანოზე.⁴⁰⁹

პოლიტიკური სტრუქტურის სათავეში პრეზიდენტი დგას. ის არჩეულია სახალხო კენჭისყრით და აქვს პრემიერ-მინისტრის დასახელების კონსტიტუციური უფლება, პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით კი მინისტრების. პრეზიდენტი პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს უწყვეტობაზე, შესაბამისად, ლოგიკურად აღჭურვილია ასამბლეის დაშლის, რეფერენდუმის გზით პარლამენტისთვის გვერდის ავლის უფლებით.⁴¹⁰

ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი არ მიეკუთვნება აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მისი ფუნქციები ცერემონიალურია. ის სახელმწიფოს მეთაურია და წარმოადგენს ქვეყანას საერთაშორისო ურთიერთობებში. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში კი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, პრეზიდენტს აქვს რიგი სიმბოლური და საკადრო უფლებამოსილებები, როგორცაა შეწყალება და მაღალი რანგის საჯარო მოსამსახურეთა და სამხედრო პირთა დანიშვნა, ასევე ელჩების მიღება და მისიების დანიშვნა საზღვარგარეთ. საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოს მეთაურისგან განსხვავე-

⁴⁰⁸ Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 43.

⁴⁰⁹ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 151.

⁴¹⁰ იქვე, 143-144.

ბით, საფრანგეთის პრეზიდენტი ასევე ფლობს უფლებამოსილებებს, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს. მათ შორის, იგი უფლებამოსილია დაასახელოს პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით კი მინისტრები, კანონპროექტი დააბრუნოს ხელახალი განხილვისთვის პარლამენტში, დაითხოვოს პარლამენტი. საპრეზიდენტო სისტემისგან კი განსხვავდება იმით, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი არის ერთადერთი აღმასრულებელი ხელისუფალი და არ იქმნება ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაურობის საფასურს იხდის იმით, რომ მას არ შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს დაშლა.⁴¹¹

საფრანგეთში სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად გაცალკევებულია მთავრობისგან, მაგრამ ფაქტობრივად ის წარმართავს მთავრობის საქმიანობას. მთავრობის ფრანგული მოდელი მინისტრთა საბჭოსა და მინისტრთა კაბინეტს ითვალისწინებს. მინისტრთა საბჭო არის მთავრობის სხდომა პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით. მინისტრთა კაბინეტის სხდომები იშვიათად იმართება, საბჭოში კი — ყოველ კვირა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი მთავრობის საქმიანობაში ასრულებს მთავარ როლს, მინისტრთა კაბინეტი კი მეორეხარისხოვან საკითხებზე იკრიბება⁴¹². განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო უფლებამოსილებების განხორციელება. იგი ერთპიროვნულად წყვეტს, არსებობდეს თუ არა საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში. გამოაცხადებს რა ამგვარ მდგომარეობას, პრეზიდენტის ლეგალური „დიქტატურა“ იწყება. თუ პალატები და მთავრობა ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მათ ნაცვლად მიიღოს გადაწყვეტილებები, შეუძლია გადააყენოს მთავრობა და თვითონ გა-

⁴¹¹ Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 31-42

⁴¹² ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), *ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“*, №4, 2002, 38-39.

ნახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება.⁴¹³ სახელმწიფოს მეთაურის მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს გვერდის ავლით რეფერენდუმზე კანონპროექტის გატანის უფლება. რეფერენდუმზე პროექტის მოწონების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. ნორმატიული აქტების გამოცემაში საქმიანობიდან აღსანიშნავია, რომ მას შეუძლია გამოსცეს ორდონანსები და დეკრეტები.

კონსტიტუციის ნორმებიდან იკითხება, რომ პრემიერ-მინისტრი არის პირი, რომელიც ყოველდღიური პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ცენტრში დგას, თუმცა, პრეზიდენტი ხშირად დომინირებს და დე ფაქტო პოლიტიკური ლიდერია. პრემიერ-მინისტრი არის ცენტრალური ფიგურა, მაგრამ დაქვემდებარებული. ფრანგული პრეზიდენციალიზმი სარგებლობს იმ მოლოდინებითა და პრესტიჟით, რომელიც ამ თანამდებობას შეუქმნა დე გოლის პოლიტიკურმა ლიდერობამ.⁴¹⁴ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ჰგავს მონარქიებში „მეფობასა“ და „მართვას“ შორის არსებულ ძველ გამიჯვნას. პრეზიდენტები ხშირად განსაზღვრავენ პოლიტიკას, მაგრამ პრემიერ-მინისტრმა უნდა განახორციელოს ამ პოლიტიკური იდეების საკანონმდებლო ინიციატივებად გადაქცევა. საფრანგეთში უპირატეს ძალაუფლებას ფლობს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი კი დამხმარე როლს თამაშობს. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც ფრანგული კონცეფცია იქნა გამოყენებული, პრემიერ-მინისტრი შედარებით დამოუკიდებელია პრეზიდენტისგან, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი ასრულებს მნიშვნელოვან ფუნქციებს, მისი კონტროლი პრემიერზე შეზღუდულია. ზოგიერთში კი პრემიერი დამოკიდებულია პრეზიდენტზეც და საკანონმდებლო ორგანოზე.⁴¹⁵

ამ სისტემაში პრეზიდენტი დომინანტ როლს ასრულებს, თუ მას ასამბლეის მხარდაჭერა აქვს. აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახ-

⁴¹³ იქვე, 39.

⁴¹⁴ Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 43.

⁴¹⁵ O'Neil P. H., *Essentials of Comparative Politics*, fourth edition, W. W. Norton & Company, 2013, 143-144.

ორციელებს პრეზიდენტი, მაგრამ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელია მთავრობა. პრემიერი კრიზისულ შემთხვევაში ასრულებს დამცავი „ფარის“ როლს, რომელიც პრეზიდენტს პოლიტიკური დარტყმებისგანიცავს. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების ეკონომიკურმა პოლიტიკამ მარცხი განიცადა, პრეზიდენტს შეუძლია პრემიერ-მინისტრი მსხვერპლად შესწიროს პარლამენტს, ცხადია, თუ შეძლებს პარლამენტის დარწმუნებას პრემიერის ბრალეულობაში.⁴¹⁶

1958 წლის კონსტიტუციის ტექსტი იძლევა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი კონკურენტი ხელისუფლების — პრეზიდენტისა და პარლამენტის — არსებობას.⁴¹⁷ როგორც დე გოლმა თავის ცნობილ მანიფესტში განაცხადა, ერთი ასამბლეა აუცილებლად არ გულისხმობს მის შორსმჭვრეტელობას. ამიტომ აუცილებელია არსებობდეს მეორე ასამბლეა, განსხვავებული გზით არჩეული და ფორმირებული.⁴¹⁸

აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების პარალელურად შეიზღუდა პარლამენტის კომპეტენციები. კანონმდებელს ჩამოერთვა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებების ნაწილი, თავდაყირა დადგა უნდობლობის ინსტიტუტი და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობა. საფრანგეთის კონსტიტუცია მთავრობის პასუხისმგებლობის კლასიკური მოდელიდან გადახვევის ნათელი მაგალითია. კონსტიტუციის ცნობილი 49-ე მუხლის თანახმად, ნდობის საკითხი შეიძლება კონკრეტულ კანონპროექტებს დაუკავშირდეს. კანონპროექტი, იმ შემთხვევის გარდა, თუ მას პარლამენტის წევრთა 10 პროცენტი უარყოფს, კანონად კენჭისყრის გარეშეც ცხადდება. კენჭისყრა 48 საათის განმავლობაში უნდა ჩატარდეს, უნდობლობის ვოტუმთან დაკავშირებული კენ-

⁴¹⁶ იქვე, 53.

⁴¹⁷ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 145.

⁴¹⁸ Gaulle C.D., *The Bayeux Manifesto, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 140.

ჭისყრის დროს თავშეკავებულთა რაოდენობა არ ითვლება. მას აბ-
სოლუტური უმრავლესობა სჭირდება.⁴¹⁹

ამგვარი მოდელი არსებობდა ვაიმარის რესპუბლიკაში. გერ-
მანიის ვაიმარის 1919-1933 წლების კონსტიტუცია სამართლიანად
მიიჩნევა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირველ კონ-
ფიგურაციად.⁴²⁰ ასეთი სისტემის შექმნის შესახებ პირველი და-
საბუთება ეკუთვნის მაქს ვებერს. ვებერის აზრით, უმჯობესია
კაბინეტი პარლამენტმა აირჩიოს და მანვე აკონტროლოს, ხოლო
პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი აღმასრულებელ
ხელისუფლებას განახორციელებს პარლამენტისგან დამოუკიდებ-
ლად, რეფერენდუმებზე დაყრდნობით. ასეთი ლიდერი ხალხის
მიერ მონონებულ პოლიტიკას უშუალოდ განახორციელებს.⁴²¹
ვაიმარის კონსტიტუციის ავტორი, ჰუგო პრეუსი, ვებერის
კონცეფციას დაეყრდნო, თუმცა, მცირეოდენი განსხვავებული
აქცენტებით. ვაიმარის გერმანიაში პრეზიდენტს ჰქონდა უფლება
დაეშალა რაიხსტაგი და უფლება, დაენიშნა კანცლერი. პრე-
ზიდენტს შეეძლო გვერდი აეგლო პარლამენტისთვის და დაენიშნა
რეფერენდუმი. დღევანდელი ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუ-
ფლების სისტემა ძლიერ არ განსხვავდება ვაიმარის გერმანიაში
ფორმულირებული კონსტრუქციისგან.⁴²²

4. პრეზიდენტის კომპეტენციების შეფასება

ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის გაგე-
ბისთვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი პრეზიდენ-
ტის კომპეტენციების მოცულობის დადგენაა, რამდენადაც დიუ-

⁴¹⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის
შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილი-
სი, 2003, 226.

⁴²⁰ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Struc-
tures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 125.

⁴²¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის
შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილი-
სი, 2003, 108.

⁴²² Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Differ-
ence? The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and
A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 48-49.

ვერჯეს დეფინიციის მეორე ელემენტი „პრეზიდენტის საკმაოდ მნიშვნელოვანი კომპეტენციაა“. ლიტერატურაში ხშირად პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მიხედვით ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა განიხილება სამ კატეგორიად: ძლიერი, დაბალანსებული და სუსტი.⁴²³ პრეზიდენტის კომპეტენციების გაზომვის არაერთი მეთოდი და შკალა არსებობს, თუმცა, მათგან ყველაზე გავრცელებული შუგარტისა და კერის მეთოდია. ისინი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო კომპეტენციებად ჰყოფენ.

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. არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებებია: კაბინეტის ფორმირება, კაბინეტის გადადგომა, კაბინეტისადმი უნდობლობა და პარლამენტის დათხოვნა. როდესაც პრეზიდენტი შედარებით ძლიერია, ისმება შეფასება 4, ხოლო როდესაც ის არ სარგებლობს ასეთი უფლებამოსილებებით ან ამ უფლებამოსილებებს ძალიან შეზღუდულად ახორციელებს, დაისმება 0. ქულების შეკრების შედეგად იზომება პრეზიდენტის კომპეტენციები.⁴²⁴ (იხ. ცხრილი 4)

პრეზიდენტის სტატუსიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია პრეზიდენტის არბიტრაჟის ფუნქცია. საარბიტრაჟო უფლება-

⁴²³ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 33.

⁴²⁴ Shugart M, Carey J, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992, 150, ნაშრომიდან: ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 42.

მოსილებებს მიეკუთვნება ისეთი უფლებამოსილებები, როგორცაა მთავრობის გადაყენება, პარლამენტის დათხოვნა, ვეტოს უფლება, რეფერენდუმზე საკითხების გატანა, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა და ა.შ. არბიტრაჟის გამოვლინებაა, როდესაც პრეზიდენტს პარლამენტსა და მთავრობას შორის კონფლიქტის შემთხვევაში შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი. მაგრამ პრეზიდენტის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები ექვემდებარება, თუ ის ამასთან ერთად აღმასრულებელი ხელისუფლებით არის აღჭურვილი. ასეთ შემთხვევაში ის ყოველთვის საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ჩამოყალიბებული მთავრობის დაცვას შეეცდება. პარლამენტის დათხოვნა პრეზიდენტის არბიტრაჟის ფუნქციას წარმოადგენს მაშინაც, როდესაც მთავრობის ფორმირება ვერ ხერხდება. პრეზიდენტს შეიძლება პარლამენტის თავისუფალი დათხოვნის უფლებაც ჰქონდეს, რაც ოპოზიციური პარლამენტის დასაშლელად შეიძლება იქნას გამოყენებული. მნიშვნელოვანია ვეტოს უფლება, ეს პრეზიდენტს პარლამენტის ან მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის დაბლოკვის შესაძლებლობას აძლევს. საფრანგეთში პარლამენტის გვერდის ავლით, საკანონმდებლო საკითხების რეფერენდუმზე უშუალოდ ხალხისათვის გადასაწყვეტად წარდგენა, რაც ასევე საარბიტრაჟო კომპეტენციაა. ასევე, პრეზიდენტებს ხშირად აქვთ უფლება მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁴²⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნებში პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციის მიმართ არსებობს გარკვეული კრიტიკული დამოკიდებულებაც. „პრეზიდენტი არბიტრად ვერ გამოვა ამ ქვეყნებში, რადგან მას თავად გააჩნია ერთ-ერთი შტოს კონსტიტუციური უფლებამოსილებები.“⁴²⁶ მსგავსი მიდგომა არის ამ საკითხის მიმართ თვით საფრანგეთშიც. მიიჩნევა, რომ პრეზიდენტს არბიტრაჟი შეუძლია განახორციელოს შემდეგი სამი საშუალებით: 1) შეუძლია დაბლოკოს მთავრობა ორდონანსებზე ხელის მოწერაზე უარის თქმით; 2) პრეზიდენტი მოკლებულია

⁴²⁵ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 50-51.

⁴²⁶ იქვე, 51.

პოლიტიკის შეცვლის უფლებამოსილებას, მაგრამ მას შეუძლია განაცხადოს ზეპირი პროტესტი, როგორც გავლენის მექანიზმი; 3) პრეზიდენტს შეუძლია არბიტრაჟი გამოიყენოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას. თუმცა, ცხადია, რომ საზღვარი პრეზიდენტ-არბიტრსა და პრეზიდენტ-არაარბიტრს შორის ძალიან ბუნდოვანია.⁴²⁷

ცხრილი 4

პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეფასების მეთოდი შუგარტისა და კერის მიხედვით	
საკანონმდებლო უფლებამოსილებები:	
ვეტო მთელ კანონპროექტზე/ვეტოს დაძლევა	ნაწილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა
<p>4 პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა პარლამენტს არ შეუძლია</p> <p>3 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 2/3-ზე მეტი ხმით;</p> <p>2 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 3/3 ხმით;</p> <p>1 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის ხმებით ან C-სა და 2/3-ს შორის არსებული ხმებით;</p> <p>0 ვეტოს უფლება არ არის განსაზღვრული</p> <p>ან მისი დაძლევისათვის საჭიროა პარლამენტის ნევრთა უბრალო უმრავლესობა.</p>	<p>4 პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა პარლამენტს არ შეუძლია</p> <p>3 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის 2/3-ით;</p> <p>2 ვეტო დაიძლევა პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობით;</p> <p>1 ვეტოს დაძლევისათვის საჭიროა პარლამენტის უბრალო უმრავლესობა;</p> <p>0 პრეზიდენტის ნაწილობრივი ვეტო არ არის განსაზღვრული</p>
კანონის ძალია მქონე პრეზიდენტის აქტების გამოცემა	საკანონმდებლო ინიციატივის ექსკლუზიური

⁴²⁷ იქვე, 51-52.

	უფლება (პოლიტიკის განსაზღვრულ სფეროებში)
<p>4 პრეზიდენტს აქვს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება, ეს უფლება არ შეიძლება გაუქმდეს;</p> <p>2 პრეზიდენტს შეუძლია გამოსცეს კანონის ძალია მქონე აქტები განსაზღვრულ დროში შეზღუდვებით;</p> <p>1 პრეზიდენტის მიერ ასეთი აქტების გამოცემის უფლება შეზღუდულია;</p> <p>0 არ არის დაშვებული პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება ან ასეთი დაშვებულია პარლამენტის დელეგირებით;</p>	<p>4 პარლამენტს არ შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტში;</p> <p>2 პარლამენტის უფლება ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტებში შეზღუდულია;</p> <p>1 პარლამენტის უფლება ცვლილებები შეიტანოს პრეზიდენტის კანონპროექტებში შეზღუდული არ არის;</p> <p>0 პრეზიდენტს არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის ერთადერთი უფლება.</p>
უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში	პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერენდუმზე გატანა
<p>4 ბიუჯეტის პროექტი მზადდება პრეზიდენტის მიერ, პარლამენტს არა აქვს უფლება მასში ცვლილებები შეიტანოს;</p> <p>3 პარლამენტს შეუძლია შეამციროს, მაგრამ არა გაზარდოს ბიუჯეტის მუხლები;</p> <p>2 პრეზიდენტი ადგენს ხარჯების ზედა ზღვარს, რომლის ზევით არ შეიძლება წავიდეს პარლამენტი ცვლილებების შეტანის დროს;</p> <p>1 პარლამენტს შეუძლია გაზარდოს ხარჯები შემოსავლის დამატებით მუხლებზე მითითებით;</p> <p>0 არ არის შეზღუდული პარლამენტის</p>	<p>4 არ არის შეზღუდული;</p> <p>2 შეზღუდულია;</p> <p>0 პრეზიდენტს არა აქვს ასეთი უფლება;</p>

<p>უფლებამოსილება ბიუჯეტის მომზადებისა და მასში ცვლილებების შეტანის პროცესში.</p>	
<p>არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები</p>	
<p>კაბინეტის ფორმირება</p>	<p>კაბინეტის გადადგომა</p>
<p>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;</p>	<p>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.</p>
<p>კაბინეტისადმი უნდობლობა</p>	<p>პარლამენტის დათხოვნა</p>
<p>4 პარლამენტს არ შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს კაბინეტს, გადააყენოს კაბინეტი ან მინისტრები; 2 ასამბლეას აქვს უფლება უნდობლობა</p>	<p>4 პრეზიდენტის უფლება პარლამენტის დათხოვნაზე არ არის შეზღუდული;</p>

<p>გამოუცხადოს კაბინეტს, მაგრამ პრეზიდენტს შეუძლია საპასუხოდ დაითხოვოს პარლამენტი; 1 უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმი (პარლამენტის უმრავლესობამ უნდა წარმოადგინოს ახალი კაბინეტი); 0 პარლამენტის მიერ კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადების შეუზღუდავი უფლება.</p>	<p>3 პარლამენტის დათხოვნა შეზღუდულია დათხოვნის რაოდენობით ან განსაზღვრული 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.</p>
---	---

5. შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები

5.1. გაუმიჯნავი კომპეტენციები

შერეულ მმართველობის საერთო მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან, მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამიჯნული არაა. შერეული რესპუბლიკების კონსტიტუციებში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მხრივ კონსტიტუციის ორაზროვნება წარმოადგენს ამ სისტემის „შებრკოლების ლოდს“. პორტუგალიისა და ვაიმარის რესპუბლიკის მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მთავარი გამოწვევა სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის კომპეტენციის ნათელი გაუმიჯნაობაა.⁴²⁸

⁴²⁸ Shugart M., Carey J., Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 56.

5.2. შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი

სპეციალისტთა უმრავლესობის მიერ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითად ვნებათაღელვის მიზეზად ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით შესაძლო კონფლიქტი განიხილება.⁴²⁹

შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი ზოგადად განსაზღვრულია, როგორც პოლიტიკური ბრძოლა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის აღმასრულებელი შტოს კონტროლის მიზნით.⁴³⁰ ასეთი ბრძოლის უამრავი მაგალითი არსებობს თვით საპარლამენტო სისტემაშიც. თუმცა მინიმუმ ორი არგუმენტი არსებობს იმის დასამტკიცებლად, რომ შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტი ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ბევრად უფრო ღრმაა.⁴³¹

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის კონფლიქტი საპარლამენტო დემოკრატიებში დიდად განსხვავდება ნახევრად საპრეზიდენტოში არსებულისგან. საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურს მინიჭებული აქვს ცერემონიული, სიმბოლური და ასევე საკადრო უფლებამოსილებებიც მაშინ, როდესაც პოლიტიკური უფლებამოსილებები და მის გატარებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას. საპარლამენტო სისტემაში, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური ცდილობს საკუთარ პრეროგატივებს გასცდეს და შეიჭრას სამთავრობო სფეროში, კონსტიტუციის თანახმად, იგი პოლიტიკურად წაგებულ მდგომარეობაშია, რადგან „ომის მოსაგებად“ სათანადო კომპეტენციები არ გააჩნია. შესაბამისად, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის კონფლიქტი ნაკლებად მოსალოდ-

⁴²⁹ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 57.

⁴³⁰ Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 18.

⁴³¹ იქვე, 19.

ნელია ან თუ აღნიშნული წარმოიშვა, იგი არ იწვევს ჩიხურ მდგომარეობას.⁴³²

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში კი პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოა და პოლიტიკური ძალაუფლების თანაზიარია. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი მოწოდებული არიან შეასრულონ განსხვავებული ფუნქციები, მათ ასევე უწევთ თანაცხოვრება და ნაწილობრივ ერთად მუშაობა, როგორც რეფორმებისა და პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ისე თანამდებობის პირთა და მინისტრთა დანიშვნის დროს. ნებისმიერი კონფლიქტი ამ თანაარსებობაში საფრთხედ მიიჩნევა აღმასრულებელი საქმიანობის ეფექტიანობის თვალსაზრისით. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორმაგი ლეგიტიმურობა ამწვავებს კონფლიქტებს. პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს ორივეს შეუძლია სახალხო მანდატზე პრეტენზიის გაცხადება. ორი ლეგიტიმური ლიდერის არსებობა იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ისინი ერთსა და იმავე პოლიტიკურ პარტიას წარმოადგენენ, პიროვნული ამბიციებისა თუ განსხვავებული შეხედულებების გამო იქმნება კონფლიქტის გაღვივების საშიშროება.⁴³³

შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტის დროს პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ეპაექრებიან ერთმანეთს კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციისათვის, რამდენადაც კონსტიტუციის ტექსტი ხშირად ბუნდოვანია პრეზიდენტის და მთავრობის კომპეტენციების ერთმანეთისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით. ამასთან, არც ერთ სამართლებრივ აქტს არ შეუძლია სრულად მოაწესრიგოს სახელისუფლო ურთიერთობების ყველა დეტალი.⁴³⁴

5.3. კოჰაბიტაცია

შერეული რესპუბლიკის პოლიტიკური სისტემა ხასიათდება სამი განსხვავებული უმრავლესობის — საპრეზიდენტო, საპარ-

⁴³² იქვე, 20.

⁴³³ იქვე.

⁴³⁴ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 62.

ლამენტო და სამთავრობო — ურთიერთქმედებით. საპრეზიდენტო ძალაუფლება ხორციელდება ეფექტიანად და ერთმნიშვნელოვნად, როცა ეს სამი უმრავლესობა ერთმანეთს ემთხვევა.⁴³⁵ ასეთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი მხოლოდ პრეზიდენტის ალტერ ეგოა.⁴³⁶ ხოლო როცა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის ხდება კონფლიქტი, ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი ასრულებს მეორეხარისხოვან როლს.

მართალია, მთავრობის ფორმირებას ახდენს პრეზიდენტი, მაგრამ პრეზიდენტი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მიუხედავად იმისა, ფორმალურად ითვალისწინებს თუ არა ამას კონსტიტუცია, იძულებულია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების დროს ანგარიში გაუწიოს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს. თუ საპარლამენტო არჩევნების შედეგად საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტის მიმართ ოპოზიციურად განწყობილი პოლიტიკური პარტია მოიპოვებს, პრეზიდენტი იძულებული იქნება პრემიერ-მინისტრად ოპოზიციურად განწყობილი კანდიდატი წამოაყენოს. სხვა არჩევანის გაკეთების შემთხვევაში პრეზიდენტს საშიშროება ექმნება, პრემიერ-მინისტრმა და მთავრობამ ვერ მიიღოს ნდობა პარლამენტში.⁴³⁷

როდესაც პრეზიდენტს უმრავლესობა აქვს პარლამენტში (რაც ჩვეულებრივი შემთხვევაა), სისტემა მუშაობს ზოგადად პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით. ის ხელმძღვანელობს მთავრობას *დეიურე* და *დეფაქტო*. პრეზიდენტი, რომელიც სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით, ნიშნავს მისდამი ლოიალურად განწყობილ პრემიერ-მინისტრს. ეს პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს, თავისი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური

⁴³⁵ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 148.

⁴³⁶ Linz J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 52.

⁴³⁷ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 161.

უფლებამოსილებების ფონზე, კიდევ უფრო მეტი კომპეტენცია შეიძინოს და პრაქტიკულად მართოს აღმასრულებელი ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის დათმობების ხარჯზე. პრემიერ-მინისტრი კი მართავს ადმინისტრაციას და უძღვება კაბინეტის ტექნიკურ მენეჯმენტს.⁴³⁸

მეორე შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშეა, ის იძულებულია პრემიერ-მინისტრად საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი დანიშნოს. ამ შემთხვევაში პოლიტიკური ძალაუფლება პრემიერის ხელში გადადის.⁴³⁹ იმ შემთხვევაში, როცა პრეზიდენტს ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის მიერ ჩამოყალიბებული მთავრობა ჰყავს, იქმნება სისტემა, რომელსაც ხშირად ფრანგულ ლიტერატურაში „თანაცხოვრებას“ (*cohabitation*) უწოდებენ, რომელიც ასახავს იდეას, რომ ორი შეუთავსებელი ადამიანი იძულებულია ერთად იცხოვროს.⁴⁴⁰

აღმასრულებელი ხელისუფლების დაყოფამ ოპოზიციურ სეგმენტებად — ერთი მხრივ, პრეზიდენტი და, მეორე მხრივ, კაბინეტი ასამბლეის მხარდაჭერით, შეიძლება წარმოშვას კრიზისი, თუკი ამ დროს ერთ-ერთი ან ორივე მხარე უგულვებელყოფს ერთმანეთის უფლებებს. კოჰაბიტაცია ხშირად განისაზღვრება, როგორც „აღმასრულებელი დაყოფილი საკუთარი თავის წინააღმდეგ“.⁴⁴¹ პრეზიდენტს არ აქვს საკმარისი უფლებამოსილებები, რომ დამოუკიდებლად განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაგრამ საკმარისი აქვს იმისთვის, რომ თავისი უფლებამოსილებების პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგ გამოყენების გზით გამოიწვიოს კრიზისი. როგორც წესი, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი უკან იხევს და სისტემა ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო. ამიტომ დიუვერჟე ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკას უწოდებდა და სისტემას, რომელიც მონაცვლეობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის. როცა პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთ პარტიას წარმოადგენს, სისტემა საპრე-

⁴³⁸ იქვე, 57-59.

⁴³⁹ იქვე, 59.

⁴⁴⁰ იქვე, 161.

⁴⁴¹ Shugart M., Carey J., *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992, 57.

ზიდენტოა, ხოლო როცა ასე არაა, სისტემა ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო.⁴⁴² თუმცა ამ მოსაზრებას არ ეთანხმება სარტორი, რომელიც აცხადებს, რომ კოჰაბიტაციის შემთხვევაში სისტემა არ ხდება წმინდა საპარლამენტო, რადგან პრეზიდენტი ინარჩუნებს გარკვეულ კომპეტენციებს და დამოუკიდებელ ლეგიტიმაციას. სისტემაში არსებობს პრეზიდენტი, რომელსაც აქვს საკუთარი ლეგიტიმურობა და აღჭურვილია პრეროგატივებით, რომელიც პარლამენტის მიერ არჩეულ პრეზიდენტებს იშვიათად აქვთ.⁴⁴³ პრეზიდენტი ეროვნული ასამბლეის მხარდაჭერის გარეშე უფრო მეტია, ვიდრე ნომინალური ლიდერი, მაგრამ იმაზე ბევრად ნაკლებია, ვიდრე ეს დე გოლის ჩანაფიქრი იყო.⁴⁴⁴

აღსანიშნავია, რომ კოჰაბიტაცია უფრო ხშირად ხდება „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში, ვიდრე „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ სისტემაში. საფრანგეთში „თანაცხოვრება“ სამჯერ შედგა: 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 ქესპენს შორის.⁴⁴⁵

კოჰაბიტაცია დამოკიდებულია არჩევნების შედეგებზე. საფრანგეთში 2000 წელს კოჰაბიტაციის შემცირების მიზნით განხორციელდა კონსტიტუციური რეფორმა. პრეზიდენტის მანდატის ვადა გაუთანაბრდა საფრანგეთის ეროვნული კრების უფლებამოსილების ვადას და შემოიფარგლა 5 წლით. პრეზიდენტისა და

⁴⁴² იქვე, 23.

⁴⁴³ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 124.

⁴⁴⁴ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 140, 157.

⁴⁴⁵ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 60.

პარლამენტის ერთდროული არჩევა ხელს შეუწყობს საარჩევნო შედეგების ერთგვაროვნებას.⁴⁴⁶

პრეზიდენტს კოჰაბიტაციის დროსაც რჩება ბერკეტი. მას შეუძლია ნებისმიერი მიზეზით დაითხოვოს პარლამენტი. საფრანგეთში ერთადერთ აკრძალვას წარმოადგენს პარლამენტის დათხოვნის დაუშვებლობა მისი არჩევიდან ერთი წლის განმავლობაში. სხვა შემთხვევაში პრეზიდენტს თავისუფლად შეუძლია დათხოვნა გამოიყენოს თავისი მხარდამჭერი უმრავლესობის აღსადგენად. თუმცა პრეზიდენტმა პარლამენტის დათხოვნას მხოლოდ მაშინ უნდა მიმართოს, როდესაც დარწმუნებულია ამომრჩეველთა მხარდაჭერაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ასეთი გადაწყვეტილება პრეზიდენტისათვის სახიფათოა. თუ ამომრჩევლებმა პრეზიდენტის ოპოზიციას დაუჭირეს მხარი, ამ შემთხვევაში ის უკვე იძულებულია, შეეგუოს ოპოზიციურ მთავრობას.

კოჰაბიტაციის პროცესში პრემიერ-მინისტრი ჩნდება, როგორც მთავარი პოლიტიკური პირი და ის არის პასუხისმგებელი პოლიტიკის განსაზღვრაზე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. პრაქტიკაში პრემიერ-მინისტრი დომინირებს საშინაო პოლიტიკის ყველა ასპექტში და მას ასევე აქვს გარკვეული გავლენა საგარეო პოლიტიკაზეც. ამის საწინააღმდეგოდ პრეზიდენტის როლი იზღუდება. პრეზიდენტი ახერხებს ზოგიერთ სფეროზე კონტროლის შენარჩუნებას, ძირითადად, საგარეო პოლიტიკისა და თავდაცვის სფეროში, და ასევე შეუძლია შეაყონოს რეფორმები საშინაო სფეროშიც.⁴⁴⁷ კოჰაბიტაციის პროცესში პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ძირითადად ნეგატიურია. მას შეუძლია უარი განაცხადოს კონტრასიგნაციასა და კანდიდატურების დასახელებაზე.⁴⁴⁸

სულეიმანის აზრით, ფრანგული აღმასრულებელი სისტემა არის მოქნილი ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა, ბიცეფა-

⁴⁴⁶ პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობთ, თბილისი, 2012, 851.

⁴⁴⁷ Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro University, 2006, 45.

⁴⁴⁸ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 159.

ლური აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომლის „პირველი თავი“ იცვლება უმრავლესობის ცვლილების შესაბამისად.⁴⁴⁹ კონსტიტუცია შეიცავს უსაფრთხო სარქველს, რომელიც თავიდან იცილებს ორი სახალხო კენჭისყრით არჩეული ლეგიტიმური ლიდერის კონფლიქტს, რამდენადაც ხანგამოშვებით ფუნქციონირებს, როგორც საპრეზიდენტო ან საპარლამენტო სისტემა.⁴⁵⁰

აღსანიშნავია, რომ ლიტერატურაში კოჰაბიტაცია არ განიხილება მხოლოდ უარყოფით კონტექსტში, ის გარკვეულწილად ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმადაც აღიქმება.

6. მთავრობის ფორმირება „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში

დიუვერჟეს ესეიმ დაამკვიდრა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ცნება და მანვე იწინასწარმეტყველა ახალი პოლიტიკური სისტემის გამოჩენა, რომელიც დომინანტი კონსტიტუციური ფორმა იქნებოდა ახალი დემოკრატიებისთვის.⁴⁵¹ მართლაც მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმა განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების შემდეგ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში, ასევე აფრიკაში. სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, რომლისთვისაც დამახასიათებელია პოლიტიკური და ეკონომიკური გარდამავალი პერიოდი, არამყარი საარჩევნო და პარტიული სისტემა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება მოქნილი ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შემოტანა.⁴⁵²

⁴⁴⁹ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 125.

⁴⁵⁰ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 140, 151.

⁴⁵¹ Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, N3, 2005, 333-344.

⁴⁵² ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 17.

როგორც დიუვერჟე აღნიშნავს, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა გახდა ყველაზე ეფექტური საშუალება დიქტატურიდან დემოკრატიაში გადასასვლელად აღმოსავლეთ ევროპასა და ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში.⁴⁵³ ამ ქვეყნებში (სლოვაკეთი, სლოვენია, ბულგარეთი, მაკედონია, რუმინეთი, ლიეტუვა, ხორვატია, პოლონეთი, სერბეთი) ძირითადად „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემა დაინერგა. ასევე აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეყნებში სხვადასხვა სახის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებია. მაგალითად, თუ სლოვენიაში სისტემა აშკარად ჰგავს საპარლამენტოს, პოლონეთში პრეზიდენტისა და პარლამენტის ძალაუფლება დაბალანსებულია.⁴⁵⁴

ბუნებრივია, მთავრობის დანიშვნის წესი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ძალაუფლების გადანაწილებაზე.

ზემოთ დასახელებული ქვეყნების თითქმის ყველა კონსტიტუციის ტექსტში არსებობს ჩანაწერი, რომ პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, თუმცა აღნიშნული არ მიუთითებს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებაზე. ეს გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება ნიშნავდეს, რომ პრეზიდენტი მთავარი ფიგურაა მთავრობის დანიშვნის პროცესში, ან ეს შეიძლება მიუთითებდეს იმაზე, რომ პრეზიდენტი მოქმედებს პარლამენტის ან პარტიის ლიდერების ნების შესაბამისად და ასრულებს „ნოტარიუსის“ ფუნქციას.⁴⁵⁵

6.1. მთავრობის ფორმირების მოდელები

მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტის ჩართულობის რამდენიმე ვარიანტი შეიძლება გამოიყოს:

- 1) პრეზიდენტს აქვს პრემიერ-მინისტრის შერჩევის ექსკლუზიური უფლება

⁴⁵³ Elgie R., Moestrup S., *Semi-presidentialism: a Common Regime Type, But One That Should Be Avoided?*, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 8.

⁴⁵⁴ იქვე, 6.

⁴⁵⁵ Bahro H., *Virtues and Vices of Semi-presidential Government*, *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, N1, 1999, 17.

- 2) საკანონმდებლო ორგანოს აქვს უფლებამოსილება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი. ამ პროცესში პრეზიდენტი ასრულებს ცერემონიალურ როლს;
- 3) პრეზიდენტი და საკანონმდებლო ორგანო ერთობლივად ნიშნავენ პრემიერ-მინისტრს.⁴⁵⁶

6.1.1. პირველი მოდელი — პრემიერ-მინისტრის პრეზიდენტის მიერ შერჩევა

პირველი მოდელის თვალსაჩინო მაგალითია საფრანგეთი, პრეზიდენტს ფართო კომპეტენცია აქვს მთავრობის ფორმირების პროცესში. პრეზიდენტი შეარჩევს და ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს. პრემიერ-მინისტრი, თავის მხრივ, შეარჩევს მინისტრების კანდიდატურებს და დასამტკიცებლად წარუდგენს პრეზიდენტს. საფრანგეთში პარლამენტის ინვესტიტურა არც აუცილებელია და არც კანონით დადგენილი. საფრანგეთის კონსტიტუცია პრეზიდენტს უფლებას აძლევს დაასახელოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ისე, რომ პარლამენტის ნდობა არ მიიღოს, პრემიერისა და მთავრობის წარდგენა პრეზიდენტის გადანყვეტილებით ხდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად სურთ მას და პრემიერ-მინისტრს პარლამენტის ინსტიტუტისადმი პატივისცემის გამოიყვანება.⁴⁵⁷ თუმცა, პრაქტიკაში მაინც დაინერგა ნდობის მიღების პროცედურა.⁴⁵⁸

რჩება შთაბეჭდილება, რომ საფრანგეთის პრეზიდენტი გარკვეულწილად ემსგავსება საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელიც თავისი შეხედულებისამებრ არჩევს მთავრობის წევრებს. მიუხედავად ამისა, საფრანგეთის პრეზიდენტმა მიტერანმა პრემიერ-მინისტრად მთავარი ოპოზიციური პარტიის

⁴⁵⁶ Choudhry S., Stacey R., *Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 45.

⁴⁵⁷ საფრანგი უ., მმართველობის პრინციპები: აღმასრულებელი ხელისუფლება, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 184.

⁴⁵⁸ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას და მ. მაცაბერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 89-90.

ლიდერი შირაკი დანიშნა. რატომ მოიქცა ასე მიტერანი, როდესაც მას თავად შეეძლო მთავრობის ფორმირება? ან შეკითხვა სხვაგვარად რომ დაისვას, აშშ-ში პრეზიდენტი რატომ არ იქცევა მიტერანის მსგავსად, როდესაც ოპოზიციის მიერ კონტროლირებული სენატის წინაშე უწევს აღმოჩენა? ამ კითხვის პასუხი მდგომარეობს შემდეგში: ვის აქვს მთავრობის დათხოვნის უფლება?⁴⁵⁹ აშშ-ში პრეზიდენტის კაბინეტის წევრების დანიშვნაში მონაწილეობას იღებს სენატი. თუმცა, აშშ-ს პრეზიდენტები მაინც ახერხებენ საკუთარი სიმპათიების შესაბამისად დააკომპლექტონ კაბინეტი მაშინაც კი, როცა სენატი ოპოზიციურადაა განწყობილი. აშშ-ში კაბინეტის წევრების მოხსნის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს აქვს და არა — სენატს. საფრანგეთში პრეზიდენტს არ შეუძლია კაბინეტის მოხსნა, ეს შეუძლია ასამბლეას. ამიტომ, როდესაც საფრანგეთის პრეზიდენტი აწყდება ოპოზიციურ ასამბლეას, ის უფრო სუსტია მთავრობის ფორმირების პროცესში, ვიდრე აშშ-ს პრეზიდენტი.⁴⁶⁰ პრეზიდენტი ინარჩუნებს მთავრობის დასახელების უფლებას, ასამბლეას კი აქვს მისი მოხსნის ინიციატივა. სადაც მხოლოდ პრეზიდენტს შეუძლია მთავრობის დათხოვნა, კაბინეტი პრეზიდენტის სურვილის შესაბამისად კომპლექტება, ხოლო სადაც მხოლოდ პარლამენტს შეუძლია დათხოვნა, პარლამენტის უმრავლესობის ნება დომინირებს კაბინეტის ფორმირების პროცესში.⁴⁶¹ თუმცა, საფრანგეთში პრეზიდენტს ნებისმიერ დროს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი. შესაბამისად, ეს მოდელი გარკვეულწილად ხელს უწყობს საკანონმდებლო ორგანოს, მიიღოს პრეზიდენტის არჩევანი, ვიდრე პრეზიდენტმა გაუწიოს ანგარიში პარლამენტს. თუმცა, როგორც ნესი, საფრანგეთში პრეზიდენტი თავს იკავებს დანიშნოს საპარლამენტო უმრავლესობისთვის მიუღებელი კანდიდატი და 1958 წლის შემდეგ უკვე 3 კოჰაბიტაციაც შედგა. ეს განპირობებულია საფრანგეთის მაღალი პოლიტიკური კულტურით. იქ, სადაც ძლიერი პოლიტიკური პარტიებია, პრეზიდენტი ემორჩილება საკანონმდებლო ორგანოს ნებას, როგორც ეს საფრანგეთშია. მაგრამ თუ პარტიები არაორ-

⁴⁵⁹ Shugart M., Carey J, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992, 108-109.

⁴⁶⁰ იქვე, 117.

⁴⁶¹ იქვე, 125.

განიზებული, გამოუცდელი და ინსტიტუციურად სუსტია და, შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანო ფრაგმენტირებული, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი ახერხებს დომინირებას პრემიერ-მინისტრის დანიშვნისას.⁴⁶²

მსგავსი სისტემა განმტკიცებული სლოვაკეთში. კონსტიტუცია პრეზიდენტს ანიჭებს ექსკლუზიურ უფლებას დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი. სლოვაკეთის კონსტიტუციის 110-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარეს ნიშნავს და გამოიწვევს სლოვაკეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი. პრემიერ-მინისტრის წინადადებით კი ნიშნავს მინისტრებს. კონსტიტუცია არ აზუსტებს პრემიერ-მინისტრის შერჩევის პროცედურას. თუმცა, პრეზიდენტის უფლება თავისუფლად შეარჩიოს პრემიერ-მინისტრი შეზღუდულია, ეროვნულ საბჭოში არსებული პოლიტიკურ ძალთა ბალანსით. კონსტიტუციის 113-ე მუხლის თანახმად, დანიშნიდან 30 დღის განმავლობაში მთავრობა ვალდებულია წარდგეს სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოს წინაშე, წარუდგინოს მას თავისი პროგრამა და სთხოვოს ნდობის გამოცხადება. სლოვაკეთის პრეზიდენტიც საფრანგეთის მსგავსად უფლებამოსილი არაა გადააყენოს მთავრობა. ეს უფლებამოსილება ეროვნული საბჭოს პრეროგატივაა.

6.1.2. მეორე მოდელი — პრემიერ-მინისტრის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დანიშვნა

მეორე შემთხვევაში მთავრობის ფორმირება ხდება ისე, როგორც საპარლამენტო სისტემაში. ამ მოდელში საკანონმდებლო ორგანო პირდაპირ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, პრეზიდენტი ასრულებს ცერემონიულ როლს. ტიპურად პრეზიდენტის კომპეტენციას მიეკუთვნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დანიშნული პრემიერ-მინისტრის ფორმალური დამტკიცება. თუმცა, იმ შემთხვევაში, როდესაც არ არსებობს გამოკვეთილი საპარლამენტო უმრავლესობა, როგორც ეს ბევრი ახალი დემოკრატიის ქვეყანაშია, მთავრობის ფორმირება რთული პროცესი ხდება და ამან შე-

⁴⁶² Choudhry S., Stacey R., Extracted from *Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 46.

იძლება მოითხოვოს პრეზიდენტის მხრიდან განსხვავებული როლის შესრულება.⁴⁶³ აღნიშნული ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი ახლოსაა საპარლამენტო სისტემასთან. ასეთ მოდელს მიეკუთვნება ბულგარეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია, რუმინეთი, სლოვენია.

ბულგარეთის კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი საპარლამენტო ჯგუფებთან კონსულტაციის შემდეგ ყველაზე მრავალრიცხოვანი საპარლამენტო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს აკისრებს ვალდებულებას, წარადგინოს მთავრობის შემადგენლობა. თუ შვიდი დღის განმავლობაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ვერ შეძლებს მთავრობის შემადგენლობის წარდგენას, პრეზიდენტი ამ ვალდებულებას აკისრებს რიცხოვნობით მეორე საპარლამენტო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს. თუ ამ შემთხვევაშიც არ იქნა წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობა, პრეზიდენტი ამ ვალდებულებას აკისრებს უმცირესობაში მყოფი ერთ-ერთი საპარლამენტო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს. საკონსულტაციო პროცესის დასრულების შემდეგ პრეზიდენტი ეროვნულ კრებას წარუდგენს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს. თუ მთავრობის შესაქმნელად შეთანხმება არ მოხდა, პრეზიდენტი ნიშნავს გარდამავალ მთავრობას, დაითხოვს ეროვნულ კრებას და კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის თანახმად, რუმინეთის პრეზიდენტი პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პარტიასთან კონსულტაციის შემდეგ წარადგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო თუ არ არსებობს ამგვარი უმრავლესობა, კონსულტაცია იმართება პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიებთან. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, მისი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში პარლამენტისგან ითხოვს მთავრობის პროგრამისა და სრული შემადგენლობისთვის ნდობის ვოტუმის გამოცხადებას. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის პროგრამა და სრული შემადგენლობა განიხილება დეპუტატთა პალატისა და სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე. პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს დეპუტატთა და სენატორთა ხმების უმრავლესობით. გარკვეულ-

⁴⁶³ Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, Journal of Social Sciences and Philosophy, Vol. 11, N1, 1999, 18.

წილად სახეზეა ორმაგი ნდობის ვოტუმი, რამდენადაც ნდობის გამოცხადების პროცესში ორივე პალატაა ჩართული. კონსტიტუციის 103-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი, მინისტრი და მთავრობის სხვა წევრები ინიციირებულადაა დებენ ფიცს რუმი-ნეთის პრეზიდენტის წინაშე.

ჩრდილოეთ მაკედონიის კონსტიტუციის 68-ე მუხლი პირდაპირ აცხადებს, რომ მაკედონიის რესპუბლიკის კრება ირჩევს მაკედონიის რესპუბლიკის მთავრობას, 90-ე მუხლი კი აზუსტებს მთავრობის ფორმირების პროცესს. კერძოდ, მაკედონიის რესპუბლიკის პრეზიდენტი კრების შეკრებიდან 10 დღის განმავლობაში ვალდებულია მთავრობის ჩამოყალიბების მანდატი გადასცეს იმ პარტიის ან პარტიების კანდიდატს, რომელსაც უმრავლესობა აქვს კრებაში. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი მანდატის მიღებიდან 20 დღის ვადაში კრებას წარუდგენს პროგრამას და მთავრობის შემადგენლობას. კრება პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის წარდგინებით და პროგრამის საფუძველზე წარმომადგენელთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით ირჩევს მთავრობას.

სლოვენიის კონსტიტუციის 111-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი პარლამენტის ფრაქციების ხელმძღვანელებთან კონსულტაციის შემდეგ ეროვნულ ასამბლეას წარუდგენს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. მთავრობის თავმჯდომარე ეროვნული ასამბლეის მიერ აირჩევა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არაა გათვალისწინებული. თუ კანდიდატურა ვერ მიიღებს ხმათა საჭირო უმრავლესობას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი უფლებამოსილია განმეორებითი კონსულტაციების ჩატარების შემდეგ 14 დღის განმავლობაში წარადგინოს სხვა ან იგივე კანდიდატურა. კანდიდატურების წარდგენის უფლება აქვთ აგრეთვე ეროვნული ასამბლეის ჯგუფებს არანაკლებ 10 დეპუტატის რაოდენობით. თუ ამ ვადის განმავლობაში რამდენიმე კანდიდატურაა წარდგენილი, თითოეულ მათგანზე ტარდება ცალკე კენჭისყრა, ჯერ რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურაზე, შემდეგ სხვა კანდიდატურებზე მათი წარდგენის რიგითობის მიხედვით.

თუ ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და დანიშნავს ახალ

არჩევნებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სახელმწიფო კრება 48 საათის განმავლობაში დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობით მიიღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის თავმჯდომარის განმეორებითი არჩევნების შესახებ, რა დროსაც არჩევნების საკმარისია დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობა. განმეორებით არჩევნებზე კენჭისყრა ტარდება ინდივიდუალურად ჯერ წინა არჩევნებზე წარდგენილ კანდიდატურებზე მათ მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობის მიხედვით, ხოლო შემდეგ არჩევნების დაწყებამდე წარდგენილ ახალ კანდიდატურებზე, რომელთა შორის რიგითობით უპირატესობა ენიჭება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ ამ არჩევნებზე ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს სახელმწიფო კრებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

6.1.3. მესამე მოდელი — პრემიერ-მინისტრის პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ ერთობლივად დანიშვნა

მესამე მოდელი, რომელიც გულისხმობს პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრემიერ-მინისტრის ერთობლივად დანიშვნას, მოიცავს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემდეგ ქვეყნებს: ლიეტუვა, ხორვატია, სერბეთი, პოლონეთი. ამ ქვეყნებში პრეზიდენტისა და პარლამენტის თანამშრომლობის ვარიაციები სხვადასხვანაირია.⁴⁶⁴

ლიეტუვის კონსტიტუციის 92-ე მუხლის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს სეიმის თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით რესპუბლიკის პრეზიდენტი ასევე ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს. ამასთან, მთავრობას მუშაობის დაწყებამდე სჭირდება პარლამენტის ინვესტიტურა. პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშვნიდან არა უგვიანეს 15 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მის მიერ ფორმირებულ და პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებულ მთავრობას და განსახილველად წარუდგენს სამთავრობო პროგრამას.

⁴⁶⁴ Choudhry S., Stacey R., Extracted from *Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 48.

იმ შემთხვევაში, თუ წარდგენიდან 30 დღის განმავლობაში სეიმი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის ახალი პროგრამის შესახებ ან სამთავრობო პროგრამის პირველი წარდგენიდან 60 დღის განმავლობაში ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს სამთავრობო პროგრამას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია სეიმის ვადამდელი არჩევნები გამოაცხადოს.

საგულისხმოა, რომ მთავრობა თავის უფლებამოსილებას იხსნის რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინაშე სეიმის არჩევნების შემდეგ ან პრეზიდენტის არჩევის შემთხვევაში. ახალი პრეზიდენტის არჩევა ახალი მთავრობის ფორმირების საფუძველი ხდება, რაც გარკვეულწილად ამცირებს კოჰაბიტაციის რისკებს. მართალია, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მთავრობა საჭიროებს პარლამენტის ინვესტიტურას, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობისთვის სრულიად მიუღებელ კანდიდატურას პრემიერ-მინისტრად ვერ დანიშნავს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მას რჩება გარკვეული დისკრეცია პარლამენტისთვის მისაღები რამდენიმე კანდიდატურიდან შეარჩიოს მისთვის ყველაზე მისაღები პიროვნება.

ხორვატიის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის თანახმად, პიროვნება, რომელსაც პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირების მანდატს მიანდობს, შეარჩევს და წარმოადგენს მთავრობის წევრებს. მთავრობის ფორმირების შემდეგ დაუყოვნებლივ, მაგრამ მანდატის მიღებიდან არაუმეტეს 30 დღის ვადაში, პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ხორვატიის პარლამენტს წარუდგენს მთავრობასა და მის პროგრამას და მოითხოვს ნდობის გამოცხადებას. მთავრობა იწყებს უფლებამოსილების განხორციელებას, თუ ნდობა გამოცხადებულია ხორვატიის პარლამენტისწევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობით. პრემიერ-მინისტრი და მთავრობის წევრები ფიცს დებენ ხორვატიის პარლამენტისწინაშე. ხორვატიის პარლამენტის წინაშე ხორვატიის რესპუბლიკის მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის აქტი გამოიცემა რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ ხორვატიის პარლამენტის თავმჯდომარის თანახელმონერით, ხოლო მთავრობის წევრთა დანიშვნის შესახებ აქტი — პრემიერ-მინისტრის მიერ ხორვატიის პარლამენტის თავმჯდომარის თანახელმონერით.

კონსტიტუციის 109ა მუხლის თანახმად, თუ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას მანდატის მიღების დღიდან 30 დღის ვადაში, რესპუბლიკის პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას ამ ვადის არაუმეტეს 30 დამატებითი დღით გაგრძელების შესახებ. თუ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატივერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას დამატებით ვადაში, ან თუ წარდგენილი მთავრობა ვერ მიიღებს ხორვატიის პარლამენტის ნდობას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირების მანდატს ანდობს სხვა პირს.

თუ მთავრობა, ვერც ამ პროცედურების შემდეგ დაკომპლექტდება, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს დროებით უპარტიო მთავრობას და ამავედროულად ნიშნავს ხორვატიის პარლამენტის ვადამდელ არჩევნებს.

სერბეთის კონსტიტუციის 127-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი არჩეული საარჩევნო სიების წარმომადგენლების აზრის მოსმენის შემდეგ ეროვნულ კრებას დასამტკიცებლად წარუდგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ეროვნულ კრებას წარუდგენს სამთავრობო პროგრამას და მისი განხორციელების წინადადებებს. ეროვნული კრება ერთდროულად უყრის კენჭს სამთავრობო პროგრამას და პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა არჩევას. მთავრობა არჩეულად ითვლება, თუ მის არჩევას მხარს დაუჭერს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა.

პოლონეთის კონსტიტუციაში მთავრობის ფორმირებას 154-ე და 155-ე მუხლები აწესრიგებს. მოცემული მუხლების თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელიც წარმოადგენს მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობას. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრებთან ერთად სეიმის პირველი სხდომის დღიდან ან წინა მინისტრთა საბჭოს გადადგომის მიღებიდან 14 დღის ვადაში და იღებს ახლადდანიშნული მინისტრთა საბჭოს წევრთა ფიცს. პრემიერ-მინისტრი რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშენიდან 14 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობის პროგრამას ნდობის ვოტუმის მისაღებად. ნდობის ვოტუმის შესახებ გადაწყვეტილებას სეიმი იღებს ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანო-

ნიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით. თუ არ დაინიშნება მინისტრთა საბჭო ან იგი დადგენილი წესით ნდობის ვოტუმს ვერ მიიღებს, 14 დღის ვადაში სეიმი ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით ირჩევს პრემიერ-მინისტრს და მის მიერ წარმოდგენილ მინისტრთა საბჭოს წევრებს. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს ამ გზით არჩეულ მინისტრთა საბჭოს და იღებს მის წევრთა ფიცს.

თუ მინისტრთა საბჭო ვერც ამ გზით აირჩევა, პრეზიდენტი 14 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრსა და მისი წინადადებით მინისტრთა საბჭოს დანარჩენ წევრებს და იღებს მათ ფიცს. რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ მინისტრთა საბჭოს დანიშვნიდან 14 დღის ვადაში, სეიმი დეპუტატთა კანონით გათვალისწინებული რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის ხმათა უმრავლესობით მინისტრთა საბჭოს აძლევს ნდობის ვოტუმს. მინისტრთა საბჭოსთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი წყვეტს სეიმის უფლებამოსილების ვადას და ნიშნავს ახლებს.

6.1.4. კანონზომიერებები მთავრობის ფორმირების პროცესში

პირველ მოდელში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირების ექსკლუზიური კომპეტენცია, თუმცა პრეზიდენტი შეუზღუდავი არაა, რამდენადაც ის ითვალისწინებს საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ ძალთა ბალანსს.

მეორე მოდელში პრეზიდენტს არ აქვს არჩევანი, გარდა წარმოდგენილი კანდიდატის დანიშვნისა. აქ მთავრობის ფორმირება ხდება ისე, როგორც საპარლამენტო სისტემაში. ამ მოდელის ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის, რომ თუ საკანონმდებლო ორგანო ფრაგმენტირებული და სუსტია, შესაძლოა მან ვერ მოახერხოს მთავრობის ჩამოყალიბება.⁴⁶⁵ გარდა ამისა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტს აქვს დამოუკიდებელი საარჩევნო მანდატი და წარმოადგენს იმ ინტერესებს, რომელიც წარმოდგენილი არაა პარლამენტში. როდესაც პარლამენტი პრეზიდენტთან მოლაპარაკების გარეშე ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, ეს გარკვეულწილად ზრდის პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს

⁴⁶⁵ იქვე, 47.

შორის დაპირისპირებასა და ძალაუფლების ერთმანეთთან გაზიარებას.⁴⁶⁶

მესამე მოდელით გათვალისწინებული პროცედურები რადიკალურად განსხვავებული არაა მეორე მოდელისგან იმ თვალსაზრისით, რომ ორივე შემთხვევაში პარლამენტის როლი გადამწყვეტია, პარლამენტის დასტურის გარეშე მთავრობა ვერ შეუდგება მუშაობას. თუმცა, მეორე მოდელში პრეზიდენტის როლი უფრო სუსტია. სიტყვა „წინადადება“ მიუთითებს, რომ გადანყვეტილებას იღებს პარლამენტი და არა პრეზიდენტი. ამ შემთხვევაში სავალდებულოა, რომ პრეზიდენტმა წინადადების წარადგენამდე კონტაქტი იქონიოს პარტიებთან. მესამე მოდელის შემთხვევაში პარტიებთან კოორდინაცია მიზანშეწონილია, თუმცა პრემიერ-მინისტრის „დანიშვნა“, კანდიდატურის „დასახელებისგან“ განსხვავებით, პრეზიდენტს ანიჭებს გარკვეული გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას,⁴⁶⁷ რის შედეგად პრეზიდენტი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს პრემიერ-მინისტრის არჩევაში. ხორვატიასა და ლიეტუვაში ინვესტიტურაზე უარის თქმა უნდობლობის გამოცხადებას ემსგავსება,⁴⁶⁸ ხოლო პოლონეთში პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მთავრობისთვის ნდობაზე უარის თქმის შემთხვევაში პარლამენტი შესაძლებლობა აქვს აირჩიოს თავად პარლამენტის მიერ დასახელებული კანდიდატურა. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლონეთში სეიმს უფრო მეტი უფლებამოსილება აქვს პრემიერ-მინისტრის განთავისუფლებისას, ვიდრე მისი დანიშვნისას.⁴⁶⁹ მთავრობის დათხოვნისას პარლამენტი მოქმედებს სრულიად დამოუკიდებლად და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში პრეზიდენტის კომპეტენციები პარლამენტის არჩევანის დადასტურებით შემოიფარგლება.

მესამე მოდელის თვალსაზრისით შეიძლება აღინიშნოს, რომ როდესაც პრეზიდენტის კანდიდატურა საჭიროებს პარლამენტის

⁴⁶⁶ იქვე.

⁴⁶⁷ Bahro H., *Virtues and Vices of Semi-presidential Government*, *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, N1, 1999, 16-17.

⁴⁶⁸ იქვე, 17.

⁴⁶⁹ McMenamin I., *Semi-presidentialism and democratisation in Poland, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 130.

მხრიდან დადასტურებას, და პრეზიდენტს არ აქვს პრემიერის გადაყენების უფლება, პრეზიდენტს აქვს ორი არჩევანი: ა) დანიშნოს პარლამენტისთვის მისაღები კანდიდატურა; ბ) დანიშნოს თავისი რჩეული კანდიდატურა, რომელსაც გადააყენებს პარლამენტი.⁴⁷⁰ ამასთან, გასათვალისწინებელია პოლიტიკური პარტიების სისტემა. იქ, სადაც ძლიერი პოლიტიკური პარტიებია, პრეზიდენტი ემორჩილება საკანონმდებლო ორგანოს ნებას, როგორც ეს საფრანგეთშია. თუ პარტიები არაორგანიზებული და ინსტიტუციურად სუსტია, შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანო ფრაგმენტირებულია. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის თანხმობა აზრს მოკლებული ხდება და პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის პროცესში პრეზიდენტი დომინირებს.⁴⁷¹

6.2. მთავრობის დაკომპლექტება

მნიშვნელოვანია, ასევე, მთავრობის წევრების დანიშვნის უფლება. მთავრობის წევრების დასახელებასა და დანიშვნას შეუძლია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს პრეზიდენტის როლზე და შტოებს შორის ძალაუფლების ბალანსზე. პრეზიდენტი დამოკიდებულია პრემიერ-მინისტრის შეთავაზებაზე, თუ ვინ გახდება მინისტრი. ამგვარი გადაწყვეტა მიზანშეწონილობას მოკლებული არაა, რამდენადაც პრემიერ-მინისტრი სწორედ ამ ხალხს უნდა დაეყრდნოს თავისი პოლიტიკის აღსრულების პროცესში.⁴⁷²

ეს ხელს უწყობს პრემიერ-მინისტრის გაძლიერებას პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირისპიროდ. პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც შეუძლია კაბინეტის წევრების დანიშვნა, უფრო ქმედითად აკონტროლებს კაბინეტს და პრეზიდენტის ძალაუფლების საწინააღმდეგო ბასტიონს ქმნის. პრემიერ-მინისტრის მიერ კაბინეტის კონტროლი არა მხოლოდ პრეზიდენტის ავტოკრატიისგან

⁴⁷⁰ Choudhry S., Stacey R., *Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 50.

⁴⁷¹ იქვე, 48.

⁴⁷² Bahro H., *Virtues and Vices of Semi-presidential Government*, *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, N1, 1999, 19.

დაცვის საშუალებაა, არამედ ეს ასევე აძლიერებს მთავრობის სტაბილურობას. პრემიერ-მინისტრი, რომელიც თვითონ აკომპლექტებს თავის მთავრობას, უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვს, შექმნას ერთიანი და ეფექტიანი მთავრობა. თუმცა მაშინაც კი, როდესაც პრემიერ-მინისტრს აქვს ერთპიროვნული უფლება შეარჩიოს მთავრობის წევრები, მისი ძალაუფლება აბსოლუტური არაა. პრემიერ-მინისტრი რჩება საკანონმდებლო ორგანოს აგენტად და მან უნდა შეარჩიოს კაბინეტი, რომელიც შეინარჩუნებს პარლამენტის ნდობას. შესაბამისად, მას გასათვალისწინებელი აქვს კოალიციის ნებაც.⁴⁷³

არაერთი ქვეყნის კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მოხდეს მთლიანი კაბინეტის დამტკიცება. ასეთია, მაგალითად, ხორვატია, პოლონეთი, ლიეტუვა, სლოვაკეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია და სერბეთი.

აღსანიშნავია, რომ უკრაინასა და პოლონეთში არსებობდა იმგვარი მოდელი, რომელიც ითვალისწინებდა პრემიერ-მინისტრის და პრეზიდენტის მიერ ძალაუფლების განაწილებას კაბინეტის დანიშვნის პროცესში. უკრაინაში 2006-2010 წლებში პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო დაენიშნა თავდაცვისა და საგარეო საქმეთა მინისტრები. მთლიან კაბინეტს კი ამტკიცებდა პარლამენტი. ასევე პოლონეთში 1992-1997 წლებში, მცირე კონსტიტუციის არსებობის პირობებში, პრემიერ-მინისტრს უნდა გაეწყო კონსულტაცია პრეზიდენტთან თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და უსაფრთხოების სფეროში მინისტრების დანიშვნის დროს.⁴⁷⁴

7. მთავრობის გადაყენება

ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს მთავრობის გადაყენების უფლება, რომელიც, მართალია, დიუვერჟეს დეფინიციაში მოცემული არაა, თუმცა

⁴⁷³ Choudhry S., Stacey R., Extracted from *Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 52-53.

⁴⁷⁴ იქვე, 53.

სწორედ დათხოვნის უფლება განსაზღვრავს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობას. კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილების კონტროლი არის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის მთავარი ელემენტი სამ ინსტიტუციონალურ მოთამაშეს – პრეზიდენტს, პარლამენტსა და კაბინეტს — შორის ურთიერთ-კავშირის განსასაზღვრად.⁴⁷⁵ ძალაუფლების გაზიარების სისტემა შეუძლებელია არსებობდეს კაბინეტის დათხოვნის უფლების ფრთხილი რეგულაციის გარეშე. პრეზიდენტისთვის მთავრობის გადაყენების უფლების მინიჭების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის ხელში თოჯინა ხდება, მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონსოლიდაციასახდენს, ხოლო როცა მას ეს უფლება არ აქვს, პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ხდებიან თანაბარი ძალის მქონე აღმასრულებლები.⁴⁷⁶

„პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ რეჟიმში მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია პრემიერ-მინისტრის დათხოვნა. შედეგად, პრეზიდენტი შედარებით სუსტ მდგომარეობაშია.⁴⁷⁷ „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში მთავრობის გადაყენების საშუალებას უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს. უნდობლობის ვოტუმის განხორციელების სხვადასხვა გზა არსებობს. უნდობლობის ვოტუმის ბოროტად გამოყენების თავიდან ასარიდებლად რამდენიმე სახის პროცედურული გარანტია შეინიშნება:

1. უნდობლობის წინადადების დაყენება — წინადადების დაყენება შეუძლია პარლამენტის წევრთა გარკვეულ რაოდენობას.

⁴⁷⁵ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 64.

⁴⁷⁶ Choudhry S., Stacey R., *Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 56.

⁴⁷⁷ იქვე.

რუმინეთის კონსტიტუციის 112-ე მუხლი განსაზღვრავს უნდობლობის რეზოლუციის განხორციელების პირობებს. უნდობლობის რეზოლუციის მიღების ინიციატივით შეიძლება გამოვიდეს დეპუტატთა და სენატორთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/4.

ბულგარეთში ეროვნული კრების წევრთა ერთ მეხუთედს უფლება აქვს წინადადებით მიმართოს კრებას მინისტრთა საბჭოსათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით (კონსტიტუციის 89-ე მუხლი).

სერბეთში მთავრობის ან მისი ცალკეული წევრის მიმართ უნდობლობის ვოტუმი შეიძლება აღიძრას არანაკლებ 60 დეპუტატის მიერ (კონსტიტუციის 130-ე მუხლი).

ხორვატიის პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედის წინადადებით შეიძლება დადგეს პრემიერ-მინისტრის, მთავრობის კონკრეტულ წევრთა ან მთელი მთავრობის ნდობის გამოცხადების საკითხი (კონსტიტუციის 116-ე მუხლი).

2. კონსტიტუციები ასევე აწესებენ კენჭისყრამდე მოსაფიქრებელ ვადას.

რუმინეთში ინიციატივის წარდგენის შესახებ იმავე დღეს უნდა ეცნობოს მთავრობას. ამასთანავე, უნდობლობის რეზოლუციის განხილვა უნდა მოხდეს მისი წარდგენიდან 3 დღის ვადაში.

სერბეთში მთავრობის ან მისი წევრის უნდობლობის ვოტუმი განიხილება ეროვნული კრების მომდევნო პირველ სხდომაზე, მაგრამ არა უგვიანეს საკითხის აღძვრიდან ხუთი დღისა. განხილვის დამთავრების შემდეგ აღნიშნულ საკითხს კენჭი ეყრება (კონსტიტუციის 130-ე მუხლი).

ხორვატიაში დაუშვებელია მთავრობის ნდობის გამოცხადების შესახებ დებატები და კენჭისყრა ხორვატიის პარლამენტში წინადადების წარდგენიდან შვიდი დღის გასვლამდე. დებატები და ნდობის გამოცხადების შესახებ კენჭისყრა შეიძლება ჩატარდეს ხორვატიის პარლამენტისთვის წინადადების წარდგენიდან არაუმეტეს 30 დღის ვადაში.

3. კვორუმი

უნდობლობის ვოტუმის მისაღებად საჭიროა ხმათა რაოდენობის განსაზღვრა. უნდობლობის მისაღებად შესაძლებელია საჭირო იყოს დამსწრეთა უმრავლესობის ან აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა. რაც უფრო მაღალია ზღვარი, მით უფრო მტკიცეა მთავრობა. თუმცა, თუ პრეზიდენტს შეუძლია ცალმხრივად დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი ან მთელი კაბინეტი, კონსტიტუციამ არ უნდა დაადგინოს მაღალი ზღვარი უნდობლობის ვოტუმისთვის, რადგან ეს შეამცირებს საკანონმდებლო ორგანოს გავლენას კაბინეტზე და ძალაუფლება გადაინაცვლებს პრეზიდენტისკენ. ხოლო თუ პრეზიდენტი ერთპიროვნულად არ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ზღვარი შეიძლება აინიოს დემოკრატიის დაცვის მიზნით.⁴⁷⁸

ლიეტუვაში მთავრობისთვის ან პრემიერ-მინისტრისთვის უნდობლობის გამოცხადება ხდება სეიმის წევრთა ხმების უმრავლესობით ფარული კენჭისყრით (კონსტიტუციის 101-ე მუხლი).

რუმინეთში დეპუტატთა პალატასა და სენატს უფლება აქვს გაერთიანებულ სხდომაზე გამოუცხადონ მთავრობას უნდობლობის რეზოლუცია, დეპუტატთა და სენატორთა ხმების უმრავლესობით (კონსტიტუციის 112-ე მუხლი).

ბულგარეთში წინადადება მიღებულად ითვლება, თუ მას ხმას მისცემს ეროვნული კრების სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი (კონსტიტუციის 89-ე მუხლი).

სერბეთში მთავრობის ან მისი წევრის უნდობლობის ვოტუმი ეროვნული კრების მიერ მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტი (კონსტიტუციის 130-ე მუხლი).

ხორვატიაში ნდობის გამოცხადების შესახებ წინადადება მიღებულად ითვლება, თუ მას ხმას მისცემს ხორვატიის პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა (კონსტიტუციის 113-ე მუხლი).

4. განმეორებითი უნდობლობის ვოტუმის დაყენების გარკვეული ვადით აკრძალვა

⁴⁷⁸ იქვე, 58.

რუმინეთში, თუ უნდობლობის რეზოლუცია არ იქნა მიღებული, დეპუტატებსა და სენატორებს, რომელთაც ხელი მოაწერეს ამ ინიციატივას, არ შეუძლიათ მისი დაყენება იმავე სესიაზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მთავრობა თავად აყენებს პასუხისმგებლობის საკითხს.

სერბეთში, თუ ეროვნული კრება ვერ მიიღებს მთავრობის ან მისი წევრის უნდობლობის ვოტუმს, აღნიშნულ საკითხზე ხელმომწერები ველარ აღძრავენ უნდობლობის ვოტუმის საკითხს 180 დღის გასვლამდე.

ბულგარეთში, თუ ეროვნულმა კრებამ უარყოფითი გადაწყვეტილება მიიღო მინისტრთა საბჭოსთვის უნდობლობის გამოცხადებაზე კენჭისყრის ჩატარებასთან დაკავშირებით, იმავე საფუძვლით მიმართვა დაუშვებელია მომდევნო ექვსი თვის განმავლობაში.

თუ ხორვატიის პარლამენტი უარყოფს წინადადებას ნდობის გამოცხადების შესახებ, წარმდგენ წევრებს მისი ხელახლა დაყენება აღარ შეუძლიათ მომდევნო ექვსი თვის ვადაში.

5. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დაწესება

კონსტიტუციით შეიძლება განისაზღვროს ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა მოქმედის გადაყენებამდე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მთავრობის ვაკუუმი. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი დაწესებულია პოლონეთსა და სლოვენიაში.

8. მინისტრების გათავისუფლება

პრემიერ-მინისტრის გადაყენება ავტომატურად ნიშნავს მთელი მთავრობის გადაყენებას. პრემიერ-მინისტრი კი, როგორც წესი, თავის მხრივ, აღჭურვილია მინისტრების გათავისუფლებისა და დანიშვნის უფლებით.

„პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში მინისტრების ინდივიდუალურად გათავისუფლების ორი მოდელი არსებობს. პირველი, სადაც პრეზიდენტი ფორმალურად ათავისუფლებს ცალკეულ მინისტრებს პრემიერ-მინისტრის რჩევითა და წინადადებით. ეს ხდება პოლონეთში (კონსტიტუციის 161-ე მუხლი), სლო-

ვაკეთში (კონსტიტუციის 111-ე მუხლი), ლიეტუვაში პრეზიდენტი პრემიერის წარდგინებით ითხოვს ინდივიდუალურ მინისტრებს (კონსტიტუციის 92-ე მუხლი), რუმინეთში პრეზიდენტი ითხოვს მთავრობის წევრებს პრემიერ-მინისტრის წინადადებით და პარლამენტის თანხმობით (კონსტიტუციის 85-ე მუხლი).

მეორე მოდელში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრია აღჭურვილი კაბინეტის წევრების დათხოვნის უფლებით. მაგალითად, ასეა ბულგარეთში, სადაც პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს (კონსტიტუციის 108-ე მუხლი).

მესამე მოდელი გულისხმობს, მინისტრის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გადაყენებას. ხორვატიაში პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს მთავრობის წევრს (კონსტიტუციის 116-ე მუხლი). ამ მოდელის ვარიაციას წარმოადგენს ჩრდილოეთ მაკედონია და სლოვენია, სადაც მინისტრის გადაყენებაზე საპარლამენტო ორგანო იძლევა თანხმობას. ჩრდილოეთ მაკედონიაში მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია დააყენოს მთავრობის წევრის გადადგომის საკითხი. გადაწყვეტილებას მთავრობის წევრისთვის გადადგომის შესახებ იღებს კრება ასეთი შეთავაზებიდან პირველ მორიგ სხდომაზე (კონსტიტუციის 94-ე მუხლი). ჩრდილოეთ მაკედონიის სისტემის შეფასებისას ერთ-ერთი ავტორი აცხადებს, რომ ამ ქვეყნის პარლამენტი (ასამბლეა) კონსტიტუციის ტექსტის მიხედვით კვლავ ტოვებს სამართლებრივ ილუზიას, რომ იგი წარმოადგენს სახელმწიფო ძალაუფლების უმაღლეს ორგანოს კომუნისტური მოდელის მსგავსად, რომ სხვა სახელმწიფო ორგანოები მის კონტროლქვეშაა, უფრო მეტიც, მის პოლიტიკურ ნებას ექვემდებარება.⁴⁷⁹

ასევე, სლოვენიაში მინისტრები ინიშნებიან და თავისუფლდებიან სახელმწიფო კრების მიერ მთავრობის თავმჯდომარის წინადადებით (კონსტიტუციის 112-ე მუხლი).

რამდენიმე კონსტიტუცია, კერძოდ, ლიეტუვისა და ჩრდილოეთ მაკედონიის, ითვალისწინებს კაბინეტის შემადგენლობის შეცვლის შემთხვევაში ინვესტიტურის თავიდან მიღების აუცილებლობას.

⁴⁷⁹ Frison-Roshe F., *Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia)*, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 90.

მაკედონიაში, თუ მთავრობის თავმჯდომარე მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს გაათავისუფლებს, კრება ირჩევს მაკედონიის ახალ მთავრობას (კონსტიტუციის 94-ე მუხლი). ლიეტუვაში კი, თუ მინისტრთა ნახევარზე მეტი იცვლება, მთავრობის უფლებამოსილება ხელახლა უნდა დაადასტუროს სეიმმა. წინააღმდეგ შემთხვევაში მთავრობა უნდა გადადგეს (კონსტიტუციის 101-ე მუხლი). ცხადია, ეს პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეზღუდვის მექანიზმს წარმოადგენს.

9. პარლამენტის დათხოვნა

„პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სიტემაში პრეზიდენტს არ აქვს მთავრობის ცალმხრივად გადაყენების უფლება, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოს ექსკლუზიურ უფლებას, გადააყენოს მთავრობა, აბალანსებს პრეზიდენტის უფლება — დაითხოვოს პარლამენტი. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის უნდობლობის გამოცხადების უფლება პრეზიდენტს აიძულებს პრემიერ-მინისტრად შეარჩიოს პარლამენტის რჩეული. თუმცა პრეზიდენტის უფლება, დაითხოვოს პარლამენტი, თავის მხრივ, საკანონმდებლო ორგანოს აიძულებს, მხედველობაში მიიღოს პრეზიდენტის არჩევანი.

პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენებას შეუძლიახელყოს ძალაუფლების გამიჯვნა. საკანონმდებლო ორგანო, რომელსაც დაშლის მუდმივი საფრთხე ემოქრება, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირისპიროდ შეასრულებს გამანონასნორებელი მექანიზმის როლს. პარლამენტის დაშლის უფლებას აქვს „მსუსხავი“ ეფექტი მაშინაც, როდესაც მისი გამოყენება არც კი მომხდარა.⁴⁸⁰ მეორე მხრივ, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო დაყოფილია და პარტიებს შორის გაუთავებელი ქიშპია, რის გამოც მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტების (მაგალითად, ბიუჯეტის კანონის) მიღება

⁴⁸⁰ Choudhry S., Stacey R., *Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 30.

ვერ ხერხდება, შესაძლოა, არაეფექტიანი პარლამენტის დაშლა აუცილებელიც იყოს.⁴⁸¹

იმისთვის, რომ პრეზიდენტის დისკრეციული ძალაუფლება არ გახდეს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფუძველი, როგორც წესი, ზემოთ დასახელებულ ქვეყნებში დათხოვნის უფლებამოსილება პრეზიდენტს სპეციფიკური კონსტიტუციური გარემოებების დადგომისას წარმოეშობა.

პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილების შეზღუდვის სამგვარი სახესხვაობა არსებობს: 1) შინაარსობრივი გარე-მოებებით შეზღუდვა; 2) გარკვეულ პერიოდებში დათხოვნის აკრძალვა; 3) პროცედურული მოთხოვნები.⁴⁸²

9.1. შინაარსობრივი წინაპირობები

შინაარსობრივ გარემოებებს წარმოადგენს პრეზიდენტის უფლება დაშალოს საკანონმდებლო ორგანო, მხოლოდ კონკრეტული კონსტიტუციური გარემოებების დადგომისას. აქ ასევე შეიძლება ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს დისკრეციული და არადისკრეციული/სავალდებულო დაშლა. დისკრეციული დათხოვნის უფლებამოსილება წარმოიშობა, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო ვერ ახერხებს თავისი ფუნქციების შესრულებას (ბიუჯეტის დამტკიცება) ან კონფლიქტია საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის (უნდობლობის გამოცხადება) და პრეზიდენტს აქვს არჩევანი, დაშალოს თუ არ დაშალოს პარლამენტი. სავალდებულო დაშლა სახეზეა, როდესაც პრეზიდენტი შესაბამისი კონსტიტუციური წინაპირობის დადგომისას ვალდებული ხდება დაშალოს პარლამენტი. როგორც წესი, აღნიშნულ წინაპირობას წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის ფორმირების უუნარობა. აქ მნიშვნელოვანია ის, რომ პრეზიდენტს არ შეუძლია სა-

⁴⁸¹ Stacey R., Choudhry S., *Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 7.

⁴⁸² Choudhry S., Stacey R., *Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 66.

კანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა სპეციფიკური გარემოებების დადგომის გარეშე.⁴⁸³

9.1.1. დისკრეციული დათხოვნა

დისკრეციული დათხოვნის უფლება ენიჭება პრეზიდენტს ლიეტუვაში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ხორვატიასა და სერბეთში.

რუმინეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლის თანახმად, ორივე პალატის თავმჯდომარეებთან და საპარლამენტო ჯგუფების ლიდერებთან კონსულტაციის შემდეგ, რუმინეთის პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა, თუ პარლამენტმა არ გამოხატა მთავრობის ფორმირებისათვის აუცილებელი ნდობა პირველი მოთხოვნიდან 60 დღის განმავლობაში და სულ მცირე ორჯერ არ დაამტკიცა მოთხოვნა ინვესტიტურის შესახებ.

სლოვაკეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭო, თუ:

- ეს უკანასკნელი სლოვაკეთის რესპუბლიკის მთავრობის დანიშნვიდან ექვსი თვის განმავლობაში არ მოიწონებს მის პროგრამულ განცხადებას;
- სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნულმა საბჭომ სამი თვის განმავლობაში არ მიიღო მთავრობის კანონპროექტი, რომელსაც მთავრობა უკავშირებს ნდობის გამოცხადებას;
- სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭო სამ თვეზე მეტი ვადით არ იყო გადანყვეტილებადუნარიანი, თუმცა მისი სხდომა შეწყვეტილი არ იყო და ამ დროის განმავლობაში ხელმეორედ იქნა მონვეული სხდომაზე;
- სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოს სესია უფრო ხანგრძლივი დროით იყო შეწყვეტილი, ვიდრე ამას კონსტიტუცია უშვებს.

⁴⁸³ იქვე, 66.

უფრო მეტ თავისუფლებას ანიჭებს ლიეტუვის, სერბეთისა და ხორვატიის კონსტიტუციები პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს. ამ შემთხვევაში დაშლა პარლამენტის დასჯის სახეს ატარებს.

ლიეტუვის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს უფლება აქვს დაშალოს პარლამენტი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ დაამასთან, თუ მთავრობა ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებმას თხოვნითიმმართავს. პრეზიდენტს ასევე აქვს უფლება დაშალოს პარლამენტი, თუ სემი არ დაამტკიცებს მთავრობის პროგრამას 30 დღის განმავლობაში ან ის 2-ჯერუარყოფს პროგრამას მისი პირველი წარდგენიდან 60 დღის განმავლობაში.

ასევე, ხორვატიაში დისკრეციული დათხოვნა პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებისთვის სანქციის სახით შეიძლება გამოყენებული იქნეს, რამდენადაც კონსტიტუციის 104-ე მუხლის თანახმად, თუ მთავრობის წინადადებით პარლამენტიუნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის წინადადებითა და პრემიერ-მინისტრის თანახელმონერით, საპარლამენტო ფრაქციების წარმომადგენლებთან კონსულტაციების შემდეგდაითხოვს ხორვატიის პარლამენტს.

სერბეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს ეროვნული კრება მთავრობის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე. თუმცა, ასევე გათვალისწინებულია გარკვეული შეზღუდვებიც. მთავრობას არ შეუძლია აღძრას ეროვნული კრების დათხოვნის საკითხი, თუ ინიცირებულიაწინადადებამთავრობის უნდობლობის ვოტუმის შესახებ, ან როდესაც აღძრულია მისი ნდობის საკითხი. გარდა ამისა, ეროვნული კრების დათხოვნა არ შეიძლება საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს.

9.1.2. სავალდებულო დათხოვნა

სავალდებულო დათხოვნა მიზნად ისახავს მთავრობის ფორმირების ჩაშლის საფრთხეების გადალახვას. როცა დანაწევრებულ საკანონმდებლო ორგანოს არ ძალუძს სტაბილური მთავრობის შექმნა, მთავრობის ხანგრძლივი არარსებობა ქმნის ვაკუ-

უმს.⁴⁸⁴ მთავრობის შექმნის შეუძლებლობის შემთხვევაში სავალდებულო დათხოვნას ითვალისწინებს ბულგარეთი (99-ე მუხლი), პოლონეთი (98-ე და 155-ე მუხლები), სლოვენია (111-ე და 117-ე მუხლები).

ბულგარეთის კონსტიტუციის თანახმად, თუ მთავრობის შესაქმნელად შეთანხმება არ მოხდა, პრეზიდენტი ნიშნავს გარდამავალ მთავრობას, დაითხოვს ეროვნულ კრებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს. ეროვნული კრების დათხოვნის აქტით განისაზღვრება ასევე ახალი არჩევნების თარიღი.

პოლონეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევაში, კერძოდ კი, მინისტრთა საბჭოსთვის ნდობის ვოტუმის წარუდგენლობის შემთხვევაში, რესპუბლიკის პრეზიდენტი წყვეტს სეიმის უფლებამოსილებას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს.

სლოვენის კონსტიტუციის 111-ე მუხლის თანახმად, თუ მთავრობის თავმჯდომარედ ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს ეროვნულ ასამბლეას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეროვნული ასამბლეა 48 საათის განმავლობაში დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობით მიიღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის თავმჯდომარის განმეორებითი არჩევნების შესახებ, რა დროსაც არჩევისთვის საკმარისია დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობა. თუ ამ არჩევნებზე ვერცერთი კანდიდატი ვერ იქნება არჩეული, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს ეროვნულ ასამბლეას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს.

იმავე კონსტიტუციის 117-ე მუხლის თანახმად კი, მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია დააყენოს საკითხი მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შესახებ. თუ მთავრობა ვერ მიიღებს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობის მხარდაჭერას, ეროვნულმა ასამბლეამ 30 დღის განმავლობაში უნდა აირჩიოს მთავრობის ახალი თავმჯდომარე ან ნდობა გამოუცხადოს მთავრობის მოქმედ თავმჯდომარეს. სხვა შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი დაითხოვს ეროვნულ ასამბლეას და დანიშნავს ახალ არჩევნებს.

⁴⁸⁴ იქვე, 66.

სერბეთის ეროვნული კრება დათხოვნილი უნდა იქნეს, თუ მისი ფორმირებიდან 90 დღის განმავლობაში იგი ვერ აირჩევს მთავრობას.

9.2. გარკვეულ პერიოდებში დათხოვნის აკრძალვა

კონსტიტუციები ხშირად გარკვეული პერიოდის განმავლობაში კრძალავენ დათხოვნას. ეს შეიძლება გამოიხატოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის სისხშირის ან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დათხოვნის შეზღუდვაში, კერძოდ, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის, იმპიჩმენტის პროცედურის ან არჩევნების შემდეგ გარკვეული ვადის განმავლობაში.⁴⁸⁵

რუმინეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლის თანახმად, ერთი წლის განმავლობაში პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ იქნეს მხოლოდ ერთხელ. ასევე პარლამენტი არ შეიძლება დათხოვნილ იქნეს რუმინეთის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, აგრეთვე სახელმწიფო მობილაზაციის, საომარი, სააღყო ან საგანგებო მდგომარეობის დროს.

პოლონეთის კონსტიტუციის 228-ე მუხლის თანახმად, განსაკუთრებული მდგომარეობის დროს, ასევე მისი დამთავრებიდან 90 დღის ვადაში არ შეიძლება შეწყდეს სეიმის უფლებამოსილების ვადა.

ლიეტუვის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტს არ შეუძლია გამოაცხადოს სეიმის ვადამდელი არჩევნები, თუ რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამონურვამდე ექვსი თვეა დარჩენილი, აგრეთვე, თუ სეიმის ვადამდელი არჩევნებიდან არ გასულა ექვსი თვე.

სლოვაკეთის 102-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნის უფლების გამოყენება თავისი უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, ასევე, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში.

სერბეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლის თანახმად, ეროვნული კრების დათხოვნა არ შეიძლება საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს. ასევე, მთავრობას არ შეუძლია აღძრას ეროვნული კრების დათხოვნის საკითხი, თუ წარდგენილია

⁴⁸⁵ იქვე, 68.

წინადადება მთავრობის უნდობლობის ვოტუმის შესახებ, ან როდესაც აღძრულია მისი ნდობის საკითხი.

9.3. პროცედურული გარანტიები

კონსტიტუციები ასევე ითვალისწინებს პროცედურულ გარანტიებს, მათ შორის, პრეზიდენტის მიერ კონსულტაციების გავლას სხვადასხვა პირებთან საკანონმდებლო ორგანოს დაშლამდე. ხორვატიაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის წინადადებითა და პრემიერ-მინისტრის თანახელმონერით, საპარლამენტო ფრაქციების წარმომადგენლებთან კონსულტაციების შემდეგ ითხოვს ხორვატიის პარლამენტს (კონსტიტუციის 103-ე მუხლი).

რუმინეთის პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა ორივე პალატის თავმჯდომარეებთან და საპარლამენტო ჯგუფების ლიდერებთან კონსულტაციის შემდეგ კონსტიტუციის 89-ე მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევაში.

9.4. პარლამენტის დათხოვნა მხოლოდ თვითდაშლის გზით

მაკედონიის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პარლამენტის დათხოვნის უფლებას. პარლამენტს შეუძლია გააკიცხოს მთავრობა, თუმცა ამ უკანასკნელს არ აქვს განონასწორების საშუალება. კრიზისულ პერიოდებში მთავრობასა და უმრავლესობას შორის, პარლამენტი პოლიტიკურ იმუნიტეტს ფლობს. მხოლოდ მას შეუძლია ნაადრევად დაასრულოს თავისი მანდატი, აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ თვითდაშლის გზით.⁴⁸⁶

10. პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის ფორმები

პრეზიდენტი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გათავისუფალია. თუმცა, მისი ძალაუფლების შეზღუდვის რამდენიმე მექანიზმი მაინც არსებობს. პირველ რიგში, ეს პრეზიდენტის ხელმეორედ არჩევაზე შეზღუდვის დანესებით ხდება. ასევე პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის ძირითადი ფორმა იმპიჩმენტია,

⁴⁸⁶ Frison-Roshe F., *Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia), Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 90.

რომელიც სამართალდარღვევის ჩადენას უკავშირდება და შეიცავს მრავალ ფორმალურ პროცედურას, მათ შორის, საჭიროა სასამართლოს დასკვნა პრეზიდენტის ბრალეულობის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ შეინიშნება პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის სხვა ფორმაც. ამგვარ ფორმას წარმოადგენს პრეზიდენტის თანამდებობიდან მოხსნა სასამართლო განხილვისა და ოფიციალური ბრალდების წაყენების გარეშე. მოხსნის პროცედურა შედარებით მარტივია, რამდენადაც არ შეიცავს სასამართლო პროცესებს, თუმცა, ზღვარი პრეზიდენტის მოსახსნელად საკმაოდ მაღალია. ეს წესი არსებობს ლიეტუვაში, სადაც აღნიშნული საკითხის წარმატებით გადაწყვეტას პარლამენტის ნევრთა 3/5-ის უმრავლესობა სჭირდება.⁴⁸⁷ აღნიშნული დაკავშირებულია კონსტიტუციით განსაზღვრულ გარემოებასთან. კერძოდ, პრეზიდენტს უფლება აქვს დაშალოს პარლამენტი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ, თუ მთავრობა მიმართავს მას თხოვნით ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ. ამ სიტუაციის ბალანსირებისთვის კონსტიტუცია ასევე აცხადებს, რომ თუ პრეზიდენტი დაშლის სეიმს, ახალარჩეულ პარლამენტს შეუძლია დანიშნოს ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნები 3/5-ის უმრავლესობით.⁴⁸⁸ ლიეტუვაში ამის პარალელურად ასევე არსებობს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის ინსტიტუტიც, როდესაც პრეზიდენტი თანამდებობიდან გათავისუფლდება კონსტიტუციის დარღვევის, ფიცის გატეხვის ან სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში.

11. პასუხისმგებლობა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე და შეიძლება პრეზიდენტის მიერ

⁴⁸⁷ Stacey R., Choudhry S., *Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 8.

⁴⁸⁸ Krupavicius A., *Semi-presidentialism in Lithuania: Origins, Development and Challenges*, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 70.

მთავრობა მთლიანად იქნეს გადაყენებული. მთავრობა ამავე დროს პასუხისმგებელია არა მარტო პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშეც და პარლამენტსაც შეუძლია მისი გადაყენება უნდობლობის გამოცხადების გზით. ამის საპირისპიროდ პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დაშლის უფლება, რასაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მინიმუმამდე დაჰყავს.

როცა პრეზიდენტს აქვს პრემიერ-მინისტრის დათხოვნის უფლება (საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა), მას აქვს შესაძლებლობა აიძულოს პრემიერ-მინისტრი, პოლიტიკურად დაუჭიროს მხარი პრეზიდენტს. შედეგად, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ურთიერთობა იერარქიულია.⁴⁸⁹ პრეზიდენტს არაფერი ამოძრავებს იმისთვის, რომ პარლამენტში წარმოდგენილ განსხვავებულ პოლიტიკურ ინტერესებს შეენეოს, რადგან პრეზიდენტს მარტივად შეუძლია გადააყენოს ოპოზიციური მთავრობა. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტს მარტივად შეუძლია ძალაუფლების ცენტრალიზაცია.⁴⁹⁰

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელი პოსტსაბჭოთა სივრცეშია გავრცელებული. პრეზიდენტის გადაჭარბებული კომპეტენციების გამო მას სუპერსაპრეზიდენტო მოდელადაც მიიჩნევენ. ამ მოდელის თვალსაჩინო მაგალითია რუსეთი.⁴⁹¹ საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა პრეზიდენტს უფრო მეტ კომპეტენციას ანიჭებს, ვიდრე „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“. მაგალითად, ასეთია კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილება. რუსეთში პრეზიდენტს დეკრეტების გამოცემის ფართო კომპეტენცია აქვს. „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ სისტემაში პრეზიდენტს ან არ

⁴⁸⁹ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010, 57.

⁴⁹⁰ Stacey R., Choudhry S., *Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 5.

⁴⁹¹ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010, 39.

აქვს ვეტო, ან სუსტი ვეტო აქვს, რაც ზრდის პარლამენტის კომპეტენციას.⁴⁹²

რუსეთის პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს. თუ დუმა უარყოფს სამჯერ დასახელებულ შემადგენლობას, პრეზიდენტს შეუძლია დაშალოს ქვედა პალატა და დანიშნოს ახალი არჩევნები. იგივე ვრცელდება უნდობლობის გამოცხადებაზე. პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების დროს პრეზიდენტს შეუძლია გადააყენოს ან არ გადააყენოს პრემიერი. შედეგად, პრემიერი ძირითადად პრეზიდენტზეა დამოკიდებული.⁴⁹³ კონსტიტუციის სტრიქონებს შორის რისი ამოკითხვაც შეიძლება, არის მხოლოდ ის, რომ პრეზიდენტმა უნდა გაიმარჯვოს ნებისმიერ შემთხვევაში. საფრანგეთის კონსტიტუციის ეფექტიანობის ფორმულა — ცვალებადი დიარქია — სრულიად დაკარგულია რუსულ მოდელში. ფრანგული აღმასრულებელი სისტემა არის მოქნილი ორმაგი აღმასრულებელი სტრუქტურა, ბიციფალური აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომლის „პირველი თავი“ იცვლება უმრავლესობის ცვლილების შესაბამისად. რუსეთის კონსტიტუცია კი არსებითად მონოკრატიულია.⁴⁹⁴

ეს ნყოფა ქმნის ავტოკრატიული, ძლევამოსილი პრეზიდენტის საფრთხეს განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის გადაყენების უფლება. შესაბამისად, მთავრობა იძულებულია მისდიოს ან დაეთანხმოს პრეზიდენტს. გადაყენების საშიშროება პრემიერ-მინისტრს არ აძლევს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე შეცილების რეალურ შესაძლებლობას.⁴⁹⁵

შუგარტი და კერი პრეზიდენტი-პარლამენტთან ერთად სისტემის დემოკრატიულობას ეჭქვეშ აყენებენ. ასეთი სისტემა არსებობდა გერმანიაში ე.წ. ვაიმარის რესპუბლიკაში (1919-1933), რაც ფაშისმის მოსვლით დასრულდა, დღეს კი იგი მოცემულია

⁴⁹² Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, N3, 2005, 333-341.

⁴⁹³ იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, 2010, 39.

⁴⁹⁴ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 138.

⁴⁹⁵ Stacey R., Choudhry S., *Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014, 9.

რუსეთის ფედერაციულ რესპუბლიკაში და სხვა სახელმწიფოებში. ამ სისტემაში დარღვეულია შეკავება-განონასწორების მექანიზმები.

ცხრილი 5⁴⁹⁶

შუგარტისა და კერის მიხედვით პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში								
	ბულგარეთი	ხორვატია (2000 წლიდან)	ლიტვა	მაკედონია	პოლონეთი 1997 წლიდან	რუმინეთი	სლოვაკეთი 2001 წლიდან	სლოვენია
პრეზიდენტის სა- კანონმდებლო უფლებამოსილებები								
მთელ კანონპროექტზე ვეტო (<i>package veto</i>) /ვეტოს დაძლევა;	1	0	1	1	1	0	1	0
ნანილობრივი ვეტო/ვეტოს დაძლევა;	0	0	0	0	0	0	0	0
პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტების (<i>decree</i>) გამოცემის უფლება;	1	1	1	0	0	1	0	1

⁴⁹⁶ ცხრილში მოყვანილი მონაცემები ეყრდნობა რობერტ ელჯისა და სოფია მოესტრუპის სტატიაში არსებულ მონაცემებს. იხ., Elgie R., Moestrup S., The Impact of Semi-presidentialism on the Performance of Democracy in Central and Eastern Europe, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by R. Elgie and S. Moestrup, 2012.

საკანონმდებლო ინი- ციატივის გამონა- კლისი უფლება (პოლიტიკის გან- საზღვრულ სფერ- ოებში)	0	0	0	0	0	0	0	0
უფლებამოსილებები ბიუჯეტის მიღების პროცესში (<i>budgetary powers</i>)	0	0	0	0	0	0	0	0
პრეზიდენტის მიერ საკითხების რეფერ- ენდუმზე გატანის უფლება	0	2	0	0	2	4	0	0
არასაკანონმდებლო უფლებამოსილებები								
კაბინეტის ფორმირება	0	1	1	1	1	1	1	1
კაბინეტის გადადგომა	0	0	0	0	0	0	0	0
კაბინეტისადმი უნდობლობა	0	2	2	0	1	0	0	1
პარლამენტის დათხოვნა	0	1	1	0	1	1	1	1
საერთო ქულა საკანონმდებლო სფეროში	2	3	2	1	3	5	0	1
საერთო ქულა არასაკანონმდებლო სფეროში	0	6	4	1	3	2	2	3
მთლიანობაში	2	9	6	2	6	7	2	4

VI. დასკვნა

დასკვნის სახით, თითოეულ ნაწილთან დაკავშირებით შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი:

1. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი საპრეზიდენტო სისტემაში

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი ძალაუფლების გამიჯვნის გზით ხდება. საპრეზიდენტო სისტემა მოითხოვს ორმხრივი კონტროლის დაცვას, რომელიც უფლებამოსილებათა გადაფარვით ხორციელდება.

საპრეზიდენტო სისტემაში მოქალაქეები საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ცალ-ცალკე ირჩევენ. ეს შტოები ინსტიტუციურად და ფორმირების წყაროს მიხედვით გამიჯნულია ერთმანეთისგან. თითოეული სარგებლობს პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ხარისხით. პრეზიდენტი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაური. თუ საპარლამენტო მმართველობაში მთავრობა პრეზიდენტის სათაბირო ასამბლეაა.

პრეზიდენტი უფლებამოსილებების ფართო სპექტრს ფლობს, მაგრამ მათი გამოყენებისას პრეზიდენტი ეჯახება მზარდ წინააღმდეგობას კონგრესის მხრიდან, რამდენადაც კომპეტენციების დიდი ნაწილის რეალიზაცია საჭიროებს პალატების თანხმობას. მაღალ თანამდებობებზე დანიშვნისთვის აუცილებელია სენატის თანხმობა, ასევე სენატის დასტური საჭიროა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით. კონგრესს ასევე აქვს საგანგებო მდგომარეობის გამოსაცხადებლად პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული პირობების განსაზღვრის უფლება. აშშ-ს პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და დროებითი საკანონმდებლო აქტების გამოცემის უფლებით არ სარგებლობს;

პრეზიდენტი წარმოადგენს შეიარაღებული ძალების მეთაურს, ნიშნავს უმაღლეს სამხედრო პირებს, ანიჭებს სამხედრო ჩინებსა და ჯილდოებს, მაგრამ კონგრესის კომპეტენციას განეკუთვნება ჯარის შეკრება და მასზე ზრუნვა, საჭირო კრედიტების გაცემა, ომის გამოცხადება ან პრეზიდენტისთვის ნებართვის მიცემა

შეიარაღებული ძალების გამოყენებაზე. ომის გამოცხადების ექსკლუზიური უფლება ასევე ეკუთვნის კონგრესს.

პრეზიდენტს არ აქვს პრეროგატივა, აიძულოს კონგრესზე, რომ კენჭი უყაროს მისთვის სასურველ კანონს. სამაგიეროდ, მას მინიჭებული აქვს საკანონმდებლო პროცესზე ნეგატიური ზემოქმედების საშუალება — ვეტო, რაც საშუალებას აძლევს წინააღმდეგობა გაუწიოს მისთვის მიუღებელ კანონებს. პრეზიდენტს არ გააჩნია არავითარი პრეროგატივა, რაც მას პალატებში საკანონმდებლო უმრავლესობით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას მისცემს.

პრეზიდენტის წინააღმდეგ მოქმედების ყველაზე გადამჭრელ მძიმე საშუალებას იმპიჩმენტი წარმოადგენს. პოლიტიკური თვალსაზრისით, პრეზიდენტი სავსებით თავისუფლია პასუხისმგებლობისგან, მაგრამ კონსტიტუციის საფუძველზე პრეზიდენტს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ეკისრება ღალატის, კორუფციის და სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში.

პრეზიდენტი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ ამომრჩევლებისა და საკუთარი სინდისის წინაშე. აღმასრულებელი ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების შეზღუდვის მიზნით საპრეზიდენტო სისტემაში არსებობს შეზღუდვა პრეზიდენტის ხელახალ არჩევაზე.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ განონასწორებისა და დაბალანსების სისტემას ქმნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების „საზიარო, ერთობლივი უფლებამოსილებების“ განხორციელება. ცხადია, ყველა კონსტიტუციურ სისტემაში არსებობს შეკავებისა და განონასწორების სისტემა, მაგრამ ამერიკულ სისტემაში შეკავება-განონასწორების მექანიზმი ძალაუფლების გამიჯნაში პოულობს გამოხატულებას.⁴⁹⁷

პრეზიდენციალიზმის შემოტანამ ლათინურ ამერიკაში ძალაუფლების დაბალანსება ხელისუფლების შტოებს შორის. პრეზიდენტი, როგორც კონსტიტუციურ, ისე ემპირიულ სინამდილეში დომინირებს დანარჩენ შტოებზე.

⁴⁹⁷ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York, 1997, 89.

ლათინური ამერიკის პრეზიდენციალიზმში პარლამენტარიზმის ნიშნების მოჭარბებაა, თუმცა, ეს მაინც არ ქმნის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას. შემოღებული იქნა პრემიერ-მინისტრის პოსტი. პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ძალაუფლება არ განსხვავდება მდივნების უფლებამოსილებისგან. პრეზიდენტი კვლავ რჩება გადამწყვეტილების მიმღებ ერთადერთ პირად. პრეზიდენტები ხშირად აცხადებენ საგანგებო მდგომარეობას, რაც შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმის გარეშე მმართველობას გულისხმობს. აღსანიშნავია, რომ „დეკრეტიზმი“ ანუ მმართველობა დეკრეტების გზით, ენდემურ ხასიათს ატარებს ლათინურ ამერიკაში.⁴⁹⁸

2. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სისტემაში

მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო სისტემის ყველაზე ზოგადი პრინციპია. ის უბრალოდ დოქტრინა ან წესი არაა, არამედ განსხვავებული და ურთიერთდაკავშირებული პრინციპების რთული ერთობლიობა. მინისტრთა პასუხისმგებლობის პრინციპი გულისხმობს იმგვარ მმართველობის სისტემას, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან, კერძოდ, კი მის ამერიკულ ვარიანტთან მკვეთრ კონტრასტში მოდის. საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება, როგორც ავტონომიური ორგანოები, და არც ერთის გადაყენება არ ხდება. „პასუხისმგებელი“ მთავრობა კი იურიდიულად და კონსტიტუციურად არავტონომიური ორგანოა, იქმნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ანგარიშვალდებულია მის წინაშე და შეიძლება გადაყენებული იქნას კიდევ ამ უკანასკნელის მიერ. მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. პასუხისმგებლობის იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა ნებისმიერ დროს უნდა სარგებლობდეს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ იქვე.

⁴⁹⁹ Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 3-4.

დროთა განმავლობაში ცალკეული მინისტრების იურიდიულმა პასუხისმგებლობამ, იმპიჩმენტის სახით, დაკარგა აქტუალობა და წინ წამოინია მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის საკითხმა. კაბინეტი შედგება წევრებისგან, და თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია მთლიანად კაბინეტი. თანამედროვე პირობებში კოლექტიური პასუხისმგებლობა უფრო მნიშვნელოვანი გახდა, ვიდრე ცალკეული მინისტრების. თითოეული წევრის ქმედებაზე პასუხისმგებელია კაბინეტი.

საპარლამენტო სისტემაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს მთავრობა. მნიშვნელოვანი პრეროგატივები, რომელიც სახელმწიფოს პირველ პირს ეკუთვნოდა, მთავრობის მეთაურის ხელში გადავიდა. მისი ნებისმიერი აქტი უნდა იყოს კონტრასიგნირებული მთავრობის მიერ, რითაც სახელმწიფოს მეთაურის აქტზე პასუხისმგებლობას მთავრობა იღებს.

მთავრობას შეუძლია თვითონ დააყენოს ნდობის საკითხს პარლამენტის წინაშე ამა თუ იმ აქტის მიღებასთან დაკავშირებით, რომლის მიღებასაც ის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. ეს უფრო მთავრობის ზენოლის საშუალებაა, ვიდრე მისი პასუხისმგებლობის ფორმა.

უპირველეს ყოვლის, მთავრობის ნდობის საკითხი დგება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც დღის წესრიგში პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის ან ძველი მთავრობის გადაყენების, ან პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემდეგ დგება. მთავრობის ფორმირებისთვის შეიძლება საჭირო იყოს აბსოლუტური ან უბრალო უმრავლესობა, ან სულაც საკმარისი იყოს უმცირესობის მხარდაჭერა, რის შედეგადაც იქმნება უმრავლესობის ან უმცირესობის მთავრობა. აღნიშნული ცხადია მთავრობის სტაბილურობაზე ჰპოვებს ასახვას. თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს მთავრობის ფორმირებას, ამას შეიძლება მოჰყვეს პარლამენტის დაშლა.

პარლამენტარიზმის ადრეულ ეტაპზე სამთავრობო არასტაბილურობის აღმოფხვრის მიზნით განხორციელდა პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია. იგი, ერთი მხრივ, შეეხო კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს, მთავრობის ფორმირებასა და

დაშლას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას, მეორე მხრივ, რაციონალიზაცია განიცადა პოლიტიკურმა ფაქტორებმაც, როგორცაა, საარჩევნო სისტემის გამართულობა.

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. მთავრობის შეცვლა მხოლოდ პოზიტიურ უმრავლესობას შეუძლია. საზღვარგარეთის ქვეყნებში უნდობლობის ინიციატორთა რაოდენობა მცირე ფრაქციიდან პარლამენტის 1/3-მდე მერყეობს. მოსაფიქრებელი ვადის სახით, ორმოცდარვა საათიდან 7 დღემდე ვადა. ვოტუმის წარმატებისთვის ქვეყნების უმეტესობაში საჭიროა აბსოლუტური უმრავლესობის (სრული შემადგენლობის უმრავლესობა) მხარდაჭერა. მომდევნო წინადადების შეტანა არ დაიშვება იმავე სესიაზე ან არანაკლებ 3 თვის ვადაში. ესპანეთში, სლოვენიაში და პოლონეთში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არ ატარებს ექსკლუზიურ ხასიათს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი პრაქტიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ის მართლაც ძალზედ იშვიათად გამოიყენება. ის დამცავ როლს ასრულებს არასტაბილურობის პრევენციისთვის. თუმცა, თუ კოალიციური შეთანხმებები გაუთავებლად კონფლიქტური და მამხილებლურია, არასტაბილურობა მაინც გარდაუვალი ხდება.⁵⁰⁰

გერმანიაში უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან ერთად ძირითადი კანონის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა. თუ ბუნდესტაგი ნდობას არ გამოუცხადებს კანცლერს, არც მის უფლებამონაცვლეს აირჩევს და ამავე დროს პრეზიდენტი უარს განაცხადებს ბუნდესტაგის დათხოვნაზე. ძირითადი კანონი არც ამ შემთხვევას ტოვებს ყურადღების მიღმა. ბუნდესტაგის საკანონმდებლო ობსტრუქციას თავიდან ასაცილებლად შემოღებული იქნა საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა.

ნდობის ნეგატიური ვოტუმი შედარებით მარტივი პროცედურაა, თუმცა, ზოგიერთი ქვეყანა ნეგატიურ ვოტუმს უფრო რთულს

⁵⁰⁰ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბლისი, 2002, 561.

ხდის, საჭიროა არანაკლებ დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა (დანია, იტალია), სხვა ქვეყნები კი მოითხოვენ დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერას იმისთვის, რომ მომდევნო კენჭისყრაზე დაისვას საკითხი (შვედეთი).

დანიაში იმ შემთხვევაში თუ ფოლკეტინგი უნდობლობას გამოუცხადებს პრემიერ-მინისტრს, მაშინ უნდა გადადგეს მთელი მთავრობა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ფოლკეტინგის ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ ბრძანება არაა გამოცემული. რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნა პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივას წარმოადგენს. აღნიშნული შეზღუდული არაა რაიმე კონკრეტული გარემოებით, დათხოვნის უფლება შეიძლება გამოყენებული იქნას, მათ შორის, მთავრობის პასუხისმგებლობის საწინააღმდეგოდ. გარკვეულწილად ამით ბალანსდება მთავრობის გადაყენების მეტისმეტად მარტივი წესი. კონსტიტუცია რაიმე განსაკუთრებულ პროცედურასაც კი არ ითვალისწინებს მთავრობის გადაყენების მიზნით. ასევე დიდ ბრიტანეთში უთანხმოების მასშტაბს მთავრობა განსაზღვრავს. მეორეხარისხოვან საკითხებზე კენჭისყრისას უმცირესობაში აღმოჩენას მნიშვნელობა არ ენიჭება, რაც სისტემის სტაბილურობას განამტკიცებს.

მთავრობა უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივითაც დააყენოს პასუხისმგებლობის საკითხი, აღნიშნული მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების მოხდენის საშუალებაა. ნდობის ვოტუმი უფრო მეტ როლს ასრულებს საპარლამენტო სისტემაში, ვიდრე უნდობლობის ვოტუმი. აღმასრულებელი ხელისუფლება ნდობის ვოტუმის გამოყენებით ქმნის საბოლოო პროექტებს.⁵⁰¹

მთავრობის პასუხისმგებლობის მედლის მეორე მხარეს პარლამენტის დათხოვნა წარმოადგენს. მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობა განონსწორებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ორგანოს ვადამდელი დათხოვნით. მთავრობის გადაყენებისა და პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილებები, აიძულებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას იყვნენ ურთიერთდამოკიდებულნი. თანამედროვე საპარლამენტო კონსტიტუციებში დაშლის უფლებამოსილება მრავალ

⁵⁰¹ Huber J, *The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies*, 270, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [11/09/2019]

ვალგვარია. არსებობს სისტემები, სადაც პარლამენტის დათხოვნა კონსტიტუციურად აკრძალულია. კონსტიტუციების უმეტესობის მიხედვით პარლამენტის დათხოვნის — უკიდურესი ზომის — მიღების უფლებამოსილება სახელმწიფოს მეთაურის ხელშია. ზოგიერთი კონსტიტუციის მიხედვით პრემიერ-მინისტრი ცალმხრივად უფლებამოსილია დაშალოს პარლამენტი, ან საპარლამენტო უმრავლესობის თანხმობით. დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად ზოგჯერ კონსტიტუცია ზღუდავს პარლამენტის დაშლას გარკვეული გარემოებებითა და დროის მითითებით. გერმანიის ძირითადი კანონი ამ მექანიზმს მხოლოდ საგანგებო სიტუაციებისთვის ინახავს. ეს განპირობებულია პარლამენტის გამოუვალი მდგომარეობით, მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობით, რაც გარკვეულ შემთხვევაში სისტემას მოუქნელს ხდის დანდობის ნეგატიური ვოტუმების, ასევე ვთქვათ, „პოლიტიკური თეატრების“ გამართვების აუცილებლობას იწვევს. თუმცა, ყველაზე მიშვნელოვანია ის, რომ პარლამენტის თვითნებური დაშლა კონსტიტუციის შემქმნელებმა თავიდან აიცილეს.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის გადადგომის ფორმალური და არაფორმალური წესები შესაძლოა ერთმანეთს არ ემთხვეოდეს. ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობა გადადგება მაშინაც, როდესაც მნიშვნელოვანი კანონპროექტი მარცხს განიცდის პარლამენტში, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი ვალდებულება კონსტიტუციურად არ არსებობს.

მთავრობის პასუხისმგებლობა თანამედროვე პირობებში უცნაურ მოვლენად იქცა. მთავრობის ხშირი გადაყენება ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან მმართველობას. ამიტომ მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმების რაციონალიზაცია უკვე ჩვეულ ტენდენციას წარმოადგენს. უნდობლობის ვოტუმის განხორციელების შესაძლებლობა შეგნებულად რთულდება კონსტიტუციების თანახმად. აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო სისტემა შემუშავდა იმ პერიოდში, როდესაც თითოეული დეპუტატი თავისი შინაგანი რწმენის შესაბამისად მოქმედებდა. მისი მიზანი იყო წონასწორობის დამყარება პოტენციურად ანტაგონისტურად მიჩნეულ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის. დღეს

საპარლამენტო რეჟიმი პარტიების რეჟიმად იქცა. ერთი და იგივე პარტია ან კოალიცია აყალიბებს მთავრობას და ამავე დროს ფლობს უმრავლესობას პარლამენტში. აქ ხელისუფლების ერთიანობა და ხელისუფლების კონცენტრაცია უფრო იკვეთება ვიდრე მისი გამიჯვნა, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკაშია.⁵⁰²

პარლამენტარიზმის პარადოქსად შეიძლება ჩავთვალოთ ის, როგორც კი საპარლამენტო უმრავლესობა გადაიქცევა სამთავრობო უმრავლესობად, პასუხისმგებლობის საკითხი არ წამოიჭრება, სანამ საპარლამენტო უმრავლესობა არ დაიშლება. თუმცა, კონტროლის ქმედითი მექანიზმის არსებობა მთავრობას აიძულებს უმრავლესობის ნების გათვალისწინებას, ხალხის უშუალო აგენტებთან შეთანხმებულ და კოორდინირებულ მოქმედებას. შესაბამისად, პასუხისმგებლობის საკითხები პრევენციულ როლს ასრულებს მთავრობის შებოჭვის კონტექსტში.⁵⁰³

საპარლამენტო სისტემაში მთავარ როლს პარტიები ასრულებენ. პარტიული სისტემის განვითარების გარეშე შეუძლებელია სისტემის წარმატება, რამდენადაც მთავრობას ამხობს არა იმდენად უნდობლობის გამოცხადება, რამდენადაც გაუთავებელი ქიშპი, პარლამენტის დარბაზს მიღმა არსებული მოლაპარაკებები.

3. მთავრობის პასუხისმგებლობა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შექმნა ეს იყო პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის მეორე მოდელი. ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებამ კიდევ უფრო ფართო მასშტაბები შეიძინა. აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება არსად ისე მკაფიოდ არ ასახულა, როგორც ეს საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციაში აისახა.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მთავრობის დაბალანსების მიზნით შექმნილია პარალელური აღმასრულებელი სტრუქტურა

⁵⁰² პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 226.

⁵⁰³ Turpin C, Tomkins A, British Government and the Constitution, 2007, 567.

ტურა — პრეზიდენტის სახით.⁵⁰⁴ კონსტიტუციური წყობა, რომელიც ძალაუფლების მრავალ ცენტრს ქმნის და ხელს უშლის რეჟიმის პერსონალიზაციას, დაცული ლეგიტიმურობისთვის უფრო ხელსაყრელ საფუძველს ქმნის.⁵⁰⁵ თუმცა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა სხვადასხვა მოდელს აერთიანებს, რომელთაგან ზოგიერთი მათგანი სისტემის ფუნქციონირების უარყოფითი შედეგით აჭარბებს ორივე ზემოთ დასახელებულ მმართველობის ფორმას. მაგალითად, საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელი სახელმწიფოს მეთაურის აბსოლუტიზმის განმტკიცებას ემსახურება და ძალაუფლების შეკავებისა და განწონასწორების ინსტრუმენტები უარყოფილია.

ფრანგულ მოდელში მთავრობის პასუხისმგებლობა უფრო ქმედითია, საპარლამენტო უმრავლესობას აქვს პრემიერ-მინისტრის და მთელი მთავრობის გადაყენების უფლება, თუმცა „ეს კომპეტენცია თავის კლასიკურ დანიშნულებას კარგავს, როდესაც ფორმალურად პარლამენტისადმი არაანგარიშვალდებული პრეზიდენტი მთავრობის ფუნქციების ნაწილს ფაქტობრივად ითვისებს და ინარჩუნებს უფლებას, დაითხოვოს პარლამენტი“.⁵⁰⁶ ფრანგული მოდელი კანონმდებლის დასუსტების ხარჯზე აძლიერებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მოცემული კონსტრუქცია საფრანგეთში პრობლემას არ ქმნის სახელმწიფო ორგანოთა დემოკრატიული ფუნქციონირების თვალსაზრისით, უფრო მეტიც, აღნიშნული კონფიგურაცია დაეხმარა მთავრობას სტაბილურობასა და ეფექტიანობის მიღწევაში. თუმცა, ეს განპირობებულია ფრანგული დემოკრატიის საუკუნეების გამოცდილებით, რაც ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში არ არსებობს. შედეგად, ძლიერი პრე-

⁵⁰⁴ Krupavicius A., *Semi-presidentialism in Lithuania: origins, development and Challenges*, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, 2008, 83.

⁵⁰⁵ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა — საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 66.

⁵⁰⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 249.

ზიდენტი ახერხებს სახელმწიფო ორგანოებზე დომინირებას მათი უფლებამოსილებების უგულვებელყოფის ხარჯზე.

დიუვერჟეს დეფინიცია გახდა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სტანდარტული ფორმულა. თუმცა, მისი ფორმულა პრობლემურია. პრობლემას ქმნის „საკმაოდ მნიშვნელოვანი კომპეტენციის“ ნათელი დეფინიციის არარსებობა. დიუვერჟესეული თავდაპირველი ორიგინალური დეფინიცია განავრცეს და ქვეკატეგორიები გამოყვეს არაერთმა პროფესორმა.

მიმაჩნია, რომ დიუვერჟეს თავდაპირველ, ორიგინალურ დეფინიციაში შეიძლება გამოიყოს მინიმუმ ოთხი კატეგორია: 1. პირველ კატეგორიას უნდა მიეკუთვნოს ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკები. ნახევრად საპრეზიდენტოს სისტემის ის ქვეყნები, რომელსაც შუგარტი და კერი საპრეზიდენტი-საპარლამენტო სისტემას მიაკუთვნებენ, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებისა და გადაყენების, ასევე პარლამენტის დათხოვნის ფართო დისკრეცია. ასეთებია: რუსეთი, სომხეთი, აზერბაიჯანი და სხვა. 2. სისტემა ძლიერი პრეზიდენტით, სადაც პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირების, თუმცა, არა გადაყენების უფლება, ასევე ფლობს პარლამენტის დაშლის დისკრეციულ უფლებას. ამავე დროს, აღმასრულებელ სფეროში აქვს მნიშვნელოვანი პეროგატივები და საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაში ახერხებს სისტემაზე დომინირებას. აღნიშნული მოდელის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკა. 3. მესამე ქვეკატეგორიად შეიძლება გამოიყოს ბალანსირებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა, სადაც პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირებაში ფლობს გარკვეულ პეროგატივებს, აღმასრულებელ სფეროში ფრაგმენტულად აქვს კომპეტენციები, რომელიც მას საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაშიც არ აძლევს სისტემაზე დომინირების შესაძლებლობას. პრეზიდენტი არის ანგარიშგასაწევი ფიგურა; პირი, რომელთანაც საჭიროა მოლაპარაკება, თუმცა, ის არც ერთ შემთხვევაში არ ხდება მთავარი მოქმედი პირი. პრეზიდენტის კომპეტენციები უფრო მთავრობის ბალანსს ემსახურება. მაგალითად, ლიტვა და პოლონეთი. ამ მოდელს შეიძლება ეწოდოს ნახევრად საპარლამენტოც 4. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში მოქცეულია ასევე ის მოდელები, რომელშიც პირდაპირი წესით არჩეული

ცერემონიალური ფიგურები დგას სახელმწიფოს სათავეში, სისტემა, რომლის ფუნქციონირება არ განსხვავდება საპარლამენტო პრაქტიკისგან. ეს არის ავსტრია, ისლანდია, ბულგარეთი, მაკედონია, სლოვენია, რუმინეთი. მიგვაჩნია, რომ ეს კატეგორია არ უნდა იქნეს მიჩნეული ნახევრად საპრეზიდენტოდ. ის წარმოადგენს საპარლამენტო სისტემის ქვეკატეგორიას, კერძოდ, საპარლამენტო სისტემას პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტით. პრეზიდენტი ვერ ახერხებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რაიმე ზეგავლენის მოხდენას, შესაბამისად, სახეზე არაა ორმაგი, ორთავიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება. აღნიშნული კი გამორიცხავს მის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკად მიჩნევის საფუძველს.

ფრანგულ კონცეფციაში მმართველობის ამ ფორმაში სახეზეა პრეზიდენტის პრიმატი. 1958 წლის კონსტიტუციის ტექსტი იძლევა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი კონკურენტი ხელისუფლების — პრეზიდენტისა და პარლამენტის — არსებობას.⁵⁰⁷ კანონმდებელს ჩამოერთვა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებების ნაწილი, თავდაყირა დადგა უნდობლობის ინსტიტუტი და პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობა. შერეულ მმართველობის საერთო მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამიჯნული არაა.

სპეციალისტთა უმრავლესობის მიერ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ძირითად ნაკლოვანებად — ორმაგი აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით შესაძლო კონფლიქტი განიხილება. აღმასრულებელი ხელისუფლების დაყოფამ ოპოზიციურ სემანტიკებად — ერთი მხრივ, პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, კაბინეტი ასამბლეის მხარდაჭერით, შეიძლება წარმოშვას კრიზისი, თუკი ამ დროს ერთ-ერთი ან ორივე მხარე უგულვებელყოფს ერთმანეთის უფლებებს. კოჰაბიტაციის პროცესში პრემიერ-მინისტრი ჩნდება, როგორც მთავარი პოლიტიკური პირი, და ის არის პასუხისმგებელი პოლიტიკის განსაზღვრაზე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში.

⁵⁰⁷ Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994, 145.

შიდა აღმასრულებელი კონფლიქტის დროს პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ეპაექრებიან ერთმანეთს კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციისათვის, რამდენადაც კონსტიტუციის ტექსტი ხშირად ბუნდოვანია პრეზიდენტის და მთავრობის კომპეტენციების ერთმანეთისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით.⁵⁰⁸ აღსანიშნავია, რომ კოჰაბიტაცია არ უნდა იქნას განიხილული მხოლოდ უარყოფით კონტექსტში, ის გარკვეულწილად ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმადაც აღიქმება.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტის ჩართულობის რამდენიმე ვარიანტი შეიძლება გამოიყოს:

1. პრეზიდენტს აქვს პრემიერ-მინისტრის ექსკლუზიური შერჩევის უფლება, მაგალითად, საფრანგეთი.

2. საკანონმდებლო ორგანოს აქვს უფლებამოსილება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი. ამ პროცესში პრეზიდენტი ასრულებს ცერემონიალურ როლს; მთავრობის ფორმირება ხდება ისე, როგორც საპარლამენტო სისტემაში.

3. პრეზიდენტი და საკანონმდებლო ორგანო ერთობლივად ნიშნავენ პრემიერ-მინისტრს. ეს მოდელი, რომელიც გულისხმობს პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრემიერ-მინისტრის ერთობლივად დანიშვნას, მოიცავს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემდეგ ქვეყნებს: ლიტვა, ხორვატია, სერბეთი, პოლონეთი. აქ პრეზიდენტის კომპეტენციები შედარებით უფრო მეტია.

ძალაუფლების გაზიარების სისტემა შეუძლებელია არსებობდეს კაბინეტის დათხოვნის უფლების ფრთხილი რეგულაციის გარეშე. მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონსოლიდაციას ახდენს; ხოლო როცა ეს უფლება არ აქვს პრეზიდენტს, პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ხდებიან თანაბარი ძალის მქონე აღმასრულებლები.⁵⁰⁹

⁵⁰⁸ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 62.

⁵⁰⁹ Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014, 56.

პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენებას შეუძლია, ხელყოს ძალაუფლების გამიჯვნა. საკანონმდებლო ორგანო, რომელსაც ემუქრება დაშლის მუდმივი საფრთხე, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ შეასრულებს გამაწონასწორებელი მექანიზმის როლს პრეზიდენტის ძალაუფლების საპირისპიროდ. პარლამენტის დაშლის უფლებას აქვს „მსუსხავი“ ეფექტი მაშინაც, როდესაც მისი გამოყენება არც კი მომხდარა.⁵¹⁰ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში იმისთვის რომ პრეზიდენტის დისკრეციული ძალაუფლება არ გახდეს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფუძვლები, როგორც წესი, დათხოვნის უფლებამოსილება პრეზიდენტს სპეციფიკური კონსტიტუციური გარემოებების დადგომისას წარმოემოზა.

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. მთავრობა პასუხისმგებელია არა მარტო პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშეც. ამის საპირისპიროდ პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დაშლის უფლება. აღნიშნულს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მინიმუმამდე დაჰყავს. გადაყენების საშიშროება პრემიერ-მინისტრს არ აძლევს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე შეცილების რეალურ შესაძლებლობას.

საჭიროა დაბალანსებული ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის შემოღება. ამ სისტემის უპირატესობას წარმოადგენს შეკავებისა და განწონასწორების მექანიზმის უზრუნველყოფა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში. კონსტიტუციური წყობა, რომელიც ძალაუფლების მრავალ ცენტრს ქმნის და ხელს უშლის რეჟიმის პერსონალიზაციას, დაცული ლეგიტიმურობისთვის უფრო ხელსაყრელ საფუძველს ქმნის.⁵¹¹ ამ სისტემაში არსებობს ურთიერთშეკავებისა და კონტროლის ყველაზე მეტი საშუალება. მთავრობას აკონტროლებს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანო, არამედ მთავრობას აბალანსებს პრეზიდენტიც. მთავრობის დასაბა-

⁵¹⁰ იქვე.

⁵¹¹ ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 66.

ლანსებლად საჭიროა პრეზიდენტის კომპეტენციების გაზრდა, პოლონეთისა და ლიტვის კონსტიტუციების მსგავსად. ამასთან აღნიშნულმა არ უნდა მოახდინოს პრეზიდენტის ზედმეტად გაძლიერება, რადგან პრეზიდენტი, რომელსაც თავისი საქმიანობისთვის არ ეკისრება პასუხისმგებლობა, ჭარბი ძალაუფლების თავმოყრის შემთხვევაში, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს შეიცავს.

აუცილებელია, რომ სათანადო კონსტიტუციური გარანტიები დადგინდეს, რომ ქვეყანა დაცული იყოს პრეზიდენტის ავტოკრატიისგან, ასეთ გარანტიებად კი შეიძლება მივიჩნიოთ პრეზიდენტის მიერ მთავრობის ცალმხრივი დანიშვნის უფლების შეზღუდვა. აღნიშნული პრეზიდენტისა და საკანონმდებლო ორგანოს ერთობლივი გადაწყვეტის საგანს უნდა წარმოადგენდეს, რამდენადაც სახეზეა სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე ორი ორგანო, საჭიროა გათვალისწინებული იქნას ორივეს ნება.

მთავრობის დანიშვნისა და მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების ერთად აკუმულირება საფრთხეს წარმოადგენს შეკავება-განონასწორების მექანიზმის ეფექტიანობისთვის. მთავრობის დამაბალანსებელი პრეზიდენტის ინსტიტუტის მისაღებად საჭიროა ერთ-ერთი პრეროგატივის დატოვება პრეზიდენტის ხელში. მთავრობის გადაყენების უფლების პრეზიდენტისთვის მინიჭება სახიფათოა. ეს მთავრობას სრულიად უქვემდებარებს პრეზიდენტს. აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად უმჯობესია პრეზიდენტის კომპეტენციები გაიზარდოს მთავრობის ფორმირების პროცესში.

ბიბლიოგრაფია

სამეცნიერო წყაროები

- არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები. რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა. თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, ალმანახი, №16, სახელმწიფო სამარ-თალი (III), 2001
- ბურგენბერგერი ბ., დემოკრატიის თეორია, რ. მიგრიაულის თარგმანი, ჟურნალი „სამართალი“, N4, 1994
- გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014
- დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი
- ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002
- იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010
- კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბ-ლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009
- კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონს-ტიტუციო სამართალი, წიგნი I, თბილისი, 2012
- კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005
- ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002
- მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში: (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001
- ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერ-თობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის,

საქართველოსა დასომხეთის რეს-პუბლიკის მაგალითზე), სადის-ერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თსუ, 2010

- პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012
- რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999
- საფრანი უ., მმართველობის პრინციპები: აღმასრულებელი ხელისუფლება, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996
- საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქციით, თბილისი, 2016
- ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: სა-პარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996
- ფიში ს., საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება შედარებითი ანალიზის რაკურსში, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა — საქართველოს გზა ევროპისკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012
- შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003
- ცნობილაძე პ., საქართველო კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2005
- Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, German Law Journal, Vol. 6, No. 9, 2005
- Aucoin P., Jarvis D.M., Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform, 2005
- Bagce E.H., The Role of Political Institutions in Tackling Political Fragmentation and Polarization: Presidentialism Versus Parliamentarism, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, 2002
- Bahro H., Virtues and Vices of Semi-presidential Government, Journal of Social Sciences and Philosophy, Vol. 11, N1, 1999
- Baumgartner J.C., Kada N., Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective, Praeger Publishers, 2003
- Barnett H., Constitutional and Administrative Law, 4th edition, Cavenish Publishing Limited, 2002
- Bradley A.W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, 14th edition, Pearson Education Limited, 2007

- Carey J.M., Presidential versus Parliamentary Government, in: Handbook of New Institutional Economics, Edited by C. Ménard, Berlin, 2008
- Choudhry S., Stacey R., Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014
- Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, A Structural Model of Government Formation, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1, 2003
- Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme, *Journal of Democracy*, Vol. 16, N3, July 2005
- Extracted from Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional reform after the Arab Spring, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014
- Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Rosenfeld M., Saajo A., Oxford, 2013
- Frison-Roshe F., Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008
- Føllesdal A., The Legitimacy Challenges for New Modes of Governance: Trustworthy Responsiveness. *Government and Opposition*, 2011
- Gaulle C.D., *The Bayeux Manifesto, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994
- Heckötter U., Spielmann C., Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved. *European Constitutional Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2006,
- Huber J. D., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, *the American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2, 1996
- Kantor H., Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President, in: Lijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994
- Krupavicius A., Semi-presidentialism in Lithuania: Origins, Development and Challenges, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008

- Introduction, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989
- Laski H.J., The President and Congress, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A., Oxford, 1992
- Laver M., Legislatures and Parliaments in Comparative Context, The Oxford Handbook of Political Economy, Edited by B. R. Weingast and D. A. Wittman, 2008,
- Linz J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994
- Lijphart A., Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994
- Mainwaring S., Presidentialism in Latin America, in Sartori G., Neither Presidentialism nor Parliamentarism. The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994
- McMenamin I., Semi-presidentialism and democratisation in Poland, Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008
- Möllers C., The Three Branches a Comparative Model of Separation of Powers, Oxford, 2013
- Nino C.S., Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America, in Stepan A., Skach C., Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994
- Norton P., Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989
- O'Neil P. H., Essentials of Comparative Politics, fourth edition, W. W. Norton & Company, 2013
- Romzek B. S., Dubnick M. J., Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, Vol. 47, No. 3, 1987
- Rostow V., President, Prime Minister or Constitutional Monarch?, the Institute for National Strategic Studies, Washington, 1989
- Sargentich T.O., The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University International Law Review, Volume 8, No. 2/3, 1993

- Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, second edition, New York, 1997
- Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers, Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2006
- Smith D.E., *Clarifying the doctrine of ministerial responsibility as it applies the government and parliament of Canada, Restoring Accountability – Research Studies: Volume 1: Parliament, Ministers and Deputy Ministers*
- Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, French Politics*, N3, 2005
- Shugart M, Carey J, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992
- Skach C., *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy, Constitutional Political Economy*, N16, 2005
- Stacey R., Choudhry S., *Semi-presidential Government in the Post-authoritarian Context*, Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014
- Stepan A., Skach C., *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by Linz J. and Valenzuela A., Baltimore, 1994
- Strøm K., Swindle S. M., *Strategic Parliamentary Dissolution*, the *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, Sep. 2002
- Suleiman E., *Presidentialism and Political Stability in France, the Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by J. Linz and A. Valenzuela, Baltimore and London, 1994
- Tsai J.H., *Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock*, *French Politics*, N6(1), April 2008
- Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution*, 6th edition, Cambridge University Press, 2007
- Verney D., *Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government*, Edited by A. Lijphart, Oxford University Press, 1992
- Vulpe, T., *The Italian Parliamentarism and the Romanian Semi Presidentialism in a Comparative Perspective: Interesting Similarities in Two Different Forms of Government. Tesi di Laurea in Comparative Public Law*, Luiss Guido Carli, relatore Cristina Fasone, [Master's Degree Thesis], A.A. 2019/2020

- Winter D., the Role of Parliament in Government Formation and Resignation, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Edited by H. Döring, Frankfurt, 1995

ელექტრონული წყაროები

Dubnick M. J., Seeking Salvation for Accountability, 2002
<<http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>> [26/01/2020]

Huber J, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, 270,
<<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [11/09/2019]

Munro A., Ministerial Responsibility. Government, Encyclopaedia Britannica,
<<https://www.britannica.com/topic/ministerial-responsibility>> [26.01.2020]

ჰამილტონი ა., ფედერალისტი N65, ფედერალისტური წერილები,
<<http://federalistpapers.ge/federali65.php>> [26.01.2020]