

სტრასბურგი, 2010 წლის 15 ოქტომბერი

მოსაზრება #543/2009

CDL(2010)028

ორიგინალი ინგლისურ ენაზე

ევროპის კომისია დემოკრატიულობის კანონის გზით  
(ვენეციის კომისია)

საბოლოო დასკვნა

საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ  
საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების  
შეტანასთან დაკავშირებით

დამტკიცებული ვენეციის კომისიის მიერ  
მის 84-ე პლენარულ სესიაზე  
(ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010)

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

I.	შესავალი .....	3
II.	ვენეციის კომისიის წინა დასკვნები საქართველოს კონსტიტუციასთან დაკავშირებით	4
III.	დასკვნის ფარგლები.....	5
IV.	ცვლილებათა პროექტის ანალიზი.....	5
	a) საკუთრების დაცვა.....	5
	b) ორმაგი მოქალაქეობა და საჯარო ფუნქციები.....	6
	c) ორგანულ კანონთა ამოღება.....	7
	d) საპარლამენტო კომისიების დაფუძნება.....	7
	e) მინისტრთა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი.....	8
	f) საპარლამენტო კენჭისყრა.....	8
	g) პარლამენტის რიგგარეშე სხდომები.....	8
	h) პრეზიდენტის იმპიჩმენტი.....	9
	i) საკანონმდებლო ინიციატივა.....	9
	j) კანონთა პრომულგაცია - პრეზიდენტის ვეტო.....	9
	k) რესპუბლიკის პრეზიდენტის როლი.....	9
	l) მოთხოვნები რესპუბლიკის პრეზიდენტობისთვის.....	10
	m) პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა ახალი პრეზიდენტის არჩევისას	11
	n) პრეზიდენტის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა.....	11
	o) რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი.....	11
	p) მთავრობის როლი და ფუნქციები.....	15
	q) მთავრობის ფორმირება.....	16
	r) მთავრობის დათხოვნა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა.....	17
	s) მთავრობის მიმართ უნდობლობის საკითხის აღძვრა.....	17
	t) ნდობის საკითხი.....	19
	u) გუბერნატორთა დანიშვნა.....	19
	v) მოსამართლეთა დანიშვნა.....	19
	w) საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის გადარჩევა.....	21
	x) საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობა.....	21
	y) სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება.....	22
	z) ადგილობრივი თვითმმართველობა.....	23
	aa) კონსტიტუციის გადასინჯვა.....	24
V.	დასკვნა.....	25

## I. 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 თავმჯდომარემ ბ-ნმა ავთანდილ დემეტრაშვილმა მოიწვია ვენეციის კომისია შეთავაზებული ცვლილებების დამუშავებაში დახმარების გასაწევად და, საბოლოო ჯამში, აღნიშნული ცვლილებების შესაფასებლად.
3. ჩამოყალიბდა სამუშაო ჯგუფი ბ-ნი ბართოლეს, დუტიე დე ლამოტის, სორენსენის და ტანჩევის შემადგენლობით. ვენეციის კომისიის მოთხოვნით, ევროსაბჭოს დემოკრატიულ და პოლიტიკურ საქმეთა გენერალურმა დირექციამ ასევე დანიშნა ექსპერტი ადგილობრივი თვითმმართველობის 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 თვითმმართველობის 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. მომხსენებლებს სურთ მადლობა გადაუხადოს გერმანიის

ტექნიკური თანამშრომლობის ჯგუფს იმისთვის, რომ მისცეს მათ კარგი შესაძლებლობა გაემართათ ნაყოფიერი დისკუსიები სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასთან.

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)071)).

8. მოსაზრების წინასწარი პროექტი მომზადდა მომხსენებლების მიერ და გაეგზავნა საქართველოს ხელისუფლებას 2010 წლის 31 ივლისს, რათა ჩართული ყოფილიყო კონსტიტუციის ცვლილებების სახალხო განხილვის პროცესში, რაც დაიწყო სწორედ ივლისში.

9. 2010 წლის 16-17 ივლისს ვენეციის კომისიის დელეგაცია, რომელსაც წარმოადგენდნენ ბატონი სერჟიო ბართოლე და ქალბატონი ანჟელიკა ნუსსბერგერი ბატონ თომას მარკერტთან და ქალბატონ სიმონა გრანატა-მენჯინისთან ერთად, ეწვია თბილისს, რათა შეხვედროდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას, პარლამენტის წარმომადგენლებს, მათ შორის ოპოზიციის წევრებს, არასაპარლამენტო ოპოზიციას და სამოქალაქო საზოგადოებას.

10. ამის შემდეგ მოხდა წინამდებარე მოსაზრების პროექტის გადახედვა და გაეგზავნა საქართველოს ხელისუფლებას 2010 წლის 28 სექტემბერს.

11. 24 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა პირველი მოსმენით მიიღო ცვლილებების პროექტი. პირველ ოქტომბერს, მათ მიიღეს აღნიშნული პროექტი მეორე მოსმენიტაც. მეორე მოსმენით მიღებული ცვლილებათა ტექსტი (CD(2010)110) გამოეგზავნა კომისიას შესამოწმებლად 2 ოქტომბერს.

12. წინამდებარე დასკვნა მიღებულ იქნა ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პრენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010).

## **II. ვენეციის კომისიის წინა მოსაზრებები საქართველოს კონსტიტუციის შესახებ**

13. 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).

### III. წინამდებარე მოსაზრების ფარგლები

14. 2004 წელს ვენეციის კომისიამ გასცა რეკომენდაცია იმის შესახებ, რომ მომხდარიყო საქართველოს კონსტიტუციის გადახედვა, რათა მიღწეული ყოფილიყო უკეთესი თანაფარდობა სახელისუფლებო შტოების, კერძოდ კი მომხდარიყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის ძალაუფლების დაბალანსება. ვრცელი საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესი დაიწყო მხოლოდ 2009 წელს, ხოლო კომისიას კი ეთხოვა დახმარება პროექტის მხოლოდ პირველი თავის შეფასებაში, რომელიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს (მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტის შესახებ - თავი მე-7, ადგილობრივი თვითმმართველობა, CDL-AD(2010)008) და შემდგომ შემოთავაზებულ ცვლილებების, მათ შორის პროექტის იმ ვერსიის შეფასებაში, როგორც ჩამოყალიბდა იგი მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ.

15. ვენეციის კომისიამ დაადასტურა მზადყოფნა, რათა საქართველოს ხელისუფლების მოთხოვნისამებრ, ექსპერტებს შეეფასებინათ ჩვენთვის მოწოდებული ტექსტი.

16. რაც შეეხება საკონსტიტუციო ცვლილებათა სახალხო განხილვის პროცესს, კომისია აღნიშნავს, რომ პროცესს უძღვებოდა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც სათავეში ედგა პარლამენტის თავმჯდომარე და რომელიც შედგებოდა 23 სახალხო შეკრებისგან საქართველოს ტერიტორიაზე, რაც გაგრძელდა თვე-ნახევრის განმავლობაში. ყველა აღნიშნული შეხვედრა გადაიცა რამდენიმე სატელევიზიო არხის ეთერში. რეფორმაც მიეზღვნა ვებ-გვერდიც. ოპოზიციამ და სამოქალაქო საზოგადოებამ განუცხადა ვენეციის კომისიის დელეგაციას თბილისში, რომ ზემოაღნიშნული განხილვა არ იყო საკმარისი, ნაწილობრივ იმიტომ, რომ იგი ჩატარდა ზაფხულში და ნაწილობრივ კი იმიტომ, რომ მნიშვნელოვანი საკითხები არ იყო ჯეროვნად განხილული.

### IV. ცვლილებათა პროექტის ანალიზი

#### ა) საკუთრების დაცვა

17. 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).

18. სიტყვები „სრული და სამართლიანი ანაზღაურება“, რომელიც ცვლის „შესაბამის ანაზღაურებას“, იმსახურებს მოწონებას. ნათელყოფილ უნდა იქნას, რომ მუხლის განმარტება უნდა იყოს ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს იურისდიქციის ფარგლებში. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი ოქმის პირველი მუხლი მიუთითებს „საერთაშორისო სამართლის ძირითად პრინციპებზე“, რომელიც, როგორც წესი, მოითხოვს „დაუყოვნებელ, ადექვატურ და ეფექტურ“ ანაზღაურებას, რომელიც ძირითადად დაკავშირებულია ქონების საბაზრო ღირებულებასთან.

19. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ 2008 წლის საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი უნდა შესწორდეს საკონსტიტუციო კანონის მიღებით (CDL(2008)121 “შესამე 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 გამოირიცხავენ სასამართლო განხილვას) საგანგებო სიტუაციებში“. ვინაიდან წინადადება არ არის შეტანილი აღნიშნული სიტყვების შესწორებასთან დაკავშირებით, კომისია კიდევ ერთხელ გასცემს რეკომენდაციას წინამდებარე დებულების სწორ ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით.

20. 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 საჯარო ფუნქციები

21. 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.

22. 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

23. 2010 წლის მაისს მოწოდებული კონსტიტუციის კანონპროექტის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს კონსტიტუციიდან ტერმინის „ორგანული“ ამოღებას, შესაბამისად მოხდა ამოღება 66-ე მუხლის მეორე პუნქტის, რომლის მიხედვითაც ორგანულ კანონთა მიღება ხდება „პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ“. აღნიშნული ცვლილება არ მიიღო პარლამენტმა. შესაბამისად, ორგანული კანონი ისევ განაგრძობს არსებობას.

24. ვენეციის კომისია მიესალმება მოვლენების ისეთ განვითარებას, რომელიც იცავს მომეტებულ დაცვას ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხებისა, როგორცაა საპარლამენტო კომიტეტთა შემადგებლობა, მოქალაქეობის მიღება, საკუთრების ჩამორთმევა, შეკრების უფლება, სახალხო დამცველი, პოლიტიკური ორგანიზაციების მიერ არჩევნებში მონაწილეობის მიღება, პრეზიდენტის არჩევა, პრეზიდენტის იმუნიტეტი, საკონსტიტუციო სასამართლო, მოსამართლეთა დანიშვნა, ეროვნული ბანკი და ეროვნული უშიშროების საბჭო, ასევე ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები.

#### დ) საპარლამენტო კომისიების ჩამოყალიბება

25. 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ახალი ტექსტი უზრუნველყოფს შესაძლებლობას პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედისთვის (ნაცვლად ერთი მეოთხედისა), ჩამოაყალიბონ საგამოძიებო და სხვა დროებითი საპარლამენტო კომისიები პარლამენტის გადაწყვეტილების თანახმად. პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებამ, რაც აუცილებელია საპარლამენტო კომისიის ჩამოყალიბებისთვის, შესაძლებელია ხელი შეუწყოს მცირე ოპოზიციური პარტიების როლის განმტკიცებას და, შესაბამისად, მისაღებია. მიუხედავად ამისა, ხაზი უნდა გაესვას, რომ

„გადაწყვეტილება“ უმრავლესობისთვის პროცესში თვითნებობის უფლების მინიჭებას, რადგან ეს ძირს გამოუთხრის ოპოზიციის უფლებებს. სხვა შემთხვევაში, ტექსტის ცვლილება იქნებოდა კონტრპროდუქტიული იმ მიზნისა, რაც არის პარლამენტში ოპოზიციის სტატუსის გაძლიერება. პარლამენტის რეგლამენტი არ უნდა იყოს იმგვარი, რომ გაართულოს საპარლამენტო კომისიის შეკმნა, მაშინ, როდესაც შესაბამისი გადაწყვეტილება არის მირებული პარლამენტართა მეხუთედის მიერ.

#### ე) მინისტრთა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი

26. 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. ჯერ კი უნდა შემოწმდეს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასთან მიმართებით. თუ უნდობლობის გამოცხადებისთვის ჩატარებული კენჭისყრა ისეთი ფორმით იქნება განმარტებული, რომ რეალურად შეუძლებელი გახდება პრემიერ-მინისტრის გადაყენება (იხილეთ პარაგრაფი 74 ქვემოთ), მაშინ მისი უფლებამოსილების სფეროს გაზრდა მინისტრების დანიშვნასა და გათავისუფლებაში არ არის გამართლებული.

#### ვ) საპარლამენტო კენჭისყრა

27. მე-60 მუხლის მიმდინარე მე-3 და მე-4 პუნქტები შეიცვლება მხოლოდ ერთი, მე-3 პუნქტით, რომლის მიხედვითაც „პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა იქნება ღია გარდა კონსტიტუციით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევისა“. ერთადერთ არსებით ცვლილებად გვევლინება ის, რომ პარლამენტის გაუსაიდუმლოებელ საქმეთა ოქმები არ გამოქვეყნდება ოფიციალურ გაზეთში.

#### ზ) პარლამენტის რიგგარეშე სესიები

28. 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მართებულად 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.

29. პრეზიდენტის ინიციატივით პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესაძლებლობა გამოირიცხა, რაც იმსახურებს დადებით შეფასებას.

ზ) პრეზიდენტის იმპიჩმენტი

30. 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

31. 67-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი აუქმებს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებას.

32. წინამდებარე ცვლილება იმსახურებს მოწონებას, რამდენადაც იგი არის მეტად შესაფერისი პრეზიდენტის ახალი როლისთვის, რომელიც ახალი კონსტიტუციის მიხედვით უფრო ნეიტრალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტად გვევლინება.

ი) კანონთა პრომულგაცია - პრეზიდენტის ვეტო

33. 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

34. ზოგადად რესპუბლიკის პრეზიდენტის ძალაუფლება შემცირდა. ამავე დროს, პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლება გაიზარდა. საქართველოში იყო გარკვეული ვარაუდი, რომ აღნიშნული ცვლილება მოტივირებული იყო პირადი ძალაუფლების მიზეზით და არა სურვილით, რომ გაუმჯობესებულიყო სახელისუფლებო აპარატი, როგორც ეს უნდა იყოს, და როგორც ამას წინად ხაზი გაუსვა ვენეციის კომისიამ<sup>1</sup>. ეს არ არის ვენეციის კომისიის კომპეტენციაში, რომ განიხილოს ასეთ ცვლილებათა მოტივები. ამ კუთხით, ნებისმიერ შემთხვევაში, კონსტიტუციური რეფორმის განვითარების პროცესში, გაუმართლებელი იქნებოდა კონსტიტუციის პროექტის დაწუნება.

35. 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“. პრეზიდენტი ისევ და ისევ ხალხის მიერ პირდაპირი წესით იქნება არჩეული.

36. 69-ე მუხლი არ ანიჭებს რაიმე დამატებით, ზოგად უფლებამოსილებას პრეზიდენტს (განსაკუთრებით, კონსტიტუციით პრეზიდენტზე მინიჭებული უფლებამოსილებების შეზღუდვების მიზეზით), თუმცა ითვალისწინებს კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტის ახალ როლს.

37. პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში (69-ე მუხლის მე-3 პუნქტის არსებული რედაქციის მიხედვით, იგი არის „უზენაესი წარმომადგენელი“). ვენეციის კომისია აღნიშნულ დებულებას უკეთებს იმგვარ ინტერპრეტაციას, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება შემოიფარგლება სიმბოლურობით. ეს ასპექტი შემდგომში უფრო დეტალურად იქნება განხილული, როდესაც შევეხებით პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს.

ლ) რესპუბლიკის პრეზიდენტად არჩევის მოთხოვნები

38. 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 დანიშნის დღისთვის.

<sup>1</sup> იხილეთ CDL(2010)001, დასკვნა საკონსტიტუციო ცვლილებებზე, პარაგრაფი 145

39. სრულიად გასაგებია კანდიდატისთვის ქვეყანასთან საკმარისი კავშირების მოთხოვნა. ვენეციის კომისიისთვის წარმოდგენილი განმარტების თანახმად, აღნიშნული დებულების ინტერპრეტაცია მოხდება ისე, რომ გამოირიცხონ მხოლოდ ის პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ ჭეშმარიტი კავშირები ქვეყანასთან.

მ) პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა ახალი პრეზიდენტის არჩევნისას

40. წინამდებარე ახალი დებულება ცხადად მიუთითებს იმის შესახებ, რომ წამსვლელი პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება ახლადარჩეულის მიერ თანამდებობის ოფიციალურად დაკავების შემდეგ.

ნ) პრეზიდენტის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა

41. ახალი 72-ე მუხლი წარმოადგენს პრეზიდენტის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკიტხებს სხვა პოზიციებთან მიმართებით, მათ შორის საუბარის პოლიტიკურ პარტიებზე, სამეწარმეო საქმიანობაზე და ნებისმიერ სხვა ხელფასიან თუ ანაზღაურებად საქმიანობაზე. აღნიშნული მიზეზები შეუთავსებლობისთვის, საკვებით გამართლებულია.

ო) რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილება

42. 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.

43. ა) პუნქტის (უცხო ქვეყნებთან მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების ჩათვლით) ხელახალი ფორმულირება კიდევ უფრო პრობლემატური საკითხია. მეორე მოსმენით მიღებული ცვლილებები (პრეზიდენტს ასევე მოუწევს მთავრობის თანხმობის მიღება ელჩებისგან და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლებისგან რწმუნებათა სიგელის მიღებისას) არ აღმოფხვრის შემაშფოთებელ მომენტებს. 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, რომელიც, პირველ რიგში წარმოადგენს 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.

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

45. ვ) პუნქტით (გარკვეულ თანამდებობებზე საპარლამენტო კანდიდატების წარდგენის, მათი დანიშვნისა და დათხოვნის უფლებამოსილება) გათვალისწინებული პრეზიდენტის უფლებამოსილება კვლავ ძალაში რჩება.

46. ვ) პუნქტით გათვალისწინებული 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.

47. ახალი პუნქტი ვ1, რომელიც დაემატა მეორე მოსმენისას, ეხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენას ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს წინაშე, საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ პარტიებთან კონსულტაციის შემდეგ. ვენეციის კომისია უბრუნდება იმ საკითხს, რომ მან განიხილა კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც მოწოდებული იყო და დაასკვნა, რომ საეჭვო იყო რომ შემოთავაზებული წინადადება იყო საქართველოს პრეზიდენტის დისკრეციის ფარგლებში, რამდენადაც იგი არაფრით არ იყო ვალდებული, რომ წარმოადგინა კანდიდატი, რომელიც დიდი ალბათობით მიიღებდა უმაღლესი საბჭოს უმრავლესობის ნდობას<sup>2</sup>. ეს კონკრეტული

<sup>2</sup> CDL-AD(2004)018, პარაგრაფი 25

შენიშვნა, როგორც ჩანს, გამოწვეულია იმით, რომ მიღებული იქნა მხედველობაში საჭიროება პრეზიდენტის მიერ საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ პარტიებთან კონსულტაციისა. ვენეციის კომისიას, ნებისმიერ შემთხვევაში, მიაჩნია, რომ საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების ჩარევის დონე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აღმასრულებელი პირების არჩევის კუთხით არის გადამეტებული.

48. 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).

49. 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.

50. პრეზიდენტი ინარჩუნებს უფლებას დანიშნოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები, დანიშნოს და თანამდებობიდან გაათავისუფლოს უმაღლესი თანამდებობის პირები შეიარაღებული ძალებისა და სხვა სამხედრო სარდლები (73-ე მუხლის მე-4 პუნქტი), თუმცა, მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით.

51. 73.1-ე მუხლი ახალია. ის ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე, რაც განსაზღვრავს როგორც პრეზიდენტის, ასევე მთავრობის პასუხისმგებლობებს (73.1-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). მინისტრთა კონტრასიგნაცია არ არის აუცილებელი აღნიშნული აქტის ცალკეულ მინისტრთა ფუნქციებთან დაკავშირების შემთხვევაშიც კი.

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

53. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია არ არის აუცილებელი საომარი მდგომარეობის საფუძველზე გაცემულ კანონებთან (73-ე მუხლის 1-

ლი პუნქტი) და სამართლებრივი აქტების გრძელ ჩამონათვალთან დაკავშირებით (73.1-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). ცვლილებების წინა რედაქციების მიხედვით, ბევრ კონტრსიგნაციისგან გათავისუფლებულ აქტს, სავარაუდოდ, გააჩნდა მთავრობის საქმიანობაში ჩარევის პოტენციალი და აძლევდა პრეზიდენტს საშუალებას დაემყარებინა პირდაპირი კავშირი პარლამენტთან, აუვლიდა რა გვერდს მთავრობას იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც ეხებოდა სახელმწიფოს მთლიანობას და კონსტიტუციური ინსტიტუტების სწორად ფუნქციონირებას, რაც შეიძლებოდა გამხდარიყო კონფლიქტის მიზეზი სახელმწიფოს უზენაეს ორგანოებს შორის და რაც არ შეესაბამებოდა სახელმწიფოს კონსტიტუციური მართლწესრიგისა და მისი მთლიანობის მიუკერძოებელ გარანტორს.

54. მომხსენებლების მიერ მომზადებულ წინა დასკვნაში<sup>3</sup> ხაზი გაესვა ზუსტი სამართლებრივი საფუძველი, რის გამოც მოხდა გარკვეულ შემთხვევათა გამორიცხვა კონტრსიგნაციისგან არ არის ნათელი ყველა შემთხვევასთან მიმართებით, რაც არის ჩამოყალიბებული 73.1 მუხლის მე-3 პუნქტში და, აქედან გამომდინარე, რეკომენდირებულია რამდენიმე მათგანის ამოღება აღნიშნული ჩამონათვლიდან.

55. ვენეციის კომისია მოხარულია, რომ საქართველოს პარლამენტი დაეთანხმა და გაითვალისწინა რამდენიმე რეკომენდაცია და მართლაც ამოიღო კონტრსიგნაციის რამდენიმე გამონაკლისი, როგორცაა:

- ხელმოწერა საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებზე და მათი წარდგენა პარლამენტის წინაშე კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში;
- სამხედრო ხელმძღვანელობის დანიშვნა.

56. მხოლოდ სამი პრობლემატური სახის აქტი რჩება კონტრსიგნაციისგან გათავისუფლებული:

- ლ) ქვეპუნქტი - მოქალაქეობის მიცემა და შეწყვეტა: მოქალაქეობის საკითხებთან დაკავშირებით პრეზიდენტის უფლებამოსილება ძალზედ მრავლისმომცველია (იხილეთ ზემოთ მე-19 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;

<sup>3</sup> CDL(2010)062, პარაგრაფი 51

- პ) ქვეპუნქტი - საომარი ან სამხედრო მდგომარეობის გამოცხადება ან გაუქმება: აღნიშნული შეიძლება იყოს გამართლებული მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც არ არის შესაბამისი ან ხელმისაწვდომი კავშირი, კომუნიკაცია ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს თუ თანამდებობის პირებს შორის.

57. 73-ე მუხლის მე-6 პუნქტში შეტანილი ცვლილების მიხედვით, პრეზიდენტი ახორციელებს მხოლოდ „კონსტიტუციით“ და არა „კანონით“ განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. აღნიშნული ცვლილება მისასალმებელია.

58. მომხსენებელთა წინა რეკომენდაციების მიხედვით, პრეზიდენტის კარგავს უფლებას თავისი ინიციატივით ჩაატაროს რეფერენდუმი.

#### ნ) მთავრობის როლის და ფუნქციები

59. 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.

60. 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).

61. 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).

62. 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.

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

64. 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

65. მე-80 მუხლი ითვალისწინებს საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მთავრობის ფორმირების წესს. პრეზიდენტი წამოაყენებს საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური ჯგუფის („საარჩევნო სუბიექტი“, რომელიც საქართველოს ხელისუფლების მიერ მოწოდებული განმარტების თანახმად ნიშნავს პოლიტიკურ ჯგუფს ან ამომრჩეველთა სიას) მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შვიდი დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას და პროგრამას ნდობის მისაღებად.

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

67. 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.

68. 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.

69. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ეს პროცედურა არის გაუმჯობესებული ვერსია წინა წინადადებასთან შედარებით, რომლის წარდგენაც მოხდა მაისში; კერძოდ, ვადები შემცირდა და მეტად დაკონკრეტდა, რაც უკვე წარმოადგენს წინ გადადგმულ ნაბიჯს, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ისინი მაინც საკმაოდ ხანგრძლივია.

70. ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ გაუგებარია რატომ არის შესაძლებელი ერთი და იმავე კანდიდატისთვის, თუნდაც მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობისთვის ორჯერ კენჭისყრა. უფრო სასურველი იქნებოდა და ნაკლებ დროს მოითხოვდა, და ასევე მნიშვნელოვნად განამტკიცებდა პოლიტიკურ სტაბილურობას, რომ მიგვეცა მეორე შანსი იმ კანდიდატისთვის, რომელიც წამოაყენა პარლამენტართა ორმა მეხუთედში. ეს იქნებოდა გამოსავალი, რომელსაც ალტერნატიულად მესამე ადგილი მიენიჭებოდა პრობლემის გადაწყვეტის ვარიანტთა შორის. მიმდინარე პროექტი იწვევს მოლაპარაკებების არაჯეროვნად გახანგრძლივების საფრთხეს - რაც ითვალისწინებს გაუმჭვირვალე საკითხებსაც - პოლიტიკურ პარტიებს შორის<sup>4</sup>.

71. 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

72. 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“. შემდეგ პროცედურა არის ისეთივე, როგორცაა მთავრობის ფორმირება და, შესაბამისად, იწვევს იმავე შენიშვნებს.

#### ჟ) მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი

<sup>4</sup> 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)

73. 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 შემადგენლობის ნახევარზე მეტი იღებს გადაწყვეტილებას უნდობლობის საკითხის კენჭისყრაზე დასმასთან დაკავშირებით. აღნიშნული საკითხის უარყოფის შემთხვევაში, დაუშვებელია მისი წარდგენა პარლამენტის იგივე წევრთა მიერ ექვსი თვის განმავლობაში.

74. საკითხის მიღების შემთხვევაში, იწყება ხანგრძლივი და რთული პროცედურა.

75. ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების 20 და 25 დღეებს შორის პერიოდში, პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს მისი სიითი შემადგენლობის ორი მეხუთედით პრეზიდენტის წინაშე პრემიერ-მინისტრობის ერთი (ან ორი) ახალი კანდიდატის წარდგენას, რომელსაც დაასახელებს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის სულ მცირე ორი მეხუთედი.

76. 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. თუ კანდიდატურა არ არის წარდგენილი პარლამენტის მიერ, პროცედურა ითვლება მიტოვებულად.

77. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი უარს განაცხადებს კანდიდატის დანიშვნაზე, პარლამენტი უფლებამოსილია კანდიდატურის წარდგენიდან არაუადრეს 20 და არაუგვიანეს 25 დღისა, სულ მცირე სამი მეხუთედით კენჭი უყაროს იმავე კანდიდატ(ებ)ის წარდგენას, რა შემთხვევაშიც პრეზიდენტი ვალდებულია დანიშნოს მისი (ან ორი კანდიდატის შემთხვევაში, ერთერთი მათგანის) კანდიდატურა და, შესაბამისად, მოხდება მთავრობის ჩამოყალიბება მე-80 მუხლის შესაბამისად.

78. პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები.

76. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებული წესები თავიდან უნდა იყოს განხილული და გადახედილი. იქ როგორც ჩანს არ არის არანაირი საჭიროება ინიციატივის კენჭისყრისა, რომ დაწყებული იყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა; უნდა იყოს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა. მოთხოვნა, რომელსაც აწესებს 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (მეორე შეთავაზება პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატისა ხმათა სამი მეხუთედით) არ ჯდება უფლებამოსილებათა განაწილების ზოგად გეგმაში. არ არის ლოგიკური

მოითხოვო პარლამენტის წევრთა ორი-მეხუთედის მხარდაჭერა პრემიერ-მინისტრისთვის, არამედ მოითხოვო ხმათა სამი-მეხუთედი იმისთვის, რომ დაძლიო პრეზიდენტის ვეტო, რომელიც არის დადებული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაზე. ეს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა იყოს ახალი სისტემის ქვაკუთხედი.

80. ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ მეორე მოსმენის შედეგად მხოლოდ ერთი გაუმჯობესება მოხდა: პროცედურის ვადა შემცირდა, რაც არის დადებითი, თუმცა არასაკმარისი მოვლენა.

#### რ) ნდობის საკითხი

81. 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.

82. 81.1-ე მუხლის ახალი 1-ლი პუნქტის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს წამოაყენოს საკითხი კანონპროექტისთვის ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით. ეს შეესაბამება მმართველობის შერეულ სისტემას, რომელიც არჩეულ იქნა აღნიშნული რეფორმისთვის.

83. პარლამენტის უარი მთავრობისთვის ნდობის განცხადებასთან დაკავშირებით ხელს უწყობს 81-ე მუხლში გათვალისწინებული კონსტრუქციული ნდობის გამოცხადების პროცედურის დაწყებას. წინამდებარე კონტექსტში, პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლები, ეჩეხება რა დაშლის საფრთხეს, შეიძლება დადგეს კითხვის ნიშნის ქვეშ.

#### ს) სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის დანიშვნა

84. სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობა, რაც არის პოზიტიური ცვლილება.

#### ტ) მოსამართლეთა დანიშვნა

85. 86-ე პარაგრაფის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ (საპენსიო ასაკამდე) დანიშვნას, რაც მისაღებია. მართლაც, ვენეციის კომისია ეთანხმება მოსამართლეების თანამდებობაზე დარჩენას საპენსიო ასაკამდე<sup>5</sup>.

86. ჯერჯერობით, ეს როგორც ჩანს არ მუშაობს, ყოველ შემთხვევაში, არაორაზროვნად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა მიმართებით, რომლებიც, კონსტიტუციის 90-ე მუხლის თანახმად კვლავაც აირჩევიან „არანაკლებ 10 წლის ვადით“. მაშინ როდესაც, როგორც წესი, მისაღებია საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნა შეზღუდული ვადებით, ეს არ არის მისაღები უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა მიმართებით. შესაბამისად, ვენეციის კომისია იძლევა რეკომენდაციას, რათა გაიზარდოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის ვადა სამუდამოდ არჩევამდე და არაორაზროვნად.

87. ამ კონტექსტში ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მოთხოვნა იმის შესახებ, რომ უზენაესი სასამართლოს ყველა მოსამართლე უნდა იყოს წამოყენებული პრეზიდენტის მიერ, არ არის ის ეფექტური მექანიზმი, რომელიც მოგვცემს მათი დამოუკიდებლობის გარანტიას. უკეთესი იქნებოდა, თუ მოსამართლეთა კანდიდატურის წამოყენების უფლებამოსილება გადაეცემოდა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს.

88. 86-ე მუხლის მეორე პუნქტი წარმოადგენს გამოსაცდელ ვადას, რომელიც „არ უნდა აღემატებოდეს 3 წელს“. ეს წინადადება არის პრობლემატური.

89. 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.“*

<sup>5</sup> (იხილეთ CDL-AD (2010)004, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ მოხსენება - ნაწილი I, მოსამართლეები, 35-ე პუნქტი).

90. ვენეციის კომისიამ ნათლად განაცხადა, რომ „საცდელი ვადების განსაზღვრამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მოსამართლეების დამოუკიდებლობას, ვინაიდან ისინი შეიძლება აღმოჩნდნენ წინების 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 უდიდესი მნიშვნელობა.“

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

უ) საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ხელახლა არჩევა

92. გათვალისწინებულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე არ შეიძლება ხელახლა იქნას არჩეული. აღნიშნული საკითხთან დაკავშირებით არსებული წესების ნაკლებობამ შესაძლებელია მიგვიყვანოს დაპირისპირებამდე.

ფ) დაშვება საკონსტიტუციო სასამართლოზე

93. 89-ე მუხლის 1-ლ პუნქტში შეტანილი შესწორებები (ვ<sup>2</sup> და ვ<sup>3</sup> 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).

<sup>6</sup> CDL-AD(2010)004 სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის შესახებ მოხსენება, 37-ე პუნქტი

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

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

ქ) სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება

96. მთავრობა უფლებამოსილია წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტი პარლამენტს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მოხსენებასთან ერთად, რისთვისაც პრეზიდენტის თანხმობა არ არის აუცილებელი. მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შესაძლებელია 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.

97. 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 მის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცება.

98. 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 ძალიან 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.

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

დ) ადგილობრივი თვით-მმართველობა

100. ვენეციის კომისიამ უკვე შეაფასა წარდგენილი საკონსტიტუციო დებულებების წინა კრებული, რაც გათვალისწინებული იყო ადგილობრივი თვით-მმართველობის ზოგიერთი დეტალის<sup>7</sup> 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“.

101. 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.

102. 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“.

<sup>7</sup> იხილეთ CDL-AD(2010)008

103. 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.

104. 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 სახელმწიფოს ზედამხედველობა *გადაცემულ* უფლებამოსილებებზე (რაც ხდება *საკუთარი* უფლებამოსილება) შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით.

105. 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.

106. ამასთანავე ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ახალი 89(1)ვ<sup>2</sup> მუხლი უზრუნველყოფს შესაძლებლობებს ადგილობრივი თვით-მმართველობის ერთეულების წარმომადგენლებისთვის, მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს, რაც საკმაოდ პოზიტიური შემთხვევაა.

#### ყ) კონსტიტუციის გადასინჯვა

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

108. 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.

109. 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.

## V. დასკვნები

110. 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 ფუნქციონირების გარანტად. მისი როლი წარმოდგენილი იქნება როგორც ნეიტრალური არბიტრის როლი სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის. შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფენ რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯს კარგი მიმართულებით, რასაც მიესალმება ვენეციის კომისია.

111. კომისიას, მიუხედავად ყვეფრისა, მიაჩნია, რომ სასურველი იქნებოდა პარლამენტის უფლებამოსილებათა გაძლიერება. ამ მიმართებით, მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებული დებულებები და განსაკუთრებით კი უნდობლობის საკითხი, ასევე ის დანაწესები, რაც ეხება პარლამენტის უფლებებს საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, უნდა გადაიხედოს.

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