

## სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის საბარაო ურთიერთობათა სფეროში საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციისა და „გარდამავალი პერიოდის“ კვლადკვალ

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია საქართველოს ისტორიის ფასდაუდებელი მონაპოვარია, იგი ხაზს უსვამს ქვეყნის ისტორიულ სწრაფვას დემოკრატიის, ევროპული ღირებულებებისა და დამოუკიდებლობისკენ. აღნიშნული პერიოდიდან მოყოლებული ქვეყნის ისტორიის ე.წ. გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში, ქვეყნის ძირითად კანონში, კონსტიტუციაში სხვადასხვა წელს განსხვავებულად ყალიბდებოდა საგარეო ურთიერთობათა სფერო და საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელი სახელმწიფოს მეთაურების რანგში მოაზრებული სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები. ქვეყანაში იმ პერიოდში არსებული მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, სახელმწიფო მეთაურის როლს, სხვადასხვა დროს განსხვავებულად ირგებდნენ ქვეყნის პირველი პირები. შესაბამისად, განსხვავდებოდა მათ მიერ საგარეო ურთიერთობათა სფეროში ქვეყნის წარმომადგენლობის ფარგლები და უფლებამოსილებები. წინამდებარე ნაშრომში განხილული იქნება სახელმწიფოს მეთაურის და მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი საგარეო ურთიერთობათა სფეროში საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის და ე.წ. „გარდამავალი პერიოდის“ კონსტიტუციების მიხედვით.

**საკვანძო სიტყვები:** საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, გარდამავალი პერიოდი, სახელმწიფოს მეთაური, საგარეო ურთიერთობათა სფერო.

### 1. შესავალი

„საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიღება არა მხოლოდ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის ძირითადი კანონის არსებობისათვის, არამედ საქართველოს დემოკრატიული არჩევანის გასაცხადებლად იყო აუცილებელი ევროპისა და ცივილიზებული მსოფლიოსთვის.“<sup>1</sup> შეიძლება ითქვას, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია წარმოადგენს გარკვეულ სიმბოლოს იმდროინდელი საქართველოს მისწრაფებებისა ერთიანი, დემოკრატიული და დამოუკიდებელი ქვეყნის ჩამოყალიბებისაკენ. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანა საუკუნეზე მეტი ხნის განმავლობაში რუსეთის იმპერიის ქვეშ იმყოფებოდა, კონსტიტუციის ავტორებმა მოახერხეს და შექმნეს სამართლებრივი აქტი, რომელიც თავისი ინდივიდუალურობითა და თანმიმდევრულობით გამოირჩეოდა პირველი მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდის კონსტიტუციებს შორის.<sup>2</sup>

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 10.

<sup>2</sup> პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოც., ბათუმი, 2013, 3-4.

„ქართული კონსტიტუციური აზროვნების ევოლუცია უშუალოდ დაკავშირებულია იმ გარემოებასთან, რომ ჩვენი ქვეყნის ისტორია არსებითად დამოუკიდებლობის მოპოვების ან მისი შენარჩუნებისთვის ბრძოლის ისტორიაა. თუ გავანალიზებთ ამ ისტორიას, ნათელი ხდება, რომ ქართველი ერის წარსულში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა ეროვნული, სამართლებრივი და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს.“<sup>3</sup>

1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით“, საქართველომ, როგორც დამოუკიდებელმა ქვეყანამ დაიწყო ახალი სიცოცხლე და მიიღო პირველი აქტი კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში და პოლიტიკური წყობილების ფორმად დემოკრატიული რესპუბლიკა აირჩია. „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის უმთავრესი ფასეულობა მსოფლიოს წინაშე ქართველი ერის საუკუნოვანი ოცნების გზავნილია.“<sup>4</sup> დამოუკიდებლობის აქტის მიხედვით, საქართველო დამოუკიდებელი, სრულუფლებიან დემოკრატიულ რესპუბლიკად ჩამოყალიბდა. ასევე გაცხადდა საქართველოს სამშვიდობო მიზანსწრაფვა მუდმივი ნეიტრალიტეტისა და ყველა სახელმწიფოსთან კეთილმეზობლური ურთიერთობის პრინციპების აღიარებით და რაც მთავარია, მოხდა სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეთა უფლებების თანასწორად უზრუნველყოფის ვალდებულებების აღიარება<sup>5</sup>. „შემდეგი ნაბიჯი უკვე საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალს დაფუძნებული კრების მიერ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის – საქართველოს კონსტიტუციის მიღება იყო, რომელმაც საპარლამენტო მმართველობაზე ორიენტირებული რესპუბლიკის მოდელით გახსნა ქართული კონსტიტუციონალიზმის ფურცელი.“<sup>6</sup>

რესპუბლიკის ხელისუფლების უპირველესი მიზანი იყო სამხრეთ კავკასიაში სამაგალითო დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნა. კარლ კაუცკი, გამოჩენილი ევროპელი პოლიტიკოსი, როდესაც საუბრობდა ქართველი სოციალ-დემოკრატების მიერ დაწყებულ წარმატებულ პოლიტიკურ, იურიდიულ და ეკონომიკურ რეფორმებზე, აღნიშნავდა, რომ 1918-1920 წლების საქართველოს დემოკრატიული გზა ძირეულად განსხვავდებოდა ბოლშევიკური გზისგან, რომელიც შედგებოდა დიქტატურისა და ტირანიისაგან.<sup>7</sup>

ე.ნ. „გარდამავალი პერიოდის“ საქართველოში, 1990-1995 წლებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის სხვადასხვა ფორმა იყო გამოყენებული, მაგრამ ზოგში ხელისუფლების დანაწილება მხოლოდ დეკლარაციის დონეზე არსებობდა (ზვიად გამსახურდიას დროინდელი ხელისუფლება, ფორმალურად აღდგენილი 1921 წლის კონსტი-

<sup>3</sup> კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 166. იხ. ციტირება: რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 18.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იქვე, 166-167.

<sup>6</sup> იქვე, 167. იხ. ციტირება: მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, ნიგნი პირველი, თბ., 2009, 95.

<sup>7</sup> Papuashvili G., A Retrospective on the 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia, Vol. 13, Issue 1, 2012; Kautsky K., Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic-Impressions and Observations, Chapter IX, Stenning H. J. (Trans.), International Bookshops Limited, London, 1921, <<http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch05.htm>> [17.02.2022].

ტუციის მოქმედების ხანმოკლე პერიოდში), ზოგში საერთოდ არ არსებობდა (სამხედრო საბჭო, სახელმწიფო საბჭო), ხოლო „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის საფუძველზე შექმნილ მმართველობის მოდელში, ხელისუფლების დანაწილების ნაცვლად, ერთი პირი ერთდროულად საკანონმდებლო ხელისუფლებასაც ფლობდა (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე იყო) და როგორც სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც აკონტროლებდა.<sup>8</sup>

შესაბამისად, საინტერესოა საქართველოს ისტორიის ზემოაღნიშნულ პერიოდებში როგორ იყო გადანაწილებული საგარეო ურთიერთობათა სფეროში ქვეყნის პირველი პირების უფლებამოსილებები. როგორც აღინიშნა, 1921 წლის კონსტიტუცია იმ დროისთვის საკონსტიტუციო სამართლებრივ სივრცეში დემოკრატიული ფასეულობების გათვალისწინებით დემოკრატიისაკენ და ცივილიზებული სამყაროსაკენ სწრაფვის მყარ მტკიცებულებას წარმოადგენდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე ნაშრომში შემოთავაზებული იქნება, 1921 წლის და ე.წ. გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციების მიხედვით, უფლებამოსილებების გადანაწილების ანალიზი და სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსი საგარეო ურთიერთობათა სფეროში. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი კი როგორც 1921 წლის, ასევე შემდგომი პერიოდის კონსტიტუციების მიხედვით, განსხვავებული ფორმით იყო ჩამოყალიბებული.

## **2. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, მისი როლი და მნიშვნელობა საერთაშორისო ასპარეზზე**

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციამ<sup>9</sup> მხოლოდ ოთხი დღე იმოქმედა, იმავე წლის 25 თებერვალს მოხდა საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსია. მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუცია წარმოადგენდა სახელმწიფოს ძირითადი კანონის კლასიკურ ნიმუშს და მისი შედგენისას გათვალისწინებული იყო მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებების ნაწილში.<sup>10</sup>

უპირველესი თავისებურება, რითაც ხასიათდება 1921 წლის კონსტიტუცია მთლიანობაში და კონკრეტულად, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებითაც, არის ის გარემოება, რომ ძირითადი კანონის ავტორები გარკვეულწილად უარყოფდნენ ხელისუფლების დანაწილების ფუძემდებლურ პრინციპს. ამის მიზეზად ისინი აცხადებდნენ, რომ „ხელისუფლების გადანაწილება ... დაარღვევდა სახელმწიფოს ერთიანობას. ეს იქნებოდა მუდამ ბრძოლა სხვადასხვა სახელმწიფო ხელისუფლებათა შორის.“<sup>11</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში არ ამოქმედებულა, იგი არაერთი მნიშვნელოვანი სიახლის დამკვიდრებას ისახავდა მიზ-

<sup>8</sup> დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2010, 190.

<sup>9</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 21/02/1921, დოკუმენტის მიმღები საქართველოს დამფუძნებელი კრება, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4801430?publication=0>> [17.02.2022].

<sup>10</sup> კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 167.

<sup>11</sup> იქვე, 173. იხ. ციტირება: მაცაბერიძე მ., დემოკრატიული რესპუბლიკის კონცეფცია საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, თბ., 2009, 14.

ნად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. კონსტიტუცია სახელმწიფო წყობის მუდმივი და უცვლელი ფორმის სახით დემოკრატიულ რესპუბლიკას აღიარებდა, ასევე ამკვიდრებდა არაერთ ისეთ პროგრესულ იდეას და ნორმას, როგორცაა საყოველთაო საარჩევნო უფლება, სიტყვის თავისუფლება, სიკვდილით დასჯის გაუქმება და ა.შ.<sup>12</sup>

„ქართული კანონმდებლების მიერ 1921 წელს მიღებული კონსტიტუცია უდაოდ შეიძლება ჩაითვალოს თავის დროზე მსოფლიოში ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებულ ერთ-ერთ ყველაზე მონინავე და სრულყოფილ უმაღლეს საკანონმდებლო აქტად, რომელიც ასახავს ყველაზე მონინავე სამართლებრივ და პოლიტიკურ დისკურსს და ტენდენციებს, რომლებიც იმ დროს დასავლეთ ევროპის ქვეყნებსა თუ აშშ-ში მიმდინარეობდა.“<sup>13</sup> გერმანიის საგარეო საქმეთა ყოფილი ფედერალური მინისტრის, ჰანს დიტრიხ გენშერის სიტყვებით: „იმ დროს ის [საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია] იზიარებდა ისეთ ფასეულობებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და კანონის უზენაესობა, რომლებსაც თანამედროვე ევროპა ეფუძნება.“<sup>14</sup>

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ არ ითვალისწინებდა სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობას, რომლის მოვალეობებსაც გარკვეული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე<sup>15</sup>. „ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში.“<sup>16</sup>

შესაბამისად, პირველი ქართული კონსტიტუციის როლი სახელმწიფოებრივი მემკვიდრეობის შენარჩუნების პროცესში არის განუზომელი და ფასდაუდებელი, რამაც დღეს მოქმედი 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პრეამბულაშიც პოვა ასახვა: „ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი.. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით ღვთისა და ქვეყნის წინაშე ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას.“<sup>17</sup>

<sup>12</sup> *კვერენჩილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 178. იხ. ციტირება: *პაპუაშვილი გ.*, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, 4.

<sup>13</sup> *Papushvili G.*, A Retrospective on the 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia, Vol. 13, Issue 1, 2012; *Genscher D. H.*, Introduction to Wolfgang Gaul, Adoption and Elaboration of the Constitution in Georgia (1993-1995), 9, IRIS Georgia 2002.

<sup>14</sup> იქვე.

<sup>15</sup> *ხეცურიანი ჯ.*, სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბ., 2011, 36. იხ. ციტირება: *ცნობილაძე პ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2004, 104.

<sup>16</sup> *კვერენჩილაძე გ.*, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 352. იხ. ციტირება: *ცნობილაძე პ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2004, 396.

<sup>17</sup> *კვერენჩილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 179.

## 2.1. სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი

1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული საპარლამენტო მმართველობის მოდელი, იმ პერიოდისათვის პოპულარულ, ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს შეიძლება მივაკუთვნოთ, თუმცა მრავალი თავისებურებების გათვალისწინებით.<sup>18</sup> კერძოდ, „ვერ ვიტყვიტ რომ კონსტიტუციით თანაბრად იყო დაბალანსებული ხელისუფლების სამივე შტო, რადგან მის კონსტრუქციაში არ იყო ჩადებული პარლამენტზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პირიქით პარლამენტის აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზემოქმედების სრულყოფილი მექანიზმები.“<sup>19</sup> მნიშვნელოვანი გარემოებაა აგრეთვე ის ფაქტი, რომ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა პრეზიდენტის ინსტიტუტს, რაც განასხვავებს 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მმართველობის მოდელს კლასიკური საპარლამენტო მმართველობის ფორმისგან, შესაბამისად, „მმართველობის სისტემის თავისებურებათა შორის, რაც განასხვავებდა მას იმ დროს სხვა საპარლამენტო სისტემებისაგან, შეიძლება ჩაითვალოს აგრეთვე პრეზიდენტის (ან მონარქის, კონსტიტუციური მონარქიის შემთხვევაში) ნეიტრალური ინსტიტუტის არარსებობა; მთავრობის მხოლოდ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დანესება და ა.შ.“<sup>20</sup>

გამომდინარე იქიდან, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკის ლიდერები უფრო ხოლოდნენ ძალაუფლების ერთი პირის ან პირთა ჯგუფის ხელში თავმოყრას, მმართველობის მოდელზე მსჯელობისას, არჩევანი მკვეთრად საპარლამენტო რესპუბლიკის სასარგებლოდ გაკეთდა, რის საფუძველზეც, მთლიანად გამოირიცხა სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის არსებობა.<sup>21</sup> „კონსტიტუციამ უარი თქვა რესპუბლიკური მოდელის ისეთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტზე, როგორც არის არჩევითი სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი.“<sup>22</sup> „ჩვენ გვინდა რესპუბლიკა უპრეზიდენტო“ – დაასკვნის რაჟდენ არსენიძე პრეზიდენტის ინსტიტუტის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების ანალიზის შედეგად და მას მუშათა კლასისთვის, დემოკრატიული საზოგადოებისათვის მიუღებელ ინსტიტუტად მოიაზრებს.<sup>23</sup> „როგორც ჩანს, სოციალ-დემოკრატთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ერთპიროვნული მმართველობის საფრთხეების გათვალისწინებით და მმართველობის შვეიცარიული მოდელის გავლენით მხარს უჭერდა უპრეზიდენტო რესპუბლიკის დამკვიდრებას.“<sup>24</sup>

პრეზიდენტის საკითხის ირგვლივ კონცეპტუალური ხედვა ჩამოყალიბდა შემდეგი ორი მიმართულებით, კერძოდ, ეროვნულ დემოკრატები ემხრობოდნენ, ხოლო სოციალ-დემოკრატები ეწინააღმდეგებოდნენ მას (თუმცა სოციალ-დემოკრატებში პრეზიდენტის

<sup>18</sup> პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოც., ბათუმი, 2013, 20.

<sup>19</sup> იქვე.

<sup>20</sup> იქვე.

<sup>21</sup> დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 14.

<sup>22</sup> გონაშვილი ვ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 113.

<sup>23</sup> არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, გეგენაფა დ. (რედ.), მეორე გამოც., თბ., 2014, 18.

<sup>24</sup> გონაშვილი ვ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 113.

თანამდებობას მომხრეები გამოუჩნდნენ ნოე ჟორდანიას და პავლე საყვარელიძის სახით). ეროვნულ-დემოკრატიების აზრით, პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება გამოიწვევდა ძალაუფლების გამიჯვნას, ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთჩაურევლობის პრინციპის განხორციელებას, ვინაიდან საპარლამენტო მმართველობა პრეზიდენტთან ერთად იყო ძლიერი ხელისუფლების არსებობის გარანტი.<sup>25</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ საპარლამენტო სისტემაში, დიდია ცდუნება, რომ სახელმწიფოს მეთაური შეიჭრას მთავრობის, კაბინეტის კომპეტენციაში, როდესაც პრეზიდენტს წარსულში პოლიტიკური კარიერა ჰქონდა. შესაბამისად, ამ რისკის შესამცირებლად, პრეზიდენტის არჩევა არ ხდება პირდაპირი წესით და საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტს, როგორც წესი, ირჩევს პარლამენტი<sup>26</sup>. „საპარლამენტო სისტემები ვალდებულები არიან, თავიანთი დაარსებით გაამყარონ ამ სისტემის ფუნდამენტური პრინციპი, რომ პარლამენტი სუვერენულია.“<sup>27</sup>

## 2.2. საქართველოს მთავრობის სტატუსი და უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობების სფეროში

დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის, რომელიც მმართველობის ფორმად საპარლამენტო რესპუბლიკას აფუძნებდა, მთავრობის ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხი იყო.<sup>28</sup> 1921 წლის კონსტიტუციაში, აღმასრულებელი ხელისუფლება ეფუძნებოდა „მთავრობის პასუხისმგებლობისა და მორჩილების პრინციპს“, რაც საპარლამენტო სისტემისათვის არის დამახასიათებელი და რაც შვეიცარიულ დემოკრატიასთან ყველაზე მიახლოებული სისტემიდან იყო გადმოღებული.<sup>29</sup> უმაღლესი ხელისუფლება – რესპუბლიკის მთავრობა წარმოადგენდა კოლეგიას, რომელიც პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე.<sup>30</sup> მთავრობის თავმჯდომარე ერთი წლის ვადით აირჩეოდა, ხოლო მისი არჩევა შეიძლებოდა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. მთავრობის დანარჩენ წევრებს, მინისტრებს კი პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე მოქალაქეთაგან, გარესაპარლამენტო გზით, ნიშნავდა მთავრობის თავმჯდომარე.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., ცერცვაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2013, 59-60.

<sup>26</sup> Lijphart A., Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, 2<sup>nd</sup> ed., Yale University Press, New Haven and London, 2012, 128.

<sup>27</sup> Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, 2<sup>nd</sup> ed., New York, 1997, 101.

<sup>28</sup> კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 168.

<sup>29</sup> იქვე, 169-170. იხ. ციტირება: მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996, 82.

<sup>30</sup> პაპაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოც., ბათუმი, 2013, 23-24.

<sup>31</sup> კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 170.

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის მეთაური იყო თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევდა პარლამენტი და რომელიც ამავე დროს ითავსებდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლის პოზიციას.<sup>32</sup> აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეძღვნებოდა კონსტიტუციის მე-5 თავი, რომლის 70-ე მუხლში განსაზღვრული იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობათა სფეროში. კერძოდ, მთავრობის თავმჯდომარე იყო რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენელი, იგი ნიშნავდა ელჩებს სხვა სახელმწიფოებში და უცხოეთის ელჩები წარმოიგზავნებოდნენ მასთან, ხოლო 72-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის საერთო უფლებასა და მოვალეობას შეადგენდა რესპუბლიკის საგარეო ინტერესების დაცვა. 73-ე მუხლის მიხედვით, რესპუბლიკის დანარჩენ საქმეთა მართვა-გამგეობა გადანაწილებული იყო მთავრობის წევრთა შორის.<sup>33</sup> ამასთან, როგორც აღინიშნა, კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარეს ანიჭებს „რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობასთან“ და „რესპუბლიკის შეარაღებული ძალის გამონწევასთან“ (მუხლი 70-ე) დაკავშირებულ კომპეტენციებს, რაც ადასტურებს მთავრობის თავმჯდომარისათვის სახელმწიფოს მეთაურისათვის დამახასიათებელ ზოგიერთ უფლებამოსილებას, მათ შორის მთავარსარდლის ფუნქციების მინიჭებას<sup>34</sup>. შესაბამისად, კონსტიტუციის 70-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარეს, სახელმწიფოს მეთაურისთვის (პრეზიდენტისთვის) დამახასიათებელი უფლებები ენიჭებოდა. მაგალითად, ელჩების დანიშვნა, სახელმწიფოს წარმომადგენლობა და ა.შ.<sup>35</sup>

აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია არ შეიცავდა პირდაპირ ჩანაწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა გაფორმების შესახებ. შეიძლება მოვიხსენიოთ, რომ ამ ფუნქციის განხორციელებას პრეზიდენტის ინსტიტუტის არარსებობის და საგარეო ურთიერთობების სფეროში მთავრობის დომინანტური როლიდან გამომდინარე, კვლავ აღმასრულებელი ხელისუფლება და მისი მეთაური განახორციელებდნენ. 1921 წლის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, პარლამენტის უფლებამოსილებაში შედიოდა „საზავო, სავაჭრო და ამგვარ ხელშეკრულობისა“<sup>36</sup> უცხო სახელმწიფოებთან დამტკიცება. აღნიშნული ჩანაწერი სავარაუდოდ გულისხმობდა საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიკაციას უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. შესაბამისად, აღნიშნული მუხლების მიმოხილვიდან გამომდინარე, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებასაც სწორედ მთავრობის მეთაური განახორციელებდა ან შესაძლებელია აღნიშნული ფუნქციის დელეგირება მთავრობის სხვა წევრებისათვის განეხორციელებინა. აღნიშნული გადანაწილება კი, ერთობ ეწინააღმდეგება საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნების კონსტიტუციურ გამოცდილებას, ვინაიდან ე.წ „ნეიტრალური არბიტრი“, თუნდაც ფორ-

<sup>32</sup> პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოც., ბათუმი, 2013, 25.

<sup>33</sup> იქვე, 47-48.

<sup>34</sup> მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2011, 190-191.

<sup>35</sup> პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოც., ბათუმი, 2013, 25.

<sup>36</sup> საქართველოს კონსტიტუცია (, 21/02/1921, დოკუმენტის მიმღები საქართველოს დამფუძნებელი კრება, <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4801430?publication=0>>, [17.02.2022].

მალურად მაინც არის ჩართული საგარეო ურთიერთობათა სფეროში და მთავრობის თანხმობით ან/და შეთანხმებით ახორციელებს საგარეო უფლებამოსილებებს. ამასთან, არსებობს კიდევ ერთი და მნიშვნელოვანი გარემოება, რაც „საფრთხეს“ უქმნის საპარლამენტო მმართველობის მოდელის კონცეფციას, კერძოდ, „1921 წლის კონსტიტუცია ვერ ჩაითვლება კლასიკურ საპარლამენტო მოდელად, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მასში არ არსებობდა ნეიტრალური ფიგურა – სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტის სახით, რომელიც, შესაბამისი კრიზისული გარემოებების დადგომისას ან დაითხოვდა პარლამენტს, ან გადააყენებდა მთავრობას.“<sup>37</sup> ასევე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საპარლამენტო სისტემაში, სახელმწიფოს მეთაური მხოლოდ დეკორატიული ფიგურა რომ იყოს, აზრს მოკლებული იქნებოდა სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაურების როლების გამიჯვნა<sup>38</sup>.

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლებაში“ იგულისხმებოდა მთავრობა, მთავრობის თავმჯდომარე კი ფაქტობრივად, სახელმწიფოს მეთაურობის ფუნქციას ითავსებდა. „ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალითაც მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში. სავარაუდოა, რომ კონსტიტუციის ამოქმედების შემდგომ შესაბამისი კანონებით დარეგულირდებოდა ისეთი საკითხები, რომლებსაც კონსტიტუცია ღიად ტოვებდა, თუმცა, ისიც ხაზგასასმელია, რომ რიგ შემთხვევებში კონსტიტუცია ბლანკეტურ ნორმებსაც კი არ შეიცავდა ამის თაობაზე“.<sup>39</sup>

პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციით დადგენილ საპარლამენტო მმართველობის მოდელში, სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში „უზრუნველყოფილია პარლამენტის პირველადობა, მან აშკარად „დაჩაგრა“ მთავრობა და სასამართლოები, პრაქტიკულად ნულიფიცირებულია შეკავება-განონასნორების, ბალანსის მექანიზმი“... „სისტემა, რომელშიც მთავრობის თავმჯდომარე მხოლოდ ერთი წლით, ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ შეიძლება იყოს არჩეული“... „ნაკლებად ქმედუნარიანი, არასტაბილურად ფუნქციონირებადი იქნებოდა.“<sup>40</sup> მონტესკიემ განასხვავა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციები, მან შეიმუშავა ხელისუფლების დანაწილების სისტემა და ამტკიცებდა, რომ თუ რომელიმე მათგანი იმავე ხელში ჩაეარდებოდა, არსებობს რისკი ტირანიისა. მონტესკიე თვლიდა, ე.წ. შეკა-

<sup>37</sup> *კვერენჩილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 175.

<sup>38</sup> *Linz J.*, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Edited by *Linz J. and Valenzuela A.*, Baltimore and London, 1994, 46.

<sup>39</sup> *კვერენჩილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 174. იხ. ციტირება: *მელქაძე ო.*, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბ., 2009, 107.

<sup>40</sup> *დემეტრაშვილი ა.*, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 15-16.



ვებისა და განონასწორების სისტემაში, მნიშვნელოვანი იყო სამი ასპექტი, კერძოდ, ჯერ ფუნქციური, შემდგომ პერსონალის გამიჯვნა და მერე კონტროლ-ბალანსირების მექანიზმი<sup>41</sup>. შესაბამისად, ხელისუფლების შტოები უნდა აკავებდნენ ერთმანეთს და მათ ძალაუფლებას.

### **3. საქართველოს ისტორიის „გარდამავალი პერიოდი“ და მისი ანარეკლი საქართველოს კონსტიტუციებში**

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა საბჭოთა კავშირის ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული არჩევნები. საქართველოს უზენაესი საბჭოს შემადგელობაში უმრავლესობით ეროვნულ-გამათავისუფლებელი მოძრაობა მოვიდა, რასაც 1991 წლის 31 მარტს გამართული რეფერენდუმის შედეგების მიხედვით, 9 აპრილს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტის გამოცხადება მოჰყვა.<sup>42</sup> 1991 წლის 9 აპრილის დადგენილებით, საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ნიშნების სრულყოფის, ქვეყნის სუვერენიტეტის, მოქალაქეთა უფლებების, თავისუფლებებისა და უშიშრობის განმტკიცების მიზნით, საქართველოს რესპუბლიკაში დაწესდა პრეზიდენტის თანამდებობა. საქართველოს უზენაესი საბჭოს კი შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება დაევალა<sup>43</sup>.

1991 წლის 14 აპრილს, უზენაესი საბჭოს მიერ საგანგებო სხდომაზე მიღებულ იქნა კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რომლითაც, ცვლილებები შევიდა 1978 წელს მიღებულ და მოქმედ კონსტიტუციაში.<sup>44</sup> „მართალია, 1978 წლის კონსტიტუცია მნიშვნელოვნად „გასუფთავდა“ და დაიხვეწა, თუმცა არსობრივად იგი მაინც საბჭოთა კონსტიტუცია იყო და სრულად ვერანაირი ცვლილება გააკეთილშობილებდა.“<sup>45</sup> 14 აპრილსვე, უზენაესი საბჭოს სხდომაზე საქართველოს პრეზიდენტად არჩეულ უზენაესი საბჭოს იმდროინდელი თავმჯდომარე ზვიად გამსახურდია. მოგვიანებით, 26 მაისს საქართველოში გაიმართა პირველი საყოველთაო და პირდაპირი საპრეზიდენტო არჩევნები და არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა დიდმა უმრავლესობამ (87,03%) საქართველოს პრეზიდენტად მხარი დაუჭირა ზვიად გამსახურდიას კანდიდატურას. „ხალხის მიერ პირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტი, საბჭოთა პარტიული ნომეკლატურისაგან განსხვავებით, ქვეყნის თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის განვითარებასთან ასოცირდებოდა.“<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Alder J., *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4<sup>th</sup> ed., 2002, 108.

<sup>42</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 352.

<sup>43</sup> ქანთარია ბ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოც., თბ., 2014, 59.

<sup>44</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 352. იხ. ციტირება: ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2004, 126.

<sup>45</sup> გეგენავა დ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თბ., 2019, 52. იხ. ციტირება: ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსაკენ, პუბლიცისტური წერილები, ინტერვიუები, თბ., 2006, 311.

<sup>46</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 352. იხ. ციტირება: ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2004, 126.

### 3.1. საქართველოს პრეზიდენტის საგარო-პოლიტიკური სტატუსი

1991 წლის 14 აპრილს მიღებული კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულიყო 35-დან 70 წლამდე ასაკის დაბადებით საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია არანაკლებ უკანასკნელი ხუთი წელი. პრეზიდენტი აირჩეოდა 5 წლის ვადით საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნებით, ფარული კენჭისყრით. საპრეზიდენტო არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვლებოდა თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა ნახევარზე მეტი, ხოლო პრეზიდენტის თანამდებობაზე არჩეულად ჩაითვლებოდა კანდიდატი, რომელსაც მხარს დაუჭერდა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნახევარზე მეტი.<sup>47</sup> საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის სტატუსი განისაზღვრა იმ დროისათვის მოქმედ კონსტიტუციაში დამატებული ახალი 13<sup>1</sup> თავის „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი“ მიხედვით. კერძოდ, საქართველოს რესპუბლიკის მეთაური საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში და იყო საქართველოს საჯარისო ფორმირების უმაღლესი მთავარსარდალი. აწარმოებდა მოლაპარაკებებს და ხელს აწერდა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებდა აკრედიტებული უცხოეთის სახელმწიფოების დიპლომატიურ წარმომადგენელთა რწმუნებულებისა და განვევის სიგელებს, ნიშნავდა და გამოიწვევდა საქართველოს რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს უცხოეთის სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში, ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ წოდებებს.<sup>48</sup>

პრეზიდენტის უფლებამოსილებების სრულ ჩამონათვალს ითვალისწინებდა 121<sup>4</sup> მუხლი, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, გარდა იმისა, რომ წარმოადგენდა საქართველოს რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში, მეთაურობდა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას და უზრუნველყოფდა მათ ურთიერთქმედებას რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებთან, პრეზიდენტი ასევე აღჭურვილი იყო უფლებამოსილებით, უზენაესი საბჭოსთვის დასანიშნად წარედგინა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა და მასთან შეთანხმებით ჩამოეყალიბებინა მთავრობის შემადგენლობა. საქართველოს უზენაესი საბჭო თანხმობას აძლევდა საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის ჩამოყალიბების, მის შემადგენლობაში ცვლილებების შეტანის, მთავრობის თავმჯდომარისა და მთავრობის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ. მთავრობის სტრუქტურას რესპუბლიკის საბჭოს წარდგინებით განსაზღვრავდა უზენაესი საბჭო. თავის მხრივ, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო გაეუქმებინა საქართველოს მთავრობის დადგენილებების და განკარგულებები, უზენაესი საბჭოს წინაშე დაეყენებინა საკითხი ავტონომიური რესპუბლიკის კანონისა და უზენაესი საბჭოს დადგენილებების შეჩერების შესახებ, თუ კი ისინი ეწინა-

<sup>47</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 353.

<sup>48</sup> ქანთარია ბ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოც., თბ., 2014, 61-62.

აღმდეგობდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციას და კანონებს. საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერდა რესპუბლიკის კანონებს და ჰქონდა ვეტოს უფლება.<sup>49</sup>

„საქართველოს პრეზიდენტის იმდროინდელი კონსტიტუციური სტატუსის წარმოჩენის თვალსაზრისით, საინტერესოა რესპუბლიკის მთავრობასთან დაკავშირებული რამდენიმე კონსტიტუციური დებულება. კონსტიტუციური ცვლილებების თანახმად, მთავრობა, საქართველოს კანონებისა და უზენაესი საბჭოს სხვა გადაწყვეტილებათა, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებათა საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემდა დადგენილებებსა და განკარგულებებს. მთავრობა პასუხისმგებელი იყო საქართველოს რესპუბლიკის უზენაეს საბჭოსა და პრეზიდენტის წინაშე. თუმცა, კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა ექვემდებარებოდა რესპუბლიკის პრეზიდენტს. ამასთან, იმასაც თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა უზენაესი საბჭო, საქართველოს რესპუბლიკის იმჟამინდელი მმართველობის ფორმა შეიძლება მივაკუთვნოთ შერეული მმართველობის ტიპს, სადაც პრეზიდენტი არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და ერთპიროვნული განმხორციელებელი, მისი უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით შეზღუდულია პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული მთავრობის არსებობით, რომლის ფორმირებასაც პრეზიდენტი ახდენდა უზენაესი საბჭოს მონაწილეობით და რომლის მიმართაც უზენაეს საბჭოს ჰქონდა უნდობლობის გამოცხადების უფლება.“<sup>50</sup>

1991 წლის ბოლოს ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის გამწვავებული მდგომარეობა შეიარაღებულ დაპირისპირებაში გადაიზარდა, რასაც შედეგად პრეზიდენტის ინსტიტუტის გაუქმება მოჰყვა. საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტის ხელახალი დამკვირდება წლების შემდეგ, 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ კონსტიტუციას უკავშირდება.<sup>51</sup>

### **3.2. საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი**

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, რომელსაც შედეგად მოყვა ეროვნული ძალების გამარჯვება. თუმცა, სამთავრობო ინსტიტუტის თვალსაზრისით, რადიკალური რეფორმები არ განხორციელებულა. გარკვეული ცვლილებები შევიდა 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციაში, ისიც ძირითადად საბჭოური აბრევიატურისაგან გათავისუფლების კუთხით.<sup>52</sup> 1991 წლის 28 თებერვალს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ ცვლილებები შეიტანა კონსტიტუციაში და განსაზღვრა მთავრობის საკონსტიტუციო სტატუსი და შემადგენლობა. კონსტიტუციაში „საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო“ შეიცვალა სიტყვებით – „საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა“, ასევე მიეთითა, რომ „საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფ-

<sup>49</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 353-354.

<sup>50</sup> იქვე, 354.

<sup>51</sup> იქვე, 355.

<sup>52</sup> კვერენჩილაძე გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 398-399.

ლებს უმაღლესი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანოა“. პრეზიდენტის არჩევამდე მთავრობას ერთპიროვნულად აყალიბებდა საქართველოს უზენაესი საბჭო, რომლის წინაშეც მთავრობა იყო პასუხისმგებელი.<sup>53</sup>

1991 წლის 14 აპრილს, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, დაფუძნდა საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის ინსტიტუტი. პრეზიდენტი მეთაურობდა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას და ფაქტობრივად ახორციელებდა მთავრობის ხელმძღვანელობას<sup>54</sup>. მთავრობა კი იყო რესპუბლიკის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ორგანო, რომელიც ექვემდებარებოდა პრეზიდენტს.<sup>55</sup>

#### 4. საქართველოს 1992 წლის „მცირე კონსტიტუცია“ და მისი თავისებურებები

1992 წლის ოქტომბერში არჩეულმა საქართველოს პარლამენტმა იმავე წლის 6 ნოემბერს მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში აღნიშნული კანონი „მცირე კონსტიტუციის“ სახელით მოიხსენიება, ვინაიდან მან დროებით, ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, იტვირთა ხელისუფლების ორგანიზაციის რეგლამენტაცია, რაც, როგორც წესი, დემოკრატიულ სახელმწიფოში სწორედ კონსტიტუციური რეგულირების საგანს წარმოადგენს. „მიუხედავად ხარვეზებისა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში პირველმა „მცირე კონსტიტუციამ“ დაუსვა წერტილი საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას.“<sup>56</sup>

##### 4.1. სახელმწიფო მეთაურის საგარეო-პოლიტიკური სტატუსი

სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი განსაზღვრული იყო კანონის მესამე თავში, რომელსაც ეწოდებოდა „პარლამენტის თავმჯდომარე, სახელმწიფოს მეთაური“. აღნიშნული სათაურიდანვე ნათლად იკვეთებოდა, რომ ქვეყნის უმაღლესი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობა ერთიანდებოდა ერთი პირის ხელში, რაც შეიძლება ჩაითვალოს, რომ „ამ ორი უმაღლესი თანამდებობის ერთ ინსტანციაში გაერთიანება იმდროინდელი საქართველოს სახელისუფლებო ორგანიზაციის არასრულყოფილების მხოლოდ ნაწილობრივი გამოხატულება იყო.“<sup>57</sup>

„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მიხედვით, სახელმწიფოს მეთაური იყო საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც საქართველოს წარმოადგენდა ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში, უზრუნველყოფს სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას და ტერიტორიულ მთლიანობას, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეთანხმებულ საქმიანობას<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> ქანთარია ბ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოც., თბ., 2014, 62.

<sup>54</sup> კვერენჩილაძე გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 398-399.

<sup>55</sup> ქანთარია ბ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოც., თბ., 2014, 62.

<sup>56</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 355.

<sup>57</sup> იქვე.

<sup>58</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 06/11/1992, ს მე-17 მუხლი.

პარლამენტის თავმჯდომარე – სახელმწიფოს მეთაური ასევე, ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ ნოდებს შესაბამისი სამინისტროების წარდგინების საფუძველზე, აწარმოებს მოლაპარაკებას უცხოეთის სახელმწიფოებთან და ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; პარლამენტთან შეთანხმებით ნიშნავდა და გამოიწვევდა საქართველოს რესპუბლიკის სრულუფლებიან და საგანგებო ელჩებს; საზღვარგარეთის სახელმწიფოების, საერთაშორისო ორგანიზაციების დიპლომატიური მისიების ხელმძღვანელები აკრედიტებული იყვნენ სახელმწიფოს მეთაურთან; პარლამენტი, რომლის მეთაურიც იყო პარლამენტის თავმჯდომარე – სახელმწიფოს მეთაური, განსაზღვრავდა საქართველოს რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სახელმწიფო საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს; ახორციელებდა კონტროლს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე. წელიწადში ერთხელ მაინც ან პარლამენტის მოთხოვნით პარლამენტს წარუდგენდა მოხსენებას ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; ნიშნავდა და ათავისუფლებდა პრემიერ-მინისტრის მოადგილეებს, მინისტრთა კაბინეტის წევრებს და პარლამენტს წარუდგენდა დასამტკიცებლად.<sup>59</sup>

შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ არა თუ საგარეო ურთიერთობების სფეროში, არამედ ზოგადად აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილში, სახელმწიფოს მეთაურის როლი იყო განუზომელი და ნაკლებად შეესაბამებოდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე ძალაუფლების გადანაწილებას აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის.

ამდენად, ქვეყანაში არსებული მმართველობის მოდელის მიხედვით, განსხვავდება ხელისუფლების შტოებს შორის კომპეტენციათა ფარგლები. „კონსტიტუცია კი ცდილობს მაქსიმალურად მოაწესრიგოს მათი უფლებამოსილებები და ერთმანეთს შორის ურთიერთობები“<sup>60</sup>, მნიშვნელოვანია, რომ არა მხოლოდ იურიდიულ კონსტიტუციაში იმიჯნებოდეს მკვეთრად შტოთა შორის ძალაუფლება, არამედ ფაქტობრივ კონსტიტუციაშიც, ვინაიდან, „საზოგადოებას, რომელშიც ხელისუფლების დანაწილება განსაზღვრული არ არის, საერთოდ არ გააჩნია კონსტიტუცია.“<sup>61</sup>

## 4.2. საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

მთავრობის ინსტიტუტის განვითარების შემდგომი ეტაპი 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს უკავშირდება, რომელიც „მცირე კონსტიტუციას“ წარმოადგენდა. „მცირე კონსტიტუციის“ უმთავრესი „პოზიტივი ის გახლდათ, რომ მან საბოლოო წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და მომდევნო სამი წლის განმავლობაში, ვიდრე 1995 წლამდე, ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნქციას ასრულებდა.“<sup>62</sup>

<sup>59</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 06/11/1992, ს მე-17 მუხლი.

<sup>60</sup> გეგენავა დ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოც., თბ., 2014, 23.

<sup>61</sup> Declaration of the Rights of Man – 1789, art. 16, <[http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/rightsof.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp)>, [17.02.2022].

<sup>62</sup> კვერენჩილაძე გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 399.

„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მეხუთე თავით ქვეყანაში აღმასრულებელი ფუნქციის განხორციელება მინისტრთა კაბინეტს დაეკისრა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. კერძოდ, აღნიშნული კანონის 22-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკაში აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას ახორციელებდა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი, რომელიც შედგებოდა პრემიერ-მინისტრის, მისი მოადგილეებისა და მინისტრთა კაბინეტის სხვა წევრებისაგან. მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობაში თანამდებობის მიხედვით შედიოდნენ ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოების თავმჯდომარეები. მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციაში ჩარევა იყო დაუშვებელი, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

მინისტრთა კაბინეტი შედგებოდა პრემიერ-მინისტრის, მისი მოადგილეებისა და კაბინეტის სხვა წევრებისაგან. ამავე კანონის 25-ე მუხლის მიხედვით კი მინისტრთა კაბინეტი უფლებამოსილი იყო გადაეწყვიტა სახელმწიფო მმართველობის ყველა საკითხი, რომელიც არ შედიოდა პარლამენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის, სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციაში. მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილებას, მისი მოწყობისა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავდა ზემოაღნიშნული კანონი და კანონი „მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“.<sup>63</sup>

შესაბამისად, მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი, მათი მოწესრიგება „მცირე კონსტიტუციამ“ „მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“ კანონს მიანდო, რომელიც 1992 წლის 22 დეკემბერს მიიღეს. აღნიშნული კანონით წესრიგდებოდა მთავრობის კომპეტენცია, სტრუქტურა და ურთიერთობა სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან.<sup>64</sup>

## 5. დასკვნა

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა პრეზიდენტის ინსტიტუტს, შესაბამისად, საგარეო ურთიერთობათა სფეროში არ ცნობდა უფლებამოსილებების გადანაწილების პრინციპს და მთავრობის თავმჯდომარეს, სახელმწიფოს მეთაურისთვის (პრეზიდენტისთვის) დამახასიათებელ უფლებამოსილებებს ანიჭებდა. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს ერთპიროვნულად ენიჭებოდა უფლებამოსილება ემოქმედა საგარეო ურთიერთობათა სფეროში, განეხორციელებინა ქვეყნის წარმომადგენლობა საერთაშორისო ასპარეზზე, დაენიშნა ელჩები და ა.შ. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ საგარეო ურთიერთობათა სფეროში, მიუხედავად მმართველობის მოდელისა, გათვალისწინებული იქნებოდა ერთპიროვნული მიდგომა აღმასრულებელი ხელისუფლების, რაც თავის მხრივ, სხვა ფაქტორებთან ერთად, „ნეიტრალური არბიტრის“ არარსებობის პირობებში, გაურკვეველს ხდიდა ქვეყნის მმართველობის მოდელსა და ფორმას.

<sup>63</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 06/11/1992.

<sup>64</sup> კვერენჩილაძე გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 399.

ვოლფგანგ ბაბეკი/გაული ნიგნში „კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში“ აღნიშნავს, რომ „1921 წლის კონსტიტუცია იმ დროისათვის ერთ-ერთ ყველაზე პროგრესულ კონსტიტუციად ითვლებოდა და შეიცავდა მრავალ სოციალ-დემოკრატიულ ელემენტს“ ... „სამაგიეროდ საკმაოდ მოკლედ იყო ჩამოყალიბებული სახელმწიფო ორგანიზაციასთან დაკავშირებული ნორმები. ამ ნორმებით გათვალისწინებული იყო საპარლამენტო რესპუბლიკის არსებობა.“<sup>65</sup> შესაბამისად, „მიუხედავად გარკვეული ხარვეზებისა, 1921 წლის კონსტიტუცია ქართული სახელმწიფოებრიობის განვითარების ისტორიისათვის დღესაც უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ დოკუმენტს წარმოადგენს.“<sup>66</sup>

საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ 1991 წლის 14 აპრილს მიღებული კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი წარმოადგენდა რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში, მეთაურობდა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას, ასევე აწარმოებდა მოლაპარაკებებს და ხელს აწერდა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებდა აკრედიტებული უცხოეთის სახელმწიფოების დიპლომატიურ წარმომადგენელთა რწმუნებულებისა და განვევის სიგელებს, ნიშნავდა და გამოიწვევდა საქართველოს რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს უცხოეთის სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში, ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ ნოდებს და აღნიშნულ უფლებამოსილებებს ახორციელებდა დამოუკიდებლად. შესაბამისად, პრეზიდენტის როლი საგარეო ურთიერთობათა სფეროში, შეიძლება ითქვას, რომ იყო დომინანტური და ერთპიროვნული. ამასთან, მთავრობა ექვემდებარებოდა პრეზიდენტს, შესაბამისად, არ ხდებოდა უფლებამოსილებების გამიჯვნა და გადანაწილება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან.

რაც შეეხება 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს, სახელმწიფოს მეთაურად გვევლინება პარლამენტის თავმჯდომარე, უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც წარმოადგენდა ქვეყნის საერთაშორისო ურთიერთობებში, ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ ნოდებს შესაბამისი სამინისტროების წარდგინების საფუძველზე, აწარმოებდა მოლაპარაკებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან და ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. პარლამენტი განსაზღვრავდა საქართველოს რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სახელმწიფო საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. შესაბამისად, აღნიშნულ შემთხვევაშიც დარღვეულია ბალანსი ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოს შორის.

დასკვნის სახით შესაძლებელია ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციური წარსულის კვალდაკვალ, საგარეო ურთიერთობათა სფეროში უფლებამოსილებათა ერთპი-

<sup>65</sup> გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბ., 2002, 10. იხ. ციტირება: *კვერენჩილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 179-180.

<sup>66</sup> *კვერენჩილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 179.

როვნულ ფლობას ახორციელებდა სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც გვევლინებოდა სხვადასხვა უმაღლესი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის გაერთიანების ფორმით. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, მიგვანიშნებს სახელმწიფოს ხელისუფლებისა და შესაბამისად, მმართველობის მოდელის გათვალისწინებით უფლებამოსილებათა გადანაწილების ნაკლებობაზე.

#### ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 21/02/1921.
2. საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 06/11/1992.
3. არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, გეგენავა დ. (რედ.), მე-2 გამოც., თბ., 2014, 18.
4. გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოც., თბ., 2014, 23, 59, 61-62.
5. გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თბ., 2019, 52.
6. გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., ცერცვაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2013, 59-60.
7. გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 113, 352-355, 398-399.
8. დემეტრაშვილი ა., მაცაბერიძე მ., სიორიძე მ., ფუტკარაძე ნ., ქანთარია ბ., კვერენჩილაძე გ., ფუტკარაძე ი., ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 10, 14- 16, 166- 168, 170, 173-175, 178- 180.
9. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2010, 190.
10. დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა, კრებული „საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, თბ., 2010, 8.
11. მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2011, 190-191.
12. პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოც., ბათუმი, 2013, 3-4, 20, 23-25, 47-48.
13. ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, ნიგნში: ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბ., 2011, 36.
14. Declaration of the Rights of Man – 1789, <[http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/rightsof.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp)> [17.02.2022].
15. Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, 4<sup>th</sup> ed., 2002, 108.
16. Genscher D. H., Introduction to Wolfgang Gaul, Adoption and Elaboration of the Constitution in Georgia (1993-1995), at 9, IRIS Georgia, 2002.
17. Kautsky K., Georgia: A Social-Democratic Peasant Republic-Impressions and Observations, Chapter IX, Stenning H. J. (Trans.), International Bookshops Limited, London, 1921, <<http://www.marxists.org/archive/kautsky/1921/georgia/ch05.htm>> [17.02.2022].



18. *Lijphart A.*, Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, 2<sup>nd</sup> ed., Yale University Press, New Haven and London, 2012, 128.
19. *Linz J.*, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, 1994, 46.
20. *Papuashvili G.*, A Retrospective on the 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia, Vol. 13, Issue 1, 2012.
21. *Sartori G.*, Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, 2<sup>nd</sup> ed., New York, 1997, 101.