

სტრასბურგი, 2010 წლის 31 ივლისი

მოსაზრება #543/2009

CDL(2010)062

მხოლოდ ინგლისურ ენაზე

ევროპის კომისია დემოკრატიის კანონის გზით
(ვენეციის კომისია)

მოსაზრების პროექტი

საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ
საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების
შეტანასთან დაკავშირებით

ბ-ნი სერჯიო ბართოლეს (შემცვლელი წევრი, იტალია)
ქ-ნი ანჟელიკა ნუსბერგერის (შემცვლელი წევრი, გერმანია)
ბ-ნი ჟან-კლოდ სქოლსემის (შემცვლელი წევრი, ბელგია)
ბ-ნი იურგენ სტეენ სორენსენის (წევრი, დანია)
ბ-ნი რობერტ ჰერცოგის (ექპერტი, ევროსაბჭოს დემოკრატიული და
პოლიტიკური საქმეთა გენერალური დირექცია)

კომენტარების საფუძველზე

წინამდებარე დოკუმენტის გავრცელება არ მოხდება სხდომაზე. გთხოვთ თან იქონიოთ აღნიშნული
პირი

www.venice.coe.int

1. შესავალი

1. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 16 ივნისის ბრძანებულებით, დაფუძნდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც დაევალა ცვლილებების მომზადება საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანად.

2. 2009 წლის 9 ივლისს გაცემული წერილის საფუძველზე, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე ბ-ნი ავთანდილ დემეტრაშვილი მიიწვიეს ვენეციის კომისიაზე შეთავაზებული ცვლილებების დამუშავებაში დახმარების გასაწევად და, საბოლოო ჯამში, აღნიშნული ცვლილებების შესაფასებლად.

3. ჩამოყალიბდა სამუშაო ჯგუფი ბ-ნი ბართოლეს, დუტეიე დე ლამოტის, სორენსენის და ტანჩევის შემადგენლობით. ვენეციის კომისიის მოთხოვნით, ევროსაბჭოს დემოკრატიულ და პოლიტიკურ საქმეთა გენერალურმა დირექციამ ასევე დანიშნა ექსპერტი ადგილობრივი თვით-მმართველობის საკითხებში - ბ-ნი რობერტ ჰერცოგი. 2010 წლის მარტში აღნიშნულმა სამუშაო ჯგუფმა შეაფასა საქართველოს კონსტიტუციის კანონპროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების და შესწორებების შეტანის შესახებ“, სადაც გათვალისწინებულია კონსტიტუციის ახალი თავი ადგილობრივი თვით-მმართველობის შესახებ (CDL-AD(2010)008)).

4. 2010 წლის 17 მაისს, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ გაგზავნა კონსტიტუციის კანონპროექტი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების და შესწორებების შეტანის შესახებ (CDL-AD(2010)008)) ვენეციის კომისიაზე შესაფასებლად. აღნიშნული კანონპროექტი ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციაში შესატან სავარაუდო ცვლილებებს, რომელიც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ 2010 წლის 11 მაისს მიიღო.

5. ვენეციის კომისიის ფარგლებში ჩამოყალიბდა სამუშაო ჯგუფი ბ-ნი ბართოლეს, ქ-ნი ნუსბერგერის, ბ-ნი სქოლსემის და ბ-ნი სორენსენის, ასევე ევროსაბჭოს დემოკრატიული და პოლიტიკური საქმეთა გენერალური დირექციის ექსპერტის ბ-ნი რობერტ ჰერცოგის შემადგენლობით.

6. გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის (GTZ) მიერ ორგანიზებული კონფერენცია „საქართველოში საკონსტიტუციო რეფორმების საკითხების შესახებ“ ჩატარდა ბერლინში, 2010 წლის 15-16 ივლისს. მასში მონაწილეობა მიიღეს ქ-ნმა ნუსბერგერმა, ბ-ნმა ბართოლემ და ბ-ნმა ჰერცოგმა, ასევე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის რამდენიმე წევრმა და სხვა საერთაშორისო ექსპერტებმა.

7. 2010 წლის 19 ივლისს მის ბოლო პლენარულ სხდომაზე, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო კონსტიტუციის შესწორებული კანონპროექტი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების და დამატებების შეტანის შესახებ (CDL-AD(2010)008)).

8. წინამდებარე პროექტთან დაკავშირებული მოსაზრება მომზადდა მომხსენებელთა სტატიებისა და ბერლინში გამართული დისკუსიების საფუძველზე; იგი გადაეგზავნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას და საქართველოს ხელისუფლების ორგანოებს 2010 წლის 30 ივლისს და შესაბამისად მიღებული იქნა ვენეციის კომისიის მიერ მის პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია,).

II. ვენეციის კომისიის წინა მოსაზრებები საქართველოს კონსტიტუციის შესახებ

9. ვენეციის კომისიამ გარკვეული დახმარება გაუწია საქართველოს ხელისუფლების ორგანოებს საკონსტიტუციო ცვლილებების რამდენიმე სერიასთან დაკავშირებით: 2004 წელს (მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის პროექტთან დაკავშირებით, (CDL-AD(2010)008)); 2006 წელს (მოსაზრება საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, (CDL-AD(2006)040); 2009 წელს (მოსაზრება ოთხი საკონსტიტუციო კანონის შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანას, (CDL-AD(2009)017 შესწორებული ვერსია, მოსაზრება საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით (CDL-AD(2009)030 და 2010 წელს (მოსაზრება კონსტიტუციის კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების და შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით - VII თავი, ადგილობრივი თვით-მმართველობა (CDL-AD(2010)008).

III. ცვლილებების შესახებ პროექტის ანალიზი

ა) საკუთრების დაცვა

10. შემოთავაზებული იქნა კონსტიტუციის 21-ე მუხლში ცვლილების შეტანა, რომელიც უზრუნველყოფს კერძო საკუთრების დაცვას. ძირითადი ცვლილებები ითვალისწინებს საკუთრების ჩამორთმევასთან დაკავშირებით კომპენსაციის პირობებს: შესწორებული მე-3 პუნქტის თანახმად, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევა ექვემდებარება გადასახადებისგან, ბაჟებისა და საზღაურებისგან თავისუფალ ანაზღაურებას (*დამატებულია მახვილი*).

11. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ 2008 წლის საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი უნდა შესწორდეს საკონსტიტუციო კანონის მიღებით (CDL(2008)121 “მესამე

საკონსტიტუციო კანონი”), რომლის წარდგენაც მოხდა ვენეციის კომისიის წინაშე შეფასების მიზნით (CDL-AD(2009)017 შესწორებული ვერსია). კომისიამ დაადგინა, რომ 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, უფრო შესაბამისი იქნებოდა მისი განმარტება, „ვინაიდან ის ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, სისრულეში მოიყვანონ შესაბამისი, ზოგადი, ჩვეულებრივი კანონმდებლობა სასამართლო ორგანოების კონტროლის საფუძველზე ჩვეულებრივ შემთხვევებში, და მოითხოვონ ადმინისტრაციული ღონისძიებების გატარება საგანგებო კანონმდებლობის საფუძველზე (თუმცა არ გამორიცხავენ სასამართლო განხილვას) საგანგებო სიტუაციებში“. ვინაიდან წინადადება არ არის შეტანილი აღნიშნული სიტყვების შესწორებასთან დაკავშირებით, კომისია კიდევ ერთხელ გასცემს რეკომენდაციას წინამდებარე დებულების სწორ ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით.

12. რაც შეეხება გადასახადებისა და ბაჟების გადახდისგან გათავისუფლებას იმ თანხებთან დაკავშირებით, რომლებიც გადახდილია კომპენსაციის სახით ქონების ჩამორთმევის შემთხვევაში, ვენეციის კომისიას არ გააჩნია რაიმე საწინააღმდეგო მოსაზრება აღნიშნულ დებულებასთან დაკავშირებით.

ბ) ორმაგი მოქალაქეობა და საზოგადოებრივი ფუნქციები

13. წინადადება შეტანილია კონსტიტუციის ახალ, 29-ე მუხლში 1.1 პუნქტის დამატებასთან დაკავშირებით, რომლის მიხედვითაც, მოქალაქეს, რომელიც ასევე ფლობს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობას, არ შეუძლია გახდეს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი ან პარლამენტის სპიკერი. აღნიშნული დებულება წაკითხული უნდა იქნას კონსტიტუციის მე-12 მუხლთან ერთად, რომლის მიხედვითაც ორმაგი მოქალაქეობა საერთოდ გამოირიცხება, მხოლოდ მცირე გამონაკლისებით. საქართველოს პრეზიდენტი გასცემს ორმაგ მოქალაქეობას უცხოური ქვეყნების მოქალაქეებზე მხოლოდ ორ შემთხვევაში: თუ მათ გააჩნიათ რაიმე დამსახურება საქართველოს წინაშე ან მათთვის მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან. ახალი დებულება ვრცელდება მხოლოდ ზემოაღნიშნულ განსაკუთრებულ შემთხვევებზე.

14. ვენეციის კომისიის აზრით, ყოველი ქვეყნის საჯარო სექტორში ზოგიერთი თანამდებობა ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას საჯარო კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების მიმართ დაინტერესებასა და მათ განხორციელებაში მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რომელიც განმარტავს, რომ სახელმწიფოს გააჩნია ლეგიტიმური დაინტერესება აღნიშნული თანამდებობის პირთა მიმართ ნდობის და ლოიალობის აუცილებლობაში. აღნიშნულ კატეგორიას განეკუთვნება რესპუბლიკის პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის სპიკერის თანამდებობები. ვენეციის კომისიის აზრით, ისინი შეიძლება ლეგიტიმურად დაიკავონ იმ პირებმა, რომლებიც ფლობენ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობას.

გ) ორგანული კანონების ამოღება

15. კონსტიტუციის კანონპროექტის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს კონსტიტუციაში ტერმინის „ორგანული“ ამოღება; შესაბამისად მომავალში კონსტიტუციაში აღარ იქნება ცნება „ორგანული კანონები“.

16. კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ანულირებასთან დაკავშირებით შედგენილ იქნა დებულება, რომელიც უზრუნველყოფს ორგანული კანონების მიღებას „პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ“. აღნიშნული გულისხმობს, რომ ცვლილებების მიღების შემთხვევაში, ყველა კანონი იქნება მიღებული კონსტიტუციის 66-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, ანუ პარლამენტის დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, თუმცა პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მესამედისა.

17. კომისია მიიჩნევს, რომ აღნიშნული წინადადებასთან დაკავშირებით წარმოიშობა გარკვეული კითხვები.

18. ორგანულ კანონებს გააჩნიათ სპეციფიკური სტატუსი კანონთა იერარქიაში: მათ ენიჭებათ უპირატესობა მათ საპირისპირო, ჩვეულებრივ კანონებთან შედარებით, თუმცა მათში შესწორებების შეტანა უფრო ადვილია, ვიდრე კონსტიტუციაში. ორგანული კანონების მისაღებად საგანგებო უმრავლესობის აუცილებლობა გამართლებულია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ყურადღებითა და შეთანხმებულად მოქმედების აუცილებლობით, რაც გათვალისწინებულია იმ კანონებთან, რომლებიც ეხებიან ძალზედ დელიკატურ და განსაკუთრებულ საკითხებს, სადაც მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო პრინციპების სისრულეში მოყვანა საფრთხის წინაშე დგას: პარლამენტის პალატების შემადგენლობა, მოქალაქეობის მიღება, საკუთრების ჩამორთმევა, გაერთიანების უფლება, საზოგადოებრივი დამცველი, არჩევნებში პოლიტიკურ გაერთიანებებში მონაწილეობის მიღება, საპრეზიდენტო არჩევნები, პრეზიდენტის იმუნიტეტი, საკონსტიტუციო სასამართლო, მოსამართლეთა დანიშვნა, ეროვნული ბანკი და ეროვნული უშიშროების საბჭო, ადგილობრივი თვით-მმართველობა.

19. კონსტიტუციიდან ორგანული კანონის ცნების ამოღების შემთხვევაში, აღნიშნულ საკითხებს გადაწყვეტს პარლამენტის დამსწრე წევრთა უბრალო უმრავლესობა და, შესაბამისად, აღნიშნულ საკითხებს შეუწყდებათ ამჟამად მინიჭებული გამლიერებული დაცვა. აქედან გამომდინარე, აღნიშნულ კანონებს აღარ ექნებათ უპირატესობა სხვა კანონებთან შედარებით.

20. კომისიის აზრით, აღნიშნული საკითხი საჭიროებს ყურადღებით განხილვას. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს სამართლებრივი წესრიგიდან ამოიღებენ ორგანული კანონების ცნებას, აუცილებელი იქნება კონსტიტუციაში, აღნიშნული პრინციპის სულ

მცირე, გარკვეული მნიშვნელოვანი დებულებების ჩართვა, რომლებიც აქამდე გათვალისწინებულნი იყვნენ ორგანულ კანონებში, თუმცა ისინი არ დაკარგავენ მათზე მინიჭებულ განსაკუთრებულ დაცვას (მაგალითისთვის იხილეთ ქვემოთ მოყვანილი ადგილობრივი თვით-მმართველობა).

დ) საპარლამენტო კომიტეტების ჩამოყალიბება

21. 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ახალი ტექსტი უზრუნველყოფს შესაძლებლობას პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედისთვის (ნაცვლად ერთი მეოთხედისა), ჩამოაყალიბონ საგამომიებო და სხვა დროებითი საპარლამენტო კომიტეტები პარლამენტის გადაწყვეტილების თანახმად. პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებამ, რაც აუცილებელია საპარლამენტო კომიტეტის ჩამოყალიბებისთვის, შესაძლებელია ხელი შეუწყოს მცირე ოპოზიციური პარტიების როლის განმტკიცებას და, შესაბამისად, მისაღებია.

ე) მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი

22. 59-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფის პროექტის მიხედვით, პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი; აღნიშნული გზით ის ასუსტებს პარლამენტის გავლენას მთავრობის შემადგენლობაზე. მინისტრის თანამდებობრივ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით დისკუსიის შედეგები არ არის გასაგებად ჩამოყალიბებული. ნათელი უნდა იყოს, რომ სწორედ პრემიერ-მინისტრი აგებს პასუხს მთავრობის ყველა მოქმედებაზე: აღნიშნული თვალსაზრისით, შემოთავაზებული ცვლილება იმსახურებს დამტკიცებას.

ვ) პარლამენტის რიგგარეშე სესიები

23. 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ზედმიწევნით ითვალისწინებს მინისტრთა კაბინეტის დამატებას იმ სახელმწიფო ორგანოების ჩამონათვალში, რომელთაც უფლება აქვთ მოითხოვონ პარლამენტის რიგგარეშე სესიების მოწვევა. აღნიშნული წინადადება შეესაბამება მინისტრთა კაბინეტის წინადადებით გათვალისწინებულ ახალ როლს.

ზ) იმპიჩმენტის წესით პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი

63-ე და 75-ე მუხლებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, იმპიჩმენტის წესი ნაკლებად რთულად არის წარმოდგენილი. აღნიშნულ პროცედურაში უზენაესი სასამართლო აღარ ფიგურირებს. პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება იმპიჩმენტის წესით ხორციელდება როგორც მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის,

ასევე კონსტიტუციის დარღვევის შემთხვევებში. ორივე ცვლილება მისაღებია. ვინაიდან იმპიჩმენტის პროცედურა შედგება იურიდიული და პოლიტიკური ნაწილისგან, აბსოლუტურად აღარ არის აუცილებელი განისაზღვროს „დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები“ და „კონსტიტუციის დარღვევა“. საპარლამენტო უმრავლესობა მხარს არ დაუჭერს უმნიშვნელო ინციდენტებს. მიუხედავად ამისა, ორივე მაგალითში მისაღები იქნება სიტყვა „სერიოზულის“ დამატება.

თ) საკანონმდებლო ინიციატივა

25. 67-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი აუქმებს პრეზიდენტის მიმდინარე საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით ამჟამად არსებულ შეზღუდვებს „მხოლოდ ექსკლუზიურ შემთხვევებში“. პრეზიდენტს შესაბამისად ენიჭება საკანონმდებლო ინიციატივის ვრცელი უფლებამოსილება.

26. მე-2 პუნქტი ანიჭებს მთავრობას იგივე შესაძლებლობებს, რაც უკვე გააჩნია პრეზიდენტს, მოსთხოვოს პარლამენტს მის მიერ შეთავაზებული კანონპროექტის განხილვა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იგი არ არის დღის წესრიგში. ვინაიდან პრეზიდენტის და მთავრობის თანაბარი უფლებამოსილება უფრო მეტად შეესაბამება საპარლამენტო სისტემას, ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ აღნიშნული მიგვიყვანს სახელისუფლებო და საპრეზიდენტო ადმინისტრაციების ფუნქციების გაორმაგებამდე. აღნიშნული ეწინააღმდეგება ეფექტური სახელმწიფო ადმინისტრაციის შენებას.

ი) კანონების მიღება - პრეზიდენტის ვეტოს უფლება

27. კონსტიტუციის 68-ე მუხლის ახლად შემოთავაზებული მე-4 პუნქტი კანონის მიღებამდე საჭიროებს პარლამენტის წევრთა სრულ უმრავლესობას (ნაცვლად სამი მეხუთედისა) პრეზიდენტის მიერ გაკეთებული შენიშვნების უარსაყოფად. აღნიშნული წარმოადგენს მნიშვნელოვან ცვლილებას საპარლამენტო სისტემის მართვაში. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის ვეტოს უფლების უარყოფის პროცედურა კვლავ რთულია, რაც საჭიროებს პარლამენტის პირველ კენჭისყრას პრეზიდენტის შენიშვნებთან დაკავშირებით და მეორე კენჭისყრას კანონის მიღებასთან დაკავშირებით იმ შემთხვევაში, თუ შენიშვნები იქნა უარყოფილი.

კ) რესპუბლიკის პრეზიდენტის როლი

28. 69-ე მუხლი წარმოგვიდგენს მნიშვნელოვან ცვლილებას: რესპუბლიკის პრეზიდენტი აღარ „წარმართავს და განახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (იხილეთ აღნიშნული 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტიდან ამოღებული პირველი წინადადება) და ნაცვლად ამისა, „ის არის საქართველოს ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის

გარანტი“. პრეზიდენტი განაგრძობს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფას „კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში“.

29. აღნიშნული დებულება არ ანიჭებს რაიმე დამატებით, ზოგად უფლებამოსილებას პრეზიდენტს (განსაკუთრებით, კონსტიტუციით პრეზიდენტზე მინიჭებული უფლებამოსილებების შეზღუდვების მიზეზით), თუმცა ითვალისწინებს კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტის ახალ როლს.

30. პრეზიდენტი არის საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში (რაც უკვე გათვალისწინებულია 69-ე მუხლის მე-3 პუნქტში). აღნიშნულმა დებულებამ შეიძლება წარმოშვას დაპირისპირება ხელისუფლებასთან, თუ არ მოხდება იმ ფაქტის განსაზღვრა, რომ პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ფუნქციები უნდა შემოიფარგლოს სიმბოლური ფუნქციებით. აღნიშნული ასპექტის უფრო დეტალური განხილვა მოცემულია ქვემოთ, პრეზიდენტის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით.

ლ) რესპუბლიკის პრეზიდენტად არჩევის მოთხოვნები

31. 70-ე მუხლის ახალი მე-2 პუნქტის მიხედვით, საპრეზიდენტო კანდიდატი არჩევნების დღემდე ბოლო სამი წლის განმავლობაში უნდა ცხოვრობდეს საქართველოში. მოცემულ შემთხვევაში, კანდიდატი უნდა ცხოვრობდეს საქართველოში არჩევნების დანიშვნის დღისთვის.

32. სრულიად გასაგებია კანდიდატისთვის ქვეყანასთან საკმარისი კავშირების მოთხოვნა. ვენეციის კომისიის მიერ წარმოდგენილი განმარტების თანახმად, აღნიშნული დებულების ინტერპრეტაცია მოხდება ისე, რომ გამოირიცხონ მხოლოდ ის პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ ქვეყნარტი კავშირები ქვეყანასთან.

მ) რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილება

33. 73-ე მუხლი ითვალისწინებს რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს. კონსტიტუციის ბ) (პრემიერ-მინისტრის აღჭურვა მინისტრების დანიშვნის უფლებამოსილებით) და გ) (ხელისუფლების დათხოვნა, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრების გათავისუფლება) პუნქტების გაუქმება გამართლებულია პრეზიდენტის ახალი როლით და პრეზიდენტს, მინისტრთა კაბინეტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობების შესახებ ახალი დებულებებით, რაც შესაბამისად უნდა დამტკიცდეს.

34. ა) პუნქტის (უცხო ქვეყნებთან მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების ჩათვლით) ხელახალი ფორმულირება კიდევ უფრო პრობლემატური

საკითხია. საგარეო საქმეების სფეროში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულიად გარკვეული. იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო კომისიის განმარტების თანახმად, იგულისხმება, რომ პრეზიდენტს ზოგადად აკისრია წარმომადგენლობითი ფუნქცია და შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვან შემთხვევებში, მაშინ გაუგებარია, თუ რატომ აქვს პრეზიდენტს „უცხო სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების წარმოების“ და „საერთაშორისო კონვენციებისა და ხელშეკრულებების გაფორმების“ (ყველანაირის, ყველა დონეზე) უფლებამოსილება იმ შემთხვევაშიც, კი თუ აღნიშნული ხორციელდება „მთავრობასთან შეთანხმებით“. თუ ეს გულისხმობს, რომ მთავრობას არ გააჩნია საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით რაიმე მოლაპარაკებების წარმოების უფლება, მაშინ აღნიშნული ეწინააღმდეგება 78-ე მუხლის 1-ლ პუნქტს, რომლის მიხედვითაც მთავრობა ახორციელებს საგარეო პოლიტიკას. მთავრობის თანხმობის აუცილებლობა არ აღმოფხვრის და, ნაცვლად ამისა, კიდევ უფრო გაზრდის მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის დაპირისპირების წარმოშობის რისკს, იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი მონაწილეობს აღნიშნული საკითხის განხილვაში. პრეზიდენტის ახალი როლის საფუძვლების საწინააღმდეგოდ, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფოს ფუნდამენტური მახასიათებლების გარანტს, ასევე გათვალისწინებული უნდა იქნას, რომ იგი პასუხს აგებს საგარეო პოლიტიკის ძირითად შტრიხებზე მაშინ, როდესაც მთავრობა ზრუნავს ყოველდღიურ საგარეო ურთიერთობებზე. თუმცა ძალზედ ძნელია საქმიანობის აღნიშნული ორი სფეროს ერთმანეთისგან განსხვავება.

35. ე) პუნქტის (მთავრობის თანხმობა პარლამენტის წინაშე სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენასთან დაკავშირებით) ამოღება გამართლებულია მინისტრთა კაბინეტის ახალი როლით.

36. ვ) პუნქტით (გარკვეულ თანამდებობებზე საპარლამენტო კანდიდატების წარდგენის, მათი დანიშვნისა და დათხოვნის უფლებამოსილება) გათვალისწინებული პრეზიდენტის უფლებამოსილება კვლავ ძალაში რჩება. აღნიშნული უფლებამოსილება მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებისგან „მთავრობის სხვა წევრების“ თანამდებობებზე დანიშვნასა და გათავისუფლებასთან დაკავშირებით პროცედურების და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების შესაბამისად (79-ე მუხლის მე-6 პუნქტი). წინააღმდეგ შემთხვევაში, აღნიშნული დებულება გახდება აზრთა სხვადასხვაობის წარმოშობის მიზეზი.

37. ზ) (საომარი მდგომარეობის გამოცხადება), თ) (საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება) და ი) (თვით-მმართველობის ინსტიტუტების დროებით შეჩერება) პუნქტებით გათვალისწინებული პრეზიდენტის უფლებამოსილება კვლავ ძალაში რჩება. აღნიშნულ უფლებებს აწონასწორებს პარლამენტის შესაბამისი უფლებამოსილებები (კონსტიტუციის

62-ე მუხლი). თუმცა საომარი და საგანგებო მდგომარეობების გამოცხადება არ საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას (იხილეთ 73.1. ო) მუხლი).

38. ამასთანავე შემოთავაზებულია წინადადება 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის გაუქმებასთან დაკავშირებით (პრეზიდენტის უფლებამოსილება შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ორგანოების მოქმედებები, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს). აღნიშნული წინადადება იმსახურებს პოზიტიურ შეფასებას. ეს ხელსაყრელი იქნება პრეზიდენტის უფლებამოსილების უზრუნველსაყოფად, ჩაერიოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა თუ მოსამართლეთა კომპეტენციაში კონსტიტუციის ან კანონის დარღვევის დამტკიცების შემთხვევაში.

39. შეიარაღებული ძალების უმაღლესი თანამდებობის პირთა დანიშვნა (73-ე მუხლის მე-4 პუნქტი) საჭიროებს მთავრობის თანხმობას (იხილეთ ქვემოთ).

40. 73.1-ე მუხლი ახალია. ის ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე, რაც განსაზღვრავს როგორც პრეზიდენტის, ასევე პრემიერ-მინისტრის პასუხისმგებლობებს (73.1-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). მინისტრთა კონტრასიგნაცია არ არის აუცილებელი აღნიშნული აქტის ცალკეულ მინისტრთა ფუნქციებთან დაკავშირების შემთხვევაშიც კი.

41. კონტრასიგნაციასთან დაკავშირებული მოთხოვნა ითვალისწინებს შერეულ, ნაკლებად საპრეზიდენტო სისტემაზე გადასვლას.

42. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია არ არის აუცილებელი საომარი მდგომარეობის საფუძველზე გაცემულ კანონებთან (72.1-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი) და სამართლებრივი აქტების გრძელ ჩამონათვალთან დაკავშირებით (73.1-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), რომელსაც, სავარაუდოდ, გააჩნია მთავრობის საქმიანობაში ჩარევის პოტენციალი. შედეგად, მთავრობის უფლებამოსილებების გაფართოების მიუხედავად, პრეზიდენტი კვლავ რჩება ძლევამოსილ ინსტიტუტად, რომელიც ამყარებს პირდაპირ ურთიერთობას პარლამენტთან და გვერდს უვლის მთავრობას იმ შემთხვევებში, რომლებიც გავლენას ახდენენ სახელმწიფოს მთლიანობასა და საკონსტიტუციო ინსტიტუტების სათანადო ფუნქციონირებაზე, რამაც შესაძლებელია ხელი შეუწყოს დაპირისპირების წარმოშობას სახელმწიფოს უზენაეს ორგანოებს შორის. აღნიშნული არ შეესაბამება სახელმწიფოს საკონსტიტუციო წესის მუდმივობის და მისი მთლიანობის მიუკერძოებელ გარანტს.

43. კონტრასიგნაციის ზემოაღნიშნული გამონაკლისის მკაცრი სამართლებრივი საფუძველი არ არის გასაგები 73.1-ე მუხლის მე-2 პუნქტში გათვალისწინებული ყოველი

შემთხვევისთვის და ვენეციის კომისია რეკომენდაციას უწევს შემდეგი პუნქტების ამოღებას ჩამონათვალიდან:

- დ) პუნქტი - ხელმოწერა საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებზე და მათი წარდგენა პარლამენტის წინაშე კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. აღნიშნული შემთხვევები არ არის კარგად გასაგები. 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ა)-ე) ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სავალდებულოა, რომ პარლამენტმა მოახდინოს იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ან შეთანხმებათა რატიფიცირება, რომლებიც: ა) უზრუნველყოფენ საქართველოს შესვლას საერთაშორისო ორგანიზაციასა თუ სამთავრობათაშორისო კავშირში; ბ) ატარებენ სამხედრო ხასიათს; გ) უკავშირდებიან სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან ცვლიან სახელმწიფო საზღვრებს; დ) უკავშირდებიან სახელმწიფოს მიერ სესხების აღებასა თუ გაცემას; და ე) მოითხოვენ შიდა კანონმდებლობაში ცვლილების შეტანას, აუცილებელი კანონების და სამართლებრივი აქტების მიღებას კანონის ძალით ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების პატივისცემით მიზნით. სავარაუდოდ, აღნიშნული შემთხვევები წარმოდგენილია 73.1-ე მუხლის დ) ქვეპუნქტით, თუმცა ეს საკითხი კვლავ საჭიროებს განმარტებას. ნებისმიერ შემთხვევაში, ვენეციის კომისიის აზრით, მიზანშეწონილია, რომ კონსტიტუციამ უზრუნველყოს პრეზიდენტის ჩართვა აღნიშნულ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით წარმოებულ მოლაპარაკებებში, თუმცა ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტს გააჩნია ექსკლუზიური უფლებამოსილება აღნიშნულ საკითხებში, არ შეესაბამება მთავრობის, როგორც საგარეო პოლიტიკის ლიდერის როლს.
- ე) ქვეპუნქტი - სამხედრო ლიდერების დანიშვნა, რომლებიც უნდა შეესაბამებოდნენ და არ უნდა გათავისუფლდნენ კონტრასიგნაციიდან;
- ლ) ქვეპუნქტი - მოქალაქეობის მიცემა და შეწყვეტა: მოქალაქეობის საკითხებთან დაკავშირებით პრეზიდენტის უფლებამოსილება ძალზედ მრავლისმომცველია (იხილეთ წინამდებარე მე-13 პუნქტი); შესაბამისი იქნება მოქალაქეობის მინიჭების ან შეწყვეტის საკანონმდებლო ნორმის უზრუნველყოფა, შეწყვეტის შემთხვევაში სასამართლო გადაწყვეტილების აუცილებლობით;
- ო) ქვეპუნქტი - პრეზიდენტის ადმინისტრაციის საქმიანობა და ფუნქციები; ეროვნული უშიშროების საბჭო და პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში მყოფი სხვა ორგანოები; აღნიშნულის დარეგულირება უნდა მოხდეს კანონის საშუალებით;
- პ) ქვეპუნქტი - საომარი ან სამხედრო მდგომარეობის გამოცხადება ან გაუქმება: აღნიშნული აქტები საჭიროებენ მთავრობის კონტრასიგნაციას, ვინაიდან ლოგიკურად ისინი არ მიეკუთვნებიან პრეზიდენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას.

44. 73-ე მუხლის მე-6 პუნქტში შეტანილი ცვლილების მიხედვით, პრეზიდენტი ახორციელებს მხოლოდ „კონსტიტუციით“ და არა „კანონით“ განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

ნ) მთავრობის როლის და ფუნქციები

45. 78-ე მუხლის ახალი ტექსტის მიხედვით, მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე (და არ პრეზიდენტის წინაშე), რაც ხელს უწყობს ნაკლებად საპრეზიდენტო სისტემაზე გადასვლას.

46. ცვლილებების პროექტი ითვალისწინებს მთავრობის უფლებამოსილებათა კოლექტიურ განხორციელებას: მინისტრები არ ახდენენ პრეზიდენტის იმ სამართლებრივი აქტების კონტრასიგნაციას, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ მათ კომპეტენციაზე (იხილეთ 78.3-ე მუხლი).

47. 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად პრეზიდენტს ეძლევა შესაძლებლობა მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა განხილვა მთავრობის სხდომაზე და მონაწილეობა მიიღოს შესაბამის საკითხთა განხილვაში. აღნიშნული დებულება წარმოადგენს გაუმჯობესებას წინა წინადადებასთან შედარებით, რომელიც უფლებამოსილებას ანიჭებს პრეზიდენტს მოიწვიოს და უხელმძღვანელოს მთავრობის სხდომას იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც საჭიროებენ მთავრობის კონტრასიგნაციას, რაც პრეზიდენტს ანიჭებს მთავრობის საქმიანობაში ჩარევის უფლებამოსილებას და შესაბამისად წარმოშობს ინსტიტუციური დაპირისპირების წარმოშობის საფრთხეს (იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა არ იმოქმედებს პრეზიდენტის განზრახვის შესაბამისად).

48. 79-ე მუხლში შეტანილი მცირე ცვლილება ხაზს უსვამს პრემიერ-მინისტრის როლს, რომელსაც ენიჭება მთავრობის საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრის უფლებამოსილება, მაშინ როდესაც მთავრობის კომპეტენცია, რაც გავლენას ახდენს მისი პოლიტიკის ძირითად შტრიხზე, ხორციელდება კოლექტიურად.

49. ყველაზე მნიშვნელოვან ცვლილებას წარმოადგენს ის, რომ მთავრობის წევრთა თანამდებობებზე დასანიშნად აღარ არის აუცილებელი პრეზიდენტის თანხმობა. აღნიშნული შეესაბამება უფლებამოსილებათა დაბალანსების ახალ, შერეული ხასიათის სისტემას.

50. მთავრობის ვალდებულება პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშების წარდგენასთან და პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით გაუქმდა (79-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ამოღება). აღნიშნული შეესაბამება მთავრობის ახალ უფლებამოსილებებს.

ო) მთავრობის ფორმირება

51. მე-80 მუხლი ითვალისწინებს საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მთავრობის ფორმირების წესს. პრეზიდენტი წამოაყენებს საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური ჯგუფის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შვიდი დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას და პროგრამას ნდობის მისაღებად.

52. დეპუტატთა უმრავლესობის მიერ ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც თავის მხრივ ნიშნავს მინისტრებს.

53. თუ მთავრობის შემადგენლობამ ნდობა ვერ მოიპოვა, პარლამენტი ატარებს განმეორებით კენჭისყრას ერთი თვის ვადაში მთავრობის როგორც იგივე, ასევე ახალი შემადგენლობით. კვლავ ნდობის მოუპოვებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი შვიდი დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მეხუთედის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, ორი კანდიდატურის წარდგენის შემთხვევაში კი - იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტი რაოდენობის პარლამენტის წევრთა მიერ იქნა წარდგენილი, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში - ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას. პრემიერ-მინისტრის მიერ მინისტრთა არჩევის შემდეგ, პარლამენტი უცხადებს მათ ნდობას. ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი სამი დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

54. მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ, პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც, თავის მხრივ, ნიშნავს მინისტრებს. თუ პრეზიდენტი ვერ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს სათანადო წესით, მაშინ კონსტიტუციის მიხედვით პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება.

55. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ეს პროცედურა გაუმჯობესდა წინა წინადადებასთან შედარებით; კერძოდ, ვადები შემცირდა და უფრო ზუსტად განისაზღვრა, რაც სავსებით მისაღებია იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი კვლავ საკმაოდ ვრცელია. თუმცა კომისია აღნიშნავს, რომ განმეორებითი კენჭისყრის ჩატარების შესაძლებლობა, სავარაუდოდ მთავრობის იგივე შემადგენლობით, ისეთი ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ, როგორც ერთი

თვეა, იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს - რაც ითვალისწინებს გაუმჭვირვალე საკითხებსაც - პოლიტიკურ პარტიებს შორის¹.

56. მე-6 პუნქტში მითითებულია ტერმინი „პოლიტიკური დაჯგუფებები“. კონსტიტუციაში გათვალისწინებული არ არის შესაბამისი განმარტება, ხოლო 58-ე მოცემულია მხოლოდ საპარლამენტო „ფრაქციების“ განსაზღვრება. აქედან გამომდინარე, ტერმინოლოგია უნდა განახლდეს ან დაემატოს განმარტება.

პ) მთავრობის გადადგომა ან დათხოვნა

57. ახლად წარმოდგენილი 80.1-ე მუხლი ითვალისწინებს პროცედურას, რომელიც უნდა შესრულდეს მთავრობის გადადგომის ან პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებების შეწყვეტის შემთხვევაში. პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წარმოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის, იმ „საპარლამენტო ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული“.

ჟ) მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი

58. 81-ე მუხლი ითვალისწინებს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის ორ მეხუთედს უფლება აქვს წარადგინოს უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. პარლამენტი იხილავს აღნიშნულ საკითხს მისი წარდგენიდან არანაკლებ 30 დღის და არა უმეტეს 35 დღის ვადაში. პარლამენტის წევრების სიითი შემადგებლობის ნახევარზე მეტი იღებს გადაწყვეტილებას უნდობლობის საკითხის კენჭისყრაზე დასმასთან დაკავშირებით. აღნიშნული საკითხის უარყოფის შემთხვევაში, დაუშვებელია მისი წარდგენა პარლამენტის იგივე წევრთა მიერ ექვსი თვის განმავლობაში.

59. საკითხის მიღების შემთხვევაში, იწყება ხანგრძლივი (არანაკლებ ორი თვისა) და რთული პროცედურა.

60. ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების 30 და 35 დღეებს შორის პერიოდში, პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს მისი სიითი შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობით პრეზიდენტის წინაშე პრემიერ-მინისტრობის ერთი (ან ორი) ახალი კანდიდატ(ებ)ის წარდგენას, რომელსაც დაასახელებს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის სულ მცირე ორი მეხუთედი.

¹ წინამდებარე კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-4 პუნქტი შესაძლებლობას აძლევს პრეზიდენტს წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა მეორე ნდობის მისაღებად, მხოლოდ ერთი კვირის ფარგლებში. ვენეციის კომისიამ უკვე დააყენა აღნიშნული დებულების შესაბამისობის საკითხი (CDL-AD(2004)008, 28-3 პუნქტი)

61. კანდატ(ებ)ის წარდგენიდან ხუთი დღის ვადაში, პრეზიდენტი ღებულობს გადაწყვეტილებას ოფიციალურად დაასახელოს იგი (ან ორი კანდიდატის შემთხვევაში, ერთერთი მათგანი) - რა შემთხვევაშიც მოხდება მთავრობის ჩამოყალიბება მე-80 მუხლის შესაბამისად - ან უარი განაცხადოს კანდიდატ(ებ)ზე.

62. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი უარს განაცხადებს კანდიდატის წამოყენებაზე, პარლამენტი უფლებამოსილია კანდიდატურის წარდგენიდან არაუადრეს 30 და არაუგვიანეს 35 დღისა, სულ მცირე სამი მეხუთედით კენჭი უყაროს იმავე კანდიდატ(ებ)ის წარდგენას, რა შემთხვევაშიც პრეზიდენტი ვალდებულია წამოაყენოს მისი (ან ორი კანდიდატის შემთხვევაში, ერთერთი მათგანის) კანდიდატურა და, შესაბამისად, მოხდება მთავრობის ჩამოყალიბება მე-80 მუხლის შესაბამისად.

63. პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები.

64. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ პროექტში წარმოდგენილია ორი განსხვავებული მიდგომა, რომლებიც ამჟამად დიდი სირთულით თანაარსებობენ. ერთის მხრივ, პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით გათვალისწინებულია უნდობლობის კონსტრუქციული გამოცხადება. მეორეს მხრივ, იგი ითვალისწინებს პრეზიდენტისთვის არსებითი როლის მინიჭებას აღნიშნულ პროცედურაში. შედეგად მივიღეთ სამი სახის კენჭისყრა: პირველი კენჭისყრა გათვალისწინებულია უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დასაწყებად, მეორე კენჭისყრა - უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით და მესამე კენჭისყრა პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატთან დაკავშირებით. 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია გააკეთოს არჩევანი კანდიდატის ოფიციალურად წარდგენას (=დანიშნას?) და პარლამენტის დათხოვნას შორის ახალი არჩევნების მოწვევით, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ უნდობლობის საკითხს და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატის წარდგენას მხარს უჭერს პარლამენტის საჭირო უმრავლესობა. კვალიფიციური უმრავლესობა აუცილებელია პრეზიდენტის ვეტოს უფლების შესასუსტებლად.

65. ვენეციის კომისიის აზრით, პრეზიდენტის უფლებამოსილება პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებით არ შეესაბამება უნდობლობის კონსტრუქციული გზით გამოცხადებას და შესაბამისად უნდა იქნას ამოღებული.

66. ამასთანავე, ვენეციის კომისიას მიაჩნია, რომ აღნიშნული პროცედურის ვადა კვლავ ძალზე ხანგრძლივია და მხარს უჭერს პოლიტიკურ პარტიებს შორის პოტენციურად

გაუმჭვირვალე მოლაპარაკებების წარმოებას. შესაბამისად, ეს პროცედურა წარმოშობს პოლიტიკური კრიზისის გახანგრძლივების საფრთხეს, ნაცვლად იმისა, რომ აღმოფხვრას.

რ) ნდობის საკითხი

67. წინამდებარე კონსტიტუციის 81.1-ე მუხლი (პრეზიდენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობის წარდგენა პარლამენტის წინაშე ნდობის გამოცხადების მიზნით) ამოღებულია პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემცირებასთან დაკავშირებით გაკეთებული არჩევანის შესაბამისად.

68. 81.1-ე მუხლის ახალი 1-ლი პუნქტის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს წამოაყენოს საკითხი კანონპროექტისთვის ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით. ეს შეესაბამება მთავრობის შერეულ სისტემას, რომელიც წარდგენილი იქნა აღნიშნულ რეფორმასთან დაკავშირებით. პარლამენტის უარი მთავრობისთვის ნდობის განცხადებასთან დაკავშირებით ხელს უწყობს 81-ე მუხლში გათვალისწინებული კონსტრუქციული ნდობის გამოცხადების პროცედურის დაწყებას. წინამდებარე კონტექსტში პარლამენტის მართვის რეალური ფარგლები შესაძლებელია დადგეს კითხვის ნიშნის ქვეშ.

ს) სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის დანიშვნა

69. სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი. გაუგებარია, რატომ არ არის საჭირო მთავრობის მოსაზრება აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

ტ) მოსამართლეების დანიშვნა

70. 86-ე პარაგრაფის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ დანიშვნას, რაც მისაღებია. თუმცა, ვენეციის კომისია ეთანხმება მოსამართლეების თანამდებობაზე დარჩენას საპენსიო ასაკამდე (იხილეთ CDL-AD (2010)004, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ მოხსენება - ნაწილი I, მოსამართლეები, 35-ე პუნქტი).

71. აღნიშნული დებულება ასევე ითვალისწინებს „არა უმეტეს 3 წლის“ საცდელ ვადას. ეს წინადადება ასევე პრობლემატურია.

72. ვენეციის კომისია პირველ რიგში მიუთითებს, რომ ევროპული ქარტია მოსამართლეების შესახებ კანონთან დაკავშირებით 3.3-ე პუნქტში ითვალისწინებს შემდეგს:

„3.3. ვინაიდან თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურა ითვალისწინებს საცდელ ვადას, აუცილებლად ხანმოკლეს, მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნის შემდეგ, თუმცა მუდმივ თანამდებობაზე დამტკიცებამდე, ან როდესაც თანამდებობაზე დანიშვნა ხდება შეზღუდული პერიოდით, რაც ექვემდებარება განახლებას, გადაწყვეტილება მუდმივ თანამდებობაზე დანიშვნის შეუსრულებლობის ან არ-აღდგენის შესახებ, უნდა იქნას მიღებული წინამდებარე დოკუმენტის 1.3-ე პუნქტში გათვალისწინებული დამოუკიდებელი ხელისუფლების ორგანოს მიერ, ან მისი წინადადებით, რეკომენდაციით, შეთანხმებით ან მისი მოსაზრების მიხედვით. წინამდებარე მუხლის 1.4-ე პუნქტში გათვალისწინებული დებულებები გამოიყენება ასევე საცდელ ვადაში მყოფ ინდივიდუალური სუბიექტებისთვის.“

73. ვენეციის კომისიამ ნათლად განაცხადა, რომ „საცდელი ვადების განსაზღვრამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მოსამართლეების დამოუკიდებლობას, ვინაიდან ისინი შეიძლება აღმოჩნდნენ წნეხის ქვეშ, მიიღონ გადაწყვეტილებები განსაკუთრებული გზით. [...] აღნიშნული არ უნდა აიხსნას ისე, თითქოს დროებითი მოსამართლეების დანიშვნის შესაძლებლობა საერთოდ გამოირიცხა. შედარებით ახალი სასამართლო სისტემის მქონე ქვეყნებში, უპირველეს აუცილებლობას წარმოადგენს იმის დადგენა, შეუძლია თუ არა მოსამართლეს მისი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელება აღნიშნულ თანამდებობაზე უვადოდ დანიშვნამდე. თუ საცდელი დანიშვნა მიიჩნევა სავალდებულოდ, „მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნაზე უარის განცხადება ხდება ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით და იგივე პროცედურული უსაფრთხოების ზომები ხორციელდება მოსამართლის თანამდებობიდან გადაყენების დროს.“ ძირითად იდეას წარმოადგენს იმ ფაქტორთა გამორიცხვა, რამაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მოსამართლეების მიუკერძოებლობას: „მიუხედავად შეფასების სისტემის საშუალებით მაღალი სტანდარტების უზრუნველყოფის ღირებული მიზნისა, სრულიად რთულია მოსამართლის დამოუკიდებლობის შეთანხმება შეფასების სისტემასთან. ორი შემთხვევიდან ერთერთის არჩევის აუცილებლობის შემთხვევაში, სასამართლო დამოუკიდებლობას გააჩნია კრიტიკული მნიშვნელობა.“ (იხილეთ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ მოხსენება, 37-ე პუნქტი).

74. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვენეციის კომისია რეკომენდაციას უწევს მოსამართლეებისთვის საცდელი ვადის განსაზღვრასთან დაკავშირებული წინადადების ამოღებას.

უ) საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ხელახლა არჩევა

75. გათავაზობთ 88-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის ბოლო წინადადების ამოღებას, სადაც გათვალისწინებულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე არ შეიძლება

ხელახლა იქნას არჩეული. აღნიშნული საკითხთან დაკავშირებით არსებული წესების ნაკლებობამ შესაძლებელია მიგვიყვანოს დაპირისპირებამდე.

ფ) დაშვება საკონსტიტუციო სასამართლოზე

76. 89-ე მუხლის 1-ლ პუნქტში შეტანილი შესწორებები (ვ² და ვ³ ქვე-პუნქტები) ავრცობენ იმ დაწესებულებათა ჩამონათვალს, რომელთაც უფლება აქვთ მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს. აღნიშნული ითვალისწინებს ადგილობრივი თვით-მმართველობის ერთეულის წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულოს და იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. ეს საკმაოდ მისაღები შემთხვევაა. ვენეციის კომისიისთვის გაუგებარია განსხვავება „მოთხოვნას“ და „წინადადებას“ (რაც აგრეთვე გათვალისწინებულია კონსტიტუციის 89-ე მუხლში).

77. სასურველია განიმარტოს, რომ ადგილობრივი თვით-მმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები მიმართავენ სასამართლოს მხოლოდ იმ ერთეულის ინტერესებთან დაკავშირებით, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ.

78. პირდაპირი წესით არჩეულ მერებს, როგორცაა თბილისის მერი, ენიჭებათ უფლებამოსილება მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს.

ქ) სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება

79. მთავრობა უფლებამოსილია წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტი პარლამენტს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მოხსენებასთან ერთად, რისთვისაც პრეზიდენტის თანხმობა არ არის აუცილებელი. მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა. 93.5-ე მუხლი ითვალისწინებს ბიუჯეტის სავალდებულო შესრულებას, როდესაც პარლამენტი ვერ შეძლებს მის დამტკიცებას. პარლამენტს შეუძლია გამოყოს ახალი ხარჯები და ჩამოჭრას შემოსავლები მხოლოდ და მხოლოდ მთავრობის თანხმობით.

80. მოცემული 93-ე მუხლის მე-2 და მე-6 პუნქტების ამოღების შედეგად, პრეზიდენტს აღარ ექნება უფლება განიხილოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში და გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი, თუ არ მოხდება ბიუჯეტის დამტკიცება.

81. ის წინადადებები, რომლებიც ამყარებენ მთავრობის პოზიციებს და უზრუნველყოფენ საჯარო დაფინანსების მუდმივობას, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებას, სრულიად მისაღებია. უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის როლი ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში საკმაოდ შეზღუდულია. რეალურად, მხოლოდ მთავრობას გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ

საკითხებში (93-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი), პარლამენტს არ შეუძლია შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი (მე-3 პუნქტი) და გაზრდილი საჯარო ხარჯები, შემცირებული შემოსავლები ან დამატებითი ფინანსური ვალდებულებები მიმდინარე წლის ბიუჯეტთან დაკავშირებით საჭიროებენ დამტკიცებას მთავრობის მიერ (მე-6 პუნქტი). უფრო ხელსაყრელი იქნებოდა პარლამენტის მნიშვნელობის გაზრდა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში.

82. პრეზიდენტზე გათვალისწინებული ხარჯების შესამცირებლად პრეზიდენტის თანხმობის საჭიროება (93-ე მუხლის მე-4 პუნქტი) არ შეესაბამება ახალი კონსტიტუციით გათვალისწინებულ საპარლამენტო ფუნქციებს.

დ) ადგილობრივი თვით-მმართველობა

83. ვენეციის კომისიამ უკვე შეაფასა წარდგენილი საკონსტიტუციო დებულებების წინა კრებული, რაც გათვალისწინებული იყო ადგილობრივი თვით-მმართველობის ზოგიერთი დეტალის² დასარეგულირებლად. კონტექსტში, კომისიამ აღნიშნა, რომ „ადგილობრივი თვით-მმართველობა წარმოადგენს თანამედროვე დემოკრატიულობის მნიშვნელოვან ფუნქციას. ვინაიდან ადგილობრივი თვით-მმართველობის მოცულობა და ფორმა განისაზღვრება საერთაშორისო სტანდარტებით, კერძოდ ადგილობრივი თვით-მმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით ევროპული ქარტიით, სახელმწიფოთა შეხედულების მიხედვით არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ზოგიერთ პრინციპს: რომ უნდა განხორციელდეს საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობა, უპირატესობის მიხედვით, იმ ორგანოების მიერ, რომელთაც ყველაზე ახლო ურთიერთობა აქვთ მოქალაქეებთან; რომ უფლებამოსილებების გადაცემას თან ახლავს საკმარისი რესურსების გამოყოფა და რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა უნდა შეიზღუდოს“. ვენეციის კომისიამ გამოიტანა დასკვნა, რომ „აღნიშნული ცვლილებების შედეგად კონსტიტუციის განმტკიცების დონე არ არის საკმარისი. კონსტიტუციის დონეზე უნდა დარეგულირდეს ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში ადგილობრივი თვით-მმართველობის ზემოაღნიშნული ფუნდამენტური პრინციპებს არ ექნებათ საკმარისი დაცვა და საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაუშვებს საკმარისად ცხად კრიტერიუმებს, რათა გადაწყვიტოს კომპეტენციათა განსაზღვრასთან დაკავშირებით წარმოშობილი კონფლიქტები და სხვა სახის დაპირისპირებები სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვით-მმართველობის წარმომადგენლებს შორის“.

84. ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ ორგანული კანონის ცნების ამოღება გააუქმებს გარანტიებს ადგილობრივი თვით-მმართველობებისთვის, ვინაიდან იგი მოახდენს ორგანულ კანონში გათვალისწინებული ადგილობრივ თვით-მმართველობებთან დაკავშირებული პრინციპების ანულირებას მათი მიმდინარე სუვერენიტეტისგან. შესაბამისად ვენეციის კომისიას მიაჩნია, რომ აუცილებელია აღნიშნული პრინციპების - უპირველეს ყოვლისა და ყველაზე მეტად ადგილობრივი თვით-მმართველობების

² იხილეთ CDL-AD(2010)008.

„საკუთარი“ კომპეტენციების - დაცვა კონსტიტუციაში (იხილეთ CDL-AD (2010)008, 31-34 პუნქტები).

85. მე-7 თავის პროექტი ითვალისწინებს ზოგიერთ (თუ არა ყველა) მნიშვნელოვან პრინციპს. მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში ადგილობრივი თვით-მმართველობა წარმოადგენს ძირითად პრინციპს. 101.2-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მოყვანილია ადგილობრივი თვით-მმართველობის ერთეულების დამოუკიდებლობა და ავტონომია.

86. 101.1-ე მუხლის 1-ლ პუნქტის მე-2 წინადადებაში გათვალისწინებული მრავლობითი რიცხვის აღმნიშვნელი ტერმინი „აღმასრულებელი ორგანოები“ (დამატებული მახვილით) შესაძლებელია გახდეს გაუგებრობის მიზეზი: მხოლოდ პირდაპირი ან არაპირდაპირი წესით არჩეული ორგანო შეიძლება იქნას განხილული როგორც „აღმასრულებელი ორგანო“. ეს უკანასკნელი შესაძლებელია წარმოდგენილი იქნას მხოლოდ რიცხვში და დაემატოს ტერმინი „არჩეული“.

87. 101-2 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები სათანადოდ წარმოგვიდგენენ ადგილობრივი თვით-მმართველობების შესახებ (მე-4 მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები) ევროპული ქარტიის მიერ გამოყენებულ „საკუთარ“ და „დელეგირებულ“ უფლებამოსილებებს შორის განსხვავებას. 101-2-ე მუხლის მე-3 პუნქტში ასევე მოყვანილია ადგილობრივი თვით-მმართველობების „უფლებამოსილებათა ზოგადი პირობები“, რომლის მიხედვითაც, როგორც წესი, ადგილობრივი თვით-მმართველობის ორგანოებს გააჩნიათ საკუთარი უფლებამოსილება და დელეგირებული უფლებამოსილებები წარმოადგენენ გამონაკლის შემთხვევებს, რაც აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული კანონით. აღნიშნული ზოგადი პირობა სრულიად მისაღებია.

88. 101-2-ე მუხლის მე-4 პუნქტში გათვალისწინებული უნდა იყოს განსხვავება უფლებამოსილებათა „დელეგირებასა“ და „გადაცემას“ შორის. პირველი კონცეფცია, რომელიც მოყვანილია ECLSG-ს მე-4 მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტებში, გააჩნია მნიშვნელოვანი სამართლებრივი შედეგი: სახელმწიფო უფლებამოსილია მეთვალყურეობა გაუწიოს და გადასცეს დელეგირებული უფლებამოსილებები საკანონმდებლო აქტებისა და რაციონალურობის საფუძველზე, მაშინ ნროდესაც სახელმსიფოს ზედამხედველობა გადაცემულ უფლებამოსილებებზე (რაც ხდება საკუთარი უფლებამოსილება) შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით.

89. შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემა სავალდებულოა არა მხოლოდ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, როგორც ეს გათვალისწინებულია 101-2-ე მუხლის მე-4 პუნქტით, არამედ ასევე უფლებამოსილებათა გადაცემის შემთხვევაშიც.

90. ამასთანავე ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ახალი 89(1)ვ² მუხლი უზრუნველყოფს შესაძლებლობებს ადგილობრივი თვით-მმართველობის ერთეულების წარმომადგენლებისთვის, მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს, რაც საკმაოდ პოზიტიური შემთხვევაა.

ყ) კონსტიტუციის მიმოხილვა

91. ახალი 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანასთან დაკავშირებით წინადადებას მხარი უნდა დაუჭიროს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის 2/3-მა, სამთვიანი ინტერვალით ჩატარებულ ორ თანმიმდევრულ სესიაზე.

92. ვენეციის კომისიის აზრით, აუცილებელია, რომ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა უფრო მყარი გზით განხორციელდეს, ვიდრე ეს ამჟამად ხდება (პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის 2/3-ის ხმა). თუმცა სათანადო წონასწორობა უნდა დამყარდეს საკონსტიტუციო სტაბილურობასა და საკმარის მოქნილობას შორის, რაც უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის ადაპტირებას სამომავლო, ახალ ღონისძიებებთან.

93. მიმდინარე წინადადება უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სტაბილურობის შეზღუდულ სუვერენიტეტს, სამთვიანი პერიოდის შემდეგ ორი თანმიმდევრული კენჭისყრის მოთხოვნით. ეს, ყველა შემთხვევაში, არის წინ გადადგმული ნაბიჯი, რაც მოცემულ ეტაპზე საუკეთესო ვარიანტს წარმოადგენს.

IV. დასკვნები

94. საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანია საკმაოდ ხელისუფლების საპრეზიდენტო სისტემიდან შერეული ტიპის სისტემაზე გადასვლა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იქნება მთავრობის ხელში, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტის წინაშე. პრეზიდენტი დაკარგავს მისი, როგორც ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ლიდერის როლს და დარჩება სახელმწიფოს მუდმივობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუქნციონირების გარანტად. მისი როლი, სავარაუდოდ, წარმოდგენილი იქნება როგორც ნეიტრალური არბიტრის როლი სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის. შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფენ რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯს კარგი მიმართულებით.

95. თუმცა, მთავრობის უფლებამოსილების გავრცობის მიუხედავად, პრეზიდენტი ინარჩუნებს მნიშვნელოვან უფლებებს, კერძოდ საერთაშორისო ურთიერთობების,

შეიარაღებული ძალების და საგანგებო მდგომარეობის სფეროებში. იგი უშუალო ურთიერთობას ამყარებს პარლამენტთან, მთავრობის გვერდის ავლით იმ შემთხვევებში, რომლებიც გავლენას ახდენენ სახელმწიფოს მთლიანობაზე და სახელმწიფო ინსტიტუტების სათანადო ფუნქციონირებაზე. თუმცა არსებობს სხვა ინსტიტუტებთან დაპირისპირებათა წარმოშობის კონკრეტული რისკი, რასაც ხელს უწყობს ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი წესით და მთავრობა შეიძლება იყოს საპარლამენტო უმრავლესობის გამოხატულება იმისგან განსხვავებით, რაც ხელს უწყობს პრეზიდენტის არჩევას, ვინაიდან საპარლამენტო არჩევნები ტარდება ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ, მაშინ როდესაც საპრეზიდენტო არჩევნები იმართება ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ პრეზიდენტი ასრულებს პოლიტიკურ როლს, რაც არ შეესაბამება სახელმწიფოს საკონსტიტუციო წესრიგის მუდმივობისა და მისი ერთიანობის მიუკერძოებელი გარანტიის როლს.

96. აქედან გამომდინარე, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ გარკვეული შესწორებები უნდა შევიდეს საკონსტიტუციო კანონპროექტში, რაც უნდა იქნას განხილული მათ მიღებამდე.

97. ვენეციის კომისია რჩება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისა და საქართველოს სხვა ხელისუფლების ორგანოების განკარგულებაში მათ შემდგომ დახმარებასთან დაკავშირებით.