

**მინისტრის ინდივიდუალური
პასუხისმგებლობა,
როგორც საპარლამენტო
კონტროლის მექანიზმი**





ევროკავშირი
საქართველოსთვის
Project funded by the European Union



საქართველოს
პაბლიკაზრდა
იურიტთა
ასოციაცია

მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი

თბილისი
2022

კვლევა მომზადებულია ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და, შესაძლოა, იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

კვლევის ხელმძღვანელი: ნანუკა ყრუაშვილი

ავტორი: ნინო პაპანაძე
მარიამ ბანულაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2022, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

დემოკრატიის პირობებში, ის, ვინც მართავს, ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი უნდა იყოს მათ წინაშე, ვისაც მართავს.¹

პარლამენტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების ის ორგანო, რომელიც თავისი საკანონმდებლო კომპეტენციის ფარგლებში განსაზღვრავს ძირითად წესებს და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს უდგენს უფლებამოსილების საზღვრებს; ეს უკანასკნელი კი დაქვემდებარებული და ანგარიშვალდებულია მის წინაშე.² საპარლამენტო სისტემის განვითარების დინამიკა უკავშირდება პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციების განხორციელებასაც, რაც მის საკანონმდებლო ფუნქციაზე არანაკლებ მნიშვნელოვანია.³ თავის მხრივ, მმართველობის ძალაუფლება მოდის უშუალოდ ელექტორატის ხმებისგან, ისევე, როგორც მათი ნებაყოფლობითი მზაობისგან, მართულნი იყვნენ არჩეული მთავრობის მიერ.⁴

საპარლამენტო კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ზედამხედველობის განხორციელების ფორმაა.⁵ მისი მიზანია, შემოწმდეს, რამდენად ასრულებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, დარღვევის ან მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში კი გამოყენებული იყოს პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომები.⁶ საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი რეპრესიული მექანიზმია მთავრობის წევრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, რაც გულისხმობს მის გადაყენებას უნდობლობის ვოტუმის მეშვეობით, ან გამოკვეთილი დარღვევის გამო მინისტრის არაფორმალურ „იძულებ-

¹ Anthony W Bradley, and KD Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition, Pearson Education Limited 2007, 107.

² Rick Staphenurst, “Towards the Development of a Parliamentary Oversight Index”, 38, ნაშრომში: Rick Staphenurst, Rasheed Draman, Brooke Larson, and Staddon, eds. *Anti-Corruption Evidence. Studies in Public Choice*, vol 34. Springer, 2020.

³ Anthony W. Bradley, and Cesare Pinelli, “Parliamentarism”, ნაშრომში: Michel Rosenfeld and Andras Sajó, eds. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, 592.

⁴ Anthony W Bradley, and KD Ewing, *დასახელებული ნაშრომი*.

⁵ Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 2007.

⁶ Hector Fix-Fierro, and Pedro Salazar-Ugarte, “Presidentialism”, ნაშრომში: Michel Rosenfeld and Andras Sajó, eds. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012.

ბას“, გადადგეს. იურიდიული პასუხისმგებლობისგან განსხვავებით, რომელიც სასამართლოებში აღსრულებას ექვემდებარება, მინისტრის შემთხვევაში ის პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს და მისი გამოყენება პარლამენტის პრეროგატივაა.⁷

მინისტრის პასუხისმგებლობა შეიძლება წარმოიშვას როგორც პერსონალური შეცდომების (მაგალითად, მასთან დაკავშირებული რაიმე სკანდალის), ისე სამინისტროსა და მისი მოხელეების არასწორი საქმიანობის მიზეზით.⁸ თითოეული მოხელის ქმედება მიიჩნევა მინისტრის ქმედებად და, თუკი რომელიმე თანამშრომელი ან დეპარტამენტი მნიშვნელოვან შეცდომას დაუშვებს, მინისტრი უნდა გადადგეს.⁹ ამ შემთხვევაში მიიჩნევა, რომ მას „უნდა სცოდნოდ“ ამის შესახებ.¹⁰ შესაბამისად, პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მხოლოდ ის არის.¹¹

მთავრობაზე ზედამხედველობის დოქტრინისთვის არსებითია, რომ ის ანგარიშვალდებული იყოს როგორც პარლამენტის, ისე ელექტორატის წინაშე; საქმიანობდეს გამჭვირვალედ; მისი ქმედებები შეესაბამებოდეს ეროვნულ ინტერესებს; აგრეთვე ისწრაფოდეს საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად.¹² რაც შეეხება მინისტრის პასუხისმგებლობის ფორმებს, ისინი სხვადასხვა სახისაა და გულისხმობს: ინფორმირებას, ახსნა-განმარტებას, ბოდიშის მოხდას, გამოსასწორებელ ქმედებას და გადადგომას.¹³ გადადგომისა ან გადაყენების, როგორც პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების მიზეზი შეიძლება წარმოიშვას მაშინ, როდესაც მინისტრი არ ემორჩილება ან ეწინააღმდეგება

⁷ Anthony W Bradley, and K D Ewing, დასახელებული ნაშრომი.

⁸ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, *The Individual Responsibility of Ministers: An Outline of the Issues* Research Paper 96/27, House of Commons Library, 1996, 5, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Vq0e4w>, განახლებულია: 13.10.2022; Ivor Jennings. *Law and the Constitution*, 4th edition, pp. 189-190, ციტირებულია წყაროში: Samuel Edward Finer, “The Individual responsibility of Ministers”, *Public Administration* 34: 377-96; 1956, 377, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ew5P8z>, განახლებულია: 13.10.2022.

⁹ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 8.

¹⁰ John Howard, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, Prime Minister Canberra, 1998, 13, ციტირებულია წყაროში: Luke Raffin, *Individual Ministerial Responsibility During the Howard Years: 1996-2007*, *Australian Journal of Politics and History*: Volume 54, Number 2, 2008, pp. 225-247, 234, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ELyHnY>, განახლებულია: 13.10.2022.

¹¹ Samuel Edward Finer, დასახელებული ნაშრომი, 380.

¹² Hilaire Barnett, “Responsible Government”, ნაშრომში: *Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition, Cavendish Publishing Limited, 2022, 341.

¹³ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 11.

შერჩეულ სამთავრობო პოლიტიკურ კურსს, ასევე, თუ პოლიტიკა იცვლება, მაგრამ მინისტრი აგრძელებს ძველი კურსის განხორციელებას.¹⁴ თუმცა, მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი მხოლოდ გადაყენებით ან გადადგომით არ შემოიფარგლება. ის ასევე ვალდებულია, პარლამენტს და ხალხს წარუდგინოს სწორი ინფორმაცია მის მიერ გატარებული პოლიტიკის შესახებ (ანგარიშვალდებულება)¹⁵ და გასწიოს ძალისხმევა მისი უწყების შეცდომებისა ან ჩავარდნების გამოსასწორებლად.¹⁶

მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის კონცეფცია საპარლამენტო მმართველობის ვესტმინსტერული მოდელის ქვეყნებიდან იღებს სათავეს (დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, ახალი ზელანდია, კანადა). ხსენებული სტილის მთავრობებში ამ მექანიზმის გამოყენება კონსტიტუციური ტრადიციის (constitutional convention) ნაწილია, სადაც კაბინეტის წევრს მინიჭებული აქვს საბოლოო პასუხისმგებლობა თავისი სამინისტროს (დეპარტამენტის) ქმედებებისთვის.¹⁷ შესაბამისად, ამ სისტემაში მინისტრებსა და საჯარო მოხელეებს, პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს, პრემიერსა და პარლამენტს, აგრეთვე პარლამენტის პალატებს შორის ურთიერთობები უმეტესად კონვენციურია.¹⁸ ბრიტანეთში მინისტრის რეგლამენტი¹⁹ ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას განსაზღვრავს შემდეგნაირად: შესაბამისი დეპარტამენტის მინისტრი დამოუკიდებლად არის პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე იმ უფლებამოსილების განხორციელებაზე, რომელიც მისი დეპარტამენტის იურისდიქციას მიეკუთვნება.²⁰ ბრიტანეთში მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის უახლეს მაგალითად შეიძლება დასახელდეს შინაგან საქმეთა მინისტრის გა-

¹⁴ Ibid, 5.

¹⁵ Peter Aucoin, and Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability, a Framework for Reform*, Canada School of Public Service, 2005, 72-78.

¹⁶ Judy Maddigan, *Ministerial responsibility: Reality or Myth? Parliamentary Principles and Performances*, Australasian Parliamentary Review, 2011, Vol. 26(1), 158–165, 164.

¹⁷ Colin Turpin, and Adam Tomkins, *Parliament and the responsibility of government*, in: *British Government and the Constitution*, seventh edition, Cambridge University Press, 2011, 573; Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, *დასახელებული ნაშრომი*, 5.

¹⁸ S. L. Sutherland, "Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem," *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 24, no. 1 (1991): 91–120, 94.

¹⁹ *Procedure for Ministers*, Cabinet Office, 1992, revised 2001, para 33; *Civil Servants and Ministers: Duties and Responsibilities*, Cmnd 9841, 1986, London: HMSO, para. 11.

²⁰ Hilaire Barnett, *დასახელებული ნაშრომი*, 345.

დადგომა იმის გამო, რომ მან ოფიციალური დოკუმენტი პირადი ფოსტით გაგზავნა.²¹

მინისტრი პასუხისმგებელია პოლიტიკის განხორციელებაზე, ადმინისტრაციის ფორმირებასა და იმ საკითხებზე, რომლებშიც უშუალოდ არის ჩართული და არა - სამინისტროს იურისდიქციაში შემავალ ნებისმიერ თემაზე.²² აქ მინისტრების პასუხისმგებლობის ტრადიცია არის კონსტიტუციური წესრიგის ცენტრალური საკითხი და ფუნდამენტურ როლს თამაშობს ადმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის ურთიერთობებში.²³ ის არის დაუწერელი, არანორმატიული წესი, ჩვეულება თუ პრაქტიკა, რომელიც არ არის რეგლამენტირებული ფორმალურ დოკუმენტში და არ ექვემდებარება რაიმე კანონისმიერ სანქციას (გარდა პოლიტიკურისა); შესაბამისად, მას, შესაძლოა, ყურადღება არ მიექცეს, შეიცვალოს ან განსხვავებულად ინტერპრეტირდეს კონკრეტულ პროცესში ჩართული სუბიექტების მხრიდან.²⁴ ვესტმინისტერული ტიპის სისტემაში ასეთი პასუხისმგებლობა ერთგვარ ჯაჭვს ქმნის: საჯარო ორგანიზაციები პასუხისმგებლები არიან მინისტრის წინაშე, მინისტრები, თავის მხრივ - პარლამენტის წინაშე, ხოლო დეპუტატები - ამომრჩევლების წინაშე.²⁵ ამ ჯაჭვიდან მინისტრი არის ის რგოლი, რომელიც დარგობრივი სტრუქტურის საჯარო სახეა და საუბრობს სამინისტროს/დეპარტამენტის სახელით პარლამენტის წინაშე.²⁶ მინისტრის პასუხისმგებლობა, იმ გაგებით, რომ ის უნდა გადადგეს თავისი უწყების შეცდომისა ან წარუმატებლობის გამო, ცალსახად, საპარლამენტო ტრადიციის ერთ-ერთი ნაწილია, რომელიც წლების განმავლობაში ვითარდებოდა და ადგილი დაიმკვიდრა ვესტმინისტერული სისტემის გარეთაც, კერძოდ, კონტინენტურ ევროპაში - უნდობლობის ფორმალური პროცედურის სახით.²⁷

თანამედროვე კონსტიტუციებში, მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პარალელურად, გავრცელებულია მინისტრთა

²¹ "UK interior minister Suella Braverman's resignation letter", Reuters, 19 October, 2022, ხელმისაწვდომია: <https://reut.rs/3U1MqM4>, განახლებულია: 27.10.2022.

²² Anthony W Bradley, and KD Ewing, დასახელებული ნაშრომი, 119.

²³ Colin Turpin, and Adam Tomkins, დასახელებული ნაშრომი, 567.

²⁴ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 6.

²⁵ Jonathan Boston, and Derek Gill, Joint or Shared Accountability: Issues and Options, Institute of Policy Studies, Working Paper 11/03, 2011, 7, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3TXKkqk>, განახლებულია: 13.10.2022.

²⁶ Hilaire Barnett, დასახელებული ნაშრომი, 345.

²⁷ Judy Maddigan, დასახელებული ნაშრომი, 158.

კოლექტიური პასუხისმგებლობაც, რაც მთლიანი კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტას მოიაზრებს.²⁸ მიუხედავად განსხვავებული შინაარსისა, ამ ორ ფორმას შორის ძლიერი კავშირიცაა.²⁹ ისინი ერთმანეთს არ გამოირცხავენ - შესაძლებელია, ორივე წესი ერთი სისტემის ქვეშ არსებობდეს. კოლექტიური პასუხისმგებლობა გულისხმობს, რომ მინისტრი პასუხს აგებს მთავრობის გადაწყვეტილებებზე იმის მიუხედავად, ეთანხმებოდა თუ არა მათ.³⁰ ხოლო ინდივიდუალური - საშუალებას აძლევს პარლამენტს, კონცენტრირდეს კონკრეტულ მინისტრზე ისე, რომ მისი პასუხისმგებლობა არ გაავრცელოს მთლიან კაბინეტზე.³¹

კოლექტიურის პარალელურად, მინისტრების ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას უნდობლობის ვოტუმის სახით იცნობს ევროპის არაერთი სახელმწიფო. ის დამკვიდრებულია როგორც ვესტიმინსტერული ტიპის ქვეყნებში, ისე კონტინენტური ევროპის ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებში. მაგალითად, ხორვატიაში პრემიერ-მინისტრი და მთავრობის წევრები მთავრობის გადაწყვეტილებებზე პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლები არიან ერთობლივად, ხოლო უშუალოდ თავიანთ სამუშაო სფეროებზე - ინდივიდუალურად.³² თუ მთავრობის ცალკეული წევრისადმი უნდობლობის საკითხი იქნება მხარდაჭერილი, პრემიერ-მინისტრმა პარლამენტს ნდობის გამოცხადებისთვის სხვა კანდიდატურა უნდა წარუდგინოს, ანდა პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა გადადგეს.³³ მსგავსი წესია საბერძნეთშიც, რომლის კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტი უფლებამოსილია, უარი თქვას ნდობის გამოცხადებაზე მთავრობის ან მისი ცალკეული წევრის მიმართ.³⁴ აქ მთავრობის ზოგადი პოლიტიკისთვის კაბინეტის წევრები და დაქვემდებარებული სამინისტროები ერთობლივად არიან პასუხისმგებელნი პარლამენტის წინაშე, ხოლო

²⁸ Luke Raffin, დასახელებული ნაშრომი, 225.

²⁹ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 5.

³⁰ Frederik Holm, "Primus Inter Pares? An Institutional Comparison of the Office of the Prime Minister", PhD diss., London School of Economics and Political Science, 1997.

³¹ Diana Woodhouse, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, 1994, pp. 3-4, ციტირებულია ნაშრომში: Michael Everett, *Collective responsibility*, Briefing Paper, no 7755, 14, House of Commons Library, 2016, 6, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3CTbM9>, განახლებულია: 13.10.2022.

³² *Standing Orders of the Croatian Parliament*, Art. 124.

³³ *Constitution of Croatia*, Art. 116; აგრეთვე *Standing Orders of the Croatian Parliament*, Art. 126.

³⁴ *The Constitution of Greece*, Art. 84.

უფლებამოსილების პირად სფეროში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით - ინდივიდუალურად.³⁵

სლოვაკეთში მთავრობის წევრი ინდივიდუალურად არის საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებული საკუთარი ფუნქციების განხორციელების სფეროში.³⁶ ნაციონალურმა საბჭომ, შესაძლოა, უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობის ცალკეულ წევრსაც.³⁷ ასეთ დროს პრეზიდენტმა უნდა გაიწვიოს ეს წევრი.³⁸ მთავრობის წევრის გაწვევის საკითხის ინიცირება შეუძლია პრემიერსაც.³⁹ ლიეტუვაში სეიმის კომპეტენციათა სიაში ერთ-ერთი სწორედ მთავრობის ზედამხედველობა და პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრისადმი უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილებაა.⁴⁰ მინისტრი უნდა გადადგეს, თუ სეიმის შემადგენლობის ნახევარზე მეტი ფარული კენჭისყრით უნდობლობას გამოუცხადებს მას.⁴¹ აღსანიშნავია ისიც, რომ მინისტრისადმი ინტერპელაციით მიმართვას, იმ შემთხვევაში, თუ სეიმი პასუხს არადაამაკმაყოფილებლად მიიჩნევს, შესაძლებელია მოჰყვეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მინისტრისადმი უნდობლობის გამოცხადება.⁴² ესტონეთშიც საკანონმდებლო ორგანოს ერთ-ერთი კომპეტენცია რესპუბლიკის მთავრობის, პრემიერის და მინისტრებისადმი უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილებაა.⁴³ თუ საკანონმდებლო ორგანო უნდობლობას გამოუცხადებს მინისტრს, რიიგოკოგუს სპიკერი ამის თაობაზე შეატყობინებს პრეზიდენტს, რომელიც მას დაკავებული თანამდებობიდან ათავისუფლებს.⁴⁴

ლატვიაში, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკაა, სეიმს შეუძლია, უნდობლობა გამოუცხადოს როგორც პრემიერ-მინისტრს (რასაც მთელი მთავრობის გადადგომა მოსდევს), ასევე მინისტრს ინდივიდუალურად. მინისტრისადმი უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, იგი უნდა გადადგეს, ხოლო ახალი მინისტრი უნდა დანიშნოს პრემიერ-მინისტრმა.⁴⁵

³⁵ Ibid, Art. 85.

³⁶ Constitution of Slovak Republic, Art. 116, cl. 1.

³⁷ Ibid, cl. 3.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid, cl. 4.

⁴⁰ The Constitution of the Republic of Lithuania, Art. 67.9.

⁴¹ Ibid, Art. 101.

⁴² Ibid, Art. 61.

⁴³ The Constitution of the Republic of Estonia, Art. 65, cl. 13.

⁴⁴ Ibid, Art. 97.

⁴⁵ The Constitution of the Republic of Latvia, Arts. 55-63.

ამ ქვეყნებისგან განსხვავებით, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა მინისტრის ინდივიდუალურ (პოლიტიკურ) პასუხისმგებლობას არ იცნობს. კონსტიტუციით, უნდობლობის ვოტუმი მხოლოდ მთლიანი სამთავრობო კაბინეტის (სოლიდარულ) პასუხისმგებლობას ეხება⁴⁶ და არ უშვებს კონკრეტული წევრის მიმართ ამ პროცედურის გამოყენებას. გარდა ნებაყოფლობითი გადადგომისა, მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტის კიდევ ერთი საფუძველი პრემიერ-მინისტრის გადადგომაა.⁴⁷

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის მხრიდან მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის დაყენებას, სხვადასხვა ფორმით, იცნობდა საქართველოს კონსტიტუციის 2004-2018 წლების რედაქციები. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით (რომელიც 2013 წლამდე მოქმედებდა), პარლამენტს უფლება ჰქონდა, მთავრობის დასამტკიცებელი შემადგენლობიდან აეცილებინა მინისტრობის რომელიმე კანდიდატი.⁴⁸ ამავე ცვლილებებით პარლამენტს უკვე დანიშნულ მინისტრებზეც ჰქონდა „წვდომა“. კერძოდ, ის უფლებამოსილი იყო, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, პრემიერ-მინისტრის წინაშე დაესვა მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი.⁴⁹ თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებდა მთავრობის წევრს, ის ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას.⁵⁰ ეს ნორმა ცალკეული მინისტრის მიმართ, შეიძლება ითქვას, კვაზი უნდობლობის მექანიზმი იყო ძლიერ ნახევრად საპრეზიდენტო მოწყობაში.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებმაც ნაწილობრივ გაზარდა პარლამენტის როლი ამ მოდელში, უკვე აღარ ითვალისწინებდა პრემიერის ვალდებულებას, მინისტრის გათავისუფლებაზე უარის შემთხვევაში პარლამენტისთვის წარუდგინა შესაბამისი დასაბუთება.⁵¹ 2017-18 წლების საკონსტიტუციო რეფორმამ კი მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი სრულებით ამოიღო

⁴⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და 57-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴⁷ იქვე, 56-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 2004 წლის თებერვლის რედაქცია, მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴⁹ იქვე.

⁵⁰ იქვე, 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁵¹ საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის ოქტომბრის რედაქცია, 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

როგორც კონსტიტუციიდან, ისე რეგლამენტიდან.⁵² კერძოდ, ამ ცვლილების პროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, „პარლამენტი-სა და მთავრობის ურთიერთობის კონსტიტუციური სისტემა ეფუძნება მთავრობის კაბინეტური პასუხისმგებლობის პრინციპს. შესაბამისად, მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა ამ სისტემაში მიზანშეწონილი არ არის“.⁵³ რაც შეეხება რეგლამენტს, 2018 წლის რედაქციამ მინისტრები იმ პასუხისმგებლობიდანაც გამო-რიცხა, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებით გაწე-რილი წესების დარღვევას უკავშირდებოდა.⁵⁴

ზემოთ დასახელებულ ქვეყნებში, კოლექტიურთან ერთად, მინისტრ-თა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემოღება აბალანსებს იმ უარყოფით მხარეებს, რაც, ზოგადად, სოლიდარულ პასუხისმგებლო-ბას ახლავს თან. იქ, სადაც ანგარიშვალდებულება გზიარებულია ორ ან მეტ ინდივიდს (ან დაწესებულებას) შორის, შესაძლოა, სხვადასხვა-გვარი პრობლემა წარმოიშვას. ეს შეიძლება იყოს ანგარიშვალდებუ-ლებას შორის ზღვრის გავლების ნაკლებობა, ბრალის სხვაზე გადა-ტანის რისკი, ასევე ცუდი შესრულებისთვის სანქციების გამოყენებისა ან დაჯილდოებისთვის სწორი ადრესატის განსაზღვრის სირთულე.⁵⁵ საჯარო სექტორში ამ პრობლემებმა ინდივიდების და აღმასრულებე-ლი ხელისუფლების უწყებების ნაწილს, შესაძლოა, უბიძგოს იმისკენ, რომ თავიანთი სამუშაო აღარ შეასრულონ სრულყოფილად და ენთუ-ზიაზმით, რაც ხელს უშლის უწყებათაშორის თანამშრომლობას.⁵⁶ ამდენად, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ნორმას, საპარლამე-ნტო კონტროლის გაძლიერებასთან ერთად, აქვს სამთავრობო კაბი-ნეტის სტაბილურობაზე დადებითი მოქმედების ეფექტიც.

კოლექტიური პასუხისმგებლობის სისტემაში, შესაძლოა, ხშირად მი-ნისტრები და პრემიერ-მინისტრი აქტიურად და საჯაროდ უჭერდნენ

⁵² ამ ცვლილებებთან დაკავშირებით იხ. ვახუშტი მენაბდე (კვლ. ხელმ. და სამ. რედ.) და სხვები, „20 წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“. უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე საქართველოში, მეორე გადამუშავებული გამოცემა, თბილისი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Rg4G2m>, განახლებულია: 13.10.2022.

⁵³ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Vnye1l>, განახლებულია: 13.10.2022.

⁵⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 226-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁵⁵ Jonathan Boston, and Derek Gill, დასახელებული ნაშრომი, 2.

⁵⁶ Ibid.

მხარს იმ მინისტრს, რომელიც გაკიცხვის ობიექტი გახდა.⁵⁷ მინისტრის დაცვა უმეტესად პოლიტიკური მიზეზებით არის განპირობებული, რათა საზოგადოების თვალში ერთიანი მთავრობის მიმართ ნდობა შეინარჩუნონ.⁵⁸ ზოგჯერ პრემიერ-მინისტრები კონკრეტული მინისტრის დასაცავად მიმართავენ პარლამენტში კოლექტიური ნდობის დაყენების პროცედურას.⁵⁹ კოლექტიური პასუხისმგებლობის მოდელში მთავრობის რაიმე კანონპროექტის ჩაგდებაც კი ინიციატორის მიმართ ნდობის დაკარგვად აღიქმება (თუმცა, არა ფორმალური გაგებით).⁶⁰ შეიძლება პირიქითაც მოხდეს - მინისტრის მიერ ბოდიშის მოხდა ან გადადგომა მთავრობის დაცვის მიზანს ემსახურებოდეს. ამ გაგებით, მინისტრი შეიძლება (ან თავადაც თანახმა იყოს ამაზე) „მსხვერპლად შეეწიროს“ ამგვარ პროცესს, რათა ბრალდებები სრულად მასზე იყოს კონცენტრირებული და არა მთლიან კაბინეტზე.⁶¹ კონსტიტუციური კონვენციის ქვეყნებში, თუკი ამჟამაა, რომ მინისტრი კარგავს პარლამენტის ნდობას, ის იღებს პასუხისმგებლობას მთავრობის წინაშე და მისი გადარჩენა ძლიერ პრემიერსაც კი არ შეუძლია.⁶² კაბინეტის შიგნით სოლიდარული პასუხისმგებლობის კონცეფცია პრემიერის მიერ ფარად გამოიყენება და მოუწოდებს კონკრეტულ მინისტრს - მიიღოს კაბინეტის მიერ არჩეული პოლიტიკური კურსი ან გადადგეს.⁶³ არსებობს მოსაზრებაც, რომ ისეთ სისტემებში, სადაც პრემიერი დამოუკიდებლად არჩევის და ნიშნავს მინისტრებს, მისივე პასუხისმგებლობაა მათი წარუმატებლობა. თუ მინისტრი ვერ ან არასწორად ასრულებს თავის ვალდებულებებს, ეს ლახავს პარლამენტის რეპუტაციასაც და ამისთვის პრემიერმა უნდა აგოს პასუხი.⁶⁴

პარლამენტის წინაშე მინისტრის ანგარიშვალდებულების პრინციპი არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს გავლით ხალხის მიმართ მის დემოკრატიულ პასუხისმგებლობას უდევს საფუძვლად, არამედ ასევე ხელს უწყობს არჩეული წარმომადგენლებისა და იმ საჯარო მოხელეების ვალდებულებათა გამიჯვნას, რომლებიც პოლიტიკის

⁵⁷ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 5.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ S. L. Sutherland, დასახელებული ნაშრომი, 95.

⁶⁰ Geoffrey Marshal and Graeme C. Moodie, Some problems of Constitutions. 52. ციტირებულია ნაშრომში: S. L. Sutherland, დასახელებული ნაშრომი, 94-95.

⁶¹ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 5.

⁶² J Griffith and M Ryle, Parliament: functions, practice and procedures, 1989, 37, ციტირებულია ნაშრომში: Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 6.

⁶³ S. L. Sutherland, დასახელებული ნაშრომი, 95.

⁶⁴ Barry K Winetrobe, and Janet Seaton, დასახელებული ნაშრომი, 12-13.

პრაქტიკულ განხორციელებას უზრუნველყოფენ.⁶⁵ კონსტიტუციური ტრადიციით, მინისტრი პარლამენტის წინაშე წარდგება საკუთარი ან თავისი დეპარტამენტის სახელით,⁶⁶ ხოლო ქება ან ბრალდება მიემართება მინისტრს და არა - საჯარო მოხელეებს.⁶⁷ ზოგიერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა მისგან მოითხოვს ამ პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღებას მხოლოდ სამინისტროს მნიშვნელოვან ჩავარდნებზე.⁶⁸

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერებასთან დაკავშირებით 2022 წლის ივლის-აგვისტოში პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან შექმნილი სამუშაო ჯგუფის წევრ დეპუტატთა უმრავლესობამ ამ საკითხზე მსჯელობისას არ გაითვალისწინა საიას ინიციატივა მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მექანიზმის შემოღების თაობაზე.⁶⁹ მათი მოსაზრებით, ამგვარი წესი საპარლამენტო მოწყობის პირობებში არსად არ არსებობდა და მისი დამკვიდრება წინააღმდეგობაში მოვიდოდა მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპთან.⁷⁰ როგორც თეორიული და შედარებით-სამართლებრივი მიმოხილვიდან გამოიკვეთა, კოლექტიურთან ერთად მინისტრის ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობა არაერთ ქვეყანაშია (მათ შორის, საპარლამენტო მმართველობაში) დამკვიდრებული, რაც, ერთი მხრივ, აძლიერებს საპარლამენტო კონტროლის ხარისხს ქვეყანაში, მეორე მხრივ კი, აბალანსებს იმ უარყოფით მხარეებს, რომლებიც კოლექტიური პასუხისმგებლობის სისტემას ახლავს.

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში 2010 წლიდან მოყოლებული, საკანონმდებლო (მათ შორის, საკონსტიტუციო) ცვლილებები მიზნად ისახავდა პარლამენტის, ასევე, მთავრობაზე მისი ზე-

⁶⁵ Hilaire Barnett, დასახელებული ნაშრომი, 346.

⁶⁶ Anthony W Bradley, and KD Ewing, დასახელებული ნაშრომი, 114.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Emy, *The Politics of Australian Democracy*, p. 256; Royal Commission into Australian Government Administration, p. 60. ციტირებულია ნაშრომში: Luke Raffin, დასახელებული ნაშრომი, 234.

⁶⁹ „საიამ პარლამენტს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 14 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3VplHus>, განახლებულია: 13.10.2022.

⁷⁰ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი N1, გვ. 8, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3TjLwKk>, განახლებულია: 13.10.2022.

დამხედველობის მექანიზმების გაძლიერებას, რეალურად, ეს ნაწილი უკიდურესად დასუსტდა. პარლამენტს საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის პირობებშიც კი არ ექნება წვდომა მთავრობის ცალკეულ წევრზე. თუ საკანონმდებლო ორგანო უარყოფითად აფასებს რომელიმე მინისტრის საქმიანობას, ან/და კონკრეტული მთავრობის წევრი არღვევს პარლამენტის რეგლამენტს, მას მხოლოდ მთლიანი კაბინეტის მიმართ შეუძლია უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დაწყება.