

კონსტიტუციური სამართლის
სახელმძღვანელო

თბილისი
2005

კონსტიტუციური სამართალის სახელმძღვანელო

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი
და პასუხისმგებელი რედაქტორი
ავთანდილ დემეტრაშვილი

სახელმძღვანელო მომზადებული
და გამოცემულია ფონდ „ღია
საზოგადოება — საქართველოს“
ფინანსური მხარდაჭერით

თბილისი

2005

კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო,

ავტორთა კოლექტივი, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი. თბ., გამომცემლობა „პოლივუდი“, 2005, 350 გვერდი.

წინამდებარე ნაშრომი საქართველოში ავტორთა კოლექტივის მიერ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელოს შექმნის პირველი ცდაა. თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის პოსტულატებზე დაყრდნობით ავტორები ცდილობენ გაიაზრონ და მკითხველს გაუზიარონ საყოველთაოდ აღიარებული თანამედროვე და საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი ინსტიტუტებისა და პროცედურების შინაარსი და პრობლემები.

განკუთვნილია იურიდიული პროფილის სასწავლებლებისა და საქართველოს კონსტიტუციური აღმშენებლობით დაინტერესებული ფართო წრისათვის.

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და
პასუხისმგებელი რედაქტორი — ავთანდილ დემეტრაშვილი
რედაქტორი — მანანა მაჩხანელი
რეცენზენტი — ზაურ ჯინჯოლავა

საავტორო კოლექტივი:

ავთანდილ დემეტრაშვილი — საავტორო კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი; წინათქმა; კარი I, კარი II, კარი VI, კარი X.

მარინა კვაჭაძე — კარი I, თავი მესამე, §3 (ავთანდილ დემეტრაშვილთან ერთად); კარი III, თავი მეთერთმეტე; კარი IX.

კონსტანტინე კუბლაშვილი — კარი III (გარდა ამ კარის მეთერთმეტე თავისა).

დავით ლოსაბერიძე — კარი XI.

ზაზა რუხაძე — კარი IV.

ვახტანგ ხმალაძე — კარი V, კარი VII.

ზურაბ ჯიბლაშვილი — კარი VIII.

სარჩევი

წინათქმა

კარი I. კონსტიტუციური სამართლის ცნება, სისტემა, წყაროები

თავი პირველი. საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის დარგი

§1. კონსტიტუციური სამართლის დარგის ცნება

§2. კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემა

§3. კონსტიტუციური სამართლის დარგის წყაროები

თავი მეორე. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება

§1. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების ცნება და მისი ამოცანები

§2. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების საგანი და სისტემა

§3. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების წყაროები

§4. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების აღმოცენება და განვითარება

თავი მესამე. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინა

§1. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის მნიშვნელობა და ამოცანები

§2. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის სისტემა

§3. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის ლექციების თემატიკა, პრაქტიკული მეცადინეობების (სემინარების) გეგმები, სტუდენტთა ინდივიდუალური მოხსენებების, რეფერატების აგრეთვე კოლოკვიუმებისა და საქმიანი თამაშების საკითხები

საკონტროლო კითხვები და დავალება

კარი II. მოძღვრება კონსტიტუციაზე. საქართველოს კონსტიტუცია

თავი მეოთხე. კონსტიტუციონალიზმისა და კონსტიტუციის გააზრება

§1. კონსტიტუციონალიზმი, კონსტიტუცია, კონსტიტუციური წესწყობილება

§2. მსოფლიოში კონსტიტუციათა განვითარების ისტორია

§3. კონსტიტუციის ცნება, ფუნქციები და სახეები

§4. კონსტიტუციური რეგულირების ობიექტები და კონსტიტუციის სტრუქტურა

§5. კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი

საკონტროლო კითხვები და დავალება

თავი მეხუთე. საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება

§1. საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები

§2. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია

§3. საბჭოთა კონსტიტუციები საქართველოში.

§4. გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციური კანონმდებლობა

საკონტროლო კითხვები და დავალება

თავი მეექვსე. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ზოგადი დახასიათება

§1. საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება

§2. საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა

§3. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა

საკონტროლო კითხვები და დავალება

კარი III. ადამიანის ძირითადი უფლებების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დახასიათება

თავი მეშვიდე. ძირითადი უფლებების ზოგადი გააზრება

§1. ძირითადი უფლებების ცნება

§2. ძირითადი უფლებების წარმოშობა და განვითარება

§3. ძირითადი უფლებების კატეგორიები

§4. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის საფუძვლები

თავი მერვე. საქართველოს მოქალაქეობა

§1. მოქალაქეობის ცნება

§2. საქართველოს მოქალაქეობის შეძენა

§3. საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა

§4. საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენა

§5. ორმოქალაქეობა საქართველოში

თავი მეცხრე. საქართველოს მოქალაქეთა ძირითადი უფლებები

თავი მათე. უცხოელების სამართლებრივი სტატუსი

საქართველოში

საკონტროლო კითხვები და დავალება

თავი მეთერთმეტე. ძირითადი უფლებების დაცვის კონსტიტუციური ინსტიტუტები და პროცედურები

§1. ადამიანის უფლებათა დაცვის

შიდასახელმწიფოებრივი მექანიზმები

§2. ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო

ინსტიტუტები და პროცედურები

კარი IV. სახელმწიფო ფორმა. საქართველოს სახელმწიფოებრივი ფორმის თავისებურებანი

თავი მეთორმეტე. სახელმწიფო ფორმის ზოგადთეორიული გააზრება

§1. სახელმწიფოს მმართველობის ფორმა

§2. სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა

§3. სახელმწიფო რეჟიმი

თავი მეცამეტე. თანამედროვე საქართველოს სახელმწიფო ფორმის კონსტიტუციური პარამეტრები

§1. საქართველოს მართვა–გამგეობისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის თავისებურებანი

§2. საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ–სამართლებრივი სტატუსი

§3. ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციურ–სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს

შემადგენლობაში

კარი V. საარჩევნო სისტემა და საარჩევნო სამართალი. საქართველოს საარჩევნო სამართალი

თავი მეთოთხმეტე. საარჩევნო სამართლისა და საარჩევნო სისტემის ზოგადი დახასიათება

§1. არჩევნების ცნება და სოციალური ფუნქცია

§2. არჩევნების სახეები და პერიოდულობა

§3. საარჩევნო სისტემა და საარჩევნო სამართალი

§4. საარჩევნო სამართალის პრინციპები

§5. საარჩევნო პროცესი და არჩევნების დაფინანსება

§6. საარჩევნო სისტემები

თავი მეთხუთმეტე. არჩევნების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში

§1. საქართველოს საარჩევნო სამართალი

§2. საქართველოში მოქმედი საარჩევნო სისტემები

§3. საარჩევნო პროცესი საქართველოში

თავი მეთექვსმეტე. რეფერენდუმი

კარი VI. ხელისუფლების დანაწილება, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრინციპი საქართველოს სახელმწიფოებრიობაში

კარი VII. საკანონმდებლო ხელისუფლება. საქართველოს პარლამენტი
თავი მეჩვიდმეტე. საპარლამენტო სამართლის შედარებითი გააზრება

- §1. პარლამენტის ცნება, მისი წარმომადგენლობითი ხასიათი და ფუნქცია
- §2. პარლამენტის კომპეტენცია
- §3. პარლამენტისა და მისი პალატების სტრუქტურა
- §4. პარლამენტარის სტატუსი
- §5. პარლამენტის მუშაობის წესი
- §6. საკანონმდებლო პროცესი

თავი მეთვრამეტე. საქართველოს პარლამენტი

- §1. ევოლუციის მოკლე მიმოხილვა
- §2. საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხასიათი, მისი ფორმირების წესი და სტრუქტურა
- §3. საქართველოს პარლამენტის ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში და მისი კომპეტენცია
- §4. საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსი
- §5. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი
- §6. საკანონმდებლო პროცესი საქართველოს პარლამენტში
- §7. განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები
- §8. განსაკუთრებული საპარლამენტო პროცედურები

კარი VIII. სახელმწიფოს მეთაურის ზოგადი დახასიათება.

საქართველოს პრეზიდენტი

თავი მეცხრამეტე. სახელმწიფოს მეთაურის ადგილი და როლი კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში

- §1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის აღმოცენება და განვითარება
- §2. სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი სახელმწიფო უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში
- §3. სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე გამწესება, უფლებამონაცვლეობა და პასუხისმგებლობა
- §4. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები

თავი მეოცე. საქართველოს პრეზიდენტი

- §1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის აღმოცენება საქართველოში
- §2. საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობაზე გამწესება, უფლებამონაცვლეობა და პასუხისმგებლობა

§3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

§4. საქართველოს პრეზიდენტის ადგილის და როლი

სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში

საკონტროლო კითხვები და დავალება

კარი IX. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში.

საქართველოს მთავრობა

თავი ოცდამეერთე. მთავრობის ზოგადი დახასიათება

§1. მთავრობის ცნება

§2. მთავრობისა და მისი წევრების სამართლებრივი სტატუსი

§3. მთავრობის ფორმირება, შემადგენლობა, სტრუქტურა

§4. მთავრობის კომპეტენცია

თავი მცდამეორე. საქართველოს მთავრობა

§1. მოკლე ისტორიული ექსკურსი

§2. საქართველოს მთავრობის სტატუსი მოქმედი

კანონმდებლობის მიხედვით

§3. საქართველოს მთავრობის ფორმირება

§4. საქართველოს მთავრობის სტრუქტურა და კომპეტენცია

§5. საქართველოს მთავრობის სხდომები

კარი X. სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები

§1. მოსამართლე, სასამართლო, სასამართლო ორგანოთა

ერთობლიობა, სასამართლო ხელისუფლება.

§2. სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის დამკვიდრება

მსოფლიოში და საქართველოში

§3. საქართველოს საერთო სასამართლოების

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დახასიათება

§4. მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი

§5. საერთო სასამართლოების საქმიანობის უზრუნველყოფა

საკონტროლო კითხვები და დავალებები

დანართი №1. მოსამართლეთა ქცევის ტიპობრივი წესები

დანართი №2. დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის თორმეტი

ძირითადი პრინციპი (აშშ-ი)

კარი XI. მუნიციპალური სამართალი

თავი ოცდამესამე. ადგილობრივი თვითმმართველობა (ზოგადი

მიმოხილვა)

§1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მისი 4

ძირითადი პრინციპი

§2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა

§3. თვითმმართველობის ფუნქციები და უფლებამოსილებანი

- §4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების წესი
 - §5. გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები ადგილობრივ დონეზე
 - §6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება
 - §7. კონტროლი სახელმწიფო მხრიდან
 - §8. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია
- თავი ოცდამეოთხე. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში**
- §1. საქართველოში თვითმმართველობის განვითარების ისტორიული მიმოხილვა
 - §2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და საკანონმდებლო ბაზა
 - §3. თვითმმართველობის სტრუქტურა საქართველოში
 - §4. თვითმმართველობათა ორგანოების უფლებამოსილებანი
 - §5. გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები და პროცედურები
 - §6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება
 - §7. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სტატუსი და კვალიფიკაცია
 - §8. კონტროლი
 - §9. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული პრობლემები და რეფორმების პერსპექტივები საქართველოში

საქართველოს მოქალაქენი,
რომელთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი
წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი
სახელმწიფო,

უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და
თავისუფლებანი,

განამტკიცონ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან
მშვიდობიანი ურთიერთობა,

ეყრდნობიან რა ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის
ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს,
საქვეყნოდ აცხადებენ ამ კონსტიტუციას.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია

წ ი ნ ა თ ე მ ა

სახელმძღვანელოს ეპიგრაფად საქართველოს კონსტიტუციის პრემბულის გამოყენება, ვფიქრობთ, ზედმიწევნით ზუსტად ასახავს წინამდებარე ნაშრომის დანიშნულებას — იურისტთა ახალი თაობის მომზადება, რომელთაც ძალუმთ კონსტიტუციური სამართლის ცოდნა იმ მაღალი მიზნების მისაღწევად გამოიყენონ, რომლისაკენ მიმართულია საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება. აკი ბრძანებს ცნობილი ფრანგი კონსტიტუციონალისტი პროფესორი მარსელ პრელო: „კონსტიტუციური სამართალი ბურჯია მოქალაქეობრიობის ჩამოყალიბების საქმეში. იგი იმდენადვე აუცილებელია დემოკრატიის გონებრივი განვითარებისათვის, რამდენადაც სათნოება — ზნეობრივი სრულყოფილებისათვის.“

წინამდებარე სახელმძღვანელოს მომზადების იდეა პირდაპირ უკავშირდება „ვარდების რევოლუციას“ და მის თანმხლებ კონსტიტუციურ რეფორმას. 2004 წლის 6 თებერვლის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე 1995 წლის კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების ფართო მასშტაბიანი გადასინჯვა მოითხოვდა ადეკვატურ ასახვას სასწავლო ლიტერატურაში. ფონდ „ღია საზოგადოება — საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით არასამთავრობო ორგანიზაციის „საკონსტიტუციო პრობლემათა სტრატეგიული კვლევის ცენტრის“ ეგიდით შეიკრიბა საავტორო კოლექტივი, რომლის თითქმის ერთწლიანი მოღვაწეობის ნამუშევარი მკითხველის წინაშეა. კოლექტივი იქმნებოდა იმ ადამიანებისაგან, რომელთაც უშუალო კავშირი აქვთ საქართველოში კონსტიტუციური წესწყობილების ფორმირებასთან (მაგალითად, ვახტანგ ხმაღაძე იყო 1993–1995 წლებში კონსტიტუციის შემმუშავებელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, ხოლო თქვენი მონამორჩილი — ამ კომისიის მდივანი) და იმავდროულად აქვთ კონსტიტუციური პრობლემატიკის სახელმძღვანელოების, დამხმარე სახელმძღვანელოებისა თუ სხვა ჟანრის ლიტერატურულ ნაწარმოებზე მუშაობის გამოცდილება. გარდა ამისა, და ეს არის ალბათ მთავარი, მათ აერთიანებს შეხედულებათა თანხვედრა ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპულ ფასეულობებზე, რაც არანაირად არ გამოირიცხავს (დაკვირვებული მკითხველი შეამჩნევს ამას) ზოგიერთ საკითხზე არსებულ ავტორთა განსხვავებულ მოსაზრებებს.

სახელმძღვანელოზე მუშაობის პროცესში ავტორები ცდილობდნენ გამოეყენებინათ კონსტიტუციური სამართლის კვლევის სისტემური, ისტორიული, კომპარატივისტული (შედარებით–სამართლებრივი) მეთოდები, ისახავდნენ მიზნად გაემახვილებინათ სტუდენტთა ყურადღება მოქალაქეთა წინაშე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის

კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დებულებებზე, ადამიანის თავისუფლებასა და ქმედუნარიანი სახელმწიფოს შორის ჰარმონიული წონასწორობის დაცვის აუცილებლობაზე. ჩვენ ვთვლით, რომ უნდა თვალნათლივი გახდეს მკითხველისათვის (უწინარესად კი სტუდენტისათვის) საქართველოში კონსტიტუციური სამართლის განვითარების ტენდენციები და დინამიკა და იმავდროულად, თუნდაც ზოგადად, გამოგვეთქვა ჩვენი ნააზრევი ამ ტენდენციებისა და დინამიკის დანარჩენ მსოფლიოში კონსტიტუციური სამართლის განვითარების ძირითად მიმართულებებთან შესაბამისობის შესახებ, ვცდილობდით საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის ნორმები და ინსტიტუტები შეგვეფასებინა დემოკრატიის შესახებ ყველაზე მოწინავე და გავრცელებული წარმოდგენების კონტექსტში.

სახელმძღვანელოს ძირითადი — პედაგოგიურ-დიდაქტიკური დანიშნულების გათვალისწინებით, ავტორები გულმოდგინეთ ცდილობდნენ თავი აერიდებინათ საქართველოში კონსტიტუციური სამართლის განვითარების მწვავე პრობლემური საკითხებისაგან (რაც თავისთავად ადვილი ნამდვილად არ არის, რამეთუ კონსტიტუციური სამართალი არა მხოლოდ იურიდიული, არამედ, ჩვენი აზრით, პოლიტიკურ-იურიდიული მეცნიერებაცაა), თუმცა კარგად გვესმის, რომ ასეთი პრობლემური საკითხები დღევანდელ საქართველოში არსებობს.

იმ მიზნით, რომ სწავლის პროცესი გახდეს ინდივიდუალიზირებული, იმისათვის, რომ ჩავაბათ სტუდენტები სამეცნიერო-კვლევით მუშაობაში, მოვამზადოთ კადრები, რომლებსაც შესწევთ უნარი შიდასახელმწიფოებრივი კონსტიტუციური პრობლემები გადაწყვიტონ მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინებით, სახელმძღვანელოში შეტანილი გვაქვს სასწავლო-მეთოდური მასალები. ლექციების თემატიკა, პრაქტიკული მეცადინეობის (სემინარების) გეგმები, სტუდენტების ინდივიდუალური მოხსენებების, კოლოკვიუმებისა და საქმიანი თამაშების თემები ავტორის შეხედულებისამებრ არის შერჩეული, ამ ნაწილს სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და პედაგოგს შეუძლია მისი გადასინჯვა.

შემოთავაზებული ბიბლიოგრაფია, უწინარესად სასწავლო პროცესის მოთხოვნათა დაკმაყოფილებისათვის არის განკუთვნილი და ძირითადად რეკომენდირებულია საქართველოში არსებული ლიტერატურა, რაც არ გამორიცხავს კომპიუტერის შესაძლებლობების გამოყენების აუცილებლობას.

და ბოლოს, გვსურს მადლიერების გრძნობით მოვიხსენიოთ ყველა ის, ვინც ეხმარებოდა ავტორებს სახელმძღვანელოს მომზადებაში და გამოცემაში: რეცენზენტი ზაურ ჯინჯოლავა, რედაქტორი მანანა მაჩხანელი, ოპერატორი ეკა გოჩიაშვილი, კორექტორი თამარ დემეტრაშვილი.

საავტორო კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი თბილისის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

ავთანდილ დემეტრაშვილი

კარი I. საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის ცნება, სისტემა, წყაროები

ქართულ სამართალმცოდნეობაში და სამეტყველო იურიდიულ ლექსიკაში სიტყვათა წყობა „კონსტიტუციური სამართალი“ სამი მნიშვნელობით დამკვიდრდა: როგორც ეროვნული სამართლის ერთ-ერთი დარგი, როგორც ერთ-ერთი იურიდიული მეცნიერება და როგორც იურიდიული განათლების სისტემის ერთ-ერთი სავალდებულო დისციპლინა.

თავი 1. საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის დარგი

§1. კონსტიტუციური სამართლის დარგის ცნება

კაცობრიობის ისტორიამ ცხადყო, რომ ცივილიზაციის განვითარების ერთ-ერთი მძლავრი მამოძრავებელი ძალა არის სამართალი, რომლის ძირითადი დანიშნულებაა საზოგადოებაში წესრიგისა და თავიუსფლების ჰარმონიული თანაარსებობის უზრუნველყოფა. ამ სოციალურ მიზანს ყველაზე მეტად ემსახურება სამართლის ის ნაწილი, რომელსაც კონსტიტუციურ სამართალს, ან სახელმწიფო სამართალს უწოდებენ.

ცნებებს „კონსტიტუციური სამართალი“ და „სახელმწიფო სამართალი“ ერთმანეთისაგან ოდნავ განსხვავებული შინაარსობრივი დატვირთვა აქვთ, თუმცა ამჟამად მხოლოდ ერთ მცირე ჯგუფის სახელმწიფოებში (მაგალითად, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში) თავისი სამართლის ძირითადი დარგის სახელწოდებად გამოიყენებენ ტერმინს „სახელმწიფო სამართალი“. დანარჩენ სახელმწიფოებში, რომელთა შორის საქართველოც არის, სამართალშემოქმედებით, სამეცნიერო, სასწავლო ბრუნვაში (პროცესში) უპირატესობას ანიჭებენ ტერმინს „კონსტიტუციური სამართალი“. ამიტომაც წინამდებარე სახელმძღვანელოში ძირითადად ეს ტერმინია გამოყენებული.

სამართლის თეორიაში სამართლის სისტემის შინაგანი დიფერენციისას ჩვეულებრივ აღნიშნავენ მის შემდეგ დონეებს: სამართლის ნორმა, სამართლებრივი ინსტიტუტი, სამართლის დარგი.

სასწავლო და სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს კონსტიტუციური სამართლის საგნის არსში წვდომის სხვადასხვა მიდგომა.

სამართლის დარგს ჩვეულებრივ განმარტავენ როგორც სამართლის ნორმების, ქცევის წესების სისტემას, რომლებიც ამ დარგისათვის დამახასიათებელი მეთოდით არეგულირებენ ერთგვაროვან საზოგადოებრივ ურთოერთობებს. სამართლის დარგის ამგვარი გაგებიდან შეიძლება გამოვყოთ ყველა დარგისათვის დამახასიათებელი ნიშანთვისებები და ნიშანთვისებები, რითაც ისინი სხვა დარგებისაგან განსხვავდება.

სამართლის ყველა დარგისათვის საერთო ნიშანთვისებებია ის, რომ ყველა დარგი ნორმების, ქცევის წესების სისტემაა, ეს ნორმები სახელმწიფოს მიერ არის დადგენილი (ან სანქციონირებული) და დაცული, სამართლებრივი ნორმების მეშვეობით ხდება იმ

ურთოერთობათა რეგულირება, რომელთაც სახელმწიფო სამართლებრივ რეგულირებას დაქვემდებარებულად ჩათვლის. ყველა ეს ნიშანთვისება გააჩნია კონსტიტუციურ სამართალს, ამიტომ შესაძლებელია მისი როგორც სამართლის ერთ–ერთი დარგის იდენტიფიცირება.

სამართლის სისტემაში სხვადასხვა დარგის არსებობა ბუნებრივად ბადებს კითხვას მათი ერთმანეთისაგან განსხვავების შესახებ. სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიაში, რომელიც მეთოდოლოგიური მეცნიერება იყო საბჭოთა პერიოდის იურისპუდენციაში, დარგების ერთმანეთისაგან განმასხვავებელ ნიშნებად თვლიდნენ სამართლის ნორმებში ჩადებულ გაბატონებული კლასის ნებას, სამართლებრივი რეგულირების საგანსა და სამართლებრივი რეგულირების მეთოდს.

თავის დროზე საბჭოთა კავშირში აღიარებული კონსტიტუციონალისტები შემდეგნაირად განმარტავდნენ ამ დარგს: „გამოდის რა მუშათა კლასისა და სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის მთავარ გარანტად, სოციალისტური სახელმწიფო სამართალი წარმოადგენს ყველა კონსტიტუციური, აგრეთვე სხვა სამართლებრივი ნორმების სისტემატიზირებულ ერთობლიობას, რომლებიც განამტკიცებენ და არეგულირებენ საზოგადოებრივი წესწყობილების, პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობისა და სახელმწიფოს ორგანიზაციის საფუძვლებს“. აქვე ისინი აღნიშნავენ, რომ „ეს ზოგადი განსაზღვრება გამოიყენება სამართლის შესაბამისი დარგის დახასიათებისათვის როგორც სსრ კავშირში, აგრეთვე სხვა სოციალისტურ ქვეყნებში“.¹

საზღვარგარეთის ე.წ. ბურჟუაზიული მეცნიერები წარსულშიც და ამჟამადაც უარყოფენ ან არ იზიარებენ კლასობრივ მიდგომას ზოგადად სამართლის, კერძოდ კი სამართლის დარგის განსაზღვრისას, თუმცა ზოგიერთი მათგანი არ გამორიცხავს ინტერესთა გარკვეული ჯგუფის ზეგავლენას კონსტიტუციური ნორმების შინაარსის განსაზღვრისას.

ამჟამად საქართველოშიც და ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებშიც კონსტიტუციური სამართალი აღიარებულია სამართლის ეროვნული სისტემის ერთ–ერთ წამყვან დარგად. რაც შეეხება დარგებს შორის განსხვავებებს, სასწავლო და სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს კონსტიტუციური სამართლის საგნის არსში წვდომის სხვადასხვა მიდგომა.

ავტორთა ერთი ჯგუფი სხვა დარგებისაგან კონსტიტუციურ სამართალს განასხვავებს მისი ნორმებით მოწესრიგებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების განსაკუთრებულობით (გამორჩეულობით). რომელია ეს ურთიერთობები?

ფრანგული კონსტიტუციონალიზმის თვალსაჩინო წარმომადგენელი, სორბონის უნივერსიტეტის პროფესორი მორის დიუვერჟე თვლის, რომ „კონსტიტუციური სამართალი სამართლის ნაწილია, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფოში არსებულ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს. შეისწავლო კონსტიტუციური სამართალი ეს ნიშნავს იმას, რომ შეისწავლო პოლიტიკური ინსტიტუტების იურიდიული ასპექტები“.² არანაკლებ ცნობილი, აგრეთვე ფრანგი კონსტიტუციონალისტის პროფესორ მარსელ პრელოს აზრით საფრანგეთის

¹ И. П. Ильинский, Б. А. Страшун, В. Н. Ястребов, Государственное право зарубежных социалистических стран. М, 1985, с. 33.

² Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, 1990, გვ. 14.

კონსტიტუციური სამართლის საგანს შეადგენენ სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც პოლიტიკური ხელისუფლების ჩამოყალიბებას, გადაცემასა და განხორციელებას ეხება.¹

პროფესორი კ. ლეკლერკი თვლის, რომ კონსტიტუციური სამართალი არის მეცნიერება ხელისუფლების და მისი განსახიერების — სახელმწიფოს შესახებ, მისი (ხელისუფლების) სხვადასხვა პოლიტიკურ რეჟიმებში განხორციელების შესახებ.²

რუსი კონსტიტუციონალისტი, მოსკოვის სახელმწიფო იურიდიული აკადემიის რექტორი, აკადემიკოსი ოლეგ კუტაფინი სახელმძღვანელოში, რომელსაც მინიჭებული აქვს რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის პრემია განათლების სფეროში, აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციური სამართალი სხვა დარგებისაგან ძირითადად იმით განსხვავდება, რომ არეგულირებს ურთიერთობებს, რომლებიც საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში — პოლიტიკურში, ეკონომიკურში, სოციალურში, სულიერში — ყალიბდება (არსებობს). ამ ურთიერთობებს პატივცემული მეცნიერი, ფუნქციონალური დანიშნულების საფუძველზე ოთხ ძირითად ჯგუფში უყრის თავს. ესენია:

„1. ...საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რომლებიც განსაზღვრავენ სახელმწიფოსა და საზოგადოების მოწყობის პრინციპებს...

2. ...ურთიერთობები, რომლებიც განსაზღვრავენ ადამიანსა და სახელმწიფოს შორის არსებული ურთიერთობების საფუძველებს, ანუ მთავარი პრინციპები, რომლებიც ახასიათებს ადამიანის მდგომარეობას საზოგადოებაში და სახელმწიფოში, მოქალაქეობას, აგრეთვე ადამიანისა და მოქალაქის თანდაყოლილ უფლებებს, თავისუფლებებს და მოვალეობებს...

3. ვინაიდან რუსეთი ფედერაციული სახელმწიფოა, ობიექტურად არსებობს ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის ურთიერთობათა ფართო სფერო... ეს ურთიერთობებიც მიეკუთვნება კონსტიტუციური სამართლის საგანს.

4. ...კონსტიტუციური სამართლის ნორმები განამტკიცებენ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისტემის ძირითად პრინციპებს: სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სახეებს, სახელმწიფოს მეთაურის, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების სამართლებრივ სტატუსს, მათი ფორმირების წესს, კომპეტენციას, საქმიანობის ფორმებს, მათ მიერ გამოცემულ აქტებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემას“.³

კონსტიტუციური სამართლის სფეროში მოღვაწე ქართველი მეცნიერები ზემოთ აღნიშნულ მიდგომას არსებითად იზიარებენ.

პროფესორ ოთარ მელქაძის მიხედვით: „კონსტიტუციური სამართალი, როგორც სამართლის დარგი, იმ იურიდიულ ნორმათა ერთობლიობაა, რომელიც არეგულირებს ქვეყნის საზოგადოებრივ წყობილებას, მოქალაქეთა უფლებამოსილებებს, ეროვნულ სახელმწიფო წესწყობილებას, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას, მათ ფუნქციებსა და ურთიერთქმედებას, განამტკიცებს სახელმწიფოს, ხალხისა და ერების სრულუფლებიანობას, მათ სუვერენიტეტს,

¹ *Precis de droit constitutionnel*, par Marsel Prelot. Paris, 1995, გვ. 12.

² C. Leclercq, *Travaux dirige's de droit constitutionnel*. P. 1979.

³ E. И. Козлова, О. Е. Кутафин. *Конституционное право России*. М., 2003, с. 10-13.

ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემას, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების სამართლებრივ საფუძველს, დემოკრატიზმის პრინციპებს”.¹

პაატა ცნობილადე გვთავაზობს იმ ურთიერთობათა ნუსხას „რომლებიც რეგულირდება კონსტიტუციური სამართლის ნორმებით“:

„ა) საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომლებიც შეადგენს საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების საფუძვლებს;

ბ) საქართველოს ტერიტორიულ–სახელმწიფოებრივ მოწყობას, ე. ი. ურთიერთობებს ცენტრსა და რეგიონს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საფუძველზე, მისი შემადგენელი ნაწილების სამართლებრივ მდგომარეობას;

გ) საქართველოს მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, მოქალაქეთა ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს;

დ) სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციისა და განხორციელების პროცესს;

ე) საქართველოს საარჩევნო სამართალსა და საარჩევნო სისტემას;

ვ) ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ პრინციპებს;

ზ) საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის წესსა და პრინციპებს.”²

ავტორთა სხვა ჯგუფი, ცდილობს თავი აარიდოს საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ჩამოთვლის აუცილებლობას, რათა ან არ გამოეპაროს, ან არ „მოპაროს“ სხვა დარგს რომელიმე მათგანი. ამ მიზნით ისინი ცდილობენ ჩამოაყალიბონ კონსტიტუციური სამართლის საგნის სინთეზირებული ცნება, მოძებნონ განმაზოგადებელი კატეგორია, რომელიც საერთო „სახურავის“ ქვეშ თავს მოუყრიდა ყველა იმ ურთიერთობას, რომელიც, მათი აზრით, კონსტიტუციური რეგულირების საგანს შეადგენს. ასეთ გამაერთიანებელ საწყისადან ისინი მიიჩნევენ „პოლიტიკურ ურთიერთობებს“, „ურთიერთობებს, რომლებიც წარმოიქმნება სახელმწიფო (საჯარო) ხელისუფლების განხორციელების პროცესში“, „ურთიერთობებს, რომლებიც წარმოიქმნება ადამიანის, საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთმოქმედების პროცესში“, „ყველაზე მნიშვნელოვან საზოგადოებრივი ურთიერთობებს, რომლებიც წარმოიქმნება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში — ეკონომიკაში, სოციალურ ურთიერთობებში, პოლიტიკაში, იდეოლოგიაში“, „საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომელთა საფუძველზე ყალიბდება საზოგადოებისა და სახელმწიფოს საფუძვლები, რომლებიც უშუალოდ არიან დაკავშირებული სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან“, „პოლიტიკაში, ეკონომიკაში, სოციალური და სულიერი ცხოვრების სფეროებში არსებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების განსაკუთრებულ ჭრილს“ და სხვ.

და ბოლოს, კონსტიტუციური სამართლის განსაზღვრის კიდევ ერთი მიდგომა, რომელიც, ჩვენი აზრით, კონსტიტუციური სამართლის არსში წვდომის უფრო ღრმა, ფუნდამენტური გაგებით გამოირჩევა. კონსტიტუციური სამართლის განმარტებისას ამ მიმართულებების მიმდევარნი არ გამორიცხავენ კონსტიტუციური სამართლის საგანზე (ანუ კონკრეტულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე) მინიშნებას, მაგრამ მახვილს

¹ ოთარ მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმის თეორია. თბ. 2004, გვ. 22.

² პაატა ცნობილადე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2004, გვ. 18-19.

კონსტიტუციური სამართლის მიზნებსა და ამოცანებზე აკეთებენ, ანუ განსაზღვრავენ იმ ფასეულობებსა და პრიორიტეტებს, რომლებმაც უნდა განაპირობონ რეალური კონსტიტუციური პრაქტიკა. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური სამართალი კონკრეტული ქვეყნის კონკრეტული დარგია, დღეს უკვე შეიძლება იმის მტკიცება, რომ კაცობრიობის განვითარების მსვლელობაში მყარად დამკვიდრდა სახელმწიფოებრივად ორგანიზებულ საზოგადოებაში ცხოვრების საყოველთაოდ აღიარებული ფასეულობები და უპირატესობები. ერთ–ერთი ასეთი სოციალური ფასეულობა არის კონსტიტუციური წესწყობილება, საზოგადოებრივი ურთიერთობების, სახელმწიფო (საჯარო) ინსტიტუტების, შეხედულებებისა და აზრთა სისტემა. თავის მხრივ, ამ წესწყობილების საფუძველი — კონსტიტუცია (კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი წყარო), უნდა პასუხობდეს რიგ სოციალურ მოთხოვნებს, რომელთა შორის მთავარი, ანუ კონსტიტუციური სამართლის ერთ–ერთი ნიშანია, საჯარო (უწინარესად — სახელმწიფო) ხელისუფლებისა და თავისუფლების ჰარმონიული თანაარსებობა. ისტორია ცხადჰყოფს, რომ საჭიროა წონასწორობის შენარჩუნება ხელისუფლებასა და თავისუფლებას შორის, რამეთუ თავისუფლება მყარი, ქმედიტუნარიანი სახელმწიფოებრიობის გარეშე ანარქიაში გადაიზრდება, ხოლო სახელმწიფო, რომელიც უარყოფს, უგულვებელყოფს, ხელყოფს მოქალაქეთა თავისუფლებას, გარდაიქმნება ანტიდემოკრატიულ, ტოტალიტარულ სახელმწიფოდ. ამის თაობაზე აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს წევრი რობერტ ჯექსონი ამბობს: „ეპოქის მთლიანი კონსტიტუციური ფილოსოფია ეყრდნობა ფასეულობათა ისეთ სისტემას, რომელშიც უმაღლეს ადგილს ინდივიდის ოფიციალური მხრიდან ჩარევისაგან თავისუფლება იკავებდა“.¹ ქართულ ენაზე თარგმნილი უნგრელი კონსტიტუციონალისტის პროფესორ ანდრამ შაიოს წიგნის სათაურშივეა გატანილი კონსტიტუციური სამართლის დანიშნულება, მიზანი, როდესაც კონსტიტუციონალიზმის შესავალს იგი „ხელისუფლების თვითმზღვრავს“ უკავშირებს.²

ამ საკითხზე მეტად საინტერესოა ლათინური ამერიკის ორი კონსტიტუციონალისტის მოსაზრებანი. მექსიკელი ფელიპე ტენა რამირესი თვლის, რომ კონსტიტუციური სამართალი ყოველი ხალხის საერთო იურიდიული სულისკვეთება, მოქალაქეობრივი ღირსებისა და მისი ისტორიის ყველაზე ამაღლებულ და სრულ გამოხატულებას წარმოადგენს.³ არგენტინელი იურისტი ს. ვ. ლინარეს კონტანა თვლის, რომ კონსტიტუციური სამართლის მიზანია „ინდივიდის თავისუფლება და ღირსება, რომლებიც უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს ბოჭვით სამართლის მეშვეობით“.⁴

კონსტიტუციური სამართლის განსაზღვრისადმი სხვადასხვა თეორიული მიდგომების, სხვადასხვა ქვეყნებში კონსტიტუციური რეგულირების ერთმანეთისაგან განსხვავებული სფეროების, კონსტიტუციური კანონმდებლობის სხვადასხვაგვარი სტრუქტურების არსებობა,

¹ ნიკოლოზ რურუა, თავისუფლების კანონი. თბ., 2003, გვ. 323.

² ანდრამ შაიო, ხელისუფლების თვითმზღვრავს. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბ., 2003.

³ ციტირებულია წიგნიდან „Конституционное право развивающихся стран. Предмет, наука, источники.“ М.,1987, გვ. 15.

⁴ იქვე, გვ. 15.

გარკვეულ სიძნელეებს ქმნის კონსტიტუციური სამართლის შინაარსობრივი განსაზღვრებისათვის. თავისთავში ასეთი მდგომარეობა არ უნდა იყოს აღქმული როგორც უარყოფითი მოვლენა, როგორც გადაულახავი დაბრკოლება კონსტიტუციური სამართლის დეფინირებისათვის. აქედან გამომდინარე, ჩვენ ვთვლით, რომ **თანამედროვე, მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი არის საჯარო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებული იმ ურთიერთობების მარეგულირებელი ნორმების სისტემატიზირებული ერთობლიობა, რომელიც მოწოდებულია უზრუნველყოს ხელისუფლების ორგანიზაციის ლეგიტიმურობა, ქმედითუნარიანი სახელმწიფოსა და ადამიანის თავისუფლების ჰარმონიული (გაწონასწორებული) თანაარსებობა.**

§2. კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემა

კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემის დახასიათება უნდა ეყრდნობოდეს რამოდენიმე ამოსავალ მომენტს, სახელდობრ:

ა) კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემა წარმოადგენს იმ ნორმათა სისტემატიზირებულ ერთობლიობას, რომელნიც ერთმანეთთან ლოგიკურ კავშირშია მათი მატერიალური შინაარსითა და მათ მიერ რეგულირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სპეციფიურობით;

ბ) კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემა ობიექტურ საზოგადოებრივ რეალობას, ცხოვრებას უნდა ასახავდეს, ამიტომ იგი ცვალებადობას ექვემდებარება;

გ) კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემა და კონსტიტუციის სისტემა ერთმანეთს არ ემთხვევა, კონსტიტუციის ნორმები თუმცა განმსაზღვრელი და ძირითადი დარგში — მაინც მხოლოდ ერთი ნაწილია მისი.

შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის დარგის სისტემაში გამოყოფენ ნორმათა სამ ჯგუფს (ინსტიტუტს). ეს ნორმები არეგულირებენ კონსტიტუციურ–სამართლებრივ ურთიერთობებს, რომლებიც დაკავშირებულია:

ა) საქართველოს კონსტიტუციურ წყობილებასთან;

ბ) ადამიანის სამართლებრივ სტატუსთან საქართველოში;

გ) სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუტების ლეგიტიმაციასთან (კანონის საფუძველზე ფორმირებასთან), კომპეტენციასთან და საქმიანობის წესთან.

§3. კონსტიტუციური სამართლის დარგის წყაროები

სამართლის თეორიაში არსებობს სამართლის წყაროთა გააზრების სხვადასხვა მიდგომები. სასწავლო პროცესში სამართლის წყაროდ (სამართლის ფორმად), ჩვეულებრივ, მიიჩნევენ იმ სპეციფიკურ გარეგნულ ფორმებს, რომლებშიც სახელმწიფო ხელისუფლება გამოხატავს სამართლებრივ ნორმებს.¹ ამ კატეგორიის უფრო ღრმა გაგებისათვის გამოიყენებენ სამართლის წყაროს მატერიალურ (სოციოლოგიურ) და ფორმალურ–ურთიდიულ (იურიდიულ) ცნებებს. პროფესორი გიორგი ხუბუა სოციოლოგიურ წყაროდ მიიჩნევს „... რეალური

¹ გვი ინწვირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბ., 2003, გვ. 180

სინამდვილის იმ ფაქტებს, რომელთა გავლენით ყალიბდება სამართალი,“ ხოლო სამართლის იურიდიული წყაროს ცნება, მისი აზრით, „მოიცავს პოზიტიურ კანონმდებლობას, იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურას („იურისტების სამართალი“), მართლშეგნებას.“¹ ვინაიდან კონსტიტუციური სამართალი ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ერთ-ერთი ნაწილია (დარგია), კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა სისტემა უნდა ვალიდროდ სამართლის წყაროთა სისტემის ორგანულ ნაწილად და მისი (სამართლის წყაროს) განმარტებანი (ცხადია გარკვეული კორექტივებით) მიუსადაგოთ კონსტიტუციური სამართლის წყაროებს.

ყოველ ქვეყანას აქვს კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა საკუთარი, ამქვეყნის გამორჩეულობით განპირობებული სისტემა, თუმცა ტრადიციულად ასახელებენ კონსტიტუციური სამართლის წყაროს სისტემის შემადგენელი სამ ძირითად ჯგუფს: ნორმატიულ აქტებს, ჩვეულებებსა და პრეცედენტებს. ამასთან, მსოფლიოში აქტიურად მიმდინარე ინტეგრაციული პროცესების შედეგად თანდათან იქმნება სტრუქტურითა და შინაარსით ზოგადად სამართლის, კერძოდ კი, კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა ახალი სისტემა. წყაროთა სისტემაში ადგილს პრინციპები, საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტები და ზეეროვნული ორგანოების მიერ მიღებული აქტები, რომელთა ცალკეული ნაწილები ძალზე ახლოსაა საერთაშორისო სამართალთან, თუმცა თავისი ბუნებით, კონსტიტუციური აქტებია.²

დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური (ახელმწიფო) სამართლის წყაროთა სისტემა ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ცხოვრების ადეკვატურად ვითარდებოდა. სოციალური არასტაბილურობა, დინამიურად მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები, მწვავე ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისები ბევრად განაპირობებდნენ კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა დაბალ მდგრადობას და ამ წყაროთა „გარდამავალ საგანგებო, კონიუნქტურულ ხასიათს. სულ რაღაც 13 წლის განმავლობაში (1992–2005 წ.წ.) ქვეყანაში მოქმედებდა (ყოველ შემთხვევაში გამოცხადებული იყო, რომ მოქმედებდა) სამი (1978 წლის, 1921 წლის, 1995 წლის) „ნამდვილი დ ერთი („კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“) ე.წ. „მცირე“ კონსტიტუცია, ხშირი იყო ამ კონსტიტუციებისა და კონსტიტუციური სამართლის სხვა წყაროთა გადასინჯვა, რაც მათი დაბალი ლეგიტიმურობის ხარისხის გამო, თავის მხრივ ქმნიდა აღსრულებისა და ხალხის მხარდაჭერის პრობლემას.

კონსტიტუციური სამართლის ზემოთხსენებული სამი ჯგუფის წყაროებიდან საქართველოში გამოიყენება ნორმატიული აქტების ფორმით არსებული წყაროები, თუმცასამართლო პრაქტიკაში უკვე ვხვდებით სამართლის პრინციპების, ე.წ. „სამოსამართლო სამართალი“ გამოყენების მაგალითებს.

¹ გიორგი ხუბუა, სამართლის თეორია, თბ., 2004, გვ. 130

² ამგვარი წყაროს მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ეროვნულ-სახელმწიფოების მიერ 2004 წელს მიღებული კონსტიტუცია. თუ კონსტიტუცია რატიფიცირებული იქნება ეროვნულ-სახელმწიფოს მიერ (ანუ კონსესუსის წესით), ეს იქნება ამ ქვეყნის კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის უმნიშვნელოვანესი წყარო.

საქართველოს კონსტიტუციისა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 19 ნოემბრის კანონის შესაბამისად საქართველოში მოქმედი სამართლის წყაროთა სისტემას შეადგენენ: საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპები და ნორმები; საქართველოს კონსტიტუცია; საქართველოს კონსტიტუციური კანონი; საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება; საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება; საქართველოს ორგანული კანონი; საქართველოს კანონი; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი; საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება; საქართველოს პარლამენტის დადგენილება; საქართველოს მთავრობის დადგენილება; საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს, საქართველოს ფასიანი ქაღალდების კომისიის, საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დადგენილებები; საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის, საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის უფროსის, საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს უფროსის, საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის, საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის, საავტომობილო ტრანსპორტის ადმინისტრაციის თავმჯდომარის, სამოქალაქო ავიაციის ადმინისტრაციის თავმჯდომარის, საზღვაო ადმინისტრაციის თავმჯდომარის, მინისტრის, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის უფროსის ბრძანებები.

გარდა ამისა საქართველოში მოქმედი ნორმატიული აქტებია: საკრებულოს გადაწყვეტილება, გამგობის (მთავრობის) გადაწყვეტილება, ქ.თბილისის მთავრობის დადგენილება, გამგებლობის (მერის) ბრძანება. ამ ნორმატიული აქტებიდან, ცხადია, ყველა არ არის საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყარო, ამ დარგის წყაროა მხოლოდ ის ნორმატიული აქტები, რომლებიც შეიცავენ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობების მარეგულირებელ სამართლებრივ ნორმებს.

უწინარესად ეს არის ის შემდეგი აქტები, რომელთა მიმართ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში (მუხლი 5) გამოყენებულია ცნება „საკანონმდებლო აქტები“: საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი, კანონი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი.¹

ზემოთჩამოთვლილ წყაროთა შორის განსაკუთრებული ადგილი უკავია საქართველოს კონსტიტუციას, რაც მთელი რიგი მისი და მისი გარეთ არსებული ფაქტორით არის განპირობებული. ამ ფაქტორთა შორის უმნიშვნელოვანესია:

¹ მიუხედავად იმისა, რომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის (მე-4 მუხლში) ნორმატიულ აქტებს შორის მოიხსენიება საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება, ამ კანონის მომდევნო მე-5 მუხლში ეს ორი აქტი არც საკანონმდებლო და არც კანონქვემდებარე აქტების ჩამონათვალში რატომღაც არ გვხვდება.

ა) კონსტიტუციურ რეგულირებას ექვემდებარება საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფერო და ამ სფეროში არსებული ყველაზე მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რომლებიც ეხება საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მოწყობას, ადამიანის ურთიერთობებს სახელმწიფოსთან, სახელმწიფო ინსტიტუტების მოწყობას და ა.შ.

ბ) საქართველოს კონსტიტუციის უმაღლესი იურიდიული ძალა: „საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას“ (საქართველოს კონსტიტუცია, მე-6 მუხლის 1 პუნქტი);¹

გ) საქართველოს კონსტიტუციის ფუძემდებლური ბუნება: სამართლის ყველა სხვა წყარო (ყველა სხვა ნორმატიული თუ ინდივიდუალური აქტი) კონსტიტუციის საფუძველზე უნდა უყოს მიღებული;

დ) საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირი მოქმედების სამართლებრივი აქტია, რომელშიც კონცენტრირებული, უპირატესად ნორმატიული ფორმით ასახულია მოცემული მომენტისათვის ხალხის ან დომინირებული პოლიტიკური ძალის წარმოდგენები საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მოწყობის, მათი მიზნებისა და ამოცანების თაობაზე;

ე) კონსტიტუცია არა მხოლოდ ნორმატიული, არამედ განსაკუთრებული სახის პოლიტიკური დოკუმენტია, მისი შინაარსი ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ძალების თანაფარდობის ადეკვატურია.

ვ) საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის განსაკუთრებული წესი. სხვა ნორმატიული აქტების მიღებისა ან გადასინჯვისაგან განსხვავებით კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვა შესაძლებელია განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურების დაცვით, რომელთა შორის მეტად მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური კანონპროექტის საყოველთაო სახალხო, სულ ცოტა, ერთთვიანი განხილვა.

საქართველოს კონსტიტუცია სამართლის დარგების, მათშორის კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი წყაროა, თუმცა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ნორმათა უმეტესობა კანონებშია თავმოყრილი. კონსტიტუციის გარდა, რომელიც „უზენაესი კანონია“, იურიდიული ძალის, მიმღები ორგანოს, მირების წესის, სივრცეში მოქმედების მიხედვით საქართველოში მოქმედებენ და კონსტიტუციური სამართლის წყაროს წარმოადგენენ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს კანონი, კანონის ძალის მქონე საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუცია, კონსტიტუციური, ორგანული და ჩვეულებრივი, მიმდინარე კანონები.

კონსტიტუციური სამართლის უმნიშვნელოვანესი წყაროა **კონსტიტუციური კანონი**. საქართველოს კანონმდებლობაში, სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაში და მეცნიერებაში იგი არაერთგვაროვნად არის განმარტებული.¹

¹ საქართველოს კონსტიტუციისა და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების ურთიერთმიმართების შესახებ (კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი) ამ წიგნის მომდევნო ნაწილებში იქნება მსჯელობა, აქ მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ ამის შესახებ არაფერია ნათქვამი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში.

საქართველოს კონსტიტუციაში კონსტიტუციური ეწოდება კანონს, რომლითაც განისაზღვრება „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა“ (მუხლი 2 პ.3), აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის (მუხლი 3 პ.3) და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის (მუხლი 3 პ. 4) სტატუსები.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით „2. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღება საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსაზღვრისას საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში და კონსტიტუციის გადასინჯვისას. კონსტიტუციური კანონი კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“. (მუხლი 9, პ. 2).

ვფიქრობთ, რომ აქ ნორმატიული აქტების კოლიზიასთან გვაქვს საქმე, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლში, რომელშიც რეგლამენტირებულია კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვა, იმ კანონპროექტისა და იმ კანონის სახელწოდებად, რომლითაც ხდება კონსტიტუციის გადასინჯვა, არ გამოიყენება „კონსტიტუციური კანონის“ კატეგორია, ამ აქტების სახელწოდებად კანონმდებელი იყენებს ცნებებს „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი“ და „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონი“.

ვინაიდან კონსტიტუციის დღემდე განხორციელებული ყველა გადასინჯვა კონსტიტუციური კანონის ფორმითა და კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის დადგენილი წესით განხორციელდა, უნდა ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელი „კონსტიტუციური კანონის“ სამართლებრივი კატეგორიის გავრცობით გააზრებას იყენებს. გარდა ამისა, ისიც შეიძლება ითქვას, რომ ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციური კანონის დანიშნულების კონსტიტუციური ჩვეულება.

ჩვენი აზრით, უფრო დამაფიქრებელია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის ის ნაწილი, რომელიც კონსტიტუციურ კანონს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილად აცხადებს. თითქოსდა ამ ნორმის შესაბამისად, კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე კონსტიტუციის განხორციელებული ყველა ცვლილება და დამატება ინკორპორირებული (შეტანილი) იყო კონსტიტუციის პირვანდელ, ძირითად ტექსტში. ასე იყო 2004 წლის 1 ივლისის მიერ მიღებული „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე და ამის შემდეგ მიღებულ კიდევ რამოდენიმე კონსტიტუციური კანონის შემთხვევაში. რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციურ კანონს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, მიუხედავად იმისა, რომ მისივე პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის, მიხედვით ის „... საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“, 2005 წლის 30 ივლისისათვის მისი ტექსტი (25 მუხლი) საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ტექსტში შეტანილი არ არის, რაც ბევრ კითხვას ბადებს და შეიძლება გახდეს ამ აქტების კონსტიტუციურობის პრობლემის საფუძველი.

¹ ამაზე ვოლფგან გაულიც მიუთითებს, იხ. ვოლფგან გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი). თბ., 2002, გვ. 99-101.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღება და გადაისინჯება იმავე წესით, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მიღება-გადასინჯვისათვის არის დადგენილი, რაც უფრო დეტალურად ამ სახელმძღვანელოს შესაბამის ნაწილებში განიხილება. იურიდიული ძალის, რეგულირების ობიექტთა მნიშვნელობისა და მიღების წესის მიხედვით, საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა იერარქიაში (სისტემაში) კონსტიტუციური კანონის შემდეგ მოდის ორგანული კანონი.¹

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად „საქართველოს ორგანული კანონი მიიღება მხოლოდ იმ საკითხებზე, რომელთა მოწესრიგებაც საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად ორგანული კანონითაა გათვალისწინებული“ (მუხლი 9, პუნქტი 4).

ისევე როგორც ზოგიერთ სხვა სახელმწიფოში (მაგალითად საფრანგეთში), საქართველოშიც ორგანული კანონის რეგულირების ობიექტი არის კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი ინსტიტუტები, ისევე როგორც იქ, საქართველოშიც ორგანული კანონის მიღებისათვის კანონთა სხვა სახეობები ს მიღებისათვის დადგენილისაგან არსებობს განსხვავებული წესი. ორგანულ კანონთა დიდ მნიშვნელობაზე ისიც მეტყველებს, რომ კონსტიტუციის 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად „კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან ორი წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ორგანული კანონები, ან დაადასტუროს ამ სფეროში არსებული ნორმატიული აქტების მართლზომიერება“. ამგვარ კანონთა რიცხვი ჩვეულებრივ არ არის დიდი, ხოლო საქართველოს კონსტიტუცია ითხოვს შემდეგი ორგანული კანონის მიღებას:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესის, უფლებამოსილებისა და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობის შესახებ;
2. საქართველოს ორპალატიანი პარლამენტის პალატების შემადგენლობის, უფლებამოსილებისა და არჩევის წესის შესახებ;
3. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესის შესახებ;
4. ორგანული კანონი სიცოცხლის წინააღმდეგ მიმართული განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის შესახებ;
5. გადაუდებელი აუცილებლობისას საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ;
6. პოლიტიკური პარტის, პოლიტიკური გაერთიანების საზოგადოებრივი გაერთიანების შექმნის, მათი საქმიანობის შეჩერების ან მათი აკრძალვის შესახებ;
7. საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილების შესახებ;
8. საქართველოს პარლამენტის წევრის არჩევის წესის, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად ონაწილეობის დაუშვებლობის შესახებ;
9. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების წესისა და პირობების, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობის შესახებ;

¹ კონსტიტუციური შეთანხმებისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების, როგორც კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა შესახებ იხილეთ: პაატა ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ. 2004, გვ. 41-42.

10. მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ;

11. სარეფერენდუმო საკითხების შესახებ;

12. რეფერენდუმის დანიშვნისა და ჩატარების შესახებ;

13. პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადავისუფლების შესახებ;

14. საქართველოს პროკურატორის უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ;

15. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების, შექმნისა და საქმიანობის წესის შესახებ;

16. საქართველოს ეროვნული ბანკის უფლება-მოვალეობის, საქმიანობის წესისა და დამოუკიდებლობის გარანტიების შესახებ;

17. საქართველოს ეროვნული უშიშროების შემადგენლობის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ;

18. სასამართლო წყობილების შესახებ.

საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა სისტემის ყველაზე მრავალრიცხოვანი და იმავდროულად ცვალებადი ნაწილის **კანონები**, რომლებსაც ზოგჯერ ჩვეულებრივს, ზოგჯერ კი მიმდინარე კანონებს უწოდებენ, ამ კანონებით მოწესრიგებულია სხვადასხვა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობა. „საქართველოს კანონის შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს გამგებლობაში არსებულ ნებისმიერ საკიტხზე, თუ კონსტიტუციით სხვა რა არ არის დადგენილი. საქართველოს კანონით არ შეიძლება გადაწყდეს საკითხები, რომელთა მოწესრიგებაც საქართველოს ორგანული კანონითაა გათვალისწინებული“. („ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტი).

ისტორიულად, პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს, არსებობა კანონის, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის ერთ-ერთი ძირითადი საშუალების მიღებაში ვლინდებოდა, თუმცა მეოცე საუკუნის მეორე ნახევარში ე.წ. „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმისა“ და სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით კანონმდებლობის დონეზე კი (მაგალითად, საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკაში) ხდება პარლამენტის სუვერენული საკანონმდებლო უფლებამოსილების შეზღუდვა. ამგვარი ტენდენციის თავიდან ახილების მიზნით, საქართველოს კანონმდებლობა თითქოს გამორიცხავს დელეგირებული კანონმდებლობის არსებობას. ამას მოწმობს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი, რომლის თანახმად დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის მიერ თავის უფლებამოსილებათა გადაცემა იმ საკითხების გადასაწყვეტად, რომელთა მოწესრიგებაც საქართველოს კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის თანახმად საქართველოს კანონით არის გათვალისწინებული, ან საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონისა და საქართველოს კანონის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან ბრძანებულებით არის გათვალისწინებული.

კონსტიტუციური სამართლის სპეციფიური წყაროა პარლამენტის (თუ იგი ორპალატიანია) ან პარლამენტის პალატების **რეგლამენტი**. მიუხედავად იმისა, რომ

არსებითად იგი შიდაუწყებრივი (შიდასაპარლამენტო) აქტია, იმდენად მნიშვნელოვანია მისი ნორმაბით მოგვარებული საკითხები, რომ თითქოს ყბელგან რეგლამენტი აღიარებულია ნორმატიულ აქტად და შესაბამისად კონსტიტუციური სამართლის წყაროდ. უფრო მეტიც, ზოგჯერ პარლამენტის რეგლამენტი კანონის სახით მიიღება, ზოგჯერ კი გამოცხადებულია კანონის ძალის მქონე აქტად.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი კანონის ძალის მქონე საკანონმდებლო ნორმატიული აქტია (მუხლი 9 პუნქტი 5¹), რომელსაც ნორმატიული აქტების იერარქიაში კანონისა და საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტს შორის უკავია ადგილი.

აღნუშნული კანონი ზუსტად განსაზღვრავს საქართველოს რეგლამენტის რეგულირების ობიექტთა წრეს: პარლამენტის უფლებამოსილება, შინაგანი სტრუქტურა, მუშაობისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის წესი.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მომზადება და მიღება ხდება საქართველოს ჩვეულებრივი კანონის მომზადების და მიღებისათვის დადგენილი წესით რამოდენიმე გამონაკლისის გათვალისწინებით, რომელთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ მას ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე და არა საქართველოს პრეზიდენტი.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით კონსტიტუციური სამართლის წყაროებს შეიძლება მივაკუთვნოთ აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტები და ნორმატიული ძალის მქონე ბრძანებულებები.

უწინარესად აღვნიშნოთ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, რომელიც „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (მე-13 მუხლის 1 პუნქტი) კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტია.

მიუხედავად იმისა, რომ დეკრეტების გამოცემა საქართველოს პრეზიდენტის ზოგადი კომპეტენციის ნაწილია და არარ პარლამენტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილება, მისი შეფასება შემდეგი მოსაზრებების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს:

ა) საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტების გამოცემის უფლება მხოლოდ გარკვეული იურიდიული ფაქტების — საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და პარლამენტის დათხოვნის აქტების არსებობისას აქვს;

ბ) საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტის დეკრეტების დროში მოქმედებას უკვეშირებს საგანგებო მდგომარეობის ან საქართველოს პარლამენტის მიერ დეკრეტების დამტკიცებას ან არდამტკიცებას;

გ) ერთ შემთხვევაში (საგანგებო მდგომარეობის დროს) საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია ნებისმიერ საკითხზე გამოსცეს დეკრეტები, მეორე შემთხვევაში კი (პარლამენტის დათხოვნის მომდევნო დრო) — მხოლოდ საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე;

დ) „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის შინაარსიდან ჩანს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტებს უპირატესი იურიდიული ძალა აქვთ ჩვეულებრივი კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მიმართ;¹

ე) რადგან დრემდე საქართველოს პრეზიდენტს არც ერთხელ არ გამოუყენებია დეკრეტის გამოცემის უფლება, მხოლოდ ვარაუდის დონეზე შეგვიძლია ვიფიქროთ რომ პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემთხვევაში ისინი გააგრძელებენ არსებობას პარლამენტის მიერ დამტკიცებული საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტების სახით.

საქართველოში მოქმედი საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა შორის აღვნიშნავთ საქართველოს მთავრობის ნორმატიულ დადგენილებებსა და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დადგენილებებს.

თავი 2. კონსტიტუციური სამართალი როგორც მეცნიერება

§1. კონსტიტუციური სამართლის ცნება და მისი ამოცანები

როგორც ამ კარის დასაწყისშივე აღინიშნა, კონსტიტუციური სამართლის ცნებას აქვს რამოდენიმე მნიშვნელობა და სიტყვათა ეს წყობა გამოიყენება მოქმედი სამართლის (სამართლის ერთ-ერთი დარგი), სასწავლო დისციპლინისა და მეცნიერების გაგებით. სახელმძღვანელოს ამ ნაწილში მივმართოთ იმ საკითხებს, რომელთაც ცნება კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება მოიცავს, ამ ცნებაში უკეთ წვდომისათვის კი ჯერ ზოგადად მეცნიერების კატეგორიაში გავერკვიოთ.

ფილოსოფესები მეცნიერებას ზოგადად განმარტავენ როგორც ახალი ცოდნის წარმოებისაკენ მიმართულ ადამიანთა კვლევითი საქმიანობის სფეროს.

ამ მეთოდოლოგიურ პოზიციაზე დაყრდნობით, კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება ჩვენ შეგვიძლია განვსაზღვროთ როგორც ახალი ცოდნის წარმოების მიზნით ადამიანთა მიერ განხორციელებული კვლევითი საქმიანობა, რომელიც მიმართულია კონსტიტუციური სამართლის ნორმებისა და ინსტიტუტების, მათი რეალიზაციის პრაქტიკისა და კანონზომიერების, ამ ნორმების მიერ რეგულირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების შესწავლა-შემეცნებისაკენ.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების ფუნქციები და ამოცანები პირველ რიგში განპირობებულია ობიექტური რეალობის ისეთი ფაქტორებით, როგორცაა მოცემული საზოგადოების დემოკრატიული განვითარების დონე და ხარისხი. საქართველოში, რომელშიც მიმდინარეობს ახალი საზოგადოებრივი წესწყობილებისა და ქმედითუნარიანი სახელმწიფოებრიობის აღმშენებლობა, კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება უწინარესად ასრულებს ქვეყანაში არსებული კონსტიტუციური რეალობის შემეცნებისა და მისი

¹ ჩვენი აზრით, ეს დებულება მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ან პარლამენტის დათხოვნასა და ახალი პარლამენტის არჩევის შუალედში მოქმედებს. სხვა დროს, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის მიხედვით საქართველოს კანონს, საქართველოს რეგლამენტს და საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტს თითქოს თანაბარი იურიდიული ძალა აქვთ, ვინაიდან ერთ „ვ“ პუნქტში არიან მოხსენიებული.

ტოტალიტარული რეჟიმის ნარჩენებიდან ლიბერალური დემოკრატიის ფასეულობებისაკენ ტრანსფორმირების ხელშეწყობის ფუნქციას.

ამ დარგის მეცნიერები მიმართავენ შესაბამისი მოვლენების არსის თეორიულ მხარეებს, შეისწავლიან კონსტიტუციური ნორმებისა და ინსტიტუტების აღმოცენების პროცესს, აყალიბებენ ახალ ცნებებსა და კატეგორიებს. რადგან მეცნიერების უმთავრესი დანიშნულება ახალი ცოდნის წარმოებაა, კონსტიტუციური სამართლის მკვლევარები მიღწეული ანალიზის საფუძველზე შეიმუშავენ კონსტიტუციური სამართლის სრულყოფის წინადადებებსა და რეკომენდაციებს.

§2. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების საგანი და სისტემა

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება სამართალმცოდნეობის ერთ-ერთი რთული დარგობრივი დისციპლინაა, შესაბამისად მისი შესწავლისა და კვლევის საგანი კომპლექსურია. იგი სწავლობს კონსტიტუციური სამართლის ნორმებსა და ინსტიტუტებს, მაგრამ არა მხოლოდ მათ, მისი საგანი უფრო ფართოა. კვლევით საქმიანობაში მეცნიერები არ იზღუდებიან მხოლოდ მოქმედი ნორმების ანალიზით. ამ ნორმათა ეფექტიანობის დადგენის მიზნით, ისინი იკვლევენ მათ გენეზისს (რა ვითარებაში, რატომ და როგორ იქნა მიღებული), მათ მოქმედებასა და განვითარებას დროში და სივრცეში, სახელმწიფო (საჯარო) ორგანოთა და მოსახლეობის მიერ მათი აღსრულებისა და შესრულების პრაქტიკას.

ეს, წინა პარაგრაფში მოხსენიებული და ზოგიერთი სხვა საკითხი ერთობლივად შეადგენენ კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების საგანს.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების საგნის შინაარსიდან გამომდინარე განსაზღვრულია მისი ძირითადი თეორიული კონცეფციები: სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში ადამიანის ძირითადი უფლებების პრიორიტეტი, სახალხო წარმომადგენლობა, ხელისუფლების დანაწილება, კონსტიტუციური სასამართლო კონტროლი, ადგილობრივი თვითმმართველობა და სხვ.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების სისტემა, ბუნებრივია, ძირითადად ემთხვევა სამართლის ამ დარგის სისტემას, მაგრამ მეცნიერებას არ შეუძლია შემოიფარგლოს მხოლოდ და მხოლოდ კონკრეტული ნორმებისა თუ ინსტიტუტების კვლევით. რათა აწარმოოს ახალი ცოდნა, ეს მეცნიერება, მისთვის დამახასიათებელი მეთოდებით სწავლობს ამ დარგის ზოგად და სპეციფიკურ მახასიათებლებს, ქვეყნის საერთო განვითარების ფონზე იკვლევს კონსტიტუციური სამართლის დარგისა და მისი ცალკეული კომპონენტების მოძრაობას, სამართლის ეროვნულ სისტემაში ამ დარგის ადგილსა და მნიშვნელობას და ა.შ.

§3. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების წყაროები

მეცნიერული შემეცნების ამოსავალ მასალას მისი წყაროები შეადგენენ. ზოგადად, კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების წყაროებად მიიჩნევენ იმ კონსტიტუციური მნიშვნელობის ფაქტორებსა და მოვლენებს, რომლებიც მეცნიერული განზოგადების საფუძველზე შეადგენენ.

ერთმანეთისაგან განასხვავებენ კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების დოქტრინალურ, ნორმატიულ–სამართლებრივ და კონსტიტუციური პრაქტიკის წყაროებს.¹

დოქტრინალურ წყაროებში, რომლებიც თავის მატერიალურ გამოხატულებას პოულობენ სხვადასხვა მკვლევარის წიგნში, მონოგრაფიაში, სტატიაში, მოხსენებაში და ა.შ., კონსტიტუციურ–სამართლებრივი ცოდნა იძენს კონსტიტუციური სამართლის თეორიის (კონსტიტუციონალიზმის თეორიის, კონსტიტუციონალიზმის შესავლის), მისი (ამ თეორიის) ცალკეული ელემენტების — ცნებების, კატეგორიების, პრინციპების, ჰიპოთეზების, სამეცნიერო ფაქტების, განზოგადებების, პრაქტიკული მნიშვნელობის დასკვნა–რეკომენდაციების, სახეს.

ნორმატიულ–სამართლებრივ წყაროებში,² ანუ სამართლებრივ აქტებში, მეცნიერული განზოგადებანი და იდეები იურიდიული დადგენილებები ხდება, რომლებსაც სახელმწიფოს მიერ ჩამოყალიბებული სამართლის ნორმების ერთობლიობის (კონსტიტუცია, კანონი, კანონქვემდებარე აქტი) ან არანორმატიული ხასიათის სამართლებრივი დებულებების (პრეზიდენტის ბრძანებულება პრემიერ–მინისტრის დანიშვნის შესახებ, უნდობლობის რეზოლუცია და სხვ.) ფორმა აქვთ.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების მესამე წყარო, როგორც აღვნიშნეთ — კონსტიტუციური პრაქტიკაა. მისი მნიშვნელობა იქიდან გამომდინარეობს, რომ ქვეყანაში შეიძლება მაღალი დონის მეცნიერული კვლევების შედეგად ბევრი კარგი იდეა, რეკომენდაცია არსებობდეს, კარგი შინაარსის კონსტიტუციური კანონმდებლობა იყოს, მაგრამ არც მეცნიერთა წინადადებები იყოს რეალიზებული და კონსტიტუციაც ფარატინა ქაღალდად დარჩეს. აქედან გამომდინარე კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება მხოლოდ მაშინ არის ფასეული, როდესაც იგი თავის კონცეფციებსა და ცნებებს აყალიბებს არა მხოლოდ დოქტრინისა და კანონმდებლობის, არამედ კონსტიტუციური თუ კონსტიტუციის მიღმა არსებული, კონსტიტუციური სამართლის ნორმების ცხოვრების ანალიზის საფუძველზე.

§4. კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების აღმოცენება და განვითარება

სახელმძღვანელოს ამ ნაწილში განვიხილოთ ცივილიზებულ სამყაროში ზოგადად და საქართველოში კერძოდ კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების წარმოშობისა და განვითარების ძირითადი საკითხები.

ისევე როგორც ადამიანთა საქმიანობის სხვა სფეროებში, მეცნიერების წარმოქმნა და განვითარებაც პირველ რიგში და უმთავრესად გარკვეული ობიექტური ფაქტორებისა და კანონზომიერების მოქმედებას ექვემდებარება. კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის მეცნიერების მიმართ მისი წარმოჩენისათვის ობიექტურ ფონს, მისი დინამიური და ყოველმხრივი განვითარებისათვის ასეთ არსებით ფაქტორს წარმოადგენს საზოგადოებრივი და სახელმწიფო ცხოვრების ინსტიტუტთა რეალური დემოკრატიულობის დონე. გარდა ამისა,

¹ Современное буржуазное государственное право, Т.1. Буржуазная наука государственного права. М., 1987

² კონსტიტუციურ–სამართლებრივი წყაროების შესახებ იხილეთ ამ სახელმძღვანელოს შესაბამისი პარაგრაფი

მეცნიერების (კონსტიტუციური სამართლის ჩათვლით) შესახებ სრული და სწორი წარმოდგენის შექმნისათვის, საჭიროა შეფასდეს თეორიული ცოდნის სისტემურობა, მისი მეთოდოლოგიის გამართულობა, თეორიის შესატყვისების ხარისხი შესასწავლ მოვლენების ფაქტიურ მდგომარეობასთან, მეცნიერული დასკვნებისა და რეკომენდაციების პრაქტიკული ღირებულება.

ამ ზოგადთეორიული პოსტულატებიდან გამომდინარე აღიარებულია, რომ კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება წარმოიშვა პოსტბურჟუაზიული რევოლუციების ეპოქაში, ბურჟუაზიული წესწყობილების ჩამოყალიბების პროცესში, სადაც XIX საუკუნის მეორე ნახევარში. ზემოთქმული სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ კონსტიტუციური პრობლემატიკა ყურადღების მიღმა დარჩა ძველ დროში ან შუა საუკუნეებში. ანტიკურ ეპოქაში საკმაოდ კარგად იყო შესწავლილი საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხები, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის და ფუნქციონირების ცალკეული ასპექტები, ხოლო შუა საუკუნეებში — სახალხო წარმომადგენლობის, ეროვნული და სახალხო სუვერენიტეტის, ხელისუფლების დანაწილებისა და სხვა იდეები. უფრო მეტიც, უნდა ვაღიაროთ, რომ პლატონის, არისტოტელეს, პოლიბიოსეს, ჟ.-ჟ. რუსოს, ჯ. ლოკისა და შ. მონტესკიეს მოსაზრებებმა საკმაოდ მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინეს მოგვიანებით ჩამოყალიბებული კონსტიტუციური სამართლის (მეცნიერებისა და დარგის) მიმართულებების, სკოლების, ინსტიტუტებისა და პრინციპების შინაარსზე. აღვნიშნავთ რა წარსულის ამ და სხვა მოაზროვნეთა ღვაწლს კონსტიტუციური აზროვნებისა და პრაქტიკის ჩამოყალიბებაში, ამასთან იმასაც უნდა გავუსვათ ხაზი, რომ მათი მოღვაწეობის პერიოდში კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების, როგორც თეორიული ცოდნის გარკვეული სისტემის არსებობისათვის ჯერ შესაბამისი ობიექტური პირობები (უწინარესად დემოკრატიული ინსტიტუტები და პროცედურები) არ არსებობდა. როგორც სამართლიანად ბრძანებს ვ.მ. ჰესენი „არ შეიძლება არსებულიყო სახელმწიფო სამართლის მეცნიერება იმ დროს, როდესაც მონარქს შეეძლო ეთქვა: „სახელმწიფო — ეს მე ვარ“.¹

საქართველოში კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის მეცნიერების არსებობა და განვითარება პირდაპირ კავშირშია ჩვენი ქვეყნის სახელმწიფოებრივ განვითარებასთან, რომელსაც დიდი და საინტერესო ისტორია აქვს.

ზოგიერთი ქართველი მეცნიერის აზრით, მის სათავეებს ჯერ კიდევ ადრეფეოდალურ საქართველოში ვხვდებით. „ქართული რენესანსული კულტურის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია — წერს ვ. აბაშმაძე — სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრება, რომელიც უკვე მეთორმეტე საუკუნეში ანტიფეოდალური ძალების მიერ გამოიყენება, როგორც სამეფო ხელისუფლების შეზღუდვის მიზნით დაწყებული დიდი მოძრაობის იდეოლოგიური იარაღი“.²

¹ Гессен В.М. Очерки истории науки государственного права. Изв. Санкт-Петербургского Политехнического Института. 1911, т. 16, с. 206.

² ვახტანგ აბაშმაძე, ქართული ინტელექტუალური ფენომენები. ქართული პოლიტიკური და სამართლებრივი მოძღვრებები. თბ., 1992, გვ. 457.

ფეოდალური საქართველოს პოლიტიკურმა დაშლილობამ, რუსეთის მიერ მისი სახელმწიფოებრიობის შთანთქვამ დიდი ხნით შეაჩერა ქართველი ხალხის კულტურული ცხოვრება, შესაბამისად გამოიწვია ეროვნული კონსტიტუციური პრაქტიკისა და კვლევების ფაქტობრივი კვდომა, თუმცა მწიგნობრობის ამ დროსაც ვხვდებით არსებითად კონსტიტუციური პრობლემატიკის ცალკეული საკითხების სწავლისა და კანონმდებლობაში ასახვის მაგალითებს.

სამართლებრივ წყაროთა შორის ივ. ჯავახიშვილი,¹ ის. დოლიძე და სხვა მკვლევარები აღნიშნავენ „ხელისუფლების კარის გარიგებას“, ყუთუ-არსლანის დასს, ვახტანგ VI „დასტურლამალსა“ და სხვ.²

„დასტურლამალი“, როგორც ამ წიგნის შესავალშია ნათქვამი, არის „წესი და განგება სამეფო დარბაზობისა“, რომლის თანახმად „ყოველნი ხელისუფალნი და მოქმედნი დარბაზისა რიგისანი“ უნდა იქცეოდნენ. სამართლის ამ წყაროში მოცემულია ქართლის სამეფოს ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის სისტემის მოხელეთა ფუნქციებისა და უფლება-მოვალეობების დაწვრილებითი დახასიათება. თანამედროვე მოსამართლეებისთვისაც კი სასარგებლო იქნებოდა ცნობები გვიანფეოდალური ქართლის სასამართლოს ორგანიზაციის შესახებ და მოსამართლისათვის აუცილებელი პროფესიული, ზნეობრივი და პიროვნული თვისებების შესახებ ვახტანგისეული მოსაზრებანი.³

რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში მყოფ სახელმწიფოებრიობა დაკარგულ საქართველოს, ბუნებრივია, არც სამართლის ეროვნული სისტემა და არც შესაბამისი იურიდიული მეცნიერება (ე.ი. კონსტიტუციური (სახელმწიფო/სამართლის მეცნიერებაც) არ ჰქონდა. მიუხედავად ამისა აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ XIX საუკუნის მეორე ნახევარში — XX საუკუნის დასაწყისში მოღვაწეობდა ქართველ მოაზროვნეთა შესანიშნავი პლეადა, რომლებმაც მნიშვნელოვანი კვალი დატოვეს ზოგადად ქართველთა სამართლებრივი ცნობიერების დონის ამაღლებაში, კერძოდ კი კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის მეცნიერული ცოდნის განვითარებასა და გავრცელებაში. ესენი არიან დასავლეთ ევროპისა და ჩრდილოეთ ამერიკის მოწინავე ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ აზრს ნაზიარევი ქართველი ინტელიგენციის მოწინავე წარმომადგენლები სოლომონ დოდაშვილი, ნიკო ნიკოლაძე, ილია ჭავჭავაძე, მიხაკო წერეთელი, არჩილ ჯორჯაძე და სხვები.

ქართველი განმანათლებლები ავრცელებდნენ სპინოზას, ლოკის, რუსოს, მონტესკიესა და სხვათა მოძღვრებებს, ქართულად თარგმნიდნენ და საზოგადოებას აცნობდნენ მათ ნაშრომებს, აყალიბებდნენ თავისი დროისათვის მეტად საინტერესო და გაბედულ დასკვნებსა და წინადადებებს.

¹ ივ. ჯავახიშვილი, ქართველი ერის ისტორია, ტ. 7, მისივე, ქართული სამართლის ისტორია.

² ამის შესახებ იხილეთ: ზაზა რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1999, გვ. 19-22.

³ ის. დოლიძე, სამართალი ვახტანგ მეექვსისა. თბ., 1981, გვ. 5.

ნაყოფიერად ამუშავებდა კონსტიტუციური მნიშვნელობის საკითხებს საფრანგეთში, შვეიცარიაში, რუსეთში ნასწავლი და მოღვაწე ნიკო ნიკოლაძე.¹ ისეთ საკითხებში, როგორცაა სახელმწიფო მმართველობის ფორმები, ხელისუფლების დანაწილება, სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია, თვითმმართველობა და ზოგიერთი სხვა, მისი მოსაზრებანი თითქმის არ განსხვავდება კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში დღეს აღიარებულ ცნებებისა და კატეგორიებისაგან. სტატიებში „მოკლე მიმოხილვა მმართველობის სხვა და სხვა ფორმისა“² და „აბსოლუტური და კონსტიტუციური მონარხია“³, იგი ფართოდ განიხილავს რესპუბლიკური და მონარქიული მმართველობის თითოეულ ფორმასა და ამ ფორმათა შიგნით არსებულ სახეობებს, ადგენს მსგავსებასა და განსხვავებას მათ შორის და ასკვნის, რომ ყველაზე მეტად პროგრესული ფორმა რესპუბლიკებს შორის არის დემოკრატიული რესპუბლიკა, ხოლო მონარქიებს შორის — კონსტიტუციური მონარქია, რომელშიც „ხელმწიფე მეფობს და არა მართავს“ (Le roi regne, mais ne gouverne pas). ერთმანეთისაგან მონარქიასა და რესპუბლიკას ნ.ნიკოლაძე ასე განასხვავებს: „უმთავრესი განსხვავება საზოგადოდ მონარქიასა და რესპუბლიკას შუა ის არის, რომ საცა რესპუბლიკური მმართველობაა, იქ მემკვიდრეობითი ხელმწიფის მაგივრად სახელმწიფოს წარმომადგენლად ითვლება ხალხისაგან ამორჩეული პირი — რესპუბლიკის პრეზიდენტი“.⁴

ილია ჭავჭავაძის ნაშრომებიდან ნათლად ჩანს, რომ იგი შესანიშნავად ერკვევა იმდროინდელ მსოფლიოში არსებული ქვეყნების სახელმწიფო წესწყობილებისა და მმართველობის ფორმებში, იცნობს ადამიანის ე.წ. ბუნებით უფლებებსა და მოუწოდებს კიდევაც მათი დაცვისაკენ, საინტერესოა მისი მოსაზრებანი ქართველი ხალხის ეროვნულ-პოლიტიკური მოწყობისა და ავტონომიის შესახებ.

ღრმად აქვს ილია ჭავჭავაძეს შესწავლილი ხელისუფლების კლასიკური სამწევროვანი დანაწილება, რომელსაც იგი წარსულის აბსტრაქციას, თავისი დროსათვის იდეალად, ხოლო მომავლისათვის კი პროგრამად თვლის.⁵

სახელმწიფოებრიობის ხანგრძლივი არქონის შემდეგ, მეოცე საუკუნის დასაწყისში საქართველო კვლავ გახდა დამოუკიდებელი, მაგრამ პირველი მსოფლიო ომის შედეგებით, რუსეთის იმპერიის დაშლითა და ბოლშევიკების აღზევებით გამოწვეული ნგრევისა და ქაოსის პირობები იმდენად რთული აღმოჩნდა საქართველოს პირველი რესპუბლიკისათვის, რომ მან სულ რაღაც არასრული სამი წელი იარსება. მიუხედავად ამისა, საქართველოს ისტორიის ამ მონაკვეთს, ჩვენი აზრით სამართლიანად, „ოქროს ხანას“ უწოდებენ.⁶ ასეთი მაღალი შეფასება უწინარესად კანონმდებლობის განვითარებაზე და კონსტიტუციური წყობილების გამორჩეულობაზე უნდა ვრცელდებოდეს, ვინაიდან იმდროინდელი საქართველოს არც

¹ ამის შესახებ იხ.: ვალერიან მეტრეველი, ნიკო ნიკოლაძის პოლიტიკური და სამართლებრივი მოძღვრებები. თბ., 1992.

² ნიკო ნიკოლაძე, თხზ., ტ.1, გვ. 380-385.

³ ნიკო ნიკოლაძე, თხზ., ტ.2, გვ. 201-207.

⁴ ნიკო ნიკოლაძე, თხზ., ტ.2, გვ. 204.

⁵ ვახტანგ აბაშმაძე, ქართული ინტელექტუალური ფენომენები, გვ. 467.

⁶ კ. ინასარიძე, პატარა „ოქროს ხანა“. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა 1918-1921. მიუნხენი, 1984.

ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონე, არც სოციალური თუ პოლიტიკური ცხოვრების რიტმი და შინაარსი ამის საფუძვლად არ გამოდგება.

რაც შეეხება კონსტიტუციური მეცნიერების განვითარებას, იგი ძირითადად ქვეყნის კონსტიტუციის შემუშავებას უკავშირდება და მეცნიერული კვლევის მეტად საინტერესო და ყურადსაღებ წყაროებში გამოიხატება.¹

ამ დროის დოქტრინალურ წყაროებს შორის აღსანიშნავია კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს გამოცემული რამოდენიმე წიგნი,² პრესაში ნოე ჟორდანიას, პავლე საყვარელიძის, რაჭბენ არსენიძის, სამსონ დადიანის, გიორგი გვაზავასა და სხვების კონსტიტუციურ პრობლემატიკას მიძღვნილი სტატიები, მეორე საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებული, მაგრამ არ გამოქვეყნებული კონსტიტუციის პროექტის 300 გვერდიანი „განმარტებითი წერილი“.³

რაც შეეხება ნორმატიულ წყაროებს, იმდროინდელი საქართველოს პოლიტიკური ელიტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი აზროვნების დონე ნათლად ჩანს პრესაში გამოქვეყნებული ჯერ კონსტიტუციის ცალკეული ნაწილების (1919წ), შემდეგ მთლიანი ტექსტის (1920 წ), დასკვნით ეტაპზე კი საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კონსტიტუციის ტექსტის ანალიზიდან. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია მიღებულია საომარ პირობებში, ემიგრაციაში მიმავალი ხალხის მიერ, შეიძლება ითქვას ნაჩქარევად, ვინაიდან ვერ მოესწრო პროექტის ყველა ნაწილის საფუძვლიანი შესწავლა, პროფესორ მალხაზ მაცაბერიძის აზრით, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციას „... თავისი ინდივიდუალურობით, ისევე როგორც თანმიმდევრული დემოკრატიზმით საპატიო ადგილი უკავია კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში“.⁴

დიდი სურვილი გვაქვს დავეთანხმოთ პატივცემული პროფესორის ამ შეფასებას, მაგრამ ძნელია ამ ერთგვარი „რომანტიკული“ კონსტიტუციის სრულფასოვანი, ნამდვილად მეცნიერული შეფასება, ვინაიდან მას (კონსტიტუციას) ყველაზე მკაცრი და ობიექტური გამოცდა — გამოცდა დროით, პრაქტიკული მოქმედებით არ გაუვლია. 1921 წლის 25 თებერვალს (ე.ი. კონსტიტუციის მიღებიდან 4 დღის შემდეგ) ხდება საქართველოს გასაბჭოება და საქართველოს ისტორიაში იწყება 70-წლიანი საბჭოთა სოციალისტური პერიოდი. შესაბამისად ფაქტიურად წყდება რეალურად არც ამუშავებული 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მოქმედება და იწყება ე.წ. საბჭოთა სახელმწიფო სამართლის (დარგის და მეცნიერების) ხანა. არსებითად წყდება არა მხოლოდ დემოკრატიული საქართველოს, არამედ

¹ სახელმძღვანელოს ამ ნაწილში გამოყენებულია პოლიტოლოგ მალხაზ მაცაბერიძის კვლევის შედეგები, რომელიც აისახა მის რამოდენიმე ნაშრომში, რომელთა შორის გამოვყოფდით წიგნს „საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია“ (თბ., 1996).

² გ. გვაზავა, ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა. ტფ., 1920; კ. მიქელაძე, დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტური რესპუბლიკა. ზოგიერთი მოსაზრებები საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების შესახებ. თბ., 1918; ნ. ჟორდანია, სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, ტფ., 1919; ნ. საქარელი, სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება. თბ., 1920

³ ინახება საქართველოს ცენტრალურ სახელმწიფო საისტორიო არქივში.

⁴ მალხაზ მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, გვ. 20.

მთელი კაცობრიობის მიერ წინა პერიოდში შემუშავებული და საყოველთაოდ აღიარებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი აზროვნებისა და სახელმწიფოებრივი პრაქტიკის განვითარება, რამეთუ იგი არ შეესაბამება ახალ, მარქსისტულ-ლენინურ იდეოლოგიას.

სახელმწიფო სამართლის საბჭოთა მეცნიერება უარყოფდა ან ვიწრო –კლასობრივ მიდგომაზე დამყარებულ ინტერპრეტაციას აძლევდა კონსტიტუციონალიზმის ისეთ პრინციპებს და იდეებს როგორცაა ხელისუფლების დანაწილება, ადამიანის ძირითადი უფლებების პრიორიტეტი, ხალხი როგორც ხელისუფლების წყარო, პარლამენტარიზმი, სასამართლო კონსტიტუციური კონტროლი, პოლიტიკური და იდეოლოგიური პლურალიზმი, ადგილობრივი თვითმმართველობა და ა.შ.

ძირითად ამოცანად სახელმწიფომცოდნეთა უმეტესი ნაწილი ბურჟუაზიული დემოკრატიის მხილებასა და კრიტიკაში, დირექტიული ხასიათის მქონე სახელმწიფოსა და სამართლის შესახებ მარქსისტულ-ლენინური დებულებების ქება-დიდებაში ხედავდა, თუმცა საქართველოს იმ პერიოდის სამეცნიერო თუ სასწავლო ლიტერატურაში პოზიტიურ მასალასაც ვხვდებით. უპირატესად, ეს საზღვარგარეთის კონსტიტუციურ პრობლემატიკას, სახელმწიფო სამართლის ისტორიას, კონსტიტუციონალიზმის თეორიის ზოგიერთ საკითხებს ეხება. ამ მხრივ აღნიშვნის ღირსია ლ. თამარაშვილისა¹ და ზ. ახვლედიანის სახელმძღვანელო „ბურჟუაზიული ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი“ (თბ., 1972), გივი ინწკირველის სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიის სახელმძღვანელოები,² თანმიმდევრული სახელმწიფო მცოდნის გრიგოლ ერემოვის აგრეთვე გიორგი ნანეიშვილის, ისიდორე დოლიძის, ვახტანგ აბაშაძის, ვალერიან მეტრეველის ისტორიული კვლევების ის ნაწილი, რომელიც სახელმწიფო სამართლის ცალკეულ ასპექტებს ეხება.³

როგორც ამ პარაგრაფის დასაწყისში აღინიშნა, თანამედროვე საქართველოში კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება ახორციელებს იდეოლოგიზირებული სოციალისტური „კონსტიტუციონალიზმის“ თეორიისა და პრაქტიკის უარყოფისა⁴ და ლიბერალური დემოკრატიის კონსტიტუციური ფასეულობების დამკვიდრების ხელშეწყობის ფუნქციას.

დამოუკიდებლობის არსებობის მოკლე პერიოდში (1991-2005) საქართველოში ჯერ არც კონსტიტუციურ პრობლემათა კვლევის სპეციალიზირებული სახელმწიფო დაწესებულება არსებობს და არც მკვეთრად გამოხატული მეცნიერული მიმართულებები თუ სკოლებია ჩამოყალიბებული, თუმცა კონსტიტუციური პრობლემატიკის სამეცნიერო თუ სასწავლო ლიტერატურის ვაკუუმი დღევანდელ საქართველოში ნამდვილად არ არსებობს.

¹ ლ. თამარაშვილი — აკადემიკოს ლევან ალექსიძის ამ წიგნში გამოყენებული ფსევდონიმია.

² გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია. თბ., 1962.

³ გრ. ერემოვის მრავალი ნაშრომიდან მხოლოდ რამოდენიმეს დავასახელებთ: საბჭოთა კონსტიტუციის განვითარების საფუძვლები. თბ., 1979; მისივე, საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978). თბ., 1983.

⁴ „... კონსტიტუციებში წინამორბედი პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში წარმოქმნილი ან მასთან დაკავშირებული შიში აისახება. თუ კონსტიტუციაში მომავლის ხედვაა ჩადებული, მაშინ ეს ხედვა სწორედ ამ შიშის თავიდან აცილებას უნდა ემსახურებოდეს“ — წერს ამის შესახებ ანდრამ შაიო წიგნში „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“, გვ. 3.

უპირველესად უნდა აღინიშნოს ამ სფეროში ოთარ მელქაძისა და პაატა ცნობილადის პროდუქტიული მოღვაწეობა.

არასამთავრობო ორგანიზაციის „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრის“ (ცენტრის ხელმძღვანელი ოთარ მელქაძეა) სახელით ბოლო ათი წლის განმავლობაში მომზადებული და გამოქვეყნებულია ოცამდე ნაშრომი. ცენტრის დანიშნულებიდან გამომდინარე ოთარ მელქაძისა და მისი კოლეგების მეცნიერული კვლევის საგანი ძირითადად საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალია,¹ თუმცა ოთარ მელქაძე აგრეთვე ქართულ კონსტიტუციურ პრობლემატიკასაც სწავლობს² და, რაც უფრო მეტად მისასალმებელია — შედარებითი კონსტიტუციური სამართალითა და კონსტიტუციონალიზმის თეორიითაც დააინტერესა ქართველი მკითხველი.³

უკანასკნელ წლებში სერიოზული გამოკვლევები აქვს პაატა ცნობილადეს, რომლის კვლევის საგანი საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი და ზოგადი კონსტიტუციური სამართალია.⁴

კონსტიტუციურ პრობლემათა კვლევის განვითარებაში მნიშვნელოვან მოვლენად უნდა მივიჩნიოთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 1996 წელს დაარსებული სპეციალიზირებული ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, რომელშიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა გარდა სისტემატურად იბეჭდება კონსტიტუციურ პრობლემატიკასთან დაკავშირებული სტატიები, მიმოხილვები, კანონმდებლობისა და სახელმწიფოებრივი პრაქტიკის კომენტარები, კონსულტაციები.

ქვეყნის განვითარების წინა პერიოდებთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ორიგინალური სასწავლო და სასწავლო-მეთოდური ლიტერატურის მომზადება. ზემოთ

¹ ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თბ. 1996; გ.კვერენჩილაძე, ო. მელქაძე, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა. თბ. 1999; ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე, იტალიის სახელმწიფო სისტემა. თბ. 2000; ო. მელქაძე, ვ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა. თბ. 1999; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე. თბ., 1999; ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 1999; ო. მელქაძე, ბ. დვალი, სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში. თბ., 2000; ო. მელქაძე, ო. მახარაძე, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით). თბ. 2001; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული II. ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე. თბ. 2001; ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია. მუნიციპალური სამართალი, თბ. 2002.

² ო.მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე. თბ. 1996; მისივე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები. თბ. 2001; მისივე, საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება!?, თბ., 2005.

³ ოთარ მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი. თეორიის საკითხები. ბათუმი, 2003.

⁴ პაატა ცნობილადე, კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი (ტერმინოლოგიის განმარტებითი ლექსიკონი), თბ., 1998; მისივე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 1999; მისივე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2002; მისივე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი ორ ტომად, ტომი I., თბ., 2004.

მოხსენიებული ო. მელქაძისა და პ. ცნობილადის გარდა გამოცემულია ზაზა რუხაძის¹ და ავტორთა რამოდენიმე კოლექტივის² სახელმძღვანელოები.

ქართულ ენაზე ითარგმნა და ზოგჯერ კომენტარულ გაუკეთდა საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები,³ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული გადაწყვეტილებები,⁴ ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედი საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტები,⁵ უცხოელ ავტორთა ნაწარმოებები,⁶ რაც უდავოდ ხელს შეუწყობს სხვა სახელმწიფოთა გამოცდილების შესწავლას.

საქართველოსათვის გარკვეული გაგებით სიახლედ უნდა ჩაითვალოს კონსტიტუციური კვლევების ორგანიზებაში და ფინანსურ მხარდაჭერაში ეროვნული და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური მონაწილეობა. ოთარ მელქაძის ზემოთხსენებული „მსოფლიო პარლამენტარიზმის ცენტრის“ გარდა, კონსტიტუციური პრობლემატიკისადმი ინტერესი გამოავლინეს „ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ“, „მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურმა ინსტიტუტმა“, ფონდ „ღია საზოგადოება — საქართველო“, „აირის საქართველო“ და სხვებმა. საკმაოდ სერიოზულად მუშაობს საქართველოში „დემოკრატიისა და საარჩევნო დახმარების ინსტიტუტი“ (საერთაშორისო IDEA). მისი ერთ-ერთი პროექტის — „დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში“ — საფუძველზე 13 ბროშურის სახით მომზადდა სადისკუსიო მასალა და შემაჯამებელი ნარკვევი, რომელთა შორის კონსტიტუციურ თემებს (კონსტიტუციური სისტემა საქართველოში; რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა; საარჩევნო პროცესები საქართველოში; ადამიანის უფლებები საქართველოში) საკმაოდ დიდი ყურადღება დაეთმო.

„დემოკრატიისა და საარჩევნო დახმარების საერთაშორისო ინსტიტუტმა“ (IDEA) და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურმა ინსტიტუტმა ქართველ და

¹ ზაზა რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. ბათუმი, 1999.

² გიორგი გიორგაძე, ვახტანგ თორდია, ვახტანგ ხმაღაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2001; ვ. ლპრია, მ. სალხინიშვილი, საქართველოს სახელმწიფო და ადმინისტრაციული სამართლის საკითხები. თბ., 1997.

³ მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები (შემდგენელი ავთანდილ დემეტრაშვილი). თბ. 1992; აშს კონსტიტუცია. კომპრომისის ხელოვნება ანუ მართულთა მმართველობა. სამეცნიერო რედაქტორი მინდია უგრეხელიძე. თბ., 1997; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები. ნაწილი I. შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვასილ გონაშვილი. თბ., 2004; ევროპის პოსტსოციალისტური ქვეყნების კონსტიტუციები. წიგნი I, პასუხისმგებელი რედაქტორი ზურაბ ჯიბლაშვილი, თბ., 2005.

⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განაჩენთა კრებული ორ წიგნად. თბ., 2004; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო. განჩინებათა და გადაწყვეტილებათა მიმოხილვა. შეადგინა ევა გოცირიძემ. თბ. 2005.

⁵ გაეროს ძირითადი დოკუმენტები ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში. 1995; ევროპის აქტები ადამიანის უფლებათა შესახებ. ბათუმი, 1999.

⁶ შ.-ლ. მონტესკიე, კანონთა გონი. შესავალი ნოდარ ნათაძისა. თბ., 1994; რენე დავიდი. თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები. თბ., 2000; ჰერმან შვარცი, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში. თბ., 2003; ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (გერმანული გამოცემის ქართული თარგმანი). სამეცნიერო რედაქტორი კონსტანტინე კუბლაშვილი, თბ., 2002; ანდრეაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თარგმანი ინგლისურიდან. მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა თევდორე ნინიძისა. თბ., 2003.

უცხოელ ექსპერტთა მონაწილეობით განახორციელეს ერთობლივი პროექტი, რომლის შიგნით შემაჯამებელ კონფერენციაზე განსახილველად და გამოსაქვეყნებლად შეისწავლეს ორი თემა: „საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის“ და „სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის“. ამგვარი კვლევები და შესაბამისი საერთაშორისო კონფერენციის გამოქვეყნებული¹ მასალები იმით არის ფასეული, რომ:

1. არსებითად კონსტიტუციური პრობლემატიკის შინაარსის კვლევაში ძირითადად მონაწილეობენ იურისტები, პოლიტოლოგები, პოლიტიკოსები;

2. კვლევაში და კვლევის შედეგების ექსპერტიზაში გვერდიგვერდ მონაწილეობდნენ ქართველი და უცხოელი (ინგლისელი, ბულგარელი, აზერბაიჯანელი, სომეხი) ექსპერტები;

3. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია: კვლევის შედეგები აისახა საქართველოს კონსტიტუციური სისტემის სრულყოფის კონკრეტულ არგუმენტირებულ რეკომენდაციებში.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების ამჟამინდელი დოქტრინალური წყაროების ნუსხა ზემოთხსენებულით არ შემოიფარგლება, მრავალი სტატია გამოქვეყნებულია სხვადასხვა ჟურნალში, გაზეთებში, არსებობს სხვადასხვა კონფერენციების, მრგვალი მაგიდების, სემინარების მასალები. ყოველივე ეს იმის საწინდარია, რომ ეს ცოდნა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სტაბილური კონსტიტუციური წყობილების ჩამოყალიბებისათვის.

დასკვნის სახით კი შეიძლება ითქვას, რომ ქართველი კონსტიტუციონალისტები თანმიმდევრულად თავს აღწევენ მოვლენათა კლასობრივ-პოლიტიზირებულ ანალიზს, თანდათანობით კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კვლევის ამოსავალ პრინციპებად მკვიდრდება ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებათა პრიორიტეტის აღიარება, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა, პოლიტიკური პლურალიზმი, ხელისუფლების დანაწილება და ლიბერალური დემოკრატიის სხვა ფასეულობები.

საინტერესო მონოგრაფიული კვლევები მიემდგნა ადამიანის უფლებათა პრობლემას,² სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზაციას,³ საპარლამენტო სამართალს,⁴ ადგილობრივ თვითმმართველობას⁵ და ა. შ. როგორც ვხედავთ, კონსტიტუციური პრობლემატიკის თითქმის თითქმის ყველა სფერო მოექცა ქართველ მკვლევართა ყურადღების ცენტრში. მეცნიერების სრულყოფის შემდეგი სტრატეგიული ამოცანაა ფუნდამენტური კვლევების ჩატარება, კონსტიტუციური სამართლის საკუთარი მეცნიერული სკოლის ჩამოყალიბება, რაც უშუალო

¹ საკონსტიტუციო პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. თბ., 2005.

² კონსტანტინე კუბლაშვილი, ძირითადი უფლებები. იურიდიული სახელმძღვანელო. თბ., 2003; ა. მიქაძე, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვა ევროპის საბჭოს ფარგლებში. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო. თბ., 2000.

³ გიორგი ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. თბ., 2000; გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი. თბ., 2000.

⁴ ზაურ ჯინჯოლავა, საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი. თბ., 1992.

⁵ ბადრო ნაკაშიძე, თვითმმართველობა საქართველოში — სამართლებრივ-პოლიტიკური პრობლემები. ბათუმი, 1994; დავით ლოსაბერიძე, რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. „დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში“, სადისკუსიო მასალა №3, თბ., 2003.

კავშირშია შესაბამისი სამეცნიერო დაწესებულების შექმნასა და ახალგაზრდა კადრების მომზადებასთან.

თავი 3. კონსტიტუციური სამართალი როგორც სასწავლო დისციპლინა

§1. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის მნიშვნელობა და ამოცანები

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტში იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისათვის ბაკალავრიატისა და სამაგისტრო პროგრამებში როგორც ერთ–ერთი საბაზო, სავალდებულო სასწავლო დისციპლინა შემოღებულია კონსტიტუციური სამართალი. ეს საგანი, ერთმანეთთან დაკავშირებული შემდეგი სამი ნაწილისაგან შედგენა — ზოგადი ნაწილი (თანდათან მკვიდრდება როგორც კონსტიტუციონალიზმის თეორია ან კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი და საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი.¹

თანამედროვე სახელმწიფოთა სამართალმცოდნეობაში, აგრეთვე იურიდიულ სასწავლო დისციპლინათა სისტემაში, კონსტიტუციურ სამართალს ცენტრალური და წამყვანი ადგილი უკავია, ვინაიდან სწორედ მასშია ჩამოყალიბებული სამართლის სხვა დარგისა და სასწავლო დისციპლინებისათვის ფუძემდებლური ცნებები, კატეგორიები, რეგულირების მატერიალური თუ პროცესუალური პრინციპები და ნორმები. თავის მხრივ, კონსტიტუციური სამართლისათვის განმსაზღვრელია ისეთი მეცნიერებებისა და სასწავლო დისციპლინების კატეგორიები და ცნებები, როგორცაა სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, სამართლის თეორია, პოლიტოლოგია, პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია და სხვ.

წარმოუდგენელია ადამიანის წარმატებულ მოქალაქეობრიობაზე, მის საერთო კულტურაზე საუბარი, თუ მან არ იცის თავისი ქვეყნის კონსტიტუცია, არ იცის თავისი უფლება–თავისუფლებები, არ შეუძლია თავისი და სხვისი ძირითადი უფლებების კონსტიტუციური მეთოდებით დაცვა, არ ერკვევა სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციებში და ძირითად უფლებამოსილებებში. ზოგადად ეს სამოქალაქო საზოგადოების ყოველ წევრს, კერძოდ სტუდენტს ეხება, მაგრამ განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია იმ სტუდენტებისათვის, ვინც თავის მომავალ პროფესიულ კარიერას იურიდიულ საქმიანობას უკავშირებს. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება სასწავლო კურსის სტრუქტურა, რომელიც ითვალისწინებს ადამიანსა და სახელმწიფოს შორის არსებული ურთიერთკავშირის, ცალკეული კონსტიტუციური ინსტიტუტების, მათ შორის ურთიერთობების, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ფორმების, ორგანოთა სისტემის, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის და ა.შ. შესწავლას.

¹ მსჯელობების დუბლირებისა და გამეორების თავიდან აცილებისა და ზოგიერთი სხვა მიზეზის გამო, წინამდებარე სახელმძღვანელო არ არის ამ ნაწილებად დაყოფილი, იგი კომპლექსურია. მასში საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი შესწავლილია კონსტიტუციონალიზმის თეორიისა (ანუ ზოგადი ნაწილის) ძირითად პოსტულატებზე დაყრდნობით და საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ კანონმდებლობასთან შედარების საფუძველზე, რაც ჩვენი აზრით, თავისთავად არ გამორიცხავს ცალკე სახით კონსტიტუციონალიზმის თეორიის, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის ან შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელოების საჭიროებას.

იმ მიზნით, რომ ერთმანეთს არ მოწყდნენ იურიდიული მეცნიერება, იურიდიული განათლება და კულტურა, იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს მსოფლმხედველობრივი და მეთოდოლოგიური პლურალიზმი, იმისათვის, რომ სტიმულირებული იქნეს სტუდენტთა შემეცნებითი ინტერესი, საქართველოს თანამედროვე განვითარების ობიექტური მოთხოვნების შესაბამისად უნდა შეიცვალოს კონსტიტუციური სამართლის სწავლების ფორმები და მეთოდები. ჩვენი აზრით ეს ცვლილებები შემდეგში უნდა გამოიხატოს:

ა) კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების შინაარსთან ერთად, რაც დღემდე ამ დისციპლინის შესწავლის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი იყო, უნდა გაღრმავდეს კონსტიტუციონალიზმის სხვადასხვა თეორიებისა და კონცეფციების ანალიზი;

ბ) კონსტიტუციური კანონმდებლობის უკეთ ათვისებისა და შეფასების მიზნით ახლებურად უნდა წარიმართოს სტუდენტთა გაცნობითი და საწარმოო პრაქტიკა სახელმწიფო დაწესებულება-ორგანიზაციებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში;

გ) კონსტიტუციურ კანონმდებლობაში უკეთ ორიენტირებისა და მისი წარმატებით გამოყენების უნარ-ჩვევების შესაძენად, სასწავლო პროცესში აქტიურად უნდა იყოს გამოყენებული საქმიანი თამაშები, იმიტირებული სასამართლო ან ადმინისტრაციული პროცესები და სხვ.

დ) სამეცნიერო-კვლევითი უნარ-ჩვევების შეძენის და სწავლის პროცესის ინდივიდუალიზაციის მიზნით სავალდებულო უნდა გახდეს რეფერატების, ინდივიდუალური სტუდენტური ნამუშევრების მომზადება და მათი პრეზენტაცია სემინარზე, კონფერენციაზე და ა.შ.

ე) არსებითად ახალი მიდგომით უნდა განხორციელდეს სტუდენტთა სწავლის კონტროლი და ცოდნის შეფასება. კონტროლი განხორციელდება პერიოდულად ჩატარებული კოლოკვიუმების, სემინარებში მონაწილეობის და შუალედური კონტროლის სხვა ფორმების მეშვეობით. რაც შეეხება სტუდენტთა ცოდნის შემაჯამებელ შეფასებას, მხედველობაში იქნება მიღებული როგორც მისი მონაწილეობის ხარისხი კოლოკვიუმებში, სემინარებში, საქმიან თამაშებში, სემეცნიერო-კვლევით სამუშაოებში, ასევე ბოლო წერილობითი გამოცდის ნიშანი.

§2. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის სისტემა

საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი ჩვენი ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ერთ-ერთი ყველაზე მეტად დინამიური დარგია, რაც არ შეიძლება არ აისახებოდეს შესაბამისი სასწავლო დისციპლინის შინაარსში, თუმცა კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის სისტემა და თემატიკა მაინც კონსტიტუციური სამართლის მეტ-ნაკლებად სტაბილური წყაროს-კონსტიტუციის სტრუქტურით არის განპირობებული. შესაბამისად მასში შეისწავლება კონსტიტუცია, ადამიანისა და სახელმწიფოს ურთიერთობანი, საარჩევნო სამართალი, სახელმწიფო ინსტიტუტები, საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირების სამართლებრივი მექანიზმი და სხვ.

ამასთან ერთად, სასწავლო დისციპლინის მიზნებიდან გამომდინარე, სასწავლო კურსის სისტემაში და თემატიკაში შეტანილია აგრეთვე ისტორიული, შემეცნებითი, დიდაქტიკური ხასიათის თემები და საკითხები, რომელიც კონსტიტუციური სამართლის დარგის, მეცნიერებისა და სასწავლო დისციპლინის წარსულისა და აწმყოს, ქვეყნის კონსტიტუციური განვითარების კანონზომიერებებს, კონსტიტუციურ მოვლენათა მეცნიერულ ანალიზსა და დეფინირებას ეხება.

თუ ზოგადი ნაწილისა და საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის თემატიკის შერჩევა სირთულეს არ წარმოადგენს (იგი კონსტიტუციის სტრუქტურის მსგავსია), სხვაგვარად გვაქვს საქმე საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის ნაწილთან, რადგან მსოფლიოში დღეს არსებული 200-ზე მეტი ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლების შესწავლა, თუნდაც ბაკალავრიატის 4 და სამაგისტრო სწავლების 2 წლის განმავლობაში, პრაქტიკულად შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე შესასწავლი ქვეყნების შერჩევას ვხელმძღვანელობდით შემდეგი მოსაზრებებით:

ა) უნდა შესწავლილიყო ე.წ. კლასიკური დემოკრატიის ქვეყნები, ამიტომ სასწავლო პროგრამაში მოხვდნენ ამერიკის შეერთებული შტატები (აშშ-ი), გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა (გფრ-ა), საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, იტალია;

ბ) უნდა შესწავლილიყო მმართველობის სხვადასხვა ფორმის სახელმწიფოები, შესაბამისად შეირჩა მონარქია (დიდი ბრიტანეთი) და სხვადასხვა სახის რესპუბლიკები: საპრეზიდენტო (აშშ-ი), ნახევრად საპრეზიდენტო (საფრანგეთი), საპარლამენტო (იტალია), დეფორმირებული ნახევრად საპრეზიდენტო (რუსეთის ფედერაცია — რფ-ია, აზერბაიჯანი);

გ) ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩენილიყო სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის თემატიკა, რომელშიც გაანალიზებულია ფედერალური (აშშ-ი, გფრ-ა, რფ-ია), უნიტარული (საფრანგეთი, სომხეთი, თურქეთი) და რეგიონალურ პრინციპებზე აგებული (იტალია) სახელმწიფოები;

დ) აუცილებლად მიგვაჩნია სტუდენტებისათვის მიგვეწოდებინა ინფორმაცია მეზობელი ქვეყნების — რფ-ის, აზერბაიჯანის, სომხეთის, თურქეთისა და ირანის კონსტიტუციური წყობის საფუძვლების შესახებ.

§3. კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინის ლექციების თემატიკა, პრაქტიკული მეცადინეობების (სემინარების) გეგმები, სტუდენტთა ინდივიდუალური მოხსენებების, რეფერატების, აგრეთვე კოლოკვიუმებისა და საქმიანი თამაშების საკითხები

საქართველოს ჰუმანიტარულ უმაღლეს სასწავლებლებში ლექციები და პრაქტიკული მეცადინეობები (სემინარები) სააუდიტორიო მეცადინეობების ძირითადი ფორმებია. კონსტიტუციური სამართლის უკეთ შესწავლის მიზნით მეთოდურად გამართლებულად ვთვლით წინამდებარე სახელმძღვანელოს ამ ნაწილში შევთავაზოთ სტუდენტებს (მაგისტრატებს) ლექციების, აგრეთვე პრაქტიკული მეცადინეობების (სემინარების) თემატიკა და კონკრეტული საკითხები. ამასთან საჭიროდ ვთვლით წინასწარ გავაკეთოთ რამოდენიმე შენიშვნა:

1. წინამდებარე სახელმძღვანელოში ლექციებისა და პრაქტიკული მეცადინეობების შემოთავაზებული თემატიკა ავტორის პოზიციას ასახავს და ამ დარგში სახელმწიფო საგანმანათლებლო პროგრამების (სტანდარტების) არარსებობის პირობებში, მას მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს. ამ სასწავლო დისციპლინაზე თავისი წარმოდგენისა და, რაც მთავარია, სასწავლო დაწესებულებების სასწავლო გეგმის (პროგრამის) გათვალისწინებით, პედაგოგს შეუძლია კორექტივი შეიტანოს მასში;

2. წარმოდგენილი თემატიკა შეიძლება გამოყენებული იყოს როგორც ბაკალავრიატის, ასევე მაგისტრატურის სასწავლო საფეხურებზე;

3. ამ წიგნში ზემოთმოყვანილი მიზეზების გამო, წინამდებარე სახელმძღვანელოს სტრუქტურა არ ემთხვევა სასწავლო კურსის აქ შემოთავაზებულ სამრგოლიან აგებულებას. ჩვენს სახელმძღვანელოში ორგანულად გაერთიანებულია ზოგადი ნაწილი (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი) და საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. ვთვლით რომ ეს მეთოდურად გამართლებულია, მაგრამ კურსის სრული ათვისებისათვის საჭიროა დამატებით შესწავლილი იქნეს სასწავლო სამეცნიერო და ნორმატიული ლიტერატურა, რომელიც საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალს ეხება.

4. წინა პუნქტში ნათქვამი ერთ–ერთი მიზეზია იმისა, რომ აქ არ მოგვეყვას რეკომენდირებული ლიტერატურის სია. გარდა ამისა, ზოგიერთი ამ ლიტერატურული წყაროებიდან ამ პარაგრაფის იმ ნაწილშია დასახელებული, რომელიც კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებას ეძღვნება, ხოლო დანარჩენი მითითებული იქნება სახელმძღვანელოს შესაბამის ნაწილში.

პრაქტიკული მეცადინეობა, რომელსაც ამ ნაშრომში (სახელწოდების შემოკლების მიზნით) აგრეთვე „სემინარი“ ვუწოდეთ, სხვადასხვა ფორმითა და ფორმატით ჩატარდება. გარდა ტრადიციული ფორმისა — კითხვა-პასუხების მეთოდიკა, გამოყენებული უნდა იყოს ცალკეულ სტუდენტთა მოხსენებები, კოლოკვიუმები გარკვეულ ან თავისუფალ თემებზე, სამეცნიერო ნაშრომების რეფერირება, კანონპროექტებისა და საკანონმდებლო წინადადებების ექსპერტიზა, საქმიანი თამაშები, იმიტირებული სასამართლო პროცესი.

პრაქტიკული მეცადინეობის ძირითადი დანიშნულებაა იმ ინფორმაციის თუ ცოდნის გაღრმავება, რომელიც სტუდენტმა ლექციისა და დამოუკიდებელი მუშაობის დროს მიიღო. მან ხელი უნდა შეუწყოს სტუდენტის მეცნიერულ, იურიდიულ აზროვნებას, ასწავლოს კამათის ტექნიკა და კულტურა, ჩამოუყალიბოს საკუთარი აზრის თანმიმდევრულად, არგუმენტირებულად და დამაჯერებლად გადმოცემის უნარი.

კონსტიტუციური სამართალი სამართლის სისტემის ერთ–ერთი პირველი დარგობრივი სასაწავლო დისციპლინაა, რომელსაც სტუდენტი იურიდიული პროფილის სასაწავლებლებში სწავლობს, ამიტომ სემინარზე სტუდენტმა უნდა აითვისოს ნორმატიული მასალის ანალიზისა და განმარტების ყველა მეთოდიკა (ხერხი), მეცნიერული და ნორმატიული მასალის პრაქტიკაში გამოყენების უნარ-ჩვევები.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია პრაქტიკული მეცადინეობის, როგორც სტუდენტთა სწავლის გაკონტროლების ერთ–ერთი ძირითადი ფორმა. სემესტრული ჩათვლის და საკურსო

გამოცდის ჩატარებისას აუცილებლად იქნება გათვალისწინებული სემინარზე სტუდენტის აქტივობისა და თემის მომზადების ხარისხი.

სემინარის თემის მომზადება სასურველია წარიმართოს შემდეგი თანმიმდევრობით:

- გეგმით გათვალისწინებული საკითხების დადგენა;
- შესაბამისი სალექციო მასალის შესწავლა;
- სახელმძღვანელოს იმ ნაწილის შესწავლა, რომელიც სემინარის საკითხებს ეხება;
- რეკომენდებული ლიტერატურის გამოყენება;
- სემინარზე გამოსვლის, რეფერატის, კოლოკვიუმის ტექსტის (მთლიანად ან თეზისის სახით) მომზადება.

მომზადების ყველა ეტაპზე საჭიროა შესაბამისი ნორმატიული ლიტერატურის გამოყენება, შესაძლებლობების ფარგლებში სახელმწიფო-სამართლებრივი და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი და კაზუსების გარჩევა.

თემის მომზადება უფრო ადვილი იქნება, თუ გამოიყენებთ პედაგოგთა კონსულტაციებსა და კომპიუტერული ტექნიკის შესაძლებლობებს.

1. ლექციების თემატიკა

ზოგადი ნაწილი

1. კონსტიტუციური სამართლის ცნება, მისი საგანი;
2. მოძღვრება კონსტიტუციაზე;
3. საზოგადოება, სახელმწიფო, პიროვნება;
4. სახელმწიფოს ფორმა, პოლიტიკური რეჟიმი;
5. საარჩევნო სამართალი და საარჩევნო სისტემა, საარჩევნო უფლებათა სასამართლო წესით დაცვა: კონსტიტუციური თეორია და პრაქტიკა (პრობლემური ლექცია);
6. ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრება (პრობლემური ლექცია);
7. პარლამენტი;
8. სახელმწიფოს მეთაური;
9. ადმინისტრაციული ხელისუფლება, მთავრობა;
10. ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა;
11. კონსტიტუციური კონტროლისა და ზედამხედველობის ორგანოები.

საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი

12. საქართველოს კონსტიტუციური განვითარების ეტაპები;
13. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ზოგადი დახასიათება;
14. მოქალაქეობისა და პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში;
15. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის პრობლემები (პრობლემური ლექცია);
16. არჩევნების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში;
17. საქართველოს პარლამენტი;

18. საქართველოს პრეზიდენტი;
19. საქართველოს მთავრობა, აღმასრულებელი ხელისუფლება;
20. სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში;
21. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში;

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

22. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები;
23. დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოსა და იაპონიის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები;
24. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა და იტალიის კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის საფუძვლები;
25. საფრანგეთის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები;
26. თურქეთისა და ირანის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები;
27. რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები;
28. სომხეთისა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკების კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები;

2. პრაქტიკული მეცადინეობების (სემინარების) გეგმები

ზოგადი ნაწილი

თემა 1. კონსტიტუციური სამართლის ცნება, სისტემა, წყაროები

- ა) კონსტიტუციური სამართლის ცნება;
- ბ) კონსტიტუციური სამართლის დარგი (წყაროები, სისტემა, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ურთიერთობების სუბიექტები);
- გ) კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება, მისი განვითარება საქართველოში;
- დ) კონსტიტუციური სამართლის სასწავლო დისციპლინა, მისი თავისებურებანი საქართველოში.

თემა 2. მოძღვრება კონსტიტუციაზე

- ა) კონსტიტუციის ცნება, ფუნქციები და სახეები;
- ბ) მსოფლიოში კონსტიტუციათა განვითარების ისტორია;
- გ) კონსტიტუცია, კონსტიტუციონალიზმი, კონსტიტუციური წყობა (მოხსენების თემა);
- დ) კონსტიტუციის სტრუქტურა;
- ე) კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის წესი.

თემა 3. სახელმწიფო და პიროვნება

- ა) მოქალაქეობის ცნება;
- ბ) მოქალაქეობის მიღებისა და დაკარგვის სამართლებრივი რეგულირება;
- გ) ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა კლასიფიკაცია;

დ) უფლებათა დაცვის შიდასახელმწიფოებრივი და საერთაშორისო ინსტიტუტები და მექანიზმები (მოხსენების თემა).

თემა 4. სახელმწიფოს ფორმა

- ა) სახელმწიფოს ფორმის ცნება;
- ბ) მართვა – გამგეობის გააზრება (მონარქია, რესპუბლიკა);
- გ) ტერიტორიული მოწყობის ცნება (მარტივი და რთული სახელმწიფოებრივ – ტერიტორიული მოწყობა);
- დ) პოლიტიკური რეჟიმის ცნება და სახეები (მოხსენების თემა).

თემა 5. საარჩევნო სამართალი და საარჩევნო სისტემა

- ა) საარჩევნო სამართლის ცნება, აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებები, საარჩევნო ცენზები;
- ბ) საარჩევნო სამართლის პრინციპები;
- გ) საარჩევნო პროცესის ორგანიზაცია, ძირითადი სტადიები (კოლოკვიუმის თემა);
- დ) საარჩევნო სისტემის ცნება, პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემები (მოხსენების თემა);
- ე) რეფერენდუმი, მისი სახეები, ჩატარების წესი;
- ვ) საარჩევნო დავების სასამართლო განხილვა (საქმიანი თამაშის თემა).

თემა 6. ხელისუფლების დანაწილება

- ა) ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრების სათავეები;
- ბ) კომპეტენციათა გამიჯვნა;
- გ) ურთიერთშეკავება და გაწონასწორება (მოხსენების თემა);
- დ) ხელისუფლების განშტოებათა თანამშრომლობა.

თემა 7. პარლამენტი

- ა) სახალხო სუვერენიტეტი და პარლამენტი;
- ბ) პარლამენტის ფუნქციები;
- გ) პარლამენტის სტრუქტურა და შინაგანი ორგანიზაცია (მოხსენების თემა);
- დ) საპარლამენტო კონტროლის ძირითადი ფორმები;
- ე) საკანონმდებლო პროცესი (კოლოკვიუმის თემა);
- ვ) პარლამენტის წევრის სტატუსი;
- ზ) პარლამენტის როლის განმსაზღვრელი გარემოებანი.

თემა 8. სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციურ – სამართლებრივი სტატუსი

- ა) სახელმწიფოს მეთაური მონარქიულ სახელმწიფოში;
- ბ) სახელმწიფოს მეთაური რესპუბლიკაში (არჩევის წესი, კომპეტენცია, რეალური როლი).

თემა 9. მთავრობა

- ა) მთავრობის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი;
- ბ) მთავრობის სახეები;
- გ) მთავრობის სამართლებრივი სტატუსი მონარქიაში და რესპუბლიკებში (მოხსენების თემა);
- დ) მთავრობის კომპეტენცია.

თემა 10. ადგილობრივი მმართველობა და თვითმმართველობა

- ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება;
- ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა ფორმირების წესი;
- გ) ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია (რეფერატის თემა);

თემა 11. კონსტიტუციური კონტროლი (ზედამხედველობა)

- ა) კონსტიტუციური კონტროლის (ზედამხედველობის) ცნება და დანიშნულება;
- ბ) კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელება საერთო იურისდიქციის სასამართლოებში;
- გ) კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელება სპეციალიზებული სასამართლოების მიერ;
- დ) საკონსტიტუციო სასამართლოთა ფორმირების წესი;
- ე) საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია (მოხსენების თემა).

საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი

თემა 12. საქართველოს კონსტიტუციური განვითარების ისტორია

- ა) საქართველოს კონსტიტუციურ – სამართლებრივი (სახელმწიფო – სამართლებრივი) განვითარების გამოცდილება;
- ბ) საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია (მოხსენების თემა);
- გ) საბჭოთა კონსტიტუციები საქართველოში;
- დ) საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია (შემუშავება, მიღება, სტრუქტურის ზოგადი დახასიათება, გადასინჯვა), (კოლოკვიუმის თემა).

თემა 13. საქართველოს სახელმწიფოებრივი ფორმის თავისებურებანი

- ა) საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა (მოხსენების თემა);
- ბ) საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია;
- გ) საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, კონსტიტუციურ–სამართლებრივი სტატუსი;

დ) ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი საქართველოში (მოხსენების თემა).

თემა 14. საქართველოს საარჩევნო სამართალი და საარჩევნო სისტემა

- ა) არჩევნების სამართლებრივი რეგულირების წყაროები (ზოგადი დახასიათება);
- ბ) საქართველოს პარლამენტის არჩევის წესი;
- გ) საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის წესი;
- დ) საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (საკრებულოების) არჩევის წესი;
- ე) არჩევნების პრაქტიკა თანამედროვე საქართველოში (მოხსენების თემა).

თემა 15. საქართველოს პარლამენტი

- ა) საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციური უფლებები (მოხსენების თემა);
- ბ) საქართველოს პარლამენტის შინაგანი ორგანიზაცია;
- გ) საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები;
- დ) საქართველოს პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციული ფორმები;
- ე) საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება (თავისუფალი თემა);
- ვ) საკანონმდებლო პროცესი საქართველოში (საქმიანი თამაშის თემა).

თემა 16. საქართველოს პრეზიდენტი

- ა) საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური ფუნქციები (მოხსენების თემა);
- ბ) საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის სტრუქტურა (ეროვნული უშიშროების საბჭო, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, აპარატი);
- გ) საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენცია (კოლოკვიუმის თემა);

თემა 17. აღმასრულებელი ხელისუფლება საქართველოში

- ა) საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური ფუნქციები;
- ბ) საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა და ფორმირების წესი (მოხსენების თემა);
- გ) საქართველოს მთავრობის კომპეტენცია;
- დ) აღმასრულებელი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები;

თემა 18. სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში

- ა) სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურა საქართველოში;
- ბ) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო (ფუნქციები, ფორმირება, კომპეტენცია, საქმიანობის წესი (მოხსენების თემა));
- გ) საერთო იურისდიქციის სასამართლოები (სისტემა, ფორმირების წესი);
- დ) სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობის ანალიზი თანამედროვე საქართველოში (თავისუფალი თემა).

თემა 19. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

- ა) საქართველოს ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული დაყოფა;
- ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა საქართველოში (მოხსენების თემა);
- გ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენცია.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

თემა 20. ამერიკის შეერთებული შტატების (აშშ) კონსტიტუციური სამართლის საფუძველი

- ა) აშშ-ს კონსტიტუცია (მიღება, გადასინჯვა, სტრუქტურა);
- ბ) ტერიტორიულ – სახელმწიფოებრივი მოწყობის თავისებურებანი (მოხსენების თემა);
- გ) აშშ-ს პრეზიდენტი (არჩევის წესი, ადმინისტრაციის სტრუქტურა, კომპეტენცია), (რეფერენდუმის თემა);
- დ) აშშ-ს კონგრესი (ფორმირება, სტრუქტურა, კომპეტენცია);
- ე) აშშ-ს უზენაესი სასამართლო (ფორმირება, შემადგენლობა, ფუნქციები);
- ვ) ორპარტიული სისტემა.

თემა 21. დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

- ა) კონსტიტუციის თავისებურებანი (მოხსენების თემა);
- ბ) მართვა – გამგეობის ფორმის თავისებურებანი (მონარქის ფორმალური და ფაქტობრივი მდგომარეობა);
- გ) პარლამენტი (სტრუქტურა, საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებანი);
- დ) მთავრობა (მოხსენების თემა);
- ე) ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებანი;
- ვ) პარტიული სისტემა.

თემა 22. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა (გფრ) კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის საფუძვლები

- ა) გფრ-ისა კონსტიტუციური განვითარების თავისებურებანი;
- ბ) ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებანი (კოლოკვიუმის თემა);
- გ) გფრ-ს პრეზიდენტი;
- დ) გფრ-ის პარლამენტი;
- ე) კონსტიტუციური კონტროლის ორგანოები;
- ვ) პარტიული სისტემა;
- ზ) მთავრობა.

თემა 23. საფრანგეთის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

- ა) საფრანგეთის კონსტიტუციური განვითარების თავისებურებანი;
- ბ) მართვა – გამგეობის ფორმის თავისებურებანი;
- გ) რესპუბლიკის პრეზიდენტი (არჩევის წესი, კომპეტენცია) (მოხსენების თემა);
- დ) პარლამენტი (სტრუქტურა, კომპეტენცია);
- ე) სამართალშემოქმედების თავისებურებანი;
- ვ) საკონსტიტუციო საბჭო (ფორმირება, კომპეტენცია), (მოხსენების თემა);
- ზ) ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებანი.

თემა 24. იტალიის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

- ა) იტალიის პარტიული სისტემა;
- ბ) იტალიის სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია (მოხსენების თემა);
- გ) იტალიის პარლამენტი;
- დ) იტალიის პრეზიდენტი და მთავრობა.

თემა 25. თურქეთისა და ირანის კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

- ა) კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა თავისებურებანი;
- ბ) პოლიტიკური სისტემის თავისებურებანი;
- გ) სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემის თავისებურებანი;

თემა 26. რუსეთის ფედერაციის (რფ) კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

- ა) რფ-ის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებანი;
- ბ) რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტი (არჩევის წესი, ადმინისტრაციის სტრუქტურა, კომპეტენცია), (მოხსენების თემა);
- გ) რფ-ის ფედერალური კრება (პარლამენტი), (სტრუქტურა, კომპეტენცია);
- დ) რფ-ის სახელმწიფო ხელისუფლების სასამართლო განშტოება;
- ე) რფ-ის მთავრობა.

თემა 27. სომხეთისა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკების კონსტიტუციური სამართლის საფუძვლები

- ა) კონსტიტუციური განვითარების თავისებურებანი;
- ბ) სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა (პრეზიდენტი (მოხსენების თემა), მთავრობა, პარლამენტი).

საკონტროლო კითხვები და დავალები:

1. ზოგადად, რა სოციალური დანიშნულება აქვს კონსტიტუციურ სამართალს?
2. კონსტიტუციური სამართლის დარგის განსაზღვრისას რას ანიჭებთ უპირატესობას — მის ფორმას? მის შინაარსს? მის სოციალურ დანიშნულებას?

3. კონსტიტუციური სამართლის წყაროებს შორის იურიდიული ძალის მიხედვით რატომ ენიჭება უპირატესობა საქართველოს კონსტიტუციას?

4. არის თუ არა საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის წყარო საქართველოს საკონსტიტუციო ან უზენაესი სასამართლოს აქტები?

5. რა არის თქვენი აზრით ლექციის დანიშნულება?

6. რა არის თქვენი აზრით პრაქტიკული მეცადინეობის (სემინარის) დანიშნულება?

7. საქმიანი თამაშებიდან რას ანიჭებთ უპირატესობას და რატომ: იმიტირებულ სასამართლო პროცესს? იმიტირებულ ადმინისტრაციულ პროცესს? სტუდენტური ნაშრომის პრეზენტაციასა და დაცვას? კანონპროექტის ექსპერტიზას?

მომზადეთ მოხსენება (2-3 გვერდი) თემაზე „კონსტიტუციური სამართალი — სამართლის წამყვანი დარგია საქართველოში“.

რეკომენდირებული ლიტერატურა:

საქართველოს კონსტიტუცია;

კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო. თბ., 2005;

საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. კრებული I, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ოთარ მელქაძე. თბ., 1999;

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული II, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ოთარ მელქაძე. თბ., 2002;

პაატა ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბ., 2004;

გიორგი ხუბუა, სამართლის თეორია. თბ., 2002;

Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Грамматика свободы. Конституционное право России и зарубежных стран. М., 2001.

კარი II. მოძღვრება კონსტიტუციაზე. საქართველოს კონსტიტუცია

თავი 4. კონსტიტუციონალიზმისა და კონსტიტუციის გააზრება

§1. კონსტიტუციონალიზმი, კონსტიტუცია, კონსტიტუციური წესწყობილება

ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ იმაზე, რომ კონსტიტუციურ – სამართლებრივი ნორმების რეგულირების ერთ–ერთი ცენტრალური, მთავარი პრობლემაა ადამიანსა და სახელმწიფოს შორის არსებული ურთიერთობები. ისტორიულმა განვითარებამ ცხადყო, რომ ამ ურთიერთობებში სახელმწიფო, როგორც საზოგადოებაში არსებული ერთ–ერთი რეალური პოლიტიკური ძალა, ხშირად ხელყოფს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს. სწორედ ამიტომ, ამგვარი მოვლენების თავიდან აცილების მიზნით, კაცობრიობის განვითარების პროცესში შემუშავებულ იქნა სახელმწიფოს, როგორც პოლიტიკური ორგანიზაციის, ფორმირებისა და ფუნქციონირების ხერხებისა და მეთოდების გარკვეული მოთხოვნები. პოლიტიკურ – სამართლებრივ მოძღვრებას, რომელშიც ეს მოთხოვნებია ჩამოყალიბებული, კონსტიტუციონალიზმს უწოდებენ.

სახელმწიფოსა და პიროვნებას შორის ურთიერთობათა ჰარმონიზაციის პრობლემა სახელმწიფოს წარმოშობისთანავე გაჩნდა და ხანგრძლივი დროის განმავლობაში იყო მეცნიერებისა და პოლიტიკოსების ყურადღების ცენტრში, მაგრამ კონსტიტუციონალიზმის იდეების ფორმალურ–ურიდიული განმტკიცება მხოლოდ მე–18 საუკუნის ბოლოდან იწყება. ეს იყო ახალგაზრდა, მაგრამ უკვე საკმაო ძალის მქონე ბურჟუაზიის ბუნებრივი რეაქცია მოუთოკავ ფეოდალურ ტირანიაზე. იმთავითვე გაცხადდა, რომ კონსტიტუციონალიზმის დამკვიდრებით სახელმწიფო ხელისუფლება მოექცეოდა გარკვეულ ფარგლებში და უზენაესი კანონის დონეზე განმტკიცდებოდა მისი (სახელმწიფო ხელისუფლების) განხორციელების ძირითადი პროცედურები.

პუბლიცისტიკაში, ზოგჯერ – სასწავლო თუ სამეცნიერო ლიტერატურაშიც – კონსტიტუციონალიზმის ცნება დაყვანილია საზოგადოებაში კონსტიტუციის არსებობამდე, რაც, ჩვენი აზრით, ამ კონცეფციის დედააზრს ეწინააღმდეგება.

კონსტიტუციის წერილობითი თუ დაუწერელი ფორმის არსებობა კონსტიტუციონალიზმის აუცილებელი, მაგრამ, ხშირ შემთხვევაში კონსტიტუციონალიზმის არასაკმარისი განმაპირობებელი ფაქტორია. საზოგადოების სამართლებრივი და პოლიტიკური კულტურა, საბაზრო ეკონომიკა, გეოპოლიტიკა და ზოგიერთი სხვა გარემოება უეჭველ ზეგავლენას ახდენს კონსტიტუციონალიზმის ხარისხზე. მხოლოდ ამ ფაქტორთა ერთობლივი მოქმედების შედეგად ხდება შესაძლებელი ქვეყანაში კონსტიტუციური წყობის ჩამოყალიბება. მისი მინიმალური დონე მიღწეულად ჩაითვლება, თუ რეალურად დამკვიდრდება კონსტიტუციონალიზმის ორი ძირითადი კომპონენტი — კონსტიტუციურად მოწყობილი და კონსტიტუციურად მოქმედი სახელმწიფო.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის აუცილებელი ელემენტია კონსტიტუცია, ხოლო კონსტიტუციონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს

ფორმირებისა და ფუნქციონირების მოთხოვნათა ერთობლიობა, მიღწეულია მაშინ, როდესაც ქვეყანაში რეალურად არსებობს კონსტიტუციური წყობა.

§2. მსოფლიოში კონსტიტუციათა განვითარების ისტორია

ჩვეულებრივ, კონსტიტუციათა ისტორიის პერიოდიზაციას უკავშირებენ მსოფლიო მნიშვნელობის მოვლენებს. ამ კრიტერიუმის საფუძველზე, კონსტიტუციური ისტორიის პირველი ეტაპი უკავშირდება ბურჟუაზიული რევოლუციის ეპოქას, მეორე – მეოცე საუკუნის 30–იანი წლების ეკონომიკურ კრიზისსა და მეორე მსოფლიო ომის შედეგებს, მესამე – კოლონიალიზმის სისტემის ნგრევას, მეოთხე – სოციალისტური რევოლუციის ეპოქას, მეხუთე – სოციალისტური სისტემის კრახს.

კონსტიტუციათა დაჯგუფება ქრონოლოგიური პრინციპის მიხედვით გამართლებულია, ვინაიდან ეპოქა ყოველთვის ახდენს ზეგავლენას კონსტიტუციათა შინაარსზე, მაგრამ ამ მეთოდს თავისი ნაკლიც აქვს. იგი იმაში მდგომარეობს, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ეტაპები შეიძლება ერთდროულად განვითარდეს. მაგალითად, მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი მსოფლგაგება, კოლონიალიზმის მსხვრევა, სოციალისტური სისტემის არსებობა და მისი კრახი.

ჩვენი აზრით, კონსტიტუციური ისტორიის პერიოდიზაცია და კონსტიტუციათა შესაბამისი დაჯგუფება უნდა განხორციელდეს ქრონოლოგიური პრინციპების საფუძველზე და აუცილებლად კონსტიტუციათა საერთო ნიშნების გათვალისწინებით.

როგორც წესი, დაწერილ კონსტიტუციათა ისტორიას უკავშირებენ ამერიკის ეროვნულ–განმანთავისუფლებელ რევოლუციას, ხოლო ამოსავალ წერტილად მიიჩნევენ 1787 წლის 17 ოქტომბერს – დღეს, როდესაც ფილადელფიის კონვენტის 39 დელეგატმა ხელი მოაწერა ამერიკის შეერთებული შტატების ჯერჯერობით ერთადერთ, დღემდე მოქმედ კონსტიტუციას. ალბათ, იმდენად დიდია ფილადელფიის კონვენტისა და იქ მიღებული კონსტიტუციისადმი პატივისცემა, რომ მეცნიერებმა ისტორიიდან თითქოს ამოგდეს 1776 წლის ნიუ–ჰემპშირის, სამხრეთ კაროლინისა და ვირჯინიის, 1780 წლის მასაჩუსეტსის შტატების კონსტიტუციები, ნიუ–იორკისა და ჯორჯიის შტატების ძირითადი კანონები.¹

გარდა ამერიკის შეერთებული შტატებისა და ცალკეული შტატის კონსტიტუციებისა, ე.წ. „პირველი ტალღის“ კონსტიტუციათა ჯგუფს მიეკუთვნება ნორვეგიის 1814 წლის (დღემდე მოქმედი), ლუქსემბურგის 1868 წლის (დღემდე მოქმედი), ბელგიის 1831 წლის, შვეიცარიის 1874 წლის, ავსტრალიის 1960 წლის, და ზოგიერთი სხვა კონსტიტუცია. გარდა ქრონოლოგიისა, ამ კონსტიტუციათა ერთ ჯგუფში თავმოყრა განპირობებულია საერთო ნიშან–თვისებებით, რომელთაგან ყველაზე თვალში საცემია მსგავსება, პირველ პლანზე სახელმწიფო ხელისუფლების საკითხის წამოწევა და პიროვნებისა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობათა ჩრდილში მოქცევა.

¹ The American Constitution its origin and developments by Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison and Herman Belz. New York–London, 1991, გვ. 69.

„მეორე ტალღის“ კონსტიტუციათა მიღება და მათი ორიგინალობა უკავშირდება მეოცე საუკუნის 30–იანი წლების კაპიტალისტური ეკონომიკის კრიზისსა და მეორე მსოფლიო ომის შედეგებს. უშუალოდ ომის დამთავრების შემდეგ, ანტიფაშისტური და დემოკრატიული მოძრაობის აღმავლობის პირობებში, 1946 წელს – საფრანგეთში, 1947 წელს იტალიასა და იაპონიაში, ხოლო 1949 წელს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მიღებულ იქნა ახალი კონსტიტუციები. დაახლოებით იმავე პერიოდში (რაც, პირველ რიგში, სსრ კავშირის გავლენის ზრდით უნდა აიხსნას) არსებითად სოციალისტური კონსტიტუციებია მიღებული ე.წ. სახალხო დემოკრატიის ქვეყნებში — ჩეხოსლოვაკიაში, გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, უნგრეთში, ბულგარეთში, პოლონეთში და სხვ.

მოგვიანებით, როგორც მეორე მსოფლიო ომის გამოძახილი, საბერძნეთში 1975 წელს, პორტუგალიაში 1976 წელს, ხოლო ესპანეთში 1978 წელს ავტორიტარული რეჟიმის დამხობის შედეგად მიიღეს ახალი კონსტიტუციები.

„პირველი ტალღის“ კონსტიტუციებისაგან განსხვავებით, მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი ბურჟუაზიული კონსტიტუციებისათვის დამახასიათებელია სოციალიზაცია და იდეოლოგიზაცია. იტალიისა და საფრანგეთის კონსტიტუციებში მნიშვნელოვნად გაფართოვდა სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური ფუნქციები, გაიზარდა ვალდებულებები ეკოლოგიის, ურბანიზაციის, კულტურის სფეროში. ამ და კლასიკური დემოკრატიის სხვა უახლეს სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში სახელმწიფოსთან ურთიერთობებში ძირითადია პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტი.

კონსტიტუციურ ისტორიაში თითქმის ერთსაუკუნოვანი ისტორია შექმნა და განსაკუთრებული ადგილი დაიკავა სოციალისტურმა კონსტიტუციებმა. მათთვის დამახასიათებელია სამი ძირითადი ნიშანი – ხალხის სრული ძალაუფლების ფორმალური დეკლარირება, კომუნისტური (მუშათა) პარტიის ხელმძღვანელი და წარმმართველი როლის განმტკიცება, ცხოვრებისეულ სინამდვილესთან შეუსაბამობა.

განსაკუთრებულ ჯგუფს შეადგენს კონსტიტუციები, რომლებიც მიღებულია კოლონიალიზმის დაშლის შედეგად წარმოქმნილი ახალი სახელმწიფოების (განვითარებადი სახელმწიფოები) მიერ. კოლონიალიზმისაგან განთავისუფლებულმა ზოგიერთმა სახელმწიფომ, დამოუკიდებლობასთან ერთად, მეტროპოლიისაგან კონსტიტუციაც მიიღო (ოქტროირებული კონსტიტუცია), რომელიც, ცხადია, იმეორებს მეტროპოლიის კონსტიტუციის ძირითად დებულებებს. უმრავლესობამ ორიენტირი ტრადიციული დემოკრატიის ქვეყნების კონსტიტუციებზე აიღო, ხოლო ე.წ. არაკაპიტალისტური ორიენტაციის სახელმწიფოებმა არსებითად სოციალისტური კონსტიტუციები მიიღეს.

კომუნისტური (ტოტალიტარული) რეჟიმის კრახმა, 1991 წელს სამი სოციალისტური ფედერაციის – სსრ კავშირის, იუგოსლავიის, ჩეხოსლოვაკიის დაშლამ და შედეგად 20–ზე მეტი დამოუკიდებელი სახელმწიფოს წარმოქმნამ, გამოიწვია ახალი კონსტიტუციების მიღების, ან არსებულში ძირეული რეფორმირების აუცილებლობა. „ახალი დემოკრატიის“ სახელმწიფოებად წოდებულ ყოფილ სსრ კავშირის მოკავშირე რესპუბლიკებში კონსტიტუციები 5 წლის შუალედში — 1991–1996 წლებშია მიღებული. თუმცა

ფორმალურად, მაგრამ ეს კონსტიტუციები მაინც აღიარებენ საერთოსაკაცობრიო, ლიბერალურ–დემოკრატიულ ფასეულობებს.

§3. კონსტიტუციის ცნება, ფუნქციები და სახეები

ა) კონსტიტუციის ცნება

კონსტიტუცია არის უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური და იურიდიული მოვლენა, რომლის შინაარსი, რეალობისა და ფიქტიურობის ხარისხი, მასთან სხვადასხვა პოლიტიკური ძალებისა და სოციალური ფენების დამოკიდებულება საზოგადოების დემოკრატიულობისა და პროგრესულობის ერთ–ერთი უტყუარი მაჩვენებელია.

კონსტიტუციის, როგორც კონსტიტუციონალიზმისა და კონსტიტუციური წყობის საფუძვლის გააზრება–განმარტების მიზნით იყენებენ სხვადასხვა ხერხებსა და მეთოდებს, პირველ რიგში კი – ლინგვისტურს.

ლათინური წარმოშობის სიტყვა „*constitutio*“ ქართულად ითარგმნება, როგორც – დადგენა, დაწესება. თუმცა მისი თანამედროვე გაგება ბევრად სცილდება როგორც ზემოაღნიშნულ მნიშვნელობას, ასევე მისი ადრინდელი გამოყენების პრაქტიკას სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. თუ რესპუბლიკურ რომში ამ სიტყვით (უფრო ზუსტად, სიტყვათა წყობით — „*Rem publicam constituere*“ – ამით საჯაროდ ვადგენ, ვაცხადებ) იწყებოდა რომის იმპერატორთა ზოგიერთი აქტი, ხოლო შუა საუკუნეებში იგი მოერგო აქტებს ფეოდალთა პრივილეგიების შესახებ, ბურჟუაზიული რევოლუციების ეპოქიდან მოყოლებული, სიტყვა „კონსტიტუცია“ სხვა დატვირთვას იძენს, სხვა მნიშვნელობით გამოიყენება¹ და სახელმწიფოს ძირითად, უზენაეს კანონთან ასოცირდება.² მაშასადამე, სიტყვა „კონსტიტუციის“ სემანტიკური განმარტება და მისი პირვანდელი მნიშვნელობით გაგება მხოლოდ ნაწილობრივ უწყობს ხელს მისი თანამედროვე არსის წვდომას. ალბათ, ამიტაც შეიძლება აიხსნას კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში ცნება „კონსტიტუციის“ მრავალი განმარტება, რომელთა ავტორები განმარტების ლინგვისტურ ხერხსაც იყენებენ და, ამასთან ერთად, იმის გამო, რომ არ სურთ გაიმეორონ სხვა ავტორების მიერ უფრო ადრე ჩამოყალიბებული ცნებები, თავიანთ ფორმულირებაში ყურადღებას კონსტიტუციის სხვადასხვა ნიშან–თვისებებზე ამახვილებენ. ერთნი კონსტიტუციის კლასობრივ არსზე მიუთითებენ (ძირითადად, მარქსისტულ–ლენინური მოძღვრების მიმდევარნი), მეორენი მასში საზოგადოებრივ ხელშეკრულებას ხედავენ (ძირითადად, ბუნებითი სამეცნიერო სკოლის მიმდევარნი), მესამენი კონსტიტუციის დამფუძნებელ ხასიათსა და მის მიმღებ განსაკუთრებულ სუბიექტს გამოჰყოფენ,³ მეოთხენი უპირატესობას განმარტებაში კონსტიტუციის ნორმატიულ ხასიათს ანიჭებენ (ჰანს ელინეკი) და ა.შ.

ვინაიდან კონსტიტუცია დღეს არსებულ თითქმის ყველა (200–მდე) სახელმწიფოში არსებობს, მისი ზოგადი ცნება უნდა ჩამოყალიბდეს გვარეობითი ნიშან–თვისებების

¹ წინამდებარე ნაშრომში სიტყვა „კონსტიტუცია“ არ გამოიყენება იმ მნიშვნელობით, რომელსაც მას ანიჭებენ ანატომიაში თუ ცხოველის ორგანიზმის თავისებურებათა აღსანიშნავად.

² ფერდინანდ ლასალი კონსტიტუციას კანონთა კანონს უწოდებდა.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е, Конституционное право России, М., 2003, с.с. 83–92.

საფუძველზე. ასეთებად კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში მიიჩნევენ: კონსტიტუციის განსაკუთრებულ ფორმას, ნორმატიულობასა და უზენაესობას სამართლის სისტემაში, მის სტაბილობასა და დასარეგულირებელ განსაკუთრებულ საგანს. ეს საკითხები დაწვრილებით ამ სახელმძღვანელოს მომდევნო ნაწილებში იქნება განხილული, აქ კი, ზემოთ ჩამოთვლილი ნიშნებიდან გამომდინარე, მოვიყვანთ კონსტიტუციის ზოგად განმარტებას.

კონსტიტუცია არის განსაკუთრებული წესით მიღებული უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, რომელიც არეგულირებს საზოგადოებაში პიროვნების სამართლებრივ მდგომარეობას, საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ ყველაზე მნიშვნელოვან ურთიერთობებს.

კონსტიტუციის ცნების უფრო ღრმა და საფუძვლიანი შესწავლისათვის მეცნიერები არკვევენ მისი მიღების მიზეზებს. საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ ისტორიულად პირველი კონსტიტუციების მიღება დაკავშირებული იყო ბურჟუაზიის პოლიტიკური ხელისუფლებისათვის ბრძოლის პროცესთან. ბურჟუაზიული რევოლუციების ეპოქა დასრულდა, მაგრამ მაინც ჩნდება ახალი კონსტიტუციები, მაშასადამე, არსებობს მათი მიღების სხვა მიზეზებიც. საინტერესოდ წარმოაჩენს კონსტიტუციების წარმოშობის პროცესს უნგრელი მეცნიერი პროფესორი ანდრაშ შაიო. მას მიაჩნია, რომ კონსტიტუციათა უმრავლესობა „... შეიქმნა, რათა დაეგვირგვინებინათ და დაესრულებინათ სოციალური რევოლუცია ... სხვა კონსტიტუციები იმისათვის შეიქმნა, რომ თავიდან აეცილებინათ რევოლუცია და აღდგენილიყო წინა რევოლუციური მდგომარეობა“¹. სსრ კავშირის 1936 წლის კონსტიტუცია, ანდრაშ შაიოს აზრით, „მსოფლიოს გასაბრძოლებლად დაიწერა“², ხოლო პოსტკომუნისტური კონსტიტუციების დიდი ნაწილი კი – ახლად შექმნილი სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის ხმამაღლა დეკლარირების სურვილით.

კონსტიტუციის მიღების მოტივაცია უშუალო კავშირშია კონსტიტუციის ფუნქციებთან. მეცნიერები კონსტიტუციის ფუნქციას განმარტავენ, როგორც მის სოციალურ დანიშნულებას, როგორც საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე კონსტიტუციის ზემოქმედების ძირითად მიმართულებებს. განასხვავებენ კონსტიტუციის პოლიტიკურ, იურიდიულ და იდეოლოგიურ ფუნქციებს.

პოლიტიკური ფუნქციის განხორციელებით კონსტიტუცია ასახავს პოლიტიკურ ძალთა გარკვეულ თანაფარდობას და ადგენს პოლიტიკური სისტემის მიზნებსა და ფუნქციონირების გარკვეულ წესებს, ამასთან კონსტიტუციას შეუძლია ხელი შეუწყოს საზოგადოების კონსოლიდაციას, რაც იმ შემთხვევაში მოხდება, თუ მას საფუძვლად უდევს ეროვნული თანხმობა. ასეთი თანხმობის გარეშე კონსტიტუცია ფიქტიური აღმოჩნდება, რაც უნდა სრულყოფილი იყოს მისი ტექსტი და უზადო — მიღების პროცედურა. კონსტიტუციები და კონსტიტუციური კანონები სასარგებლონი არიან მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც ისინი შეესატყვისებიან საზოგადოების მზადყოფნას მათ მისაღებად.

¹ ანდრაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბ. 2003, გვ.19.

² ანდრაშ შაიო, იქვე, გვ.20.

იურიდიული ფუნქცია მდგომარეობს კონსტიტუციის მიღების მიზნების ნორმატიულ გაფორმებაში, ურთიერთობათა რეგულირების ქმედითი სამართლებრივი მექანიზმის უზრუნველყოფაში, მიმდინარე სამართალშემოქმედების სტაბილური იურიდიული ბაზის შექმნაში. კონსტიტუცია ყველა სახელმწიფოში ძირითად (ზოგჯერ უზენაეს) კანონს წარმოადგენს, რაც განპირობებულია მისი დამფუძნებელი ხასიათით, მიღების, გადასინჯვის, განხორციელების, დაცვის განსაკუთრებული წესებით. კონსტიტუცია უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტია, რომელიც ზოგადი ფორმულირების დონეზე ქმნის კონკრეტული ქვეყნის საზოგადოებრივი წესწყობილებისა და სახელმწიფოს ფორმის საფუძველს, მეტ-ნაკლები კონკრეტულობით განმარტავს სახელმწიფო ორგანოთა ფორმირების წესსა და მათი საქმიანობის ამოსავალ პრინციპებს, განსაზღვრავს ადამიანის ღირებულებას სახელმწიფოში. თავისი ბუნებიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, კონსტიტუცია არის ეროვნული სამართლის ყველა დარგის ძირითადი დებულებების ერთგვარი გამაერთიანებელი; ის ქმნის სამართლებრივ ბაზას უფრო კონკრეტული სამართალშემოქმედებისათვის, ამიტომ უწოდებენ მას ზოგჯერ საბაზო კანონს. აქედან გამომდინარე, სრულიდ გამართლებულია, რომ კონსტიტუციას უმაღლესი იურიდიული ძალაც აქვს, რაც მოითხოვს მის საფუძველზე მიღებული ყველა ნორმატიული აქტის მასთან შესაბამისობის აუცილებლობას.

იდეოლოგიური ფუნქცია გამოხატავს კონსტიტუციის დამფუძნებელთა (ხალხის ან საზოგადოებაში დომინირებული პოლიტიკური ძალის) მსოფლმხედველობას და ხელს უწყობს ამ მსოფლმხედველობის ძირითად ფასეულობათა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში დამკვიდრებას.

ისტორიული განვითარების თავისებურებები, კონსტიტუციონალიზმის განვითარების დონე და ზოგიერთი სხვა ფაქტორი განაპირობებს ყოველი კონკრეტული ქვეყნის კონსტიტუციის საკუთარ, სხვებისაგან განსხვავებულ სახეს. ამასთან, კონსტიტუციის ბუნებიდან, მიზნებიდან და მსოფლიოში მიმდინარე გლობალიზაციის პროცესიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მათი კლასიფიცირება საერთო ნიშნების მიხედვით.

სხვადასხვა საკლასიფიკაციო კრიტერიუმების გამოყენების საფუძველზე გამოჰყოფენ კონსტიტუციათა შემდეგ სახეებს:

— კონსტიტუციით დეკლარირებული და უზრუნველყოფილი პოლიტიკური რეჟიმის მიხედვით, კონსტიტუცია შეიძლება იყოს დემოკრატიული ან ტოტალიტარული;

— მართვა-გამგეობის განმტკიცებელი ფორმის მიხედვით განასხვავებენ მონარქიულ (ესპანეთის 1978 წლის, მონაკოს სათავადოს 1962 წლის კონსტიტუციები) და რესპუბლიკურ კონსტიტუციებს (რესპუბლიკა სან-მარინოს 1974 წლის, რუმინეთის 1991 წლის კონსტიტუციები);

— რეალურად არსებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებთან შესაბამისობის მიხედვით კონსტიტუცია ან რეალურია ან ფიქტიური;

— საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მისი ნამდვილი როლის მიხედვით, კონსტიტუცია შეიძლება იყოს ფაქტიური (აშშ-ში მას „ცოცხალს“ უწოდებენ), ან ფორმალურ-იურიდიული;

— დროში მოქმედების მიხედვით, კონსტიტუცია შეიძლება მიღებული იყოს განუსაზღვრელი ვადით, ე.წ. მუდმივი კონსტიტუციები (ისლანდიის რესპუბლიკის 1944 წლისა, ამერიკის შეერთებული შტატების 1878 წლის კონსტიტუცია), ან დროებითი გარკვეული ვადით ან პირობით მიღებული;

— გადმოცემის ფორმის მიხედვით, კონსტიტუცია სისტემატიზირებული (კოდიფიცირებული, კონსოლიდირებული), ან არასისტემატიზირებული (არაკონსოლიდირებული, არაკოდიფიცირებული). სისტემატიზირებულ კონსტიტუციას დაწერილსაც (წერილობითს) უწოდებენ. დაწერილი კონსტიტუცია შეიძლება ერთი ნორმატიული სამართლებრივი აქტის სახით არსებობდეს (სომხეთის 1995 წლის 5 ივნისის კონსტიტუცია), მაგრამ არ არის გამორიცხული, რომ მას რამდენიმე წერილობითი აქტი შეადგენდეს. შვედეთის სამეფოს კონსტიტუციას, მაგალითად, შეადგენს: 1810 წლის აქტი ტახტის მემკვიდრეობის შესახებ, 1974 წლის აქტი რიკსტაგის შესახებ და 1974 წლის კანონი – „მართვა-გამგეობა“. არასისტემატიზებული, არაკონსოლიდირებული, დაუწერელი კონსტიტუციები დღეს მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, ახალ ზელანდიასა და ისრაელში და წარმოადგენს სხვადასხვა ბუნებისა და იურიდიული ძალის მქონე წყაროებს – სტატუტებს, სასამართლო და ადმინისტრაციულ პრეცედენტებს, კონსტიტუციურ შეთანხმებებს (კონსტიტუციურ ჩვეულებებს), დოქტრინას.¹

— მიღების წესის მიხედვით, არსებობენ წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული კონსტიტუციები (საბერძნეთის 1975 წლის კონსტიტუცია), რეფერენდუმის გზით მიღებული კონსტიტუციები (აზერბაიჯანის 1995 წლის 12 ნოემბრის კონსტიტუცია). არსებობენ აგრეთვე ე.წ. ოქტოირებული (მონარქის ქვეყნისათვის, მეტროპოლიის ყოფილი კოლონიისათვის ნაბოძები) კონსტიტუციები;

— გადასინჯვის წესის მიხედვით, განასხვავებენ მოქნილ (რბილ) და მყარ (ხისტ) კონსტიტუციებს. მოქნილია მხოლოდ ე.წ. დაუწერელი კონსტიტუციები, რადგან ყოველი ახალი კონსტიტუციური მნიშვნელობის კანონი თუ პრეცედენტი ავითარებს კონსტიტუციას. რაც შეეხება სისტემატიზირებულ კონსტიტუციებს, სხვა სამართლებრივ აქტებთან შედარებით მათი გადასინჯვა უფრო რთულია. მაგალითად, დაუშვებელია კონსტიტუციის ზოგიერთი ნორმის გადასინჯვა.² თუ გადასინჯვის უფლება პარლამენტს ეკუთვნის, კონსტიტუციის გადასინჯვის აქტი კვალიფიციური უმრავლესობით უნდა იყოს მიღებული (სახალხო კრების სრული შემადგენლობის სამი მეოთხედი ბულგარეთის რესპუბლიკაში, წარმომადგენელთა პალატის დამსწრეთა და კენჭისყრაში მონაწილეთა ორი მესამედით ბოსნია-ჰერცეგოვინაში).

ზოგიერთ სახელმწიფოში კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის დადგენილია მრავლობითი ვოტუმი, რაც იმას ნიშნავს, რომ გადასინჯვის აქტი რამდენიმეჯერ უნდა იყოს მიღებული (მაგ., ბულგარეთში – სამჯერ). გადასინჯვის პროცედურა უფრო რთულია, თუ

¹ უნდა დავეთანხმოთ ამერიკელებს, რომლებიც, სკეპტიკურად აფასებენ რა დიდი ბრიტანეთის დაუწერელ კონსტიტუციას, ამბობენ, რომ მას ჯიბეში ვერ ჩაიდებ.

² საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის 1958 წლის კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-4 აბზაცი: „მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმა გადასინჯვას არ ექვემდებარება“.

კენჭისყრებს შორის უნდა გავიდე გარკვეული დრო (3 თვე იტალიაში), ან იმ შემთხვევაში, როდესაც კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორი პარლამენტი პირველი (პოზიტიური) კენჭისყრის შემდეგ უნდა დაიშალოს, ჩატარდეს საპარლამენტო არჩევნები და ახლად არჩეულმა პარლამენტმა კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღოს შესწორებანი (ნიდერლანდის სამეფოს 1983 წლის კონსტიტუციის 137-ე მუხლი).

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, რომელიც ფედერაციული სახელმწიფოა, კონგრესის ორივე პალატის კვალიფიციური უმრავლესობის (2/3) მიერ მიღებული შესწორება ძალაში შედის მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოწონებული იქნება შტატების საერთო რაოდენობის არანაკლებ სამი მეოთხედის საკანონმდებლო ორგანოთა მიერ.

§4. კონსტიტუციური რეგულირების ობიექტები და კონსტიტუციის სტრუქტურა

სახელმძღვანელოს წინა პარაგრაფში კონსტიტუციის ფუნქცია განვმარტეთ, როგორც საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე მისი ზემოქმედების ძირითადი მიმართულებები. ამ პარაგრაფში კი, შევეცდებით დავაკონკრეტოთ კონსტიტუციის ზემოქმედების საზოგადოებრივი ურთიერთობები, ე.ი. – დავადგინოთ კონსტიტუციური რეგულირების ობიექტები.

ყველა მეცნიერი ერთსულოვანია იმაში, რომ პირველი ტალღის კონსტიტუციების მიღების შემდეგ, აშკარად გამოიკვეთა კონსტიტუციური რეგულირების ობიექტთა წრის გაფართოების ტენდენცია. პირველი კონსტიტუციები (აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუცია ამის კლასიკური მაგალითია) არეგულირებენ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა საკმაო ვიწრო წრეს. უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია და ფუნქციონირება, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა და პიროვნების ფუნდამენტური უფლებები და თავისუფლებები – ეს ის ძირითადი საკითხებია, რომლებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებსაც არეგულირებენ ეს კონსტიტუციები. ეს კლასიკური ტრიადა დღესაც შეადგენს კონსტიტუციური რეგულირების ბირთვს, ამასთან, მას სხვა სფეროებიც დაემატა. პროფესორი ოთარ მელქაძე წერს, რომ „სულ უფრო ფართოვდება საკონსტიტუციო რეგულირების საგანი“ და ამ მოსაზრების დასადასტურებლად ის შემდეგნაირად განსაზღვრავს სახელმწიფოს, ანუ კონსტიტუციური სამართლის საგანს: „სახელმწიფო სამართალი...იმ იურიდიულ ნორმათა და ინსტიტუტების ერთობლიობაა, რომელიც არეგულირებს უფლება-მოვალეობებს, ეროვნულ სახელმწიფო წეს-წყობილებას, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას, მათ ფუნქციებსა და ურთიერთქმედებებს, განამტკიცებს სახელმწიფოს, ხალხისა და ერების სრულუფლებიანობას, მათ სუვერენიტეტს, ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემებს, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების სამართლებრივ საფუძველს, დემოკრატიზმის პრინციპებს.“¹

ზოგადად, კონსტიტუციური სფეროს გაფართოება მსოფლიო განვითარების ორი ძირითადი ტენდენციის მაჩვენებელია. ეს ტენდენციებია: 1) საზოგადოებრივ ცხოვრებაში

¹ ოთარ მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თბ., 1996, გვ. 5-6.

სახელმწიფო მექანიზმის გააქტიურება (ეტატიზაციის პროცესი) და 2) გააქტიურებული სახელმწიფოს შესაძლო თვითნებობის თავიდან აცილების მიზნით, მეოცე საუკუნის 30–40–იანი წლებიდან მოყოლებული, ჯერ ძირითადად განვითარებულ ბურჟუაზიულ სახელმწიფოებში, შემდგომ კი თითქმის ყველგან, სახელმწიფო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული ურთიერთობების რეგულირებაში, რამაც დასაბამი მისცა კონსტიტუციურ ნორმათა შესაბამისი ბლოკების გაჩენას; გლობალიზაციის და ინტეგრაციის საერთაშორისო პრობლემებმა განაპირობა შესატყვისი კონსტიტუციური ინსტიტუტების დამკვიდრება; საჯარო ხელისუფლებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის პოზიციების გამაგრებამ მოითხოვა შესაბამისი კონსტიტუციური ნოვაცია, გაღრმავებულმა და გააქტიურებულმა დემოკრატია შობა სახელმწიფო ლევიანაზე კონტროლის გაძლიერების ისეთი კონსტიტუციური ინსტიტუტები, როგორცაა კონსტიტუციური კონტროლი, ადმინისტრაციული იუსტიცია, ომბუდსმენი, ფინანსური კონტროლის ორგანოები და ა.შ.

კონსტიტუციური რეგულირების სფეროს გაფართოება კონსტიტუციის (როგორც კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი წყაროს) მზარდი სოციალური მნიშვნელობის ერთ–ერთი მაჩვენებელია.

კონსტიტუციის რეგულირების ობიექტების საკითხთან დაკავშირებულია კონსტიტუციის სტრუქტურის, ანუ კონსტიტუციის შინაგანი აგებულების (კომპოზიციის, არქიტექტონიკის) საკითხი.

პირველი კონსტიტუციების დამფუძნებელი მამები თითქოსდა ისწრაფოდნენ იმისკენ, რომ ნაპოლეონის ერთ–ერთი ცნობილი გამოთქმის შესაბამისად კონსტიტუცია „მოკლე და ბუნდოვანი“ ყოფილიყო. ალბათ ამიტომ არის, რომ იმდროინდელი კონსტიტუციები (აშშ–ის, საფრანგეთის, შვედეთის, ნორვეგიისა და სხვა) მარტივი სტრუქტურისა და მცირე მოცულობისაა.

ჩვეულებრივ, კონსტიტუციად მიიჩნევა ძირითად კანონად წოდებული ერთი იურიდიული ნაწარმოები.¹ ზოგიერთ ქვეყანაში ძირითად ტექსტთან ერთად, კონსტიტუციას შეადგენენ 1958 წლის 4 ოქტომბერს მიღებული ტექსტი, გაუქმებული 1947 წლის კონსტიტუციის პრეამბულა და 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია.

როგორც წესი, კონსტიტუცია სამი ძირითადი ნაწილისაგან შედგება. პირველ ნაწილში, რომელსაც ჩვეულებრივ „პრეამბულას“ უწოდებენ, მოცემულია კონსტიტუციის მიღების მიზნები და დეკლარაციული ხასიათის პრინციპები, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკის საფუძვლებს და მოქალაქეთა ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ეხება. არსებობს აზრი, რომ კონსტიტუციის ამ ნაწილს არ გააჩნია ნორმატიული ხასიათი და შესაბამისად, არა აქვს სავალდებულო იურიდიული ძალა.

კონსტიტუციის ძირითადი დებულებები მის ძირითად ნაწილშია თავმოყრილი. ანიჭებენ რა სახელმწიფო მექანიზმს უდიდეს მნიშვნელობას, როგორც რეალური პოლიტიკის

¹ ამ შემთხვევაში არ იგულისხმება ე.წ. „დაუწერელი“ კონსტიტუციები და კონსტიტუციები, რომელნიც რამოდენიმე კონსტიტუციური აქტისაგან შედგება.

გატარების ძირითად ინსტრუმენტს, კონსტიტუციის დამფუძნებლები სწორედ ამ ნაწილში უყრიან თავს კონსტიტუციური ნორმების უმრავლესობას.

თითქმის ყველა კონსტიტუციაში არის მესამე ნაწილი (გარდამავალი, დროებითი, დასკვნითი დებულებები), სადაც რეგლამენტირებულია ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, მაგალითად, კონსტიტუციის ძალაში შესვლის, ძველი კონსტიტუციური კანონმდებლობის ბედის და სხვა.

ბოლოს, კონსტიტუციის თითქმის ტიპური სტრუქტურის ნიმუშად მოვიყვანთ ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციას. საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით კონსტიტუცია შედგება პრემბულის, 10 კარის, 169 მუხლის, ასევე დამატებითი, გარდამავალი, გამაუქმებელი და დასკვნითი დებულებისაგან. ზოგიერთი კარი რამდენიმე თავს შეიცავს, მუხლები შედგება არაბული ციფრებით დანომრილი პუნქტებისაგან, ხოლო ქვეპუნქტების თანმიმდევრობისათვის გამოყენებულია ლათინური ალფაბეტის ასოები.

ესპანეთის კონსტიტუცია შემდეგი ძირითადი ნაწილისაგან შედგება:

პრემბულა;

შესავალი კარი;

პირველი კარი. ძირითადი უფლებებისა და მოვალეობის შესახებ (46 მუხლი);

მეორე კარი. გვირგვინის შესახებ (10 მუხლი);

მასამე კარი. გენერალური კორტესების შესახებ (30 მუხლი);

მეოთხე კარი. მთავრობისა და სახელმწიფო მმართველობის შესახებ (11 მუხლი);

მეხუთე კარი. მთავრობასა და გენერალურ კორტესებს შორის ურთიერთობათა შესახებ (10 მუხლი);

მექვსე კარი. სასამართლო ხელისუფლების შესახებ (11 მუხლი);

მეშვიდე კარი. ეკონომიკა და ფინანსები (9 მუხლი);

მერვე კარი. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის შესახებ (22 მუხლი);

მეცხრე კარი. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ (7 მუხლი);

მეათე კარი. კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ (4 მუხლი);

დამატებითი დებულებები;

გარდამავალი დებულებები;

გამაუქმებელი დებულება;

დასკვნითი დებულება.

§5. კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ კონსტიტუცია არის ხანგრძლივი დროის მანძილზე მოქმედებისათვის გათვალისწინებული აქტი, რამაც უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების სტაბილური არსებობა, ხელსაყრელი გარემოს შექმნა კონსტიტუციაში ჩადებული მიზნების განხორციელებისათვის. ამასთან, ქვეყნის განვითარების გარკვეულ ეტაპზე, შეიძლება საჭირო გახდეს კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელება – ახალი კონსტიტუციის მიღებით ან არსებულში ცვლილებების შეტანით. როგორც წესი, ეს განპირობებულია მნიშვნელოვან

საზოგადოებრივ ძვრებთან, პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის ცვლილებებთან, ქარიზმატულ ლიდერთა ამბიციით და ა.შ. არ არის გამორიცხული კონსტიტუციის კოსმეტიკური გადასინჯვა მისი რედაქციული, სტრუქტურული და კომპოზიციური ხარვეზების გამო.

კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურები სხვადასხვაგვარია, თუმცა შეიძლება მათში საყოველთაოდ აღიარებული დებულებების აღმოჩენაც.¹

კონსტიტუციური საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები, ჩვეულებრივ, იგივეა, რაც მიმდინარე (ჩვეულებრივი) კანონის გადასინჯვისათვის არის დადგენილი – სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტის წევრი, მთავრობა, მოცემული სახელმწიფოს მოქალაქეები, თუმცა კონსტიტუციის განსაკუთრებული ხარისხიდან გამომდინარე, მოთხოვნები უფრო მაღალია. თუ ჩვეულებრივი კანონის ინიცირებისათვის, მაგალითად, მაკედონიაში, საკმარისია ერთი დეპუტატის ან 10000 ამომრჩევლის ინიციატივა, წინადადება კონსტიტუციის გადასინჯვის მოთხოვნით შეიძლება დააყენოს ან 30 დეპუტატმა, ან სულ ცოტა 150000 ამომრჩეველმა.²

მაშინაც კი, როდესაც ხდება კონსტიტუციის ნაწილობრივი გადასინჯვა, თითქმის ყველგან დადგენილია გადასინჯვის ფარგლები ანუ მითითებულია ძირითადი კანონის ის დებულებები, რომელთა გადასინჯვა დაუშვებელია. რუმინეთის 1991 წლის კონსტიტუციის თანახმად, „კონსტიტუციის ის დებულებები, რომელიც ეხება რუმინეთის სახელმწიფოს ეროვნულ, დამოუკიდებელ, ერთიან და განუყოფელ ხასიათს, მართვა-გამგეობის რესპუბლიკურ ფორმას, ტერიტორიულ მთლიანობას, მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობას, პოლიტიკურ პლურალიზმს და ოფიციალურ ენას, არ შეიძლება იყოს გადასინჯვის საგანი“. ტაჯიკეთის რესპუბლიკის 1994 წლის კონსტიტუციის მე-100 მუხლის თანახმად, მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმა, ტერიტორიული მთლიანობა, სახელმწიფოს დემოკრატიული, სამართლებრივი, საერო და სოციალური არსი უცვლელია.³

კონსტიტუციური რეფორმა, როგორც წესი, ხორციელდება ნაწილობრივი ან სრული გადასიჯვით (იტალიის 1947 წლის კონსტიტუცია), ცვლილებებისა და დამატებების ფორმით (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუცია), შესწორების, გაუქმების, ან შემოკლების ფორმით (კვიპროსის რესპუბლიკის კონსტიტუცია).

კონსტიტუციის რევიზია შეიძლება განხორციელოს პარლამენტმა (პორტუგალია), შეიძლება იგი განხორციელდეს რეფერენდუმის გზით (სომხეთის რესპუბლიკა), პარლამენტის მიერ, რომელიც მოწვეულია დამფუძნებელი ორგანოს — კონგრესის — სახით (საფრანგეთი), კონვენტის სახით (აშშ). ზოგიერთ საკითხზე (მაგალითად, მოლდოვის რესპუბლიკის

¹ ე.წ. „მოქნილი“ ან „რბილი“ კონსტიტუციის გადასინჯვა თითქმის არაფრით განსხვავდება ჩვეულებრივი კანონშემოქმედებითი ან სასამართლო პროცედურებისაგან, ამიტომ ამ პარაგრაფში განიხილება ე.წ. „ხისტი“ ან ნაკლებად „ხისტი“ კონსტიტუციების გადასინჯვის წესი.

² ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციათა ტექსტები მოყვანილია სამტომეულიდან „Конституции государств Европы“, М., 2001.

³ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ქვეყნების კონსტიტუციების ტექსტი მოყვანილია წიგნიდან „Конституции государств-участников СНГ.“ М., 1999.

კონსტიტუციის დებულება მუდმივი ნეიტრალიტეტის შესახებ) აუცილებლად უნდა ჩატარდეს მხოლოდ რეფერენდუმი, მაშინ, როდესაც ყაზახეთში სახელმწიფოს მეთაურს ერთპიროვნულად შეუძლია კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის გამოიყენოს ან რეფერენდუმი ან პარლამენტი, ხოლო რუმინეთსა და ლატვიაში პარლამენტის მიერ განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები რეფერენდუმზე უნდა დამტკიცდეს. ნორვეგიის 1814 წლის კონსტიტუციის მიხედვით კონსტიტუციური ცვლილებების მიღება რამოდენიმე ეტაპს მოიცავს. ცვლილებები ჯერ სტორტინგის (პარლამენტი) პირველ, მეორე და მესამე სესიაზე უნდა იყოს მიღებული, შემდეგ გამოქვეყნდეს საყოველთაო განხილვისათვის, შემდეგ გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს შემდეგი მოწვევის ახალარჩეული სტორტინგის პირველ, მეორე და მესამე სესიებზე. ამგვარი რთული პროცედურის დაცვით მიღებულ გადაწყვეტილებას ხელს აწერენ სტორტინგის პრეზიდენტი და მდივანი და იგი გამოქვეყნებისათვის გადაეცემა მეფეს. პორტუგალიაში რესპუბლიკის ასამბლეას (თუ დეპუტატთა 4/5 მიერ არ არის მიღებული კონსტიტუციის გადასინჯვის საგანგებო – ანუ შემოკლებული – პროცედურა) შეუძლია გადასინჯოს კონსტიტუცია, თუ მის მიერ ჩვეულებრივი კანონის სახით კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან სულ ცოტა 5 წელი მაინც გავიდა. კონსტიტუციის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდებში კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ამ ქვეყნების პარლამენტები ავტომატურად უნდა დაიშალონ, ჩატარდეს არჩევნები და წინა პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კვალიფიციური უმრავლესობით დაამტკიცოს ახალარჩეულმა პარლამენტმა.

თავი 5. საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება

§1. საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეები

სახელმწიფოებრიობა, პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურა საქართველოში რამოდენიმე ათასწლეულის განმავლობაში ყალიბდებოდა. ისტორიკოსები განსაკუთრებით აღნიშნავენ სამართალშემოქმედების მაღალ დონეს ფეოდალურ საქართველოში. მეცხრე საუკუნიდან მოყოლებული შეიმჩნევა კანონმდებლობის სისტემატიზაციის მცდელობები. პირველი საერო აქტი, რომელიც ჩვენამდე ფრაგმენტის სახით მოვიდა, იყო „სამართლის წიგნი“, უფრო მეტად ცნობილი, როგორც ბაგრატ კურაპალატის კანონები. მეთვრამეტე საუკუნეში ვახტანგ VI ინიციატივითა და აქტიური მონაწილეობით იქმნება კოდიფიცირებული სამართლებრივი აქტი, რომელშიც შედიოდა მოსეს კანონები, ბერძნულ–რომაული სამართალი, მხითარ გოშის კანონები, კათალიკოსის სამართალი, გიორგი ბრწყინვალისა და ბექა აბუღას „წიგნი სამართლისა კაცთა შეცოდებისა და ყოვლასავე“ და, ცხადია, თავად მეფე ვახტანგ VI კანონები. ხსენებულის გარდა, ვახტანგ VI ეკუთვნის „დასტურლამალი“, რომელიც სახელმწიფო სამართლის იმ დროისათვის შესანიშნავ სამართლებრივ წყაროს წარმოადგენდა. საქართველოს ისტორიაში ბევრია სამართლის სხვა

ძეგლიც,¹ რომელიც თავისი ბუნებითა და შინაარსით შეიძლება მივიჩნიოთ სახელმწიფო (კონსტიტუციური) სამართლის წყაროდ, მაგრამ საკუთრივ კონსტიტუციური ისტორია საქართველოში იწყება მეოცე საუკუნეში. ამ პერიოდის პირველ კონსტიტუციური ხასიათის დოკუმენტად მიგვაჩნია საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი.

საუკუნეზე მეტი ხნით შეწყვეტილი ქართული სახელმწიფოებრიობა აღდგენილ იქნა მეოცე საუკუნის დასაწყისში. საყოველთაო არეულობისა და ქაოსის პირობებში მიმდინარეობდა საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მშენებლობა, რაც, ცხადია, არ შეიძლება ძალიან მოკლე დროში და სერიოზული დაბრკოლებების გარეშე განხორციელებულიყო. მიუხედავად ამისა, საქართველოს ეროვნული საბჭო „... ტფილისში, სასახლის თეთრ დარბაზში 1918 წელს, 26 მაისს, კვირას, ნაშუადღევს 5 საათსა და 10 წუთს, აცხადებს საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტს“.²

„ამერიდან – ნათქვამია დამოუკიდებლობის აქტში – საქართველოს ხალხი სუვერენულ უფლებათა მატარებელია და საქართველო სრულუფლებოვანი, დამოუკიდებელი სახელმწიფოა“.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, პირობითად, ორი ნაწილისაგან შედგება და მცირე (სულ ერთგვერდიან) ამ ტექსტში ლაკონურად არის ასახული საქართველოს ისტორიის მოკლე მიმოხილვა, აქტის მიღების დროინდელი ვითარება, დამოუკიდებელი საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მოწყობის ძირითადი პრინციპები.

პირველად საქართველოს ისტორიაში განისაზღვრა საქართველოს სახელმწიფოს მართვა–გამგეობის ფორმა და პოლიტიკური რეჟიმი – სახელმწიფო უნდა ყოფილიყო რესპუბლიკური ფორმის და თავისი ფუნქციები განეხორციელებინა დემოკრატიული მეთოდებით. „დამოუკიდებელ საქართველოს პოლიტიკური ფორმა დემოკრატიული რესპუბლიკაა“ – ნათქვამია დამოუკიდებლობის აქტის მე–2 მუხლში.

დამოუკიდებლობის აქტის მნიშვნელობა იმაშიც ვლინდება, რომ საყოველთაო ნგრევისა და ნიჰილიზმის პირობებში საფუძველი ჩაეყარა ადამიანზე სახელმწიფოს ზრუნვის ვალდებულებას.

მართალია, დამოუკიდებლობის აქტი კონსტიტუციის მაგივრობას ვერ გასწევდა, ის არასრულყოფილი იყო ამისათვის, მაგრამ, მასში განმტკიცებული პრინციპებიდან გამომდინარე, ის საკმაოდ მნიშვნელოვანი საფეხური გახდა ჯერ კანონთა, შემდეგ კონსტიტუციის შემუშავებისათვის, შემდგომი ეროვნული მსოფლმხედველობის ჩამოყალიბებისა და ძირითადი იდეების რეალიზაციისათვის.

¹ დაწვრილებით ამის შესახებ იხ. ივ. ჯავახიშვილი, ქართველი ერის ისტორია, ტ.7, თბილისი 1992 წ. აგრეთვე, ზაზა რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თბილისი, 1999 წ. გვ.21.

² „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 1918–1921 წ., სამი ისტორიული დოკუმენტი“. შემდგენელი და წინასიტყვაობის ავტორი გურამ შარაძე, თბილისი, 1991 წ. გვ.5–6.

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში კონსტიტუციური წყობის სამართლებრივი ფორმალიზაცია მოზანმიმართულად, თუმცა, ერთი შეხედვით, ძნელად ასახსნელი შეფერხებებით მიმდინარეობდა. კითხვებზე თუ რატომ არ იქნა მიღებული კონსტიტუცია დამოუკიდებლობის აქტთან ერთად? ან რატომ გაიწელა კონსტიტუციის მიღება სამი წლით? – პასუხის გაცემა არ არის მარტივი. მიზეზად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს შიგნით და მის გარეთ მიმდინარე პოლიტიკური და გეოპოლიტიკური მოვლენები, შესაბამისი დონის სახელმწიფოებრივი გამოცდილების დეფიციტი, საქართველოს ჭრელი სოციალური და ეროვნული სპექტრი, მმართველი სოციალ–დემოკრატიის მერყევი, არათანამიმდევრული პოზიცია, რომელიც ერთდროულად ცდილობდა გაეთვალისწინებინა და ცხოვრებაში გაეტარებინა სოციალისტური იდეოლოგიის ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ფასეულობები. ისტორიკოსები ხანგრძლივი კონსტიტუციური პროცესის სხვა ობიექტურ თუ სუბიექტურ მიზეზს აღმოაჩენენ, მთავარი კი მაინც მისი შედეგია – საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღება.

§2. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია

დამოუკიდებლობის აქტიდან კონსტიტუციის მიღებამდე პერიოდში საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მიმდინარეობდა ინტენსიური კანონშემოქმედებითი საქმიანობა და მზადდებოდა კონსტიტუციის პროექტიც, რისთვისაც ჯერ საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ 1918 წლის 6 ივნისს 9 კაცის შემადგენლობით შექმნა საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია (პირველი საკონსტიტუციო კომისია), ხოლო 1919 წლის 16 მარტს საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ – მეორე საკონსტიტუციო კომისია (თავდაპირველად 15 კაცის შემადგენლობით).

ძალზე მნიშვნელოვანია პირველი საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წლის 11 და 22 ივნისის სხდომები, სადაც აღინიშნა, რომ საჭიროა ისეთი პროექტის შემუშავება, რომელშიც გათვალისწინებული იქნებოდა „ქართველი ხალხის ისტორიულად ჩამოყალიბებული ფსიქიკა, ყოფა, ზნე–ჩვეულება, საქართველოს მოსახლეობის ეროვნული შემადგენლობა და სამ წლიანი პარლამენტური პრაქტიკა“.¹ კომისიის წევრთა უმრავლესობას მიაჩნდა, რომ კონსტიტუციის მიღება „განამტკიცებდა ქვეყნის საგარეო მდგომარეობას, აამაღლებდა მის საერთაშორისო ავტორიტეტს“, ბოლო მოეღებოდა „მართვა–გამგეობაში მრავლად არსებულ არეუ–დარევასა და გაურკვევლობას, უპასუხისმგებლობას და თვითნებობას“.²

1920 წლის მაისისათვის კონსტიტუციის პროექტი განსახილველად გადაეგზავნა დამფუძნებელ კრებას. პროექტის ირგვლივ გამართულ კამათში მონაწილეობდა დამფუძნებელი კრების ყველა ფრაქცია, დეპუტატთა უმრავლესობა, თავისი მოსაზრებები

¹ ელისო გურგენიძის ნარკვევი წიგნში „მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები“. თბილისი, 1991 წ, გვ.19

² მალხაზ მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია. თბ. 1996წ, გვ.30

გამოაქვეყნეს საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა, საქართველოს ეკლესიამ და პირველმა პირებმა.

1921 წლის 26 იანვრამდე განხილულ იქნა პროექტის მხოლოდ 4 თავი. იმ დროს შექმნილი ვითარების გამო პროექტის საჯარო განხილვა ვედარ მოხერხდა. 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელმა კრებამ, მიუხედავად იმისა, რომ პროექტის ყველა თავი ბოლომდე არ ყოფილა განხილული, მაინც დაამტკიცა ის, ქვეყანამ შეიძინა კონსტიტუცია. თუ მხოლოდ მისი ტექსტით ვიმსჯელებთ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია საკმაოდ სრულყოფილი და დახვეწილი აქტია, საინტერესო მოდელია იმ კონსტიტუციისა, რომელშიც გონივრულადაა შეჯერებული მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება და საერთო-ეროვნული ქართული საწყისები. გერმანიის საგარეო საქმეთა ყოფილი ფედერალური მინისტრი ჰანს-დიტრიხ გენშერი აღნიშნავდა, რომ 1921 წლის „... კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა“.¹

კონსტიტუციის უდიდესი დამსახურებაა იმის გაცნობიერება და მაღალ დონეზე განმტკიცება, რომ ადამიანი არის ძირითადი სოციალური ღირებულება. ამ იდეის გატარებას კონსტიტუციის თითქმის ნახევარი (141 მუხლიდან 70) დაეთმო: მეორე თავი – „მოქალაქეობა“, მესამე თავი – „მოქალაქის უფლებანი“, მეათე თავი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, მეთორმეტე თავი – „სწავლა–განათლება და სკოლა“, მეცამეტე თავი – „სოციალ-ეკონომიკური უფლებანი“, მეთოთხმეტე თავი – „ეროვნულ უმცირესობათა უფლებანი“. 1921 წ. კონსტიტუციის ეს ნაწილი პრაქტიკულად სრულყოფილია, აქ თითქმის ამომწურავი ჩამონათვალია იმ უფლება-თავისუფლებებისა, რომლებიც აღიარა და რომელთა რეალობაზე ზრუნვა იკისრა დღევანდელმა დემოკრატიულმა სამყარომ.

1921 წლის კონსტიტუციის მკვლევარი აუცილებლად მიაქცევს ყურადღებას ხელისუფლების დანაწილების იმ ორიგინალურ მოდელს, რომელიც დამფუძნებელმა მამებმა შეიმუშავეს. სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში არ არის სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი, მისი ტრადიციული ფუნქციები გადანაწილებულია ერთპალატიან პარლამენტსა და თანამდებობაზე ერთი წლით არჩეულ პრემიერ-მინისტრს შორის.

ძნელია იმის განსჯა თუ როგორი იქნებოდა ეს, გარკვეული გაგებით, „რომანტიკული“ კონსტიტუცია, მისი ავკარგიანობა არ შეუმოწმებია ყველაზე ობიექტურ შემფასებელს – ცხოვრებას, მას დროით გამოცდაც არ ჩაუტარდა. მისი მიღებიდან მეოთხე დღეს, 1921 წლის 25 თებერვალს საბჭოთა რუსეთის მე-11 წითელმა არმიამ დაიპყრო საქართველო, ქვეყანა გახდა „საბჭოთა“ და „სოციალისტური“, ხოლო ემიგრაციაში მიმავალმა საქართველოს კანონიერმა ხელისუფლებამ შეაჩერა რეალურად ჯერ არამუშავებული პირველი ქართული კონსტიტუციის მოქმედება.

¹ იხ. ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში. თბილისი, 2002წ, გვ. IX

საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში იწყება საბჭოთა კონსტიტუციების 70-წლიანი პერიოდი.

§3. საბჭოთა კონსტიტუციები საქართველოში

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 1921 წლის 25 თებერვალს რუსეთის წითელი არმია შემოვიდა საქართველოში და განახორციელა ქვეყნის გასაბჭოება. ბოლშევიკების მიერ შექმნილ საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში თითქმის არაფერი არ დარჩენილა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკიდან, რაც ყველაზე თვალსაჩინოდ საბჭოთა კონსტიტუციებში ჩანს.

გასაბჭოებულ საქართველოში მიღებულ იქნა ოთხი კონსტიტუცია — 1922, 1927, 1937 და 1978 წელს. უმეტეს ნაწილში ეს კონსტიტუციები იმთავითვე ფიქტიური იყო, რადგანაც არ ასრულებდნენ ძირითადი კანონის ფუნქციას საზოგადოებრივი ურთიერთობების რეგულირების თვალსაზრისით. ლენინის, სტალინისა და მათი მიმდევრების დროს კონსტიტუცია, მასში გათვალისწინებული საკანონმდებლო თუ სხვა კვაზიდემოკრატიული ინსტიტუტები უბრალო შირმის როლს ასრულებდნენ, რომლის იქით რეალურად ბატონობდა კომუნისტური პარტიის, მისი ხელმძღვანელობის ძალაუფლება. იმავდროულად, უსამართლობა იქნება მათი გარკვეული პოზიტიური როლის უარყოფა, ვინაიდან საზოგადოებრივ ცხოვრებაში იურიდიული მართლწესრიგის ელემენტები შეჰქონდათ, ხელს უწყობდნენ განსაზღვრული ხარისხის პოლიტიკურ სტაბილობას. თუმცა, ჩვენთვის ამ კონსტიტუციათა პრინციპული შეფასება მდგომარეობს იმაში, რომ მათგან არც ერთი არ იყო ქართველი ხალხის ან მისი რომელიმე დამფუძნებელი ორგანოს სამართალშემოქმედების შედეგი. ამ საქმეში საქართველოს დამოუკიდებელი მოქმედების ფარგლები განისაზღვრებოდა ტოპონიმებისა და ოფიციალური სახელწოდებების შეცვლით („საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირისა“ – „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკით“, მოსკოვისა – თბილისით, სსრ კავშირის უმაღლესი საბჭოსი – საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოთი და ა.შ.) და რუსულიდან — ქართულ და აფხაზურ ენებზე სსრ კავშირის კონსტიტუციის ოფიციალური ტექსტის თარგმნით. მიუხედავად ამისა, ამ კონსტიტუციებს ვერ ამოვადებთ საქართველოს ისტორიიდან და ამიტომ მივმართავთ მათ მოკლე მიმოხილვას.

საბჭოთა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია მიღებულ იქნა გასაბჭოებიდან თითქმის ერთი წლის შემდეგ საქართველოს სსრ საბჭოების პირველი ყრილობის მე-6 სხდომაზე 1922 წლის 2 მარტს. შეიძლება ითქვას, რომ საბჭოთა კონსტიტუციებიდან ეს კონსტიტუცია ყველაზე მეტად იყო იდეოლოგიზირებული, რაც თვალნათლივ ჩანს პირველ მუხლში: „ოქტომბრის დიდი რევოლუციის მცნებათა მიმდევარნი საქართველოს მუშები, მშრომელი გლეხობა და წითელი არმია ... თავისი ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ამყარებენ პროლეტარიატის სუვერენიტეტს და დიქტატურას. დიქტატურის მიზანია – ბურჟუაზიული წესწყობილებიდან სოციალიზმში გადასვლის განხორციელება“.

კონსტიტუციამ გააუქმა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საჯარო ინსტიტუტები და საფუძველი ჩაუყარა სახელმწიფო ხელისუფლების სრულიად ახალ სისტემას. უპირველესად, მთელი ძალაუფლება გადაეცა მუშათა, გლეხთა და წითელ არმიელთა დეპუტატების საბჭოებს. „უზენაეს სახელმწიფო ხელისუფლებას“ წარმოადგენდა სრულიად საქართველოს სახალხო კომისართა საბჭო. სამაზრო ან ქალაქის რაიონის ტერიტორიაზე სასამართლო ხელისუფლებას შეადგენდნენ სახალხო სასამართლოები ერთი მუდმივი მოსამართლისა და ორი ან ექვსი სახალხო მსაჯულის შემადგენლობით.

არსებითად გადაგვარდა ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტი, რომელიც მთავარი იყო საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კანონმდებლობაში. შრომა უფლებიდან გადაიქცა მოვალეობად, საარჩევნო უფლება ჩამოერთვა მოსახლეობის დიდ ნაწილს, კერძო საკუთრება გაუქმდა და შეიცვალა სახელმწიფო საკუთრებით.

იმ ნაწილში, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობას ეხებოდა, კონსტიტუციამ გაითვალისწინა რამდენიმე ავტონომიის არსებობა, სახელდობრ, საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შემადგენლობაში, თავისუფალი თვითგამორკვევის საფუძველზე, შევიდნენ აჭარის ავტონომიური სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკა, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი და აფხაზეთის სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკა. ეს უკანასკნელი საქართველოს სსრ–ს უკავშირდებოდა ამ რესპუბლიკებს შორის დადებული განსაკუთრებული ხელშეკრულებით.

1922 წელს შეიქმნა საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირი – (სსრკ), რომელშიც ამიერკავკასიის საბჭოთა ფედერაციული სოციალისტური რესპუბლიკაც და შესაბამისად, საქართველოც შევიდა, რასაც ჯერ სსრკ–ის, შემდეგ კი მოკავშირე რესპუბლიკების კონსტიტუციათა მიღება მოჰყვა.

მეორე საბჭოთა კონსტიტუცია საქართველოში დამტკიცებულ იქნა სრულიად საქართველოს საბჭოების მესამე მოწვევის ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტის მესამე სესიის მიერ 1927 წლის 4 აპრილს.

პირველი კონსტიტუციის მსგავსად, ისიც დაუფარავად ემსახურებოდა პროლეტარიატის დიქტატურასა და, იმავდროულად, ხალხს ნათელ მომავალს – კომუნიზმს ჰპირდებოდა, სადაც არ იქნება არც კლასებად დაყოფა და არც სახელმწიფო (1–ლი მუხლი). სახელმწიფო მექანიზმი არსებითად არ შეცვლილა, თუ არ ჩავთვლით პირველად შემოღებულ საპროკურორო ზედამხედველობის ინსტიტუტს, აგრეთვე, უცვლელი დარჩა საქართველოს შემადგენლობაში ავტონომიების სტატუსი.¹

ვერც ამ კონსტიტუციამ გადაწყვიტა ადამიანის სამართლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის რაიმე სასიკეთო, თუ არ ჩავთვლით თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დახვეწის მცდელობას და უფლებათა ოდნავ გაფართოებას – მუშათა კლასისა და

¹ საქართველოს სსრ საბჭოთა მე–6 ყრილობის (1931 წლის 19 თებერვალი) დადგენილებით აფხაზეთის მოკავშირე საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკად გარდაიქმნა.

მშრომელი გლეხობისათვის დაწესდა აზრის გამოთქმის თავისუფლება, კრებების, მიტინგების გამართვის უფლება.

საბჭოთა იდეოლოგია აზრით 1927 წლის კონსტიტუციის მოქმედების თითქმის 10-წლიან პერიოდში სოციალიზმმა სსრ კავშირში საბოლოოდ გაიმარჯვა და უშუალოდ კომუნისმის მშენებლობა უნდა დაწყებულიყო, რაც ობიექტურად ახალი კონსტიტუციის მიღებას მოითხოვდა.

მესამე საბჭოთა კონსტიტუცია საქართველოში დაამტკიცა საქართველოს სსრ საბჭოების საგანგებო მერვე ყრილობამ 1937 წლის 13 თებერვალს. კონსტიტუციამ გარკვეულწილად გაზარდა საქართველოს (ისევე, როგორც სხვა მოკავშირე რესპუბლიკების) თითქოსდა სუვერენული უფლებები, თუმცა, იმავდროულად, ხისტი სამართლებრივი ნორმებით „მიაბა“ იგი სსრ კავშირს. მაგალითად, საქართველოს სსრ–ს გამგებლობას გადაეცა რიგი საკითხები, მაგრამ, იმავდროულად, ყოველგვარი დათქმის გარეშე დაადგინა სსრ კავშირის კანონთა უმაღლესი ძალა საქართველოს ტერიტორიაზე. შემოიღო საქართველოს სსრ მოქალაქეობა, მაგრამ, იმავდროულად იგი სსრ კავშირის მოქალაქედაც გამოაცხადა (ე.წ. ერთიანი მოქალაქეობა), მოახდინა სასამართლოს დამოუკიდებლობის დეკლარირება, მაგრამ სსრ კავშირის უმაღლეს სასამართლოს უფლება მისცა შეექმნა სპეციალური სასამართლოები.

შეიცვალა სახელმწიფო ორგანოთა სისტემა. საქართველოს სსრ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო იყო საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭო, უმაღლესი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანო– საქართველოს სახალხო კომისართა საბჭო, ხოლო ადგილობრივ სახელმწიფო ორგანოებს წარმოადგენენ მშრომელთა დეპუტატების რაიონული, საქალაქო, სადაბო, სასოფლო საბჭოები და მათი აღმასრულებელი კომიტეტები.

თუ გადავხედავთ 1937 წლის კონსტიტუციის XI თავს, რომელიც ადამიანის ძირითად უფლება–მოვალეობებს დეტმო, უდავოა, რომ იგი უფრო დემოკრატიულ აქტად აღიქმება მის წინამორბედებთან შედარებით. საქართველოს კონსტიტუციაში პირველად დაფიქსირდა სიტყვის თავისუფლება, კრებების, მიტინგების, მსვლელობებისა და დემონსტრაციების თავისუფლება, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში გაერთიანების უფლება, პიროვნებისა და მისი ბინის ხელშეუხებლობა, მიწერ–მოწერის საიდუმლოების დაცვა, არჩევნების საყოველთაობა, თანასწორობა, დეპუტატთა პირდაპირი არჩევა, კენჭისყრის ფარულობა. თუმცა, უნდა დავეთანხმოთ პროფ. ანდრამ შაიოს წინა პარაგრაფში მოყვანილ მოსაზრებას, რომ 1937 წლის კონსტიტუცია „მსოფლიოს გასაზრისებლად იყო მიღებული“, ვინაიდან ამ უფლებათა რეალიზაციისათვის არც ამ უფლებათა რეალურად განხორციელების სსრ კავშირის ხელმძღვანელობის პოლიტიკური ნება, არც შესაბამისი გარანტიები და უფლებათა დაცვის მექანიზმები სსრ კავშირის ბუნებაში არ არსებობდა.

მეორე მსოფლიო ომის შედეგებმა დიდი გავლენა მოახდინა როგორც მსოფლიოს ახლებურად მოწყობაში, ასევე, სსრ კავშირის შიდა ცხოვრებაში, რამაც ახალი კონსტიტუციის მიღების აუცილებლობა გამოიწვია.

მეოთხე და ბოლო საბჭოური კონსტიტუცია საქართველოში მიიღო საქართველოს სსრ მეცხრე მოწვევის უმაღლესი საბჭოს მერვე სესიამ. გარდა მატერიალური პირობებისა,

რომელმაც განაპირობა კონსტიტუციის მიღება, საქართველოს, ისევე როგორც სხვა მოკავშირე რესპუბლიკებს, სსრ კავშირის კონსტიტუციიდან გამომდინარე და რესპუბლიკის თავისებურებათა გათვალისწინებით, უნდა მიეღო „თავისი“ კონსტიტუცია.

ვინაიდან 1978 წლის კონსტიტუციის ცვლილებებს ცალკე განვიხილავთ, აქ შემოვიფარგლებით მისი მიღების დროინდელი ტექსტის ანალიზით.

დროის მოთხოვნათა კვალობაზე 1978 წლის კონსტიტუციაში მრავლად იყო ნორმა, რომლის რეალურად განხორციელება ნამდვილი დემოკრატიული საზოგადოებისათვის იქნებოდა შესაფერისი. წინა კონსტიტუციები საქართველოს სსრ-ს ახასიათებდნენ, როგორც მუშებისა და გლეხების (პირველ ეტაპზე, აგრეთვე წითელარმიელების) სახელმწიფოს. 1978 წლის კონსტიტუციაში ინტელიგენციის დამატების ხარჯზე ფართოვდება სახელმწიფოს სოციალური ბაზა და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, როგორც ხელისუფლების სუბიექტი, პირველად ჩნდება ხალხი: „საქართველოს რესპუბლიკაში მთელი ძალაუფლება ხალხს ეკუთვნის“ (მუხლი 2).

სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო იყო საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭო, ხოლო მის სესიებს შორის – უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი. საქართველოს სსრ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანო იყო საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო. მართლმსაჯულება ხორციელდებოდა მხოლოდ საერთო სასამართლოების მიერ, წინსვლა აღინიშნა იმ სფეროში, სადაც ხორციელდებოდა არბიტრაჟი და საპროკურორო ზედამხედველობა.

კონსტიტუციაში საგრძნობლად გაიზარდა მოქალაქეთა უფლება-თავისუფლებების ჩამონათვალი და, რაც ყურადსაღებია, გათვალისწინებულია მათი განხორციელების გარანტიები. ერთ-ერთის შესაბამისად მოქალაქეებს მიეცათ უფლება სასამართლოში გაასაჩივრონ თანამდებობის პირების, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანოების ქმედებანი.

1978 წლის კონსტიტუციაში სხვა არანაკლები მნიშვნელობის დებულებასაც შევხვდებით, მაგრამ მისი არსის გაგებისათვის ყველაზე თვალსაჩინო კომპარტიის ადგილის განმსაზღვრელი მე-6 მუხლია. ეს მუხლი იმდენად ტევადი და მრავლისმთქმელია, რომ მისი სწორი გააზრებისათვის მთლიანად მოვიყვანთ მის ტექსტს: „საბჭოთა საზოგადოების ხელმძღვანელი და წარმმართველი ძალა, მისი პოლიტიკური სისტემის, სახელმწიფო, საზოგადოებრივი ორგანოების ბირთვია საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტია. საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტია ხალხისათვის არსებობს და ხალხს ემსახურება.

მარქსისტულ-ლენინური მოძღვრებით შეიარაღებული კომუნისტური პარტია განსაზღვრავს საზოგადოების განვითარების გენერალურ პერსპექტივას, სსრ კავშირის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის გეზს, ხელმძღვანელობს საბჭოთა ხალხის დიად აღმშენებლობის საქმიანობას, გეგმაზომიერ, მეცნიერულად დასაბუთებულ ხასიათს ანიჭებს მის ბრძოლას კომუნიზმის გამარჯვებისათვის“.

§3. გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციური კანონმდებლობა

მეოცე საუკუნის 90-იან წლებში, უკვე მეორედ ამ საუკუნეში, უაღრესად მძიმე პირობებში საქართველოში იწყება დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მშენებლობა.

საბჭოთა კავშირის დაშლამ მტკივნეული კვალი დატოვა ქვეყნის ეკონომიკაზე, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში სისხლიანმა კონფლიქტებმა დაარღვიეს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობა. სამოქალაქო ომმა გამოიწვია პოლიტიკური სისტემის თითქმის ყველა რგოლის პარალიზება. სამართლებრივი ნიჰილიზმის, ჩამოუყალიბებელი სამართლებრივი სისტემის, ხელისუფლებისადმი ნდობის არარსებობის გამო ვერ ხერხდებოდა საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დიდი ნაწილის სამართლებრივი რეგულირება, რის შედეგადაც პრაქტიკულად არ არსებობდა და ვერც იარსებებდა ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და მისი განხორციელების რაიმე გარანტია. ასეთ პირობებში მიმდინარეობდა ახალი საზოგადოებრივი წყობილების გააზრება და დამკვიდრება.

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა პირველი მრავალპარტიული საპარლამენტო არჩევნები, რომელშიც დამაჯერებელი გამარჯვება მოიპოვა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „მრგვალი მაგიდა – თავისუფალი საქართველო“. ეს ის პერიოდი, როდესაც ჯერ კიდევ არსებობს სსრ კავშირი, საქართველო საბჭოთა სამართლებრივ სივრცეში იმყოფება, რის გამოც ახალი კონსტიტუციის მიღება შეუძლებელი იყო, ამიტომ ახალი რეალობის საკანონმდებლო განმტკიცება იმდროინდელმა ხელისუფლებამ გადაწყვიტა ისევ 1978 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის საფუძველზე.

1990 წლის 14 ნოემბერს, ე.ი. არჩევიდან სულ რაღაც 16 დღის შემდეგ, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ პირველსავე სესიაზე უამრავი ცვლილება შეიტანა იმ დროს მოქმედ 1978 წლის 15 აპრილის ჯერ კიდევ საბჭოურ კონსტიტუციაში. ქვეყნის ოფიციალური სახელწოდებიდან ამოღებული იქნა სიტყვები „საბჭოთა სოციალისტური“ და სახელმწიფოს საქართველოს რესპუბლიკა ეწოდა; შეიცვალა სახელმწიფოს სიმბოლოცა — გერბი, დროშა, ჰიმნი. სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო იყო საქართველოს უზენაესი საბჭო, რომელიც თავისი შემადგენლობიდან ირჩევდა უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარეს. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ეწოდათ საკრებულოები, ხოლო, მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს — პრეფექტურები და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, გაუქმდა კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელი და წამყვანი როლი, დასაბამი მიეცა პოლიტიკურ პლურალიზმსა და საკუთრების ფორმათა მრავალსახეობას. ამავე სესიაზე მიღებულ იქნა კანონი „საქართველოს რესპუბლიკაში გარდამავალი პერიოდის გამოცხადების შესახებ“, რომელსაც უნდა ემოქმედა ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე. შესაბამისად, 1978 წლის კონსტიტუციაში ჩაიწერა: „საქართველოში გარდამავალი პერიოდი დასრულებულად ჩაითვლება მაშინ, როდესაც საქართველოს სცნობენ სხვა სახელმწიფოები, საქართველოს რესპუბლიკა გახდება გაეროს წევრი სახელმწიფო და საოკუპაციო ჯარები დატოვებენ ჩვენ სამშობლოს“.

1991 წლის 9 აპრილს საქართველოში ჩატარდა რეფერენდუმი, რომელზეც მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ დადებითი პასუხი გასცა კითხვას 1918 წლის 26 მაისის

დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენის შესახებ. ამ შედეგებზე დაყრდნობით, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ საზეიმოდ გამოაცხადა „საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აქტი“ და მიიღო კიდევ ორი მნიშვნელოვანი აქტი: საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საქართველოს კონსტიტუციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესახებ“ და საქართველოს უზენაესი საბჭოს დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების შესახებ“.¹

1991 წლის ბოლოს, უკიდურესად გამწვავებული პოლიტიკური დაპირისპირების ვითარებაში არაკონსტიტუციური გზით ხდება საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოსა და საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ვადამდე ადრე ფაქტობრივი შეწყვეტა, იქმნება სამხედრო საბჭო და დროებითი მთავრობა. გარადამავალი პერიოდის კონსტიტუცია და მის საფუძველზე მიღებული ზოგიერთი კანონი ძალადაკარგულად გამოცხადდა, ხოლო 1992 წლის 21 თებერვალს სამხედრო საბჭო იღებს დეკლარაციას საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე.

სამწუხაროდ, ამ შესანიშნავ ჩანაფიქრს შესატყვისი ნაყოფი არ მოუტანია. „მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია თავისი შინაარსის მიხედვით იურიდიული თვალსაზრისით მეტ-ნაკლებად სრულყოფილი იყო, საქართველოს სახელმწიფოებრივი განვითარების მოცემულ ეტაპზე არსებული სინამდვილისათვის უკვე შეუსაბამო ნორმატიულ აქტს წარმოადგენდა, რაც აშკარად გამომჟღავნდა აღნიშნულ პერიოდში“ – წერს პაატა ცნობილაძე.²

1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულმა საქართველოს პარლამენტმა 6 ნოემბერს მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. იმ დროისათვის ეს კანონი აღმოჩნდა ერთადერთი აქტი, რომელსაც შეეძლო ძირითადი კანონის გარეშე დარჩენილ ქვეყანაში კონსტიტუციის მაგივრობა გაეწია. „მცირე კონსტიტუციის“ სახელწოდებით ცნობილმა ამ კანონმა ზღვარი დაუდო საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას, თუმცა ჭეშმარიტი კონსტიტუციის ფუნქცია მას არ შეუსრულებია და ვერც შეასრულებდა. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი მთლიანად სახელმწიფო ხელისუფლების მოგვარებას უნდა ეხებოდეს, მასში მხოლოდ მისი ორი ნაწილი – საკანონმდებლო და აღმასრულებელი – მეტ-ნაკლები სისრულით იყო წარმოჩენილი და არსებითად არაფერი იყო ნათქვამი მესამე – სასამართლო ხელისუფლებაზე. ძნელია კლასიკური დემოკრატიის ქვეყნებში მოიძებნოს ხელისუფლების დანაწილების კანონისეული ანალოგი, რომლის შესაბამისად, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული კენჭისყრით არჩეული პარლამენტის თავმჯდომარე იმავდროულად (იმ პარლამენტის მიერ არჩეული, რომლის თავჯდომარეცაა) სახელმწიფოს მეთაურიც იყოს. 1921 წლის კონსტიტუციის ერთ-ერთი ძლიერი მხარე ადამიანის უფლებათა საკმაოდ მაღალ დონეზე რეგლამენტირებაა, მაშინ როცა კანონში – „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ ეს ნაწილი საერთოდ არ არის.

¹ 1991 წლის 26 მაისს პირველ საპრეზიდენტო არჩევნებში საქართველოს პრეზიდენტად არჩეულ იქნა ზვიად გამსახურდია.

² პაატა ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2002 წ. გვ. 54

ასეთი იყო გარდამავალი წლების პირველი და ყველაზე მწვავე წლების კანონმდებლობა. 1993 წლისათვის სახელმწიფო-სამართლებრივ სფეროში საკმაოდ თავისებური სიტუაცია შეიქმნა. 1921 წლის ფორმალურად აღდგენილი კონსტიტუცია, მისი აღდგენის დაბალი ლეგიტიმურობის გამო, არ ამუშავდა. კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობათა მხოლოდ ნაწილს არეგულირებდა, ხოლო 1978 წლის გაუქმებული კონსტიტუცია ზოგიერთი თავისი დებულებით ფაქტობრივად კვლავ განაგრძობდა სიცოცხლეს.

ახალ დროებას ახალი კონსტიტუცია სჭირდებოდა.

თავი 6. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ზოგადი დახასიათება

თავისუფლდება რა წარსულის მემკვიდრეობისაგან, საქართველო თანდათან იღებს ორიენტაციას ცივილიზებულ ევროპაზე, საფუძველს უყრის დემოკრატიის ეპოქას, როდესაც, ეკონომიკური თავისუფლების და სოციალური სამართლიანობის გარანტირების ბაზაზე, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე დამყარებული დემოკრატიის უზრუნველყოფა რეალობად იქცევა. ამ თვალსაზრისით ძირითად გარანტიას ქმნის ქვეყნის საზოგადოებრივი წყობის ისეთი დონე, როგორცაა კონსტიტუციური წყობა – წყობა, რომლის საფუძველთა საფუძველია კონსტიტუცია. საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ინსტიტუტების დაწვრილებითი განხილვა სახელმძღვანელოს შემდეგ თავებშია მოცემული, ამ თავში კი გთავაზობთ მის ზოგად დახასიათებას.

§1. საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება

1993 წლის 16 თებერვალს¹ საქართველოს იმდროინდელმა სახელმწიფო მეთაურმა-პარლამენტის თავმჯდომარემ პარლამენტს წარუდგინა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის წინადადება. ამასთან, შესთავაზა არა სრულიად ახალი კონსტიტუციის, არამედ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავება და მიღება. პარლამენტი დაეთანხმა ამ წინადადებას და მიიღო ორი შესაბამისი შინაარსის მქონე დადგენილება: სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ და ამ კომისიის თავმჯდომარედ ედუარდ შევარდნაძის დანიშვნის თაობაზე. 25 მარტს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის უფლებამოსილებისა და საქმიანობის უზრუნველყოფის შესახებ, დაამტკიცა კომისიის შემადგენლობა და კომისიის დებულება.

¹ და არა 19 თებერვალს, როგორც ამას წერს ვოლფგანგ გაული ნაშრომში "კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში", გვ. 14.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობაში შევიდა პარლამენტართა დიდი ნაწილი (პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი), იურისტების (41 წევრი), პოლიტოლოგების, ეკონომისტების და ისტორიკოსების სოლიდური ჯგუფი, ცნობილი ადამიანები, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პრეზიდენტი და რამოდენიმე წევრი, თსუ რექტორი და წამყვანი პროფესორ–მასწავლებლები, სულ 118 კაცი.

1993 წლის 3 აპრილს არჩეულ იქნა კომისიის თავმჯდომარის ორი მოადგილე (გიორგი (გივი) ინჭკირველი და ვახტანგ ხმალაძე), კომისიის მდივანი (ავთანდილ დემეტრაშვილი), შეიქმნა შემდეგი სპეციალიზებული სამუშაო ჯგუფები:

- 1) 1921 წლის კონსტიტუციის ანალიზის (ხელმძღვანელი ლევან თოიძე);
- 2) მიმდინარე საკანონმდებლო საქმიანობის ანალიზის (კონსტანტინე კემულარია);
- 3) საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა (დავით მელიქიშვილი);
- 4) საკონსტიტუციო ზედამხედველობის საკითხთა (ჯონი ხეცურიანი);
- 5) სასამართლო ხელისუფლების საკითხთა (მინდია უგრეხელიძე);
- 6) სოციალურ–ეკონომიკურ საკითხთა (ვლადიმერ პაპავა);
- 7) უშიშროების და თავდაცვის საკითხთა (ნოდარ ნათაძე);
- 8) საგარეო პოლიტიკური ურთიერთობების საკითხთა (თედო პაატაშვილი);
- 9) ეროვნულ უმცირესობათა საკითხთა (ზურაბ ჟვანია);
- 10) საერთაშორისო სამართლისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობის (ლევან ალექსიძე);
- 11) პრემიუმის საკითხთა (მიხეილ ნანეიშვილი);
- 12) ადამიანის უფლებათა საკითხთა (ქართლოს ღარიბაშვილი);
- 13) აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხთა (თეოდორე ნინიძე);
- 14) პოლიტიკური და საარჩევნო უფლებების საკითხთა (ირაკლი შენგელაია).

ოდნავ მოგვიანებით შეიქმნა სარედაქციო ჯგუფი, რომლის სხდომებს ხან ე. შევარდნაძე, ხან მისი მოადგილეები უძღვებოდნენ.

საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის დადგენილებით გადაწყვეტილი იყო კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისა და მიღების შემდეგი გეგმა:

სპეციალიზებულ სამუშაო ჯგუფებში უნდა შემუშავებულიყო კონსტიტუციის შესაბამისი ნაწილის კონცეფცია. შედეგებს შეაჯამებდა სარედაქციო ჯგუფი და კომისიის სრული შემადგენლობა. დამტკიცებული კონცეფციის საფუძველზე იმავე თანმიმდევრობით შემუშავდებოდა კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმატიული ნაწილი და მთლიანად კონსტიტუცია. პარლამენტის მიერ მოწონებული პროექტი უნდა გასულიყო საყოველთაო–სახალხო კენჭისყრაზე, კონსტიტუცია უნდა მიეღო ხალხს.

რიგი მოვლენების გამო ეს სამუშაო გეგმა მხოლოდ ნაწილობრივ იქნა შესრულებული.

არ იქნა რეალიზებული საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღების იდეა. დამფუძნებლებმა გადაწყვიტეს ახალი კონსტიტუციის მიღება და შემოიფარგლენ პრემიულაში იმის მითითებით, რომ ახალი კონსტიტუცია ეყრდნობა

„...ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს“.

აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში რეფერენდუმის ჩატარების შეუძლებლობის, გართულებული საზოგადოებრივ-ფსიქოლოგიური ვითარების გამო, რაც სამოქალაქო ომის შედეგი იყო, შეიცვალა კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის, მისი მიღების პროცედურა და ამომრჩეველთა ნაცვლად იგი ხალხის მიერ არჩეულ პარლამენტს უნდა მიეღო.

პრობლემების ღრმად შესაწავლისა და სხვა სახელმწიფოთა პრაქტიკის ანალიზის მიზნით, სამდივნოს მიერ ორგანიზებული იყო სხვადასხვა ღონისძიება: 1993 წლის 19 აპრილს თბილისში ჩატარდა კონფერენცია თემაზე – „საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა. ადამიანის უფლებები“, რომელსაც უძღვებოდა ფრაიბურგის (შვეიცარია) ფედერალიზმის ინსტიტუტის დირექტორი თომას ფლანინერ-გერსტერი; 1993 წლის 29 აპრილს ასევე თბილისში ჩატარდა სემინარი „ხელისუფლების დანაწილება“, ჩიკაგოს (აშშ) სამართლის სკოლის პროფესორის ლოურენს ლესიგის ხელმძღვანელობით; 1993 წლის 12 მაისს თბილისშივე ჩატარდა სემინარი თემაზე – „კონსტიტუციის ეკონომიკური ნაწილი“. სემინარის წამყვანი იყო გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სამეურნეო და სამრეწველო სამართლის დარგის ცნობილი სპეციალისტი პროფესორი ჰელმუტ ფრომი; ეუთოს ადამიანის უფლებათა ვარშავის ბიუროში კომისიის რამოდენიმე წევრი მუშაობდა ადამიანის უფლებათა კონცეფციისა და ამ კონცეფციის ნორმატიული სახით ჩამოყალიბებაზე. სასამართლო სისტემისა და საპროცესო პრობლემატიკას მიეძღვნა სემინარები რომში და ბოლონიაში (იტალია), ქართულმა წარმომადგენლობითმა დელეგაციამ მიიღო მონაწილეობა ბუდაპეშტში (უნგრეთი) გამართულ სემინარებში, რომლის ძირითადი თემები იყო ადამიანის უფლებები (ზოგადად) და ეროვნულ უმცირესობათა კონსტიტუციური სამართლებრივი პრობლემატიკა. საკმაოდ დიდხანს იმუშავა საკონსტიტუციო კომისიაში კანადელმა ექსპერტმა ჯონ უაიტმა. სისტემატურ და სერიოზულ საექსპერტო დახმარებას უწევდა კომისიას ევროპული კომისია „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ (მსოფლიოში ცნობილი „ვენეციის კომისიის“ სახელით); 1994 წლის ოქტომბერში ჩიკაგოს სამართლის სკოლაში ქართველ იურისტთა და პოლიტიკოსთა 10-კაციანი ჯგუფი (კომისიის წევრები) იქ მოწვეულ ცნობილ კონსტიტუციონალისტებთან ერთად (სტივენ ჰოლმსი, ჰერმან შვარცი, ალექსანდრე ბლანკენაგელი, ანდრამ შაიო, ლოურენს ლესიგი და სხვ.) ერთი კვირის განმავლობაში მუშაობდა კონსტიტუციის იმ ნაწილის შეჯერებულ ვარიანტზე, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემას ეხებოდა.

საკონსტიტუციო კომისიაში და შემდეგ პარლამენტშიც, მიმდინარეობდა კონსტრუქციული და შეთანხმებული მუშაობა იმ თემებზე, რაც ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს ეხებოდა. სერიოზული წინააღმდეგობების გარეშე მიმდინარეობდა სასამართლო ხელისუფლების საკითხთა შემუშავება (მოკლე დროში დასრულდა დისკუსია კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელების მექანიზმის შესახებ), მაგრამ კამათი მწვავე, ზოგჯერ კონფრონტაციული და შეურიგებელი ხდებოდა, როდესაც საკითხი ხელისუფლების ჰორიზონტალურ (მართვა-გამგეობის ფორმა) და ვერტიკალურ (ტერიტორიული მოწყობის

ფორმა) დანაწილებას ეხებოდა. ეს ბუნებრივიც იყო, რადგან დებატები ცალკეული ნორმების გარშემო არსებითად მსოფლმხედველობრივ ხასიათს ატარებდა, უკავშირდებოდა დემოკრატიისა და სამართლიანობის, სახელმწიფოს პოლიტიკური ფილოსოფიისა თუ კონსტიტუციის სოციალური დანიშნულების მაღალ ღირებულებებს.

გარდა კომისიის სამდივნოში მომზადებული პროექტისა, 1994 წლის ბოლოს საკონსტიტუციო კომისიაში გარედან შევიდა 12 პროექტი, რომელიც წარმოადგინეს:

პოლიტიკურმა ორგანიზაციამ „ხმა ერისა“;

საქართველოს ეროვნულ-დემოკრატიულმა პარტიამ;

თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო სამართლისა და

საერთაშორისო ურთიერთობის ფაკულტეტის ახალგაზრდა კონსტიტუციონალისტთა ჯგუფმა;

საქართველოს რესპუბლიკურმა პარტიამ;

მშრომელთა ინტერესების დაცვის საზოგადოებამ;

საქართველოს სახალხო პარტიამ;

საქართველოს სახალხო ფრონტის ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ;

საქართველოს კომერციულმა ბანკმა „აისი“;

საქართველოს კომუნისტურმა პარტიამ;

საქართველოს ღვთისშვილთა კავშირმა;

ალექსანდრე შუმანაშვილმა (საინიციატივო პროექტი);

საქართველოს მოქალაქეთა კავშირმა.

ყველა შემოსული პროექტი მეტ-ნაკლებად დეტალურად შესწავლილი იქნა კომისიის სხვადასხვა დონეზე და ამ ანალიზის საფუძველზე იყო შეჯერებული ვარიანტის შექმნის მცდელობები.

1995 წლის მაისში საკონსტიტუციო კომისიის პლენარულ სხდომაზე განხორციელდა საბოლოო ვარიანტის განხილვა. 2 ივლისს 64 ხმით 4-ის წინააღმდეგ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო კონსტიტუციის პროექტი, ხოლო მომდევნო დღეს მიიღო გადაწყვეტილება პარლამენტისათვის მისი გადაცემის შესახებ და ამით დაასრულა თავისი მუშაობა.

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებულ პროექტში ყველა სადავო საკითხი შემდეგნაირად გადაწყდა: საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ფედერალურ საწყისებს უნდა დაყრდნობოდა, ხოლო მართვა-გამგეობის ის ფორმა შეირჩა, რომელსაც ნახევრად საპრეზიდენტოს, ან ფრანგულს უწოდებენ. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის ეს ორივე ფორმა მიუღებელი აღმოჩნდა საქართველოს პარლამენტის უმრავლესობისათვის. პროექტიდან ჯერ ტერიტორიული მოწყობის „ფედერალური საწყისები“ ამოიღეს, შემდეგ კი, საქართველოს რეფორმატორთა კავშირის წინადადებით¹ ნახევრად საპრეზიდენტო მართვა-გამგეობის ფორმა შეიცვალა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მიმსგავსებული ვარიანტით.

¹ ბაკურ გულუა, ფიქრები საქართველოს კონსტიტუციაზე (ესეისტური ჩანაწერები). თბილისი, 2003.

1995 წლის 24 აგვისტოს, სადამოს 17 საათსა და 50 წუთზე, საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტმა ე.წ. „იმელის“ შენობაში 159 ხმით 8–ის წინააღმდეგ (10–მა დეპუტატმა კენჭისყრაში მონაწილეობა არ მიიღო) მიიღო საქართველოს კონსტიტუცია.

1995 წ. 17 საქტემბერს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისა და საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის წევრებმა ხელი მოაწერეს კონსტიტუციის ოფიციალურ ტექსტს მთავრობის სასახლის იმ დარბაზში, სადაც 1991 წელს საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ გამოაცხადა საქართველოს დამოუკიდებლობა.

§2. საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციას აქვს ტრადიციული, კლასიკური სტრუქტურა და შედგება პრეამბულის, ძირითადი ნაწილისა და გარდამავალი დებულებისაგან. კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისას განიხილებოდა ამ ნაწარმოების სტრუქტურისა და სხვადასხვა ხერხები და სახეები. შემოთავაზებული იყო მისი დაყოფა ნაწილებად, კარებად, პარაგრაფებად და ა.შ. კონსტიტუციის პირვანდელ ვარიანტში იყო მოკლე პრეამბულა, 9 თავი და 109 მუხლი. ყველა თავს აქვს თავისი სათაური, მუხლები და მისი შემადგენელი პუნქტები დანომრილია არაბული ციფრებით, ხოლო ქვეპუნქტები დასათაურებულია ქართული ანბანის თანმიმდევრული ასოებით. განხორციელებული გადასინჯვის შედეგად, კონსტიტუციის სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შიცვალა. დღეისათვის საქართველოს კონსტიტუციას შეადგენს ორი ერთმანეთისაგან განუყოფელი, მაგრამ ცალ–ცალკე არსებული ნორმატიული აქტი: 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული ტექსტი შემდგომი ცვლილებებითა და დამატებებით და 2004 წლის 1 ივლისის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“.

კონსტიტუცია არ შეიცავს ამგვარი პოლიტიკურ–იურიდიული დოკუმენტისათვის სავალდებულო ნაწილს სახელმწიფოს ტერიტორიული და ადმინისტრაციულ–ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე. კონსტიტუციის შემუშავებლებს და მის დამფუძნებლებს არ დავიწყებიათ ეს მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური სეგმენტები. შემუშავების პროცესში განიხილებოდა კიდევ სახელმწიფო–ტერიტორიული მოწყობის ორივე კლასიკური ვარიანტი (უნიტარული და ფედერაციული სახელმწიფო მოწყობა), იყო რეგიონალიზმის პრინციპზე დამყარებული მოწყობის წინადადებებიც. ამ საკითხზე ერთიანი საზოგადოებრივი აზრის არარსებობა, სეპარატისტულ ძალებთან ფედერალიზაციის იდეის დაბალეფექტურობა – ეს არის ძირითადი მიზეზები იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტმა თავი აარიდა გამოკვეთილი სახით საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციაში დაფიქსირებას.

მოკლედ კონსტიტუციის ცალკეული სტრუქტურული ნაწილების შესახებ.

კონსტიტუციის შესავალი ნაწილი — პრეამბულა სავსებით ამართლებს თავის დანიშნულებას. ქვეყნის კონსტიტუციური განვითარების სტრატეგიულ მიზნებად მასში გამოცხადებულია ისეთი ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებები, როგორცაა დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და

სამართლებრივი სახელმწიფო, ადამიანის ძირითადი უფლებების სახელმწიფო უზრუნველყოფის ვალდებულება და სხვ.

თანამედროვე კონსტიტუციის პირველ თავში, როგორც წესი, ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციური წყობილების არსებითი საფუძვლები. ასევე იყო ჩაფიქრებული კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის დაწყებისას, მაგრამ დეპუტატებმა მხოლოდ ნაწილობრივ განახორციელეს ეს ჩანაფიქრი და პირველ თავში დააფიქსირეს კონკრეტული პოლიტიკური ხასიათის რამდენიმე დებულება. რადგანაც იმ დროს ჯერ კიდევ არსებობდა სსრ კავშირის აღდგენის იმპერიული გეგმა, კონსტიტუციით გამოცხადდა, რომ „საქართველო არის დამოუკიდებელი...სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ

ტერიტორიაზე...ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით“ (მუხლი 1). აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში მომხდარი კონფლიქტების კვალდაკვალ, კონსტიტუციაში დაფიქსირებულია საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია – 1991 წლის 21 დეკემბრის (სსრ კავშირის დაშლის ოფიციალური თარიღი) მდგომარეობით. დამფუძნებლების აზრით, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის საქართველოს შემადგენლობაში ყოფნა ეჭვს არ უნდა იწვევდეს, ვინაიდან „სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ“ (მუხლი 2).

დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილი, რომლის იურიდიულ საფუძველს კონსტიტუცია წარმოადგენს, არის ადამიანის უფლებებისა და მათი განხორციელების გარანტიების მექანიზმის კონსტიტუციით განმტკიცება. როგორც მკვლევარები აღნიშნავენ,¹ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია და განსაკუთრებით, მისი მეორე თავი (საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი) მთლიანობაში შეესაბამება ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის ევროპული კონვენციისა და ადამიანის უფლებათა სფეროში მოქმედი სხვა საერთაშორისო აქტების პრინციპულ მოთხოვნებს. ბუნებრივია, რომ კონსტიტუციის დამფუძნებლებს არ შეეძლოთ კონსტიტუციაში ყველა უფლება–თავისუფლების თავმოყრა. მათ მხოლოდ „ძირითადი“ დააფიქსირეს, მაგრამ იმავდროულად გამოაცხადეს: „საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან“ (მუხლი 39).

ცხადია, კონსტიტუციის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციას ეძღვნება. კონსტიტუციონალიზმის იმპერატივებიდან გამომდინარე, მის კონცეპტუალურ საფუძველს შეადგენს ხელისუფლების დანაწილება: „სახელმწიფო

¹ მაიკლ ფარბმენი, კონსტიტუციამ დროის გამოცდას უნდა გაუძლოს. ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000 წ., გვ. 43.

ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“ (მუხლი 5). 2004 წლის 6 თებერვლამდე საქართველოს სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემა მოწყობილი იყო ხელისუფლების დანაწილების იმ მოდელის მიხედვით, რომელსაც მეცნიერებაში საპრეზიდენტო რესპუბლიკას უწოდებენ, ხოლო 2004 წლის 6 თებერვლის შემდეგ საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ხელისუფლების დანაწილების იმ მოდელს, რომლის ძირითადი კომპონენტები ქმნიან ე.წ. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციას.

1995 წლის კონსტიტუციაში, ტრადიციულად, გათვალისწინებულია „გარდამავალი დებულებები“. აქ რეგლამენტირებულია კონსტიტუციის ძალაში შესვლის პირობები, მისი ამოქმედების შედეგები კანონმდებლობისათვის, ზოგიერთი კონსტიტუციურ–სამართლებრივი ღონისძიება – საპარლამენტო არჩევნები, „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მიღების ვადა და სხვა, დროებითი მოქმედების ნორმა.

ბოლოს მოვიყვანთ საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ზოგად სტრუქტურას:

პრეამბულა (ტექსტის ეს ნაწილი არ არის დასათაურებული);

თავი პირველი. ზოგადი დებულებები;

თავი მეორე. საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი;

თავი მესამე. საქართველოს პარლამენტი;

თავი მეოთხე. საქართველოს პრეზიდენტი;

თავი მეოთხე.¹ საქართველოს მთავრობა;

თავი მეხუთე. სასამართლო ხელისუფლება;

თავი მეექვსე. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი;

თავი მეშვიდე. სახელმწიფოს თავდაცვა;

თავი მერვე. კონსტიტუციის გადასინჯვა;

თავი მეცხრე. გარდამავალი დებულებები.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“.

§3. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა

ჯონ ელსტერის თქმით, მსოფლიოში არსებობს არადემოკრატიული გზით მიღებული კონსტიტუციები, მაგრამ არ არსებობს დემოკრატიული გზით მიღებული არც ერთი

¹ 2002 წლის 13 ივნისს საქართველოს პარლამენტში 201 181 ამომრჩევლის ხელმოწერით შევიდა „კონსტიტუციის ზოგადი გადასინჯვის პროექტი“. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროექტით შემოთავაზებული იყო მოქმედი კონსტიტუციის 109 მუხლიდან 62–ის არსებითი ან ფორმალური ცვლილებები, ვთვლით, რომ ეს კონსტიტუციის არა ზოგადი, არამედ ნაწილობრივი გადასინჯვის ინიციატივაა.

ავტორიტარული კონსტიტუცია. კონსტიტუციის მიღებისა და მისი გადასინჯვის წესი უეჭველ გავლენას ახდენს მის შინაარსზე, ამიტომ აქვს ამ წესებს დიდი მნიშვნელობა.

კონსტიტუციის მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია ორი ძირითადი მომენტი:

1. რამდენად დემოკრატიული არის მისი მიღების პროცედურა და
2. რამდენად ეფუძნება კონსტიტუციის მიღება ან გადასინჯვა ფართო და სრულფასოვან საზოგადოებრივ მსჯელობას.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისას სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში და საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტში ბევრი მიიჩნევდა, რომ გადასინჯვის ერთადერთი და ბუნებრივი სუბიექტი უნდა ყოფილიყო ხალხი, მაგრამ საბოლოოდ აქაც იმძლავრა იმ მოსაზრებამ, რომ მისაღებია აღმშენებლობის პროცესში მყოფი სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, რომელიც, შესაძლოა, ხშირად გახდეს შესაცვლელი. საყოველთაო სახალხო კენჭისყრა ამ ეტაპზე მიზანშეუწონლად იქნა მიჩნეული და კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლებამოსილება მიენიჭა საქართველოს პარლამენტს.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ზოგად ან ნაწილობრივ გადასინჯვას. ჩვენი აზრით, ზოგადი გადასინჯვა ახალი კონსტიტუციის მიღებას უნდა ნიშნავდეს. თუ ეს ასე არ არის, მაშინ კანონმდებლობაში უნდა იყოს დადგენილი გადასინჯვის მოცულობა, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება გადასინჯვის რომელ სახესთან გვაქვს საქმე – ზოგადთან თუ ნაწილობრივთან.¹

საქართველოს პარლამენტში კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და სახალხო ინიციატივის წესით – საქართველოს არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.

პარლამენტი, ზოგადი განხილვის შემდეგ, იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის შესახებ და არსებითად განიხილავს მას მხოლოდ საყოველთაო განხილვაზე გამოქვეყნების დღიდან სულ ცოტა ერთი თვის შემდეგ.

დაუშვებელია კონსტიტუციური კანონპროექტის პარლამენტში გამარტივებული წესით მიღება. იგი სავალდებულო საკანონმდებლო პროცედურების (მოსმენების) შემდეგ მიღებულად ჩაითვლება, თუ კენჭისყრაში მას მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა ორი მესამედი მაინც. ამ წესით მიღებული კონსტიტუციური კანონპროექტი 5 დღის ვადაში გადაეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოწერისა და გამოქვეყნებისათვის.

საქართველოს პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კონსტიტუციურ კანონს, ან მოტივირებული შენიშვნებით (ე.ი. ვეტოს უფლების გამოყენებით) უბრუნებს მას

¹ 2002 წლის 13 ივნისს საქართველოს პარლამენტში 201 181 ამომრჩევლის ხელმოწერით შევიდა „კონსტიტუციის ზოგადი გადასინჯვის პროექტი“. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროექტით შემოთავაზებული იყო მოქმედი კონსტიტუციის 109 მუხლიდან 62-ის არსებითი ან ფორმალური ცვლილებები, ვთვლით, რომ ეს კონსტიტუციის არა ზოგადი, არამედ ნაწილობრივი გადასინჯვის ინიციატივაა.

საქართველოს პარლამენტს. საქართველოს პარლამენტს შეუძლია არ დაეთანხმოს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს, კვლავ კვალიფიციური უმრავლესობით (პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით) მიიღოს პროექტის პირვანდელი რედაქცია (ანუ: გადალახოს პრეზიდენტის ვეტო) და გადაუგზავნოს იგი პრომულგირებისათვის საქართველოს პრეზიდენტს. თუ პრეზიდენტმა 10 დღის ვადაში არ გამოაქვეყნა კონსტიტუციური კანონი, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი (მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციისაგან განსხვავებით) ძალიან რთული არ არის.

ცხრაწლიანი არსებობის პერიოდში საქართველოს კონსტიტუცია ექვსჯერ გადაისინჯა, თუმცა მცდელობა მისი გადასინჯვისა გაცილებით მეტი იყო.

საქართველოს კონსტიტუციის პირველი რევიზია განხორციელდა 1999 წლის 20 ივლისს კონსტიტუციური კანონით, რომელიც საქართველოს პარლამენტის წევრთა მიერ იყო ინიცირებული. ცვლილებები შეეხო კონსტიტუციის 50-ე და 70-ე მუხლების ზოგიერთ დებულებას (ე.წ. 7% საარჩევნო ბარიერის დადგენა, პრეზიდენტის არჩევნებთან დაკავშირებული ცვლილება).

2000 წლის 20 აპრილსა და 2002 წლის 10 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონებით სახელმწიფოს უზენაესი კანონის შესაბამის ნაწილში აჭარისა და აფხაზეთის სტატუსი განისაზღვრა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა“ და „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის“ სახით.

2001 წლის 30 მარტის კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად, დაიშვა კონსტიტუციური შეთანხმების დადების შესაძლებლობა საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის.

2003 წლის 23 ივლისის კონსტიტუციური კანონით გადაისინჯა კონსტიტუციის 35 -ე მუხლის მე-3 პუნქტი და დაწყებით განათლებასთან ერთად სავალდებულოდ გამოცხადდა საბაზო განათლებაც.

მასშტაბური კონსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა 2004 წლის თებერვალში. ცვლილებები და დამატებები შეეხო კონსტიტუციის თითქმის ყველა ნაწილს, მაგრამ ძირითადი რევიზია განიცადა კონსტიტუციის იმ ნაწილმა, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სისტემას და მათ შორის ურთიერთობას, ანუ სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმას ეხება. შედეგად, კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციით დადგენილი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ნაცვლად, შემოდებული იქნა მართვა-გამგეობის ფორმა, რომლის კონცეპტუალური საფუძველი ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელია.

საქართველოს 2004 წლის 23 აპრილის კონსტიტუციური კანონით შეიცვალა საქართველოს პარლამენტის წევრთა იმუნიტეტის შინაარსი (კონსტიტუციის 54-ე პუნქტის მეორე პუნქტი), 2004 წლის 1 ივლისის კონსტიტუციური კანონით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიეცა უფლებამოსილება განიხილოს დავა "... აჭარის

ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე. ძალზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა 2005 წლის 23 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით. ეს ცვლილებები შეეხო კონსტიტუციის 49-ე (პარლამენტის შემადგენლობაშია პროპორციული სისტემით არჩეული 100 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 50 პარლამენტის წევრი) და 58-ე მუხლს (ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს 7-ზე ნაკლები).¹

საქართველოს 2004 წლის 23 აპრილს კონსტიტუციური კანონით შეიცვალა საქართველოს პარლამენტის წევრთა იმუნიტეტის შინაარსი (კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

2004 წლის 1 ივლისის საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოთა სისტემა, მათი კომპეტენცია. ამ კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად იმავე 2004 წლის 1 ივლისის კონსტიტუციური კანონით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიეცა უფლებამოსილება განიხილოს დავა „... აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე.

ძალზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა 2005 წლის 23 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით.² ცვლილებები შეეხო კონსტიტუციის 49-ე (პარლამენტის შემადგენლობაშია „პროპორციული სისტემით არჩეული 100 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 50 პარლამენტის წევრი“) და 58-ე („ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს შვიდზე ნაკლები“) მუხლებს.

1995 წლის 24 აგვისტოს შემდგომ პერიოდში პირვანდელი ტექსტის 109 მუხლიდან ახლებურად არის ჩამოყალიბებული 32 მუხლი, კონსტიტუციის ტექსტს დაემატა და შევიდა მის ტექსტში ერთი თავი და ხუთი ახალი მუხლი, მთლიანად გაუქმებული და ტექსტიდან ამოღებულია 91 –ე მუხლი. კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია მის ტექსტში არ შესული დამოუკიდებლად არსებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ (25 მუხლი). ყოველივე ამის საფუძველზე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ქვეყნის განვითარების კვალობაზე მიმდინარეობს ღრმა კონსტიტუციური რეფორმა.

საკონტროლო კითხვები და დავალებები:

1. რამდენად გამართლებულია საქართველოს კონსტიტუციის ხშირი გადასინჯვა?
2. უნდა იღებდეს თუ არა ხალხი საქართველოს კონსტიტუციური კანონების მიღებაში მონაწილეობას?
3. რას დაუმატებდით ან რას ამოიღებდით მოქმედი კონსტიტუციიდან?

¹ ეს კონსტიტუციური ნოველები ამოქმედდება საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისთანავე.

² ამ კონსტიტუციური კანონით გათვალისწინებული ნოველები ამოქმედდება საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისთანავე.

4. რა არის კონსტიტუცია?
 5. როგორ დაახასიათებთ ურთიერთკავშირს კონსტიტუციონალიზმსა და კონსტიტუციას შორის?
 6. რა მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს?
 7. რომელ კონსტიტუციას ანიჭებთ უპირატესობას – დაწერილს თუ დაუწერელს?
 8. როგორ განმარტავდით საქართველოს 1918 წ. 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტს?
 9. რა დროიდან შეიძლება ჩაითვალოს საქართველო კონსტიტუციურ სახელმწიფოდ?
 10. როგორ მოგწონთ 1921 წ. კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა?
 11. იყო თუ არა კონსტიტუციონალიზმი საბჭოთა საქართველოში?
(აირჩიეთ ერთ–ერთი ვარიანტი)
 - ა) მოამზადეთ რეფერატი ან 10 წუთიანი მოხსენება ვოლფგანგ გაულის წიგნის „კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში“ მიხედვით.
 - ბ) მოამზადეთ რეფერატი თემაზე „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პრინციპები“ პაატა ცნობილადის დამხმარე სახელმძღვანელოს „საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი“–ის მიხედვით. თბილისი, 2002, გვ. 57–64.
- ანდრამ შაიოს წიგნის — „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“ — მიხედვით მოამზადეთ რეფერატი ან 10 წუთიანი მოხსენება.
- მალხაზ მაცაბერიძის წიგნის („1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია“. თბილისი, 1996) მიხედვით მოამზადეთ რეფერატი ან 10 წუთიანი მოხსენება.

რეკომენდირებული ლიტერატურა:

1. ოთარ მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თბილისი, 1996;
2. პაატა ცნობილადე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თბილისი, 2002;
3. ბაკურ გულუა, ფიქრები საქართველოს კონსტიტუციაზე. თბილისი, 2003;
4. ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში. თბილისი, 2002;
5. ანდრამ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბილისი 2003;
6. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა. სამი ისტორიული დოკუმენტი. შემდგენელი და წინასიტყვაობის ავტორი გ. შარაძე. თბილისი, 1991;
7. მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, შემდგენელი ავთანდილ დემეტრაშვილი. თბილისი, 1992;
8. საქართველოს კონსტიტუცია. თბილისი, 2004;
9. И.П. Трайнин. О докладе товарища Сталина „О проекте конституции Союза ССР“.М. 1948;
10. Constitutional law by Jerome a Barron and C Thomas Dienes. St. Paul. Minn. 1995.

კარი III. პიროვნების სამართლებრივი სტატუსი

თავი 7. ძირითადი უფლებები (წარმოშობა, კლასიფიკაცია, დახასიათება);

ა) წარმოშობა და განვითარება

მოძღვრება ადამიანის უფლებების შესახებ შუა საუკუნეებში წარმოიშვა და მომდევნო საუკუნეების განმავლობაში განვითარების საკმაოდ რთული, წინააღმდეგობრივი გზა განვლო. განვითარების ამ გზის ანალიზიდან ცხადი ხდება, რომ ადამიანის უფლებები ყოველთვის იდგა ძლიერი სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან საფრთხის ქვეშ. ასეთი სიტუაციები მეორდებოდა სხვადასხვა საუკუნეებში, რის შედეგადაც შეიქმნა ადამიანის ძირითად უფლებათა უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშანი: ეს უფლებები ყოველთვის ხელისუფლების წინააღმდეგ წარმოებული რევოლუციური ბრძოლების დროს წარმოიშობოდა და რევოლუციების გამარჯვების შემდეგ მტკიცდებოდა, რითაც ინდივიდებს ან გარკვეულ ჯგუფებს უნარჩუნდებოდა მოპოვებული სამართლებრივი მდგომარეობა. თუმცა ეს უფლებები მაინც საფრთხის ქვეშ იდგა, რადგან სახელმწიფო ხელისუფლების გაძლიერების პერიოდში ყოველთვის ხდებოდა მათი უგულებელყოფა და დარღვევა. ადამიანის უფლებები არასოდეს იყო აბსოლუტურად გარანტირებული. როცა სახელმწიფო ხელისუფლება სუსტდებოდა, ამ დროს ძლიერი იყო ადამიანის უფლებათა მოქმედება და გავლენა, მაგრამ ხელისუფლების გაძლიერებისთანავე ხდებოდა მათი შეზღუდვა და ხშირი უგულებელყოფა.

გავრცელებული მეცნიერული შეხედულების მიხედვით, ძირითადი უფლებები პირველად ინგლისში, 1215 წლის 15 ივნისის ცნობილ დოკუმენტში – აგნა ჩარტა იბერტატუმ – ჩამოყალიბდა. ეს დოკუმენტი ძალიან განსხვავდება ადამიანის უფლებათა თანამედროვე კატალოგებისაგან, მაგრამ იგი სწორედ ხელისუფლებასთან წარმატებული დაპირისპირების შედეგად განმტკიცებული პრივილეგიების აღიარების ნიშნით ხასიათდება და დიდგვაროვანთა ფენის მიერ მეფის ხელისუფლებისაგან მიღებულ, მათი უფლებების დამადასტურებელ საბუთს წარმოადგენს. Magna Carta–ს 63 მუხლიდან ნახევარზე მეტი ფაქტობრივად ფეოდალთა პრეტენზიების აღიარებაა. თუმცა არის მუხლები, რომლებიც თანამედროვე ძირითადი უფლებების ჩანასახად შეიძლება მივიჩნიოთ. ასეთია, მაგალითად, 39-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც „დაუშვებელია თავისუფალი ადამიანის დაპატიმრება, საკუთრების ჩამორთმევა ან მისი გაძევება ქვეყნის კანონის საფუძველზე მიღებული კანონიერი განაჩენის გარეშე“.

შემდგომი მნიშვნელოვანი ეტაპი ადამიანის ძირითად უფლებათა განვითარების გზაზე იყო ინგლისში მიღებული ორი დოკუმენტი: ცტ ოფ აბეას ჩორპუს (1679) და ილლ ოფ ლივჰტს (1689). პირველი მათგანი ადგენდა ადამიანის საპროცესო უფლებებს თავისუფლების აღკვეთის დროს და პირდაპირ მიუთითებდა, რომ ადამიანი

დაკავებისთანავე უნდა წარედგინათ მოსამართლისათვის.¹ მეორე დოკუმენტი (ილლ ოფ ლიგტს) პარლამენტის უფლებებთან ერთად აღიარებდა რამდენიმე ინდივიდუალურ უფლებას, მაგალითად, პეტიციის უფლებას. ამ დოკუმენტის მიხედვით, მეფისათვის პეტიციებით მიმართვის შემთხვევაში ადამიანის ყოველი დაპატიმრება და სამართლებრივი დევნა უკანონოდ ითვლებოდა და უნდა შეჩერებულიყო მეფის მიერ პეტიციის განხილვამდე.

მეცნიერ-იურისტთა გაბატონებული შეხედულებით ძირითად უფლებათა ამღიარებელ პირველ სრულყოფილ დოკუმენტად ვირჯინიის 1776 წლის 12 ივნისის დეკლარაცია (Virginia Bill of Rights) ითვლება. ამ დოკუმენტში ნათლად ირეკლება ბუნებითი სამართლისა და განმანათლებლობის იდეები, რომელთა მიხედვითაც, ადამიანი თავისუფალი ინდივიდი, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ცენტრალური ფიგურაა. ზემოხსენებული იდეების აშკარა გამოსატყულებას წარმოადგენს დეკლარაციის პირველივე მუხლი: „ყველა ადამიანი ბუნებით თანაბრად თავისუფალი და დამოუკიდებელია და დაბადებისთანავე ფლობს კონკრეტულ უფლებებს...“. ადამიანის ბუნებითი უფლებები, რომლებიც მას დაბადებისთანავე წარმოეშობა, შეიძლება შეიზღუდოს ე.წ. საზოგადოებრივი ხელშეკრულებით, მაგრამ მათი გაუქმება დაუშვებელია. ამასთან, არსებობს ისეთი უზენაესი და ხელშეუხებელი უფლებები, რომელთა შეზღუდვა სახელმწიფოს არ შეუძლია. შინაარსობრივად დეკლარაციას თანამედროვე სტანდარტების შესაბამისი უზენაესი სამართლებრივი დოკუმენტის სახე აქვს და ისტორიული თვალსაზრისით ახალი დროის ადამიანის უფლებათა სათავეებთან დგას. მასში თანაბრად არის შერწყმული ევროპული ბუნებითი სამართალი და ინგლისური სამართლის ტრადიციები. დეკლარაცია შეიცავს ისეთ ახალ ძირითად უფლებებს, როგორცაა, მაგალითად, მე-12 მუხლის დებულება, რომლის მიხედვითაც „პრესის თავისუფლება თავისუფლების ერთ-ერთი უდიდესი შემადგენელი ნაწილია და დაუშვებელია მისი შეზღუდვა, რაც შეიძლება მოხდეს მხოლოდ დესპოტური მთავრობების მმართველობისას“, მე-16 მუხლით კი უზრუნველყოფილია რელიგიის თავისუფლება.

მიუხედავად ვირჯინიის დეკლარაციის უდიდესი სამართლებრივი და ისტორიული მნიშვნელობისა, ადამიანის უფლებათა ამღიარებელ ყველაზე ცნობილ დოკუმენტად საფრანგეთის რევოლუციის შედეგად 1789 წლის 26 აგვისტოს მიღებული ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია (ცლარაციონ დეს დროიტს დე ლ ჰომმე ეტ დუ ციტოყენ) ითვლება. ეს დოკუმენტი ფაქტობრივად ევროპის კონსტიტუციური განვითარების ახალი ეპოქის დასაწყისს წარმოადგენს. დეკლარაციის პირველივე მუხლი ჟან ჟაკ რუსოს განმანათლებლური იდეების გამოძახილია: “ადამიანები იბადებიან თავისუფალნი და თანაბარი უფლებებით და ასეთებად რჩებიან. საზოგადოებრივი განსხვავებები მათ შორის შეიძლება დადგინდეს მხოლოდ კანონით”.

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია შეიცავს ადამიანის ყველა იმ ძირითად უფლებას, რომელიც აუცილებელია თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობისათვის: ადამიანების თანასწორობის ძირითად პრინციპს, საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლებას, აზრისა და პრესის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლებებს, აგრეთვე უზრუნველყოფს საკუთრების, როგორც თანამედროვე

¹ ამ დოკუმენტის სახელწოდება წარმოადგენს ცნობილი ლათინური ფრაზის „*აბეს ცორპუს ად სუბჰციენდუმ*“ („სხეული უნდა წარედგინოს სასამართლოს“) ნაწილს.

საზოგადოების სასიცოცხლო ელემენტის, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას და დაცვას. აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთის 1958 წლის 4 ოქტომბრის (ამჟამად მოქმედი) კონსტიტუცია პრეამბულაში ხაზს უსვამს დეკლარაციის უდიდეს მნიშვნელობას და მას კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილად აცხადებს.

როგორც ვხედავთ, მთელ მსოფლიოში ადამიანის უფლებათა განმტკიცება მოხდა მონარქთა აბსოლუტურ ბატონობასთან ჯერ დიდგვაროვანთა და წარჩინებულთა, შემდეგ კი მოსახლეობის ფართო ფენების მიმე და ხანგრძლივი ბრძოლების შედეგად, პოლიტიკური განმანათლებლობის მხარდაჭერით, რომელთა ძირითადი მიზანი ხელისუფლების დანაწილება და დემოკრატიული კონსტიტუციური სახელმწიფოს შექმნა იყო. დღეისათვის ყველა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციები აღიარებენ და უზრუნველყოფენ ადამიანის ძირითად უფლებებს. უამრავი საერთაშორისო კონვენციით და დეკლარაციით ასევე აღიარებულია ადამიანის უფლებების უდიდესი მნიშვნელობა, მათ შორის: გაეროს 1948 წლის 10 დეკემბრის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით; ევროპის საბჭოს 1950 წლის 4 ნოემბრის კონვენციით ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ, რომლის დებულებებზე დაყრდნობითაც სტრასბურგში მდებარე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო განიხილავს ადამიანის უფლებათა დარღვევის საქმეებს; ევროპის საბჭოს 1961 წლის 26 თებერვლის ევროპის სოციალური ქარტიით; გაეროს 1966 წლის 16 დეკემბრის საერთაშორისო პაქტით ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ; გაეროს 1966 წლის 16 დეკემბრის საერთაშორისო პაქტით სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ;¹ ამერიკის სახელმწიფოთა ადამიანის უფლებების კონვენციით (1969), აგრეთვე ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OSCE) დასკვნითი აქტებით (1975, პელსინკი).

ბ) ძირითადი უფლებები საქართველოში

საქართველოში ადამიანის ძირითად უფლებებს მცირე ხნის, მაგრამ საინტერესო ისტორია აქვს. პირველად ძირითადი უფლებები აღიარებულ იქნა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით. ისევე როგორც მთლიანად კონსტიტუცია, ადამიანის ძირითად უფლებათა ნაწილიც (თავი 3. „მოქალაქის უფლებანი“) საკმაოდ მაღალ დონეზეა შესრულებული და იმდროინდელი სამართლებრივი განვითარების მიღწევებს სრულად შეესაბამება. ამ კონსტიტუციით მოცემულია ადამიანის უფლებათა საკმაოდ ვრცელი კატალოგი, კონკრეტულად კი უზრუნველყოფილია კანონის წინაშე ადამიანთა თანასწორობა, პიროვნების ხელშეუხებლობა, მიმოსვლისა და ბინადრობის თავისუფლებები, ბინისა და საცხოვრებლის, მიმოწერის ხელშეუხებლობა, სინდისისა და აღმსარებლობის თავისუფლებები, აზრის თავისუფლება, შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლება, გაერთიანებათა თავისუფლება. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის სფეროში დადგენილი საპროცესო ძირითადი უფლებები (მუხლები 20–26), რომლებიც დეტალურად აწესრიგებს სახელმწიფოს მიერ ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვისა და აღკვეთის საკითხებს.

¹ „საქართველოს კანონები. ადამიანის უფლებათა შესახებ საერთაშორისო აქტები და კონვენციები“, თბილისი, 1998; „ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ბილი“ (წიგნი I), თბილისი, 1999.

როგორც ცნობილია, 1921 წლის კონსტიტუციას პრაქტიკულად ერთი დღეც არ უმოქმედია. 1921 წლის თებერვალში რუსეთის წითელი არმიის ინტერვენციის შემდეგ საქართველოს ტერიტორიის ანექსიისა და ოკუპაციის შედეგად ქვეყნის სათავეში ბოლშევიკური ხელისუფლება მოვიდა და საქართველოს ყველა შემდგომი კონსტიტუცია ტიპურ საბჭოთა კონსტიტუციას წარმოადგენდა, რომლის ძირითადი პრინციპი იყო კომუნისტური პარტიის ერთადერთობა და განსაკუთრებულობა. სოციალისტური საქართველოს კონსტიტუციები მხოლოდ მოქალაქის სოციალურ უფლებებს და საარჩევნო უფლებას აღიარებდა (კომუნისტური პარტია ყოველთვის ხმების 99,9%-ით იგებდა არჩევნებს), სხვა ძირითადი უფლებები კი (მით უმეტეს, ძირითად უფლებათა კატალოგი) ამ დოკუმენტებში საერთოდ არ იყო განსაზღვრული.

საქართველოს ისტორიაში მეორედ, რეალურად კი პირველად ძირითადი უფლებები აღიარებულ იქნა და ამოქმედდა 1995 წლის კონსტიტუციით. მისი მეორე თავი – „საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“ ფაქტობრივად წარმოადგენს ძირითად უფლებათა კატალოგს, კონსტიტუციის საერთო კონცეფცია ეფუძნება თანამედროვე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითად პრინციპებს, რომლებიც ცალკეულ მუხლებშია ასახული. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველი, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლების უშუალოდ მბოჭავი ადამიანის ძირითადი უფლებებია. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლს. მასში მოცემული დებულება კონსტიტუციის უდიდესი მონაპოვარია. აღნიშნული დებულების მიხედვით, საქართველოს „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. ამ დებულების საფუძველი, ისევე როგორც ადამიანის ძირითად უფლებათა ამღიარებელი სხვა ისტორიული დოკუმენტებისა, ბუნებითი სამართალია. უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი უფლებების, როგორც ბუნებითი უფლებების, ცნება არის უძველესი, დღესაც უმნიშვნელოვანესი და იმავდროულად ურთულესი ცნება ადამიანის უფლებებისა. მათი პრობლემატიკა უფრო ნათლად ჩანს კითხვების დასმით: არსებობს თუ არა უფლებები, რომლებიც ადამიანის დაბადებასთან ერთად ჩნდება? რომლებიც ადამიანებს აქვს იმიტომ, რომ ისინი ადამიანები არიან და რომლებიც სახელმწიფოს მიერ დაცული და აღიარებული უნდა იყოს? რომლებსაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს, მაგრამ რომელთა არც მინიჭება შეუძლია და არც ჩამორთმევა? აქვს თუ არა ამ უფლებებს უფრო მეტი ავტორიტეტი და ძალა, ვიდრე სახელმწიფოს მიერ მიღებულ კანონებს იმ თვალსაზრისით, რომ ამ უფლებებსა და კანონს შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში ეს უკანასკნელი ძალას კარგავს და აღარ მოქმედებს? დღეისათვის გაბატონებული სამართლებრივი შეხედულების მიხედვით ამ კითხვებზე პასუხი დადებითია, ანუ ბუნებითი სამართლის მიხედვით ძირითადი უფლებები უნივერსალური, „ადრესახელმწიფოებრივი“ უფლებებია, ამიტომ სახელმწიფოს არა აქვს ადამიანებისათვის მათი მინიჭების ან ჩამორთმევის უფლება.

სწორედ ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის მე-7 მუხლი აცხადებს, რომ საქართველოს სახელმწიფო აღიარებს ადამიანის უფლებებს, როგორც ადამიანის ბუნებრივ (ბუნებით) უფლებებს, რომლებიც მას აქვს იმიტომ, რომ ადამიანია. ეს

უფლებები ადამიანის დაბადებასთან ერთად წარმოიშობა, ზოგიერთი მათგანი კი ჯერ კიდევ დედის წიაღში მყოფ ნაყოფსაც (ნასციტურუს) აქვს. შესაბამისად სახელმწიფოს არ შეუძლია წაართვას ან მიაწილოს ისინი ადამიანს; სახელმწიფო ვალდებულია პატივი სცეს ამ უფლებებს და იმავდროულად უზრუნველყოს ისინი. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, აღნიშნული დებულებიდან გამომდინარე, მოქმედი სამართლის შემადგენელი ნაწილია, თავის მხრივ, უშუალოდ მოქმედებს და შესაბამისად ობიექტურ სამართალს წარმოადგენს, განსხვავებით ზოგიერთი სხვა (მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის რამდენიმე მხარის) კონსტიტუციისაგან, რომლებშიც ადამიანის უფლებები მხოლოდ პროგრამული, დეკლარაციული ხასიათისაა. საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული დებულების შესაბამისად, ამ უფლებებით შეზღუდულია არა მხოლოდ სახელმწიფო, არამედ ხალხიც, რომელიც თავისი ნების გამოხატვისას ვალდებულია გაითვალისწინოს ისინი და ყოველი კონკრეტული საკითხი მათ შესაბამისად გადაწყვიტოს. ძირითად უფლებებსა და სახელმწიფოს ნებისმიერ აქტს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნისას ეს უკანასკნელი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, ძალას კარგავს და არ შეიძლება ჩაითვალოს კანონიერ აქტად.

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ნიშნავს: საკანონმდებლო ხელისუფლება შებოჭილია კონსტიტუციით, უფრო კონკრეტულად — კონსტიტუციით შექმნილი და განმტკიცებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგით, აღმასრულებელი ხელისუფლება და მართლმსაჯულება კი — კონსტიტუციის შესაბამისად მიღებული კანონებით, ანუ სამართლით. “ხელისუფლების მბოჭავ” ნორმებში, უპირველეს ყოვლისა, ისევ ადამიანის ძირითადი უფლებები უნდა ვიგულისხმეთ. სწორედ ისინი ბოჭავს როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს. აღმასრულებელი ხელისუფლება ორიენტირებული უნდა იყოს მოქმედი სამართლის ნორმებზე, ანუ კანონებზე, მაგრამ თვით ამ კანონების მიღებისას საკანონმდებლო ხელისუფლება შეზღუდულია ძირითადი უფლებებით, რადგან ყველა კანონი სწორედ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს უნდა შეესაბამებოდეს. ასევე შეზღუდულია სასამართლო ხელისუფლებაც, რომელმაც ისე უნდა განმარტოს და გამოიყენოს კანონის ნორმები, რომ არ დაირღვეს ძირითადი უფლებები. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის რამდენიმე მუხლის მიხედვით, ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვა დასაშვებია, მაგრამ მხოლოდ კანონის საფუძველზე. ეს კი ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია ჩაერიოს მოქალაქეთა თავისუფლებაში ან მათი საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში, მაგრამ მხოლოდ მაშინ, თუ იგი ამისთვის კანონით იქნება უფლებამოსილი. თანაც, როგორც უკვე აღინიშნა, თავად კანონი და კანონის ნორმათა გამომყენებელი სასამართლოს გადაწყვეტილება ასევე უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის ძირითადი უფლებების არსს.

ადამიანის ძირითადი უფლებების უშუალო და პირდაპირი მოქმედება განსაკუთრებით ნათლად ჩანს იქ, სადაც ყველაზე ხშირია სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეთა პირადი თავისუფლების სფეროებში ჩარევის შემთხვევები: სისხლის სამართალსა და სისხლის სამართლის პროცესში. საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 და 42-ე მუხლების დებულებებით აღიარებულია ადამიანის ძირითადი საპროცესო უფლებები. დაუშვებელია, საგამოძიებო ორგანოები და სასამართლო მოუპყრან ადამიანს, როგორც შიშველ ობიექტს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი სისხლის სამართლის სფეროში გამოიხატება შემდეგნაირად:

ა. ყოველი დანაშაულისათვის გათვალისწინებული სასჯელი სამართლიანი უნდა იყოს და შესაბამებოდეს დანაშაულის სიმძიმესა და დამნაშავის ბრალს. აქ განსაკუთრებით მკვეთრად ვლინდება ზემოხსენებული ზომიერების, ანუ შესაბამისობის პრინციპის მნიშვნელობა. იგი კრძალავს შეუსაბამო, გადაჭარბებული და სასტიკი სასჯელის გამოყენებას. იგივე არის განმტკიცებული კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტით: „დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობა და სასჯელის გამოყენება“;

ბ. ყოველი სასჯელის უცილობელი წინაპირობაა ბრალის არსებობა (“ნულდა პოენა სინე ცულპა”). ყოველი ადამიანი უნდა დაისაჯოს მხოლოდ იმ დანაშაულისათვის, რომელიც მან ბრალეულად ჩაიდინა. თუ პირს ბრალი არ მიუძღვის, მისი დასჯა დაუშვებელია;

გ. „ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით“ (უდანაშაულობის პრეზუმფცია – მ. 40, პ. 1);

დ. „არავის არ შეიძლება განმეორებით დაედოს მსჯავრი ერთი და იმავე დანაშაულისათვის“ („ნე ბის ინ იდემ“ – მ. 42, პ. 4);

ე. „არავინ არ აგებს პასუხს იმ ქმედობისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა“ („ნულდა პოენა სინე ლეგე“ – მ. 42, პ. 5, წინ. 1).

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები ვალდებული არიან თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში გაითვალისწინონ ადამიანის ძირითადი უფლებები, მათი მნიშვნელობა და მოქმედების ძალა. გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია ამ უფლებათა გათვალისწინება სასამართლო ხელისუფლების მიერ, რადგან სწორედ საერთო სასამართლოები იყენებენ მოქმედ სამართალს, იხილავენ და წყვეტენ მოქალაქეთა შორის, მოქალაქეთა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის დავათა უდიდეს ნაწილს. მათი გადაწყვეტის პროცესში სამართლის ნორმათა განმარტებისა და გამოყენების დროს ისინი ვალდებული არიან გაითვალისწინონ კონსტიტუციის საფუძველზე ადამიანის ძირითადი უფლებებით შექმნილი ღირებულებათა სისტემა. საქართველოს კანონმდებლობით, საქმის საპროცესო მხარე, თავად პროცესი, მოცემული საქმის შინაარსის შეფასება, გარემოებათა ანალიზი, სამართლის ნორმათა განმარტება და გამოყენება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში არის მხოლოდ და მხოლოდ შესაბამისი საერთო სასამართლოს კომპეტენცია. მაგრამ სასამართლო ვალდებულია გაითვალისწინოს ძირითად უფლებათა მნიშვნელობა საქმეთა განხილვისას და კონკრეტულ ნორმათა გამოყენებისას. ეს აუცილებელია იმ შემთხვევებშიც, როცა საქმე ეხება სამოქალაქო სამართლებრივ დავას ორ (ფიზიკურ თუ კერძო სამართლის იურიდიულ) პირს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ, საყოველთაოდ გაბატონებული შეხედულებით, ძირითადი უფლებები უშუალოდ მოქმედებს მხოლოდ სახელმწიფოსა და მოქალაქეს და არა მოქალაქეთა (ან მოქალაქეთა და კერძო სამართლის იურიდიულ პირთა) შორის ურთიერთობებში, იმავე გაბატონებული შეხედულების მიხედვით, ძირითადი უფლებები ავითარებს ე.წ. **შუალობითი (არაპირდაპირი)** მოქმედების ძალას ასეთ ურთიერთობებზე. შესაბამისად, ამ შემთხვევებშიც სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების განმარტება, გამოყენება და შეფარდება ორიენტირებული უნდა იყოს ძირითადი უფლებების მნიშვნელობასა და შინაარსზე. კონსტიტუციური ნორმები ირღვევა მაშინ, როცა სასამართლო გადაწყვეტილებაში იკვეთება ნორმათა განმარტებისას

დაშვებული შეცდომა, რომელიც გამოწვეულია კონკრეტული ძირითადი უფლების მნიშვნელობისა და გამოსაყენებელ საკანონმდებლო ნორმებზე მისი ზეგავლენის ძალის, განსაკუთრებით კი ამ უფლებით დაცული სფეროს ფარგლების მცდარი შეფასებით. აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ: თუ სასამართლო ცდება და საქმის განხილვისას ძირითადი უფლებების ნამდვილ შინაარსს, სამართლის ნორმებზე მათი ზემოქმედების ძალას მართებულად ვერ აფასებს, ეს ნიშნავს, რომ საერთო სასამართლო, როგორც საჯარო ხელისუფლების მფლობელი, უყურადღებოდ ტოვებს ძირითადი უფლების მნიშვნელობას, ამის შედეგად მიღებული სასამართლოს გადაწყვეტილება კი არღვევს ამ უფლებას, ამიტომ ეს გადაწყვეტილება გაუქმებული უნდა იქნეს ზემდგომი ინსტანციის კომპეტენტური სასამართლოს მიერ.

გ) ადამიანის ძირითად უფლებათა ცნება და კატეგორიები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ძირითადი უფლებები საქართველოს სამართლებრივი სისტემის უმთავრესი შემადგენელი ნაწილია. ეს აღიარებულია კონსტიტუციის ზემოხსენებული მე-7 მუხლით, რომელიც ძირითად უფლებებს “უშუალოდ მოქმედ სამართალს” უწოდებს. წმინდა სამართლებრივი ენით რომ ვთქვათ, ისინი “**ობიექტურ სამართალს**” წარმოადგენს. ეს ნიშნავს, რომ ადამიანს უფლება აქვს უშუალოდ, პირდაპირ გამოიყენოს ძირითადი უფლებები თავისი ინტერესების დასაცავად, ყოველგვარი დამატებითი საკანონმდებლო ან სხვა ნორმატიული აქტების ნორმათა სავალდებულო მოხმობის გარეშე, სასამართლო კი ვალდებულია გაითვალისწინოს ძირითად უფლებათა უზენაესი, კონსტიტუციური მნიშვნელობა და სამართლის ნორმებზე მათი ზემოქმედების ძალა. აქ კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ, საქართველოსაგან განსხვავებით, მსოფლიოს რამდენიმე სახელმწიფოს კონსტიტუცია შეიცავს ძირითად უფლებებს მხოლოდ პროგრამის, რეკომენდაციების, მიზნების მნიშვნელობით.

ძირითადი უფლებები პერსონალურ პრეტენზიას (მოთხოვნას) წარმოადგენს. საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს: ყველას, ვინც ფიქრობს, რომ საჯარო ხელისუფლების მიერ დარღვეულია მისი ძირითადი უფლება, შეუძლია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს (მ. 89, პ. 1, ქვეპ. ავ). ეს კი, თავის მხრივ, ნიშნავს, რომ ძირითად უფლებებს პატივი უნდა სცენ არა მხოლოდ მათ, ვინც ვალდებულია (საჯარო ხელისუფლებამ), არამედ თვით ამ უფლებებით აღჭურვილმა ადამიანებმაც, რომლებსაც საჭიროების შემთხვევაში სასამართლოს დახმარებით შეუძლიათ მოითხოვონ თავიანთ უფლებათა დაცვა და დაფასება. ამდენად, ძირითადი უფლებები თითოეული ადამიანის პერსონალური ანუ სუბიექტური უფლებებია.

ზემოაღნიშნულიდან უკვე იკვეთება ძირითად უფლებათა მთავარი არსი: **ძირითადი უფლებები, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოსაგან ადამიანის დამცავი უფლებებია.** ისინი იცავს ადამიანებს მათი ცხოვრებისა და საქმიანობის სხვადასხვა სფეროებში სახელმწიფოს ჩარევისაგან და ამით უზრუნველყოფს ადამიანებისათვის ცხოვრების (სახელმწიფოსაგან) თავისუფალ სფეროებს. ძირითადი უფლებები ბოჭავს სახელმწიფოს, სახელმწიფო ხელისუფლებას და გამორიცხავს იმას, რომ ხელისუფლებას ყველაფერის უფლება ჰქონდეს. თუ კარგად დაუვკვირდებით, შევამჩნევთ, რომ ძირითადი უფლებების ეს მიზანი (სახელმწიფოს შებოჭვა) მათი ისტორიული განვითარების თავისებურებიდან გამომდინარეობს და დღესაც მათ ძირითად, ტიპურ ფუნქციას წარმოადგენს.

ძირითადი უფლებები ავალდებულებს სახელმწიფო ხელისუფლებას. ამ დებულების სამართლიანობა გამომდინარეობს ძირითადი უფლებების ისტორიული ფუნქციიდან, ზემოთ ციტირებული კონსტიტუციის მე-7 მუხლის ნორმიდან და პრაქტიკული მოსაზრებიდან. სახელმწიფოს ეს ვალდებულება მოქმედებს როგორც ნეგატიური (სახელმწიფოს მიერ რაიმე მოქმედებისაგან თავის შეკავება), ისე პოზიტიური (მოქალაქეთათვის სამსახურის გაწევა და მათი ძირითადი უფლებების აქტიური დაცვა) თვალსაზრისით. მაგალითად, საჯარო მოსამსახურეს არა აქვს უფლება, თვითნებურად შეაწუხოს ან რაიმე უპირატესობა მიანიჭოს მოქალაქეს. აქვე უნდა აღნიშნოს, რომ რაკი ძირითადი უფლებები სახელმწიფოს ზღუდავს და არა კერძო პირებს, ხშირად მათ საჯარო უფლებებსაც უწოდებენ.

ძირითადი უფლებები კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია: ადამიანები ფლობენ მრავალ სუბიექტურ უფლებას სახელმწიფოს მიმართ, მაგალითად, ზედმეტად გადახდილი გადასახადების უკან დაბრუნების, ანაზღაურების უფლებას, მაგრამ ეს არ არის ძირითადი უფლება. ძირითადი მხოლოდ ის უფლებებია, რომლებიც კონსტიტუციით არის გარანტირებული. ამდენად, მაგალითად, საქართველოში არ არსებობს შრომის ძირითადი უფლება, რადგან სათანადო ფორმულირება კონსტიტუციაში არ არის (კონსტიტუციის 30-ე მუხლის პირველ პუნქტში მხოლოდ აღნიშნულია, რომ „შრომა თავისუფალია“). თუმცა, ბევრი მეცნიერის აზრით, კონსტიტუციის შესაბამისი უფლებები, რომლებიც არ არის შეტანილი ძირითადი უფლებების კატალოგში, მიუხედავად ზემოთქმულისა, მაინც შეიძლება ჩაითვალოს ძირითად უფლებებად, უფრო ზუსტად – ძირითად უფლებათა თანაბარ (მსგავს) უფლებებად.

გარდა ზემოთქმულისა, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის მიხედვით “კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე”. ეს სრულიად ბუნებრივია და შეესაბამება ძირითადი უფლებების არსს, რადგან ადამიანებს ხშირად სწორედ ასეთი ფორმით – გაერთიანებით და იურიდიული პირის შექმნით – სურთ გარკვეული საქმიანობის წარმოება და კონკრეტული მიზნების მიღწევა, შესაბამისად მათ, იურიდიული პირის ფორმით (და არა ცალკე, როგორც ფიზიკურ პირებს) უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა საჭიროების შემთხვევაში თავი დაიცვან ძირითადი უფლებებით მათ საქმიანობაში სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ჩარევისაგან. თავის მხრივ, ეჭვს არ იწვევს ის გარემოება, რომ ნამდვილად არსებობს ისეთი ძირითადი უფლებები, რომლებიც არა მარტო ფიზიკურ, არამედ იურიდიულ პირებზეც ვრცელდება. როგორც ცნობილია, დაფუძნების (შექმნის) აქტის საფუძველზე იურიდიულ პირს წარმოეშობა გარკვეული უფლებები და მოვალეობები, მაგრამ მისი უფლებაუნარიანობა მაინც მუდმივად შეზღუდულია, რადგან იგი ვერ გავრცელდება იმ უფლებებზე, რომლებიც შეიძლება ჰქონდეს მხოლოდ ფიზიკურ პირს მხოლოდ ადამიანისათვის დამახასიათებელი ბუნებრივი თვისებების საფუძველზე.¹ აღნიშნული პრინციპი მოქმედებს ძირითადი უფლებების დონეზეც, რომლის დეფინირება შეგვიძლია უფრო დაწვრილებით: იურიდიულმა პირებმა შეიძლება

¹ შდრ. შვეიცარიის სამოქალაქო კოდექსის 53-ე მუხლი: „იურიდიული პირს შეიძლება ჰქონდეს ყველა უფლება და მოვალეობა, გარდა ისეთებისა, რომლებიც არსებითად დაკავშირებულია მხოლოდ ადამიანისათვის დამახასიათებელ ისეთ ბუნებრივ თვისებებთან, როგორცაა სქესი, ასაკი, ნათესაობა და ა.შ.“

გამოიყენონ ყველა ძირითადი უფლება, გარდა ისეთებისა, რომელთა გამოსაყენებლადაც აუცილებელია ადამიანისათვის დამახასიათებელი ისეთი ბუნებრივი თვისებები, როგორცაა მისი ფიზიკური თვისებები, განსაკუთრებით – სქესი, ასაკი, რასა, ფიზიკური თვითდამკვიდრება და ფიზიკური გადაადგილების თავისუფლება, ერთი მხრივ, და შინაგანი სულიერი თვისებები, მეორე მხრივ. სწორედ ამას ითვალისწინებს 45-ე მუხლის სიტყვები “მათი შინაარსის გათვალისწინებით”. ეს დებულება უფრო ნათელი გახდება, თუ აღვნიშნავთ, რომ, მაგალითად, იურიდიულ პირებზე ვერ გავრცელდება მხოლოდ ადამიანისათვის დამახასიათებელი პატივისა და ღირსების (მ. 17, პ. 1), აგრეთვე სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებები (მ. 15, პ. 1). სამაგიეროდ იურიდიულმა პირებმა, ფიზიკური პირების მსგავსად, შეიძლება გამოიყენონ, მაგალითად, საკუთრების უფლება (მ. 21).

დ) ძირითად უფლებათა კატეგორიები

როგორც აღინიშნა, ადამიანის ძირითად უფლებებს საერთო მიზანი და იდენტური ძირითადი შინაარსი აქვთ: მათი მიზანია ადამიანის დაცვა სახელმწიფოს მხრიდან მისი ცხოვრებისა და საქმიანობის სხვადასხვა სფეროებში ჩარევისაგან, ანუ ისინი დამცავი უფლებებია. მიუხედავად ამ ძირითადი მახასიათებლისა, მაინც შესაძლებელია ძირითად უფლებათა დაჯგუფება როგორც მათი შინაარსიდან გამომდინარე, ისე სხვადასხვა პრინციპის საფუძველზე და გარკვეული კატეგორიების ჩამოყალიბება. ამ მხრივ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს სახელმწიფო ხელისუფლებაზე ორიენტირების პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, ძირითად უფლებათა დაყოფის საფუძველია საკითხი, თუ რა უნდა გააკეთოს, რა უნდა მოითმინოს და რა არ უნდა გააკეთოს ვალდებულმა, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლებამ. აღნიშნული პრინციპის შესაბამისად შეიძლება გამოვყოთ: **(ა) თავისუფლების უფლებები**, რომელთა მიზანია, უზრუნველყონ ადამიანისათვის ცხოვრებისა და საქმიანობის სახელმწიფოსაგან თავისუფალი სფერო. აქედან გამომდინარე, ამ უფლებებს ე.წ. **ნეგატიური სტატუსი** აქვთ (**სტატუს ნეგატივუს**), რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ არ უნდა განახორციელოს არავითარი ინტერვენცია ადამიანების ცხოვრებისა და საქმიანობის ამა თუ იმ სფეროში. სახელმწიფო ვალდებულია კანონების საშუალებით უზრუნველყოს, რომ მესამე პირიც პატივს სცემდეს თავისუფლების უფლებებს, რომლებსაც მიეკუთვნება: ადამიანის ღირსება, სიცოცხლის უფლება, ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება, გადაადგილების თავისუფლება, რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის, ინფორმაციის, აზრისა და პრესის, შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლებები და ა.შ.; **(ბ) ძირითადი უფლებების პირველი კატეგორიები თავისუფლების უფლებებთან ერთად შეიცავდა ე. წ. სამოქალაქო (იგივე პოლიტიკურ) უფლებებს**. სამოქალაქო უფლებებით ხორციელდება ზემოქმედება სახელმწიფოზე. ამ უფლებებით ადამიანი პირდაპირ, აქტიურად გამოხატავს თავის ნებას და სასურველ მიმართულებას აძლევს სახელმწიფოს პოლიტიკას. ამდენად, აღნიშნულ უფლებას ე.წ. **აქტიური სტატუსი** აქვს (**სტატუს აცტივუს**). მაგალითად, პარლამენტმა უნდა მოითმინოს და აიტანოს ახალი არჩევნები, მიუხედავად იმისა, რომ ამით კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება დეპუტატების პარლამენტის წევრობის საკითხი. საყურადღებოა, რომ თავისუფლების უფლებები შესაძლოა ავტორიტარულ სახელმწიფოშიც არსებობდეს, რომელიც ხელისუფლების დანაწილებას არ ცნობს, მაგრამ სამოქალაქო უფლებების იქ არსებობა გამორიცხულია. უმნიშვნელოვანესი

სამოქალაქო უფლებაა საარჩევნო უფლება. თუმცა ასევე ცხადია, რომ თავისუფალი არჩევნები მხოლოდ მაშინ არსებობს, როცა სახეზეა სიტყვის თავისუფლება, აზრისა და პრესის თავისუფლება, შეკრებებისა და გაერთიანების თავისუფლებები; **(გ) სოციალური უფლებები.** სოციალური უფლებების პირველი ფორმულირება მოხდა მე-19 საუკუნეში ე.წ. ძმობის სულის გაღვნიტ. ეს უფლებები ავალდებულებს სახელმწიფოს, უზრუნველყოს ღირსეული ცხოვრების პირობები იმ ადამიანებისათვის, რომლებსაც ეს სჭირდება. სახელმწიფო ვალდებულია აქტიურად იმოქმედოს და შექმნას ცხოვრების ისეთი პირობები, როდესაც მოქალაქეს საშუალება ექნება საკუთარი შრომით მიიღოს ღირსეულად ცხოვრებისათვის საკმარისი შემოსავალი. ამ უფლებებს ე.წ. **პოზიტიური სტატუსი** აქვს (**სტატუს პოსიტიუს**). აქ უპირველესად იგულისხმება სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უზრუნველყოფა საკვებით, ტანსაცმლითა და საცხოვრებელით. ძირითად უფლებათა ამ ჯგუფს შეიძლება მივაკუთვნოთ აგრეთვე განათლების, შრომის, ჯანმრთელობის დაცვისა და ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოში ცხოვრების უფლებები.

ზემოაღნიშნულ კატეგორიებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ არის უფლებები, რომლებსაც, სხვადასხვა კატეგორიაში განთავსების მიუხედავად, აქვთ როგორც ნეგატიური, ისე აქტიური და პოზიტიური სტატუსიც. მაგალითად, ადამიანის ღირსება, ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი (ბევრი მეცნიერი აზრით – ყველაზე მნიშვნელოვანი) ძირითადი უფლება, არა მარტო **დამცავი** უფლებაა (სტატუს ნეგატიუს), არამედ მას ე.წ. „**აქტიური სტატუსიც**“ (სტატუს აცტიუს) აქვს. იგი სახელმწიფოსაგან **მოითხოვს** ადამიანების ელემენტარული სამართლებრივი თანასწორობის უზრუნველყოფას. ადამიანებს არ შეიძლება მიენიჭოთ განსხვავებული (დაბალი და მაღალი რანგის) სამართლებრივი სტატუსი. სწორედ აქედან გამომდინარე, დაუშვებელია და ადამიანის ღირსების შელახვად ითვლება მონობა და რასისტული დისკრიმინაცია, აგრეთვე ძალდატანებითი ან იძულებითი შრომა. იმავედროულად, ადამიანის ღირსების ზემოაღნიშნული „აქტიური სტატუსი“ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მესამე მიმართულებითაც, სადაც იგი სახელმწიფოსაგან მოითხოვს ადამიანის ღირსეულად ცხოვრებისათვის აუცილებელი სამართლიანი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემისა და მინიმალური მატერიალური პირობების შექმნას (**პოზიტიური სტატუსი** (სტატუს პოსიტიუს)). აქ იგულისხმება როგორც ქვეყნის საზოგადოებრივი, ისე სოციალური სისტემა. ადამიანს უნდა ჰქონდეს იმის შესაძლებლობა, რომ საკუთარი უნარის შესაბამისად მიიღოს საჭირო განათლება და საკუთარი შრომით მოიპოვოს ის კანონიერი შემოსავალი, რაც აუცილებელია ღირსეულად ცხოვრებისათვის. აქედან გამომდინარე, ადამიანის ღირსების დარღვევად შეიძლება შევაფასოთ სახელმწიფოში არსებული ძალიან მაღალი, არაგონივრული გადასახადები, რომელთა გადახდის შემდეგაც ადამიანს რჩება ის შემოსავალი, რაც არ აძლევს მას ღირსეულად ცხოვრების საშუალებას (მაგალითად, არ შეუძლია თვითონ და საკუთარი ოჯახი უზრუნველყოს ელემენტარული საყოფაცხოვრებო პირობებით (შესაბამისი საცხოვრებელით, საკვებით, ტანსაცმლით და ა.შ.)) და აიძულებს შემოსავლის მიღებას არაკანონიერი გზებით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, შესაძლებელია ადამიანის უფლებათა კატეგორიების გამოყოფა მათ მიერ **დაცული სამართლებრივი სიკეთის** მიხედვით, რომლის მიხედვითაც გამოიყოფა **(ა) თავისუფლების უფლებები:** ძირითადი უფლებების უმეტესი ნაწილი ე.წ.

თავისუფლების უფლებებს წარმოადგენს. როგორც აღინიშნა, ისინი ადამიანებისათვის უზრუნველყოფს საქმიანობისა და მოქმედების თავისუფალ სფეროს, რომელშიც სახელმწიფო ან საერთოდ ვერ ერევა ან ერევა სპეციალური დასაბუთებით – მხოლოდ კანონის საფუძველზე ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში და შესაბამისი წესით; **(ბ) თანასწორობის უფლებები.** თანასწორობის უფლებები წარმოადგენს გარანტიას იმისა, რომ სახელმწიფო თანასწორად მოეპყრას ადამიანებს. დაუშვებელია ადამიანისათვის უსაფუძვლო უპირატესობის მინიჭება ან სხვებთან შედარებით მისი უარეს მდგომარეობაში ჩაყენება. სახელმწიფოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია მოეპყრას ადამიანებს უთანასწოროდ, როცა ამისთვის აქვს განსაკუთრებული საფუძველი (იურიდიულად ეს შეიძლება ასეც ვთქვათ: როცა სახელმწიფოს აქვს დიფერენცირების არსებითი საფუძველი). ამასთან, კანონის წინაშე თანასწორობა ვრცელდება ყველა სფეროზე. **(გ) საპროცესო უფლებები.** საპროცესო უფლებები, რომლებსაც "მართლმსაჯულების ძირითად უფლებებსაც" უწოდებენ, უპირველესად უზრუნველყოფს სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, დაცვის უფლებას, აგრეთვე განსაზღვრავს დაკავებისას, დაპატიმრებისას და თავისუფლების შეზღუდვის შემდეგ ადამიანისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის საფუძველებს.

ე) ძირითად უფლებათა შეზღუდვის საფუძველები

როგორც აღინიშნა, ძირითადი უფლებების მთავარი მახასიათებელი მათი დამცავი ფუნქციაა. ისინი იცავენ ფიზიკურ პირებს მათი ცხოვრებისა და საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში სახელმწიფოს ჩარევისაგან. ყველა ადამიანს შეუძლია თავისი კანონიერი ინტერესების დასაცავად გამოიყენოს ძირითადი უფლებები. უფრო კონკრეტულად: ადამიანებს უფლება აქვთ, სახელმწიფოს ჩარევისაგან დამოუკიდებლად და თავისუფლად იმოქმედონ იმ დაცულ სფეროში, რომელიც უზრუნველყოფილია ამ თუ იმ ძირითადი უფლებით. მაგალითად, კონსტიტუციის მე-19 მუხლით უზრუნველყოფილია სინდისის, რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებები. ეს ნიშნავს, რომ ყოველ ადამიანს აქვს უფლება ჩამოაყალიბოს და ჰქონდეს საკუთარი რწმენა, მსოფლმხედველობა და სინდისი, იცხოვროს მათ მიხედვით და მათ საფუძველზე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მე-19 მუხლით დაცული სფერო მოიცავს ადამიანის რელიგიურ და მორალურ გრძნობებს და შინაგან რწმენას (ორუმ ინტერნუმ; აზროვნების სფერო), რელიგიური და მსოფლმხედველობრივი აღმსარებლობის თავისუფლებას (ორუმ ესტერნუმ; მოქმედების სფერო), აგრეთვე საკუთარი შინაგანი რწმენისა და სინდისის კარნახით (და მათ საფუძველზე) გადაწყვეტილებების მიღების თავისუფლებას. თუმცა სახელმწიფომ შეიძლება შეზღუდოს ძირითადი უფლებები, რის უფლებამოსილებაც კონკრეტულად უნდა იყოს მითითებული კონსტიტუციაში. საქართველოს კონსტიტუცია ყოველი კონკრეტული ძირითადი უფლების მიმართ მიუთითებს მათი შეზღუდვის შესაძლებლობის შესახებ, ამავე დროს, 46-ე მუხლით ადგენს ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ზოგად საფუძველებსაც. ძირითადი უფლებების "შეზღუდვა" სახელმწიფოს მიერ სწორედ ძირითადი უფლებით "დაცულ სფეროში ჩარევას" ნიშნავს. უფრო კონკრეტულად კი "ძირითადი უფლების შეზღუდვა" ანუ "დაცულ სფეროში ჩარევა" არის სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ნებისმიერი უზენაესი აქტი ან ღონისძიება, რომელიც ინდივიდს ხელს უშლის ან

უკრძალავს ისეთი მოქმედების განხორციელებას, რომელიც ხვდება ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში.

საქართველოს კონსტიტუციით ზოგიერთი ძირითადი უფლებისათვის არ არის დადგენილი შეზღუდვის საფუძველი. ასეთი ძირითადი უფლება **აბსოლუტურად უზრუნველყოფილად** ითვლება და **სახელმწიფოს არც ერთ შემთხვევაში, თვით კანონის საფუძველზეც კი არ შეუძლია ამ უფლების შეზღუდვა**. მაგალითად, ინტელექტუალური შემოქმედების ანუ ხელოვნების თავისუფლება აბსოლუტურად უზრუნველყოფილი ძირითადი უფლებაა (მ. 23, პ. 1). კონსტიტუციით შეზღუდვა დაწესებულია მხოლოდ შემოქმედებითი ნაწარმოების გავრცელებაზე: გავრცელება შეიძლება აიკრძალოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს არღვევს სხვა ადამიანის კანონიერ უფლებებს (მ. 23, პ. 3). რაც შეეხება თავად შემოქმედებით პროცესს, მასში ჩარევა და შემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ცენზურა დაუშვებელია. ასეთი აბსოლუტურად უზრუნველყოფილი ძირითადი უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ სხვა ძირითად უფლებასთან კონფლიქტის დროს, როცა კონკრეტულ შემთხვევაში უპირატესობა სწორედ აბსოლუტურად უზრუნველყოფილ ძირითად უფლებასთან კოლიდირებულ, არანაკლები მნიშვნელობისა და მოქმედების ძალის მქონე ძირითად უფლებას უნდა მიენიჭოს.

სახელმწიფოს მხრიდან ძირითად უფლებათა შეზღუდვა (დაცულ სფეროში ჩარევა) შეიძლება განხორციელდეს სამი საშუალებით: (1) კანონით – საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ; სახელმწიფოს შეუძლია მიიღოს კანონი, რომელიც შეზღუდავს ძირითად უფლებას; (2) აღმასრულებელი ორგანოების (ადმინისტრაციის) მოქმედებით – აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ; (3). სასამართლოს გადაწყვეტილებით – სასამართლო ხელისუფლების მიერ. სამსავე შემთხვევაში სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას რამდენიმე აუცილებელი პირობა:

(1) უპირველეს ყოვლისა, **შეზღუდვა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კანონის საფუძველზე**. მაშინაც კი, როდესაც კონსტიტუცია კონკრეტულად არ მიუთითებს კანონის არსებობაზე, დაუშვებელია ძირითადი უფლების შეზღუდვა რომელიმე სხვა (კანონქვემდებარე) აქტის საფუძველზე. მაგალითად, მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, “დაუშვებელია” სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლებათა შეზღუდვა, “თუ მათი გამოვლინება არ ღახავს სხვათა უფლებებს”. აღნიშნულ პუნქტში კანონის აუცილებლობაზე პირდაპირი მითითების მიუხედავად, სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი თავისუფლებების შეზღუდვა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული “სხვათა უფლებების” დაცვისა და სათანადო მექანიზმების გათვალისწინებით. ასევე ცხადია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებითა და სასამართლო გადაწყვეტილებებით განხორციელებული შეზღუდვა მხოლოდ და მხოლოდ კანონის ნორმებს უნდა ეყრდნობოდეს.

თავად კანონი უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის ძირითადი უფლებების არსს. ეს ნიშნავს, რომ: (ა) კანონი უნდა იყოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობასთან “ფორმალურად” შესაბამისი, ანუ დაცული უნდა იყოს ყველა ფორმალური მოთხოვნა, რომელიც დადგენილია კონსტიტუციითა და კანონებით კანონპროექტის განხილვის, მიღების, კანონის ხელმოწერისა და გამოქვეყნების პროცედურებთან დაკავშირებით. “ნორმატიული აქტების შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად, კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის გარდა, საკანონმდებლო აქტებად (ანუ საკონსტიტუციო-სამართლებრივი გაგებით “კანონებად”) ითვლება ორგანული კანონი, კანონი,

პარლამენტის რეგლამენტი და საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი.¹ ეს უკანასკნელი კონსტიტუციით აღიარებულია კანონის ძალის მქონე აქტად.² შესაბამისად, სწორედ ამ აქტების და მხოლოდ ამ აქტების საფუძველზე შეიძლება განხორციელდეს ძირითად უფლებათა შეზღუდვა; (ბ) “ფორმალურ შესაბამისობასთან” ერთად კანონი აუცილებლად “მატერიალურად შესაბამისი” უნდა იყოს. ეს ნიშნავს, რომ ძირითადი უფლების შეზღუდვისათვის აუცილებელია არსებობდეს კონსტიტუციით განსაზღვრული საფუძველი. ეს საფუძველი (კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმა) არის ძირითადი უფლების **ზღვარი**, ანუ ამით შეზღუდულია ძირითადი უფლება. ძირითადი უფლების შეზღუდვა, ანუ ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა, შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ აღნიშნული საფუძველის მიხედვით. ასეთი საფუძველის გარეშე სახელმწიფოს ექნებოდა ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში საკუთარი შეხედულებისამებრ, ნებისმიერ სასურველ შემთხვევაში ჩარევის შესაძლებლობა, შედეგად კი ძირითად უფლებებს ფაქტობრივად არანაირი “ხელისუფლების შემოჭავი ძალა” აღარ ექნებოდა. ზემოაღნიშნული საფუძველი მითითებულია კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლში. მაგალითად: საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით გარანტირებულია საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა თავისუფლება; იმავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, “დაუშვებელია ისეთი საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამსობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს.” მე-6 პუნქტის მიხედვით კი „საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერება ან მათი აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით”. ეს მაგალითი გვიჩვენებს, რომ დადგენილია **კონსტიტუციური ზღვარი**, ანუ თავიდანვე დაუშვებელია ზემოაღნიშნული მიზნების (და მხოლოდ ასეთი მიზნების) მქონე გაერთიანებათა შექმნა, იქვე მითითებულია წინაპირობა – **კანონის არსებობა**. ე.ი. კანონი, რომელიც კრძალავს კონსტიტუციის საწინააღმდეგო მიზნების მქონე გაერთიანებებს, წარმოადგენს ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში კონსტიტუციურად გამართლებული ჩარევის საფუძველს. ასეთი გაერთიანებები ვერ დაეყრდნობიან 26-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს.

კონსტიტუციის 24-ე მუხლით უზრუნველყოფილია აზრისა და ინფორმაციის თავისუფლებები, აგრეთვე მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა თავისუფლება; იმავე მუხლის მე-4 პუნქტში კი მითითებულია, რომ ეს თავისუფლებები “შესაძლებელია კანონით შეიზღუდოს” სხვადასხვა საფუძველზე, ანუ მოცემულია შეზღუდვის შინაარსი. ეს დებულებები **კანონის არსებობის** აუცილებლობის კიდევ ერთი მაგალითია. ამასთან, მე-4 პუნქტი ხაზს უსვამს, რომ კანონით ძირითადი უფლების შეზღუდვა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ ამ პუნქტში ჩამოთვლილი პირობების უზრუნველსაყოფად. უფრო კონკრეტულად: ზემოაღნიშნულ ძირითად უფლებებში ჩარევა კონსტიტუციურ-სამართლებრივად გამართლებული იქნება, თუ იგი ხორციელდება **კანონის საფუძველზე**

¹ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მ. 5 პ. 1, 1996 წლის 29 ოქტომბერი.
² მ. 73, პ. 1, ქვპ. “თ”.

და კანონის მიზანია კონსტიტუციაში მითითებული მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესის დაცვა.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში კანონის საფუძველზე განხორციელებული ჩარევის ლეგიტიმური მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ კონსტიტუციის შესაბამის მუხლებში მითითებული მნიშვნელოვანი სამართლებრივი სიკეთის დაცვა.

აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოა კიდევ ერთი გარემოება: საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება აბსოლუტურად უზრუნველყოფილია კონსტიტუციის მე-16 მუხლით. ამ მუხლში არ არის მითითებული არც უშუალო კონსტიტუციური ზღვარი და, შესაბამისად, არც შემზღუდავი კანონის არსებობის აუცილებლობა. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება სრულიად შეუზღუდავად მოქმედებს და იგი აბსოლუტურად შეუზღუდავი ძირითადი უფლებაა? დაუშვებელია თუ არა ამ უფლების შეზღუდვის მიზნით კანონის მიღება? ეს მაგალითი წარმოაჩენს ძირითად უფლებას, რომელიც თავდაპირველად სრულიად შეუზღუდავ, ე.წ. აბსოლუტურ ძირითად უფლებად გვეჩვენება, მაგრამ სინამდვილეში მის მიმართაც მოქმედებს გარკვეული ზღვარი – ე.წ. **შიდაკონსტიტუციური ზღვარი**. ასეთი შეიძლება იყოს მესამე პირთა ძირითადი უფლებები ან სხვა უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური სიკეთეები; (გ) კანონი უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, ნათლად და მკაფიოდ ჩამოყალიბებული, მისი ნორმები – ცხადი, კონკრეტული და არაორაზროვანი, კანონის ნამდვილი აზრი – ადვილად მისახვედრი და გასაგები, მისი დარღვევის შედეგები კი – ადვილად განჭვრეტადი. კანონის ხელმისაწვდომობა ნიშნავს მის გამოქვეყნებას, ანუ შიდა (სამსახურებრივი, უწყებრივი) სარგებლობის სამართლებრივი აქტი ვერ ჩაითვლება ხელმისაწვდომად. გარდა ამისა, ნორმა ვერ ჩაითვლება “კანონად”, თუ იგი ფორმულირებული არ არის საკმარისი სიზუსტით, რაც შესაძლებლობას მისცემს მოქალაქეს იმოქმედოს დადგენილი სამართლებრივი ნორმების შესაბამისად. ამასთან, განჭვრეტის მოთხოვნის არსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ პირმა უნდა შეძლოს განჭვრეტა, თუ სავარაუდოდ როდის და როგორ განახორციელებენ შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები მისი საუბრების მოსმენას, რაც ამ პირს ადეკვატური მოქმედების საშუალებას მისცემს.

(2) კანონის საფუძველზე განხორციელებული ძირითადი უფლებების შეზღუდვა უნდა იყოს **აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისათვის**. საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ მიუთითებს ამ აუცილებლობაზე (მაგალითად, 22-ე მუხლის მე-3 და 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტებში), რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს არ შეუძლია ძირითად უფლებათა შესაზღუდავად დაეყრდნოს ზოგად აუცილებლობას; შეზღუდვა გამოწვეული უნდა იყოს მხოლოდ დემოკრატიული სახელმწიფოს, თავისუფალი დემოკრატიული წესწყობილების შენარჩუნებისა და არსებობის აუცილებლობით ანუ მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებით. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ასევე მოითხოვს, რომ ძირითად უფლებათა შეზღუდვისას სახელმწიფოებმა ყოველთვის უნდა გამოიყენონ კრიტერიუმი – “აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისათვის” და, ამავე დროს კონკრეტულ მუხლში მითითებული შეზღუდვის სხვა საფუძველი. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ტერმინი “აუცილებელი” არ არის “საჭიროს” სინონიმი; მას ასევე არა აქვს ისეთი გამოთქმების

მნიშვნელობა, როგორცაა: “დასაშვები”, “მისაღები”, “საკმარისი” ან “სასურველი”.¹ თავისუფალი დემოკრატიული წესწყობილება, თავის მხრივ, გამორიცხავს ყოველგვარ ტოტალიტარულ და ძალმომრეობით მმართველობას და წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს, კანონის უზენაესობის სისტემას. იგი ეფუძნება (უზენაესი) მოქმედი უმრავლესობის ნებას, შესაბამისად, ხალხის თვითგამორკვევას, თავისუფლებასა და თანასწორობას. ამ წყობილების ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპი კი კონსტიტუციით აღიარებული და კონკრეტიზებული ადამიანის უფლებების, უპირველესად – ადამიანის ღირსების, სიცოცხლისა და საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლების პატივისცემაა;

ამდენად, დემოკრატიული საზოგადოებისათვის აუცილებელი ძირითადი უფლების შეზღუდვა არის მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მისაღწევად აუცილებელი შეზღუდვა, რომელიც ემსახურება დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის შეუცვლელი და სასიცოცხლო მნიშვნელობის სიკეთის დაცვას და რომელიც შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მაშინ, როცა ამოიწურება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევი ყველა სხვა გონივრული და ქმედითი საშუალება.

(3) რამდენად ინტენსიურად, რამდენად ფართოდ შეიძლება ჩაერიოს სახელმწიფო ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში? კონსტიტუციის ზემოთ განხილული მუხლებიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ სახელმწიფოს შეუძლია დაცულ სფეროში ჩარევა. სახელმწიფოს მოქმედება გამართლებულია მაშინ, როდესაც (ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში) სახეზეა ძირითადი უფლების ზღვარი, ანუ მისი შემზღუდავი კანონი, როდესაც არსებობს ძირითადი უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზანი და როდესაც ჩარევა აუცილებელია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის.

მაგრამ კანონმდებელს რომ ყოველი ასეთი ზღვრის, ანუ კონსტიტუციაში მითითებული კანონების საფუძველზე და კონსტიტუციით განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზნის არსებობისას ჰქონდეს უფლება საკუთარი შეხედულებისამებრ შეზღუდოს ძირითადი უფლებები და ჩაერიოს დაცულ სფეროში, მაშინ ეს უფლებები დაკარგავდა თავის მნიშვნელობას. სწორედ ამიტომ აქ მოქმედებს ე.წ. **თანაზომიერების, იგივე პროპორციულობის პრინციპი** (ე.წ. ზღვრის ზღვარი), რომელიც მოითხოვს, რომ ყოველი კანონი და მის საფუძველზე განხორციელებული ძირითადი უფლების შეზღუდვა, გარდა იმისა, რომ უნდა იყოს გამოწვეული მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებით, ასევე **აუცილებლად უნდა იყოს ამ საჭიროების, ანუ მისაღწევი ლეგიტიმური მიზნის თანაზომიერი (პროპორციული)**. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ უნდა გამოიყენოს ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევი ყველაზე ეფექტიანი და ყველაზე ნაკლებად რადიკალური, ძირითადი უფლების ნაკლებად შემზღუდავი საშუალება. უფრო მკაცრი ზომების გამოყენება უნდა მოხდეს მხოლოდ მაშინ, როცა სხვაგვარად შეუძლებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა და დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სიკეთის დაცვა. აქედან გამომდინარე, როცა სახელმწიფოს შეუძლია

¹ „ჰენდისაიდი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ” (Handyside v. the United Kingdom), 1976 წლის 7 დეკემბერი; იხ. აგრეთვე „სილვერი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ” (Silver v. the United Kingdom), 1983 წლის 25 მარტი.

მიადწიოს ლეგიტიმურ მიზანს ნაკლებად მკაცრი, არარადიკალური, მაგრამ თანაბრად ეფექტიანი ღონისძიების გატარებით, მაშინ უფრო მკაცრი და რადიკალური ზომების მიღება გაუმართლებელი იქნება და არ ჩაითვლება ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მიღწევის პროპორციულად. შესაბამისად, ასეთი ჩარევა ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში არ იქნება კონსტიტუციურ-სამართლებრივად გამართლებული.

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ძირითად უფლებათა შეზღუდვის ზოგად საფუძველსაც: ეს არის ქვეყანაში შექმნილი საგანგებო და საომარი მდგომარეობები (მ. 46). ასეთ შემთხვევებში „პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს“ კონსტიტუციის მე-18 (პიროვნების თავისუფლება), მე-20 (პირადი მიმოწერისა და საცხოვრებლის ხელშეუხებლობა), 21-ე (საკუთრების უფლება), 22-ე (მიმოსვლის თავისუფლება), 24-ე (აზრის, ინფორმაციისა და პრესის თავისუფლებები), 25-ე (შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლება), 30-ე (შრომის თავისუფლება), 33-ე (გაფიცვის უფლება) და 41-ე (პირადი ინფორმაციის ხელშეუხებლობა) მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებანი და თავისუფლებები. ამასთან, „პრეზიდენტი ვალდებულია არა უგვიანეს 48 საათისა ეს გადაწყვეტილება შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად“. კონსტიტუციის 62-ე მუხლის თანახმად, აღნიშნულ საკითხზე პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

46-ე მუხლის საფუძველზე სახელმწიფოს შეუძლია შეზღუდოს მხოლოდ ამ მუხლში მითითებული კონკრეტული ძირითადი უფლებები. დაუშვებელია რომელიმე სხვა უფლების შეზღუდვა, რომლებიც არ არის მოხსენიებული ამ მუხლში და ფაქტობრივად აბსოლუტური ძირითადი უფლებებია. ასეთია, მაგალითად, სიცოცხლის უფლება (მ. 15), ადამიანის ღირსება (მ. 17, პ. 1), ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება – ადამიანის წამების, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობისა და სასჯელის აკრძალვა (მ. 17, პ. 2), ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლება და შემოქმედებით პროცესში ჩარევის დაუშვებლობა (მ. 23), აგრეთვე სამართლიანი სასამართლოს ძირითადი უფლება (მ. 42). რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მიდგომას, კონვენციის მიხედვით, ასევე აბსოლუტურად ითვლება სიცოცხლის უფლება (მ. 2), წამების, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის აკრძალვა (მ. 3), მონობის, იძულებითი ან სავალდებულო შრომის აკრძალვა (მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი) და სისხლის სამართლის კანონმდებლობისათვის უკუქცევითი ძალის მინიჭების აკრძალვა (მ. 7).

კონსტიტუციის 46-ე მუხლში მითითებული პრეზიდენტის „გადაწყვეტილება“ ძირითადი უფლებების შეზღუდვის შესახებ არის არა ბრძანებულება, განკარგულება ან ბრძანება, არამედ კანონის ძალის მქონე დეკრეტი, რომლის გამოცემის უფლებამოსილებაც პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტით. იმასვე ადასტურებს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“¹ და „საომარი მდგომარეობის შესახებ“² საქართველოს კანონები, რომლებიც კონკრეტულად მიუთითებს, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს ძირითადი

¹ 1997 წლის 17 ოქტომბერი.

² 1997 წლის 31 ოქტომბერი.

უფლებების შეზღუდვა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონის ძალის მქონე დეკრეტის საფუძველზე. ეს მექანიზმი სავსებით შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ზოგად წესს მშვიდობიან დროს ძირითადი უფლებების შეზღუდვის შესახებ – მათ შეზღუდვას მხოლოდ კანონის საფუძველზე.

ზემოაღნიშნული კანონები განსაზღვრავს „საგანგებო“ და „საომარი“ მდგომარეობის შინაარსს: „საგანგებო მდგომარეობა არის დროებითი ღონისძიება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ცხადდება საქართველოს მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისათვის ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა თუ შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფებისა და ეპიდემიების დროს, სტიქიურ უბედურებათა, დიდი ავარიების, ეპიზოტოციების ან სხვა შემთხვევებში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას“ („საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონის მ. 1); „საომარი მდგომარეობა გულისხმობს საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე განსაკუთრებული წესების გამოცხადებას, რაც შეესაბამება ქვეყნის თავდაცვის ინტერესებს“. საომარი მდგომარეობა „მიზნად ისახავს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის, სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის უზრუნველყოფას“ („საომარი მდგომარეობის შესახებ“ კანონის მ. 1). ბუნებრივია, რომ ზემოაღნიშნულ პირობებში მართლაც შეიძლება საჭირო გახდეს ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვა, რის უფლებაც აუცილებლად უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს, რათა უზრუნველყოს მოსახლეობისა და სახელმწიფოს ინტერესები, სახელმწიფო უშიშროება და რაც შეიძლება სწრაფად აღადგინოს საზოგადოებრივი წესრიგი და კეთილდღეობა.

კონსტიტუციის 46-ე მუხლთან დაკავშირებით, მეტად საყურადღებოა კიდევ ერთი გარემოება: მუხლის ტექსტიდან ნათელი ხდება, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს სხვა ძირითად უფლებებთან ერთად შეიძლება შეიზღუდოს მე-18 მუხლით უზრუნველყოფილი ადამიანის თავისუფლება. ეს იმას ნიშნავს, რომ შეიძლება შეიზღუდოს ამ მუხლის მე-4 პუნქტიც, რომლის თანახმადაც „დაუშვებელია დაკავებული თუ სხვაგვარად თავისუფლება შეზღუდული პირის ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულება“. შედეგად, მივიღვართ დასკვნამდე, რომ საქართველოს კონსტიტუცია დასაშვებად მიიჩნევს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს ადამიანის მიმართ ფიზიკური და ფსიქიკური იძულების საშუალებათა გამოყენებას. ეს კი ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა შესახებ საერთაშორისო სამართლის ნორმებს, მათ შორის, ევროპის საბჭოს კონვენციას ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ (მ. 3).¹

მიუხედავად კონსტიტუციის ზემოხსენებული ხარვეზისა, ადამიანი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის მოქმედების პერიოდში მაინც დაცულია ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულებისაგან. მის ასეთ ყოვლისმომცველ დაცვას უზრუნველყოფს კონსტიტუციის მე-17 მუხლი, რომელიც პირველი პუნქტით ადამიანის ღირსებას ხელშეუვალად აცხადებს, მე-2 პუნქტით კი დაუშვებლად მიიჩნევს „ადამიანის წამებას,

¹ მ. 3 – "არავინ არ შეიძლება დაექვემდებაროს წამებას, არაადამიანურ ან დამამცირებელ მოპყრობას და სასჯელს".

არაჰუმანურ, სასტიკ ან პატივისა და ღირსების შემლახველ მოპყრობას და სასჯელის გამოყენებას". კონსტიტუცია ამ დებულებით აბსოლუტურად კრძალავს ადამიანის ღირსების შემლახველ მოქმედებებს და არ უშვებს არავითარ გამონაკლისს საერთო წესიდან. ეს აკრძალავს ეხება ღირსების შემლახველ ყველა სახის მოქმედებას, მათ შორის, ფიზიკურ და ფსიქიკურ იძულებას, და მოქმედებს როგორც მშვიდობიან პერიოდში, ისე საგანგებო თუ საომარი მდგომარეობის დროს. ამდენად, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის კანონის ძალის მქონე დეკრეტით კონსტიტუციის მე-18 მუხლით უზრუნველყოფილი ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა არ ნიშნავს, რომ დასაშვებია დაკავებული თუ სხვაგვარად თავისუფლება შეზღუდული პირის ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულება. ამგვარი იძულებისაგან ადამიანი დაცულია კონსტიტუციის მე-17 მუხლით, რომლითაც აბსოლუტურად, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე არის უზრუნველყოფილი ადამიანის ღირსება და აკრძალულია ნებისმიერი ღირსებაშემლახველი მოქმედება.

თავი 8. საქართველოს მოქალაქეობა

ა) მოქალაქეობის ცნება, შექენა, დაკარგვა, ორმოქალაქეობა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავი მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმით, რომ იგი მოიცავს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს და აღიარებს მათ თავისუფალი დემოკრატიული წესწყობილების უზენაეს ღირებულებებად. ყოველივე ამასთან ერთად, სწორედ მე-2 თავშია მოცემული რამდენიმე ძირითადი დებულება პიროვნებისა და სახელმწიფოს ურთიერთობების განმსაზღვრელი უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი მექანიზმის – მოქალაქეობის შესახებ. კონსტიტუციის კანონმდებლის მიერ ზემოაღნიშნულ დებულებათა ერთად მოაზრება და მე-2 თავში მათი გაერთიანება კიდევ ერთხელ ადასტურებს გაბატონებულ სამართლებრივ შეხედულებას იმის თაობაზე, რომ (1) მოქალაქეობა სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობილების ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველი და (2) ადამიანის კონსტიტუციური, ძირითადი უფლებაა. სწორედ ეს ორი პრინციპი უდევს საფუძვლად მარტივ განმარტებას, რომლის მიხედვითაც **მოქალაქეობა არის პირის სამართლებრივი კავშირი სახელმწიფოსთან**. თუმცა, ამასთან ერთად, უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ ადამიანები, რომლებიც კონკრეტულ სახელმწიფოსთან სამართლებრივ კავშირში იმყოფებიან, ანუ ფლობენ მოქალაქეობას, წარმოადგენენ ამ სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობილების უმთავრეს საფუძველს – ისინი (ხალხი, სახელმწიფოს მოქალაქეები) არიან სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო და ისინი იყენებენ ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს, რომლებითაც შებოჭილია სახელმწიფო. ამ უფლებათა (განსაკუთრებით სამოქალაქო-პოლიტიკურ უფლებათა) გამოყენებით მოქალაქეები ზემოქმედებენ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე, აქტიურად გამოხატავენ საკუთარ ნებას და ამით განსაზღვრავენ სახელმწიფოს პოლიტიკას. აქედან გამომდინარე, **მოქალაქეობა არის ადამიანის პოლიტიკურ-სამართლებრივი (და არა მხოლოდ სამართლებრივი) კავშირი სახელმწიფოსთან, რასაც საფუძვლად ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები უდევს**. იმავედროულად, ეს კავშირი ხასიათდება ორმხრივი პასუხისმგებლობით, რადგან არა მხოლოდ სახელმწიფოა ვალდებული დაიცვას და მფარველობა გაუწიოს თავის მოქალაქეს, არამედ მოქალაქესაც აქვს ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს მიმართ, რაც გამოიხატება არსებული კონსტიტუციური

წესწყობილების, სამართლის ნორმებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაში, მოქალაქეზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულებაში (მაგალითად, სამხედრო ვალდებულების მოხდა). ამდენად, მოქალაქეობა მოიცავს ადამიანისა (მოქალაქისა) და სახელმწიფოს ურთიერთსანაცვლო უფლებებსა და მოვალეობებს და ერთმანეთის მიმართ პასუხისმგებლობას.

გამომდინარე იქედან, რომ მოქალაქეობა ადამიანის კონსტიტუციური, ძირითადი უფლებაა, იგი ზღუდავს სახელმწიფოს და ავალდებულებს მას დაიცვას და მფარველობა გაუწიოს საკუთარ მოქალაქეს. მოქალაქეობის სწორედ ამ შინაარსსა და მნიშვნელობას ადასტურებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლი, რომლის მიხედვითაც „საქართველო მფარველობს თავის მოქალაქეს განურჩევლად მისი ადგილსამყოფელისა“ (პ. 1). ამასთან, დაუშვებელია მოქალაქეობის ჩამორთმევა და საქართველოდან საქართველოს მოქალაქის გაძევება (პ. 2, 3). სახელმწიფოს ასევე არ აქვს უფლება საქართველოს მოქალაქე გადასცეს უცხო სახელმწიფოს. აქ ერთადერთი გამონაკლისი მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევები შეიძლება იყოს. ყველა შემთხვევაში შესაძლებელია მოქალაქის გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრება (პ. 4).

აღნიშნული დებულებებიდან ნათლად ჩანს, რომ მოქალაქეობა, ანუ ადამიანის პოლიტიკურ-სამართლებრივი კავშირი საქართველოს სახელმწიფოსთან არ არის შეზღუდული დროსა და სივრცეში. თუ არ ჩავთვლით მოქალაქეობის შექმნისა და შეწყვეტის იშვიათ შემთხვევებს, ეს კავშირი იწყება ადამიანის დაბადებასთან ერთად და გრძელდება მის (მოქალაქის) გარდაცვალებამდე. ასევე არ იზღუდება მოქალაქეობა სახელმწიფოს ტერიტორიით და საზღვრებით. სადაც არ უნდა იმყოფებოდეს საქართველოს მოქალაქე, საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიაზე თუ მის ფარგლებს გარეთ, მას მფარველობს საქართველოს სახელმწიფო, რაც მოქალაქის მიმართ სახელმწიფოს ვალდებულებაა. ამ ვალდებულებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს შესაბამისმა ორგანოებმა უნდა დაიცვან საზღვარგარეთ მყოფი საქართველოს მოქალაქის უფლებები და ინტერესები, რათა მათ შეეძლოთ სრულყოფილად ისარგებლონ ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით მინიჭებული ყველა უფლებით. ამდენად, მოქალაქეობის ძირითად უფლებას ე.წ. პოზიტიური სტატუსი (სტატუს პოსიტივუს) აქვს, ანუ იგი ავალდებულებს სახელმწიფოს და მოითხოვს მისგან აქტიურ მოქმედებას მოქალაქის დასაცავად.¹

გარდა ზემოთქმულისა, კონსტიტუციის მე-13 მუხლიდან ჩანს, რომ მოქალაქეობას ე.წ. ნეგატიური სტატუსიც (სტატუს ნეგატივუს) აქვს, ანუ სახელმწიფო შეზღუდულია ამ ძირითადი უფლებით და არ აქვს უფლება საქართველოს მოქალაქეს ჩამოართვას მოქალაქეობა ან გააძეოს იგი საქართველოდან.

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულია საქართველოს მოქალაქეობის შექმნის საფუძვლებიც. მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „საქართველოს მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით და ნატურალიზაციით.“ მე-2 პუნქტით აკრძალულია ორმოქალაქეობა („საქართველოს მოქალაქე იმავედროულად არ შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე“), თუმცა იქვე დადგენილია გამონაკლისი შემთხვევებიც,

¹ მოქალაქეობის ძირითადი უფლების ეს შინაარსი განმტკიცებულია “საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-6 და მე-7 მუხლებით.

რომლის მიხედვითაც „საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება მიენიჭოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.“ იმავე მუხლის მე-3 პუნქტით კი „საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.“

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტში მითითებული ორგანული კანონი საქართველოს მოქალაქეობის შექენასთან დაკავშირებული უმნიშვნელოვანესი საკანონმდებლო აქტია.¹ სწორედ ამ კანონის ამოქმედებით მოხდა საქართველოს მოქალაქეობის ცნობა, რაც მოქალაქეობის შექენის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. მოქალაქეობის ცნობა არის სახელმწიფოს ნებითი აქტი, რომლითაც სახელმწიფო იურიდიულად ამტკიცებს ფაქტობრივად არსებულ მდგომარეობას. კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით საქართველოს მოქალაქედ ჩაითვალა: ა) პირი, რომელიც მუდმივად ცხოვრობდა საქართველოში არანაკლებ ხუთი წლისა და ცხოვრობდა ამ კანონის შემოღების დღისთვის, თუ ექვსი თვის ვადაში წერილობით არ განაცხადებდა უარს საქართველოს მოქალაქეობაზე; ბ) საქართველოში დაბადებული პირი, რომელმაც 1991 წლის 21 დეკემბრის შემდეგ დატოვა საქართველოს ტერიტორია და, ამდენად, ვერ აკმაყოფილებდა ამ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის მოთხოვნებს, თუ მას ამ კანონის ამოქმედების დროისათვის არ ჰქონდა მიღებული სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა.

გარდა ზემოთქმულისა, ორგანული კანონი აცხადებს, რომ ყოველ ადამიანს აქვს საქართველოს მოქალაქეობის უფლება, იმავდროულად, არავის არ შეიძლება შეეზღუდოს მოქალაქეობის შეცვლის უფლება, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა (მ. 2). კონსტიტუციის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად ორგანული კანონი საქართველოს მოქალაქეობის შექენის (მოპოვების) საფუძველად ადგენს დაბადებას და საქართველოს მოქალაქეობის მიღებას (ნატურალიზაციას), აგრეთვე „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და ამ კანონით განსაზღვრულ სხვა საფუძველებს“ (მ. 10).

საქართველოს მოქალაქეობის მიღება **დაბადებით** (ფილიაცია) მოქალაქეობის შექენის ბუნებრივი და ყველაზე გავრცელებული საფუძველია, რომლის მიხედვითაც პირს მოქალაქეობა ენიჭება დაბადების მომენტიდან. აქ თავისთავად იგულისხმება ის განსაკუთრებულობაც, რომ მოქალაქეობის მიღება ხდება ავტომატურად, ბავშვის დაბადების მომენტიდან, მიმღების მხრიდან ყოველგვარი თხოვნისა თუ სურვილის გარეშე, რაც, ამავე დროს, სრულიად ბუნებრივია, რადგან მოქალაქეობას იძენს ახალშობილი. დაბადებით მოქალაქეობის მიღება ხორციელდება ორი ძირითადი პრინციპის მიხედვით: (1) **ეროვნული ანუ „სისხლის“ პრინციპით** და (2) **ტერიტორიული ანუ „ნიადაგის“ პრინციპით**. პირველი პრინციპის თანახმად ბავშვის მოქალაქეობის საკითხი წყდება მშობლების მოქალაქეობის მიხედვით. ორგანული კანონის მე-11 მუხლით დადგენილია „სისხლის“ პრინციპი და განსაზღვრულია, რომ ბავშვი, რომლის ორივე მშობელი მისი დაბადების მომენტისათვის საქართველოს მოქალაქეა, ითვლება საქართველოს მოქალაქედ დაბადების ადგილის მიუხედავად. იმ შემთხვევაში კი, თუ

¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“, 1993 წლის 25 მარტი.

მხოლოდ ერთ-ერთი მშობელია საქართველოს მოქალაქე, ბავშვი ჩაითვლება საქართველოს მოქალაქედ, თუკი: ა) დაიბადა საქართველოს ტერიტორიაზე; ბ) დაიბადა საქართველოს ფარგლებს გარეთ, მაგრამ მის ერთ-ერთ მშობელს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი აქვს საქართველოს ტერიტორიაზე; გ) ერთ-ერთი მშობელი ბავშვის დაბადების მომენტისათვის (დაბადების ადგილის მიუხედავად) საქართველოს მოქალაქეა, ხოლო მეორე – მოქალაქეობის არმქონე პირი ან უცნობია.

ორგანული კანონის მე-11 მუხლი ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებსაც, როდესაც ერთ-ერთი მშობელი საქართველოს მოქალაქეა და ბავშვის დაბადების მომენტისათვის ორივე მათგანი ცხოვრობს საზღვარგარეთ. ამ დროს ბავშვის მოქალაქეობის საკითხი წყდება მშობლების შეთანხმებით, მათი შეუთანხმებლობის შემთხვევაში კი იმ ქვეყნის კანონმდებლობით, სადაც ბავშვი დაიბადა. გარდა ამისა, ბავშვის მამობის დადგენის შემთხვევაში, თუკი დედა მოქალაქეობის არმქონე პირია, ხოლო მამად მიჩნეულ იქნება საქართველოს მოქალაქე, მოქმედებს „სისხლის“ პრინციპი და ბავშვი ხდება საქართველოს მოქალაქე დაბადების ადგილის მიუხედავად.

ტერიტორიული, ანუ „ნიადაგის“ პრინციპი, რომელიც დაბადებით მოქალაქეობის მიღების მეორე საფუძველია, არ არის დაკავშირებული ბავშვის მშობლების მოქალაქეობასთან და ნიშნავს მოქალაქეობის მიღებას დაბადების ადგილის მიხედვით. შესაბამისად, ბავშვი მიიღებს იმ სახელმწიფოს მოქალაქეობას, რომლის ტერიტორიაზეც ის დაიბადა. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში სწორედ ეს პრინციპი მოქმედებს. საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეობის შესახებ ნაწილობრივ ასევე ითვალისწინებს „ნიადაგის“ პრინციპს და ადგენს, რომ საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ მოქალაქეობის არმქონე პირების ბავშვები მიიღებენ საქართველოს მოქალაქეობას, თუკი ისინი საქართველოს ტერიტორიაზე დაიბადებიან (მ. 13). ამასთან, საქართველოში ნაპოვნი ბავშვი, რომლის ორივე მშობელი უცნობია, ითვლება საქართველოს მოქალაქედ, სანამ სხვა რამ არ დადგინდება (მ. 14).

როგორც აღინიშნა, საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების მეორე ძირითადი საშუალება არის **ნატურალიზაცია**, ანუ უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ გარკვეული პროცედურების გავლის შემდეგ საქართველოს მოქალაქეობის მიღება. ნატურალიზაციის ძირითადი მახასიათებელი მოქალაქეობის მიღების მსურველი ადამიანის მიერ შეგნებულად გამოსატყუი ნებაა, რომელიც თხოვს სახელმწიფოს მისთვის ამ სახელმწიფოს მოქალაქეობის მინიჭებას. თუმცა, ადამიანის სურვილის გარდა აუცილებელია გარკვეული მოთხოვნების დაკმაყოფილება და პროცედურის გავლა, რაც განსაზღვრულია ორგანული კანონის 26-ე მუხლით, რომლის მიხედვითაც ნატურალიზაციის გზით მოქალაქეობის მისაღებად პირი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- ა) მუდმივად ცხოვრობდეს საქართველოს ტერიტორიაზე უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში;
- ბ) დადგენილ ფარგლებში იცოდეს სახელმწიფოენა;
- გ) დადგენილ ფარგლებში იცოდეს საქართველოს ისტორია და კანონმდებლობა;
- დ) საქართველოში ჰქონდეს სამუშაო ადგილი ან რაიმე უძრავი ქონება.

ორგანული კანონის 27-ე მუხლით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევაც, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ზემოსხენებული მოთხოვნების დაუცველად პირი მიიღოს მოქალაქედ, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ამ ადამიანს: (1)

საქართველოსა და კაცობრიობის წინაშე მიუძღვის განსაკუთრებული დამსახურება თავისი სამეცნიერო, საზოგადოებრივი საქმიანობით ან აქვს პროფესია და კვალიფიკაცია, რომლითაც დაინტერესებულია საქართველო; (2) მისი მიღება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.

საყურადღებოა, რომ დაბადებით საქართველოს მოქალაქეები საქართველოს მოსახლეობის აბსოლუტურ უმრავლესობას წარმოადგენენ, ნატურალიზებულ მოქალაქეთა რიცხვი კი მათთან შედარებით უმნიშვნელოა, მაგრამ ისინი ყველანი საქართველოს მოქალაქეები და, შესაბამისად, აბსოლუტურად თანასწორნი არიან, აქვთ ერთიდაიგივე სამართლებრივი სტატუსი, უფლებები და მოვალეობები. არსებობს ერთადერთი განსხვავება, რომელიც გადმოცემულია საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლით, რომლის მიხედვითაც საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს მხოლოდ დაბადებით (და არა ნატურალიზებული) საქართველოს მოქალაქე (პ. 2). ყველა სხვა შემთხვევაში საქართველოს დაბადებით და ნატურალიზებულ მოქალაქეთა თანასწორობა უზრუნველყოფილია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით.

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ ორგანული კანონის მე-10 მუხლით განსაზღვრულია საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების კიდევ ერთი გზა: საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და ამ კანონით (ორგანული კანონით) განსაზღვრული სხვა საფუძვლები. ეს „საფუძვლები“ გადმოცემულია ორგანული კანონის სხვადასხვა მუხლებით და წარმოადგენს შემდეგ შემთხვევებს: მ.16 – ორივე მშობლის მიერ მოქალაქეობის მიღებისას მათი 14 წლამდე ბავშვებიც ხდებიან საქართველოს მოქალაქეები; მ. 18 პ. 1 – თუ ერთ-ერთი მშობელი შეიძენს საქართველოს მოქალაქეობას, მეორე კი რჩება სხვა სახელმწიფოს მოქალაქედ, მშობელთა ერთობლივი შუამდგომლობით 14 წლამდე ბავშვიც შეიძლება გახდეს საქართველოს მოქალაქე; მ. 18 პ. 2 – თუ ერთ-ერთი მშობელი იძენს საქართველოს მოქალაქეობას, მეორე კი რჩება მოქალაქეობის არმქონე პირად, მათი ბავშვი ხდება საქართველოს მოქალაქე; მ. 20 პ. 1 – ბავშვი, რომელიც სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე ან მოქალაქეობის არმქონე პირია და მას შვილად აიყვანს საქართველოს მოქალაქე (მოქალაქეები), მშვილბელის (მშვილბელთა) შუამდგომლობით გახდება საქართველოს მოქალაქე; მ. 20 პ. 2 – ბავშვი, რომელიც სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე ან მოქალაქეობის არმქონე პირია და მას შვილად აიყვანენ მეუღლეები, რომელთაგან ერთ-ერთი საქართველოს მოქალაქეა, მშვილბელთა ერთობლივი შუამდგომლობით მოიპოვებს საქართველოს მოქალაქეობას; მ. 21 – ბავშვი, რომელიც საქართველოს მოქალაქეა, უცხოელი მოქალაქეების ან საქართველოს მოქალაქისა და უცხოელი მოქალაქე მეუღლეების მიერ შვილად აყვანის შემთხვევაში ინარჩუნებს საქართველოს მოქალაქეობას. ასეთ შემთხვევაში მშვილბელების შუამდგომლობით ბავშვს საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლის ნება ეძლევა; მ. 22 – ბავშვი, რომელსაც დაწესებული აქვს მეურვეობა ან მზრუნველობა, თუ მშობლები ან ერთ-ერთი მათგანი ტოვებს საქართველოს მოქალაქეობას, მეურვის ან მზრუნველის შუამდგომლობით ინარჩუნებს საქართველოს მოქალაქეობას; მ. 28 – პირი, რომელიც დაქორწინდება საქართველოს მოქალაქეზე და მასთან ცხოვრობს საქართველოს ტერიტორიაზე 3 წლის განმავლობაში, შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს მოქალაქედ ორგანული კანონის 26-ე მუხლით დადგენილი ორი პირობის შესრულების შემთხვევაში, კერძოდ თუ მან დადგენილ ფარგლებში იცის სახელმწიფო ენა („ბ“ ქვეპუნქტი), საქართველოს ისტორია და კანონმდებლობა („გ“ ქვეპუნქტი).

საყურადღებოა, რომ ისევე როგორც სხვა ქვეყნების კანონმდებლობა, საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეობის შესახებ 26¹-ე მუხლით ადგენს **მოქალაქედ მიღებაზე უარის თქმის საფუძვლებს**, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მოქალაქედ არ მიიღება პირი, რომელმაც (1) ჩაიდინა საერთაშორისო დანაშაული მშვიდობისა და ადამიანობის წინააღმდეგ ან (2) მონაწილეობდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სახელმწიფო დანაშაულში.

საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების საფუძვლებთან ერთად ორგანული კანონი ასევე განსაზღვრავს **საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძვლებს**. კერძოდ, კანონის 30-ე მუხლის მიხედვით, მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძვლებია: ა) საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლა; ბ) საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა; გ) საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და ამ კანონით გათვალისწინებული სხვა შემთხვევები.

მოქალაქეობიდან გასვლა ადამიანის უფლებაა და საქართველოს სახელმწიფო ითვალისწინებს მის მნიშვნელობას. ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ მოქალაქეობის ძირითადი უფლების არსიდან და ორგანული კანონის მე-2 მუხლიდან გამომდინარე, არავის არ შეიძლება შეეზღუდოს მოქალაქეობის შეცვლის უფლება. გარდა ამისა, გამომდინარე იქედან, რომ ადამიანს, რომელიც დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში აღიარებულია დამოუკიდებელ, თავისუფალ ინდივიდად, რომელსაც თავად, საკუთარი პასუხისმგებლობით შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილებები საკუთარ ცხოვრებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებით, ბუნებრივია აქვს საკუთარი მომავლის განსაზღვრის უფლება და, შესაბამისად, შესაძლებელია მოითხოვოს მოქალაქეობიდან გასვლა. მაგრამ, მიუხედავად ადამიანის ამ უფლების მნიშვნელობისა, სახელმწიფომ შეიძლება დაადგინოს გარკვეული პირობები, რომელთა შესრულება აუცილებელია აღნიშნული უფლების რეალიზაციისათვის. ეს სრულიად ბუნებრივია თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ მოქალაქეობა არის ადამიანის პოლიტიკურ-სამართლებრივი კავშირი სახელმწიფოსთან, რაც ეყრდნობა არა მხოლოდ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, არამედ აგრეთვე ურთიერთსანაცვლო უფლება-მოვალეობებსა და ერთმანეთის მიმართ პასუხისმგებლობას. შესაბამისად, ორგანული კანონი ადგენს მოქალაქეობიდან გასვლის პირობებს და აცხადებს, რომ პირი საქართველოს მოქალაქეობიდან გავა, თუ საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არა აქვს შეუსრულებელი მოვალეობა, მოხდელი აქვს სამხედრო ვალდებულება და არ გააჩნია ისეთი ქონებივი ვალდებულებები, რომლებიც დაკავშირებულია მოქალაქეთა, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არსებით ინტერესებთან (მ. 31 პ. 1). კანონი ასევე აწესებს გარკვეულ შეზღუდვებს, რომელთა გამოც პირი ვერ გავა საქართველოს მოქალაქეობიდან. კერძოდ, საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლა არ შეიძლება, თუ პირი მიცემულია სისხლის სამართლის პასუხისგებაში, ან მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს განაჩენი, რომელიც ექვემდებარება აღსრულებას (მ. 31 პ. 2).

რაც შეეხება საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის მეორე საფუძველს – **მოქალაქეობის დაკარგვას** – იგი სახელმწიფოს მხრიდან ცალმხრივად ხორციელდება მოქალაქის მიმართ იმ შემთხვევაში, თუკი ეს უკანასკნელი საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ ყოფნის პერიოდში უხეშად დაარღვევს მოქალაქეობის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობას. ორგანული კანონის 32-ე მუხლი ადგენს ასეთ

შემთხვევებს და განსაზღვრავს, რომ პირი დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას, თუ: ა) საქართველოს კომტენეტური ორგანოების უნებართვოდ შევა უცხო სახელმწიფოს სამხედრო სამსახურში, პოლიციაში, იუსტიციის ორგანოებსა და მმართველობის სხვა ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებში; ბ) მუდმივად ცხოვრობს სხვა სახელმწიფოში და არასაპატიო მიზეზით არ დადგა საკონსულო აღრიცხვაზე 2 წლის განმავლობაში; გ) საქართველოს მოქალაქეობას შეიძენს ყალბი დოკუმენტების წარდგენის გზით; დ) მიიღებს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობას. ყველა ჩამოთვლილ შემთხვევაში მოქალაქეობას დაკარგვის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება კონკრეტულად აღნიშნული მოქმედებების განმხორციელებელი პირის მიმართ და ეს არ იწვევს მისი მეუღლისა და ბავშვების მოქალაქეობის შეცვლას.

საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის კიდევ ერთი საფუძველი საქართველოს **საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და ორგანული კანონით გათვალისწინებული „სხვა შემთხვევებია“**. ორგანული კანონი ასეთ შემთხვევად თვლის ორივე მშობლის საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლას, რაც შესაბამისად იწვევს 14 წლამდე ბავშვის მოქალაქეობის შეცვლას. ამ დროს 14–დან 18 წლამდე ბავშვის მოქალაქეობის შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მისი თანხმობით (მ. 16). გარდა ამისა, იმ შემთხვევაში, როცა საქართველოს მოქალაქეობიდან გადის ერთ–ერთი მშობელი და 14 წელს მიულწეველ ბავშვთან ერთად მუდმივ საცხოვრებლად მიემგზავრება საზღვარგარეთ, ბავშვს უწყდება საქართველოს მოქალაქეობა (მ. 17).

საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძველებთან ერთად მოქალაქეობის შესახებ ორგანული კანონი განსაზღვრავს **საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის შემთხვევებსაც**. მოქალაქეობის აღდგენა შინაარსობრივად მოქალაქეობის მოპოვების ერთ–ერთ გზად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა მოქალაქეობის აღდგენა იშვიათად ხორციელდება, მაგრამ აღდგენის კონკრეტული საფუძველების განსაზღვრა მაინც აუცილებელია. შესაბამისად, ორგანული კანონის 29–ე მუხლი აღდგენს, რომ პირს საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება აღუდგეს იმ შემთხვევაში, თუ მას მოქალაქეობა შეუწყდა:

- ა) მოქალაქეობის არამართლზომიერი შეწყვეტის შედეგად;
- ბ) მოქალაქეობიდან გასვლის შედეგად;
- გ) მშობლების არჩევანის შედეგად.

საყურადღებოა, რომ „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში პირს საქართველოს მოქალაქეობა აღუდგება მხოლოდ იმ პირობით, თუ იგი განცხდების შეტანის მომენტისათვის მუდმივად ცხოვრობს საქართველოში და აკმაყოფილებს ორგანული კანონის 26–ე მუხლის „ბ“ და „გ“ პუნქტების, ე.ი. სახელმწიფო ენისა და საქართველოს ისტორიისა და კანონმდებლობის დადგენილ ფარგლებში ცოდნის მოთხოვნებს. ამ დროს სახელმწიფო ასევე ითვალისწინებს ორგანული კანონის 26¹–ე მუხლსაც, რომელიც განსაზღვრავს მოქალაქედ მიღებაზე უარის თქმის საფუძველებს.¹

ამდენად, ორგანული კანონი საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ დაწერილებით განსაზღვრავს მოქალაქეობის შეძენასთან, შეწყვეტასთან და აღდგენასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტის წესს, რაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს

¹ იხ. ზემოთ გვ. 23.

კომპეტენციაა, საბოლოო გადაწყვეტილებას კი საქართველოს პრეზიდენტი იღებს. გარდა ამ უმნიშვნელოვანესი საკითხებისა, ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ კონსტიტუციის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ორგანული კანონი ასევე განსაზღვრავს კიდევ ერთ პრინციპულად ძალიან მნიშვნელოვან საკითხს და ადგენს **ერთიან მოქალაქეობას**. ამდენად, ორგანული კანონი არ ცნობს **ორმაგი მოქალაქეობის პრინციპს**, მაგრამ იმავდროულად მეტად საგულისხმო გამონაკლისს უშვებს და აცხადებს, რომ არსებობს „კონსტიტუციით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევები“, როდესაც „საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება მიენიჭოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.“

საქართველოს კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის ეს დებულებები 2004 წლის ივნისიდან მოქმედებს. მანამდე ასეთი გამონაკლისი არ არსებობდა და ორმაგი მოქალაქეობა მკაცრად იყო აკრძალული. თუ აღნიშნული დებულებების შინაარსს კარგად გააანალიზებთ ვნახავთ, რომ იგი ძალიან შეზღუდულად უშვებს ორმაგი მოქალაქეობის შესაძლებლობას. კერძოდ, ამ დებულების მიხედვით საქართველოს მოქალაქე ვერ მიიღებს რომელიმე უცხო სახელმწიფოს მოქალაქეობას, აქ ისევ ერთიანი მოქალაქეობის პრინციპი მოქმედებს და, შესაბამისად, პირი ამ შემთხვევაში დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას. ამ დებულებით პირიქით შეიძლება მოხდეს, ანუ მხოლოდ უცხო სახელმწიფოს მოქალაქე შეიძლება იმავდროულად გახდეს საქართველოს მოქალაქე, ანუ აღარ არის სავალდებულო კონკრეტულმა პირმა საქართველოს მოქალაქეობის მისაღებად დატოვოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობა (ბუნებრივია, თუ ამას არ მოითხოვს ამ „სხვა“ სახელმწიფოს კანონმდებლობა). ცხადია, რომ ასეთი შემთხვევები ბევრი არ იქნება, მითუმეტეს თუ გაითვალისწინებთ, რომ საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება მიენიჭოს მხოლოდ იმ პირებს, რომლებსაც აქვთ განსაკუთრებული დამსახურება საქართველოს წინაშე ან მათთვის მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.

ამ საკითხთან დაკავშირებით, უნდა ითქვას, რომ ორმაგი მოქალაქეობა მსოფლიოში გავრცელებული არ არის. სახელმწიფოთა უმრავლესობა არ ცნობს ამ პრინციპს იმ ძირითადი მიზეზის გამო, რომ ორმაგ მოქალაქეობას თან ახლავს პრობლემები, რომლებიც დაკავშირებულია მოქალაქეთა მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ მოვალეობების შესრულებასთან. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია მოქალაქეთა სამხედრო და საგადასახადო ვალდებულებები. ცნობილია შემთხვევა, როცა ორი სახელმწიფოს მოქალაქეობის მქონე ცნობილი სპორტსმენი გადასახადებს მხოლოდ ერთ სახელმწიფოში იხდიდა, რასაც შემდეგ მეორე სახელმწიფოს მხრიდან გადასახადების დამალვის გამო მის მიმართ საქმის აღძვრა მოჰყვა. ამის გამო სახელმწიფოები, რომლებიც ცნობენ ორმაგ მოქალაქეობას, უფრო მეტად ამჯობინებენ სპეციალური შეთანხმებების დადებას ერთმანეთთან, სადაც დაწვრილებით არის განსაზღვრული მათი მოქალაქეების უფლებები და მოვალეობები, ანუ რა შემთხვევაში და სად ხდება ამ პირთა მიერ სამხედრო სამსახურის გავლა, გადასახადების გადახდა, არჩევნებში (და კონკრეტულად რომელ: ადგილობრივ, რეგიონულ თუ საპარლამენტო (უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს) არჩევნებში) მონაწილეობა და ა.შ. ასეთი მექანიზმი

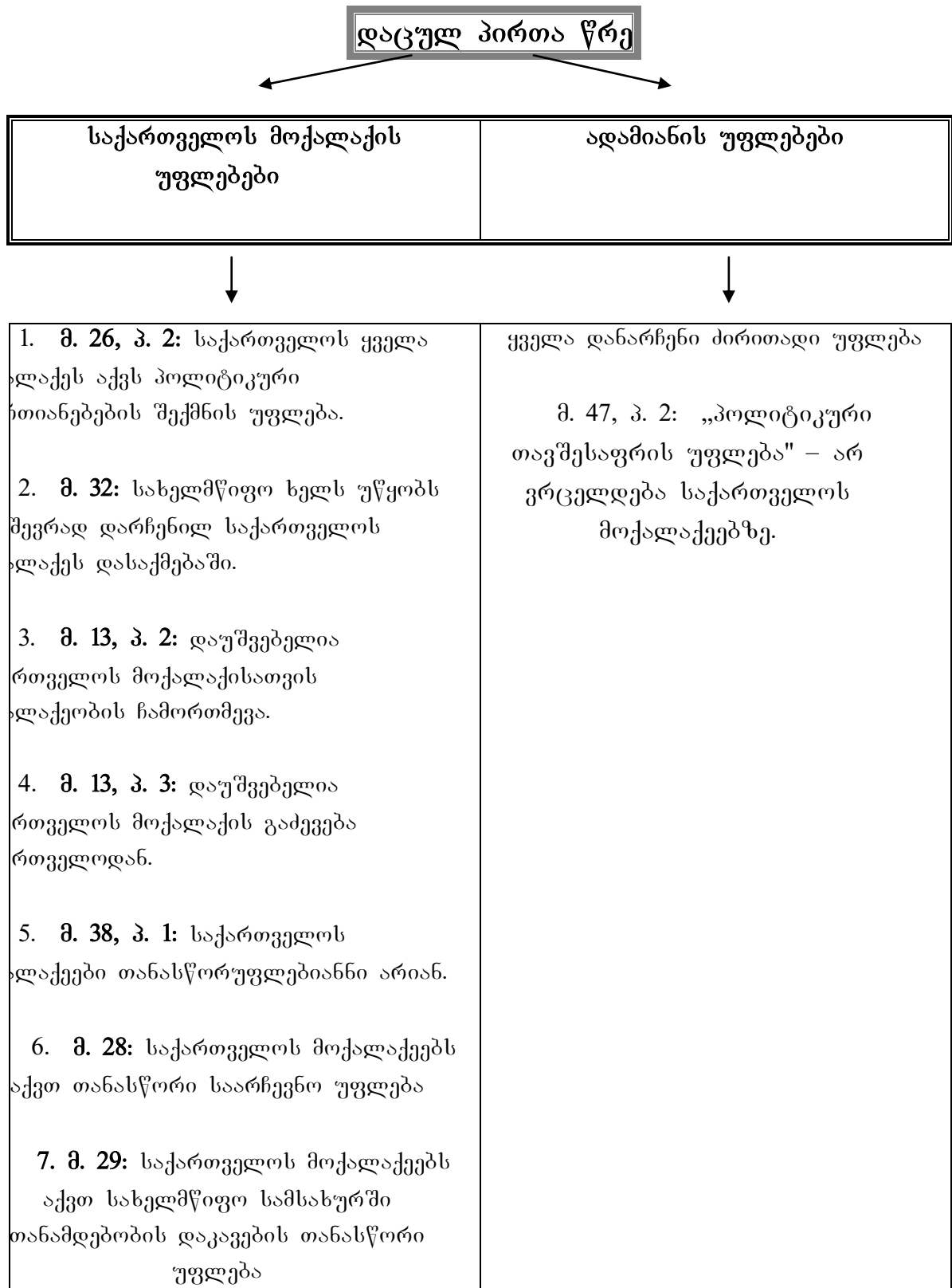
მოქმედებს, მაგალითად, რუსეთში, სადაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს შესაბამის სახელმწიფოსთან შეთანხმების დადებას ორმაგი მოქალაქეობის საკითხებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მოქმედი (ზემოთ აღწერილი) კანონმდებლობით ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირთა რაოდენობა ძალიან დიდი არ იქნება, მაინც აუცილებელია განისაზღვროს მათი უფლებები და მოვალეობები ზემოსხენებულ სფეროებში, ანუ სამხედრო სამსახურის, საგადასახადო ვალდებულებების, აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებისა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით. დღეისათვის ასეთი ნორმები დადგენილი არ არის და ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირები და საქართველოს მოქალაქეები თანასწორუფლებიანი არიან.

ბ) საქართველოს მოქალაქეთა ძირითადი უფლებები

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ შესაძლებელია ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაჯგუფება როგორც მათი შინაარსიდან გამომდინარე, ისე სხვადასხვა პრინციპის საფუძველზე და, შესაბამისად, ძირითად უფლებათა გარკვეული კატეგორიების ჩამოყალიბება. მაგრამ ზემოთ მოცემული კატეგორიების გარდა, ყოველი სახელმწიფოს, მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული ძირითადი უფლებები შეიძლება დაიყოს აგრეთვე იმის მიხედვით, თუ ვის შეუძლია მათი გამოყენება – ყველა ადამიანს (განურჩევლად მოქალაქეობისა თუ მოქალაქეობის არქონისა) თუ მხოლოდ ამ სახელმწიფოს მოქალაქეებს. საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს ისეთ ძირითად უფლებებს, რომლებიც, საჭიროების შემთხვევაში, ყველა ადამიანმა შეიძლება გამოიყენოს; იმავედროულად აღიარებულია უფლებებიც, რომლებსაც მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები ფლობენ. ამ პრინციპიდან გამომდინარე, ძირითად უფლებათა შორის შეიძლება გამოვარჩიოთ საქართველოს მოქალაქეობის სტატუსთან დაკავშირებული ორი კატეგორია: **(1) ადამიანის უფლებები**, ანუ ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, რომელთა სუბიექტი როგორც საქართველოს მოქალაქე, ისე ნებისმიერი სხვა პირია (უცხოელი, მოქალაქეობის არმქონე პირი), და **(2) მოქალაქის უფლებები**, ანუ უფლებები და თავისუფლებები, რომელთა გამოყენება მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს შეუძლიათ. ამასთან ერთად, მეტად საყურადღებოა ის გარემოება, რომ საქართველოს კონსტიტუცია 47-ე მუხლით აღიარებს პოლიტიური თავშესაფრის უფლებას (პ.პ. 2, 3), რომლის სუბიექტი, ყველა სხვა ძირითადი უფლებისაგან განსხვავებით, **მხოლოდ უცხოელი** (და არა საქართველოს მოქალაქე ან მოქალაქეობის არმქონე პირი) შეიძლება იყოს. და კიდევ ერთი: ზემოაღნიშნული პრინციპის მიხედვით ჩამოყალიბებული **მოქალაქის უფლებათა** კატეგორია არ უნდა აგვერიოს ზემოთ აღწერილი პირველი პრინციპის (სახელმწიფო ხელისუფლებაზე ორიენტირების პრინციპი – რა უნდა გააკეთოს, რა უნდა მოითმინოს და რა არ უნდა გააკეთოს ვალდებულმა, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლებამ) საფუძველზე ჩამოყალიბებულ **სამოქალაქო უფლებების** კატეგორიაში. რაც შეეხება საკითხს, თუ რომელია **ადამიანის უფლებები**, ამის განსაზღვრა ძნელი არ არის. აქ შეიძლება დავასახელოთ, მაგალითად, ადამიანის ღირსება, პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება, სიცოცხლის უფლება, რწმენისა და სინდისის თავისუფლებები, აზრის თავისუფლება, პრესის თავისუფლება, კანონის წინაშე თანასწორობა და ა.შ. **მოქალაქის უფლებათა** კატეგორიაში კი შედის პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნის უფლება, საქართველოს მოქალაქეობის

ჩამორთმევის დაუშვებლობა, საქართველოს მოქალაქის გაძევების დაუშვებლობა, საქართველოს მოქალაქეთა თანასწორობა სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობის დაკავებისას, რეფერენდუმსა და არჩევნებში მონაწილეობის უფლება.



გ) უცხოელების სამართლებრივი სტატუსი საქართველოში

საქართველოს მოქალაქეების სტატუსთან, მათ უფლებებთან და მოვალეობებთან დაკავშირებული დებულებების გარდა, საქართველოს კონსტიტუცია შეიცავს საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეების და მოქალაქეობის არმქონე პირების სტატუსისა და უფლებების განმსაზღვრელ ნორმებს. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია კონსტიტუციის 47-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტის თანახმად “საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.” კონსტიტუციის 27-ე მუხლი აზუსტებს სახელმწიფოს უფლებამოსილებას მოცემულ სფეროში და აცხადებს, რომ “სახელმწიფო უფლებამოსილია დააწესოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა.” ამ დებულებების შესაბამისად საქართველოში უცხოელი მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების სტატუსს განსაზღვრავს საქართველოს კანონი „უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“.¹ კანონის პირველი მუხლის მიხედვით, საქართველოში უცხოელებად ითვლებიან:

“ა) პირები, რომლებიც არ არიან საქართველოს მოქალაქეები და აქვთ სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი საბუთი (უცხო სახელმწიფოს მოქალაქენი);

ბ) მოქალაქეობის არმქონე პირები, რომელთაც აქვთ უცხო სახელმწიფოში მუდმივად ცხოვრების დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტი (უცხო სახელმწიფოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი).”

უცხოელების სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრასთან ერთად კანონი ასევე განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომლებიც არ არიან საქართველოს მოქალაქეები და არც უცხოელის სტატუსი აქვთ. ასეთები არიან პირები, რომლებმაც 1993 წელს, “საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ” ორგანული კანონის ამოქმედებიდან ექვსი თვის ვადაში წერილობით უარი განაცხადეს საქართველოს მოქალაქეობის მიღებაზე, ამ პირებს კანონი “საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ მოქალაქეობის არმქონე პირებად” თვლის (მ. 5 პ. 2).

კანონი “უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ”, საქართველოს კონსტიტუციის ზემოაღნიშნულ დებულებათა შესაბამისად, განსაზღვრავს აგრეთვე საქართველოში მყოფ უცხოელთა ძირითად უფლებებს, თავისუფლებებსა და მოვალეობებს (მუხლები 7–22), საქართველოში უცხოელთა შემოსვლისა და საქართველოდან გასვლის ძირითად წესებს (მუხლები 23–27), აგრეთვე ადგენს უცხოელთა პასუხისმგებლობის საფუძვლებს (მუხლები 28–31). მაგალითად, კანონი პირდაპირ მიუთითებს, რომ უცხოელებს საქართველოში არა აქვთ უფლება აირჩიონ ან იყენონ არჩეული საქართველოს პარლამენტში და სხვა არჩევით სახელმწიფო

¹ 1993 წლის 3 ივნისი.

ორგანოებში. ასევე მათ არ შეუძლიათ საერთო სახალხო კენჭისყრაში (რეფერენდუმში) მონაწილეობა (მ. 21). გარდა ამისა, კანონი ადგენს, რომ უცხოელები არ არიან ვალდებული იმსახურონ საქართველოს შეიარაღებულ ძალებში (მ. 22). საყურადღებოა, რომ ეს დებულება უცხოელებს უტოვებს შესაძლებლობას, სურვილის შემთხვევაში შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს მიმართონ საქართველოს შეიარაღებულ ძალებში სამსახურის თხოვნით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლი აღიარებს პოლიტიკური თავშესაფრის ძირითად უფლებასაც და აღნიშნავს, რომ "საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს" (პ. 2). საყურადღებოა, რომ ამ ძირითადი უფლებით მხოლოდ უცხოელებს შეუძლიათ ისარგებლონ და იგი არ ვრცელდება საქართველოს მოქალაქეებზე. იმავედროულად კონსტიტუცია დაუშვებლად მიიჩნევს სხვა სახელმწიფოსათვის შემოხიზნული პირის გადაცემას, თუკი ამ პირს დევნიან პოლიტიკური მრწამსისათვის ან ქმედობისათვის, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დანაშაულად არ ითვლება (მ. 47 პ. 3). "უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" კანონი კი აღნიშნულ დებულებათა შესაბამისად თავშესაფრის მიღების უფლების მქონე უცხოელებად თვლის პირებს, რომლებიც თავის ქვეყანაში იდევნებიან ადამიანის უფლებათა და მშვიდობის დაცვისათვის, პროგრესული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, მეცნიერული და სხვა შემოქმედებითი მოღვაწეობისათვის (მ. 6 პ. 1). იმავე მუხლის მე-2 პუნქტით კანონი ადგენს თავშესაფრის ძირითადი უფლების შეზღუდვის საფუძველს და განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომლებსაც არ შეიძლება მიეცეთ თავშესაფარი. ასეთებად კანონი მიიჩნევს უცხოელებს, რომელთა "შეხედულებები და საქმიანობა ეწინააღმდეგება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ამოცანებსა და პრინციპებს და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს."

თავი 9. ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური

ინსტიტუტები და პროცედურები

პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის პრინციპთა შორის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია მისი ძირითადი უფლებების დაცვის გარანტირებულობა. არასაკმარისია ადამიანის უფლებათა თუნდაც კონსტიტუციურ დონეზე დეკლარირება, საჭიროა ყოველი ადამიანისათვის ამ უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობის უზრუნველყოფა. სახელმწიფო ვალდებულია მისთვის ხელმისაწვდომი ყველა საშუალებით უზრუნველყოს ამ უფლებათა რეალური განხორციელება.

თანამედროვე კონსტიტუციურ (და საერთაშორისო) სამართალში ხშირად მიუთითებენ ადამიანის უფლებათა იურიდიული დაცვის შიდასახელმწიფოებრივ და საერთაშორისო ინსტიტუტებზე და პროცედურებზე.

მსოფლიოში მოქმედებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვადასხვა მექანიზმები. ზოგიერთი მათგანი გამოიყენება რეპრესიული დაცვისათვის, (რომელიც ხდება მაშინ, როცა ადამიანის უფლებები უკვე დაირღვა და პიროვნება მიმართავს სახელმწიფო ორგანოს თავისი უფლების დასაცავად), ზოგიერთ მათგანს კი გააჩნია პრევენციული ხასიათი — ამგავრი სახის დაცვა ადამიანის უფლებათა დარღვევის თავიდან აცილების კარგი საშუალებაა. ხშირად ერთი და იგივე სამართლებრივი ინსტიტუტი ან სახელმწიფო ორგანო ასრულებს ორივე ამოცანას — რეპრესიულსაც და პრევენციულსაც. ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებით დაკავებული არიან კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოები სხვადასხვა ინტენსივობით.

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა კონსტიტუციური რეგულირებისა და მისი დაცვის მექანიზმები ჩამოყალიბდა სხვადასხვა ფაქტორის ზეგავლენით და სახელმწიფო მონყობის კონცეფციის თავისებურების გათვალისწინებით. ამასთან, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონკრეტული იურიდიული ინსტიტუტების საქმიანობის დონეზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა საერთაშორისო კონტროლის მექანიზმების არსებობამ, ადამიანის უფლებათა სფეროში უნივერსალური და რეგიონალური ორგანიზაციების მიერ მიღებულმა საერთაშორისო სამართლებრივმა აქტებმა და სპეციალური ორგანოების შექმნამ.

§1. ადამიანის უფლებათა დაცვის შიდასახელმწიფოებრივი მექანიზმები

ადამიანის უფლებათა დაცვის შიდასახელმწიფოებრივ ინსტიტუტთა შორის განასხვავებენ სასამართლო და არასასამართლო მექანიზმებს, თუმცა პრაქტიკულად ყველაზე მნიშვნელოვანი მაინც სასამართლო გარანტიებია. “ყველას აქვს სასამართლოს წინაშე თავისი უფლებების კანონიერად დაცვის უფლება”, — ნათქვამია საბერძნეთის 1975 წლის კონსტიტუციის მე-20 მუხლში. შვეიცარიის 1999 წლის კონსტიტუციის 30-ე მუხლის პირველ პუნქტში მითითებულია: “ყოველ პირს, რომლის საქმის განხილვა ექვემდებარება სასამართლო წესით გადაწყვეტას, აქვს კანონის საფუძველზე დაფუძნებული კომპეტენტური, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს უფლება”.

კონსტიტუცია მოქალაქეებს აძლევს გარანტიას სასამართლო დაცვაზე. ზოგჯერ კანონმდებელი განსაკუთრებით აღნიშნავს სასამართლოს როლს ადამიანის უფლებათა დაცვაში. ეს პროცესი საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, მიმართოს სასამართლოს,

არაკანონიერად ცნოს ესა თუ ის სამართლებრივი აქტი, რომელიც ზღუდავს მის უფლებებს. სასამართლოს მიერ ასეთი სახის სარჩელების მიღება არის მათი კანონიერების გარანტიად აღიარების და კანონის უზენაესობისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციის ჩამოყალიბების საფუძველი. საკითხთა ფართო წრე, რომლებიც შეეხება მოქალაქეთა სარჩელებს ადმინისტრაციის წინააღმდეგ მთელ რიგ სახელმწიფოებში (მაგალითად, აშშ, საფრანგეთი და სხვ.) წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის საგანს.

კონსტიტუციური უფლებები შეიძლება დაცული იქნას უშუალოდ იმ პირის მიერ, რომლის უფლებაცაა დარღვეული (მაგალითად, საჩივარი ადმინისტრაციულ ორგანოში, კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში), დარღვეული უფლებების დაცვა შეიძლება მოითხოვოს მოქალაქეთა გაერთიანებებმა, საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა (მაგალითად, პროფკავშირები), ასევე სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებმა (მაგალითად, პროკურორმა).

როგორც აღვნიშნეთ, პირველ რიგში ადამიანის უფლებათა დაცვის ინსტიტუციონალურ გარანტიას წარმოადგენს სასამართლო. ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავისი უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად პირადად ან წარმომადგენლის მეშვეობით პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს (აქ იგულისხმება, პირველ რიგში, ადამიანის უფლება მისი საქმე განხილული იქნას კომპეტენტური და დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ). ყოველი პირის საქმე უნდა განიხილოს მხოლოდ იმ სასამართლომ, რომლის იურისდიქციასაც ექვემდებარება მისი საქმე (საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის 42-ე მუხ. პ. 2).

იტალიის კონსტიტუციის მიხედვით (24-ე მუხლი), ყველას აქვს უფლება მიმართოს სასამართლოს საკუთარი უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დასაცავად. ყველა სტადიაზე დაცვა უზრუნველყოფილია. კანონით განისაზღვრება სასამართლო შეცდომების გამოსწორების საშუალებები და პირობები. ანალოგიური დებულება მოცემულია იაპონიის კონსტიტუციაში: “არავის არ შეიძლება ჩამოერთვას საქმის სასამართლოში განხილვის უფლება” (32-ე მუხლი).

საერთო სასამართლოების სისტემა საშუალებას იძლევა პირის მიერ გასაჩივრებული იქნას სასამართლო გადაწყვეტილება სააპელაციო ან საკასაციო წესით. ადამიანს აქვს უფლება და ეძლევა შესაძლებლობა გაასაჩივროს სასამართლოში სახელმწიფო ორგანოების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების ქმედებები.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა სახელმწიფოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ერთი და იგივე მექანიზმი არსებობს (სასამართლო, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები, სახალხო დამცველი), ამგვარი დაცვის წესი მანც განსხვავებულია.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა ფრანგული სამართლებრივი დოქტრინისა და ჩამოყალიბებული პრაქტიკის მიხედვით ორ ასპექტს მოიცავს: ერთის მხრივ, პიროვნების დაცვა კანონმდებლისაგან, მეორეს მხრივ კი – სახელმწიფო ორგანოების, იურიდიული და ფიზიკური პირების ხელყოფისაგან. იმდენად, რამდენადაც უფლებები და თავისუფლებები კონსტიტუციური ხასიათისაა, მისი დაცვა საკანონმდებლო ორგანოდან (პარლამენტიდან) გადაეცემა საკონსტიტუციო საბჭოს მიერ საფრანგეთის კონსტიტუციით განსაზღვრულ სუბიექტებს. ადმინისტრაციულ აქტებს, რომლებიც არღვევს ადამიანის უფლებებს, საფრანგეთში განიხილავს სახელმწიფო საბჭო, ამ ქვეყნის ადმინისტრაციული იუსტიციის უმაღლესი ორგანო.

ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის იურიდიული გარანტიები ესპანეთში სამ ფორმას მოიცავს: სარჩელის წარდგენა ჩვეულებრივ სასამართლოში, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა და მიმართვა სახალხო დამცველის ინსტიტუტში.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში პირდაპირაა მითითებული ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის გარანტიები. პირველი: აღნიშნულია, რომ კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი უფლებები და თავისუფლებები სავალდებულოა, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი საკანონმდებლო, სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის (1 მუხლი, 3 აბზ); მეორე: ყველა პირს გააჩნია უფლება მისი უფლების დარღვევის შემთხვევაში მიმართოს სასამართლოს; მესამე, სახელმწიფო ან უწყება პასუხისმგებელი არიან მათ დაქვემდებარებაში მომუშავე პირების მოქმედებებზე, თუკი მათ დაარღვიეს მესამე პირის უფლებები.

საქართველოს სასამართლო სისტემის ფარგლებში, საოლქო სასამართლო სააპელაციო წესით განიხილავს საჩივრებს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე, უზენაესი სასამართლო საკასაციო წესით იხილავს რაიონული (საქალაქო), საოლქო, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი სასამართლოების გადაწყვეტილებებს.

საკონსტიტუციო სასამართლო უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და სასამართლო პრაქტიკის ერთიანობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სფეროში. საკონსტიტუციო კონტროლის ეს ორგვარი ფუნქცია — კონსტიტუციის დაცვა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა – განუყოფელია.

იმ ქვეყნებში, სადაც ფუნქციონირებს საკონსტიტუციო სასამართლოები, ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების დაცვის მიზნით, შესაძლებელია საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენა.

მაგალითად, ესპანეთში საკონსტიტუციო სასამართლო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მოქალაქეთა უფლებების დაცვის საქმეში. სასამართლო განიხილავს ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტებს, თუ დარღვევა იყო სახელმწიფოს ან სასამართლოს სამართლებრივი აქტების შედეგი, ავტონომიური წარმონაქმნების ან სხვა იურიდიული პირების მიერ, სასამართლო განიხილავს საქმეს თუკი ამონურულია ჩვეულებრივი წესით გასაჩივრების შესაძლებლობა და სააპელაციო და საკასაციო პროცედურები. სასამართლოში მიმართვის უფლება აქვთ მოქალაქეებს, სახალხო დამცველს და პროკურორს.

საქართველოს ორგანულ კანონში საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ პირდაპირაა აღნიშნული: 1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არის საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობას, კონსტიტუციურ კანონიერებას და ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას (მუხ.1.3.1). საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის (საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი) საკითხთან მიმართებით მიღებული ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი (მე-19 მუხლ. 3 2.).

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეიძლება პირადად მიმართოს საქართველოს მოქალაქემ, რომლის უფლებები იქნა დარღვეული. ასეთივე წესი მოქმედებს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, შვეიცარიასა და ესპანეთში. ხოლო უნგრეთში საკონსტიტუციო სარჩელი ატარებს **actio popularis** —ის ხასიათს.

საქართველოს კანონმდებლობით, საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება გააჩნია საქართველოს სახალხო დამცველს, თუ ის ჩათვლის, რომ ნორმატიული აქტები ან ცალკეული საკანონმდებლო ნორმები არღვევენ ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

გვრ, შვეიცარიასა და უნგრეთში საკონსტიტუციო სარჩელის საგანი ფართოა და კანონთა გარდა, მოიცავს სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ზოგად და კერძო აქტებს, ასევე საერთო იურისდიქციისა და ადმინისტრაციულ სასამართლოთა გადაწყვეტილებებს.

ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება პროკურატურას, რომელიც დაკავშირებულია სასამართლოში სამართალწარმოებასთან. პროკურატურის ამ ფუნქციაზე მიუთითებს უნგრეთის (§51) და ესპანეთის (124-ე მუხლის 1 პუნქტი) კონსტიტუციები, ხოლო საფრანგეთსა და შვეიცარიაში პროკურატურის აღნიშნული ფუნქცია გამომდინარეობს პროკურატურის შესახებ კანონებიდან.

სახალხო დამცველი. უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ერთ-ერთი მექანიზმს მიეკუთვნება ომბუდსმენის ინსტიტუტი. “ომბუდსმენი” შვედური სიტყვაა და სხვა პირის ინტერესების წარმომადგენელს ნიშნავს. სხვადასხვა ქვეყნებში მას სხვადასხვა სახელწოდებით მოიხსენებენ ომბუდსმენი - სკანდინავიის ქვეყნებში, სახალხო დამცველი – საქართველოში, შუამავალი - საფრანგეთში, სამოქალაქო უფლებათა საპარლამენტო რწმუნებული, ასევე ეროვნულ და ეთნიკურ უმცირესობათა საპარლამენტო რწმუნებული – უნგრეთში, ხალხის დამცველი — ესპანეთში, ბუნდესტაგის სამხედრო რწმუნებული — გერმანიაში, ადამიანის უფლებების რწმუნებული — რუსეთის ფედერაციაში, ხალხის ადვოკატი- რუმინეთში და სხვ.

ომბუდსმენი, სახალხო დამცველი თანამდებობის პირია, რომელსაც ირჩევენ (მაგალითად, შვედეთში, დანიაში, ფინეთში, პორტუგალიაში, ესპანეთი, საქართველოში და სხვა ქვეყნებში), ან ნიშნავენ (მაგალითად, საფრანგეთში შუამავალი ინიშნება მინისტრთა საბჭოს დეკრეტით. დიდ ბრიტანეთში ადამიანის უფლებათა საპარლამენტო რწმუნებულს პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით ნიშნავს მონარქი) და რომლის მოვალეობაა იყოს არბიტრი მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის, რათა გამოიძიოს მოქალაქეთა საჩივრები ხელისუფლების ორგანოებისა და ოფიციალური თანამდებობის პირების წინააღმდეგ იმ შემთხვევაში, როდესაც, მოქალაქეთა აზრით, ხელისუფლებამ დაარღვია მათი უფლებები და თავისუფლებები. ომბუდსმენი ახორციელებს სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადამიანის უფლებათა დარღვევების გამოვლინებასა და უფლებების დაცვაზე კონტროლს. პროკურატურისაგან განსხვავებით, იგი ახორციელებს კონტროლს და “გამოიძიებს” არა მხოლოდ კანონიერების, არამედ კეთილსინდისიერებისა და სამართლიანობის თვალსაზრისით. ომბუდსმენს აქვს უფლება განიხილოს საქმეები და “გამოიძიება” საკუთარი ინიციატივით, მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში ის მოქმედებს მოქალაქეების საჩივრების საფუძველზე. ზოგიერთ ქვეყნებში კი მოქმედებს “საპარლამენტო ფილტრის” პრინციპი; ომბუდსმენი მოქალაქეთა საჩივრებს იღებს პარლამენტისაგან. ომბუდსმენის მიერ მიღებულ აქტებსა და გადაწყვეტილებებს, როგორც წესი, არ გააჩნიათ სავალდებულო ძალა სახელმწიფო ორგანოებისათვის.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა დაცვას ზედამხედველობს საქართველოს სახალხო დამცველი. საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის რეგულირება ხდება 1996 წლის 16 მაისის ორგანული კანონით „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“.

საქართველოს სახალხო დამცველი ხელს უწყობს ადამიანის დარღვეული უფლებების აღდგენას, საქართველოს კანონმდებლობის სრულყოფის ხელშეწყობას ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში და სხვა. ნებისმიერ ადამიანს თავისი უფლებების დარღვევისას შეუძლია მიმართოს ომბუდსმენს, რომელიც უფლებამოსილია მიმართოს შესაბამის ორგანოს ან თანამდებობის პირს უფლებათა დარღვევის შესახებ და შესთავაზოს მათი გამოსწორება. სახალხო დამცველის მიმართვამ შესაძლებელია არ გამოიწვიოს სახელმწიფო ორგანოების

მიერ დარღვეული უფლების მექანიკურად აღდგენა და უკანონო გადაწყვეტილების გაუქმება, მაგრამ სახალხო დამცველს ნებისმიერ შემთხვევაში შეუძლია მიმართოს სასამართლოს ან პარლამენტს.

სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით (საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მე2,3).

სახალხო დამცველი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში.

მოქმედი კანონით, საქართველოს სახალხო დამცველს, სკანდინავიის ქვეყნების ომბუდსმენის მსგავსად, შეუძლია საქმის ინიცირება, ანუ საკუთარი ინიციატივით ფაქტების შემონშების დაწყება, ყოველგვარი განცხადების ან საჩივრის გარეშე.

საქართველოს ომბუდსმენი განიხილავს საქართველოს მოქალაქეთა, მოქალაქეობის არმქონე პირთა და საქართველოში მყოფ უცხოელთა, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციათა განცხადებებს, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა, სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციათა, დაწესებულებათა, სანარმოთა, თანამდებობებისა და იურიდიული პირების მოქმედებებს ან მათ აქტებს, აგრეთვე სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევებს, რომელთა მონაწილეც საქართველოა.

პარლამენტი. საკანონმდებლო ორგანოს - პარლამენტის საქმიანობას დიდი მნიშვნელობა აქვს ადამიანის უფლებათა სწორი რეალიზაციისათვის, რადგან თვით კონსტიტუციური ნორმა ზოგჯერ ზოგადია და მოითხოვს დაზუსტებას კანონით მისი რეალიზაციის პროცესისათვის. გარდა ამისა, პარლამენტი ის ორგანოა, რომელიც საკანონმდებლო წესით თვითონ ქმნის ადამიანის უფლებათა დაცვის მექანიზმებსა და ინსტიტუტებს. ამ სფეროში მნიშვნელოვანია აგრეთვე პარლამენტის საკონტროლო ფუნქცია. პარლამენტი თავად (ან თავისი კომიტეტებისა და კომისიების მეშვეობით) შეისწავლის, როგორ იცავს აღმასრულებელი ხელისუფლება კანონებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, და იმას, თუ რამდენად იქნა მიღწეული კანონით დასახული მიზანი ამ სფეროში. პირს, რომლის უფლებებიც დაირღვა (ან არსებობს ამ უფლებების დარღვევის რეალური საფრთხე), შეუძლია მიმართოს პარლამენტს ან ცალკეულ პარლამენტარებს თავისი უფლებების დარღვევის თავიდან აცილების მიზნით. გარდა ამისა, პარლამენტის წევრებს, თუ მათთვის ცნობილი გახდა ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტები, თავისი ინიციატივით შეუძლიათ ჩაერიონ და მოითხოვონ ასეთი ფაქტების აღკვეთა. მაგალითად, საფრანგეთში ცალკეული პირი, ვისი უფლებებიც დარღვეულია, პირდაპირ ვერ მიმართავს მედიატორს (შუამავალს), მან უნდა მიმართოს ჯერ პარლამენტარს, რომელიც თავისებური „ფილტრია“ და, თუ პარლამენტის წევრი ვერ მოაგვარებს შექმნილ ვითარებას, საქმეს გადასცემს მედიატორს.

სხვადასხვა ქვეყანაში პარლამენტის წევრთა ჩარევა ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში სხვადასხვა ფორმას იღებს. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტში მოქმედებს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტი, ხშირია პარლამენტის მიერ დროებითი საგამოძიებო კომისიის ჩამოყალიბება, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე დებატების გამართვა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, სახელმწიფო ორგანოებისადმი წარდგენილი საპარლამენტო შეკითხვები.

აღმასრულებელი ხელისუფლება. პირი, ვისი უფლებებიც იქნა დარღვეული ადინისტრაციული ორგანოების მიერ, სარგებლობს ადინისტრაციული სამართლით განსაზღვრული დაცვის საშუალებებით. სხვადასხვა ქვეყნებში ეს წესი სხვადასხვაგვარად მოქმედებს, მაგრამ ზოგადად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს აქვთ საშუალება

კორექტირება გაუკეთონ არა მარტო თავიანთ მოქმედებას, არამედ იმ დაწესებულებების მოქმედებასაც, რომლებიც მათ დაქვემდებარებაში იმყოფებიან.

§2. ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ინსტიტუტები და პროცედურები

თავიდანვე გვინდა აღვნიშნოთ, რომ მოცემულ თავში განხილულ საკითხთა უმრავლესობა წარმოადგენს საერთაშორისო საჯარო სამართლის საგანს, მაგრამ მათი განხილვა აუცილებლად მივიჩნიეთ, იმდენად რამდენადაც მერვე თავი ეთმობა ადამიანის უფლებებს და მათი დაცვის მექანიზმებს.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულება - ყველა სახელმწიფოს საშინაო საქმეა, თუმცა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ისინი ხშირ შემთხვევებში აღიარებენ საერთაშორისო ორგანოების უფლებას — კონტროლი გაუწიონ სახელმწიფოთა მიერ სფეროში ნაკისრ ვალდებულებების შესრულებას. აქედან გამომდინარე, შექმნილია ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მექანიზმები.

ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში განარჩევენ უნივერსალურ და რეგიონალურ სტრუქტურებს. უნივერსალურ მექანიზმს წარმოადგენს გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია (გაერო). გაეროს ფუნქციები ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში გათვალისწინებულია წესდების პრეამბულაში, სადაც აღნიშნულია, რომ გაეროს ერთ-ერთი მიზანია „კვლავ დამკვიდრდეს რწმენა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა, ადამიანის პიროვნების ღირსებისა და ფასეულობათა, ქალთა და მამაკაცთა თანასწორუფლებიანობის“ პატივისცემა და განახორციელოს საერთაშორისო თანამშრომლობა ადამიანის უფლებათა და საყოველთაო ძირითად თავისუფლებათა პატივისცემა (პირველი მუხლის მე-3 პ); ანალოგიური მიზნებია მითითებული წესდების მე-13, 62-ე, 76-ე, აგრეთვე 55—ე და 56-ე მუხლებში. გენერალური ასამბლეა, ეკონომიკური და სოციალური საბჭო – გაეროს ის ორგანოებია, რომლებიც აღჭურვილნი არიან უფლებამოსილებით განიხილონ ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხები.

გაეროს შექმნილი აქვს მთელი სისტემა და შემუშავებული აქვს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტური მექანიზმები. იგი აწესებს სტანდარტებს, რომელსაც უნდა მისდიოს წევრმა-სახელმწიფოებმა და მსოფლიო თანამეგობრობის ყურადღებას მიაპყრობს იმგვარ პრაქტიკაზე, რომელიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებების ძირითად პრინციპებს. მეორე მხრივ, გაერო შეიმუშავებს საერთაშორისო დოკუმენტებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში და ხელშეკრულებებით შექმნილი ორგანოებით, სპეციალური მომხსენებლების, ადამიანის უფლებათა კომისიის ორგანოებით ახორციელებს მონიტორინგს, მთავრობებზე გავლენის მოსახდენად გაეროს სხვა საკმარისი პოლიტიკური და მორალური ზემოქმედების მოხდენაც შეუძლია.

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომისია. გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს ორგანო ადამიანის უფლებათა კომისია – მთავარი დამხმარე ორგანოა ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში. მასში 53 წევრია. კომისიის ფუნქციებში შედის მთელს მსოფლიოში ადამიანის უფლებათა დაცვაზე მონიტორინგი, მისი განვითარება და პოპულარიზაცია. კომისია უფლებამოსილია მოიძიოს ინფორმაცია მთავრობების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ინდივიდუალური ექსპერტებისაგან ადამიანის უფლებების შესახებ.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული პრობლემების უკეთ შესწავლის მიზნით კომისია უფლებამოსილია ადგილზე გაგზავნოს სპეციალური ფაქტების დამდგენი კომისია. კომისია სახელმწიფოში ადამიანის უფლებების დარღვევის კონკრეტული ფაქტების

შესწავლის პროცედურებს აყალიბებს. ამგვარი ღონისძიება სპეციალური მომხსენებლების ან სამუშაო ჯგუფის წარმომადგენელთა მეშვეობით ხორციელდება.

კომისია ასევე უზრუნველყოფს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას, შეისწავლის ადამიანის უფლებათა დაცვის პრობლემებს, განიხილავს ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტებს, ანალიზს უკეთებს ადამიანის უფლებათა შესახებ ინფორმაციას, რომელსაც იღებს სახელმწიფოებიდან, არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან და სხვა წყაროებიდან. სახელმწიფოები ინფორმაციას აწვდიან კომისიას ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ. თუკი აღმოჩნდება, რომ ადამიანის უფლება სერიოზულად დაირღვა, კომისიას შეუძლია მოიწვიოს დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფი (სამუშაო ჯგუფები), ან ერთი ექსპერტი (სპეციალური მომხსენებელი). ეფუძნება რა ინფორმაციას, რომელიც მიღებულია ექსპერტებიდან, კომისია მოუწოდებს ამ სახელმწიფოებს შეცვალონ თავისი პოლიტიკა ამ სფეროში.

კომისიის მიერ შექმნილი იქნა დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო და უმცირესობათა უფლებების დამცველი ქვეკომისია.

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი. გაეროს 1966 წლის პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებათა პაქტის ფაკულტატური ოქმის საფუძველზე ჩამოყალიბდა ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, რომელიც 18 წევრისაგან შედგება. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პაქტის დამატებითი ოქმის საფუძველზე, რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენციისა და წამების საწინააღმდეგო კონვენციის საშუალებით გაეროს შეუძლია ინდივიდუალური აპელაციის განხილვა. საკუთარ სახელმწიფოში სამართლიანობის დადგენის ყველა საშუალებების ამონურვის შემდეგ ინდივიდს აქვს უფლება მიმართოს კომიტეტს სახელმწიფოს მხრიდან თავისი უფლებების დარღვევის აღიარების მოთხოვნით.

კომიტეტი განიხილავს, ანალიზებს და აფასებს სახელმწიფოთა მოხსენებებს პაქტში არსებული უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის განხორციელების ზომებს. თუ პაქტის პირველი ფაკულტატური ოქმის ხელმწიფოები არღვევენ პაქტით გარანტირებულ უფლებებს, მოქალაქებს აქვთ უფლება საჩივრით მიმართონ კომიტეტს. კომიტეტი განიხილავს მოქალაქეთა განცხადებებს კერძო წესით. ყველა დოკუმენტი და მიმონერა კონფიდენციალურია. ყველა აღმოჩენილი დარღვევა განიხილება კომიტეტის სხდომაზე და ჩართულია გენერალური ასამბლეის ანგარიშში. კომიტეტის გადაწყვეტილებებს სავალდებულო ძალა არ გააჩნიათ და ისინი სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარი. გაეროს ადამიანის უფლებათა უფლებების სფეროში საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესების მიზნით შექმნილია ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის პოსტი. უმაღლესი კომისრის საქმიანობა მოიცავს საერთაშორისო თანამშრომლობის ხელშეწყობას ადამიანის უფლებათა დარღვევაში, უფლებათა ეფექტურად განხორციელების პოპულარიზაციასა და ადამიანის უფლებათა დაცვას, გაეროს სისტემაში ადამიანის უფლებების საკითხების წინ წამოწევასა და მათ კოორდინაციას, ადამიანის უფლებათა სფეროში ახალი სტანდარტების შემუშავებას და ამ სფეროში ხელშეკრულებების რატიფიცირების პოპულარიზაციას. კომისრის მანდატში შედის რეაგირება ადამიანის უფლებების სერიოზულ დარღვევებზე და ამგვარი დარღვევების თავიდან ასაცილებლად კონკრეტულ საქმიანობად ადამიანის უფლებათა სფეროში, კონსულტაციებსა და ტექნიკურ დახმარებას უწევს წევრ-სახელმწიფოების მთავრობებს.

რეგიონალური სისტემა. აქ პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს ევროპის საბჭოს მოღვაწეობა. ევროპის საბჭო სახელმწიფოთაშორისო ორგანიზაციაა, რომლის მიზანია ადამიანის უფლებათა, პლურალისტური დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დაცვა.

ევროპის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ კონვენცია პირველი იურიდიულად სავალდებულო საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტია, რომელმაც გაითვალისწინა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. კონვენცია ითვალისწინებს რიგ ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს (სიცოცხლის უფლებას, ნამების, მონობისა და იძულებითი შრომის აკრძალვას, სამართლიანი სასამართლოს უფლებას, მრწამსისა და სიტყვის თავისუფლებას და სხვა). ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა კონვენციასა და კონვენციით 14 დამატებით ოქმში გათვალისწინებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები.

ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ეფექტური კონტროლის დაწესების მიზნით შეიქმნა **ევროპული სასამართლო**, რომელიც ეფუძნება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპულ კონვენციას. სასამართლო საშუალებას აძლევს ევროსაბჭოს წევრი-სახელმწიფოს მოქალაქეებსა და არამოქალაქეებს, პირებს, რომლებიც ევროპული კონვენციის იურისდიქციის ქვეშ იმყოფებიან, საკუთარი უფლებების დასაცავად საჩივარი შეიტანონ სახელმწიფოს წინააღმდეგ ზეეროვნულ სასამართლო ორგანოში. სასამართლოს გადანყვეტილებას სავალდებულო ძალა აქვს, ამას უზრუნველყოფს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი საზედამხედველო როლის მეშვეობით (რაც გულისხმობს ინდივიდუალური ხასიათის ზომების გამოყენებას მოსარჩელის მიმართ) და ზოგადი ხასიათის ზომებს, რომელიც აიძულებს მოპასუხე-სახელმწიფოს, შეცვალოს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობა, თუკი სასამართლოს მიერ ის ირიბად აღიარებულია კონვენციის მოთხოვნათა შეუსაბამოდ.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო შექმნილია ევროკონვენციით და წარმოადგენს კონვენციით გარანტირებული უფლებების დაცვის ეფექტურ მექანიზმს. სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს ნებისმიერი სახელმწიფოთაშორისო საქმე ან ინდივიდუალური განაცხადი, რომელიც შეეხება წევრი-სახელმწიფოების მიერ კონვენციითა და პაქტებით აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას. კონვენციის I მუხლის თანახმად, მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები მათი იურისდიქციის ფარგლებში ყველასათვის უზრუნველყოფენ კონვენციით განსაზღვრულ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

კონვენციის თანახმად, ევროპული სასამართლოსათვის ინდივიდუალური განაცხადით მიმართვის უფლება გააჩნია ნებისმიერ პირს, არასამთავრობო ორგანიზაციას, პირთა ჯგუფს. კონვენციით განსაზღვრულია ინდივიდუალური განაცხადის მიღების პირობები: განაცხადის შეტანის უფლება აქვს კონვენციის წევრი სახელმწიფოს მიერ კონვენციისა და მისი ოქმებით აღიარებული უფლებების დარღვევის მსხვერპლს; განაცხადის შეტანას წინ უნდა უსწრებდეს შიდასახელმწიფოებრივი საშუალებების ამონურვა, განაცხადი შეტანილი უნდა იქნას საქმეზე საბოლოო გადანყვეტილების მიღებიდან ექვსი თვის ვადაში, განცხადებაში აღწერილი ფაქტი არ უნდა იქნას სხვა საერთაშორისო ორგანოს განხილვის საგანი.

სასამართლოში საქმის განხილვისას უნდა დაცული იქნას შემდეგი გარემოებებიც: საქმე განხილული იქნება, თუკი ადამიანის უფლებები დაირღვა წევრი-სახელმწიფოს მიერ კონვენციის რატიფიცირების შემდეგ, განაცხადი არ განიხილება მისი აშკარა უსაფუძვლობის გამო, ანონიმურობის გამო, არ დაიშვება განაცხადის მიმართვის უფლების ბოროტად გამოყენება.

ევროპაში უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო) რეგიონალური საერთაშორისო ორგანიზაციაა. მის შემადგენლობაში შედის დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი, რომელიც აქტიურ როლს ასრულებს არჩევნების მონიტორინგისა და ეროვნული საარჩევნო და ადამიანის უფლებათა დამცველი ინსტიტუტების განვითარებაში, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისა და განვითარების ხელშეწყობაში, ადამიანის უფლებათა და არჩევნების მიმართ ეუთოს მონიტორინგის მომზადებაში.

ევროკავშირის ომბუდსმენის თანამდებობა შემოღებული იქნა ევროკავშირის მასტრიხტის ხელშეკრულების საფუძველზე მიერ 1992 წელს. ომბუდსმენი არის შუამავალი მოქალაქეთა და ევროკავშირის ხელისუფლებას შორის. მას აქვს უფლება მიიღოს და განიხილოს საჩივრები ევროკავშირის მოქალაქეებისაგან, კომპანიებისა და დაწესებულებებისაგან, ყველა იმ ადამიანისაგან, რომელიც ცხოვრობს ევროკავშირის წევრ-ქვეყნებში. ის ხელს უწყობს ევროპულ ინსტიტუტებში და ევროკავშირის უწყებებში "არასათანადო ადმინისტრირების" შემთხვევათა გამოვლენას. ომბუდსმენი განიხილავს საჩივრებს საკუთარი ინიციატივით ან საჩივრის საფუძველზე. მისი რეკომენდაციები მიენიჭება შესაბამის ინსტიტუტებს (ადრესატებს, რომლებმაც დაარღვიეს ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლებები), რომლებმაც სამი თვის განმავლობაში უნდა წარადგინონ თავისი დასკვნა. ამის შემდეგ, ომბუდსმენი ანგარიშს წარუდგენს ევროპარლამენტს და ატყობინებს განხილვის შედეგებს, როგორც შესაბამის ინსტიტუტებს, ასევე მომჩივანს.

საკონტროლო კითხვები და დავალება:

1. ჩამოთვალეთ ადამიანის უფლებათა დაცვის შიდასახელმწიფოებრივი ორგანოები.
2. როგორია სასამართლოს როლი ადამიანის უფლებათა დაცვის სისტემაში?
3. დაახასიათეთ ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმები.
4. რა როლი ეკუთვნის ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში?

მოამზადეთ რეფერატი თემაზე:

“ადამიანის უფლებათა დაცვის მექანიზმები საქართველოში”.

კარი IV. სახელმწიფო ფორმა. საქართველოს სახელმწიფოებრივი ფორმის თავისებურებანი.

თავი მეთორმეტე. სახელმწიფოს ფორმის ზოგადთეორიული გააზრება

სახელმწიფოს ფორმის საკითხს ერთ-ერთი ძირითადი ადგილი უჭირავს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მეცნიერებაში, როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული და მეთოდოლოგიური მნიშვნელობით. სახელმწიფოს ფორმის კვლევისა და შემეცნების მცდელობა შორეული წარსულიდან იღებს სათავეს. ამ საკითხზე ჯერ კიდევ *პლატონი* და *არისტოტელე* მსჯელობდნენ.

სახელმწიფოს ფორმა ფაქტიურად გვიჩვენებს სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ განზომილებას და ამ განზომილებებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის ხერხებსა და მეთოდებს. ანუ, უფრო კონკრეტულად თუ ვიტყვით, სახელმწიფოს ფორმის შინაარსი – ესაა სახელმწიფოს იმ შინაგანი ნიშნების ერთობლიობა, რომელიც აჩვენებს, თუ როგორაა მოცემულ სახელმწიფოში ორგანიზებული სახელმწიფო ხელისუფლება, ვის ეკუთვნის იგი, როგორ, რომელი ორგანოებით და რა მეთოდების გამოყენებით ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება.

როგორც ვხედავთ, აღნიშნული გარემოებები წამოადგენენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის არსებითი ხასიათის გარემოებებს. ამ გარემოებებისა და პირობების გათვალისწინებით ხდება შესაძლებელი გაიზომოს სახელმწიფოს ფორმისა და შინაარსის ლოგიკური ურთიერთქმედების ხარისხი, ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური მდგრადობა, კანონიერებისა და მართლწესრიგის მდგომარეობა, ანუ ზოგადად სახელმწიფოში არსებული მართვა-გამგეობის ეფექტურობა.

დღეისათვის სახელმწიფოს ფორმის ცნება მოიცავს სამი ურთიერთდაკავშირებული მოვლენის სინთეზს. ესენია:

1. სახელმწიფო მმართველობის ფორმა;
2. სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა;
3. სახელმწიფო რეჟიმი.

§1. სახელმწიფო მმართველობის ფორმა

სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმის ცნების ქვეშ გულისხმობენ სახელმწიფოს უმაღლესი ხელისუფლების ფორმირების წესსა და მის სტრუქტურას. მმართველობის ფორმის ცნების ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ისტორიულად იგი წარმოადგენს საზოგადოების შესაბამისი სოციალური და პოლიტიკური ძალების ურთიერთდამოკიდებულებისა და ბრძოლის შედეგს და მასზეა დამოკიდებული.

მმართველობის ფორმის საკითხს, თეორიულთან ერთად, უმნიშვნელოვანესი პრაქტიკულ-პოლიტიკური მნიშვნელობა აქვს. მმართველობის ფორმის, ანუ ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფორმირების, მათი ურთიერთდამოკიდებულების საკითხი იძლევა პასუხს იმაზე, თუ რამდენად ეყრდნობა ხელისუფლების ორგანიზაცია ხელისუფლების განაწილების პრინციპს, როგორია ხელისუფლების სხვადასხვა

განშტოებათა ურთიერთდამოკიდებულება, როგორია ხელისუფლებისა და ხალხის ურთიერთმიმართება, ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელების რა ფორმები არსებობს, როგორია ხელისუფლების ორგანოების შექმნის წესი, მათი უფლებამოსილების ხანგრძლივობა.

სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მიხედვით განასხვავებენ **მონარქიასა** და **რესპუბლიკას**.

მონარქიული მმართველობა. მონარქიას უწოდებენ მმართველობის ისეთ ფორმას, სადაც სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ერთი პირი – მონარქი, რომელიც თავისი ნების შესაბამისად წარმართავს ხელისუფლებას. მონარქის ხელისუფლება სახელმწიფოში უზენაესია და არავისგანაა დელეგირებული. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს მექანიზმში მონარქის როლისა და მისი სახელმწიფოსადმი დამოკიდებულების ამგვარი კონსტრუქციის ჩამოყალიბება გარკვეულ კავშირშია სახელმწიფოს წარმოშობის თეორიასთან.

მონარქიის არსებობის პირველ ეტაპზე მონარქი ამქვეყნიურ ღვთაებად, ღმერთის წარმომადგენლად ითვლებოდა, შესაბამისად, მისი ხელისუფლების წყაროდაც მხოლოდ ღმერთი იყო მიჩნეული. ასეთი შეხედულების საფუძველი სახელმწიფოს წარმოშობის შესახებ **თეოკრატიულ თეორიაში** დევს.

მონარქიათა სხვადასხვა მოდელების ფარგლებში სხვადასხვა ეპოქებში ჩამოყალიბდა მისი სხვადასხვა სახეები: **1. აბსოლუტური (შეუზღუდავი); 2. კონსტიტუციური (შეზღუდული); 3. ე.წ. არჩევითი (არაბეთის გაერთიანებული სამეიროები, მაღაზია, სვაზილენდი); 4. თეოკრატიული.**

აბსოლუტური მონარქია. აბსოლუტური მონარქიისათვის დამახასიათებელია ხელისუფლების სრულად თავმოყრა ერთი პირის – მონარქის ხელში. მონარქი თვითონ გამოსცემს კანონებს, უფლებამოსილია განახორციელოს ეს კანონები, ანუ უშუალოდ ახორციელებდეს ადმინისტრაციულ მმართველობას (აღმასრულებელ ხელისუფლებას), უფლებამოსილია ამ მიზნით დანიშნოს მთავრობა. მონარქი არის უმაღლესი მსაჯული. აღნიშნული უფლებამოსილებებით მონარქი სარგებლობს ყოველგვარი პირობის გარეშე. მისი ხელისუფლება არავისგან და არაფრით არ არის შეზღუდული. აბსოლუტურ მონარქიაში მის ხელისუფლებას ზოგჯერ აძლიერებს ის გარემოებაც, რომ იგი, ამავე დროს, წარმოადგენს უმაღლეს სასულიერო პირსაც. ასეთ მონარქიას იშვიათად, მაგრამ მაინც თანამედროვე პირობებშიც ვხვდებით (მაგალითად, ვატიკანში, საუდის არაბეთსა და ომანში).

შეზღუდული მონარქია. შეზღუდული მონარქია მმართველობის ისეთი ფორმაა, რომელშიც მონარქის ხელისუფლება შეზღუდულია კონსტიტუციით: არჩევითი ორგანოების აზრსა და ინტერესებს მონარქმა ანგარიში უნდა გაუწიოს. თუმცა, ამ დროს მონარქი როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტობრივად საკმაოდ გავლენას ახდენს მათზე, ხოლო, თავის მხრივ, პარლამენტი საკონტროლო ფუნქციების შექმნით აიძულებს მონარქს ანგარიში გაუწიოს მას.

თავის მხრივ, კონსტიტუციურ ანუ შეზღუდული მონარქიის შიგნით შეიძლება გამოიყოს შემდეგი სახეობები: **ა. საპარლამენტო, ბ. დუალისტური**

დუალისტური (წოდებრივ-წარმომადგენლობითი) მონარქია. წოდებრივ-წარმომადგენლობითი მონარქიის დროს მონარქის ხელისუფლება შეზღუდულია პრივილეგირებული წოდების, ან ამ წოდების წარმომადგენელთა მიერ. მმართველობის ამგვარ ორგანიზაციას, თავისი ხასიათიდან გამომდინარე, ზოგჯერ დუალისტურსაც უწოდებენ, რაც იმაში გამოიხატება, რომ „წოდებები ამ სახის მონარქიაში საკუთარი უფლებით მოქმედ კორპორაციებს, სამართლის დამოუკიდებელ სუბიექტებს წარმოადგენენ მონარქთან ერთად. ამგვარი წოდებრივი მონარქიის ფარგლებში ორი, ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი ხელისუფლება არსებობს, რომელნიც ხან ერთიმეორის გვერდით, ხან კი ერთიმეორისადმი დაპირისპირებულ ფორმებში მოქმედებენ“ (ირ. სურგულაძე, სახელმწიფო, ჟურ. „სამართალი“, 1991, №11-12).

საპარლამენტო მონარქია. კონსტიტუციური მონარქიისათვის დამახასიათებელია უფლებების საკანონმდებლო შეზღუდვა, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ სფეროში; ასევე ხელისუფლებათა მკვეთრი გამიჯვნა. მართალია, მონარქი ნიშნავს მთავრობას, მაგრამ ეს უკანასკნელი პასუხს აგებს არა მონარქის, არამედ პარლამენტის წინაშე. მონარქის აქტების მიმართ გამოიყენება **კონტრასიგნაციის** ინსტიტუტი, ე.ი. მონარქის აქტები სისრულეში მოდის მხოლოდ შესაბამისი მინისტრის მიერ ვიზირების შემთხვევაში. რაც შეეხება სასამართლო ხელისუფლებას, იგი მთლიანად დამოუკიდებელია. როგორც ვხედავთ, მონარქის უფლებრივი მდგომარეობა საკმაოდ შეზღუდულია, იქამდეც კი, რომ მონარქის პირადი ცხოვრების ზოგიერთ საკითხსაც მოიცავს. მაგალითად, ქორწინება, სასახლის სამსახური და სხვა შეიძლება გადაწყდეს მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. სწორედ ამიტომ არსებობს გამოთქმა „მეფობს, მაგრამ არ მართავს“.

მონარქია შეიძლება იყოს **მემკვიდრეობითი** და **არჩევითი**. მემკვიდრეობითი მონარქიის დროს მონარქის მოწვევა ხდება ტახტის მემკვიდრეობის კონსტიტუციით გათვალისწინებული წესით განსაზღვრული ოჯახიდან ან დინასტიიდან. განასხვავებენ: **ტახტისმიერი მემკვიდრეობით, სალიკურ, კასტილიურ, ავსტრიულ და არაბულ** სისტემებს. არჩევითი მონარქიას პირობითად ეწოდება. ეს სისტემა მაშინ აქვს ხორციელდება, როცა ტახტის გადაცემა ერთი პირისაგან მეორეზე ხდება დამკვიდრებული ტრადიციის შესაბამისად, წოდებრივ-წარმომადგენლობით საფუძველზე შექმნილ ორგანოში არჩევის გზით.

რესპუბლიკური მმართველობა. რესპუბლიკა მმართველობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი, ხოლო სახელმწიფო ორგანოები აირჩევიან გარკვეული ვადით პირდაპირ ან ირიბად ხალხისაგან. რესპუბლიკის დროს სახელმწიფო მმართველობა, აბსოლუტური მონარქიისაგან განსხვავებით, კოლეგიურ ხასიათს ატარებს. ამგვარი მმართველობის დროს გადაწყვეტილება მიიღება ჩვეულებრივ წინასწარ განსაზღვრული პროცედურის შესაბამისად კენჭისყრის გზით. იგი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა კანონით დადგენილმა უმრავლესობამ.

რესპუბლიკაში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი აძლევს მანდატს ხელისუფლებას, მართოს საზოგადოება სახელმწიფოს საჯარო კეთილდღეობის მიღწევისათვის. ე.ი. რესპუბლიკური მმართველობა წარმომადგენლობითი ხასიათისაა, რაც დემოკრატიის უმნიშვნელოვანესი და ოპტიმალური სახეა. რესპუბლიკური

მმართველობა ეფუძნება ხელისუფლების განაწილების პრინციპს და განასხვავებს სამ დამოუკიდებელ შტოს: საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას. ამასთან, დემოკრატიული რესპუბლიკური მმართველობის დროს ხელისუფლების განაწილების ფარგლებში მოქმედებს „ურთიერთგაწონასწორებისა და კონტროლის“ სისტემა, რომლის შესაბამისად, თითოეული ხელისუფლება დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში, მაგრამ მათი ფუნქციონირება დამოკიდებულია ურთიერთზემოქმედებასა და თანამშრომლობაზე ისე, რომ არც ერთ მათგანს არა აქვს უფლება და შესაძლებლობა, ჩაერიოს ან მიითვისოს მეორის უფლება.

საპარლამენტო რესპუბლიკა. საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელია პარლამენტის უმაღლესობა ხელისუფლების სისტემაში. ეს უმაღლესობა გამოიხატება საპარლამენტო რესპუბლიკის ისეთ მთავარ თავისებურებაში, როგორცაა მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო წესი და მის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის პასუხისმგებლობა სოლიდარული ხასიათისაა, რადგანაც მთავრობის ერთი წევრის, განსაკუთრებით მისი თავმჯდომარისადმი, უნდობლობა, მთელი მთავრობის გადადგომას იწვევს.

მთავრობის ფორმირება ხდება იმ პარტიათა მიერ, რომლებმაც არჩევნების შედეგად მანდატების უმრავლესობა მოიპოვეს პარლამენტში. მმართველობის ასეთი ფორმის დროს არსებობს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა, რომელსაც ირჩევს ან ნიშნავს პარლამენტი.

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი ფორმალურად ფართო უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი, მისი როლი მთავრობის ფორმირებაში ნომინალურია. პრეზიდენტის აქტები იურიდიულ ძალას, როგორც წესი, იძენენ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მას დაეთანხმება პარლამენტი ან მთავრობა. პრეზიდენტის აღნიშნულ აქტებზე პასუხისმგებლობაც ამ უკანასკნელთ ეკისრებათ.

საპარლამენტო რესპუბლიკის დროს მიუთითებენ ორი სახის სახელმწიფო რეჟიმზე: **საპარლამენტოსა და მინისტერიალურზე.**

საპრეზიდენტო (დუალისტური) რესპუბლიკა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ძირითადი მახასიათებელი ნიშანია პრეზიდენტის წამყვანი როლი სახელმწიფო მექანიზმში. ამ როლის შესაბამისად, პრეზიდენტი ერთდროულად წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მოქმედებს პრეზიდენტის არჩევისა და მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო წესი, რომლის შესაბამისად, პრეზიდენტი აირჩევა ქვეყნის მოსახლეობის მიერ საყოველთაო სახალხო არჩევნების გზით, ხოლო მთავრობას ქმნის პრეზიდენტი, ხშირად პარლამენტის თანხმობით.

ფუნქციათა განაწილების შესაბამისად, პარლამენტი იღებს კანონებს, ხოლო მათ საფუძველზე და შესასრულებლად პრეზიდენტი მართავს ქვეყანას. ამ თანაფარდობისას პრეზიდენტს უფლება აქვს შეაყოვნოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები, ანუ ისარგებლოს სუსპენზიური ვეტოს უფლებით, რომლის გადასალახავად განსაკუთრებული პროცედურაა დადგენილი. ასევე უნდა აღვნიშნოთ, რომ პარლამენტი, თავის მხრივ,

ახდენს პრეზიდენტის მიერ დადებული შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების რატიფიკაციას.

აქვე, თუ გავითვალისწინებთ თანამედროვე საზოგადოების სირთულეს და, შესაბამისად, საზოგადოების, სახელმწიფოს სოციალური მართვის გართულებას, დადებით მხარეებთან ერთად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკების ნაკლოვან მხარეებსაც, მაშინ ლოგიკურად უნდა მივიჩნიოთ მმართველობის განსხვავებული, ახალი ფორმების ძიება და არსებობა. მათი თავისებურებების დახასიათებისათვის იურიდიულ ლიტერატურაში ფართო განხილვის საგანია **შერეული მმართველობის ფორმის რესპუბლიკური სახელმწიფოები**.

მმართველობის შერეული ფორმა. მმართველობის შერეული ფორმების აუცილებლობა დაკავშირებულია საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ფორმების ნაკლოვან მხარეებთან, რომლებიც ზოგადად, კონცენტრირებული სახით შემდეგნაირად შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

1) ხელისუფლების მონოპოლიზაცია და ავტორიტარიზმისაკენ გადახრა საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში; ამ ტენდენციის შედეგად იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად მიუთითებენ სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე;

2) მთავრობის არასტაბილურობის ზრდა საპარლამენტო რესპუბლიკაში.

მმართველობის შერეული ფორმებისათვის დამახასიათებელია როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო მმართველობის ნიშნები: პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობას, ამასთან, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე; პრეზიდენტს აქვს უფლება ვადაზე ადრე დაითხოვოს პარლამენტი.

შერეული რესპუბლიკის მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ საფრანგეთი. 1958 წლის კონსტიტუციის შესაბამისად, საფრანგეთის პრეზიდენტი აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, იგი ხელმძღვანელობს მთავრობას, ამავე დროს, მთავრობა საჭიროებს ეროვნული კრების ქვედა პალატის აუცილებელ ნდობას.

საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ნიშნების შეერთება მიზნად ისახავს სახელმწიფოს სტაბილურობის უზრუნველყოფას, სამთავრობო კრიზისების შემცირებას, უმაღლესი და ადგილობრივი ორგანოების კოორდინირებულ საქმიანობას. მაგრამ აღნიშნული შეერთება ყოველთვის არ იძლევა ისეთი „ჰიბრიდის“ მიღების შესაძლებლობას, რომელიც მოხსნიდა ყველა აღნიშნულ პრობლემას. ამიტომ შერევის ფორმებიც სხვადასხვანაირია ყოველ კონკრეტულ სახელმწიფოში. ამ თვალსაზრისით თვითონ მმართველობის შერეული ფორმის შიგნით შეიძლება ცალკე გამოვყოთ **ნახევრადსაპრეზიდენტო და ნახევრად-საპარლამენტო რესპუბლიკა**.

მმართველობის შერეული ფორმების არსებობის მთავარი მიზნისათვის - თავი დაეღწიათ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ნაკლოვანებებისათვის, - დღეისათვის მმართველობის არც ერთ არატრადიციულ ფორმას არ მიუღწევია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მმართველობის ფორმის საკითხი, მიუხედავად მისი წარმოშობის სიძველისა, თავისი პრაქტიკული პოლიტიკური და სამართლებრივი მნიშვნელობით მეტად აქტუალური საკითხია დღევანდელი საზოგადოებისათვისაც.

§2. სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა

სახელმწიფოს თეორიაში - სახელმწიფოს ფორმის ცნებაში - გულისხმობენ სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის სქემას, რომელიც შეიძლება ეყრდნობოდეს როგორც ტერიტორიულ, ისე ეთნიკურ და თუნდაც ლინგვისტურ საფუძვლებს.

აღნიშნულის შესაბამისად, თანამედროვე (კონსტიტუციური) სამართლის თეორიაში გამოყოფენ ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის სამ ძირითად ფორმას: **უნიტარულს, რეგიონალისტურს (საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია) და ფედერაციულს.** ძირითადი განსხვავება ამ სამ ფორმას შორის გამოიხატება დეცენტრალიზაციის ხარისხში, ასევე ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობაში. შესაბამისად, უნიტარული სახელმწიფო დაყოფილია ცენტრიდან ადმინისტრირებად ერთეულებად, რეგიონალისტური სახელმწიფო – ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ ავტონომიებად, ხოლო ფედერაციული სახელმწიფოს ერთეულები წარმოადგენენ სახელმწიფოს მსგავს წარმონაქმნებს – არასუვერენულ სახელმწიფოებს.

უნიტარული სახელმწიფო. ტერმინი "უნიტარული" მომდინარეობს ლათინური სიტყვიდან „უნუს“, რაც ქართულად „ერთს“, ერთიანს ნიშნავს. შესაბამისად, უნიტარული სახელმწიფო ერთიანი, განუყოფელი სახელმწიფოა, სადაც ერთიანი პოლიტიკური ხელისუფლება ხორციელდება და რომელიც ერთადერთი უმაღლესი ხელისუფლებაა მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

უნიტარულ სახელმწიფოში მის შემადგენელ ნაწილებს, ტერიტორიულ ერთეულებს, არ გააჩნიათ საკუთარი კონსტიტუცია, კანონმდებლობა, ხელისუფლებისა და მმართველობის უმაღლესი ორგანოები. ქვეყანაში მოქმედებს ერთი საერთო კონსტიტუცია და კანონმდებლობა, პოლიტიკური ხელისუფლების ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა; ცენტრალური ერთეულების ადგილობრივი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება საერთო-სახელმწიფოებრივი სამართლის ნორმებით.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ რაიმე პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, თითოეული ერთეული, როგორც წესი, ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსით სარგებლობს და გააჩნია ცენტრალური ორგანოებისადმი თანასწორი დამოკიდებულება, რაც, ბუნებრივია, არ გამორიცხავს მათი ფართო ხასიათის უფლებამოსილების, სამეურნეო, სოციალურ, კულტურულ და სხვა სფეროებში არსებობის აუცილებლობას.

უნიტარულ სახელმწიფოში მოქალაქეთა სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება სახელმწიფოს ერთიანი მოქალაქეობით.

ასეთ სახელმწიფოში, როგორც უკვე მივუთითეთ, მოქმედებს როგორც სამართლის, ისე სასამართლო ხელისუფლების ერთიანი სისტემა.

საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში უნიტარული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელია გადასახადების ერთიანი სისტემა.

უნიტარიზმისათვის დამახასიათებელი აღნიშნული ნიშნების ფარგლებში, ცენტრალიზაცია ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლებელია სრულიად სხვადასხვა ფორმითა და სახით გამოვლინდეს.

ადმინისტრაციული დაყოფა უნიტარულ სახელმწიფოში. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის მიხედვით, უნიტარული სახელმწიფოები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ერთეულების დონეებით. ადმინისტრაციული ერთეულების საფეხურების რაოდენობა დამოკიდებულია ქვეყნის ტერიტორიის სიდიდესა და მოსახლეობის რაოდენობაზე. მაგრამ ეს მომენტი არ არის ყოველთვის განმსაზღვრელი ყოველი კონკრეტული შემთხვევისათვის: შეიძლება შედარებით დიდი ტერიტორიისა და მეტი რაოდენობის მოსახლეობის მქონე ქვეყანას უფრო ნაკლები რაოდენობა, უფრო ნაკლებ საფეხუროვანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დონეები გააჩნდეს. მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოს გააჩნია ტერიტორიული დაყოფის მხოლოდ სამი დონე, ხოლო საფრანგეთს – ოთხი.

მსოფლიოს კონსტიტუციური პრაქტიკა იცნობს ისეთ შემთხვევებსაც, როცა ქვეყანას საერთოდ არ გააჩნია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ მალტა, თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეს იშვიათი გამონაკლისია.

ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო. ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში გამორიცხულია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობა. ამ სახის სახელმწიფოში არ არსებობს ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის უფლების მქონე არჩევითი ორგანოები. მათი ფუნქციები ხორციელდება ცენტრიდან დანიშნული პირის მიერ. ამ სახის სახელმწიფოები იშვიათია.

იურიდიულ ლიტერატურაში გამოყოფენ ასევე შედარებით დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოს. მისი დამახასიათებელი ნიშანი ისაა, რომ ასეთი სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებში, მსგავსად დეცენტრალიზებულისა, არსებობს ხელისუფლების ადგილობრივი არჩევითი ორგანოები. განსხვავება იმაში გამოიხატება, რომ შედარებითი დეცენტრალიზმის დროს არ არსებობს ადგილობრივი კანონმდებლობა. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ერთეულების უმაღლესი დონეები მთლიანად ან ნაწილობრივ ადმინისტრაციული ხასიათის არიან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება გამოიყოს უნიტარიზმის როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები. წყობილების ეს ფორმა შესაძლებლობას ქმნის ქვეყნის უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების ხელში კონცენტრირებულ იქნას სახელმწიფო ხელისუფლების მნიშვნელოვანი, ძირითადი რესურსები, რაც შესაძლებლობას უქმნის ცენტრალურ ხელისუფლებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით მაქსიმალური ოპერატიულობით განახორციელოს თავისი გადაწყვეტილებები. მეორე მხრივ, ხელისუფლების ცენტრში კონცენტრაციის მეტისმეტად მაღალმა დონემ შეიძლება გამოიწვიოს არადემოკრატიული რეჟიმისაკენ გადახრა და, საბოლოოდ, ადამიანისა და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებათა ხელყოფა.

რეგიონალისტური (დეცენტრალიზებული უნიტარული) სახელმწიფო.

უნიტარიზმის ზოგადი დახასიათებისას აღვნიშნეთ, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსი გააჩნიათ, მაგრამ არც ეს ზოგადი წესია ბოლომდე დოგმატური. შესაძლებელია, რომ ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულს ან ერთეულებს სხვებთან შედარებით განსხვავებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი ჰქონდეთ. ასეთ სახელმწიფოში ზოგიერთ ერთეულს, თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე (ეროვნული, ეთნიკური, ისტორიული და სხვა), უფრო ფართო თვითმმართველობის უფლება შეიძლება მიენიჭოს. ასეთ ტერიტორიულ ერთეულებს კონსტიტუციური სამართალი ტერიტორიული ავტონომიების სახელით მოიხსენიებს.

იმისდა მიხედვით, თუ როგორ არის ორგანიზებული საჯარო ხელისუფლება, განასხვავებენ დეცენტრალიზებულ და ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს.

დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო ფედერალიზმთან ახლოს მდგომი ფორმაა. დეცენტრალიზმის დროს უფლებამოსილება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის განაწილებულია კონსტიტუციით. ამის მაგალითია იტალიის ტერიტორიული მოწყობა: იტალიის კონსტიტუციით უმაღლეს ტერიტორიულ ერთეულებს აქვთ საკუთარი კანონმდებლობა; კონსტიტუციის შესაბამისად, ოლქებს გააჩნიათ სტატუსი, რომელიც განსაზღვრავს ოლქის შინაგან ორგანიზაციას; ამ სტატუსს ღებულობს თავად ოლქი და ამტკიცებს რესპუბლიკური კანონი; კონსტიტუციით ოლქები სარგებლობენ ფინანსური ავტონომიით; ოლქში საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციას ასრულებს ოლქის საბჭო, რომელიც არჩევითი ორგანოა; აღმასრულებელ სფეროში მოქმედებს კომისარი, რომელიც ხელმძღვანელობს ოლქში სახელმწიფოს ადმინისტრაციას.

ფედერაციული მოწყობა (ფედერალიზმი).

სიტყვა „ფედერაცია“ ლათინური სიტყვიდან „foedus“ მომდინარეობს და ქართულად კავშირს ნიშნავს. უნიტარულისაგან განსხვავებით, ფედერაციული სახელმწიფო რთული საკავშირო სახელმწიფოა, რომელშიც გაერთიანებულია რიგი ყოფილი სახელმწიფოები ან სახელმწიფოს მსგავსი წარმონაქმნები – ფედერაციის სუბიექტები. ფედერალიზმი უნიტარიზმთან შედარებით უფრო პროგრესულ და დემოკრატიულ ფორმად არის მიჩნეული. მისი დემოკრატიულობის განმსაზღვრელად მიჩნეულია სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე. ამ თვალსაზრისით, განასხვავებენ ხელისუფლების ორ დონეს: **ფედერალური ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლება.** საერთო ფედერალურ დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლებას ახორციელებს ორპალატიანი საკავშირო წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის ერთ-ერთი, კერძოდ, ზედა პალატა, უმაღლეს წარმომადგენლობაში სწორედ ფედერაციის სუბიექტების ინტერესებს გამოხატავს.

ფედერაციის დროს სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნია სახელმწიფოებრიობის ძირითადი ელემენტები: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, სახელმწიფო აპარატი, ფინანსური დამოუკიდებლობა და ა.შ. ე.ი. ფედერაციულ სახელმწიფოში მოქმედებენ ხელისუფლებისა და მმართველობის უმაღლესი ორგანოები, რითაც რეალიზებულია ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ფედერაციული სისტემის წყობის ერთიანობის პრინციპზე აგება უზრუნველყოფს ფედერაციის (როგორც ერთიანი

სუვერენული სახელმწიფოს) არსებობას. ამით რეალიზდება ფედერალიზმის ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპი, როგორცაა განსხვავებულ ტერიტორიულ ერთეულთა ინტეგრაციის ფუნქცია. ამ ფუნქციის მნიშვნელობასა და ფედერალური სახელმწიფოს ერთიანობაზე მიუთითებს ის გარემოებები, რომ ამ დროს არსებობს საერთოსახელმწიფოებრივი კომპეტენცია, ფედერალურ ორგანოთა ერთიანი სისტემა. მართალია ამ დროს დაწესებულია ორმაგი მოქალაქეობა, მაგრამ იგი ფორმალურ ხასიათს ატარებს და სახელმწიფოში პირის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრება ერთიანი ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქეობის მიხედვით. ფედერალურ კონსტიტუციებში რეგლამენტირებულია ერთიანობის მნიშვნელოვანი გარანტიები. მაგალითად, **სეცესიის** უფლების არქონა ფედერაციის სუბიექტებისათვის. თუმცა გამონაკლისები აქაც გვხვდება (ამის მაგალითად ეთიოპიის ეთნიკური სეცესიის უფლება გამოდგებოდა).

თუ თვალს გადავაყვებით სახელმწიფოთა ტერიტორიული მოწყობის ისტორიული განვითარების გზას, შეიძლება გამოვყოთ ფედერაციის ჩამოყალიბების ორი ძირითადი ხერხი: **1) სახელშეკრულებო და 2) კონსტიტუციური**. სახელშეკრულებო გზით ფედერაციის ჩამოყალიბება გულისხმობს ხელშეკრულების საფუძველზე სახელმწიფოთა შორის შეთანხმებას გაერთიანების შესახებ. კონსტიტუციური ფედერაციის შექმნა დაკავშირებულია კონსტიტუციით ან კონსტიტუციური კანონით ხელისუფლების მიერ ფედერაციული მოწყობის აღიარებასთან, რომლითაც იგი შესაბამის ავტონომიურ უფლებებს ანიჭებს ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებს. უნდა ითქვას, რომ ფედერაციაზე საუბრისას სხვადასხვა ავტორი მის წარმოშობასა და განვითარებას განსხვავებული სისტემითა და საკლასიფიკაციო ნიშნის მიხედვით განიხილავს.

ფედერაციის ზოგადი ნიშნებისა და მახასიათებლების შესაბამისად:

ეროვნული ნიშნით მოწესრიგებული ფედერაცია გვხვდება მრავალეროვან სახელმწიფოში, სადაც ერები ნებაყოფლობით არიან გაერთიანებული ერთ სამოკავშირეო სახელმწიფოში. ამ ერებს საკავშირო ორგანოებისათვის ნებაყოფლობით აქვთ გადაცემული თავიანთი სუვერენული უფლება.

ტერიტორიულ ნიშნით მოწესრიგებულ ფედერაციას საფუძველად უდევს ეკონომიკური, გეოგრაფიული, ენობრივი (მაგ. ბელგია), კულტურული და სხვა მსგავსი ფაქტორები. ფედერაციის ეს სახე ცენტრალიზაციის უფრო მაღალი ხარისხით ხასიათდება, ვიდრე ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ფედერაცია.

ეროვნულ-ტერიტორიული ნიშნით მოწესრიგებულ ფედერაციას ან ხორციელდება მაშინ, როცა სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზება ორივე ნიშნების გამოყენებით ხდება. (მაგალითად, რუსეთის ფედერაცია).

იურიდიულ ლიტერატურაში განასხვავებენ ასევე დეცენტრალიზებულ და ცენტრალიზებულ ფედერაციას. ფედერაცია შეიძლება იყოს **სიმეტრიული** და **ასიმეტრიული**. სიმეტრიული ფედერაციის ქვეყნებში ფედერაციის სუბიექტები თანაბარი უფლებებით სარგებლობენ ფედერალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში. თუმცა, აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი თანაბრობა აბსოლუტური არ არის.

ასიმეტრიული ფედერალიზმი. ასიმეტრიული ფედერაციის დროს სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს განსხვავებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი აქვთ. ასეთ სახელმწიფოში, თანაბარი უფლებების მქონე სუბიექტების გარდა, არსებობენ ფედერაციის სხვა ტერიტორიული ერთეულებიც. ამის მაგალითს გვაძლევს აშშ-ს 50 შტატისა და კოლუმბიის ფედერალური ოლქის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის შედარება. კოლუმბიის ოლქს არ ჰყავს თავისი წარმომადგენელი სენატში და იგი სათათბირო ხმის უფლების მქონე დეპუტატით არის წარმოდგენილი წარმომადგენელთა პალატაში.

ასიმეტრიული ფედერაციის დროს სახელმწიფოში შეიძლება არ არსებობდეს სხვა ტერიტორიული ერთეულები. ამასთან, ფედერაციის სუბიექტები მაინც განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან თავიანთი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსით. ამის მაგალითია რუსეთი, სადაც ფედერაციის სუბიექტთა 6 სახეა წარმოდგენილი: რესპუბლიკა, მხარე, ოლქი, ფედერალური მნიშვნელობის ქალაქი, ავტონომიური ოლქი და ავტონომიური ოკრუგი.

§3. სახელმწიფოთა კავშირის სხვა ფორმები

კონფედერაცია. კონფედერაციის არსის, მისი თავისებურებების გაცნობიერება ყველაზე უკეთ შესაძლებელია ფედერაციებთან მისი შედარების საფუძველზე. ფედერაცია თავისი არსით საკავშირო სახელმწიფოა, რომელშიც ცენტრსა და სუბიექტებს შორის კავშირი განმტკიცებულია ფედერალური კონსტიტუციით. კონსტიტუციაში წევრი სახელმწიფოების კავშირი ეფუძნება ხელშეკრულებას. ფედერაციაში სუვერენიტეტი ეკუთვნის საკავშირო სახელმწიფოს, ფედერაციის წევრები არ არიან დამოუკიდებელი საერთაშორისო ურთიერთობებში. კონფედერაციის დროს წევრი სახელმწიფოები სრულად ინარჩუნებენ სახელმწიფო სუვერენიტეტს. აქედან გამომდინარე, ფედერაციის სუბიექტებს, კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით, კავშირიდან ცალმხრივი, უპირობო გასვლის უფლება არ გააჩნიათ. კონფედერაციაში სახელმწიფოები სარგებლობენ ნულიფიკაციის უფლებით, რაც გულისხმობს წევრი სახელმწიფოების შესაძლებლობას, თავიანთ ტერიტორიაზე არ გაატარონ კონფედერაციის ორგანოების მიერ მიღებული არასასურველი გადაწყვეტილებები. ფედერაციაში ასეთი უფლებით სუბიექტები არ სარგებლობენ.

ტერიტორიასთან მიმართებით ფედერაციასა და კომფედერაციას შორის განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ ფედერაციის დროს არსებობს ფედერაციული სახელმწიფოს ერთიანი ტერიტორია, ხოლო კონფედერაციაში კონფედერაციული სახელმწიფოს ერთიანი ტერიტორია არ არსებობს: ყველა წევრ სახელმწიფოს თავისი ტერიტორია გააჩნია.

ფედერაციის დროს არსებობს ფედერაციისა და სუბიექტების მოქალაქეობა, მაგრამ ამ უკანასკნელს, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მხოლოდ ფორმალური მნიშვნელობა აქვს და თითოეული მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრება ფედერალური სახელმწიფოს ერთიანი მოქალაქეობის მიხედვით.

ფედერაციის დროს არსებობს ხელისუფლებისა და მმართველობის საერთო ფედერალური ორგანოები, ხოლო კონფედერაციაში შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ ის

ორგანოები, რომლებიც აუცილებელია იმ ამოცანების განსახორციელებლად, რომელიც გათვალისწინებულია ხელშეკრულებაში. ამასთან, კონფედერაციაში მუდმივად მოქმედი ორგანოები მოკლებული არიან სახელისუფლებო უფლებამოსილებებს.

პარაგრაფის დასაწყისში მოყვანილი მოსაზრება, რომელიც კონფედერაციას არ მიიჩნევს სახელმწიფო წყობილების ფორმად, მიუთითებს კონფედერაციის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან მსგავსებაზე. თუმცა, საზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ისინი არ შეიძლება განვიხილოთ იდენტურ ცნებებად, რამდენადაც სახელმწიფოთა ასეთი კავშირის ურთიერთობის რეგულირება დამოკიდებულია საერთაშორისო ნორმებზე. ამდენად, ასეთ კავშირში სახელმწიფოთა ურთიერთობის ნორმატიულ საფუძველად მიიჩნევენ სახელმწიფოთა მშვიდობიანი თანამშრომლობის პრინციპს.

აღნიშნულ პოზიციათა უკეთ გააზრებისა და კონფედერაციის ცნებასთან მათი მიმართების გაანალიზებისათვის იურიდიულ ლიტერატურაში მოიხსენიებენ **ევროკავშირისა და თანამეგობრობის სტატუსს.**

თანამეგობრობა. კონფედერაციისაგან განსხვავებით, თანამეგობრობა სახელმწიფოთა ორგანიზებული გაერთიანებაა, რომელსაც ერთგვაროვანი ნიშნები ახასიათებს.

სახელმწიფოთა თანამშრომლობა ეფუძნება ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებას და, შესაბამისად, თანამეგობრობის საქმიანობის სამართლებრივ საფუძველს, რომელიც საერთაშორისო სამართლის ნორმებს წარმოადგენს და მოცემულია ხელშეკრულებებში და თანამეგობრობის მიერ მიღებულ აქტებში.

თანამეგობრობის ქვეყნებს შორის თანამშრომლობა ყველაზე მკაფიო და მოცულობითია ეკონომიკისა და თავდაცვის სფეროში, რომლებშიც მოქმედებენ შესაბამისი შეთანხმებები.

ევროკავშირი. ევროპის გაერთიანების საფუძველია თანამშრომლობა ევროპის სახელმწიფოებს შორის მშვიდობის უზრუნველყოფისა და ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ხელშეწყობისათვის, რაც მჭიდრო კავშირის ფარგლებში ხორციელდება. თავდაპირველად აქცენტი გაკეთებული იყო ეკონომიკურ თანამშრომლობაზე, მოგვიანებით კი განვითარდა თანამშრომლობა პოლიტიკის სფეროში. უფრო კონკრეტულად, ამ გაერთიანებას საფუძველი ჩაუყარა 1951 წლის 18 აპრილის პარიზის ხელშეკრულებამ ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპის გაერთიანების შესახებ. 1957 წელს რომში ხელმოწერილ იქნა ხელშეკრულება ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა და ატომური ენერჯის გაერთიანების შესახებ, რომელიც ძალაში შევიდა 1958 წლის 1 იანვრიდან. აღნიშნული ხელშეკრულების საფუძველზე სამი დამოუკიდებელი გაერთიანება, რომლებიც იურიდიული თვალსაზრისით დამოუკიდებელი სადამფუძნებლო დოკუმენტების საფუძველზე დღესაც ინარჩუნებენ დამოუკიდებელ სტატუსს. ამასთან, ევროკავშირს, დღევანდელი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი და პოლიტიკური სტრუქტურის მიხედვით, განიხილავენ, როგორც ერთიან ორგანიზაციულ მთლიანობას. შესაბამისად, ევროკავშირი არსებითად განსხვავდება სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან და ძალიან ჰგავს სახელმწიფოს. ეს განსხვავება, უპირველესად, განპირობებულია მისი კომპეტენციით, რომლის შესაბამისად, ევროკავშირი

ახორციელებს არა ცალკეულ სახელმწიფოთა მიერ დასახულ ცალკეული ტექნიკური ხასიათის ამოცანებს, არამედ მას გააჩნია საქმიანობის ისეთი დამოუკიდებელი სფეროები, რომელთა ერთობლიობა საშუალებას იძლევა მივუთითოთ სახელმწიფოებრიობის ნიშნებზე. ამ თვალსაზრისით, საკმარისი იქნებოდა გაერთიანების საქმიანობა საერთო ბაზის შექმნისათვის, რომლის ქვეშაც გაერთიანდებიან და თანამშრომლებენ წევრი სახელმწიფოები. მაგრამ ევროკავშირის კომპეტენცია ამით არ ამოიწურება: იგი არეგულირებს საქონლის თავისუფალ მოძრაობას, სამუშაო ძალის, მომსახურეობისა და კაპიტალის მოძრაობას, სოფლის მეურნეობას, კონკურენციასა და სოციალურ პოლიტიკას და ა.შ. ამასთან, ევროგაერთიანებას დამოუკიდებლად არა აქვს უფლება გაზარდოს საქმიანობის სფერო, თავისი კომპეტენციის ფარგლები, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ იგი ასეთი შესაძლებლობის გარეშე არ შეიძლება განხილულ იქნას როგორც სახელმწიფო. ამიტომ ევროგაერთიანებას დღეისათვის მართებულად განიხილავენ, როგორც „სახელმწიფოთა შორის თანამშრომლობის ახალ ფორმას, რომელსაც შუალედური მდგომარეობა უჭირავს სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციას შორის“.

ორგანიზაციულ-სტრუქტურული თვალსაზრისით, ევროკავშირი შედგება შემდეგი ძირითადი ინსტიტუტებისაგან:

1) მინისტრთა საბჭო, რომელიც გაერთიანების ღონისძიებათა ჩატარების თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილებათა მიმღებ ორგანოს წარმოადგენს და შედგება რამდენიმე საბჭოსაგან, რომლებშიც გაერთიანებული არიან წევრი სახელმწიფოების ცალკეული დარგის მინისტრები. შემადგენელ საბჭოთა შორის განსაკუთრებული სტატუსით სარგებლობს საერთო საკითხების საბჭო და ევროპის საბჭო. პირველი შედგება საგარეო საქმეთა მინისტრებისაგან და ასრულებს საკოორდინაციო ფუნქციებს; მეორე - წევრი ქვეყნების სახელმწიფოს მეთაურებისაგან და განიხილავს ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და პოლიტიკურ საკითხებს.

მინისტრთა საბჭოში ყოველი ქვეყნის ხვედრითი წონა განისაზღვრება მისი ეკონომიკური პოტენციალით და ვარირებს ორიდან ათამდე. საბჭოს ადგილსამყოფელია ბრიუსელი. იგი იკრიბება ლუქსემბურგში, ან იმ ქვეყნის დედაქალაქში, რომლის წარმომადგენელიც ასრულებს საბჭოს თავმჯდომარის ფუნქციას.

2) ევროპის კომისია შედგება წევრი ქვეყნების წარმომადგენლების - კომისიის წევრებისაგან, რომლებიც ინიშნებიან ხუთი წლის ვადით. კომისია შეიმუშავებს გაერთიანებების ღონისძიებებს და ატარებს მათ ცხოვრებაში. მისი ფუნქციების შესაბამისად, კომისია კონტროლს უწევს ქვანახშირისა და ფოლადის ფასებს, ებრძვის მონოპოლიზმს, ისეთ სუბსიდირებას, რომელიც ვნებს კონკურენციას, თვალყურს ადევნებს ბირთვულ დანადგარებს და ა.შ.

მისი შტაბ-ბინა ლუქსემბურგშია.

3) ევროპარლამენტის წევრებს ირჩევენ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე პირდაპირი, საყოველთაო საარჩევნო უფლების საფუძველზე. პარლამენტს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე მოადგილეებთან ერთად. ევროპარლამენტი წამყვანი პოლიტიკური ძალის როლს ასრულებს გაერთიანებაში; იგი ასრულებს საკანონმდებლო ფუნქციას, წყვეტს კომისიის წევრების დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხს; ახორციელებს კონტროლს კომისიაზე; იწვევს პოლიტიკურ ფორუმებს, მის კომპეტენციას მიეკუთვნება ასევე გაერთიანების ბიუჯეტის მიღება, დადგენილებების, დირექტივებისა და გადაწყვეტილებების მიღება.

4) ევროპის სასამართლო ანუ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო შედგება თხუთმეტი მოსამართლისა და ცხრა გენერალური დამცველისაგან, რომლებიც ინიშნებიან ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობით ექვსი წლის ვადით.

ევროსასამართლოს ფუნქციები სცილდება ჩვეულებრივი იურისდიქციის სასამართლოს ფუნქციებს და მოქმედებს როგორც რამდენიმე სახის სასამართლო კერძოდ:

საკონსტიტუციო სასამართლო არკვევს ევროპული ინსტიტუტების უფლებებისა და მოვალეობების ურთიერთმიმართების საკითხს, არკვევს სამართლებრივ ურთიერთობებს წევრ სახელმწიფოებსა და ევროკავშირს შორის. **საკანონმდებლო დარაჯი** მეთვალყურეობს მეორადი კანონმდებლობის შესაბამისობას ევროკავშირის შეთანხმებებსა და საერთო-ევროპულ პრინციპებთან.

ადმინისტრაციული სასამართლო განიხილავს ევროპის ოფიციალური პირების მიერ წარმოდგენილ საჩივრებს, ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა მიერ ევროკავშირის ღონისძიებების წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებებს.

სამოქალაქო სასამართლო აწარმოებს არასაკონტრაქტო პასუხისმგებლობისა და საჩივრების განხილვას, რომლებიც ძირითადად ეხება საჯარო ხელისუფლების მონაწილეობით ზარალის მიყენებას.

საარბიტრაჟო სასამართლო განიხილავს მხარეთა შორის დადებული ხელშეკრულებების საკითხს.

ევროსასამართლოს შეიძლება მიმართონ იმ შემთხვევებში, თუ

1. ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუტი, წევრი ქვეყანა ან ცალკეულ შემთხვევაში კერძო ინდივიდი შემოდის განცხადებით, გაუქმდეს თანამეგობრობის ინსტიტუტების მიერ მიღებული აქტები;

2. ევროკომისიის ან ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მხრიდან ხდება ქმედება, რომელიც არ შეესაბამება, ან ეწინააღმდეგება ეროვნული ინსტიტუტების მიერ მიღებულ ევროკავშირის ხელშეკრულებებსა და მეორად კანონმდებლობას;

3. ევროკავშირის ინსტიტუტის ან წევრი სახელმწიფოს ქმედება მიმართულია ევროკავშირის საბჭოს ან ევროკომისიის წინააღმდეგ, რომელიც, ამავე დროს, არღვევს თანამეგობრობის კანონმდებლობას;

4. არსებობს სადაო საკითხები ევროკავშირსა და მის აპარატს შორის.

საქმის მოსმენის დროს სასამართლო იყოფა ორ პალატად, ხოლო, როცა სასამართლო განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებს განიხილავს, ტარდება ერთობლივი პროცესი. გადაწყვეტილების მიღება ხდება ხმათა უმრავლესობით. ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებებსა და წევრი სახელმწიფოების გადაწყვეტილებებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება ევროპის სასამართლოს აქტებს. მაასტრიხტის მოლაპარაკების თანახმად, გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სასამართლო უფლებამოსილია წევრ სახელმწიფოს დააკისროს ჯარიმა. სასამართლოს ადგილსამყოფელია ქალაქი ლუქსემბურგი. საინტერესოა, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ევროკავშირის შიგნით ინტეგრაციული პროცესები კიდევ უფრო გაღრმავდა. პარალელურად, უფრო ნათლად იკვეთება მისი სახელმწიფოსთან მსგავსების ნიშნები. ამის თვალსაჩინო მაგალითია ევროკავშირის კონსტიტუციის არსებობა და მისი აქტიური განხილვა წევრი სახელმწიფოების მიერ სამოქმედოდ შემოდების შესახებ.

დღეს საქართველო ისწრაფის შევიდეს ევროკავშირში. ამ თვალსაზრისით, უმნიშვნელოვანესი მოვლენა იყო 1996 წლის 22 აპრილს ლუქსემბურგში ხელმოწერილი

შეთანხმება „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ, ერთი მხრივ, ევროპის გაერთიანებასა და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის“, რომლითაც შეიქმნა მნიშვნელოვანი იურიდიული ბაზა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პოლიტიკური ურთიერთობისათვის. 1997 წლის 13 მარტს ევროპარლამენტმა მოახდინა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული შეთანხმების რატიფიცირება, მაგრამ ეს ჯერ კიდევ არ ნიშნავს ამ პროცესის დასრულებას. ამისათვის საჭიროა ხელშეკრულების რატიფიცირება მოახდინოს ევროკავშირის ყველა წევრმა სახელმწიფომ. აღნიშნულმა ხელშეკრულებამ უნდა უზრუნველყოს ევროკავშირში ჩვენი ქვეყნის ეტაპობრივი შესვლა. ეს საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი პროცესია. ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის საჭიროა ჩვენი სახელმწიფო იმყოფებოდეს განვითარების მაღალ საფეხურზე.

ევროპასთან ინტეგრირების, მასთან პარტნიორული თანამშრომლობის გზაზე უდავოდ მნიშვნელოვანი იყო სტრასბურგში ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ საქართველოს ევროსაბჭოს ორმოცდამეერთე წევრად მიღება. ეს მოვლენა ქვეყნის შეუქმნის მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების გარანტიებს და, რაც ყველაზე მთავარია, ახალ ეტაპზე აიყვანს ადამიანის უფლება-თავისუფლებათა დაცვის საკითხს. ევროსაბჭოში გაერთიანება ამ თვალსაზრისით უფრო მეტს მოითხოვს საქართველოს სახელმწიფოსაგან, რადგანაც ევროპის საბჭოს სტატუსი პირდაპირ ავალებს მონაწილე სახელმწიფოებს, თავის რიგებში მიიღონ მხოლოდ ის ქვეყნები, სადაც „ჭეშმარიტი დემოკრატიის დამკვიდრება შეუქცევადი ტენდენციაა და მყარი საფუძველია ადამიანის უფლებების დაცვის, კანონის უზენაესობის დასამკვიდრებლად,“ ადამიანის ღირსეული არსებობის, მისი უფლებების დაცვის ახალი გარანტიების თვალსაზრისით საკმაოდ დიდი მოვლენაა ევროპის ადამიანის უფლებების სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობა, ანუ საქართველოს, როგორც წევრი სახელმწიფოს, მოქალაქეს უფლება მიეცა მიმართოს ხსენებულ სასამართლოს თავისი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად. გარდა ამისა, სასამართლომ უფრო კონკრეტული წინადადებებიც მისცა საქართველოს, კერძოდ, ერთიდან სამ წელიწადში მან უნდა შეასრულოს გარკვეული პირობები ადამიანის უფლებების დაცვის, ეროვნულობის შესახებ კანონმდებლობის, ავტონომიური ტერიტორიების სტატუსის, ლტოლვილებისათვის მათი ქონების დაბრუნების სფეროსა და სხვა მსგავს საკითხებში.

მოცემულ ეტაპზე ურთიერთობა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანდათანობით უფრო აქტიური ხდება, ხშირია ევროპის სტრუქტურების დელეგაციათა და ექსპერტთა სამუშაო ვიზიტები საქართველოში, ამას კი უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, რადგანაც იგი მოწმობს, რომ დადებითად ფასდება ის ნაბიჯები, რომლებიც უკანასკნელ პერიოდში გადაიდგა ჩვენს ქვეყანაში დემოკრატიის მშენებლობის გზაზე. ყოველივე ეს კი განამტკიცებს იმ თანამშრომლობას, რომელიც ეფუძნება ევროკავშირის ფუნდამენტურ ღირებულებებს.

§4. სახელმწიფო რეჟიმი

სახელმწიფო რეჟიმის ცნება. სახელმწიფო რეჟიმი სახელმწიფოს ფორმის ცნების ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია. სახელმწიფო რეჟიმის ქვეშ იგულისხმება იმ ხერხებისა და მეთოდების ერთობლიობა, რომელთა მეშვეობითაც სახელმწიფო ორგანოები სახელმწიფო ხელისუფლებას განხორციელებენ. ამასთან, სახელმწიფო რეჟიმი წარმოადგენს სახელმწიფოებრივი, ზოგადად საზოგადოებრივი მიზნების განხორციელების ორგანიზაციულ საშუალებას, ანუ, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახელმწიფო რეჟიმი წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების კურსის განხორციელების ხერხებისა და მეთოდების ერთობლიობას.

სახელმწიფო რეჟიმის კატეგორიები. რამდენადაც სახელმწიფო რეჟიმი დაკავშირებულია სახელმწიფოს ფორმასთან, შესაბამისად, მრავალფეროვანია მისი სახეებიც. ეს სიმრავლე დაკავშირებულია იმასთან, რომ სახელმწიფოს განვითარების თავისებურებას და თითოეულ ისტორიულ ეტაპს შეესაბამება თავისი სახელმწიფო რეჟიმი. ერთი და იგივე ისტორიული ტიპის სახელმწიფოების შიგნით სახელმწიფო რეჟიმები არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან.

სახელმწიფო რეჟიმი - ესაა სახელმწიფოს სამართლის ნორმებზე დაფუძნებული საქმიანობა. შესაბამისად, სახელმწიფო რეჟიმის არსებითი მხარეები დაფიქსირებულია კონსტიტუციასა და მიმდინარე კანონმდებლობაში. აქედან გამომდინარე, თუ სახელმწიფო ხელისუფლების როგორც ჩამოყალიბება, ისე საქმიანობა დამყარებულია ან გამომდინარეობს სამართლის ნორმებიდან, შეიძლება ვთქვათ, რომ სახეზეა **ლეგიტიმური სახელმწიფო რეჟიმი**, თუ სახელმწიფო ხელისუფლების წარმოშობა ან საქმიანობა დამყარებულია არა კანონზე, არამედ ძალდობაზე, მაშინ სახეზეა **არალეგიტიმური სახელმწიფო რეჟიმი**.

ყველაზე უფრო ზოგადი კლასიფიკაციით, ერთმანეთისაგან შეიძლება განვასხვაოთ ასევე დემოკრატიული და არადემოკრატიული სახელმწიფო რეჟიმი.

დემოკრატიული სახელმწიფო რეჟიმისათვის დამახასიათებელია ხელისუფლების ფორმირებაში ხალხის რეალური მონაწილეობა, მოქალაქეთა ფართო სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური უფლებებისა და თავისუფლებების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, მათი განხორციელების რეალური კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა; პოლიტიკური პლურალიზმი და მოსახლეობის ფართო ფენების მოთხოვნების გარანტია; დემოკრატიული კანონმდებლობის არსებობა; ადამინის უფლებათა დაცვის გამართული საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური გარანტიების დაწესება; დამოუკიდებელი და დემოკრატიული სასამართლო სისტემის არსებობა. ბოლო პერიოდის მახასიათებელთა შორის, პოლიტიკური დეჟიმის დემოკრატიულად შეფასებისათვის მნიშვნელოვანია მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების დამოუკიდებლობის ხარისხი და სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობისათვის ხელშეწყობა.

არადემოკრატიული სახელმწიფო რეჟიმი, რასაკვირველია, დემოკრატიულის საპირისპიროდ გამოიყურება. უპირველეს ყოვლისა, მისთვის დამახასიათებელია ერთი პარტიის არსებობა. ასეთი პარტიის იდეოლოგია წარმოადგენს ერთადერთ ოფიციალურ და მისაღებ იდეოლოგიას. ამ დროს არ არსებობს პოლიტიკური უფლებები და

თავისუფლებები ან მათი განხორციელების რეალური საკანონმდებლო გარანტიები. კანონიერებისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფაში გადამწყვეტ როლს ასრულებს ძალადობა. როგორც დემოკრატიული, ასევე ანტიდემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმიც ხასიათდება სახეთა მრავალფეროვნებით

შესაძლებელია პოლიტიკური რეჟიმის სხვა, ასევე ზოგადი კლასიფიკაცია: **დემოკრატიული, ლიბერალური, ავტორიტარული, ტოტალიტარული**. არსებობს სხვა კრიტერიუმების შესაბამისი კლასიფიკაციაც.

საქართველოში დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის ჩამოყალიბების მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს ის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დახასიათება, რომელსაც აძლევს ძირითადი კანონი ჩვენს სახელმწიფოს. „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“ – ნათქვამია კონსტიტუციის I მუხლის მე-2 პუნქტში. სახელმწიფოს კონსტიტუციური დახასიათება, როგორც დემოკრატიულისა, რასაკვირველია, ნიშნავს იმ გარანტიის არსებობას, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება შესაძლებლობას ანიჭებს ყველა მოქალაქესა და მის გაერთიანებას, მათი კანონიერი სოციალური ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის მონაწილეობდნენ და ზეგავლენას ახდენდნენ სახელმწიფოს მმართველობითი ხასიათის გადაწყვეტილებებზე. საქართველოს აღნიშნული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დახასიათება ადეკვატურ გამოხატულებას პოულობს ისეთ ინსტიტუტებში, როგორცაა ადამიანისა და მოქალაქის ძირითადი უფლება-თავისუფლებები, ხელისუფლების ორგანიზაცია, თვითმმართველობა და ა.შ.

თავი მეცამეტე. საქართველოს სახელმწიფო ფორმის კონსტიტუციური პარამეტრები

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია საკმაოდ რთული სოციალურ-პოლიტიკური ვითარების ფონზე იქნა მიღებული. ამაზე საკმაოდ ნათლად მიუთითებს თავად კონსტიტუციის ის დებულებები, რომლებიც ხელისუფლების როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ რიგ საკითხებს ღიად ტოვებს და მომავლის გარკვეული პირობების დადგომაზე აპელირებს. კონკრეტულად, კონსტიტუციის მიღებას წინ უძღოდა პოლიტიკური და ეკონომიკური არასტაბილურობა. შესაბამისად, მისი ლოგიკური თანმდევი მოვლენა იყო სოციალური მდგომარეობის უკიდურესი გამწვავება. ყოველივე ამას ემატებოდა ტერიტორიული პრობლემები, რომლებიც დღესაც მოუგვარებელი რჩება. საბოლოოდ, შეუძლებელია ასეთმა მოვლენებმა გავლენა არ მოახდინოს ზოგადად კონსტიტუციის შინაარსზე და უპირველესად სახელმწიფოს ფორმის საკითხზე. შესაბამისად, საქართველოს უახლესი ისტორიის კონსტიტუციონალიზმის და ქართული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრაქტიკის პრობლემატიკა 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებით არ დასრულებულა. კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესში, მიუხედავად მრავალი პოზიტიური მომენტისა, ხელისუფლების მიერ მმართველობის განხორციელების ეფექტურობა იმდენად არასაკმარისი აღმოჩნდა, რომ საბოლოოდ შეიქმნა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრაქტიკისათვის მეტად არასასურველი სიტუაცია - კონსტიტუციური ჩარჩოებიდან გასვლა, უფრო კონკრეტულად, შეიქმნა ვითარება, როცა ხალხმა მათი უფლებების

უგულებელყოფის საპასუხოდ სამართლიანად გამოიყენა „რევოლუციის უფლება“ და მოხდა ხელისუფლების რევოლუციური გზით შეცვლა.

ქართული სახელმწიფოს აღმშენებლობის პრობლემები, თანამედროვე ქართულ სინამდვილეში დაკავშირებულია და ადეკვატურად პასუხობს ქვეყნისათვის დღეს ისეთ მნიშვნელოვან და მტკივნეულ საკითხებს, როგორცაა სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობისა და მისი მთლიანობის საკითხი, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისა და მისი ხელისუფლებასთან ურთიერთობის, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სხვა სახელმწიფოებთან ურთიერთობის და ბოლოს, შიდაორგანიზაციული საკითხები, რომელთა გადაწყვეტა ბუნებრივად უკავშირდება სახელმწიფოებრივი წყობილებისა და მმართველობის ფორმას.

დღეს სახელმწიფოს ფორმის შიგნით ტერიტორიული ორგანიზაციისა და მმართველობის ფორმათა მრავალი ვარიანტი შეიძლება წარმოვიდგინოთ და ვნახოთ პრაქტიკაში. ამ მრავალფეროვნების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ თითოეული კონკრეტული ქვეყნისათვის ამ ფარგლებში ხელისუფლების ორგანიზაცია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების მიმართ თვითნებობის დაუშვებლობას და მათ შეუზღუდაობას ისახავს მიზნად.

§1. საქართველოს მმართველობის ფორმა

საქართველოს დამოუკიდებელი კონსტიტუციური კანონმდებლობა ერთგული აღმოჩნდა რესპუბლიკანიზმის იდეებისადმი. მოყოლებული ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელიდან - 1921 წლის კონსტიტუციიდან დღემდე, საქართველო რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოს წარმოადგენს. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საქართველო დემოკრატიული რესპუბლიკაა. **„საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“** - ნათქვამია აღნიშნულ მუხლში, რაც 1921 წლის კონსტიტუციის I მუხლის დებულებას ეხმიანება, სადაც ვკითხულობთ: „მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წესწყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“.

მოქმედი კონსტიტუცია, 1921 წლის კონსტიტუციის მსგავსად, იცავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, მაგრამ, მისგან განსხვავებით, ამ პრინციპის შესახებ უშუალო დეკლარირებას იძლევა მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტში: **„ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“**. კონსტიტუცია უმაღლეს სუვერენად, ანუ ხელისუფლების წყაროდ, ხალხს აღიარებს და განსაზღვრავს ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელების ფორმებს **„1. საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. 2. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“** (მუხ. 5).

ქართულმა სახელმწიფომ მმართველობის თითქმის ყველა კლასიკური ვარიანტი მოსინჯა: საპარლამენტო, საბჭოთა, ნახევრად-საპრეზიდენტო, საპრეზიდენტო, მაგრამ ყოველთვის საკუთარი სპეციფიკითა და ღრმა კონსტიტუციური თვითშემოქმედების გათვალისწინებით. სწორედ ამიტომ 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების დროს ერთ-ერთ საკვანძო საკითხს წარმოადგენდა ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაცია, უფრო კონკრეტულად, ის, თუ როგორ მოხდებოდა ხელისუფლების

დანაწილება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შორის. ამ კონტექსტში კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად იდგა საკითხი იმის შესახებ, თუ „რა როლი უნდა ჰქონოდა სამომავლოდ საქართველოს სახელმწიფოში ქვეყნის პრეზიდენტს და რა სიდიდით უნდა გადაეცა მისთვის ახალ კონსტიტუციას ძალაუფლება“¹. უცხოელი ექსპერტების მონაწილეობის, მრავალი კონსულტაციისა და რეკომენდაციების შედეგად, საკონსტიტუციო კომისია ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელზე შეჯერდა. თუმცა ორწლიანი მუშაობის შედეგად მიღებული მოდელიდან საპარლამენტო განხილვების დროს ვექტორი მკვეთრად შეიცვალა და კანონმდებელმა გეზი აიღო მკაცრად საპრეზიდენტო მოდელისაკენ.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, 2004 წლის თებერვალში, განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები თავისი შინაარსითა და მნიშვნელობით იმდენად მასშტაბური აღმოჩნდა, რომ კვლავ შეიცვალა რესპუბლიკური მმართველობის მოდელი. უარყოფილი იქნა მკაცრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმა და ქვეყანაში დამკვიდრდა მმართველობის მოდელი, რომელიც შეიცავს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშნებს. დღეს მართვა - გამგეობის ფორმის მიხედვით საქართველო უნდა დავახასიათოთ როგორც შერეული ტიპის რესპუბლიკა. ამ დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას ქმნის ხელისუფლების ორგანიზაციის ის კონსტიტუციური მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც კონსტიტუციით განმტკიცებული სისტემა შეიცავს როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელ ნიშნებს. შესაბამისად, მოქმედ მოდელში საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან გადმოსულია საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ისეთი მახასიათებელი, როგორცაა პრეზიდენტის არჩევა უშუალოდ ხალხის მიერ (ანუ პრეზიდენტი მანდატს ღებულობს უშუალოდ ხალხისაგან) და, შესაბამისად, მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი და უფლებამოსილებათა მოცულობა საკმაოდ მაღალია. საპარლამენტო რესპუბლიკიდან გადმოსულია ისეთი მახასიათებელი, როგორცაა სახელმწიფოს მეთაურის შესაძლებლობა, დაითხოვოს პარლამენტი და სხვა. თუმცა მხოლოდ ეს ნიშნები რესპუბლიკის ტრადიციული ფორმის, (ამ შემთხვევაში ჰიბრიდული, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის) დასახასიათებლად გამოდგებოდა.

ზემოთ უკვე ვთქვით მმართველობის ფორმათა მრავალფეროვნებაზე. ყოველი კონკრეტული ქვეყნის კონსტიტუციური პრაქტიკა, ანუ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა განაწილება, ამ უფლებამოსილებებში შეჭრის კონკრეტული ინტერესები და შესაძლებლობები სხვადასხვა ქვეყანაში ჰიბრიდიზაციის პროცესის ინტენსივობისა და შინაარსის განსხვავებულობას აჩვენებს. სწორედ აქედან გამომდინარე, თავად შერეული ფორმის შიგნით სხვადასხვა სახეს განასხვავებენ. საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ პროფესორ მათე შუგარტის კლასიფიკაცია, თუმცა, როგორც საერთოდ ნებისმიერი, ეს კლასიფიკაციაც პირობითია. ხსენებულ კლასიფიკაციას ავტორი შემდეგნაირად გვთავაზობს: 1. „წმინდა“ საპრეზიდენტო; 2. პრემიერი პრეზიდენტთან ერთად; 3. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო; 4. პარლამენტი პრეზიდენტთან ერთად; 5. „წმინდა“ საპარლამენტო.²

¹ ვოლფგანგ გაული, „კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში“, თბილისი 2002, გვ. 160.

² მ. შუგარტი, პრეზიდენტისა და პარლამენტის შესახებ; „რესპუბლიკა საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თბილისი, „უფლება“, 1996, გვ.137.

ახალი კონსტიტუციური ცვლილებების შესაბამისად, არსებულ მოდელში, როგორც აღვნიშნეთ, მმართველობის შერეული ფორმა მივიღეთ, მაგრამ, თუ უფრო ღრმად გავანალიზებთ ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებების განაწილებას და ხელისუფლებათა ბალანსის მექანიზმებს, ადვილი დასანახია, რომ ქართულ მოდელში აღმოცენებული შერეული რესპუბლიკა მკვეთრად პრეზიდენციალიზმისაკენ გადახრილ მოდელს წარმოადგენს.

დღეს ახალი დემოკრატიის, განსაკუთრებით კი პოსტსოციალისტურ სივრცეში მიმდინარე გლობალური სამართლებრივი და პოლიტიკური რეფორმების ფონზე, ძალაუფლების ძირითადად ერთ სექტორში კონცენტრირების იდეა მძლავრობს. ეს იდეა ყველგან და, რასაკვირველია, ჩვენშიც ფოკუსირდება იმ ზოგადსაკაცობრიო პრობლემაში, რასაც აღმასრულებელი ხელისუფლებისაკენ ძალაუფლების „გადაქაჩვის“ ქრონიკული პრობლემა შეიძლება ვუწოდოთ. ქართულ სინამდვილეში ხელისუფლების ასეთი კონცენტრაცია ორიენტირებულია ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის, როლის წინ წამოწევაზე და სწორედ აქ იჩენს თავს ჩვენში არსებული მოდელის სპეციფიკაც, რომელიც ხელისუფლების განშტოებათა მბაბლანსირებელ მექანიზმში პრეზიდენტის აღმასრულებელი უფლებამოსილებებით აღჭურვის და მთავრობის, როგორც დამოუკიდებელი სამართლებრივი სტატუსის მქონე კოლექტიური ორგანოს, მიმართ ფართო უფლებრივი დამოკიდებულებით განისაზღვრება.

დღეს არსებულ მართვის მოდელში სახელმწიფო-პოლიტიკური მექანიზმის სათავეში დგას ქვეყნის პრეზიდენტი და თავად წარმოადგენს ამ მექანიზმის მთავარ ფიგურას.

კონსტიტუცია საქართველოს პრეზიდენტის როლს განსაზღვრავს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს. **„საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური“ - აღნიშნულია საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლში.** პრეზიდენტი არის საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. ამავე მუხლში პრეზიდენტის უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი რეგულირების სფეროების მითითება გვიჩვენებს, რომ პრეზიდენტის ფიგურა გაცილებით უფრო ძლიერია, ვიდრე ანალოგიურ ფრანგულ მოდელში არსებული პრეზიდენტი. 69-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ პრეზიდენტის სამართლებრივ მდგომარეობაში ერთმანეთს ერწყმის სახელმწიფო მეთაურის და საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვის უფლებამოსილება. იგია უფლებამოსილია, წარმართოს და განახორციელოს კიდევ სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები. თუ დამკვიდრებულ პოლიტიკურ პრაქტიკასაც დავაკვირდებით, საქართველოს პრეზიდენტი ხშირად თავადაა ინიციატორი და აღმსრულებელი საშინაო და საგარეო პოლიტიკის სფეროში აღმოცენებული მრავალი ძირითადი მიმართულებისა.

პოლიტიკური ხელისუფლების ქართულ ვექტორში, საქართველოს მთავრობას მოკრძალებული და, ხშირ შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტზე დამოკიდებული მდგომარეობა გააჩნია.

ახალ მოდელში მთავრობა ფუნქციონირებს საკუთარი სამართლებრივი სტატუსით. შესაბამისად, იგი კონსტიტუციის, კანონებისა და პრეზიდენტის აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემს საკუთარ აქტებს დადგენილებისა და განკარგულების სახით. მთავრობის აქტებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. ამ აქტების შეჩერების ან გაუქმების უფლებასილება გაჩნია საქართველოს პრეზიდენტს მათი კონსტიტუციასთან,

საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებთან, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებთან წინააღმდეგობის მოტივით, რითაც პრეზიდენტი ფაქტობრივად კვაზისასამართლო უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი.

მთავრობასთან უფლებრივი მიმართების თვალსაზრისით, საინტერესოა კონსტიტუციური დებულება, რომლის შესაბამისადაც პრეზიდენტი სრულად იქვემდებარებს დამოუკიდებელი სამართლებრივი სტატუსის მქონე უმაღლეს კოლეგიურ ორგანოს — მთავრობას. კერძოდ, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტში ნათქვამია: „საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. მთავრობის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით.“

მთავრობა, კონსტიტუციის შესაბამისად, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. კონსტიტუციამ გაითვალისწინა საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობა პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. მთავრობას თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი და მასვე აძლევს თანხმობას მთავრობის სხვა წევრების – მინისტრების დანიშვნის თაობაზე. პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედის მთავრობის გადაყენება საკუთარი ინიციატივით, ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. თუმცა აქვე შეიძლება აღვნიშნოთ არსებული მოდელის მნიშვნელოვანი მახასიათებელი, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტს შეუძლია, თავისი შეხედულებისამებრ, არ გადააყენოს პარლამენტის მიერ უნდობლობა გამოცხადებული მთავრობა. აღნიშნულს შეუძლებელს ხდის ორი მომენტი: თუ არსებობს კანონით განსაზღვრული მდგომარეობა, როცა პრეზიდენტს არ შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი, და მეორე, თუ მთავრობას უნდობლობა გამოუცხადა პარლამენტის სრული შემადგენლობის 3/5-მა. აქვე საინტერესოდ გამოიყურება ქართული მოდელის ის თავისებურება, როცა პრეზიდენტის უშუალო პრეროგატივას განეკუთვნება მთავრობის შემადგენლობიდან ძალოვანი მინისტრების გათავისუფლება.

საქართველოს მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და კანონით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომლის პროექტის პარლამენტისადმი წარდგენის უფლებამოსილებით სარგებლობს მთავრობა, თუმცა ამ უფლებამოსილების რეალიზაცია მას მხოლოდ პრეზიდენტთან შეთანხმების შემდეგ შეუძლია. ასევე მხოლოდ პრეზიდენტთან შეთანხმების შემდეგ შეიძლება მოხდეს მთავრობის ისეთი პრეროგატივის რეალიზება, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენას უკავშირდება. საქართველოს პრეზიდენტი „თანხმობას აძლევს მთავრობას პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე“ - აღნიშნულია კონსტიტუციის 73-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტში. კონსტიტუციურ-ფორმალური თვალსაზრისით, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება დუალისტური ბუნებისაა, რასაც პრეზიდენტისაგან მთავრობის მეთაურის სახელის დათმობა განაპირობებს, მაგრამ, ამავე დუალიზმის შინაარსიდან გამომდინარე, ეს სისტემა უფრო მონიზმისაკენაა გადახრილი.

მოქმედ მოდელში კონსტიტუციით, პარლამენტი განსაზღვრულია როგორც „ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს

საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.“ საქართველოს პარლამენტის ეს დახასიათება განსაზღვრავს მის კომპენტენციას, როლსა და ადგილს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებასა და სახელმწიფო ორგანოთა ერთიან სისტემაში, მის დამოკიდებულებას სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული სუბიექტებისადმი.

სახელმწიფოებრივ მექანიზმში პარლამენტის როლსა და ადგილს სრულად განსაზღვრავს კონსტიტუციის მე-3 თავი, რომელიც პარლამენტს ეხება. ამ თავში განსაზღვრული კომპენტენციის, ორგანიზაციისა და სტრუქტურის საფუძველზე საქართველოს პარლამენტი მოწოდებულია შეასრულოს თავის სოციალურ-პოლიტიკური ფუნქცია.

თავშივე უნდა ვთქვათ, რომ არსებულ მოდელში, რომელიც მკვეთრად თავისებურია, პარლამენტის ზოგადი დახასიათებისას კონსტიტუცია ქვეყანაში მეორე პოლიტიკურ ფიგურად მიჩნევს პარლამენტის თავმჯდომარეს და არა პრემიერ-მინისტრს. ამ გადაწყვეტილებით პოლიტიკურ ხელისუფლებათა ურთიერთმიმართება განსხვავებულია სხვა, მაგალითად, რუსული მოდელისაგან. თუმცა ხელისუფლებათა ურთიერთობის მახასიათებელი მექანიზმი უფლებამოსილებათა სფეროში ბოლომდე ამავე ლოგიკით არ ვითარდება.

ხელისუფლების განშტოებათა მომწესრიგებელი ნორმებით, პარლამენტს შეუძლია ზემოქმედება მოახდინოს საქართველოს მთავრობაზე. კონსტიტუციის 81-ე მუხლით, „პარლამენტს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.“ ამ უფლებამოსილებაზე მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული თავად მთავრობის ფუნქციონირება. თუმცა, თუ უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმს ბოლომდე გავაანალიზებთ, შეიძლება ვთქვათ, რომ „ეს არის ბომბი, რომელიც (თუ ამას ახალი არჩევნების დანიშვნაც მოჰყვა) მის ამწყობ ინჟინრებს შეიძლება ხელში აუფეთქდეთ“¹. საქართველოს პრეზიდენტი შეიძლება არ დაეთანხმოს პარლამენტის გადაწყვეტილებას და, თუ კანონით დადგენილ ვადაში პარლამენტი კვლავ გამოუცხადებს უნდობლობას მთავრობას, პრეზიდენტი დაითხოვს ამ უკანასკნელს ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

კონტროლისა და ბალანსის არსებულ მექანიზმში აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც აღვნიშნეთ, მნიშვნელოვან უპირატესობას ფლობს. მიუხედავად იმისა, რომ „უნდობა-უნდობლობის მექანიზმი საპარლამენტო კონტროლის ძლიერ ბერკეტად არის ცნობილი და შემხვედრი მოთხოვნის არსებობისას, კონსტიტუციონალიზმში სწორედ ხელისუფლების აღნიშნულ შტოებს შორის წონასწორობის შენარჩუნების საგარანტიო პირობების შექმნას ემსახურება“², აღმასრულებელი ხელისუფლებიდან უპირატესობა, მის დუალურ შინაარსში, მხოლოდ პრეზიდენტს არ გააჩნია და ამ მხრივ არც მთავრობაა დაჩაგრულ მდგომარეობაში. პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია არ გაათავისუფლოს მთავრობის მოცემული წევრი და პარლამენტს ორ კვირაში წარუდგინოს მოტივირებული გადაწყვეტილება.

¹ ანდრაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. გვ.115.

² ო. მელქაძე, საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება, თბილისი, 2005.

1995 წლის კონსტიტუციის 2004 წლის შესწორებებმა, მიუხედავად იმისა, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა შეცვალა ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკად და ფაქტიურად პრეზიდენტის სამართლებრივი სტატუსი გააძლიერა ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებაში, განსაზღვრა აღმასრულებელ-განმკარგულებელი პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტიც – საქართველოს მთავრობის სახით და საკანონმდებლო ორგანო, რომელსაც, თუნდაც მინიმალური პრინციპულობის შემთხვევაში, შეუძლია აღმასრულებელი ხელისუფლების ბლოკირებისათვის ამოქმედოს თავისი ასევე მინიმალური შესაძლებლობები.

დღეს საქართველოს ხელისუფლების მახალანსირებელ მექანიზმში არსებული დისბალანსი პოლიტიკური თვალსაზრისით არ ქმნის პრობლემებს, მაგრამ ეს მექანიზმი სხვა ლიდერების, სხვა, შედარებით უფრო სუსტი, პრეზიდენტის, ან სხვა სოციალურ-პოლიტიკურ ვითარებაში თავისუფლებისა და წესრიგის ფასეულებათა შორის სასურველი ბალანსის დაამყარების, ან მართვის მაქსიმალური ეფექტის მიღწევის თვალსაზრისით, ალბათ, ნაკლებ გარანტიებს ქმნის.

§2. სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა

ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა ურთიერთობა საერთოსახელმწიფოებრივ ხელისუფლებასა და სახელმწიფოს შემადგენელი სუბიექტების ხელისუფლებათა შორის. ამ პრობლემის მოცულობა, პირველ ყოვლისა, დამოკიდებულია სახელმწიფოს ფორმაზე, მათ შორის სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმაზე. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, სახელმწიფოებრივი მოწყობის თვალსაზრისით, საქართველოს საკმაოდ რთული მოწყობის სახელმწიფოდ გვისახავს, თუმცა მოცემულ პერიოდში საქართველოს ტერიტორიულ ორგანიზაციაში შეინიშნება რეგიონალიზმისა და უნიტარიზმის ნიშნებიც.

საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციური მშენებლობის ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური და პრობლემური საკითხია ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაცია.

ქვეყნის უახლესი ისტორიული წარსული და გარკვეულად დღევანდელი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ვითარება, სამწუხაროდ, არ აღმოჩნდა ის რეალობა, როცა შესაძლებელი იქნებოდა ეს პრობლემა ბოლომდე ასახულიყო და მოგვარებულიყო მოქმედი კანონმდებლობის მეშვეობით. შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, კანონმდებელმა კონსტიტუციის მიღებისას მხოლოდ ის შეძლო, რომ კონსტიტუციურად განესაზღვრა პრინციპი, რომელსაც მომავალი კანონმდებლობა დაემყარება. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულია „**საქართველოს ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.**“ აქ გარკვეულია, თუ რა პრინციპს უნდა დაეყრდნოს მომავალი კონსტიტუციური კანონი ქვეყნის ამა თუ იმ მოდელის დამკვიდრებისას. მაგრამ ეს პრინციპი საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზების მოდელის კონსტიტუციური განსაზღვრულობისათვის არ არის ბოლომდე გარკვეული, ანუ ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციისათვის არ არის განსაზღვრული მთავარი, თუ რა პრინციპით მოხდება ტერიტორიული ორგანიზება: ფედერალიზმის, რეგიონალიზმის თუ უნიტარიზმის პრინციპის საფუძველზე. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული საკითხის

შესწავლისას ორი გზა გვრჩება: ერთი, კონსტიტუციური დებულებების ინტერპრეტაცია და, მეორე, დამკვიდრებული კონსტიტუციური პრაქტიკით ხელმძღვანელობა.

დღეს საქართველოს კონსტიტუცია ოფიციალურად არ განსაზღვრავს და, შესაბამისად, ცალსახად არც იმის საშუალებას გვაძლევს, რომ დავახასიათოთ საქართველოს სახელმწიფო როგორც უნიტარული, რეგიონალისტური ან ფედერაციული. თუმცა კონსტიტუციური დებულებების ინტერპრეტირებით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ კლასიკური უნიტარული ფორმა ცენტრალიზაციის შესაბამისი ხარისხით გამორიცხებულია. თუ დამკვიდრებულ კონსტიტუციურ პრაქტიკასაც მივაღებთ თვალს, დავინახავთ რომ მასში საქართველოს ცალკეულ ტერიტორიათა მიმართ სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალი იგება ზემოაღნიშნული პრინციპების შერჩევითი გამოყენებით.

რასაკვირველია, ამა თუ იმ მოდელზე საუბრისას ამოსავალია საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, სუვერენიტეტის პრინციპი, რომელიც უკვე სათანადოდ აისახა მოქმედ კონსტიტუციაში. თუმცა ამ პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაცია და რეალობა სრულად არ ემთხვევა ერთმანეთს.

როცა სახელმწიფოს ფორმის, უფრო კონკრეტულად, მისი ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხსა და სუვერენიტეტის, როგორც ამ ორგანიზაციის პრინციპზე ვსაუბრობთ, ძნელია დავახსენოთ სახელმწიფო, რომელიც ცალსახად მოთავსდებოდა უნიტარიზმის ან ფედერალიზმის კლასიკურ განსაზღვრებაში. საქმე ისაა, რომ უნიტარიზმიცა და ფედერალიზმიც დინამიური, მუდმივად განვითარებადი სისტემებია და, შესაბამისად, მათი გამოვლენის ფორმები ყოველ კონკრეტულ ქვეყანაში სხვადასხვაა. ასეთი კონკრეტული გამოვლინებების გამო, მხოლოდ პირობითად თუ შეიძლება ვუწოდოთ ზოგიერთი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმას უნიტარული ან ფედერაციული. ამიტომ, ვფიქრობთ, არ შეიძლება იმ აზრის მართებულობის გაზიარება, რომ უნიტარიზმი ცალსახად ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ფუნქციების თავმოყრას, ხოლო ფედერალიზმი მეტი უფლებამოსილებების ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გადაცემას ნიშნავს. სინამდვილეში, ვფიქრობთ, საკითხი ფოკუსირდება სუვერენიტეტის და მისი მატარებლის (ანუ ამავე სუვერენიტეტის წყაროს) საკითხში. უფრო კონკრეტულად თუ ვიტყვით, აქ საკითხი ეხება იმას, რომ უნიტარულ სახელმწიფოში არსებობს ერთი სუვერენიტეტი ხალხის სახით, რომლის სუვერენობა განუსხვისებელია და ისევე ხალხის სახელით მას განახორციელებს საერთო - ეროვნული, ცენტრალური ხელისუფლება მთელს ტერიტორიაზე. ფედერალიზმის დროს კი ხელისუფლების წყაროდ ერთდრულად გამოდის ხალხი და ფედერაციის სუბიექტები. მაგრამ არ შეიძლება, ასეთი არსებითი განსხვავების მიუხედავად არ აღინიშნოს, ამ ორ ფორმას შორის იმ საერთო მახასიათებელზე, რომელიც განსაკურებულ ყურადღებას იპყრობს. საქმე იმაშია, რომ „სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ორივე ფორმა ეფუძნება ერთ საერთო მიზანს, კერძოდ, როგორც ფედერალური, ასევე უნიტარული პრინციპი ესწრაფვის გაერთიანებას. განსხვავებულია მხოლოდ ერთიანობის მიღწევის, ერთიანობის მეთოდები. ფედერალიზმი გულისხმობს ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანებას იმ პირობით, რომ აუცილებლად იქნება დაცული მათი დამოუკიდებლობა. უნიტარიზმი, პირიქით, ამოდის მთლიანობისა და ერთიანობის პრინციპიდან და ესწრაფვის ისეთი პოლიტიკური ერთობის ჩამოყალიბებას, რომლის წევრიც არც სახელმწიფო

ხელისუფლების პარტნიორია და არც სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტი¹. ფედერალური და უნიტარული სისტემების დინამიზმისა და გამოვლინების კონკრეტულობის გამო ბოლო დროს იურიდიულ ლიტერატურაში გაჩნდა სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ჰიბრიდული ფორმის ცნება. ამ ტერმინით აღნიშნავენ იმ სახელმწიფოების ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმას, რომელშიც შერწყმულია ორივე სისტემის ნიშნები. აღნიშნულით იმის თქმა გვინდა, რომ ლიტერატურაში ფართოდ გავრცელებული მოსაზრება საქართველოს სახელმწიფოს უპირობოდ უნიტარულად ან ფედერალურად ორგანიზების შესახებ ბოლომდე გამართლებული არ უნდა იყოს. მართალია, თავად კონსტიტუცია ამის შესახებ გარკვეულ მინიშნებებს გვაძლევს, თუმცა ამ მინიშნებათაგან ბევრი, მაგალითად, ისეთი, როგორცაა ბიკამერალიზმი დიდი ხანია ცალსახად აღარ არის დაკავშირებული ფედერალიზმთან და მას უნიტარული ორგანიზების სახელმწიფოებშიც ვხვდებით. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ცალსახად ირიცხება მკაცრად ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების შესაძლებლობაც. ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ქართული ტენდენციები როგორც პოლიტიკური მიზანშეწონილობის, ისე არსებული საკანონმდებლო პარამეტრების გათვალისწინებით, ფედერალიზმის ალტერნატივად რეგიონალიზმის დაშვების შესაძლებლობას იძლევა, რასაც სამხარეო მოწყობის პრაქტიკა ადასტურებს.

საბოლოოდ, რა ფორმითაც არ უნდა მოხდეს ტერიტორიული ორგანიზაცია მომავალში, არსებული კონსტიტუციურ პარამეტრებზე დაყრდნობით საჭიროა განისაზღვროს ის საკანონმდებლო პრინციპები, რომლებიც სახელმწიფოს შენახვისა და ერთიანობის მყარ გარანტიებს შექმნიან და უზრუნველყოფენ საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, მყარ სამართლებრივ სტატუსს.

§3. საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი

დამოუკიდებლობა. საქართველოს, როგორც დამოუკიდებელი და სუვერენული სახელმწიფოს, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი განმტკიცებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციით, რომელიც შეიცავს მისი სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტის საფუძვლებს. საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციური სტატუსი, უპირველეს ყოვლისა, ემყარება სახელმწიფოს სუვერენიტეტის კონსტიტუციურ პრინციპს.

საქართველოს სუვერენობას, მის დამოუკიდებლობასა და განუყოფლობას აღიარებს საქართველოს კონსტიტუციის პირველივე მუხლი, რომელშიც აღნიშნულია: „საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით“.

საქართველოს კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, მისი, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, ხელისუფლება უნდა წარმოვიდგინოთ რამდენიმე ნიშნის ერთობლიობად:

¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, საია, გვ. 54

1. **საქართველოს მართიანი სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესობა**, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ამ ხელისუფლების რეალიზება ხდება სახელმწიფოში არსებული სხვა ძალებისა და სტრუქტურების ჩაურევლად (თუ, რასაკვირველია, არ ჩავთვლით აფხაზეთში შექმნილ მდგომარეობას). კონსტიტუციაში მითითებულ ფარგლებში საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება განსაზღვრავს ჩვენი საზოგადოების სახელმწიფო-სამართლებრივ განვითარებას, საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მთელ სისტემას, აწესრიგებს მათი რეგულირების საკითხებს და ერთ ჰარმონიულ მიმართულებას აძლევს მათ მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

2. **სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა** გამოიხატება იმაში, რომ იგი მხოლოდ თავისი ინტერესებისა და შეხედულებების შესაბამისად, სხვა სახელმწიფოთა ჩარევის გარეშე, განსაზღვრავს და ახორციელებს თავის საშინაო და საგარეო ფუნქციებს.

3. შემდეგი უმნიშვნელოვანესი პრინციპი, რომლითაც სახელმწიფო ხელისუფლების ხასიათი და, შესაბამისად, საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, სტატუსი გამოიხატება, **ხელისუფლების დიფერენციაციის პრინციპია**, რაც გულისხმობს საქართველოს სახელმწიფოსა და მის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნას. ამ საკითხს კონსტიტუცია დაარეგულირებს კონსტიტუციური კანონის საშუალებით. საკითხის გადაწყვეტა დაკავშირებულია საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსაზღვრასთან, რომლისთვისაც კონსტიტუციამ უკვე განსაზღვრა შესაბამისი პრინციპი. იგი მოიცავს ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნას. მთლიანად საკითხის გადაწყვეტა დაკავშირებულია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენასთან.

ქვეყნის დამოუკიდებლობის გარანტიები. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე, დღევანდელი და ჩვენი ახალი ისტორიის მწარე გაკვეთილების გათვალისწინებით, კონსტიტუციის ავტორებმა გაითვალისწინეს საქართველოს, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს, ერთიანობისა და განუყოფლობის რიგი გარანტიები. ერთი მხრივ, ასეთ გარანტიად კანონმდებელი მიიჩნევს თავად კონსტიტუციას, მეორე მხრივ კი - საერთაშორისო საზოგადოებას, საერთაშორისო სამართალს. „საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია მსოფლიო სახელმწიფოთა თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ“, - აღნიშნულია კონსტიტუციის მე-2 მუხლში. კანონმდებელმა იმავე მუხლის მე-2 პუნქტში, ასევე მიუთითა, რომ „საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასწვრივ აკრძალულია სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.“

საქართველოში დაწესებულია ერთიანი მოქალაქეობა, რომლის შესაბამისადაც განისაზღვრება ყოველი მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსი, საქართველოს რომელ ტერიტორიულ ერთეულშიც არ უნდა ცხოვრობდეს იგი. ეს საქართველოს სახელმწიფოებრივი სტატუსის ის საკითხია, რომელიც არსებითად უცვლელი დარჩება ფედერალური მოწყობის შემდეგაც. თუ რომელიმე ტერიტორიულ ერთეულში დაწესებული იქნება მოქალაქეობის ინსტიტუტი, იგი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს უნდა ატარებდეს.

საქართველოს გააჩნია ხელისუფლების საერთო - სახელმწიფოებრივი ორგანოები: სახელმწიფოს მეთაური – საქართველოს პრეზიდენტი; მმართველობის უმაღლესი კოლევგიური ორგანო – მთავრობა;

საერთო ეროვნული უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი; უზენაესი სასამართლო; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ემორჩილება შესაბამის ცენტრალურ სახელმწიფო ორგანოებს, ხოლო სასამართლო სისტემა ერთიანია მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგებას კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აკისრებს. ამასთან, კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგება თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით უნდა ხდებოდეს „სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად“ (მუხლი 2.4).

საქართველოში მოქმედებს **ფულად-საკრედიტო, კონტროლისა და თავდაცვის მრთიანი სისტემა**. ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს საქართველოს ეროვნული ბანკი. ფულის სახელწოდება და ერთეული შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საქართველოს კანონით, ხოლო ფულის ემისიის უფლება აქვს მხოლოდ ეროვნულ ბანკს. სახელმწიფოს სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯებზე ზედამხედველობას ახორციელებს კონტროლის პალატა, რომელიც დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში, იგი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.

ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად საქართველოს ჰყავს სამხედრო ძალები, რომლის სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, რაოდენობას კი - საქართველოს პარლამენტი. საქართველოს სამხედრო ძალების სათავეში დგას საქართველოს პრეზიდენტი.

როგორც აღნიშნეთ, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე მომავალში კონსტიტუციური კანონით განისაზღვრება, მაგრამ, ვიდრე ამ საკითხის გადაწყვეტის პირობა (ანუ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენა), განხორციელდებოდეს, მანამდე კონსტიტუციამ მე-3 მუხლის პირველ პუნქტში უკვე მოგვცა საქართველოს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ჩამონათვალი, ე.ი. იმ საკითხების ჩამონათვალი, რომელთა გადაწყვეტის უფლება მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებს აქვთ. მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებულია, რომ „ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება.“

სახელმწიფოს კომპეტენციების კატეგორიზაცია. სახელმწიფოს აღნიშნულ მუხლში ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები გამომდინარეობს საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან. ამ უფლებამოსილებათა მიხედვით, შეიძლება გამოვყოთ კომპეტენციის რამდენიმე ჯგუფი:

- ა) უფლებამოსილებები სახელმწიფო მშენებლობისა და სამართალშემოქმედების სფეროში;
- ბ) უფლებამოსილებები ეკონომიკურ და სოციალურ-კულტურული განვითარების სფეროში;
- გ) უფლებამოსილებები თავდაცვის, სახელმწიფო უშიშროებისა და მართლწესრიგის დაცვის სფეროში;
- დ) უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობების სფეროში;
- ე) უფლებამოსილებები ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროში.

ყველა ზემოჩამოთვლილი სფერო და მისი შესაბამისი კონკრეტული უფლებამოსილებები შედის საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს, კომპეტენციაში.

სუვერენიტეტი. საქართველოში დღეს შექმნილი ტერიტორიული პრობლემა, რომელიც სახელმწიფოს ერთიანობის ხელყოფაშია გამოხატული, ბუნებრივად ხელყოფს მის ფაქტობრივ სუვერენიტეტს. ამასთან, სახელმწიფოსა და მისი სუვერენიტეტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თანაფარდობა არ მოიცავს მხოლოდ ტერიტორიას, რადგანაც სუვერენიტეტი ამ შემთხვევაში უფრო ფართო ცნებაა, ვიდრე ტერიტორიული მთლიანობა და იგი მოიცავს საზოგადოების პოლიტიკური ცხოვრების ყველა ძირითად ასპექტს, რომლის ფარგლებშიც, ჩვენს კონკრეტულ შემთხვევაში, საქართველოს ხელისუფლებას წართმეული აქვს უმაღლესობა, როგორც სუვერენიტეტის აუცილებელი ნიშანი. საქართველოს, ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა სახელმწიფოს ინტეგრაციის, გლობალიზაციისა და ტრანსფორმაციის თანამედროვე ეპოქაში, არ შეუძლია სხვა სახელმწიფოებისა და ხალხებისაგან დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს ყველა პრობლემა, რომელიც სახელმწიფოსა და თუნდაც სუვერენიტეტთანაა დაკავშირებული. თუ ამ აზრის მართებულობას დავუშვებთ, სრულიად ნათელი გახდება ევროპასთან, კონკრეტულად კი ევროკავშირთან ინტეგრაციის მიზნის აუცილებლობა. ევროპასთან გაერთიანების პროცესი საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად ხორციელდება და ადეკვატური მხარდაჭერითაც სარგებლობს, ხდება იმის გაცნობიერება, რომ მომავალში ევროკავშირში გაერთიანებით ჩვენი სახელმწიფო ხელისუფლების გარკვეულ უფლებამოსილებათა დელეგირება მოგვიხდება კავშირის სასარგებლოდ. ეს კი ნაკარნახევი იქნება იმ გარემოებით, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან თავიანთი კონსტიტუციები ევროკავშირის სტატუსთან შესაბამისობაში მოიყვანონ. უფრო მეტიც, წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური დებულებები უნდა შეიცავდნენ დებულებებს, რომლებიც ქმნიან ორ აუცილებელ გარანტიას:

1. წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე კავშირის სამართლის გამოყენებისა და
2. ეროვნულ სამართალთან მიმართებაში კავშირის სამართლის პრიორიტეტულობის გარანტიებს.

სახელმწიფომ შესაძლებელია გვერდი აუაროს კონსტიტუციურ ცვლილებებს, ამასთან, მან უნდა უზრუნველყოს ევროკავშირის ხელშეკრულებათა პირდაპირი მოქმედება და, ეროვნული სამართლის დებულებებთან კოლიზიის შემთხვევაში, უპირატესობა მიანიჭოს ევროკავშირის სამართლის ნორმებს. ეს გარემოება ბუნებრივად სვამს კითხვას სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და მისი შესაძლო შეზღუდვის შესახებ. ევროკავშირის ფარგლებში სახელმწიფოთა მიერ თავიანთი სუვერენიტეტის შეზღუდვის პირდაპირი სახით კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას ბევრი სახელმწიფოს ძირითად კანონში ვხვდებით. მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონის 24-ე მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულია, რომ: „(1) ფედერაციას, კანონის შესაბამისად, შეუძლია სახელმწიფოთაშორისო ორგანიზაციებს გადასცეს სუვერენული უფლებები. (1a) რამდენადაც ლანდები კომპეტენტურნი არიან განახორციელონ სახელმწიფოებრივი დავალებები, მათ შეუძლიათ, ფედერალური მთავრობის თანხმობით გადასცენ სუვერენული უფლებები მეზობელ მოსაზღვრე ორგანიზაციებს.“

საქართველოს დღევანდელი ტერიტორიული პრობლემები (ანუ ქვეყნის მთლიანობის პრობლემა) დარეგულირდება, როცა მისი ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის საკითხი გადაწყდება. ამასთან, კვლავ პრობლემად რჩება სუვერენიტეტის შეზღუდვის საკითხი. ამიტომ ნორმალური, უმტკივნეულო ინტეგრირებისათვის თავიდანვე უნდა განვსაზღვროთ სუვერენიტეტისადმი დამოკიდებულება. ვფიქრობ, ამისათვის საჭიროა სუვერენიტეტი განვიხილოთ, როგორც მუდმივ განვითარებადი, დინამიური პროცესი. თუ ერთმანეთს შევუპირისპირებთ ევროპული ინტეგრაციის

სახელმწიფოებრივ მიზანს, შესაბამის იდეოლოგიას და სუვერენიტეტს, მაშინ დავდგებით აუცილებლობის წინაშე - თვალი გადავავლოთ სუვერენიტეტის წარმოშობისა და განვითარების ისტორიას და ვაღიაროთ, რომ სუვერენიტეტი, როგორც თანდათანობით განვითარებადი პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოვლენა, სხვადასხვა ისტორიულ ეპოქაში შესატყვისი შინაარსით ივსებოდა, რაც განპირობებული იყო თვით ეპოქის პოლიტიკური ცხოვრების შინაარსით.

საქართველოს ევროკავშირში გაერთიანება, სახელმწიფო სუვერენიტეტთან მიმართებით, მრავალ კითხვას წარმოშობს: გამოიწვევს თუ არა ინტეგრაციული პროცესები სუვერენიტეტის ახალი შინაარსის ჩამოყალიბებას? გულისხმობს თუ არა ეს ახალი შინაარსი საქართველოს სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეზღუდვას? რამდენად შესაძლებელი და მიზანშეწონილი იქნებოდა იგი ჩვენს კონკრეტულ შემთხვევაში? ილახება თუ არა ამგვარი შეზღუდვისას ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესები?

ყოველივე ზემოაღნიშნული, დასმულ პირველ ორ შეკითხვაზე, ვფიქრობთ, დადებით პასუხს იძლევა. რაც შეეხება შესაძლებლობას, ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მივმართოთ სუვერენიტეტის კლასიკურ განმარტებას, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო სუვერენიტეტი გულისხმობს ხელისუფლების უმაღლესობას და დამოუკიდებლობას, მის შეუზღუდაობას („გარდა იმ სახელმწიფოს მიერ თავისი სუვერენიტეტის აშკარად გამოხატული და ნებაყოფლობითი შეზღუდვის შემთხვევისა,“ რომლის კონკრეტული მაგალითიც გფრ-ს ძირითადი კანონის შესაბამისი დებულების მოხმობით უკვე ვნახეთ). სუვერენიტეტის შეზღუდვის შესაძლებლობაზე დადებითი პასუხი, ასევე ხელისუფლების ლეგიტიმურობაში, სახელმწიფო და სახალხო სუვერენიტეტების თანაფარდობაში, მათ მაქსიმალურ ერთიანობაში უნდა ვეძებოთ. ხოლო მიზანშეწონილობასა და ინტერესზე პოზიტიური პასუხი, ჩვენი აზრით, ერთი მხრივ, ევროპის გაერთიანების მიზნებსა და მიღწევებში, ხოლო, მეორე მხრივ, მასში გაერთიანებისადმი ჩვენი საზოგადოების დამოკიდებულებასა და მისგან მიღებულ სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გარანტიებში უნდა მოინახოს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ჩვენი ქვეყნის სუვერენობის გარანტიები მნიშვნელოვნად იქნება დამოკიდებული სხვა სახელმწიფოებსა და ხალხებთან ახალ ღირებულებებზე დამყარებულ თანასწორუფლებიან თანამშრომლობაზე. შესაბამისად, სუვერენიტეტი არ შეიძლება განვიხილოთ შეუვალ ციხე-სიმაგრედ. იგი თანდათანობით განვითარებადი პროცესია.

გლობალიზაციისა და ტრანსფორმაციის აღნიშნულ პროცესებს შესაბამისი სამართლებრივი შედეგებისაკენ მივყავართ გარდაქმნებისა და ცვლილებების გზით. ამ პროცესებს, ბუნებრივია, რეგულირება სჭირდება.

როცა ევროპულ გაერთიანებასა და ამ პროცესში სამართლის მნიშვნელობაზე ვსაუბრობთ, აუცილებელია გავითვალისწინოთ და გავანალიზოთ ეროვნულ - სამართლებრივი სისტემის პოზიცია, რადგან სწორედ აღნიშნულზეა დამოკიდებული არსებული სპეციფიკური პრობლემებისა და მათი მოწესრიგების მექანიზმების შექმნა. ევროგაერთიანებასთან ინტეგრირება, ევროპული სამართლისადმი ეროვნული სამართლებრივი სისტემის შესაბამისობის აღიარება (როგორც ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უკვე განვლილი პრაქტიკა მიგვანიშნებს), ამ ქვეყნებში ევროპული სამართლის პრიორიტეტულობის აღიარება, სრულეითაც არ გამორიცხავს სპეციფიკური, კონკრეტული პრობლემების არსებობას და, სხვათა შორის, კონსტიტუციურ დონეზეც კი. აღნიშნულ პრობლემათა გადაჭრა დამოკიდებულია თვით სახელმწიფოთა ნებაზე. ეს კარგად ჩანს, მაგალითად, ინგლისის ლორდთა პალატის პოზიციაში, რომლის მიხედვით, „ევროგაერთიანების სამართალს ყოველთვის

უპირატესი იურიდიული ძალა ექნება მანამ, სანამ პარლამენტი თავის აქტში პირდაპირ და ნათლად არ მიუთითებს, რომ ამ აქტს გააჩნია პრიორიტეტი ევროგაერთიანების სამართლის მიმართ.“

არ შეიძლება ყურადღების მიღმა დაგვრჩეს ის მომენტიც, რომ ინტეგრაციისა და ჰარმონიზაციის პროცესი უკანასკნელ ათწლეულში კიდევ უფრო დინამიური გახდა, რამაც მაქსიმალურად შეამცირა აღნიშნული წინააღმდეგობები. ამ დინამიკაში წევრ სახელმწიფოთა შორის მჭიდრო ეკონომიკურმა თანამშრომლობამ უკვე წარმოშვა მათი ნების, ინტერესისა და მიზნის ისეთი სინთეზი, რომ კავშირის მიღწევები ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროში დაუკავშირდა პოლიტიკასა და სამართალში ინტეგრაციულ პროცესებს.

ერთი მხრივ, წევრი სახელმწიფოების ნება - დაუშვან ევროპული სამართლის ნორმების უპირატესობა შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან მიმართებით, და, მეორე მხრივ, ევროკავშირის სამართლის საფრანგეთი, ნიდერლანდები, წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე, შედეგია ამ სახელმწიფოთა გულმოდგინე მცდელობისა, შექმნან საერთო - ევროპული სამართლებრივი სტანდარტი, როგორც ეროვნული სამართლის ორგანული ნაწილი. ასეთ ვითარებაში, ნების, ინტერესისა და მიზნის ერთიანობის ფარგლებში წევრმა სახელმწიფოებმა მიაღწიეს ტრანსფორმაციისა და ინტეგრაციის იმ დონეს, რომლითაც დაიწყო ისეთი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი მექანიზმების ჩამოყალიბება, რომლებიც პერსპექტივაში ევროკავშირს სახელმწიფოდ წარმოგვიჩენენ. შესაბამისად, ალბათ დამუშავდება ისეთი საერთო კონსტიტუციური ფორმულები, რომლებიც ახალი ფორმისა და შინაარსის მიმართებებს განსაზღვრავენ. ყოველივე ამან, ვფიქრობთ, არ უნდა ხელყოს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი პრობლემები. ევროპის მდიდარი სახელმწიფოებრივი ისტორია და კულტურა მუდამ შეინარჩუნებს ერთიანობის ფარგლებში თავის ეთნიკურ, ლინგვისტურ, კულტურულ და ისტორიულ თავისებურებებს. მეორე მხრივ კი, ორი მსოფლიო ომის ინიციატორი ევროპა ახალ ფორმაში კიდევ უფრო მეტ გარანტიებს შექმნის მშვიდობისა და სტაბილურობის შენარჩუნებისა და ადამიანის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად.

§4. ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს შემადგენლობაში

სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით, საქართველო საკმაო სირთულით გამოირჩევა, რასაც განაპირობებს მის შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკების არსებობა.

საქართველოს შემადგენლობაში შედის ორი - აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა. ამ ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი სტატუსი გულისხმობს მათ სახელმწიფო სამართლებრივ სტატუსს ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენლობაში. უფრო კონკრეტულად, ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი სტატუსის შინაარსი, ერთი მხრივ, მათი უფლებების, მოვალეობებისა და პასუხისმგებლობის ერთობლიობას და, მეორე მხრივ, მათი სუბიექტობის, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, სახეს განსაზღვრავს.

საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკები საქართველოს შემადგენლობაში. მას შემდეგ, რაც ბოლშევიკურმა რუსეთმა ძალადობის გზით საქართველოში საბჭოთა ხელისუფლების იმპორტი მოახდინა, ბოლშევიკური ეროვნული პოლიტიკის მეშვეობით ჩვენს ქვეყანაში საფუძველი ჩაეყარა ახალი შინაარსისა და დანიშნულების ავტონომიების შექმნასა და განვითარებას. (ქართული სახელმწიფოებრივი რეალობიდან გამომდინარე, 1921 წლის კონსტიტუციაც ითვალისწინებდა სოხუმის, ზაქათალისა და ბათუმის ავტონომიურ ოლქებს). კერძოდ, 1921 წლის 4 მარტს დაარსდა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა, რომლის შექმნა ბოლშევიკური რუსეთის ინტერესებითა და მისი ხელშეწყობით მოხდა. აფხაზეთის ავტონომიური სტატუსი თავიდანვე თავისებური და წინააღმდეგობრივი იყო. მისი განვითარების თავისებურებები გულისხმობს შემდეგს: აფხაზეთისა და აჭარის პარტიული ორგანიზაციების წარმომადგენელთა 1921 წლის 28 მარტის თათბირის გადაწყვეტილებით, 1921 წლის 28 დეკემბერს, თბილისში ხელი მოეწერა საქართველოსა და აფხაზეთს შორის სამოკავშირეო ხელშეკრულებას, რომლის მიხედვით, აფხაზეთი საქართველოს შემადგენლობაში შევიდა. აქედან გამომდინარე, საქართველოს 1922 წლის პირველ საბჭოთა კონსტიტუციაში დაფიქსირდა, რომ აფხაზეთის რესპუბლიკა დაკავშირებულია საქართველოსთან მათ შორის დადებული სამოკავშირეო ხელშეკრულების საფუძველზე, ხოლო 1927 წლის კონსტიტუციაში აღინიშნა, რომ აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა, „განსაკუთრებული ხელშეკრულების“ გზით, შედის საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში და მისი მეშვეობით - ამიერკავკასიის სოციალისტურ ფედერაციულ საბჭოთა რესპუბლიკაში.

1931 წელს აფხაზეთის სამართლებრივი სტატუსი სახეს იცვლის. ამავე წლის თებერვალში აფხაზეთის საბჭოების მე-6 ყრილობამ დაამტკიცა აფხაზეთის სსრ ცენტრალური კომიტეტის დადგენილება აფხაზეთის მოკავშირე რესპუბლიკის საქართველოს სსრ შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსით შესვლის შესახებ. შესაბამისი დადგენილება მიღებულ იქნა სრულიად საქართველოს საბჭოების მე-6 ყრილობაზე. აფხაზეთის, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, სამართლებრივი სტატუსი გამოცხადებული და განმტკიცებული იყო შემდგომ კონსტიტუციებშიც. კერძოდ, 1936 წლის საბჭოთა კავშირის, 1937 წლის საქართველოს სსრ და აფხაზეთის ასსრ კონსტიტუციებში; 1977 წლის სსრკ და 1978 წლის საქართველოს სსრ და აფხაზეთის ასსრ კონსტიტუციებში.

რაც შეეხება აჭარის ავტონომიას, მისი ჩამოყალიბებაც გარკვეულ თავისებურებებთან იყო დაკავშირებული. უნდა ითქვას, რომ იგი საქართველოს ბელუკულმართი ისტორიის ნაყოფია. იგი შეიქმნა 1921 წლის 16 ივლისს. აჭარა, როგორც დასაბამიდანვე საქართველოს განუყოფელი ორგანული ნაწილი, XVI საუკუნის 70-იან წლებში მიტაცებულ იქნა თურქ-ოსმალთა მიერ და სამი ასეული წლის მანძილზე გათურქებისა და გამაჰმადიანების მძიმე ტანჯვას განიცდიდა.

1918-1921 წლების საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამხობის შემდეგ, თურქეთის ჯარებმა დაიკავეს ქალაქი ბათუმი. 1921 წლის 16 მარტს რუსეთსა და თურქეთს შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომლითაც თურქეთი უარს აცხადებდა ბათუმსა და ჩრდილოეთ აჭარაზე, ხოლო რუსეთი კისრულობდა ვალდებულებას აჭარა ავტონომიურ ერთეულად გამოეცხადებინა. ამის შემდეგ შეიქმნა აჭარის სამხედრო-რევოლუციური კომიტეტი, რომელმაც 1921 წლის 18 მარტს გამოაცხადა საბჭოთა ხელისუფლება, ხოლო 1921 წლის 16 ივლისის დეკრეტით - აჭარის ავტონომია.

აჭარამ, როგორც ავტონომიურმა რესპუბლიკამ, თავისი პირველი კონსტიტუცია მხოლოდ 1937 წელს მიიღო.

აქვე უნდა მოვიხსენიოთ ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქიც. ეს ერთეულიც გარეშე ძალის ხელშეწყობით საქართველოს სახელმწიფოებრივი და ეროვნული დასუსტების მიზნით იყო შექმნილი. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი შეიქმნა 1922 წლის 20 აპრილს, მაშინ, როცა ისტორიულად სამაჩაბლოში ოსები უმცირესობას შეადგენდნენ. ავტონომიური ერთეულის შექმნა გაფორმდა რუსეთის კომპარტიის ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიუროს გადაწყვეტილების საფუძველზე, საქართველოს სსრ ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტისა და სახალხო კომისართა საბჭოს მიერ მიღებული დეკრეტით „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის მოწყობის შესახებ“. შემდგომში ოსმა სეპარატისტებმა თავის სასარგებლოდ გამოიყენეს ეს ფაქტობრივი გარემოება. 1990 წელს გამოაცხადეს „სამხრეთ ოსეთის საბჭოთა რესპუბლიკა“. იმავე წლის 9 დეკემბერს ჩაატარეს სამხრეთ ოსეთის „სახელმწიფოს“ უმაღლესი საბჭოს არჩევნები. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სეპარატისტული, თვითმარქვია ხელისუფლების ამგვარ მოქმედებათა საპასუხოდ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ 1990 წლის 11 დეკემბერს მიიღო კანონი “სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების შესახებ”.

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის სრულ საკანონმდებლო გადაწყვეტამდე, საქართველოს კონსტიტუციის იმ დებულებებში სადაც აჭარა და აფხაზეთი მოიხსენიებოდა მხოლოდ საკუთარი სახელებით „აჭარა“ და „აფხაზეთი“, შევიდა ცვლილება, რომლითაც განისაზღვრა მათი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკებისა.

როგორც ავტონომიურ რესპუბლიკებს, მათ გააჩნიათ სახელმწიფოებრიობის მთელი რიგი ნიშნები და სრულად ახორციელებენ სახელმწიფო ხელისუფლებას თავიანთ ტერიტორიაზე საკუთარი კონსტიტუციის ფარგლებში.

თავისი სამართლებრივი სტატუსის ფარგლებში ისინი დამფუძნებლურ ხელისუფლებას წარმოადგენენ, რომლის თანახმადაც ღებულობენ და აქვთ საკუთარი კონსტიტუცია, თავიანთი კანონმდებლობა, ტერიტორიული უმაღლესობა, რომლის მიხედვითაც ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიული ფარგლები არ შეიძლება შეიცვალოს მათი თანხმობის გარეშე. მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს ავტონომიური ერთეულები არ არიან სახელმწიფოები, რადგან მათში მოქმედ სახელისუფლო ორგანოებს არ გააჩნიათ სახელმწიფოს ისეთი აუცილებელი და უმნიშვნელოვანესი თვისება, როგორიცაა სუვერენიტეტი. ისინი არ არიან სუვერენული სახელმწიფოები და მხოლოდ სახელმწიფოს მსგავს წარმონაქმნებს წარმოადგენენ. შესაბამისად, მათ არა აქვთ უფლება გავიდნენ საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობიდან, ისინი არ წარმოადგენენ საერთაშორისო საჯარო სამართლის სუბიექტებს. საერთაშორისო ურთიერთობებისა და საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარებისას ისინი მოქმედებენ მხოლოდ კონსტიტუციითა და შესაბამისი კანონებით განსაზღვრულ ფარგლებში.

საქართველოს სახელმწიფოებრიობის განვითარებაში გარდატეხის ეტაპი მიმდინარეობს, რომლის გათვალისწინებით არ შეიძლება არ შევეხოთ ავტონომიური რესპუბლიკების დღევანდელ სამართლებრივ მდგომარეობას. ამ თვალსაზრისით კი გარკვეული პრობლემების წინაშე აღმოვჩნდებით. პრობლემები გამოიხატება ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამობაში.

აღნიშნულ პრობლემას ყველაზე ნათლად წარმოაჩენს აფხაზეთის მაგალითი. აფხაზეთის იურიდიული სტატუსის გათვალისწინებით მისი ფაქტობრივი კონსტიტუციური სტატუსი შეუთავსებელია საქართველოს ერთიან კონსტიტუციასთან. ეს გარემოება ნაკარნახვია აფხაზეთის

სეპარატისტების მიერ დამოუკიდებლობის არასამართლებრივი გამოცხადებით, რითაც უგულებელყოფილ იქნა საქართველოს მოსახლეობის, კერძოდ, აფხაზეთის მოსახლეობის უმრავლესობის ნება, რომელიც გამოვლინდა 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმით და რაც აღნიშნულია საქართველოს კონსტიტუციის პირველ მუხლში.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა. de facto და de iure

აფხაზეთის სეპარატისტულმა ხელისუფლებამ ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი სტატუსის სრული უგულებელყოფით, ყოვლად გაუმართლებლად გვერდი აუარა საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებს. უგულებელყოფა მოხდა კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი კანონის, უპირატესი იურიდიული ძალის შესახებ სხვა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ; გარდა ამისა, დაირღვა კონსტიტუციური დებულებები სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის, თვითმმართველობის, უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და სხვათა შესახებ. ყველაფერმა ამან, რასაკვირველია, განაპირობა აფხაზეთის ფაქტობრივი მდგომარეობის შეუთავსებლობა როგორც საქართველოს კონსტიტუციასთან, ისე თვით ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსთან. ამ შეუთავსებლობას დღეს ასახავს აფხაზეთის ფაქტიური 1994 წლის ნომბრის კონსტიტუცია. ამ კონსტიტუციის შესაბამისად, აღნიშნული შეუსაბამობანი შემდეგი ძირითადი საკითხების სახით შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ:

1. ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი;
2. მოქალაქეობის საკითხები;
3. საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების მოქმედების ფარგლები;
4. საქართველოსა და აფხაზეთის ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა;
5. ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა;
6. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.

რამდენადაც პარადოქსული არ უნდა გვეჩვენოს, აფხაზეთის დეფაქტო კონსტიტუციაში იგი დახასიათებულია როგორც დამოუკიდებელი, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო.

ფორმალურად აფხაზეთის სამართლებრივ მდგომარეობას კი განსაზღვრავს 1978 წლის კონსტიტუცია, რომლის პირველსავე მუხლში აღნიშნულია, რომ აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური რესპუბლიკა. თუმცა კონსტიტუცია ასევე ცალკე შეიცავს ძველსე თავს: „აფხაზეთი, როგორც საქართველოს შემადგენელი ნაწილი“. ამ თავში მოცემული დებულებების მიხედვით, აფხაზეთი უზრუნველყოფს საქართველოს უფლებამოსილების აღსრულებასა და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა ფუნქციონირებას მის ტერიტორიაზე. თუმცა (ისევე ტერიტორიული პრობლემების გამო) როგორც აფხაზეთის, ისე საქართველოს ხელისუფლება ამ დებულებათა რეალიზების შესაძლებლობას მოკლებულია.

აფხაზეთის კონსტიტუციის მეთერთმეტე, მეთორმეტე და მეთხუთმეტე თავები ადგენენ ავტონომიურ რესპუბლიკაში ხელისუფლების ორგანიზაციის ამსახველ დებულებებს.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო, რომელიც საქართველოს და აფხაზეთის კონსტიტუციებით მისთვის მიკუთვნებულ საკითხებს დამოუკიდებლად წყვეტს. აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს განმგებლობას განეკუთვნება: აფხაზეთის კონსტიტუციის მიღება და

მასში ცვლილებების შეტანა, აფხაზეთის კანონის მიღება, ავტონომიის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება და მისი შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების შექმნა და გაუქმება, მის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების არჩევა, დანიშვნა და თანამდებობიდან განთავისუფლება (მუხ. 93.3).

უმაღლესი საბჭოს სესიებს შორის საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციებს ასრულებს მისი პრეზიდიუმი, რომელიც სესიებს შორის პერიოდში მუდმივმოქმედ ორგანოს წარმოადგენს.

აფხაზეთის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოა აფხაზეთის მინისტრთა საბჭო. მინისტრთა საბჭო წყვეტს ყველა იმ საკითხს, რაც შედის აფხაზეთის ანტონომიის განმგებლობაში და ამასთან არ შედის უმაღლესი საბჭოსა და მისი პრეზიდიუმის უფლებამოსილებებში.

აფხაზეთის მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობაში შედის მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილეები, აფხაზეთის მინისტრები, სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარეები, უმაღლესი საბჭოს მიერ შექმნილი სახელმწიფო მმართველობის სხვა ორგანოების ხელმძღვანელები.

საქართველოსა და აფხაზეთის კანონების, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს და მისი პრეზიდიუმის დადგენილებების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად, აფხაზეთის მინისტრთა საბჭო გამოსცემს დადგენილებებსა და განკარგულებებს.

კონსტიტუციის შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმებით. მართლმსაჯულება ხორციელდება საერთო სასამართლოების მიერ, რომელთა სისტემა და სამართალწარმოების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის კონსტიტუციური მშენებლობის საკითხი შესაბამისობაშია, ან მოდის შესაბამისობაში საქართველოს კონსტიტუციასთან, რაც ხელს უწყობს საერთოდ საქართველოს სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის პროცესს. თუმცა ასლან აბაშიძის მმართველობის პერიოდში სურათი რადიკალურად განსხვავებული იყო და აჭარის კონსტიტუციური განვითარება იურიდიული (მაგრამ უფრო მეტად ფაქტობრივი) თვალსაზრისით სეპარატისტულ ხასიათს ატარებდა. 2004 წლისათვის ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა შორის წინააღმდეგობათა გამწვავებამ, თავად აჭარაში ავტონომიური რესპუბლიკის მართვის არადემოკრატიულმა მეთოდებმა, ადამიანის უფლება- თავისუფლებათა დარღვევის სისტემატურობამ და აჭარის ერთიანი სახელმწიფოებრივი მთელისაგან დეზინტეგრაციის ხარისხმა იმ კონდიციას მიაღწია, რომ თბილისის შემდეგ ბათუმი განდა მეორე ქალაქი, სადაც ხელისუფლების რევოლუციური ცვლა მოხდა.

ამ პერიოდიდან მოყოლებული აჭარის კონსტიტუციური განვითარება სწორი სამართლებრივ-პოლიტიკური ლოგიკით მიმდინარეობს.

ამჟამად აჭარის ავტონომიის სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო 2004 წლის 1 ივლისს. სტატუსთან ერთად აღნიშნული კანონი განსაზღვრავს ავტონომიის ხელისუფლების განხორციელების ძირითად ფორმებსა და პრინციპებს, ავტონომიის უფლებამოსილებებსა და მათი განხორციელების წესს.

კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას ახასიათებს როგორც „ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც საქართველოს განუყოფელი ნაწილია“. კონსტიტუციურმა კანონმა გაითვალისწინა წინა, მანკიერი კონსტიტუციური პრაქტიკა, როცა ა. აბაშიძის მმართველობის დროს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციაში დარღვეული იყო ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი, ამასთან დაკავშირებით კონსტიტუციურ კანონში კანონმდებელმა ჩაწერა, რომ „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დასაშვებია მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოების შექმნა“ (მუხ. 2.2.) კანონი ჩამოთვლის აჭარის ავტონომიის განსაკუთრებულ განმგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს, რომელთა განსაზღვრის საფუძველია საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლში მოცემული საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების განსაკუთრებულ განმგებლობას მიკუთვნებული საკითხები.

აჭარის კონსტიტუციურ პრაქტიკაში არსებული რისკების გათვალისწინებით, კანონმდებელმა კურსი აიღო კონსტიტუციურ კანონში პირდაპირი ფორმულირების იმპერატიული ნორმების დაფიქსირებისაკენ. ეს ნორმები თანაბრად ეხება როგორც სამეურნეო-პოლიტიკური ცხოვრების, ისე ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროებს. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიტანოთ კონსტიტუციური კანონის მე-9 მუხლი, რომელშიც ჩაწერილია: „1. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები ან მიიღოს ისეთი ზომები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად ხელს შეუშლის მოქალაქის, საქონლის, მომსახურების ან კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ან ამ ტერიტორიის გავლით. 2. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება, ნორმატიული აქტით მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული საკითხები“.

ამავე ხასიათისაა დებულებები, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს აჭარის არ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ. კონკრეტულად საქართველოს პრეზიდენტია უფლებამოსილი დაითხოვოს აჭარის არ უმაღლესი საბჭო, თუ ამ უკანასკნელის მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, ან როცა თავად უზენაესი საბჭო არ ან ვერ ახორციელებს კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. პრეზიდენტს აღნიშნული უფლების გამოყენების უფლება აქვს იმ შემთხვევაშიც, თუ უმაღლესი საბჭო ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს არ მთავრობის თავმჯდომარეს, რომლის კანდიდატურასაც პრეზიდენტი წარადგენს. ამ უფლების გამოყენების შემთხვევაში უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, რომელიც აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. აჭარის არ უმაღლესი საბჭოს არჩევნებს კანონით განსაზღვრული წესით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებებს მიაკუთვნებს: აჭარის არ კონსტიტუციისა და კანონების მიღება; აჭარის ბიუჯეტის დამტკიცება და შესაბამისი ორგანოების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კონტროლი; აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის

მთავრობის თავმჯდომარის და ამ უკანასკნელის წარდგინებით მისი მოადგილეების დამტკიცება, ორი მესამედის უმრავლესობით უნდობლობას უცხადებს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა. ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა შედგება შედგება ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისაგან.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. კანონი ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაყენების შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის თავმჯდომარის საქმიანობა, საფრთხეს უქმნის ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა მიერ მათი უფლებამოსილებების განხორციელებას, ან თუ ვერ ან არ ახორციელებს მასზე დაკისრებულ უფელამოსილებებს.

კონსტიტუციური კანონის მე-20 მუხლი განსაზღვრავს იმ სფეროებს რომელთა მართვისათვის დასაშვებია სამინისტროების შექმნა ავტონომიურ რესპუბლიკაში. ეს სფეროებია: ა) ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და სოცუზრუნველყოფა; გ) განათლება, კულტურა და სპორტი; დ) სოფლის მეურნეობა. ამასთან კანონი იმპერატიული ნორმის სახით იძლევა იმ სამინისტროების ჩამონათვალს, რომელთა შექმნა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დაუშვებელია. ამ სამინისტროებს განეკუთვნება: შინაგან საქმეთა, სახელმწიფო უშიშროებისა და თავდაცვის სამინისტროები. დაუშვებელია ასევე სხვა გასამხედროებული ორგანოების შექმნა.

კონსტიტუციური კანონი აღიარებს აჭარის ავტონომიის ფინანსურ ავტონომიურობას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, აფხაზეთისაგან განსხვავებით, აჭარის დღევანდელი, როგორც იურიდიული, ისე ფაქტობრივი მდგომარეობა არ ქმნის ისეთ პრობლემებს, როგორცაა: საქართველოსა და ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციათა შეუსაბამისობა; ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის განსაზღვრა საქართველოს შემადგენლობაში; არ დგას პრობლემა მოქალაქეობის, სახელმწიფო ენის, ტერიტორიის თაობაზე; საქართველოსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციების იურიდიული ძალის თაობაზე; უპრობლემა სასამართლო ხელისუფლების სფერო; კონსტიტუციაში ადამიანისა და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებათა ფიქსაციის თვალსაზრისით.

საკონტროლო კითხვები და დავალებები:

1. რა არის სახელმწიფოს ფორმა და რა იგულისხმება მის შინაარსში?
2. რა არის მმართველობის ფორმა?;
3. რაში გამოიხატება მართველობის პრაქტიკულ-პოლიტიკური მნიშვნელობა ზოგადად და საქართველოს სინამდვილეში?;
4. რა განსხვავებაა მონარქიასა და რესპუბლიკას შორის?;
5. რა მიზანს ისახავს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშნების შეერთება და მმართველობის რა სახეს ვღებულობთ ასეთი შეერთებით?;
6. დავახასიათოდ საპარლამენტო და შერეული რესპუბლიკა. როგორ განვასხვავოთ ისინი?;
7. მმართველობის რა იდეაა განმტკიცებული საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით?;
8. რას გულისხმობს სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა?;
9. დაახასიათედ და განასხვავეთ ერთმანეთისაგან უნიტარიზმი, ფედერალიზმი და რეგიონალიზმი;
10. განსაზღვრეთ ავტონომიის ცნება და ნიშნები;

11.რომელი ავტონომიური ერთეულებისაგან შედგება საქართველო და როგორია მათი სამართლებრივი სტატუსი?;

12. როგორ დაახასიათებთ საქართველოს, როგორც ერთიან სუვერენულ სახელმწიფოს?;

13.რას გულისხმობს სახელმწიფო რეიმის ცნება. მის რა სახეებს დაახასილებთ?;

14. სახელმწიფოთა კავშირის რა ფორმებს იცნობთ?;

15. განსაზღვრეთ კონფედერაციის ცნება და დაახასიათებთ მისი ნიშნები;

ა) შეასრულეთ 15 გვერდიანი რეფერატი თემაზე „საქართველოს სახელმწიფო სუვერენიტეტი და მისი მომავალი გლობალიზაციისა და ტრანსფორმაციის მსოფლიო დინამიკის ფონზე“, რეფერატზე მუშაობისას გამოიყენეთ შედარებითობის მეთოდი და საქართველოს სახელმწიფო სუვერენიტეტი განიხილეთ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სახელმწიფო სუვერენიტეტის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის მაგალითზე.

ბ) თემის გავლის შემდეგ თქვენ უნდა ახსნათ თუ რამ განაპირობა საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის არსებული სისტემის ჩამოყალიბება. განსაზღვრეთ მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

რეკომენდირებული ლიტერატურა:

1. ადგიშვილი ზ., სახელმწიფოთა ტერიტორიული ორგანიზაცია და კომპენტენციების გამიჯვნა დასავლეთის 5 განვითარებული ქვეყნის მაგალითზე, საქართველოს სტრატეგიული კვლევის და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №1;

2. აშშ კონსტიტუცია: კომპრომისის ხელოვნება ანუ მართულთა მმართველობა, „ჯისიაი“, 1997;

3. გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, „ინტელექტი“, OSGF, თბილისი, 2000;

4. გოგიაშვილი გ., ფედერალიზმის ფუნქციები, ჟურ. „ალმანახი“, №10, 1999;

5. გუგენბერგერი ა., დემოკრატიის თეორია, ჟურ. „სამართალი“, №4, 1992;

6. დემეტრაშვილი ა., მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, თბ., 1992;

7. კაშია ჯ., თავისუფლება და ფედერალიზმი, თბ.,1995;

8. მელქაძე ო., სამოქალაქო საზოგადოება: ფორმირების პრობლემები, თბ., 2004;

9. მელქაძე ო., საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება, თბ., 2005;

10. საქართველო და საერთაშორისო სამართალი, თბ., 2001;

11. ყურაშვილი კ., ფედერალიზმის ცნება და არსი, ჟურ. პოლიტიკა, 1998;

12. შრედერი რ., ნარკვევები ამერიკის ხელისუფლების შესახებ, აშშ საინფორმაციო სააგენტო, ვენა, 1995;

13. ცნობილადე პ., სუვერენიტეტის ცნება და მნიშვნელობა, გ. ინწკირველი 70, საიუბილეო კრებული, თბ., 1995;

14. ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ეთნიკური კონფლიქტების დაძლევის საშუალება, ჟურ. სამართალი, №6-7, 1999;

15. ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ABA, თბ., 2000;

16. Dycey A. V., introduction to the study of the law of the constitution, liberty fund, indianapolis,

17. Deutschland, verfassung und rechtsordnung, Bonn, November 1993;

18. Herzog R., Zwischenbilanz im streit um die Bundesstaatliche ordnung, jus, 1997;

19. Weber W., die Gegenwartslage das deutschen federalismus, 1996;

20. Hesse K., Der unitarische bundesstaat, 1962.

კარი V. საარჩევნო სისტემა და საარჩევნო სამართალი.
საქართველოს საარჩევნო სამართალი
თავი მეთოთხმეტე. საარჩევნო სამართლისა და საარჩევნო სისტემის
ზოგადი დახასიათება

§1. არჩევნების ცნება და სოციალური ფუნქცია

არჩევნები საზოგადოების ერთ-ერთი ინსტიტუტია, რომელიც, უძველესი დროიდან მოყოლებული, მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა საზოგადოებრივ ურთიერთობებში. ბურჟუაზიის აღმოცენების შემდეგ, მისი გავლენის გაძლიერებასთან ერთად, თანდათანობით გაიზარდა ამ ინსტიტუტის როლი, რომელმაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა რესპუბლიკური ფორმის მმართველობის მქონე სახელმწიფოებში შეიძინა. თანამედროვე სახელმწიფოებში არჩევნები საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ურთიერთობის აუცილებელი ნაწილია.

კონსტიტუციურ სამართალში ტერმინი „არჩევნები“ აღნიშნავს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა შექმნისა და თანამდებობის პირთა არჩევის პროცედურას, რომელსაც კენჭისყრის მეშვეობით ასრულებენ უფლებამოსილი პირები; ეს პროცედურა აუცილებლად უნდა ითვალისწინებდეს ყოველი მანდატის მისაღებად ორი ან მეტი კანდიდატის დადგენილი წესით წარდგენის შესაძლებლობას.

„არჩევნები“ უნდა განვასხვავოთ კოლეგიური ორგანოს მიერ კენჭისყრის მეშვეობით ხელისუფლების ორგანოთა წევრებისა და თანამდებობის პირთა „დანიშვნისაგან“. დანიშვნისას კოლეგიურ ორგანოს წარედგინება მხოლოდ ერთი კანდიდატურა (რომელსაც იგი ან დანიშნავს, ან – არა), არჩევნებისას კი – ერთზე მეტი (რომელთაგანაც იგი ერთ-ერთს ირჩევს).

უფლება, აირჩიოს ხელისუფლება ანუ თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით განახორციელოს ძალაუფლება, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს მიეკუთვნება. გაეროს 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის თანახმად, „ხელისუფლების საფუძველი ხალხის ნება უნდა იყოს; ეს ნება უნდა გამოვლინდეს პერიოდულ და გაუყალბებელ არჩევნებში, რომელიც უნდა გაიმართოს საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით ან ხმის მიცემის თავისუფლების უზრუნველყოფი სხვა წესით“. არჩევნებით ხდება ხელისუფლების ლეგიტიმირება, თუმცა, არა ყოველთვის (მაგალითად, მთავრობის წევრები ინიშნებიან, მოსამართლეებიც ბევრგან ინიშნებიან. მიუხედავად ამისა, მათი ხელისუფლება ლეგიტიმურია, თუ დანიშნა კონსტიტუციის შესაბამისად მოხდა). მაგრამ აღიარებულია, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება მხოლოდ საყოველთაო არჩევნებით უნდა შეიქმნას. ეს პირდაპირაა აღნიშნული 1952 წლის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის პირველ დამატებით ოქმში.

არჩევნების მეშვეობით ხალხი ირჩევს თავის წარმომადგენლებს და ანიჭებს მათ თავის სუვერენულ უფლებათა განხორციელების მანდატს. მაგრამ ეს სრულებითაც არ ნიშნავს, რომ ხალხმა მათ გადასცა თავისი სუვერენიტეტი. სახალხო სუვერენიტეტი განუსხვისებელია. არჩეულ წარმომადგენლებს გადაეცემა მხოლოდ სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების უფლება და ისიც მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში.

მნიშვნელოვანია არჩევნების სოციალური ფუნქცია. წინასაარჩევნო პერიოდში ყველაზე უფრო მკაფიოდ ვლინდება პოლიტიკურ პარტიათა და პოლიტიკოსთა შეხედულებანი, უფრო მკვეთრი ხდება განსხვავებულ პოლიტიკურ პლატფორმებზე მდგომ პარტიათა დაპირისპირება; ამომრჩეველს საშუალება ეძლევა გააანალიზოს პარტიათა და პოლიტიკოსთა წარსული საქმიანობა, შეაფასოს მათი სამომავლო პროგრამები და გააკეთოს არჩევანი ანუ სახელმწიფოს მართვის უფლება გადასცეს მათ, ვისაც უფრო ენდობა. არჩევნების შედეგი საშუალებას იძლევა შევაფასოთ ქვეყანაში სხვადასხვა პარტიის გავლენის დონე, ამომრჩეველთა განწყობა, პოლიტიკური ტენდენციები. საარჩევნო კანონმდებლობა და არჩევნების პერიოდში მისი მოთხოვნების დაცვის ხარისხი საშუალებას იძლევა შევაფასოთ ქვეყანაში დემოკრატიის დონე.

არჩევნები მხოლოდ იმ შემთხვევაში ასრულებს თავის სოციალურ დანიშნულებას, თუ დაცულია საარჩევნო სამართლის პრინციპები. ამ პრინციპებიდან პირობითად ორი ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს: ამომრჩევლის სტატუსის განმსაზღვრელი პრინციპები (ე.წ. სუბიექტური საარჩევნო სამართლის პრინციპები) და არჩევნების ორგანიზაციის ზოგადი პრინციპები.

§2. არჩევნების სახეები და პერიოდულობა. გამოწვევა

არჩევნების სახეები. თავისი სახის მიხედვით, არჩევნები იყოფა პირდაპირ და ირიბ, საყოველთაო და ნაწილობრივ, მორიგ და რიგგარეშე არჩევნებად, აგრეთვე ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ არჩევნებად.

პირდაპირია არჩევნები, როდესაც ამომრჩევლები უშუალოდ ირჩევენ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წევრებსა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირებს. პირდაპირი არჩევნებით აირჩევა ერთპალატიანი პარლამენტები და ორპალატიანის ქვედა პალატები (ზოგან – ზედა პალატებიც, მაგ., იტალიაში, აშშ-ში), პრეზიდენტები საპრეზიდენტო და შერეული მართვა-გამგეობის ფორმის (ნახევრადსაპრეზიდენტო) რესპუბლიკებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები, ზოგიერთ ქვეყანაში – მოსამართლეები, რეგიონული და ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელები და სხვ.

ირიბია არჩევნები, როდესაც არჩევის საკითხს წყვეტენ არა უშუალოდ მოქალაქენი, არამედ მათ მიერ არჩეული პირები – დეპუტატები, ამრჩევები და ა.შ. (ირიბ არჩევნებს მიეკუთვნება მრავალსაფეხურიანი არჩევნებაც). ჩვეულებრივ, ირიბი არჩევნებით აირჩევა პრეზიდენტები საპარლამენტო რესპუბლიკებში (თუმცა, არის გამონაკლისებიც, მაგ., ავსტრია), მოსამართლეები (ან მოსამართლეთა კორპუსის

ნაწილი), ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები და სხვ. ირიბი არჩევნები შეიძლება რამდენიმესაფეხურიანი იყოს.

საყოველთაო (საერთო) არჩევნები, რომელში მონაწილეობის უფლებაც აქვს ქვეყნის ყველა ამომრჩეველს. ასეთია, მაგალითად, ერთპალატიანი პარლამენტისა და ორპალატიანი პარლამენტის ქვედა პალატის (ზოგან ზედა პალატისაც), საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის არჩევნები. საყოველთაო არჩევნებს მიეკუთვნება რეგიონის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებაც, რომლებში მონაწილეობის უფლებაც, შესაბამისად, რეგიონისა და ადმინისტრაციული ერთეულის ყველა ამომრჩეველს აქვს.

ნაწილობრივი არჩევნები, რომელიც იმართება წარმომადგენლობითი ორგანოს ნაწილობრივი განახლებისათვის (როტაციისათვის) ან მისი შემადგენლობის შესავსებად¹ (როდესაც ამ ორგანოს ვადაძლე გამოაკლდება ერთი ან რამდენიმე წევრი). ზოგან „ნაწილობრივის“ ნაცვლად, გამოიყენება ტერმინი „შუალედური“.

მორიგია არჩევნები, რომელიც იმართება კონსტიტუციით ან კანონით დადგენილ ვადაში, ანდა შესაბამისი ორგანოს (საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის) უფლებამოსილების ვადის გასვლის გამო.

რიგგარეშე არჩევნები, რომელიც იმართება წარმომადგენლობითი ორგანოს ვადაძლე დათხოვნის, არჩეული საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის თანამდებობიდან ვადაძლე გადადგომის, გადაყენების ან გარდაცვალების შემთხვევაში.

არჩევნებს განასხვავებენ აგრეთვე იმ ტერიტორიის მიხედვით, რომლებზეც იგი იმართება. ეროვნული არჩევნები, როდესაც იგი მთელ ქვეყანაში იმართება ქვეყნის ხელისუფლების ასარჩევად, რეგიონული, როდესაც იგი მხოლოდ ქვეყნის რეგიონებში იმართება რეგიონის ხელისუფლების ასარჩევად და ადგილობრივი, როდესაც იგი ქვეყნის ადმინისტრაციულ ერთეულებში იმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის ასარჩევად.

ამბობენ, რომ არჩევნები ერთ ტურად იმართება, თუ არჩევნების საბოლოო შედეგი ამომრჩეველთა ერთი კენჭისყრით დგინდება, ხოლო თუ საბოლოო შედეგის დასადგენად ორი ან მეტი კენჭისყრა შეიძლება გახდეს საჭირო, ამბობენ, რომ არჩევნები ორ ან მეტ ტურად იმართება.

თუ არჩევნები არ შედგა ან მისი შედეგი ბათილად ცნეს, იმართება ხელახალი არჩევნები ანუ საარჩევნო პროცესი თითქმის თავიდან (ჩვეულებრივ, კანდიდატთა წარდგენით) იწყება, ხოლო თუ კენჭისყრა ბათილად ცნეს ცალკეულ საარჩევნო უბნებში, იმართება განმეორებითი კენჭისყრა.

არჩევნების პერიოდულობა. ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა არჩევნების პერიოდულობაა. იგი განისაზღვრება წარმომადგენლობითი ორგანოსა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით, რომელიც კონსტიტუციით ან კანონითაა დადგენილი.

არჩევნების პერიოდულობა არჩეულ პირებზე ზემოქმედების ქმედით იარაღს აძლევს ამომრჩეველს. მას საშუალება ეძლევა ზუსტად დადგენილი პერიოდულობით განაახლოს წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობა – ხელახლა აირჩიოს ადრე არჩეული პირი, თუ კმაყოფილია მისი საქმიანობით, ან აირჩიოს სხვა, თუ მან მისი ნდობა დაკარგა. იგივე უნდა ითქვას, როდესაც საქმე ეხება საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის არჩევნებს. ასეთი წესი აიძულებს პოლიტიკურ პარტიებსა და არჩეულ პირებს, მუდმივი კავშირი ჰქონდეთ ამომრჩევლებთან, გაითვალისწინონ მათი მოთხოვნები, დაარწმუნონ ისინი თავისი პოლიტიკის სისწორეში და ა.შ.

წარმომადგენლობითი ორგანოსა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადები სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაა. პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, ჩვეულებრივ, 4-5 წელია, პრეზიდენტისა – 4-7 წელი,

¹ ზოგან ამას დამატებით არჩევნებს უწოდებენ.

ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა – უფრო მოკლე.

უნდა აღინიშნოს, რომ, ჩვეულებრივ, არ იკრძალება ერთი და იმავე პირის მრავალჯერ არჩევა პარლამენტის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოში, პრეზიდენტად არჩევის შესაძლებლობა კი, როგორც წესი, ორი ვადით იზღუდება. ამის უმთავრესი მიზეზი ერთი პირის – პრეზიდენტის – ხელში თავმოყრილი დიდი ძალაუფლება (საპრეზიდენტო და შერეული მართვა-გამგეობის ფორმის მქონე რესპუბლიკებში) და, მაშასადამე, მისი არამართლზომიერად გამოყენების საშიშროებაა.

იშვიათი გამონაკლისის გარდა, პარლამენტს უფლება არ ეძლევა გაიგრძელოს თავისი უფლებამოსილების ვადა, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელებას კი არც ერთი დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი კონსტიტუცია შესაძლებლად მიიჩნევს პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელებას ან პირდაპირ კრძალავს არჩევნების გამართვას ომიანობისა და ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის დროს. რაც შეეხება უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტას, საპრეზიდენტო რესპუბლიკების კონსტიტუციები, როგორც წესი, არ ითვალისწინებენ არც პარლამენტის თვითდათხოვნას და არც მის დათხოვნას პრეზიდენტის მიერ, კონსტიტუციური მონარქია, პარლამენტური და შერეული მართვა-გამგეობის ფორმის (ნახევრადსაპრეზიდენტო) რესპუბლიკები კი ითვალისწინებენ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის ან მხოლოდ მისი ქვედა პალატის ვადაზე დათხოვნის შესაძლებლობას; თვითდათხოვნა, ჩვეულებრივ, აქაც არ ხდება. პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტას, როგორც წესი, ყველა კონსტიტუცია ითვალისწინებს, თუმცა მისი გადაყენების პროცედურა ძალიან რთულია და იშვიათად გამოიყენება.

ბამოწვევა. საჭიროა აღვწეროთ გამოწვევის ინსტიტუტიც. ამ საკითხის არსებით მხარეზე მე-7 თავში გვექნება საუბარი (იხ. §38), ახლა კი მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ *გამოწვევა* არჩევნების საპირისპირო პროცესია და ნიშნავს არჩეული პირისთვის მისი მანდატის ვადაზე ჩამორთმევას კენჭისყრის მეშვეობით იმავე პირთა (ანუ ამომრჩეველთა) მიერ, ვისაც აქვს ამ მანდატის მინიჭების უფლება. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ეს ინსტიტუტი არ არსებობს, იგი არც საქართველოშია და ამიტომ მისი პროცედურის აღწერას არ შევუდგებით.

§3. საარჩევნო სისტემა და საარჩევნო სამართალი

საარჩევნო სისტემა. ტერმინი „საარჩევნო სისტემა“ ორი მნიშვნელობით გამოიყენება – ფართო და ვიწრო გაგებით.

საარჩევნო სისტემა, ფართო გაგებით, არის საჯარო ხელისუფლების ანუ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შექმნის წესი.

საარჩევნო სისტემას აწესრიგებს საარჩევნო სამართალი. თუმცა, საარჩევნო სამართლებრივ ნორმათა გარდა, საარჩევნო სისტემის მოწესრიგებაში სხვა სამართლებრივი (სამოქალაქო, შრომის, სისხლის, ადმინისტრაციული და საპროცესო სამართლის ცალკეული ნორმები) და არასამართლებრივი ნორმებიც (პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო ბლოკთა წესდებები, პოლიტიკური და პროფესიული მორალისა და ეთიკის ნორმები, ტრადიცია და სხვ.) მონაწილეობს.

საარჩევნო სისტემა, ვიწრო გაგებით, არის ამომრჩეველთა (ან სხვა უფლებამოსილ პირთა) კენჭისყრის შედეგების მიხედვით საჯარო ხელისუფლების ორგანოში ასარჩევ კანდიდატთა შორის მანდატთა განაწილებისა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირთა არჩევის წესი.

საარჩევნო სამართალი. საარჩევნო სამართალი არის სამართლებრივ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც აწესრიგებს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა და თანამდებობის პირთა არჩევნებთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, უზრუნველყოფს პირის უფლებას, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო ხელისუფლების არჩევნებში და ადგენს ამ ორგანოთა და თანამდებობის პირთა არჩევის წესს. საარჩევნო სამართალი კონსტიტუციური სამართლის შემადგენელი

ნაწილია.

არჩევნებში მონაწილეობის უფლება წარმოადგენს მთელ რიგ კონკრეტულ უფლებათა ერთობლიობას, რომელთაგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია *აქტიური* და *პასიური* საარჩევნო უფლებები, რომლებიც ადამიანის პოლიტიკურ უფლებებს მიეკუთვნება, და მათი შემზღვეველი პირობები – *საარჩევნო ცენზები*.

აქტიური საარჩევნო უფლება არის მოქალაქის უფლება, ხმის მიცემის მეშვეობით მონაწილეობა მიიღოს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ხალხის წარმომადგენელთა არჩევაში, საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის არჩევისა და რეფერენდუმში.

პასიური საარჩევნო უფლება არის მოქალაქის უფლება, კენჭი იყაროს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად.

სხვაგვარად რომ ვთქვათ, პასიური საარჩევნო უფლება არის მოქალაქის უფლება, წარადგინოს თავისი თავი ან თანხმობა მისცეს თავისი თავის წარსადგენად საჯარო ხელისუფლების ორგანოში ასარჩევად. პასიურ საარჩევნო უფლებას შეიძლება მივაკუთვნოთ კანდიდატების წარდგენის უფლება, აცილების უფლება, არჩევნების შედეგების გასაჩივრების უფლება და სხვ.

საარჩევნო სამართლის წყაროები. საარჩევნო სამართლის წყაროებს მიეკუთვნება სახელმწიფოს სათანადო ნორმატიული აქტები და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილი სათანადო ნორმები. ამათგან, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს სახელმწიფოს კონსტიტუცია, საარჩევნო კანონმდებლობა (საარჩევნო კოდექსი ან ცალკეული საარჩევნო კანონები), საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილებანი, გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (1948 წ.), ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენცია (1950) და მისი ოქმი №1, მუხლი 3 (1954 წ.), საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (1966 წ.), საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, მუხლი 5 (1965 წ.), კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ, მუხლი 7 (1979 წ.), დეკლარაცია რელიგიის ან რწმენის საფუძველზე შეუწყნარებლობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ, მუხლი 4 (1981 წ.), ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (1985 წ.), პარიზის ქარტია ახალი ევროპისათვის (1990 წ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილებანი.

§4. საარჩევნო სამართლის პრინციპები

საარჩევნო სამართლის პრინციპებია *საყოველთაო, თანასწორი* და *პირდაპირი* ან *ირიბი* საარჩევნო უფლების, *ფარული კენჭისყრისა* და *ნების თავისუფალი გამოვლინების* პრინციპები. სწორედ ამ პრინციპების დაცვის დონე განსაზღვრავს არჩევნების დემოკრატიულობის ხარისხს.

საყოველთაო საარჩევნო უფლება. ეს პრინციპი ეხება როგორც აქტიურ, ასევე პასიურ საარჩევნო უფლებას.

ზოგადად, ყველაზე ფართო გაგებით, ეს უფლება გულისხმობს, რომ საარჩევნო უფლება ანუ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ქვეყნის ყველა ზრდასრულ, ფსიქიკურად ჯანმრთელ მცხოვრებს. მაგრამ ასე ფართოდ ეს უფლება არსად არ ხორციელდება. იგი შეზღუდულია სხვადასხვაგვარი საარჩევნო ცენზებით. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საარჩევნო ცენზი ან კონსტიტუციით უნდა დაწესდეს, ან კონსტიტუციით უნდა მოხდეს მისი დაწესების უფლების დელეგირება. სწორედ ამ უფლებისა და ცენზების ერთობლიობით განისაზღვრება *ამომრჩეველთა* ანუ იმ პირთა წრე, ვისაც კონსტიტუციითა და კანონით ენიჭება საარჩევნო უფლება. ამ პირთა წრეს *საარჩევნო კორპუსს* ან *ელექტორატსაც* უწოდებენ. განასხვავებენ სამი სახის საარჩევნო კორპუსს:

- იურიდიული საარჩევნო კორპუსი – რეგისტრირებულ (ამომრჩეველთა სიებში შეყვანილ) ამომრჩეველთა ერთობლიობა;
- ფაქტობრივი საარჩევნო კორპუსი – იმ ამომრჩეველთა ერთობლიობა, ვინც

მონაწილეობა მიიღო არჩევნებში;

- პოტენციური საარჩევნო კორპუსი – ყველა ამომრჩევლის (როგორც რეგისტრირებულის, ასევე არარეგისტრირებულის) ერთობლიობა.

საარჩევნო ცენზი არის კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი შემზღვეველი პირობები, რომლებიც განსაზღვრავენ საარჩევნო უფლების მქონე ადამიანთა წრეს.

საარჩევნო ცენზის კანონით დაწესება შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამას ითვალისწინებს კონსტიტუცია. სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარი საარჩევნო ცენზებია დაწესებული: მოქალაქეობის, ასაკობრივი, ბინადრობის, ქონებრივი, განათლების, რელიგიური, ენობრივი, რასობრივი, სქესობრივი. ცხადია, რომ ქონებრივი, რელიგიური, რასობრივი და სქესობრივი ცენზები დისკრიმინაციულია და შეუთავსებელია დემოკრატიის პრინციპებთან; დღეს ისინი იშვიათად თუ გვხვდება.

გარდა ზემოაღნიშნული ცენზებისა, ჩვეულებრივ, საარჩევნო უფლებას კარგავენ ის პირები, რომლებიც სასამართლოს განაჩენით სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში იმყოფებიან. ზოგიერთ ქვეყანაში სასამართლოს განაჩენით პირს შეიძლება შეუჩერდეს ან ჩამოერთვას საარჩევნო უფლება.

აქ აღწერილი ცენზები ეხება როგორც აქტიურ, ასევე პასიურ საარჩევნო უფლებას. მაგრამ, ჩვეულებრივ, პასიური საარჩევნო უფლება უფრო მეტად, ზოგჯერ კი ბევრად მეტად არის შეზღუდული, ვიდრე აქტიური საარჩევნო უფლება.

ასაკობრივი ცენზი – აქტიური საარჩევნო უფლება სახელმწიფოთა უდიდეს ნაწილში პირს 18 წლის ასაკიდან აქვს, ზოგიერთ ქვეყანაში – 19-21 წლის ასაკიდან და სულ რამდენიმეში – 16 წლის ასაკიდან. რაც შეეხება ასაკობრივ ცენზს პასიური საარჩევნო უფლებისთვის, იგი, როგორც წესი, უფრო მაღალია, ზოგან კი – ძალიან მაღალი (მაგ., იტალიის პრეზიდენტად არჩევისთვის ასაკობრივი ცენზი 50 წელია). ერთი და იმავე ქვეყანაშიც კი ასაკობრივი ცენზი საჯარო ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოში არჩევისთვის სხვადასხვაა, კერძოდ, იგი ყველაზე მაღალია პრეზიდენტად არჩევისთვის, უფრო დაბალია პარლამენტში არჩევისთვის და კიდევ უფრო დაბალი – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევისთვის. ჩვეულებრივ, საკმაოდ მაღალია ასაკობრივი ცენზი მოსამართლის თანამდებობის დაკავებისთვის.

დემოკრატიულ ქვეყნებში ასაკის ზედა ზღვარი საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად და საჯარო ხელისუფლების არჩევითი თანამდებობის დასაკავებლად, ჩვეულებრივ, დადგენილი არ არის (გამონაკლისია მოსამართლეები, რომლებისთვისაც წესდება ასაკის ზედა ზღვარი – 70-75 წელი).

აშკარაა ასაკობრივი ცენზის შემოღების აზრი – ადამიანს გაცნობიერებული უნდა ჰქონდეს თავისი მოქმედების მნიშვნელობა და მზად უნდა იყოს ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მისაღებად, მით უფრო, როდესაც საქმე სახელმწიფოს მართვასა და მართლმსაჯულების განხორციელებას ეხება – ამას ცოდნა, განათლება და, ცხადია, ცხოვრებისეული გამოცდილება სჭირდება. ვფიქრობთ, ამ თვალსაზრისით საინტერესო იქნება მოვიყვანოთ 1705-1708 წლებში ქართლის გამგებლის ვახტანგ VI-ის „სამართლის წიგნთა კრებულით“ დადგენილი მოთხოვნები, რომელიც სავალდებულოა მოსამართლის თანამდებობის მისაღებად: „პირველ ესე, რომე მოსამართლე დიდად მხსრეკელი, მიმხუდარი, გამომძიებელი, გონებააუჩქარებელი, დაწყნარებული, გამგონე . . . უნდა იყოს. . . ორმოც წელიწადს იქით იყოს და არც, დიად, სიღარიბე აწუხებდეს, თორემ მოტყუვდება. . .“

მოქალაქეობის ცენზი – საარჩევნო უფლება, როგორც წესი, მხოლოდ მოცემული სახელმწიფოს მოქალაქეს აქვს. ზოგან ამ უფლების (ჩვეულებრივ, პასიური საარჩევნო უფლების) მისაღებად მოქალაქედ ყოფნის სავალდებულო მინიმუმია დადგენილი, იშვიათად ეს უფლება საერთოდ არ ეძლევა ნატურალიზებულ მოქალაქეს, ზოგან კი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ეძლევა შესაბამისი ადმინისტრაციული

ერთეულის ყველა მცხოვრებს, მიუხედავად მისი მოქალაქეობისა. მაგალითად, აშშ-ში წარმომადგენელთა პალატის წევრობისთვის სავალდებულოა მოქალაქეობის სულ ცოტა 7-წლიანი სტაჟი, სენატის წევრობისთვის – 9-წლიანი სტაჟი, ხოლო პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ დაბადებით აშშ-ის მოქალაქე; არგენტინაში ნატურალიზებული მოქალაქე საარჩევნო უფლებას მოქალაქეობის მიღებიდან 3, ხოლო ტუნისში 5 წლის შემდეგ იღებს.

ბინადრობის ცენზი არის სახელმწიფოში ან მის ადმინისტრაციულ ერთეულში ცხოვრების მინიმალური დრო, რომლის შემდეგაც პირი იღებს საარჩევნო უფლებას. ჩვეულებრივ, პასიური საარჩევნო უფლებისთვის ეს დრო უფრო მეტია, ვიდრე აქტიური საარჩევნო უფლებისთვის, ზოგან კი საკმაოდ მაღალია (მაგ., აშშ-ის პრეზიდენტობის კანდიდატისთვის ეს დრო 14 წელია). ცხადია ბინადრობის ცენზის შემოღების აზრი – ადამიანი ცოტათი მაინც უნდა ერკვეოდეს ადგილობრივ პრობლემებში.

განათლების ცენზი (საარჩევნო უფლების მისაღებად კანონით დადგენილი მოცულობის განათლების ქონა) დღეს თითქმის არსად არ არსებობს, თუმცა, ჯერ კიდევ ხშირად გვხვდება სახელმწიფო ენაზე წერა-კითხვის ცოდნის ცენზი პასიური საარჩევნო უფლებისთვის (როგორც წესი, იმ ქვეყნებში, სადაც არის უწიგნურობის პრობლემა). გამონაკლისია მოსამართლის თანამდებობა – მოსამართლედ შეიძლება აირჩეს მხოლოდ უმაღლესი იურიდიული განათლების მქონე პირი.

ქონებრივი, რასობრივი, სქესობრივი და რელიგიური ცენზები უკვე კარგა ხანია თითქმის არსად აღარ არის.

ქმედუნარობის ცენზი – პირს, რომელიც სასამართლომ ქმედუნაროდ ცნო, არ ეძლევა საარჩევნო უფლება.

მორალურ ცენზს მიეკუთვნება საარჩევნო უფლების ჩამორთმევა იმ პირებისთვის, რომლებიც სასამართლოს გადაწყვეტილებით სასჯელს იხდიან თავისუფლების აღკვეთის ადგილებში (ასეთი შეზღუდვა თითქმის ყველგანაა), ბანკროტებისთვის (დიდ ბრიტანეთში), ნარკომანების, მაწანწალებისა და ლოთებისთვის (მექსიკაში), მშობლობის უფლებამართებული პირებისთვის (ნიდერლანდებში).

გარდა პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვის უფრო მაღალი ხარისხისა, მისთვის ბევრგან დაწესებულია სპეციფიკური ცენზები – შეუთავსებლობისა და აურჩევლობის ცენზები.

შეუთავსებლობის ცენზის არსი ის არის, რომ არ შეიძლება იმ პირის არჩევა საჯარო ხელისუფლების ორგანოში, რომელიც სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრია (თუ აპირებს ამ ორგანოს წევრად დარჩენას), რომელიც რაიმე განსაზღვრულ საქმიანობას ეწევა (თუ აპირებს მის გაგრძელებას), ან რომელსაც უკავია ზოგიერთი თანამდებობა (თუ იგი არ აპირებს მის დატოვებას).

აურჩევლობის ცენზის არსი ის არის, რომ კანონით განსაზღვრულ თანამდებობის პირებს უფლება არა აქვთ კენჭი იყარონ ამა თუ იმ საჯარო ხელისუფლების ორგანოში, თუ არჩევნებამდე დადგენილი დროით ადრე არ გადადგებიან თანამდებობიდან, ან თუ არჩევნებამდე ბოლო დროის განმავლობაში (ეს დრო კანონით განისაზღვრება) ეკავათ გარკვეული თანამდებობა, ხოლო მისი მიზანი ის არის, რომ თანამდებობის პირებმა თავისი თანამდებობრივი მდგომარეობა არ გამოიყენონ თავის სასარგებლოდ არჩევნებზე ზეგავლენის მოსახდენად.

თანასწორი საარჩევნო უფლება. ამ უფლების არსი ის არის, რომ ყოველ ამომრჩეველს, ისევე როგორც ყოველ კანდიდატს, არჩევნების შედეგებზე ზემოქმედების ერთნაირი შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს.

საარჩევნო უფლების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, რომ ყველა ამომრჩეველს ხმათა თანაბარი რაოდენობა ჰქონდეს. გარდა ამისა, აუცილებელია, რომ ყველა ხმას ერთნაირი წონა ჰქონდეს. ეს იმით მიიღწევა, რომ ყოველ დეპუტატს მცხოვრებთა ან ამომრჩეველთა დაახლოებით ერთნაირი რაოდენობა უნდა ირჩევდეს. სწორედ ამის გათვალისწინებით უნდა იქმნებოდეს საარჩევნო ოლქები.

პირდაპირი საარჩევნო უფლება არის ამომრჩეველის უფლება, უშუალოდ

აირჩიოს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოთა წევრები და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირები და თავად იქნეს არჩეული უშუალოდ ამომრჩეველთა მიერ. აქვე უნდა ვახსენოთ ირიბი საარჩევნო უფლება – ამომრჩევლის უფლება, აირჩიოს საარჩევნო კოლეგიის წევრები, რომლებიც აირჩევენ წარმომადგენლობით ორგანოს ან თანამდებობის პირს (ირიბ არჩევნებს მიეკუთვნება მრავალსაფეხურიანი არჩევნებიც). ასეთი საარჩევნო კოლეგია შეიძლება იყოს პარლამენტი, ან პარლამენტი და, მასთან ერთად, რეგიონული წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ არჩეული კოლეგიის წევრები, ან თვითმმართველობის ორგანო, ან ამრჩევთა კოლეგია, რომელსაც უშუალოდ ამომრჩეველები ირჩევენ და ა.შ.

ფარული კენჭისყრის პრინციპი. ეს პრინციპი გულისხმობს, რომ არავის არ უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, დააკვირდეს, გააკონტროლოს და, მით უფრო, ზემოქმედება მოახდინოს ამომრჩევლის ნების გამოხატვაზე. გარდა ამისა, კენჭისყრის ფარულობის დაცვა ამომრჩევლის ვალდებულებაცაა და თუ იგი დაარღვევს ფარულობას და სხვას აჩვენებს შევსებულ საარჩევნო ბიულეტენს, ეს ბიულეტენი უნდა გაუქმდეს. კენჭისყრის ფარულობის მიზანი ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენის უზრუნველყოფაა. კენჭისყრის პროცედურა იმგვარად უნდა იქნეს რეგლამენტირებული, რომ შეუძლებელი გახდეს ფარულობის პრინციპის დარღვევა.

ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლინებისა და სავალდებულო ვოტუმის პრინციპები. ეს პრინციპები მხოლოდ აქტიურ საარჩევნო უფლებას ეხება.

ამომრჩევლის ნების გამოვლინების თავისუფლება იმას ნიშნავს, რომ ამომრჩეველი თავად წყვეტს, მიიღოს თუ არა მონაწილეობა არჩევნებში, როგორც ფორმით მიიღოს მონაწილეობა და ვის მისცეს ხმა; ეს იმას ნიშნავს, რომ არავის არა აქვს უფლება დაავალდებულოს და, მით უფრო, აიძულოს იგი, რომ მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში. მაშასადამე, არჩევნების შედეგების დადგენისთვის არანაირი მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს იმას, თუ რამდენმა ამომრჩეველმა მიიღო მონაწილეობა არჩევნებში. უმეტეს ქვეყნებში სწორედ ასეა, თუმცა, ზოგან, არჩევნების ჩატარებულად ცნობისთვის დადგენილია მონაწილეობის სავალდებულო მინიმუმი.

არჩევნებს უშუალოდ უკავშირდება აბსენტიზმის მოვლენა – *ამომრჩეველთა ნებაყოფლობითი არმონაწილეობა არჩევნებში ან რეფერენდუმში*. აბსენტიზმის მიზეზი შეიძლება იყოს როგორც აპოლიტიკური (ჩვეულებრივი ყოფა-ცხოვრებითი პრობლემები ან არჩევნებით დაუინტერესებლობა) და ამ დროს აბსენტიზმის დონე შედარებით დაბალია, ასევე პოლიტიკური, როდესაც ამომრჩეველს არ სჯერა, რომ არჩევნები კანონიერად გაიმართება და ფიქრობს, რომ მისი შედეგი წინასწარვე განსაზღვრული და იგი არ შეიცვლება, მიუხედავად არჩევნებში მისი მონაწილეობისა, ან მაშინ, როდესაც ამომრჩევლის აზრით ასარჩევი მხოლოდ ცუდი ან უარესია ანუ როდესაც ამომრჩეველი ნდობას კარგავს არა კონკრეტული პარტიისადმი, არამედ ზოგადად ხელისუფლებისადმი – ამ დროს აბსენტიზმის დონე საკმაოდ მაღალია ხოლმე.

აბსენტიზმის მაღალმა დონემ შეიძლება ეჭვქვეშ დააყენოს არჩეული ხელისუფლების ორგანოს ლეგიტიმურობა, ანდა გამოიწვიოს მისი აურჩევლობა, თუ კანონით დაწესებულია არჩევნებში მონაწილეობის სავალდებულო მინიმუმი.

აბსენტიზმის შესამცირებლად ზოგიერთ ქვეყანაში შემოღებულია სავალდებულო ვოტუმი – *არჩევნებში ამომრჩევლის მონაწილეობის ვალდებულება*. ზოგან ეს მხოლოდ მორალური ვალდებულებაა, ზოგან კი მისი დარღვევისთვის სხვადასხვა სანქციაა დაწესებული. მაგალითად, ავსტრალიაში ამომრჩეველი ჯარიმდება, ბელგიაში ჯერ საყვედურს უცხადებენ ან მცირე თანხით აჯარიმებენ, მეორედ კი უფრო დიდი თანხით აჯარიმებენ, არგენტინაში აჯარიმებენ და 3 წლით უკრძალავენ სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებას, საბერძნეთსა და თურქეთში კი თავისუფლების აღკვეთასაც უსჯიან.

უნდა აღინიშნოს, რომ იქ, სადაც დაწესებულია სავალდებულო ვოტუმი, არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობის დონე ძალიან მაღალია და, ერთი

შეხედვით, ეს უზრუნველყოფს ხელისუფლების ლეგიტიმურობის მაღალ დონეს, მაგრამ ცხადია, რომ ეს მაღალი დონე საკმაოდ ხელოვნურია – ამომრჩეველთა ნაწილი არჩევნებში მონაწილეობს არა იმიტომ, რომ ასეთია მისი ნება (იცის, ვის და რატომ აძლევს ხმას), არამედ – სანქციის შიშით. ასეთ შემთხვევაში იგი, როგორც წესი, სხვისი კარნახით მოქმედებს, ეს კი ამახინჯებს რეალურ პოლიტიკურ სურათს.

ცხადია, სავალდებულო ვოტუმის პრინციპი საწინააღმდეგოა ამომრჩეველის ნების თავისუფალი გამოვლინების პრინციპისა (მხოლოდ იმ ნაწილში, რომელიც ეხება არჩევნებში მონაწილეობას).

§5. საარჩევნო პროცესი და არჩევნების დაფინანსება

საარჩევნო პროცესი არის კანონმდებლობით მოწესრიგებული საქმიანობა, რომელსაც ეწევიან მოქალაქენი, პოლიტიკური პარტიები, საჯარო ხელისუფლების ორგანოები, საზოგადოებრივი გაერთიანებანი და სხვადასხვა დროებითი ორგანიზებული ჯგუფები საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა არჩევნების მოსამზადებლად და გასამართავად.

კანონმდებლობის ნორმები უნდა შეესაბამებოდეს საარჩევნო სამართლის პრინციპებს და უზრუნველყოფდეს მათ დაცვას. ცხადია, ეს პროცესი მით უფრო უკეთ იქნება მოწესრიგებული, მით უფრო მეტად იქნება დაცული შესაძლო გაყალბებისაგან და, მაშასადამე, მით უფრო ობიექტური იქნება არჩევნების შედეგი, რაც უფრო სრულად და დაწვრილებით აღწერს კანონი ამ პროცესს და რაც უფრო ცალსახა იქნება შესაბამისი ნორმები. ისიც სრულიად აშკარაა, რომ საარჩევნო პროცესის სამართლიანად წარმართვისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საზოგადოების ცნობიერებას, მის განწყობას და შინაგან მოთხოვნილებას, რომ არჩევნები კანონის მოთხოვნათა სრული დაცვით გაიმართოს. ეს პირობები სამართლებრივ კატეგორიას არ მიეკუთვნება, მაგრამ მათ გარეშე შეუძლებელია არჩევნების სამართლიანად გამართვა, როგორც დახვეწილიც არ უნდა იყოს კანონმდებლობა.

საარჩევნო პროცესი ერთიმეორის მომდევნო სტადიებად შეიძლება დაიყოს, თუმცა მათი ცალკეული ნაწილები შეიძლება ერთიმეორეს ფარავდეს:

1. არჩევნების დანიშვნა;
2. საარჩევნო ოლქებისა და საარჩევნო უბნების შექმნა;
3. საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნა;
4. ამომრჩეველთა რეგისტრაცია;
5. კანდიდატების წარდგენა;
6. საარჩევნო კამპანია;
7. კენჭისყრა;
8. კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების დადგენა;
9. განმეორებითი კენჭისყრა, არჩევნების მეორე ტური, ხელახალი არჩევნები;
10. არჩევნების შედეგების დადგენა და გამოქვეყნება.

ცხადია, ყველა ეს სტადია მხოლოდ მაშინ გვაქვს, როდესაც არჩევნები პირდაპირია. ირიბი არჩევნებისას ზოგიერთი სტადია მთლიანად გამოტოვებულია, ზოგიერთი კი ძალიან შეკვეცილია.

თითოეული სტადია ცალ-ცალკე განვიხილოთ.

არჩევნების დანიშვნა. არჩევნების დანიშვნა ნიშნავს კენჭისყრის (უფრო ზუსტად, არჩევნების პირველი ტურის) თარიღის დადგენას. ზოგან ეს თარიღი კონსტიტუციით ან კანონით ზუსტადაა განსაზღვრული, უფრო ხშირად კი განსაზღვრულია მხოლოდ დროის შუალედი, რომელშიც უნდა გაიმართოს არჩევნები და სუბიექტი, ვინც უნდა დანიშნოს არჩევნების თარიღი.

მორიგი არჩევნებისას დროის ეს შუალედი, ჩვეულებრივ, წინ უსწრებს ასარჩევი ორგანოსა და თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადის გასვლას და არჩევნების თარიღი ისე შეირჩევა, რომ მისი შედეგების შეჯამება ამ ვადის გასვლამდე მოესწროს. რიგგარეშე არჩევნები პარლამენტის ან მისი პალატის დათხოვნიდან და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტიდან 45-60 დღეში იმართება ხოლმე. პარლამენტის არჩევნების თარიღს, როგორც წესი, ქვეყნის

პრეზიდენტი ნიშნავს, პრეზიდენტის არჩევნების თარიღს – პარლამენტი ან მთავრობა, ხოლო ნაწილობრივი (შუალედური) არჩევნების თარიღს – ზოგან პრეზიდენტი, ზოგან მთავრობა, ზოგან კი საარჩევნო ადმინისტრაცია.

საარჩევნო ოლქები და საარჩევნო უბნები. საარჩევნო ოლქები ტერიტორიული ერთეულებია, რომლებიც იქმნება საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში მოქალაქეთა წარმომადგენელთა ასარჩევად. საარჩევნო ოლქები შეიძლება იყოს ერთმანდატიანი, ანუ ისეთი, რომლებშიც თითო დეპუტატი აირჩევა, და მრავალმანდატიანი, ანუ ისეთი, როდესაც თითოეულში რამდენიმე დეპუტატი აირჩევა.

საზოგადოდ, საარჩევნო ოლქები ისე უნდა შეიქმნას, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს ამომრჩეველთა ხმების თანაბარი წონა ანუ დაცულ იქნეს საარჩევნო უფლების თანასწორობის პრინციპი. მაშასადამე, ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში მცხოვრებთა ან ამომრჩეველთა დაახლოებით თანაბარი რაოდენობა უნდა იყოს, ხოლო მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში მანდატების რაოდენობა მცხოვრებთა ან ამომრჩეველთა რაოდენობის პროპორციული უნდა იყოს. საარჩევნო ოლქები ზოგან საგანგებოდ იქმნება (ზემოაღნიშნული პრინციპის დაცვით), ზოგან კი ისინი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ან ისტორიულ ტერიტორიულ ერთეულებს ემთხვევა. ასეთ შემთხვევაში სხვადასხვა ერთეულებში ამომრჩეველთა ხმების წონა შეიძლება მკვეთრად განსხვავებული აღმოჩნდეს.

საარჩევნო ოლქებად დაყოფა ძალიან მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ამან შესაძლოა საგრძნობი გავლენა მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე. ამიტომ საკმაოდ ხშირად მათი შექმნის პრინციპები კანონით ან კონსტიტუციით განისაზღვრება. ზოგიერთ ქვეყანაში არა მხოლოდ ეს პრინციპები, არამედ საარჩევნო ოლქების საზღვრებიც კი კანონით განისაზღვრება და მათი გადასინჯვა 10-15 წელიწადში ერთხელ ხდება.

საარჩევნო უბნები ყველაზე მცირე ტერიტორიული ერთეულებია, რომლებიც იქმნება საარჩევნო ოლქში კენჭისყრის გამართვისა და ხმების დათვლისათვის. საარჩევნო უბანს ძირითადად ტექნიკური დანიშნულება აქვს. საარჩევნო უბნები, ჩვეულებრივ, ისე იქმნება, რომ თითოეულ მათგანში ამომრჩეველთა რაოდენობა 800-2000 ამომრჩეველს არ აღემატებოდეს.

საარჩევნო ადმინისტრაცია. საარჩევნო ადმინისტრაცია (კომისიები, ბიუროები და სხვ.) არის ის ორგანო, რომელიც ორგანიზაციულად უზრუნველყოფს არჩევნების გამართვასა და მისი შედეგების შეჯამებას.

საარჩევნო ადმინისტრაცია სამ- ან ოთხდონიანია: ცენტრალური, საოლქო და საუბნო, ზოგან კი ტერიტორიული საარჩევნო ორგანოებიც.

საუბნო საარჩევნო ორგანოს დანიშნულება, ამომრჩეველთა რეგისტრაცია ან/და ამომრჩეველთა სიების დაზუსტება, ხმის მიცემის პროცედურის ტექნიკური უზრუნველყოფა და საარჩევნო უბნის მიხედვით კენჭისყრის შედეგების შეჯამებაა.

საოლქო საარჩევნო ორგანოს ძირითადი დანიშნულებაა საარჩევნო ოლქში წარდგენილ კანდიდატთა რეგისტრაცია, წინასაარჩევნო კამპანიის მსვლელობის უზრუნველყოფა და საარჩევნო ოლქის მიხედვით არჩევნების შედეგების შეჯამება, ზოგან კი, აგრეთვე, მის ქვემდებარე ტერიტორიაზე მოქმედი საუბნო

საარჩევნო ორგანოების საქმიანობის კონტროლი და ტექნიკური უზრუნველყოფა და საარჩევნო უბნებში წარმოშობილი ზოგიერთი სახის დავის გადაწყვეტა.

ტერიტორიული საარჩევნო ორგანოს ძირითადი დანიშნულებაა მის ქვემდებარე ტერიტორიაზე გამართული არჩევნების შედეგების განზოგადება და გამოქვეყნება.

ცენტრალური საარჩევნო ორგანოს ძირითადი დანიშნულებაა საარჩევნო ადმინისტრაციის მთელი სისტემის საქმიანობის ორგანიზება, უზრუნველყოფა და კონტროლი, წინასაარჩევნო კამპანიის მსვლელობის უზრუნველყოფა და მისი კანონიერების კონტროლი, არჩევნებისას წარმოშობილი ზოგიერთი სახის დავის გადაწყვეტა, ქვეყანაში გამართული არჩევნების შედეგების შეჯამება და გამოქვეყნება.

ტრადიციულ დემოკრატიულ ქვეყნებში საარჩევნო ორგანოებს, როგორც წესი, შეთავსებით ხელმძღვანელობენ საჯარო ხელისუფლების გარკვეული თანამდებობის პირები (ზოგან მთელი შემადგენლობა ასეთი პირებისგან შედგება), თუმცა, ზოგან ამ ორგანოთა შემადგენლობაში შედის არჩევნების მონაწილე პოლიტიკური პარტიების თითო წარმომადგენელიც. განსხვავებული მდგომარეობაა „ახალი დემოკრატიის“ ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიული ტრადიციების უქონლობის გამო დაბალია ნდობის ხარისხი (არცთუ უსაფუძვლოდ) მმართველი პარტიისა და, შესაბამისად, ხელისუფლების მიმართ. ამიტომ ასეთ ქვეყნებში უპირატესობა ხშირად საარჩევნო ორგანოების შექმნის ისეთ წესს ეძლევა, როდესაც ისინი თითქმის მთლიანად არჩევნების მონაწილე პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისაგან კომპლექტდება, რაც უზრუნველყოფს ურთიერთკონტროლის შესაძლებლობას და, შესაბამისად, ზრდის არჩევნების შედეგებისადმი ნდობის ხარისხს.

ამ საკითხთან დაკავშირებით ყურადსაღებია ვენეციის კომისიის 51-ე და 52-ე პლენარული სესიების მიერ 2002 წელს მიღებული „არჩევნების სახელმძღვანელო პრინციპები“ და მისი „განმარტებითი მოხსენება“. ამ დოკუმენტებში აღნიშნულია, რომ დიდი დემოკრატიული ტრადიციების ქვეყნებში, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოები პოლიტიკური ხელისუფლებისაგან ტრადიციულად დამოუკიდებელია, არჩევნებს შეიძლება ატარებდნენ ადმინისტრაციული ორგანოები, ოღონდ პოლიტიკურ პარტიებს უნდა ჰქონდეთ მათი საქმიანობის მეთვალყურეობის უფლება; რაც შეეხება ქვეყნებს, რომელთაც არა აქვთ პლურალისტული არჩევნების ჩატარების დიდი გამოცდილება, ძალიან დიდია პოლიტიკური ან, თუნდაც, ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ადმინისტრაციული ორგანოების იძულების საფრთხე, იმოქმედონ მათი სურვილის შესაბამისად. ამიტომ აუცილებელია დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი საარჩევნო კომისიების შექმნა, ხოლო ამის უზრუნველსაყოფად კომისიის შემადგენლობაში, როგორც წესი, უნდა შედიოდნენ: მოსამართლე ან იურისტი, პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიათა ან იმ პარტიათა წარმომადგენლები, რომლებმაც ბოლო არჩევნებში ხმათა განსაზღვრულ პროცენტზე მეტი მიიღეს; იმ ტერიტორიაზე, სადაც საგრძნობია ეროვნულ უმცირესობათა რაოდენობა, სასურველია შესაბამის კომისიაში მათი წარმომადგენლების შეყვანა. გარდა ამისა, რეკომენდებულია, რომ კომისია გადაწყვეტილებას იღებდეს ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით

(მაგ., 2/3-ით) ან, სულაც, კონსენსუსით, რათა მოხდეს დისკუსიის სტიმულირება უმრავლესობასა და, უკიდურეს შემთხვევაში, უმცირესობაში მყოფ ერთ პარტიას შორის.

ამომრჩეველთა რეგისტრაცია. ამომრჩეველთა რეგისტრაცია და ამომრჩეველთა სიების შედგენა საარჩევნო პროცესის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია, ვინაიდან მასზეა დამოკიდებული ამომრჩეველის საარჩევნო უფლების განხორციელება და არჩევნების ობიექტური შედეგის დადგენა – თუ ამომრჩეველი სიაში არ იქნა შეყვანილი, იგი ვერ მისცემს ხმას, ხოლო თუ სიაში ე.წ. „მკვდარი სულები“ იქნენ შეყვანილი, გაჩნდება არჩევნების გაყალბების რეალური შესაძლებლობა.

განასხვავებენ ორი სახის – *საჯარო (სავალდებულო)* და *პირად (ნებაყოფლობით)* – რეგისტრაციას.

საჯარო რეგისტრაციაც, თავის მხრივ, ორი სახისაა. იმ ქვეყნებში, სადაც ხდება მოსახლეობისა და მისი მიგრაციის აღრიცხვა (მაგ., გერმანიაში, შვედეთში), ამომრჩეველთა სიებს ადგენენ მოსახლეობის აღმრიცხველი ორგანოები და პრაქტიკულად უწყვეტად ხდება ამ სიების განახლება, ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც მოსახლეობის მიგრაციის სავალდებულო აღრიცხვა არ ხდება (მაგ., კანადაში, დიდ ბრიტანეთში), ამომრჩეველთა სიებს კარდაკარ ჩამოვლის მეთოდით ადგენენ ყოველწლიურად ან ყოველი არჩევნების წინ. ასეთ შემთხვევაში ამომრჩეველთა სიების შედგენა მთავრდება კანონით დადგენილი თარიღისთვის, რის შემდეგაც სიებში ცვლილება აღარ შეიტანება და თუ ამის შემდეგ ამომრჩეველმა შეიცვალა საცხოვრებელი ადგილი, ხმის მიცემის უფლება მას მხოლოდ ძველი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ექნება.

პირადი რეგისტრაციის შემთხვევაში ამომრჩეველი თვითონ მიდის კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო დაწესებულებაში და სათანადო საბუთების წარდგენის საფუძველზე რეგისტრირდება არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. პირადი რეგისტრაცია, როგორც წესი, ნებაყოფლობითია. ასეთი წესი იმას იწვევს, რომ რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა ზოგჯერ მნიშვნელოვნად ნაკლებია პოტენციურ ამომრჩეველთა რაოდენობაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი მდგომარეობა, ჩვეულებრივ, არ მიიჩნევა ამ სისტემის ნაკლად, ვინაიდან თუ ამომრჩეველს სურს არჩევნებში მონაწილეობა, მას პრობლემა არ ექმნება, ხოლო მიიღოს თუ არა მონაწილეობა, მისი ნებაა.

ამომრჩეველთა რეგისტრაციის საფუძველზე შექმნილი ამომრჩეველთა სიები, როგორც წესი, მუდმივია და პერიოდულად ხდება მათი კორექტირება (ყოველწლიურად ან არჩევნების წინ). ზოგიერთ ქვეყანაში სიები საჯარო ინფორმაციას მიეკუთვნება (მაგ., საფრანგეთში) და ნებისმიერ ამომრჩეველს შეუძლია მისთვის საინტერესო ინფორმაციის მიღება, უფრო მეტიც, ზოგან სავალდებულოა ამომრჩეველთა სიების გამოქვეყნება. ზოგიერთ ქვეყანაში კი სიებში არსებული ინფორმაცია დახურულია (მაგ., ესპანეთში) და მხოლოდ რეგისტრირებულ კანდიდატთა წარმდგენებსა და წარმომადგენლებს ეძლევათ ეს

ინფორმაცია, ისიც მხოლოდ შესაბამისი საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა შესახებ.

ამ საკითხთან დაკავშირებით აუცილებელია აღინიშნოს ვენეციის კომისიის ზემოხსენებული დოკუმენტები. ამ დოკუმენტებში აღნიშნულია, რომ:

- ამომრჩეველთა სიები მუდმივი უნდა იყოს;
- მათი განახლება მუდმივად, წელიწადში ერთხელ მაინც, უნდა ხდებოდეს;
- სიები უნდა ქვეყნდებოდეს;
- უნდა არსებობდეს ადმინისტრაციული პროცედურა (რომელიც ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს), ან სასამართლო პროცედურა, რომელიც სიაში შეუყვანელ ამომრჩეველს მისცემს დარეგისტრირების შესაძლებლობას. შეიძლება დადგინდეს, რომ დამატებით სიებში ამომრჩეველთა შეყვანა უნდა შეწყდეს, მაგალითად, არჩევნებამდე 15 დღით ადრე ან არჩევნების დღეს (ეს უკანასკნელი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით და სერიოზულ ორგანიზაციულ პრობლემებთანაა დაკავშირებული). უშუალოდ არჩევნების დღეს საარჩევნო კომისიას არ უნდა ჰქონდეს სიებში ამომრჩეველთა შეყვანის უფლება;
- იმისათვის, რომ იმ პირებმა, ვინც საცხოვრებელი ადგილი შეიცვალა ან ამომრჩევლის ასაკს მიაღწია ამომრჩეველთა მუდმივი სიის გამოქვეყნების შემდეგ, შეძლონ არჩევნებში მონაწილეობა, უნდა იყოს დამატებით სიებში მათი რეგისტრირების შესაძლებლობა.

კანდიდატების წარდგენა. კანდიდატების წარდგენა საარჩევნო პროცესის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სტადიაა. ამ დროს ყალიბდება იმ პირთა წრე, ვისგანაც შემდგომ აირჩევა პარლამენტისა თუ თვითმმართველობის ორგანოს წევრი, ქვეყნის პრეზიდენტი, გუბერნატორი თუ ქალაქის მერი და სხვ.

კანდიდატთა წარდგენა სხვადასხვაგვარად ხდება. ქვემოთ მოვიყვანთ კანდიდატთა წარდგენის წესებს, ამასთან, შევნიშნავთ, რომ ზოგან ამ წესების სხვადასხვა კომბინაცია გამოიყენება:

- თვითწარდგენა. ეს წესი ყველაზე მეტადაა გავრცელებული. ამ დროს პირი, რომელსაც სურს კენჭი იყაროს წარმომადგენლობით ორგანოში ან საჯარო თანამდებობის დასაკავებლად, სათანადო განცხადებით მიმართავს უფლებამოსილ ორგანოს (ჩვეულებრივ, შესაბამის საოლქო საარჩევნო ორგანოს) და წარადგენს კანონით განსაზღვრულ ინფორმაციასა და საბუთებს;
- წარდგენა ამომრჩეველთა ჯგუფის მიერ. ასეთ შემთხვევაში, როგორც წესი, იქმნება ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი, რომელიც დადგენილი წესით რეგისტრირდება და საარჩევნო ადმინისტრაციის შესაბამის ორგანოს წარუდგენს კანდიდატის შესახებ კანონით განსაზღვრულ ინფორმაციასა და საბუთებს;
- წარდგენა პოლიტიკური პარტიებისა და პარტიების საარჩევნო ბლოკების მიერ. ეს წესი გამოიყენება ყოველთვის, როდესაც არჩევნები პროპორციული სისტემით იმართება (ასეთ შემთხვევაში პარტია/საარჩევნო ბლოკი საარჩევნო ადმინისტრაციის შესაბამის ორგანოს წარუდგენს ე.წ. *პარტიულ სიას*), თუმცა,

ზოგან ნებისმიერი სხვა სისტემით არჩევნების დროსაც გამოიყენება. ამ წესის სპეციფიკური გამოვლინებაა კანდიდატების წარდგენა *პირველადი არჩევნების (პრაიმერიზის)* მეშვეობით (ეს წესი აშშ-ში გამოიყენება). ამ დროს კონკრეტული პარტიის ამომრჩევლები წინასწარი კენჭისყრით (არჩევნებამდე) ადგენენ, ამ პარტიის რამდენიმე კანდიდატისაგან რომელმა უნდა იყაროს კენჭი, როგორც მისმა კანდიდატმა.

პირველი და მეორე წესით კანდიდატის წარდგენისას, როგორც წესი, სავალდებულოა მის მხარდამჭერთა ხელმოწერების წარდგენაც (იშვიათად ეს სავალდებულოა პარტიის მიერ კანდიდატის წარდგენის შემთხვევაშიც). მხარდამჭერები იმავე საარჩევნო ოლქის ამომრჩევლები უნდა იყვნენ, რომელშიც კანდიდატია წარდგენილი და მათი რაოდენობა კანონით დადგენილ რიცხვს უნდა აღემატებოდეს. ეს რიცხვი სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაა და რამდენიმე ათეულიდან რამდენიმე ათასამდე მერყეობს (მაგ., დანიაში ეს რიცხვი 25-ია, ესპანეთში – 500, ხოლო პოლონეთში – 3000). ამ დროს ზოგან ე.წ. *საარჩევნო გირაოს¹* შეტანაც მოითხოვება.

პრეზიდენტობის კანდიდატის წარსადგენადაც, როდესაც იგი პირდაპირი არჩევნებით ირჩევა, ზემოთ აღწერილი წესები გამოიყენება, ოღონდ, გართულებულია პირობები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს მხარდამჭერთა ჯგუფი. მაგალითად, პოლონეთის პრეზიდენტობის კანდიდატის მხარდამჭერთა რაოდენობა 100 ათას ამომრჩეველზე ნაკლები არ უნდა იყოს, ხოლო საფრანგეთის პრეზიდენტობის კანდიდატს მხარს უნდა უჭერდეს არანაკლებ 500 პირისა, რომლებიც არიან პარლამენტის, რეგიონული საბჭოების, გენერალური საბჭოების, ზღვისიქითა ტერიტორიების ტერიტორიული კრებების წევრები ან მერები. ამასთან, მათ შორის უნდა იყოს სულ ცოტა 30 დეპარტამენტის ან ზღვისიქითა ტერიტორიის წარმომადგენელი და ერთი დეპარტამენტის ან ზღვისიქითა ტერიტორიისაგან მხარდამჭერთა რაოდენობა მათი საერთო რაოდენობის ერთ მეათედს არ უნდა აღემატებოდეს.

საარჩევნო კამპანია. საარჩევნო კამპანია საარჩევნო პროცესის ის ნაწილია, რომლის განმავლობაშიც არჩევნების მონაწილე პოლიტიკური პარტიები და ასარჩევი კანდიდატები ამომრჩევლებს აცნობენ თავ-თავის პოლიტიკურ პლატფორმებსა და სამოქმედო პროგრამებს და ცდილობენ, მოიპოვონ მათი მხარდაჭერა. საარჩევნო კამპანია დიდ გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგზე, ხოლო თუ არჩევნები კანონის სრული დაცვით ტარდება (ცხადია, იმ პირობით, რომ თავად კანონი აკმაყოფილებს საარჩევნო სამართლის პრინციპებს), არჩევნების შედეგისთვის გადამწყვეტ მნიშვნელობას სწორედ იგი იძენს. მიუხედავად საარჩევნო კამპანიის ასეთი მნიშვნელობისა, საარჩევნო პროცესის ეს სტადია სამართლებრივი თვალსაზრისით, როგორც წესი, ყველაზე ნაკლებად არის რეგლამენტირებული და, უკეთეს შემთხვევაში, ჩვეულებასა და დაუწერელ წესებს ეყრდნობა, ხოლო უარეს შემთხვევაში ყოველგვარი წესების გარეშე მიმდინარეობს.

ცხადია, საარჩევნო კამპანიაში დიდ როლს ასრულებს ფული და ის ბერკეტები, რომლებიც ხელისუფლებას გააჩნია და ეს როლი მით უფრო დიდია, რაც უფრო ნაკლებად დემოკრატიულია სახელმწიფო და რაც უფრო სუსტია სამოქალაქო საზოგადოება. ყველაზე სახიფათოა ამომრჩეველთა მოსყიდვა,

¹ საარჩევნო გირაო – თანხა, რომელიც კანდიდატმა ან მისმა წარმდგენმა (პარტიამ/საინიციატივო ჯგუფმა) უნდა შეიტანოს რეგისტრაციისას და რომელიც მას დაუბრუნდება, თუ იგი მიიღებს არჩევნების მონაწილეთა ხმების კანონით დადგენილ რაოდენობაზე მეტს (როგორც წესი, 3-5%-ზე მეტს). ეს თანხა, ჩვეულებრივ დიდი არაა, მაგრამ მაინც დააფიქრებს ისეთ პარტიებსა და კანდიდატებს, რომელთაც ამდენი ხმის მოგროვების შანსიც კი არა აქვთ.

იძულება, შანტაჟი, ტელევიზიის, რადიოსა და პრესის მონოპოლიზაცია (ასეთი რამ საკმაოდ ხშირად დღემდე გვხვდება პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში). ამიტომ აუცილებელი ხდება, რომ კანონით აიკრძალოს და ადეკვატური სანქციები დაწესდეს ამგვარი მოქმედებისთვის. მაგრამ მიიჩნევა, რომ მხოლოდ ასეთი აკრძალვა საკმარისი არ არის და, ჩვეულებრივ, დამატებითი შეზღუდვები წესდება, მაგალითად, არჩევნების სუბიექტებს საეთერო დრო თანაბრად ან ბოლო არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით უნაწილდება, განისაზღვრება ტელედებატების რეგლამენტი, იზღუდება საარჩევნო პლაკატების რაოდენობა და მათი განთავსების ადგილები ზუსტად განისაზღვრება და სხვ.

ქენჭისყრა. კენჭისყრა (ხმის მიცემა) საარჩევნო პროცესის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია, ვინაიდან სწორედ კენჭისყრის მეშვეობით ხდება *ხალხის ნების უშუალო გამოვლენა* – საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში მის წარმომადგენელთა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირთა არჩევა. ამიტომ სასურველი შედეგის მიღწევის მიზნით საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის მცდელობათა ღომის წილი სწორედ კენჭისყრის სტადიაზე მოდის. გაყალბების შესაძლებლობის მინიმუმამდე დასაყვანად საარჩევნო კანონმდებლობა, როგორც წესი, უაღრესად დაწვრილებით აღწერს კენჭისყრის პროცედურას.

კენჭისყრა სპეციალურად გამოყოფილ და კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად მოწყობილ შენობაში იმართება. პასუხისმგებლობა შენობის მოწყობაზე, კენჭისყრის პროცედურის დაცვასა და, საერთოდ, საარჩევნო უბანში კანონის დაცვაზე, როგორც წესი, საუბნო საარჩევნო ორგანოს ეკისრება.

კენჭისყრა ტრადიციულად *საარჩევნო ბიულეტენებით* იმართება, თუმცა ამ მიზნით ზოგან სპეციალური მანქანები გამოიყენება, რაც გარკვეულწილად უზრუნველყოფს დაცვას კენჭისყრის შედეგების დათვლის დროს შესაძლო შეცდომისა და შეგნებული გაყალბებისაგან. მაგრამ ესეც არ იძლევა სრულ გარანტიას, ვინაიდან გამორიცხული არაა მანქანის მუშაობაში არაკეთილსინდისიერი ადამიანის უკანონო ჩარევა. ბოლო დროს, ელექტრონული ტექნოლოგიების განვითარებამ შესაძლებელი გახადა კენჭისყრის ისეთი ელექტრონული მოწყობილობების შექმნა, რომლებიც პრაქტიკულად მთლიანად გამორიცხავენ გარეშე ჩარევის შესაძლებლობას. მართალია ნელა, მაგრამ თანდათანობით ხდება ასეთი სისტემებით ტრადიციული საარჩევნო ბიულეტენებით კენჭისყრის ჩანაცვლება. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ელექტრონული სისტემა იძლევა ამომრჩეველთა იდენტიფიცირების შესაძლებლობასაც და მისი დანერგვა არა მარტო გამორიცხავს ე.წ. „საარჩევნო კარუსელებს“ (რაც ესოდენ გავრცელებულია პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში), არამედ მოხსნის კენჭისყრის პრობლემას იმ ამომრჩეველისთვის, რომელიც არჩევნების დღეს სხვა საარჩევნო ოლქში ან სულაც სხვა ქვეყანაში იმყოფება.

არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ საარჩევნო სიაში შეყვანილ ამომრჩეველს ეძლევა. საარჩევნო უბანში მისვლისას მან უნდა წარადგინოს პირადობის დამადასტურებელი საბუთი, ზოგან კი – ამომრჩეველის მოწმობაც. საარჩევნო ბიულეტენის მიღებისას ამ მოწმობაში კეთდება სათანადო აღნიშვნა, რათა ამომრჩეველმა ვეღარ შეძლოს იმავე არჩევნებში ხელმეორედ ხმის მიცემა. ამომრჩეველმა ხმა პირადად უნდა მისცეს (იშვიათად, მაგალითად, საფრანგეთში, ნებადართულია მინდობილობით ხმის მიცემა, მაგრამ მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში). ზოგან, მაგალითად, გერმანიაში, ხმის მიცემა შეიძლება ფოსტის მეშვეობით. ყველა ეს პროცედურა კანონით ზუსტად და დაწვრილებით განისაზღვრება.

არჩევნების დაწინაანსება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია არჩევნების დაწინაანსების საკითხი, ვინაიდან დაწინაანსების ოდენობა განაპირობებს არა მარტო სავალდებულო ღონისძიებათა შესრულების ხარისხს (ყველა იმ სამუშაოს შესრულება, რომელიც საარჩევნო ადმინისტრაციას ევალება), არამედ პარტიებისა და კანდიდატების მიერ საარჩევნო კამპანიის გამართვის სისრულესა და ხარისხს (აქვე შევნიშნავთ, რომ მათი ხარჯის უდიდესი ნაწილი სააგიტაციო კამპანიას ხმარდება).

საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობას და მის ხარჯს მთლიანად სახელმწიფო აფინანსებს. ბევრგან სახელმწიფო ფარავს პარტიების (ზოგან, აგრეთვე, დამოუკიდებელი კანდიდატების) მიერ გაწეული საარჩევნო ხარჯის ნაწილს, ზოგან ავანსად, ზოგან კი არჩევნების დამთავრების შემდეგ (მაგ., გერმანიაში სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი დაფინანსება პარტიებს შორის ნაწილდება მათი კანდიდატების მიერ მიღებული ხმების პროპორციულად, საფრანგეთში სახელმწიფო ფარავს იმ პარტიების სააგიტაციო მასალების დამზადებისა და გავრცელების ხარჯს, რომლებიც ხმების 5%-ს მაინც მიიღებენ, ზოგან სახელმწიფო უფასოდ გამოუყოფს პარტიებს შენობებს საარჩევნო შეხვედრების გასამართავად და საეთერო დროს საჯარო (ან სახელმწიფო) რადიოსა და ტელევიზიაში). დანარჩენ სახსრებს პარტიები და კანდიდატები, როგორც წესი, კერძო შემოწირულობებით აგროვებენ და მათ ეკრძალებათ შემოწირულობის მიღება სხვა სახელმწიფოსაგან, უცხოეთის ფიზიკური და იურიდიული პირისაგან.

ვინაიდან ფულის რაოდენობამ შესაძლოა, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე, როგორც წესი, იზღუდება ცალკეულ კერძო შემოწირულობათა ოდენობა, ზოგან კი წესდება იმ თანხის ზღვრული ოდენობა, რომელიც არჩევნების სუბიექტმა შეიძლება დახარჯოს არჩევნების დროს. ბევრგან, არჩევნების დასრულების შემდეგ, პარტიები და კანდიდატები ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ ანგარიში მიღებული შემოწირულობებისა და გაწეული ხარჯის შესახებ. დადგენილი წესის დარღვევის შემთხვევაში მათ სხვადასხვა სანქცია ეკისრებათ, ზოგან კი, თუ პარტია ან კანდიდატი გადააჭარბებს ხარჯის ნებადართულ ზღვრულ ოდენობას, უქმდება მის მიერ მიღებული მანდატი (მანდატები) ან ეკრძალება მომდევნო არჩევნებში მონაწილეობა.

კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების დადგენა. არჩევნების შედეგების დადგენა საარჩევნო უბნებში კენჭისყრის შედეგების შეჯამებით იწყება. ეს ეტაპი ძალიან მნიშვნელოვანია და აუცილებელია მისი დაწვრილებით რეგლამენტირება, რათა თავი დავიზღვიოთ შესაძლო შეცდომებისა და გაყალბებისაგან. პროცედურა თითქმის ყველგან ერთნაირია და მას საქართველოს მაგალითზე აღვწერთ. აქ მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ ბიულეტენების დათვლა, როგორც წესი, კენჭისყრის დასრულებისთანავე იწყება, დათვლის პროცესი საჯაროა და მას ესწრებიან პარტიებისა და კანდიდატების წარმომადგენლები და არჩევნების მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მიერ დანიშნული მეთვალყურეები. კენჭისყრის შედეგების შეჯამების შემდეგ დგება ოქმი, რომელშიც აისახება ყველა მონაცემი და იგი დაუყოვნებლივ გადაეცემა საოლქო საარჩევნო ორგანოს. როგორც წესი, ოქმის ასლები გადაეცემა ზემოსხენებულ წარმომადგენლებსა და მეთვალყურეებს.

საოლქო საარჩევნო ორგანო, მას შემდეგ, რაც გადაწვევტს საარჩევნო უბნებში წარმოქმნილ დავებს, მიღებული ოქმების მიხედვით ადგენს არჩევნების შედეგებს, მათ შორის, იმას, შედგა თუ არა არჩევნები, საჭიროა თუ არა საარჩევნო უბანში განმეორებითი კენჭისყრის დანიშვნა, ვინ გაიმარჯვა, საჭიროა თუ არა მეორე ტურის დანიშვნა, ადგენს ოქმს და გადასცემს მას ზემდგომ (ტერიტორიულ ან

ცენტრალურ) საარჩევნო ორგანოს, ხოლო ოქმის ასლს – ზემოსხენებულ წარმომადგენლებსა და მეთვალყურებსაც.

თუ საჭირო გახდა განმეორებითი კენჭისყრის, მეორე ტურის ან ხელახალი არჩევნების გამართვა, პირველი ორი, ჩვეულებრივ, ორკვირიან ვადაში, ხოლო ხელახალი არჩევნები – ორთვიან ვადაში იმართება.

თუ არჩევნები ეროვნული ან რეგიონულია და პროპორციული სისტემით იმართება, საოლქო საარჩევნო ორგანო მხოლოდ კენჭისყრის შედეგებს აჯამებს (თავისი საარჩევნო უბნების მიხედვით), არჩევნების შედეგებს კი, შესაბამისად, ადგენს ცენტრალური ან ტერიტორიული საარჩევნო ორგანო.

არჩევნების საბოლოო შედეგებს ადგენს ან ამტკიცებს და ოფიციალურად აქვეყნებს ცენტრალური ან ტერიტორიული (რეგიონული არჩევნების შემთხვევაში) საარჩევნო ორგანო.

საარჩევნო პროცესის კონტროლი და საარჩევნო დავა. საარჩევნო პროცესში, მის მონაწილეთა შორის შეიძლება წარმოიქმნას არაერთი დავა, რომელთა მიზეზიც შეიძლება იყოს შეცდომით ან წინასწარი განზრახვით კანონის დარღვევა, ანდა სავსებით კანონიერი მოქმედება, რომელიც მოდავეს უკანონოდ მიაჩნია. ზოგად კონტროლს საარჩევნო პროცესის კანონიერად წარმართვაზე საარჩევნო ადმინისტრაცია ახორციელებს. საარჩევნო ორგანო უფლებამოსილია შეამოწმოს და, დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში, გააუქმოს და შეცვალოს ქვემდგომი საარჩევნო ორგანოს ზოგიერთი სახის გადაწყვეტილება, აგრეთვე გადაწყვიტოს ზოგიერთი სახის დავა როგორც არჩევნების სუბიექტებს, ასევე ქვემდგომ საარჩევნო ორგანოსა და არჩევნების სუბიექტს შორის. საარჩევნო ორგანოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, ისევე, როგორც გადაწყვეტილების მიუღებლობა შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, ხოლო ზოგიერთი სახის დავა – საკონსტიტუციო სასამართლოში, რომელიც საქმეს უკიდურესად შემჭიდროებულ ვადაში განიხილავს, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ან საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით.

ზოგან საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობისა და საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობის კანონიერების კონტროლის მიზნით იქმნება დამატებითი მაკონტროლებელი კომისიები.

გარდა ამისა, სახელმწიფოთა უმეტეს ნაწილში პარლამენტის წევრთა არჩევის კანონიერებას ამოწმებს პარლამენტის კომისია (სამანდატო ან საპროცედურო).

§6. საარჩევნო სისტემები

ამჯერად ვისაუბრებთ საარჩევნო სისტემებზე ვიწრო გაგებით ანუ საჯარო ხელისუფლების არჩევით ორგანოში ამომრჩეველთა (ან სხვა უფლებამოსილ პირთა) კენჭისყრის შედეგის მიხედვით ასარჩევ კანდიდატთა შორის მანდატთა განაწილების წესზე.

ობიექტურად იდეალური საარჩევნო სისტემა არ არსებობს და ამა თუ იმ სისტემის არჩევა, ჩვეულებრივ, ქვეყანასა და პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობაზეა დამოკიდებული. ერთი სისტემა ძლიერ პოლიტიკურ პარტიებს

აძლევს გადამწვევტ უპირატესობას და სხვას არანაირ შანსს არ უტოვებს, მეორე სისტემა ძლიერ პარტიებთან ერთად საშუალო ძალის პარტიებსაც აძლევს პარლამენტში თავისი წარმომადგენლების გაყვანის შესაძლებლობას, მესამე სუსტ პარტიებსაც უტოვებს გარკვეულ შანსს და ა.შ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ერთი და იმავე ქვეყანაში, ერთი და იმავე პარტიების მონაწილეობით, მაგრამ სხვადასხვა საარჩევნო სისტემით, ერთდროულად რომ გავმართოთ არჩევნები და ერთი და იმავე ამომრჩეველმა ყველა სისტემაში ერთსა და იმავე პარტიას რომ მისცეს ხმა, სრულიად განსხვავებულ შედეგს მივიღებთ – შეიძლება ყველა მანდატი ერთ პარტიას ერგოს, თუნდაც მის მხარდამჭერთა რაოდენობა ოციოდე პროცენტს არ აღემატებოდეს და შეიძლება იმავე პარტიამ მანდატების ნახევარიც კი ვერ მიიღოს.

და მაინც, არსებობს თუ არა საარჩევნო სისტემები, რომლებიც მეტ-ნაკლებად სამართლიან შედეგს იძლევა? ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად უნდა ვუპასუხოთ კითხვას: რა არის ის მიზანი, რომლის მიღწევაც უნდა უზრუნველყოს საარჩევნო სისტემამ? ერთი შესედევით, პასუხი მარტივია: მიზანია სხვადასხვა პოლიტიკური შეხედულების მოსახლეობის ჯგუფთა სამართლიანი წარმომადგენლობის არჩევის უზრუნველყოფა. სამართლიანად კი მიხნეულია ისეთი შედეგი, როდესაც გამარჯვებულად ცხადდება ის, ვინც მეტ ხმას მიიღებს (მაჟორიტარული პრინციპი), ან როდესაც პარტიის მიერ მიღებულ მანდატთა რაოდენობა მიღებულ ხმათა რაოდენობის პროპორციულია (პროპორციული პრინციპი). ამის შესაბამისად, საარჩევნო სისტემებიც პირობითად ორ ძირითად ჯგუფად – *მაჟორიტარულ* და *პროპორციულ* სისტემებად – იყოფა. თითოეულ სისტემას მრავალი სახესხვაობა აქვს (მაგ., მხოლოდ პროპორციული სისტემის 150-ზე მეტი მოდიფიკაციაა ცნობილი), თავ-თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეებით. ჯერ მოკლედ და ზოგადად დავახასიათოთ ეს სისტემები, შემდეგ კი აღვწეროთ ზოგიერთი ტიპური სისტემა.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა:

- დადებითი მხარეები:
 - გასაგებად უფრო მარტივია (ამომრჩეველი ხმას კონკრეტულ კანდიდატს აძლევს და ნათლად ჩანს, სხვებს ვინ აჯობა);
 - შედარებით მცირეა იმის ალბათობა, რომ არჩეული ორგანო პოლიტიკურად „ჭრელი“ აღმოჩნდეს;
- უარყოფითი მხარეები:
 - ე.წ. „დაკარგული“ ხმების რაოდენობა (იმ ამომრჩეველთა რაოდენობა, ვინც სხვა კანდიდატებს, ანუ გამარჯვებულის წინააღმდეგ, მისცა ხმა) შეიძლება დიდი აღმოჩნდეს, იმაზე მეტიც კი, ვიდრე გამარჯვებულის მიერ მიღებული ხმებია (ეს დამოკიდებულია სისტემის მოდიფიკაციაზე);
 - ქვეყანაში მხარდამჭერთა რაოდენობით მეორე პარტიამ, თუნდაც ეს რაოდენობა ოდნავ ჩამორჩებოდეს პირველ ადგილზე მყოფი პარტიის მხარდამჭერთა რაოდენობას, შეიძლება ვერც ერთი ან ძალიან ცოტა მანდატი მიიღოს, თუ ორივე პარტიის მხარდამჭერები თანაბრად არიან განაწილებული საარჩევნო ოლქებში;
 - ქვეყანაში მხარდამჭერთა რაოდენობით პირველმა პარტიამ შეიძლება უფრო ნაკლები მანდატი მიიღოს, ვიდრე გავლენით მეორე პარტიამ, თუ მის მხარდამჭერთა რაოდენობა ზოგიერთ საარჩევნო ოლქში მკვეთრად აღემატება მეორე პარტიის მხარდამჭერთა რაოდენობას, უფრო მეტ საარჩევნო ოლქში კი ოდნავ ჩამორჩება მას;
 - ამრიგად, შეიძლება ისე მოხდეს, რომ არჩეულ ორგანოში უმრავლესობა მოსახლეობის უმცირესობის (და, შესაძლოა, დიდი უმცირესობის)

წარმომადგენელთა ხელში აღმოჩნდეს. ეს კი ეწინააღმდეგება დემოკრატიის ერთ-ერთ მთავარ პრინციპს – ხალხის უმრავლესობის მმართველობის პრინციპს;

- საკმაოდ დიდია იმის ალბათობა, რომ გაიმარჯვოს გაურკვეველი პოლიტიკური შეხედულებების, მაგრამ საარჩევნო ოლქის ამომრჩევლებისთვის კარგად ცნობილმა ან დიდი ფინანსური შესაძლებლობის პირმა, თუნდაც მას არც სათანადო განათლება, გამოცდილება და უნარი ჰქონდეს და, თანაც, მხოლოდ პირადი ინტერესები ამოძრავებდეს (ასეთი მდგომარეობა დამახასიათებელია ე.წ. „ახალი დემოკრატიის“ ქვეყნებისთვის);

პროპორციული საარჩევნო სისტემა:

- დადებითი მხარეები:
 - უზრუნველყოფილია სხვადასხვა პოლიტიკური შეხედულების მოსახლეობის ჯგუფთა სამართლიანი წარმომადგენლობის არჩევა. სახელდობრ, პარტიის მიერ მიღებულ მანდატთა რაოდენობა მიღებულ ხმათა რაოდენობის პროპორციულია;
 - ძალიან მცირეა „დაკარგული“ ხმების რაოდენობა;
 - პარტიას შეუძლია პარტიული სიის მეშვეობით უზრუნველყოს სათანადო განათლების, გამოცდილებისა და უნარის მქონე, მაგრამ ამომრჩევლებისთვის ნაკლებად ცნობილი პირის არჩევა;
- უარყოფითი მხარეები:
 - ამომრჩევლისთვის რთულია პარტიული სიებით წარდგენილი კანდიდატების ვინაობაში გარკვევა და გადაწყვეტილებას იგი, ჩვეულებრივ, ლიდერთა მიმართ თავისი დამოკიდებულების მიხედვით იღებს. ამის გამო კი, არცთუ იშვიათად, არჩეულ პირთა შორის ისეთებიც ხვდებიან, რომელთა ფუნქციაც, ფაქტობრივად, მხოლოდ კვორუმის შექმნა და კენჭისყრაში მონაწილეობაა (ასეთი მდგომარეობა დამახასიათებელია ე.წ. „ახალი დემოკრატიის“ ქვეყნებისთვის);
 - იმ პირობებში, როდესაც პარტიების შიგა მოწყობა საკმაოდ ხშირად არადემოკრატიულია, პარტიულ სიებს მხოლოდ პარტიის ხელმძღვანელობა (და არა პარტიის წევრები) ადგენს და გამორიცხული არაა, რომ სიები პირადი ერთგულების პრინციპით შეადგინონ (თუმცა, ეს შიდაპარტიული პრობლემაა და დემოკრატიულ საზოგადოებაში ასეთი რამ იშვიათად ხდება);
 - თუ ქვეყანაში პოლიტიკური სიჭრელეა, წარმომადგენლობითი ორგანოც ძალიან „ჭრელი“ გამოვა, რაც, როგორც წესი, პოლიტიკურ არასტაბილურობას იწვევს. თუმცა, არსებობს მეთოდი, რომლითაც ხდება „სიჭრელის“ თავიდან აცილება. ეს კეთდება ე.წ. *საარჩევნო ზღურბლის* შემოღებით.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს საარჩევნო ზღურბლის მნიშვნელობა. *საარჩევნო ზღურბლი არის პარტიული სიის მიერ მიღებულ ხმათა მინიმალური პროცენტული რაოდენობა (არჩევნების ან კენჭისყრის მონაწილეთა რაოდენობიდან), რომელიც მის წარმდგენ პარტიას/საარჩევნო ბლოკს უფლებას*

აძლევა, მონაწილეობა მიიღოს მანდატების განაწილებაში. მისი დაწესება საშუალებას იძლევა, რომ წარმომადგენლობით ორგანოში ვერ მოხვდნენ ძალიან სუსტი პარტიების წარმომადგენლები, რომლებიც, ცხადია, ამ ორგანოში „ამინდს“ ვერ შექმნიან, მაგრამ შეიძლება პრობლემები შეუქმნან არა მარტო უმრავლესობის ჩამოყალიბებას, მთავრობის შექმნას და, შემდგომ, გადაწყვეტილებათა მიღებას, არამედ ძლიერი ოპოზიციის ჩამოყალიბებასაც. ოღონდ, საარჩევნო ზღურბლის დაწესებისას დიდი სიფრთხილის დაცვაა საჭირო, ვინაიდან მაღალი ზღურბლის შემთხვევაში შეიძლება ისე მოხდეს, რომ ზღურბლგადალახულ პარტიათა მიერ მიღებული ხმების ჯამური რაოდენობა მათ მოწინააღმდეგეთა რაოდენობაზე ნაკლები აღმოჩნდეს და არჩეულ ორგანოში მხოლოდ უმცირესობის (და, შესაძლოა, დიდი უმცირესობის) წარმომადგენლები აღმოჩნდნენ. ეს რომ არ მოხდეს, საარჩევნო ზღურბლის სიდიდე 3-5%-ს არ უნდა აღემატებოდეს.

ვარლობითი უმრავლესობის მაქორითარული სისტემა. ამ სისტემაში არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს. შედეგის დასადგენად საკმარისია ერთი ტურის გამართვა (ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც გამარჯვებული პირდაპირ ვერ ვლინდება, ის შემთხვევაა, როდესაც ორი ან მეტი კანდიდატი სხვებზე მეტ, მაგრამ ერთნაირი რაოდენობის ხმებს იღებს. ასეთი რამ იშვიათად ხდება და ასეთ შემთხვევაში გამარჯვებული, ჩვეულებრივ, წილისყრით ვლინდება). ეს არის ყველაზე მარტივი, მაგრამ სხვა სისტემებთან შედარებით, ყველაზე უსამართლო სისტემა.

ეს რომ მართლაც ასეა, მარტივი მაგალითითაც ჩანს. წარმოვიდგინოთ, რომ რომელიმე ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 40000 ამომრჩეველმა და A კანდიდატმა 13000 ხმა მიიღო, B კანდიდატმა – 12000, C კანდიდატმა – 9000, ხოლო D კანდიდატმა – 6000. არჩეულად ჩაითვლება A, მიუხედავად იმისა, რომ მის წინააღმდეგ ხმა მისცა 27 ათასმა ამომრჩეველმა ანუ ორჯერ მეტმა, ვიდრე მის მხარდამჭერთა რაოდენობა იყო. ცხადია, რომ იგი უმცირესობის (დაახლოებით 1/3-ის) წარმომადგენელია. ისიც აშკარაა, არჩევნების მე-2 ტური რომ გამართულიყო და მასში მონაწილეობა A და B კანდიდატებს რომ მიეღოთ, B-ს თავისუფლად შეიძლება მიეღო C და D კანდიდატების მხარდამჭერთა ხმების მეტი წილი და მოეგო A-სთვის, რაც იმას მიუთითებდა, რომ ამომრჩეველთა მეტ ნაწილს B-ს არჩევა ურჩევნია და არა A-სი, რომელიც არჩეულად ჩაითვალა. ასეთი რამ თუ ბევრ ოლქში მოხდა (რის ალბათობაც საკმაოდ დიდია, როდესაც ქვეყანაში ორზე მეტი პარტია მოქმედებს), ამომრჩეველთა უმრავლესობის ხმებიც დაიკარგება და საპარლამენტო უმრავლესობაშიც აღმოჩნდება პარტია, რომელსაც უმცირესობა უჭერს მხარს. შეიძლება ისეთი მაგალითიც მოვიყვანოთ, როდესაც ერთმა პარტიამ მთლიანობაში მეტი ხმა მიიღო, ვიდრე მეორემ, მაგრამ უფრო ნაკლები მანდატი ერგო (მაგალითად, ასეთი რამ მოხდა დიდი ბრიტანეთის საპარლამენტო არჩევნებში 1951 და 1974 წლებში).

გაცილებით უსამართლოა შედეგი, როდესაც ეს სისტემა მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გამოიყენება (ამ შემთხვევაში ერთ ამომრჩეველს იმდენი ხმა აქვს, რამდენმანდატიანიცაა ოლქი და ერთ კანდიდატს მხოლოდ ერთი ხმა შეუძლია მისცეს), ხოლო თუ ასეთ ოლქებში ხმას აძლევენ პარტიულ სიას და არა ცალკეულ კანდიდატს, შედეგის უსამართლობის დონე მრავალჯერ იზრდება.

მიუხედავად ამისა, ეს სისტემა ორმოცზე მეტ სახელმწიფოში გამოიყენება, ოღონდ ამ სისტემით არჩევნები, როგორც წესი, ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში იმართება, იშვიათად – მრავალმანდატიანში, პარტიული სიების მიხედვით კი – თითქმის არსად. ამის მიზეზი ის არის, რომ იგი ხელსაყრელია ძლიერი და ტრადიციული, აგრეთვე ე.წ. სახელისუფლებო პარტიისთვის, რომელთაც შესაძლებლობა ეძლევათ, მოიპოვონ უმრავლესობა იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც

მათ მხარს უჭერს ამომრჩეველთა უმცირესობა.

აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა. ამ სისტემაში არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობას ანუ ხმათა საერთო რაოდენობის¹ ნახევარზე მეტს მიიღებს. ეს სისტემა, ჩვეულებრივ, ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გამოიყენება. ზემოთ განხილულ სისტემასთან შედარებით, ამ სისტემის უპირატესობა ის არის, რომ გამარჯვებულად ითვლება ის, ვისაც მართლაც ამომრჩეველთა უმრავლესობა უჭერს მხარს (ყველა სხვა კანდიდატის მიერ მიღებული ხმების ჯამი გამარჯვებულის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობაზე ნაკლებია). მაგრამ ამ სისტემაშიც დიდია დაკარგული ხმების რაოდენობა (შეიძლება 50 %-მდე იყოს), გარდა ამისა, ისევე, როგორც ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარულ სისტემაში, აქაც შეიძლება ისე მოხდეს, რომ უმრავლესობაში აღმოჩნდეს პარტია, რომელსაც უმცირესობა უჭერს მხარს. მიუხედავად ამისა, ცხადია, რომ ეს სისტემა უფრო სამართლიანია, ვიდრე ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა. ამ სისტემაში თუ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მოიპოვა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა, გამარჯვებულის გამოსავლენად გამოიყენება ხოლმე ან *მეორე ტური* ან *ალტერნატიული ხმის მიცემის* მეთოდი.

მეორე ტურში, ჩვეულებრივ, კენჭი ეყრება ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატს, მათ შორის გამარჯვებული კი ფარდობითი უმრავლესობით განისაზღვრება.

ალტერნატიული ხმის მიცემის მეთოდის გამოყენებისას მეორე ტურის

გამართვა საჭირო არ არის, ვინაიდან ამომრჩეველი პირველივე

კენჭისყრისას განსაზღვრავს, ვის გადაეცეს მისი ხმა (ამისათვის იგი

კანდიდატებს უწერს რიცხვებს: 1, 2, 3 და ა.შ.), თუ ვერც ერთმა

კანდიდატმა ვერ მიიღო ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა, მისთვის

სასურველმა კანდიდატმა კი სხვებზე ნაკლები ხმა მიიღო. ასეთ

შემთხვევაში იმ კანდიდატის ბიულეტენებს, რომელმაც ყველაზე ნაკლები

ხმა მიიღო, გადაუნაწილებენ იმ კანდიდატებს, რომლებიც ამ

ბიულეტენებში 2-ით იყვნენ აღნიშნულნი. თუ ამის შემდეგაც ვერც ერთ

კანდიდატს ხმათა რაოდენობა ნახევარზე მეტი ვერ გაუხდა,

გადანაწილება ამ მომენტისთვის ყველაზე უარესი შედეგის მქონე

კანდიდატის ბიულეტენები (თავიდან რაც ჰქონდა მიღებული – 2-ების,

ხოლო პირველი გადანაწილების შედეგად მიღებული – 3-ების მიხედვით).

ასეთი გადანაწილება გაგრძელდება მანამ, სანამ რომელიმე კანდიდატს

ბიულეტენების ნახევარზე მეტი არ დაუგროვდება.

¹ ხმათა საერთო რაოდენობად, როგორც წესი, არჩევნების მონაწილეთა (ვინც მივიდა), კენჭისყრის მონაწილეთა (ვინც ჩააგლო ბიულეტენი) ან ნამდვილ ბიულეტენტა (რომლებიც არ გაბათილდა) რაოდენობა ითვლება.

კომუნალური ვოტუმის მაქორიტარული სისტემა. ეს სისტემა მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გამოიყენება. ერთ ამომრჩეველს იმდენი ხმა აქვს, რამდენმანდატიანიცაა ოლქი და ეს ხმები შეუძლია ერთ კანდიდატს მისცეს ან სხვადასხვა კანდიდატებს შორის გაანაწილოს. არჩეულად კი ის კანდიდატები ითვლებიან, რომლებიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებენ. ასეთი სისტემა ხელს უწყობს პოპულარული კანდიდატებისა და უმცირესობის (როგორც პოლიტიკური, ასევე ნებისმიერი სხვა უმცირესობის) წარმომადგენელთა არჩევას.

პროპორციული საარჩევნო სისტემები ერთიმეორისაგან იმის მიხედვით განსხვავდება, მთელი ქვეყანა ერთ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქს წარმოადგენს თუ დაყოფილია რამდენიმე მრავალმანდატიან ოლქად, როგორი წესით აძლევს ხმას ამომრჩეველი და როგორი წესით ნაწილდება მანდატები პარტიებს შორის. საარჩევნო ბიულეტენის შევსებისას ამომრჩეველი შეიძლება მხოლოდ ერთ პარტიულ სიას აძლევდეს ხმას (ასეთ სიებს *ბმულს* უწოდებენ), ან ხმას აძლევდეს პარტიულ სიას და იმავედროულად ამ სიაში აღნიშნავდეს კანდიდატს ან კანდიდატებს, რომელსაც (რომლებსაც) აძლევს უპირატესობას სხვების წინაშე (ასეთ სიებს *თავისუფალს* უწოდებენ, ხოლო კენჭისყრას – *პრეფერენციულს*), ან ხმას აძლევდეს სხვადასხვა პარტიულ სიებში შეყვანილ კანდიდატებს (ასეთ წესს *პანაშირებას* უწოდებენ). მანდატების განაწილებისთვის გამოიყენება *საარჩევნო კვოტისა* და *გამყოფთა* მეთოდები, *საარჩევნო ზღურბლი*, პარტიული სიების შეერთება.

ერთპარტიო ბალანსაციო ხმის სისტემა. ამ სისტემას, რომელსაც პროპორციულ სისტემას მიაკუთვნებენ, განსაკუთრებული ადგილი უკავია საარჩევნო სისტემებში. იგი ამომრჩეველს საშუალებას აძლევს თავისი დამოკიდებულება გამოხატოს როგორც პარტიის, ასევე კონკრეტული კანდიდატის მიმართ. ეს სისტემა აერთიანებს როგორც პროპორციული, ასევე მაქორიტარული სისტემის ბევრ დადებით თვისებას, მაგრამ ხმების დათვლა შედარებით რთულია. ეს სისტემა მხოლოდ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გამოიყენება.

შერეული საარჩევნო სისტემები. სხვადასხვა სისტემის დადებით მხარეთა გაერთიანებისა და ნაკლოვანებათა შემცირების მიზნით მთელ რიგ ქვეყნებში *შერეული სისტემები* გამოიყენება, რომლებიც მაქორიტარული და პროპორციული სისტემების უბრალო გაერთიანებით ან ამ სისტემათა ცალკეული ელემენტების გაერთიანებით მიიღება.

თავი მეთხუთმეტი. არჩევნების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში

§1. საქართველოს საარჩევნო სამართალი

მოკლე ისტორია. საქართველოს საარჩევნო სამართლის ისტორია 1918 წლიდან იწყება, როდესაც საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობამ მიიღეს „დებულება დამფუძნებელი კრების არჩევნებისა“ და „დებულება ქალაქთა საბჭოების ხმოსანთა არჩევნებისა“. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს დებულებები მთლიანად აკმაყოფილებდა საარჩევნო სამართლის თანამედროვე პრინციპებს (შემდგომ ეს პრინციპები 1921 წლის „საქართველოს კონსტიტუციით“ განმტკიცდა). დამფუძნებელი კრების არჩევნებს საფუძვლად პროპორციული საარჩევნო სისტემა ედო. საქართველო ერთ საარჩევნო ოლქს წარმოადგენდა, ყოველ ამომრჩეველს ერთი ხმა ჰქონდა და ამ ხმას ერთ-ერთ პარტიულ სიას აძლევდა. საარჩევნო ზღურბლი დაწესებული არ იყო, მანდატების განაწილებისთვის გამოყოფთა მეთოდი (ე.წ. დ'ონდტის წესი) გამოიყენებოდა და გათვალისწინებული იყო პარტიულ სიათა შეერთების შესაძლებლობა. ქალაქთა საბჭოებიც პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე აირჩეოდა.

1921 წლის თებერვალში საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ თითქმის 70 წლის განმავლობაში საქართველოში თავისუფალი არჩევნები არ გამართულა. იმ პროცესის შედეგი, რომელსაც მხოლოდ პირობითად თუ შეიძლება ეწოდოს „არჩევნები“, წინასწარ იგეგმებოდა კომუნისტური პარტიის უმაღლეს ორგანოებში. „არჩევნები“ უალტერნატივო იყო და მხოლოდ დემოკრატიის ილუზიას ქმნიდა.

1990 წლის აგვისტოში, ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის მკვეთრი აღმავლობის ფონზე, საბჭოთა საქართველოს ხელისუფლება იძულებული გახდა მიეღო მრავალპარტიული არჩევნების კანონი, რომელიც, შეიძლება ითქვას, საფუძვლად დაედო საქართველოს თანამედროვე საარჩევნო სამართალს. არჩევნები შერეული საარჩევნო სისტემით იმართებოდა – 125 დეპუტატი პროპორციული სისტემის საფუძველზე აირჩეოდა (მანდატები იმავე წესით ნაწილდებოდა, როგორც პირველი პარლამენტის არჩევნებისას და შემოდებული იყო 4%-იანი საარჩევნო ზღურბლი), 125 – ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით; ყოველ ამომრჩეველს 2 ხმა ჰქონდა – ერთს აძლევდა პარტიულ სიას, მეორეს – ერთმანდატიან ოლქში წარდგენილ კანდიდატს. 1991 წელს მიღებულ იქნა კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა – საკრებულოთა – არჩევნების შესახებ, რომელსაც საფუძვლად ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემა დაედო.

1992 წელს მიღებულ იქნა პარლამენტის არჩევნების მესამე კანონი. სისტემა კვლავ შერეული, ოღონდ, 1990 წლის სისტემისგან განსხვავებული იყო. 150 დეპუტატი 10 მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქის მიხედვით, პროპორციული სისტემის საფუძველზე აირჩეოდა (საარჩევნო ზღურბლი დაწესებული არ იყო; ამომრჩეველს ჰქონდა პარტიულ სიებს შორის სამი პრეფერენციის გაკეთების უფლება, რომელთაგან 1-ლი პრეფერენცია 5 ქულით ფასდებოდა, მე-2 – 3-ით, ხოლო მე-3 – 2-ით და მანდატების განაწილებისთვის საარჩევნო კვოტის მეთოდი გამოიყენებოდა; დარჩენილი მანდატები დონდტის წესით ე.წ. საკომპენსაციო სიების მიხედვით ნაწილდებოდა), ხოლო 85 – ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით აირჩეოდა.

1995 წლიდან პარლამენტის პროპორციული სისტემით არჩევნებისთვის საქართველო კვლავ ერთი საარჩევნო ოლქია, საარჩევნო ზღურბლი 5%-ია (1999 წლიდან – 7%); მანდატების განაწილებისთვის საარჩევნო კვოტის მეთოდი გამოიყენება.

სამართლებლო საარჩევნო სამართლის წყაროები საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონები: „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ და „რეფერენდუმის შესახებ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები და, ცხადია, §26-ში აღნიშნული საერთაშორისო აქტები.

საარჩევნო სამართლის პრინციპები. საქართველოს საარჩევნო სამართლის პრინციპები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით [მუხლები: 28, 49-54, 70, 72, 74, 76]. ეს პრინციპებია: არჩევნების *საყოველთაობა*, *თავისუფლება*, *თანასწორობა*, *პირდაპირობა* და *ფარულობა*. მათი დაცვა, უფრო ზუსტად კი დაცვის ხარისხი, განაპირობებს არჩევნებისა და, მაშასადამე, საჯარო ხელისუფლების არჩევითი ორგანოების ლეგიტიმურობის ხარისხს. თითოეულ მათგანს ცალ-ცალკე განვიხილავთ, ოღონდ არ გავიმეორებთ §27-ში ნათქვამს და მხოლოდ საქართველოში მოქმედ კონკრეტულ ნორმებს მოვიყვანთ.

საყოველთაო საარჩევნო უფლება. *აქტიური საარჩევნო უფლება* უმნიშვნელოდ, *პასიური საარჩევნო უფლება* კი არაერთი ცენზითაა შეზღუდული.

მოქალაქეობის ცენზი – საარჩევნო უფლება მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს აქვს. მის მისაღებად მოქალაქედ ყოფნის რაიმე ვადას კანონი არ ითვალისწინებს, გარდა ერთი გამონაკლისისა – საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ *დაბადებით* საქართველოს მოქალაქე.

ბინადრობის ცენზი – პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი,

რომელსაც საქართველოში მუდმივად 10 წელზე ნაკლები უცხოვრია და ბოლო 2 წლის განმავლობაში არც საქართველოში უცხოვრია და არც სხვა ქვეყანაში საკონსულო აღრიცხვაზე არა დგას. საქართველოს პრეზიდენტად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც საქართველოში 15 წელზე ნაკლები უცხოვრია, არჩევნების დანიშნის დღეს არ ცხოვრობს საქართველოში და ბოლო 2 წლის განმავლობაში არც საქართველოში უცხოვრია და არც სხვა ქვეყანაში საკონსულო აღრიცხვაზე არა დგას. საკრებულოს წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელიც შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე არ არის რეგისტრირებული და რომელსაც საქართველოში მუდმივად 5 წელზე ნაკლები უცხოვრია. გარდა ამისა, საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არა აქვს არჩევნების დღისთვის საზღვარგარეთ მუდმივად ან დროებით მცხოვრებ მოქალაქეს (ამის მიზეზი არჩევნებში მათი მონაწილეობის უზრუნველყოფის ტექნიკური სირთულეა და არა რაიმე პრინციპული მოსაზრება), ხოლო სამხედრო მოსამსახურენი არჩევნებში მონაწილეობენ შესაბამისი სამხედრო ნაწილის განლაგების ადგილის მიხედვით.

ასაკობრივი ცენზი – აქტიური საარჩევნო უფლება მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს, ხოლო პასიური საარჩევნო უფლება საჯარო ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოში არჩევისთვის სხვადასხვაა. სახელდობრ, პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, პრეზიდენტად – 35 წლის ასაკიდან, მოსამართლედ – 30 წლის ასაკიდან, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრად – 35 წლის ასაკიდან, საკრებულოს წევრად, ქალაქის მერად, გამგებლად – 21 წლის ასაკიდან.

განათლების ცენზი – განათლების ცენზს საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. გამონაკლისია მოსამართლის თანამდებობა, რომელზეც შეიძლება აირჩეს ან დაინიშნოს მხოლოდ უმაღლესი იურიდიული განათლების მქონე პირი. პარლამენტის წევრად არჩევისთვის კი დაწესებულია ენობრივი ცენზი – პარლამენტის წევრობის კანდიდატმა უნდა იცოდეს სახელმწიფო ენა – ქართული ენა.

შეუთავსებლობის ცენზი – კონსტიტუციის თანახმად, „პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. შეუთავსებლობის შემთხვევებს განსაზღვრავს კანონი“ [მუხლი 53]. ამ კანონით (კანონი „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“) ზუსტადაა განსაზღვრული, რა არის აკრძალული და რა არა; შეუთავსებელი თანამდებობა/საქმიანობა ახლარჩეულმა პარლამენტის წევრმა პარლამენტის მიერ მისი უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან უნდა დატოვოს/შეწყვიტოს.

„საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის“ [კონსტიტუცია, მუხლი 72].

„მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური მოღვაწეობისა. მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობეს პოლიტიკურ საქმიანობაში“ [კონსტიტუცია, მუხლი 86].

საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს თანამდებობა, რომელზეც დანიშნა, არჩევა ან დამტკიცება ხდება პარლამენტის, პრეზიდენტის ან ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ, აგრეთვე თანამდებობა, რომელიც გათვალისწინებულია პროკურატურის, კონტროლის პალატის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) აღმასრულებელი ორგანოს შტატით, გარდა სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებლისა.

შეუთავსებლობის ცენზის დაწესების აზრი ის არის, რომ არ მოხდეს

საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებათა

აღრევა, რომ ხელისუფლების წარმომადგენელმა თავისი მდგომარეობა პირადი მიზნებისთვის არ გამოიყენოს, რომ მთელი თავისი დრო იმ საქმიანობას მოახმაროს, რისთვისაც იგი აირჩია ამომრჩეველმა. შეუთავსებლობა არ ვრცელდება პედაგოგიურ, სამეცნიერო და სახელოვნებო საქმიანობაზე, თუ იგი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას. ესეც გასაგებია – არ ივარგებდა, რომ დიდი ცოდნისა და გამოცდილების მქონე პირებს აეკრძალოთ მომავალი თაობის აღზრდა-განათლება.

აურჩევლობის ცენზი – საკმაოდ დიდია იმ თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი, რომლებიც თანამდებობიდან უნდა გადადგნენ პარლამენტის წევრობის კანდიდატად წარდგენამდე (არჩევნებამდე სულ ცოტა 42 დღით ადრე). ეს პირებია: საქართველოს პრეზიდენტი, მინისტრები, უშიშროების საბჭოსა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები; კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, სახალხო დამცველი, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები, პრეზიდენტის რწმუნებული, რაიონის, ქალაქის, ქალაქის რაიონის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები; ოფიცრები, მოსამართლეები, პროკურორები, გამომძიებლები და სხვ.

ამ თანამდებობის პირებს სამსახურებრივი უფლებამოსილება შეუჩერდებათ საკრებულოს წევრობის, გამგებლობის ან მერობის კანდიდატად დასახელების შემთხვევაში.

ქმედუნარიობისა და მორალური ცენზები – საარჩევნო უფლება არა აქვთ იმ პირებს, რომლებიც სასამართლომ ქმედუნაროდ ცნო ან რომლებიც სასამართლოს განაჩენით სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში იმყოფებიან.

არჩევნებში მონაწილეობის თავისუფლება და სავალდებულო ვოტუმი. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება“ [მუხლი 28] და არჩევნებში მონაწილეობის ვალდებულება ამომრჩეველს არ ეკისრება (არ არსებობს სავალდებულო ვოტუმი). აქედან გამომდინარე, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, არავითარი მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობის პროცენტს იმის დასადგენად, არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვალოს თუ არა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლებელია ისეთი მდგომარეობა შეიქმნას, რომ არჩევნები საერთოდ ვერასოდეს ჩაითვალოს ჩატარებულად. საქართველოს კონსტიტუციით არჩევნების ჩატარებულად ცნობისთვის არანაირი კვორუმი არაა დაწესებული (2004 წლამდე კვორუმი არსებობდა მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისთვის), თუმცა საარჩევნო კოდექსით კვორუმი დაწესებულია ყველა არჩევნებისთვის, გარდა პარლამენტის შუალედური არჩევნებისა: პრეზიდენტის არჩევნების ჩატარებულად ცნობისთვის პირველ ტურში მასში მონაწილეობა უნდა მიიღოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობამ, ხოლო მეორე ტურში – სულ ცოტა ერთმა მესამედმა, პარლამენტის, საკრებულოს, მერისა და გამგებლის არჩევნების ჩატარებულად ცნობისთვის კი მათში მონაწილეობა უნდა მიიღოს შესაბამისი საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1/3-მა მაინც (პროპორციული სისტემით პარლამენტის არჩევნებისთვის – საქართველოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1/3-მა).

თანასწორი საარჩევნო უფლება. საარჩევნო უფლების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, რომ ყოველ ამომრჩეველს ხმათა თანაბარი რაოდენობა ჰქონდეს. საქართველოს საპარლამენტო არჩევნებში ყოველ ამომრჩეველს ორი ხმა აქვს – იგი ხმას აძლევს პარტიას/საარჩევნო ბლოკს და ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში წარდგენილ კანდიდატს. საპრეზიდენტო არჩევნებში, ისევე როგორც მერებისა და გამგებლების არჩევნებში, ყოველ ამომრჩეველს ერთი ხმა აქვს, ხოლო საკრებულოთა არჩევნებში ამომრჩეველს იმდენი ხმა აქვს, რამდენი წევრიც ირჩევა საკრებულოში.

საარჩევნო უფლების თანასწორობისთვის აგრეთვე აუცილებელია, რომ ყველა ხმას ერთნაირი წონა ჰქონდეს. ეს პირობა საპარლამენტო არჩევნების დროს დარღვეულია – საქართველოში გვაქვს საარჩევნო ოლქები, რომელთაგან ერთში დაახლოებით 3000 ამომრჩეველია, ხოლო მეორეში – 100 ათასზე მეტი. ასეთი მდგომარეობის უმთავრესი მიზეზი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის თავისებურება, ტრადიცია და თითოეული რაიონის მიერ პარლამენტში საკუთარი წარმომადგენლის ყოლის სურვილია.

პირდაპირი და ირიბი საარჩევნო უფლება. საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტის წევრებს, საკრებულოთა წევრებსა და იმ ქალაქების გამგებლებსა და მერებს, რომლებშიც 5000-ზე მეტი ამომრჩეველია (გარდა თბილისისა და ფოთისა), ამომრჩეველები უშუალოდ ანუ პირდაპირი კენჭისყრით ირჩევენ.

ირიბია საქართველოს სახალხო დამცველის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების, საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრის, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა არჩევნები – მათ საქართველოს პარლამენტი ირჩევს.

შარული კენჭისყრა. საქართველოს კონსტიტუციისა და საარჩევნო კოდექსის თანახმად, ყველა პირდაპირი არჩევნები ფარული კენჭისყრით იმართება.

§2. საქართველოში მოქმედი საარჩევნო სისტემები

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების პირველ ტურში გამოიყენება აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა, ხოლო მეორე ტურში – ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა, ოღონდ, საარჩევნო კოდექსით დაწესებულია მიღებულ ხმათა სავალდებულო მინიმუმი – ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1/5.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნები. საარჩევნო სისტემა შერეულია. 150 პარლამენტარი პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე აირჩევა (მთელი საქართველო ერთი 150-მანდატიანი საარჩევნო ოლქია), ხოლო 85 – ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით (2005 წლის კონსტიტუციური ცვლილების შესაბამისად, პარლამენტის მომდევნო არჩევნებისას პროპორციული სისტემით 100, ხოლო მაჟორიტარულით 50 პარლამენტარი აირჩევა). უფრო კონკრეტულად:

- პარტიული სიების მიხედვით პარლამენტის წევრთა მანდატები ნაწილდება მხოლოდ იმ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის, რომლებიც პროპორციული სისტემით გამართულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 7 პროცენტს მაინც მიიღებენ. ყოველი ამომრჩეველი ხმას მხოლოდ ერთ პარტიულ სიას აძლევს. პარტიული სიები ბმულია. კანდიდატთა რიგითობას თავად პარტიები და საარჩევნო ბლოკები ადგენენ). პარტიის მიერ მიღებულ მანდატთა რაოდენობა საარჩევნო კვოტის მეთოდით დგინდება: პარტიული სიის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობა 150-ზე (მომავალში – 100-ზე) უნდა გამრავლდეს და იმ პარტიათა (საარჩევნო ბლოკთა) მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობის ჯამზე უნდა გაიყოს, რომელთაც 7-პროცენტის ზღვრული გადალახეს. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი წარმოადგენს პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებულ მანდატების რაოდენობას. თუ ამგვარად განაწილებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 150-ზე (მომავალში –

100-ზე) ნაკლები აღმოჩნდა, გაუნაწილებელ მანდატთაგან თითო მანდატი მიეკუთვნებათ იმ პარტიებს/საარჩევნო ბლოკებს, რომლებმაც ხმათა მეტი რაოდენობა მიიღეს; თუ რამდენიმე პარტიის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობა ტოლი აღმოჩნდა, მანდატი მას მიეკუთვნება, რომელმაც უფრო ადრე გაიარა საარჩევნო რეგისტრაცია;

- ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში არჩეულად ის კანდიდატი ითვლება, რომელიც ხმათა მეტი რაოდენობას მიიღებს, ოღონდ არანაკლებ არჩევნების მონაწილეთა ერთი მესამედისა. თუ გამარჯვებული პირველ ტურში ვერ გამოვლინდა, იმართება მეორე ტური, რომელში გამარჯვებისთვისაც საკმარისია ხმათა უბრალო უმრავლესობა;
- თუ კანდიდატი არჩეულად გამოცხადდა როგორც პარტიული სიით, ასევე ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში, იგი საარჩევნო ოლქში არჩეულად ითვლება, პარტიული სიიდან ამოიღება და სიაში მის ადგილს მისი მომდევნო კანდიდატი დაიკავებს;
- პარტიული სიით არჩეული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში პარლამენტში მის ადგილს იმავე სიაში რიგით პირველი კანდიდატი იკავებს. თუ სია ამოწურული აღმოჩნდა, პარლამენტის წევრის ეს მანდატი უქმდება.

საკრებულოთა არჩევნები. თბილისის საკრებულოს არჩევნები 4-პროცენტის საარჩევნო ზღურბლით პროპორციული სისტემის საფუძველზე იმართება (ზუსტად ისე, როგორც პარლამენტის არჩევნები), ხოლო სხვა საკრებულოთა არჩევნები – მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. ორივე შემთხვევაში საკრებულოს მთელი ტერიტორია ერთ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქს წარმოადგენს.

ბამბუკებისა და მერმის არჩევნები ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე იმართება.

§3. საარჩევნო პროცესი საქართველოში

საქართველოში საარჩევნო პროცესი ზემოთ აღწერილი სტანდარტული სტადიებისაგან შედგება. საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული ყველა საკითხი აღწერილი და მოწესრიგებულია საარჩევნო კოდექსითა და, ამ კოდექსით დელეგირებული უფლების საფუძველზე, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ნორმატიული აქტებით – დადგენილებებით. ეს სამართლებრივი აქტები მხოლოდ პირდაპირ არჩევნებს ეხება. ირიბ არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხები შესაბამისი ნორმატიული აქტებით წესრიგდება, მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, ორგანული კანონით „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ და სხვ.

ქვემოთ განვიხილავთ საარჩევნო პროცესის სტადიებს მხოლოდ პირდაპირი არჩევნებისათვის. ოღონდ, მანამდე მოვიყვანოთ ზოგიერთი ტერმინის განმარტება, რომლებიც ნახსენები არ იყო §25-ში:

ხელახალი არჩევნები – არჩევნები, რომელიც ხელახლა იმართება: საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე პარლამენტის პროპორციული საარჩევნო სისტემით ასარჩევი ნაწილის ასარჩევად, თუ არჩევნების ეს ნაწილი არჩატარებულად გამოცხადდა და კანონი აღარ ითვალისწინებს განმეორებითი კენჭისყრის გამართვის შესაძლებლობას; მთელ საარჩევნო ოლქში, თუ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით გამართული არჩევნები არჩატარებულად გამოცხადდა ან შედგა, მაგრამ ასარჩევი პირი/პირები ვერ აირჩა და კანონი აღარ ითვალისწინებს არჩევნების მეორე ტურის ან განმეორებითი კენჭისყრის გამართვის შესაძლებლობას; თუ არჩეულმა პირმა საარჩევნო კოდექსით დადგენილ ვადაში არ წარადგინა ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა და ამის გამო არჩევნების შედეგები ბათილად გამოცხადდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ; თუ არჩევნების შედეგები ბათილად იქნა ცნობილი სასამართლოს გადაწყვეტილებით;

განმეორებითი კენჭისყრა – კენჭისყრა, რომელიც განმეორებით იმართება იმ საარჩევნო უბანში (უბნებში), რომელშიც (რომლებშიც) ბათილად იქნა ცნობილი კენჭისყრის შედეგი, ან მთელ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პარტიული სიების მიხედვით, როდესაც მანდატი არც ერთ პარტიას/საარჩევნო ბლოკს არ მიეკუთვნა.

არჩევნების ღანძრავი. საქართველოს პრეზიდენტის მორიგი არჩევნების პირველი ტურის თარიღი კონსტიტუციითაა დადგენილი – იგი იმართება წინა არჩევნების ჩატარებიდან მეხუთე წლის აპრილის მეორე კვირა დღეს. საჭიროების შემთხვევაში არჩევნების მეორე ტური ორი კვირის თავზე იმართება. თუ არჩევნები არ შედგა, ან შედგა, მაგრამ პრეზიდენტი ვერც პირველ და ვერც მეორე ტურში აირჩა, ან არჩევნების შედეგი ბათილად იქნა ცნობილი (ამ გადაწყვეტილებებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია იღებს), პარლამენტმა უნდა დანიშნოს ხელახალი არჩევნები, რომელიც საერთო არჩევნებიდან ორი თვის ვადაში უნდა გაიმართოს. არც კონსტიტუციით და არც საარჩევნო კოდექსით ხელახალი არჩევნების თარიღი უფრო ზუსტად არ არის განსაზღვრული. პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები იმართება უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 45 დღის განმავლობაში და არჩევნების თარიღს უფლებამოსილების შეწყვეტის მომენტიდან 72 საათში ნიშნავს პარლამენტი.

პარლამენტის მორიგ და რიგგარეშე არჩევნებს, აგრეთვე ნებისმიერ სხვა მორიგ არჩევნებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

პარლამენტის მორიგი არჩევნები ოთხ წელიწადში ერთხელ, მისი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე სულ ცოტა 15 დღით ადრე იმართება. არჩევნების თარიღი საქართველოს პრეზიდენტმა არჩევნებამდე სულ ცოტა 60 დღით ადრე უნდა დანიშნოს. პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში მისი რიგგარეშე არჩევნები პრეზიდენტმა დათხოვნისთანავე უნდა დანიშნოს და იგი უნდა გაიმართოს დათხოვნიდან არა უადრეს 45 და არა უგვიანეს 60 დღისა. პარლამენტის შუალედური არჩევნები (გამოკლებული დეპუტატის ნაცვლად) წელიწადში ორჯერ იმართება – მაის-ივნისსა და ოქტომბერ-ნოემბერში (პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე 6 თვით ადრე შუალედური არჩევნები არ იმართება) და მისი თარიღი არჩევნებამდე სულ ცოტა 2 თვით ადრე უნდა დაინიშნოს (არჩევნები ზემოაღნიშნული ორი ვადიდან უახლოესში უნდა გაიმართოს). პარლამენტის ხელახალი არჩევნები საერთო არჩევნებიდან 2 თვის ვადაში იმართება. არჩევნების მეორე ტური და განმეორებითი კენჭისყრა შესაბამისი კენჭისყრიდან 2 კვირის ვადაში იმართება. შუალედური და ხელახალი არჩევნების, აგრეთვე მეორე ტურისა და განმეორებითი კენჭისყრის თარიღს ნიშნავს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (შემოკლებით – ცესკო).

საკრებულოთა, გამგებლებისა და მერების მორიგი არჩევნები ოთხ წელიწადში ერთხელ იმართება. მორიგი არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი მათი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე სულ ცოტა 2 თვით ადრე, ხოლო ხელახალი და რიგგარეშე არჩევნების თარიღს – კომისია. მაგრამ საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული არ არის, როდის უნდა დაინიშნოს და რა ვადაში უნდა გაიმართოს ეს არჩევნები (ეს კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ხარვეზია).

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს არანაირი არჩევნები არ იმართება. არჩევნები იმართება მხოლოდ ამ მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ, მაგრამ მისი გამართვის ვადა საარჩევნო კოდექსით მხოლოდ პარლამენტის არჩევნებისთვის არის დადგენილი – საგანგებო/საომარი მდგომარეობის გაუქმებიდან არა უგვიანეს 60 დღე. სხვა არჩევნებისთვის აღნიშნული ვადის განუსაზღვრელობა კანონმდებლობის ხარვეზია.

საარჩევნო კომისიების შემქმნა. ყველა არჩევნებსა და რეფერენდუმს მართავს საარჩევნო ადმინისტრაცია, რომელიც ცენტრალიზებული სისტემაა და შედგება საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო), აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების, მათი აპარატების, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებისაგან.

საარჩევნო კომისიების სისტემაში, მისი ფართო უფლებამოსილების გამო, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ცესკო ასრულებს. აღნიშნოთ მათგან მთავარი: ცესკო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე აკონტროლებს კონსტიტუციის, საარჩევნო კოდექსისა და რეფერენდუმის შესახებ კანონების შესრულებას და უზრუნველყოფს მათ ერთგვაროვან გამოყენებას; იღებს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს საარჩევნო კოდექსით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში და არჩევნების ჩატარებისთვის აუცილებელი და საარჩევნო კოდექსით განუსაზღვრელი საკითხების გადასაჭრელად; ქმნის საარჩევნო ოლქებს; ამოწმებს ქვემდგომი საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებათა კანონიერებას, დარღვევის შემთხვევაში აუქმებს მათ და იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას; საგანგებო შემთხვევაში უფლებამოსილებას შეუწყვეტს ქვემდგომ საარჩევნო კომისიებს; განსაზღვრავს საარჩევნო კამპანიაში მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა მონაწილეობისა და მათი გამოყენების წესს კანონმდებლობის შესაბამისად და აკონტროლებს მის შესრულებას; განსაზღვრავს სახელმწიფო უწყებათა ვალდებულებებს არჩევნების გამართვასთან დაკავშირებით; ნიშნავს განმეორებით კენჭისყრას; ადგენს საპარლამენტო (პარტიული სიების მიხედვით), საპრეზიდენტო და თბილისის საკრებულოს არჩევნებისა და რეფერენდუმის შედეგებს; ამტკიცებს საპარლამენტო (ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით), საკრებულოთა, მერებისა და გამგებლების არჩევნების შედეგებს.

საქართველოში იქმნება 85 საოლქო საარჩევნო კომისია (2005 წლის კონსტიტუციური ცვლილების საფუძველზე მათი რაოდენობა 50-მდე უნდა შემცირდეს). ყოველი კომისია მოქმედებს მხოლოდ თავისი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე და თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აკონტროლებს კონსტიტუციის, საარჩევნო კოდექსისა და რეფერენდუმის შესახებ კანონების შესრულებას და უზრუნველყოფს მათ ერთგვაროვან გამოყენებას; ქმნის საარჩევნო უბნებს; განიხილავს განცხადებებსა და საჩივრებს საუბნო საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებისა და მოქმედების თაობაზე და იღებს სათანადო გადაწყვეტილებას; თვალყურს ადევნებს მასობრივი ინფორმაციის ადგილობრივ საშუალებათა მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულებას; ისმენს საჯარო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა და სახელმწიფო დაწესებულებათა ხელმძღვანელთა ინფორმაციას არჩევნების გამართვასთან დაკავშირებით; წყვეტს საარჩევნო უბანსა და საარჩევნო ოლქში საკრებულოს არჩევნების ბათილად ცნობის საკითხს; ადგენს საპარლამენტო არჩევნების შედეგს ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში, პრეზიდენტობის კანდიდატთა მიერ ამ ოლქში მიღებულ ხმათა რაოდენობას, საკრებულოთა არჩევნების შედეგს შესაბამის მრავალმანდატიან ოლქებში; ნიშნავს ხელახალ კენჭისყრას (საკრებულოთა არჩევნებისას) და საკრებულოს ხელახალ არჩევნებს.

საუბნო საარჩევნო კომისია ამოწმებს საარჩევნო უბნის ამომრჩეველთა სიებს; ამომრჩეველებს ურიგებს ამომრჩეველის ბარათს; უზრუნველყოფს კენჭისყრის გასამართავი შენობის, საარჩევნო ყუთებისა და კაბინების, საინფორმაციო სტენდების მომზადებას, არჩევნების დღეს – კენჭისყრის გამართვას; ადგენს საარჩევნო უბანში ამომრჩეველთა, არჩევნების მონაწილეთა და კენჭისყრის მონაწილეთა რაოდენობას, ყოველი კანდიდატისა და პარტიული სიისთვის მიცემულ ხმათა რაოდენობას.

საქართველოში საარჩევნო კომისიები 2005 წლამდე (1918–1921 წლებში და 1990 წლიდან) ხელისუფლებისა და არჩევნების მონაწილე პოლიტიკური პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ დანიშნულ წევრთაგან შედგებოდა. თუმცა, ხელისუფლების მიერ დანიშნულ წევრთა და პარტიების მიერ დანიშნულ წევრთა რაოდენობრივი თანაფარდობა სხვადასხვა დროს განსხვავებული იყო. სახელდობრ, 1918 წლის დებულების თანახმად, საქართველოს პარლამენტი ირჩევდა ცესკოს 21 წევრს, მისი ქვემდგომი კომისიები კი იქმნებოდა შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მის შემადგენლობაში მყოფი პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობის მიხედვით. გარდა ამისა, ყოველი კომისიის თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდათ პარტიული სიების წარმდგენ პოლიტიკურ პარტიებსა და ჯგუფებს. 1990 და 1992 წლებში საქართველოს

პარლამენტი ირჩევდა ცესკოს 5 წევრს, მათ შორის თავმჯდომარეს, თითო წევრს ნიშნავდნენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოები, საოლქო საარჩევნო კომისიების ხუთ-ხუთ წევრს ირჩევდა ცესკო, ხოლო საუბნო საარჩევნო კომისიების სამ-სამ წევრს – საოლქო საარჩევნო კომისია. გარდა ამისა, ყოველი კომისიის თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდათ პარლამენტის არჩევნების მონაწილე პარტიებს. 1995 წლის კანონით საარჩევნო კომისიებში პარტიათა წარმომადგენლობა შემცირდა. 1999 წლის კანონით მკვეთრად გაიზარდა მმართველი პარტიის წარმომადგენლობა და შემცირდა სხვა პარტიათა წარმომადგენლობა. ამან საარჩევნო კომისიებისადმი ნდობის ხარისხი აშკარად დააქვეითა. 2003 წლის კანონით პარიტეტული გახდა პარტიათა წარმომადგენლობა და მკვეთრად შემცირდა ხელისუფლების მიერ დანიშნულ წევრთა რაოდენობა (ასეთი წესით კომისია არ შექმნილა). 2005 წელს მიღებულ იქნა ახალი წესი, რომლის თანახმადაც, საარჩევნო კომისიები (გარდა საუბნოსი) იქმნება 6 წლის ვადით, მათი შექმნა კი მთლიანად პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის ხელშია:

- ცესკოს შვიდივე წევრს, მათ შორის, თავმჯდომარეს, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, სახელობითი კენჭისყრით ირჩევს პარლამენტი (პარლამენტს წარედგინება თავმჯდომარეობის ერთი და წევრობის 12 კანდიდატი);
- საოლქო საარჩევნო კომისიების ხუთივე წევრს, კონკურსის საფუძველზე, სახელობითი კენჭისყრით ირჩევს ცესკო;
- საუბნო საარჩევნო კომისიები იქმნება 5–9 წევრისაგან, რომელთაგან 3 წევრს სახელობითი კენჭისყრით ირჩევს ზემდგომი საოლქო საარჩევნო კომისია, ხოლო ორ-ორ წევრს ნიშნავენ ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში პირველ სამ ადგილზე გასული პარტიები.

საარჩევნო ოლქების შექმნა. საქართველოში იქმნება 85 ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქი (75 ოლქი მოიცავს საქართველოს 75 რაიონსა და ქალაქს, ხოლო 10 შექმნილია თბილისში, მისი ყოფილი 10 რაიონის მიხედვით, მცხოვრებთა რაოდენობა ამ ოლქებში კი მკვეთრად განსხვავებულია). 2005 წლის კონსტიტუციური ცვლილების საფუძველზე მათი რაოდენობა 50-მდე უნდა შემცირდეს.

საკრებულოთა არჩევნებისთვის თითოეული საკრებულოს ტერიტორიაზე, გარდა უკვე არსებული საარჩევნო ოლქებისა, დამატებით იქმნება თითო მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი (ამ დამატებით ოლქებში საარჩევნო კომისიები არ იქმნება).

საარჩევნო ოლქებს ქმნის და მათ საზღვრებს ადგენს ცესკო პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არა უგვიანეს 105 დღისა.

საარჩევნო უბნების შექმნა. საარჩევნო უბნები იქმნება არანაკლებ 20 და არა უმეტეს 2000 ამომრჩევლისთვის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არა უგვიანეს 75-ე დღისა, საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულ გამონაკლის შემთხვევებში – კენჭისყრამდე არა უგვიანეს მე-15 დღისა, ხოლო სხვა სახელმწიფოებში – არჩევნების დღემდე არა უგვიანეს 30-ე დღისა.

პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო ბლოკების რეგისტრაცია. არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მისაღებად რეგისტრირებულმა პოლიტიკურმა პარტიებმა ცესკოში საარჩევნო რეგისტრაცია უნდა გაიარონ. ამისათვის იმ პარტიამ, რომელსაც არჩევნების დანიშვნის დროისათვის ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში, მხოლოდ სათანადო განცხადებით უნდა მიმართოს ცესკოს, ხოლო პარტიამ, რომელსაც ასეთი წარმომადგენელი არა ჰყავს, დამატებით 50000 ამომრჩევლის ხელმოწერა უნდა წარადგინოს, რითაც დასტურდება, რომ ისინი მხარს უჭერენ არჩევნებში პარტიის მონაწილეობას. კანდიდატთა პარტიული სიების წარდგენამდე პარტიებს უფლება აქვთ გაერთიანდნენ საარჩევნო ბლოკებად.

კანდიდატების წარღობნა. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ პოლიტიკურ პარტიებსა და ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფებს. ცესკოში პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის შემდეგ წარმდგენი იძენს თავისი კანდიდატის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვების უფლებას. ყოველმა წარმდგენმა კანონით დადგენილ ვადაში ცესკოს სულ ცოტა 50000 ამომრჩეველის ხელმოწერა უნდა წარუდგინოს.

პარლამენტისა და საკრებულოს წევრობის კანდიდატთა წარდგენის უფლება აქვთ ცესკოში რეგისტრირებულ პარტიებსა და ამ პარტიათა საარჩევნო ბლოკებს, აგრეთვე ამომრჩეველთა ხუთკაციან საინიციატივო ჯგუფებს.

პარლამენტის არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე ყოველ პარტიასა და საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს წარადგინოს თითო პარტიული სია, რომელშიც კანდიდატთა რაოდენობა 100-ზე ნაკლები და 235-ზე მეტი არ უნდა იყოს. გარდა ამისა, თითოეულ მათგანს უფლება აქვს თავისი პარტიული სიიდან თითო კანდიდატი წარადგინოს ყოველ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში. ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში თითო კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფებსაც (ასეთ კანდიდატს დამოუკიდებელი ეწოდება). ამასთან, ყოველ კანდიდატს უფლება აქვს კენჭი იყაროს მხოლოდ ერთი პარტიული სიით და მხოლოდ ერთ საარჩევნო ოლქში, თანაც, აკრძალულია ერთი და იმავე პირის წარდგენა პარტიული სიითა და საინიციატივო ჯგუფის მიერ, აგრეთვე პარტიულ სიაში იმ პირთა შეყვანა, რომლებიც არჩევნების მონაწილე სხვა პარტიის წევრები არიან, გარდა ერთ საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებული პარტიებისა. ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში კანდიდატის წარდგენის შემდეგ წარმდგენი იძენს თავისი კანდიდატის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვების უფლებას. ყოველმა წარმდგენმა საოლქო საარჩევნო კომისიას კანონით დადგენილ ვადაში შესაბამისი საარჩევნო ოლქის სულ ცოტა 1000 ამომრჩეველის ხელმოწერა უნდა წარუდგინოს (მხარდამჭერთა ხელმოწერების წარდგენა არ სჭირდება პირს, რომელიც ბოლო არჩევნებით პარლამენტის წევრი იყო).

საკრებულოთა არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე ყოველ პარტიასა და საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს ყოველ საკრებულოში ასარჩევად წარადგინოს თითო პარტიული სია (სია შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიას წარედგინება), თუ შესაბამის საკრებულოში არჩევნები პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე იმართება, და წარადგინოს კანდიდატები, თუ არჩევნები მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე იმართება. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში თითო კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვთ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფებსაც. კანდიდატთა წარდგენის სხვა პირობები იგივეა, რაც საპარლამენტო არჩევნებისთვის ზემოთ არის აღწერილი, გარდა მხარდამჭერთა რაოდენობისა – სოფლის, თემისა და დაბის საკრებულოთა არჩევნებში კანდიდატის წარსადგენად საკმარისია 10, ქალაქის საკრებულოს არჩევნებში – 100, ხოლო იმ ქალაქის საკრებულოს არჩევნებში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში – 200 ამომრჩეველის მხარდაჭერა.

მხარდამჭერთა ხელმოწერების წარდგენის შემდეგ ცესკო და საოლქო საარჩევნო კომისიები ამოწმებენ ხელმოწერათა ნამდვილობას, წარდგენილი დოკუმენტაციის სისრულესა და სისწორეს და თუ კანონით დადგენილი ყველა მოთხოვნა შესრულებულია, რეგისტრაციაში ატარებენ პარტიულ სიებსა და კანდიდატებს.

ამომრჩეველთა რეგისტრაცია. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ რეგისტრირებულ ანუ ამომრჩეველთა სიაში შეყვანილ ამომრჩეველს აქვს. საქართველოში ამომრჩეველთა რეგისტრაცია სავალდებულოა. ამომრჩეველთა სიებს ადგენენ საარჩევნო კომისიები იმ მონაცემთა საფუძველზე, რომლებიც მათ უნდა გადასცენ სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებმა. ამომრჩეველთა ერთიანი სიის განახლება წელიწადში ორჯერ ხდება. საუბნო საარჩევნო კომისიებმა ამომრჩეველთა სიები არჩევნებამდე 45 დღით ადრე უნდა გამოაქვეყნონ. სიების დაზუსტების თაობაზე პრეტენზიათა მიღება და განხილვა საარჩევნო კომისიებმა არჩევნებამდე 20 დღით ადრე, ხოლო სასამართლოებმა 13 დღით ადრე უნდა

დაასრულონ. დაზუსტებული სიები არჩევნებამდე 10 დღით ადრე უნდა გამოქვეყნდეს.

საარჩევნო უბნის ამომრჩეველთა სიაში შეჰყავთ საარჩევნო უფლების მქონე ყველა პირი, ვინც სიის შედგენის მომენტისთვის მცხოვრებად რეგისტრირებულია ამ უბნის ტერიტორიაზე (უცხოეთში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქენი ამომრჩეველთა სიაში შეჰყავთ იქ, სადაც ისინი საკონსულო აღრიცხვაზე იმყოფებიან). ამომრჩეველი მხოლოდ ერთ სიაში უნდა შეიყვანონ.

გარკვეული კატეგორიის ამომრჩევლები, სახელდობრ, ამომრჩევლები, რომლებიც იმყოფებიან უცხოეთში, ნაოსნობაში ან წინასწარ პატიმრობაში, სამკურნალოდ წვანან სამკურნალო დაწესებულებაში, სამხედრო მოსამსახურეები და საუბნო საარჩევნო კომისიის ის წევრები, რომლებიც სხვა უბნის ამომრჩევლებს მიეკუთვნებიან, შეჰყავთ *ამომრჩეველთა სპეციალურ სიაში*, ერთიან სიაში კი კეთდება სათანადო აღნიშვნა.

წინასაარჩევნო კამპანია. წინასაარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული საკითხები რეგლამენტირებულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, ხოლო მათი დარღვევისთვის დაწესებულია ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

წინასაარჩევნო კამპანია იწყება არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან და ამ დროიდან არჩევნების ყველა სუბიექტს აქვს წინასაარჩევნო კამპანიაში თანაწილი მონაწილეობის უფლება (კამპანია კენჭისყრის წინა დღის 24 საათზე მთავრდება). არჩევნების მეორე ტურის, განმეორებითი კენჭისყრის, შუალედური ან ხელახალი არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან განახლდება წინასაარჩევნო კამპანიის გამართვის უფლება. წინასაარჩევნო კამპანიის დაწყების შემდეგ არჩევნების სუბიექტებს უფლება აქვთ დაამზადონ და გაავრცელონ სააგიტაციო მასალა. არჩევნების დღემდე სულ ცოტა ბოლო 15 დღის განმავლობაში სახელმწიფო ტელერადიომაუწყებლები ვალდებული არიან უსასყიდლოდ გამოყონ ყოველდღიურად ორ-ორი საათი საეთერო დრო, რომელიც თანაბრად ნაწილდება საარჩევნო სუბიექტებს შორის. კერძო ტელე- და რადიოკომპანიების მიერ ნებაყოფლობით გამოყოფილი საეთერო დრო, უფასოც და ფასიანიც, თანაბრად უნდა განაწილდეს ამ სუბიექტებს შორის; დროის ფასს ყოველი კომპანია თვითონ ადგენს, ოღონდ იგი ყველასთვის ერთნაირი უნდა იყოს. ასეთივე პირობებია დადგენილი ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში წარდგენილი კანდიდატებისთვისაც. საარჩევნო კომისიები, ხელისუფლების, თვითმმართველობისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები ვალდებული არიან ხელი შეუწყონ წინასაარჩევნო შეხვედრათა გამართვას. საარჩევნო კომისიები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საარჩევნო სუბიექტების სიებისა და საარჩევნო პროგრამების გამოკვრა საარჩევნო კომისიების შენობებში.

იმისათვის, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლებმა თავისი თანამდებობრივი მდგომარეობა არ გამოიყენონ ზემოაღნიშნული თანაბარი შესაძლებლობის დასარღვევად, წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა საერთოდ ეკრძალებათ საარჩევნო კომისიების წევრებს, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელ პირებს, მოსამართლეებს, პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროთა, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საჯარო მოხელეებს, ხოლო სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა საჯარო მოხელეებს – სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების დროს. წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა ეკრძალებათ აგრეთვე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და ორგანიზაციებს, საქველმოქმედო და რელიგიურ ორგანიზაციებს.

არჩევნების დანიშნიდან საბოლოო შედეგის გამოქვეყნებამდე კანონი კრძალავს არჩევნების სუბიექტთა და მათ წარმომადგენელთა მიერ ამომრჩევლებისთვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემას, შეღავათიან ფასებში საქონლის მიყიდვასა და მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის დაპირებას. სასამართლოს მიერ ასეთი ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში მისივე გადაწყვეტილებით უქმდება ამ

აკრძალვის დამრღვევის საარჩევნო რეგისტრაცია.

წინასაარჩევნო კამპანიის დაწინაურება. წინასაარჩევნო კამპანიის დაფინანსების უფლება აქვთ (აქ არ ვეხებით საარჩევნო კომისიების დაფინანსებას, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის შესაბამისად ხდება) საქართველოს პოლიტიკურ პარტიებს, საქართველოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს (გარდა არასამეწარმეო იურიდიული პირებისა, რელიგიური ორგანიზაციებისა და საწარმოებისა, რომლებშიც არის სახელმწიფოს წილი). წინასაარჩევნო კამპანიის გამართვისთვის დახარჯული ნებისმიერი თანხა მხოლოდ ამ მიზნით შექმნილი საარჩევნო კამპანიის ფონდიდან უნდა დაიხარჯოს. ფონდში ჩარიცხული თანხის ოდენობა არაა შეზღუდული.

არჩევნების შედეგების გამოკვეთების შემდეგ არჩევნების სუბიექტებმა კანონით დადგენილ ვადაში ცესკოს უნდა წარუდგინონ არჩევნებისთვის გამოყენებული სახსრების ანგარიში ფონდში ჩარიცხული ფულადი სახსრების წყაროს მითითებით.

კენჭისყრა. საარჩევნო კოდექსი უაღრესად დაწვრილებით აღწერს კენჭისყრის პროცედურას. კენჭისყრა იმართება სპეციალურად გამოყოფილ და კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად მოწყობილ შენობაში არჩევნების/კენჭისყრის დღის 8-დან 20 საათამდე.

კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლება აქვთ მხოლოდ იმ პირებს, რომლებიც შეყვანილნი არიან ამომრჩეველთა სიაში. თუ ამომრჩეველს შეზღუდული შესაძლებლობის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო არ შეუძლია კენჭისყრის შენობაში მისვლა, საუბნო საარჩევნო კომისია მისი თხოვნით, რომელიც არჩევნების წინა დღის 18 საათამდე უნდა ეცნობოს კომისიას და აღირიცხოს განცხადებათა ჟურნალში, კომისიის სულ ცოტა ორ წევრს ავალებს კენჭისყრის მოწყობას ამომრჩეველთა ყოფნის ადგილას ამომრჩეველთა სიის დანართის საფუძველზე. ასეთ შემთხვევაში კენჭისყრისთვის გამოიყენება ერთი გადასატანი საარჩევნო ყუთი. ასეთივე წესით ეწყობა კენჭისყრა იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ამომრჩეველი თავისუფლების აღკვეთის ადგილას იმყოფება სასამართლოს განაჩენის გარეშე.

სპეციალურ სიაში შეყვანილი ამომრჩეველი მონაწილეობს: საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებსა და რეფერენდუმში, მიუხედავად მისი ადგილსამყოფელისა; პარლამენტის მაჟორიტარული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში, თუ ადგილსამყოფელს იცვლის მხოლოდ თავისი საარჩევნო ოლქის ფარგლებში; ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, თუ ადგილსამყოფელს იცვლის მხოლოდ თავისი ადგილობრივი საარჩევნო ოლქის ფარგლებში.

საარჩევნო ბიულეტენს მისი გაცემისას ხელს აწერენ რეგისტრატორი და ბიულეტენების დამოწმებელი, რის შემდეგაც ამომრჩეველი ფარული კენჭისყრის კაბინაში ან ოთახში ავსებს მას. აკრძალულია ამ დროს ვინმეს დასწრება. თუ ამომრჩეველს დამოუკიდებლად არ შეუძლია ბიულეტენის შევსება, მას უფლება აქვს დასახმარებლად მიიწვიოს ნებისმიერი პირი, გარდა კომისიის წევრისა, კანდიდატის ნდობით აღჭურვილი პირისა, პარტიის/საარჩევნო ბლოკის რწმუნებულისა და დამკვირვებლისა.

შევსებულ და დაკეცილ ბიულეტენს სპეციალური ბეჭდით დაამოწმებს კომისიის წევრი, ამომრჩეველს მისცემს სპეციალურ კონვერტს და სპეციალური უხილავი საღებავით მოახდენს მის მარკირებას (მარკირება იმისათვის კეთდება, რომ ამომრჩეველმა ვერ შესძლოს ხელმეორედ კენჭისყრაში მონაწილეობა). ამომრჩეველმა შევსებული და დამოწმებული ბიულეტენი ამ კონვერტში უნდა ჩადოს და ჩაუშვას საარჩევნო ყუთში.

როგორც კი ამოიწურება კანონით დადგენილი კენჭისყრის დრო, შენობა იკეტება და ხმის მიცემას მხოლოდ ამ დროისთვის შენობაში მყოფი ამომრჩეველები აგრძელებენ.

არჩევნების შედეგების შეჯამება. არჩევნების შედეგების შეჯამება საარჩევნო უბნებში კენჭისყრის შედეგების შეჯამებით იწყება. ეს პროცედურა

ძალიან მნიშვნელოვანია და იგი დაწვრილებითაა რეგლამენტირებული. შეჯამების პროცედურა საჯაროა, ყოველი შედეგი ხმაამდლა ცხადდება და შეიტანება სადემონსტრაციო ოქმში.

აღწერით ამ პროცედურის ის ნაწილი, რომელიც ბიულეტენების დათვლას ეხება. ბიულეტენებს თვლიან კომისიის წევრები, რომლებიც წილისყრით შეირჩევიან. დათვლისას გამოიყოფა დაუდგენელი ნიმუშისა და ბათილად ცნობილი ბიულეტენები (ბიულეტენი ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი, თუ შეუძლებელია დადგინდეს, რომელ სუბიექტს მისცა ხმა ამომრჩეველმა (რა პასუხი გასცა სარეფერენდუმო შეკითხვას). საეჭვო შემთხვევაში საკითხს კენჭისყრით წყვეტს საუბნო საარჩევნო კომისია. კომისიის მდივანს კენჭისყრის შეჯამების შედეგები შეაქვს ოქმში, რომლის მიხედვითაც ავსებს ამავე ოქმის 10 ეგზემპლარს, რომელთაგან 6-ს გადასცემს არჩევნების სუბიექტთა წარმომადგენლებს, 2-ს – დამკვირვებელი ორგანიზაციების დამკვირვებლებს, ხოლო ორ ცალსა და ყველა ბიულეტენს დაუყოვნებლივ უგზავნის საოლქო საარჩევნო კომისიას.

საოლქო საარჩევნო კომისია მიღებული ოქმების საფუძველზე აჯამებს არჩევნების შედეგებს საარჩევნო ოლქში (გამონაკლისია საპარლამენტო არჩევნებისას პარტიული სიებისთვის მიცემულ ხმათა შეჯამება – საოლქო კომისია შედეგების შეუჯამებლად გადასცემს ცესკოს საუბნო საარჩევნო კომისიათა ოქმებს) და ადგენს სათანადო ოქმს, რომლის თითო ცალს გადასცემს არჩევნების სუბიექტთა წარმომადგენლებს, ხოლო ერთ ცალს საუბნო საარჩევნო კომისიების ოქმების თითო ცალთან ერთად კანონით დადგენილ ვადაში უგზავნის ცესკოს.

საოლქო საარჩევნო კომისია ადგენს არჩევნების საბოლოო შედეგებს თავისი ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქის მიხედვით – საპარლამენტო არჩევნებისას და მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით – საკრებულოთა არჩევნებისას. გარდა ამისა, განიხილავს განცხადებებს საარჩევნო უბანში კენჭისყრის ბათილად ცნობის შესახებ და თავის მოსაზრებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს ცესკოს საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.

ცესკო, საოლქო საარჩევნო კომისიებისაგან მიღებული ოქმების საფუძველზე, კენჭისყრის ჩატარებიდან 18 დღეში აჯამებს არჩევნებისა და რეფერენდუმის შედეგებს და დაუყოვნებლივ აქვეყნებს მათ.

ბანმეორებითი კენჭისყრა, არჩევნების მეორე ტური, ხელახალი და შეაღწეული არჩევნები. განმეორებითი კენჭისყრის საკითხი სხვადასხვა არჩევნებისთვის სხვადასხვაგვარადაა გადაწყვეტილი. სახელდობრ:

ა) პარლამენტის არჩევნებისას განმეორებითი კენჭისყრა იმ საარჩევნო უბნებში იმართება, რომლებშიც კენჭისყრა ბათილად იქნა ცნობილი და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ უბნებში ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა საქართველოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 10 პროცენტზე მეტია (პროპორციული სისტემით გამართული არჩევნებისას) ან თუ ამ უბნებში ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა მეტია შესაბამის ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატთა მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობათა სხვაობაზე. გარდა ამისა, თუ პროპორციული სისტემით გამართული არჩევნები ჩატარებულად გამოცხადდა, მაგრამ ვერც ერთმა სუბიექტმა ვერ გადალახა საარჩევნო ზღურბლი, ცესკოს განკარგულებით იმართება განმეორებითი კენჭისყრა, რომელში მონაწილეობის უფლებაც მხოლოდ იმ სუბიექტებს აქვთ, ვინც საერთო არჩევნებში ხმების 2% მაინც მიიღო.

ბ) საკრებულოს არჩევნებისას განმეორებითი კენჭისყრა იმ საარჩევნო უბნებში იმართება, რომლებშიც კენჭისყრა ბათილად იქნა ცნობილი და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ უბნებში ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა მეტია იმ ორი კანდიდატის მიერ მიღებულ ხმათა სხვაობაზე, რომელთაგან ერთს არჩეულთაგან ყველაზე დაბალი, მეორეს კი მისი მომდევნო შედეგი აქვს;

გ) საპრეზიდენტო არჩევნებისას განმეორებითი კენჭისყრის გამართვას კანონი არ ითვალისწინებს და ეს მისი ხარვეზია.

არჩევნების მეორე ტურის გამართვა გათვალისწინებულია მხოლოდ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო (მხოლოდ მაჟორიტარული სისტემით) არჩევნებისას. თუ არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვალა, წარდგენილი იყო ერთზე

მეტი კანდიდატი, მაგრამ ვერც ერთი ვერ აირჩა, გაიმართება არჩევნების მეორე ტური, რომელშიც კენჭი ეყრება პირველ ტურში უკეთესი შედეგის მქონე ორ კანდიდატს. თუ საუკეთესო შედეგი ორზე მეტ კანდიდატს ერთნაირი აღმოაჩნდა ან პირველ ადგილზე ერთი კანდიდატი გავიდა, ხოლო მეორე ადგილზე ერთნაირი შედეგით – ერთზე მეტი, მეორე ტურში კენჭი ყველა ამ კანდიდატს ეყრება.

ხელახალი არჩევნები იმართება: თუ არჩევნები ჩატარებულად არ ჩაითვალა ან არჩევნების შედეგი ბათილად იქნა ცნობილი (თუ ამ დროს კანონი არ ითვალისწინებს განმეორებითი კენჭისყრის გამართვას); თუ პრეზიდენტის არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვალა, პირველ ტურში მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი კანდიდატი და მან არჩევნების მონაწილეთა ხმების ნახევარზე მეტი ვერ მიიღო, ან თუ არჩევნების მეორე ტური ჩატარებულად ჩაითვალა, მაგრამ პრეზიდენტი ვერ აირჩა.

შუალედური არჩევნები იმართება პარლამენტის შემადგენლობის შესავსებად იმ შემთხვევაში, თუ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში არჩეული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება ვადამდე იქნა შეწყვეტილი.

საარჩევნო ოლქის ბანხილვა და პასუხისმგებლობა. საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის საარჩევნო კომისიაში ან სასამართლოში, ხოლო თუ დავა არჩევნების კონსტიტუციურობას ეხება, – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში. გასაჩივრების ზოგადი წესი ასეთია: საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ საარჩევნო კომისიაში ან სასამართლოში, ხოლო ცესკოს გადაწყვეტილება – სასამართლოში.

დავის შინაარსიდან გამომდინარე, სარჩელი შეიძლება შეტანილ იქნეს ან რაიონულ/საქალაქო, ან საოლქო, ანდა უზენაეს სასამართლოში. გარდა რამდენიმე შემთხვევისა, როდესაც სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ სასამართლოში, სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და ვერ გასაჩივრდება.

საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებულ საკითხთა გასაჩივრებისა და საჩივართა განხილვის ვადა, არჩევნების სპეციფიკიდან გამომდინარე (საარჩევნო პროცესის ყოველი სტადიის ხანგრძლივობა ზუსტად არის განსაზღვრული და მისი დასრულების გარეშე ვერ დაიწყება მომდევნო სტადია), ძალიან შეზღუდულია. უმეტეს შემთხვევებში ეს ვადა 3-დღიანია.

გარდა ამისა, ცესკოს გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრის არჩევის თაობაზე შეიძლება გასაჩივრდეს პარლამენტში, ხოლო პარლამენტის გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან არცნობის თაობაზე – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისთვის დაწესებულია ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, დაწესებულია არჩევნებისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური პასუხისმგებლობა – არჩევნების დროს გამოყენებული სახსრების ანგარიშის წარუდგენლობის შემთხვევაში საარჩევნო სუბიექტს ეკრძალება იმავე სახის მომდევნო არჩევნებსა და ამ არჩევნებამდე გამართულ ნებისმიერ არჩევნებში მონაწილეობა.

არჩევნები ხელისუფლებისთვის ბრძოლაა, მართალია, პოლიტიკური ბრძოლა, მაგრამ საკმაოდ მწვავე. მას, ჩვეულებრივ, თან სდევს კანონის გვერდის ავლით უპირატესობის მოპოვების მცდელობა. ამის ყველაზე მეტი შესაძლებლობა კი ქვეყნის მმართველ პოლიტიკურ ძალას აქვს. უკანონო ზემოქმედების შესაძლებლობის შესამცირებლად საარჩევნო კანონმდებლობით, ჩვეულებრივ, მთელი რიგი გარანტიებია გათვალისწინებული საარჩევნო პროცესის მონაწილეთათვის.

საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატები და მათი წარმომადგენლები

საარჩევნო კამპანიის დროს არ შეიძლება დაითხოვონ სამსახურიდან ანდა გადაიყვანონ სხვა სამუშაოზე ან თანამდებობაზე მათი თანხმობის გარეშე. პარლამენტის წევრობის კანდიდატს, თუ მოითხოვს, საარჩევნო კამპანიის ვადით მიეცემა უხელფასო შვებულება.

პრეზიდენტობისა და პარლამენტის წევრობის კანდიდატი ცესკოს მიერ არჩევნების საბოლოო შედეგების ოფიციალურად გამოქვეყნებამდე არ შეიძლება დააკავონ, დააპატიმრონ ან განხრიკონ, თუ საქართველოს გენერალური პროკურორის წარდგინებაზე არ იქნა ცესკოს თანხმობა. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს ცესკოს. თუ ცესკო მიიღებს სათანადო განკარგულებას, დაკავებული ან დაპატიმრებული კანდიდატი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

თავი მეთექვსმეტე. რეფერენდუმი

რეპერენდუმის ცნება და სოციალური უზენაესი. ყველაზე უფრო გავრცელებული განმარტების თანახმად, *რეფერენდუმი* (ლათინური „referendum“-ისგან – „ის, რაც უნდა ეცნობოს“) არის *კენჭისყრა, რომლის მეშვეობითაც ამომრჩეველები სახელმწიფოებრივ ან თვითმმართველობრივ საკითხებს წყვეტენ*. პლებისციტიც (ლათინური „plebiscitum“-ისგან – „ხალხის გადაწყვეტილება“) ასეთივე კენჭისყრაა და იურიდიული თვალსაზრისით, როგორც წესი, რეფერენდუმისაგან არ განსხვავდება. თუმცა, ჩვეულებრივ, პლებისციტს უწოდებენ რეფერენდუმს, რომელიც ქვეყნისთვის ან მისი რეგიონისთვის უმნიშვნელოვანეს საკითხზე იმართება. ასეთი საკითხებია სადავო ტერიტორიის კუთვნილების, სახელმწიფო მმართველობის ფორმისა და სხვა მსგავსი საკითხები. არის გამონაკლისებიც – ზოგიერთ ქვეყანაში რეფერენდუმს *საკონსულტაციო* ხასიათი აქვს, ხოლო პლებისციტს – *ვალდებულებითი*, ზოგან კი პირიქით. ზოგჯერ რეფერენდუმს განსაზღვრავენ როგორც *საერთო-სახალხო გამოკითხვას*. ასეთი განსაზღვრისას იკარგება რეფერენდუმის ვალდებულებითი ხასიათი და ამიტომ უმჯობესია, გამოვიყენოთ ამ აბზაცის დასაწყისში მოყვანილი განმარტება, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ რეფერენდუმის დანიშნულება მხოლოდ საზოგადოების აზრის გაგებაა, მას *საკონსულტაციო რეფერენდუმი* ვუწოდოთ.

არჩევნებისაგან განსხვავებით რეფერენდუმი იურიდიულ ძალას ანიჭებს არა პირის ან პირთა მანდატს, არამედ რაიმე საკითხის გადაწყვეტას. რეფერენდუმით მიღებული გადაწყვეტილება ხალხის გადაწყვეტილებად ითვლება და, როგორც წესი, მისი იურიდიული ძალა კანონთა იურიდიულ ძალაზე მეტია. რეფერენდუმის დროს გადაწყვეტილება მიიღება დასმულ შეკითხვაზე დადებითი ან უარყოფითი პასუხის გაცემით, ანდა გადაწყვეტილების სხვადასხვა ვარიანტიდან ერთ-ერთის არჩევით.

იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც რეფერენდუმი საკონსულტაციოა, მას აშკარად აქვს მორალური ვალდებულების ძალა. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლება ძნელად თუ აარიდებს თავს ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერ გამოთქმულ მოსაზრებას.

ცხადია, რეფერენდუმს, როგორც უშუალო დემოკრატიის ფორმას, უპირატესობა აქვს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის წინაშე. მაგრამ არის უამრავი საკითხი, რომელთა გადაწყვეტაც რეფერენდუმის მეშვეობით აშკარად მიზანშეუწონელია. გარდა ამისა, რეფერენდუმი არცთუ იშვიათად გამოიყენება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის – პარლამენტის საპირწონედ ანუ პარლამენტის სურვილის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების მისაღებად. ასეთი რამ მაშინ ხდება, როდესაც რეფერენდუმის დანიშნის დისკრეციული უფლებამოსილება სახელმწიფოს მეთაურს ან მთავრობას აქვს. ასეთი მოვლენების თავიდან აცილების მიზნით ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია ასეთ უფლებას მათ არ ანიჭებს და/ან მკვეთრად ზღუდავს სარეფერენდუმო საკითხთა წრეს.

რეფერენდუმები, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იყოფა *ვალდებულებით* და *საკონსულტაციო* რეფერენდუმებად. ვალდებულებითი რეფერენდუმები, თავის მხრივ, იყოფა *სავალდებულო* და *ფაკულტატიურ* რეფერენდუმებად.

რეფერენდუმს უწოდებენ სავალდებულოს, თუ მოცემული საკითხის გადაწყვეტა მხოლოდ რეფერენდუმის მეშვეობით შეიძლება. მაგალითად, 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის მიერ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილება ძალაში შედიოდა მხოლოდ რეფერენდუმით მისი დადასტურების შემდეგ.

რეფერენდუმს უწოდებენ ფაკულტატიურს, თუ მოცემული საკითხის გადასაწყვეტად მისი გამართვა სავალდებულო არ არის. ფაკულტატიურ რეფერენდუმს ნიშნავს კონსტიტუციით ან კანონით უფლებამოსილი ორგანო თავისი ინიციატივით ან კანონით განსაზღვრულ სუბიექტთა მოთხოვნით.

ქვემოთ აღვწერთ, როგორ აწესრიგებს საქართველოს კანონმდებლობა რეფერენდუმთან დაკავშირებულ საკითხებს [კონსტიტუცია, მუხლები: 52, 6, 28, 74, 89.1.დ; ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“; კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 21].

ამთავითვე აღვნიშნავთ, რომ რეფერენდუმიცა და პლებისციტიც განმარტებულია როგორც კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, ოღონდ რეფერენდუმი იმართება ამ საკითხთა საბოლოოდ გადასაწყვეტად და მის შედეგს ვალდებულებითი ხასიათი აქვს, ხოლო პლებისციტი – ამომრჩეველთა აზრის გასაგებად და მის შედეგს სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს. რეფერენდუმიცა და პლებისციტიც მხოლოდ ფაკულტატიურია. რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საყოველთაო კენჭისყრის საფუძველზე, ხოლო პლებისციტი – საქართველოს ყველა ამომრჩეველის ან მისი ნაწილის აზრის გასაგებად. მათ შორის ერთი განსხვავებაც არის – პლებისციტს საქართველოს პრეზიდენტი მხოლოდ საკუთარი ინიციატივით ნიშნავს. სხვა მხრივ, პლებისციტზე იგივე წესები ვრცელდება, რაც რეფერენდუმის გამართვაზე. ამიტომ, ამ შენიშვნების გათვალისწინებით, ქვემოთ მხოლოდ რეფერენდუმზე ვისაუბრებთ.

რეფერენდუმის გამართვის პრინციპები და რეფერენდუმის გამართვა.
რეფერენდუმი იმართება მოქალაქეთა ნების პირდაპირი გამოვლენის მიზნით, საყოველთაო და თანასწორი კენჭისყრის უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით.

რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება აქვს აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე ყველა პირს. თითოეულ მათგანს ერთი ხმა აქვს და რეფერენდუმში პირადად მონაწილეობს. რეფერენდუმში მონაწილეობა თავისუფალია. იგი მზადდება და იმართება საჯაროდ.

რეფერენდუმის მომზადებისა და გამართვის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციას ევალება.

საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით ყველა პოლიტიკურ პარტიასა და საზოგადოებრივ გაერთიანებას, აგრეთვე საინიციატივო ჯგუფს (თუ რეფერენდუმი ამომრჩეველთა მოთხოვნით დაინიშნა) უფლება აქვს დანიშნოს თითო დამკვირვებელი ყველა საარჩევნო კომისიაში.

რეფერენდუმის დანიშვნა. რეფერენდუმს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით, პარლამენტის ან არანაკლებ 200 ათასი ამომრჩეველის მოთხოვნით მისი გამართვის მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღეში და იგი შესაბამისი ბრძანებულების გამოცემიდან ორ თვეზე უფრო ადრე და ექვს თვეზე უფრო გვიან არ უნდა გაიმართოს (გამონაკლის შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია დაადგინოს რეფერენდუმის გამართვის სხვა ვადა). ეს ბრძანებულება მისი გამოცემიდან 7 დღეში უნდა გამოქვეყნდეს და მასში უნდა აღინიშნოს რეფერენდუმის გამართვის თარიღი, სარეფერენდუმო საკითხის ზუსტი ფორმულირება, დაფინანსებისა და რეფერენდუმის გამართვასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

რეფერენდუმის გამართვა არ შეიძლება, თუ გამოცხადებულია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა. მისი შედეგის გამოქვეყნებიდან ერთი წლის განმავლობაში იმავე საკითხზე რეფერენდუმის დანიშვნა აღარ შეიძლება.

ამომრჩეველთა მიერ რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის პროცედურა ასეთია:

- იქმნება ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი, რომელმაც მკაფიოდ და კონკრეტულად უნდა ჩამოაყალიბოს სარეფერენდუმო საკითხი;
 - საინიციატივო ჯგუფი მიმართავს ცესკოს სარეფერენდუმო საკითხის რეგისტრაციაში გატარების თხოვნით, რომელიც საინიციატივო ჯგუფთან შეთანხმებით აზუსტებს საკითხის ფორმულირებას;
 - მიმართვიდან ერთ თვეში ცესკო რეგისტრაციაში ატარებს სარეფერენდუმო საკითხსა და საინიციატივო ჯგუფს და ოფიციალურ პრესაში აქვეყნებს სათანადო ინფორმაციას;
 - რეგისტრირების შემდეგ საინიციატივო ჯგუფს უფლება აქვს დაიწყო სარეფერენდუმის გამართვის მომხრეთა ხელმოწერათა შეგროვება. შეგროვილი ხელმოწერები 3 თვეში ცესკოს უნდა ჩაბარდეს;
 - ცესკო ამოწმებს წარდგენილ მასალებს და თუ დაცულია კანონის ყველა მოთხოვნა, მასალების წარდგენიდან ერთ თვეში საინიციატივო ჯგუფის მოთხოვნას თავისი დასკვნითურთ წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს;
 - ცესკოს უფლება აქვს უარი თქვას რეგისტრაციაში გატარებაზე, თუ დარღვეულია კანონის მოთხოვნები. საინიციატივო ჯგუფს უფლება აქვს უარის მიღებიდან 5 დღეში ცესკოს გადაწვევტილება გაასაჩივროს საქართველოს უზენაეს სასამართლოში, რომელმაც 5 დღეში უნდა განიხილოს საჩივარი და მიიღოს გადაწყვეტილება. უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა.
- რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის მიღების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს რეფერენდუმის თარიღს ან მოტივირებულ უარს აცხადებს რეფერენდუმის დანიშვნაზე; უარის თქმა შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციისა და „რეფერენდუმის შესახებ“ კანონის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში.

რეფერენდუმის შედეგის დადგენა. რეფერენდუმის შედეგს ადგენს ცესკო. სარეფერენდუმო საკითხი მიღებულად ითვლება, თუ მის დადებითად გადაწყვეტას მხარს დაუჭერს კენჭისყრის მონაწილეთა ნახევარზე მეტი, იმ პირობით, რომ რეფერენდუმში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მაინც.

რეფერენდუმისა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონების თანახმად, რეფერენდუმის შედეგის ბათილად ცნობის უფლება აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

სარეფერენდუმო საკითხი და რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების იურიდიული ძალა. შესაძლო სარეფერენდუმო საკითხთა აღწერა და რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების იურიდიული ძალის საკითხი იმდენად ბუნდოვანი და წინააღმდეგობრივია, რომ აუცილებლად მიგვაჩნია მოქმედი ნორმების არსებითად გადასინჯვა.

მართლაც, „რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად [მუხლი 28] (ასეთივე შინაარსისაა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის 21-ე მუხლი):

„1. რეფერენდუმის დანიშნიდან რეფერენდუმის შედეგების გამოქვეყნებამდე დაუშვებელია სარეფერენდუმო საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება.

2. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება ძალაში შედის მისი გამოქვეყნების დღიდან, აქვს იურიდიული ძალა და საბოლოოა. რეფერენდუმის შედეგებს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა.

3. საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა აქტები (რეფერენდუმის გადაწყვეტილებასთან – ავტ.).

4. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება შეიძლება მხოლოდ რეფერენდუმით“.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, რეფერენდუმი ინიშნება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე [მუხლი 74.1]. კონსტიტუცია მხოლოდ იმ საკითხებს განსაზღვრავს, რომლებზეც აკრძალულია რეფერენდუმის გამართვა [მუხლი 74.2]:

„არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწეობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს“;

„რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანული კანონი კი იმ საკითხებსაც განსაზღვრავს, რომლებზეც ნებადართულია რეფერენდუმის გამართვა [მუხლი 3.1]:

„რეფერენდუმი შეიძლება მოეწეოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, მათ შორის, საქართველოს კანონებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათვალისწინებული საკითხებისა და პრინციპების შესახებ“.

როგორც ვხედავთ, საკმაოდ ვიწროა საკითხთა ის წრე, რომელზეც ნებადართულია რეფერენდუმის გამართვა. თუმცა, ეს ბოლო დებულება შეიცავს შეფასებით ნორმას – „განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხები“ –, რომელიც საკმაოდ ფართოდ შეიძლება იქნეს ინტერპრეტირებული. თუ ამასთან ერთად მხედველობაში მივიღებთ ზემოთ მოყვანილი 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტს, იძულებული გავხდებით დავასკვნათ, რომ ეს კანონი რეფერენდუმის შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებას უპირატეს იურიდიულ ძალას ანიჭებს თვით საქართველოს კონსტიტუციის მიმართაც კი. მაგრამ ეს ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, რომლის თანახმადაც „საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია“ [მუხლი 6.1]. ამრიგად, თუ რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება არ შეესაბამება კონსტიტუციას, იგი ძალაში ვერ შევა კონსტიტუციის შესაბამის დებულებათა შეცვლამდე. კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანას კი ერთ თვეზე ბევრად მეტი დრო სჭირდება (უნდა მომზადდეს და პარლამენტს წარედგინოს კანონპროექტი, შემდეგ იგი უნდა გამოქვეყნდეს საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის, რისთვისაც სულ ცოტა ერთი თვეა დადგენილი, და მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება დაიწეოს პარლამენტში მისი განხილვა). მაშასადამე, ვერ შესრულდება 28-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნაც.

გარდა ამისა, კონსტიტუციის 74-ე მუხლის თანახმად, არ შეიძლება რეფერენდუმის გამართვა კანონის (ე.ი. კონკრეტული ნორმის ან ნორმათა) მისაღებად ან გასაუქმებლად. მაშასადამე, სარეფერენდუმო შეკითხვა მხოლოდ ნორმათა საფუძველს, ზოგად პრინციპებს შეიძლება შეიცავდეს. ასეთ შეკითხვაზე დადებითი პასუხი კი, როგორც წესი, გამოიწვევს არაერთ ნორმატიულ აქტში (შესაძლოა კონსტიტუციაშიც) ცვლილების შეტანის აუცილებლობას და, გაუგებარია, როგორ უნდა ამოქმედდეს რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება მისი გამოქვეყნებისთანავე. ასეთი მოქმედება, სათანადო ნორმატიული აქტების მოწესრიგებამდე, რასაც საკმაოდ დიდი დრო დასჭირდება, ან ქაოსს გამოიწვევს შესაბამის სფეროში, ან საქმიანობის სრულ შეჩერებას.

რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის საკითხთან დაკავშირებული დავა.
ზემოთ უკვე განვიხილეთ რეფერენდუმის შედეგის ბათილად ცნობის საკითხი და ისიც აღვნიშნეთ, რომ პრეზიდენტი რეფერენდუმს არ ნიშნავს მხოლოდ კონსტიტუციისა და „რეფერენდუმის შესახებ“ კანონის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში. რა ხდება მაშინ, თუ პრეზიდენტმა რეფერენდუმი დანიშნა ამ პირობის დარღვევით, ან თუ არ დანიშნა, მიუხედავად კანონის ყველა მოთხოვნათა შესრულებისა? ასეთ შემთხვევებში რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შესახებ წარმოქმნილ დავას კონსტიტუციური სარჩელის საფუძველზე განიხილავს და წყვეტს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო [კონსტ.სასამ, მუხლები: 19, 21.1, 23.4, 36].

აღნიშნულ საკითხზე კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ:

ა) პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, თუ პრეზიდენტმა საკუთარი ინიციატივით ან ამომრჩეველთა მოთხოვნით დანიშნა, ან, მიუხედავად პარლამენტის მოთხოვნისა, არ დანიშნა რეფერენდუმი;

ბ) სახალხო დამცველს, თუ პრეზიდენტმა, მიუხედავად ამომრჩეველთა მოთხოვნისა, არ დანიშნა რეფერენდუმი;

გ) პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედსა და სახალხო

დამცველს, თუ ისინი მიიჩნევენ, რომ რეფერენდუმის გამართვა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტს

დ) პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, პრეზიდენტსა და სახალხო დამცველს, თუ ისინი მიიჩნევენ, რომ რეფერენდუმი ჩატარდა კანონის დარღვევით.

პირველ სამ საკითხზე მოპასუხეა საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო ბოლო საკითხზე – ცესკო.

კარი VI. ხელისუფლების დანაწილება როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრინციპი საქართველოს სახელმწიფოებრიობაში

საზოგადოება, როგორც მთლიანი ორგანიზმი ინარჩუნებს თავის თავს ხელისუფლების სპეციფიკურად ორგანიზებული და მოქმედი სისტემის ხარჯზე. ეს სისტემა განსხვავებულია სხვადასხვა ეპოქაში და სხვადასხვა ქვეყანაში, ხოლო ხელისუფლების ორგანიზაციის თანამედროვე, ცივილიზებული სისტემის ძირითად იდეაში დევს კონსტიტუციაში ფიქსირებული საყოველთაოდ აღიარებული უფლება-თავისუფლებების რეალურად განხორციელების ადექვატური ძალის სახელმწიფო მექანიზმების არსებობა. ასეთ ძალად, საშუალებად, პირველ რიგში, სახელმწიფო გვევლინება, რომელიც ამ ფუნქციას ძირითადად თავისი ორგანოების მეშვეობით ახორციელებს. სახეობის, სტრუქტურისა და კომპეტენციის მიხედვით ეს უკანასკნელი განსხვავებული ფორმითა და დატვირთვით ემსახურებიან ადამიანთა უფლებების დაცვას. სახელმწიფო მექანიზმი არ არის ცალკეული რგოლების მარტივი ერთობლიობა, იგი რთულ და იმავდროულად მთლიან ორგანიზმს წარმოადგენს, მისი ნაწილ-ელემენტები ერთმანეთთან გაერთიანებულნი არიან ობიექტურად განპირობებული კანონზომიერი კავშირებით. როგორ უნდა იყოს მოწყობილი ასეთი სახელმწიფო? რა პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს სახელმწიფო მექანიზმის ფუნქციონირება?

ამ ზოგადსაკაცობრიო პრობლემის გადაწყვეტის ერთ-ერთი ხერხი მდგომარეობს სახელმწიფო ხელისუფლების იმგვარ მოწყობაში, რომელიც თავისთავში ხელს შეუშლის ხელისუფლების უზურპაციას და ადამიანის საზიანოდ მის გამოყენებას. იმისათვის, რომ ხალხს ემსახურებოდეს, სახელმწიფო ხელისუფლება ხალხის კონტროლს უნდა ემსახურებოდეს — მართლნი თავად და დამოუკიდებლად უნდა წყვეტდნენ მმართველთა ბედს, თუმცა „პირობითაც კი ჭირს მათი ერთმანეთისაგან განცალკევება — მართულიც ხალხია და მმართველიც“.¹

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ხელისუფლება ყოველთვის ისწრაფვის თვითგაფართოებისა და თავისი ყველგან და ყველანაირად ყოფნის გაძლიერებისაკენ. მამასადამე ხელისუფლების მხრიდან ავტორიტარული განზრახვების შეჩერებისა და თავისუფლების დაცვისათვის საჭიროა გარკვეული მექანიზმებისა და პროცედურების შემოღება. სწორედ ამას გვთავაზობს ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია, რომლის ძირითადი დანიშნულებაა ერთი პირისა თუ ერთი ორგანოს ხელში მთელი (ჭარბი) ძალაუფლების კონცენტრაციის შესაძლებლობის გამორიცხვა. რა თქმა უნდა, თუნდაც ამგვარად სახელმწიფო ორგანოთა მოწყობა და მათ შორის შესაბამისი ურთიერთობების დადგენა ვერ გადაწყვეტს საზოგადოების წინაშე არსებულ ყველა პრობლემას. იმავდროულად დადასტურებულია კაცობრიობის გამოცდილებით, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების დემოკრატიული მექანიზმის მოწყობა და ფუნქციონირება ხელისუფლების დანაწილების გამოყენების გარეშე შეუძლებელია. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა 1789 წლის დეკლარაციის XVI მუხლში ნათქვამია: „ყოველ საზოგადოებას, რომელშიც არ არის უზრუნველყოფილი უფლებების განხორციელება და არ არის დამკვიდრებული ხელისუფლების დანაწილება, არა აქვს კონსტიტუცია“. როგორც ფრანგი პროფესორი მარსელ პრელო წერს — ეს სრულიად კატეგორიული ფორმულირება არასწორ მტკიცებას შეიცავს, რამეთუ არაერთ ქვეყანაში კონსტიტუცია ხელისუფლების ყოველგვარი დანაწილების გარეშე არსებობს. რა თქმა უნდა, დეკლარაციის ავტორებისათვის ეს ცნობილი იყო და „კონსტიტუციის“ ქვეშ ისინი სულაც არ გულისხმობდნენ კონსტიტუციის სახელით ცნობილ წერილობით აქტს, მათ მხედველობაში ჰქონდათ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე და ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების აღიარებასა და რეალურად უზრუნველყოფაზე დაფუძნებული დემოკრატიული კონსტიტუციური წყობა.

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების თეორიის ჩანასახი მონათმფლობელურ საზოგადოებაშია. ჯერ კიდევ დიდი ბერძენი ფილოსოფოსის სოკრატეს მოწაფე პლატონი (ჩვ. წ. აღ-მდე 428–348 წლები) თვლიდა, რომ პოლისში (ქალაქი-სახელმწიფო) სახელმწიფო მმართველობა უნდა ემყარებოდეს შრომის დანაწილების პრინციპს. მისი აზრით, თითოეულს შეუძლია კარგად აკეთოს მხოლოდ ერთი საქმე და არა მრავალი და თუ ვინმე შეეცდება ერთდრიულად მრავალი საქმის კეთებას, იგი ვერაფერს მიაღწევს.

ბერძენი ისტორიკოსი პოლიბიუსი (ჩვ. წ. აღ-მდე 201–120 წლები) აღფრთოვანებული იყო ხელისუფლების გამიჯვნის იმ სისტემით, რომელიც არსებობდა რესპუბლიკურ რომში.

¹ აშშ კონსტიტუცია: კომპრომისის ხელოვნება ანუ მართულთა მმართველობა. თბ. 1997, გვ. XII.

ხელისუფლება ამ სახელმწიფოში, — წერდა ის, დაყოფილია იმგვარად, რომ მისმა შემადგენელმა არც ერთმა ნაწილმა არ გადააჭარბოს სხვას.

თუმცა საინტერესო და მნიშვნელოვანია ამ და სხვა (არისტოტელე, მაგალითად) დიდებულთა მოსაზრებანი, მოძღვრება ხელისუფლების დანაწილების შესახებ თითქმის დასრულებული სახით ჯონ ლოკისა (1632–1704 წლები) და შარლ მონტესკიეს ნაწარმოებებში ჩამოყალიბდა.

ჯონ ლოკის მიხედვით ხელისუფლების დანაწილების თეორია არის სახელმწიფოში ხელისუფლებათა თანადაქვემდებარების (იერარქიის — ა.დ.) მოძღვრება. სახელმწიფოში, რომელიც საზოგადოებრივი ხელშეკრულების საფუძველზეა შექმნილი, საკანონმდებლო ხელისუფლება უზენაესი უნდა იყოს. მისი აზრით, სახელმწიფოში ერთი პირის ხელში ხელისუფლების უზურპირების შესაძლებლობის თავიდან აცილებისა და შესაბამისად, ადამიანთა ბუნებით თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლება დანაწილებული უნდა იყოს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და საკავშირო (ფედერალურ) ხელისუფლებებად. თითოეული ხელისუფლება უნდა განახორციელოს განსაკუთრებულმა ორგანომ. საკანონმდებლო ხელისუფლებას, რომელიც მოწოდებულია დაადგინოს კანონები, უნდა განაგებდეს პარლამენტი, აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც ცხოვრებაში ატარებს კანონებს, უნდა ეკუთვნოდეს მთავრობას, ხოლო საკავშირო ხელისუფლების რეალიზაციისათვის უნდა შეიქმნას შესაბამისი ორგანო.¹

ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრების ჩამოყალიბებაში განსაკუთრებულია შარლ—ლოუი სეკონდა დე ლა—ბრედი და დე მონტესკიეს შემოქმედება, თუმცა ამ ფორმულირებას — ხელისუფლების დანაწილება — ის არც ერთ თავის ნაწარმოებში არ ხმარობს.

სხვა მოაზროვნეებისაგან განსხვავებით შ.-ლ მონტესკიემ პირველად მიუთითა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილება ნიშნავს არა მოხლოდ ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად დაყოფას (*separation des pouvoirs*), არამედ ძალაუფლების დანაწილებას (*distribution des pouvoirs*), ურთიერთშეკავებას (*le pouvoir arête le pouvoir*) და ხელისუფლების ერთიანობას (*reunion des pouvoirs*).

მონტესკიეს მიხედვით სახელმწიფოში პოლიტიკურ თავისუფლებას განაპირობებს მხოლოდ ხელისუფლების გონივრული დანაწილება, რომლის გარეშე შეუძლებელია ადამიანებისათვის ბუნებით მონიჭებული თავისუფლების უზრუნველყოფა. ის ერთმანეთისაგან განასხვავებდა საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს, ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლება განსახორციელებლად უნდა გადასცემოდა მეფეს (რადგან სახელმწიფო საქმიანობის ეს სფერო ყოველთვის მოითხოვს სწრაფ მოქმედებას, რაც ერთ უფრო შეუძლია, ვიდრე მრავალს), საკანონმდებლო — პარლამენტს, სასამართლო კი — ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს.

მონტესკიეს მიაჩნდა, რომ ადამიანის თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტიის არსებობისათვის აუცილებელია სახელმწიფოს ისე მოწყობა, რომ ძალაუფლების მფლობელს

¹ ვ. აბაშმაძე, ქართული ინტელექტუალური ფენომენები. თბ., 1992, გვ. 341.

(ვინც არ უნდა იყოს ის) არ ჰქონდეს თვითნებობისა და ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა. „იმისათვის, რომ ვერავინ შეძლოს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, საჭიროა თვით საგანთა ისეთი წყობა, რომ ძალაუფლებას ძალაუფლება აოკებდეს.“¹ ეს კი მიღწევადია მხოლოდ ძალაუფლების გადანაწილების შემთხვევაში, თანაც ისე, რომ სამივე ხელისუფლება იყოს დამოუკიდებელი, იმავდროულად, ურთიერთკონტროლის და ურთიერთბოჭვის შესაძლებლობებით აღჭურვილი. ყოველ ხელისუფლებას საქმიანობის თავისი სფერო აქვს — კანონმდებელმა უნდა წეროს ადამიანის თავისუფლების უზრუნველყოფელი კანონები, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა ითავოს ასეთი კანონების განხორციელების პროცესის მართვა, ბოლოს, უნდა არსებობდეს ცალკე სასამართლო უწყება, რომელიც არანაირად არ იქნება დამოკიდებული კანონმდებელსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, არამედ დამოუკიდებლად განსჯის როგორც აღმასრულებლის, ისე მოქალაქის ქცევის კანონისადმი შესაბამისობის თავლსაზრისით. მხოლოდ ეს ქმნის საფუძველზე იმისათვის, რომ საზოგადოებაში შენარჩუნდეს „ნამდვილი თავისუფლება“, ანუ რომ ადამიანს ჰქონდეს შესაძლებლობა იმ მოქმედების შესრულებისა, რომლის შესრულებაც „ჯერ–არს, რომ ეწადოს“ და არ იყოს იძულებული შეასრულოს ისეთი მოქმედება, რომელიც „ჯერ–არს, რომ არ ეწადოს“.²

და კიდევ ერთი, ერთობ დიდი პასაჟი შ. მონტესკიეს ხსენებული ნაშრომიდან:

„მოქალაქისათვის პოლიტიკური თავისუფლება — წერს იგი, — ის სულიერი სიმშვიდეა, რომელიც თითოეულის უსაფრთხოების შეგნებიდან მომდინარეობს; იმისათვის, რომ გვექონდეს ეს თავისუფლება, საჭიროა ისეთი მმართველობა, როცა ერთ მოქალაქეს მეორის შიში არ ექნება.

როდესაც ერთ პიროვნებაში ან ერთ მაგისტრატურაში გაერთიანებულია კანონმდებელი და აღმასრულებელი ხელისუფლება, თავისუფლებას ადგილი არ აქვს, რადგან გვემინია, ამ მონარქმა ან სენატორმა არ შექმნას ტირანული კანონები იმისათვის, რომ ისინი ტირანულად განახორციელოს.

თავისუფლება ასევე არა გვაქვს იმ შემთხვევაში, როცა სასამართლო ხელისუფლება განცალკევებული არაა კანონმდებელი და აღმასრულებელი ხელისუფლებებისაგან. თუ იგი შეერთებული იქნება კანონმდებელ ხელისუფლებასთან, მაშინ მისი ძალაუფლება მოქალაქეთა სიცოცხლესა და თავისუფლების მიმართ თვითნებური იქნება, რადგან მოსამართლე თვითონ იქნება კანონმდებელი; თუ ეს ხელისუფლება შეერთებული იქნება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, მოსამართლეს შესაძლებლობა ექნება მზავრელი გახდეს.

ყველაფერი წახდება, თუ ერთი ადამიანი, ან მთავართა და კეთოლშობილთა ერთი კორპუსი განახორციელებს სამსავე ხელისუფლებას: კანონების შექმნას, სახალხო გადაწყვეტილებათა განხორციელებას, დანაშაულთა და კერძო პირთა უთანხმოების გასამართლებას“.³

¹ შ.ლ. მონტესკიე. კანონთა გონი. თბ., 1994, XI წიგნი, IV თავი, გვ. 180.

² მ.ლ. მონტესკიე. კანონთა გონი, გვ. 180.

³ შ.ლ. მონტესკიე, კანონთა გონი, გვ. 182.

მაგრამ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედითობის უზრუნველსაყოფად ხელისუფლების სამი განშტოების მხოლოდ დამოუკიდებლობა და შეუვალობა საკმარისი არ არის, აუცილებელია სამივე მათგანი აღჭურვილი იყოს ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთბოჭვის პროცედურებით. თითოეული ხელისუფლება თვალყურს უნდა ადევნებდეს, როგორ იცავს დანარჩენი ორი ადამიანის უფლებებს. „სხვანაირად აზრი ეკარგება ისეთი ძვირადღირებული სოციალური ინსტიტუტის შენარჩუნებას, როგორც სახელმწიფო... საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებები თავინთი უამრავი ატრიბუტით — კონკურენცია, ურთიერთკონტროლი და ურთიერთშეზღუდვა საჭიროა იმისათვის, რომ არ მოხდეს მორიგება ერის ინტერესების საზიანოდ“.¹

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი ხელისუფლების სამ განშტოებად — საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებებად — დანაწილებაა. ეს მოდელი პირველად XVIII საუკუნეში ინგლისში გაჩნდა. დროთა განმავლობაში, ხელისუფლების დანაწილების ორთოდოქსულმა მოძღვრებამ და, უფრო მეტად, სახელმწიფო პრაქტიკაში მისმა განხორციელებამ გარკვეული სტრუქტურული და ფუნქციური ცვლილებები განიცადა.

„ხელისუფლების დანაწილებისა და მოწყობის მრავალი სხვადასხვა გზა არსებობს. საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას არსებობის უფლება აქვს, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან აცილებულია.“²

ცხადია, არაერთი მოდელი არსებობს, რომელიც აკმაყოფილებს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციას და, ერთი შეხედვით, არსებითი მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს იმას, თუ რომელს აირჩევს სახელმწიფო. მაგრამ ისიც აშკარაა, რომ ყველა მოდელი ერთნაირად არ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყოველი ქვეყანა უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გავლილი გზით, ტრადიციებითა და ქვეყანაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით. სახელმწიფოს მოწყობის მოდელის არჩევაზე გავლენას ახდენს არჩევანის გაკეთების მომენტში ქვეყნის მდგომარეობაც, ქვეყანაში უშეცდომოდ გაკეთება არც ისე ადვილია, მაგრამ ერთი რამ უდავოდ შეიძლება ითქვას: **სახელმწიფოს მოწყობის მოდელი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციას.**

ჩვენი აზრით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანამედროვე გაგება სამ, ერთმანეთთან ლოგიკურად დაკავშირებულ, კომპონენტს მოიცავს:

ა) **სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯვნა-გადანაწილებას** ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების იერარქიულად დამოუკიდებელი (უფლებამოსილების გამიჯვნა), საკუთარი კომპეტენციის მქონე (უფლებამოსილების გადანაწილება) სხვადასხვა განშტოებების მიერ. ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილების ხარისხი კონსტიტუციური კანონმდებლობით განისაზღვრება და ხელისუფლების დანაწილების აუცილებელ განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს.

¹ ს. ჯორბენაძე, რ. კნიპირო, ლ. ჭანტურია. სამართლის რეფორმა საქართველოში. თბ., 1994, გვ. 32.

² ანდრამ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი.

ჩვეულებრივ, ხელისუფლების სამ განშტოებას ასახელებენ — საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, ხელისუფლების განშტოებებად მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხედველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც;

ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და გაწონასწორების წესებს, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განშტოებებს აქვთ დანარჩენ განშტოებათა გაკონტროლების შესაძლებლობა და ძალუძთ, წინ აღუდგნენ მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი კომპეტენციის ფარგლებიდან გასვლას;

გ) განშტოებათა თანამშრომლობას, რაც განპირობებულია განშტოებათა ერთგვაროვანი სახელმწიფოებრივი ბუნებით. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების ყველა განშტოების მოქმედება ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება სახელმწიფოს მართვა, რაც გამოიწვევს ანარქიასა და საზოგადოების ინტერესების შელახვას.

იმისდა მიხედვით, როგორაა გადაჭრილი ზემოაღნიშნული საკითხები, გვაქვს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა მოდელები, რომლებსაც, ჩვეულებრივ, რესპუბლიკებად და მონარქიებად ყოფენ, ხოლო ამ ორ ტიპებს შიგნით ასახელებენ აბსოლუტურ და შეზღუდულ მონარქიებს, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო (შერეული მმართველობის) რესპუბლიკებს.¹

სხვადასხვა ფაქტორთა მოქმედების შედეგად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დასახელებულ კომპონენტებს (გამიჯვნა–განაწილება, ურთიერთშეკავება–ურთიერთგაწონასწორება, განშტოებათა თანამშრომლობა) სხვადასხვა დროს, სხვადასხვა სახელმწიფოებში განსხვავებული დატვირთვა და მნიშვნელობა აქვთ. ფაქტორთა იმ კატეგორიას, რომლებსაც ხელისუფლების დანაწილების არსებობა–არარსებობის, მისი (ხელისუფლების დანაწილების) ვარიაციისა და ამ ვარიაციის შიგნით კომპონენტთა ურთიერთობის ხასიათისათვის განმსაზღვრელი მნიშვნელობა აქვთ, შეიძლება მივაკუთვნოთ:

— კონსტიტუციური კანონმდებლობა (ამ ფაქტორს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სამივე კომპონენტისათვის, ვინაიდან იმ შემთხვევაში თუ კონსტიტუცია მთელ ძალაუფლებას ერთ პიროვნებას (პიროვნებათა მცირერიცხოვან ჯგუფს) ან ერთ ორგანოს ანიჭებს, არც გამიჯვნა–განაწილება, არც შეკავება–გაწონასწორება და არც თავად ხელისუფლების დანაწილება იქნება);

— ხელისუფლების ლეგიტიმურობა ანუ ხელისუფლების დეკლარირებული მიზნების თანხვედრა საზოგადოების უმრავლესობის მიზნებთან და მისწრაფებებთან (განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლებათა თანამშრომლობის კომპონენტისათვის);

— პარტიული სისტემა და პოლიტიკურ სარბიელზე პარტიული ძალების კონფიგურაცია (დომინანტი სახელმწიფო პარტიის არსებობისა და რეალური ოპოზიციის არარსებობის პირობებში, წინა პლანზე წამოიწევა ხელისუფლების განშტოებათა

¹ მონარქიის შესახებ იხილეთ სახელმძღვანელოს სხვა ნაწილები

თანამშრომლობის კომპონენტი, სუსტდება ან საერთოდ არ მოქმედებს შეკავებისა და გაწონასწორების კომპონენტი იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც იგი კანონმდებლობით გათვალისწინებულია);

— საარჩევნო სისტემა (მისი განმსაზღვრელი როლი სხვა ფაქტორებთან ერთად უნდა იყოს განხილული. მაგალითად, განუვითარებელი პარტიული სისტემის, მაღალი საარჩევნო ბარიერის, პოლიტიკური და სამართლებრივი ცნობიერების დაბალი დონის პირობებში პროპორციული საარჩევნო სისტემა ხელს უწყობს ხელისუფლებაში დომინანტი პარტიის გაჩენას. წონასწორობის აღდგენისათვის სასურველია რიგი ღონისძიებების გატარება — საარჩევნო ბარიერის გონივრულ ზღვრამდე დაყვანა, ორპალატიანი პარლამენტის დაფუძნება, საპარლამენტო უმცირესობისათვის უფლება-გარანტიების გაზრდა და სხვ.)

— სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები, უპირატესად მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები და არასამთავრობო ორგანიზაციები;

— საზოგადოებაში პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის დონე.

საქართველოში ხელისუფლების დანაწილების, როგორც სახელმწიფო მოწყობისა და ფუნქციონირების ამოსავალ პრინციპს, დიდი საკანონმდებლო ისტორია არა აქვს.

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციაში სიტყვათა წყობა „ხელისუფლების დანაწილება“ არ გვხვდება, თუმცა ძნელი წარმოსადგენია, რომ მის დამფუძნებლებს, რომლებმაც საფუძვლიანად შეისწავლეს მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორია, არ სცოდნოდათ თუნდაც შ. მონტესკიეს მოძღვრება. უფრო მეტიც, რესპუბლიკის უზენაეს კანონში გათვალისწინებულია სახელმწიფო უმაღლეს ორგანოთა ისეთი სისტემა, რომელიც მსოფლიო პრაქტიკაში არც მაშინ იყო ცნობილი და, თუ არა ვცდებით, არც დღეს არის რომელიმე განვითარებულ კონსტიტუციურ ქვეყანაში გამოყენებული. ამ სისტემის ორიგინალობა კი იმაში მდგომარეობს, რომ არც კონსტიტუციითა და არც კანონმდებლობით არ იყო გათვალისწინებული სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი კლასიკური ფუნქციები პარლამენტსა და მთავრობას შორის იყო გადანაწილებული. ძნელია ხელისუფლების მოწყობის ამ სისტემის შეფასება, რამეთუ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციას რეალურად არც უმოქმედია, თუმცა, საქართველოს, თუნდაც შორი მომავლის სახელმწიფოებრივი მოწყობის, თუნდაც წმიდა სახის მეცნიერული ინტერესის თვალსაზრისით, ეს იქნებოდა მეტად სასარგებლო საქმე.

დღევანდელ საქართველოში ხელისუფლების დანაწილების დახასიათებისას უწინარესად გასათვალისწინებელია სახელმწიფო ხელისუფლების ბუნების, აგებულებისა და ფუნქციონირების ის ძირითადი მახასიათებლები, რომლებიც განსაზღვრულია 1995 წლის კონსტიტუციით, სახელდობრ:

ა) პრემბულით, რომელშიც გაცხადებულია საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება — „ ... დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი...“;

ბ) პირველი მუხლით — „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“;

გ) მე-5 მუხლით —

„1. საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში.

2. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით.

3. არავის არა აქვს უფლება მიითვისოს ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება.

4. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.“;

დ) მე-7 მუხლით — „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“;

ე) 69-ე მუხლით: „1. საქართველოს პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური“;

ვ) 78-ე მუხლით: „მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“.

2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მთლიანად შეიცვალა ხელისუფლების დანაწილების მოდელი. ცვლილებათა შინაარსიდან და სახელმწიფოებრივი პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე შეიძლება აღინიშნოს ამ ახალი მოდელის ყველაზე თვალშისაცემი ნიშანთვისება: ხელისუფლების სამი ტრადიციული განშტოების მიღმა არსებობს ხელისუფლების კიდევ ერთი განშტოება — სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება პრეზიდენტის სახით. სახელმწიფო ხელისუფლების არსებულ სისტემას საფუძვლად ე.წ. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელს ასახელებენ, თუმცა იმდენად მნიშვნელოვნად გაიზარდა საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი, რომ სისტემის დახასიათება ალბათ უფრო უპრიანი და სწორი იქნება „დეფორმირებული ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის“ სახით განისაზღვროს.

საკონტროლო კითხვები და დავალება:

1. რამ გამოიწვია სახელმწიფო ხელისუფლების სამ განშტოებად დაყოფა?
2. რა არის სასამართლო ხელისუფლების დანიშნულება ხელისუფლების დანაწილების თანამედროვე გაგებით?
3. არსებობს თუ არა ხელისუფლების საკონტროლო ხელისუფლება და ვინ წარმოადგენს მას?
4. ხელისუფლების რომელი განშტოება შეიძლება ჩაითვალოს დემოკრატიის ძირითად გარანტად საქართველოში?

მომზადეთ თავისუფალი თემა:

„ხელისუფლების დანაწილების თანამედროვე ხედვა — საჭიროება, შინაარსი, პრობლემები“.

რეკომენდირებული ლიტერატურა:

საქართველოს კონსტიტუცია;

შ.-ლ. მონტესკიე, კანონთა გონი. თბ., 1994;

ნ. ნიკოლაძე, მოკლე მიმოხილვა მმართველობის სხვა და სხვა ფორმისა. თბზ., ტ. I. გვ. 380-385;

რენე დავიდი, თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები. თბ., 1993;

ვალერიან მეტრეველი, გიორგი დავითაშვილი, პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია. თბ., 1997;

Л.М. Энтин. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

კარი VII. საკანონმდებლო ხელისუფლება. საქართველოს პარლამენტი თავი მეჩვიდმეტე. საპარლამენტო სამართლის შედარებითი ანალიზი

§1. პარლამენტის ცნება, მისი წარმომადგენლობითი ხასიათი და ფუნქცია

ტერმინი „პარლამენტი“ ინგლისური „Parliament“-ისაგან მომდინარეობს, რომელსაც, თავის მხრივ, საფუძვლად ფრანგული სიტყვა „parler“ – „ლაპარაკი“ უდევს. პირველი პარლამენტი, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანო, მეფის აბსოლუტური ხელისუფლების შეზღუდვის მიზნით XIII საუკუნეში ინგლისში შეიქმნა¹. მას, უმთავრესად, მეფის სათათბირო ორგანოს ფუნქცია და, ამასთანავე, საფინანსო და მართლმსაჯულების უფლებამოსილებაც ჰქონდა. პირველი პარლამენტები დიდი ფეოდალების, უმაღლესი სასულიერო პირების, ქაღაჩებისა და საგრაფოების წარმომადგენელთაგან შედგებოდა. პარლამენტის წევრობა არჩევნებზე იყო დაფუძნებული, თუმცა, ხმის უფლება მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილს ჰქონდა.

დროთა განმავლობაში პარლამენტის ფუნქცია და უფლებამოსილება ფართოვდებოდა და XVIII საუკუნის შუა პერიოდისთვის მისმა ძალაუფლებამ აბსოლუტურს მიაღწია – დღის წესრიგში დადგა პარლამენტის აბსოლუტური, დესპოტური ხელისუფლების შეზღუდვის საკითხი, რაც თანდათანობით განხორციელდა კიდევ. ფართოვდებოდა ამომრჩეველთა წრეც. პარლამენტარიზმის იდეა სხვა ქვეყნებშიც გავრცელდა და XVIII საუკუნიდან მოყოლებული პარლამენტმა თანდათანობით თანამედროვე წარმომადგენლობითი ინსტიტუტის სახე მიიღო. დღეს ტერმინი „პარლამენტი“, ჩვეულებრივ, სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საზოგადო სახელად გამოიყენება, მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში მას სხვადასხვა სახელი ჰქვია (მაგ., ამერიკის შეერთებულ შტატებში – კონგრესი, ესპანეთში – გენერალური კორტესები, ლიტვაში – სეიმი, შვედეთში – რიკსდაგი და ა.შ.).

პარლამენტის უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშანი იყო და არის მისი

წარმომადგენლობითი ხასიათი. თუ პარლამენტარიზმის განვითარების

¹ უნდა ითქვას, რომ პარლამენტის წინამორბედად შეიძლება მივიჩნიოთ მონათმფლობელური დემოკრატიის წარმომადგენლობითი ინსტიტუტები (საბერძნეთის ქალაქ-სახელმწიფოებში, რომის იმპერიაში).

საწყის ეტაპზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არაერთი ცენზით იყო შეზღუდული, დღეს ხმის უფლება, როგორც წესი, ქვეყნის ყველა ზრდასრულ მოქალაქეს აქვს. *თანამედროვე პარლამენტი განიხილება ერის (ანუ კონკრეტული სახელმწიფოს მოქალაქეთა) ინტერესებისა და ნების გამომხატველად. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ეროვნული (სახალხო) წარმომადგენლობის კონცეფცია ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:*

- ეროვნული (სახალხო) წარმომადგენლობა ფუძნდება კონსტიტუციით;
- ერი, როგორც სუვერენიტეტის მატარებელი, პარლამენტს გადასცემს ერის სახელით საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილებას;
- ერი ირჩევს თავის წარმომადგენლებს – პარლამენტის წევრებს;
- პარლამენტის წევრი არის მთელი ერის და არა მხოლოდ მათი წარმომადგენელი, ვინც იგი აირჩია; ამიტომ პარლამენტის წევრი დამოკიდებული არ არის თავის ამომრჩეველებზე და მათ არა აქვთ მისი გაწვევის უფლება.

ასეთია წარმომადგენლობითი მმართველობის ძირითადი პრინციპები, თუმცა, ზოგან, ძირითადად ფედერაციულ სახელმწიფოებში, პარლამენტის ზედა პალატა განიხილება როგორც ტერიტორიული წარმომადგენლობის პალატა, ვინაიდან მის წევრებს ირჩევენ ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით. მაგრამ ასეთ შემთხვევაშიც კი შენარჩუნებულია წარმომადგენლობითი მმართველობის კონცეფცია. არის გამონაკლისებიც, მაგ., გერმანიის ბუნდესრატი, რომელიც ფაქტობრივად პარლამენტის ზედა პალატის როლს ასრულებს, მიწების მთავრობათა წარმომადგენლებისაგან შედგება, რომლებიც თავ-თავისი მთავრობის მითითების მიხედვით მოქმედებენ.

დემოკრატიულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო ხელისუფლების თანამედროვე მოდელები ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. პარლამენტი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ხელისუფლების საკანონმდებლო განშტოებას მიეკუთვნება და მისი ძირითადი და უმთავრესი ფუნქცია სწორედ საკანონმდებლო

ხელისუფლების განხორციელებაა. გარდა ამ ფუნქციისა, პარლამენტს არაერთი სხვა ფუნქცია აქვს, რაც დამოკიდებულია კონკრეტულ კონსტიტუციურ სისტემაზე. მაგრამ, როგორც წესი, ყველა სისტემაში პარლამენტის ფუნქციაში შედის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება და მისი შესრულების კონტროლი, აგრეთვე აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლი, თუმცა კონტროლის ხარისხი მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული.

§2. პარლამენტის კომპეტენცია

თავის ფუნქციათა შესასრულებლად პარლამენტი აღჭურვილია სათანადო უფლებამოსილებით. ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა ფარგლები კონკრეტულ კონსტიტუციურ სისტემაზეა დამოკიდებული.

პარლამენტის კომპეტენცია კონსტიტუციით განისაზღვრება, თუმცა, როგორც წესი, კანონით ხდება მისი დაზუსტება. განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს პარლამენტის (მისი პალატების) რეგლამენტი, რომლითაც მოწესრიგებულია პარლამენტის შიდა და, გარკვეულწილად, გარე ურთიერთობები და რომლის მიღება და ამოქმედება არაავიზუა დამოკიდებული, გარდა პარლამენტისა.

კომპეტენციის ფარგლების მიხედვით პარლამენტები პირობითად შეიძლება დაიყოს განუსაზღვრელი¹, შედარებით განსაზღვრული და აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის მქონე პარლამენტებად:

- განუსაზღვრელი კომპეტენციის მქონეს მიეკუთვნება ისეთი პარლამენტი, როდესაც მხოლოდ მას აქვს კანონის მიღების უფლება, როდესაც კანონით ნებისმიერი სფერო და ნებისმიერი საკითხი შეიძლება მოწესრიგდეს და კანონს უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს სხვა ნორმატიული აქტების მიმართ, როდესაც მხოლოდ მას აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებისა და გადასახადების დაწესების უფლება, როდესაც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. პარლამენტის ასეთი კომპეტენცია დამახასიათებელია მმართველობის *კონსტიტუციური მონარქიის* ფორმისთვის (მაგ., დიდი ბრიტანეთი, კანადა, შვედეთი, იაპონია), თუმცა კონსტიტუციური მონარქიის დროს გვხვდება შედარებით განსაზღვრული და აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის მქონე პარლამენტებიც (მაგ., ესპანეთი, იორდანია, მაროკო, მალაიზია, არაბეთის გაერთიანებული ემირატები, საუდის არაბეთი). ფორმალურად, განუსაზღვრელი კომპეტენციის მქონეს უნდა მივაკუთვნოთ ე.წ. სოციალისტური პარლამენტებიც, მაგრამ ფაქტობრივად ისინი კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელი ორგანოს

¹ ცხადია, აბსოლუტურად განუსაზღვრელი კომპეტენციის მქონე არც ეს პარლამენტებია, ისინი შეუზღუდავია მხოლოდ სხვებთან შედარებით.

- გადაწყვეტილებათა „რეგისტრატორები“ არიან;
- აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის მქონეს მიეკუთვნება ისეთი პარლამენტი, როდესაც კონსტიტუციით ზუსტადაა განსაზღვრული ყველა ის სფერო და ზუსტადაა ჩამოთვლილი ყველა ის საკითხი, რომელთა გადაწყვეტის უფლებაც აქვს პარლამენტს, და იგი სხვა საკითხებს ვერ შეეხება (მაგ., საფრანგეთი, არაერთი განვითარებადი ქვეყანა);
- შედარებით განსაზღვრული კომპეტენციის მქონეს მიეკუთვნება ისეთი პარლამენტი, რომელსაც ქვემოთ ჩამოთვლილი ნიშნებიდან ერთ-ერთი ან რამდენიმე აქვს: პარლამენტის კომპეტენცია შეზღუდულია ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების კომპეტენციით; გარდა პარლამენტისა, მთავრობას ან/და პრეზიდენტსაც აქვს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება (ე.წ. დელეგირებული კანონმდებლობა); სუსტია პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებისას; პარლამენტს არა აქვს მთავრობის გადაყენების უფლება, ან აქვს, მაგრამ ძალიან რთული პროცედურით; შეზღუდულია მთავრობის საქმიანობის კონტროლის უფლება. პარლამენტის ასეთი კომპეტენცია ყველაზე მეტადაა გავრცელებული და იგი დამახასიათებელია მმართველობის *რესპუბლიკური* ფორმისთვის – როგორც საპრეზიდენტო, ასევე საპარლამენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებისთვის (მაგ., ამერიკის შეერთებული შტატები, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, იტალია, პოსტსოციალისტური ქვეყნები).

ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, რომ ასეთი დაყოფა პირობითია და, ცხადია, პარლამენტის რეალურ „სიძლიერეს“ განსაზღვრავს არა მხოლოდ მის ფუნქციათა სიმრავლე, არამედ ამ ფუნქციათა შესასრულებლად აუცილებელ უფლებამოსილებათა სისრულე, აგრეთვე ხელისუფლების განშტოებათა კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და გაწონასწორების მექანიზმების ეფექტიანობის ხარისხი. ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ სახელმწიფოს დემოკრატიულობის ერთ-ერთი უმთავრესი კრიტერიუმი არა პარლამენტის ან ხელისუფლების რომელიმე სხვა განშტოების სიძლიერეა, არამედ ის, თუ რამდენადაა დაცული ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია.

ქვემოთ ჩამოთვლილთა და მოკლედ აღვწერთ პარლამენტებისთვის დამახასიათებელ უფლებამოსილებას. შევნიშნავთ, რომ ეს ჩამონათვალი არც სრულია და არც ყველა პარლამენტს აქვს ჩამოთვლილიდან ყველა უფლებამოსილება. ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში ზოგიერთი უფლებამოსილება ორივე პალატას ეკუთვნის (მაგ., კანონის მიღება), ზოგი კი – მხოლოდ ერთ-ერთს (მაგ., მთავრობის შექმნა და მისთვის ნდობის/უნდობლობის გამოცხადება, თანამდებობის პირთა არჩევა და დანიშვნა და სხვ.).

საკანონმდებლო კომპეტენცია. პარლამენტის უმთავრესი ფუნქცია და უფლებამოსილება კანონის მიღებაა. იგი აქვს ყველა პარლამენტს და მის განხორციელებას ეთმობა დროის უმეტესი ნაწილი.

როგორც წესი, პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს გამოსცემს (ხელს აწერს და აქვეყნებს) სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი ან მონარქი). ზოგიერთ სახელმწიფოში, სადაც სახელმწიფოს მეთაური პარლამენტის შემადგენელ ნაწილად ითვლება (ე.წ. ვესტმინსტერის მოდელი), საკანონმდებლო კომპეტენცია მხოლოდ პარლამენტს აქვს¹, უმეტეს შემთხვევებში კი პარლამენტის კომპეტენციაა კანონის მიღება, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურისა (რომელიც არ არის პარლამენტის შემადგენელი ნაწილი) – მისი ხელმოწერა და ოფიციალურად გამოქვეყნება. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურს, როგორც წესი, აქვს *შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოს* უფლება და თუ მან ვეტო დაადო კანონს, პარლამენტი, მისი ხელახლა განხილვის შემდეგ, ან იღებს პრეზიდენტის შენიშვნებს, ან უარყოფს მათ და უფრო მაღალი კვორუმით სძლევს პრეზიდენტის ვეტოს, რის შემდეგაც პრეზიდენტი ვალდებულია ხელი მოაწეროს კანონს და გამოაქვეყნოს იგი (თუ პარლამენტმა არც პრეზიდენტის შენიშვნები მიიღო და ვერც მისი ვეტო დაძლია, კანონპროექტი უარყოფილად ითვლება).

არცთუ იშვიათია ისეთი მოდელები, სადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას პირდაპირ კონსტიტუციით აქვს მინიჭებული კანონის ძალის მქონე აქტის მიღებისა და გამოცემის უფლება, ოღონდ განსაზღვრულ ფარგლებში ან/და განსაკუთრებული პირობების არსებობისას², ზოგან კი პარლამენტს ეძლევა ამ ფუნქციის დროებით და განსაზღვრული პირობებით გადაცემის უფლება³ (ე.წ. *დელეგირებული საკანონმდებლო კომპეტენცია*).

საკმაოდ გავრცელებულია ისეთი მოდელიც, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფლება აქვს გამოსცეს მხოლოდ *კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი* ანუ ისეთი ნორმატიული აქტი, რომლის გამოცემის ვალდებულება ან უფლება კანონით პირდაპირ არის განსაზღვრული (მაგ., გერმანიაში).

¹ მართალია, მონარქს ამ შემთხვევაშიც აქვს ვეტოს უფლება, მაგრამ რეალურად მისი გამოყენება არ ხდება (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ბოლო 300 წლის განმავლობაში მონარქს ვეტო არ გამოუყენებია).

² მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში, საგანგებო და ომის მდგომარეობების გამოცხადების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურს ან მთავრობას უფლება აქვს გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები, რომლებიც მოქმედებს ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე.

³ მაგალითად, საფრანგეთსა და იტალიაში.

თავის უფლებამოსილებას პარლამენტი ახორციელებს *პარლამენტის აქტების* მეშვეობით. ეს აქტებია: ნორმატიული აქტი, რომელსაც, ჩვეულებრივ, *კანონი* ეწოდება, ინდივიდუალური აქტი, რომელსაც *ზოგან დადგენილებას* უწოდებენ, და არანორმატიული ხასიათის სხვა აქტები – *დეკლარაცია, რეზოლუცია, განცხადება* და სხვ.

პარლამენტის უმთავრესი აქტია კანონი. ჩვეულებრივ, მას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს პარლამენტის სხვა აქტებისა და ხელისუფლების სხვა ორგანოთა ნორმატიული აქტების მიმართ. თავის მხრივ, კანონებიც იყოფა მეტი და ნაკლები იურიდიული ძალის მქონე კანონებად. სახელმწიფოს უმაღლესი კანონია *კონსტიტუცია*, რომელსაც უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს ნებისმიერი კანონის მიმართ¹. ზოგიერთ ქვეყანაში არის კანონთა კატეგორია, რომელთა იურიდიული ძალაც კონსტიტუციაზე ნაკლები და ჩვეულებრივ კანონებზე მეტია. ზოგან მათ *ორგანულ კანონებს* (მაგ., საფრანგეთში), ზოგან *კონსტიტუციურ კანონებს* (მაგ., იტალიაში), ზოგან კი *დამატებით კანონებს* (მაგ., ბრაზილიაში) უწოდებენ. კონსტიტუცია და ორგანული კანონი, როგორც წესი, კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღება, კონსტიტუცია – ყველაზე უფრო მაღალი კვორუმით, ხოლო ორგანული კანონი – უფრო დაბალით, ვიდრე კონსტიტუცია, მაგრამ უფრო მაღალით, ვიდრე ჩვეულებრივი კანონი.

უნდა შევნიშნოთ, რომ პარლამენტის რეგლამენტს ზოგან კანონის ძალა აქვს მინიჭებული.

კანონის მიღების წესი საკმაოდ რთულია და იგი კონსტიტუციით, კანონით ან/და პარლამენტის რეგლამენტით (პალატების რეგლამენტებით) ზუსტად განისაზღვრება. პარლამენტის სხვა აქტების მიღების წესი შედარებით მარტივია.

ფინანსური კომპეტენცია. ფინანსური კომპეტენცია აქვს ყველა პარლამენტს და იგი მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებასა და გადასახადების დაწესებას, აგრეთვე ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის დამტკიცებას. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტის კომპეტენციაშია ფულის ემისიისა და არასაბიუჯეტო ფონდების შექმნის გადაწყვეტილების მიღებაც.

გადასახადების დაწესება პარლამენტის უძველესი კომპეტენციაა, მისი ისტორია პირველი პარლამენტიდან იწყება და დღემდე, როგორც წესი, ყველა პარლამენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. საკმაოდ გავრცელებულია ისეთი მოდელი, როდესაც ზოგიერთი გადასახადისა და მათი ზღვრული განაკვეთების დაწესება ხდება კანონით, ხოლო მათი შემოღებისა და განაკვეთის დადგენის უფლებამოსილება გადაცემული აქვთ საჯარო

¹ ასეთივე იურიდიული ძალა აქვს კანონს, რომლითაც კონსტიტუციაში შეაქვთ ცვლილება ან დამატება. ზოგიერთ ქვეყანაში ასეთ კანონს *კონსტიტუციურ კანონს* უწოდებენ.

ხელისუფლების ტერიტორიულ წარმომადგენლობით ორგანოებს (ე.წ. ადგილობრივი გადასახადები).

სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფოს შემოსავლებისა და ხარჯების განსაზღვრას ერთი ფინანსური წლისთვის¹ და მისი მიღება ან დამტკიცება გათვალისწინებულია ფინანსური წლის დაწყებამდე. სახელმწიფო ბიუჯეტი უნდა ასახავდეს ქვეყნის ყველანაირ ფინანსურ მოთხოვნებს და მის დასაკმაყოფილებლად აუცილებელ შემოსავლებს. ეს კი იმაზე მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის პოლიტიკის (განსაკუთრებით, საშინაო პოლიტიკის) განმსაზღვრელი მნიშვნელოვანი ნაწილია. სახელმწიფო ბიუჯეტით აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ერთი მხრივ, ეკისრება ბიუჯეტით გათვალისწინებული დაფინანსების ვალდებულება და ეძლევა ხარჯის გაწევის უფლება (მხოლოდ ბიუჯეტით განსაზღვრულ ფარგლებში) და, მეორე მხრივ, ეკისრება სათანადო შემოსავლების მიღების უზრუნველყოფის ვალდებულება (გადასახადების აკრეფა და სხვა შემოსულობათა მიღების უზრუნველყოფა).

მრავალ ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტს კანონის სახე აქვს, თუმცა ზოგან (მაგ., ამერიკის შეერთებულ შტატებში) იგი წარმოადგენს ფინანსური პროგრამის შესასრულებლად აუცილებელი კანონების (სათანადო ხარჯებისა და შემოსავლების შესახებ) პაკეტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული, ჩვეულებრივი კანონისაგან განსხვავებული წესით მიიღება. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება უფრო მაღალი კვორუმით ხდება ხოლმე, ვიდრე ჩვეულებრივი კანონის მიღება, ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენის უფლებამოსილება, როგორც წესი, მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს, პარლამენტს უფლება აქვს გაზარდოს კანონპროექტით გათვალისწინებული რომელიმე ხარჯი მხოლოდ სხვა ხარჯის შემცირების ან დამატებითი შემოსავლის წყაროს მითითების შემთხვევაში (ზოგან, სადაც დომინირებული ადგილი აღმასრულებელ

¹ ფინანსური ანუ საბიუჯეტო წელი ზოგან ემთხვევა კალენდარულ წელს (იწყება 1 იანვარს), ზოგან კი – არა.

ხელისუფლებას უკავია, პარლამენტს ამის უფლებაც კი არა აქვს მისი თანხმობის გარეშე).

კონტროლის კომპეტენცია. კონტროლის კომპეტენცია აქვს ყველა პარლამენტს, მაგრამ მისი ფარგლები დამოკიდებულია მმართველობის ფორმასა და სახეობაზე. საპარლამენტო კონტროლის ძირითადი ობიექტი აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, თუმცა ზოგჯერ კონტროლი ვრცელდება სახელმწიფოს მეთაურზეც, სასამართლო ხელისუფლებაზე, სხვა სახელმწიფო ორგანოებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და ზოგიერთი თანამდებობის პირებზე.

საპარლამენტო კონტროლი, თავისი ხასიათის მიხედვით, იყოფა *პოლიტიკური* და *იურიდიული* ხასიათის კონტროლად. პოლიტიკური ხასიათისაა კონტროლი, როდესაც ხდება პოლიტიკური საქმიანობის შეფასება, ხოლო იურიდიული ხასიათისაა, როდესაც ხდება სამართლებრივი ნორმების შესრულების მდგომარეობის შემოწმება და თუ ვერ დადგინდა ამა თუ იმ ნორმის დარღვევა, შემოწმებას ვერანაირი სამართლებრივი შედეგი ვერ მოჰყვება.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლი მმართველობის პარლამენტურ და ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემებში, როგორც წესი, პოლიტიკური, ხოლო საპრეზიდენტო სისტემაში იურიდიული ხასიათისაა, თუმცა არის ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ხორციელდება ორივე ხასიათის კონტროლი. სხვა სახელმწიფო თუ თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე კონტროლი მხოლოდ იურიდიული ხასიათისაა.

საპარლამენტო კონტროლი, ჩვეულებრივ, ხორციელდება მთავრობის წევრისათვის კითხვისა და შეკითხვის დასმის მეშვეობით (შეკითხვაზე პასუხს შეიძლება მოჰყვეს პლენარულ სხდომაზე განხილვა და რეზოლუციის მიღება – ამას *ინტერპელაციას* უწოდებენ), მთავრობისათვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების, იმპიჩმენტის წესით პირის თანამდებობიდან გადაყენებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების დამტკიცების მეშვეობით (ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობას შეიძლება მოჰყვეს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დაწყება, ზოგან კი – სავალდებულო წესით მთავრობის გადადგომა).

საპარლამენტო კონტროლის შედეგი შეიძლება იყოს მთავრობის, მისი წევრის თუ სხვა თანამდებობის პირის გადადგომა ან თანამდებობიდან გადაყენება. ზოგან საპარლამენტო კონტროლი შეიძლება იქცეს თანამდებობის პირის სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საფუძველად (ჩვეულებრივ, საპარლამენტო გამოძიების შედეგად).

უნდა აღინიშნოს, რომ ისეთ პოლიტიკურ სისტემებში, რომლებშიც დარღვეულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი (ავტორიტარული, ტოტალიტარული, სუპერსაპრეზიდენტო სისტემები), საპარლამენტო კონტროლი ან წმინდა ფორმალბობა ან მკვეთრად შეზღუდულია.

კომპეტენცია საგარეო პოლიტიკის საკითხებში. პარლამენტის კომპეტენცია საგარეო პოლიტიკის საკითხებში, ჩვეულებრივ, გამოიხატება საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებასა და დენონსირებაში, მონაწილეობაში დიპლომატიური აგენტების დანიშვნაში, შედარებით იშვიათად კი – ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებათა განსაზღვრაშიც.

ისტორიულად საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრა და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირება (ანუ ხელშეკრულების დადების დასრულება) და დენონსირება (ანუ ხელშეკრულების შეწყვეტა) სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენცია იყო, მაგრამ დროთა განმავლობაში საერთაშორისო ხელშეკრულებები სახელმწიფოთა შიდა კანონმდებლობის შემადგენელ ნაწილად იქცა, უფრო მეტიც, არსებობს შიდა კანონმდებლობის მიმართ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა პრიორიტეტულობის დამკვიდრების ტენდენცია. ამან გამოიწვია ის, რომ თანამედროვე კონსტიტუციათა დიდმა უმრავლესობამ გაითვალისწინა პარლამენტის სავალდებულო მონაწილეობა საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების პროცედურაში¹; ან პარლამენტი ახდენს ხელშეკრულების რატიფიცირებასა და დენონსირებას, ან სახელმწიფოს მეთაური, თვითონ, პარლამენტის თანხმობით ან მის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე. ასე თუ არ იქნა, შეიძლება შეიქმნას ისეთი ვითარება, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილი ნორმები არსებით

¹ უმეტეს შემთხვევებში ეს ვრცელდება ისეთ საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე, რომლებიც ეხება კონსტიტუციით ან/და კანონით განსაზღვრულ საკითხებს.

წინააღმდეგობაში აღმოჩნდეს შიდა კანონმდებლობასთან ანუ ხაზი გადაეყვას პარლამენტარიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრინციპს – კანონის უზენაესობას.

თანამდებობის პირთა არჩევის/დანიშვნის და ამ პროცედურაში მონაწილეობის უფლებამოსილება. სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტებისა და მათი პალატების უფლებამოსილება ამ საკითხში ფრიად განსხვავებულია როგორც თანამდებობათა ჩამონათვალის მიხედვით, ასევე თანამდებობაზე გამწვების პროცედურაში მონაწილეობის ფორმით. ეს ფორმებია:

- არჩევა ან დანიშვნა თავისი შეხედულებით (მაგ., იტალიას¹ და ჩეხეთში რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევენ პარლამენტები პალატების ერთობლივ სხდომაზე; უნგრეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს ირჩევენ პარლამენტი; გერმანიაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა ნახევარს ირჩევენ ბუნდესტაგი, ხოლო ნახევარს – ბუნდესრატი);
- არჩევა ან დანიშვნა სხვისი წარდგენით (მაგ., გერმანიაში კანცლერს ირჩევენ ბუნდესტაგი რესპუბლიკის პრეზიდენტის წარდგენით, მაგრამ წარდგენილი პირი თუ „ჩაეარდა“, ბუნდესტაგი კანცლერს უკვე თავისი შეხედულებით აირჩევს; ესტონეთში სახელმწიფო კონტროლიორს ნიშნავენ სახელმწიფო კრება (პარლამენტი) რესპუბლიკის პრეზიდენტის წარდგენით);
- დანიშვნაზე წინასწარი ან შემდგომი თანხმობის მიცემა (მაგ., ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტი უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლეებს, თავისი კაბინეტის წევრებსა და ელჩებს ნიშნავენ სენატის რჩევითა და თანხმობით; ჩეხეთის პრეზიდენტი საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს ნიშნავენ სენატის თანხმობით; იტალიასა და საფრანგეთში პრეზიდენტის მიერ დანიშნულმა მთავრობამ უნდა მიიღოს პარლამენტის (იტალიაში – ორივე პალატის, ხოლო საფრანგეთში – მხოლოდ ქვედა პალატის) ნდობა);
- თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატების წარდგენა (მაგ., სლოვაკეთის რესპუბლიკაში გენერალურ პროკურორსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავენ ეროვნული საბჭოს (პარლამენტის) წარდგინებით; ჩეხეთის რესპუბლიკაში უმაღლესი საკონტროლო სამმართველოს პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტს რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავენ პარლამენტის ქვედა პალატის წარდგინებით).

თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხთა გადაწყვეტის უფლებამოსილება. ეს უფლებამოსილება მოიცავს ომსა და ზავთან, საგანგებო და საომარ მდგომარეობასთან, აგრეთვე სამხედრო ძალებთან დაკავშირებულ საკითხთა გადაწყვეტის უფლებამოსილებას. ადრეული კონსტიტუციების მიხედვით პარლამენტს ეკუთვნის ომის გამოცხადების უფლებამოსილება. თანამედროვე კონსტიტუციებში ეს ნორმა შეცვლილია *საომარი მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილებით*, ვინაიდან საერთაშორისო სამართალი კრძალავს სახელმწიფოს მიერ სხვა სახელმწიფოზე თავდასხმას, აგრესიულ ომს. „საომარი მდგომარეობა“ კი გულისხმობს აგრესიისაგან თავდაცვას. ზავის მეშვეობით ხდება ომის შეწყვეტა და იგი ფორმდება ხელშეკრულებით, რომლის რატიფიცირებასაც, როგორც წესი, ახდენს პარლამენტი. *საგანგებო მდგომარეობა* ცხადდება მასობრივი არეულობის, ამბოხებისა და ეკოლოგიური კატასტროფების დროს. ზოგიერთ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს სახელმწიფოს მეთაური ან მთავრობა და მას ამტკიცებს პარლამენტი, ზოგან მას აცხადებს პარლამენტი საკუთარი ინიციატივით, ზოგან კი – სახელმწიფოს მეთაურის ან მთავრობის მოთხოვნით. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტი განსაზღვრავს სამხედრო ძალთა რაოდენობას და წევრებს მის გამოყენებასთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხს.

სასამართლო უფლებამოსილება. პარლამენტის სასამართლო უფლებამოსილების ისტორიული ფესვები იმ დროს უკავშირდება, როდესაც პარლამენტი ცდილობდა მეფის ხელისუფლების შეზღუდვას სხვადასხვა, მათ შორის, მართლმსაჯულების სფეროში. მრავალი ქვეყნის პარლამენტს (ან მის პალატებს) აქვს სასამართლო ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უფლებამოსილება. უფრო ზუსტი იქნებოდა გვეთქვა, რომ პარლამენტებს აქვთ კვაზისასამართლო უფლებამოსილება, რადგან იშვიათია ისეთი მოდელი, რომელშიც პარლამენტს აქვს სრული სასამართლო უფლებამოსილება.

პარლამენტის სასამართლო უფლებამოსილება, უპირველეს ყოვლისა, *საგამოძიებო* უფლებამოსილებაში გამოიხატება. საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან საქმეთა გამოსაძიებლად ზოგიერთ სახელმწიფოში პარლამენტი უფლებამოსილია შექმნას საგამოძიებო კომისია, რომელსაც ისეთივე ან მსგავსი საპროცესო უფლებები აქვს, როგორც საგამოძიებო ორგანოებს, ზოგიერთში კი ასეთი უფლებები პარლამენტის კომიტეტებს აქვთ (მაგ., საგამოძიებო უფლებები აქვს ამერიკის შეერთებული შტატების სენატის ყველა კომიტეტსა და წარმომადგენელთა პალატის ზოგიერთ კომიტეტს). გამოძიების შედეგი სხვადასხვა სახელმწიფოში შეიძლება იყოს ბრალდების წარდგენა და სასამართლოსთვის გადაცემა, შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე სისხლისსამართლებრივი დევნის, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების აღძვრის დაწყების მოთხოვნა.

პარლამენტის სასამართლო უფლებამოსილებას მიეკუთვნება *იმპიჩმენტის* პროცედურა, რომელიც გათვალისწინებულია მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებით. იმპიჩმენტი არის სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირთა

¹ იტალიაში პრეზიდენტის არჩევნებში პარლამენტთან ერთად ოლქების წარმომადგენლებიც მონაწილეობენ.

(ჩვეულებრივ, იმ პირთა, ვისაც სისხლისსამართლებრივი დევნისაგან იცავს იმუნიტეტი) პასუხისმგებლობის რეალიზაციის განსაკუთრებული წესი. იმპინმენტის საფუძველი არის სამართალდარღვევა და იგი არ გამოიყენება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის რეალიზაციისათვის. იმპინმენტის პროცედურა ყველგან იწვება პარლამენტის (ერთპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში) ან მისი რომელიმე პალატის (ზოგან მხოლოდ ქვედა პალატის) მიერ ბრალდების წარდგენით, რის შემდეგაც პროცედურა სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარად გრძელდება: ზოგან ბრალდების დადასტურების გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი (ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში ბრალდებას წარადგენს ქვედა პალატა, ხოლო მას ადასტურებს ზედა პალატა – მაგ., აშშ-ში), ზოგან წარდგენილ ბრალდებას განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო (ჩვეულებრივ, საკონსტიტუციო სასამართლო – მაგ., გერმანიაში), ზოგან კი – პარლამენტის მიერ თავისი წევრებისაგან შექმნილი სპეციალური სასამართლო ორგანო (მაგ., საფრანგეთში). ბრალდების დადასტურების შედეგი, უმეტეს შემთხვევებში, მხოლოდ თანამდებობიდან გადაყენებაა, რაც იწვევს იმუნიტეტის დაკარგვას და შესაძლებელი ხდება სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება, ზოგჯერ კი – სასჯელის მისჯაც (როდესაც ბრალდების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს სპეციალური სასამართლო ორგანო).

ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პარლამენტს აქვს სრული სასამართლო უფლებამოსილება. ამის ერთი მაგალითი მოვიყვანეთ იმპინმენტის განხილვისას. მეორე მაგალითის სახით დავასახელებთ დიდი ბრიტანეთის პარლამენტის ზედა პალატას – ლორდთა პალატას, რომელიც არის უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია.

სასამართლო უფლებამოსილებას მიეკუთვნება აგრეთვე პარლამენტის უფლება, გამოაცხადოს *ამნისტია*. ამნისტია საეჭვოდ არ ხდის სასამართლოს გადაწყვეტილებას და არ არის დამნაშავეის რეაბილიტაციის საფუძველი.

§3. პარლამენტისა და მისი პალატების სტრუქტურა

თანამედროვე პარლამენტები ერთ- ან ორპალატიანია. ფედერაციულ სახელმწიფოთა პარლამენტები, ჩვეულებრივ, ორპალატიანია. ასეთი პარლამენტების ზედა პალატა, რომელსაც ძალიან ხშირად სენატი ეწოდება, შედგება ფედერაციის სუბიექტთა წარმომადგენლებისაგან (მაგ., აშშ, გერმანია, მექსიკა). იმ უნიტარულ სახელმწიფოებში, რომლებშიც ორპალატიანი პარლამენტებია, ზედა პალატა, როგორც წესი, აგრეთვე ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენელთაგან შედგება (მაგ., საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი).

მიიჩნევა, რომ ორპალატიან პარლამენტს გარკვეული უპირატესობა აქვს ერთპალატიანთან შედარებით. ჯერ ერთი, ზედა პალატის მეშვეობით

შესაძლებელი ხდება ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების უფრო თანაბრად გათვალისწინება, ვინაიდან ამ ერთეულებიდან წარმომადგენელთა რაოდენობა ან მეტ-ნაკლებად ერთნაირია (მიუხედავად მათი მოსახლეობის რაოდენობისა, განსხვავებით ერთპალატიანი პარლამენტისა და ორპალატიანის ქვედა პალატისაგან, რომლებშიც წარმომადგენელთა რაოდენობა, ჩვეულებრივ, მოსახლეობის პროპორციულია), ან პროპორციულია მოსახლეობის რაოდენობისა, მაგრამ გარანტირებულია მცირერიცხოვანი ერთეულების წარმომადგენლობა. გარდა ამისა, მეორე პალატის არსებობა შეუძლებელს ხდის მთელი რიგი საკითხების სწრაფად გადაწყვეტას, განსაკუთრებით, კანონის სწრაფად მიღებას, ეს კი სერიოზული დაცვაა ნაჩქარევ, ემოციურ გადაწყვეტილებათა მიღებისაგან.

ერთპალატიანი პარლამენტები და ორპალატიანის ქვედა პალატები თითქმის ყველგან საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნებით იქმნება. რაც შეეხება ზედა პალატას, მისი შექმნის წესები ძალიან განსხვავებულია. ყველაზე უფრო გავრცელებულია მოდელი, რომელშიც ზედა პალატის ყველა წევრი ან წევრთა დიდი უმრავლესობა პირდაპირი (მაგ., აშშ, პოლონეთი) ან ირიბი (მაგ., ესპანეთი, საფრანგეთი, ნორვეგია) არჩევნების გზით აირჩევა. არის გამონაკლისებიც, მაგალითად, გერმანიის ბუნდესრატი, რომელიც ზედა პალატის როლს ასრულებს, შედგება გერმანიის მიწების (ფედერაციის სუბიექტების) მთავრობათა მიერ დანიშნული ამ მთავრობათა წევრებისაგან; შედარებით იშვიათად ზედა პალატის ყველა წევრს ან მათ უმრავლესობას ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური (მაგ., ბელიზი, იორდანია); დიდ ბრიტანეთში კი სრულიად უნიკალური წესი მოქმედებს: ზედა პალატა (ლორდთა პალატა) შედგება პერებისაგან, რომელთა დიდი ნაწილი ადგილს მემკვიდრეობით იკავებს,

ნაწილს კი მინისტრთა კაბინეტის წარდგენით უვადოდ ნიშნავს დედოფალი.

ქვედა პალატის უფლებამოსილების ვადა, ჩვეულებრივ, 4-5 წელია, თუმცა, იშვიათად გვხვდება უფრო ხანმოკლე ვადაც (მაგ., აშშ-ის კონგრესის წარმომადგენელთა პალატის უფლებამოსილების ვადა 2 წელია). ზედა პალატის უფლებამოსილების ვადა, ჩვეულებრივ, უფრო მეტია, ვიდრე ქვედა პალატისა. ქვედა პალატისა და ერთპალატიანი პარლამენტის შემადგენლობა, როგორც წესი, ერთდროულად და მთლიანად იცვლება მისი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვისას ან ვადამდე დათხოვნისას, ხოლო სენატის შემადგენლობის განახლება ბევრგან ნაწილ-ნაწილ, ზუსტად განსაზღვრული პერიოდულობით ხდება (მაგ., აშშ-ში სენატის თითო მესამედის განახლება ხდება ყოველ ორ წელიწადში, ხოლო საფრანგეთში – ყოველ სამ წელიწადში).

მმართველობის პარლამენტურ და ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემებში პარლამენტსა და მთავრობას შორის კონფლიქტის გადაჭრის ერთ-ერთი ფორმა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნა და რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნაა. იქ, სადაც ორპალატიანი პარლამენტია, უფრო ხშირად მხოლოდ ქვედა პალატის დათხოვნა ხდება. ჩვეულებრივ, დათხოვნის უფლება მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული კონკრეტული საფუძვლის არსებობისას წარმოიქმნება და, იმავედროულად, განისაზღვრება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც ასეთი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაშიც კი აკრძალულია პარლამენტის (ან ქვედა პალატის) დათხოვნა (მაგ., უფლებამოსილების ვადის ბოლო 3 თვის განმავლობაში, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის არსებობისას და სხვ.). თუმცა, არის გამონაკლისებიც, როდესაც კონსტიტუციაში

მითითებული არ არის დათხოვნის შესაძლო საფუძველი, მაგალითად, იტალიის პრეზიდენტს უფლება აქვს პალატების თავმჯდომარეთა მოსმენის შემდეგ დაითხოვოს ორივე ან ერთ-ერთი პალატა, ხოლო საფრანგეთის პრეზიდენტს უფლება აქვს პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ დაითხოვოს ქვედა პალატა.

ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ სხვადასხვა ქვეყნის ორპალატიან პარლამენტებში პალატების კომპეტენცია ერთმანეთისაგან განსხვავებულია. უფრო გავრცელებულია ე.წ. *სუსტი ზედა პალატისა და ძლიერი ზედა პალატის* სისტემები. სუსტი ზედა პალატის სისტემის ძირითადი მახასიათებელი ისაა, რომ მას შეუძლია მხოლოდ მეტ-ნაკლებად შეაყოვნოს ქვედა პალატის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ძალაში შესვლა და, გარდა ამისა, პალატების უფლებამოსილება, ჩვეულებრივ, ისეა გამოწვნილი, რომ ქვედა პალატას უპირატესობა აქვს ზედას მიმართ. ძლიერი ზედა პალატის სისტემისთვის დამახასიათებელია ის, რომ მისი თანხმობის გარეშე პარლამენტის გადაწყვეტილება ვერ მიიღება და, გარდა ამისა, მას ხშირად აქვს ისეთი უფლებამოსილებებიც, რომლებიც მას უფრო ძლიერად აქცევს.

პარლამენტისა და პალატების ხელმძღვანელობა, კომიტეტები და კომისიები. ორპალატიანი პარლამენტის პალატების უმაღლესი თანამდებობის პირი პალატის თავმჯდომარე¹ (ერთპალატიან პარლამენტში – პარლამენტის თავმჯდომარე), რომელსაც არჩევენების შემდეგ თავის წევრთაგან, ჩვეულებრივ, უფლებამოსილების ვადით, ირჩევს

¹ ზოგიერთ ქვეყანაში, ნაცვლად „თავმჯდომარისა“ სხვა სახელწოდება გამოიყენება, მაგალითად, „სენატის პრეზიდენტი“ – აშშ-ში, „სეიმის მარშალი“ – პოლონეთში, „თემთა პალატის სპიკერი“ – დიდ ბრიტანეთში, „რიკსდაგის ტალმანი“ – შვედეთში და სხვ.

შესაბამისი პალატა¹. თავმჯდომარის ფუნქციაში, გარდა პალატის (პარლამენტის) სხდომის წაყვანისა და მისი საქმიანობის ტექნიკური ორგანიზებისა, პალატის (პარლამენტის) საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების გადაწყვეტაც შედის (ზოგან მეტისა და ზოგან ნაკლებისა).

ყოველ პალატაში (პარლამენტში), მისი საქმიანობის ორგანიზებისათვის იქმნება ბიურო (ზოგან – პრეზიდიუმი), რომლის შემადგენლობაშიც შედიან პალატის თავმჯდომარე, მისი მოადგილეები, ზოგან აგრეთვე – მდივნები და კვესტორები² (ამ თანამდებობებზე პალატის წევრები, როგორც წესი, აირჩევიან ფრაქციათა წარმომადგენლობის გათვალისწინებით), ზოგან კი – პალატის კომიტეტებისა და ფრაქციათა თავმჯდომარეები. პალატის საქმიანობის დაგეგმვის, ორგანიზების, მისი ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის, პალატის დამხმარე სამსახურების მართვისა და ზოგიერთი სხვა ფუნქცია განისაზღვრება პალატის რეგლამენტით და განაწილებულია პალატის თავმჯდომარესა და ბიუროს შორის.

პალატების *კომიტეტები* და *კომისიები* იქმნება პალატების წევრთაგან პალატების საქმიანობის ხელშეწყობის (საკანონმდებლო საკითხთა მომზადების, მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშგაღებული ორგანოების საქმიანობის კონტროლის და სხვ.) მიზნით. არსებობს *მუდმივი* და *დროებითი* კომიტეტები და კომისიები. მუდმივი კომიტეტები (კომისიები), ჩვეულებრივ, თემატურია და ძირითადად შეესაბამება სამინისტროთა სისტემას, იქმნება აგრეთვე პალატის საშინაო საკითხთა

¹ არის გამონაკლისებიც, მაგალითად, აშშ-ის სენატის პრეზიდენტი არა არჩეული თავმჯდომარე, არამედ *ex officio* აშშ-ის ვიცე-პრეზიდენტია, სენატის სხდომებს კი, ჩვეულებრივ, უძღვება სენატის მიერ არჩეული *pro tempore* (ანუ დროებითი) პრეზიდენტი. ასევეა ზოგიერთ სხვა ქვეყანაშიც.

² მდივნები თავმჯდომარეს ეხმარებიან სხდომის წარმართვაში, ზედამხედველობენ საოქმო სამსახურს და ასრულებენ თავმჯდომარისა და ბიუროს მიერ დაკისრებულ სხვა საქმიანობას, ხოლო კვესტორები ხელმძღვანელობენ პალატის საფინანსო და ადმინისტრაციულ სამსახურებს.

განმხილველი კომიტეტები (მაგ., სამანდატო, საპროცედურო და სხვ.), ხოლო დროებითი კომიტეტები (კომისიები) იქმნება რომელიმე კონკრეტული საკითხის შესასწავლად ან დასამუშავებლად, ანდა გამოსაძიებლად (საგამოძიებო კომისიები). ზოგიერთ ორპალატიან პარლამენტში იქმნება აგრეთვე მუდმივი *გაერთიანებული კომიტეტები* (მაგ., საგადასახადო საკითხების გამო) და დროებითი *შემთანხმებელი* კომიტეტები.

კომიტეტებში (კომისიებში) პარლამენტართა წარმომადგენლობა, ჩვეულებრივ, ფრაქციათა რიცხოვნობის პროპორციულია (ამავე პრინციპით ნაწილდება საკომიტეტო თანამდებობებიც). ბევრგან გამონაკლისია საგამოძიებო კომისია, რომელშიც საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა ნახევარს არ უნდა აღემატებოდეს.

კომიტეტებს (კომისიებს) საკმაოდ ფართო უფლებამოსილება აქვთ. მათ უფლება აქვთ მოითხოვონ ინფორმაცია, თავის სხდომაზე დაიბარონ თანამდებობის პირები და მოუსმინონ მათ ამა თუ იმ საკითხის გამო, გამართონ საკომიტეტო მოსმენა. კომიტეტის (კომისიის) ამ მოთხოვნათა შესრულება სავალდებულოა. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგ., იტალიაში, ესპანეთში) პალატას უფლება აქვს კომიტეტს (კომისიას) გადასცეს კანონის მიღების უფლებამოსილება.

პარლამენტართა გაერთიანებები. პარლამენტართა გაერთიანებები, ჩვეულებრივ, საერთო პარტიული კუთვნილების საფუძველზე იქმნება. მათ *ფრაქციებს*, *საპარლამენტო პარტიებს*, *საპარლამენტო ჯგუფებს* ან *დეპუტატთა კლუბებს* უწოდებენ (შემდგომ მათ მხოლოდ ფრაქციის სახელით მოვიხსენიებთ).

ფრაქციების შექმნის მიზანია საერთო პლატფორმაზე მდგომ პარლამენტართა საქმიანობის ორგანიზება, საერთო პოზიციის გამომუშავება პარლამენტში განსახილველი საკითხების მიმართ, შრომის დანაწილება მათი პროფესიული კვალიფიკაციის შესაბამისად. არცთუ იშვიათად, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიული ჯგუფები მცირერიცხოვანია, ერთ ფრაქციაში, საერთო პოლიტიკური პლატფორმის საფუძველზე, რამდენიმე პარტიული ჯგუფი ერთიანდება ხოლმე, ზოგჯერ კი მას ე.წ. *დამოუკიდებელი* (უპარტიო) პარლამენტარებიც უერთდებიან.

ფრაქციების შექმნას ხელს უწყობს მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებული გარკვეული პრივილეგიები, კერძოდ, გარანტია, ჰყავდეთ თავისი წარმომადგენლები პარლამენტისა (პალატების) და კომიტეტების (კომისიების) ხელმძღვანელ ორგანოებსა და საპარლამენტო დელეგაციებში, საპარლამენტო დებატებში სიტყვით გამოსვლის გარანტია, დამატებითი მიზნობრივი დაფინანსება და სხვ. გარდა ამისა, როგორც წესი, ფრაქციის შექმნისთვის დადგენილია ხოლმე მის წევრთა რაოდენობის სავალდებულო მინიმუმი (უფრო ხშირად, პალატის წევრთა რაოდენობის 3–5 პროცენტი), ზოგან ერთი და იმავე პარტიის ან საარჩევნო ბლოკის წევრებს ეკრძალებათ ერთზე მეტი ფრაქციის შექმნა. ამ პრივილეგიებისა და შეზღუდვების დაწესების მიზანია ხელი შეუშალოს პარლამენტში (პალატებში) მრავალი მცირერიცხოვანი ჯგუფის არსებობას, რამაც შესაძლებელია მნიშვნელოვნად დააქვეითოს პარლამენტის საქმიანობის ეფექტიანობა. ფრაქციების შექმნის წესი, მათი უფლებები და პრივილეგიები, ჩვეულებრივ, კანონებითა და რეგლამენტით, ზოგან კი კონსტიტუციითაც განისაზღვრება.

ფრაქციები, რომლებსაც წარმომადგენლები არა ჰყავთ მთავრობაში, ან რომლებიც მას მხარს არ უჭერენ, მიიჩნევიან *საპარლამენტო ოპოზიციად*. ცხადია, რომ საპარლამენტო ოპოზიცია შეიძლება შედგებოდეს რამდენიმე ერთიმეორისაგან რადიკალურად განსხვავებული, სუბიექტისაგან.

გარდა ფრაქციებისა, რომლებიც პარლამენტის ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გაერთიანებებია, ბევრგან იქმნება ხოლმე *ფრაქციათა კოალიციები*, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ერთი ფრაქცია ვერ ქმნის საპარლამენტო უმრავლესობას.

საკმაოდ ხშირად, პალატის საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხების (მათ შორის, პლენარული სხდომების დღის წესრიგის) გადასაწყვეტად, ფრაქციათა ლიდერებისაგან, ჩვეულებრივ, პალატის თავმჯდომარის თავმჯდომარეობით, იქმნება პალატის სპეციალური მუდმივმოქმედი ორგანო.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ამა თუ იმ საკითხის გამო წარმოიქმნება აზრთა ისეთი სხვადასხვაობა, რომ ვერ ხერხდება გადაწყვეტილების მიღება, პოზიციათა შეჯერების მიზნით იქმნება ხოლმე დროებითი *ინტერფრაქციული ჯგუფები*, რომლებიც იშლება შეთანხმების მიღწევის ან მიუღწევლობისთანავე.

§4. პარლამენტარის სტატუსი

პარლამენტარის მანდატი. პარლამენტარი არის პირი, რომელიც კანონის საფუძველზე გახდა პარლამენტის წევრი. მისი სახელწოდება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარია. დეპუტატს, უფრო ხშირად, მხოლოდ ქვედა პალატის წევრს უწოდებენ, ხოლო სენატორს – ზედა პალატის წევრს. გვხვდება სხვაგვარი

სახელწოდებებიც, მაგალითად, ქვედა პალატის წევრს აშშ-ში კონგრესმენი ეწოდება, ბელგიაში – წარმომადგენელთა პალატის წევრი, ზედა პალატის წევრს დიდ ბრიტანეთში ლორდი ეწოდება, ავსტრიაში – ფედერალური საბჭოს წევრი.

პარლამენტარის უფლებამოსილება, ჩვეულებრივ, მისი არჩევის მომენტიდან

იწყება, შედარებით იშვიათად კი – კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული

თარიღიდან (მაგ., აშშ-ში). პარლამენტარის უფლებამოსილება, როგორც წესი,

მთავრდება ახალარჩეული პარლამენტის (ორპალატიანი პარლამენტის

შემთხვევაში – შესაბამისი პალატის) პირველი შეკრებისთანავე, აგრეთვე

პარლამენტის (შესაბამისი პალატის) მიერ მისი უფლებამოსილების ვადამდე

შეწყვეტისთანავე.

პარლამენტარის სამართლებრივი სტატუსი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა პრინციპი უდევს მას საფუძვლად – *იმპერატიული მანდატის* პრინციპი თუ *თავისუფალი მანდატის* პრინციპი. იმპერატიული მანდატის პრინციპი გულისხმობს ამომრჩეველთა უფლებას, „თავის დეპუტატს“ მისცენ შესასრულებლად სავალდებულო „განაწესი“ (დავალება), ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევენ, რომ მან არ შეასრულა ან ცუდად შეასრულა იგი, ვადამდე გამოიწვიონ დეპუტატი. იმპერატიული მანდატის პრინციპი არ შეესაბამება საზოგადოების, როგორც ერთი მთლიანის, საერთო ინტერესებს. სწორედ ამიტომ ეს პრინციპი ძალიან დიდი ხნის წინ იქნა უარყოფილი (გარდა იმ ქვეყნებისა, სადაც იყო ან არის „სოციალისტური“ და ტოტალიტარული რეჟიმები) და პარლამენტარის სამართლებრივ სტატუსს საფუძვლად დაედო *თავისუფალი მანდატის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს, რომ პარლამენტარი მთელი ერის წარმომადგენელია (მიუხედავად იმისა, რა წესითაა იგი არჩეული), არავისა აქვს უფლება, რაიმე ვალდებულებით შეზღუდოს მისი თავისუფლება და გამოიწვიოს პარლამენტიდან, იგი შეზღუდულია მხოლოდ კონსტიტუციითა და საკუთარი სინდისით.* უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, არცთუ იშვიათად, სერიოზული წინააღმდეგობა ჩნდება თავისუფალი მანდატის პრინციპებსა და პარტიულ ინტერესებს შორის. ამ წინააღმდეგობის მიზეზი ისაა, რომ, როგორც წესი, დეპუტატი პარტიაზეა დამოკიდებული, მისი მხარდაჭერის გარეშე იგი ვერ გაიმარჯვებდა არჩევნებში და თუ იგი არ დაემორჩილება პარტიულ დისციპლინას, არ შეასრულებს თავისი ფრაქციის გადაწყვეტილებას, შეიძლება დაკარგოს პარტიის მხარდაჭერა და პრობლემები შეექმნება პოლიტიკური კარიერის თვალსაზრისით. ცხადია, რომ ეს წინააღმდეგობა პოლიტიკური და არა ფორმალური ხასიათისაა – ფორმალურად დეპუტატს უფლება აქვს ისე მოიქცეს, როგორც სურს და ამით მის სამართლებრივ სტატუსში არაფერი შეიცვლება.

პარლამენტარის სტატუსის მნიშვნელოვანი ელემენტია მისი შეუთავსებლობა კონსტიტუციით ან/და კანონით განსაზღვრულ სამსახურებრივ მდგომარეობასთან და საქმიანობასთან.

პარლამენტარის უფლება-მოვალეობანი. თავისი უფლებამოსილების ანუ, როგორც ამბობენ, თავისი მანდატის დაუბრკოლებლად განხორციელებისთვის პარლამენტარი ადტურულია მთელი რიგი უფლებებითა და კონსტიტუციური და რეგლამენტური გარანტიებით. იმავედროულად, ბევრგან მას ეკისრება გარკვეული მოვალეობებიც.

პარლამენტარს, როგორც წესი, აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის

უფლება (ზოგან ეს უფლება მხოლოდ პარლამენტის წევრთა ჯგუფს აქვს),

სხდომაზე განსახილველად საკითხის დასმის, კამათში მონაწილეობის, შეკითხვის დასმის, პასუხის მოთხოვნისა და შეფასების, შენიშვნისა და წინადადების შეტანის უფლება, იმ პირთა შესახებ აზრის გამოთქმის უფლება, რომლებსაც სხვადასხვა თანამდებობაზე ირჩევს, ნიშნავს, ამტკიცებს ან რომელთა დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა პარლამენტი. მას უფლება აქვს აირჩიოს და/ან აირჩიონ საპარლამენტო თანამდებობაზე, პარლამენტის კომიტეტის (კომისიის) შემადგენლობაში, გაერთიანდეს საპარლამენტო ფრაქციაში, გადადგეს თანამდებობიდან და/ან გავიდეს ამ ორგანოებიდან. პარლამენტარს უფლება აქვს ისარგებლოს ყველა ინფორმაციით, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად (თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული) და გაავრცელოს მის ხელთ არსებული ინფორმაცია.

პარლამენტარის მოვალეობაში, ჩვეულებრივ, შედის პალატისა (პარლამენტის) და თავისი კომიტეტის (კომისიის) სხდომებზე დასწრების ვალდებულება, პირადი ინტერესებისათვის თავისი გავლენისა და სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ან კონფიდენციალურად მიღებული ინფორმაციის გამოყენების აკრძალვა, სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ან კონფიდენციალურად მიღებული ინფორმაციის გაუხმაურებლობა, პალატის (პარლამენტის) რეგლამენტის დაცვა. ამ მოვალეობათა დარღვევისას, როგორც წესი, გამოიყენება შემდეგი სანქციები: სიტყვის ჩამორთმევა, გაფრთხილება, გაფრთხილება ოქმში შეტანით, სხდომათა დარბაზის დატოვება, ჯარიმა. ზოგან უფრო მკაცრი სანქციებიცაა გათვალისწინებული, კერძოდ, კომიტეტის სხდომების სისტემატური გაცდენისთვის კომიტეტის სხდომებზე გარკვეული ვადით ხმის უფლების ჩამორთმევა, გარკვეული დროის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით პლენარული სხდომების გაცდენისთვის მანდატის ჩამორთმევა.

იმ გარანტიებიდან და პრივილეგიებიდან, რომლებითაც სარგებლობენ

პარლამენტარები, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია *საპარლამენტო*

იმუნიტეტი და *ინდეპენდენტი*.

საპარლამენტო იმუნიტეტი. იმუნიტეტი ანუ ხელშეუხებლობა პარლამენტის წევრის შეუფერხებელი საქმიანობის უმთავრესი გარანტიაა. საპარლამენტო იმუნიტეტი თითქმის პარლამენტთან ერთად გაჩნდა და მისი მიზანი იმთავითვე იყო პარლამენტარის დაცვა უსაფუძვლო სისხლისსამართლებრივი დევნისაგან, რასაც არცთუ იშვიათად მიმართავდა აღმასრულებელი ხელისუფლება ოპოზიციონერი პარლამენტარების მიმართ. ამგვარი დაცვის აუცილებლობა არ გამქრალა და,

აღბათ, ყოველთვის საჭირო იქნება. სხვადასხვა ქვეყნებში იმუნიტეტის საკითხი სხვადასხვაგვარადაა მოწესრიგებული, მაგრამ პარლამენტარის იმუნიტეტი ყველგან კონსტიტუციური ნორმაა.

ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტარს იმუნიტეტი აქვს მისი

უფლებამოსილების მთელი დროის განმავლობაში, ზოგან კი – მხოლოდ

შეზღუდულ, მაგალითად, სასესიო პერიოდში. განსხვავებულია

იმუნიტეტის მოცულობაც. ზოგან შესაბამისი პალატის ნებართვის გარეშე

აკრძალულია პარლამენტარის სისხლისსამართლებრივი დევნა, ზოგან კი

აკრძალულია სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრება,

მაგრამ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება პალატისაგან ნებართვის

აღებას არ საჭიროებს. როგორც წესი, პალატის ნებართვის გარეშე

აკრძალულია პარლამენტარის დაპატიმრება, გარდა დანაშაულზე

წასწრების შემთხვევისა (ზოგან კი მეორე დღის განმავლობაშიც), ხოლო

დაპატიმრებული უნდა განთავისუფლდეს, თუ ამას მოითხოვს შესაბამისი

პალატა, აკრძალულია პარლამენტარის, მისი საცხოვრებელი და სამუშაო

ადგილების ჩხრეკაც. როგორც ვხედავთ, იმუნიტეტის მოხსნა პარლამენტის

შესაბამისი პალატის უფლებამოსილებაა, თუმცა არის გამონაკლისებიც,

მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატის წევრისთვის იმუნიტეტის

მოხსნის უფლება აქვს პალატის სპიკერს.

ინდექსიტი. ინდექსიტი ნიშნავს:

ა) თავისი მანდატის განხორციელებისას გამოთქმული აზრებისა და სხვა მოქმედებისათვის პარლამენტარის პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლებას;

ბ) პარლამენტარის საქმიანობის ანაზღაურებას.

ეს იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტარს ვერაფერს მოსთხოვს პასუხს მის შეხედულებათა გამო (ასეთი გარანტია ზოგან მხოლოდ პარლამენტში გამოთქმულ აზრებზე ვრცელდება), იმის გამო, თუ რას მისცა მან ხმა და რას არა.

ბევრ ქვეყანაში პარლამენტარს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. აკრძალულია ამ საკითხთან დაკავშირებული საბუთების ამოღებაც.

ეს გარანტიები პარლამენტარს უნარჩუნდება მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც.

პარლამენტარის საქმიანობის საქვეყნო მნიშვნელობიდან გამომდინარე, რაც ზემოთ საკმაოდ სრულად აღვწერეთ, ეს საქმიანობა პროფესიონალიზმსა და დიდ ხარჯს მოითხოვს. კანონპროექტების მომზადებისა და წარმოდგენილი კანონპროექტების გაანალიზებისთვის მას სჭირდება სპეციალისტების

კონსულტაციები, რაც უფასოდ არ კეთდება, პარლამენტარმა უნდა იაროს თავის საარჩევნო ოლქში ამომრჩევლებთან შესახვედრად, უნდა მიიღოს მოქალაქეები, განიხილოს და შეისწავლოს მათი განცხადებები და წინადადებები, რისთვისაც მას თანაშემწეები სჭირდება, პარლამენტარს მუდმივად სჭირდება კავშირგაბმულობით სარგებლობა, დედაქალაქში ცხოვრება. ეს ყველაფერი საკმაოდ ძვირი ჯდება. ამიტომ მაღალი საპარლამენტო ანაზღაურება აუცილებლობად აღიქმება. ჩვეულებრივ, პარლამენტარს ხელფასის გარდა ეძლევა თავისი შტატისა და მოწვეული სპეციალისტების შრომის ანაზღაურების თანხა, ეძლევა მგზავრობისა და კავშირგაბმულობით სარგებლობისთვის გაწეული ხარჯის კომპენსაცია და სხვ.

ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტარს, კანონით დადგენილი პირობების არსებობის შემთხვევაში, მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ ეძლევა სპეციალური საპარლამენტო პენსია (ზოგან იმის მიუხედავად, იღებს თუ არა იგი სხვა პენსიას). ეს პირობები, ჩვეულებრივ, მოიცავს მის ასაკსა (45 – 65 წელი) და პარლამენტის წევრად ყოფნის ხანგრძლივობას (როგორც წესი, ერთ ვადაზე მეტი), ზოგან კი – შრომის საერთო სტაჟსაც.

§5. პარლამენტის მუშაობის წესი

პარლამენტის საქმიანობის ძირითადი ფორმებია პარლამენტის

(ორპალატიან პარლამენტში – პალატების) სესიები, მუდმივი

კომიტეტებისა (კომისიების) და დროებითი კომისიების სხდომები.

პარლამენტის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების განხილვა და

გადაწყვეტა ხდება მხოლოდ შესაბამის სხდომებზე, მაგრამ, ცხადია, მათი

დამუშავება და სხდომისთვის მომზადება ხდება სხდომებამდე, მათ შორის,

არასასესიო პერიოდშიც.

პარლამენტის სესია. პარლამენტის სესია არის დროის შუალედი, რომლის

განმავლობაშიც პარლამენტს (ორპალატიან პარლამენტში – პალატებს)

უფლება აქვს გამართოს პლენარული სხდომები და მიიღოს

გადაწყვეტილებები.

სასესიო პერიოდი სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარად განისაზღვრება. ყველაზე მეტად გავრცელებულია ისეთი მოდელები, როდესაც ერთი წლის განმავლობაში იმართება ერთი სესია (მაგ., საფრანგეთში, იაპონიაში) ან ორი მორიგი სესია (მაგ., იტალიაში, ესპანეთში) და კონსტიტუციით ან კანონით განისაზღვრება მისი დასაწყისი, ზოგან კი – დასასრულიც (მაგ., საფრანგეთში, ესპანეთში), ხოლო ზოგან თავად პარლამენტი (მისი პალატები) განსაზღვრავს სესიის დაწყების ან/და დამთავრების დროს. ე.წ. სოციალისტურ ქვეყნებში პარლამენტის სესიები ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ეს სესიების ხანგრძლივობაზეც აისახება – ისინი წელიწადში ერთხელ ან ორჯერ იმართება და მათი ხანგრძლივობა მხოლოდ ერთი ან რამდენიმე დღით განისაზღვრება.

ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სესიას, როგორც წესი, არჩევნების ჩატარებიდან კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში, იწვევს სახელმწიფოს მეთაური. რაც შეეხება მორიგ სესიებს, ზოგან მას იწვევს სახელმწიფოს მეთაური, უფრო ხშირად კი პარლამენტი (პალატა) ან *თავისი უფლებით* იკრიბება (ანუ კონსტიტუციით ან თავისივე გადაწყვეტილებით განსაზღვრულ დროს იკრიბება ყოველგვარი მოწვევის გარეშე), ან მას იწვევს პარლამენტის (პალატის) თავმჯდომარე.

მორიგი სესიების დამატებით, მრავალი ქვეყნის კონსტიტუცია ითვალისწინებს *რიგგარეშე სესიების* მოწვევის შესაძლებლობას.

რიგგარეშე სესია, როგორც წესი, წინასწარ განსაზღვრულ საკითხთა გადასაწყვეტად მოიწვევა. ზოგიერთ ქვეყანაში მას სახელმწიფოს მეთაური იწვევს, ზოგან – პარლამენტის (პალატის) თავმჯდომარე, შედარებით იშვიათად კი – მთავრობა. რიგგარეშე სესიის მოწვევა არა მარტო მათი

უფლებაა, არამედ ვალდებულებაც, თუ ამას მოითხოვს პარლამენტის (პალატის) წევრთა კონსტიტუციით განსაზღვრული რაოდენობა. ზოგიერთი კონსტიტუცია ისეთ შემთხვევასაც ითვალისწინებს, როდესაც, მოთხოვნის მიუხედავად, სესია დადგენილ ვადაში არ იქნა მოწვეული – ასეთ შემთხვევაში პარლამენტი (პალატა) *თავისი უფლებით* იკრიბება (ასეთი ნორმა უზრუნველყოფს დაცვას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ხელისუფლების მითვისებისაგან). არსებობს განსაკუთრებული შემთხვევები, როდესაც პარლამენტი ვალდებულია უმოკლეს ვადაში შეიკრიბოს ყოველგვარი მოწვევის გარეშე, მაგალითად, ქვეყანაზე თავდასხმისა და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პარლამენტი (პალატები) სესიის დროს განიხილავს და წყვეტს მის კომპეტენციაში არსებულ საკითხებს. ცხადია, რომ ზოგიერთი საკითხის განხილვა შეიძლება ვერ დასრულდეს სესიის დასრულებამდე. ასეთ შემთხვევაში ზოგან მოქმედებს *უწყვეტობის (კონტინუიტეტის)* პრინციპი – მომდევნო სესიაზე საკითხის განხილვა გრძელდება პროცედურის იმ ეტაპიდან, რომელზეც შეწყდა წინა სესიაზე. ზოგან კი მოქმედებს *წყვეტილობის (დისკონტინუიტეტის)* პრინციპი – მომდევნო სესიაზე საკითხის განხილვა თავიდან იწყება.

ერთპალატიანი პარლამენტი, ისევე, როგორც ორპალატიანი პარლამენტის პალატა, მხოლოდ იმ შემთხვევაშია უფლებამოსილი განიხილოს და გადაწყვიტოს მის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები, თუ პლენარული სხდომა შეკრებილია დადგენილი წესით და თუ არის *კვორუმი* ანუ თუ სხდომას ესწრება პარლამენტის (ორპალატიანის შემთხვევაში – შესაბამისი პალატის) წევრთა, სულ ცოტა, დადგენილი მინიმალური რაოდენობა. პლენარული სხდომის შეკრების წესი და

კვორუმი, ჩვეულებრივ, რეგლამენტით, ზოგიერთ ქვეყანაში კი კანონით ან კონსტიტუციითაც კი განისაზღვრება. ამ წესის მთავარი დანიშნულებაა პარლამენტართა ნებისმიერი ჯგუფის მიერ პარლამენტის ხელისუფლების მითვისების მცდელობის აღკვეთა. რაც შეეხება გადაწყვეტილების მიღებისთვის სავალდებულო კვორუმს, იგი უშუალოდ არ განისაზღვრება და ტოლია კონკრეტული გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელ ხმათა მინიმალური რაოდენობისა (ეს რაოდენობა კი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სხვადასხვა სახის გადაწყვეტილებისთვის სხვადასხვაა). სხვადასხვა პარლამენტში და ერთი და იმავე პარლამენტის სხვადასხვა პალატაშიც კი სხდომის კვორუმი სხვადასხვაა – ზოგან იგი პალატის წევრთა ნახევარზე მეტია, ზოგან ერთი მესამედის ან ერთი მეოთხედის ტოლია, ზოგან კი ძალიან მცირეა (მაგ., დიდი ბრიტანეთის პარლამენტის ქვედა პალატის, რომელშიც 651 წევრია, სხდომის კვორუმი ორმოცია, ხოლო ზედა პალატისა, რომელშიც 1000 წევრზე მეტია, – სამი). განსაკუთრებული წესით იმართება პარლამენტის პირველი (საყოველთაო არჩევნების შემდეგ), ე.წ. *დამფუძნებელი* სხდომა. მას, როგორც წესი, კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში სახელმწიფოს მეთაური იწვევს. ამ სხდომაზე ხდება პარლამენტის (პალატის) არჩეულ წევრთა უფლებამოსილების შემოწმება და უფლებამოსილების ცნობა¹, ფიცის დადება, პალატის (პარლამენტის) თავმჯდომარისა და პალატის სხვა თანამდებობის პირთა არჩევა, მუდმივი კომიტეტების შექმნა და მათი დაკომპლექტება. მხოლოდ ამ პროცედურის დასრულების შემდეგ იწყებს პალატა (პარლამენტი) თავის ჩვეულებრივ საქმიანობას.

¹ პარლამენტის პალატის წევრთა არჩევის კანონიერებისა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის გამოკვლევა და ამის საფუძველზე მათი უფლებამოსილების ცნობა, საკმაოდ ხშირად, იმავე პალატის (ერთპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში – პარლამენტის) განსაკუთრებული უფლებამოსილებაა. ზოგიერთ ქვეყანაში ამ უფლებამოსილებას საკონსტიტუციო კონტროლის ან მართლმსაჯულების ორგანოები ახორციელებენ (მაგ., პოლონეთში, საფრანგეთში, საბერძნეთში).

პლენარული სხდომების პროცედურა შესაბამისი რეგლამენტებით საკმაოდ დაწვრილებით განისაზღვრება. მიუხედავად არაერთი განსხვავებისა, ამ პროცედურას სხვადასხვა ქვეყანაში ბევრი საერთო აქვს. სხდომები, როგორც წესი, საჯაროა (დასწრების მსურველთათვის სხდომათა დარბაზში გამოყოფილია სასტუმრო ადგილები, ზოგან კი ხდება სხდომის ტელე- ან/და რადიოტრანსლაცია), მაგრამ პალატის გადაწყვეტილებით, რომელიც ზოგან ჩვეულებრივი, ზოგან კი კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღება, სხდომა იხურება. სხდომის დღის წესრიგს, რომლის პროექტსაც სხდომამდე ამზადებს პალატის ხელმძღვანელობა, ამტკიცებს პალატა და იგი უფლებამოსილია შეცვალოს დღის წესრიგის პროექტი. რეგლამენტით განისაზღვრება მოხსენებისა და კამათში გამოსვლისთვის განკუთვნილი დრო და ერთი პარლამენტარის ერთი და იმავე საკითხზე გამოსვლის რაოდენობა. სხდომაზე გამოსვლისთვის, როგორც წესი, საჭიროა წინასწარი ჩაწერა. ზოგიერთი რეგლამენტი ითვალისწინებს პალატის უფლებას, წინასწარ დაადგინოს დრო, რომელიც უნდა დაეთმოს რომელიმე კონკრეტული საკითხის განხილვას, შეამციროს გამოსვლებისთვის განკუთვნილი დრო ან შეწყვიტოს კამათი და სხვ. პლენარულ სხდომაზე დასწრების უფლება, ხოლო თუ პალატა მოითხოვს, ვალდებულება, აქვთ მთავრობის წევრებს და ზოგიერთ სხვა თანამდებობის პირს. ეს პირები ვალდებულნი არიან პასუხი გასცენ მათთვის დასმულ შეკითხვებს და წარადგინონ გაწეული საქმიანობის ანგარიში. მათ უფლება აქვთ მოითხოვონ სხდომაზე გამოსვლა, რაც აუცილებლად უნდა დაკმაყოფილდეს.

სხდომის პროცედურის მნიშვნელოვანი ნაწილია გადაწყვეტილების მიღება, რითაც სრულდება უმრავლეს საკითხთა განხილვა და რაც *კენჭისყრით (ხმის მიცემით)* ხდება. პარლამენტის წევრები, როგორც წესი,

ხმას პირადად აძლევენ (აკრძალულია სხვის ნაცვლად ხმის მიცემა), თუმცა, არსებობს იშვიათი გამონაკლისებიც – ზოგან ნებადართულია საკუთარი ხმის გადაცემა, მაგრამ მხოლოდ შეზღუდულ შემთხვევებში და შეზღუდული ვადით (მაგ., საფრანგეთში). სხვადასხვა ტიპის გადაწყვეტილებათა მიღება სხვადასხვა სახის კენჭისყრით ხდება. კენჭისყრა *ფარული*, *ღია* ან *სახელობითია*. *ფარულია კენჭისყრა, რომელიც ისე იმართება, რომ შეუძლებელი იყოს იმის დადგენა, ვინ როგორ მისცა ხმა*. იგი, როგორც წესი, ბიულეტენების მეშვეობით იმართება და, ჩვეულებრივ, პერსონალურ საკითხთა გადაწყვეტისას (არჩევისა და დანიშვნისას) გამოიყენება. *ღიაა კენჭისყრა, რომელიც ისე იმართება, რომ ყველამ დაინახოს, ვინ როგორ მისცა ხმა, თუმცა, ეს არ აღირიცხება*. ღია კენჭისყრისას სხვადასხვა ხერხი გამოიყენება, სახელდობრ, *ხელის აწევა* (ხელს ჯერ მომხრენი სწევენ, მათი დათვლის შემდეგ კი – მოწინააღმდეგენი), *ადგომა* (ჯერ მომხრენი დგებიან, მათი დათვლის შემდეგ კი – მოწინააღმდეგენი), ე.წ. *„ფეხებით კენჭისყრა“* (მომხრენი და მოწინააღმდეგენი სხდომათა დარბაზის სხვადასხვა კარიდან გადიან ან შემოდინან და ამ დროს ხდება მათი დათვლა), ზოგან კი, საკმაოდ იშვიათად, ისეთი ხერხიც გამოიყენება, როგორიცაა *„აკლამაცია“* (გადაწყვეტილება იმის მიხედვით მიიღება, მომხრენი უფრო ხმამაღლა ყვირიან, ტაშს უკრავენ ან აბრახუნებენ თუ მოწინააღმდეგენი და ამას სხდომის თავმჯდომარე აფასებს). *სახელობითია კენჭისყრა, რომელიც ისე იმართება, რომ ზუსტად აღირიცხოს, ვინ როგორ მისცა ხმა*. სახელობითი კენჭისყრაც სხვადასხვა ხერხით იმართება, სახელდობრ, ყოველ პარლამენტარს ეძლევა სახელდებული ბიულეტენი, რომელზეც იგი აღნიშნავს, მომხრეა თუ წინააღმდეგი, ან თითოეული პარლამენტარი რიგრიგობით ხმამაღლა აცხადებს, მომხრეა თუ წინააღმდეგი.

სახელობითი კენჭისყრა, ტრადიციულად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხთა გადაწყვეტისას გამოიყენება, როდესაც საზოგადოებამ უნდა იცოდეს, ვინ რა პოზიცია დაიკავა. ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, თითქმის ყველა საკითხი (გარდა პროცედურული და ზოგიერთი პერსონალური საკითხისა) სახელობითი კენჭისყრით წყდება ხოლმე. თანამედროვე პარლამენტებში კენჭისყრისთვის უკვე ხშირად გამოიყენება ელექტრონული სისტემა, რაც საშუალებას იძლევა, რომ ძალიან სწრაფად დასრულდეს როგორც ფარული, ასევე სახელობითი კენჭისყრა. მაგრამ ამ ტექნოლოგიის გამოყენებისას არ არსებობს სხვის ნაცვლად ხმის მიცემისაგან დაცვის გარანტია და ამიტომ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საკითხი მწვავეა და აშკარაა, რომ შეიძლება იყოს სხვის ნაცვლად ხმის მიცემის მცდელობა, ნაცვლად ელექტრონული სისტემისა, გამოიყენება ხოლმე კენჭისყრის ზემოაღნიშნული ტრადიციული ხერხები.

კომიტეტის (კომისიის) სხდომა. კომიტეტების (კომისიების) სხდომები იმართება როგორც სესიის დროს, ასევე სესიებს შორის შუალედშიც. კომიტეტი (კომისია), ისევე, როგორც პარლამენტის პალატა, მხოლოდ იმ შემთხვევაშია უფლებამოსილი განიხილოს და გადაწყვიტოს მის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები, თუ მისი სხდომა შეკრებილია დადგენილი წესით და თუ არის კვორუმი, რომელიც, ჩვეულებრივ, მის წევრთა ნახევარზე მეტია. სხდომაზე კომიტეტის (კომისიის) წევრთა დასწრება სავალდებულოა. გაცდენის შემთხვევაში მათ მიმართ გამოიყენება გარკვეული სანქციები. გადაწყვეტილება აქაც კენჭისყრით მიიღება, ოღონდ, კენჭისყრა მხოლოდ ხელის აწევით ან, გამონაკლის შემთხვევებში (მაგ., თანამდებობაზე არჩევისა და დანიშვნისას),

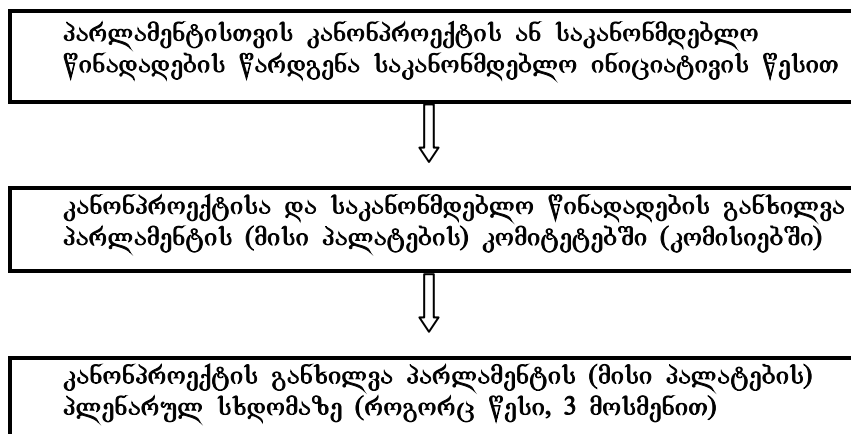
ბიულეტენებით იმართება. კომიტეტის (კომისიის) სხდომაზე დასწრების უფლება, ხოლო თუ კომიტეტი (კომისია) მოითხოვს, ვალდებულება, აქვთ მთავრობის წევრებს და ზოგიერთ სხვა თანამდებობის პირს. ეს პირები ვალდებულნი არიან პასუხი გასცენ მათთვის დასმულ შეკითხვებს და წარადგინონ გაწეული საქმიანობის ანგარიში. მათ უფლება აქვთ მოითხოვონ სხდომაზე გამოსვლა, რაც აუცილებლად უნდა დაკმაყოფილდეს. კომიტეტის (კომისიის) სხდომები, როგორც წესი, საჯაროა, მაგრამ მას უფლება აქვს მიიღოს გადაწყვეტილება სხდომის დახურვის შესახებ. ინფორმაცია კომიტეტის (კომისიის) სხდომის გამართვისა და მისი დღის წესრიგის შესახებ, როგორც წესი, სხდომამდე რამდენიმე დღით ადრე უნდა გამოქვეყნდეს.

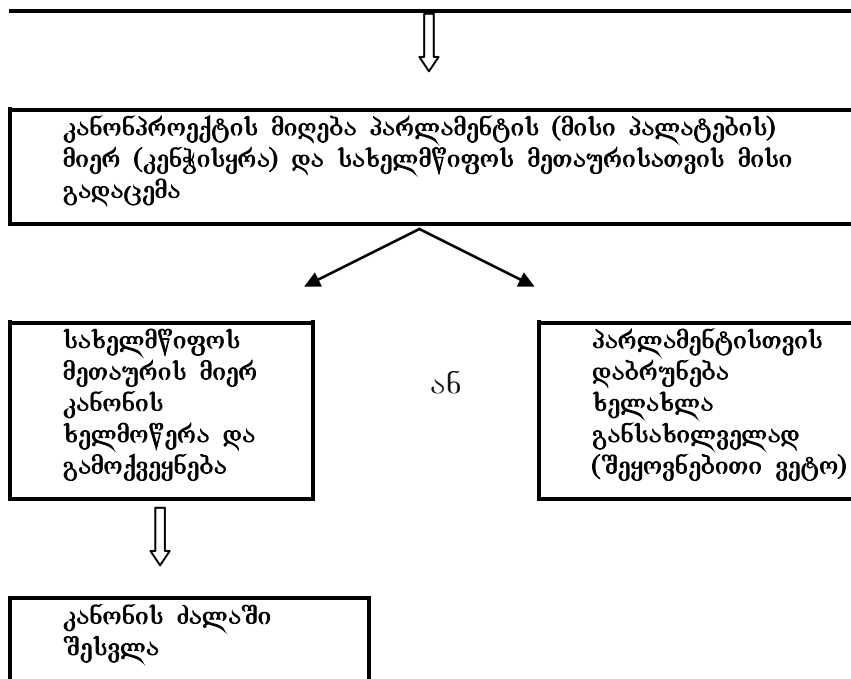
წნ. საკანონმდებლო პროცესი

საკანონმდებლო პროცესი მოიცავს კანონის შესაქმნელად გასაწევი საქმიანობის წესსა და თვით ამ საქმიანობას. ეს წესი, როგორც ზემოთ აღნიშნულთ, კონსტიტუციით, კანონით ან/და პარლამენტის რეგლამენტით (პალატების რეგლამენტებით) ზუსტად განისაზღვრება.

ერთპალატიან და ორპალატიან პარლამენტებში საკანონმდებლო პროცესი სრულიად განსხვავებულად მიმდინარეობს. იგი განსხვავებულია ერთპალატიან პარლამენტებშიც და ორპალატიან პარლამენტებშიც. მაგრამ საკანონმდებლო პროცესის ზოგადი სქემა ყველა პარლამენტისთვის ერთნაირია (იხ. სქემა).

საკანონმდებლო პროცესის ზოგადი სქემა





უნდა შეენიშნოთ, რომ ქვემოთ წარმოდგენილია ზოგადი, მეტ-ნაკლებად საერთო წესები და სხვადასხვა პარლამენტში მათი გარკვეული ვარიაციები გვხვდება.

საკანონმდებლო ინიციატივა. საკანონმდებლო ინიციატივა არის უფლებამოსილი პირის მიერ პარლამენტისთვის კანონპროექტის ან საკანონმდებლო წინადადების (ზოგან მხოლოდ კანონპროექტის) წარდგენა.

კანონპროექტი არის მომავალი კანონის სრული ტექსტი, ხოლო საკანონმდებლო წინადადება – მომავალი კანონის იდეა ან კონცეფცია (ზოგიერთ ქვეყანაში სხვა ტერმინოლოგია გამოიყენება).

საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილი კანონპროექტისა თუ საკანონმდებლო წინადადების განხილვა სავალდებულოა, მაგრამ პარლამენტი ვალდებული არაა მიიღოს შესაბამისი კანონი. ცხადია, მას უფლება აქვს, ნებისმიერად შეცვალოს წარდგენილი კანონპროექტი.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები, ჩვეულებრივ, კონსტიტუციით განისაზღვრება და სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაა.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება თითქმის ყველგან აქვს

პარლამენტის ქვედა პალატის წევრს (ზოგან – მხოლოდ წევრთა ჯგუფს).

ეს უფლება, როგორც წესი, აქვს მთავრობასაც (ზოგან – მთავრობის

თავმჯდომარეს). ამ უფლების მქონე სუბიექტებია აგრეთვე (სხვადასხვა

ქვეყანაში სხვადასხვა კომბინაციით) ზედა პალატის წევრი, ზედა პალატა,

პარლამენტის კომიტეტი (კომისია), საპარლამენტო ფრაქცია, უმაღლესი დონის თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო ან მთავრობა, ამომრჩეველთა მრავალრიცხოვანი ჯგუფი, იშვიათად – სხვა სახელმწიფო დაწესებულებები და რელიგიური გაერთიანებები. უაღრესად იშვიათად საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს ქვეყნის პრეზიდენტსაც (ეს, ჩვეულებრივ, პრეზიდენტისთვის გადამეტებული უფლებამოსილების მინიჭებად და სახელისუფლებო ბალანსის დარღვევად მიიჩნევა). გამონაკლისია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, რომლის პროექტის წარდგენის უფლებაც მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს.

ორპალატიან პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივით ზოგან ნებისმიერ პალატას (მაგ., აშშ-ში, იტალიაში), ზოგან კი მხოლოდ ქვედა პალატას მიმართავენ (მაგ., ავსტრიაში, პოლონეთში), თუმცა, გვხვდება იშვიათი გამონაკლისებიც.

კანონპროექტისა და საკანონმდებლო წინადადების განხილვა.
საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილ კანონპროექტს პარლამენტის პალატები განიხილავენ თავისი რეგლამენტებით დადგენილ ვადებში და წესით. კანონპროექტს, ჩვეულებრივ, სამი *მოსმენით* განიხილავენ. ზოგან კანონით ან/და რეგლამენტით დადგენილ შემთხვევებში და წესით კანონპროექტის განხილვა და მიღება შეიძლება გამარტივებული ან დაჩქარებული პროცედურით.

წარდგენილი კანონპროექტი განსახილველად გადაეცემა პალატის კომიტეტებს (კომისიებს), ხოლო კომიტეტებში (კომისიებში) განხილვის შემდეგ, სათანადო დასკვნითურთ, წარედგინება პალატის პლენარულ სხდომას *პირველი მოსმენით* განსახილველად. პირველი მოსმენისას განიხილება მხოლოდ კანონპროექტის ზოგადი პრინციპები და ძირითადი დებულებანი.

პარლამენტარებმა უნდა შეაფასონ ასეთი კანონის მიღების საჭიროება, ანუ არის თუ არა საკანონმდებლო ვაკუუმი ან ნაკლოვანია თუ არა არსებული კანონი. ამასთან ერთად, უნდა შეაფასონ, იძლევა თუ არა კანონპროექტის კონცეფცია არსებული პრობლემების გადაჭრის შესაძლებლობას. განხილვის შემდეგ პალატა კენჭისყრით წყვეტს *პირველი მოსმენით* კანონპროექტის მიღების საკითხს. დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში კანონპროექტი შესაბამის კომიტეტს (კომისიას) გადაეცემა *მეორე მოსმენისთვის* მოსამზადებლად.

ეს კომიტეტი (კომისია), პირველი მოსმენისას პარლამენტის მიერ გაზიარებული შენიშვნების სავალდებულო გათვალისწინებით, ამზადებს კანონპროექტს მეორე მოსმენისთვის. მომზადების დროს განიხილება პარლამენტართა მიერ წარდგენილი ცალკეული შენიშვნები და მათი ის ნაწილი, რომელიც გაზიარებული იქნება კანონპროექტის ინიციატორის მიერ, შეიტანება კანონპროექტში, ხოლო გაუზიარებელი ნაწილი, თუ ამას მოითხოვს მისი ავტორი, პლენარულ სხდომას წარედგინება ალტერნატივის სახით. მეორე მოსმენისთვის მომზადებულ კანონპროექტს, ჩვეულებრივ, თან ერთვის კომიტეტის (კომისიის) დასკვნაც. პლენარულ სხდომაზე *მეორე მოსმენისას* ხდება კანონპროექტის არსებითი, მუხლობრივი განხილვა. ყოველ ალტერნატიულ ნორმას კენჭი ცალკე ეყრება. ალტერნატიული ნორმების მიღებამ შეიძლება მოითხოვოს კანონპროექტის ტექსტის შეცვლა. ასეთ შემთხვევაში კანონპროექტი

გადასამუშავებლად უბრუნდება შესაბამის კომიტეტს (კომისიას), ხოლო გადამუშავების შემდეგ მეორდება მეორე მოსმენის პროცედურა. თუ პალატამ მეორე მოსმენით მიიღო კანონპროექტი, იგი შესაბამის კომიტეტს (კომისიას) გადაეცემა მესამე მოსმენისთვის მოსამზადებლად.

მესამე მოსმენისთვის მომზადებისას კანონპროექტი მხოლოდ რედაქციული თვალსაზრისით დამუშავდება. პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენისას აღარ შეიძლება მასში არანაირი ცვლილების შეტანა, გარდა რედაქციული ხასიათის ცვლილებებისა, რის შემდეგაც კენჭი ეყრება კანონპროექტის საბოლოოდ რედაქტირებულ სრულ ტექსტს. შედარებით იშვიათად კანონპროექტის „ჩაგდება“ მესამე მოსმენის დროსაც ხდება.

ერთპალატიანი პარლამენტის მიერ ბოლო მოსმენით მიღებული კანონპროექტი სახელმწიფოს მეთაურს, ხოლო ორპალატიან პარლამენტში ერთი პალატის მიერ ბოლო მოსმენით მიღებული კანონპროექტი მეორე პალატას გადაეცემა. ძლიერი ზედა პალატის მქონე პარლამენტში კანონპროექტმა ორივე პალატაში ერთნაირი პროცედურა უნდა გაიაროს და იგი მიღებულად მხოლოდ მაშინ ჩაითვლება, როცა ორივე პალატა მას ერთი და იმავე რედაქციით მიიღებს (თუ პალატებმა შეთანხმებას ვერ მიაღწიეს, კანონი არ მიიღება). სუსტი ზედა პალატის მქონე პარლამენტში ქვედა პალატას აქვს ზედა პალატის წინააღმდეგობის დაძლევის შესაძლებლობა (ამისათვის ზოგან ხმათა მეტი რაოდენობაა საჭირო, ვიდრე კანონპროექტის თავდაპირველად მიღებისას, ზოგან კი იგივე რაოდენობაც საკმარისია). იშვიათად გვხვდება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც კანონს იღებს მხოლოდ ზედა პალატა ან პალატების გაერთიანებული სხდომა.

რაც შეეხება საკანონმდებლო წინადადებას, იგი იმავე წესით განიხილება,

როგორც კანონპროექტი და პალატის მიერ მისი მოწონების შემთხვევაში

შესაბამის კომიტეტს (კომისიას) გადაეცემა სათანადო კანონპროექტის

მოსამზადებლად.

კანონის ხელმოწერა და ბამოქვეყნება. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადაში გადაეცემა სახელმწიფოს მეთაურს, რომელმაც ასევე კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადაში ხელი უნდა მოაწეროს მას და გამოაქვეყნოს იგი ან მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს. თუ სახელმწიფოს მეთაურმა ამ ვადაში კანონი არც გამოაქვეყნა და არც ვეტო დაადო მას, იგი მიღებულად ითვლება.

თუ სახელმწიფოს მეთაურმა კანონპროექტი მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნა პარლამენტს (იმ პალატას, რომელშიც დაიწყო კანონპროექტის განხილვა), მან კანონპროექტი დადგინდ ვადაში უნდა განიხილოს და თუ განიხილის შემდეგ კანონპროექტი (თავდაპირველად მიღებული რედაქციით) უფრო მაღალი კვორუმით (ჩვეულებრივ, 3/5-ის ან 2/3-ის უმრავლესობით) მიიღო, ვეტო დაძლეულად ითვლება და სახელმწიფოს მეთაური ვალდებულია, ხელი მოაწეროს მას და გამოაქვეყნოს იგი.

თუ პარლამენტმა არც პრეზიდენტის შენიშვნები მიიღო და ვერც მისი ვეტო დაძლია, კანონპროექტი უარყოფილად ითვლება.

კანონის ძალაში შესვლა. კანონი ძალაში შედის მხოლოდ ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნების შემდეგ, გამოქვეყნებიდან ზოგადად განსაზღვრულ ვადაში ან იმავე კანონით განსაზღვრულ სხვა ვადაში. კანონი, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს იურიდიულ პასუხისმგებლობას, როგორც წესი, ძალაში შედის მხოლოდ მისი გამოქვეყნებიდან კანონით განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ.

ბანსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები. ზემოთ აღწერილი

პროცედურებისაგან განსხვავებულია კონსტიტუციის მიღებისა და მასში ცვლილებათა შეტანის, ბიუჯეტის კანონის მიღებისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების პროცედურები. ამ შემთხვევებში საკანონმდებლო პროცედურების თავისებურება ისაა, რომ, ჩვეულებრივთან შედარებით, შეზღუდულია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე (მაგ., ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენის უფლება მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს, პარლამენტარებს არა აქვთ სარატიფიკაციოდ წარდგენილ საერთაშორისო ხელშეკრულებაში შესწორების შეტანის უფლება), დიდია და არ შეიძლება შემცირდეს კონსტიტუციურ ცვლილებათა განხილვის დრო და საპარლამენტო მოსმენებს შორის შუალედი, ხოლო ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა და განხილვა უნდა დაიწყოს კანონით (ზოგან კი კონსტიტუციით) განსაზღვრულ დროს და უნდა დასრულდეს ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე.

თავი მეოთხრამეტე. საქართველოს პარლამენტები

§1. ევოლუციის მოკლე მიმოხილვა

საქართველოში პარლამენტარიზმის ისტორია 1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით“ დაიწყო. თავისი არსით, ეს იყო ფუძემდებლური აქტი, რომელიც საფუძვლად დაედო დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებულ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციას.

1921 წლის კონსტიტუცია დასავლური ცივილიზაციის წიაღში შექმნილ „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ თეორიას ეყრდნობოდა. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოში საპარლამენტო რესპუბლიკა მყარდებოდა. ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო იყო ერთპალატიანი პარლამენტი, რომელიც სამი წლის ვადით, „საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესისაებრ არჩეულ დეპუტატებისაგან“ შედგებოდა. პარლამენტის წევრები სარგებლობდნენ ზემოთ აღწერილი ყველა ძირითადი უფლებითა და გარანტიით, ხოლო პარლამენტს ჰქონდა პარლამენტური მმართველობისთვის დამახასიათებელი კომპეტენცია. აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნოდა მთავრობას, რომლის თავმჯდომარესაც ერთი წლის ვადით ირჩევდა პარლამენტი. მინისტრებს ნიშნავდა მთავრობის თავმჯდომარე და მასვე ჰქონდა მინიჭებული რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა. მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე. პარლამენტს ჰქონდა მთავრობის წევრისთვის უნდობლობის გამოცხადების უფლება (ასეთ შემთხვევაში იგი უნდა გადაამდგარიყო). ამ კონსტიტუციას პრაქტიკულად არ უმუშავია, ვინაიდან რამდენიმე დღის შემდეგ რუსეთის ფედერაციამ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მიმართ პირდაპირი აგრესია განახორციელა შეიარაღებული ინტერვენციის ფორმით, რაც საქართველოს ფაქტობრივი ანექსიით და დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი ცხოვრების 70-წლიანი წყვეტით დასრულდა. ემიგრაციაში მიმავალი საქართველოს კანონიერი მთავრობის გადაწყვეტილებით კონსტიტუციის მოქმედება შეჩერდა.

შემდეგი 70 წლის განმავლობაში სიტყვით „სუვერენული საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა“ ფაქტობრივად საბჭოთა კავშირის ერთ-ერთი პროვინცია იყო. რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო – საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭო – მხოლოდ სახელწოდებით იყო წარმომადგენლობითი, ვინაიდან მის წევრთა არჩევნები წმინდა წყლის ფორმალობა იყო (ფაქტობრივად, უზენაესი საბჭოს წევრები ინიშნებოდნენ რესპუბლიკის კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელობის, ხოლო ზოგიერთი – საკავშირო კომპარტიის ხელმძღვანელობის მიერ). უზენაესი საბჭო, რომელიც წელიწადში ერთხელ, ერთი-ორი დღით თუ იკრიბებოდა, რეალურად მხოლოდ რესპუბლიკის კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის გადაწყვეტილებებს აკანონებდა.

ასე გრძელდებოდა 1989 წლამდე. 1989-1990 წლებში, საბჭოთა კავშირში მიმდინარე ე.წ. „გარდაქმნის“ („перестройка“) ფონზე, 9 აპრილის ტრაგედიის შემდეგ, ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის ძლიერი ზემოქმედების შედეგად საქართველოს სსრ უზენაესმა საბჭომ რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღო, მათ შორის, დადგენილება (1990 წლის 9 მარტი), რომლითაც შეფასდა 1921 წლის თებერვალ-მარტის მოვლენები და მომდევნო პერიოდის საქართველოს სამართლებრივი მდგომარეობა. ამ დადგენილების თანახმად, 1921 წლის თებერვალ-მარტში საბჭოთა რუსეთმა შეიარაღებული აგრესიის გზით მოახდინა საქართველოს ოკუპაცია, რასაც შემდგომ მოჰყვა მისი ფაქტობრივი ანექსია. ამას მოჰყვა კონსტიტუციური ცვლილებები: გაუქმდა „კომუნისტური პარტიის წარმმართველი როლი“, დაშვებულ იქნა მრავალპარტიულობა და დადგინდა, რომ უზენაესი საბჭოს ფორმირება მოხდება მრავალპარტიული არჩევნების გზით.

1990 წელს მრავალპარტიული არჩევნების საფუძველზე, რომელშიც გაიმარჯვა ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის რადიკალურმა ფრთამ, შეიქმნა საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო (ერთპალატიანი პარლამენტი). აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებდა უზენაესი საბჭოს მიერ შექმნილი მთავრობა. 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმის შედეგებზე დაყრდნობით საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ შემოღებულ იქნა რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობა და მმართველობის პარლამენტური სახეობა შეიცვალა ნახევრადსაპრეზიდენტოთი. ასეთი მდგომარეობა გაგრძელდა 1992 წლის იანვრის პირველ რიცხვებამდე, როდესაც სამხედრო გადატრიალების შედეგად ხელისუფლება ხელში აიღო სამხედრო საბჭომ.

სამხედრო საბჭომ გაუქმებულად გამოაცხადა 1978 წლის კონსტიტუცია და აღდგენილად – 1921 წლის კონსტიტუცია, ოღონდ იმ დათქმით, რომ იგი იმოქმედებს „არსებული რეალიების გათვალისწინებით“. რამდენიმე თვის განმავლობაში საკანონმდებლო ორგანოს გარკვეულ ფუნქციებს არალეგიტიმური სახელმწიფო საბჭო ასრულებდა. იგი შედგებოდა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისა და საზოგადოებისთვის ცნობილი პირებისაგან, რომელთა ნაწილიც დანიშნა სამხედრო საბჭომ, ხოლო მეორე ნაწილი უკვე ამ დანიშნულმა პირებმა აირჩიეს. სახელმწიფო საბჭოს შექმნის შემდეგ სამხედრო საბჭო დაიშალა. სახელმწიფო საბჭომ მიიღო პარლამენტის არჩევნების დებულება, რომლის საფუძველზეც იმავე წლის ოქტომბერში აირჩა ცალკე ერთპალატიანი პარლამენტი და ცალკე პარლამენტის თავმჯდომარე (საკმაოდ უცნაური წესია!). პარლამენტმა ნოემბერში მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა სახელმწიფო მმართველობის სისტემა. ეს სისტემა საკმაოდ ეკლექტიკური იყო და მის აღწერას არ შეუძლებელი. მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ პარლამენტი აღჭურვილი იყო საპარლამენტო რესპუბლიკის პარლამენტებისთვის დამახასიათებელი კომპეტენციით. ეს კანონი მოქმედებდა 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებამდე.

1921 წლის კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, 1995 წლის კონსტიტუციამ სახელმწიფოს მართვის საპრეზიდენტო სახეობა შემოიღო. პარლამენტს მართვის ასეთი სახეობისათვის დამახასიათებელი კომპეტენცია ჰქონდა. ამასთან, კონსტიტუციის მე-5 მუხლში ჩაიწერა, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“, რაც დამატებით კონსტიტუციურ გარანტიას ქმნის იმისათვის, რომ ხელისუფლების რომელიმე განშტოებამ, განსაკუთრებით კი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ვერ მითვისოს სხვა განშტოებათა ფუნქციები. მიუხედავად ამისა, 2004 წლის თებერვალში, ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლებითაც არსებითად დაირღვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

ამ თავის მომდევნო ნაწილებში აღწერილია საქართველოს პარლამენტის ფორმირების წესი, სტრუქტურა, მისი კომპეტენცია და ურთიერთობა ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან, მისი საქმიანობის წესი და პარლამენტის წევრის უფლება-მოვალეობანი. ყოველივე ეს განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“, კანონებით „საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ“, „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“,

„საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“, „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“, ზოგიერთი სხვა კანონითა და „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით“ (რომელსაც კანონის ძალა აქვს მინიჭებული).

§2. საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხასიათი, მისი

ფორმირების წესი და სტრუქტურა

პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხასიათი და მისი ფორმირების წესი.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს ... თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“ [მუხლი 5], „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო...“ [მუხლი 48], „საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია“ [მუხლი 52].

მაშასადამე, პარლამენტი არის ხალხის წარმომადგენელი, გამოხატავს მის ნებას და მოქმედებს მისი სახელით. პარლამენტის წევრიც მოქმედებს ერის სახელით, სრულიად თავისუფლად და დამოუკიდებლად. თუმცა, პარლამენტართა და, მაშასადამე, მთლიანად პარლამენტის მოქმედებაც არ არის აბსოლუტურად თავისუფალი. ისინი სამართლით არიან შებოჭილნი¹ – „სახელმწიფო ხელისუფლება ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. არავის არა აქვს უფლება მითთვისონ ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“ [კონსტიტუცია, მუხლი 5]. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მათ მხოლოდ იმის და ზუსტად იმდენი უფლება აქვთ, რამდენსაც მათ კონსტიტუცია და, ცხადია, მის საფუძველზე მიღებული კანონები ანიჭებენ.

პარლამენტის სტრუქტურა. საქართველოს პარლამენტი ერთპალატიანია და შედგება ოთხი წლის ვადით პროპორციული სისტემით არჩეული 150 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 85 პარლამენტის წევრისაგან. 2005 წლის 23 თებერვალს მიღებული ცვლილების თანახმად, მომდევნო მოწვევის პარლამენტში 150 წევრი იქნება, რომელთაგან 100 აირჩევა პროპორციული, ხოლო 50 – მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.² 2004 წელს არჩეულ პარლამენტში მაჟორიტარული სისტემით ასარჩევი 10 წევრის ადგილი ვაკანტურია, ვინაიდან აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ცხინვალის რეგიონში სეპარატისტული რეჟიმების არსებობის გამო არჩევნები ვერ გაიმართა.

კონსტიტუციის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა – რესპუბლიკის საბჭო და სენატი“ [მუხლი 4], რომელთაგან პირველი შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან, ხოლო მეორე – აფხაზეთში, აჭარასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. ჯერ-ჯერობით განსაზღვრული არ არის არც ტერიტორიული ერთეულები, რომლებიდანაც უნდა აირჩეს სენატის წევრები, არც მათი არჩევის წესი და არც თითოეული პალატის უფლებამოსილება. ასეთი ვითარება კონსტიტუციის მიღებისას (1995 წ.) საქართველოში არსებულმა მდგომარეობამ გამოიწვია (მხედველობაში გვაქვს აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში სეპარატისტთა მოქმედების შედეგად

¹ სამართლით სახელმწიფოს შეზღუდვის იდეა „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ თეორიის უმთავრესი პოსტულატია.

² რაც შეეხება პარლამენტის ფორმირების წესის ზუსტ აღწერას, იგი §X-შია მოცემული.

შექმნილი მდგომარეობა), რომელიც დღემდე დიდად არ შეცვლილა.

საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა ანალოგიურია §37-ში ზემოთ აღწერილი ტრადიციული სტრუქტურისა. სახელდობრ, იგი მოიცავს პარლამენტის თავმჯდომარესა და მის მოადგილეებს, პარლამენტის ბიუროს, კომიტეტებს, პარლამენტართა გაერთიანებებს (საპარლამენტო ფრაქციებს, უმრავლესობასა და უმცირესობას, დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთა საკოორდინაციო საბჭოს), აგრეთვე კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნილ საგამოძიებო და სხვა დროებით კომისიებსა და ინტერფრაქციულ ჯგუფებს.

პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით ფარული კენჭისყრით თავის წევრთაგან ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარესა და თავმჯდომარის მოადგილეებს. მათი ძირითადი ფუნქციები კონსტიტუციით განისაზღვრება [მუხლი 55]:

„2. პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვება პარლამენტის მუშაობას, უზრუნველყოფს აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს, ასრულებს რეგლამენტით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

3. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები ასრულებენ თავმჯდომარის მოვალეობას მისივე დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას ან თანამდებობიდან მისი გადაყენებისას.

4. პარლამენტის თავმჯდომარე რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს პარლამენტის შენობაში.“

გარდა ამისა, პარლამენტის თავმჯდომარე ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას მის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან უფლებამოსილების ვადად შეწყვეტის შემთხვევაში [მუხლი 76], პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ირჩევს პარლამენტი საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს [მუხლი 97].

პარლამენტის თავმჯდომარის სხვა ფუნქციები, კონსტიტუციით დელეგირებული უფლების საფუძველზე, პარლამენტის რეგლამენტითაა განსაზღვრული [მუხლი 109]. აღნიშნოთ ზოგიერთი მათგანი. პარლამენტის თავმჯდომარე: წარმოადგენს პარლამენტს ქვეყნის საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში; განსაზღვრავს თავისი მოადგილეების საქმიანობის სფეროებს; უფლებამოსილია რეგლამენტით განსაზღვრულ შემთხვევებში დასვას საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის შექმნის საკითხი; ნიშნავს საპარლამენტო დელეგაციის ხელმძღვანელს; ამტკიცებს პარლამენტის აპარატის დებულებას და სტრუქტურას, საშტატო განრიგს, განსაზღვრავს თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას, თანამდებობაზე ნიშნავს აპარატის უფროსს, მისი დეპარტამენტებისა და სამსახურების ხელმძღვანელებს; განსაზღვრავს პარლამენტის ბიუჯეტს და პარლამენტს წარუდგენს დასამტკიცებლად; პარლამენტის ბიუჯეტის მიზნობრივი ხარჯვისათვის ქმნის ხაზინადართა საბჭოს და პარლამენტის ბიუროსთან შეთანხმებით ნიშნავს მის წევრებს.

როგორც ვხედავთ, პარლამენტის თავმჯდომარეს საკმაოდ დიდი უფლებები აქვს პარლამენტში და მას შეუძლია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს მისი საქმიანობის ხარისხზე. მისი როლის შესაფასებლად ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საკმაოდ რთულია თანამდებობიდან მისი გადაყენება – ამისათვის აუცილებელია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის გადაწყვეტილება, ისიც იმ პირობით, რომ სხდომას სრული შემადგენლობის ორი მესამედი მაინც უნდა ესწრებოდეს, ამასთან, არ შეიძლება თანამდებობიდან გადაყენება სესიის ბოლო თვის განმავლობაში, რიგგარეშე სესიის დროს და რიგგარეშე სხდომაზე [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 111], ე.ი. წელიწადში 6 თვის განმავლობაში.

პარლამენტის ბიუროს შემადგენლობაში *ex officio* შედიან პარლამენტის თავმჯდომარე, მისი მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები. ბიურო წვევს პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებს, მათ შორის, შეიმუშავებს და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პლენარული სხდომების დღის წესრიგის პროექტებს, ამტკიცებს პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს კომიტეტებში, დროებით

კომისიებსა და საპარლამენტო დელეგაციებში, ამტკიცებს კომიტეტებისა და დროებითი კომისიების დებულებებს, რეგისტრაციაში ატარებს ფრაქციებს, უმრავლესობასა და უმცირესობას, ამტკიცებს საპარლამენტო დელეგაციების შემადგენლობას, პარლამენტის კომიტეტების დასკვნის საფუძველზე განიხილავს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების, აგრეთვე კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა არჩევასა თუ დანიშვნასთან დაკავშირებულ საკითხებს და დასკვნას წარუდგენს პარლამენტსა და საქართველოს პრეზიდენტს [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 118 – 121].

პარლამენტის კომიტეტები პარლამენტის მუდმივმოქმედი ორგანოებია, რომლებიც იქმნება ახალარჩეული პარლამენტის პირველივე სხდომაზე პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით. კომიტეტები იქმნება საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, პარლამენტის გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით [კონსტიტუცია, მუხლი 56]. კომიტეტის შექმნის, გაუქმებისა და საქმიანობის წესი, მისი შემადგენლობა და უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ“ კანონითა და პარლამენტის რეგლამენტით.

კომიტეტის ძირითადი კომპეტენციაა: მისი კომპეტენციის სფეროში შემავალი საკითხების თაობაზე კანონებისა და პარლამენტის დადგენილებების პროექტების მომზადება, პარლამენტისთვის წარდგენილ კანონპროექტებზე დასკვნების მომზადება, კომიტეტის მიერ მოწონებული საკანონმდებლო წინადადების საფუძველზე კანონპროექტის მომზადება (თუ საკანონმდებლო წინადადება პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით იყო წარდგენილი), მისი კომპეტენციის სფეროში შემავალი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობის კონტროლი, თანხმობის მიცემა/უარის თქმა იმ თანამდებობის პირთა არჩევაზე, დანიშვნაზე თუ დამტკიცებაზე, ვისაც ირჩევს/ნიშნავს/ამტკიცებს პარლამენტი ან ვისი დანიშვნაც პარლამენტის თანხმობით ხდება, მთავრობისათვის ნდობის/უნდობლობის გამოცხადების საკითხის განხილვა.

2004 წლის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტში 13 კომიტეტია: აგრარულ საკითხთა; ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის; საფინანსო-საბიუჯეტო; განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის; გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების; დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის; ევროპასთან ინტეგრაციის; თავდაცვისა და უშიშროების; რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების; იურიდიულ საკითხთა; საგარეო ურთიერთობათა; საპროცედურო საკითხთა და წესების; ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ კანონით დადგენილი წესით იქმნება ნდობის ჯგუფი, ხოლო კომიტეტებში (ცალკეულ საკითხთა წინასწარი მომზადების მიზნით) – სამუშაო ჯგუფები. ნდობის ჯგუფის კომპეტენციაში შედის აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლი. ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან: თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე (*ex officio*), 2 – უმრავლესობის წევრი, 1 – მაჟორიტარული წესით არჩეულ პარლამენტართა შეთანხმებით წარდგენილი მაჟორიტარი პარლამენტარი, 1 – იმ ფრაქციის წევრი, რომელიც შედგება საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო ზღურბლგადალახული პარტიის/საარჩევნო ბლოკის პარტიული სიით არჩეული პარლამენტარებისაგან და არ შედის უმრავლესობაში.

კომიტეტის წევრთა მინიმალური რაოდენობა თხუთმეცია. მისი

შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციების წევრთა რაოდენობისა და იმ

პარლამენტართა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ შედიან

არც ერთ ფრაქციაში. პარლამენტარი (გარდა უმრავლესობისა და

უმცირესობის ლიდერებისა) ერთი კომიტეტის შემადგენლობაში მაინც უნდა შედიოდეს. პარლამენტის თავმჯდომარესა და მისი მოადგილეებს არა აქვთ კომიტეტის წევრობის უფლება. კომიტეტის თავმჯდომარეს პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით ფარული კენჭისყრით კომიტეტის წევრთაგან სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი, ხოლო თავმჯდომარის 2 მოადგილეს – თავად კომიტეტი.

საპარლამენტო ფრაქცია არის პარლამენტართა ნებაყოფლობით გაერთიანება. ფრაქციის შექმნისა და გაუქმების, რეგისტრაციისა და საქმიანობის წესი, აგრეთვე ფრაქციის უფლებამოსილება განისაზღვრება კონსტიტუციით [მუხლი 58], „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“ კანონითა და პარლამენტის რეგლამენტით [მუხლები: 86 – 99]. ფრაქცია შეიძლება შექმნას საერთო პოლიტიკური შეხედულებებისა და ინტერესების მქონე სულ ცოტა ათმა¹ პარლამენტარმა. ფრაქცია იქმნება საკუთარ პოლიტიკურ შეხედულებათა ეფექტურად რეალიზაციისა და საპარლამენტო საქმიანობის უკეთ ორგანიზაციის მიზნით. აკრძალულია ფრაქციის შექმნა პირადი, პროფესიული, ადგილობრივი, რეგიონული ან რელიგიური ნიშნით. ერთი პარტიული სიით არჩეულმა ერთი პარტიის წევრებმა შეიძლება შექმნან მხოლოდ ერთი ფრაქცია. პარლამენტის წევრს, გარდა მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტარისა, თუ მისი პარტიის წევრებმა შექმნეს ფრაქცია, უფლება არა აქვს იყოს სხვა ფრაქციის წევრი. ფრაქცია თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და მდივანს.

ფრაქციას უფლება აქვს: შეკითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშგაღებულ, პასუხისმგებელ ორგანოსა და მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას; თავისი თვალსაზრისი გამოაქვეყნოს „პარლამენტის უწყებანში“; პარლამენტის აპარატის მეშვეობით პარლამენტის წევრებს შორის გაავრცელოს ფრაქციის ოფიციალური მიმართვა; პარლამენტის პლენარულ და კომიტეტის სხდომებზე თავისი მოსაზრება გამოთქვას პარლამენტის მიერ ასარჩევი, დასანიშნი ან დასამტკიცებელი კანდიდატის შესახებ, აგრეთვე იმ კანდიდატის შესახებ, ვის დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა პარლამენტი; მონაწილეობა მიიღოს კამათში; მოითხოვოს პოლიტიკური დებატების გამართვა; ერთი სესიის განმავლობაში ორჯერ ისარგებლოს ოცდაათწუთიანი გამოსვლით (თუ გაერთიანებული არ არის უმრავლესობაში ან უმცირესობაში); კენჭისყრის პროცედურისას მოითხოვოს ათწუთიანი შესვენება.

უმრავლესობის სტატუსს იძენს ფრაქცია ან ფრაქციათა და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტართა გაერთიანება (რომლებიც არც ართ ფრაქციაში არ შედიან), თუ ფრაქციის ან პარლამენტართა გაერთიანების წევრთა რაოდენობა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს აღემატება [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 100].

უმცირესობა შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ უმრავლესობის არსებობის შემთხვევაში. უმცირესობის სტატუსს იძენს ფრაქცია ან ფრაქციათა და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტართა გაერთიანება (რომლებიც არც ართ ფრაქციაში არ შედიან), თუ ფრაქციის ან პარლამენტართა გაერთიანების წევრთა რაოდენობა უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტართა რაოდენობის ნახევარს აღემატება [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 100]. უმრავლესობა და უმცირესობა თავ-თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს ლიდერს, მის მოადგილესა და მდივანს.

დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთა საკორდინაციო საბჭოს შექმნის

¹ 2005 წლის 23 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციური ცვლილების თანახმად, პარლამენტის მომდევნო არჩევნების შემდეგ ეს რაოდენობა 7 იქნება.

უფლება აქვს იმ პარლამენტართა ნახევარზე მეტს, რომლებიც გაერთიანებულნი არ არიან ფრაქციაში, უმრავლესობაში ან უმცირესობაში [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 105]. საკოორდინაციო საბჭოს შექმნის მიზანია ამ პარლამენტართა საქმიანობის კოორდინაცია. საკოორდინაციო საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს.

კონსტიტუციის 56-ე მუხლის თანახმად, „კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით იქმნება საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიები. საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა დროებით კომისიაში არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს. საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთების წარდგენა სავალდებულოა“. დროებითი კომისიის შექმნის, გაუქმებისა და საქმიანობის წესი, მისი შემადგენლობა და უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“ და „საქართველოს პარლამენტის დროებითი კომისიების შესახებ“ კანონებითა და პარლამენტის რეგლამენტით [მუხლები: 54 – 84].

„დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია ინფორმაცია:

ა) სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირების კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს;

ბ) სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ;

გ) რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია“ [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 54].

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ საკითხის დასმის უფლება, სათანადო წერილობითი დასაბუთების წარდგენით, აქვთ პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას და პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეოთხედს. თუ ამ წინადადების მიზანშეწონილობას პლენარულ სხდომაზე მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა (მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა), კენჭისყრაზე დადგება დადგენილების პროექტი დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ, რომელშიც აღნიშნული უნდა იყოს კომისიის შექმნის საფუძველი, გამოსაკვლევი საკითხების წრე, კომისიის უფლებამოსილების ვადა, წევრთა რაოდენობა და მათი წარდგენის ვადა. ეს დადგენილება მიიღება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

დროებითი საგამოძიებო კომისია იქმნება მხოლოდ კონკრეტული საკითხის შესასწავლად და უქმდება საკითხის შესწავლისთანავე.

საგამოძიებო კომისიის დასკვნა, როგორც წესი, პარლამენტის სხდომაზე განიხილება. საგამოძიებო კომისია უფლებამოსილია პარლამენტს წარუდგინოს იმპიჩმენტის წესით საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტის წევრთა ხელმოწერების შეგროვების წინადადება, შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დასვას სისხლის სამართლის საქმის, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების აღძვრის, უკანონო მფლობელობიდან სახელმწიფო ქონების გამოთხოვის ან სახელმწიფოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საკითხი.

სხვა დროებითი კომისია იქმნება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხებთან დაკავშირებით, აგრეთვე პეტციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე ეხება საერთო-სახელმწიფო მნიშვნელობის პრობლემებს. დროებითი კომისიის შექმნის ინიციატორები იგივეა, რაც საგამოძიებო კომისიის შექმნისას, კომისიის შექმნა და მისი ხელმძღვანელების არჩევაც ისეთივე წესით ხდება, იმ განსხვავებით, რომ კომისიის შექმნის წინადადების მიზანშეწონილობის დასადგენად ხმათა მინიმალური რაოდენობა 1/5-ია (ნაცვლად 1/3-ისა), ხოლო კომისიის შექმნა ხდება ჩვეულებრივი დადგენილებით (ნაცვლად საგამოძიებო კომისიის შესაქმნელად

სავალდებულო კვალიფიციური უმრავლესობისა).

კომისია გადაწყვეტილებას იღებს სხდომაზე დამსწრე კომისიის წევრთა ხმათა უმრავლესობით. ხმების თანაბრად გაყოფისას ეწეობა ხელახალი კენჭისყრა, ხოლო, თუ გადაწყვეტილება კვლავ ვერ იქნა მიღებული, საკითხი უარყოფილად ითვლება.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ იმ შემთხვევაში, როდესაც საქმე ეხება დეკლარაცია არანაკლებ ერთი მეოთხედის მიერ საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის შექმნის მოთხოვნას, შესაბამისი კანონებითა და პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესი წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციასთან, ვინაიდან კონსტიტუციის 56-ე მუხლით დადგენილი ნორმა იმას ნიშნავს, რომ ასეთი მოთხოვნის შემთხვევაში პარლამენტი ვალდებულია შექმნას კომისია და მას მხოლოდ იმის უფლება აქვს, რომ დაადგინოს მისი შემადგენლობა და სხვა პროცედურული საკითხები.

ინტერფრაქციული ჯგუფი იქმნება პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით (ფრაქციებთან კონსულტაციის საფუძველზე) საპარლამენტო განხილვისას წარმოშობილ აზრთა სხვადასხვაობის აღმოფხვრისა და კანონპროექტის ცალკეულ დებულებათა შეჯერებისა და დაკონკრეტების მიზნით.

§3. საქართველოს პარლამენტის ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების

სისტემაში და მისი კომპეტენცია

იმისათვის, რომ გავარკვიოთ საქართველოს პარლამენტის ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში, უნდა გავაანალიზოთ არა მარტო მისი კომპეტენცია, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, მისი ურთიერთობა ხელისუფლების სხვა განშტოებებთან და მისი დამოუკიდებლობის ხარისხი, ანუ ის, თუ რამდენადაა დაცული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ამ პრინციპის დაცვის ხარისხი და, შესაბამისად, პარლამენტის მდგომარეობა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე და ცვლილებათა შემდეგ ფრიად განსხვავებულია.

2004 წლის თებერვლამდე არსებული მოდელი ძირითადად შეესაბამებოდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს (პრეზიდენტის სასარგებლოდ გარკვეული გადახრით).

2004 წლის 6 თებერვალს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებით მთლიანად შეიცვალა ხელისუფლების დანაწილების მოდელი და, შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემა.

ცვლილებათა ძირითადი შედეგია პრეზიდენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი გაფართოება, პარლამენტის მნიშვნელოვანი დასუსტება, ხელისუფლების ახალი აღმასრულებელი ორგანოს¹ – მთავრობის კონსტიტუირება და პროკურატურის სისტემის გამოყვანა სასამართლო ხელისუფლების განშტოებიდან.

ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მთავრობის კონსტიტუციურმა სტატუსებმა და მათმა ურთიერთმიმართებამ განიცადა. პრეზიდენტის – სახელმწიფოს მეთაურის – უფლებამოსილებაში თავი მოიყარა როგორც საპრეზიდენტო, ისე

¹ თუმცა, საკითხავია, არის კი მთავრობა დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება?

საპარლამენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელმა უფლებამოსილებამ, პრაქტიკულად, რაიმე გამაწონასწორებელი მექანიზმების გარეშე.

პრეზიდენტისა და მთავრობის სტატუსი მომდევნო თავებში განიხილება, ახლა კი მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის არა ახალარჩეული პარლამენტის, არამედ ახალარჩეული პრეზიდენტის წინაშე, რომელიც ფორმალურად არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი. მთავრობის გადადგომის ან მისი გადაყენების შემდეგ პრეზიდენტი საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო ეს უკანასკნელი პრეზიდენტთან შეთანხმებით – მთავრობის წევრთა კანდიდატურებს. მართალია, მთავრობამ პარლამენტის ნდობა უნდა მიიღოს, მაგრამ ეს წმინდა ფორმალობაა, რადგან თუ პარლამენტმა ზედიზედ სამჯერ ნდობა არ გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი მაინც დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს და დაითხოვს პარლამენტს. კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. მაგრამ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობაც წმინდა ფორმალობაა და იგი მანამ ვერ იქნება გადაყენებული, სანამ ისარგებლებს პრეზიდენტის ნდობით, ვინაიდან თუ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი ან მთავრობას გადააყენებს, ან დაითხოვს პარლამენტს (არის ერთადერთი გამონაკლისი – თუ პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ვალდებულია გადააყენოს იგი. ეს კი რეალურად მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი, თუ პარლამენტში იქნება სამმეხუთედის ოპოზიციური უმრავლესობა). როგორც ვხედავთ, ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანიზაცია პრაქტიკულად გამორიცხავს პრეზიდენტის ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას. მთავრობა მთლიანად პრეზიდენტის კონტროლქვეშაა მოქცეული და იგი რეალურად მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშეა პასუხისმგებელი.

მნიშვნელოვნადაა შეზღუდული პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება და სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაზე მისი ზეგავლენის ხარისხი.

ყოველივე ზემოთქმული საკმარის საფუძველს იძლევა, რომ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ საქართველოს პარლამენტი *აბსოლუტურად განსაზღვრული* კომპეტენციის მქონე პარლამენტებს უნდა მივაკუთვნოთ, არა იმდენად ამ ცნების კლასიკური გაგებით, რამდენადაც მისი დამოუკიდებლობისა და საკონტროლო უფლებამოსილების უკიდურესად დაბალი ხარისხის თვალსაზრისით.

ახლა კი განვიხილოთ საქართველოს პარლამენტის კომპეტენცია.

საკანონმდებლო კომპეტენცია. პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციის ფარგლები და საკანონმდებლო აქტების მიღების წესი ძირითადად განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.

კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს პარლამენტი. ასეთი ნორმა, ჩვეულებრივ, იმას ნიშნავს, რომ უმაღლესი კანონმდებელი პარლამენტია. ამაზე ისიც მეტყველებს, რომ საქართველოს კანონს, მისი მიღების უფლებამოსილება კი მხოლოდ პარლამენტს აქვს, უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს სხვა ნორმატიული აქტების მიმართ (ჯერ-ჯერობით არაფერს ვამბობთ კონსტიტუციურ შეთანხმებათა და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა შესახებ, თუმცა მათი რატიფიცირებაც პარლამენტის მიერ ხდება) და რომ ფაქტობრივად შეუზღუდავია იმ საკითხთა წრე, რომელთა გადაწყვეტის უფლებაც პარლამენტს აქვს (მართალია, პარლამენტის უფლებამოსილება ნაწილობრივ კონსტიტუციით არის შეზღუდული, ხოლო ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსაზღვრის შემდეგ უფრო მეტად შეიზღუდება, მაგრამ გავითვალისწინოთ, რომ კონსტიტუციის მიღებაც პარლამენტის უფლებამოსილებაა). უფრო მეტიც, პარლამენტს ეკრძალება „თავის უფლებამოსილებათა გადაცემა იმ საკითხების გადასაწყვეტად, რომელთა

მოწესრიგებაც საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად საქართველოს ორგანული კანონით არის გათვალისწინებული, ან კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის თანახმად საქართველოს კანონით არის გათვალისწინებული“ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 8]. ეს დებულება ასახვას ხელისუფლების დანაწილებისა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კონსტიტუციური პრინციპებისა.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს ნორმები 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ არ შეცვლილა, ამ ცვლილებებით მნიშვნელოვნად შეიზღუდა პარლამენტის დისკრეციული უფლებამოსილება საკანონმდებლო სფეროში (შეიზღუდა პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციაც, მაგრამ ამაზე ქვემოთ). სახელდობრ, კონსტიტუციის თანახმად:

ა) „მუხლი 73

1. საქართველოს პრეზიდენტი: ...

რ) პარლამენტის დათხოვნიდან ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ შეკრებამდე, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, უფლებამოსილია საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტი – დეკრეტი, რომელიც ძალას კარგავს, თუ ახლადარჩეული პარლამენტი პირველი შეკრებიდან ერთი თვის განმავლობაში არ დაამტკიცებს მას;“;

ბ) „მუხლი 81

4. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი პარლამენტში განსახილველ სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახადო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტებზე. პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას არ გამოუცხადებს, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის განმავლობაში გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

5. ნდობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით კენჭისყრა უნდა გაიმართოს საკითხის დასმიდან 15 დღის განმავლობაში. ამ ვადაში კენჭისყრის ჩაუტარებლობა ნიშნავს ნდობის გამოცხადებას.

6. პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებისას შესაბამისი კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება.“;

გ) „მუხლი 93

8. კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული კანონპროექტები – მთავრობის მიერ პარლამენტთან შეთანხმებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში.“ (ხაზგასმა ჩვენია – ავტ.).

„გ“ პუნქტში აღნიშნული ნორმის თაობაზე (ხაზგასმულ ნაწილზე) უნდა ითქვას, რომ ძალიან ძნელია მოიძებნოს კანონპროექტი, რომელიც არ იწვევს რაიმე ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ფინანსური ვალდებულებების აღებას. მაგრამ რომც დავუშვათ, რომ ასეთი კანონპროექტი შესაძლოა მოიძებნოს, ამ შემთხვევაშიც პარლამენტი დამოკიდებულია მთავრობის პოზიციაზე იმიტომ, რომ მაინც მთავრობამ უნდა ითქვას საბოლოო სიტყვა იმის თაობაზე, იწვევს კანონპროექტი ზემოაღნიშნულ შედეგებს თუ არა. აქ შეიძლება დაისვას ასეთი შეკითხვა: თუ კანონპროექტი ობიექტურად არ იწვევს არავითარ დამატებით ხარჯებს, მაგრამ სასურველი არ არის მთავრობისათვის და მთავრობა განაცხადებს (თუნდაც უმართებულოდ), რომ კანონპროექტი ასეთ ხარჯებს იწვევს – რა უნდა ქნას ამ შემთხვევაში პარლამენტი? თუ ამ ნორმებს იმას დავუმატებთ, რომ მთავრობას უფლება აქვს ბიუჯეტთან, საგადასახადო კოდექსთან და მთავრობის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს მიაბას ნდობის საკითხი („ბ“ პუნქტი) და პარლამენტის დაშლის მუქარით აიძულოს პარლამენტი, დაეთანხმოს მის პოზიციას და იმასაც, რომ პრეზიდენტი ინარჩუნებს ვეტოს საკმაოდ ძლიერ მექანიზმს, ნათელი ხდება, რომ პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენცია უკიდურესად შეზღუდულია.

გარდა ამისა, როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტი (თუ დათხოვილია პარლამენტი)¹. ეს არის პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა პრეზიდენტისთვის, კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონცეფციური დარღვევა ხელისუფლების საკანონმდებლო განშტოების მიმართ. ამ უფლების მინიჭებით საგადასახადო სფეროში საკანონმდებლო პოლიტიკის განმსაზღვრელი, ნაცვლად პარლამენტისა, დროებით (თუმცა ეს დრო არც ისე მცირეა – დაახლოებით 4 თვე) ხდება პრეზიდენტი².

ფინანსური კომპეტენცია. საფინანსო სფეროში პარლამენტის კომპეტენცია განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით [მუხლები: 65.2, 92 – 97], „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონითა და „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ორგანული კანონით, ხოლო ცალკეული პროცედურული საკითხები – პარლამენტის რეგლამენტით. იგი ვრცელდება სახელმწიფო ბიუჯეტზე, საგადასახადო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკასა და საქართველოს საერთაშორისო ფინანსურ ვალდებულებებზე.

კონსტიტუცია ადგენს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველწლიურად მიიღება კანონით, თანაც ამ კანონის მისაღებად პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერაა აუცილებელი (ანუ კვორუმი უფრო მაღალი უნდა იყოს, ვიდრე ჩვეულებრივი კანონის მიღებისას); გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურის, მათი ოდენობის, შემოდებისა და გადახდის წესის დადგენა შეიძლება მხოლოდ კანონით; გადასახადებისაგან განთავისუფლება და სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღებაც მხოლოდ კანონით დაიშვება (თანაც აკრძალულია ინდივიდუალური საგადასახადო შეღავათების დაწესება); სავალდებულოა ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან ან მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას (მაგ., საგადასახადო სფეროში); ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს პარლამენტი. გარდა ამისა, პარლამენტი აკონტროლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს კონტროლის პალატის მეშვეობით, რომელიც წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით.

ერთი შეხედვით, ყველაფერი შეესაბამება პარლამენტების ჩვეულებრივ ფინანსურ კომპეტენციას, მაგრამ 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ მკვეთრად შეიზღუდა პარლამენტის უფლებამოსილება საბიუჯეტო სფეროში. სახელდობრ, კონსტიტუციის 93-ე მუხლის თანახმად,

„1. მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი.

2. მთავრობა მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს არა უგვიანეს სამი თვისა საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე. ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა. თუ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში არ დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, საქართველოს პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის განმავლობაში აცნობებს თავისი დასაბუთებული

¹ ამ ცვლილებათა მიღებამდე დეკრეტის გამოცემის უფლება პრეზიდენტს მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს ჰქონდა. ამ დროს კი პარლამენტი მუშაობდა და ჰქონდა პრეზიდენტის საკანონმდებლო საქმიანობის კონტროლისა და კორექტირების შესაძლებლობა.

² გავიხსენოთ, რომ პარლამენტების შექმნის უმთავრესი მიზეზი საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა იყო.

გადაწყვეტილების თაობაზე.

3. კონსტიტუციის 51¹ მუხლის „ა“ – „დ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში¹ პარლამენტის მიერ კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას სახელმწიფო ბიუჯეტს დეკრეტით ამტკიცებს პრეზიდენტი.

4. მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. მთავრობას მხოლოდ იმ პირობით შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს.

5. პარლამენტი უფლებამოსილია გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შეჩერების მოთხოვნით. საბიუჯეტო სახსრების არაკანონიერი ხარჯვის დადასტურების შემთხვევაში პრეზიდენტი იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

6. თუ პარლამენტმა ვერ მოახერხა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესის დაცვით წარდგენილი ბიუჯეტის მიღება სამი თვის განმავლობაში, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

7. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნისას, პრეზიდენტი დეკრეტით დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობიდან ერთ თვეში წარუდგენს მას დასამტკიცებლად. .“ (ხაზგასმა ჩვენია – ავტ.).

ყურადღება მივაქციოთ ხაზგასმულ ნორმებს. როგორც ვხედავთ, თუ ვერ შესრულდა სახელმწიფო ბიუჯეტი და პარლამენტმა არ დაამტკიცა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, პრეზიდენტმა უნდა განიხილოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი და მიიღოს გადაწყვეტილება, მაგრამ რა გადაწყვეტილება? როგორც ჩანს, ნებისმიერი, მათ შორის, მთავრობის გამამართლებელიც. ხოლო თუ ამით პარლამენტი არ დაკმაყოფილდა და უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას, რომლის გადაყენებაც პრეზიდენტს არ სურს, პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და შეინარჩუნებს მთავრობას. ასეთი მიდგომით პრაქტიკულად გაუქმდა საპარლამენტო კონტროლი მთავრობის მიერ ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის განხორციელებაზე. პარლამენტს ფაქტობრივად ჩამოერთვა ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილებაც. სახელდობრ, თუ პარლამენტმა ვერ მოახერხა მთავრობასთან შეთანხმება და დადგენილ ვადაში არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტი, პრეზიდენტი დეკრეტით დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და დაითხოვს პარლამენტს (თუ ამ დროს აქვს მისი დათხოვნის უფლება) ან გადააყენებს მთავრობას (მთავრობის გადაყენების ალბათობა ძალიან მცირეა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ბიუჯეტის პროექტი პრეზიდენტის თანხმობით იყო წარდგენილი, ხოლო ოპოზიციური პარლამენტის არსებობის შემთხვევაში ამის ალბათობა პრაქტიკულად ნულია).

უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი მიდგომა არსებით წინააღმდეგობაშია ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციასთან, კერძოდ, დარღვეულია კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და გაწონასწორების პრინციპი და ხელისუფლების განშტოებათა თანამშრომლობის ვალდებულება.

ყოველივე ეს მიუთითებს, რომ უკიდურესად დაკნინებულია პარლამენტის, ჩვეულებრივ, დიდი როლი და პასუხისმგებლობა ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკაზე. პარლამენტს საშუალება არა აქვს, არსებითი ზეგავლენა მოახდინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სამომავლო გეგმებზე და აკონტროლოს მისი საქმიანობა.

კონტროლის კომპეტენცია. პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილება განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციითა [კონსტ. მუხლები: 56, 59, 60 63, 64, 65, 73.1.ა, ვ, ზ, თ, ი, 76¹, 79³, 81, 81¹, 93.2,5, 96.3, 97.2,3] და პარლამენტის

¹ ანუ მაშინ, როდესაც პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება.

რეგლამენტით.

საპარლამენტო კონტროლის ძირითადი ობიექტია მთავრობა, თუმცა, გარკვეულ ფარგლებში კონტროლი ვრცელდება აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტზე, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და წევრებზე, გენერალურ პროკურორზე, კონტროლის პალატის თავმჯდომარეზე, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებზე, საქართველოს სახალხო დამცველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებზე. ეს კონტროლი წმინდა იურიდიული ხასიათისაა, ანუ თუ ვერ დადგინდა ამა თუ იმ სამართლებრივი ნორმის დარღვევა, ვერანაირი სანქცია ვერ გამოიყენება. გამონაკლისია საქართველოს მთავრობა, რომლის მიმართ პარლამენტს პოლიტიკური ხასიათის კონტროლის განხორციელების უფლებაც აქვს (უნდობლობის გამოცხადების უფლება), თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ამ უფლების გამოყენება შეიძლება პარლამენტისთვის უფრო სახიფათო აღმოჩნდეს, ვიდრე მთავრობისთვის.

პარლამენტი უფლებამოსილია კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს დაღატაკისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისთვის იმპინემენტის წესით თანამდებობიდან გადააყენოს საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მთავრობის წევრი, გენერალური პროკურორი, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, თუ საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავისი დასკვნით დაადასტურებს მათ ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობას, ან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო – კონსტიტუციის დარღვევას.

პარლამენტი უფლებამოსილია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, ოღონდ ამისათვის აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა.

ყოველწლიურად, პარლამენტის საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომების პირველ დღეს საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეთა გამოსვლებისა და დებატების შემდეგ პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს რეზოლუცია.

პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია ყოველწლიურად, პარლამენტის საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში, ხოლო პარლამენტის გადაწყვეტილებით¹ – მოთხოვნიდან 15 დღეში, პარლამენტს წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.

საქართველოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგინიდან 60 დღეში პარლამენტი განიხილავს მას და მასთან ერთად კონტროლის პალატის მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. თუ ანგარიში ზუსტად და სრულად არ ასახავს ბიუჯეტში შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობებს, აგრეთვე გაწეული ხარჯის კანონიერებას, პარლამენტს შეუძლია არ დაამტკიცოს ანგარიში. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და ერთი თვის განმავლობაში აცნობებს პარლამენტს თავისი დასაბუთებული გადაწყვეტილების შესახებ. გარდა ამისა, პარლამენტი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მეშვეობით აკონტროლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობას. სხვა კომიტეტები კონტროლს ახორციელებენ შესაბამისი სფეროების მიხედვით. ყოველი კვარტალის დამთავრებიდან 20 დღის ვადაში მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. ამ ინფორმაციას

¹ ასეთი გადაწყვეტილების მიღების ინიციატორი შეიძლება იყოს კომიტეტი ან ფრაქცია.

განხილავენ კომიტეტები. აუცილებლობის შემთხვევაში განხილვის შედეგი მოხსენდება პარლამენტს და შეიძლება მისი განხილვის საკითხიც დადგეს.

პარლამენტი აკონტროლებს საქართველოს კონტროლის პალატისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის უმაღლესი თანამდებობის პირთა საქმიანობას; ყოველწლიურად განიხილავს ეროვნული ბანკისა და კონტროლის პალატის საქმიანობის წლიურ ანგარიშებს და იღებს სათანადო დადგენილებას; წელიწადში ორჯერ განიხილავს კონტროლის პალატის მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით.

კონტროლის პალატა უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია კომიტეტებსა და დროებით საგამოძიებო კომისიას გადასცეს რევიზიისა და შემოწმების მასალები. პარლამენტისა და დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის საფუძველზე იგი ატარებს არაგეგმურ რევიზიასა და შემოწმებას. კონტროლის პალატის საქმიანობას ამოწმებს პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი დროებითი კომისია.

საქართველოს სახალხო დამცველი 6 თვეში ერთხელ წარუდგენს პარლამენტს ანგარიშს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, ხოლო წელიწადში ერთხელ – სპეციალურ მოხსენებას, რომლის განხილვის შემდეგაც პარლამენტი იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას.

მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში. მოსმენის შემდეგ პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს დადგენილება ან რეზოლუცია.

ფრაქციას, პარლამენტართა ათკაციან ჯგუფს უფლება აქვს შეკითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, მთავრობის წევრს, ხოლო ისინი ვალდებული არიან შეკითხვას უპასუხონ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე.

კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აკონტროლებს მის სფეროში მოქმედი პარლამენტის ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობას, შეისწავლის მათ ეფექტიანობას და გამოვლენილ ხარვეზებს და რეგულარულად მოახსენებს პარლამენტს ამ მდგომარეობის შესახებ. გარდა ამისა, კომიტეტი აკონტროლებს მის სფეროში მოქმედი სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებათა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შესაბამისობას საქართველოს კანონმდებლობასთან, მათი შესრულების მდგომარეობას და შეიმუშავებს სათანადო რეკომენდაციებს.

საარჩევნო ოლქის ან ტერიტორიული ერთეულის მიხედვით შექმნილ პარლამენტართა ჯგუფის წევრებს უფლება აქვთ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა საქმიანობას, მოითხოვონ და მიიღონ ინფორმაცია.

კომპეტენცია საბარჟო პოლიტიკის საკითხებში. საგარეო პოლიტიკის საკითხებში პარლამენტის კომპეტენცია გამოიხატება ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებათა განსაზღვრაში და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებაში, დენონსირებასა და გაუქმებაში.

პირველ საკითხზე 2004 წლის პარლამენტის რეგლამენტი არაფერს ამბობს და, ამდენად, საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებათა განსაზღვრის წესის დასადგენად ან სპეციალური ნორმის მიღება იქნება საჭირო ან პრეცედენტის შექმნა. შევნიშნავთ, რომ წინა რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტი ამ საკითხს დადგენილებით წყვეტდა და ზუსტად იყო განსაზღვრული დადგენილების მომზადებისა და მიღების წესი.

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება იდება საქართველოს სახელით, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელით ან საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების სახელით [კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“].

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილია საერთაშორისო

ხელშეკრულებათა პრიორიტეტი შიდასახელმწიფოებრივ კანონთა მიმართ, ოღონდ, იმ პირობით, რომ ისინი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს კონსტიტუციასა და კონსტიტუციურ შეთანხმებას. იმის გამო, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებას საქართველოს პრეზიდენტი ან აღმასრულებელი ხელისუფლება დებს, შეიძლება არსებითი წინააღმდეგობა წარმოიქმნას ხელშეკრულებასა და ქვეყნის კანონმდებლობას შორის. საკანონმდებლო სფერო კი პარლამენტის პრეროგატივაა, რომლის მეშვეობითაც იგი განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების ძირითად მიმართულებებს. მაშასადამე, ხელისუფლების სხვა განტოება შეიძლება შეიჭრას პარლამენტის უფლებამოსილებათა სფეროში და შეცვალოს მისი პოლიტიკური ნება. ეს რომ არ მოხდეს, ასეთი ტიპის ხელშეკრულებათა ამოქმედების თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს – ახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებას ან უარს ამბობს მასზე.

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, იმისდა მიხედვით, ვის მიერაა დადებული, სხვადასხვა იურიდიული ძალა აქვს. თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება რატიფიცირებულია პარლამენტის მიერ, მას საქართველოს ორგანულ კანონსა და კანონზე მეტი იურიდიული ძალა აქვს, ხოლო თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება დადებულია სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ, მას ისეთივე იურიდიული ძალა აქვს, როგორც თვით ამ ორგანოს ნორმატიულ აქტს.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს არა მხოლოდ ისეთ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებას, რომლებიც შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას მოითხოვენ, არამედ მნიშვნელოვნად აფართოებს იმ საკითხთა წრეს, რომელთა თაობაზე დადებული ხელშეკრულებებიც სავალდებულო რატიფიცირებას ითვალისწინებენ. ყველაზე უკეთ ამ საკითხზე თავად კონსტიტუცია მეტყველებს [მუხლი 65]:

„1. საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებას, დენონსირებასა და გაუქმებას.

2. იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა გარდა, რომლებიც ითვალისწინებენ რატიფიცირებას, სავალდებულოა აგრეთვე ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირება, რომელიც:

ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას;

ბ) სამხედრო ხასიათისაა;

გ) ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას;

დ) დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან;

ე) მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების მიღებას.

3. პარლამენტი უნდა ეცნობოს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა დადების შესახებ.

4. საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების შეტანის შემთხვევაში დაუშვებელია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების თუ შეთანხმების რატიფიცირება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე“.

ასეთი სახის ხელშეკრულებათა მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მათი დენონსირების ანუ ხელშეკრულების დარღვევის, აგრეთვე ხელშეკრულების გაუქმების ანუ ანულირების უფლება მხოლოდ პარლამენტს აქვს.

თანამდებობის პირთა არჩევის/დანიშვნის და ამ პროცესურაში მონაწილეობის უფლებამოსილება. ასეთ თანამდებობის პირთა ნაწილი კონსტიტუციით, ნაწილი კი სხვადასხვა კანონით განისაზღვრება:

– საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ცხრა წევრისაგან სამს, თავისი შეხედულებით, სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედით ირჩევს პარლამენტი [კონსტიტუცია, მუხლი 88];

- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებსა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ხოლო საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი [კონსტიტუცია, მუხლები: 90, 96, 97];
- საქართველოს გენერალურ პროკურორს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავს პარლამენტი [კონსტიტუცია, მუხლი 76¹; ორგანული კანონი „საქართველოს პროკურატურის შესახებ“];
- საქართველოს სახალხო დამცველს, თავისი შეხედულებით ან საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი [კონსტიტუცია, მუხლი 43; ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“];
- საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს პარლამენტის თანხმობით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი [კონსტიტუცია, მუხლი 73.1.ა].

პარლამენტი მონაწილეობს ზოგიერთი ისეთი ორგანოს შექმნაშიც, რომლებიც ინსტიტუციურად ორგანული კანონით ან კანონით იქმნება (მაგ., საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო და სხვ.).

თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხთა ბაღაყვეტის უფლებამოსილება. ეს უფლებამოსილება მოიცავს საგანგებო და საომარ მდგომარეობასთან, ომსა და ზავთან, აგრეთვე სამხედრო ძალებთან დაკავშირებულ საკითხთა გადაწყვეტის უფლებამოსილებას [კონსტიტუცია, მუხლები: 46, 62, 73.1, 98, 100; კანონები „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ და „საომარი მდგომარეობის შესახებ“; პარლამენტის რეგლამენტი, თავი XL].

კონსტიტუციის თანახმად, *საგანგებო მდგომარეობა* ცხადდება ომიანობის, მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს, აგრეთვე სხვა შემთხვევებში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. *საომარი მდგომარეობა* ცხადდება საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში, ხოლო სათანადო პირობების არსებობისას იდება *ზავი*.

საქართველოს კონსტიტუცია საერთოდ არ იყენებს *ომის გამოცხადების* ცნებას, რაც ასახავს კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე თეორიისა, რომელიც ეყრდნობა საერთაშორისო სამართალს.

საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებს და სათანადო პირობების არსებობისას ზავს დებს საქართველოს პრეზიდენტი და არა უგვიანეს 48 საათისა ეს გადაწყვეტილებები პარლამენტში შეაქვს დასამტკიცებლად. აქვე შევნიშნოთ, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათში პარლამენტი ვალდებულია შეიკრიბოს და იმუშაოს ამ მდგომარეობის დამთავრებამდე, რაც მას საშუალებას აძლევს და ავალდებულებს აკონტროლოს საგანგებო თუ საომარი მდგომარეობის დროს მიმდინარე პროცესები. ომისა და ზავის საკითხები ანუ საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და ზავის დადება პარლამენტმა ორ დღეში უნდა დაამტკიცოს ან უარი თქვას დამტკიცებაზე. ზავი, გავრცელებული პრაქტიკის თანახმად, ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულებაა, რომელიც რატიფიცირებას საჭიროებს.

სამხედრო ძალთა გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტმა 48 საათის განმავლობაში უნდა შეიტანოს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალთა გამოყენება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით.

კონსტიტუცია უშვებს სხვა სახელმწიფოთა სამხედრო ძალების გამოყენების

შესაძლებლობას, მაგრამ მხოლოდ მკაცრი საპარლამენტო კონტროლით: „სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენების და გადაადგილების გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ“.

სამხედრო ძალების სახეობები და შემადგენლობა კანონით განისაზღვრება, ხოლო სამხედრო ძალთა რაოდენობას საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით ამტკიცებს პარლამენტი.

სასამართლო უფლებამოსილება. საქართველოს პარლამენტის *სასამართლო* (უფრო სწორი იქნებოდა გვეთქვა *კვაზისასამართლო*) უფლებამოსილება გამოიხატება დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებაში გამოსაძიებელი საკითხის გამოკვლევის მიზნით გამოიძახოს და დაკითხოს ნებისმიერი პირი, მიიღოს სათანადო საბუთები (გამოძიების შედეგები წარედგინება პარლამენტს, რომელიც განხილვის შემდეგ იღებს სათანადო გადაწყვეტილებას), შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დასვას სისხლის სამართლის საქმის, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების ადვრის, უკანონო მფლობელობიდან სახელმწიფო ქონების გამოთხოვის ან სახელმწიფოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საკითხი, პარლამენტის მიერ იმპიჩმენტის პროცედურის ჩატარებასა და ამინსტიის გამოცხადების უფლებამოსილებაში.

რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის უფლებამოსილება. თუ პარლამენტი მოითხოვს რეფერენდუმის გამართვას და თუ სარეფერენდუმო საკითხი შეესაბამება კონსტიტუციისა და „რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანული კანონის მოთხოვნებს, საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში დანიშნოს რეფერენდუმი [კონსტიტუცია, მუხლი 74].

§4. საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსი

საქართველოს პარლამენტის წევრის ანუ პარლამენტარის უფლებამოსილება იწყება პარლამენტის მიერ მისი უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან და მთავრდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე ან პარლამენტის მიერ მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისთანავე. მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოა უფლებამოსილი გააუქმოს პარლამენტის გადაწყვეტილება პარლამენტარის უფლებამოსილების ცნობის, არცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ პარლამენტის წევრად პირის არჩევის დადასტურების მომენტიდან იგი იძენს საპარლამენტო იმუნიტეტს, რომლის შეზღუდვის ან მოხსნის უფლება, საქართველოს გენერალური პროკურორის მოთხოვნით, მხოლოდ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას აქვს.

პარლამენტარი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით [კონსტიტუცია, მუხლი 52]. აკრძალულია პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების სხვა პირისათვის გადაცემა [კანონი „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“, მუხლი 6].

პარლამენტარის სტატუსი შეუთავსებელია განსაზღვრულ სამსახურებრივ მდგომარეობასთან და საქმიანობასთან. კონსტიტუციის თანახმად, „პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. შეუთავსებლობის შემთხვევებს განსაზღვრავს კანონი“ [მუხლი 53]. შეუთავსებლობის შემთხვევები განსაზღვრულია „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონითა და პარლამენტის რეგლამენტით. რეგლამენტის თანახმად [მუხლი 9].

„2. სამეწარმეო საქმიანობასთან პარლამენტის წევრის სტატუსის

შეუთავსებლობის მოთხოვნები არ ხელყოფს პარლამენტის წევრის საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ საკუთრების უფლებას. ის შეიძლება ფლობდეს აქციებს, წილს და სხვა ქონებას.

3. პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს:

ა) უშუალოდ განახორციელოს არაერთჯერადი საქმიანობა მოგების მიზნით მატერიალური ფასეულობებისა და ფინანსური საშუალებების სამართავად;

ბ) უშუალოდ განახორციელოს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტის მუდმივმოქმედი ხელმძღვანელი, სამეთვალყურეო, საკონტროლო, სარევიზიო და საკონსულტაციო ორგანოს წევრის უფლებამოსილებანი;

გ) იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, ეკავოს თანამდებობა სხვა სახელმწიფო ან თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოში ანდა სახელმწიფო ან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოში.

4. პარლამენტის წევრი იმავდროულად შეიძლება ეწეოდეს სამეცნიერო, პედაგოგიურ, სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ასეთი საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას (ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულება გულისხმობს სამეცნიერო, სასწავლო, სახელოვნებო დაწესებულებებში თანამდებობის პირის მიერ საკადრო, დისციპლინურ და სხვა საკითხებზე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას).

5. პარლამენტის წევრი იმავდროულად შეიძლება ეწეოდეს პარტიულ საქმიანობას, ეკავოს ნებისმიერი თანამდებობა პარტიულ და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში.

6. ახალარჩეული პარლამენტის წევრი ვალდებულია უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან შეწყვიტოს შეუთავსებელი სამსახური (საქმიანობა)... ამ მოთხოვნის დარღვევის შემთხვევაში პარლამენტის წევრს ვადაძლე უწყდება უფლებამოსილება ამ რეგლამენტით დადგენილი წესით.“

პარლამენტარის უფლება-მოვალეობანი. პარლამენტარს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, პარლამენტის სხდომაზე განსახილველად საკითხის დასმის, კამათში მონაწილეობის, კითხვის დასმის, პასუხის მოთხოვნისა და შეფასების, შენიშვნისა და წინადადების შეტანის უფლება, პარლამენტისთვის მოქალაქეთა წერილებისა და მიმართვების გაცნობის უფლება, თუ ისინი საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს ეხება, იმ პირთა შესახებ აზრის გამოთქმის უფლება, რომლებსაც სხვადასხვა თანამდებობაზე ირჩევს, ნიშნავს, ამტკიცებს ან რომელთა დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა პარლამენტი.

პარლამენტარს უფლება აქვს აირჩიოს და/ან აირჩიონ საპარლამენტო

თანამდებობაზე, პარლამენტის კომიტეტისა და დროებითი კომისიის

შემადგენლობაში, გაერთიანდეს საპარლამენტო ფრაქციაში, გადადგეს

თანამდებობიდან და/ან გავიდეს ომ ორგანოებიდან.

პარლამენტარს უფლება აქვს: სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა მუშაობაში და მათ წინაშე საკითხი დასვას კანონისა და სხვა აქტების დარღვევის გამო; კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშგაღებულ ორგანოს, მთავრობის წევრს, ქალაქის მერს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებებს, მიიღოს და შეაფასოს პასუხი (პასუხი 10 დღეში უნდა გაიცეს); კანონით დადგენილ ფარგლებში მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ კანონის შესრულების შემოწმებაში; შესაბამის ორგანოებს დაუსვას კანონმდებლობის შესრულების შემოწმების საკითხი; შეუფერხებლად შევიდეს ყველა სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ორგანიზაციაში (გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისებისა); შეუზღუდავად

შეხვედეს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ და სხვა თანამდებობის პირებს.

პარლამენტის წევრს უფლება აქვს: ისარგებლოს ყველა ინფორმაციით, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

პარლამენტის წევრი ვალდებულია: დაიცვას საქართველოს კანონმდებლობა; კანონმდებლობის დარღვევისას სათანადო რეაგირება მოსთხოვოს პარლამენტს, მის თავმჯდომარეს ან შესაბამის კომიტეტს; იყოს პარლამენტის ერთი კომიტეტის შემადგენლობაში, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისისა; დაესწროს პარლამენტის, თავისი კომიტეტის (დროებითი კომისიის), თავისი ფრაქციის სხდომებს და მონაწილეობა მიიღოს მათ მუშაობაში; არ გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილება და/ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობა პირადი ინტერესებისათვის; არ გაახმაუროს და/ან პირადი ინტერესებისათვის არ გამოიყენოს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ან კონფიდენციალურად მიღებული ინფორმაცია; დაიცვას სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთათვის დადგენილი ქცევის სტანდარტები; ყოველწლიურად, დადგენილ ვადაში წარადგინოს ქონებრივი და საფინანსო მდგომარეობის დეკლარაცია; რეგლამენტით დადგენილი წესით შეხვედეს მოქალაქეებს და რეაგირება მოახდინოს მათ საჩივრებსა და განცხადებებზე; სულ ცოტა 6 თვეში ერთხელ ამომრჩეველთა წინაშე წარდგეს ინფორმაციით თავისი და პარლამენტის საქმიანობის შესახებ.

პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევისთვის პარლამენტის წევრის მიმართ დაწესებულია ზემოქმედების შემდეგი სახეები [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 263 – 267]: პლენარულ სხდომაზე სიტყვის ჩამორთმევა, გაფრთხილება, გაფრთხილება ოქმში შეტანით, სხდომათა დარბაზის დატოვება, ხელფასის დაკავება და პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული სხვა ანაზღაურება, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის წევრმა 4 თვის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ მიიღო მონაწილეობა პარლამენტის მუშაობაში, პარლამენტის გადაწყვეტილებით მას ვადად შეუწყდება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება.

იმუნიტეტი. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი განხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს“ [მუხლი 52.2].

პარლამენტარისთვის იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურა დადგენილია

„საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონითა

[მუხლები: 18, 19] და პარლამენტის რეგლამენტით [მუხლები: 19, 20].

წინადადება ზემოაღნიშნულ მოქმედებათა ჩატარების უფლების მისაღებად

პარლამენტს საქართველოს გენერალურმა პროკურორმა უნდა

წარუდგინოს. წინადადების საფუძვლიანობა 5 დღეში უნდა შეისწავლოს

საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა და დასკვნა

პარლამენტის ბიუროს უნდა წარუდგინოს. პარლამენტის უახლოეს

პლენარულ სხდომაზე განხილვის შემდეგ გადაწყვეტილება მიიღება

დადგენილებით. სესიათა შორის პერიოდში პარლამენტარის დანაშაულზე

წასწრების შემთხვევაში მოიწვევა პარლამენტის რიგგარეშე სესია.

პარლამენტის თანხმობით დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პარლამენტარს პარლამენტის დადგენილებით შეუჩერდება უფლებამოსილება სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტის შესახებ დადგენილების ან სასამართლოს მიერ განაჩენის გამოტანამდე.

მარეაბილიტირებელი საფუძვლით სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტის ან სასამართლოს მიერ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის შემთხვევაში პარლამენტის წევრს პარლამენტის დადგენილებით აღუდგება სადეპუტატო უფლებამოსილება, თუ გასული არ არის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, და მიეცემა სრული კომპენსაცია, ხოლო თუ გასულია იმ პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, რომლის წევრიც იყო იგი, დაკავების (პატიმრობის) ვადა ჩაეთვლება პარლამენტის წევრად ყოფნის საერთო ვადაში და მიეცემა შესაბამისი კომპენსაცია.

პარლამენტარის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა შეუძლია მხოლოდ საქართველოს გენერალურ პროკურორს პარლამენტის თანხმობით, ხოლო საქმეს არსებითად განიხილავენ ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო, აგრეთვე თბილისისა და ქუთაისის საოლქო სასამართლოები.

06.01.2017. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად,

„3. პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება. ეს უფლება პარლამენტის წევრს უნარჩუნდება მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც.“

4. პარლამენტის წევრი პასუხისგებაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის“ [მუხლი 52].

„3. პარლამენტის წევრი იღებს კანონით დადგენილ გასამრჯელოს“ [მუხლი 53].

საქართველოს პარლამენტის წევრს, გარდა ხელფასისა, ეძლევა მისი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული სხვა ანაზღაურებაც.

ყოფილ პარლამენტარს, საპენსიო ასაკის (65 წ.) მიღწევის დღიდან ან უფრო ადრე, თუ შრომის საერთო სტაჟი 25 წელი გაუხდება, ეძლევა საპარლამენტო პენსია, რომლის ოდენობა მოქმედი პარლამენტარის ხელფასის ტოლია.

პარლამენტარის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა [კონსტიტუცია, მუხლი 54]. პარლამენტარის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წვევს თავად პარლამენტი. პარლამენტის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში, რომლის გადაწყვეტილებაც საბოლოოა.

კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ: მან უფლებამოსილების მოხსნის განცხადებით მიმართა პარლამენტს; მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; დაიკავა პარლამენტარის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას; დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა პარლამენტის მუშაობაში; სასამართლომ ცნო ქმედუწუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად; გარდაიცვალა.

ამ საკითხებს შეისწავლის და განიხილავს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი, რომელიც თავის დასკვნას ბიუროს წარუდგენს საპარლამენტო განხილვისათვის. ბიურომ ეს საკითხი უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში უნდა შეიტანოს. საკითხის მოსმენისა და, საჭიროების შემთხვევაში, განხილვის შემდეგ პარლამენტი დადგენილების სახით იღებს

გადაწყვეტილებას (გარდა გარდაცვალებისა და შეუთავსებელ თანამდებობაზე პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე არჩევის, დანიშვნის ან დამტკიცების შემთხვევებისა; ამ დროს პარლამენტი ცნობად იღებს ამ ფაქტს, ეს ფორმდება პლენარული სხდომის საოქმო ჩანაწერით და პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება, შესაბამისად, უწყდება გარდაცვალების მომდევნო დღიდან და თანამდებობაზე არჩევის, დანიშვნის ან დამტკიცების აქტის ძალაში შესვლისთანავე). პარლამენტი ვალდებულია, დღის წესრიგით გათვალისწინებულ სხვა საკითხთა კენჭისყრამდე კენჭი უყაროს დადგენილებას პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ.

თუ პარლამენტი თავის წევრს აირჩევს, დანიშნავს ან დაამტკიცებს პარლამენტარის სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობაზე, იმავე დადგენილებაში აღინიშნება, რომ მას პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება შეუწყდება ამ დადგენილების ძალაში შესვლისთანავე.

თუ პარლამენტი თანხმობას მისცემს პარლამენტარის სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობაზე თავისი წევრის დანიშვნაზე, აგრეთვე საქართველოს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში (თუ მთავრობის წევრად წარდგენილია პარლამენტის წევრი) იმავე დადგენილებაში აღინიშნება, რომ მას პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება შეუწყდება თანამდებობაზე დანიშვნისთანავე.

§5. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი

სმსიპ. პარლამენტის მუშაობის პერიოდები კონსტიტუციით არის დადგენილი:

„1. საქართველოს პარლამენტი თავისი უფლებით იკრიბება მორიგ სესიაზე წელიწადში ორჯერ. საშემოდგომო სესია იხსნება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს, ხოლო საგაზაფხულო სესია იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და იხურება ივნისის ბოლო პარასკევს.

2. საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თავმჯდომარის, დეპუტატთა არანაკლებ მეოთხედის მოთხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით სესიებს შორის პერიოდში იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას. თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად ვალდებულია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში შეუდგეს მუშაობას.

3. პარლამენტის რიგგარეშე სხდომა ჩატარდება მხოლოდ განსაზღვრული დღის წესრიგით და იხურება მისი ამოწურვისთანავე.

4. პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში პარლამენტი იკრიბება. პარლამენტის მუშაობა გრძელდება ამ მდგომარეობის დამთავრებამდე“ [მუხლი 61].

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად [მუხლი 130], სესია და სხდომა

ინიშნება მოწვევის გადაწყვეტილების მიღებიდან არა უგვიანეს 72

საათისა, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – დაუყოვნებლივ, რის

შესახებაც პარლამენტარს პირადად უნდა ეცნობოს 24 საათით ადრე

მაინც.

პარლამენტი უფლებამოსილია გამართოს პლენარული სხდომები და მიიღოს გადაწყვეტილებები მხოლოდ სესიის მიმდინარეობისას და ის ფაქტი, რომ სესიის მოწვევა და დახურვა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე არ არის დამოკიდებული, უზრუნველყოფს მის დამოუკიდებლობას.

სესია შედგება პლენარული და კომიტეტთა სხდომებისაგან, რომლებიც კვირამონაცვლოებით იმართება. პირველი კვირა, გარდა ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სასესიო კვირისა, ეთმობა კომიტეტების მუშაობას და ამომრჩევლებთან შეხვედრას, ხოლო მეორე – პლენარულ სხდომებს. კომიტეტები და დროებითი კომისიები მუშაობას განაგრძობენ სესიებს შორის პერიოდშიც.

საქართველოს პარლამენტში მოქმედებს *უწყვეტობის (ანუ კონტინუიტეტის) პრინციპი*.

პარლამენტის სხდომა. პარლამენტის სხდომის პროცედურა დაწვრილებით არის რეგლამენტირებული: განსაზღვრულია დღის წესრიგის განსაზღვრის წესი, მოსხენებისა და კამათში გამოსვლის ხანგრძლივობა, გამოსვლათა რაოდენობა და რიგითობა, საკითხის განხილვის ხანგრძლივობის შეზღუდვის წესი, კენჭისყრის წესი და სხვ. ასეთი რეგლამენტირების მიზანი პარლამენტის მუშაობის ეფექტურობის გაზრდაა.

პირველი შეკრება და პირველი სხდომა. ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სესიის პირველი სხდომის რეგლამენტი, მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ცალკე არის გამოყოფილი. პირველი სხდომა უნდა გაიმართოს არჩევნიდან (ანუ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოქვეყნებიდან) 20 დღის განმავლობაში. სხდომის თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი უფლებამოსილია შეუდგეს მუშაობას, თუ დადასტურებულია დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილება [კონსტიტუცია, მუხლი 51]. პირველ სხდომაზე პარლამენტში არჩეულ პოლიტიკურ ძალებთან კონსულტაციების შემდეგ, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით, პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 1/5-ისა, აირჩევა დროებითი ხმის დამთვლელი კომისია და დროებითი სამანდატო კომისია. დროებითი სამანდატო კომისიის მოსხენების საფუძველზე პარლამენტი დადგენილებით ცნობს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილებას მის მიერ წარდგენილი ერთიანი სიით. ამ სიაში არ შეიტანება იმ პირის გვარი, რომლის არჩევის კანონიერებაც გასაჩივრებულია საქართველოს საკონსტიტუციო ან უზენაეს სასამართლოში, ანდა საექვოდ მიიჩნია დროებითმა სამანდატო კომისიამ. თუ იმ პარლამენტართა რაოდენობა, რომელთა უფლებამოსილებაც ცნო პარლამენტმა, პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედი მაინც აღმოჩნდა, სხდომა *შემდგარად* ჩაითვლება, წინააღმდეგ შემთხვევაში სხდომა შეწყდება და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით მაშინ განახლდება, როდესაც შესაძლებელი გახდება პარლამენტის შემადგენლობის ორ მესამედამდე შეკრება. პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ იქმნება ფრაქციები, შემდეგ პარლამენტი ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარესა და მის მოადგილეებს, ქმნის კომიტეტებს და ირჩევს მათ თავმჯდომარეებს.

ამის შემდეგ პარლამენტი მუშაობას ჩვეულებრივი წესით აგრძელებს. პარლამენტის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება დეპუტატთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. სხდომის გახსნისა და კენჭისყრის წინ ხდება პარლამენტის წევრთა რეგისტრაცია. პარლამენტის სხდომები საჯაროა. დამსწრეთა უმრავლესობის (მაგრამ, არანაკლებ სრული შემადგენლობის 1/3-ისა) გადაწყვეტილებით პარლამენტს შეუძლია ცალკეული საკითხების განხილვისას სხდომა ან მისი ნაწილი დახურულად გამოაცხადოს. პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო პარლამენტის მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის სხდომას. მას მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა.

საკითხის განხილვის დასრულების შემდეგ იმართება კენჭისყრა. კენჭისყრის წინ მოწმდება კვორუმი. ყველა კენჭისყრა ღიაა (ხელის აწევა, სიის ამოკითხვა, სახელობითი კენჭისყრა), გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა (ჩვეულებრივ, პერსონალური საკითხების გადაწყვეტისას), როდესაც კენჭისყრა ფარულია.

ასეთია პლენარული სხდომის ძირითადი პროცედურა. რეგლამენტი პროცედურის ბევრ დეტალს აკონკრეტებს.

პარლამენტის ბიუროს, კომიტეტისა და კომისიის სხდომები. პარლამენტის ბიუროს სხდომას იწვევს და უძღვება პარლამენტის თავმჯდომარე ან მისი დავალებით – თავმჯდომარის მოადგილე. ბიუროს სხდომები სესიის პერიოდში კვირაში ერთხელ, ხოლო არასასესიო პერიოდში თვეში ორჯერ იმართება. პარლამენტის თავმჯდომარე უფლებამოსილია მოიწვიოს ბიუროს რიგგარეშე სხდომა საკუთარი ინიციატივით ან კომიტეტის, ფრაქციის, უმრავლესობის ან უმცირესობის დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე.

ბიუროს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება ბიუროს წევრთა შემადგენლობის უმრავლესობა (კომიტეტის თავმჯდომარე შეიძლება შეცვალოს მისმა მოადგილემ, ხოლო ფრაქციის თავმჯდომარე – მისმა მოადგილემ ან ფრაქციის წევრმა). ბიუროს გადაწყვეტილება მიღებულია ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ ბიუროს სიითი შემადგენლობის ერთი მეოთხედისა.

პარლამენტს შეუძლია შეცვალოს ან გააუქმოს ბიუროს გადაწყვეტილება.

კომიტეტის სხდომას იწვევს და წარმართავს კომიტეტის თავმჯდომარე, ხოლო მისი არყოფნის დროს – მისი მოადგილე. კომიტეტის სხდომები სულ ცოტა თვეში ორჯერ იმართება. კომიტეტი ვალდებულია პარლამენტის ან პარლამენტის ბიუროს დავალებით, მის მიერ განსაზღვრულ ვადაში, გამართოს სხდომა და განიხილოს საკითხი. კომიტეტის რიგგარეშე სხდომას იწვევს კომიტეტის თავმჯდომარე თავისი ინიციატივით ან პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის ბიუროს, კომიტეტის სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედის მოთხოვნით.

კომიტეტის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება კომიტეტის წევრთა უმრავლესობა. გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ კომიტეტის სიითი შემადგენლობის მეოთხედისა. ღია კენჭისყრის დროს ხმათა გაყოფისას სხდომის თავმჯდომარის ხმა გადამწყვეტია.

დროებითი კომისიის სხდომის პერიოდულობას განსაზღვრავს კომისია, მაგრამ სხდომები თვეში ორჯერ მაინც უნდა გაიმართოს. სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება კომისიის წევრთა ნახევარზე მეტი. გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა უმრავლესობით.

პარლამენტის ბიუროს, კომიტეტისა და დროებითი კომისიის სხდომები საჯაროა, მაგრამ თავისივე გადაწყვეტილებით შეუძლიათ დახურული სხდომის ჩატარებაც.

§6. საკანონმდებლო პროცესი საქართველოს პარლამენტში

საკანონმდებლო პროცესი ამ თავში განხილული ზოგადი სქემის ანალოგიურია (იხ. §40). ქვემოთ განვიხილავთ მის თითოეულ სტადიას, ოღონდ მანამდე აღვწეროთ პარლამენტის აქტები.

პარლამენტის აქტები და მათი იურიდიული ძალა. ამ საკითხში უკეთ გასარკვევად აღვწეროთ საქართველოს კანონმდებლობის სისტემა, ვნახოთ, რა საკანონმდებლო აქტების მიღების უფლება აქვს პარლამენტს და როგორია ნორმატიული აქტების იერარქიული ურთიერთდამოკიდებულება.

საქართველოს კანონმდებლობა შედგება საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისაგან.

საქართველოს საკანონმდებლო აქტები: საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი, კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან, ორგანული კანონი, კანონი და საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი.

საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები: პარლამენტის დადგენილება, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება და საქართველოს სხვა

სახელმწიფო ორგანოთა ნორმატიული აქტები.

პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს კანონი და პარლამენტის დადგენილება. გარდა ამისა, იგი ამტკიცებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან, ახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირებას, დენონსირებასა და გაუქმებას. აქვე აუცილებელია შევნიშნოთ, რომ გამოთქმა – „პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს კანონი“ – მთლად ზუსტი არ არის, ვინაიდან კანონის მიღებაში საქართველოს პრეზიდენტიც მონაწილეობს (სახელდობრ, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების შემდეგ იგი საქართველოს პრეზიდენტს უნდა გადაეცეს, რომელიც ან ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან იყენებს ე.წ. შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოს უფლებას). რაც შეეხება საერთაშორისო ხელშეკრულებას, მას დებს საქართველოს პრეზიდენტი ან პირი, რომელსაც კანონით ან კანონის შესაბამისად მიენიჭა ხელშეკრულების დადების უფლებამოსილება. ოღონდ, თუ ხელშეკრულება ითვალისწინებს სავალდებულო რატიფიცირებას ან თუ მისი რატიფიცირების ვალდებულება კონსტიტუციითაა დადგენილი, ხელშეკრულება ძალაში შევა მხოლოდ პარლამენტის მიერ მისი რატიფიცირების შემდეგ.

საკანონმდებლო იერარქიის უმაღლეს საფეხურზე დგას *საქართველოს კონსტიტუცია*: „საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას“ [კონსტიტუცია, მუხლი 6.1]. კონსტიტუციას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს ყველა სხვა სამართლებრივი აქტის მიმართ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 20.1].

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია და, ცხადია, იერარქიის იმავე საფეხურზე დგას, რომელზეც საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუციის გადასინჯვა და საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსაზღვრა ხდება კონსტიტუციური კანონით [კონსტიტუცია, მუხლი 2.3].

აქვე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის მე-6 მუხლის თანახმად, „საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს“, რაც იმას ნიშნავს, რომ თვით კონსტიტუცია ადგენს მისი შესაბამისობის ვალდებულებას საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებთან და ნორმებთან.

კონსტიტუციურ შეთანხმებას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს ორგანული კანონის, კანონის, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ.

„საქართველოს ორგანული კანონი მიიღება მხოლოდ იმ საკითხებზე, რომელთა მოწესრიგებაც საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად ორგანული კანონითაა გათვალისწინებული“ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 9.4]. ორგანულ კანონს უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს კანონის, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 22.1].

„საქართველოს კანონი შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს გამგებლობაში არსებულ ნებისმიერ საკითხზე, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არ არის დადგენილი. საქართველოს კანონით არ შეიძლება გადაწყდეს საკითხები, რომელთა მოწესრიგებაც საქართველოს ორგანული კანონითაა გათვალისწინებული“ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 9.5]. „*კოდექსი* არის განსაზღვრულ (ერთგვაროვან) საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მომწესრიგებელ სამართლებრივ ნორმათა სისტემატიზებული კანონი“. საქართველოს კანონს უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 22.2].

აქვე უნდა მოვიხსენიოთ *საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი* და *საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი*, ვინაიდან ორივე კანონის ძალის მქონე საკანონმდებლო აქტია. დეკრეტი გამოიცემა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის

დროს, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, როდესაც დათხოვილია პარლამენტი და დეკრეტივით მტკიცდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, თუ პარლამენტი არ მიიღებს მას [კონსტიტუცია, მუხლები: 73.1.თ,რ; 93.3,7]. დეკრეტით შეიძლება შეიზღუდოს საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლში მითითებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი. „დეკრეტი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონს, კონსტიტუციურ შეთანხმებას, საერთაშორისო ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, ორგანულ კანონს“ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 13.2].

რაც შეეხება საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, საქართველოს კანონმდებლობის სისტემაში მათი ადგილი შემდგენაირად განისაზღვრება [კონსტიტუცია, მუხლი 6; კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 20; კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“, მუხლი 6]: საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება, თუ იგი დაიდო და ძალაში შევიდა საქართველოს კონსტიტუციითა და „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ კანონით დადგენილ მოთხოვნათა დაცვით და არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია და მას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ უცხოეთის შესაბამის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსთან დადებულ ხელშეკრულებას ისეთივე იურიდიული ძალა აქვს, როგორც თვით ამ ორგანოს ნორმატიულ აქტს. როგორი ინტერპრეტაცია უნდა მიეცეს ამ, ერთი შეხედვით, წინააღმდეგობრივ ორ დებულებას (ერთი მხრივ, უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ, მეორე მხრივ კი ისეთივე იურიდიული ძალა, როგორც აქვს შესაბამისი ორგანოს ნორმატიულ აქტს)? ცხადია, თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება რატიფიცირებას არ საჭიროებს, მას კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის იურიდიული ძალა აქვს და იერარქიულად კანონზე დაბლა დგას. მაგრამ იმავდროულად, საერთაშორისო ხელშეკრულების უპირატესობიდან გამომდინარე, უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების მიმართ. ანალოგიურად, საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს საქართველოს ორგანული კანონისა და კანონის მიმართ.

ყველა სხვა ნორმატიული აქტი, მათ შორის *პარლამენტის დადგენილება*, კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს მიეკუთვნება. „კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით. მასში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი“ [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 18.1]. გამონაკლისია ისეთი შემთხვევა, როდესაც საკანონმდებლო აქტით რაიმე საკითხი არ არის მოწესრიგებული. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცეს ბრძანებულება [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 18.2]. ჩვენი აზრით, კანონის ეს დებულება ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს.

საქართველოს პარლამენტის ნორმატიული ხასიათის დადგენილებას უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს სხვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების (გარდა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებისა) მიმართ (იმის გათვალისწინებით, რომ კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში საქართველოს ეროვნული ბანკისა და საქართველოს კონტროლის პალატის ნორმატიულ აქტებს უპირატესი იურიდიული ძალა აქვთ სხვა კანონქვემდებარე აქტების მიმართ) [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 19].

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად, „უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის გათვალისწინებით, საქართველოს ნორმატიულ აქტებს აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ნორმატიული აქტების მიმართ“ [მუხლი 23.1].

უნდა აღინიშნოს, რომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონით [მუხლი 10]

განსაზღვრულია მთელი რიგი საკითხები, რომელთა მოწესრიგებაც მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, ორგანული კანონით, კანონით ან საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით არის ნებადართული.

საკანონმდებლო ინიციატივა და საკანონმდებლო წინადადება
[პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 143 – 150]. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, *საკანონმდებლო ინიციატივა* არის უფლებამოსილი პირის მიერ პარლამენტისთვის კანონპროექტის წარდგენა.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30 ათას ამომრჩეველს“ [მუხლი 67]. გამონაკლისია:

- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი, რომლის წარდგენის უფლებაც აქვს საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს, არანაკლებ 200 ათას ამომრჩეველს² [კონსტიტუცია, მუხლი 102];
- კანონპროექტი „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, რომლის წარდგენის უფლებაც მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს [კონსტიტუცია, მუხლი 93];
- კანონპროექტი „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომლის წარდგენის უფლებაც მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს [კონსტიტუცია, მუხლი 78; პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 145];
- კანონპროექტი „სამხედრო ძალების რაოდენობის დამტკიცების შესახებ“, რომლის წარდგენის უფლებაც მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტს აქვს³ [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 145].

საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილი კანონპროექტი პარლამენტმა აუცილებლად უნდა განიხილოს თავის სხდომაზე, მიუხედავად იმისა, თუ როგორ შეაფასებს მას პარლამენტის კომიტეტი [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 152].

„საკანონმდებლო წინადადება არის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტის მიერ პარლამენტში წარდგენილი, დადგენილი წესით გაფორმებული, დასაბუთებული მიმართვა ახალი კანონის მიღების ან კანონში ცვლილების ან/და დამატებების შეტანის თაობაზე“ [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 150].

საკანონმდებლო წინადადებას შეიძლება ჰქონდეს კანონპროექტის სახე ან იგი შეიძლება შეიცავდეს მოსამზადებელი კანონპროექტის მხოლოდ ძირითად პრინციპებს ან კონკრეტულ წინადადებებს. იგი უნდა შეიცავდეს მისი საჭიროების ავტორისეულ დასაბუთებას.

საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, სახელმწიფო ორგანოს (გარდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებისა), ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს, კანონით დადგენილი წესით საქართველოში რეგისტრირებულ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებებსა და სხვა იურიდიულ პირებს.

პარლამენტის რეგლამენტის საფუძველზე, თუმცა, ეს პირდაპირ არაა ნათქვამი, შეიძლება დავასკვნათ, რომ, საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილი

¹ 30000 ამომრჩეველის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განხორციელების წესი, კერძოდ, საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის, ხელმოწერათა შეროვნების, მათი ნამდვილობის შემოწმებისა და კანონპროექტის წარდგენაზე უარის განაჩივრების წესი დადგენილია პარლამენტის რეგლამენტის 176¹-ე მუხლით.

² 200000 ამომრჩეველის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განხორციელების წესი დადგენილია პარლამენტის რეგლამენტის 175-ე მუხლით.

³ რეგლამენტის ეს ნორმა წინააღმდეგობაშია როგორც კონსტიტუციასთან, ასევე თვით რეგლამენტის 243-ე მუხლით დადგენილ ნორმასთან, რომლის თანახმადაც, სამხედრო ძალთა რაოდენობას პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს არა პრეზიდენტი, არამედ ეროვნული უშიშროების საბჭო და საერთოდ არაა ნათქვამი, რომ ეს საკითხი კანონით უნდა გადაწყდეს. კონსტიტუციითაც ზუსტად ასეა განსაზღვრული [მუხლი 98]. ლოგიკურადაც ასე უნდა იყოს – რაოდენობის დადგენა ერთჯერადი აქტია და ამიტომ მას არა აქვს ნორმატიული ხასიათი.

კანონპროექტისაგან განსხვავებით, პარლამენტი არ განიხილავს საკანონმდებლო წინადადებას, თუ პარლამენტის კომიტეტმა უარყო იგი.

პარლამენტისთვის წარდგენილ კანონპროექტსა და საკანონმდებლო წინადადებას პარლამენტი განიხილავს თავისი რეგლამენტით დადგენილ ვადებში და წესით.

საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილი კანონპროექტის განხილვა [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 143 – 166]. პარლამენტში კანონპროექტი სამი მოსმენით განიხილება. პირველი მოსმენისას განიხილება მისი ზოგადი პრინციპები და ძირითადი დებულებები, მეორე მოსმენისას – დაწვრილებით, მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით, მესამე მოსმენისას – რედაქციული თვალსაზრისით (შეიძლება მხოლოდ რედაქციული შესწორება).

საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილი კანონპროექტი გადის შემდეგ პროცედურებს (აქვე აღვნიშნავთ, რომ, გამონაკლისის სახით, შეიძლება მისი განხილვა და მიღება *დაჩქარებული* წესით, რასაც ცალკე აღვწერთ):

- კანონპროექტი გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს, რომელიც არეგისტრირებს მას, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტთან ერთად ამზადებს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილების პროექტს და წარუდგენს ბიუროს (გადაწყვეტილების პროექტში აღნიშნული უნდა იყოს წამყვანი კომიტეტი (კომიტეტები) და კომიტეტის სხდომაზე განხილვის სავარაუდო თარიღი, სხვა კომიტეტები და აღმასრულებელი ხელისუფლების ის დაწესებულებები, რომელთა დასკვნებიც უნდა ერთვოდეს კანონპროექტს, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვის სავარაუდო თარიღი);
- ბიურო უახლოს სხდომაზე იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ და კანონპროექტს გადასცემს კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, იურიდიულ დეპარტამენტსა და საქართველოს მთავრობას;
- წამყვანი კომიტეტი (კომიტეტები) ამ გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 კვირის ვადაში განიხილავს კანონპროექტს (სხვა კომიტეტებმა კანონპროექტი 2 კვირის ვადაში უნდა განიხილონ და თავისი შენიშვნები გადასცენ წამყვან კომიტეტს; ფრაქციებს ასეთი ვალდებულება არ აკისრიათ – მათ *აქვთ ამის უფლება*) და პლენარული სხდომის მიერ პირველი მოსმენით განხილვამდე სულ ცოტა ერთი კვირით ადრე თავის დასკვნას გადასცემს პარლამენტის ბიუროს;
- ამის შემდეგ ბიურომ კანონპროექტი უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში უნდა შეიტანოს;
- პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვისა და მიღების შემდეგ კანონპროექტი გადაეცემა წამყვან კომიტეტს პირველი მოსმენისას პარლამენტის მიერ გაზიარებული შენიშვნების ასახვის, კომიტეტის სხდომაზე მეორე მოსმენით განხილვისა და პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენით განხილვისთვის მოსამზადებლად. კომიტეტმა ეს სამუშაო 2 კვირის ვადაში უნდა შეასრულოს და პირველი მოსმენით მიღებიდან 3 კვირის ვადაში უნდა წარუდგინოს პლენარულ სხდომას მეორე მოსმენით განხილვისა და კენჭისყრისთვის. კანონპროექტის გადამუშავებულ ტექსტს უნდა ერთვოდეს კომიტეტში განხილვისას გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის ამსახველი ფურცელი, კომიტეტისა და იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნები და ის ალტერნატიული წინადადებები, რომლებიც არ იქნა გაზიარებული;
- პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენისას კანონპროექტს კენჭი ეყრება ერთიანად, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ცალკეული ნაწილების მიხედვით. ამის შემდეგ პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღების, წამყვანი კომიტეტისთვის საბოლოო რედაქტირებისთვის გადაცემისა და მესამე მოსმენის თარიღის დანიშვნის შესახებ, ან დამატებით დასამუშავებლად წამყვანი კომიტეტისთვის დაბრუნებისა და მეორე მოსმენის ახალი თარიღის დანიშვნის შესახებ (ცალკეულ ნორმებზე შეუთანხმებლობისას შეიძლება კანონპროექტის მიღება ამ ნორმების გარეშე, რომლებიც უნდა

შეთანხმდეს ამისათვის შექმნილ შემთანხმებელ კომისიაში და მესამე მოსმენისას, მის დაწვებამდე განხილული და მიღებული უნდა იქნეს მეორე მოსმენისთვის დადგენილი წესით);

- მეორე მოსმენით მიღებიდან 5 დღის ვადაში წამყვანი კომიტეტი პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენისას გაზიარებულ შენიშვნებს ასახავს კანონპროექტში და პარლამენტის ბიუროს გადასცემს მესამე მოსმენით განხილვისთვის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად. კანონპროექტის გადამუშავებულ ტექსტს უნდა ერთვოდეს პარლამენტის მიერ მეორე მოსმენისას გაზიარებული შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის ამსახველი ფურცელი, კომიტეტისა და იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნები;
- პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენით განხილვის დასრულების შემდეგ კენჭი ეყრება კანონპროექტის საბოლოო ტექსტს;
- მესამე მოსმენით მიღებული კანონპროექტი მიღებიდან 7 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად და კანონის გამოსაქვეყნებლად.

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით კანონპროექტის წარდგენისას მომხსენებელმა პარლამენტს უნდა გააცნოს კანონპროექტის მიზანი, ზოგადი პრინციპები და ძირითადი დებულებები, აგრეთვე სხდომაზე ამ საკითხის გატანამდე ვისი და რომელი შენიშვნა იქნა გათვალისწინებული, რომელი – არა და რატომ.

პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენით კანონპროექტის განხილვისას მომხსენებელმა პარლამენტს უნდა გააცნოს კანონპროექტის თითოეული ნაწილის მიმართ გამოთქმული შენიშვნები და ალტერნატიული წინადადებები, აგრეთვე ის, თუ რა იქნა გათვალისწინებული, რა – არა და რატომ. თანამომხსენებლის გამოსვლის შემდეგ სიტყვა ეძლევა იმ პარლამენტარს, კომიტეტის, ფრაქციის, უმრავლესობის, უმცირესობის წარმომადგენელს, ვისი ალტერნატიული წინადადებაც გამოტანილია სხდომაზე. კენჭისყრისას თავდაპირველად კენჭი ეყრება ალტერნატიულ წინადადებას და თუ იგი მიღებულ იქნა, სხვა წინადადებას კენჭი აღარ ეყრება.

პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენით განხილვა მხოლოდ რედაქციული ხასიათის შენიშვნები.

კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის განხილვის შემდეგ კომიტეტი იღებს გადაწყვეტილებას პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის კანონპროექტის მომზადებულად, არასაკმარისად მომზადებულად ან მიუღებლად ცნობის შესახებ. კანონპროექტის არასაკმარისად მომზადებულად ან მიუღებლად ცნობა არ აბრკოლებს პლენარულ სხდომაზე მისი განხილვის დაწყებას.

წამყვანი კომიტეტის დასკვნის გარეშე არ შეიძლება კანონპროექტის გატანა პლენარულ სხდომაზე. მაგრამ თუ კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყებიდან 1 თვის განმავლობაში კომიტეტმა არ გამართა სხდომა და არ მიიღო გადაწყვეტილება, კანონპროექტის წარმდგენი უფლებამოსილია ბიუროს წინაშე დასვას კომიტეტის დასკვნის გარეშე პლენარული სხდომის დღის წესრიგში კანონპროექტის შეტანის საკითხი.

კომიტეტი ვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი განიხილოს უახლოეს სხდომაზე, თუ ისინი მოითხოვენ მის რიგგარეშე განხილვას.

ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენა შეიძლება ძირითადი კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ პარლამენტის ბიუროს მიერ გადაწყვეტილების მიღებიდან 2 კვირის ვადაში, მაგრამ პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვამდე არა უგვიანეს 3 დღისა. ალტერნატიული კანონპროექტი წარედგინება ბიუროსა და წამყვან კომიტეტს და განიხილება ძირითად კანონპროექტთან ერთად. წამყვანმა კომიტეტმა, ალტერნატიული კანონპროექტის ინიციატორის თანხმობით, შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება პირველი მოსმენისათვის შეჯერებული ვარიანტის წარდგენის შესახებ. თუ შეთანხმება ვერ მოხერხდა, პლენარულ სხდომას წარედგინება როგორც ძირითადი, ასევე ალტერნატიული კანონპროექტები და პარლამენტმა დადგენილებით უნდა

გადაწყვიტოს ერთ-ერთი მათგანის საფუძველად მიღების ან ყველას უარყოფის საკითხი.

კანონპროექტის ცალკეული ნორმების თაობაზე *ალტერნატიული წინადადების* წარდგენის უფლება აქვთ კომიტეტს, ფრაქციას, უმრავლესობას, უმცირესობას, პარლამენტის წევრს. იგი წერილობითი სახით უნდა წარედგინოს ან წამყვან კომიტეტს (იმ სხდომამდე, რომელზეც პირველი მოსმენით უნდა განიხილოს კანონპროექტი), ან პლენარულ სხდომას (მეორე მოსმენით განხილული კანონპროექტის კენჭისყრამდე არა უგვიანეს 2 დღისა), ან ზეპირი ფორმით – წამყვანი კომიტეტის სხდომას მეორე მოსმენით განხილვისას.

კანონმდებლობით გათვალისწინებულია *დაჩქარებული წესით* კანონპროექტის განხილვისა და მიღების შესაძლებლობა [კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 28; პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 160]. ეს წესი გულისხმობს კანონპროექტის განხილვასა და მიღებას პლენარული სხდომების 1 კვირის განმავლობაში, ამასთან, არ შეიძლება 1 დღის განმავლობაში სამივე მოსმენით განხილვა და მიღება. დაჩქარებული წესით შეიძლება მხოლოდ კანონში ცვლილების ან/და დამატების შეტანა და აკრძალულია ასეთი წესით საქართველოს კონსტიტუციის, კონსტიტუციური კანონისა და ორგანული კანონის განხილვა და მიღება.

პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა და საორგანიზაციო დეპარტამენტის ინფორმაცია [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 149]. იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნაში, რომელიც თან უნდა ერთვოდეს კანონპროექტს, პასუხი უნდა გაეცეს შემდეგ კითხვებს:

- შეესაბამება თუ არა კანონპროექტი საქართველოს კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ ნორმებს;
- საჭიროა თუ არა ახალი კანონის მიღება;
- შეესაბამება თუ არა კანონპროექტი საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით ნაკისრ ვალდებულებებს;
- ამომწურავია თუ არა გასაუქმებელი აქტებისა და სავალდებულო ცვლილებათა პროექტების ნუსხა;
- შეესაბამება თუ არა კანონპროექტი ევროპის კავშირის კანონმდებლობას.

საორგანიზაციო დეპარტამენტის ინფორმაციაში უნდა აღინიშნოს, შეესაბამებოდა თუ არა კანონპროექტის მომზადებისა და განხილვის მსვლელობა პარლამენტის რეგლამენტი და სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილ საპროცედურო მოთხოვნებს. ამ მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში საორგანიზაციო დეპარტამენტმა ამის შესახებ უნდა აცნობოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს, რომელმაც უნდა მოამზადოს სათანადო დასკვნა.

საკანონმდებლო წინადადების ბანხილვა [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 150]. პარლამენტისთვის წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებას პარლამენტის ბიურო ან პარლამენტის თავმჯდომარე გადასცემს კომიტეტებს, ამასთან, განსაზღვრავს წამყვან კომიტეტს, რომელმაც იგი 20 დღეში უნდა განიხილოს. განხილვა ისეთივე წესით უნდა გაიმართოს, როგორც დადგენილია საკანონმდებლო ინიციატივით წარდგენილი კანონპროექტისთვის.

საკომიტეტო მოსმენის შედეგად წამყვანმა კომიტეტმა საკანონმდებლო წინადადება ან *მიღებულად უნდა ცნოს*, ან *უარყოფილად*. მისი გადაწყვეტილება სათანადოდ უნდა იყოს დასაბუთებული. კომიტეტმა თავისი გადაწყვეტილება უახლოეს სხდომაზე უნდა მოახსენოს პარლამენტის ბიუროს.

თუ საკანონმდებლო წინადადება კანონპროექტის სახითაა წარდგენილი და შესაბამისმა კომიტეტმა იგი მისაღებად ცნო, კანონპროექტი, როგორც კომიტეტის საკანონმდებლო ინიციატივა, გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს.

თუ საკანონმდებლო წინადადებას მოსამზადებელი კანონპროექტის პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახე აქვს და შესაბამისმა კომიტეტმა მისაღებად ცნო იგი, კომიტეტი პარლამენტის ბიუროსთან შეთანხმებულ ვადაში

შეიმუშავეს კანონპროექტს და გადასცემს ბიუროს.

ორივე შემთხვევაში საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტად ითვლება წამყვანი კომიტეტი.

საკანონმდებლო წინადადების ავტორს უფლება აქვს საკომიტეტო მოსმენამდე უკან გამოითხოვოს იგი.

პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა აქტების პროექტების განხილვა [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 163]. პარლამენტის დადგენილების პროექტი, როგორც წესი, ერთი მოსმენით, კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისთვის დადგენილი წესით განიხილება. ნორმატიული ხასიათის დადგენილების პროექტი პარლამენტის გადაწყვეტილებით შეიძლება ორი მოსმენით იქნეს განხილული. პირველი მოსმენით დადგენილების პროექტის განხილვის შემდეგ პარლამენტმა უნდა მიიღოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილება:

- წარმოდგენილი პროექტის საფუძვლად მიღების, მეორე მოსმენით განსახილველად წამყვანი კომიტეტისათვის გადაცემისა და პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენით კენჭისყრის თარიღის დანიშვნის შესახებ, ან
- წარმოდგენილი პროექტის უარყოფის შესახებ.

დადგენილების პროექტთან დაკავშირებული ყველა წინადადება უნდა წარედგინოს წამყვანი კომიტეტს. თუ კომიტეტმა უარყო რომელიმე წინადადება და თუ მისი ინიციატორი მოითხოვს, პარლამენტმა იგი დადგენილების პროექტთან ერთად უნდა განიხილოს. უშუალოდ პლენარულ სხდომაზე ახალი წინადადების დასმა და განხილვა მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით შეიძლება.

მეორე მოსმენით დადგენილების პროექტის განხილვის შემდეგ პარლამენტმა უნდა მიიღოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილება:

- წარმოდგენილი პროექტის მთლიანად მიღების შესახებ, ან
- შესაბამისი ორგანოსათვის ახალი პროექტის შეიმუშავების დავალების შესახებ. პარლამენტის რეზოლუცია, დეკლარაცია, განცხადება და მიმართვა

განიხილება და მიიღება იმავე წესით, როგორც დადგენილება.

კანონპროექტისა და დადგენილების მიღება [კონსტიტუცია, მუხლები: 62, 65, 66, 92, 98 102]. პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად ნორმატიული აქტის პროექტის ან საერთაშორისო ხელშეკრულების განხილვის დასრულების შემდეგ პარლამენტი კენჭს უყრის კანონპროექტის ან დადგენილების მიღებას.

სხვადასხვა სახის ნორმატიული აქტის მისაღებად ხმათა სხვადასხვა რაოდენობაა საჭირო:

- კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა ორი მესამედი;
- კონსტიტუციური შეთანხმება დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა სამი მეხუთედი;
- ორგანული კანონის პროექტი და კანონი „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სითით შემადგენლობის ნახევარზე მეტი;
- კანონპროექტი ან დადგენილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;
- დადგენილება საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების (ან მასთან შეერთების), მისი მოქმედების შეწყვეტის ან შეჩერების შესახებ მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი;
- დადგენილება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი

მდგომარეობის გამოცხადების ან ზავის დადების დამტკიცების შესახებ, აგრეთვე პრეზიდენტის იმ დეკრეტის დამტკიცების შესახებ, რომელიც ზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18, მე-20, 21-ე, 22-ე, 24-ე, 25-ე, 30-ე 33-ე და 41-ე მუხლებით განსაზღვრულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი;

– დადგენილება თანხმობის მიცემის შესახებ მიიღება იმავე წესით, როგორც ჩვეულებრივი დადგენილება, თუ კონსტიტუციით სხვა წესი არ არის განსაზღვრული;

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად [მუხლი 37] საქართველოს კონსტიტუციური კანონის, ორგანული კანონისა და კანონის მიღების თარიღად ითვლება საქართველოს პარლამენტის მიერ მისი საბოლოო რედაქციით მიღების დღე.

კანონის ხელმოწერა და ბამოქვეყნება [კონსტიტუცია, მუხლი 68]. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი მიღებიდან 7 დღის ვადაში, წამყვანი კომიტეტის თავმჯდომარის, კომიტეტის აპარატის პასუხისმგებელი პირის, იურიდიული დეპარტამენტისა და საორგანიზაციო დეპარტამენტის სარედაქციო განყოფილების მიერ ვიზირებისა და პლენარული სხდომის თავმჯდომარის ხელმოწერის შემდეგ გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს.

საქართველოს პრეზიდენტი კანონპროექტის მისთვის გადაცემიდან 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს. თუ პრეზიდენტმა ამ ვადაში კანონი არც გამოაქვეყნა და არც ვეტო დაადო მას, პარლამენტის თავმჯდომარე ვალდებულია ამ ვადის გასვლიდან არა უგვიანეს მეხუთე დღისა ხელი მოაწეროს კანონს და გამოაქვეყნოს იგი.

თუ პარლამენტმა მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, ან არ მიიღო და დაძლია ვეტო, კანონპროექტი მიღებიდან 5 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც მომდევნო 7 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. თუ პრეზიდენტმა ამ ვადაში კანონი არ გამოაქვეყნა, პარლამენტის თავმჯდომარე ვალდებულია ამ ვადის გასვლიდან არა უგვიანეს მეხუთე დღისა ხელი მოაწეროს კანონს და გამოაქვეყნოს იგი.

კანონის ოფიციალურ გამოქვეყნებად ითვლება მისი სრული ტექსტის პირველი გამოქვეყნება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“, ხოლო პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტისა – აგრეთვე „საქართველოს პარლამენტის უწყებანში“.

საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვა და მიღება [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 170, 171]. თუ პრეზიდენტმა კანონპროექტი მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნა პარლამენტს (ეს შენიშვნები კანონპროექტის სახით უნდა იყოს ჩამოყალიბებული), მან ისინი 15 დღის ვადაში უნდა განიხილოს და კენჭი უყაროს ყველა შენიშვნას ერთად.

პრეზიდენტის შენიშვნები მიღებულად ითვლება, თუ ამას მხარს დაუჭერს იმდენივე პარლამენტარი, რამდენიც საკმარისია ამ სახის კანონპროექტის მისაღებად.

თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, მან კენჭი უნდა უყაროს კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. პრეზიდენტის ვეტო დაძლეულად და, მაშასადამე, კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ პირვანდელ რედაქციას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედისა, ხოლო თუ ვეტო კონსტიტუციურ კანონს ეხება, – სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა.

თუ პარლამენტმა არც პრეზიდენტის შენიშვნები მიიღო და ვერც მისი ვეტო დაძლია, კანონპროექტი უარყოფილად ითვლება და მისი ხელახლა განხილვა პარლამენტს შეუძლია მომდევნო სესიაზე პრეზიდენტთან წინასწარი კონსულტაციების შემდეგ.

თუ პარლამენტისთვის კანონპროექტის დაბრუნება დაემთხვა საპარლამენტო

არდადეგებს ან სესიის დასრულებამდე 15 დღეზე ნაკლებია დარჩენილი, შენიშვნების განსახილველად შეიძლება რიგგარეშე სესიის მოწვევა.

თუ პარლამენტისთვის კანონპროექტის დაბრუნებისას პარლამენტს გაუვიდა უფლებამოსილების ვადა, პრეზიდენტის შენიშვნებს განიხილავს ახალარჩეული პარლამენტი.

კანონის ძალაში შესვლა [კონსტიტუცია, მუხლი 68; პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 167 – 169]. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი და კანონი ძალაში შედის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ თვით საკანონმდებლო აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოსთვის ძალაში შედის იმ წესითა და ვადაში, რომელსაც ითვალისწინებს თვით ხელშეკრულება, ან რომელიც შეთანხმებულია მხარეთა შორის, და „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ კანონის შესაბამისად.

თუ საქართველოს კანონმდებლობა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ძალაში შესვლისათვის მოითხოვს რომელიმე შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურის შესრულებას, ასეთი ხელშეკრულება საქართველოსათვის ძალაში შევა მხოლოდ სათანადო პროცედურის შესრულების შემდეგ.

საკანონმდებლო აქტი, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს იურიდიულ პასუხისმგებლობას, ძალაში შედის მისი გამოქვეყნებიდან არა უადრეს მე-15 დღისა.

§7. განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები

ზემოთ აღწერილი პროცედურისაგან განსხვავებულია იმ კანონპროექტთა განხილვისა და მიღების წესი, რომლებიც ეხება საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვას, სახელმწიფო ბიუჯეტსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცებას, აგრეთვე საერთაშორისო ხელშეკრულებათა რატიფიცირების წესი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადება, განხილვა და მიღება. ამ საკითხის რიგი ძირითადი ასპექტებისა ზემოთ განვიხილეთ (იხ. 7.9), ახლა კი მას შევავსებთ პროცედურული კუთხით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის მომზადების, წარდგენის, განხილვისა და მიღების სქემა ასეთია [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 177 – 182]:

- საქართველოს მთავრობა მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებს წარუდგენს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს მიმდინარე წლის 1 მაისამდე;
- ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შედეგების გათვალისწინებით საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ამზადებს დასკვნას, რომელიც 1 ივნისამდე ეგზავნება მთავრობას;
- საქართველოს მთავრობა, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით, მიმდინარე წლის 1 ოქტომბრამდე პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს კანონმდებლობით გათვალისწინებული თანდართული მასალებით და, მასთან ერთად, მოხსენებას მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. ბიუჯეტის კანონის პროექტი და თანდართული მასალები უნდა გამოქვეყნდეს პარლამენტში წარდგენისთანავე;
- ამ მასალების მიღების შემდეგ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი უზრუნველყოფს კანონპროექტის განხილვის გრაფიკის შედგენას და ამტკიცებს მას;

- კომიტეტები, ფრაქციები, უმრავლესობა და უმცირესობა კანონპროექტს განიხილავენ დამტკიცებული გრაფიკის შესაბამისად და დასკვნას წარუდგენენ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს;
- ყველა განხილვას ესწრება მთავრობის მიერ უფლებამოსილი პირი და კონტროლის პალატის თავმჯდომარე ან მისი წარმომადგენელი;
- ყველა დასკვნა არა უგვიანეს 22 ოქტომბრისა გადაეცემა მთავრობას;
- გადამუშავებული პროექტი მთავრობამ პარლამენტს უნდა წარუდგინოს არა უგვიანეს 1 ნოემბრისა. მას უნდა ერთვოდეს ინფორმაცია იმის შესახებ, რომელი წინადადებები და შენიშვნები იქნა გათვალისწინებული და რომელი – არა. გათვალისწინებული წინადადებები და შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტში უნდა იყოს ასახული.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება ერთი მოსმენით. პროექტს წარადგენს საქართველოს მთავრობის წევრი. ამ მოსხენების შემდეგ თანამოსხენებით გამოდის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის წარმომადგენელი, რომლის შემდეგაც გამოდინან:

- საქართველოს ეროვნული ბანკის თავმჯდომარე, რომელიც წარმოადგენს ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს;
- საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, რომელიც წარმოადგენს დასკვნას ბიუჯეტის პროექტის ხარჯების კანონიერებისა და საფუძვლიანობის თაობაზე;
- კომიტეტების წარმომადგენლები, რომლებიც წარმოადგენენ კომიტეტების დასკვნებს.

გამოსვლების დასრულების შემდეგ იმართება კამათი, რომლის დასრულების შემდეგაც სხდომის თავმჯდომარე პროექტის განხილვაში აცხადებს, სულ ცოტა, ერთკვირიან შესვენებას. მომდევნო 10 დღის განმავლობაში კომიტეტები, ფრაქციები, უმრავლესობა, უმცირესობა და პარლამენტარები თავიანთ დასკვნებს, წინადადებებსა და შენიშვნებს წარუდგენენ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, რომელიც მათ, თავის დასკვნასთან, წინადადებებთან და შენიშვნებთან ერთად, უგზავნის პარლამენტის თავმჯდომარეს. პარლამენტის თავმჯდომარე ამ დასკვნებს, წინადადებებსა და შენიშვნებს პროექტის განხილვის განახლებამდე სულ ცოტა 10 დღით ადრე უგზავნის მთავრობას.

მთავრობა განხილვის განახლებამდე სულ ცოტა 5 დღით ადრე პარლამენტს გადასცემს კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტს, რომელიც იმავე დღეს ეგზავნება კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობასა და ცალკეულ პარლამენტარებს.

კანონპროექტის განხილვა გრძელდება მთავრობის წევრის მოსხენებით, რის შემდეგაც დაისმევა შეკითხვები და გამოითქმება მოსაზრებები. ამის შემდეგ დასკვნითი სიტყვით გამოდის მთავრობის წევრი, რის შემდეგაც იმართება კენჭისყრა.

თუ პარლამენტმა არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტი, ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე შეიძლება ხელახლა ეყაროს კენჭი კანონპროექტის იმავე ან პარლამენტართა შემთანხმებული კომისიის მონაწილეობით გადამუშავებულ პროექტს.

თუ პარლამენტმა ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტი, მას დეკრეტით ამტკიცებს პრეზიდენტი.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცება

[საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, მუხლი 23; კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლები: 52¹ – 52⁷]. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მტკიცდება საქართველოს ორგანული კანონით, რომლის პროექტსაც საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივით წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო. ამ პროექტთან ერთად პარლამენტს წარედგინება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

კომიტეტებსა და ფრაქციებში განხილვის შემდეგ პარლამენტი საკითხს ერთი მოსმენით განიხილავს და იღებს ორგანული კანონის პროექტს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“. თუ პარლამენტი ეს კანონპროექტი არ მიიღო, იგი იღებს დადგენილებას ორგანული კანონის პროექტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიმართ გამოთქმული შენიშვნების შესახებ და იწყება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოსთან შეთანხმების პროცესი.

შეთანხმების მიღწევის შემდეგ საქართველოს პარლამენტი უახლოეს სხდომაზე კენჭს უყრის სათანადო ორგანული კანონის პროექტს.

დამტკიცებული კონსტიტუცია და მიღებული ორგანული კანონის პროექტი ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან იყენებს შეყოვნებითი ვეტოს უფლებას. კანონპროექტზე ვეტოს დადების შემთხვევაში პარლამენტი 15 დღის ვადაში უნდა დაასრულოს კანონით გათვალისწინებული პროცედურა.

თუ პარლამენტი მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, ხოლო შემდეგ ეს შენიშვნები სრულად გაითვალისწინა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ, მიღებული ტექსტი წარედგინება პარლამენტს, რომელიც უახლოეს სხდომაზე კენჭს უყრის სათანადო ორგანული კანონის პროექტს (ეს უკანასკნელი პროცედურა სრულიად ზედმეტია, ვინაიდან პარლამენტს უკვე მიღებული ჰქონდა ეს ტექსტი), რის შემდეგაც პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს.

თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ სრულად არ გაიზიარა პრეზიდენტის შენიშვნები, კვლავ იქმნება შემთანხმებელი კომისია და მეორდება ზემოთ აღწერილი პროცედურა.

საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, დენონსირება, გაუქმება
[კონსტიტუცია, მუხლი 65; კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“; პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლები: 229 – 232]. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმებისათვის პარლამენტი წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტი.

ხელშეკრულების ტექსტს უნდა ერთვოდეს მისი რატიფიცირების, დენონსირების ან გაუქმების მიზანშეწონილობის დასაბუთება, ინფორმაცია საქართველოს კანონმდებლობასთან მისი შესაბამისობის შესახებ, შესაძლო საფინანსო-ეკონომიკური და სხვა შედეგების შეფასება.

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე გასატანად საკითხის მომზადების მიზნით ბიურო განსაზღვრავს წამყვან კომიტეტს, რომელთან ერთადაც საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი ორგანიზებას უწევს კომიტეტებში საკითხის განხილვას.

წამყვანი კომიტეტის დასკვნა უნდა შეიცავდეს სათანადო რეკომენდაციას. პლენარულ სხდომაზე საკითხის განხილვა მოხდება პირველი მოსმენით კანონპროექტის განხილვისთვის დადგენილი წესით. თუ გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, ხელშეკრულება ხელახლა განსახილველად დაუბრუნდება წამყვან კომიტეტს.

თუ საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილია წარდგინება საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის დადგენის შესახებ, მისი რატიფიცირების საკითხის განხილვა გადაიდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

§8. განსაკუთრებული საპარლამენტო პროცედურები

ზოგიერთი ასეთი პროცედურა, კერძოდ, *სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცება და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის კონტროლი, რეფერენდუმის მოთხოვნა, სამხედრო ძალთა რაოდენობის დამტკიცება და პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა* ზემოთ აღწერილ (იხ. §§43, 44). სხვა პროცედურებია: *პარლამენტის ბიუჯეტის ფორმირება, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის, ომისა და ზავის*

საკითხთა გადაწყვეტა, იმპინჩენტი.

პარლამენტის ბიუჯეტის უორმირება [პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 237]. თავის ბიუჯეტს პარლამენტი აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად აყალიბებს. ბიუჯეტის პროექტი მზადდება პარლამენტის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით, შესაბამისი კომიტეტების, საზინადართა საბჭოსა და პარლამენტის აპარატის წინადადებათა საფუძველზე, და დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს. მასში, სხვა ხარჯებთან ერთად, აღინიშნება თითოეული კომიტეტის, ფრაქციის, უმცირესობისა და უმრავლესობისათვის გამოყოფილი ასიგნებანი.

სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის განკუთვნილი მიმდინარე ხარჯების შემცირება წინა წლის ბიუჯეტთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. პარლამენტი თავად წყვეტს მისთვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების განაწილების საკითხს.

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაუფინანსებლობის შემთხვევაში პარლამენტს უფლება აქვს თავისი შეხედულებისამებრ აიღოს სესხი საქართველოს ეროვნული ბანკისაგან.

საბანბებო და საომარი მდგომარეობის, ომისა და ხაზის საპიოხთა ბადაწყვეტა [კონსტიტუცია, მუხლები: 46, 62, 73.1.ზ,თ; კანონები „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ და „საომარი მდგომარეობის შესახებ“; პარლამენტის რეგლამენტი, თავი XL]. ამ საკითხთა ძირითად მხარეებზე ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ. ახლა აღვწერთ მათთან დაკავშირებულ პროცედურულ საკითხებს.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში მან 48 საათში პარლამენტს უნდა წარუდგინოს დასაბუთება ასეთი მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობის შესახებ, აგრეთვე დეკრეტები, რომლებითაც შეიზღუდა ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი (ცხადია, თუ გამოიცა ასეთი დეკრეტი) და ამის აუცილებლობის დასაბუთება.

საკითხის წინასწარი განხილვა არ ხდება და იგი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტის პლენარულ სხდომას. პლენარულ სხდომაზე მოხსენებით გამოდის საქართველოს პრეზიდენტი ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი, თანამომხსენებლად – კომიტეტებისა და ფრაქციების წარმომადგენლები. კამათი არ იმართება. დასკვნითი სიტყვით გამოდის მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი.

საკითხის განხილვის შემდეგ დაუყოვნებლივ იმართება კენჭისყრა. გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობისა და პრეზიდენტის დეკრეტის დამტკიცების შესახებ მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. თუ პარლამენტმა არ დაამტკიცა ასეთი მდგომარეობის გამოცხადება (ისევე, როგორც დეკრეტი), ამ მომენტიდან იგი გაუქმებულად ითვლება [კონსტიტუცია, მუხლები: 62, 73.1.ზ,თ; კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, მუხლი 2; კანონი „საომარი მდგომარეობის შესახებ“, მუხლი 2]. უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის რეგლამენტის 238-ე მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტებით დადგენილი ნორმები წინააღმდეგობაშია როგორც ამ ნორმებთან, ასევე თვით რეგლამენტის 239-ე მუხლით დადგენილ ნორმასთან. მართლაც, 238-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი თანხმობას აძლევს პრეზიდენტს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებაზე, 239-ე მუხლის თანახმად კი ამტკიცებს მას. გარდა ამისა, 238-ე მუხლში საუბარია შეთანხმების პროცედურასა (რომელიც იმართება იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტი თანხმობას არ მისცემს პრეზიდენტს) და პარლამენტის სხდომაზე საკითხის ხელახლა გატანაზე. გაუგებარია, რამდენ ხანს შეიძლება გაგრძელდეს შეთანხმების პროცედურა და ამ პერიოდში გრძელდება თუ უქმდება საგანგებო/საომარი მდგომარეობა. ნორმათა ასეთმა კოლიზიამ (იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის შესახებ კანონები სპეციალური კანონებია, მაგრამ პარლამენტის რეგლამენტს კანონის ძალა აქვს და უფრო გვიანაა მიღებული) შესაძლებელია შექმნას სერიოზული პრობლემები.

ეს საკითხი უკეთესადაა განსაზღვრული იმ შემთხვევისთვის, როდესაც საქმე ეხება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებას პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ. სახელდობრ, დათხოვილი პარლამენტი იკრიბება მხოლოდ ამ საკითხის გადასაწყვეტად და თუ არ შეიკრიბა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებიდან 5 დღეში ან არ დაამტკიცა მისი გამოცხადება, საგანგებო მდგომარეობა უქმდება. რაც შეეხება საომარ მდგომარეობას, იგი უნდა გაუქმდეს, თუ პარლამენტი შეკრებიდან 48 საათში არ დაამტკიცებს მას¹ [კონსტიტუცია, მუხლი 50.3¹; პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 240]. კონსტიტუციის ეს ნორმა (მიღებულია 2004 წლის 6 თებერვალს) კიდევ ერთ პრობლემას ქმნის. სახელდობრ, თუ პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ გამოცხადდა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, პარლამენტი იკრიბება მხოლოდ ამ მდგომარეობის გამოცხადების ან მისი გაგრძელების დასამტკიცებლად და, ცხადია, მას უფლება არა აქვს დაამტკიცოს პრეზიდენტის დეკრეტი, რომელიც ეხება ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვას. დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში კი დეკრეტი გაუქმებულად ითვლება. ამანაც შეიძლება სერიოზული პრობლემები შექმნას.

კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობაშია რეგლამენტის 242-ე მუხლიც. ჯერ ერთი, არც საქართველოს კონსტიტუცია და არც საერთაშორისო სამართალი არ ცნობს „ომის გამოცხადებას“ (როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეს აგრესიად ითვლება) – კონსტიტუციის თანახმად, ქვეყანაზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში ცხადდება „საომარი მდგომარეობა“, მეორეც, პრეზიდენტმა თავისი გადაწყვეტილება საომარი მდგომარეობის გამოცხადების ან ზავის დადების შესახებ პარლამენტს დასამტკიცებლად უნდა წარუდგინოს არა უგვიანეს 48 საათისა, პარლამენტის რეგლამენტით კი ეს დრო 24 საათამდეა შემცირებული (?).

იმპიჩმენტი. საქართველოს პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის *იმპიჩმენტის წესით* თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით [მუხლები: 63, 64, 75]. „იმპიჩმენტის შესახებ“ ორგანული კანონითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით [მუხლები: 248 – 251].

იმპიჩმენტის წესით თანამდებობის პირის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს წარედგინება თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის აღძვრის წერილობითი მოთხოვნა, რომელსაც ხელს აწერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედი. წერილობით მოთხოვნაში ჩამოყალიბებული უნდა იყოს კონკრეტული ბრალდების სახე, ბრალდების შინაარსი, აგრეთვე შესაბამისი არგუმენტები და არსებული მასალები.

თუ თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის აღძვრის საფუძველი თანამდებობის პირის მიერ კონსტიტუციის დარღვევაა, საკითხს, კონსტიტუციური წარდგინების სახით, პარლამენტის თავმჯდომარე დასკვნისთვის გადასცემს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, ხოლო თუ საკითხის აღძვრის საფუძველი სახელმწიფოს დაღატის ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენაა, საკითხს პარლამენტის თავმჯდომარე დასკვნისთვის გადასცემს საქართველოს უზენაეს სასამართლოს. თუ თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის აღძვრის საფუძველი თანამდებობის პირის მიერ ისეთი ქმედობის ჩადენაა, რომელიც წარმოადგენს როგორც კონსტიტუციის დარღვევას, ისე სახელმწიფოს დაღატს ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულს, საკითხს პარლამენტის თავმჯდომარე დასკვნისთვის ერთდროულად გადასცემს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და უზენაეს სასამართლოს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო დასკვნას იძლევა უზენაესი სასამართლოს პლენუმის დადგენილების სახით. დასკვნაში აღინიშნება, არსებობს თუ არა თანამდებობის პირის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები.

¹ აქაც ცალსახად არ არის განსაზღვრული, უქმდება თუ არა საომარი მდგომარეობა, თუ პარლამენტი არ შეიკრიბა.

თუ თანამდებობის პირი, იმპინჩმენტის წესით ვისი გადაყენების საკითხიც არის აღძრული, გადადგა ან გაათავისუფლეს დაკავებული თანამდებობიდან, მის მიმართ წყდება იმპინჩმენტის პროცედურა.

თუ საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ თავისი დასკვნით არ დაადასტურა თანამდებობის პირის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა, ან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ – კონსტიტუციის დარღვევა, მაშინ ამ თანამდებობის პირის მიმართ წყდება იმპინჩმენტის პროცედურა.

თუ საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა თანამდებობის პირის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა და/ან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ – კონსტიტუციის დარღვევა, საქართველოს პარლამენტი იწყებს დასკვნის განხილვას.

საქართველოს პრეზიდენტის ქმედობაზე დასკვნის განხილვის დაწყებიდან 30 დღის ვადაში საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას, რომ კენჭისყრაზე დაისვას იმპინჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი. ასეთი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში კენჭი ეყრება თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხს და იგი იმპინჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა.

აკრძალულია პრეზიდენტისთვის წარდგენილი ბრალდების პარლამენტში განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ან ომის დროს. პარლამენტი პრეზიდენტისთვის წარდგენილი ბრალდების განხილვას იწყებს საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ან ომის დამთავრების შემდეგ პარლამენტის უახლოესი (მორიგი ან რიგგარეშე) სესიის პირველსავე სხდომაზე.

პარლამენტში საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარის ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის ქმედობაზე დასკვნის განხილვის დაწყებიდან 30 დღის ვადაში კენჭი ეყრება იმპინჩმენტის წესით თანამდებობიდან მისი გადაყენების საკითხს. ეს თანამდებობის პირი გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

თუ სასამართლოს დასკვნის განხილვის დაწყებიდან 30 დღეში პარლამენტმა თანამდებობიდან არ გადააყენა ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირი, საკითხი მოხსნილად ითვლება და მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში დაუშვებელია ამ თანამდებობის პირისთვის იმავე ბრალდების წარდგენა.

კენჭისყრა იმპინჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ ფარულია.

საქართველოს პარლამენტის მიერ იმპინჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებული პირის პასუხისგებაში მიცემის საკითხი წყდება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

კარი VIII. სახელმწიფოს მეთაურის ზოგადი დახასიათება. საქართველოს პრეზიდენტი

თავი მეცხრამეტე. სახელმწიფოს მეთაურის ადგილი და როლი კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში

თანამედროვე სახელმწიფოების ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის განუყოფელი ნაწილია სახელმწიფოს მეთაური. შვეიცარიის, ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის და სხვა ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა,¹ სახელმწიფოს მეთაური განსახიერებულია ერთ, თანამდებობის პირში და ატარებს ინდივიდუალურ ფორმას.

იმ შემთხვევის გარდა, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს (მაგ: აშშ-ის პრეზიდენტი) მიეკუთვნება აღმასრულებელი ხელისუფლება, კონსტიტუციები მას არ განიხილავენ ხელისუფლების რომელიმე შტოს წარმომადგენლად. იქიდან გამომდინარე, რომ სახელმწიფოს მეთაური მოიაზრება როგორც არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის, ქვეყნისა და ეროვნული ერთიანობისა და მთლიანობის გარანტი, ამგვარი ხელისუფლების პირობებში სახელმწიფოს მეთაურისათვის ხელისუფლების ერთი რომელიმე შტოს მიკუთვნება დაარღვევს სახელისუფლებო ბალანსს. ამდენად, სახელმწიფოს მეთაური ქვეყნის ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში ის უმაღლესი თანამდებობის პირია, რომელიც არ შეიძლება მივაკუთვნოთ სახელმწიფო ხელისუფლების რომელიმე შტოს.

ცნობილი რუსი კონსტიტუციონალისტის ა. მიშინის თქმით, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შექმნა არისტოკრატიის წინაშე ქედისმოხრა იყო და ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში მას იმდენად უმნიშვნელო ადგილი უკავია, რომ შეიძლება საერთოდ გაუქმებულიც კი იქნეს. მისივე მოსაზრებით, „ბურჟუაზიული დემოკრატიის

¹ სახელმწიფოს მეთაურის ამ მოდელების ნაკლები გავრცელების გამო წიგნში თავს ავარიდებთ მის ფართო გაშუქებას.

პირობებში, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს თავისი არსებობისათვის არ გააჩნია არანაირი გონებრივი საფუძველი“.¹

მიუხედავად ამისა, დროთა განმავლობაში მნიშვნელოვნად იზრდებოდა სახელმწიფოს მეთაურის როლი, ხელისუფლების შტოებს შორის არბიტრად მისი წარმოსახვის ფორმები და დღეისათვის იგი, სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია. სახელმწიფოს მეთაურის ერთპიროვნული ორგანოს სახით მმართველობის ფორმისდა მიხედვით გამოდიან მონარქები - მონარქიებში და პრეზიდენტები - რესპუბლიკებში.

§1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის აღმოცენება და განვითარება

სიტყვა „პრეზიდენტი“ ლათინური ტერმინის – „*raesiedens*“ - ისევე წარმოსდგება და სიტყვა სიტყვით, „წინ მჯდომს“ ნიშნავს. შესაძლოა, აშშ-ის მამა – დამფუძნებლებმა, როგორც სახელმწიფოს პოლიტიკურ ლიდერს – მონარქის „მემკვიდრეს“ მართვა-გამკეობის რესპუბლიკურ ფორმაში უმაღლესი თანამდებობის პირს, სწორედ აქედან გამომდინარე შეუფარდეს ეს სახელწოდება 1787 წლის კონსტიტუციით შემოღებულ სახელმწიფოს მეთაურს.

აშშ-ის შემდეგ, 1848 წელს პრეზიდენტი ერთდროულად ინსტიტუციონალიზებული იქნა მხოლოდ ორ ევროპულ სახელმწიფოში – საფრანგეთში და შვეიცარიაში. ისინი არ იყვნენ აშშ-ის პრეზიდენტის კოპირებული ვერსიები და პრაქტიკულად იმთავითვე დამკვიდრდა პრეზიდენტის ევროპული მოდელი. პირველი მსოფლიო ომის დასრულების შემდეგ, პრეზიდენტის ინსტიტუტი დამკვიდრდა მრავალ ევროპულ ქვეყანაში – თურქეთის, ავსტრიის, ვაიმარის, პოლონეთის, ჩეხოსლოვაკიის, ლიტვის, ლატვიის და ესტონეთის რესპუბლიკებში. პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების ახალი ტალღა აითვლება XX საუკუნის 30-40-ანი წლებიდან, როდესაც მან მოიცვა აზიის ქვეყნებიც. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ კი ამ ქვეყნების ჯგუფს მიემატნენ ისლანდია, პორტუგალია, იტალია, საბერძნეთი, უნგრეთი და სხვა. პრეზიდენტის დამკვიდრების უახალესი ტალღა წამოვიდა პოსტსოციალისტურ სივრცეში. პირველად 1989 წლის 7 აპრილის კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, პრეზიდენტის თანამდებობა დამკვიდრებული იქნა პოლონეთში. უნგრეთში 1989 წლის ოქტომბერში აღდგენილი იქნა 1949 წლის კონსტიტუციით გაუქმებული პრეზიდენტის თანამდებობა. 1990 წლის 14 მარტის კონსტიტუციური ცვლილებებით ეს ინსტიტუტი დამკვიდრდა სსრკ-შიც. არადა ამ დრომდე, საბჭოთა პოლიტიკის მიერ პრეზიდენტის ინსტიტუტი უგულვებელყოფილი იყო. ამგვარი დამოკიდებულების წყაროდ კი შეგვიძლია მივიჩნიოთ, იოსებ სტალინის კომენტარი 1936 წლის კონსტიტუციის პროექტის თაობაზე, რომელიც ამბობდა, რომ სსრკ-ში არ უნდა ყოფილიყო უმაღლესი საბჭოს თანაბრად, მთელი მოსახლეობის მიერ არჩეული პრეზიდენტის თანამდებობა, რომელიც შესძლებდა წინ აღსდგომოდა უმაღლეს საბჭოს.²

დღეისათვის ფუნქციონირებს კონკრეტული ნაციონალური ელემენტებით გამდიდრებული მმართველობის სისტემის შესაბამისი სხვადასხვა საპრეზიდენტო

¹ Мишин А. А. Барабашев Г. Е. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. Москва. 1989. Ю.Л. стр. 240.

² Сталин И.Б. О проекте Конституции Союза ССР. В кн.: Вопросы Ленинизма. 11-е изд. Москва. 1952. стр.569.

მოდელები, რადგანაც მისმა იურიდიულმა ბუნებამ დროთა განმავლობაში ევოლუციის გარკვეული ეტაპები გაიარა. დღეისათვის არსებული პრეზიდენტის კონსტიტუციურ – სამართლებრივი სტატუსის ფორმირება კვლავ განიცდის გარკვეულ განვითარებას. ასე მაგალითად, აღმოცენებიდან დღემდე ცვლილება განიცადა უკრაინის, სლოვაკეთის, ხორვატიის, მოლდოვის, საბერძნეთის, ჩვენი ქვეყნის და სხვა ქვეყნების პრეზიდენტების სტატუსმა.

§2. სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში

მსოფლიო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის სამართლებრივი მდგომარეობა მმართველობის სისტემით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციური განხორციელების თავისებურებათა გათვალისწინებით ხდება. შესაბამისად განისაზღვრება სამართლებრივ სახელმწიფოში სახელმწიფოს მეთაურის სხვადასხვა შტოებთან ურთიერთობის კონსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც თავის მხრივ სწორედ ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის როლისგანაა ნაწარმოები.

მმართველობის სისტემა განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხს, რაც კი ნათელს ხდის სახელმწიფოს მეთაურის უფლებრივ მდგომარეობას სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში. სწორედ სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ფუნდამენტური პრინციპებითაა განპირობებული მისი როლის მკვეთრი სხვადასხვაობა ერთი მხრივ საპრეზიდენტო, შერეულ და საპარლამენტო რესპუბლიკებში, მეორე მხრივ კი აბოლუტურ და შეზღუდულ მონარქიებში. აშშ-ის პრეზიდენტის გავლენიანობის ფენომენი, რომელსაც კონსტიტუციით მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის სტატუსი ენიჭება და არა სახელმწიფოს მეთაურისა, სწორედ მისი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ყოფნითაა განპირობებული. ესტონეთის, გვრ-ის, ლიტვის, უნგრეთის, დანიის, ესპანეთის და სხვა ქვეყნების „უხელისუფლებო“ სახელმწიფოს მეთაურები, მხოლოდ ქვეყნის ერთიანობის სიმბოლოს განასახიერებენ და გამოდიან არბიტრის როლში. დასკვნა ერთი და ძალზედ მარტივია – სახელმწიფოს მეთაურისათვის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხი, იმავდროულად ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში მისი გავლენიანობის ხარისხსაც განაპირობებს.

სახელმწიფოს მეთაურის როლზე სახელმწიფო მექანიზმში, ხშირად პირდაპირ მითითებებს ახდენენ ამა თუ იმ ქვეყნის შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმები. ზოგ შემთხვევაში კი მისი უფლებამოსილებათა ანალიზიდან დასკვნების საფუძველზე ხდება სახელმწიფო მექანიზმში მისი როლის განსაზღვრა.

აბსოლუტურ მონარქიაში. მონარქის ძალაუფლება ყოველი სახელისუფლებო ფუნქციის განხორციელებაში არის აბსოლუტური, ანუ აბსოლუტურად შეუზღუდავია. იგი არის სახელმწიფო ხელისუფლების პირველადი და ერთად-ერთი წყარო. ამ სისტემებში მის მდგომარეობას კიდევ უფრო ამყარებს ის მდგომარეობაც, რომ იგი არის სახელმწიფოს უმაღლესი სასულიერო პირი.

მონარქი თავად ახორციელებს ყოველ სახელისუფლებო ფუნქციას, გამოსცემს კანონებს, ერთპიროვნულად ახორციელებს აღმასრულებელ ფუნქციებს (შესაძლო ამისათვის შექმნას დამხმარე ორგანოები), მისივე სახელით ხორციელდება სასამართლო

ხელისუფლება. ქვეყანაში მოქმედი სამართალი არის მხოლოდ მონარქის უზენაესი ნების გამოვლენის ფორმა.

შეზღუდული მონარქია თავის თავში თავში მოიცავს ორ სისტემას დუალისტურსა და საპარლამენტოს. ამ სისტემებს შორის არსებით განსხვავებას განაპირობებს მონარქის მდგომარეობის, ძალაუფლების ფლობის შეზღუდვის ხარისხი.

ა) დუალისტური მონარქიაში (იორდანია, მაროკო, ნეპალი) მონარქი წარმოდგენილია ხელისუფლების დანაწილების განხორციელების ადრეული და მყიფე ფორმის შესაბამისი მდგომარეობით. იგი ინარჩუნებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრის პრიორიტეტებს. ამ სისტემებში ფუნქციონირებადი აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის პარლამენტების შეუზღუდავი დათხოვნის უფლება მონარქს პარლამენტის არჩევნებამდე აძლევს საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთპიროვნული განხორციელების შესაძლებლობასაც. პარლამენტზე ეფექტური ზემოქმედების საშუალებაა აბსოლუტური ვეტოს უფლება. მონარქი პირდაპირ ხელმძღვანელობს რა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას, თავადვე წყვეტს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხსაც.

ბ) საპარლამენტო მონარქიაში (დიდი ბრიტანეთი, იაპონია, დანია) მონარქი უპირატესად ერისა და სახელმწიფოს მთლიანობის სიმბოლოა და ატარებს ცერემონიალურ დატვირთვას. აქ გამორიცხულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი მონარქსა და მთავრობას შორის, რადგანაც მონარქმა ამ სისტემაში ქვეყნის ხელმძღვანელობის ბერკეტები მთლიანად გადაულოცა პოლიტიკურ პარტიებს. მინიმალურია მისი დისკრეციული უფლებამოსილებების არეალი და მთავრობის ფორმირებაშიც მხოლოდ ფორმალური პროცედურების განხორციელება ევალება. ქვეყნის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ახორციელებს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით აღჭურვილი კაბინეტი, რომელიც მხოლოდ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი, ხოლო მონარქები მასზე ზეგავლენის არანაირ ბერკეტებს არ ფლობენ. იაპონიის, შვედეთისა და სხვათა მონარქები ვეტოს უფლებითაც კი არ სარგებლობენ, ხოლო ბრიტანეთის მონარქს 300 წელზე მეტია ეს უფლება არ გამოუყენებია.

მიუხედავად კონსტიტუციით დადგენილი ძალაუფლებისა, მონარქი არ ფლობს რეალურ ხელისუფლებას და ძირითადად წარმომადგენლობით ფუნქციებს ახორციელებს.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აშშ-ს მაგალითზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მართალია კონსტიტუციამ მკვეთრად გამოიხატა ხელისუფლების შტოების უფლებამოსილებები და დაადგინა მათი ურთიერთობების პრინციპები, რაც ურთიერთშეკავებისა და ურთიერთგაწონასწორების მექანიზმში გამოიხატება, მაგრამ თანამშრომლობა ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ცვალებადობითა და არაერთფეროვნებით ხასიათდება. ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური გაფორმებით არ დასრულებულა მის შტოებს შორის თითოეული მათგანის სამოქმედო სფეროს რეალური გაყოფა და ორი საუკუნის მანძილზე ხან საპრეზიდენტო ხელისუფლების, ხან კი კონგრესის გავლენის ზრდა სახელმწიფოს მართვის თანმდევით პროცესი იყო. ამ სისტემის უმთავრესი მახასიათებელია ის, რომ აღნიშნული ბალანსის დინამიზმი პრეზიდენტის ხელოვნებაზე, კონგრესში პრეზიდენტის პოლიტიკის მხარდაჭერის ხარისხზე, საზოგადოებაში პრეზიდენტის რეიტინგზე და კიდევ სხვა გარემოებებზეა დამოკიდებული.

პრეზიდენტის როლის განსაზღვრა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციურ განხორციელებაში ხისტად არაა მიბმული მხოლოდ კონსტიტუციურ დებულებებზე და მისი განსაზღვრა 200-ზე მეტი წლის განმავლობაში არც თუ უმტკივნეულოდ ხდებოდა. სენატში ჯორჯ ვაშინგტონის პირველ სტუმრობასაც ორ დღიანი დებატები მოჰყვა იმის თაობაზე, თუ „სად უნდა მჯდარიყო პრეზიდენტი, რომ დაცული ყოფილიყო როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების პრესტიჟი.“¹

მართალია მთელი რიგი საპრეზიდენტო რესპუბლიკების (აშშ, ფილიპინები და სხვა) კონსტიტუციები პრეზიდენტს მხოლოდ როგორც უმაღლეს აღმასრულებელს მოიხსენიებენ და როგორც სახელმწიფოს მეთაურზე, უშუალოდ არც ერთ თანამდებობის პირზე და ორგანოზე არ მიუთითებენ, მაგრამ მათი პრეზიდენტები, რეალურად სახელმწიფოს მეთაურისათვის მახასიათებელ რიგ უფლებამოსილებებსაც ფლობენ და რიგ ავტორთა შეფასებებით ისინი სახელმწიფო მეთაურის რანგში გვევლინებიან. ეს კი სწორედ მათი აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში ყოფნითაა განპირობებული. ასე მაგალითად, ტაჯიკეთის კონსტიტუციის 64-ე მუხლის თანახმად „რესპუბლიკის პრეზიდენტი არის სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის) მეთაური“. საპრეზიდენტო სისტემებში პრეზიდენტის რეალური მდგომარეობის შინაარსს ნათლად გადმოსცემს აბრაამ ლინკოლნის ცნობილი გამონათქვამი: „შივიდი „წინააღმდეგ“, „ერთი მომხრე“ – „მომხრე“ გადის“. როგორც რიჩარდ ნოიშტადტი ამბობს, სატიტულო ფურცელზე გამოტანილი სიტყვა „საპრეზიდენტო“, არ ნიშნავს სხვას არაფერს გარდა იმისა, რომ იგი მიეკუთვნება პირადად პრეზიდენტს.²

შერეული მმართველ-გამგეობის რესპუბლიკებში გამოკვეთილი ერთ-ერთი საერთო ნიშანია აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება პრეზიდენტის ძალაუფლების განმტკიცების (მისთვის აღმასრულებელი ფუნქციებით აღჭურვა) გზით. თუმცა, ამით მისი როლის გაზრდით, პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ფუნქციათა მკვეთრი გამოჯვანა შერეული რესპუბლიკის პრობლემაა. როდესაც პრეზიდენტი არ ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას, ორ ამბიციურ პოლიტიკურ ლიდერს – საყოველთაო წესით არჩეულ პრეზიდენტსა და რეალური ძალაუფლების მქონე პრემიერ-მინისტრს შორის კონფლიქტის ობიექტური წინაპირობები იქმნება. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტიტუციური დუალიზმი იძლევა იმის იურიდიულ საფუძველს, რომ მთავრობის ხელმძღვანელობაზე პრეტენზია ქონდეთ პრეზიდენტსაც და პრემიერ-მინისტრსაც. ამ სისტემაში პოლიტიკური სიტუაციის განვითარება ბევრადაა დამოკიდებული კონკრეტული მომენტისათვის არსებულ პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე: პარტიული სისტემის სიმყარეზე, საზოგადოებაში პრეზიდენტის ავტორიტეტზე, პარლამენტში მისი მხარდაჭერის ხარისხზე, სტრატეგიული ინტერესების შესახებ თვალთახედვაზე და პოლიტიკური კულტურის საკითხებზე. მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში, პრეზიდენტის უფრო აქტიური პოლიტიკის ბუნებრივი სტიმულირება ხდება და იგი ფაქტობრივად იქვემდებარებს მთავრობას. პრეზიდენტის მდგომარეობის ხელშემწყობი ამგვარ გარემოებათაგან ერთ-ერთი პირობის არ არსებობის

¹ჯეიმს თომას ფლეკსნერი. „ჯორჯ ვაშინგტონი და მისი პრეზიდენტობა“ გაზ. „კავკასიონი“ 11 მარტი; 1994. გვ. 12.

² Нойштадт Ричард; «Президентская власть и нынешние президенты»; „Ad Marginet“; М., 1997. Стр. 31.

შემთხვევაში კი დიდია პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის ალბათობა, რადგანაც ამ შემთხვევაში, პოლიტიკური კონიუნქტურის პროპორციულად იჩენს თავს ამ სისტემისათვის მახასიათებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმის პრობლემა. ასე მაგალითად, პოლონეთის 1997 წლის 2 აპრილის კონსტიტუციაში „ზოგადი ხელმძღვანელობის“ ცნებამ პრეზიდენტისგან მთავრობისაკენ გადაინაცვლა. ახლა, კონსტიტუციის 146-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მე-9 და მე-11 ქვეპუნქტების თანახმად, ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებისა და თავდაცვის სფეროში ზოგად ხელმძღვანელობას მინისტრთა საბჭო ახორციელებს. კონსტიტუციის 134-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კი რესპუბლიკის პრეზიდენტი მშვიდობიან დროს თავდაცვის მინისტრთან ერთად ახორციელებს შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობას, 133-ე მუხლის შესაბამისად საგარეო პოლიტიკის სფეროში თანამშრომლობს მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარესა და შესაბამის მინისტრთან. ამდენად, აღნიშნულ სფეროებში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ზღვარის გაგლება ძნელია. ყოველივე კიდევ უფრო გეგმტიკებს იმ აზრს, რომ ყოველგვარი მცდელობის მიუხედავად, შერეულ რესპუბლიკაში კომპეტენციათა ურთიერთგადაკვეთის სრული გამორიცხვის მცდელობა შეუძლებელია.

მეორე მხრივ, ყოველივე აღნიშნული, თავად ამ სისტემის მობილურობაზეც (მოქნილობაზე, ელასტიურობაზე) მეტყველებს. კონკრეტული კონსტიტუციური დებულებებით შეიძლება შეიქმნას მმართველობის იმგვარი შერეული სისტემა, რომელშიც, პრეზიდენტი თავისი მხარდამჭერი საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში მიაღწევს „საპრეზიდენტო მთავრობის“ ფორმირებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში კი, იგი გადაინაცვლებს „უკანა პლანზე“ და არსებულ სახელმწიფო რეჟიმში მიიღებს პრაქტიკულად საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის სტატუსს.

ჩვენს პოზიციას განამტკიცებს საფრანგეთის V რესპუბლიკისა და ხორვატიის უახლესი ისტორია. ფრანო ტუჯმანის გარდაცვალების შემდეგ, როდესაც ხორვატია არსებითად შერეული რესპუბლიკის სტანდარტებით ცხოვრებაზე გადავიდა 2000 წლის 10 ნოემბრის ცვლილებებამდე, მომდევნო (დღეს მოქმედი) პრეზიდენტი – სტიპე მესიჩი, სერიოზულ ანგარიშს უწევდა კოალიციურ მთავრობას. მთავრობა და პრეზიდენტი ერთმანეთს ანგარიშს უწევს მიუხედავად, იმისა, რომ სწორედ გავლენის სფეროს მოსაპოვებლად, გარკვეულ წინააღმდეგობებს მესიჩსა და სოციალ-დემოკრატიკ პრემიერ-მინისტრს – ივიცა რაჩანს შორისაც კქონდა ადგილი. მათ შორის კომპრომისის აუცილებლობა სწორედ იმ ფაქტმა განაპირობა, რომ პრეზიდენტიც და პრემიერ-მინისტრიც სამთავრობო კოალიციაში შემაჯავალ პარტიებს მიეკუთვნებიან.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში. პრეზიდენტი მეტწილად წარმომადგენლობით ფუნქციებს ატარებს და ერთგვარი პოლიტიკური სისტემის სარეზერვო ინსტრუმენტის როლს თამაშობს. იგი მანდატს იღებს არა უშუალოდ ხალხისაგან, არამედ პარლამენტის ან სპეციალური წარმომადგენლობითი საარჩევნო კოლეგიისაგან. თუ დღეს საპარლამენტო მონარქიის პირობებში მონარქზე ითქმის, რომ „მეფობს, მაგრამ არ მართავს“, თითქმის იგივე შეიძლება ითქვას საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტზე. საპარლამენტო რესპუბლიკაში ცენტრალური ადგილი უკავია მთავრობას და მის მეთაურს, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები კი არ გადაიჭრება აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში. კონსტიტუციები ხშირად შეიცავენ ნორმას, რომ მთავრობის მეთაურს ნიშნავს პრეზიდენტი. მაგრამ ეს ნორმა უფრო ფორმალურ ხასიათს ატარებს. სახელმწიფოს მეთაური არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და არც

პრემიერ-მინისტრის შერჩევაში სარგებლობს თავისუფლებით, იგი მთავრობის ხელმძღვანელი პირის განსაზღვრისას მთლიანად დამოკიდებულია საპარლამენტო უმრავლესობის ნებაზე. თავის მხრივ, მთავრობას პასუხისმგებლობა მხოლოდ პარლამენტის წინაშე ეკისრება. საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის როლი იზრდება სამთავრობო და საპარლამენტო კრიზისების დროს. როდესაც მთავრობა კარგავს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას სახელმწიფოს მეთაურის როლი პოლიტიკურ ცხოვრებაში, სწორედ ამ დროს იზრდება მნიშვნელოვანწილად, ხოლო საკითხთა ის წრე, რომლებსაც იგი დამოუკიდებლად, თავისი შეხედულებისამებრ წყვეტს შესამჩნევად ფართოვდება.

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით საკმაო უფლებებითაა აღჭურვილი, მას უკავია მაღალი, მაგრამ არა გადამწყვეტი ადგილი, ამიტომაც იგი ხასიათდება როგორც „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი. ამ სისტემაში პრეზიდენტი მხოლოდ ქვეყნის ერთიანობის სიმბოლოს განასახიერებს. ვიწრო სახელმწიფოს მეთაურის დისკრეციულ უფლებამოსილებათა წრე და იგი თავის ძირითად უფლებამოსილებებს მთავრობის მეთაურის, ზოგ შემთხვევაში კი შესაბამისი მინისტრის თანხმობით (კონტრასიგნების მექანიზმის გამოყენებით) წყვეტს. სახელმწიფოს მეთაური ამ პირობებში არბიტრია ხელისუფლების შტოებს შორის, რომელიც იმავედროულად წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, განასახიერებს ქვეყნის ერთიანობას.

გწ. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა ძალზედ პოპულარული მმართველობის სისტემაა პსოტსაბჰოთა ქვეყნებში (რ.ფ., ბელორუსი, უკრაინა და შუა აზიის რესპუბლიკები), სადაც ყველა რეფორმის განხორციელება პრეზიდენტის მტკიცე ნებასთან ასოცირდება. ამ სისტემისათვის ერთგვარი წინაპარი გახდა თანამედროვე ფრანგული კონსტიტუციონალიზმის წიაღიდან წამოსული საპრეზიდენტო ძალაუფლების მოდელი. ამ სისტემაში პრეზიდენტის მკვეთრად მზარდი როლის მახასიათებლებია სახელმწიფოს მეთაურის ფართო შინაარსობრივი გაგება, რაც გამოიხატება ადმინისტრაციული ხელისუფლების ფაქტიური მეთაურობაში; პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებათა შემცირებასა და შესაბამისად პარლამენტთან პრეზიდენტის ურთიერთობების თავისუფლებაში (მისი დათხოვნის უფლების უმნიშვნელო შეზღუდვებით); პრეზიდენტის ფართო სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებანი და პარლამენტის საკანონმდებლო სუვერენიტეტის შეზღუდვა; ვეტოსა და საკანონმდებლო ინიციატივის ფართო უფლებები; პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის (იმპიჩმენტის) რთული პროცედურები. ანუ პრეზიდენტი კონსტიტუციებში წარმოჩენილია როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალი.

შესაბამისად, ამგვარმა მიდგომებმა რიგ ქვეყნებში მმართველობის სუპერსაპრეზიდენტო სისტემის დამკვიდრება გამოიწვია. პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის უკიდურესი გაგება გახდა სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში ფორმალურად ცალკე მდგომი - ადმინისტრაციული ხელისუფლების წყაროდ მისი გადაქცევის მიზეზი, რომლის ფორმირებაც მას შეუძლია ფაქტობრივად პარლამენტის ნების გვერდის ავლით. ადმინისტრაციული ხელისუფლების ფორმირების მანდატი უპირატესად ენიჭება არა პლურალისტური დემოკრატიის ფასეულობების პრინციპზე დაფუძნებულ და არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოს – პარლამენტს, არამედ მაჟორიტარული წესით არჩეული პრეზიდენტის ნებას. ამდენად, უხერხულია

ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმზე საუბარი: პრეზიდენტის ხელში კი თავს იყრის მხოლოდ ამა თუ იმ ფუნქციის უფლებრივი ნაწილი და არა ვალდებულებითიც. აქ საყურადღებოა ა. შაიოს მოსაზრება, რომ „ერთპიროვნულ ხელისუფლებასთან გაიგივებული კონსტიტუციონალიზმი ნამდვილ საშიშროებას წარმოადგენს. თუ პრეზიდენტი რაიმე „აბსოლუტურ, სახალხო ერთიანობას“ იცავს და ფანასახიერებს, ხოლო მისი ძალაუფლება დამოუკიდებელი და მტკიცეა და თავადაც ერთიანი ძალის სიმბოლოა, კონსტიტუციონალიზმზე, როგორც ტოტალიტარიზმის უარყოფაზე, ლაპარაკიც კი ზედმეტია.“¹

დღეისათვის, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული რესპუბლიკების კონსტიტუციებმა ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოდ გამოაცხადეს მთავრობა (ბელორუსი, რ.ფ., უკრაინა, ყაზახეთი და ა.შ.), სახელისუფლებო სისტემის მთლიანი კონსტიტუციური ორგანიზაციის მიხედვით მათ აღმასრულებელი ხელისუფლების სუსტ დუალიზმს (პრეზიდენტის სასარგებლოდ) დაუდეს სათავე. თანაც, აღნიშნული დუალიზმი ერთმნიშვნელოვან დისბალანსს ქმნის ხელისუფლების შტოების ურთიერთმოქმედებაში, რადგანაც ახალი მთავრობის ფორმირება მოსდევს არა პარლამენტის არამედ პრეზიდენტის არჩევას. ამდენად, აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთი მხრივ ეკუთვნის მთავრობას, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურ-იურიდიულადაა დისტანცირებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობა მთლიანად მის კონტროლქვეშაა მოქცეული. ამ რესპუბლიკების მთავრობები მოქმედებენ პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადით და პასუხისმგებლობას იხსნიან ახლადარჩეული პრეზიდენტის წინაშე, პრეზიდენტები უფლებამოსილნი არიან მოიწვიონ და თავმჯდომარეობა გასწიონ მთავრობის სხდომებზე.

ყოველივე, ხშირ შემთხვევებში კონსტიტუციით დეკლარირებულ პრეზიდენტის საარბიტრაჟო ფუნქციებს აცლის ობიექტურობის საფუძველს, რადგანაც პრეზიდენტის ასეთი ფართო უფლება-ვალდებულებები მას აქცევს არა მიუკერძოებელ არბიტრად, არამედ უბიძგებს მას იყოს პაექრობის, შედეგზე პასუხისმგებელი, მონაწილე.

§3. სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე გამწესება, უფლებამონაცვლეობა და პასუხისმგებლობა

ა) ტახტის მემკვიდრეობითობის ფორმები

მონარქიული მმართველობის მრავალსაუკუნოვანმა ისტორიამ ჩამოაყალიბა ტახტის მემკვიდრეობის რამოდენიმე წესი. ესენია:

1. საღისტური - მემკვიდრეობა გადადის მხოლოდ მამაკაცზე, ხოლო ქალები ამ წესით მოკლებულნი არიან მონარქის მემკვიდრეობის უფლებას (ბელგია, იაპონია, ნორვეგია და ა.შ.).

2. კასტილიური - ქალი მონარქის მემკვიდრე ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც გარდაცვლილ მონარქს არ ჰყავს მემკვიდრე ვაჟიშვილი. ამასთანავე, უმცროსი ძმის ყოლა გამორიცხავს უფროსი დის უფლებას ტახტის მემკვიდრეობაზე (დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, ნორვეგია და ა.შ.).

¹ ანდრამ შაიო; „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“; თბილისი 2003წ. გვ. 216-217.

3. **ავსტრიულ (პასპურგულ)** - სისტემაში (რომელიც ბოლო 100 წლიან იტორიაში აღარ გამოყენებულა) ქალი ტახტის მემკვიდრეობის უფლებას იძენს მხოლოდ ყველა თაობაში და ყველა შტოში მამაკაცი მემკვიდრის არ არსებობის შემთხვევაში (ავსტრო-უნგრეთის იმპერია, უნგრეთი, სერბეთი, რუსეთი).

4. **შვედურ** - სისტემაში ქალი ტახტის მემკვიდრეობის უფლების სრულად სარგებლობს როგორც მამაკაცი. ანუ ყველა შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება მემკვიდრეთა შორის ასაკობრივ უფროსობას. ამ წესის თანახმად, ამჟამად შვედეთში ტახტის მემკვიდრეა მეფის 27 წლის ქალიშვილი.

ბ) პრეზიდენტის არჩევნების ფორმები და წესები

პრეზიდენტის არჩევის წესის განსაზღვრა უშუალო კავშირშია პრეზიდენტის როლთან სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში. პრეზიდენტის არჩევნების წესი შესაბამისი მმართველობის სისტემიდან იღებს სათავეს.

საპრეზიდენტო სისტემაში, სადაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თავისებურებებიდან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტს, მისი არჩევის წესი და ბუნება სწორედ მის კონსტიტუციურ სტატუსში ვლინდება და მისგან იღებს სათავეს. ა. ლეიფხარტის თქმით, „საარჩევნო ოლქში გასანაწილებელი მანდატი – =1, რადგანაც პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაურია.“¹ ამ შემთხვევაში, შესაბამისი სახელმწიფო მთლიანად არის ერთი ოლქი და არჩევნებიც მაჟორიტარულია. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკას თუ გადავხედავთ აშკარაა, რომ „ძლიერი“, იგივე აღმასრულებელი ხელისუფლების მფლობელი პრეზიდენტი პირდაპირი წესით აირჩევა, თუმცა იშვიათად ეხვედებით საპირისპირო გამონაკლისებსაც. მაგალითად, ირლანდიის, ისლანდიის, მაკედონიის, სლოვენის, სლოვაკეთისა და ავსტრიის საპარლამენტო რესპუბლიკების პრეზიდენტები პირდაპირი წესით აირჩევიან.

ყველა რესპუბლიკაში მოქმედებს ცენზები ანუ პირობების განსაზღვრა პრეზიდენტობის კანდიდატობისათვის. ფართო გავრცელებით სარგებლობს და ერთგვარი კანონზომიერების დონეზეა მოქალაქეობრივი, ასაკობრივი და ბინადრობის ცენზები.

უმთავრესი საწყისი და ამოსავალი წერტილი პრეზიდენტის არჩევნებში მონაწილეობისათვის, ეს არის **მოქალაქეობრივი ცენზი**. ამ ცენზის მიხედვით ქვეყნები იყოფიან ორ ჯგუფად. **პირველ ჯგუფს** ქმნიან ის ქვეყნები, რომელთა კონსტიტუციებიც ე.წ. „პოლიტიური დისკრიმინაციის“ წესს მოითხოვენ, ანუ პრეზიდენტობის კანდიდატად დასახელებული პირი უნდა იყოს შესაბამისი ქვეყნის დაბადებით, არანატურალიზებული მოქალაქე. ამ ჯგუფის ქვეყნებს მიეკუთვნებიან: ალბანეთის, აშშ-ის, კოლუმბიის, მონღოლეთის, ფილიპინების, ბელორუსის, ბულგარეთის, ესტონეთის და ლიტვის რესპუბლიკები. **მეორე ჯგუფი** – ქვეყნები, რომელთაც მოქალაქეობრივ ცენზთან მიმართებაში არ აქვთ იმპერატიული მოთხოვნა, დასახელებული კანდიდატი იყოს დაბადებით და არა ნატურალიზირებული მოქალაქე. ამ შემთხვევაში კანდიდატი – უბრალოდ უნდა იყოს შესაბამისი ქვეყნის მოქალაქე. ამ ჯგუფის ქვეყნებს მიეკუთვნებიან: საბერძნეთის, მაკედონიის, იტალიის, სლოვაკეთის, სლოვენის, ჩეხეთის, უნგრეთის, უკრაინის რესპუბლიკები და ა.შ.

¹ Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics by Matthew Soberg Shugart and John M. Carey. Copyright © 1992 by Cambridge University Press; p. 201.

ბინადრობის ცენზი, გულისხმობს იმას, რომ კანდიდატი გარკვეული დროის განმავლობაში საცხოვრისით უნდა იყოს დაკავშირებული შესაბამის ქვეყანასთან. ეს ცენზი არც თუ ისე ფართოდაა გავრცელებული, ზოგიერთი ქვეყნის ლიბერალური მიდგომა პრეზიდენტის არჩევნებისადმი საერთოდ გამორიცხავს მის არსებობას, ბინადრობის ცენზი უფრო მეტადაა გავრცელებული პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში - ალბანეთი, ბელორუსი, ბულგარეთი, ლიტვა, მაკედონია და სხვა. იგი მერყეობს სამიდან (ლიტვა) 15 წლამდე (საქართველო). კანდიდატი ბელორუსსა და უკრაინაში ნაცხოვრები უნდა იყოს ქვეყანაში არჩევნებამდე ბოლო 10 წლის მანძილზე, მაკედონიაში კი არანაკლებ 10 წელი ბოლო 15 წლის მანძილზე.

ასევე ფართოდაა გავრცელებული **ასაკობრივი ცენზი**. ეს ცენზი ძირითადად განისაზღვრება 35 ან 40 წლით, მაგრამ მაგალითად იტალიაში 50 წლით.

ამ ე.წ. ტრადიციული ცენზების გარდა, გამონაკლისის სახით მაგალითად უკრაინის კონსტიტუციის 103-ე მუხლი ერთ-ერთ ცენზად ასახელებს სახელმწიფო ენის ცოდნას. პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადა არის საშუალოდ 4-5 წელი. მაგრამ მაგალითად მექსიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაა 6 წელი, იტალიისა და საფრანგეთისა - 7. პრეზიდენტად ერთი და იგივე პირი არჩეული შეიძლება იქნეს მხოლოდ ორჯერ, ზოგან კი ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ, მაგრამ იმავე მექსიკაში საერთოდ დაუშვებელია ერთი და იმავე პირის მეორე ვადით არჩევა. პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადა როგორც წესი არ ემთხვევა პარლამენტისას, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს პლურალისტური დემოკრატიის პრინციპი და პრიორიტეტი მიენიჭოს არა ძალაუფლების კონცენტრაციას ერთი პოლიტიკური ჯგუფის ხელში, არამედ სხვადასხვა შტოებში მათი ჩანაცვლების შესაძლებლობას.

თანამედროვე მსოფლიოს ქვეყნებში მოქმედებს პრეზიდენტის არჩევის **პირდაპირი და არაპირდაპირი** წესები:

პირდაპირი წესით არჩევნებისას, ამომრჩევლები უშუალოდ, პირდაპირ აძლევენ ხმას მათთვის სასურველ კანდიდატს. პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნები ყველგან ეფუძნება საყოველთაობის, თანასწორობის და ფარულობის პრინციპებს. კონსტიტუციები პრეზიდენტის არჩევნებთან მიმართებაში ადგენენ მხოლოდ იმ ნორმებს, რომლებიც განსაზღვრავენ ძირითად პროცედურებს. არჩევნების წარმართვის თითოეული სამართლებრივი პროცედურა კი განისაზღვრება მიმდინარე კანონმდებლობით. დროში განგრძობადი პირდაპირი საარჩევნო პროცესი მოიცავს რამოდენიმე სტადიას:

კენჭისყრის დღის განსაზღვრა; კანდიდატების წარდგენა; რეგისტრაციის პროცედურები; საარჩევნო კამპანიის წარმოება; კენჭისყრის დღე; არჩევნების შედეგების შეჯამება, გამარჯვებულის გამოვლენა, გამოცხადება და თანამდებობის დაკავება (ფიცის დადება).

პრეზიდენტის არჩევნების ჩატარების ვადა ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად აშშ, ლიტვა, უკრაინა და ა.შ. ფიქსირებულია კონსტიტუციაში. აშშ-ის კონსტიტუციის თანახმად „პრეზიდენტის არჩევნები იმართება ნაკიანი წლის წინა წლის პირველი ორშაბათის მომდევნო სამშაბათს“ სხვა წესია დადგენილი მაგალითად პოლონეთის კონსტიტუციით, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტის არჩევნები ინიშნება საკანონმდებლო ორგანოს თავმჯდომარის მიერ პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არაუადრეს 100 და არაუგვიანეს 75 დღისა.

პრეზიდენტის პოსტზე კანდიდატის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტები უმთავრესად არიან პოლიტიკური გაერთიანება ან საინიციატივო ჯგუფი. მაგალითად, მაკედონიაში საინიციატივო ჯგუფის ინიციატივა დადასტურებული უნდა იქნეს არა ნაკლებ 10 000 ამომრჩევლის ხელმოწერით.

ზოგიერთ ქვეყანაში, დადგენილია არჩევნებში მონაწილეთა აუცილებელი მინიმალური რაოდენობა – საარჩევნო ქვორუმი. ლიტვაში, ბელორუსში და ბულგარეთში საარჩევნო ქვორუმი განისაზღვრება ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ნახევარით. სლოვენის, პორტუგალიის, ავსტრიისა და ხორვატიის კონსტიტუციები კი ამგვარ ნორმებს არ შეიცავენ და არჩევნები ნებისმიერი რაოდენობის ამომრჩეველთა მონაწილეობის შემთხვევაშიც ჩატარებულად ითვლება.

რიგ ქვეყნებში, მაგალითად საფრანგეთში, რუმინეთში და ხორვატიაში პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების აბსოლუტურ უმრავლესობას. პოლონეთში და სლოვენიაში გამარჯვებისათვის საჭიროა კანდიდატმა მიიღოს კენჭისყრის შედეგად ნამდვილად ცნობილი ხმების უმრავლესობა (ე.ი. მხედველობაში არ მიიღება ბათილად ცნობილი ბიულეტენების რაოდენობა).

საფრანგეთში, რუმინეთში, მაკედონიაში და ა.შ. მეორე ტური ტარდება იმ შემთხვევაში, როდესაც წარმოდგენილი ორი ან უფრო მეტი კანდიდატიდან ვერც ერთი დააგროვებს ხმების საჭირო რაოდენობას. პირველ ორ ტურში პრეზიდენტის არჩევის შეუძლებლობის შემთხვევაში ტარდება ხელახალი არჩევნები. იმ ქვეყნებში, სადაც დადგენილია საარჩევნო ქვორუმი, ხელახალი არჩევნები ტარდება მაშინაც, როდესაც არჩევნებში მონაწილეობას არ მიიღებს ამომრჩეველთა შესაბამისი კვოტირებული რაოდენობა. მეორე ტურში მონაწილეობას დებულობს პირველი ტურის შედეგების მიხედვით ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი. არჩეულად კი ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმების ფარდობით უმრავლესობას.

მეორე ტური არცთუ იშვიათად გამოიყენება თანამედროვე რეალობაში. ასე მაგალითად, მორე ტურში იქნენ არჩეული დღეს მოქმედი პრეზიდენტები ბრაზილიაში 2002 წ. - ლუის და სილვა 61.3%-ით, სლოვაკეთში - 2004წ. ვლადიმერ მენიარი 40.1%-ით, სლოვენიაში - 2002წ. იანეს დრნოვშეკი 56.5%-ით, ხორვატიაში - 2000წ. სტიპე მესიჩი 56.0%-ით, მაკედონიაში-2004წ. ბრანკო გრვენკოვსკი 60.6%-ით და ა.შ.

არაპირდაპირი არჩევნების ორი ნაირსახეობა არსებობს – ირიბი და მრავალსაფეხურიანი. ირიბი არჩევნები არაპირდაპირი თუმცა საყოველთაო არჩევნების ერთ-ერთი ნაირსახეობაა, რომლის კლასიკური ნიმუშიც აშშ-ის პრეზიდენტის არჩევნებია. ამ საარჩევნო წესის თავისებურება ისაა, რომ ამომრჩეველთა კოლეგია ერთად-ერთი ფუნქციის განსახორციელებლად - პრეზიდენტის ასარჩევად იქმნება. ყოველი შტატი ირჩევს მის მიერ ასარჩევი სენატორებისა და კონგრესმენების რაოდენობის ტოლ ამომრჩევს. ამას ემატება კოლუმბიის ფედერალური ოკრუგის 3 ამომრჩევიც და მათი საერთო რაოდენობა განისაზღვრება 538-ით. ამომრჩევთა არჩევისათვის გამოიყენება ე.წ. „საერთო სიების სიტემა“, რაც ნიშნავს იმას, რომ შტატის ყველა ამომრჩევის მანდატი ერგება იმ პარტიის მიერ დასახელებულ ამომრჩევებს, რომლებიც მიიღებენ ხმათა მეტ რაოდენობას (ფარდობით უმრავლესობას). ამ სისტემის თავისებურებას განსაზღვრავს ამომრჩევთა არჩევნები, რის შემდეგაც, ამა თუ იმ კანდიდატის ამომრჩევთა რაოდენობიდან უკვე პრაქტიკულად ცნობილი ხდება მომავალი პრეზიდენტისა და ვიცე-

პრეზიდენტის ვინაობა. რადგანაც ამომრჩევთა არჩევნები ეფუძნება პრინციპს „მოგებულნი იკებენ ყველაფერს, წაგებულნი აკებენ ყველაფერს“, ადვილი შესაძლებელია არჩევნებში გაიმარჯვოს იმ კანდიდატმა, რომლის ამომრჩევებმაც ფედერალურ დონეზე მიიღეს სხვა კანდიდატის ამომრჩევთა ხმებზე ნაკლები რაოდენობა. ასე მაგალითად, 1968 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას რ. ნიქსონის ამომრჩევთა სიებმა ფედერალურ დონეზე მიიღეს მთლიანობაში 31 770 237 ხმა და შესაბამისად 301 ამომრჩევის მანდატი, რ. კემფრისამ 31 270 539 და შესაბამისად – 191, ხოლო დ. უოლესისა – 9 906 141 და 46. ამომრჩევები პრეზიდენტისა და ვიცე პრეზიდენტის კანდიდატურებს ხმას აძლევენ საკუთარი შტატების დედაქალაქებში. ასარჩევად საჭიროა კანდიდატთა წყვილმა მიიღოს ხმების აბსოლუტური უმრავლესობა. ხმების განსაზღვრული რაოდენობის მიუღებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტს არა უმეტეს სამი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატიდან ირჩევენ წარმომადგენელთა პალატა, ვიცე-პრეზიდენტს – სენატი. ამწესით აშშ-ის ისტორიაში პრეზიდენტი აირჩა მხოლოდ ორჯერ 1920 წელს თომას ჯეფერსონი, 1924 წელს კი ჯონ ადამსი.

იქ, სადაც მოქმედებს არჩევნების მრავალსაფეხურიანი სისტემა, პრეზიდენტის არჩევა ხდება იმ პირობაში, რომლებიც პირდაპირი წესით არჩეულნი არიან საკანონმდებლო და სხვა წარმომადგენლობით ორგანოში. პრეზიდენტის მრავალსაფეხურიანი არჩევნების წესი გამოყენება ალბანეთში, უნგრეთში, ჩეხეთში, თურქეთში, ისრაელში, საბერძნეთში - მხოლოდ პარლამენტის მიერ; გერმანიაში, ინდოეთში და იტალიაში პარლამენტთან ერთად ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლებიც ღებულობენ მონაწილეობას.

პრეზიდენტის არჩევის მრავალსაფეხურიანი წესი დროში განგრძობადობის თვალსაზრისით შედარებით უფრო ხანმოკლეა და იგი მოიცავს შემდეგ სტადიებს: კენჭისყრის დღის განსაზღვრა - არჩევნების დანიშვნა; კანდიდატების წარდგენა; კენჭისყრა და არჩევნების ოფიციალური შედეგების გამოქვეყნება. პრეზიდენტის ამ წესით არჩევნებისას იქიდან გამომდინარე, რომ საარჩევნო კოლეგიაში ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლებს რაოდენობრივად მკვეთრად სჭარბობს პარლამენტის წევრთა წარმომადგენლობა, გადამწყვეტი მნიშვნელობა სწორედ პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა გადანაწილებას ენიჭება.

რაც შეეხება კანდიდატთა წარდგენას, ეს პროცედურა ხორციელდება საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა კონსტიტუციით ფიქსირებული რაოდენობის მიერ. ჩეხეთის ორპალატიან პარლამენტში კანდიდატურა პრეზიდენტის პოსტზე დასახელებული უნდა იქნეს არანაკლებ ათი დეპუტატის ან ათი სენატორის მიერ. საკანონმდებლო ორგანოს თითოეული წევრი ხელს აწერს მხოლოდ ერთი ჯგუფის ინიციატივას. კენჭისყრის პროცედურა ამ შემთხვევებში ეყრდნობა საერთო პრინციპებს. პირველ ტურში პრეზიდენტის ასარჩევად საჭიროა დეპუტატთა სრული რაოდენობის ხმების კვალიფიციური უმრავლესობა, ძირითადად 2/3. ჩეხეთის რესპუბლიკაში კი პრეზიდენტი აირჩევა რა პარლამენტის პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე, კანდიდატმა პირველ ტურში ასარჩევად ცალკე-ცალკე უნდა მიიღოს ორივე პალატის წევრთა საერთო რაოდენობის ხმების ნახევარზე მეტი.

პრეზიდენტის პირველ ტურში აურჩევლობის შემთხვევაში, მეორე ტურში ასარჩევად, კვლავ საჭიროა ხმების ორი მესამედის მოპოვება. თუ მეორე ტურშიც ვერ მოხდა პრეზიდენტის არჩევა, იმართება მესამე ტური, სადაც მონაწილეობას ღებულობს

მხოლოდ მეორე ტურში ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი. უნგრეთის სახელმწიფო კრებაში მესამე ტურში გასამარჯვებლად კანდიდატმა უნდა მოიპოვოს კენჭისყრაში მონაწილეთა ხმების ფარდობითი უმრავლესობა. მესამე ტურში გამარჯვებისათვის აუცილებელ საარჩევნო კვოტას წარმოადგენს უკვე არა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა, არამედ კენჭისყრაში მონაწილე დეპუტატთა უმრავლესობა. იტალიაში კი მესამე ტურის შემდეგ საკმარისია აბსოლუტური უმრავლესობის მოპოვება.

ამ სისტემის უმთავრესი ნეგატიური მახასიათებელია ის, რომ დროში შესაძლოა გაგრძელდეს და ხმათა მაღალი რაოდენობის მოთხოვნა ვერ დააკმაყოფილოს ვერცერთმა კანდიდატმა. იტალიაში 1971 წელს პრეზიდენტ ჯ. ლეონეს არჩევნებს დასჭირდა რეკორდული რაოდენობა - 23 ტური. ასეთი პრეცედენტების თავიდან აცილების ერთგვარი მექანიზმია თანამდებროვე პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში გამარჯვებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობის დაწევა ორი ტურის შემდეგ და არჩევნების გახანგძლივების შეზღუდვა ვადებში. მაგალითად უნგრეთის სახელმწიფო კრებაში მთელი პროცედურა უნდა დამთავრდეს სამი თვის ვადაში.

ყოველთვის აქტუალურია პირდაპირი არჩევნების უპირატესობა-ნაკლოვანებების საკითხი. რუსი სახელმწიფოთმცოდნის დ. ზლატოპოლსკის მოსაზრებით, პრეზიდენტის არჩევა პარლამენტის მიერ უფრო დემოკრატიულია, ვიდრე პირდაპირი წესით, რადგან მხოლოდ ამ შემთხვევაში იქმნება პარლამენტის წინაშე პრეზიდენტის პასუხისმგებლობისათვის აუცილებელი ყველა პირობა. ამის უმთავრეს მიზეზად კი მოყავს რიგ ქვეყნებში არჩევნების ჩატარებისათვის მის მონაწილეთა აუცილებელი მინიმალური რაოდენობის განუსაზღვრელობა ანუ - ამომრჩეველთა საარჩევნო ქვორუმის არ არსებობა.¹ თუმცა, საარჩევნო კვოტის არ არსებობას, რომელთა ნაკლოვანი მხარეების შესახებაც საუბრობს დ. ზლატოპოლსკი, თავისი ახსნაც გააჩნია. კერძოდ: უპირველეს ყოვლისა, ეს ერთგვარი მექანიზმია, რომელიც გამორიცხავს არჩევნების ბოიკოტირებას; მეორე - სწორედ აქედან გამომდინარე, შენარჩუნებულია ხელისუფლების მონაცვლეობის პრინციპი. ამ საკითხის პრობლემატურობა უახლოეს წარსულში ყველაზე ნათლად წარმოჩინდა სერბეთის შემთხვევაში, როდესაც მხოლოდ სამი არჩევნების ჩატარების შემდეგ, მეორე ტურში 53,61% გაიმარჯვა დემოკრატიული პარტიის კანდიდატმა ბორის ტადიჩმა. ამ შემთხვევაში უბრალოდ დგება უპირატესობის განსაზღვრის საკითხი. რა უფრო არსებითი და ფასეულია სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის ხელისუფლების მონაცვლეობა მკაცრად განსაზღვრულ ვადაში თუ მისი მაღალი წარმომადგენლობითი ხარისხი? შეუძლებელია ერთდროულად თანაბარი წარმატებით უზრუნველყო ერთი მხრივ პრეზიდენტის მაღალი წარმომადგენლობითი ხარისხი, ხოლო მეორე მხრივ შეინარჩუნო ხელისუფლების მონაცვლეობის პრინციპი.

იმავე დ. ზლატოპოლსკის მოსაზრებით, რომელიც პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის საკითხს მხოლოდ საპარლამენტო სისტემებში განიხილავს, პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის შემთხვევაში ირიცხება პარლამენტის წინაშე პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხი. თავისთავად ცხადია, ცალსახაა დ. ზლატოპოლსკის მოსაზრების უტყუარობა მმართველობის საპარლამენტო სისტემებში, მაგრამ

¹ დაწვრილებით იხილეთ: Д. Л. Златопольский. Институт президента в Восточной Европе: порядок выборов и ответственность. Вестн. Моск. Ун-та. Сер.11, право. 1994. №5, с.15-18.;

წარმოდგენელია მისი თანაბარი განვრცობა შერეულ, საპრეზიდენტო და სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებზეც. მმართველობის ამ სისტემებში დიამეტრალურად იცვლება სურათი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ერთ-ერთი ძირეული მახასიათებელი – ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი (საპრეზიდენტო) შტოების შექმნისა და მხარდაჭერის წყაროების გამიჯვნაა. აღნიშნული მნიშვნელოვანწილად შეეხება შერეულ რესპუბლიკებსაც.

აღბათ საინტერესოა თუ, რას აძლევს პრეზიდენტს პარლამენტის გვერდის ავლით, უშუალოდ ამომრჩევლის ნებაზე დაყრდნობით ხელისუფლებისაკენ მიმავალი გზა; უნდა თუ არა მას ამ დროს დემოკრატიული ლეგიტიმურობის უფრო მეტი პრეტენზიები და შესაბამისად მის ხელში იყრის თუ არა თავს იმ მექანიზმების ერთობლიობა, რომლებიც ავტორიტარიზმის დამკვიდრების ერთგვარ წინაპირობას შექმნიდნენ. უნდა აღვნიშნოთ, რომ ქვეყანაში მოქმედი არსებული მაღალი პოლიტიკური კულტურა და დახვეწილი პოლიტიკური სპექტრი, ხელისუფლების შტოებს შორის არსებული კონსტიტუციური ბალანსი – მათი ურთიერთობების სამართლებრივი მექანიზმები სულაც არ ქმნის ქვეყანაში ავტორიტარიზმის დამკვიდრების პერსპექტივას, რასაც გამუდმებით იმეორებდა კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების საბჭოთა სკოლა. პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა მას პარლამენტთან მიმართებაში გარკვეული ხარისხით ანიჭებს დამოუკიდებლობას. პოლონელი მკვლევარის, პროფესორ ლეშეკ ლეხ გარლიცკის თქმით, პოლონეთის პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის სტატუსს მისი არჩევის წესი ანიჭებს დემოკრატიულ ლეგიტიმურობას და მილიონობით ამომრჩევლის მხარდაჭერით აპელირების საშუალებას.¹ ა. მიშინი პრეზიდენტის პირდაპირ პირდაპირ არჩევის წესს თვლის ამ თანამდებობის დაკავების ყველაზე ნაკლებად დემოკრატიულ საშუალებად და მისივე თქმით, ქმნის ერთპიროვნული მმართველობის წინაპირობებს.

სლოვაკეთში 1999 წლის 18 მარტს პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების წესის შემოღებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციური ცვლილებების შესახებ კონსტიტუციური სამართლის სლოვაკი ექსპერტები აღნიშნავენ: „თუმცა სლოვაკეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობა უმთავრეს წილად ატარებს ცერემონიულ ხასიათს, სახელმწიფოს მეთაურის პირდაპირი საყოველთაო არჩევნები ამ უკანასკნელს ანიჭებს უფრო მეტ პოლიტიკურ წონას, ვიდრე ეს იყო ადრე.“²

პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი სარგებლობს ელექტორატის ნდობით, მაღალია მისი წარმომადგენლობითი ხარისხი და სახელმწიფოს სხვა ორგანოებთან მიმართებაში მეტ დამაჯერებლობას რომ მატებს ცალსახაა, მაგრამ ჩვენი აზრით, ამ შემთხვევაში საპრეზიდენტო ძალაუფლების მიდრეკილება ავტორიტარიზმისაკენ უფრო მეტად სხვა მრავალ განმსაზღვრელ ფაქტორზეა დამოკიდებული. მათ შორის ქვეყნის პარტიული სპექტრის ქმედითობაზე, საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ კულტურაზე, კონკრეტულ ეტაპზე ქვეყნის წინაშე მდგომ ამოცანებზე და სხვა. თავისთავად პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევა არ შეიძლება იყოს ავტორიტარული რეჟიმის დამყარების საფუძველი.

¹ Лешек Лех Гарлицкий. Институт президентства в новой Конституции Польши. Журн. Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение; №3(20)/ №4 (21) 1997. с. 270.

² Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение; Журн. №4 (29) 1999. Конституционный мониторинг: Словакия; с. 171.

ამასთანავე, პირდაპირი წესით არჩეულ პრეზიდენტთან ყველა ვერ დაიკავებს განსაკუთრებულ მდგომარეობას ქვეყნის ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში. გარკვეული უპირატესობის მოპოვების განსაკუთრებული ალბათობა უნდებათ მხოლოდ სახალხო ხიბლის მატარებელ პიროვნებებს, რომლებიც ზურგგამაგრებულნი არიან საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით. სწორედ ამ და ზოგიერთი სხვა ფაქტორის გათვალისწინებით, ბორის ტრაიკოვსკის პრეზიდენტობის პერიოდში მაკედონიის საპარლამენტო რესპუბლიკა პრაქტიკულად ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის რეჟიმში ფუნქციონირებდა.

პრეზიდენტის უფლებამოსილების დაწყებას წინ უძღვის ოფიციალური ფიცის დადება – ინაუგურაცია, საიდანაც იწყება მისი უფლებამოსილების ვადაც.

გ) პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა

პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობის საკითხის კონსტიტუციური რეგულირება მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ აქ ყალიბდება ის მექანიზმი, რამაც უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის უწყვეტობის პრინციპი. კონსტიტუციები გამოყოფენ პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების ორ საფუძველს, როდესაც დგება პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობის აუცილებლობა:

პირველი - დროებით უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევა;

მეორე - პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა.

პრეზიდენტის უფლებამოსილების სრული ციკლის წყვეტილობა დროებითია და შესაბამისად მისი უფლებამოსილების განხორციელებაც დროებითი კონსტიტუციური ღონისძიებაა. პრეზიდენტი თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის გამომწვევი ფაქტორების დაძლევის შემდეგ უბრუნდება თავის თანამდებობას. უფლებამოსილების განხორციელების დროებით შეუძლებლობის შემთხვევების საფუძველზე კონსტიტუციური განსაზღვრების სრულყოფილების მიხედვით ქვეყნები ძირითადად შედარებით განსაზღვრას ახდენენ. აბსოლუტურ (მკაცრ) განსაზღვრას პრაქტიკულად მხოლოდ ლიტვის რესპუბლიკის კონსტიტუცია შეიცავს, რომლის კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მეორე აბზაცი პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების დროებით განხორციელების შეუძლებლობის ორ საფუძველს გამოყოფს. ერთი - მისი ქვეყნის საზღვრებს გარეთ ყოფნა და მეორე - ავადმყოფობა.

პრეზიდენტის მოვალეობის დროებით შესრულების მეორე საფუძველი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, არის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტა. ეს შეიძლება გამოიხატოს გადადგომაში, გარდაცვალებაში, ან იმპინმენტის პროცედურის განხორციელებაში. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კლასიკურ სისტემაში აშშ-ში პრეზიდენტის თანამდებობაზე ვაკანსიის წარმოშობის შემთხვევაში გამორიცხულია რიგგარეშე არჩევნები და დარჩენილი ვადით პრეზიდენტის პოსტს ავტომატურად იკავებს ვიცე-პრეზიდენტი. ბულგარეთშიც, სადაც ევროპის ქვეყნებიდან ერთადერთშია დამკვიდრებული ვიცე-პრეზიდენტის თანამდებობა, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, სწორედ იგი იკავებს სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობას. ამასთან, ეს არ არის დროებითი ღონისძიება. ვიცე პრეზიდენტი ხდება არა პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი, არამედ დარჩენილი ვადით – ქვეყნის პრეზიდენტი. როგორც პრეზიდენტის უფლებამოსილების დროებით

განხორციელებლობის, ასევე უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევებში, საპარლამენტო და შერეულ რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურს ცვლის ერთ-ერთი პალატის (პარლამენტის) თავმჯდომარე (გამონაკლისია ჩეხეთი და სლოვაკეთი, სადაც უფლებამონაცვეა მთავრობის თავმჯდომარე).

სუპერსაპრეზიდენტო სისტემების უმრავლესობაში – ბელორუსში, რ.ფ-ში და უკრაინაში პრეზიდენტის დროებითი უფლებამონაცვლე პირი არის ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი.

დ) სახელმწიფოს მეთაურის იმუნიტეტი და პასუხისმგებლობის (იმპიჩმენტის) წესი

იმუნიტეტი სახელმწიფოს მეთაურის საქმიანობის უზრუნველყოფის, სამართალწარმოებისაგან მისი დაცვის ღონისძიებაა, რომელიც ადგენს სისხლის სამართლის პასუხისმგებაში მიცემის დაუშვებლობას მისი თანამდებობაზე ყოფნის სრულ პერიოდში. პრეზიდენტი იმუნიტეტით სარგებლობს თანამდებობაზე ყოფნის მთელი ვადით, იგი აბსოლუტურია და მისი მოხსნა ავტომატურად თან სდევს მხოლოდ პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას. ეს არ ეხება მონარქს, რადგანაც კონსტიტუციები მონარქიაში საერთოდ გამორიცხავენ მისი სისხლისსამართლებრივ დევნას. სახელმწიფო მექანიზმში პრეზიდენტის ადგილისა და როლის, მისი უფლებამოსილებების, ფუნქციების თავისუფლად განხორციელების სერიოზულ გარანტს წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის იმუნიტეტი.

პრეზიდენტს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნია რიგ ქვეყნებში, რომელთა განხორციელების ხარისხი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული მისი თავისუფლად მოქმედების კონსტიტუციით განსაზღვრულ შესაძლებლობაზე, მის გარანტიებზე. იგი არ უნდა შეიზღუდოს საკუთარ კანონისმიერ მოქმედებებში, რა თქმა უნდა, ხელისუფლების დანაწილების ფარგლებში.

პასუხისმგებლობისა და თანამდებობიდან გადაყენების განსაკუთრებული პროცედურა - იმპიჩმენტი, რომელიც შეიძლება მოყვეს კონსტიტუციის დარღვევას ან სისხლის სამართლის მძიმე დანაშაულის ფაქტს. აშშ-ში ბრალის წარდგენას ახორციელებს წარმომადგენელთა პალატა, ხოლო პასუხისმგებლობის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს სენატი დამსწრეთა ხმების 2/3-ით, რომლის სხდომასაც ამ შემთხვევაში უძღვება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. აშშ-ის პრაქტიკაში იმპიჩმენტის საკითხი რამდენიმეჯერ იქნა დასმული, თუმც, პროცედურა არც ერთხელ პრეზიდენტის პასუხისმგებლობით არ დასრულებულა. 1974წ. კი პრეზიდენტმა ნიქსონმა დაასწრო გარდაუვალ გადაწყვეტილებას და თანამდებობიდან ნებაყოფილობით გადადგა.

იტალიაში ბრალის წაყენება ხდება პალატების ერთობლივ სხდომაზე, რის შემდეგაც საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო. იტალიის პარლამენტში გადაწყვეტილება მიიღება აბსოლუტური უმრავლესობით. რიგ პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკებში პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის პროცესში შუალედურ რგოლადაა ჩართული სასამართლო (ლიტვა, რ.ფ., უკრაინა). პარლამენტში საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღება ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით.

პრეზიდენტის მიმართ იმპიჩმენტის ბოლო წარმატებულ განხორციელებას 2004 წ. 6 აპრილს ადგილი ჰქონდა ლიტვაში. პრეზიდენტ რონალდას პაქსასის მიმართ წაყენებული ბრალდება შეიცავდა 3 პუნქტს, ლიტვის მოქალაქის უკანონო შევიწროვების, სახელმწიფო საიდუმლოების გამხელისა და თავისი „ახლობელი პირების“ სასარგებლოდ

სამეურნეო სუბიექტებისა და კერძო პირების მიერ გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩარევისათვის.

§4. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები

სახელმწიფოს მეთაური, მიუხედავად მმართველობის სისტემისა, ფორმალურად (კონსტიტუციურად) ფართო უფლებებს ფლობს, თუმც ამ უფლებების რეალური გამოყენების მექანიზმების თავმოყრა მის ხელში, უმთავრესად ამ სისტემებზე დამოკიდებული. საპარლამენტო სისტემებში უფლებამოსილებების ძირითად ნაწილს იგი ახორციელებს მთავრობის ნების შესაბამისად ან მისი მეშვეობით. შესაბამისად, ამ საკითხს ჩვენც განვიხილავთ მმართველობის ფორმების მიხედვით.

ამონარქიაში სახელმწიფოს მეთაურის - მონარქის უფლებამოსილებებს განვიხილავთ საპარლამენტო მონარქიის ნიმუშზე, რადგანაც სწორედ ის არის ყველაზე გავრცელებული სისტემა მონარქიულ მმართველ-გამგეობის ფორმაში.

მონარქის წარმომადგენლობითი ფუნქცია და უფლებამოსილებანი საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროში ძირითადად განსაზღვრულია სამეფო ხელისუფლების გარეგნული (ცერემონიული) ატრიბუტებით. ესენია ტიტულის, გვირგვინის, მანტიის, სკიპტრისა და სხვა სიმბოლოების კუთვნილება. სამეფო კარის მატერიალური უზრუნველყოფისათვის ფინანსური ხარჯები გაიღება სახელმწიფოს მიერ. სხვადასხვა ქვეყნების ინსტიტუტების სისტემაში მონარქი ზოგან მიკუთვნებულია საკანონმდებლო ხელიუფლებას. მაგალითად დიდ ბრიტანეთში მონარქი არის სამნაწილიანი პარლამენტის ერთ-ერთი ნაწილი. ზოგან იგი ფორმალურად მიკუთვნებულია როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელ ხელისუფლებას (ბელგია), თუმც არც ერთთან მიმართებაში არ გააჩნია ისეთი უფლებამოსილებები, რომლებიც მათზე რეალური ზეგავლენისა და სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების საშუალებას მისცემდა. ბელგიის მონარქს არ შეუძლია – მთავრობის სხდომის მოწვევა. ისინი განასახიერებენ ქვეყნისა და ერის მთლიანობის სიმბოლოს.

საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროშიც პოლიტიკურ ფუნქციებს ახორციელებს მთავრობა და მონარქი მხოლოდ ცერემონიალური წარმომადგენლობით შემოიფარგლება. მონარქის მიერ ქვეყნის ელჩების დანიშვნაც ხორციელდება მთავრობის წინადადების საფუძველზე.

პიროვნების სტატუსის ზოგიერთი საკითხის რეგულირების სფეროში მონარქი ანიჭებს სხვადასხვა ტიტულებსა და სახელმწიფო ჯილდოებს. ზოგიერთ შემთხვევაში ახორციელებს მოქალაქეობის მინიჭებას, აღდგენასა და მოქალაქეობიდან გასვლაზე თანხმობის მიცემას (ძირითადად მთავრობის კონტრასიგნების შემთხვევაში). იგი ანიჭებს აგრეთვე უმაღლესი რანგის სამხედრო და სპეციალურ წოდებებს.

საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში მონარქის კონსტიტუციური პრეროგატივები დროის შებამისად უფრო და უფრო მცირდება. ასე მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ დიდი ბრიტანეთის მონარქი, პარლამენტის ძირითადი ნაწილი, არ არის უფლებამოსილი დაესწროს პალატების სხდომას სპეციალური მიწვევის გარეშე.

მონარქი ახორციელებს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების პროშუღვირებას. დანიაში, ესპანეთში და სხვა ქვეყნებში მონარქი უფლებამოსილია გამოიყენოს შეყოვნებითი ვეტოს უფლება, რომელიც უფრო და უფრო იშვიათობა ხდება პრაქტიკაში. აღსანიშნავია ისიც, რომ იაპონიის, შვედეთისა და ნორვეგიის მონარქებს არ აქვთ ვეტოს

უფლება. ასევე დეკლარირებული ნორმის დონეზე დადის მონარქის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი (პალატები), რადგანაც ამ ქვეყნებში მოქმედი პარტიული სისტემა ფუნქციონირებს იმგვარად, რომ სახელისუფლებო კრიზისის დაძლევა თავად პარლამენტში ხორციელდება და იგი არ ხდება მონარქის საზრუნავი, რაც გამოიხატებოდა პარლამენტის (პალატების) დათხოვნაში.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში მონარქის კონსტიტუციური პრეროგატივები იგი მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილი პროცედურების განხორციელებით შემოიფარგლება და მისი გადაწყვეტილება პრემიერ-მინისტრის ვინაობის შესახებ მთლიანად განსაზღვრულია საპარლამენტო უმრავლესობის ნებით. მონარქი მთლიანად დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობაც მის წინაშე არ ატარებს პასუხისმგებლობას. იგი თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს მხოლოდ მთავრობის მხრიდან შესაბამისი ნების არსებობის შემთხვევაში და ეს პრინციპი რიგ შემთხვევებში პირდაპირა გამყარებული საკანონმდებლო ბაზით, ხოლო ზოგჯერ გამომდინარეობს კონსტიტუციური დებულებებიდან (დიდ ბრიტანეთში ჩვეულებებიდან).

სამართალ შემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელებისას მონარქი მთელი რიგი გადაწყვეტილებების მიღებისას დამოკიდებულია მთავრობის ნებაზე და მისი აქტივ ექვემდებარება კონტრასიგნებას კაბინეტის მხრიდან.

ბ) რესპუბლიკური მმართველობის სისტემებში პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ფუნქცია და უფლებამოსილებანი საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროში მისი კომპეტენციის ის სფეროა, რომელსაც პრეზიდენტი ახორციელებს როგორც სახელმწიფოს მეთაური, სადაც თვალნათლივ ელინდება მისი სამართლებრივი დანიშნულება. პრეზიდენტი სარგებლობს წარმომადგენლობითი - ქვეყნის სახელით გამოსვლის უფლებით სხვადასხვა რიტუალურ ღონისძიებებში როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. მას უფლება აქვს მიმართოს ხალხს სახელმწიფოს მეთაურის სახელით. ეს მიმართვა ძირითადად ეხება ხოლმე ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის უმთავრეს საკითხებს. მასთან გადიან აკრედიტაციას საზღვარგარეთის ქვეყნების ელჩები და სხვა დიპლომატიური აგენტები. იგი ნიშნავს და გამოიწვევს (საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობის წარდგინებით და ზოგიერთ შემთხვევაში პარლამენტის თანხმობითაც) თავისი ქვეყნის ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ მისიათა ხელმძღვანელებს.

პრეზიდენტი სპეციალური რწმუნების გარეშე ქვეყნის სახელით ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. თუმცა, ხშირად საპარლამენტო რესპუბლიკებში ეს საჭიროებს პარლამენტის წინასწარ თანხმობას. ასე მაგალითად, უნგრეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, „თუ შეთანხმების საგანი მიეკუთვნება საკანონმდებლო რეგულირების სფეროს, შეთანხმების დადებისათვის საჭიროა სახელმწიფო კრების წინასწარი თანხმობა.“

პიროვნების სტატუსის ზოგიერთი საკითხის რეგულირების სფეროში პრეზიდენტები მიუხედავად მმართველობის სისტემისა ალბათ ყველაზე მეტად დამოუკიდებლად გამოიყურებიან. პრეზიდენტი უფლებამოსილია განახორციელოს მოქალაქეობის მინიჭება, აღდგენა და მოქალაქეობიდან გასვლაზე თანხმობის მიცემა. სხვა ქვეყნის მოქალაქეებთან მიმართებაში უფლება აქვს მიანიჭოს პოლიტიკური თავშესაფარი. იგი ანიჭებს აგრეთვე უმაღლესი რანგის სამხედრო და სპეციალურ წოდებებს. პრეზიდენტი

შეიწვალეს მსჯავრდებულთ, უმსუბუქებს სასჯელის ზომას (ზოგიერთ შემთხვევაში არა დისკრეციულად, არამედ კონტრასიგნების წესით). სარგებლობს სხვადასხვა სახელმწიფო ჯილდოების მინიჭების უფლებით.

საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში პრეზიდენტის კონსტიტუციური პრეროგატივები მოიცავს პრეზიდენტის უფლებას უზრუნველყოს ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოს ფუნქციონირების უწყვეტობა. იგი ნიშნავს პარლამენტის მორიგ და ვადამდელ არჩევნებს, მოიწვევს ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას და ხსნის მას. განსაკუთრებულ შემთხვევებში განაზღვრული დღის წესრიგით იწვევს პალატებს რიგგარეშე სესიებსა და სხდომებზე. უფლებამოსილია მიიღოს მონაწილეობა პალატების მუშაობაში. პრეზიდენტი როგორც სახელმწიფოს მეთაური გამოდის რა არბიტრად, უფლებამოსილია მთავრობასთან ურთიერთობაში კრიზისის თავიდან აცილების მიზნით ან ქმედუუნარობის მოტივით დაითხოვოს ერთ-ერთი პალატა, ზოგიერთ შემთხვევაში ორივე პალატა (მაგალითად იტალიაში). ამასთანავე, ეს უფლება არ არის აბსოლუტური და კონსტიტუციები შეიცავენ გარკვეულ შეზღუდვებს, როდესაც პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი მიიღოს ეს გადაწყვეტილება.

კონგრესის დათხოვნის უფლებას აშშ-ის კონსტიტუცია არ ანიჭებს პრეზიდენტს, თუმც იგი სარგებლობს ისეთი ქმედითი უფლებებით, როგორიცაა ქვეყნის მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიური მოხსენება, სადაც ის ახმოვანებს აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის სასურველ დონისძიებებს, მათ შორის საკანონმდებლო წინადადებებს; მოიწვიოს პარლამენტის პალატები საგანგებო სესიაზე; აქვს შეყოვნებითი ვეტოს უფლება და ა.შ.

პრეზიდენტი ახდენს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების პრომულგირებას. კანონშემოქმედებითი საქმიანობის სწორედ ამ ეტაპზე იგი უფლებამოსილია გამოიყენოს შეყოვნებითი ვეტოს უფლება, რომლის დაძლევაც შესაძლებელია პარლამენტში მისი ხელახალი განხილვის შემდეგ ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით. თუმც საპარლამენტო რესპუბლიკებში ვეტოს უფლების გამოყენებისას იგი უპირატესად დამოკიდებულია კაბინეტის ნებაზე. ასე მაგალითად, სლოვაკეთის კონსტიტუციის 87-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი მთავრობის შესაბამისი თხოვნის შემთხვევაში, ვალდებულია პარლამენტს დაუბრუნოს კანონი შენიშვნებით. ბრატისლავის უნივერსიტეტის პროფესორ პავოლ ხიოლანდერის თქმით, პრეზიდენტი ამ შემთხვევაში მხოლოდ „ფოსტალიონის“ ფუნქციას ასრულებს. გადაწყვეტილების მიღების რეალური უფლება კი მთავრობას რჩება.¹

ზოგიერთ ქვეყნებში პრეზიდენტი სარგებლობს ასევე საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებითაც, მაგალითად საფრანგეთში, ლიტვაში, ფინეთში, რ.ფ-ში, აზერბაიჯანში და კიდევ სხვა პოსტაბჭოურ სახელმწიფოში. თუკი საპარლამენტო რესპუბლიკებისათვის უცხოა პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივისა და შეყოვნებითი ვეტოს თანაარსებობა, პოსტსაბჭოური ქვეყნების უმრავლესობისათვის მათი თანაარსებობა სწორედაც რომ ერთგვარ კანონზომიერებად იქცა. საპარლამენტო სისტემებისათვის ვეტოს უფლების ერთპიროვნული რეალიზაცია სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან

¹ Павол Хёлландер; «Словакия: Критический анализ Конституции;» Журн. Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение; №2(1); Зима; 1993г. Стр. 25.

იშვიათი შემთხვევაა, რადგანაც იგი მკვეთრად აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და პრაქტიკულად არანაირ ინტერესს არ ატარებს რომელიმე კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებით. საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში ვეტოს იშვიათი გამოყენება სწორედ იმითია განპირობებული, რომ მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერებისგანაა დაკომპლექტებული და ეს უკანასკნელი ითავისებს პასუხისმგებლობას ამა თუ იმ კანონის აღსრულებაზე. პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში კი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორი ინსტიტუტი – პრეზიდენტი და მთავრობა თანაბრად სარგებლობენ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით. მთავრობასთან და პარლამენტთან ნაკლებშეზღუდულ ურთიერთობებში მყოფი პრეზიდენტი კი ვეტოს უფლების რეალიზაციის პროცესში უფრო თავისუფალია და პრაქტიკულად დამოუკიდებელია მთავრობისაგან, რადგანაც საპარლამენტო სისტემებისაგან განსხვავებით, პრეზიდენტი ამ სისტემაში როგორც აღმასრულებელი ფუნქციების მატარებელი პირი ფლობს კონკრეტულ ინტერესებს. საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს ამგვარი თანაარსებობა პრეზიდენტის ხელთ, ერთი მხრივ პრეზიდენტს წარმოაჩენს როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრის დამოუკიდებელ სუბიექტს, ხოლო მეორე მხრივ ამავე თვალსაზრისით ზღუდავს მთავრობის დამოუკიდებლობას.

რიგ ქვეყნებში პრეზიდენტი ნიშნავს რეფერენდუმს, რომელსაც ეფექტურად იყენებდა საფრანგეთის პრეზიდენტი შარლ დე გოლი.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში პრეზიდენტის კონსტიტუციური პრეროგატივები განისაზღვრება მმართველობის სისტემით. ამა თუ იმ ქვეყნის მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის როლი შეიძლება ითქვას, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციურ განხორციელებაში მისი როლის პირდაპირპროპორციულია, ანუ ეს უკანასკნელი არის მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტის გავლენიანობის ხარისხის პირველადი და ერთ-ერთი უმთავრესი განმსაზღვრელი ფაქტორი. საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში ფლობს ისეთ ნომინალურ ფუნქციებს, როგორცაა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელება (პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა განაწილების გათვალისწინებით) და პრემიერის წინადადებით მინისტრების თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან განთავისუფლება. პრეზიდენტის წინადადებით, მთავრობის თავმჯდომარე პარლამენტის წევრთა ხმების უმრავლესობით აირჩევა როგორც ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკების - საფრანგეთის, რუმინეთისა და პოლონეთის, ასევე საპარლამენტო - უნგრეთის, გ.ფ. რესპუბლიკასა და იტალიაში.

პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კონსტიტუციური ბალანსი გარკვეულ კორექტირებას განიცდის შერეულ რესპუბლიკებში. აქ უმთავრესი მახასიათებელია ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი ფლობს მთავრობის სხდომაზე დასწრებისა და ზოგან მისი მოწვევის უფლებასაც და ორივე შემთხვევაში მთავრობის სხდომებს თავმჯდომარეობს სწორედ პრეზიდენტი. მთავრობის ამ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებები ფორმდება პრეზიდენტის აქტით, საფრანგეთში – მინისტრთა საბჭოსი. მთავრობის ფორმირების პროცესში საპარლამენტო უმრავლესობის ნებაა უმთავრესი განმსაზღვრელი შერეული მართვა გამგეობის რესპუბლიკებშიც.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მოქმედებს ე.წ. მთავრობის არასაპარლამენტო გზით ფორმირების წესი, სუპერსაპრეზიდენტო სისტემებში კი პრეზიდენტი კონსტიტუციური

რესურსებით პრაქტიკულად ყოველთვის აღწევს მთავრობის მისთვის სასურველი შემადგენლობის ფორმირებას. ამდენად, ამა თუ იმ ქვეყნის მთავრობის ფორმირებაში პრეზიდენტის როლი შეიძლება ითქვას, კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში მისი როლის პირდაპირპროპორციულია.

არც ერთი საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი მხოლოდ საკუთარი ნებით გადააყენოს მთავრობა. ზოგიერთ ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაში (საფრანგეთი, პორტუგალია) პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა. სუპერსაპრეზიდენტო სისტემებში კი სადაც პრეზიდენტი გვევლინებიან აღმასრულებელი ხელისუფლების განმასხვრციელებელ ძირითად სუბიექტად, ისინი პრაქტიკულად აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველის როლში წარმოჩინდებიან. პრეზიდენტის უფლება დაითხოვოს მთავრობა, კონსტიტუციურად ნაკლებად შეზღუდულია და მას უფლება აქვს დამოუკიდებლად მიიღოს ეს გადაწყვეტილება.

რაც შეეხება საპრეზიდენტო სისტემებში პრეზიდენტის მიერ მთავრობის დათხოვნის უფლებას, აქ უპირატესად მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ ამ სისტემაში მთავრობა არ გამოდის როგორც ერთიანი კაბინეტი, რაც აისახება მისი პასუხისმგებლობის წესშიც. მთავრობის წევრები ინდივიდუალურად არიან პასუხისმგებელი პრეზიდენტის წინაშე.

სასამართლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში პრეზიდენტის კონსტიტუციური პრეროგატივები მოიცავს როგორც ინდივიდუალური შეწყალების უფლებას (ამის შესახებ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ), რითიც პრაქტიკულად სცვლის სასამართლო გადაწყვეტილებას, ასევე პრეზიდენტის მონაწილეობას სასამართლო კორპუსის შერჩევის, მათი თანამდებობაზე გამწესებისა და განთავისუფლების შესახებ. პრეზიდენტი ხშირ შემთხვევებში თავმჯდომარეობს უმაღლეს საკონსულტაციო (სათათბირო) ორგანოებში – მაგისტრატურის საბჭოებში (იტალია, საფრანგეთი).

პრეზიდენტის საგანგებო უფლებამოსილებანი გულისხმობს იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც საჭიროებენ დაუყოვნებელ გადაწყვეტილებებს უმთავრესად შეიარაღებული კონფლიქტების დროს. ამ დროს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გამოახცადოს საგანგებო მდგომარეობა (მას ზოგიერთ შემთხვევაში ეწოდება ალყის მდგომარეობა, საომარი მდგომარეობა, მომეტებული საფრთხის მდგომარეობა და ა.შ.), რომელიც დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს და უმოკლეს ვადაში უნდა მოხდეს მისი დამტკიცება. ამ მდგომარეობის შემოდების საფუძვლები მკაცრად განისაზღვრება კონსტიტუციებით.

პრეზიდენტი არის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტში შედის სამხედრო ძალების გამოყენების წინადადებით.

პრეზიდენტის სამართალ შემოქმედებითი საქმიანობის (სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებით აღჭურვის) ფარგლების საკანონმდებლო მოწესრიგება ყველა ცალკეულ შემთხვევაში ინდივიდუალური ხასიათისაა. დიდია პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტებით რეგულირებადი საკითხების მკაცრად და მკაფიო განსაზღვრისაკენ სწრაფვა. საპარლამენტო და შერეული მართვა-გამგეობის რესპუბლიკებში პრეზიდენტი თავისი ზოგიერთი ფუნქციის განხორციელებისას, რაც გამოიხატება კონკრეტული სამართლებრივი აქტის გამოცემაში, დამოკიდებულია მთავრობის ნებაზე და მისი აქტიც ექვემდებარება კონტრასიგნებას კაბინეტის მხრიდან.

სუპერსაპრეზიდენტო სისტემებში კი პრეზიდენტის აქტები კანონებთან ერთად ხდებიან მთავრობის პოლიტიკის განსაზღვრის წყარო. პრეზიდენტის როლი სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში იზრდება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს.

თავი მეორე. საქართველოს პრეზიდენტი

§1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის აღმოცენება საქართველოში

პრეზიდენტის თანამდებობა საქართველოში თავდაპირველად 1991წ. აპრილში დამკვიდრდა, თუმცა ამაზე საუბარი 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას დაიწყო. მაშინ, ხანგრძლივი დებატების შემდეგ, ყველა მემარცხენე პოლიტიკურმა პარტიამ (რომლებიც დამფუძნებელ კრებაში შეადგენდნენ უმრავლესობას), უარი თქვა მის დამკვიდრებაზე. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღების ერთად-ერთი მხარდამჭერი იმხანად „ეული“ მემარჯვენე „ეროვნულ-დემოკრატიული“ პარტიის წარმომადგენლობა დამფუძნებელ კრებაში არ იყო საკმარისი ამ გადაწყვეტილების მისაღებად.

დღეს, როდესაც ისტორიის გადასახედიდან გვაქვს საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შეფასების საშუალება, უპირველეს ყოვლისა თვალში საცემი და აღსანიშნავია პრეზიდენტის ინსტიტუტის გაუთვალისწინებლობა კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში. სოციალ-დემოკრატ ა. ჩხენკელის თქმით, „პრეზიდენტის უარყოფა არ ნიშნავს თვით მისი ფუნქციების უარყოფას.“¹ ნოე ჟორდანიას კი, რომელიც რატომღაც დემოკრატიისაგან მიჯნავდა მმართველობის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო სისტემებს, აცხადებდა – „პარლამენტარიზმიდან უეჭველად გამომდინარეობს პრეზიდენტის არსებობა, მაგრამ მე ვამბობ, რათა დემოკრატიზმიდან ეს არ გამომდინარეობს“-ო.² მათსა და ეროვნულ-დემოკრატებს შორის განსხვავება სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუციური ფორმის წარმოდგენაში იყო. უფრო რადიკალური იყო სოციალისტ-ფედერალისტი სამსონ დადიანი, რომელიც აცხადებდა: „პრეზიდენტი თავისი უფლებებით იგივე მეფეა.“ ეროვნულ-დემოკრატი გიორგი გვაზავა კი ანიჭებდა რა უპირატესობას სახელმწიფო ხელისუფლების ევროპული პარლამენტარიზმის მოდელზე მოწყობას, ბრძანებდა: „...მიუღებელია მხოლოდ კონსტრუქცია ბატონ ჟორდანიასი. მისი დედაზრი კი სავსებით მისაღებია. ამისათვის საჭიროა, რომ სათავეში იდგეს ერთი ვადით არჩეული პირი, აღჭურვილი სათანადო უფლებით. ასეთი პირი არის პრეზიდენტი რესპუბლიკისა... რად უნდა გვეშინოდეს სიტყვისა და რატომ უნდა წავართვათ გარკვეულ შემეცნებას ყველგან მიღებული მისი სახელი?! ის, რასაც შორეულ აღწერით და მიკიბულ-მოკიბულად აცხადებს ბატონი ჟორდანიას, არის სწორედ პრეზიდენტი.“³ იგივე გიორგი გვაზავამ აღნიშნა, რომ საჭიროა ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი და მის გვერდით პასუხისმგებელი მინისტრთა კაბინეტი. მან დაიცვა აგრეთვე კონტრასიგნების მექანიზმი, რითაც ცდილობდა გაეფანტა პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციის შიში. პრეზიდენტის ინსტიტუტის

¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია. დოკუმენტები და მასალები. კრებული II. თბ. 1993, გვ. 26.

² იქვე.

³ იქვე; გვ. 32.

შემოდებასთან დაკავშირებით აზრთა ასეთი შეხლა-შემოხლა უმთავრესად ორმა ფაქტორმა განაპირობა.

უპირველეს ყოვლისა, ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის საკითხში მმართველი სოციალ-დემოკრატების მხრიდან შევიცარიული ე.წ. პირდაპირი დემოკრატიის გაფეტიშებამ, რაც ჩვენში საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის პავლე საყვარელიძის თქმით „განუხორციელებელი იდეალი იყო.“¹

მეორე – მათივე აზრით პრეზიდენტის ხელში დიდი ძალაუფლება იყრიდა თავს, რაც ეწინააღმდეგებოდა დემოკრატიზმის პრინციპებს;

გარკვეული პერიოდის შემდეგ, კონსტიტუციის ამ ხარვეზს მწარედ გაიხსენებენ ქართველი პოლიტიკოსები: ჯერ თვით სოციალ-დემოკრატიული პარტიის თავმჯდომარის მოადგილე გრიგოლ ლორთქიფანიძე „პოლიტიკურ ანდერძში“ გამოთქვამს სინანულს - „თუ სადმე კი არის საჭირო საკმაო უფლებებით აღჭურვილი პრეზიდენტი, ეს გახლავთ სწორედ საქართველო...“² მოგვიანებით კი, - დამფუძნებელი კრების წევრი - ეროვნულ დემოკრატი რევაზ გაბაშვილი იტყვის: „... მიღებული „კონსტიტუციის“ ძალით, - საქართველო უპრეზიდენტო, უთავო რესპუბლიკა გახლდათ“ - ო.³

1991 წ. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება უკავშირდება საბჭოთა ეპოქაში ქვეყანაში პირველი მრავალპარტიული არჩევნების ჩატარებას. არჩევნების შემდეგ, მოკლე დროში, საქართველოს უზენაესი საბჭოს 1991 წლის 9 აპრილის დადგენილებით იქნა შემოღებული. ამავე წლის 14 აპრილს კი მიღებული იქნა შესაბამისი კონსტიტუციური კანონიც. საინტერესოა ის სამართლებრივ-პოლიტიკური ფაქტორებიც, რომლებმაც განაპირობა საქართველოში პრეზიდენტის ინსტიტუტის აღმოცენება.

უპირველეს ყოვლისა - მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება მოხდა 1991 წლის 9 აპრილს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აქტის მიღების შემდეგ, როდესაც საქართველო ისწრაფვოდა საერთაშორისო სამართალსუბიექტივობისაკენ. ამისათვის უნდა გამოკვეთილიყო ის უფლებამოსილი უმაღლესი სახელმწიფო მოხელე, რომელიც ქვეყნის წარმომადგენლობითი ფუნქციების სრულფასოვანი მატარებელი იქნებოდა;

მეორე - გარდა ამისა, 1991 წ. 9 აპრილის დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში აღიარებულ პრინციპებს შესაბამისი ინსტიტუტებით უზრუნველყოფის მექანიზმები სჭირდებოდა. ამგვარად დადგა სახელმწიფოს მეთაურის საბჭოური მოდელიდან - კოლექციალური ორგანოდან ერთპიროვნულ მოდელზე გადასვლის საკითხი. თუკი ერთპიროვნულ პრეზიდენტის ინსტიტუტზე უარს ვიტყვოდით, შესაბამისად პრემიერ-მინისტრი ან უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარე მოკლებული იქნებოდა ინდივიდუალური წარმომადგენლობითი ფუნქციების სახელმწიფოს მეთაურის სახელით გატარების საშუალებას. (მონარქიის საკითხი ამ დროისათვის სერიოზულად არც დასმულა).

პრეზიდენტის ინსტიტუტის კონსტიტუციური სტატუსი მართვა-გამგეობის შერეული (ფრანგული) ფორმის შესატყვისი იყო, რომელიც მთავრობასთან ერთად იყოფდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

1991-92 წლებში ხელისუფლების არაკონსტიტუციური გზით დამხობის შემდეგ, 1995 წლის 5 ნოემბრის არჩევნებამდე საქართველოს უპრეზიდენტოდ მოუხდა ცხოვრება. 1992

¹ საქართველოს პარლამენტი, გაზეთი, თბ. 22 ივლისი, 1995 წ. №4, გვ. 24.

² იქვე, გვ. 38.

³ რევაზ გაბაშვილი, დაბრუნება. ტ. 3. მოგონებები. თბ., 1992, გვ. 212.

წ. 28 ოქტომბერს, პარლამენტთან ერთად აირჩა მისი თავმჯდომარეც, რომელიც მოგვიანებით სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონით პარლამენტისავე მიერ არჩეული იქნა სახელმწიფოს მეთაურად. ეს იყო სახელმწიფოს მეთაურის ორიგინალური მოდელი, რომელიც 1995 ელის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მიღებით შეცვალა პრეზიდენტმა.

პრეზიდენტის თანამდებობის აღდგენა უკავშირდება 1995წ. კონსტიტუციის მიღებას. კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას პროცესში პარტიები არ დავობდნენ ამ ინსტიტუტის მიზანშეწონილობაზე და აღიარებდნენ მისი არსებობის საჭიროებას, თუმც დავის ობიექტი კონსტიტუციურ ინსტიტუტებში მისი ადგილისა და როლის განსაზღვრა იყო. საბოლოოდ მიღწეული კომპრომისი – საპრეზიდენტო რესპუბლიკა – ხელისუფლების დანაწილების ამერიკული სისტემა – 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციაში აისახა.

პრეზიდენტის მაღალ თანამდებობაში შერთმანეთს შეერწყა სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობა. მთავრობა როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი კოლექციური განშტოება არ არსებობდა და იგი იყო პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო. შესაბამისად არ არსებობდა მთავრობის პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის წესი და პრეზიდენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა წარმომადგენელი.

69-ე მუხლის მე-2 პუნქტმა მის საქმიანობაში გამოყო ორი უმთავრესი მიმართულება: ერთი – შიდა სახელმწიფო სამართლებრივი და მეორე – საგარეო პოლიტიკური. ამასთანავე, პრეზიდენტი „... უზრუნველყოფს... სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად“, ამ დებულებით პრეზიდენტს კიდევ ერთი – არბიტრის ფუნქცია დაკისრა. არაორგანული იყო ის, რომ კონსტიტუცია აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, ხელისუფლების შტოებს შორის არბიტრის ფუნქციას აკისრებდა. არადა აშშ-ში, რომელიც მოდელიც აღებული იქნა საფუძვლად, პრეზიდენტი ნამდვილად არ არის არბიტრი საკუთარ თავსა და ხელისუფლების სხვა შტოებს შორის.

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მე-3 პუნქტთან ერთად მიუთითებს პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელების ძირითად სახელმწიფო ინსტიტუტზე და იგი წარმოიჩენილია ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უმთავრეს წყაროდ. ე.ი. საქართველოს პრეზიდენტი საგარეო ურთიერთობებში ქვეყნის ერთპიროვნული უმაღლესი წარმომადგენელია. იგი ყოველგვარი რწმუნების გარეშე წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში და ასეთივე უფლებით სარგებლობს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა დადებისას. თუმცა, აქვე ისიც აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს პარლამენტი თავის საკანონმდებლო საქმიანობითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირების, დენონსირების, აგრეთვე გაუქმების გზით, იურიდიულად რჩება ქვეყნის როგორც საშინაო, ასევე საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებათა განმსაზღვრელ ორგანოდ.

პრეზიდენტი როგორც სახელმწიფოს მეთაური, წარმოიჩენილი იქნა ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის გარანტადაც. პრეზიდენტი კონსტიტუციურად არ ფლობდა პარლამენტის დათხოვნის უფლებას, რადგანაც იგი არ იყო ხელისუფლების აგვარი დანაწილების ფორმასთან თავსებადი უფლებამოსილება.

პრეზიდენტ ე. შევარდნაძის თანამდებობიდან ვადაძლე გადადგომის შემდეგ, პარლამენტი 2004 წ. 6 თებერვლს კონცეპტუალურად გადასინჯა რა, ხელისუფლების დანაწილების ე.წ. „ამერიკული ვარიანტი“, განახორციელა მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმა, რამაც თავისთავად მნიშვნელოვანი კორექტივები შეიტანა პრეზიდენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსშიც.

§2. საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობაზე გამწესება, უფლებამონაცვლეობა და პასუხისმგებლობა

ა) პრეზიდენტის არჩევნების წესი

ვისაც ახსოვს საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების ვნებათაღელვით სავსე პროცესი, დაგვეთანხმება ერთ-ერთი მტკივნეული საკითხი პრეზიდენტის არჩევის წესის განსაზღვრა გახლდათ. თუმცა ბუნებრივიცაა, რამეთუ იგი უშუალო კავშირშია სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში პრეზიდენტის როლის განსაზღვრასთან სახელმწიფოს კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციითაც და 2004 წლის 6 თებერვლის ცვლილებების შემდგომაც ნათელი იყო, სომ ასეთი „წარმოსადეგი“ პრეზიდენტი აუცილებლად პირდაპირი წესით იქნებოდა არჩეული. პრეზიდენტის არჩევის წესი და პირობები განისაზღვრება კონსტიტუციის 70-ე მუხლითა და საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები პირდაპირი წესით ხორციელდება. პრეზიდენტის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა განიზღვრება ხუთი წლით. საქართველოს პრეზიდენტად ერთი და იგივე პირი შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. ეს არის ხელისუფლების ლეგიტიმური ცვლადობის ერთ-ერთი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც საკმაოდ გავრცელებულია საზღვარგარეთის ქვეყნებშიც.

პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება წინა არჩევნებიდან მეხუთე წლის აპრილის მეორე კვირა დღეს, რიგგარეშე - პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის დღიდან 45 დღის ვადაში, რომლის ჩატარებასაც უზრუნველყოფს პარლამენტი. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს არჩევნები არ ტარდება და ბუნებრივია თანამდებობაზე მყოფი პრეზიდენტიც აგრძელებს მუშაობას ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე. კონსტიტუციის მიერ ცნობილი იქნა პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლების მქონე ორი სუბიექტი: პოლიტიკური პარტია და საინიციატივო ჯგუფი. პრეზიდენტობის კანდიდატად წარდგენა შეიძლება არჩევნებამდე არაუგვიანეს ორმოცდაათი დღისა. წარმდგენი სუბიექტის ინიციატივა დადასტურებული უნდა იქნეს 50 000 ამომრჩევლის ხელმოწერით. კანდიდატის მხარდამჭერთა სია ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას უნდა წარედგინება არჩევნებამდე ორმოცი დღით ადრე, რის შემდეგაც კანდიდატად წარდგენილ პირს არჩევნებამდე არაუგვიანეს ოცდაათი დღისა ატარებს რეგისტრაციაში ან შესაბამისი საფუძვლის არსებობისას ეუბნება უარს.

როგორც წესი, საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტის არჩევნებისათვის აწესებს ცენზებს, ესენია: **მოქალაქეობრივი**, რომლის თანახმადაც პრეზიდენტობის კანდიდატად წარდგენილი შეიძლება იყოს მხოლოდ დაბადებით საქართველოს მოქალაქე ე. ი. არანაბატურალიზებული მოქალაქე; **ასაკობრივი**, რაც ნიშნავს იმას, რომ პირი არ შეიძლება დასახელებული იყოს პრეზიდენტობის კანდიდატად თუ მას არჩევნების დღისთვის არ უსრულდება 35 წელი და მესამე - ეს არის **ბინადრობის** ცენზი. ამ ცენზის

თანახმად, კანდიდატს საქართველოში ნაცხოვრები უნდა ჰქონდეს არანაკლებ 15 წლისა და არჩევნების დანიშვნის დღეს უნდა ცხოვრობდეს საქართველოში. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ბინადრობის 15 წლიანი ცენზი ორ ნაწლად გაყო, რომლის თანახმადაც, ბინადრობის 15 წლიან პერიოდში სულ მცირე ბოლო ორი წელი მაინც უნდა ჰქონდეს კანდიდატს საქართველოში ნაცხოვრები.

ცენტრალური საარჩევნო კომისია ხმის მიცემის - არჩევნების დღიდან ოცი დღის ვადაში აჯამებს არჩევნების საბოლოო შედეგებს და შეჯამებიდან არაუგვიანეს ხუთი დღისა აქვეყნებს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით. თუმცა, მას წინ უძღვის არჩევნების რთული პროცესი. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების უმრავლესობას. არჩევნების პირველი ტურის შემდეგ, თუ წარმოდგენილი ორი ან უფრო მეტი კანდიდატიდან ვერც ერთმა ხმების საჭირო რაოდენობა ვერ დააგროვა, ორი კვირის შემდეგ ეწყობა მეორე ტური. მეორე ტურში მონაწილეობას ღებულობს პირველი ტურის შედეგების მიხედვით ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი. არჩეულად კი ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც ხმების მეტ რაოდენობას მიიღებს. ხელახალი არჩევნები ტარდება შემდეგ ორ შემთხვევაში: **პირველი** – არჩევნები ჩატარდა, მაგრამ წარდგენილი იყო მხოლოდ ერთი კანდიდატურა, რომელმაც ვერ შესძლო მოგვროვებინა არჩევნებში მონაწილეთა ხმების ნახევარზე მეტი და **მეორე** – არჩევნებში გამარჯვებული ვერც მეორე ტურმა ვერ გამოავლინა. არჩევნების შედეგების შეჯამების შემდეგ, ზემოთ აღნიშნული ორი პირობიდან ერთ-ერთის არსებობის შემთხვევაში, დაუყოვნებლივ ინიშნება ხელახალი არჩევნები, რომელიც ტარდება ორი თვის ვადაში.

საარჩევნო კომისიის მიერ რეგისტრაციის მომენტიდან, არჩევნების შედეგების საბოლოო შეჯამებამდე, პრეზიდენტობის კანდიდატი სარგებლობს იმუნიტეტით. სამართალდამცავ ორგანოებს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წინასწარი თანხმობის გარეშე არ გააჩნიათ კანდიდატის მიმართ სისხლისსამართლებრივი ღებვის განხორციელებისა და სხვა საგამოძიებო მოქმედებათა ჩატარების უფლება. მეორე ტური და ხელახალი არჩევნები ეს არის პრეზიდენტის პოსტის დაკავებისათვის ბრძოლის სამართლებრივ-დემოკრატიული საშუალება პირდაპირი არჩევნების პირობებში. მათი გამიყენების აუცილებლობა პირდაპირ კავშირშია პრეზიდენტობის კანდიდატთა და მათ ზურგს უკან მდგომ პოლიტიკურ ძალთა საზოგადოებრივ ავტორიტეტზე. ეს ნათლად დაგვიანახა საქართველოს 1991 წ. 26 მაისის, 1995 წ. 5 ნოემბრის, 2000 წ. 9 აპრილისა და 2004 წ. 4 იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნებმაც (თუმც პირველი და ბოლო არჩევნები განსხვავებული საკანონმდებლო ბაზის პირობებში იქნა ჩატარებული), როდესაც პირველივე ტურებში აშკარა უპირატესობით გაიმარჯვეს იმ დროისათვის ავტორიტეტულმა პოლიტიკურმა ფიგურებმა.

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის პირველი პუნქტით ახალარჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების დღეა არჩევნის დღიდან მესამე კვირა დღე. ახალარჩეული პრეზიდენტი უფლებამოსილების განხორციელებას იწყებს ინაუგურაციის - ფიცის დადების შემდეგ. ამდენად, პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების შემდეგ, როდესაც იწყება მისი უფლებამოსილების ვადა.

მართალია საქართველოს კონსტიტუცია არაფერს ამბობს პრეზიდენტი ვის წინაშე დებს ფიცს, ხალხის თუ პარლამენტის, თუმც პრაქტიკაში, მოქმედი კონსტიტუციის

შესაბამისად არჩეულმა პრეზიდენტებმა სწორედ ხალხის წინაშე დადეს ფიცი, რაც ალბათ ერთგვარი კონსტიტუციური ჩვეულების სახეს მიიღებს. სხვა მრავალ ქვეყანაში, ეს პროცედურა პარლამენტში ხორციელდება (მაგ: ავსტრია, გ.ფ. რესპუბლიკა, საბერძნეთი და ა.შ.). თავად ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი თავისი საქმიანობის კონსტიტუციურობისა და ქვეყნისადმი ერთგულების შესახებ ფიცს დებს ხალხის – თანამდებობაზე მისი არჩევის უშუალო წყაროს წინაშე, იმას ნიშნავს, რომ იგი უფრო მეტად მორალური და პოლიტიკური თვალსაზრისით სწორედ მის წინაშეა პასუხისმგებელი.

პრეზიდენტის თანამდებობა შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან გარდა პარტიულისა, მას არ აქვს უფლება იღებდეს მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სახის საქმიანობისათვის.

ბ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა

პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობის ძირითად პრინციპებს აყალიბებს კონსტიტუციის 76-ე მუხლი. ამ მუხლის პირველი პუნქტი პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების დაწყების ორ საფუძველს გამოყოფს:

პირველი - საქართველოს პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევა;

მეორე - საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა.

ამ ორივე შემთხვევაში, მის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო თუ ისიც მოკლებულია უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობას ან დათხოვნილია პარლამენტი, მაშინ – პრემიერ-მინისტრი. კონსტიტუცია ერთმანეთისგან ნათლად მიჯნავს უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის და ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევებს. პირველი შემთხვევა ის ჰიპოთეზაა, როდესაც პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა არ იწვევს უფლებამოსილების შეწყვეტას, ამ შემთხვევაში, ხელისუფლების სრული ციკლის წყვეტილობა დროებითია და შესაბამისად მისი უფლებამოსილების განხორციელებაც დროებითი კონსტიტუციური ღონისძიებაა. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტი თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის გამომწვევი ფაქტორების დაძლევის შემდეგ უბრუნდება თავის თანამდებობას. ლოგიკურად, რიგგარეშე არჩევნები ტარდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ვადამდე შეწყდება პრეზიდენტის უფლებამოსილება. თუმცა ჩვენის აზრით, პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ კონსტიტუცია არც თავად განსაზღვრავს უფლებამოსილებათა შეუძლებლობის შემთხვევებს (ჯანმრთელობის მდგომარეობასთანაა ეს დაკავშირებული თუ სხვა ფაქტორივ დამაბრკოლებელ გარემოებასთან) და არც კანონმდებლობისაკენ მიმართულ ბლანკეტურ ნორმას შეიცავს ამ საკითხთან მიმართებაში.

საქართველოში პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის გამოვლენა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ ამის შესახებ თავად პრეზიდენტის მიერ განცხადებისას. საქართველოს კონსტიტუცია არაფერს ამბობს არც იმის შესახებ თუ აღნიშნულ პირველ შემთხვევაში ვის უნდა აცნობოს პრეზიდენტმა უფლებამოსილებათა განხორციელების შეუძლებლობის ან შეუძლებლობის გამომწვევი დამაბრკოლებელი გარემოებების აღმოფხვრის შესახებ. უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის დადგენის პროცესში არც ერთი სხვა სახელმწიფო ორგანოს

მონაწილეობა არ არის განსაზღვრული და როდესაც 2003 წლის 5 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ განაცხადა იმის შესახებ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი სწორედ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის მდგომარეობაში იმყოფებოდა, ეს არ აღმოჩნდა საკმარისი პრეზიდენტის თანამდებობაზე ვაკანსიის გახსნისათვის.

უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტის გამოვლინება კი სამი ფორმით შეიძლება გამოვლინდეს:

პირველი - ამის შესახებ თავად პრეზიდენტის განცხადებისას (ნებაყოფლობით გადადგომისას);

მეორე - იმპიჩმენტის განხორციელებისას;

მესამე - გარდაცვალებისას.

სხვა მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციის მსგავსად საქართველოს კონსტიტუციაც არაფერს ამბობს თუ ვის წინაშე უნდა გააკეთოს პრეზიდენტმა განცხადება თანამდებობიდან გადადგომის შესახებ. კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ პრაქტიკაში ერთხელ განხორციელდა პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტა (თანამდებობიდან ნებაყოფლობითი გადადგომით) და ეს არ მომხდარა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოსათვის შესაბამისი განცხადების წარდგენით. პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ფაქტის კონსტატაციისათვის საკმარისი აღმოჩნდა პრეზიდენტ ე. შევარდნაძის მიერ გადადგომის შესახებ ოპოზიციის ლიდერებთან შეხვედრისას და ჟურნალისტებთან გაკეთებული საჯარო განცხადება.

პრეზიდენტის მოვალეობის დროებითი შემსრულებლისათვის დადგენილია რამოდენიმე მნიშვნელოვანი უფლების განხორციელების შეზღუდვა. ესენია:

- მთავრობის წევრების და მისი სრული შემადგენლობის დათხოვნა;
- თვითმმართველობისა და ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების აქმიანობის შეჩერება და დათხოვნა;
- რეფერენდუმის დანიშვნა;
- პარლამენტის დათხოვნა და ვადამდელი არჩევნების დანიშვნა.

გ) საქართველოს პრეზიდენტის იმუნიტეტი და პასუხისმგებლობის (იმპიჩმენტის) წესი

კონსტიტუციის 75-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი ადგენს, რომ პრეზიდენტი ხელშეუვალია და თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში დაუშვებელია მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში მიცემა. პრეზიდენტის იმუნიტეტი აბსოლუტურია და მისი მოხსნა ავტომატურად თან სდევს მხოლოდ მისი უფლებამოსილების ვადამდელ შეწყვეტას. ეს გარანტია პრეზიდენტს ანიჭებს თავისი ფუნქციების სრულფასოვანი განხორციელების საშუალებას.

კონსტიტუციის 63-ე და 75-ე მუხლებით დადგენილია პრეზიდენტის კონსტიტუციურ-პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმის – იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურები, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციის დარღვევის, სახელმწიფოს დაღატის ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენის გამო. იმპიჩმენტის პროცედურა იწყება საკითხის აღძვრით, რომელიც ხდება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ით. საკითხი იმპიჩმენტის საფუძვლის გასარკვევად ბრალდების შესაბამისად გადაეცემა უზენაეს სასამართლოს ან

საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ უზენაესი სასამართლოს მიერ დადასტურებული იქნა პრეზიდენტის ქმედებაში სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების არსებობა ან საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ – კონსტიტუციის დარღვევა, დასკვნის განხილვის შემდეგ პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას საკითხის კენჭისყრაზე დასმის შესახებ, ანუ შესაძლოა, სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის ან კონსტიტუციის დარღვევის ფაქტის დადასტურების მიუხედავად, პარლამენტმა არ მიიღოს გადაწყვეტილება საბოლოო ვერდიქტის გამოტანის შესახებ. თუ მიიღება გადაწყვეტილება, რომ საკითხი დადგეს კენჭისყრაზე, პრეზიდენტის გადასაყენებლად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 3/5-ის მხარდაჭერა.

პარლამენტს საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად აქვს 30 დღე, წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკითხი ითვლება მოხსნილად და მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში დაუშვებელია იმავე ბრალდების წარდგენა. კონსტიტუცია კრძალავს აგრეთვე საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს იმპინმენტის პროცედურის წარმოებას.

საქართველოში დღემდე არ არც ერთხელ განხორციელებულა იმპინმენტის პროცედურა მიუხედავად იმისა, რომ სურვილი რამოდენიმეჯერ დაფიქსირდა.

§3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ფუნქცია და უფლებამოსილებანი
საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროში განისაზღვრება სახელმწიფოს მეთაურის სახელით გამოსვლის უფლებით სხვადასხვა ოფიციალურ და რიტუალურ ღონისძიებებში როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. პრეზიდენტი სპეციალური რწმუნების გარეშე ქვეყნის სახელით ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, აწარმოებს მოლაპარაკებას უცხოეთის სახელმწიფოებთან, იღებს გადაწყვეტილებას საერთაშორისო ორგანიზაციაში სახელმწიფოს შესვლის ან უცხო სახელმწიფოსთან დიპლომატიური ურთიერთობის დამყარების შესახებ, ახორციელებს ოფიციალურ ვიზიტებს უცხო ქვეყნებში. მასთან გადიან აკრედიტაციას საზღვარგარეთის ქვეყნების ელჩები და სხვა დიპლომატიური აგენტები.

მას უფლება აქვს სახელმწიფოს მეთაურის სახელით მიმართოს ხალხსა და პარლამენტს. პარლამენტის თანხმობით ნიშნავს და გამოიწვევს ქვეყნის ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ მისიათა ხელმძღვანელებს. ნიშნავს თავის წარმომადგენლებს ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში.

პრეზიდენტი სახელმწიფოს სახელით დებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან.

პიროვნების სტატუსის ზოგიერთი საკითხის რეგულირების სფეროში უფლებრივად საქართველოს პრეზიდენტიც მსოფლიო პრაქტიკის ფარგლებში განსაზღვრული უფლებამოსილებებით სარგებლობს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია ადამიანებს მინიჭოს და აღუდგინოს მოქალაქეობა, გასცეს თანხმობა მოქალაქეობიდან გასვლაზე. სხვა ქვეყნის მოქალაქეებთან მიმართებაში უფლება აქვს მიანიჭოს პოლიტიკური თავშესაფარი. ანიჭებს სხვადასხვა სახელმწიფო ჯილდოებს. იგი ანიჭებს აგრეთვე უმაღლესი რანგის სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს. პრეზიდენტი შეიწყალებს მსჯავრდებულთ.

საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში პრეზიდენტის კონსტიტუციური პრეროგატივები ტრადიციულად უპირველეს ყოვლისა მოიცავს პროცედურულ საკითხებს. პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტის მორიგ და რიგგარეშე არჩევნებს, ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას, განსაზღვრული დღის წესრიგით მოიწვევს რიგგარეშე სესიასა და სხდომას.

პრეზიდენტის უფლება დაითხოვოს პარლამენტი, კონსტიტუციურად განისაზღვრება ორი უმთავრესი საფუძვლით: ერთი მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობის, მისთვის უნდობლობის გამოცხადების ან ნდობის არ გამოცხადებისას და მეორე – სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას. აქცენტი პარლამენტის მხრიდან ლეგიტიმიცა გამოცლილი მთავრობის შენარჩუნებაზე, ერთი მხრივ რეგულირების სფეროს მიღმა ტოვებს პარლამენტის აშკარა ქმედუნარობის შემთხვევას, როდასეც ევროპის სხვა და სხვა ქვეყნებში (იტალია, საფრანგეთი, ხორვატია) ამ შემთხვევებში პრეზიდენტი პალატებისა და ფრაქციათა ხელმძღვანელებთან კონსულტაციების შემდეგ დაითხოვს პარლამენტს (ერთ-ერთ პალატას); მეორე მხრივ მკვეთრად აკნინებს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებათა ქმედითობას.

საქართველოს პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი დაითხოვოს პარლამენტი შემდეგ შემთხვევებში:

- პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან პირველი 6 თვის განმავლობაში;
- პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის მიმდინარეობისას;
- ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს;
- პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო 6 თვის განმავლობაში;

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ერთდროულად პრეზიდენტისა და მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივით აღჭურვას ითვალისწინებს. ამასთანავე, პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, რაც ძალზედ ბუნდოვანი დეფინიციაა და არ არსებობს არანაირი კრიტერიუმი, რაც განსაზღვრავდა ამგვარი შემთხვევის განსაკუთრებულობას. პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი მისი მოთხოვნის შემთხვევაში განიხილება რიგგარეშე. ეს უპირატესობა პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს მიაღწიოს მისთვის სასურველი კანონის რაც შეიძლება შემჭიდროვებულ ვადებში მიღებას.

მთავრობასთან და პარლამენტთან ნაკლებშეზღუდულ ურთიერთობებში მყოფი პრეზიდენტი ვეტოს უფლების რეალიზაციის პროცესში თავისუფალია და დამოუკიდებელია მთავრობისაგან, რადგანაც, პრეზიდენტი ამ სისტემაში როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების პრაქტიკული ხელმძღვანელი ფლობს კონკრეტულ პოლიტიკურ ინტერესებს.

პარლამენტისადმი მიმართვაში, სადაც ტრადიციულად საუბარი ეხება ხოლმე ქვეყნის წინაშე მდგომ მიზნებსა და ამოცანებს, პრეზიდენტს შეუძლია მოახდინოს ამა თუ იმ საკითხზე კანონშემოქმედებითი პროცესის ინიცირება (არა საკანონმდებლო ინიციატივის ფორმით), ანუ მიმართოს პარლამენტს, რომ კონკრეტულ სფეროში ურთიერთობებისათვის ქვეყანას სჭირდება შესაბამისი კანონი.

2004 წ. 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე პრეზიდენტი აქტიურად იყენებდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას. უნდა ითქვას, რომ პრეზიდენტი საკმაოდ აქტიურად იყენებს თავის საკანონმდებლო ინიციატივას და 2002 წელს

მიღებული 250-ზე მეტი კანონიდან – 110 პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივას განეკუთვნებოდა.

მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის როლი საკანონმდებლო პროცესის ბოლო სტადიაზე, რომელიც პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის პრომულგაციას ითვალისწინებს. კონსტიტუციის 68-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, ხოლო ეს უკანასკნელი კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ლ) ქვეპუნქტისა და 68-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, უფლებამოსილია ხელი მოაწეროს და გამოაქვეყნოს კანონი კონსტიტუციით განსაზღვრული წესის შესაბამისად. ამავე მუხლის თანახმად, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი პრეზიდენტს 5 დღის ვადაში გადაეცემა. კანონის ხელმოსაწერად მიღების შემდეგ პრეზიდენტს აქვს უფლება უარი განაცხადოს ხელმოწერაზე და კანონი უკან დაუბრუნოს საკანონმდებლო ორგანოს ანუ გამოიყენოს ვეტოს უფლება. ამ უფლებამოსილებას პრეზიდენტი მაშინ ახორციელებს, როდესაც არ ეთანხმება პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტს. ამდენად, პრეზიდენტს საკანონმდებლო პროცესის უკანასკნელ სტადიაზე გააჩნია მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური მექანიზმი, რათა არ დაუშვას მისთვის მიუღებელი კანონის ძალაში შესვლა, მისი ამოქმედება, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში და შეეცადოს, რათა მისთვის სასურველ შედეგებს მიაღწიოს პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაში ვეტოს უფლების გამოყენების გზით ჩარევის შედეგად. პარლამენტის მიერ პრეზიდენტისათვის ხელმოსაწერად წარდგენილ კანონს პრეზიდენტი ან ხელს აწერს და აქვეყნებს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს. ამდენად, კონსტიტუციურმა ნორმამ განსაზღვრა, რომ პარლამენტისათვის უკან მიბრუნებულ კანონს თან უნდა ახლდეს მოტივირებული შენიშვნები ანუ ის მიზეზები და არგუმენტაცია, რომლის გამოც პრეზიდენტმა უარი თქვა კანონის ხელმოწერაზე. პრეზიდენტი ვალდებულია პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე ვეტოს უფლება გარკვეული ვადის განმავლობაში გამოიყენოს. კერძოდ, პრეზიდენტმა კანონი საკანონმდებლო ორგანოს უნდა დაუბრუნოს პარლამენტის მიერ მისი გადაცემიდან 10 დღის ვადაში. 68-ე მუხლისავე მე-5 პუნქტის თანახმად, „თუ პრეზიდენტმა დადგინილ ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე“. 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან დღემდე, პრეზიდენტმა 12-ჯერ გამოიყენა შეყოვნებითი ვეტოს უფლება და აქედან ვერც ერთი ვერ იქნა დაძლეული პარლამენტის მიერ. მოქმედ პრეზიდენტს რომ დღემდე არ გამოუყენებია ვეტოს უფლება სავსებით გასაგებია, რადგანაც იგი სარგებლობს მყარი საპარლამენტო უმრავლესობით, რომელიც კანონპროექტების განხილვისას ბუნებრივია მნიშვნელობას ანიჭებს პრეზიდენტის პოზიციას განსახილველი კანონპროექტის მიმართ.

პრეზიდენტის ხელთ საკანონმდებლო პოლიტიკის საკუთარი შეხედულებისამებრ განსაზღვრისათვის ქმედითი საშუალებაა რეფერენდუმის დანიშნის უფლება. პარლამენტის, არანაკლებ 200.000 ამომრჩევლის ან საკუთარი ინიციატივით პრეზიდენტი უფლებამოსილია დანიშნოს რეფერენდუმი. როგორც ვოლფგან გაული აღნიშნავს, „ხელისუფლებათა ბალანსში რეფერენდუმი სასწორის საპირწონეს სწევს პარლამენტის საზიანოდ, რომელიც კარგავს თავის უზენაესობას იყოს საკანონმდებლო სფეროში

ერთადერთი ლეგიტიმური შემოქმედი.“¹ რეფერენდუმის დანიშვნა არ შეიძლება კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტია და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე იმ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს. პრეზიდენტის მიერ 2003 წ. 2 ნოემბერს დანიშნული იქნა რეფერენდუმი პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირების საკითხზე.

მთავრობასთან ურთიერთობაში პრეზიდენტის კონსტიტუციურ პრეროგატივებს არსებითად განსაზღვრავს ის უფლებამოსილებები, რომლებსაც კონსტიტუცია ანიჭებს მას ამ ურთიერთობათა სფეროში. პრეზიდენტს მთავრობასთან მიმართებაში შეუძლია: პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა პარლამენტში პარტიული ბალანსის გაუთვალისწინებლად; პრემიერის წინადადებით მინისტრების დანიშვნა და განთავისუფლება; მთავრობის სტრუქტურის განსაზღვრა; მისი სხდომების მოიწვევა და თავმჯდომარეობა; თავისი აქტებით მთავრობის საქმიანობის მიმართულებათა განსაზღვრა; მთავრობის სამართლებრივი აქტების გაუქმება და პარლამენტის თანხმობის გარეშე მისი დათხოვნა. მის უშუალო დაქვემდებარებაში იმყოფება 3 მინისტრი (წინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები). მთავრობა მოქმედებს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადით და პასუხისმგებლობას იხსნის ახლადარჩეული პრეზიდენტის წინაშე. ამდენად, პრეზიდენტი მისთვის მინიჭებული კონსტიტუციური უფლებამოსილებებით პრაქტიკულად სრულად იქვემდებარებს ფორმალურ-კონსტიტუციურად მისგან განყენებულ მთავრობას და შესაბამისად დარღვეულია მათ შორის ბალანსიც. პრეზიდენტი მთავრობასთან მიმართებაში (ისევე როგორც მთლიან მმართველობით სისტემაში), სარგებლობს ყველა იმ უფლებით კრებისათად, რაც შეიძლება მიკუთვნებული ჰქონდეს პრეზიდენტს მმართველობის სხვა დანარჩენ სისტემებში.

მთავრობის ფორმირებისა და ნდობა-უნდობლობის კონსტიტუციურ მექანიზმში ერთი არსებითი მახასიათებელია ის გარემოება, რომ – პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის მიუხედავად, ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანიზაცია ფორმალურად ძალზედ ამცირებს პრეზიდენტის ოპოციზიური საპარლამენტო უმრავლესობის მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას. აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთი მხრივ ეკუთვნის მინისტრთა კაბინეტს, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურ-იურიდიულადაა დისტანცირებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რეალურად კი მთავრობა მთლიანად პრეზიდენტის კონტროლქვეშაა მოქცეული. პრეზიდენტს უფლება აქვს ერთი მხრივ დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება მთავრობის გადაყენების შესახებ, ხოლო მეორე მხრივ, ყოველთვის (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პრეზიდენტი იმყოფება პარლამენტის დათხოვნის შეიძლებლობის მდგომარეობაში ან პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას გამოუცხადებს სრული შემადგენლობის ხმათა 3/5-ით) შეუძლია პარლამენტის მიერ უნდობლობა გამოცხადებული (ან ნდობაზე უარ თქმული) და შესაბამისად ყოველგვარ ლეგიტიმურობას მოკლებული კაბინეტის შენარჩუნება. ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც პრეზიდენტს არ ყოფნის კონსტიტუციური ძალა პარლამენტს თავს მოახვიოს თავისი ნება მთავრობის პერსონალურ შემადგენლობასა და პროგრამასთან მიმართებაში, ეს არის პარლამენტის დათხოვნის შეუძლებლობა.

¹ ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, გვ.188.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი მთავრობის საქმიანობის განმსაზღვრელ სამართლებრივ აქტებად მოიხსენიებს არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციასა და კანონებს, არამედ პრეზიდენტის აქტებსაც, რაც საფუძველს აცლის მთავრობის როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს კონსტიტუციურ დეკლარირებას. შესაბამისად, პრეზიდენტი გვევლინება ქვეყნის პოლიტიკის მიმართულებების განმსაზღვრელად, რაც თავად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებშიც საკანონმდებლო ორგანოს პრეროგატივაა.

სასამართლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობებში პრეზიდენტის კონსტიტუციური პრეროგატივებში უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. ქმნის რაიონულ (საქალაქო) და საოლქო სასამართლოებს და განსაზღვრავს მათ სამოქმედო ტერიტორიას. პრეზიდენტი სარგებლობს საკადრო უფლებამოსილებებით სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების ფორმირების პროცესში. რაიონული (საქალაქო) და საოლქო სასამართლოების მოსამართლეებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მოსამართლეებს. დისციპლინური საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე ათავისუფლებს მოსამართლეებს. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და მოსამართლეების კანდიდატურებს წარუდგენს პარლამენტს. ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს - 1/3-ს და პარლამენტისა და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესთან შეთანხმებით სასამართლოს პლენუმს წარუდგენს თავმჯდომარის კანდიდატურას.

პრეზიდენტის საგანგებო უფლებამოსილებანი ძირითადად ეხება საომარ და საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხების რეგლამენტირებას. შეიარაღებული თავდასხმისას პრეზიდენტი აცხადებს საომარ მდგომარეობას, დებს ზავს და 48 საათის ვადაში ეს გადაწყვეტილება დასამტკიცებლად შეაქვს პარლამენტში. ომიანობის, მასობრივი არეულობის ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფისას, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან ნორმალურ ფუნქციონირებას, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის ნაწილში და 48 საათის ვადაში ეს გადაწყვეტილება დასამტკიცებლად შეაქვს პარლამენტში.¹ ამ პერიოდში პრეზიდენტი გამოსცემს დეკრეტებს, რომლებიც წარედგინება პარლამენტს. დეკრეტით მას შეუძლია შეზღუდოს ადამიანის ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლება.

ამასთანავე, პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი საქმიანობა საფრთხეს უქმნის ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას ან ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ ფუნქციონირებას.² პრეზიდენტი არის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, რომელიც პარლამენტში შედის სამხედრო ძალების გამოყენების

¹ პრაქტიკაში, პრეზიდენტ ე. შევარდნაძის მოღვაწეობის პერიოდში 2003 წ. 5 ნოემბერს გამოცემული იქნა ბრძანებულება საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, მაგრამ იგი ძალაში არ შესულა, რადგანაც არ მოხდა პარლამენტში დასამტკიცებლად მისი წარდგენა.

² ეს უფლება გამოყენებული იქნა ერთად-ერთხელ 2004წ. მაისში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაეს საბჭოსა და საკრებულოებთან მიმართებაში.

წინადადებით. ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, ნიშნავს და ათავისუფლებს ქვეყნის სამხედრო ძალების გენერალური შტაბის უფროსსა და სხვა მხედართმთავრებს.

პრეზიდენტი სამართალ შემოქმედებით საქმიანობით ახორციელებს თავისი უფლებამოსილების უფლების ძირითად ნაწილს, გადაწყვეტილებებს აფორმებს სწორედ სამართლებრივი აქტით. შესაბამისად, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის აქტების რეგულირების ობიექტებს. მისი სამართალ შემოქმედების წყარო არის მთლიანად პრეზიდენტის კომპეტენცია. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების გამოცემა კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ხდება კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე. ეს ნორმა, ფაქტობრივად მისი სამართალ შემოქმედებითი საქმიანობის ფარგლებს ადგენს, რადგანაც მისი აქტებით რეგულირების ობიექტი არ უნდა გაფართოვდეს იმაზე მეტად, ვიდრე კონსტიტუცია და კანონები განსაზღვრავენ მის უფლებამოსილებებს. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტმა, პრეზიდენტს მიანიჭა ბრძანებულებებისა და განკარგულებების გამოცემის უფლება. ბრძანებულება ეს არის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, განკარგულება კი ინდივიდუალურ – სამართლებრივი. პრეზიდენტის ბრძანებულებები, წარმოადგენენ ქვეყნის სამართლის ერთ-ერთ წყაროს.

პრეზიდენტის ბრძანებულება აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა ხელმძღვანელების ნორმატიული აქტების იერარქიაში უმაღლეს საფეხურზე დგას. ამასთანავე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტისა და შესაბამისად მისი ბრძანებულების მდგომარეობის გამოხატულებაა ის, რომ კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული უფლება – „საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს“. ამით პრეზიდენტი კისრულობს კონსტიტუციური კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ტვირთს და მას ენიჭება კვაზი-სასამართლო ფუნქციები¹.

პრეზიდენტის ბრძანებულება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტია, რომლის გამოცემის საფუძველი შეიძლება იყოს საკანონმდებლო აქტის შესრულება და ისიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული ამ უკანასკნელით. თუმცა არის გამონაკლისი, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკუთარი ბრძანებულებით მოაწესრიგოს ის სამართლებრივი ურთიერთობაც, რომელიც საჭიროებს სამართლებრივ რეგულირებას, მაგრამ მის შესახებ მოცემული მომენცისათვის არ არსებობს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტი. ამავდროულად, პრეზიდენტის ბრძანებულების რეგულირების ობიექტი არ შეიძლება იყოს ის საზოგადოებრივი ურთიერთობა, რომელთა მოწესრიგებაც მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებითაა გათვალისწინებული.

საკანონმდებლო აქტი – დეკრეტი ეს ის განსაკუთრებული ხასიათის ნორმატიული აქტია, რომელსაც აქვს კანონის ძალა. შესაბამისად, მისი მოქმედებაც დროებითია. მისი დანიშნულება ამგვარ სიტუაციაში ოპერატიული მართვის უზრუნველყოფაა. პრეზიდენტის დეკრეტი საკანონმდებლო აქტების რიცხვს განეკუთვნება და

¹ ამის შესახებ მიუთითა თავის დასკვნაში ვენეციის კომისიამაც. იხ: ინტერნეტ წყარო: coe.int

საკანონმდებლო იერარქიაში საქართველოს კანონის გვერდითაა. პრეზიდენტი უმთავრესად საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს დეკრეტებს. ამ დროს, ბევრი რამ პრეზიდენტის ხელოვნებაზეა დამოკიდებული თუ რამდენად ეფექტურად გამოიყენებს ამ პრეროგატივას და იგი შესაძლოა საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გახდეს კანონშემოქმედების უმთავრესი სუბიექტი. თუმცა კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 და პუნქტით გათვალისწინებულია დეკრეტის გამოცემა მშვიდობიან დროს, როდესაც პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი დათხოვოს პარლამენტი და ამ დროს სახელმწიფო ბიუჯეტს ამტკიცებს დეკრეტით.

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის იურიდიული ბუნების რამდენიმე მნიშვნელოვანი თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ:

უპირველეს ყოვლისა - დეკრეტის პარლამენტში წარმდგენი ერთადერთი სპეციალური სუბიექტი არის საქართველოს პრეზიდენტი;

მეორე - პარლამენტში მისი განხილვისას პრეზიდენტის მიერ დასამტკიცებლად წარმოდგენილი რედაქცია პარლამენტის მიერ ვერ განიცდის რაიმე სახის ცვლილებას. იგი მთლიანი მოცულობით, წარმოდგენილი რედაქციით უნდა დამტკიცდეს ან უარი ითქვას მის დამტკიცებაზე;

მესამე - პრეზიდენტის დეკრეტის მოქმედების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს საგანგებო მდგომარეობის ვადას. დეკრეტი შეიძლება საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე გაუქმებულ იქნეს ერთპიროვნულად პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობის გარეშე;

მეოთხე - დეკრეტი მოქმედებს მხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიის იმ ნაწილში, სადაც გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა.

საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების რიცხვს განეკუთვნება აგრეთვე ბრძანება, რომელსაც იგი გამოსცემს როგორც შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი.

§4. საქართველოს პრეზიდენტის ადგილი და როლი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში

ისევე როგორც საზღვარგარეთის ყველა ქვეყანაში, საქართველოშიც პრეზიდენტის როლს უმთავრესად სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში განსაზღვრავს პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის საკითხის კონსტიტუციური გადაწყვეტა და შესაბამისად, მთავრობასთან მისი ურთიერთობის ფორმები და უფლებამოსილებები. საქართველოში დღეისათვის მოქმედი მმართველობის სიტემისადმი და სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში პრეზიდენტის შესაბამისი როლისადმი პოლიტიკურ ძალთა სწრაფვა, ყოველთვის ძირეული ცვლილებების შემდგომ ჩნდება. სწორედ პროცესების ამგვარ განვითარებას მოჰყვა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებებით პრეზიდენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის კონცეპტუალური გადასინჯვა. უმთავრესი არგუმენტი, რ.ფ-ის, უკრაინის და სხვათა მსგავსად, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი რეფორმების პრეზიდენტის პოლიტიკურ ნებასთან ასოცირება იყო.

საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტის როლს ხელისუფლების კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში განსაზღვრავს როგორც სახელმწიფოს მეთაურს. სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში პრეზიდენტის როლის და საერთო

კომპეტენციის განმსაზღვრელი ფუნდამენტური ნორმა კონსტიტუციის 69-ე მუხლი გახლავთ. მასში პრინციპების სახით ნათლადაა ჩამოყალიბებული პრეზიდენტის უშუალო რეგულირების სფეროები. ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტის მაღალ თანამდებობაში შერჩეულია სახელმწიფოს მეთაურობა და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვა. პრეზიდენტი ფორმალურად ერთი მხრივ გათავისუფლებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ტვირთისაგან, ხოლო მეორე მხრივ, კონსტიტუციური დებულების თანახმად, იგი კვლავ რჩება ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართველ სუბიექტად. ეს კი, რა თქმა უნდა, ზუსტად აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაა და უდავოდ განსაზღვრავს მის დომინირებულ მდგომარეობას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციურ რეგლამენტაციაში. იგივე შეიძლება ითქვას პარლამენტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან მიმართებაშიც, რომელიც მხოლოდ პრეზიდენტის ნებართვის შემდეგ არის შესაძლებელი.

კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ყოველივე აღნიშნულთან ერთად, პრეზიდენტს როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, აკისრებს ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის უზრუნველყოფას. ეს კი უკვე მისი მოვალეობაა და არა უფლება. ამასთან ერთად, საკმაოდ დიდ პასუხისმგებლობასაც აკისრებს. ვფიქრობთ, ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური კონიუნქტურიდან გამომდინარე, აღნიშნული დებულება განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს. ამ დებულების არსის წვდომა ფრიად საინტერესოა როგორც თეორიული, ასევე პრაქტიკული თვალსაზრისითაც. ეს დებულება მასში ჩადებული ნორმის სავალდებულობის თვალსაზრისით, უდავოდ პირდაპირი მოქმედების ნორმაა, თუ იგი ერთი მხრივ, პრეზიდენტის მაღალ თანამდებობრივ მდგომარეობას უსვამს ხაზს, ხოლო მეორე მხრივ უნდა დაკონკრეტდეს პრეზიდენტის შესაბამისი უფლებამოსილებებით? რა თქმა უნდა, როგორც უკვე აღნიშნეთ, იგი კონკრეტულ უფლებამოსილებებში უნდა გაიწეროს, მაგრამ უნდა ითქვას ისიც, რომ ძნელია აღნიშნული საკითხის ასე ვთქვათ ვერ უზრუნველყოფის შემთხვევაში შესაძლო სამართლებრივი შედეგის წინასწარი პროგნოზირება. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია როგორც უკვე ზემოთ ვახსენეთ პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ნუსხაში მისი განხორციელებისათვის საჭირო რამდენიმე მექანიზმის დაფიქსირებას ახდენს. ვთვლით, რომ აღნიშნულ დებულებაში გასჭვივის დეკლარაციულობა, შესაბამისად დაბალია უშუალოდ ამ ნორმის იმპერატიულობის ხარისხიც. ამგვარ დებულებებს, სხვა ქვეყნის კონსტიტუციებშიც ვხვდებით.

წარმოდგენილ სისტემაში პრეზიდენტი პრაქტიკულად დამოუკიდებლად ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას და ეს უკანასკნელი მხოლოდ პრეზიდენტის ნების აღსრულების გამოა პასუხისმგებელი მისსავე წინაშე. თავად პრეზიდენტის უფლებრივი მდგომარეობა კი მმართველობის სხვა ისტემებისაგან განსხვავებით გამყარებულია მთავრობის საქმიანობის სრული ერთპიროვნული კონტროლით, პარლამენტის დათხოვნის მცირეოდენი შეზღუდვებითა და სახელმწიფო-საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილებითაც.

პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურ-იურიდიულადაა დისტანცირებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რეალურად კი მთავრობა კონტროლქვეშაა მოქცეული. პრეზიდენტის ინსტიტუტი არის არა უბრალოდ აღმასრულებელი

ხელისუფლების მეთაური, არამედ მისი მაკონტროლებელი „საპრეზიდენტო ხელისუფლება“.

ამ სისტემაში თავს იყრის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის უფლებამოსილებათაგან ნაკრები ფუნქციები, სადაც გამაწონასწორებელი ელემენტები ნაკლებად ეფექტური ხასიათისაა. მთავრობა პრეზიდენტისათვის მიუხედავად მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში მხოლოდ დამხმარე ორგანოა. პრეზიდენტი თავისი სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის ფარგლებში გამოდის მთავრობის საქმიანობის პრიორიტეტების განმსაზღვრელ ერთ-ერთ მძლავრ სუბიექტად. მთავრობის კონტროლის ფორმები კი პრეზიდენტს მცირეოდენი შესაძლებლობით უფლებამოსილს ხდის პრაქტიკულად სასურველ შემთხვევაში დაითხოვოს პარლამენტი და შეინარჩუნოს მთავრობა.

ამ ფონზე საინტერესოა კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის დებულება რომლის თანახმადაც ამასთანავე, პრეზიდენტი „უზრუნველყოფს... სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად“, რაც გამოხატული უნდა იქნეს როგორც მის, ასევე სხვა სახელმწიფო ორგანოთა მიერ თავის უფლებამოსილებათა განხორციელების გადაუცდომლობაში. ეს დებულება პრეზიდენტს კიდევ ერთ – არბიტრის ფუნქციას აკისრებს, რაც თავისთავად, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული და წარმოებული პოლიტიკის რაც შეიძლება შეუფერხებლად და სწორხაზოვნად, მიზანსწრაფულად განხორციელებისკენაა მიმართული. ამდენად, ნორმა რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს აკისრებს არბიტრის ფუნქციას, არ შეიძლება იყოს ხელისუფლების შტოებს შორის წარმოშობილი შესაძლო დავის სამართლებრივ-პოლიტიკური მეხამრიდი, რადგანაც იგი პრაქტიკულად ხელმძღვანელობს სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ შტოს - აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამ სისტემაში პრეზიდენტის როგორც არბიტრის სტატუსის განსაზღვრა ის კონსტიტუციური ასპექტია, რომლის კონკრეტული მერეგლამენტირებელი უფლებამოსილებებით უზრუნველყოფაც აღემატება კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რესურსებს, რადგანაც თავად სხვადასხვა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კატეგორიაა ერთი მხრივ ხელისუფლების ერთ-ერთი შტოს სათავეში დგომა და მეორე მხრივ საარბიტრაჟო როლი. ეს ორი კატეგორია თავისი არსით არათანხევედრი და ურთიერთგამომრიცხავია. ასე მაგალითად, კონსტიტუცია ართულებს რა მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურებს, მას პრაქტიკულად, მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს აძლევს და პრეზიდენტისაგან ხშირ შემთხვევებში, უმნიშვნელო შეზღუდვების გარდა, შეიძლება ემსხვერპლოს ამგვარ „რეკომენდაციებს“. არბიტრის ფუნქცია გულისხმობს კრიზისული სიტუაციების მართვას და არა მისი გამწვავების შესაძლებლობას ხელისუფლების რომელიმე შტოს დასუსტების ხარჯზე. პრეზიდენტის ასეთი ფართო კონსტიტუციური შესაძლებლობების ფონზე კი ძნელია საუბარი კრიზისული სიტუაციების მიუკერძოებელ მართვაზე.

უკანასკნელი, ყველაზე მასშტაბური კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსს განისაზღვრავს შემდეგი მკვეთრი მახასიათებლებით:

1. სახელმწიფოს მეთაურის ფართო ინსტიტუციონალური აღქმა;

2. პარლამენტთან პრეზიდენტის ურთიერთობების თავისუფლება (დათხოვნის უფლების უმნიშვნელო შეზღუდვები);

3. პრეზიდენტის ფართო სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებანი და პარლამენტის საკანონმდებლო სუვერენიტეტის გარკვეული შეზღუდვა;

4. ვეტოსა და საკანონმდებლო ინიციატივის ფართო უფლებები;

საკონტროლო კითხვები და დავალებები:

1. როგორია საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის, უფლებამონაცვლეობისა და პასუხისმგებლობის წესები?

2. როგორ მოახდენთ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაციას?

3. როგორაა წარმოდგენილი საქართველოს პრეზიდენტი საკანონმდებლო პროცესში?

4. როგორია საქართველოს პრეზიდენტის საგანგებო უფლებამოსილებები?

5. მონარქის მემკვიდრეობის რამდენი წესი არსებობს და როგორ დაახასიათებთ თითოეულ მათგანს?

6. მიმოიხილეთ და შეაფასეთ პრეზიდენტის არჩევნების პირდაპირი და არაპირდაპირი დაწესები. მიუთითეთ შესაბამისი ქვეყნები;

7. როგორია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილები მონარიული მმართველობის ფორმაში?

8. როგორია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები რესპუბლიკური მმართველობის ფორმაში?

მოამზადეთ 5 გვერდიანი რეფერატი თემაზე „საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი“ კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების გამოყენებით.

მოამზადეთ 10 გვერდიანი რეფერატი თემაზე „სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენცია რესპუბლიკური მმართველობის ფორმაში“ შემდეგი სახელმძღვანელოების გამოყენებით:

ანდრამ შაიო; „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“

Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics by Matthew Soberg Shugart and John M. Carey. Copyright © 1992 by Cambridge University Press. p. 201.

Нойштадт Ричард. Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997.

Сахаров Н.А., Институт президентства в современном мире. М., 1994.

კარი IX. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში. საქართველოს მთავრობა

თავი ოცდამეერთე. მთავრობის ზოგადი დახასიათება

§1. მთავრობის ცნება

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია და ფუნქციონირება თანამდეროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპის საფუძველზე. ამ პრინციპის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი განშტოება და მისი ერთ-ერთი განმახორციელებელი აღმასრულებელი ხელისუფლებაა.

აღმასრულებელი ხელისუფლება ფართო გაგებით წარმოადგენს სახელმწიფო მართვის უფლებამოსილებათა ერთობლიობას და ამ უფლებამოსილებათა განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოების სისტემას. როგორც წესი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სახელმწიფო მეთაური და მთავრობა. ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლების მნიშვნელოვან ელემენტს მთავრობა წარმოადგენს.

აქედან გამომდინარე, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი კოლევიალური ორგანოა, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან მინისტრები და მმართველობის ცენტრალური ორგანოების ხელმძღვანელები. მთავრობა არის საერთო კომპეტენციის კოლევიალური ორგანო, რომელიც სახელმწიფოში ახორციელებს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ (ადმინისტრაციულ) საქმიანობას.

სხვადასხვა ქვეყანაში მთავრობას სხვადასხვა სახელწოდება აქვს. მაგალითად, მთავრობა — ჩეხეთში, კოლუმბიაში, საფრანგეთში, იტალიაში; მინისტრთა საბჭო — პოლონეთში, მინისტრთა კაბინეტი — დიდ ბრიტანეთში, ფედერალური საბჭო - შვეიცარიაში.

მთავრობის ორგანოებს გააჩნიათ ფართო ფუნქციონალური კომპეტენცია. მთავრობა მონოდეულია დაიცვას არსებული საზოგადოებრივი წესრიგი, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, სახელმწიფოს საგარეო ინტერესები. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად მთავრობას გააჩნია უფლებამოსილება და პრეროგატივა, მატერიალური და კანონიური

რესურსები, მის განკარგულებაშია ფართო ადმინისტრაციული და სამხედრო-პოლიტიკური აპარატი.¹

მთავრობის უმაღლეს ორგანოს სახელმწიფოს ფორმირებისა და რეალიზაციის უფლებამოსილების საქმეში წამყვანი როლი ენიჭება. მთავრობის წევრები უმეტესად ინოდებიან მინისტრებად (მინისტრი-ლათინური სიტყვაა: „minister“ — მომსახურეს, ქვემდგომს ნიშნავს). თანამედროვე გაგებით, ეს არის მმართველობის უმაღლესი დარგობრივი ორგანოს — სამინისტროს ხელმძღვანელი. მინისტრს სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარი სახელწოდებით მოიხსენიებენ. მაგალითად, აშშ-ში საგარეო საქმეთა მინისტრს სახელმწიფო მდივანი ეწოდება.

მიუხედავად კონსტიტუციურ სამართალში გამოყენებული სხვადასხვა ტერმინისა, ტერმინი „მთავრობა“ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფრო განზოგადოებული დასახელებაა. მისი ინტერპრეტაცია დამოკიდებულია ამა თუ იმ ქვეყნის მმართველობის ფორმაზე.

§2. მთავრობისა და მისი წევრების სამართლებრივი სტატუსი

მთავრობის სამართლებრივ როლსა და რეალურ ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მრავალი ფაქტორი განაპირობებს, მაგრამ მთავარი მათ შორის ქვეყანაში არსებული მართვა-გამგეობის ფორმა და სახელმწიფოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში – პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობაა.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და ზოგიერთ დუალისტურ მონარქიებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ადმინისტრაციას საერთო კომპეტენციას აკისრებს არა კოლექტიური ორგანო, არამედ თვით პრეზიდენტი ან მონარქი. ამიტომ აშშ-ში ჩვენ არ ვსაუბრობთ მთავრობაზე იმ გაგებით, როგორც, მაგალითად, იტალიაში. აშშ-ში მთავრობა მთლიანად ექვემდებარება პრეზიდენტს, კაბინეტი კი კოლეგიალურ ორგანოს არ წარმოადგენს, გადაწყვეტილებას დამოუკიდებლად კი არ იღებს, მხოლოდ იხილავს. საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ აშშ-ის პრეზიდენტი.

მთავრობის შიგნით შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს უფრო ვიწრო ზოგადპოლიტიკური ხასიათის ორგანოები: დიდ ბრიტანეთში – კაბინეტი, მუდმივმომქმედი ბიურო-ჩინეთში, პრეზიდენტი — იტალიაში და სხვა. ასევე შესაძლებელია შექმნილი იყოს სხვადასხვა უწყებათაშორისო სტრუქტურები: კომიტეტები — დიდ ბრიტანეთში, დელეგირებული კომისიები — ესპანეთში და სხვა. საფრანგეთში მთავრობის სხდომას უწოდებენ მინისტრთა საბჭოს, როდესაც მას თავმჯდომარეობს ქვეყნის პრეზიდენტი, ხოლო მინისტრთა კაბინეტს — როდესაც მას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში ძირითადი სამთავრობო დოკუმენტების მიღება არ ხდება, ისინი მხოლოდ განიხილება.

თუკი ადრე მიაჩნდათ, რომ მთავრობა მხოლოდ აღმასრულებელ ფუნქციას ასრულებს, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინამ შეცვალა მიდგომა. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქცია მდგომარეობს საერთო პოლიტიკის გაგრძელებაში, მის ჩამოყალიბებაში და ცხოვრებაში გატარების ხელმძღვანელობაში.

¹ ინგლისურენოვან ქვეყნებში ტერმინი „GOVERNMENT“ ზოგჯერ უფრო ფართო მნიშვნელობით იხმარება, ვიდრე მთავრობა, მასში მოიაზრება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების სისტემა, მათ შორის – სახელმწიფოს მეთაური.

მთავრობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ინსტიტუტი შედგება ნორმებიდან, რომლებიც არეგულირებენ მთავრობის ჩამოყალიბების სტრუქტურას, ანგარიშვალდებულებას, მთავრობის წევრთა უფლებამოსილებას და ურთიერთობას არა მარტო მთავრობის წევრებს შორის, არამედ სხვა სახელმწიფო ორგანოებთანაც. კონსტიტუციაში განისაზღვრება მხოლოდ მთავრობის სამართლებრივი მდგომარეობა. მთავრობის უფლებამოსილების საკითხებს, როგორც წესი, უფრო დეტალურად არეგულირებს ცალკე კანონი.

მთავრობის წევრთა სტატუსი. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები შეიცავენ მთავრობის წევრთა საქმიანობის აკრძალვებს. მთავრობის ჩამოყალიბებისას რიგი სახელმწიფოები ითვალისწინებენ ისეთ ფაქტორებს, როგორიცაა გეოგრაფიული, ეთნიკური, რელიგიური (განსაკუთრებით ეს დამახასიათებელია რთული და მრავალფეროვანი ეთნოკონფესიონალური მოსახლეობის მქონე ქვეყნებისათვის). ინდოეთში მთავრობის შემადგენლობაში წარმოდგენილი არიან სხვადასხვა გეოგრაფიული და რელიგიური კონფესიების წარმომადგენლები, რაც განპირობებულია ამ ქვეყნის თავისებურებით. ამგვარი მოთხოვნა ასახულია ბელგიის, შვეიცარიის, ლიბანის კანონმდებლობაში.

ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა მინისტრის კანდიდატების მიმართ ითვალისწინებს გარკვეულ მოთხოვნებს. მაგალითად, შესაბამისი ქვეყნის დაბადებით მოქალაქეობის მოთხოვნას (პარაგვაი, მექსიკა, ეკვადორი), ზოგიერთ ქვეყანაში დადგენილია ასაკობრივი ცენზიც (მაგალითად, ბრაზილიაში მთავრობის მეთაურად პირი შეიძლება გახდეს მხოლოდ 25 წლიდან, მექსიკაში 30 წლიდან).

მთავრობის სამართლებრივი სტატუსი მონარქიებში. აქ ძირითადად მოიაზრება მთავრობის სტატუსი აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში.

აბსოლუტური ან დუალისტური მონარქიის ქვეყნების კონსტიტუციებში მონარქს თვლიან როგორც სახელმწიფოს, ასევე მთავრობის მეთაურად. მონარქი გადამწყვეტ როლს თამაშობს მთავრობის საქმიანობის გაძლოლასა და დაგეგმარებაში, მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღებაში. მთავრობის ყველა წევრი სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დადგენილ პოლიტიკას ინდივიდუალურად ახორციელებს. არაბეთის მონარქიებში (საუდის არაბეთი, ომანი, კუვეიტი) მთავრობა ყალიბდება ნათესაურ-გვაროვნული ნიშნის მიხედვით. მონარქი მთავრობის წევრთა დანიშვნისას ხელმძღვანელობს არა პარტიული მოსაზრებებით (პოლიტიკური პარტიები ამ ქვეყნებში, როგორც წესი, არ არსებობენ), არამედ მმართველი ოჯახისადმი მიკუთვნების ნიშნით.

მთავრობის სტატუსი საპარლამენტო სახელმწიფოებში. თავისებურებით ხასიათდება მთავრობის სტატუსი კონსტიტუციურ მონარქიებსა და საპარლამენტო რესპუბლიკებში.

საპარლამენტო მონარქიები. საპარლამენტო მონარქიებში მთავრობა ან იმ პარტიის მიერ ყალიბდება, რომელმაც საპარლამენტო არჩევნების დროს მოიპოვა ხმათა უმრავლესობა, ან იმ პარტიების მიერ, რომელთაც პარლამენტში გააჩნიათ უმრავლესობა. გამარჯვებული პარტიის ლიდერი ხდება მთავრობის მეთაური. კონსტიტუციური მონარქიის ქვეყანაში, (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში) არსებობს მთავრობის ფართო და ვიწრო გაგება. დიდი ბრიტანეთის მთავრობა დაახლოებით 100 წევრს ითვლის, მაგრამ მთავრობის წევრები ერთად არასოდეს იკრიბებიან. ძირითადად ეს ხდება მაშინ, როდესაც მთავრობა გადადგება მთელი შემადგენლობით. ყველა საჭირობოროტო საკითხი წყდება მინისტრთა კაბინეტის მიერ, პრემიერ-მინისტრისა და ყველაზე გავლენიანი მინისტრების მიერ (დაახლოებით 20 მინისტრი). მინისტრთა კაბინეტში გამოყოფენ უფრო ვიწრო შემადგენლობის „შიდა“

კაბინეტს, რომელიც პრემიერ-მინისტრისა და მისი 4–6 ნდობით აღჭურვილი მეტად გავლენიანი მინისტრისაგან შედგება.

დიდ ბრიტანეთში მართალია მონარქი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი ხდება იმ პარტიის ლიდერი, რომელმაც გაიმარჯვა თემთა პალატის არჩევნებში. ამიტომ მთავრობის მეთაურის დანიშვნის აქტი ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

ესპანეთის კონსტიტუციის მიხედვით, მონარქი სახელმწიფოს მეთაურია, მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით იგი ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს. მონარქი წარუდგენს დეპუტატთა კონგრესს მთავრობის მეთაურის კანდიდატურას, პირს, რომელიც ამ პალატის მხარდაჭერით სარგებლობს. თუკი კონგრესი რამდენჯერმე არ დაუჭერს მხარს მეფის კანდიდატურას, მეფე უფლებამოსილია კონგრესის თავმჯდომარის კონტრასიგნირების საფუძველზე დაითხოვოს გენერალური კორტესები.

მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო მონარქიებში მონარქის უფლებები საგრძობლად შეკვეცილია, საპარლამენტო მონარქიებისათვის დამახასიათებელია ის, რომ პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს მონარქი. მინისტრები საპარლამენტო არჩევნებში ხმათა უმრავლესობით მოსულ პარტიათა წარმომადგენლებს წარმოადგენენ.

ნიდერლანდებში, სადაც საპარლამენტო მონარქიაა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს მონარქი მინისტრთა საბჭოსთან ერთად. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე (გენერალური შტატები). საპარლამენტო ზედამხედველობა მიმდინარეობს ინტერპელაციის გზით, მინისტრების მიმართ ზეპირი შეკითხვებით საგამოძიებო კომისიების მიერ.

ზოგიერთი კონსტიტუციური მონარქიისაგან განსხვავებით, ესპანეთში მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესში აქტიურ მონაწილეობას იღებს ესპანეთის მონარქი, რომელიც ესპანეთის კონსტიტუციის თანახმად, „სახელმწიფო ინსტიტუტების სწორი ფუნქციონირების გარანტია“. ასე, მაგალითად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს წარმოადგენს მინისტრთა საბჭო, შედგება თავმჯდომარის, მინისტრებისა და სხვა წევრებისაგან. მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის კანდიდატურას მეფე წარმოადგენს და მას პარლამენტი (კორტესები) ამტკიცებს, მთავრობის მეთაურის წარდგინებით მთავრობის სხვა წევრებს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მონარქი. მეფე თავის ფართო უფლებამოსილებას მთავრობის მეთაურის ან შესაბამისი მინისტრის კონტრასიგნაციის მეშვეობით ახორციელებს.

მთავრობის ფორმირების ანალოგიური პრინციპი მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, სადაც მონარქი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესში “ფართო” პრემიერ-მინისტრად საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერს ნიშნავს, ხოლო მისივე წარდგინებით – მინისტრებსა და მთავრობის სხვა წევრებს.

შვედეთში მონარქი ფორმალურადაც კი არ მონაწილეობს მთავრობის შემადგენლობის ჩამოყალიბებაში. მთავრობის მეთაური ინიშნება პარლამენტის თავმჯდომარის აქტით.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა ყალიბდება საპარლამენტო პარტიების ლიდერთა ჯგუფიდან პარლამენტის მიერ და შესაბამისად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე.

საპარლამენტო რესპუბლიკებისათვის დამახასიათებელია სუსტი პრეზიდენტი (ისევე, როგორც საპარლამენტო მონარქიისათვის, – მონარქი), რომელიც აირჩევა პარლამენტის მიერ. ზოგან კონსტიტუციით საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს დიდი უფლებები აქვს, მაგრამ ეს უფლებები რეალურად მთავრობის მიერ ხორციელდება, რაც იმაში ვლინდება,

რომ პრეზიდენტის აქტები ძალაში შედის მხოლოდ მთავრობის მეთაურის ან მინისტრის კონტრასიგნების შემდეგ.

მთავარი ნიშანი, რომელიც ახასიათებს მთავრობას საპარლამენტო რესპუბლიკაში ისაა, რომ მთავრობას გააჩნია პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. ეს პასუხისმგებლობა ყოველთვის სოლიდარულია: მთავრობის ერთი წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადება (განსაკუთრებით მთავრობის მეთაურისადმი) მთელი მთავრობის გადადგომას იწვევს. მთავრობის გადადგომის ნაცვლად, მთავრობამ შეიძლება პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნა და ახალი არჩევნების დანიშვნა მოსთხოვოს.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა გამოდის როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია პარლამენტის მიერ დადგენილი პოლიტიკური კურსის გატარებაზე. ასეთ სახელმწიფოებში მთავრობა ყალიბდება პარლამენტის მიერ და საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით სარგებლობს.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაური პრემიერ მინისტრად საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის (ბლოკის) წარმომადგენელს ნიშნავს, ხოლო პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით – სხვა მინისტრებს. ეს წესი მოქმედებს საბერძნეთში, იტალიაში, ინდოეთში. ზოგიერთ საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას კენჭს უყრიან პარლამენტში და მხოლოდ ამის შემდეგ იგი ინიშნება (პარლამენტის გადანყვეტილების შესაბამისი აქტით) სახელმწიფოს მეთაურის მიერ (გერმანია, ფინეთი).

ისრაელში პრემიერ-მინისტრის არჩევა ხდება უშუალოდ მოსახლეობის მიერ და ამის შემდეგ პრემიერ-მინისტრი დამოუკიდებლად აყალიბებს მთავრობას. პარლამენტის მიერ ამგვარად ჩამოყალიბებული მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრისათვის უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების ტოლფასია. როგორც წესი, ამას შედეგად მოყვება კნესეტის დათხოვნა და ახალი არჩევნების ჩატარება. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ მთავრობის გადადგომისას რეალურად ხდება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის გადადგომა.

თუკი საპარლამენტო არჩევნებში ხმათა უმრავლესობა მოიპოვა რომელიმე პარტიამ, მაშინ არავითარი პრობლემა მთავრობის ჩამოყალიბების საქმეში არ იქნება, რადგან მისი ლიდერი ავტომატურად შეიძლება გახდეს პრემიერ-მინისტრი. ამგვარი სიტუაციები ტიპიურია კანადისათვის, ავსტრიისა და სხვა ქვეყნებისათვის. უფრო რთულია სიტუაცია, როდესაც არც ერთ პარტიას საპარლამენტო არჩევნებში არ გააჩნია ხმათა უმრავლესობა (ამგვარი პრაქტიკა ხშირია იტალიაში). ასეთ შემთხვევებში მთავრობის ფორმირებას დიდი დრო სჭირდება.

თუკი ერთპარტიული მთავრობისას პრემიერ-მინისტრი ანაწილებს მთავრობაში თანამდებობებს, კოალიციური მთავრობის ფორმირებისას გადამწყვეტ როლს თამაშობენ პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც მთავრობაში თავისი წარმომადგენლების დელეგირებას ახდენენ. ამ პარტიებს გააჩნიათ „ქვოტები“, რომლებიც მათ პარტიული ფრაქციების რაოდენობის პროპორციულად ენიჭებათ.

მთავრობის სამართლებრივი სტატუსი საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა, რომელსაც პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს, პარლამენტარულ წესით ყალიბდება და პარლამენტის წინაშე თავის მოქმედებებზე არ არის პასუხისმგებელი. იურიდიულად ამ ქვეყნებში მთავრობა მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს ასრულებს. ამიტომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა განიხილება აღმასრულებელ ორგანოდ, რომელსაც არავითარი ბერკეტი საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე ზემოქმედებისათვის, გარდა შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოსი, არ გააჩნია.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელისას იქმნება სისტემა, რომლის დროსაც ხელისუფლების ორივე შტო - “საკანონმდებლო” და “აღმასრულებელი” — ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ, მაგრამ ამ დროსაც მოქმედებს „შეკავებისა და განონასწორების“ პრინციპი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაური პრეზიდენტია. მმართველობის ამ ფორმის დროს მთავრობა ყალიბდება პრეზიდენტის მიერ და პასუხისმგებელია მის წინაშე. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და აბსოლუტურ ან დუალისტურ მონარქიებში მთავრობა განიხილება, როგორც სახელმწიფოს მეთაურთან არსებული მრჩეველთა ერთობლიობა, რომელთა უფლებამოსილება თვით სახელმწიფოს მეთაურის ან მონარქის მიერ განისაზღვრება. მთავრობა ასეთ შემთხვევაში არ განიხილება, როგორც ერთიანი კოლექტიური ორგანო. ასე, მაგალითად, მექსიკის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობას ეწოდება „სახელმწიფო მდივანთა სათათბირო“.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში უმეტესად მთავრობა სახელმწიფოს მეთაურის შეხედულებისამებრ ყალიბდება. ლათინური ამერიკის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია ის რომ ქვეყნის პრეზიდენტი მთავრობის შემადგენლობას აყალიბებს სხვა ორგანოებიდან დამოუკიდებლად და არაფრითაა შეზღუდული. აღნიშნულ სახელმწიფოებში ზოგჯერ სავალდებულო ხდება პარლამენტის თანხმობა მთავრობის დასამტკიცებლად (მაგალითად, ეკვადორში). ფილიპინებზე სავალდებულოა პარლამენტის ან მისი ერთ-ერთი პალატის სპეციალური კომიტეტის თანხმობა, რომლის შემადგენლობაში შედიან სენატის თავმჯდომარე და ორივე პალატის 12 წევრი, რომელთაც ირჩევენ ფრაქციათა პროპორციული რაოდენობიდან.

აშშ-ში კაბინეტის წევრებს პრეზიდენტი ნიშნავს სენატის “რჩევითა და თანხმობით” და ის თვითონ ხდება მთავრობის მეთაური. კაბინეტი მთლიანად ექვემდებარება პრეზიდენტს და სათათბირო ორგანოს როლი აქვს. კაბინეტის კომპეტენცია მკაფიოაა განსაზღვრული, კონსტიტუციაში მასზე საუბარი საერთოდ არ არის. კაბინეტის სხდომები, რომელსაც პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს, წყვეტს სახელმწიფოსათვის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს. აღმასრულებელ ხელისუფლებას მთავრობასთან ერთად ცენტრალური უწყებები — ეროვნული უშიშროების საბჭო და სხვა უწყებები — ახორციელებენ, პრეზიდენტს აძლევენ რეკომენდაციებს, რომელიც მათ კომპეტენციას ეხება.

მართალია, ზოგიერთ სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაში (რუსეთი, უკრაინა) არსებობს პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი, მაგრამ მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სადაც ფედერალური მონყობაა, განსაკუთრებით სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ისეთი, როგორცაა, მაგალითად, რუსეთი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ფედერალური მთავრობა წარმოადგენს. მთავრობა შედგება მთავრობის მეთაურის, მისი მოადგილეების და ფედერალური მინისტრებისაგან. რუსეთის ფედერაციის მთავრობის მეთაური ინიშნება პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფო სათათბიროს თანხმობით. მთავრობის მეთაური განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და ორგანიზაციას უწევს მის საქმიანობას. მაგრამ რეალურად მისი უფლებამოსილება შეზღუდულია, რამეთუ პრეზიდენტი უშუალოდ ხელმძღვანელობს თავდაცვის, უშიშროების, შინაგან საქმეთა, საგარეო ურთიერთობების, საგანგებო მდგომარეობისა და სტიქიური უბედურების ლიკვიდაციის ფედერალური სამინისტროების საქმიანობას.

იურიდიულად და ფაქტობრივად მთავრობა მთლიანად ექვემდებარება რუსეთის პრეზიდენტს. პრეზიდენტს აქვს უფლება თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს, აქვს

უფლება დაითხოვოს მთავრობა და გაათავისუფლოს პრემიერ-მინისტრი, რაც მთავრობის მთლიანად გადაყენებას იწვევს. პრეზიდენტს ასევე უფლება აქვს გააუქმოს მთავრობის ნებისმიერი აქტი.

სახელმწიფო სათათბიროს აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. პრეზიდენტი ან ეთანხმება სახელმწიფო სათათბიროს, ან არ ეთანხმება და, თუ 3 თვის განმავლობაში სახელმწიფო სათათბირო კვლავ უნდობლობას გამოუცხადებს, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას, ან დაითხოვს სახელმწიფო სათათბიროს.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობის საქმიანობა შესაძლებელია არც იქნას რეგულირებული სპეციალური კანონით, რადგან მინისტრთა თანამდებობები და მათი უფლებამოსილება დგინდება პრეზიდენტის მიერ. საპრეზიდენტო, ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ასევე აბსოლუტურ და კონსტიტუციურ მონარქიებში, მთავრობის ფუნქციონირებას არეგულირებს სახელმწიფო მეთაურის სამართლებრივი აქტები.

შერეულ ანუ ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (საფრანგეთი, ფინეთი, პორტუგალია, ხორვატია, სლოვაკეთი და სხვა) სახელმწიფოს მეთაური პრემიერ-მინისტრის პოსტზე ნიშნავს საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის (პარტიათა ბლოკის) წარმომადგენელს, რომელიც თვითონ წარადგენს სხვა მინისტრების კანდიდატურას. მაგალითად, საფრანგეთში მთავრობა “განსაზღვრავს და ახორციელებს ერის პოლიტიკას” (კონსტიტუციის მე-20 მუხლი). საფრანგეთის მაგალითზე ჩანს, რომ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო უმრავლესობის თანხვედრისას მთავრობის შემადგენლობას დამოუკიდებლად სახელმწიფოს მეთაური განსაზღვრავს. ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა ეფუძნება საპარლამენტო უმრავლესობას, ხოლო საყოველთაო პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი, რომელიც შეიძლება იყოს ქარიზმატული ლიდერი, არ ერევა მიმდინარე მართვაში, ის მხოლოდ განსაზღვრავს პოლიტიკურ კურსს. ამ შემთხვევაში მთავრობის მეთაური გამოდის იმ თანამდებობის პირად, რომელზედაც „ტყდება ჯოხი“, სხვა სიტყვებით, თუკი რაიმე ვერ გამოდის, დამნაშავეა არა პრეზიდენტის მიერ არჩეული პოლიტიკური კურსი, არამედ მთავრობის მიერ ამ კურსის არასათანადოდ გატარება.

საფრანგეთის კონსტიტუციით, ყველა საკითხი, რომელიც არ არის ჩართული კანონმდებლობაში, გადაწყდება რეგლამენტური წესით. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, იმ სფეროებში, რომლებიც კანონის მოქმედების სფეროს სცილდება, რეგულირდება მთავრობის აქტით, ანუ კანონს ცვლის მთავრობის აქტი. მთავრობას პარლამენტის თანხმობით შეუძლია მიიღოს ორდონანსები — კანონის მოქმედების სფეროშიც კანონის ძალის მქონე დეკრეტები (რესპუბლიკის პრეზიდენტს).

მთავრობა პასუხისმგებელია ეროვნული კრების წინაშე. თუკი ეროვნული კრების უმრავლესობა მთავრობას გამოუცხადებს უნდობლობის ვოტუმს, მაშინ მთავრობა უნდა გადადგეს.

პრემიერ-მინისტრის ფუნქციები განერილია კონსტიტუციაში. ის ხელმძღვანელობს ეროვნულ თავდაცვას, უზრუნველყოფს კანონთა შესრულებას, ასრულებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას და ზოგიერთ სამხედრო და სამოქალაქო თანამდებობებზე ნიშნავს შერჩეულ პირებს. რაც მთავარია, მას აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, შეუძლია მოითხოვოს პარლამენტის მოწვევა, ნებისმიერ დროს გამოვიდეს პარლამენტის პალატაში და კონსტიტუციის თანახმად მოითხოვოს მთავრობისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება.

§3. მთავრობის ფორმირება, შემადგენლობა, სტრუქტურა

მთავრობის ფორმირება. კონსტიტუციურ სამართალში მთავრობის ფორმირების ორ წესს განარჩევენ. ესენია: მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო და მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო წესები.

მთავრობის ფორმირების **საპარლამენტო წესი** გამოიყენება საპარლამენტო რესპუბლიკებში, შერეული სახის მმართველობის ფორმის რესპუბლიკებში და საპარლამენტო მონარქიებში. მთავრობის ფორმირების უფლება ეკუთვნის იმ პარტიას ან პარტიათა კოალიციას, რომელთაც უმრავლესობა ჰყავთ პარლამენტში.

ზოგადი წესის მიხედვით, სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს მთავრობის მეთაურს, რომლის მიმართაც არსებობს საფუძვლიანი მოსაზრება, რომ მას და მის მთავრობას ექნება პარლამენტის ან პარლამენტის ქვედა პალატის უმრავლესობის ნდობა. მიიღებს რა მანდატს, მთავრობის მეთაური აყალიბებს მთავრობას და მოქმედების პროგრამასთან ერთად წარუდგენს მას პარლამენტს დასამტკიცებლად. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტს წარუდგენენ მხოლოდ მთავრობის მეთაურს, რომელიც (დამტკიცების შემთხვევაში) აყალიბებს მთავრობას და წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას სახელმწიფოს მეთაურს დასამტკიცებლად. თუკი სახელმწიფოს მეთაურის მიერ შეთავაზებული მთავრობის შემადგენლობა ან მთავრობის მეთაური, ვერ მოიპოვებენ პარლამენტის ან შესაბამისი პალატის უმრავლესობის მხარდაჭერას, შესაძლებელია პარლამენტის ან შესაბამისი პალატის დათხოვნა, ხოლო ახლად არჩეული პარლამენტის შეკრებამდე შესაძლებელია სამსახურებრივი მთავრობის დანიშვნა.

არასაპარლამენტო მოდელი ძირითადად გამოიყენება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და დუალისტურ მონარქიებში და ზოგჯერ შერეული მმართველობის ფორმისას. ამასთან, მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო მოდელიც იყოფა ორ ნაწილად. **რეალურად არასაპარლამენტო მოდელი**, როდესაც ცენტრალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ სჭირდება პარლამენტის ნდობის გამოცხადება და მთავრობას აყალიბებს დამოუკიდებლად, და **ფორმალურად არასაპარლამენტო მოდელი**, როდესაც მთავრობას სჭირდება პარლამენტის (მისი ქვედა პალატის) ნდობის გამოცხადება (მაგალითია საფრანგეთი).

ზოგიერთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პარლამენტი იღებს მონაწილეობას ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩამოყალიბებაში. ასე მაგალითად, აშშ —ის პრეზიდენტი დანიშნებს ახორციელებს სენატთან შეთანხმებით. მიუხედავად ამისა, მაინც ითვლება, რომ აშშ-ში მთავრობის ჩამოყალიბება ხდება პარლამენტის გარეშე, რადგან სენატის მხრიდან კონტროლი ატარებს პოლიტიკურ ხასიათს, ძირითადად ხდება კანდიდატის მორალური მხარის შემოწმება და მისი კომპეტენციის დადგენა და მთავრობის ჩამოყალიბება არ არის დაკავშირებული კონგრესთან.

მთავრობის მეთაური. მთავრობის მეთაურის ინსტიტუტი არსებობს საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის დროს. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მთავრობის მეთაურის ფუნქციებს ასრულებს სახელმწიფოს მეთაური.

მთავრობის მეთაურის სახელწოდება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაა, მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში მთავრობის მეთაურს პრემიერ-მინისტრი ეწოდება. ზოგჯერ მთავრობის მეთაურს მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეს (მაგალითად, იტალიაში) ან მთავრობის თავმჯდომარეს (მაგალითად, ესპანეთი, ჩეხეთი) უწოდებენ, ზოგიერთ ქვეყანაში კი ის მინისტრ-თავმჯდომარის სახელწოდებითაა ცნობილი (მაგალითად, ბელგიაში), გერმანიის მიწებში მას მინისტრ-პრეზიდენტის სახელით იცნობენ. გვხვდება სპეციფიკური სახელწოდებებიც, მაგალითად, გერმანიასა და ავსტრიაში მთავრობის მეთაური ფედერალური კანცლერის წოდებითაა ცნობილი.

თავდაპირველად მთავრობის მეთაური ითვლებოდა პირველ მინისტრად მინისტრებს შორის (აქედან მოდის მისი ერთ-ერთი დასახელებაც —პრემიერ-მინისტრი), მაგრამ დღეს იქ, სადაც მოქმედებს მთავრობის მეთაურის ინსტიტუტი, ის ყველგან აღიქმება, როგორც მთელი მთავრობის მეთაური. მთავრობის მეთაური თვითონ არჩევს მინისტრებს და ისინი თავის თანამდებობაზე რჩებიან მანამდე, ვიდრე ეს სურს მთავრობის მეთაურს. ეს ხდება მაშინაც, როდესაც მთავრობა ეყრდნობა პარტიულ კოალიციას და მთავრობის წევრებს სთავაზობენ წევრი-პარტიები. მთავრობა მოქმედებს კოლეგიალურად, იმდენად რამდენადაც კოლეგიის ყოველი წევრი დამოკიდებულია მთავრობის მეთაურზე. ფორმალურად მთავრობის წევრები ინიშნებიან და გადადგებიან სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, რომელიც თავის გადაწყვეტილებებს იღებს მთავრობის მეთაურის წარდგინების საფუძველზე. ამა თუ იმ მიზეზით მთავრობის მეთაურის გადადგომა იწვევს მთელი მთავრობის გადადგომას.

საპარლამენტო რესპუბლიკების უმეტეს ნაწილში მთავრობის მეთაურს პარლამენტი ირჩევს (მაგალითად, გერმანიაში).

მთავრობის მეთაურის განსაკუთრებული სტატუსი აისახა კონსტიტუციებშიც.

ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის მეთაური აყალიბებს მასთან დაახლოებულ გავლენიან უწყებათა მინისტრების მუდმივმოქმედ საბჭოს. დიდ ბრიტანეთში მას ეწოდება შიდა კაბინეტი. ამგვარი შეკრებისას გამომუშავდება გადაწყვეტილებები, რომლებიც შემდეგ გამოიცემა მთელი მთავრობის სახელით.

უკანასკნელ პერიოდში სულ უფრო ხშირად იქმნება მთავრობის მეთაურთან არსებული სპეციალური აპარატი, მთავრობის მეთაურის აპარატის მმართველობის ინსტიტუტი. აპარატის ხელმძღვანელი გავლენიანი პირია და ზოგჯერ მას მინისტრის სტატუსიც გააჩნია.

დიდ ბრიტანეთში მოქმედებს პრემიერ - მინისტრის სამდივნო და კაბინეტის სამდივნო. საფრანგეთში პრემიერ-მინისტრთან მოქმედებენ სამოქალაქო და სამხედრო კაბინეტები, ხოლო სამოქალაქო კაბინეტში შემავალი პრემიერ-მინისტრის გენერალური სამდივნო კოორდინაციას უწევს უწყებების საქმიანობას, ამზადებს სამთავრობო დოკუმენტებს და კონტროლს უწევს მათ აღსრულებას.

გერმანიაში ფედერალური კანცლერის უწყებას ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც შეიმუშავებს რეკომენდაციებს მთავრობის მეთაურისათვის პოლიტიკის ყველა მიმართულების საკითხებზე, ამზადებს კანონპროექტებს და სამთავრობო დადგენილებებს, პასუხობს ბუნდესტაგისა და ბუნდესრაგიდან შემოსულ კითხვებზე.

პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება ყველაზე ფართოა საპარლამენტო რესპუბლიკებში, სადაც ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია და პრაქტიკაში იმ ფუნქციათა უმეტესობას ასრულებს, რომელიც გააჩნია სახელმწიფოს მეთაურს.

სახელმწიფოს მეთაურის ძირითადი ამოცანაა განსაზღვროს მთავრობის პოლიტიკური კურსი, განახორციელოს ცალკეულ სამინისტროთა საქმიანობის კოორდინაცია. იტალიაში პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობის ზოგად პოლიტიკას და პასუხისმგებელია მის საქმიანობაზე.

მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილების მოცულობა დამოკიდებულია არა მარტო მმართველობის ფორმაზე, არამედ ამა თუ იმ ქვეყნის პარტიული სისტემის მრავალფეროვნებაზე. პრემიერ-მინისტრს გააჩნია დიდი უფლებამოსილება ერთპარტიულ მთავრობებისას, სადაც პრემიერ-მინისტრი პარტიის ლიდერია. ასეთ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი წყვეტს მთავრობის შემადგენლობის საკითხს, მთავრობის საქმიანობას, აყალიბებს მთავრობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ამა თუ იმ საკითხზე. მთავრობის მეთაური გადაწყვეტილებებს იღებს ზოგიერთ მინისტრთან კონსულტაციების საფუძველზე და ერთპიროვნულად.

მთავრობის ჩამოყალიბების წესი. მთავრობა თავისი პოლიტიკური შემადგენლობის მიხედვით შეიძლება იყოს *ერთპარტიული, პარტიული, კოალიციური და უპარტიო*.

დემოკრატიულ ქვეყნებში საპარლამენტო ან მმართველობის შერეულ ფორმის დროს ერთპარტიული მთავრობა ყალიბდება იმ პარტიიდან, რომელმაც არჩევნებში პარლამენტში ან პარლამენტის ქვედა პალატაში მოიპოვა ადგილების აბსოლუტური ან შეფარდებითი უმრავლესობა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობას პრეზიდენტი აყალიბებს თავისი პარტიიდან, მაგრამ ზოგჯერ, პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ამ მთავრობაში რთავს სხვა პარტიის წარმომადგენლებსაც.

პარტიულ საწყისზე ჩამოყალიბებული მთავრობები არიან ერთპარტიული ან კოალიციური. ერთპარტიული მთავრობები ძირითადად ყალიბდება საპარლამენტო ან შერეული მმართველობის ფორმის ქვეყნებში, სადაც რომელიმე პარტიას გააჩნია პარლამენტში ადგილთა უმეტესობა (მაგალითად კანადა, დიდი ბრიტანეთი). ერთპარტიული მთავრობები გვხვდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებშიც, სადაც მინისტრთა უმეტესობას წარმოადგენენ პრეზიდენტის არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის წარმომადგენლები.

კოალიციურ მთავრობას ვხვდებით მმართველობის შერეული ან საპარლამენტო ფორმისას, როდესაც არც ერთ პარტიას პარლამენტის არჩევნებში ან მის ქვედა პალატაში არ მიუღია ის უმრავლესობა, რომელიც მას საშუალებას მისცემდა ჩამოეყალიბებინა ერთპარტიული მთავრობა. კოალიციური მთავრობა წამოადგენს სხვადასხვა პარტიათა შეთანხმებას საერთო სამთავრობო პროგრამის შესახებ. სამთავრობო პარტიები, რომლებიც აყალიბებენ კოალიციას, უნდა ეფუძნებოდნენ საპარლამენტო უმრავლესობას, რომლებიც შეიძლება არც შედიოდნენ კოალიციაში, მაგრამ მხარს უჭერდნენ მას. კოალიციური მთავრობები იქმნება გერმანიაში, იტალიაში. კრიზისულ სიტუაციებში (მაგალითად, ომის პერიოდში) შესაძლებელია მთავრობის ფარგლებში ყველა საპარლამენტო პარტიის გაერთიანება, ეროვნული გაერთიანების(თანხმობის) მთავრობის ჩამოყალიბება.

ზოგჯერ იქმნება უმცირესობის მთავრობა, რომელიც ეყრდნობა არჩევით არასამთავრობო პარტიებს. ის შეიძლება იყოს ერთპარტიული ან კოალიციური, მაგრამ ყველა შემთხვევაში ამ პარტიებს პარლამენტში (მის ქვედა პალატაში) არ გააჩნია უმრავლესობა. ასეთი მთავრობები ხშირად ყალიბდება სკანდინავიის ქვეყნებში. ასეთი მთავრობა იშვიათად იღებს რადიკალურ გადაწყვეტილებებს, ის ძირითადად მიმდინარე საკითხებს წყვეტს.

როგორც აღვნიშნეთ, კოალიციური მთავრობა, როგორც წესი, ყალიბდება საპარლამენტო ან შერეული მმართველობის ქვეყნებში, რომლებშიც ვერც ერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა უმრავლესობა (იტალია, ბელგია, ნიდერლანდები, დანია).

უპარტიო მთავრობა ყალიბდება იმ შემთხვევებში, როდესაც საპარლამენტო პარტიები ვერ მოლაპარაკდებიან შექმნან კოალიციური მთავრობა, ხოლო პარლამენტის (ქვედა პალატის) დათხოვნა კი ან შეუძლებელია ან არ არის მიზანშეწონილი. ასეთ მთავრობას *სამსახურებრივს, საქმიანს ან ჩინოვნიკურს* უწოდებენ. ამ შემთხვევაში მთავრობა ყალიბდება სპეციალისტებისაგან და მათ პარტიულ კუთვნილებას მნიშვნელობა არა აქვს. ამგვარი მთავრობის არსებობა ხანმოკლეა და ის ფუქნციონირებს მანამდე, სანამ არ მოხდება პარტიულ საფუძველზე მთავრობის ჩამოყალიბება. ხშირად ამგვარი სახის მთავრობა ყალიბდება იმ მიზნით, რომ კრიზისიდან გამოიყვანოს ქვეყანა.

უპარტიო მთავრობები უმეტესად გვხვდება აღმოსავლეთ არაბეთის მონარქიებში, სადაც საერთოდ არ არსებობს პარტიები (ომანი, საუდის არაბეთი), უპარტიო მთავრობები ხშირად ყალიბდება სამხედრო დიქტატურის პირობებში.

მთავრობის წევრთა ამა თუ იმ პარტიის კუთვნილება არ ნიშნავს იმას, რომ მთავრობის წევრები ასრულებენ თავიანთი პარტიის ცენტრალური ორგანოების მითითებებს, რომლებიც

პარლამენტის გარეთ იმყოფებიან. პირიქით, სწორედ ისინი ითვლებიან პარტიის მთავარ ლიდერებად.

ერთმანეთისაგან არჩევენ *უმრავლესობისა* და *უმცირესობის მთავრობას*. ეს დაყოფა ეფუძნება პარლამენტის ფრაქციათა მხარდაჭერას. უმცირესობის მთავრობა ყალიბდება იმ სიტუაციაში, როდესაც მმართველი კოალიციის ჩამოყალიბება, რომელიც დაეყრდნობოდა საპარლამენტო უმრავლესობას, შეუძლებელია. უმცირესობის მთავრობა ხელისუფლებაში მოდის იმ პარტიების მხარდაჭერით, რომლებიც მთავრობის შემადგენლობაში არ შედიან. ამგვარი მთავრობების ფორმირება დამახასიათებელია სკანდინავიის ქვეყნების მონარქიებისათვის (ნორვეგია, დანია, შვედეთი).

საგანგებო მდგომარეობის შემთხვევაში ყალიბდება ე.წ. ეროვნული ერთიანობის ან ეროვნული თანხმობის მთავრობა, რომელთა შემადგენლობაში შედიან პარლამენტში წარმოდგენილი მთავარი და გავლენიანი პოლიტიკური პარტიები. ამგვარი სახით იქნა ჩამოყალიბებული მთავრობები სხვადასხვა დროს ბელგიაში, საბერძნეთში, ისრაელსა და ლიბანში.

დროებით ხასიათს ატარებს ეგრეთ წოდებული „საქმიანი“, „სამსახურებრივი“ მთავრობა, რომლის მთავარი მიზანია შეასრულოს გარკვეული სამუშაო, ვიდრე საპარლამენტო არჩევნების შედეგად არ ჩამოყალიბდება ახალი მთავრობა. ამგვარი მთავრობის ჩამოყალიბების პრაქტიკა არსებობდა ფინეთში, პორტუგალიაში, ნიდერლანდებსა და იტალიაში.

მთავრობის შემადგენლობა. მთავრობის შემადგენლობაში გარდა მთავრობის მეთაურისა შეიძლება შედიოდნენ, მინისტრები, სახელმწიფო მინისტრები, მინისტრები პორთფელის გარეშე, ასევე საპარლამენტო მდივნები. ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფო მინისტრები ხელმძღვანელობენ მნიშვნელოვან დეპარტამენტებს და, აქედან გამომდინარე კოორდინაციას უწევენ მომიჯნავე სამინისტროების მუშაობას (საფრანგეთი, პორტუგალია). ამ ქვეყნებში სახელმწიფო მინისტრი უფრო მაღალი თანამდებობის პირია, ვიდრე ჩვეულებრივი მინისტრი. სხვა ქვეყნებში — პირიქით (დიდი ბრიტანეთი, ინდოეთი): სახელმწიფო მინისტრები მსხვილი სამინისტროების მინისტრების მოადგილეებად ითვლებიან. იაპონიაში სახელმწიფო მინისტრებს უწოდებენ მინისტრთა კაბინეტის ყველა მინისტრს.

„უპორტფელო“ მინისტრები, ჩვეულებრივ, ასრულებენ სახელმწიფო მეთაურის ცალკეულ დავალებებს. ზოგჯერ ისინი მთავრობის შემადგენლობაშიც კი არიან შეყვანილი მათი მმართველ პარტიაში მნიშვნელოვანი როლის გამო.

ზოგიერთ ქვეყანაში შემოღებულია მთავრობის მეთაურის მოადგილის პოსტი. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიხედვით ფედერალური კანცლერი ერთ-ერთ მინისტრს ნიშნავს თავის მოადგილედ. როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს, მოადგილედ უმეტესად საგარეო საქმეთა მინისტრი ინიშნება.

კონსტიტუციათა უმრავლესობა არ განსაზღვრავს მთავრობის რაოდენობრივ შემადგენლობას, რადგან ამ საკითხს არეგულირებს სპეციალური საკანონმდებლო აქტი, ან პრეზიდენტი, ან მთავრობის მეთაურის მიერ მთავრობის დანიშვნის შესახებ აქტი. მაგალითად, იაპონიაში პრემიერ-მინისტრს აქვს უფლება დანიშნოს 20 სახელმწიფო მინისტრი.

ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობით განსაზღვრულია მთავრობის შემადგენლობის მინიმუმი და მაქსიმუმი. მაგალითად, ნორვეგიის კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ — მინისტრი და 7 მინისტრი.

საპარლამენტო მდივნები (ანუ როგორც მათ უწოდებენ — უმცროსი მინისტრები) ძირითადად დამახასიათებელია ანგლო-საქსონური სამართლის ქვეყნებისათვის. მაგრამ არსებობს გამონაკლისიც, საპარლამენტო მდივნის მოვალეობაა დახმარება გაუწიოს მინისტრებს მათ საპარლამენტო საქმიანობაში.

ტერმინი „სახელმწიფო მდივანი“ სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა შინაარსობრივ დატვირთვას იღებს. მაგალითად, საბერძნეთში სახელმწიფო მდივანს უწოდებენ მინისტრის მოადგილეს. გარდა ამისა, საბერძნეთში არსებობენ ადმინისტრაციის მუდმივი სახელმწიფო მდივნები, რომლებიც ხელმძღვანელობენ სამინისტროების აპარატს იმის მიუხედავად, საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შედეგად ვინ ხელმძღვანელობს ამ სამინისტროს. სხვა ქვეყნებში, მაგალითად, აშშ-ში, სახელმწიფო მდივანი აღნიშნავს საგარეო საქმეთა მინისტრს, ხოლო დიდ ბრიტანეთში ამ ტერმინით მოიხსენიებენ უფროს მინისტრებს (მინისტრები, რომლებიც შედიან კაბინეტის შემადგენლობაში).

სხვადასხვაგვრად იხმარება ტერმინი „სახელმწიფო მინისტრი“. ეს მინისტრები შედიან მთელი რიგი ქვეყნების მთავრობების შემადგენლობაში. ნორვეგიაში ასე უწოდებენ მთავრობის მეთაურს, იაპონიაში - მინისტრთა კაბინეტის ნებისმიერ წევრს, დიდ ბრიტანეთში — მინისტრის პირველ მოადგილეს (სახელმწიფო მდივანს). საფრანგეთში, უნგრეთსა და პორტუგალიაში სახელმწიფო მინისტრები წარმოადგენენ მთავრობის მეთაურის მოადგილეებს, რომლებიც კურირებენ მთელ რიგ სამინისტროებს და კოორდინაციას უწევენ მათ მუშაობას.

ავსტრიაში და დიდ ბრიტანეთში მთავრობის შემადგენლობაში შედის საპარლამენტო მდივანი, რომელიც საპარლამენტო სტრუქტურებთან დამაკავშირებელი რგოლია.

ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად დიდ ბრიტანეთში), მთავრობის შემადგენლობა კანონით არ რეგულირდება, რაც საშუალებას აძლევს ყოველი ახალი მთავრობის მეთაურს თვითონ განსაზღვროს, რომელი სამინისტროები და მათი მოქმედების როგორი წრე სჭირდება. სხვა სახელმწიფოებში (შვეიცარია, ესპანეთი) აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა განსაზღვრულია კანონით.

სხვადასხვაგვარად არის გადაწყვეტილი მთავრობის წევრის თანამდებობის შეთავსება სხვა თანამდებობასთან ან სხვა საქმიანობასთან. ზოგიერთი ქვეყნების კონსტიტუციით აკრძალულია მინისტრების მიერ სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელება (ანუ მინისტრი არ შეიძლება იმავდროულად იყოს დეპუტატი). ასეთი აკრძალვები მოქმედებს საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და ზოგიერთ საპარლამენტო რესპუბლიკაში (ავსტრია).

ამგვარი აკრძალვების მიზანია მკაცრად გაიმძღვროს ხელისუფლების შტოები და უფრო ეფექტური გახადოს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ამავდროულად მოხდეს მთავრობის კაბინეტის „დეპოლიტიზაცია“.

ამ პრინციპს აქვს გამონაკლისებიც. ავსტრალიის, დიდი ბრიტანეთის, ინდოეთის, ახალი ზელანდიის, შრი-ლანკის კონსტიტუციები, პირიქით, მოითხოვენ მინისტრების პარლამენტის წევრობას.

დანიის, ესპანეთში, ფინეთში მინისტრებს აქვთ უფლება, მაგრამ არ არიან მოვალენი იყვნენ დეპუტატები. ამავდროულად არის გარკვეული შეზღუდვები. მაგალითად, მინისტრებს, რომლებიც აღნიშნულ ქვეყნებში პარლამენტის წევრებიც არიან, ეკრძალებათ საპარლამენტო კომიტეტებისა და კომისიების წევრობა. რუსეთის ფედერაციისა და იაპონიის კონსტიტუციების მიხედვით, მთავრობის წევრებს ირჩევენ პარლამენტის წევრთა შემადგენლობიდან.

მთავრობის საქმიანობას უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული აპარატი.

მთავრობის ფუნქციონირებას ხელს უწყობს კაბინეტის სხვადასხვა კომიტეტის საქმიანობა. დიდ ბრიტანეთში მუშაობს როგორც მუდმივმოქმედი (მთავრობის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელი), ასევე დროებითი კომიტეტები (რომლებიც წყვეტენ გარკვეულ, ერთ კონკრეტულ საკითხს). ამგვარი კომიტეტები კაბინეტის წმინდა დამხმარე კომიტეტებიდან თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გადაიქცევიან დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოებად და უფლებამოსილი არიან გამოიტანონ გადაწყვეტილებები, რომლებსაც ისეთივე ძალა გააჩნიათ, როგორც მთელი შემადგენლობის კაბინეტს.

განსხვავებით დიდი ბრიტანეთისაგან, გერმანიაში კომიტეტები წარმოადგენენ მინისტრთა მცირე კაბინეტებს, რომლებიც სპეციალიზირებულნი არიან ერთ რომელიმე მსხვილ დარგში და ამიტომ მათ (მაგალითად, ეკონომიკურს, სოციალურს, ფინანსურს და სხვა) კომიტეტებს უწოდებენ. უფრო დიდ როლს თამაშობს უსაფრთხოების საკითხების ფედერალური საბჭო, რომელსაც თავმჯდომარეობს ფედერალური კანცლერი.

საფრანგეთში მოქმედებენ სამინისტროთაშორისო საბჭოები და სამინისტროთაშორისო კომიტეტები, რომლის წევრებიც არიან მთავრობის ის წევრები, რომელთაც უშუალო შეხება აქვთ განსახილველ პრობლემასთან. საბჭოს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი, ხოლო კომიტეტებს — პრემიერ-მინისტრი.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა ძირითადად სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციის უმეტეს ნაწილს ახორციელებს. ფედერალურ სახელმწიფოებში მთავრობის უფლებამოსილება განისაზღვრება ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის საფუძველზე.

უნყებები და მათი ხელმძღვანელები. უწყება - ეს აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური კომპეტენციის სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც სპეციალიზირდება სახელმწიფო მმართველობის გარკვეულ სფეროში და გააჩნია ხელისუფლების მიერ კონკრეტულ სფეროში მინიჭებული უფლებამოსილებები.

უნყებები შესაძლებელია იყოს *სამთავრობო*, როდესაც მათი ხელმძღვანელები შედიან მთავრობის შემადგენლობაში, და *არასამთავრობო*, რომელთა მეთაურები არ შედიან მთავრობის შემადგენლობაში. არასამთავრობო უწყებებიდან გამოიყოფა ისეთი უწყებები, რომლებიც არც ერთ, მათ შორის სამთავრობო ორგანოებს, არ ექვემდებარებიან.

სამთავრობო ორგანოებს შორის ხშირად გვხვდება ისეთი სამინისტროები, რომლებიც იწოდებიან დეპარტამენტებად ან სამდივნოებად. ზოგიერთ უწყებას გააჩნია უწყებაზე მეტი უფლებამოსილება (მაგალითად, ფინანსები). ეს კი ნიშნავს, რომ სხვა თანაბარი რანგის უწყებები ზოგიერთ თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ ამგვარ უწყებებთან შეთანხმებით.

სამინისტროს სტრუქტურაში იქმნება სხვადასხვა დასახელების მსხვილი დამოუკიდებელი ქვედანაყოფები, რომელთაც ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო მდივანი ან სხვა ამ რანგის თანამდებობის პირები.

არასამთავრობო უწყებები, რომლებსაც საკამოდ ფართო სპექტრის დასახელებები გააჩნიათ (კომისია, კომიტეტები, საბჭოები, სააგენტოები, ბიურო და სხვა), შეიძლება ექვემდებარებოდნენ სამთავრობო სტრუქტურებს ან პირდაპირ ექვემდებარებოდეს მთავრობის მეთაურს. ამგვარი უწყებების ხელმძღვანელობა ინიშნება და თავისუფლდება უშუალოდ მთავრობის მეთაურის მიერ გამოცემული აქტის ან მთავრობის კოლეგიალური გადაწყვეტილების საფუძველზე უშუალოდ ან სახელმწიფოს მეთაურის აქტის მეშვეობით.

დამოუკიდებელი უწყებები ყალიბდება კონსტიტუციით ან კანონით, მათი ხელმძღვანელები ინიშნებიან აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების შეთანხმების საფუძველზე.

უნყებათა ხელმძღვანელებისათვის, განსაკუთრებით სამთავრობო უწყებების ხელმძღვანელებისათვის, აგრეთვე მთავრობის სხვა წევრებისათვის ხშირად წესდება პრივილეგიები და იმუნიტეტი.

მთავრობის ფუნქციონირების ძირითადი ფორმაა სხდომები. საპარლამენტო რესპუბლიკებში, როგორც წესი, ამგვარი სხდომები ტარდება ერთხელ (დიდი ბრიტანეთი), ორჯერ (ესპანეთი, ნიდერლანდები) ან სამჯერ (იაპონია, ირლანდია) კვირაში. შვედეთში მოქმედებს ე.წ. „საერთო სხდომები“, რომლებიც ტარდება არა უმცირეს ერთხელ კვირაში საპარლამენტო სესიის დროს. მასზე განიხილება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხები. მთავრობის სხდომის ნაირსახეობას წარმოადგენს ე.წ. “მთავრობის სხდომა ლანჩზე”. მასზე განიხილება ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხები და დგება მომავალი სამთავრობო სხდომის გეგმა. ნორვეგიაში მთავრობის სხდომა ტარდება კვირაში ორჯერ კაბინეტის ფორმით (ანუ მთავრობის მეთაურის თავმჯდომარეობით) და ერთხელ — სახელმწიფო საბჭოს ფორმით ანუ მეფის თავმჯდომარეობით.

§4. მთავრობის კომპეტენცია

მთავრობის კომპეტენციას ქვეყნის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ნებისმიერი საკითხი, ქვეყნის მართვის მიმდინარე პრობლემები წარმოადგენენ. კონსტიტუციების უმრავლესობა განსაზღვრავს მთავრობის კომპეტენციის საკითხებს. ზოგჯერ მთავრობის კომპეტენცია გამომდინარეობს მთავრობის მეთაურის კომპეტენციიდან. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია (იაპონიის, რუსეთის ფედერაციის) გვაძლევს მთავრობის უფლებამოსილების ფართო ჩამონათვალს.

მთავრობის საქმიანობას და მის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება სახელმწიფო საქმეების საერთო მართვა, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები, სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენა და რეალიზაცია, ცალკეული სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობის კოორდინაცია.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა ახორციელებს სახელმწიფოს მეთაურის თითქმის უმეტეს ფუნქციას, მაგრამ ზოგიერთ შემთხვევაში მას გააჩნია საკუთარი კონსტიტუციური ფუნქციები და უფლებამოსილება. მთავრობის კომპეტენციის არასრული განსაზღვრა პრაქტიკაში მის უსაფუძვლო გაფართოებას იწვევს. დემოკრატიულ რეჟიმში არსებობს კონსტიტუციური ინსტიტუტები (პირველ რიგში, ადმინისტრაციული იუსტიცია), რომელიც საშუალებას იძლევა კანონიერ ჩარჩოში მოაქციოს მთავრობის აქტივობა.

საპარლამენტო მონარქიებსა და რესპუბლიკებში მთავრობას აქვს უფლება მოინვიოს რიგგარეშე სესია და წამოსწიოს პარლამენტის (ქვედა პალატის) დათხოვნის საკითხი.

მთავრობის უფლებამოსილება პოლიტიკურ მმართველობის სფეროში. მთავრობის უმაღლესი ორგანოს გადამწყვეტი მნიშვნელობა გააჩნია საშინაო და საგარეო პოლიტიკის შემუშავებაში, ფორმირებასა და რეალიზაციაში. საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის თანახმად, “მთავრობა განსაზღვრავს და ახორციელებს ერის პოლიტიკას”. ასეთივე ფუნქციებს ახორციელებს ესპანეთის მთავრობა. იტალიისა და გერ-ის კონსტიტუციებში ხაზგასმულია, რომ პოლიტიკის საერთო მიმართულებების დასახვა და რეალიზაცია ევალება მთავრობის მეთაურს.

წარმოადგენს რა სახელმწიფოს უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს, მთავრობა ასრულებს საერთო მმართველობის ფუნქციებს. სხვაგვარად, მთავრობა ახორციელებს მის მიერ დასახული პოლიტიკური მიზნებისა და მიმართულებების რეალიზაციას. მთავრობა უთანხმებს, კოორდინაციას უწევს და წარმართავს ყველა ცენტრალური სამინისტროსა და

უნყების საქმიანობას. ეს ფუნქცია ხორციელდება როგორც მინისტრთა კაბინეტის პერიოდულად გამართული სხდომების მეშვეობით, ისე უშუალოდ საკომიტეტო სისტემის მეშვეობით. ამ სფეროში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება პრემიერ-მინისტრს, რომელიც გასცემს დირექტივებსა და მითითებებს. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია პირდაპირ მიაკუთვნებს მთავრობის ერთიანი მოქმედების უზრუნველყოფას მთავრობის მეთაურის კომპეტენციას. ასე მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციით, მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე უზრუნველყოფს ერთიან პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მმართველობას მინისტრთა საქმიანობის შეთანხმების გზით. გერ-ს მინისტრებს შორის შეთანხმებლობას წყვეტს მთლიანად მთავრობა. მინისტრის მხრიდან პრემიერ-მინისტრის მიერ გატარებული პოლიტიკისადმი უთანხმოება ან საჯარო კრიტიკა იწვევს მინისტრის გადადგომას.

მთავრობა ნიშნავს უმაღლეს სამოქალაქო და სამხედრო პირებს. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს სახელმწიფოს მეთაური. შერეული მმართველობის ფორმების სახელმწიფოებში ეს ფუნქცია განაწილებულია პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის. ყველაზე მნიშვნელოვანი დანიშნები ხორციელდება მინისტრთა საბჭოში, რაც მოითხოვს სახელმწიფოს მეთაურსა და მთავრობას შორის შეთანხმებას.

მთავრობის უფლებამოსილება საკანონმდებლო სფეროში. საპარლამენტო და შერეული სახის მმართველობის სახელმწიფოებში მთავრობას (პრემიერ-მინისტრს) გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.

მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ან მისი სახელით აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ან მთავრობის კაბინეტის მიერ მიღებული აქტები თავისი იურიდიული ბუნებით ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან. დირექტივები და მითითებები, რომელსაც გამოსცემს მთავრობა, ხშირად გარკვეულ სამართლებრივ ფორმას არ იძენენ, მიუხედავად იმისა, რომ მათი პოლიტიკური მნიშვნელობა მეტად დიდია. ასე, მაგალითად, კონკრეტული მინისტრისათვის მიცემული დირექტივები ან მითითებები, რომელიც პასუხისმგებელია სამთავრობო პოლიტიკის გარკვეულ მიმართულებაზე.

მთავრობის მიერ მიღებული ყველაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები იღებენ ნორმატიული აქტების ხასიათს. ამგვარ აქტებს სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული დასახელება გააჩნიათ: აშშ-ში პრეზიდენტის ბრძანებები, დიდ ბრიტანეთში — დედოფლის ბრძანებები, საფრანგეთში — ორდონანსები და დეკრეტები.

ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობა არა მარტო თვითონ გამოსცემს კანონქვემდებარე აქტებს, არამედ გააჩნია უფლებამოსილება, გამოსცეს კანონის ძალის მქონე საკანონმდებლო აქტები. ასეთი აქტები უმეტეს შემთხვევაში დელეგირებულია კანონმდებლობის საფუძველზე (უფლება, რომელსაც მას უშუალოდ ანიჭებს პარლამენტი). სხვაგვარი მოდელი არსებობს, მაგალითად, საფრანგეთში (ასევე ფრანგულენოვან აფრიკის ქვეყნებში). ამ ქვეყნებში მთავრობას გააჩნია საკუთარი რეგლამენტური ხელისუფლება, ყველა საკითხი, რომელიც არ მიეკუთვნება კანონით რეგულირებას, არის ჩართული კანონის მოქმედებაში და რეგლამენტის გზით წყდება.

მთავრობის ნორმატიულ აქტებს უმეტესად უწოდებენ „მთავრობის რეგლამენტურ აქტებს“, რომლითაც ხაზგასმულია ის ფაქტი, რომ მთავრობის ამ აქტებით რეგულირდება სახელმწიფო მმართველობა.

კლასიკური კონსტიტუციური დოქტრინის მიხედვით, მთავრობის მიერ გამოცემული აქტები ითვლება კანონქვემდებარე აქტებად. მაგრამ თანამედროვე დოქტრინა და პრაქტიკა სხვაგვარია. ყველაზე ნათლად ეს ჩანს საფრანგეთის მაგალითზე. საფრანგეთის

კონსტიტუციით, კანონი ვერ ჩაერევა იმ სფეროებში, რომელიც რეზერვირებულია მთავრობის რეგლამენტური სფეროსათვის. ყველა საკითხი, რომელიც არ არის ჩართული კანონმდებლობაში, გადაწყდება ადმინისტრაციული წესით. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, იმ სფეროებში, რომლებიც კანონის მოქმედების სფეროს სცილდება, რეგულირდება მთავრობის აქტით, ანუ კანონს ცვლის მთავრობის აქტი. დელეგირებული საკანონმდებლო აქტების მიღება მთავრობას შეუძლია სახელმწიფო საბჭოს წინასწარი თანხმობით. მთავრობას პარლამენტის თანხმობით შეუძლია მიიღოს ორდონანსები — კანონის ძალის მქონე აქტები კანონის მოქმედების სფეროშიც. აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია მიიღოს აგრეთვე დეკრეტები, რომელთაც უფლებამოსილებათა განაწილების მიხედვით ხელს აწერს პრეზიდენტი, ან პრემიერ-მინისტრი. მინისტრების მიერ გამოცემულ აქტებს ეწოდება დადგენილებები და თავისი იურიდიული ბუნებით უფრო დაბლა დგანან, ვიდრე ორდონანსები და დეკრეტები.

მთავრობის უფლებამოსილება საგარეო საქმიანობაში. მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის კონსტიტუციაშია საუბარი მთავრობის საგარეო-პოლიტიკურ საქმიანობაზე. ამ სფეროს განეკუთვნება დიპლომატიური აპარატისათვის მითითებებისა და დირექტივების გაცემა. მთავრობა იძლევა მითითებას საერთაშორისო მოლაპარაკებების თაობაზე. ეს განსაკუთრებით იმ ქვეყნებს ეხება, რომლებშიც არ არის საჭირო პარლამენტის თანხმობა. მთავრობის მეთაურს ან აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელ სხვა სტრუქტურებს შეუძლიათ მოლაპარაკებები აწარმოონ თავისი თანამდებობიდან გამომდინარე, სპეციალური უფლებამოსილების საფუძველზე.

მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი. ერთმანეთისაგან განარჩევენ მთავრობის და მისი წევრების პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას (გატარებულ პოლიტიკაზე) პარლამენტის წინაშე და იურიდიულ პასუხისმგებლობას სამართალდარღვევებზე. პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას ადგილი აქვს საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმისას; სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობა დამახასიათებელია შერეული და საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმისათვის, ხოლო სამართალდარღვევების შემთხვევებში პასუხისმგებლობა დგება ნებისმიერი მმართველობის დროს.

მთელ რიგ ქვეყნებში (საბერძნეთი, იტალია, ჩეხეთი, პოლონეთი, თურქეთი) იმისათვის, რომ მთავრობამ შეასრულოს თავისი ამოცანები, მას სჭირდება საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობის მოპოვება. ამგვარ პრაქტიკას „პოზიტიურ პარლამენტარიზმს“ უწოდებენ. მაგალითად, იტალიაში პარლამენტის ორივე პალატამ 10 დღის განმავლობაში უნდა გამოუცხადოს მთავრობას ნდობის ვოტუმი.

ჩრდილო-დასავლეთი ევროპის ქვეყნების პრაქტიკაში გავრცელება ჰპოვა ე.წ. „ნეგატიური პარლამენტარიზმის“ პრინციპმა, რომლის მიხედვითაც, მთავრობას არ სჭირდება პარლამენტის პოზიტიური ვოტუმის მიღება და იგი ასრულებს თავის ფუნქციებს მანამდე, ვიდრე პარლამენტი არ გამოუცხადებს მას უნდობლობის ვოტუმს. დანიის, ნიდერლანდების, ნორვეგიის კონსტიტუციათა მიხედვით, მთავრობა თავისი უფლებამოსილების განხორციელებას იწყებს მაშინვე, როგორც კი მონარქი დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს.

ზოგიერთ ქვეყანაში ერთდროულად გამოიყენება „პოზიტიური“ და „ნეგატიური“ პარლამენტარიზმის პრაქტიკა. ასე, მაგალითად, პორტუგალიაში, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მთავრობა 10 დღის განმავლობაში თავისი პროგრამით უნდა წარსდგეს პარლამენტის წინაშე. მთავრობისადმი ნდობა გამოსატულად ითვლება, თუკი პროგრამისათვის ხმის მიცემისას მის საპირისპიროდ ხმას არ მისცემს პარლამენტის უმრავლესობა. ანალოგიური წესი მოქმედებს შვედეთში.

საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის ქვეყნებში მოქმედებს მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობისა და სოლიდარობის პრინციპი. კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპი ნიშნავს, რომ მთავრობის ყველა წევრი კოლექტიურადაა პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე (ქვემო პალატის მიმართ) მიუხედავად მათი დამოკიდებულებისა მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ. თუ პარლამენტმა მთავრობას გამოუცხადა უნდობლობის ვოტუმი, მაშინ მთავრობა უნდა გადადგეს. განსხვავებული პროცედურაა შერეული მმართველობის ფორმის ქვეყნებში, სადაც გადამწყვეტ როლს თამაშობს სახელმწიფოს მეთაურის გადაწყვეტილება. კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპი ხშირად უკავშირდება ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპს, რომლის დროსაც ესა თუ ის მინისტრი პასუხისმგებელია თავის სფეროზე. მაგალითად, საბერძნეთში, სლოვაკეთში, ფინეთში პარლამენტმა შეიძლება გადააყენოს არა მარტო მთელი მთავრობა, არამედ უნდობლობა გამოუცხადოს ცალკეულ მინისტრებს.

პარლამენტს შეუძლია დააკისროს მინისტრებს პასუხისმგებლობა სასამართლო წესით (საფრანგეთი, ფინეთი, რუმინეთი), რომლის დროსაც საქმის არსებითად განხილვა ევალება ზედა პალატას (აშშ), საკონსტიტუციო სასამართლოს (გერმანია, იტალია), ან სპეციალურ სასამართლო ორგანოს (მართლმსაჯულების უზენაესი — პალატა საფრანგეთში, მაროკოში და აფრიკის სხვა ფრანკოენოვან ქვეყნებში, იმპიჩმენტის უზენაესი სასამართლო — ფინეთში).

სოლიდარობის პრინციპი ნიშნავს, რომ მინისტრები სოლიდარულად აგებენ პასუხს მთავრობის პოლიტიკასა და გადაწყვეტილებებზე, მიუხედავად იმისა, რომ შეიძლება ცალკეული მინისტრი არც კი მონაწილეობდეს ამ გადაწყვეტილების მიღებაში ან არ ეთანხმებოდეს მას. მინისტრმა, რომელიც არ ეთანხმება მთავრობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, უნდა მიიღოს ის ან გადადგეს თანამდებობიდან. მთავრობის წევრს არა აქვს უფლება საჯაროდ გააკრიტიკოს მთავრობის პოლიტიკა და ამავდროულად იყოს მისი წევრი.

ინტერპელაციის პრინციპი. მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს უკავშირდება ინტერპელაციის პროცედურა (ლათინური სიტყვა *interpellatio* მოთხოვნას, სარჩელს ნიშნავს). ეს არის დეპუტატების ჯგუფის მიმართვა მთავრობისადმი ან ცალკეული მინისტრისადმი მოთხოვნით, მისცენ განმარტება მათ მიერ გატარებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის თაობაზე ან რომელიმე კონკრეტული საკითხის შესახებ. ინტერპელაციის პრინციპი ძირითადად გამოიყენება საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში, მაგალითად, ფინეთში, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, იტალიაში და სხვა. ინტერპელაციის წესი განსხვავდება წერილობითი ან ზეპირი შეკითხვებისაგან პროცედურითა და სამართლებრივი შედეგებით. ინტერპელაციის ტექსტს თან ახლავს მემორანდუმი, რომელშიც აღნიშნულია მისი გამომწვევი მიზეზები და პასუხის გაცემის ვადები.

მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხი მჭიდროდაა დაკავშირებული **იმპიჩმენტის** საკითხთან.

იმპიჩმენტის წესის გამოყენება ხდება მაღალი თანამდებობის პირების მიმართ (პრეზიდენტი, მთავრობის წევრები). მაგალითად, ორპალატიანი პარლამენტისას ქვედა პალატა აყალიბებს ბრალდებას და წაუყენებს მას თანამდებობის პირს. საქმის განხილვა ხდება პარლამენტის ზედა პალატაში, რომელიც ფაქტობრივად ასრულებს სასამართლოს როლს. ზედა პალატის მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება ჩვეულებრივ მიიღება დეპუტატის ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით (მაგალითად, აშშ-ში). ამ შემთხვევაში ხდება თანამდებობის პირის გადაყენება. ეს არ გამორიცხავს იმას, რომ თანამდებობის პირი შემდგომში მიეცეს პასუხისმგებლობაში ჩადენილი დანაშაულისათვის.

თავი ოცდამეორე. საქართველოს მთავრობა

§1. მოკლე ისტორიული ექსკურსი

საქართველოს ისტორიის სხვადასხვა პერიოდში მთავრობას, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელი ელემენტს, განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსი, ფუნქციები და სტრუქტურა ჰქონდა.

მონარქიულ სახელმწიფოში არც ადრეფეოდალურ და არც გვან ფეოდალურ ხანაში მთავრობა როგორც კოლეგიალური, მეტადრე დამოუკიდებელი სტრუქტურა არ არსებობდა. ზედმეტია საქართველოს მთავრობაზე საუბარი იმ დროს, როდესაც სახელმწიფოებრიობა დაკარგული საქართველო რუსეთის იმპერიის რამოდენიმე ადმინისტრაციულ—ტერიტორიულ ერთეულს წარმოადგენდა. საკუთრივ საქართველოს მთავრობაზე მსჯელობა შეიძლება დაიწყოს რუსეთის იმპერიის დაშლისა და დემოკრატიული რესპუბლიკის სახით საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრიობის 1918 წელს აღდგენის შემდეგ.

ორიგინალური საპარლამენტო რესპუბლიკის მართვა–გამგეობის სისტემაში, რომელიც გათვალისწინებული იყო საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით, “უმაღლესი მართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას”.¹ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტეს არარსებობამ სახელმწიფო–პოლიტიკურ თანამდებობათა პირთა შორის წინა პლანზე მთავრობის თავმჯდომარე გამოიყვანა, მას “ენიჭება რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა”, აქვს სხვა საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი, თუმცა მხოლოდ ერთი წლით არის არჩეული პარლამენტის მიერ და ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ შეუძლია არჩეულ იქნეს პარლამენტის მიერ. მიუხედავად ამკარად საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი სისტემისა, ეტყობა იმ მცირე ვადის გამო, რომლითაც პარლამენტი მთავრობის თავმჯდომარეს ირჩევს, პარლამენტის კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე შემოიფარგლებოდა “მთავრობის მიმართ შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემის” ინსტიტუტებით, “საგამომძიებო საანკეტო” კომისიის შექმნითა და მთავრობის ვალდებულებაში “ანგარიში აძლიოს პარლამენტს თავის მოქმედებისა და წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინოს მოხსენება საქართველოს შინაგან და საგარეო მდგომარეობის შესახებ, წარუდგინოს აგრეთვე განსაკუთრებული მოხსენება, უკეთუ პარლამენტმა მოიტხოვა”.

გამოვტოვოთ საქართველოს ისტორიის საბჭოთა პერიოდი, ვინაიდან სოციალისტური დოქტრინა არ ცნობს ხელისუფლების დანაწილების კლასიკურ მოძღვრებას, და ერთპარტიული სისტემის პირობებში, კომუნისტური პარტიის წამყვანი და ხელმძღვანელი კონსტიტუციური ფუნქციის არსებობისას, მინისტრთა საბჭო როგორც დამოუკიდებელი ორგანო არ არსებობს.

შემდეგი ეტაპი მთავრობის განვითარებაში უკავშირდება 1992 წლის 6 ნოემბრის საქართველოს რესპუბლიკის კანონს “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” და ამ კანონის საფუძველზე 1992 წლის 22 დეკემბერს მიღებულ საქართველოს რესპუბლიკის კანონს “საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის შესახებ”. ამ კანონების მიხედვით უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენდა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც იმავდროულად პარლამენტის თავმჯდომარე იყო, და საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობაში მთავრობა (მინისტრთა კაბინეტი პრემიერ–მინისტრიც, მისი

¹ 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტი იხ. „მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები“, წიგნი 1, გვ. 31-53.

მოადგილეების, მინისტრების, სახელმწიფო კომიტეტების თავმჯდომარეების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების მეთაურების შემადგენლობით) აღიარებული იყო საქართველოს უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოდ, მას სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებაში, მეტადრე განსაზღვრაში საკმაოდ მოკრძალებული როლი ჰქონდა, ვინაიდან ერთის მხრივ და უპირატესად სახელმწიფოს მეთაურს – პარლამენტის თავმჯდომარეს ექვემდებარებოდა, მეორეს მხრივ კი პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი.

არსებითად შეიცვალა მთავრობის როლი, შემადგენლობა, ფორმირების წესი, კომპეტენცია 1995 წლის კონსტიტუციისა და კონსტიტუციის საფუძველზე 1997 წლის 15 აპრილს მიღებული საქართველოს კანონის “აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ” მიხედვით. კონსტიტუციის საფუძველზე დამყარებული საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მთავრობა, როგორც კოლეგიალური კონსტიტუციური ორგანო საკუთარი კომპეტენციით და ნორმატიული ხასიათის აქტების მიღების უფლებით არ იყო აღჭურვილი, იგი მხოლოდ და მხოლოდ სათათბირო ორგანო იყო საქართველოს პრეზიდენტისათვის, რომელიც როგორც საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებდა ან უშუალოდ ან აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა მეშვეობით. მთავრობის სტრუქტურაში აღსანიშნავია სახელმწიფო მინისტრის არსებითად უფუნქციო ფიგურა.

§2. საქართველოს მთავრობის სტატუსი მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სისტემაში მთავრობას საკმაოდ მოკრძალებული ადგილი უკავია. ამგვარი შეფასდების საფუძველს იძლევა მისი კონსტიტუციური ფუნქციების, ფორმირების წესის, სამართლებრივი სტატუსისა და პასუხისმგებლობის საკითხთა ანალიზი.

ხელისუფლების დანაწილების ტრადიციული სისტემებიდან განსხვავებით საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში საქართველოს მთავრობა არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, იგი მხოლოდ “უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას” (საქართველოს კონსტიტუციის 78 მუხლის 1 პუნქტი).

დღეს არსებულ სახელმწიფოებრივ სისტემაში, რომლის საფუძველად ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელს ასახელებენ, საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც ფორმალურად არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური “წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას” (საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლი). გამოდის, რომ საქართველოს მთავრობას დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი აქვს, მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისათვის პასუხისმგებლობა მას ეკისრება. ამის გამო ზოგიერთ მკვლევართა აზრით “... მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების (წარმმართველი – მ.კ.) და განმასრულებელი პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოა და არა დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება”.¹ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

საქართველოს წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობის ხარისხი შემდეგი გარემოებებით განისაზღვრება:

¹ საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. თბ., 2005, გვ. 21.

- მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე;
- საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთლიანად მთავრობა, თანამდებობიდან თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები¹;
- მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტი მთავრობას შეუძლია წარადგინოს მხოლოდ პრეზიდენტთან შეთანხმებით;
- საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები თუ ისინი პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს ეწინააღმდეგებიან;
- საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას და ამ სხდომაზე მიღებულ გადაწყვეტილებას. ჰქონდეს პრეზიდენტის აქტის (ბრძანებულება ან განკარგულება) ფორმა.
- როგორც ვხედავთ, საქართველოს პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში საკმაოდ დიდი გავლენა აქვს, რაც უწინარესად მისი როგორც სახელმწიფოს მეთაურის იმ ფუნქციიდან გამომდინარეობს, რომლის შესაბამისად იგი წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზურნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას.
- საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის ხარისხი საქართველოს პარლამენტის წინაშე საგრძნობლად უფრო დაბალია, თუმცა საქართველოს პარლამენტს თითქმის ყველა ის საკონტროლო უფლებამოსილება აქვს, რომელიც პარლამენტარიზმის ან თუნდაც ნორმატიულად მოქმედი ხელისუფლების დანაწილების სისტემებშია გათვალისწინებული: იგი მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში, მას შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, შეკითხვებით მიმართოს მთავრობას ან მის რომელიმე წევრს, კანონით ძალადაკარგულად გამოაცხადოს მთავრობის ნორმატიული აქტები, მოითხოვოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის ან ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ და სხვ. საქმე იმაშია, რომ ამ უფლებამოსილებათა უმეტესობის რეალურად განხორციელება ან საქართველოს პრეზიდენტზეა დამოკიდებული ან საქართველოს პარლამენტში საქართველოს პრეზიდენტისადმი ოპოზიციური უმრავლესობის არსებობას უკავშირდება.

§3. საქართველოს მთავრობის ფორმირება

მთავრობის ფორმირების საკითხი წამოიჭრა მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან უფლებამოსილების მოხსნის შემთხვევაში, და მასში საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტი და საქართველოს პრემიერ-მინისტრი მონაწილეობენ.

პირობითად შეიძლება მთავრობის ფორმირების ორი კონსტიტუციური პროცედურა გამოვყოთ.

პირველი ვარიანტი მოქმედებს მაშინ, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტს საქართველოს პარლამენტში ჰყავს მის მხარდამჭერი უმრავლესობა ან მაშინ, თუ ასეთი უმრავლესობა არა ჰყავს, მაგრამ სურს შექმნას კოალიციური მთავრობა, მთავრობის ფორმირება ამ შემთხვევაში შემდეგი კონსტიტუციური სცენარით ვითარდება:

- საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტი შეარჩევს პრემიერ-მინისტრიეს კანდიდატურას;

¹ კონსტიტუციის 73-ე მუხლის 1 პუნქტის გ) ქვეპუნქტში (ჩვენი აზრით დაუდევრობით დატოვებული) მოხსენიებული სახელმწიფო უშიშროების მინისტრის თანამდებობა არ არსებობს.

— პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი პრეზიდენტთან შეთანხმებით შეარჩევს მთავრობის წევრების კანდიდატურებს;

— საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის მისაღებად წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას;

— საქართველოს პარლამენტი განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს;

— მთავრობისადმი ნდობის საკითხს მხარი დაუჭირა საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობამ;

— საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს;

— საქართველოს პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის თანხმობით ნიშნავს მთავრობის დანარჩენ წევრებს.

მთავრობის ფორმირების მეორე ვარიანტი ამოქმედდება მაშინ, თუ ზემოთაღნიშნული პროცედურეს დაცვით საქართველოს პარლამენტში წარდგენილმა მთავრობამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო ნდობა. ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტს მოქმედების რამოდენიმე ვარიანტი აქვს. მას შეუძლია კვლავ წარუდგინოს პარლამენტს პრემიერ-მინისტრის ამჯერად ახალი კანდიდატურა, შეუძლია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო პრემიერ-მინისტრმა დანიშნოს მინისტრები საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით.

§4. საქართველოს მთავრობის სტრუქტურა და კომპეტენცია

საქართველოს კონსტიტუცია დეტალურად განსაზღვრავს იმ უმაღლესი თანამდებობის პირთა წრეს, ვინც მთავრობის შემადგენლობაში შედის. მთავრობის შემადგენლობაშია პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები, ამასთან მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყვნენ პირები, რომლებიც არ მეთაურობენ სამინისტროს, ხოლო მთავრობის შემადგენლობაში შედიან მათზე დაკისრებული სპეციალური სახელმწიფო ფუნქციების ან სხვა მნიშვნელოვანი გარემოებების გამო. მთავრობის ასეთ წევრებს საქართველოში სახელმწიფო მინისტრის რანგი აქვთ. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრი მთავრობის ერთ-ერთ წევრს აკისრებს ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულებას.

2005 წლის 1 სექტემბრისათვის საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა ასე გამოიყურებოდა:

1. პრემიერ-მინისტრი;
2. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი;
3. ეკონომიკური განვითარების მინისტრი;
4. ენერგეტიკის მინისტრი;
5. თავდაცვის მინისტრი;
6. იუსტიციის მინისტრი;¹
7. კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრი;
8. ლტოლვილთა და განსახლების მინისტრი;
9. საგარეო საქმეთა მინისტრი;
10. შინაგან საქმეთა მინისტრი;
11. სოფლის მეურნეობის მინისტრი;
12. ფინანსთა მინისტრი;

¹ ასრულებს ვიცე-პრემიერის ფუნქციებს.

13. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი;
14. კონფლიქტების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი;
15. ეკონომიკური რეფორმების სახელმწიფო მინისტრი.

საქართველოს მთავრობის თავმჯდომარეა საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. მას საკმაოდ მრავალფეროვანი და მნიშვნელოვანი კომპეტენცია აქვს, სახელდობრ:

ა) ხელმძღვანელობს მტავრობას, საქართველოს კონსტიტუციის, კანონმდებლობის, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მის საქმიანობას; ბ) კოორდინაციასა და ცონტროლს უწევს მთავრობის წევრების საქმიანობას; გ) პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე; დ) საქართველოს პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენს მას ანგარიშს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ; ე) იწვევს და ხელმძღვანელობს მთავრობის სხდომებს, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ხელს აწერს მთავრობის დადგენილებებსა და განკარგულებებს; ვ) კოორდინაციას უწევს რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან მთავრობის ურთიერთობას; ზ) საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს, უფლებამოსილია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მთავრობის წევრები; თ) საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს — ბრძანებას, ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ უწყციებს მთავრობის შენობაში; ი) კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სხვა თანამდებობის პირებს; კ) წარმოადგენს მტავრობას სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში; ლ) საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ირებს გადაწყვეტილებებს მთავრობის კანცელარიის მოხელეთა ნახალისებისა და მათთვის დისციპლინური სახდელის დადების თაობაზე; მ) საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობებს;

პრემიერ-მინისტრს უფლებამოსილება შეუწყდევია:

ა) პირადი განცხადების საფუძველზე; ბ) გადადგომისას; გ) გარდაცვალებისას; დ) მის მიმართ სასამართლოს დამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლისას; ე) მთავრობის გადაყენებისას; ვ) იმპიჩმენტის საფუძველზე; ზ) მთავრობის წევრის საქმიანობასთან შეუტავსებელი თანამდებობის დაკავებისას.

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპს: პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვა საფუძველზე შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრებს უფლებამოსილებათა შეწყვეტას.

სამინისტროს ხელმძღვანელობას მინისტრი, რომელიც დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე. იგი ხელმძღვანელობს სამინისტროს, წარმართავს მის საქმიანობას და წყვეტს სამინისტროს გამგებლობის სფეროსთვის მიკუთვნებულ საკითხებს, პასუხისმგებელია საქართველოს კონსტიტუციის, კანონების, პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და განკარგულებების, მთავრობის დადგენილებებისა და განკარგულებების შესრულებისათვის; თვალყურს ადევნებს სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუნყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და ტერიტორიული ორგანოების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულების მიმდინარეობას და ამ კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სამსახურებრივ

ზედამხედველობას სამინისტროს საჯარო მოსამსახურეთა გადანყვეტილებებსა და საქმიანობაზე, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სამინისტროს სამტაგო განრიგით გათვალისწინებულ საჯარო მოსამსახურეებს, ტერიტორიულ ორგანოთა მოხელეებს, მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელებს, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა; პრემიერ — მინისტრს წარუდგენს წინადადებას სამინისტროს წლიური ბიუჯეტის შემოსავლისა და გასავლის საკითხებზე და აუცილებლობის შემთხვევაში — დამატებითი ბიუჯეტის პროექტზე, იღებს გადანყვეტილებებს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი გამოყენების შესახებ და პასუხისმგებელია ბიუჯეტის ზუსტად და მიზანშეწონილად შესრულებისათვის; სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაბამისად ამტკიცებს სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების ხარჯთაღრიცხვას, ახორციელებს კონტროლს მის შესრულებაზე და, აუცილებლობის შემთხვევაში იძლევა მითითებებს საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების შესახებ; ადგენს სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების სტრუქტურასა და საქმისწარმოების წესს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ისინი დადგენილია მინისტრის ბრძანების ზემდგომი სამართლებრივი აქტებით; პრემიერ — მინისტრს წარუდგენს ანგარიშს სამინისტროს საქმიანობის შესახებ. შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები ანგარიშს აბარებენ აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტს; მონაწილეობს მთავრობის სხდომებში; ასრულებს მისთვის კანონებით, პრეზიდენტის ბრძანებულებებითა და განკარგულებებით, მთავრობის დადგენილებებითა და განკარგულებებით დაკისრებულ სხვა ამოცანებს.

მიუხედავად პრემიერ-მინისტრის, სახელმწიფო მინისტრისა თუ მინისტრის ინდივიდუალურად მაღალი როლისა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, მთავრობის ფუნქციების უმეტესი ნაწილის განხორციელება მაინც მისი, როგორც კოლეგიალური ორგანოს სხდომებზე წყდება და ძირითადად დადგენილების სახეს იძენს.

მთავრობა ზოგადი კომპეტენციის ორგანოა და ამ კომპეტენციის რეალიზაციისათვის იგი: ა) კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს სამინისტროებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების საქმიანობას; ბ) ამტკიცებს სამინისტროების აპარატებისა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებებს; გ) უფლებამოსილია გააუქმოს მინისტრებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელთა სამართლებრივი აქტები; დ) ამტკიცებს ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით შექმნილი სამთავრობო კომისიის დებულებას; ე) სოციალურ — ეკონომიკურ, კულტურისა და სხვა სფეროებში ამტკიცებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; ვ) ახორციელებს საკანონმდებლო ინიციატივას და შეიმუშავებს სამთავრობო პროგრამას; ზ) საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა საკანონმდებლო აქტებისა და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების შესაბამისად მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში; თ) უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტუნარიანი და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ფორმირებას; ი) ახორციელებს სახელმწიფო ქონების მართვას; კ) ახორციელებს საფინანსო — საბიუჯეტო ურთიერთობების რეგულირებას, შეიმუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს; ლ) უზრუნველყოფს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ვალის მართვას; მ) უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას; ნ) შეიმუშავებს უმუშევრობის შემცირებისა და ლიკვიდაციის

სახელმწიფო პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; ო) უზრუნველყოფს ერთიანი სახელმწიფო სამედიცინო და სამედიცინო პოლიტიკის გატარებას; პ) უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას; ჟ) გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, მოსახლეობის ეკოლოგიური უსაფრთხოების სფეროში უზრუნველყოფს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას; რ) ორგანიზებას უწევს ბუნებრივი რესურსების დაცვასა და რაციონალურად გამოყენებას; ს) საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, უზრუნველყოფს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებულ ვალდებულებათა შესრულებას; ტ) იღებს აუცილებელ ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად; უ) უზრუნველყოფს საქართველოს სამხედრო ძალების ფინანსური საშუალებებით, საბრძოლო ტექნიკითა და სხვა მატერიალურ — ტექნიკური საშუალებებით აღჭურვას; ფ) იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველყოფის, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით, უზრუნველყოფს დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლას; ქ) უზრუნველყოფს სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას; ლ) უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის ღონისძიებების განხორციელებას; ყ) ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კანონით, სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

§5. საქართველოს მთავრობის სხდომები

მთავრობის სხდომა ტარდება თვეში ერთხელ მაინც. მთავრობის სხდომას იწვევს და მის დღის წესრიგს განსაზღვრავს პრემიერ — მინისტრი, გარდა იმ შემთხვევაში, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და უხელმძღვანელოს მას. ამ შემთხვევაში თვით პრეზიდენტი განსაზღვრავს დღის წესრიგს და სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით.

მთავრობის სხდომა, როგორც წესი, დახურულია. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, აგრეთვე მთავრობის გადაწყვეტილებით მთავრობის სხდომა შეიძლება გამოცხადდეს საჯაროდ. მთავრობის მუშაობის, მთავრობის სხდომის მომზადების, წარმართვისა და სხდომაზე საკითხის განხილვის წესი განისაზღვრება მთავრობის რეგლამენტით, რომელსაც პრემიერ — მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა. მთავრობის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება მთავრობის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. მთავრობა გადაწყვეტილებას იღებს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმათა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადაწყვეტია სხდომის თავჯდომარის ხმა. მთავრობის სხდომის გადაწყვეტილება ფორმდება მთავრობის დადგენილებით, რომელსაც ხელს აწერს პრემიერ — მინისტრი, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სხდომას კანონით დადგენილ შემთხვევებში ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი.

მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით იქმნება მთავრობის კანცელარია.

მთავრობის კანცელარიას ხელმძღვანელობს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ — მინისტრი.

საკონტროლო კითხვები:

1. როგორია მთავრობის ჩამოყალიბების პროცედურები?
2. როგორია მთავრობის შიდა სტრუქტურა?
3. რა ფუნქციები აკისრია მთავრობას?
4. როგორია მთავრობის როლი მონარქიულ და რესპუბლიკურ სახელმწიფოებში?

სარეფერატო თემები:

1. მთავრობის როლი საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებში.
2. საქართველოს მთავრობის როლი.

საკონტროლო დავალება:

იუსტიციის სამინისტროს დებულების საფუძველზე მოამზადეთ 3-5 გვერდიანი მოხსენება მისი სტრუქტურის, საქმიანობის ორგანიზაციული ფორმებისა და კომპეტენციის შესახებ.

თავი . სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები

§1. მოსამართლე, სასამართლო, სასამართლო ორგანოთა

ერთობლიობა, სასამართლო ხელისუფლება

ხელისუფლების განშტოებათა კლასიკურ ტრიადაში სასამართლო ხელისუფლებას ჩვეულებრივ, მესამედ — საკანონმდებლო და აღმასრულებელი განშტოებების შემდეგ ასახელებენ, რაც, ჩვენი აზრით, არ ასახავს მოვლენათა ნამდვილ მნიშვნელობას. საქართველოს პირველი რესპუბლიკის (1918 – 1921 წ.წ.) საკონსტიტუციო კომისიის ერთ – ერთი წევრი ი. ბარათაშვილი ამბობდა: „სასამართლო ბურჯია სახელმწიფოს არსებობისა და ამიტომ მისი მოწყობა უპირველესი საკითხია“ .¹

მრავალსაუკუნოვანი დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში სოციალური მნიშვნელობის დავებისა და კონფლიქტების მოგვარების სპეციალური ძალაუფლებრივი თანამდებობების პირები თუ ორგანოები (მსაჯულთუხუცესები, ბჭეები, სააჯო კარი, სამეუფეო სამართალი, სახელმწიფო დარბაზი, საპარავთმემკებლო სასამართლო, მდივანბეგის სასამართლო) ძველი დროიდან არის ცნობილი, რაც ივ. ჯავახიშვილის, გ. თარხნიშვილის, ალ. ვაჩიშვილის, ივ. სურგულაძის, მ. კეკელიას, ვ. მეტრეველისა და სხვათა კვლევებით დასტურდება.²

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში სასამართლო რეფორმის შედეგად შეიქმნა სასამართლო სისტემა, რომელშიც უმაღლესი სასამართლო ორგანო იყო სენატი. ამასთანავე,

¹ მაღლაზ მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996, გვ. 90.

² ამის შესახებ იხ. გიორგი დავითაშვილი, სასამართლო ორგანიზაცია და პროცესი ძველ ქართულ სამართალში, თბ, 2002.

ზოგიერთი კატეგორიის საქმეებს სასამართლო განიხილავდა ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით. გასაბჭოების შემდეგ მკვეთრად შეიცვალა სასამართლოს დანიშნულება, ვინაიდან სოციალისტური დოქტრინა და კანონმდებლობა არ ცნობენ ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციას, შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებელი განშტოების არსებობას. საბჭოთა სისტემაში სასამართლო ძირითადად რეპრესიულ ფუნქციას ასრულებდა, ხოლო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას პიროვნების წინაშე სერიოზულად არავინ აღიქვამდა.

მეტად აქტუალური გახდა დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემისა და სასამართლო ხელისუფლების იდეა XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში. სამ თვეზე ოდნავ მეტი იყო გასული საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის დეკლარირების დღიდან, როდესაც საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლოს პლენუმმა თავისი დადგენილებით დასაბამი მისცა ახალი სასამართლოს როლისა და ორგანიზაციის გარშემო დაწყებულ დისკუსიებსა და საკანონმდებლო ღონისძიებებს და, რაც მთავარია, დასახა ამ განსჯის ძირითადი მიმართულება – მიმართულება სასამართლო ხელისუფლებისაკენ. 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ პირველად საქართველოს კანონმდებლობაში ჩნდება სასამართლო ხელისუფლების სამართლებრივი ფენომენი. სრულიად ახლებურადაა წარმოდგენილი სასამართლო 1995 წლის კონსტიტუციაშიც: ფორმულა „სასამართლო ხელისუფლება“ აქ გამოყენებულია მეხუთე თავის სახელდებად, ორჯერ 82-ე და თითოჯერ — 88-ე და 91-ე მუხლებში; გარდა ამისა, ეს დეფინიცია განვითარებული და დეტალიზებულია მრავალ ორგანულ თუ მიმდინარე კანონში.

შეიძლება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო საქმიანობის იმ სფეროში, სადაც ხორციელდება სახელმწიფო რეაგირება სხვადასხვა სახის სოციალურ გადახრებზე და ხდება დავებისა და კონფლიქტების გადაწყვეტა, საქართველოში შეინიშნება მოძრაობა მარტივიდან რთულისაკენ, მოსამართლიდან – სასამართლოსაკენ, სასამართლოდან – სასამართლო სისტემისაკენ, სასამართლო სისტემიდან – სასამართლო ხელისუფლებისაკენ. იმავე ტენდენცია ჩანს სხვა ქვეყნების (ყოველ შემთხვევაში, მათი უმრავლესობის) სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში.

ამგვარი ევოლუციის განმაპირობებელი ერთ – ერთი უმთავრესი კანონზომიერება იმაში მდგომარეობს, რომ, უწინარეს ყოვლისა, და უმთავრესად, სასამართლო ხელისუფლება ყალიბდება იქ, სადაც ასეთი ხელისუფლების მკაფიოდ გამოხატული საზოგადოებრივი მოთხოვნილება არსებობს. ეს იმას ნიშნავს, რომ საზოგადოებრივი ცნობიერების განვითარების გარკვეულ დონეზე ჩნდება სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და პროცედურების შემოღების ისეთი იდეები, რომელთა მეშვეობით შესაძლებელი იქნება სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლო ავტორიტარული განზრახვების თავიდან აცილება. სწორედ ამ იდეათა ხორცშესხმას ემსახურება ხელისუფლების დანაწილების თეორია. „იმისათვის, რომ ვერავინ შეძლოს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, საჭიროა თვით საგანთა ისეთი წყობა, რომ ძალაუფლებას ძალაუფლება აოკებდეს“,¹ – წერდა ჯერ კიდევ XVIII საუკუნეში შარლ-ლუი დე

¹ შ. მონტესკიე, კანონთა გონი, თბ, 1994, გვ. 180.

მონტესკიე. აქვე ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამგვარად მოწყობილ სახელმწიფო სტრუქტურაში ხელისუფლების დანაწილების თავდაპირველი შემოქმედნი (არისტოტელე, ჯონ ლოკი, იგივე შარლ მონტესკიე) სასამართლოს მაინცდამაინც მნიშვნელოვან როლს არ ანიჭებდნენ. ამერიკის შეერთებული შტატები პირველია იმ ქვეყნებს შორის, ვინც ჯერ კონსტიტუციის დონეზე განახორციელა ხელისუფლების დანაწილება, შემდეგ კი (1803 წლიდან მოყოლებული) პრეცედენტის სახით დაამკვიდრა სასამართლოს ახალი როლი კონსტიტუციური მმართველობის უზრუნველყოფელ მექანიზმში – დავებისა და კონფლიქტების განხილვის ტრადიციულ ფუნქციასთან ერთად სასამართლოებმა დაიწყეს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის სასამართლო კონტროლის განხორციელება.

სასამართლო კონტროლი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების საქმიანობაზე საჭირო, მაგრამ არასაკმარისია სასამართლო ხელისუფლებების რეალურად ჩამოყალიბებისათვის, უნდა არსებობდეს უზრუნველყოფილი მისი ავტონომიური (დამოუკიდებელი) ფუნქციონირების შესაბამისი პირობები.

სასამართლო ხელისუფლება არის სასამართლოებისა და სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებების დამოუკიდებელი სისტემა, რომელიც კანონით დადგენილი პროცესულური ფორმით ახორციელებს სასამართლო კონტროლს, განიხილავს და წყვეტს სოციალურად მნიშვნელოვან დავებს, ადგენს იურიდიულ ფაქტებსა და მდგომარეობებს.

სწორედ ამგვარად შეიძლება განვიხილოთ დღევანდელ საქართველოში 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მეექვსე თავში დეფინირებული სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.

§2. სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის დამკვიდრება მსოფლიოში და საქართველოში

სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლი მისი თანამდეროვე სახით ბოლო ორი საუკუნის განმავლობაში ჩამოყალიბდა, თუმცა ზოგიერთ მის კომპონენტს, სახელდობრ, კანონის (სამართლის) უზენაესობის უზრუნველყოფას დიდი ისტორია აქვს და მისი გარკვეული ფორმები არსებობდა რომის იმპერიაში, საფრანგეთში, პორტუგალიაში, ინგლისში და სხვა ქვეყნებში.

XX საუკუნის მეორე ნახევარში საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი ამა თუ იმ ფორმით მკვიდრდება და ფუნქციონირებს, როგორც ე.წ. კლასიკური დემოკრატიის სახელმწიფოებში, აგრეთვე დანარჩენ მსოფლიოში და მათ შორის პოსტსაბჭოურ ყველა სახელმწიფოშიც, გარდა თურქმენეთისა. საკონსტიტუციო კონტროლის იდეა გასცდა ეროვნულ–სახელმწიფოებრივ საზღვრებს: კონსტიტუციური მართლმსაჯულების კონტექსტში

სულ უფრო ხშირად მოიხსენიებენ სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს¹ და ლუქსემბურგის ევროპულ გაერთიანებათა სასამართლოს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, რომლის ახალი რედაქციის შემუშავება საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის დადგენილებით ევალბოდა 1993 წელს შექმნილ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას, არ ითვალისწინებდა საკონსტიტუციო კონტროლის არანაირ მექანიზმს, ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციის ავტორებმა მისი დაწესება ყოველგვარი ყოყმანის გარეშე იმთავითვე გადაწყვიტეს.² ამასთან, უმრავლესობამ უარი თქვა ე.წ. დიფუზიური (გაფანტული) კონსტიტუციური კონტროლის სისტემაზე, რომელშიც კონტროლს საერთო იურისდიქციის ყველა სასამართლო ახორციელებს, არ დაუჭირა მხარი ამ მიზნისათვის უზენაეს სასამართლოში კონსტიტუციურ საქმეთა კოლეგიის (პალატის) შექმნას და ხმა მისცა ე.წ. კონცენტრირებული საკონსტიტუციო კონტროლის შექმნას, რომლის მიხედვითაც საკონსტიტუციო კონტროლს ახორციელებს სასამართლო კონტროლის სპეციალიზირებული ორგანო – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო.

იმ დიდ მნიშვნელობაზე, რასაც საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნას ანიჭებდნენ ახალი კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების დროს, მეტყველებს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შემდეგი კატეგორიული მოთხოვნა: „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონი მიღებული უნდა იქნეს 1996 წლის 1 თებერვლამდე“.³

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებობის და ფუნქციონირების სამართლებრივ საფუძველს საკმაოდ ვრცელი საკანონმდებლო მასივი წარმოადგენს. გარდა კონსტიტუციისა, მას შეადგენენ:

- საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“,
- საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“,
- საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“,
- საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი, რომელიც კანონმდებლობის მიერ სასამართლოსათვის დელეგირების საფუძველზეა მიღებული,
- „საერთო სასამართლოების შესახებ“, „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, „იმპიჩმენტის შესახებ“, „რეფერენდუმის შესახებ“, „ნორმატიული აქტების შესახებ“, და ზოგიერთი სხვა საკანონმდებლო აქტის ის ნაწილი,

¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო. შეადგინა და წინასიტყვაობის ავტორია ევა გოცირიძე. თბ., 2005.

² ამის შესახებ იხ. ვოლფგანგ გაული, ციტ. ნაშრომი, გვ. 247-250.

³ საქართველოს პარლამენტმა ორგანული კანონი ამ თარიღის დადგომამდე ერთი დღით ადრე – 1996 წლის 31 იანვარს მიიღო.

რომელიც შეხებაშია საკონსტიტუციო სასამართლოსთან, აგრეთვე საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირების დიდი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, კანონმდებელი ამ პროცედურას დაწვრილებით და თითქმის ამომწურავად არეგულირებს სახელმწიფოს უზენაესი კანონის – კონსტიტუციის – დონეზე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 9 მოსამართლისაგან – საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებისაგან.

მსოფლიოში არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების სხვადასხვა სისტემა. საქართველოში მოქმედებს შემდეგი წესი: საკონსტიტუციო სასამართლოს ჩამოყალიბებაში პარიტეტულ საფუძველზე მონაწილეობს სახელმწიფო ხელისუფლების სამივე განშტოება – სამ წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, სამ წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი და სამ წევრს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო.

საქართველოს პრეზიდენტი სამ წევრს ერთპიროვნულად ნიშნავს, ეს არის მისი დისკრეციული უფლებამოსილება. საქართველოს პარლამენტში მოქმედი პროცედურის მიხედვით ასარჩევ მოსამართლეთა კანდიდატურების დასახელების უფლება აქვთ შემდეგ სუბიექტებს: პარლამენტის თავმჯდომარეს, საპარლამენტო ფრაქციას, არც ერთ ფრაქციაში არ გაერთიანებულ (დამოუკიდებელ) დეპუტატთა ათკაციან ჯგუფს. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმათა დანარჩენზე მეტ რაოდენობას, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედისა.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პლენუმზე დასანიშნ საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს შეარჩევს და დაასახელებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. კანდიდატი დანიშნულად ჩაითვლება, თუ კენჭისყრისას მას მხარს დაუჭერს პლენუმის დამსწრე წევრთა ორი მესამედი მაინც.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 9 წევრისაგან აირჩევიან სასამართლოს უმაღლესი თანამდებობის პირები – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის ორი მოადგილე და საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივანი. მათი გამწესების არსებული წესი კიდევ ერთი მოწმობაა საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ერთიანობისა და იმავდროულად საკონსტიტუციო სასამართლოს გარკვეული ავტონომიურობისა. ეს უწინარესად საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევის წესში ჩანს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2002 წლის 19 აპრილის დადგენილებით დამტკიცებული რეგლამენტის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილისა და სასამართლოს მდივნის არჩევნები ერთმანეთისაგან გარკვეულწილად განსხვავებულია.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის არჩევნებისათვის იმართება საკონსტიტუციო სასამართლოს დახურული სხდომა (რეგლამენტის მე-2 და მე-3 მუხლები), ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის არჩევისათვის თავმჯდომარე იწვევს პლენუმს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურა (საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის შეთანხმებული წინადადებების სახით) ასარჩევად წარედგინება საკონსტიტუციო სასამართლოს დახურულ სხდომას. კანდიდატი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარედ არჩეულად ჩაითვლება, თუ ფარული კენჭისყრის დროს მას მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს სულ ცოტა ხუთი წევრი მაინც.

საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად თავმჯდომარის არჩევისათვის გამართულ საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომას ესწრება საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

თავმჯდომარის მოადგილისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის კანდიდატურებს პირველ შემთხვევაში — საკონსტიტუციო სასამართლოს დახურულ სხდომას, მეორე შემთხვევაში კი — პლენუმს წარუდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. წარდგენილი კანდიდატი არჩეულად ჩაითვლება, თუ ფარული კენჭისყრის დროს მას მხარს დაუჭერს სულ ცოტა ხუთი მოსამართლე მაინც.

ყურადსაღებია, რომ 5 წლის ვადით არჩეულ სასამართლოს თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს არ შეუძლიათ ხელმეორედ დაიკავონ იგივე თანამდებობა, ხოლო ასევე 5 წლით არჩეული საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნისათვის ასეთი შეზღუდვა არ არის დადგენილი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს იგი განიხილავს პლენარულ სხდომაზე, ან უფრო ვიწრო შემადგენლობით – კოლეგიაში; შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება პლენუმისა და ორი კოლეგიისაგან.

პლენუმს შეადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა წევრი; მის სხდომებს უძღვება საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. კოლეგიას შეადგენს სასამართლოს ოთხ–ოთხი წევრი და კოლეგიების სხდომებს **ex officio** (თანამდებობების მიხედვით) უძღვებიან სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილეები.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტრუქტურაში პლენუმისა და კოლეგიების არსებობა არ ნიშნავს ინსტანციური პრინციპის მოქმედებას. თითოეული კოლეგია მოქმედებს, როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, პლენუმისა და კოლეგიების გადაწყვეტილებები იურიდიულად ტოლმნიშვნელოვანია, მათ მიერ განსახილველი საკითხები ერთმანეთთან არ გადაიკვეთება, ვინაიდან ყოველ მათგანს საკუთარი კომპეტენცია (განსჯადობა) გააჩნია. და კიდევ ერთი – კოლეგიები თანასწორუფლებიანია. ამასთან, რეგლამენტი ერთმანეთისაგან განასხვავებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს, რომელიც კონსტიტუციური სამართალწარმოების წესით განიხილავს მის კომპეტენციას მოკუთვნებულ საკითხებს, და პლენუმის სხდომას, რომელიც არ უკავშირდება საქმეთა განხილვას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ამ ორი ორგანიზაციული ფორმის გარდა, რეგლამენტი ითვალისწინებს დროებითი კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების შექმნას, საკონსტიტუციო სასამართლოს მუდმივმოქმედი ეთიკისა და დისციპლინურ საქმეთა კომისიისა და სამეცნიერო – საკონსულტაციო საბჭოს ფუნქციონირებას.

მოთხოვნები, რომლებსაც უნდა პასუხობდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი, ჩადებულია კონსტიტუციაში და «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონში.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად (მუხლი 88), საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება. ამ სამ კონსტიტუციურ საცენზო მოთხოვნას (ასაკობრივი, მოქალაქეობის, განათლების) ორგანული კანონით დაემატა პროფესიული კვალიფიკაციისა და მორალური ცენზები:

«საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შერჩევისას – ნათქვამია ამ კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტში, — საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტი და უზენაესი სასამართლო ითვალისწინებენ კანდიდატის პროფესიულ გამოცდილებას, რომელიც უნდა შეეფერებოდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსს».

ისევე, როგორც საერთო სასამართლოების მოსამართლეების, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადაც 10 წლით განისაზღვრება, მაგრამ, კოლეგებისაგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით დადგენილია მათი შეუცვლელობის პრინციპი უფლებამოსილების მთელი ვადის განმავლობაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შერჩევისა და გამწესების საკმაოდ რთული და იურიდიულად ზუსტად გაწერილი პროცედურა არსებითად უნდა გამორიცხავდეს ამ პრინციპის დარღვევას, მაგრამ რიგი ობიექტური მიზეზის გამო ვერ გამოვრიცხავთ მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საჭიროებას. სწორედ ამიტომ ორგანული კანონი «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» შეიცავს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლების ამომწურავ ნუსხას, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი (17- 24 მუხლები) ადგენს სასამართლოში ამ საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტის წესს.

გარდა მოსამართლის სიკვდილისა, ან იმ შემთხვევისა, როდესაც საერთო სასამართლო მოსამართლეს უგზო – უკვლოდ აღიარებს, ან გარდაცვლილად გამოაცხადებს, ან ქმედუუნაროდ ცნობს, ან თუ იგი ნებაყოფლობით გადადგება, ორგანული კანონის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ:

– ზედიზედ ექვსი თვის განმავლობაში ვერ ასრულებდა, ან წელიწადში 3 თვის განმავლობაში არასაკმარის მიზეზით არ ასრულებდა თავის მოვალეობებს;

– დაიკავა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა, ან ეწევა კანონით აკრძალულ საქმიანობას;

- გაამჟღავნა სათათბირო ოთახის საიდუმლოება;
- ჩაიდინა მოსამართლისათვის შეუფერებელი საქციელი;
- დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;
- მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი.¹

საგულისხმოა და ამას ხაზგასმით აღვნიშნავთ, როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის კიდევ ერთ ნიშან-თვისებას, რომ ყველა ზემოჩამოთვლილი საფუძვლით, ვადამდე ადრე უფლებამოსილებათა შეწყვეტის საკითხს წყვეტს მხოლოდ და მხოლოდ თავად საკონსტიტუციო სასამართლო. გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა დეტალურადაა გაწერილი საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტში, რომლის მიხედვით საკითხს შეისწავლის და საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს მოახსენებს ან ეთიკისა და დისციპლინურ საქმეთა კომისია (ორგანული კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის ა-ე ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში), ან საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე (ორგანული კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის ვ-ი ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში), ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილებას მოსამართლის უფლებამოსილებათა ვადამდე ადრე შეწყვეტა – არშეწყვეტის შესახებ კენჭისყრით მიიღებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი.

კონსტიტუციის იმ მუხლში, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს ეხება, ვერ ვხვდებით ნორმებს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თანამდებობის სხვა თანამდებობასთან თუ ანაზღაურებად საქმიანობასთან შეუთავსებლობის შესახებ. უნდა ვიფიქროთ, რომ ეს არ არის კონსტიტუციის ხარვეზი, რამეთუ, ჯერ ერთი, სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური ერთიანობიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 86-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც «მოსამართლის შეუთავსებლობის» საკითხს ეხება, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებზეც ვრცელდება, და მეორე, შეუთავსებლობის შესახებ ნორმა გათვალისწინებულია «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» ორგანული კანონის მე-17 მუხლში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ნამდვილი როლი სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში (უფრო ზოგადად – სახელმწიფო მექანიზმში) ბევრად არის განპირობებული მის განსჯადობას მიკუთვნებული საკითხებისა და დავების მნიშვნელობითა და მოცულობით და ამ საკითხებისა და დავების ეფექტურად გადაწყვეტისათვის მისთვის დადგენილი პროცესუალური, მატერიალურ – სამართლებრივი და ორგანიზაციულ – სამართლებრივი უფლებამოსილებების ხასიათითა და ერთობლიობით, ანუ კომპეტენციით.²

¹ ვადამდე ადრე 1999 – 2003 წლებში ნებაყოფლობით გადადგომის საფუძველზე მოსამართლის უფლებამოსილება შეუწყდა გია მეფარიშვილს (1999 წელი), ავთანდილ დემეტრაშვილს (2001 წელი), ავთანდილ აბაშიძეს (2003 წელი).

² ქართულ სამართალმცოდნეობაში და კანონმდებლობაში ცნებები „კომპეტენცია“ და „უფლებამოსილება“, როგორც წესი, გაიგივებულია. მაგალითად, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანულ კანონში III თავს, სადაც ჩამოთვლილია საკითხები და დავები, რომლებსაც განიხილავს და წყვეტს სასამართლო, ეწოდება „საკონსტიტუციო სასამართლოს

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დიდი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მისი კომპეტენცია ძირითადად კონსტიტუციაში არის განსაზღვრული და მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, ორგანულ კანონშია გადატანილი.

საყოველთაო აღიარებით,¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საკმაოდ დიდი და მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები გააჩნია საჯარო ურთიერთობების თითქმის ყველა სფეროზე ზემოქმედებისათვის, ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულია რეპრესიული სასამართლო კონტროლის უფლებამოსილება და ამ კონტროლს დაქვემდებარებული დავეებისა და საკითხების ძალზე ფართო წრე.

საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტი შეიძლება იყოს ქმედებაც, მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლოს მისი სახელმწიფოებრივი დანიშნულება უწინარესად მაინც სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის დადგენას უკავშირდება. ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ძალმოსილება პრაქტიკულად ფარავს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მთლიან სამართალშემოქმედებას.

ამ სფეროში მისი კომპეტენცია განსაზღვრულია კონსტიტუციითა და «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» ორგანული კანონით. საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტთა (საგანთა) დასადგენად ამ ორი წყაროს გარდა საჭიროებისამებრ მივმართავთ კანონს «ნორმატიული აქტების შესახებ».

მაშ ასე, რომელი სამართლებრივი აქტები ექვემდებარება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადობას?

«საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის «ა» ქვეპუნქტის მიხედვით (საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის «ე» ქვეპუნქტი), საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს და წყვეტს საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, კონსტიტუციური შეთანხმების, საქართველოს პარლამენტის ნორმატიული დადგენილებების, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების, საქართველოს მთავრობის, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხებს.

ამავე მუხლის «ბ» ქვეპუნქტის (საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის «ბ» ქვეპუნქტი) საფუძველზე, საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს ე.წ. კომპეტენციურ დავეებს. ფორმალურად ამ დავეებში კონტროლის საგანი შეიძლება იყოს ნებისმიერი ნორმატიული აქტი – საკანონმდებლო აქტები, კონსტიტუციური შეთანხმება, კანონქვემდებარე აქტი. ამასთან, ვინაიდან დავეები აღმასრულებელი ხელისუფლების

უფლებამოსილება“. ჩვენი აზრით, კომპეტენცია არის სამართლებრივად დადგენილი საჯარო საქმეების მოცულობა, რომელსაც ასრულებს უფლებამოსილი სუბიექტი. კომპეტენციის ელემენტებია: გამგებლობის საგანი – როგორც ზემოქმედების ობიექტი, და უფლებამოსილება – როგორც ამ ობიექტზე ზემოქმედების ლეგალური შესაძლებლობა.

¹ იხ. ამერიკელი პროფესორის ჰერმან შვარცის საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 წლისადმი მიძღვნილ კონფერენციაზე. კონსფერენციის მასალები იხ. ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2000 წ.

სისტემაში, როგორც წესი, ამავე სისტემის შიგნით ადმინისტრაციული ზემოქმედების გამოყენებით წყდება და, გარდა ამისა, არ არის გამორიცხული მათი მოგვარება ადმინისტრაციული იუსტიციის წესით, უნდა ვიფიქროთ, რომ ამ კატეგორიის საქმეები ძირითადად შეეხება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპების დარღვევას, დავებს საერთოეროვნული და ტერიტორიული ერთეულების ორგანოებს შორის, სახელმწიფო ორგანოებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური იუსტიციის იმ გამონაკლის ორგანოთა რიცხვს მიეკუთვნება, რომლებსაც გააჩნიათ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხის განხილვა. ამ შემთხვევაში მისი კონტროლის სივრცეში მოექცევა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გადაწყვეტილება პარტიისათვის სარეგისტრაციო მოწმობის გაცემის ან რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ (კონსტიტუციის 89-ე მუხლი პირველი პუნქტი «გ» ქვეპუნქტი).

მეტად მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, გადაწყვიტოს რეფერენდუმისა და არჩევნების დანიშვნა, არდანიშვნასთან დაკავშირებული დავები. «საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ» ორგანული კანონის ძალით, სასამართლო ამ კატეგორიის დავების განხილვისას უფლებამოსილია შეამოწმოს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დადგენილების, აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის კონსტიტუციურობის საკითხი.

ბევრი სხვა სხვა ქვეყნის კონსტიტუციური კონტროლის ორგანოებისაგან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო იმითაც არის გამორჩეული, რომ საქართველოს მოქალაქეებს, საქართველოში მცხოვრებ სხვა ფიზიკურ პირებს და საქართველოს იურიდიულ პირებს, თუ მათ მიაჩნიათ, რომ ნორმატიული აქტით დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული მათი უფლებების ან თავისუფლებები, შეუძლიათ პირდაპირ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართონ ამ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის დადგენის მოთხოვნით.

მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების დაცვის ზემოთ დასახელებული კონკრეტული კონსტიტუციური კონტროლის პირდაპირი სასამართლო პროცედურის გარდა, არსებობს მოქალაქეთა უფლებების საკონსტიტუციო სასამართლოში დაცვის სხვა, ირიბი პროცედურაც. იმ შემთხვევაში, თუ რომელიმე ინსტანციის საერთო იურისდიქციის სასამართლო საქმის განხილვისას წააწყდება საკანონმდებლო ნორმას, რომლის კონსტიტუციურობის საკითხი საფუძვლიან ეჭვს იწვევს, სამ შეიძლება მოუწიოს სასამართლო განხილვის შეჩერება და საქმის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გადაგზავნა. შემდეგ საკითხი კვლავ უბრუნდება საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც, ჩვენი აზრით, საქმე უნდა გადაწყვიტოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისად

(საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი).

იტალიაში საერთო იურისდიქციის სასამართლოდან ინიცირებულ კონსტიტუციური კონტროლის ამ ფორმას ინიციდენტურ კონტროლს (in via incidentale) უწოდებენ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს აგრეთვე საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა კონსტიტუციურობის, საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან უფლებამოსილებათა ვადამდე შეწყვეტის საკითხები.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მონაწილეობა მთელი რიგი მაღალი სახელმწიფო თანამდებობის პირების თანამდებობიდან გადაყენების პროცესში. იმპიჩმენტის კონსტიტუციურ პროცედურაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის 1/3-ის კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველზე ამზადებს დასკვნას საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარის ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის შესახებ.

თავის საქმიანობას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს კანონიერების, კოლეგიალობის, საქვეყნოობის, მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის, უფლებამოსილებათა მთელი ვადით საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის დამოუკიდებლობის, ხელშეუხებლობისა და შეუცვლელობის საწყისებზე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის აღძვრის (საქმის ინიცირების) უფლება აქვთ საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, საერთო სასამართლოს, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წამომადგენლობით ორგანოებს, საქართველოს სახალხო დამცველს, საქართველოს მოქალაქეებს, საქართველოს იურიდიულ პირებს, საქართველოში მცხოვრებ უცხოელებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.

თავის საქმიანობაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს ძალაში შესული ნორმატიული აქტების კონტროლს. ლიტერატურაში კონტროლის ამ ფორმას მომდევნო (a posteriori) კონტროლს უწოდებენ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში წინასწარ, ე.წ. პრევენციული (a priori) კონტროლიც არის გათვალისწინებული იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგენენ საერთაშორისო ხელშეკრულებების ან შეთანხმებების კონსტიტუციურობის საკითხს და ეს უნდა მოხდეს ხელშეკრულებების ან შეთანხმებების რატიფიცირებამდე, ანუ ძალაში შესვლამდე.

§3. საქართველოს საერთო სასამართლოების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დახასიათება

კაცობრიობის განვითარების თანამედროვე ეტაპზე სოციალურად მნიშვნელოვანი და სამართლებრივად აღიარებული დავებისა და კონფლიქტების მოსაგვარებლად, როგორც წესი,

იქმნება სასამართლოების ერთმანეთთან იერარქიულად შეკავშირებული სხვადასხვა სისტემები.

ამა თუ იმ ქვეყნისათვის სასამართლო სისტემის ოპტიმალური მოდელის შექმნას განაპირობებს მრავალი ფაქტორი, რომელთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია ქვეყნის მოსახლეობის რიცხოვნობა და ტერიტორიის სიდიდე, სახელმწიფოს მართვა – გამგეობისა და ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გამოცდილება, საზოგადოების პოლიტიკური, სამართლებრივი ცნობიერების დონე და ა.შ.

საქართველოში სასამართლო ხელისუფლების რთული სოციალური ფენომენის ძირითადი ნაწილი არის სასამართლო სისტემა, რომლის ელემენტებია (ქვესისტემებია) საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოები. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, მხოლოდ და მხოლოდ კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი სასამართლოები ახორციელებენ სასამართლო ხელისუფლებას სხვადასხვა პროცესუალური ფორმით და არც საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელ რომელიმე ორგანოს ან თანამდებობის პირს, არც ცალკეულ ადამიანსა თუ ადამიანთა ჯგუფს არ შეუძლიათ მითვისონ ეს ფუნქცია.

საქართველოს კონსტიტუციაში ნორმები საერთო სასამართლოების შესახებ არც თუ ისე ბევრია. ქვეყნის უზენაეს კანონში რეგულირდება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ზოგიერთი ფუნქციის, ფორმირების წესისა და წევრთა სტატუსის საკითხები; აგრეთვე ზოგადაა, განსაზღვრული სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები, მართლმსაჯულების განხორციელების პრინციპები, მოსამართლის სტატუსი.

სასამართლო სისტემისა და კომპეტენციის საკითხების დაწვრილებითი რეგულირება კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების დონეზე ხორციელდება. ამ აქტებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი არის:

საქართველოს 1997 წლის 13 ივნისის ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“,

საქართველოს 1999 წლის 12 მაისის ორგანული კანონი „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“,

საქართველოს 1998 წლის 26 ივნისის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლოთა განსჯადობისა და სისხლის სამართლის საქმეებზე საგამომიებო ქვემდებარეობის შესახებ“,

საქართველოს 2000 წლის 23 თებერვლის კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“,¹

საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 20 აგვისტოს ბრძანებულება „საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

¹ ჩამოთვლილი სამართლებრივი აქტები იხ. „საერთო სასამართლოები. ნორმატიული აქტების კრებული“, თბ. 2003.

ამ სამართლებრივი აქტების საფუძველზე, საქართველოში არსებული სასამართლო სისტემა, ერთი შეხედვით და იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მოქმედებს მხოლოდ საქართველოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ერთიანი მატერიალური და პროცესუალური კანონმდებლობა ცენტრალიზებულად უნდა ჩაითვალოს. აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებში უმაღლესი სასამართლოების არსებობა, ამ სასამართლოებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე მოქმედი სხვა სასამართლოების მოსამართლეთა გამწესებისა და თანამდებობიდან განთავისუფლების განსაკუთრებული წესი იმაზე მეტყველებს, რომ ჩვენში სასამართლო სისტემა შერეულია, იგი არც ცენტრალიზებულია (როგორც გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, სომხეთის რესპუბლიკაში) და არც დეცენტრალიზებული, დუალისტური (როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში).

2004 წლის 1 იანვრისათვის საერთო სასამართლოების სისტემას, რომელშიც სულ 83 სასამართლო ორგანო იყო, შეადგენდა:

71 რაიონული სასამართლო,

7 საქალაქო სასამართლო,

2 საოლქო სასამართლო,

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო,

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო,

საქართველოს უზენაესი სასამართლო.

გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუცია ქვეყანაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში უშვებს სამხედრო სასამართლოების შექმნის შესაძლებლობას და იმავედროულად შეიცავს ამკრძალავ ნორმას, რომლის ძალით „საგანგებო ან სპეციალური სასამართლოების შექმნა დაუშვებელია“.

სასამართლო სისტემის პირამიდის საფუძველს შეადგენენ რაიონული და საქალაქო სასამართლოები. კომპეტენციის, ფორმირებისა და საქმიანობის წესის მიხედვით ეს ერთი დონის სასამართლოებია, ამიტომ კანონმდებლობაში და ლიტერატურაში მათ ყოველთვის ერთად მოიხსენიებენ. ორივე სასამართლო „მიბმულია“ ჯერ კიდევ საბჭოთა საქართველოში შექმნილ ადმინისტრაციულ ერთეულებზე – რაიონებზე და იმ ქალაქებზე, რომლებიც არც ერთი რაიონის შემადგენლობაში არ შედის და თავად არა აქვს რაიონული დაყოფა.

„რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების შექმნის, მათი სამოქმედო ტერიტორიისა და მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 14 ნოემბრის ბრძანებულების საფუძველზე, ამჟამად საქართველოში ფუნქციონირებს აბაშის, ადიგენის, ამბროლაურის, ახალგორის, ახალქალაქის, ახალციხის, ასპინძის, ახმეტის, ბაღდათის, ბოლნისის, ბორჯომის, გარდაბნის, გორის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, დმანისის, დუშეთის, ვანის, ზესტაფონის, ზუგდიდის, თეთრიწყაროს, თელავის, თერჯოლის, თიანეთის, კასპის, ლაგოდეხის, ლანჩხუთის, ლენტეხის, მარნეულის, მარტვილის, მესტიის, მცხეთის, ნინოწმინდის, ოზურგეთის, ონის, საგარეჯოს, სამტრედიის, საჩხერის, სენაკის, სიღნაღის, ტყიბულის, ქარელის, ყაზბეგის, ყვარლის, ჩოხატაურის, ჩხოროწყუს, ცაგერის,

წალენჯიხის, წალკის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხაშურის, ხობის, ხონისა და ჯავის რაიონული სასამართლოები, აგრეთვე რუსთავის, ფოთისა და ქუთაისის, საქალაქო სასამართლოები.

საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 12 აპრილის ბრძანებულებით ლიკვიდირებულ იქნა გლდან-ნაძალადევის, ისანი-სამგორის, დიდუბე-ჩუღურეთის, კრწანისი-მთაწმინდისა და ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოები. ამავე ბრძანებულებით შეიქმნა თბილისის საქალაქო სასამართლო, რომლის შემადგენლობაშია სამოქალაქო საქმეთა, სისხლის სამართლის საქმეთა და ადმინისტრაციულ საქმეთა სპეციალიზებული სასამართლოს კოლეგიები.

გარკვეული თავისებურებებით გამოირჩევა საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 27 ნოემბრის ბრძანებულება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების შექმნის, მათი სამოქმედო ტერიტორიის, ადგილსამყოფელისა და მოსამართლეთა განსაზღვრის შესახებ“, ბრძანებულება, რომლის საფუძველზე შექმნილია გაგრის, სოხუმის და ტყვარჩელის საქალაქო, გალის, გუდაუთის, გულრიფშის, ოჩამჩირისა და სოხუმის რაიონული სასამართლოები. ბრძანებულების თავისებურება კი იმაში მდგომარეობს, რომ მისი ძალით აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე:

1. გაერთიანდა გაგრის საქალაქო და გუდაუთის რაიონული სასამართლოები და მათი უფლებამოსილება გავრცელდა იმერეთის, გურიის, რაჭა – ლეჩხუმის რეგიონებისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე დროებით მცხოვრებ იძულებით გადაადგილებულ პირებზე. სასამართლოს ადგილსამყოფელად განისაზღვრა ქ. ქუთაისი;

2. გაერთიანდა გალისა და გულრიფშის რაიონული სასამართლოები, მათი უფლებამოსილება გავრცელდა ქ. ზუგდიდის, ზუგდიდისა და წალენჯიხის რაიონების, სვანეთის რეგიონისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე დროებით მცხოვრებ იძულებით გადაადგილებულ პირებზე. სასამართლოს ადგილსამყოფელად განისაზღვრა ქ. ზუგდიდი;

3. გაერთიანდა ოჩამჩირის რაიონული და ტყვარჩელის საქალაქო სასამართლოები, მათი უფლებამოსილება გავრცელდა სენაკის, ხობის, მარტვილის, აბაშის, ჩხოროწყუს რაიონებისა და ქ. ფოთის ტერიტორიაზე დროებით მცხოვრებ იძულებით გადაადგილებულ პირებზე, ხოლო ამ სასამართლოს ადგილსამყოფელად განისაზღვრა ქ. სენაკი;

4. გაერთიანდა სოხუმის რაიონული და სოხუმის საქალაქო სასამართლოები, მათი უფლებამოსილება გავრცელდა ქ. თბილისის, შიდა ქართლის, ქვემო ქართლის, კახეთის, მცხეთა – მთიანეთისა და სამცხე – ჯავახეთის რეგიონების ტერიტორიაზე დროებით მცხოვრებ იძულებით გადაადგილებულ პირებზე, ხოლო მის ადგილსამყოფელად განისაზღვრა ქ. თბილისი.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის 1 პუნქტის მიხედვით, საოლქო სასამართლოებია თბილისისა და ქუთაისის საოლქო სასამართლოები. ამ სასამართლოების სამოქმედო ტერიტორიებს, სასამართლო კოლეგიებსა

და პალატებში მოსამართლეთა რაოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 19 აპრილის №154 ბრძანებულება. ამ ბრძანებულების შესაბამისად:

1. თბილისის საოლქო სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორიას განეკუთვნება ადიგენის, ასპინძის, ახალგორის, ახალქალაქის, ახალციხის, ახმეტის, ბოლნისის, ბორჯომის, გარდაბნის, გორის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, დმანისის, დუშეთის, თეთრიწყაროს, თელავის, თიანეთის, კასპის, ლაგოდეხის, მარნეულის, მცხეთის, ნინოწმინდის, საგარეჯოს, სიღნაღის, ქარელის, ყაზბეგის, ყვარლის, წალკის, ხაშურის, ჯავის, ქ. თბილისის და რუსთავის საქალაქო სასამართლოების სამოქმედო ტერიტორიები.

2. ქუთაისის საოლქო სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორიას მიეკუთვნება აბაშის, ამბროლაურის, ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, ზუგდიდის, თერჯოლის, ლანჩხუთის, ლენტეხის, მარტვილის, მესტიის, ოზურგეთის, ონის, სამტრედიის, საჩხერის, სენაკის, ტყიბულის, ჩოხატაურის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, წყალტუბოს, ცაგერის, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხობის, ხონის რაიონული, ფოთისა და ქუთაისის საქალაქო სასამართლოების სამოქმედო ტერიტორია.

3. ქუთაისის საოლქო სასამართლოში მოსამართლეთა რაოდენობა 32-ია.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს უფლებამოსილება ვრცელდება ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე, ხოლო ამ სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობას საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო. 2004 წლის 1 იანვრისათვის მოსამართლეთა რიცხვი 20-ს შეადგენდა.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობას საქართველოს იუსტიციის საბჭოს წარდგინებით ადგენს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო და იგი 2004 წლის 1 იანვრისათვის 17 შეადგენდა.

საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 27 ნოემბრის №698 ბრძანებულებით, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობა განსაზღვრულია 44 მოსამართლით.

რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს შემადგენლობაში უნდა იყოს სულ ცოტა ორი მოსამართლე მაინც. ამ დონის სასამართლოებში ყველა საქმე განიხილება ერთპიროვნულად მოსამართლის მიერ.

სასამართლოში, სადაც ორი მოსამართლეა, ერთი განიხილავს სისხლის სამართლის საქმეებს, ხოლო მეორე – სამოქალაქო და სხვა კატეგორიის საქმეებს. ამ სასამართლოს მოსამართლეთაგან ერთ – ერთი საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ინიშნება სასამართლოს თავმჯდომარედ. აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე მოქმედი რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების თავმჯდომარეებსაც საქართველოს პრეზიდენტი ინიშნავს.

თბილისისა და ქუთაისის საოლქო სასამართლოების შინაგანი სტრუქტურა განსაზღვრულია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით,

ხოლო მოსამართლეთა საერთო რაოდენობა და მათი ოდენობა თითოეულ კოლეგიაში და პალატაში — საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინების საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.¹

ამ სამართლებრივი აქტების შესაბამისად, თბილისისა და ქუთაისის საოლქო სასამართლოში შექმნილია:

1. სამოქალაქო და სამეწარმეო საქმეთა კოლეგია (თბილისის საოლქო სასამართლოში 6, ქუთაისის საოლქო სასამართლოში 3 მოსამართლის შემადგენლობით);
2. სისხლის სამართლის საქმეთა კოლეგია (თბილისის საოლქო სასამართლოში 12, ქუთაისის საოლქო სასამართლოში 3 მოსამართლის შემადგენლობით);
3. ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგია (თბილისის საოლქო და ქუთაისის საოლქო სასამართლოებში სამ – სამი მოსამართლის შემადგენლობით);
4. სამოქალაქო, სამეწარმეო და გაკოტრების საქმეთა სააპელაციო პალატა (თბილისის საოლქო სასამართლოში 12, ქუთაისის საოლქო სასამართლოში 9 მოსამართლის შემადგენლობით);
5. სისხლის სამართლის საქმეთა სააპელაციო პალატა (თბილისის საოლქო სასამართლოში 12, ქუთაისის საოლქო სასამართლოში 9 მოსამართლის შემადგენლობით);
6. ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა პალატა (თბილისის საოლქო და ქუთაისის საოლქო სასამართლოებში ექვს-ექვსი მოსამართლის შემადგენლობით);
7. საგამოძიებო კოლეგია (თბილისის საოლქო სასამართლოში 5, ქუთაისის საოლქო სასამართლოში 4 მოსამართლის შემადგენლობით).

საოლქო სასამართლოს უმაღლესი თანამდებობის პირებია: სასამართლოს თავმჯდომარე, სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე, კოლეგიის თავმჯდომარე, პალატის თავმჯდომარე.

საოლქო სასამართლოს თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს კოლეგიებისა და პალატების თავმჯდომარეთაგან 5 წლის ვადით, მაგრამ არა უმეტეს უფლებამოსილების ვადისა, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. კოლეგიისა და პალატის თავმჯდომარეს შესაბამისი კოლეგიისა და პალატის შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით, მაგრამ არა უმეტეს უფლებამოსილების ვადისა, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

საინტერესოდ არის გადაწყვეტილი ერთი და იმავე პირის თანამდებობაზე ხელმეორედ დანიშვნის საკითხი: „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, „დაუშვებელია საოლქო სასამართლოს, მისი პალატის ან კოლეგიის თავმჯდომარედ ერთი და იმავე პირის ზედიზედ მეორე ვადით დანიშვნა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ამ სასამართლოს, პალატის ან კოლეგიის ყველა სხვა მოსამართლე

¹ იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 19 აპრილის № 154 ბრძანებულება „თბილისისა და ქუთაისის საოლქო სასამართლოების სამოქმედო ტერიტორიები, სასამართლო კოლეგიებსა და პალატებში მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ“ – „საერთო სასამართლოები. ნორმატიული აქტების კრებული“, გვ. 198-200.

წერილობით უარს განაცხადებს შესაბამისად სასამართლოს, პალატის ან კოლეგიის თავმჯდომარეობაზე“.

§4. მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი

როგორც ამ სახელმძღვანელოს წინა ნაწილებში აღინიშნა სასამართლო ხელისუფლების ძირითადი მატარებელი და განმახორციელებელი არის მოსამართლე. მისი მოღვაწეობის ქმედითობა პირდაპირ არის დაკავშირებული **სამართლებრივ სტატუსზე, ანუ მოსამართლის იმ უფლებების, მოვალეობებისა და გარანტიების ერთობლიობაზე, რომელიც განსაზღვრავს მის შესაძლებლობებს განახორციელოს სასამართლო ხელისუფლება.**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (მუხლი 2) საერთო სასამართლოები წარმოადგენენ საბიუჯეტო დაწესებულებებს, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო ხელისუფლებას. ამავე კანონის მიხედვით (მუხლი 4) მოსამართლეები არიან სახელმწიფოებრივი ძალაუფლებით აღჭურვილი საჯარო მოსამსახურეები, რომელთა სამართლებრივი სტატუსის ძირითად საფუძველს შეადგენენ საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები, საქართველოს კონსტიტუცია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს სპეციალური კანონმდებლობა.

საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებსა და დოკუმენტებს შორის, რომელიც მოსამართლის სტატუსის საკითხებს ეხება უნდა დასახელდეს:

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაერო) გენერალური ასამბლეის ეგიდით 1985 წელს მიღებული „სასამართლო ორგანოთა დამოუკიდებლობის ძირითადი პრინციპები“;

– გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს მიერ 1990 წელს მიღებული აქტი „სასამართლო ორგანოების დამოუკიდებლობის ძირითადი პრინციპების განხორციელების ეფექტური პროცედურების შესახებ“;

– ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 1994 წლის რეკომენდაცია „მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის, როლისა და მათი საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ“;

– მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ ევროპული ქარტია;

საკითხის უკეთ შესწავლისათვის სასურველია აშშ-ში მოქმედი ორი დოკუმენტის გაცნობა. ესენია:

„სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის 12 პრინციპი“¹ და „მოსამართლეთა ქცევის ტიპობრივი წესები“.²

ამ წყაროთა შორის ზოგიერთს სავალდებულო ხასიათი გააჩნია, ზოგიერთი კი ამ სახელმძღვანელოში სასარგებლო ინფორმაციის სახით არის მითითებული.

საქართველოს შიდასახელმწიფოებრივ წყაროებს, რომლებიც განსაზღვრავენ მოსამართლის სამართლებრივ სტატუსს შეადგენენ საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, სამოქალაქო, სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსები,

¹ იხ. დანართი №2.

² იხ. დანართი №1.

საქართველოს კანონები „საჯარო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“, „მოსამართლეთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიების შესახებ“, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებები და განკარგულებები, „საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის ქარტია“, „საქართველოს სამოსამართლო ეთიკის კოდექსი“, და ზოგიერთი სხვა აქტი, რომელშიც გათვალისწინებულია მოსამართლის სამართლებრივი მდგომარეობის მარეგულირებელი ზოგადი მოქმედების სამართლებრივი და შიდაუწყებრივი ნორმები.

წარმოუდგენელი და აზრს მოკლებულია სასამართლოს (მოსამართლეების) არსებობა თუ იგი არ არის დამოუკიდებელი, ამ დამოუკიდებლობის ყველაზე რეალური მაჩვენებელი კი არის **მოსამართლეთა შერჩევის, გამწესებისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების მოქმედი წესები.**

მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესება შეიძლება განხორციელდეს საყოველთაო პირდაპირი არჩევნების, ირიბი არჩევნების ან დანიშვნის გზით. ერთი შეხედვით უშუალოდ მოსახლეობის მიერ მოსამართლეთა არჩევა, რაც აშშ-ის ზოგიერთ შტატში და სხვა სახელმწიფოებში ხდება, დემოკრატიულობის თვალსაზრისით უფრო მიმზიდველი უნდა იყოს, მაგრამ, როგორც წესი, მას ერთობ ნეგატიური, არასასურველი პრობლემები მოსდევს. ამ პრობლემებს შორის ყველაზე თვალშისაცემი საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებაა. უნდა ვივარაუდოთ, რომ პიროვნებას, რომელსაც შეუძლია საკუთარი სახსრებით დააფინანსოს თანამედროვე ძვირადღირებული არჩევნები, საეჭვოა მოსამართლის თანამდებობაზე ჰქონდეს პრეტენზია. ჩვეულებრივ, მოსამართლეობის კანდიდატის არჩევნებს სხვა ან სხვები აფინანსებენ და ამ შემთხვევაში მომავალ სასამართლო საქმიანობაში მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის დაცვა მას ძალზე გაუჭირდება.

მოსახლეობის მიერ მოსამართლის არჩევნებისაგან განსხვავებით, პარლამენტის მიერ არჩევა (დანიშვნა) არც დიდ დროს და არც დიდ სახსრებს არ მოითხოვს, მაგრამ მასაც აქვს ნაკლი, რომელიც იმაში მდგომარეობს, რომ უმეტეს შემთხვევაში, მეტადრე მაშინ, როდესაც პარლამენტში დომინანტი პარტია განაგებს კენჭისყრის მანქანას, მოსამართლე, როგორც წესი, აირჩევა (დანიშნება) კონიუნქტურული, ვიწრო პარტიული ინტერესების გათვალისწინებით, რაც ამცირებს იმის შესაძლებლობას, რომ მოსამართლეთა კორპუსში გამწესდებიან მაღალკვალიფიციური, ღირსეული მამაკაცები და ქალები.

აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მოსამართლეობის კანდიდატთა შერჩევა – გამწესებაში, როგორც წესი, პირდაპირ ან ირიბად მონაწილეობს სახელმწიფო ხელისუფლების სამივე განშტოება. ეს წესი ლოგიკურად გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან, რომელიც თავისთავშივე უნდა გამორიცხავდეს რომელიმე განშტოების აბსოლუტურ განცალკევებულობას და პირიქით, უბიძგებს კიდევაც დაბალანსების საფუძველზე თანამშრომლობისაკენ.

მოსამართლეთა გამწესების აღნიშნული პრინციპი საქართველოშიც გამოიყენება, თუმცა საერთო სასამართლოების ინსტანციური, სამსაფეხურიანი სისტემა, მართვა – გამგეობის

ფორმის თავისებურებისა და ქართული სახელმწიფოებრიობის ტრადიციების გათვალისწინებით, მას გარკვეული თავისებურებები ახასიათებს.

მოსამართლის თანამდებობის დაკავების პროცესში ცხადია პირობითად, შეიძლება გამოვყოთ მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის, მოსამართლეთა დანიშვნისა და მოსამართლის უფლებამოსილების ამოქმედების ძირითადი ეტაპები.

მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევის პროცესში სხვადასხვა დატვირთვითა და აქტივობით მონაწილეობენ საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურის შერჩევა საქართველოს პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებათა, იგი ამას ერთპიროვნულად ახორციელებს. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევა და საქართველოს პარლამენტში წარდგენა აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის პრეროგატივაა, თუმცა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგინოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ ასარჩევი კანდიდატურები.¹

რაც შეეხება მოსამართლეთა კორპუსის დანარჩენ წევრებს (ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი სასამართლოების მოსამართლეები, საოლქო სასამართლოების მოსამართლეები, რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეები) მათი შერჩევა ხდება კონკურსის წესით. ამ წესის მიხედვით გათვალისწინებულია შემდეგი თანმიმდევრული პროცედურა:

1) საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მოსამართლის თანამდებობაზე ვაკანსიის წარმოშობიდან არა უგვიანეს 7 დღისა ან მოსამართლის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე არა უადრეს 60 და არა უგვიანეს 30 დღისა საქართველოს ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს მეშვეობით აცხადებს კონკურსს;

2) 30 წელს მიღწეულ, უმაღლესი იურიდიული განათლების მქონე და სახელმწიფო ენის მცოდნე საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეს, რომელსაც აქვს სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება, ჩაბარებული აქვს მოსამართლის საკვალიფიკაციო გამოცდა, შეუძლია განცხადებით მიმართოს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს და მოითხოვოს მისი, როგორც მოსამართლეობის კანდიდატად რეგისტრირება;

3) საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ატარებს კონკურსს;

4) პრეტენდენტების მიერ ჩაბარებული მოსამართლის საკვალიფიკაციო გამოცდის შედეგების, მისი საქმიანი და ზნეობრივი რეპუტაციის, პროფესიული მუშაობის გამოცდილების შეფასების საფუძველზე, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საკონკურსო წესით შეარჩევს კანდიდატებს და წარუდგენს მათ საქართველოს პრეზიდენტს.

¹ უნდა ვივარაუდოთ, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევაში საბოლოო სიტყვა მაინც საქართველოს პრეზიდენტს ეკუთვნის, ვინაიდან „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მიხედვით, მას შეუძლია პარლამენტს წარუდგინოს „ნებისმიერი კანდიდატურა“.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი, საოლქო, აგრეთვე რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეული ან საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მოსამართლედ დანიშნული პირი, ვიდრე იგი შეუდგება სამოსამართლო ფუნქციების განხორციელებას, ვალდებულია დადოს ფიცი და გაიაროს სპეციალური ორთვიანი სასწავლო კურსები სამოსამართლო სწავლების ცენტრში საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული პროგრამის მიხედვით. სასწავლო კურსების გავლა სავალდებულოა, კურსების გავლისაგან თავისუფლდება პირი, რომელსაც აქვს მოსამართლის თანამდებობაზე მუშაობის არანაკლებ ერთი წლის გამოცდილება.

რაც შეეხება ფიცის დადებას, იგი ერთის მხრივ ადამიანის შთაგონების წყაროა, მისი მოღვაწეობის მიზანი და პრინციპია, ხოლო მეორეს მხრივ – პასუხისმგებლობის უმძიმესი ტვირთია. ფიცისადმი ერთგულება წმიდათაწმიდა მოვალეობად ითვლება, მისი დარღვევა კი კაცური სიტყვის გატეხვას ნიშნავს, რაც ისტორიულად ყოველთვის განიხილებოდა, როგორც ერთ–ერთი ყველაზე სამრახისი ქმედობა.

ამ გაგებით საქართველოს მოსამართლის ფიცი სასამართლოსა და მოსამართლის დამოუკიდებლობისა და მისი მაღალი დანიშნულების ერთგვარი სიმბოლოა. ფიცის დადებით პირი აცნობს საზოგადოებას, რომ იმ მიზნების მისაღწევად, რისთვისაც არსებობს სასამართლო ხელისუფლება, ის დაემორჩილება მართლმსაჯულებისა და საკონსტიტუციო კონტროლის პრინციპებს და ამისკენვე მოუწოდებს სახელმწიფოსა და მოსახლეობას.

მოსამართლის ფიცი და მისი დადების სამართლებრივი პროცედურა სახელმწიფოს ფუნქციონირების იმდენად მნიშვნელოვან მხარეებს შეიცავს, რომ ზედმეტი არ იქნება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისი ნორმების ამ ნაშრომში ციტირება.

მაშ ასე, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი თანამდებობის დაკავებამდე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანდასწრებით საკონსტიტუციო სასამართლოში დებს ფიცს: „ღვთისა და ერის წინაშე ვფიცავ კეთილსინდისიერად აღვასრულო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მოვალეობა და მისი აღსრულებისას დავემორჩილო მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციას, არავის და არაფერს სხვას, გარდა საქართველოს კონსტიტუციისა“¹.

საერთო სასამართლოების სისტემაში ფიცის დადების სავალდებულობას ორი ნორმატიული აქტი ითვალისწინებს. „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 22-ე მუხლის შესაბამისად, „უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე

¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 9.

უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებამდე, საქართველოს პრეზიდენტის თანდასწრებით, საზეიმო ვითარებაში დებს ფიცს“.

ყველა სხვა დონის სასამართლოებისათვის ფიცის დადების იმპერატივს ადგენს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის 50-ე მუხლი, რომლის შესაბამისად, „თანამდებობის დაკავებამდე მოსამართლე, რომელსაც პირველად ნიშნავენ ამ თანამდებობაზე, საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე დებს ფიცს, რომლის ტექსტს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.“

რაც შეეხება თავად ფიცს, მისი შემდეგი შინაარსის ტექსტი დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 7 აგვისტოს №458 ბრძანებულებით:

„ღვთისა და ერის წინაშე ვფიცავ, ყოველივეს ვიღონებ, რათა;

- ღირსვმსახურებდე სიმართლესა და სამართლიანობას;
- ერთგულად ვიცავდე ადამიანის უფლებებს, საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონებს;
- განვსჯიდე უანგაროდ, ცოდნითა და რწმენით;
- ვიყო დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი;
- პირნათლად ვასრულებდე მოსამართლის მაღალ დანიშნულებას.“

მიუხედავად ფიცის დადების ერთი შეხედვით რიტუალური ხასიათისა, მას აქვს წმინდა პრაქტიკული, ორგანიზაციულ–სამართლებრივი დატვირთვა, რამეთუ უკავშირდება პირის მიერ მოსამართლის თანამდებობის დაკავებისა და თანამდებობაში შესვლის (უფლებამოსილებათა განხორციელების) საკითხებს.

სასამართლოს დონესთან დაკავშირებით, საქართველოს კანონმდებლობა სხვადასხვანაირად არეგულირებს ფიცის დადების ცერემონიას.

ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს, საოლქო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობების კანდიდატები ფიცს დებენ საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები ფიცს დებენ საქართველოს პრეზიდენტის თანდასწრებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები ფიცს დებენ საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანდასწრებით საკონსტიტუციო სასამართლოში.

ჩვენი აზრით, ფიცის დადებას, როგორც სასამართლოს დამოუკიდებლობის გამოხატულების ერთ–ერთ გამოვლინებას, ყველაზე მეტად პასუხობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთათვის დადგენილი წესი. ჯერ ერთი, ისინი ფიცს „საკუთარ მოედანზე“, საკონსტიტუციო სასამართლოში დებენ, მეორე, ისინი ფიცს არა სახელმწიფოს რომელიმე თუნდაც ძალიან მაღალი თანამდებობის პირის ან ორგანოს წინაშე, არამედ „ღვთისა და ერის წინაშე“ დებენ, მესამე, ისინი ფიცს საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანდასწრებით დებენ. ძალზე მნიშვნელოვანია ფიცის დადების ცერემონიის

საზეიმო ვითარებაში ჩატარება, რასაც „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონი მოითხოვს.

და ბოლოს, რამდენიმე ჩვენი მოსაზრება მოსამართლეთა გამწესების არსებული ინსტიტუტის შესახებ.

1) ზოგადად, მოსამართლეთა გამწესების საქართველოში არსებული ფორმალურ-იურიდიული სისტემა არსებითად არ განსხვავდება მსოფლიოში აღიარებულისაგან. მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირებაში საქართველოს პრეზიდენტის გარკვეული უპირატესობით (რაც მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსით მართლდება) მონაწილეობას სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა განშტოება იღებს, რაც სხვა ფაქტორების მოქმედებასთან ერთად უნდა გამორიცხავდეს კონკრეტული პოლიტიკური ძალის ზეგავლენის ქვეშ მის (სასამართლოს ხელისუფლების) მოქცევას. საქართველოს კანონმდებლობაში არ მოინახება სამართლებრივი ნორმა, რომელიც მოსამართლის შერჩევისას თუ გამწესების დროს ხელს უწყობდეს მოსამართლის თანამდებობის მაძიებელი პირის დისკრიმინაციას რასის, კანის ფერის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული ან სოციალური წარმომავლობის, ქონებრივი, წოდებრივი ან სხვა მდგომარეობის საფუძველზე.

2) შორს ვართ იმ აზრისაგან, რომ მოხდეს გამწესების წესების უნიფიცირება სასამართლო ხელისუფლების სისტემის შემადგენელი ყველა ქვესისტემისათვის, მაგრამ კანონმდებლობის შემდგომ სრულყოფას სასურველია ჰარმონიზაციის პრინციპი დაედოს ერთ-ერთ საფუძველად;

3) მოსამართლეთა საკვალიფიკაციო გამოცდების დამკვიდრებამ პოზიტიური როლი შეასრულა მოსამართლეთა ახალი კორპუსის ჩამოყალიბების საქმეში, მაგრამ მათი ჩატარება უნდა შეწყდეს, ვინაიდან ჯერ ერთი, სასამართლოები პრაქტიკულად დაკომპლექტებულია მოსამართლეთა კადრებით და მეორე, 200-ზე მეტი პირი, რომელსაც გამოცდა ჩაბარებული აქვს და ითხოვს მოსამართლის თანამდებობას;

4) ქვეყნის წინსვლითი განვითარების კანონზომიერება მოითხოვს მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევის, მომზადებისა და ატესტაციის ახალი მეთოდოლოგიისა და ინსტიტუტების შემოღებას. საბაზო იურიდიული განათლების სასურველ სრულყოფასთან ერთად, მხარს ვუჭერთ ამ მიზნის მისაღწევად სპეციალური სასწავლო დაწესებულების — იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ან სასამართლო ხელისუფლების აკადემიის დაუყოვნებლივ შექმნის იდეას;

5) სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, ერთიანობისა და მისი ფუნქციონირების პრინციპების ერთგვაროვნობის გათვალისწინებით, მოსამართლეთა ფიცის დადება უნდა ტარდებოდეს საზეიმო ვითარებაში საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, საქართველოს საკონსტიტუციო და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეთა, საქართველოს გენერალური პროკურორის, ავტონომიური რესპუბლიკების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ხელმძღვანელი პირების, აგრეთვე ფართო საზოგადოების

თანდასწრებით ან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში (საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთათვის) ან საქართველოს უზენაეს სასამართლოში (ყველა დონის საერთო სასამართლოებისათვის).

როგორც სახელმძღვანელოს წინა ნაწილში არაერთგზის აღინიშნა, სასამართლო ხელისუფლება არ არსებობს, თუ იგი არ არის დამოუკიდებელი. ამასთან ერთად, იმასაც აღვნიშნავდით, რომ სასამართლოსა თუ მოსამართლის დამოუკიდებლობის პრინციპი არ უნდა იყოს გაგებული, როგორც მისი ყველასაგან და ყველაფერში სრული, აბსოლუტური დამოუკიდებლობა. დამოუკიდებლობის ფარგლები და ხარისხი ბევრ ინსტიტუციონალურ, ფუნქციონალურ, პოლიტიკურ ფაქტორზეა დამოკიდებული და ერთ-ერთი საკვანძო მომენტი აქ, მოსამართლის გამწესებასთან ერთად **მოსამართლის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის წესია**.

როგორც დოქტრინაში, ასევე კანონმდებლობაში საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ გარდა იმ გარემოებებისა, როდესაც ობიექტურად შეუძლებელია კონკრეტული ფიზიკური პირის მიერ სამოსამართლო საქმიანობის შესრულება და მას უფლებამოსილება უპირობოდ უნდა შეუწყდეს (გარდაცვალების, ხანგრძლივი ავადმყოფობის ან ნებაყოფლობით გადადგომის შემთხვევაში), შეიძლება მოსამართლის უფლებამოსილების შეწყვეტა და თანამდებობიდან გადაყენება სხვა საფუძვლებითაც, მაგრამ ეს უნდა განხორციელდეს ისეთი წესების დაცვით, რომელნიც ითვალისწინებენ ამ საკითხის გადაწყვეტაში სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენელთა გარდა, საკანონმდებლო ან/და აღმასასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა და სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობას. ამასთან, მოსამართლის გადაყენებამ ხელი არ უნდა შეუშალოს მართლმსაჯულების პრინციპების დაცვას, უნდა გამოირიცხოს მოსამართლის პირდაპირი თუ შენიღბული ზეწოლისა და დევნის შესაძლებლობა საქმის განხილვისას დაკავებული პოზიციის გამო.

მოსამართლე იონ ბიუმანი ამერიკის შეერთებული შტატებიდან თვლის, რომ მოსამართლის გადაყენების შესაძლებლობა შეზღუდული უნდა იყოს როგორც გადაყენების საფუძვლების მხრივ, ასევე გადაყენების მეთოდების გამოყენებით. გადაყენების მიზეზები გასაგებად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული კანონმდებლობაში და შემოიფარგლოს სერიოზული თანამდებობრივი სამართალდარღვევებით, არ უნდა არსებობდეს მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება კონკრეტულ საქმეზე მის მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების გამო.¹ სასამართლო ორგანოთა დამოუკიდებლობის ზემოთხსენებულ პრინციპებში ყურადღება გამახვილებულია მოსამართლის თანამდებობიდან გადაყენების ორ საფუძველზე — კონკრეტული პირის მიერ მოსამართლის მოვალეობათა შესრულების შეუძლებლობაზე და მოსამართლის მაღალ სტატუსთან შეუფერებელ საქციელზე.

მოსამართლის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის შესახებ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გავკეთდეს რამოდენიმე ზოგადი ხასიათის დასკვნა.

¹ „Создание независимой судебной системы“. კრებული „Материалы для правовой подготовки судей и членов аппарата Конституционного Суда Грузии в Соединённых Штатах“. Чикаго, Вашингтон, Нью-Йорк,

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებთან მიმართებაში გამოიყენება უფლებამოსილებათა ვადამდე შეწყვეტის პროცედურა.

საქართველოს უზენაეს სასამართლოსთან მიმართებაში მოქმედებს იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების (უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე) და ვადაზე ადრე უფლებამოსილების შეწყვეტის (უზენაესი სასამართლოს წევრები) პროცედურები;

ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი, საოლქო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეთა მიმართ გამოიყენება თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურა.

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ერთადერთი სასამართლო ორგანოა, რომელიც თავის წევრთა (მოსამართლეთა) უფლებამოსილებათა ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წყვეტს დამოუკიდებლად, ამ პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა განშტოების (განშტოებების) ყოველგვარი მონაწილეობის გარეშე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს წყვეტს საქართველოს პარლამენტი.

ავტონომიური რესპუბლიკის, საოლქო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეების თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო გადაწყვეტილების მიღების წინმსწრებ პროცესში მონაწილეობას იღებენ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო და საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო საბჭო.

ეხლა კი, უფრო კონკრეტულად იმ საფუძვლებისა და პირის მიერ სამოსამართლო ფუნქციების შესრულების შეწყვეტის პროცედურის შესახებ, რომელიც გათვალისწინებულია კანონმდებლობაში.

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ მე-16 მუხლის მიხედვით საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება თუ:

— დაიკავა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა აკრძალულ საქმიანობას;

— გაამჟღავნა პროფესიული საიდუმლოება;

— ჩაიდინა მოსამართლისათვის შეუფერებელი საქციელი;

— დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;

— სასამართლომ ცნო ქმედუუნაროდ;

— მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;

— გარდაიცვალა, ან სასამართლომ აღიარა უგზო–უკვლოდ დაკარგულად ან გამოაცხადა გარდაცვლილად;

— გადადგა თანამდებობიდან.

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ნორმის ორჯერ გამეორება მოგვიხდება, ჩამოთვლილ საერთო სასამართლოებში მოსამართლეთა უფლებამოსილების შეწყვეტის დადგენილ საფუძვლებს.

„საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 24-ე მუხლით გათვალისწინებულია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგი საფუძველი:

- უფლებამოსილების ვადის გასვლა;
- პირადი სურვილი;
- ზედიზედ ექვს თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში თავისი უფლებამოსილების განუხორციელებლობა;
- მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობა;
- სასამართლოს მიერ ქმედუუნაროდ ან შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება;
- საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა;
- მის მიმართ გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;
- 70 წლის ასაკის მიღწევა (საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის დასკვის საფუძველზე საქართველოს პარლამენტს მიმართოს წარდგინებით უზენაესი სასამართლოს წევრისათვის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების შესახებ სამოსამართლო უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე);
- კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა.¹

თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის 9, ხოლო უზენაესი სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტის 10 საფუძველია გათვალისწინებული, გაცილებით მეტი (14) დადგენილია სხვა საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლებისათვის („საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის 54-ე მუხლი). ესენია:

- პირადი სურვილი;
- ზედიზედ ექვს თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში თავისი უფლებამოსილების განუხორციელებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა;
- მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობა;
- სასამართლოს მიერ ქმედუუნაროდ ან შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება;
- საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;
- მის მიმართ გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;

¹ ამავე კანონის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტით საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საფუძველად მიჩნეულია საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა, სახელმწიფო ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენა.

- 65 წლის ასაკის მიღწევა (საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით საერთო სასამართლოს მოსამართლეს გაუგრძელოს უფლებამოსილება კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე);
- კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა;
- მოსამართლის საკვალიფიკაციო ატესტაციის გაუვლელიობა;
- საპატიო მიზეზის გარეშე დადგენილ ვადაში სპეციალური ორთვიანი სასწავლო კურსის გაუვლელიობა;
- უფლებამოსილების ვადის გასვლა;
- გარდაცვალება;
- სასამართლო წყობილების შეცვლასთან დაკავშირებით სასამართლოს ლიკვიდაცია, აგრეთვე მოსამართლის თანამდებობის შემცირება.

§5. საერთო სასამართლოების საქმიანობის უზრუნველყოფა

სასამართლო ხელისუფლების სრული და დამოუკიდებელი განხორციელებისათვის საჭიროა გარკვეული პირობების არსებობა, ანუ საჭიროა სასამართლოთა საქმიანობის შესაბამისი დონისა და ხარისხის ორგანიზაციული ღონისძიებებით უზრუნველყოფა. ჩვეულებრივ სასამართლოთა საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფაში გულისხმობენ:

- 1) ფინანსური ხასიათის ღონისძიებებს — სასამართლოთა ბიუჯეტი, მოსამართლეებისა და სასამართლოთა აპარატის თანამშრომელთა ფულადი გასამრჯელო და ა.შ.;
- 2) საკადრო უზრუნველყოფას — მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირება, სასამართლოების აპარატის თანამშრომელთა შერჩევა და ა. შ.;
- 3) მატერიულურ-ტექნიკური ხასიათის ღონისძიებები — ორგტექნიკით, საკანცელარიო მასალებით, საკომუნიკაციო საშუალებებით, წყლით, ელ-ენერგიით და ა. შ. უზრუნველყოფა.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა უზრუნველყოფის ფუნქციას უმეტესად იუსტიციის სამინისტროები ან პროფილური სამთავრობო უწყებები ახორციელებენ (საფრანგეთი, გერმანია).

ანგლო-საქსური სამართლებრივი სისტემების ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, აშშ-ი,¹ ინდოეთი) სასამართლო ორგანოთა საქმიანობას უზრუნველყოფენ ან უმაღლეს სასამართლოს ან მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს დაქვემდებარებული ორგანოები.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოში სასამართლო საქმიანობის უზრუნველმყოფი სხვადასხვა ინსტიტუტები და პროცედურები მოისინჯა. გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში ამ ფუნქციას საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო და მისი ადგილობრივი ორგანოები ახორციელებდნენ, მაგრამ სასამართლოთა დამოკიდებულება აღმასრულებელ სტრუქტურებზე ხელისუფლების დანაწილების უგულვებელყოფად და

¹ აშშ-ში ფედერალურ ორგანოს „მესამე მუხლის დივიზიონს“ უწოდებენ (იგულისხმება აშშ-ს კონსტიტუციის მესამე მუხლი, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების საკითხებს არეგულირებს).

სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხელყოფად იქნა მიჩნეული. ხელისუფლების განშტოებათა ერთიანი სახელმწიფოებრივი ბუნებისა და მათ შორის თანამშრომლობის აუცილებლობის არგუმენტებზე დაყრდნობით საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციისა და შემდგომი კანონმდებლობის ავტორებმა საქართველოს სასამართლოთა ორგანიზაციული და რესურსული უზრუნველყოფის ფუნქცია დააკისრეს საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს უზენაეს სასამართლოს და საერთო სასამართლოების თვითმმართველობის ორგანოს — საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციას.

ამჟამად, ერთი შეხედვით, სასამართლოთა საქმიანობის უზრუნველყოფის საქმეში იგივე მოქმედი პირნი დარჩნენ,¹ მაგრამ ბოლოდროინდელი კანონმდებლობის² ანალიზი ცხადყოფს, რომ როლები მათ შორის რადიკალურად გადაწილდა საქართველოს პრეზიდენტის სასარგებლოდ. ამას მოწმობს ავტონომიური რესპუბლიკების იუსტიციის საბჭოების გაუქმება, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის საქართველოს უზენაესი სასამართლოსაგან ჩამოცილება და საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და მისი მდივნის კომპეტენციის მკვეთრი გაზრდა.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შედგება 4 წლის ვადით გამწესებული 9 წევრისაგან. Ex officio (თანამდებობის მიხედვით) მის შემადგენლობაში შედიან საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე და საქართველოს იუსტიციის მინისტრი. გარდა ამისა, საბჭოს ორ წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, ორ წევრს, რომელთაგან მხოლოდ ერთია საქართველოს პარლამენტის წევრი, ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.

საქართველოს კონსტიტუციაში საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მოხსენებულია 73-ე მუხლის 1 პუნქტის ე) ქვეპუნქტში, სადაც წერია, რომ მას (საბჭოს) თავმჯდომარეობს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო სტატუსი, შემადგენლობა, ფუნქციები, უფლებამოსილებანი, საქმიანობის წესი და ზოგიერთი სხვა საკითხი ძირითადად დარეგულირებულია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში და საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტში.

იუსტიციის საბჭო იმთავითვე ჩაფიქრებული იყო როგორც სასამართლო რეფორმის კონცეფციის შემუშავებელი და მისი განმახორციელებელი ორგანო, რისთვისაც იგი უფლებამოსილია შეარჩიოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატურები, წარუდგინოს ისინი დასანიშნად საქართველოს პრეზიდენტს. საბჭო ორგანიზებას უკეთებს მოსამართლეთა საკვალიფიკაციო გამოცდებს, ახორციელებს დისციპლინურ

¹ ამოვარდნენ ავტონომიური რესპუბლიკების იუსტიციის საბჭოები (გაუქმებულნი არიან) და მათი უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოები.

² „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 2004 წლის 30 ივნისის, 2004 წლის 16 საქტემბრის, 2004 წლის 12 ოქტომბრის, 2004 წლის 21 დეკემბრისა და 2005 წლის 20 აპრილის ცვლილებები და დამატებები.

სამართალწარმოებას, მიმართავს საქართველოს პრეზიდენტს წარდგინებით მოსამართლეთა წახალისებისა ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომებს თავმჯდომარეობს საქართველოს პრეზიდენტი ან მისი დავალებით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი,¹ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი აგრეთვე თავმჯდომარეობს მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების საკითხებზე მის მიერ მოწვეულ სხდომებს.²

საერთო სასამართლოების მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას ახორციელებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსთან არსებული³ საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი, რომელიც:

- განკარგავს ფინანსებს სასამართლოების საქმიანობისა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის უზრუნველსაყოფად;
- უზრუნველყოფს სასამართლოებს სათანადო შენობა-ნაგებობებით;
- უზრუნველყოფს სასამართლოებს მათი საქმიანობისათვის აუცილებელი ნორმატიული აქტებითა და სხვა მასალებით;
- ამოწმებს სასამართლოების მიერ ფინანსური და მატერიალური რესურსების ხარჯვას.

საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეებს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციასთან ან ადმინისტრაციულ კომიტეტთან შეთანხმებით.⁴ დეპარტამენტის თავმჯდომარე თავის საქმიანობაზე ანგარიშვალდებულია საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის წინაშე.

კითხვები:

- 1) რა პირობების არსებობისას მოქმედებს სასამართლო სისტემა როგორც სასამართლო ხელისუფლება?
- 2) დაახასიათეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ძირითადი ფუნქციები?
- 3) უნდა იყოს თუ არა საქართველოში ცენტრალიზებული, ერთიანი სასამართლო სისტემა?
- 4) დაახასიათეთ საერთო იურისდიქციის სასამართლოთა მოსამართლეთა გამწესების სამართლებრივი რეგულირება.

¹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2004 წელს შეტანილ ცვლილებებამდე საქართველოს პრეზიდენტის დავალებით თავმჯდომარეობდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

² „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2004 წელს შეტანილ ცვლილებებამდე ამ საკითხებზე სხდომებს იწვევდა და თავმჯდომარეობდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

³ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2004 წელს შეტანილ ცვლილებებამდე იყო საქართველოს უზენაეს სასამართლოსთან არსებული დაწესებულება.

⁴ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2004 წლის ცვლილებებამდე ნიშნავდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

დავალება:

1. მოამზადეთ ანდრაშ შაიოს წიგნის „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“ იმ ნაწილის რეფერატი, რომელიც სასამართლო ხელისუფლებას ეხება.
2. ამ სახელმძღვანელოში დანართის სახით მოყვანილი „მოსამართლეთა ქცევის ტიპობრივი წესები“-ს საფუძველზე მოამზადეთ მოხსენება.

დანართი №1

დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის თორმეტი ძირითადი პრინციპი (აშშ-ი)

1. ხელისუფლების დანაწილება.
Separation of Powers.
2. ხელისუფლების სამი განშტოების თანასწორუფლებიანობა.
Equality of Status of Three Branches of Government.
3. იუსტიციის დეპარტამენტისაგან (სამინისტროსაგან) სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა.
Separation of Judicial Branch from Department (Ministri) of Justice.
4. მოსამართლეთა თანმდებობებზე დანიშვნა მათი მთელი სიცოცხლის ვადით (განუსაზღვრელი ვადით).
Judges Appointed for Life.
5. მოსამართლეთა შრომის ანაზღაურების შემცირების დაუშვებლობა.
No Reduction of Compensation for Judges.
6. სასამართლო სისტემის შიგნით მოსამართლეთა დისციპლინა
Discipline of Judges Within Judicial Branch.
7. მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით.
Removal of Judges Only by Impeachment.
8. სასამართლო ხელისუფლების ბიუჯეტის მომზადება და დასამტკიცებლად წარდგენა თავად მოსამართლეების მიერ.
Preparation and Submission of Judicial Branch Budget by Judges.
9. სასამართლოში სამართალწარმოების წესებზე კონტროლის განხორციელება მოსამართლეთა მხრიდან.

Control of Rules of Procedure for Courts by Judges.

10. კონტროლი სასამართლო ხელისუფლების შიგნით სასამართლოების ყოველდღიურ საქმიანობაზე.

Control of Judicial Education by Judges.

11. კონტროლი მოსამართლეთა მხრიდან სამოსამართლო საქმიანობის სწავლებაზე.

Control of Judicial Education by Judges.

12. კონტროლი მოსამართლეთა მხრიდან სასამართლოების შენობებზე და მომსახურების საშუალებებზე.

Control of Court Space and Facilities by Judges.

დანართი №2

მოსამართლეთა ქცევის ტიპობრივი წესები (1990 წ)

წესი პირველი

მოსამართლე ვალდებულია მხარი დაუჭიროს სასამართლო ხელისუფლების ღირსებასა და დამოუკიდებლობას.

ა. სასამართლო ხელისუფლების ღირსება და დამოუკიდებლობა ჩვენს საზოგადოებაში კანონიერების ხელშეუვალი წინაპირობაა. მოსამართლე უნდა მონაწილეობდეს ქცევის მაღალი ნორმების დადგენაში, განუხრელ დაცვასა და უზრუნველყოფაში, აგრეთვე თავად ვალდებულია დაიცვას ეს ნორმები სასამართლო ხელისუფლების ღირსებისა და დამოუკიდებლობის შენარჩუნების მიზნით. წინამდებარე წესები იმგვარად უნდა განიმარტოს და გამოყენებულ იქნეს, რათა ხელი შეუწყოს ამ მიზნის მიღწევას.

ბ. მოსამართლემ არ უნდა დაუშვას, რომ ოჯახურ, საზოგადოებრივ, პოლიტიკურ თუ სხვა ურთიერთობებში ზეგავლენა მოახდინონ მისი როგორც მოსამართლის ქცევაზე ან მოსაზრებაზე. მოსამართლემ არ უნდა გამოიყენოს მოსამართლის თანამდებობის პრესტიჟი საკუთარი კერძო ინტერესებისათვის ან სხვა პირთა ინტერესებისათვის; მან არც თვითონ უნდა შექმნას იმის შთაბეჭდილება, რომ ვიღაცას გააჩნია მოსამართლეზე ზეგავლენის განხორციელების პრივილეგია და არც სხვას მისცეს ამის საშუალება; მოსამართლემ ნებაყოფლობით არ უნდა მისცეს ჩვენება ვისიმე რეპუტაციისა თუ ქცევის შესახებ.

წესი მეორე

ყველა თავის მოქმედებაში მოსამართლე ვალდებულია თავი აარიდოს საძრახის საქციელს ან ისეთ საქციელს, რომელიც ამგვარად შეიძლება აღქმული იყოს.

ა. მოსამართლე ვალდებულია პატივი სცეს და დაიცვას კანონი და ყოველთვის მოქმედებდეს იმგვარად, რომ მისი ყოველი საქციელი განამტკიცებდეს ადამიანთა ნდობას სასამართლო ხელისუფლების პატიოსნებისა და მიუკერძოებლობისადმი.

ბ. მოსამართლე არ უნდა იყოს ისეთი ორგანიზაციის წევრი, რომელიც ახორციელებს დაუშვებელ დისკრიმინაციას რასის, სქესის, რელიგიური ან ნაციონალური ნიშნის მიხედვით.

წესი მესამე

მოსამართლემ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები უნდა შეასრულოს მიუკერძოებლად და კეთილსინდისიერად.

ა. მოსამართლის სამსახურებრივ მოვალეობებს უმთავრესი ადგილი უკავია მის საქმიანობებს შორის. მოსამართლის სამსახურებრივი მოვალეობები შეიცავენ კანონით დადგენილი მოსამართლის ყველა თანამდებობრივ მოვალეობას. ამ მოვალეობათა აღსრულებისას გამოიყენება შემდეგი ნორმები.

ბ. სამსახურებრივი მოვალეობები:

1) მოსამართლე განიხილავს და იღებს გადაწყვეტილებებს მისთვის დავალეულ საქმეებზე გარდა იმ საქმეებისა, სადაც საჭიროა მისი აცილება.

2) მოსამართლე კანონის ერთგული უნდა იყოს და უზრუნველყოფდეს თავის პროფესიულ კომპეტენტურობას სამართლის დარგში. მოსამართლე არ უნდა ხელმძღვანელობდეს პარტიული ინტერესებით, საზოგადოებრივი აზრის მოთხოვნით ან კრიტიკის შიშით.

3) მის თანდასწრებით მიმდინარე სასამართლო განხილვის მსვლელობისას მოსამართლე ვალდებულია მოითხოვოს წესრიგისა და ზრდილობის წესების დაცვა.

4) მოსამართლე ვალდებულია გამოიჩინოს მოთმინება, საკუთარი ღირსება და თავაზიანობა სასამართლო საქმეში მონაწილე მხარეების, ნაფიც მსაჯულთა ჟიურის წევრების, მოწმეების, ადვოკატებისა და სხვა იმ პირთა მიმართ, ვისთანაც მას საქმე ექნება თავის სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებისას, მან ასეთივე მოთხოვნები უნდა წაუყენოს ადვოკატებს, თანაშემწეებს, სასამართლო ჩინოვნიკებსა და სხვა პირებს, რომლებიც მისი ხელმძღვანელობითა და კონტროლით მოქმედებენ.

5) მოსამართლემ თავისი სასამართლო მოვალეობები უნდა განახორციელოს მიკერძოებისა და წინასწარ შექმნილი აზრის გარეშე. სამოსამართლო მოვალეობათა აღსრულებისას მოსამართლემ არც სიტყვით და არც ქცევით არ უნდა გამოავლინოს თავისი მიკერძოება ან წინასწარ შექმნილი აზრი, რასის, სქესის, რელიგიის, ეროვნული წარმოშობის, სოციალურ – ეკონომიკური მდგომარეობის თუ სხვა ნიშნის საფუძველზე არსებული მიკერძოებისა თუ წინასწარ შექმნილი აზრის ჩათვლით, და არ უნდა დაუშვას იგივე პერსონალის, სასამართლო ჩინოვნიკების და მისი ხელმძღვანელობით მოქმედ და მის კონტროლ ქვეშ მყოფ სხვა პირების მხრიდან.

6) მოსამართლე ვალდებულია მოსთხოვოს სასამართლო პროცესში მონაწილე ადვოკატებს თავი შეიკავონ რასის, სქესის, რელიგიის, ეროვნული წარმოშობის, ინვალიდობის, ასაკის, სქესობრივი ორიენტაციის ან სოციალურ – ეკონომიკური მდგომარეობის ნიშნის მიხედვით მიკერძოებისა და წინასწარ შექმნილი აზრისაგან პროცესის მხარეების, მოწმეების, ადვოკატების ან სხვა პირთა მიმართ. წესების ეს ნაწილი არ კრძალავს კანონიერ დაცვას იმ შემთხვევებში, როდესაც რასის, სქესის, რელიგიის, ეროვნული წარმოშობის, ინვალიდობის, ასაკის, სქესობრივი ორიენტაციის, სოციალურ – ეკონომიკური მდგომარეობის საკითხები ან სხვა ამგვარი ფაქტორები სასამართლოში მიმდინარე განხილვის არსებითი საკითხებია.

7) მოსამართლე ვალდებულია სასამართლო გარჩევაში კანონიერი ინტერესის მქონე ნებისმიერ პირს ან მის ადვოკატს მისცეს უფლება კანონის მიხედვით ჩამოაყალიბოს თავისი პოზიცია. მოსამართლეს არ შეუძლია თავად გამოიჩინოს ინიციატივა, ნება დართოს ან განიხილოს ცალმხრივი ინფორმაცია ან მხარეთა არ ყოფნის შემთხვევაში მოსამართლისათვის ისეთი შეტყობინებებისა თუ

ინფორმაციის განხილვა, რომელიც ეხება სასამართლო წარმოებაში არსებულ საქმეს, გარდა შემდეგი შემთხვევებისა:

(7ა) შექმნილი ვითარების გამო, მეორე მხარის არ ყოფნის დროს კალენდარული დაგეგმარების, ადმინისტრაციული მიზნების ან ისეთი სხვა საგანგებო გარემოებათა გამო, რომელიც არ ეხება საქმის არსებით საკითხებს ან/და საქმის კონკრეტულ გარემოებებს ცალმხრივი ინფორმაცია დაშვებულია იმ პირობით, რომ:

– მოსამართლეს საკმაო საფუძველი აქვს იმისათვის, რომ დარწმუნებული იყოს იმაში, რომ მეორე მხარის არ ყოფნის შემთხვევაში ამგვარი ცალმხრივი ინფორმაციის შედეგად არც ერთი მხარე არ მიიღებს პროცესუალური თუ ტაქტიკური ხასიათის რაიმე უპირატესობას;

– მოსამართლე დაუყოვნებლივ მიიღებს ზომებს ყველა სხვა მხარისათვის მის მიერ მიღებული ცალმხრივი ინფორმაციის შეტყობინებისათვის და აძლევს მათ საშუალებას გასცენ პასუხი ამ ინფორმაციაზე.

(7ბ) მოსამართლეს შეუძლია მიიღოს კონსულტაცია სასამართლოში არსებულ სარჩელთან დაკავშირებით სამართლის დარგის ამ საქმეში არადაინტერესებული ექსპერტისაგან თუ იგი (მოსამართლე) შეატყობინებს მხარეებს კონსულტანტის პიროვნების ვინაობას, მისი კონსულტაციის შედეგებს და მისცემს მხარეებს საკმარის შესაძლებლობას რათა გასცენ პასუხი;

(7გ) მოსამართლეს შეუძლია კონსულტაცია მიიღოს სასამართლოს იმ თანამშრომლებისაგან, რომელთა მოვალეობაა მოსამართლისათვის დახმარების აღმოჩენა ან სხვა მოსამართლეებისაგან;

(7დ) მხარეთა თანხმობით მოსამართლეს შეუძლია აწარმოოს ცალკეული მოლაპარაკებები მხარეებთან ან მათ ადვოკატებთან შუამავლობის მიზნით ან იმ საკითხთა მოსაგვარებლად, რომელიც მის განხილვაში არის;

(7ე) საკუთარი ინიციატივით ან სხვისი ინიციატივითა და მისი თანხმობით მოსამართლეს შეუძლია განიხილოს ცალმხრივი ინფორმაცია, როდესაც ეს პირდაპირ არის დაშვებული კანონით.

8) მოსამართლე ვალდებულია ყველა სასამართლო საქმე გადაწყვიტოს სწრაფად, ეფექტურად და სამართლიანად.

9) სარჩელის განხილვის დროს ან მანამდე მოსამართლემ არ უნდა გააკეთოს რაიმე საჯარო განცხადება, რომელსაც შეუძლია საფუძველი მისცეს იმის საშიშროებას, რომ ეს განცხადება გავლენას მოახდენს საქმის შედეგზე ან ზიანს მიაყენებენ საქმის სამართლიან განხილვას, ან გააკეთოს თუნდაც არასაჯარო განცხადებები, რომელთაც შეუძლიათ არსებითად ხელი შეუშალონ სამართლიან სასამართლო განხილვას. მოსამართლე ვალდებულია ანალოგიური თავშეკავება მოსთხოვოს სასამართლოს იმ მუშაკებს, რომლებიც მისი ხელმძღვანელობით მუშაობენ და მის კონტროლს ექვემდებარებიან. წესების წინამდებარე ეს ნაწილი არ უკრძალავს მოსამართლეებს უფლებას გააკეთონ საჯარო განცხადებები სასამართლო განხილვის დროს თავის მოვალეობათა შესრულებისა და სამართალწარმოების საკითხთა საზოგადოებისათვის განმარტების მიზნით. ეს ნაწილი აგრეთვე არ ვრცელდება იმ სარჩელებზე, რომელშიც მოსამართლე როგორც კერძო პირი არის ერთ – ერთი მოდავე მხარე.

10) მოსამართლემ არ უნდა აქოს ან აკრიტიკოს ნაფიცი მსაჯულები მათ მიერ გამოტანილი ვერდიქტის გამო, თუ არა სასამართლოს განკარგულებაში ან სარჩელზე გამოტანილი მოტივირებულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში, თუმცა შეუძლია მადლობა გამოუცხადოს სისტემისათვის გაწეული სამსახურის გამო.

11) სამოსამართლო მოვალეობებთან არ დაკავშირებული ნებისმიერი მიზნისათვის მოსამართლეს არ შეუძლია გახსნას ან გამოიყენოს ის დახურული ინფორმაცია, რომელიც მან როგორც მოსამართლემ მოიპოვა.

გ. ადმინისტრაციული მოვალეობები:

1) მოსამართლე მოვალეა კეთილსინდისიერად, წინასწარი აკვიატებისა და წინასწარ შექმნილი ცუდი აზრის გარეშე, ასრულებდეს თავის ადმინისტრაციულ მოვალეობებსა და ამტკიცებდეს თავის პროფესიულ კომპეტენტუნარიანობას სასამართლო ადმინისტრირების საკითხებში; ამასთან, სასამართლოს საქმიანობის მართვის საკითხებში მოსამართლე უნდა მოქმედებდეს სხვა მოსამართლეებთან და სასამართლო თანამშრომლებთან ერთად.

2) მოსამართლემ უნდა მოსთხოვოს მის დაქვემდებარებაში მყოფ პერსონალს, სასამართლოს მოხელეებსა და სხვა პირებს მოსამართლისათვის დადგენილ მოვალეობათა და კეთილსინდისიერებისადმი ერთგულების ნორმათა დაცვა, აგრეთვე თავის მოვალეობათა შესრულებისას მიკერძოებისა და წინასწარ შექმნილი ცუდი აზრის დაუშვებლობა.

3) მოსამართლემ, რომელიც ზედამხედველობს სხვა მოსამართლეთა საქმიანობას, უნდა მიიღოს ისეთი ზომები, რომელიც უზრუნველყოფს სხვა მოსამართლეების მიერ მათ წარმოებაში არსებული საქმეების დროულ გადაწყვეტას და სხვა სამოსამართლო მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას.

4) მოსამართლემ არ უნდა განახორციელოს არასაჭირო დანიშვნები სხვადასხვა თანამდებობებზე. მოსამართლე ვალდებულია გამოიყენოს დანიშვნის უფლება ობიექტურად, კანდიდატთა პირადი ღირსებების საფუძველზე. მოსამართლე უნდა ერიდებოდეს ნათლიმამობას (მოყვრობას) და მფარველობას. მოსამართლე არ უნდა მიესალმებოდეს (არ უნდა იწონებდეს) დანიშნულ პირთა შრომის ანაზღაურებას, რომელიც აღემატება ამ მუშაკთა მიერ გაწეული სამსახურის გონივრულ შეფასებას.

დ. დისციპლინური მოვალეობები:

1) მოსამართლე, რომელმაც მიიღო ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ არსებობს დიდი ალბათობა იმისა, რომ სხვა მოსამართლემ დაუშვა ამ წესების დარღვევა, ვალდებულია მიიღოს შესაბამისი ზომები. მოსამართლე, რომელმაც იცის, რომ სხვა მოსამართლემ დაარღვია წინამდებარე წესები და ეს დარღვევა სერიოზულ ეჭვებს ბადებს ამ მოსამართლის სამსახურებრივ შესატყვისობაში, ვალდებულია ამის შესახებ ინფორმაცია მიაწოდოს შესაბამის ინსტანციას.

2) მოსამართლე, რომელმაც მიიღო ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ არსებობს დიდი ალბათობა იმისა, რომ ერთ-ერთმა ადვოკატმა დაუშვა „პროფესიული ეთიკის წესების დარღვევა,“ ვალდებულია მიიღოს შესაბამისი ზომები. მოსამართლე, რომლისთვისაც ცნობილია, რომ რომელიმე ადვოკატმა დაარღვია „პროფესიული ეთიკის წესები,“ და ეს დარღვევა სერიოზულ ეჭვებს ბადებს მის პატიოსნებაში, საიმედოობაში და ადვოკატის პროფესიულ ვარჯისობაში, სხვა ურთიერთობებშიც, ვალდებულია აცნობოს ამის შესახებ შესაბამის ინსტანციებს.

3) დისციპლინური მოვალეობის შესრულებისას ამ წესებით განსაზღვრული მოსამართლის მოქმედებები მისი როგორც მოსამართლის მოვალეობათა ნაწილს შეადგენს და ამ მოქმედებებს უნდა გააჩნდეთ აბსოლუტური იმუნტეტი, ამიტომ დაუშვებელია ამ ქმედებათა საფუძველზე მოსამართლის წინააღმდეგ სამოქალაქო სარჩელის აღძვრა.

ე. საქმის განხილვიდან ჩამოცილება

ა) მოსამართლე ჩამოცილებულ უნდა იქნეს იმ სარჩელის განხილვიდან, რომელშიც დამაჯერებელი საფუძვლები არსებობს რათა ექვეყნებ დაყენებული იყოს მისი მიუკერძოებლობა. ასეთ შემთხვევებს მიეკუთვნება (ეს არ არის ამომწურავი ნუსხა) შემდეგი:

ა. მოსამართლეს აქვს წინასწარ შექმნილი აზრი ან უარყოფითი დამოკიდებულება ერთ – ერთი მხარის ან მისი ადვოკატის მიმართ ან უშუალოდ მისთვის ცნობილია სარჩელთან დაკავშირებული სადავო მტკიცებულებითი ფაქტების შესახებ;

ბ. მოსამართლე გამოდიოდა ადვოკატად მოცემულ სადავო საკითხზე, ან/და ადვოკატი, რომელთანაც ერთად მოსამართლე აწარმოებდა საადვოკატო პრაქტიკას, ამ ერთობლივი პრაქტიკის დროს ამ საქმეზე გამოდიოდა ადვოკატად, ან/და მოსამართლე ამ საქმეში არის მნიშვნელოვანი მოწმე;

გ. მოსამართლემ იცის, რომ მას, როგორც კერძო პირს, ან როგორც ნდობით აღჭურვილ პირს, ან მის მეუღლეს, მშობლებიდან ან შვილებიდან რომელიმეს, მიუხედავად მათი საცხოვრებელი ადგილისა, ან ამ მოსამართლის ოჯახის მოსამართლის სახლში მცხოვრებ ნებისმიერ წევრს აქვს მატერიალური ინტერესი დავის საგანში ან სარჩელის ერთ–ერთ მხარესთან ან აქვთ სხვაგვარი მინიმალურზე მეტი ინტერესი, რომელზეც შეიძლება არსებითი გავლენა მოახდინოს წარმოებაში არსებულმა სარჩელმა;

დ. მოსამართლე ან მისი მეუღლე, ან პირი, რომელიც მათგან ერთ–ერთთაგან მესამე რიგის ნათესაურ კავშირში იმყოფება ან ასეთი პირის მეუღლე:

- არის მოცემული სარჩელის ერთ – ერთი ან ერთ – ერთი მხარის თანამშრომელი, დირექტორი ან მესაკუთრე მინდობილობის საფუძველზე;

- გამოდის ადვოკატად მოცემულ საქმეში;

- აქვს მინიმალურზე მეტი ინტერესი, რომელზე გავლენაც შეუძლია განსახილველმა სარჩელმა და მოსამართლემ იცის ამის შესახებ;

- იმდენად, რამდენადაც ცნობილია მოსამართლისათვის, შეიძლება გახდეს ამ საქმის მნიშვნელოვანი მოწმე.

2) მოსამართლე ვალდებულია იყოს თავისი პირადი, აგრეთვე როგორც ნდობით აღჭურვილი პირის მატერიალური ინტერესების საქმის კურსში, აგრეთვე მან საკმარისი ძალისხმევა უნდა გამოიჩინოს იმისათვის, რომ იყოს თავისი მეუღლისა და მასთან ერთად მცხოვრები არასრულწლოვანი შვილების პირადი მატერიალური ინტერესების საქმის კურსში.

3) საქმის განხილვიდან ჩამოცილების გადაწყვეტილების გაუქმება.

ამ წესების წინა ნაწილში აღნიშნული პიროვნებების გამო საქმის განხილვიდან ჩამოცილებულ მოსამართლეს შეუძლია ოქმში შეტანით შეატყობინოს ჩამოცილების საფუძვლები მხარეებსა ან მათ ადვოკატებს და სთხოვოს მათ მისი დასწრების გარეშე შეისწავლონ საქმის განხილვიდან მისი ჩამოცილების გადაწყვეტილების გაუქმების საკითხი. თუ იმის შემდეგ, რაც მხარეებს ეცნობათ საქმის განხილვიდან ჩამოცილების ყველა, გარდა ერთ–ერთი მხარის მიმართ წინასწარ შექმნილი ცუდი აზრის, საფუძვლის შესახებ, მოსამართლის დასწრების გარეშე, მხარეები ან მათი ადვოკატები შეთანხმდებიან იმაზე, რომ არ არის საჭირო მოსამართლის საქმის განხილვიდან ჩამოცილება და მოსამართლე ამის შემდეგ თანახმაა მიიღოს მონაწილეობა სარჩელის განხილვაში, მას შეუძლია განაგრძოს ამ საქმეში მონაწილეობა. მხარეთა თანხმობა შეტანილი უნდა იქნეს სარჩელის განხილვის ოქმში.

წესი 4

მოსამართლემ იმგვარად უნდა წარმართოს თავისი სამოსამართლო ფუნქციებთან კავშირში არმყოფი საქმეები, რომ მინიმუმამდე დაიყვანოს კონფლიქტის რისკი მოსამართლის მოვალეობებთან.

ა. ყველა საქმე, რომელიც არ არის დაკავშირებული სამოსამართლო ფუნქციებთან.

მოსამართლემ ისე უნდა წარმართოს თავისი სამოსამართლო ფუნქციებთან არადაკავშირებული საქმეები, რომ მათ:

- 1) საფუძვლიანი ეჭვის ქვეშ არ დააყენოს მოსამართლის უნარი მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი სამოსამართლო მოვალეობები;
- 2) არ შელახონ მოსამართლის მაღალი წოდება;
- 3) ხელი არ შეუშალონ მოსამართლის მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას.

ბ. იურისპუდენციასთან ირიბად დაკავშირებული საქმიანობა

მოსამართლეს შეუძლია წეროს, იკითხოს ლექციები, ასწავლოს, საჯაროდ გამოვიდეს სიტყვით და განახორციელოს სამოსამართლო ფუნქციებთან არადაკავშირებულ, მაგრამ სამართალთან, სამართლის სისტემასთან, მართლმსაჯულების განხორციელებასთან თუ არაიურიდიულ საკითხებთან დაკავშირებულ საკითხებზე საქმიანობა მხოლოდ იმ პირობით, რომ დაცული იქნება ამ წესების მოთხოვნები.

გ. სახელმწიფო, მოქალაქეობრივი ან საქველმოქმედო მოღვაწეობა

1) მოსამართლე არ უნდა გამოდიოდეს სიტყვით საჯარო მოსმენებში ან სხვაგვარად უწევდეს კონსულტირებას აღმასრულებელ თუ საკანონმდებლო ორგანოს ან თანამდებობის პირს თუ არა სამართლის, სამართლებრივი სისტემის ან მართლმსაჯულების საკითხებზე ან იმ შემთხვევების გამოკლებით, როდესაც ის როგორც კერძო პირი მონაწილეობს მასთან ან მის ინტერესებთან დაკავშირებულ საქმეში.

2) მოსამართლე არ უნდა დათანხმდეს რომელიმე სახელმწიფო კომიტეტის ან კომისიის შემადგენლობაში ან სხვა პრაქტიკულ საქმიანობასთან ან დაგეგმარებასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო თანამდებობაზე იმ დარგში დანიშვნას, რომელიც არ ეხება სამართლის, სამართლებრივი სისტემის ან მართლმსაჯულების განხორციელების სრულყოფას. ამასთან, მოსამართლეს შეუძლია წარმოადგენდეს ქვეყანას, შტატს ან რომელიმე ადმინისტრაციულ ერთეულს სხვადასხვა ოფიციალურ თუ კულტურულ – საგანმანათლებლო ღონისძიებებთან დაკავშირებით.

3) მოსამართლეს შეუძლია იყოს ისეთი ორგანიზაციის ან სახელმწიფო დაწესებულების თანამშრომელი, დირექტორი, მზრუნველი ან არაიურიდიული მრჩეველი, რომლის მიზანია სამართლის, სამართლებრივი სისტემისა და მართლმსაჯულების განხორციელების სრულყოფა, ან საგანმანათლებლო, რელიგიური, საქველმოქმედო სამოქალაქო ორგანიზაციისა თუ საზოგადოების წევრი, რომლის მიზანს მოგების მიღება არ წარმოადგენს ამ წესების შემდეგი მოთხოვნებისა და შეზღუდვების პირობათა დაცვით:

ა. მოსამართლე არ უნდა იყოს თანამშრომელი, დირექტორი, მზრუნველი ან არაიურიდიული მრჩეველი თუ არსებობს იმის ალბათობა, რომ ეს ორგანიზაცია:

- იქნება მონაწილე იმ საქმეებისა, რომელსაც ჩვეულებრივ განიხილავს მოცემული მოსამართლე;
- ხშირად მიიღებს მონაწილეობას იმ დავებში, რომელიც განიხილება იმ სასამართლოს მიერ, რომლის წევრიც არის მოცემული მოსამართლე ან ნებისმიერი სხვა სასამართლოს მიერ, რომელზეც ვრცელდება იმ სასამართლოს სააპელაციო იურისდიქცია, რომლის წევრიც არის მოცემული მოსამართლე.

ბ. როგორც ორგანიზაციის წევრს, თანამშრომელს, დირექტორს, მზრუნველს ან არაიურიდიულ მრჩეველს მოსამართლეს:

– შეუძლია დაეხმაროს ამ ორგანიზაციის სახსრების მოპოვების ორგანიზაციასა და დაგეგმარებაში, შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს ორგანიზაციის სახსრების მართვაში და დაბანდებაში, მაგრამ მას არ შეუძლია პირადად მონაწილეობდეს ფულის შემოწირულობათა და სახსრების შეგროვების სხვა საქმიანობაში, გარდა იმისა, როდესაც მოსამართლეს შეუძლია იშუამდგომლოს ფულის შემოწირულობაში სხვა ისეთი მოსამართლეების წინაშე, რომელთაც ის ზედამხედველობს ან აპელაციის წესით არ მეთაურობს.

– შეუძლია მისცეს რეკომენდაციები სახლემწიფო ან კერძო დონორ – ორგანიზაციებს იმ პროექტებისა და პროგრამების გამო, რომელიც სამართლის, სამართლებრივი სისტემის ან მართლმსაჯულების განხორციელებას ეხება;

– არ შეუძლია პირადად მონაწილეობდეს ახალი წევრების მოზიდვაში, თუ ეს აღქმული იქნება, როგორც იძულება ან თუ ახალი წევრების მოყვანა არსებითად ფულად სახსრების შეგროვებას წარმოადგენს;

– არ უნდა გამოიყენოს თვითონ და არ უნდა მისცეს საშუალება სხვებს გამოიყენონ მოსამართლის ავტორიტეტი სახსრების შეგროვებისა და ახალ წევრთა მოზიდვისათვის.

დ. ფინანსური საქმიანობა

1) მოსამართლე არ უნდა ეწეოდეს ისეთ ფინანსურ თუ კომერციულ საქმიანობას, რომელიც:

ა. საკმარისად საფუძვლიანად შეიძლება გაგებულ იქნეს, როგორც მოსამართლის სამსახურებრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება;

ბ. აიძულებს მოსამართლეს ხშირად დადოს გარიგებები ან ჰქონდეს მყარი (მუდმივი) საქმიანი ურთიერთობები იმ ადვოკატებთან ან სხვა პირებთან, რომლებიც შესაძლებელია აღმოჩნდნენ იმ სასამართლოში რომელშიც მოცემული მოსამართლე მსახურობს.

2) ამ წესების მოთხოვნათა დაცვის პირობით, მოსამართლეს შეუძლია ჰქონდეს საკუთარი კაპიტალდაბანდებანი და განაგებდეს მას აგრეთვე ოჯახის წევრთა კაპიტალდაბანდებებს, უძრავი ქონების ჩათვლით; მას შეუძლია ეწეოდეს შემოსავლის მომტან სხვა საქმიანობას.

3) მოსამართლე არ უნდა იყოს ნებისმიერი კომერციული საწარმოს თანამდებობის პირი, დირექტორი, მმართველი, სრული ამხანაგობის წევრი, მრჩეველი ან თანამშრომელი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც წინამდებარე წესების მოთხოვნათა დაცვით მოსამართლეს შეუძლია საქმეთა მართვა და მონაწილეობა.

ა. საწარმოში, რომელიც ერთპიროვნულად მოსამართლის ან მისი ოჯახის წევრთა საკუთრებას წარმოადგენს;

ბ. კომერციულ საწარმოში, რომელიც უმთავრესად მოსამართლის ან მისი ოჯახის წევრების ფინანსური საშუალებების დაბანდებას აწარმოებს.

4) მოსამართლე ვალდებულია ისე განაგოს თავისი კაპიტალდაბანდებები და სხვა ფინანსური ინტერესები, რომ მინიმუმამდე დაყვანილ იქნეს საქმის მოსმენიდან მისი ჩამოცილების შემთხვევათა რისკი. როგორც კი მოსამართლე შეძლებს სერიოზული ფინანსური ზარალის გარეშე მიღწევას, იგი ვალდებულია უარი თქვას იმ კაპიტალდაბანდებებზე თუ სხვა ფინანსურ ინტერესებზე, რომელთაც შეუძლიათ გამოიწვიონ საქმეთა მოსმენიდან მისი ხშირი ჩამოცილება.

5) მოსამართლემ არც თვითონ უნდა მიიღოს საჩუქრები, მემკვიდრეობითი ქონების გადაცემა, შეღავათები ან სესხები და მოსთხოვოს იგივე მასთან ერთად მცხოვრებ ოჯახის წევრებს, გარდა:

ა. დამსახურების ნიშნად მისასალმებელ მოსამართლთან ერთად საქვეყნოდ გადაცემული საჩუქრისა, წიგნების, მაგნიტოფონის ფირისა და სხვა საინფორმაციო მასალისა, რომელსაც

გამომცემლები სამსახურებრივი მიზნების გამოყენებისათვის განკუთვნილი, მოსამართლის ან/და მისი მეუღლის თუ სტუმრის მიწვევა იურისტთა ასოციაციის მიერ გამართულ ღონისძიებებზე, ან ღონისძიებებზე, რომლის მიზანია კანონის, სამართლებრივი სისტემის თუ მართლმსაჯულების განხორციელების სრულყოფა;

ბ. მეუღლის ან მოსამართლესთან ერთად მცხოვრები ოჯახის სხვა წევრის კომერციულ, პროფესიულ თუ სხვა დამოუკიდებელ საქმიანობასთან დაკავშირებული საჩუქარი, ჯილდო თუ პრივილეგიების ჩათვლით, რომელიც განკუთვნილია როგორც მეუღლის, ოჯახის სხვა წევრის, ასევე თვით მოსამართლის (როგორც მეუღლის ან ოჯახის წევრის) სარგებლობისათვის, იმ პირობით, რომ ეს საჩუქარი, ჯილდო ან პრივილეგია არ იქნება საკმაო საფუძვლიანობით აღქმული როგორც მოსამართლის სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებაზე გავლენის მიზნით განხორციელებული ქმედება;

გ. ჩვეულებრივი მეგობრული სტუმართმოყვარეობა;

დ. ნათესავის ან მეგობრის საჩუქარმა რაიმე მოვლენასთან, მაგალითად, ქორწილის, წლისთავისათვის, ან დაბადების დღესთან დაკავშირებით, თუ ეს საჩუქარი გონიერების ფარგლებში თანაზომიერია მოვლენასთან და ურთიერთობათა ხასიათთან;

ე. საჩუქრისა, უძრავი ქონების მემკვიდრეობით გადაცემისა, შეღავათებისა თუ სესხისა ნათესავის ან ახლო მეგობრისაგან, ვიდრე რომელიმე საქმეში მონაწილეობა ან დაინტერესება მაინც მოითხოვდა მოსამართლის ჩამოცილებას ამ საქმის განხილვიდან;

ვ. საკრედიტო დაწესებულებების სესხისა ამ დაწესებულების კომერციული საქმიანობის ჩვეულებრივი წესის დაცვით, საერთო საფუძვლებით და იმავე პირობებით, რომლებიც ვრცელდება იმ პირებზე ვინც მოსამართლე არ არის;

თ. სამეცნიერო სამუშაო წარმოებისათვის განკუთვნილი სტიპენდიისა ან დოტაციისა, რომლებიც გამოიყოფა იმავე პირობებითა და იმავე კრიტერიუმების დაცვით, რომლებიც სხვა პრეტენდენტებისათვის არის დადგენილი;

ი. ნებისმიერი სხვა საჩუქარი, უძრავი ქონების ანდერძით გადაცემა, შეღავათები ან სესხი, იმ შემთხვევაში თუ მჩუქებელი არ არის საქმეში ერთ – ერთი მხარე ან სხვა პირი, რომელიც წარსდგება ან დიდი ალბათობით შეიძლება წარსდგეს მოსამართლის წინაშე ან ვისი ინტერესები განიხილება ან დიდი ალბათობით შეიძლება განხილული იქნეს მოსამართლის მიერ და თუ მათი ღირებულება 150 დოლარს აღემატება, მოსამართლე მოახსენებს ამის შეახებ იმავე წესით, როგორცაა დადგენილი ამ წესებში.

ე. როგორც ნდობით აღჭურვილი პირის საქმიანობა

1) მოსამართლე არ უნდა გამოდიოდეს როგორც ანდერძის ამსრულებელი, ქონების მმართველი ან სხვა სახის პირადი წარმომადგენელი, მესაკუთრე მინდობილობის საფუძველზე, მეურვე პირი, რომელიც სასამართლოში მოქმედებს მინდობილობით, ან სხვა სახის ნდობით აღჭურვილი პირი, გარდა იმ საქმეებისა, რომელიც ეხება მისი ოჯახის წევრის ქონებას, მინდობილ საკუთრებას ან პიროვნებას, თანაც მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს საქმიანობა ხელს არ შეუშლის მის მიერ თავის სამსახურებრივი მოვალეობის ჯეროვნად შესრულებას.

2) მოსამართლე არ უნდა გამოდიოდეს როგორც ნდობით აღჭურვილი პირი, თუ არსებობს იმის ალბათობა, რომ მოსამართლე, როგორც ნდობით აღჭურვილი პირი მიიღებს მონაწილეობას იმ სარჩელში, რომელიც ჩვეულებრივ მასთან მოდის განსახილველად, ან თუ ქონება, მინდობილი საკუთრება ან მეურვეობის ქვეშ არსებული ქონება ჩართული აღმოჩნდება შეჯიბრობით პროცესში

სასამართლოში სადაც მუშაობს მოსამართლე ან სასამართლოში, რომელიც ამ მოსამართლის სააპელაციო იურისდიქციის ქვეშ იმყოფება.

3) ყველა ფინანსური საქმიანობის შეზღუდვა, რომელიც დადგენილია პირადად მოსამართლისათვის თანაბრად ვრცელდება მასზე როგორც ნდობით აღჭურვილ პირზე.

ვ. არბიტრის ან შემრიგებლის მოვალეობის შესრულება

მოსამართლე არ უნდა მოქმედებდეს როგორც არბიტრი ან შემრიგებელი ან სხვა ფორმით განახორციელოს მოსამართლის ფუნქციები კერძო (არასახელმწიფოებრივ) სფეროში, თუ ეს პირდაპირ არ არის ნებადართული კანონით.

ზ. იურიდიული პრაქტიკა

მოსამართლე არ უნდა ეწეოდეს იურიდიულ პრაქტიკას, ამ აკრძალვის მიუხედავად, მოსამართლეს, როგორც კერძო პირს, შეუძლია უსასყიდლოდ აძლევდეს იურიდიულ კონსულტაციებს, შეუდგინოს ან შეუმოწმოს დოკუმენტები თავისი ოჯახის წევრისათვის.

თ. წახალისება, კომპენსაცია, ანგარიშგება

1) წახალისება და კომპენსაცია

მოსამართლეს შეუძლია მიიღოს ჯილდო (წახალისება) ან კომპენსაცია იმ საქმიანობის ხარჯთან დაკავშირებით რომელიც არ შედის მის სამოსამართლო ფუნქციებში, მაგრამ ნებადართულია წინამდებარე წესებით იმ პირობით, რომ ამ ფულადი შემოსავლების წყარო არ ქმნის მოსამართლის მოვალეობის შესრულებაზე გავლენის შთაბეჭდილებას ან სხვაგვარად არ მიაწინებს საძრახ საქციელზე.

ა. ფულადი წახალისება არ უნდა აღემატებოდეს ზომიერ თანხას და არ უნდა იყოს იმაზე მეტი, რასაც ამ სამუშაოს შესრულებისათვის მიიღებდა პირი, რომელიც მოსამართლე არ იქნებოდა;

ბ. ხარჯების კომპენსაცია უნდა შემოიფარგლოს ტრანსპორტირების, კვების და საცხოვრებლის ფაქტობრივი ხარჯებით, რომლებიც გონივრულ საზღვრებშია გაწეული მოსამართლის, შესაბამის შემთხვევაში კი – მისი მეუღლისა ან სტუმრის მიერ. ამ თანხის ზემოთ გაწეული ყოველნაირი ხარჯების ანაზღაურება ითვლება ჯილდოდ (წახალისებად).

2) საჯარო ანგარიში

მოსამართლე ვალდებულია წარადგინოს ანგარიში დროის, ადგილისა და იმ სამუშაოს ხასიათის შესახებ, რომლისთვისაც მან მიიღო ჯილდო (წახალისება), ფულის გადამხდელის გვარისა და მიღებული თანხის მითითებით. მოსამართლის მეუღლის მიერ მიღებული პრემიები და შემოსავლები, რომელიც კანონით მეუღლეთა საერთო (ერთობლივ) ქონებად ითვლება, არ უნდა ჩაითვალოს იმ პრემიებად (წახალისებად), რომელსაც მოსამართლე არასასამართლო საქმიანობისათვის იღებს, მოსამართლის ანგარიში წელიწადში ერთხელ მაინც უნდა შედგეს და ღია დოკუმენტის სახით შევიდეს იმ სასამართლოს კანცელარიაში, რომელშიც მუშაობს მოსამართლე ან კანონით განსაზღვრულ სხვა კანცელარიაში.

ი. მოსამართლის შემოსავლების, ვალის, კაპიტალდაბანდებების ან სხვა აქტივების გახსნა საჭიროა იმ ზომით, რაც ამ წესებით არის გათვალისწინებული ან/და კანონის მოთხოვნას წარმოადგენს.

წესი 5

მოსამართლე ან მოსამართლეობის კანდიდატი ვალდებულია თავი შეიკავოს მისთვის შეუფერებელი პოლიტიკური საქმიანობისაგან.

ა. ყველა მოსამართლე და კანდიდატი

1) იმ გამონაკლისის გარდა, რაც ამ წესებით არის დადგენილი მოსამართლე ან ასარჩევი ან დასანიშნი კანდიდატი არ უნდა:

ა. მოქმედებდეს როგორც პოლიტიკური ორგანიზაციის ლიდერი ან ასეთ ორგანიზაციაში ეკავოს რაიმე პოსტი;

ბ. საჯაროდ მხარს უჭერდეს ან გამოდიოდეს წინააღმდეგ სახელმწიფო თანამდებობის კანდიდატებისა;

გ. პოლიტიკური ორგანიზაციის სახელით გამოდიოდეს სიტყვით;

დ. ესწრებოდეს სხვების წინაშე ან თვითონ გადაიხადოს მოსაკრებელი ან შესატანი პოლიტიკური ორგანიზაციის ან კანდიდატის სასარგებლოდ, ან შეისყიდოს ბილეთები პოლიტიკური პარტიის მიერ ორგანიზებულ სადილებზე ან სხვა ღონისძიებებზე.

2) მოსამართლე ვალდებულია გადადგეს თანამდებობიდან, როდესაც ის გახდება რომელიმე არასამოსამართლო თანამდებობის კანდიდატი პირველად ან საერთო არჩევნებში გარდა იმისა, რომ მოსამართლემ შეიძლება გააგრძელოს თავისი საქმიანობა თუ იგი არჩევნებში არის დელეგატი თუ ამას კანონი უშვებს.

3) მოსამართლეობის კანდიდატი:

ა) ვალდებულია იცავდეს მოსამართლის თანამდებობის შესაფერის ღირსებას და მოქმედებდეს პატიოსნებისა და სასამართლო ხელიოსუფლების დამოუკიდებლობის პრინციპების შესაფერისად, აგრეთვე მოუწოდებდეს თავისი ოჯახის წევრებს რათა მათ დაიცვან კანდიდატის მხარდაჭერის პოლიტიკური ქცევის იგივე ნორმები, რაც თავად კანდიდატისათვის არის დადგენილი;

ბ. უნდა უკრძალავდეს უშუალოდ მის დაქვემდებარებაში მყოფ თანამშრომლებსა და თანამდებობის პირებს მისი სახელით გააკეთონ ის, რაც მისთვის აკრძალულია წინამდებარე წესებით, აგრეთვე მოუწოდოს მის ხელმძღვანელობითა და მისი კონტროლით მოქმედ თანამშრომლებსა და თანამდებობის პირებს დაიცვან ეს წესი.

გ. გარდა იმ გამონაკლისებისა, რომელიც წინამდებარე წესებით არის დადგენილი, არ უნდა მისცეს სხვა პირს უფლებამოსილება ან ნებართვა გააკეთოს კანდიდატისათვის ის, რაც თავად კანდიდატისათვის აკრძალულია წინამდებარე წესებით;

დ. მოსამართლემ არ უნდა:

– მისცეს დაპირება, რომ არჩევის შემთხვევაში არ დაიცავს სამსახურებრივი მოვალეობების პატიოსნად და მიუკერძოებლად განხორციელების მოთხოვნას;

– გააკეთოს განცხადებები, რომლებიც ავალდებულებენ ან ქმნიან კანდიდატის დავალდებულობის შთაბეჭდილებას გარკვეული ვალდებულებებით იმ საქმეთა, სადავო საკითხთა და პრობლემების მიმართ, რომელიც შეიძლება მოხვდეს სასამართლო განხილვაზე;

– შეგნებულად დაამახინჯოს კანდიდატის ან მისი ოპონენტის პიროვნება, კვალიფიკაცია, თანამდებობრივი მდგომარეობა და სხვა ფაქტები.

ბ. კანდიდატები, რომლებსაც სურთ დაიკავონ მოსამართლის ან სხვა სახელმწიფო თანამდებობა

1) მოსამართლეობის კანდიდატი ან მოსამართლე, რომელიც იბრძვის სხვა სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისათვის, არ უნდა სთხოვდეს და არ უნდა მიიღოს პირადად ან რომელიმე კომიტეტის მეშვეობით ან სხვაგვარად ფულადი სახსრები თავის კანდიდატურის მხარდასაჭერად.

2) მოსამართლეობის კანდიდატი ან მოსამართლე, რომელიც იბრძვის სხვა სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისათვის დანიშვნის მიზნით არ უნდა ეწეოდეს რაიმე პოლიტიკურ საქმიანობას, გარდა იმისა, რომ

ა. ასეთ პირებს შეუძლიათ:

– კავშირი ჰქონდეთ იმ ინსტანციებთან, რომელიც დანიშვნებს ახორციელებს, მათ შორის კანდიდატების შერჩევისა და წარდგინების ნებისმიერ კომისიასთან ან სხვა უწყებასთან, რომელსაც დავალებული აქვს კანდიდატების შერჩევა;

– მიმართოს მხარდაჭერის ან მოწონების თხოვნით იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც რეგულარულად იძლევიან რეკომენდაციებს თანამდებობებზე ხელმეორედ ან ახლად არჩევისათვის ან ცალკეულ პირებს იმ ფარგლებში, რომელიც დადგენილია ამ წესებით.

– წარუდგინონ ამ წესებში მითითებულ უწყებებს ინფორმაცია თავისი იმ ღირსებების შესახებ, რომლებიც უფლებას იძლევიან დაიკავოს სამიხეობელი თანამდებობა;

ბ. თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული კანონით, მოსამართლეობის კანდიდატს, რომელიც არ არის მოსამართლე, გარდა ზემოაღნიშნულისა შეუძლია:

– შეინარჩუნოს თავისი პოსტი პოლიტიკურ ორგანიზაციაში;

– ესწრებოდეს პოლიტიკურ კრებებს;

– განაგრძობდეს ჩვეულებრივი საწევრო და სხვა შენატანების გადახდას პოლიტიკურ ორგანიზაციაში ან კანდიდატის სასარგებლოდ, შეისყიდოს პოლიტიკური პარტიის მიერ მოწყობილი სადილებისა ან/და სხვა ღონისძიებების ბილეთები.

გ. სახალხო კენჭისყრით ასარჩევი მოსამართლეები და კანდიდატები

1) სახალხო კენჭისყრით ასარჩევ მოსამართლეს ან კანდიდატს, თუ ეს არ არის აკრძალული კანონით:

ა. ნებისმიერ დროს შეუძლიათ:

– იყიდონ პოლიტიკური კრების ბილეთები და დაესწრონ ამ კრებას;

– წარადგინონ თავისი პიროვნება როგორც რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი;

– შეიტანონ შეძლებისდაგვარად წვლილი რომელიმე პოლიტიკური ორგანიზაციის მუშაობაში.

ბ. თუ არჩევნებში მონაწილეობს როგორც კანდიდატი:

– კრებებზე სიტყვით თავისი სახელით გამოდიოდეს;

– თავისი კანდიდატურის მხარდასაჭერად გამოდიოდეს რეკლამით გაზეთებში, ტელევიზიაში, მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებებში;

– საარჩევნო კამპანიის დროს გაავრცელოს სააგიტაციო ფურცლები და სხვა ლიტერატურა თავისი კანდიდატურის მხარდასაჭერად;

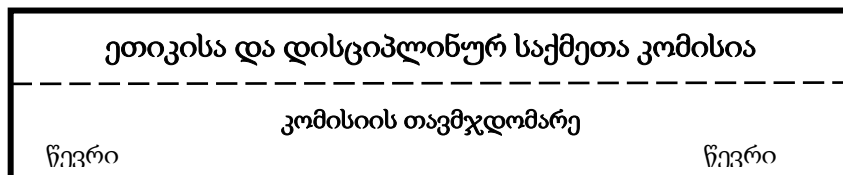
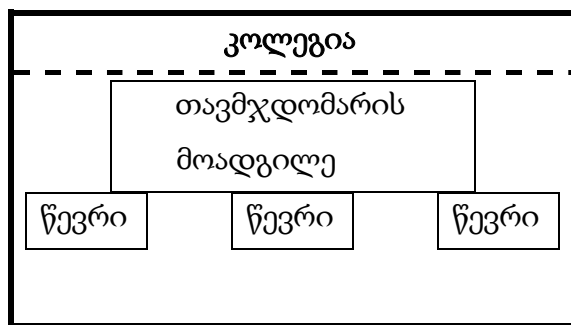
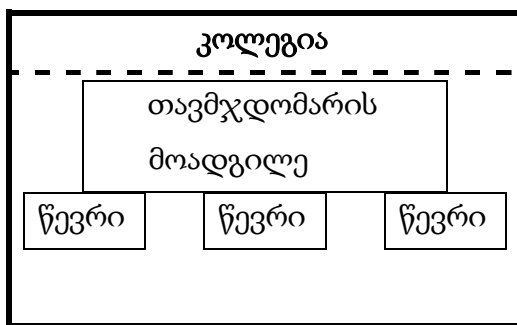
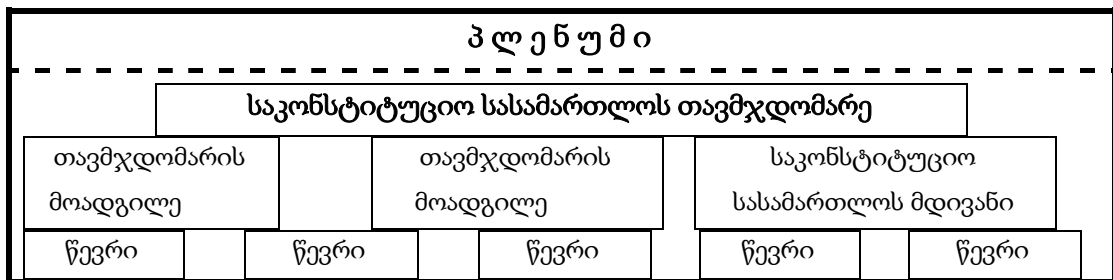
– საჯაროდ მხარი დაუჭიროს ან გამოვიდეს იმავე სამოსამართლო თანამდებობის მაძიებელი სხვა კანდიდატის წინააღმდეგ.

2) კანდიდატი პირადად არ უნდა ითხოვდეს ან პირადად არ უნდა იღებდეს შენატანებს თავისი კამპანიის ჩასატარებლად ან პირადად ითხოვდეს მხარდაჭერის საჯარო განცხადებების გაკეთებას. ამასთან კანდიდატს შეუძლია პასუხისმგებელი პირებისაგან შექმნას კომიტეტები, რომლებიც კანდიდატის სასარგებლოდ გამოიყენება მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების, ბროშურების, ფოსტით დაგზავნილი ინფორმაციით და სხვა არხებით, რომლებიც არ არის აკრძალული კანონით. ასეთ კომიტეტებს შეუძლიათ გონივრულ ფარგლებში ითხოვონ და მიიღონ საარჩევნო კამპანიის

ჩასატარებლად საჭირო შენატანები, განაგონ ეს ფინანსური საშუალებები კანდიდატის კამპანიის ჩასატარებლად, და მიიღონ კანდიდატის მხარდაჭერის საჯარო განცხადებები.

დანართი №3

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო



კარი XI. მუნიციპალური სამართალი **თავი ოცდამეოთხე. ადგილობრივი თვითმმართველობა (ზოგადი მიმოხილვა)**

§1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მისი 4 ძირითადი პრინციპი

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები და სტრუქტურა დემოკრატიულ ქვეყნებში ხანგრძლივი და ხშირად ურთიერთსანიანალმდეგო პროცესების შედეგად ჩამოყალიბდა. მიუხედავად ამისა, მაინც შესაძლებელია ძირითადი ტენდენციის გამოკვეთა, რომლის საფუძვლადაც შეიძლება მივიჩნიოთ სუბსიდიარობის პრინციპი: გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმისი გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს.

აღნიშნული პრინციპი გამომდინარეობს არა თეორიული მსჯელობებიდან, არამედ პრაგმატული მოსაზრებებიდან: ერთი ცენტრიდან ყველაფრის კონტროლი ისეთივე შეუძლებელია, როგორც ერთი ადამიანის მიერ საზოგადოების წინაშე მდგარი ყველა პრობლემის გადაწყვეტა.

ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფრო მოქნილი და უფრო განახლებადნი არიან, უკეთ იცნობენ ადგილობრივ სპეციფიკას და საქმიანობას უფრო ნაკლები დანახარჯებითა და მეტი ეფექტურობით ახორციელებენ. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს აღარ სჭირდება დიდი ძალისხმევა თავისი ტერიტორიების მართვის პროცესში.

უმთავრესი ისაა, რომ ადგილობრივი საზოგადოების (მოქალაქეთა ჯგუფი, უბანი, სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, კუთხე, რეგიონი) ინტერესების დაკმაყოფილება ამ უკანასკნელთა მხრიდან ძლიერი მონიტორინგის პირობებში ხორციელდება.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ თანამედროვე გლობალიზაციისა და უნიფიკაციის პირობებში ადგილობრივი ორიგინალურობის შენარჩუნებას (იმავე თვითმმართველობის მეშვეობით) დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ნებისმიერი ერის განვითარების პროცესში.

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმთავრესი ღირებულებაც - ადამიანთა ძირეული უფლებების დაცვა - უფრო იოლად სწორედ ადგილობრივ დონეზე რეალიზდება იმ

მოსაზრებიდან გამომდინარე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა სახელმწიფო მმართველობის განშტოებებს შორის არსებულ ძალთა ბალანსის ბრწყინვალე ინდიკატორია.

ადგილებისათვის ფუნქციონირებას გადაცემას ცენტრალური ხელისუფლებისათვისაც მრავალი სიკეთე ახლავს თან: მართვის ხარჯების შემცირება, ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ზრდა, საერთო-ეროვნულ პრობლემებზე მეტი აქცენტის გამახვილება, შრომითი რესურსების მობილურობისა და დემოკრატიული კონტროლის ზრდა, ნათელი ანგარიშვალდებულებები, რესურსების დაზოგვა და ა.შ., ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მეტად არიან დაინტერესებულნი თავიანთი მცირე შესაძლებლობების ეფექტურ გამოყენებაში, ვიდრე ცენტრალური ბიუროკრატის წარმომადგენლები, რომელთა განკარგულებაშიც საკმაოდ მსხვილი ადამიანური, ეკონომიკური თუ სხვა სახის რესურსებია კონცენტრირებული.

რადგინდ პარადოქსულიც არ უნდა იყოს, მიუხედავად ყოველივე ზემოთქმულისა, არც ერთ ეროვნულ მთავრობას არ სურს რეგიონთა თუ უფრო მცირე ტერიტორიულ ერთეულთა გაძლიერება მათთვის რეალური უფლებების გადაცემის გზით, მაგრამ, როგორც ნესი, ისინი ბოლოს დაბოლოს მიდიან ამ ნაბიჯზე.

XX საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული, მსოფლიოში აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია - განვითარება რეგიონალიზაციისა და დერეგულირების პროცესების გაძლიერების მიმართულებით, ვინაიდან დემოკრატიულ სამყაროში კარგა ხანია მიხვდნენ, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხანგრძლივი პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა.

ნებისმიერი საღად მოაზროვნე ხელისუფლება, რომელიც დაინტერესებულია მაქსიმალურად გაიხანგრძლივოს არსებობა, "კარგი ხელისუფლების" როლს თამაშობს. "კარგი ხელისუფლების" პრინციპები მოკლედ ასე შეიძლება ჩამოყალიბდეს: ხალხის სუვერენიტეტი, ძალაუფლების გაყოფა, კანონის უზენაესობა, წარმომადგენლობა და მონაწილეობა.

სწორედ ამიტომ ეროვნული მთავრობები ახდენენ მომსახურების დიფერენციაციას, რის შედეგადაც იქმნება კონკურენცია, მცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები, მართვის ტვირთის მნიშვნელოვანი ნაწილი გადაეცემა უშუალოდ საზოგადოებას, კერძო და/ან არასამთავრობო სექტორებს.

ბუნებრივია, რომ აღნიშნულ სფეროში არსებობს განსხვავებები ქვეყნებს შორის, მათი ტრადიციებიდან თუ განვითარების ტენდენციებიდან გამომდინარე, მაგრამ ძირითადი პრინციპები უცვლელი რჩება.

ლიბერალურ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭება:

1. **სერვისების მიწოდება.** ყოველდღიური საჭიროებების (ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე, კომუნალური სამსახურები, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიები) დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტურად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სწორედ ამ გზით მიიღწევა მომსახურების მიწოდების როგორც ეფექტურობის (სწორი საქმის კეთება), ისე ეფექტიანობის (საქმის სწორად კეთება) მაღალი ხარისხი.

2. **მოსახლეობასთან სიახლოვე.** ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველდღიურ შეხებაშია მოქალაქეებთან და გამოხატავს უშუალოდ მათ ინტერესებს. მაგალითად, თუ ცენტრალური ხელისუფლების

ხელმძღვანელებთან ყოველდღიური შეხვედრა რიგითი მოქალაქისათვის შეუძლებელია, მას შეუძლია მუდმივი კონტაქტი იქონიოს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, აკონტროლოს ამ უკანასკნელთა საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადანიშნულებების მიღების პროცესში.

ამ ორი უმთავრესი ფუნქციის გარდა, ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

1. **ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების შექმნა.** ადგილობრივი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური (ხშირად კრიმინალური) არაფორმალური კლანების არსებობა ტოტალიტარული სისტემის მემკვიდრეობაა. სწორედ ამ კლანების ლიკვიდაცია/ტრანსფორმაცია და მათ ნაცვლად პოლიტიკური ელიტების წარმოშობა აუცილებელია როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით - პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის. როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თუ მმართველი ბიუროკრატია თავის აღმასვლას სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყებს.

2. **დეცენტრალიზაცია დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ.** ბევრი, განსაკუთრებით მულტიეთნიკური ქვეყნისათვის ძალაუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილება ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობების კანონიერი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან საერთოეროვნულ ინტერესებს არათუ ავნო, არამედ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

§2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა

1. სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის განსაზღვრისათვის აუცილებელია ამა თუ იმ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელის გათვალისწინება. თითოეული ქვეყანის ტერიტორიული მოწყობა განვითარების ხანგძლივი პროცესის შედეგია. ყველგანაა გათვალისწინებული ადგილობრივი ტრადიციები, რომელთა საფუძველზეც დგინდება ამა თუ იმ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრინციპები. ამავე დროს, მაინც შესაძლებელია ყველა ქვეყნისათვის ერთიანი, ზოგადი ტენდენციების გამოყოფა.

ყველა შემთხვევაში ეფექტური მოდელი არსად არ არსებობს. სახელმწიფო თვითონ არის ვალდებული განსაზღვროს თავისთვის ოპტიმალური სისტემა. თუმცა გარკვეული კანონზომიერებების გამოყოფა ამჟამადაც არის შესაძლებელი. პატარა ქვეყნები, სეპარატიზმის აღმოცენების შიშით, გაურბიან ქვეყნის ფედერალურ მოწყობას, რადგან, როგორც წესი, მათ უფრო უჭირთ აღნიშნული პრობლემის დაძლევა.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, მრავალფეროვნება ერთ დონეზე (ე.წ. ასიმეტრიული ფედერალიზმი) დიდ სიძნელეებს ქმნის. ამავე დროს, საჭიროა ცალკეული დონეების ფუნქციების ნათლად განსაზღვრა. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ერთხელ მიღებული სურათი აღარ შეიცვლება.

ტერიტორიული მოწყობის მეორე უმთავრეს საკითხს წარმოადგენს მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეების რაოდენობის განსაზღვრა. აქაც გარკვეულ კანონზომიერებასთან გვაქვს საქმე. მიუხედავად იმისა, როგორია ქვეყნის მოწყობა, ფედერალური თუ უნიტარული, შესაძლებელია ქვეყნების დაჯგუფება დონეების ოდენობის მიხედვით.

ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონე არსებობს (შტატი/მხარე, საგრაფო/რაიონი და მუნიციპალიტეტი). ეს გამოწვეულია მართვის მაღალი ეფექტურობის მიღწევის სურვილით. ევროპის პატარა ქვეყნები (3-15 მლნ. მცხოვრები) ორი დონით კმაყოფილდებიან (მხარე/რაიონი და მუნიციპალიტეტი), რადგან მესამე დონის შექმნა მათთვის მხოლოდ უფრო დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ხოლო მათი ეფექტურობა ძალზედ დაბალია. მცირე (მ.შ. ე.წ. ჯუჯა სახელმწიფოები) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი (მუნიციპალური) დონე არსებობს.

დიდი მრავალფეროვნების მიუხედავად, გარკვეული კანონზომიერებაა დაცული სუბნაციონალური ერთეულების სიდიდის მხრივაც (იგულისხმება როგორც მოსახლეობის ოდენობა, ისე ტერიტორია).

რეგიონალური დონე, რომელიც დიდ ქვეყნებში არსებობს, ყველაზე მსხვილ წარმონაქმნს ქმნის. მათი მოსახლეობა მერყეობს 1-დან (დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი) 5-6 მლნ. (აშშ-ს შტატები, გერმანიის ლანდები) მცხოვრებამდე. საშუალოდ აქ 2-3 მლნ მცხოვრებია (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი).

ე.წ. შუალედური დონის (საგრაფო, მხარე, რაიონი) მოსახლეობა 100-დან (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) 1000 ათ-მდე (ესპანეთი, ნიდერლანდები) მცხოვრებია. საშუალოდ აქ ორი ჯგუფის გამოყოფაა შესაძლებელი: 200-400 ათ. (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) და 500-600 ათ. (საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, რუმინეთი) მცხოვრები. შედარებისათვის, საქართველოს მხარეებში (იმერეთი, სამეგრელო, კახეთი და ა.შ.) მოსახლეობის საშუალო რიცხვი 350 ათ. მცხ. შეადგენს.

ქვედა, მუნიციპალური, დონე ასევე დიდი ვარირებით ხასიათდება. მოსახლეობის რაოდენობის სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 2 ათასიდან (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) 20 ათ. ან მეტი (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი) მცხოვრების ფარგლებში. საერთოდ კი, საშუალოდ მუნიციპალიტეტების მცხოვრებთა ოდენობა 7-15 ათასია (აშშ, გერმანია, იტალია, სკანდინავიისა და ბალტიის თითქმის ყველა ქვეყანა, პოლონეთი, ბალკანეთის ქვეყნების უმრავლესობა, რუსეთი და სხვ.). ამავე ოდენობაზე მახვილდება ყურადღება ევროპის საბჭოს რეკომენდაციებში: 1983 წელს მომზადებულ მასალაში, რომელიც შეეხება ევროპაში ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების რეფორმის შეფასებას, აღნიშნულია, რომ: "თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან ელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს".

სწორედ ამ მიზნით დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში ჯერ კიდევ XX საუკუნის 60-70 წლებში ჩატარდა რეფორმა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების მიზნით.

გერმანიაში ანალოგიური რეფორმები 1965-1977 წლებში განხორციელდა. მოხდა წვრილი ერთეულების გამსხვილება ან საერთო კავშირების შექმნა. დღეისათვის ქვეყანაში დაახლოებით 1.000 ასეთი კავშირია. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა იყოფა 11 მიწად (თითოეულში 665 ათ-დან 16.703 ათ-მდე მცხოვრები), 237 ოლქად და 91 ქალაქად და ავტონომიურ რაიონად (თითოეულში 100-500 ათ. მცხოვრები, საშუალოდ - 160 ათ.), 8506 თემად (500-დან 500 ათ-მდე მცხოვრები, საშუალოდ - 8 ათ.).

ევროპის პატარა ქვეყნებში ერთი ქალაქი (სასოფლო თემი) არ იყოფა რამდენიმე მუნიციპალიტეტად. პირიქით, გარეუბნები უერთდებიან ცენტრს.

დანიაში არსებობს მცირე მუნიციპალიტეტთა სისტემა (4-6 ათ. მცხ.). რეგიონებში 200 ათ. და მეტი მცხოვრებია. დედაქალაქი, კოპენჰაგენი, პრინციპულად არ განსხვავდება რეგიონებისგან. აღნიშნული სისტემა ქვეყანაში 1970 წელს შეიქმნა.

შვედეთში, 1977 წლის კანონით, შემცირდა მუნიციპალიტეტთა ოდენობა. 50-იან წლებში მათი რიცხვი 2.500 უდრიდა, ახლა 284-მდე დავიდა (3-დან 700 ათ-მდე მცხოვრები, საშუალოდ - 33 ათ.). მმართველობის მეორე დონეს 23 ოლქი ქმნის (560 ათ-დან 1.600 ათ-მდე მოსახლეობით).

ნიდერლანდები იყოფა პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად (702 ერთეული, თითოში 500-დან 400.000-მდე მცხოვრები). 1887 კონსტიტუციით კანონთა მიღებისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო პროვინციის ინტერესები. დღეისათვის პროვინციათა უფლებები მცირდება, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობა თანდათან ცენტრზე ხდება დამოკიდებული.

ამ ფონზე ალბათ საინტერესოა აღინიშნოს, რომ საქართველოს თვითმმართველობათა მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა 3 ათას მცხოვრებზე ნაკლებია.

დეცენტრალიზაციის განხორციელებისას საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნას თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას და ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

ადმინისტრაციულ ერთეულთა გამსხვილება ურთიერთშერწყმის გზით თვითმიზანი არ არის, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა და ვალდებულებების განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების მობილიზებას ეკონომიურად განვითარებული ქვეყნების წვრილი მუნიციპალიტეტებიც ვერ ახერხებენ მაშინაც კი, თუ სახელმწიფომ მათ გადასცა ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის აუცილებელი რესურსები.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა

მიუხედავად მრავალი ფორმისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სისტემა ყველგან ძირითადად ორი ნაწილისგან შედგება: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. თუმცა ძალაუფლების გაყოფა ამ პრინციპის მიხედვით ყველგან არ არის დაცული.

რაც შეეხება მმართველობის ფორმებს, ყველა მათგანს გააჩნია თავისი სუსტი მხარეები. ე.წ. "ძლიერი" სტილი (ყოფილ სსრკ-ში არსებული სისტემა) დემოკრატიის დეფიციტს იწვევს; ფედერალიზმი აძლიერებს სეპარატიზმს (ესპანეთი) და ვერ უზრუნველყოფს პატარა მუნიციპალიტეტთა ეფექტურ ქმედებას (გერმანია); რეგიონალიზმი (როცა ქვეყანა ბუნებრივი საზღვრების მიხედვით იყოფა რეგიონებად და რაიონებად) ქმნის ძლიერ და სუსტ რეგიონთა ჯგუფებს (საფრანგეთი, მომავალში ამ მოდელზე გადასვლას აპირებენ შვეცია და პორტუგალია); რაიონული მართვის ფორმის არსებობის პირობებში აშკარა ხდება, რომ ყველა ფუნქციას ერთი დონე ვერ შეასრულებს (დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდი); მუნიციპალური მმართველობის დროს სიძნელეებს ქმნის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სიმცირე (შვეიცარია და ევროპის პატარა ქვეყნები).

ესპანეთში ყველა მხარეს გააჩნია საკუთარი შინაგანანესი, ე.წ. "ჯიბის კონსტიტუციები", რომელიც შედგენილია ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, განეკუთვნება "საკონსტიტუციო ბლოკს" და ძნელად იცვლება. ავტონომიებს, იმავე გერმანიისაგან განსხვავებით, გააჩნიათ საკანონმდებლო ინიციატივა. როგორც წესი, საერთო ტენდენციიდან გამომდინარე, თითოეული ავტონომია ითხოვს ისეთსავე უფლებებს, როგორც ზოგიერთ პრივილეგირებულ ავტონომიას გააჩნია. თავის მხრივ, ეს უკანასკნელნიც აფრართობენ თავიანთ უფლებებს. ამ პროცესს ესპანეთში "წინილების თამაში" ეწოდება. პერსპექტივაში

საფრთხე აშკარაა - დადგება დრო, როცა ავტონომიებს აღარ დააკმაყოფილებთ სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებები.

საკმაოდ ძრელი სურათია მუნიციპალური დონის სტრუქტურების მხრივაც.

აშშ-ში მცირე ქალაქების უმეტესობას მართავს ქალაქის საბჭო (რომელიც ნახევარ განაკვეთზე მომუშავე წევრებისგან შედგება) და მის მიერ არჩეული მერი/მონვეული მენეჯერი. დიდ ქალაქებში მერი პირდაპირ ირჩევა და ხშირად თავმჯდომარეობს ქალაქის საბჭოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის შექმნის პროცესში სულ უფრო და უფრო მეტი სახელმწიფო იხრება ისეთი მოდელისაკენ, სადაც არჩეული მერი თანამშრომლობს სპეციალისტ-მენეჯერთან. ეს ქმნის ხალხის ნდობისა და კვალიფიკაციის სიმბიოზს.

საფრანგეთში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური იმავდროულად არის საკანონმდებლო ორგანოს თავმჯდომარეც. დიდ ბრიტანეთში, პირიქით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (საბჭოების) წევრი ადმინისტრაციის შტატში არ შეიძლება ირიცხებოდეს.

ესპანეთსა და გერმანიაში, აშშ-სგან განსხვავებით - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ არის გამიჯნული ბლოკებად და საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება გაფანტულია.

ნიდერლანდებსა და ბელგიაში დიდი ქალაქების მერები ინიშნებიან ცენტრის მიერ, თუმცა მათი უფლებები საკმაოდ შეზღუდულია. ისინი, პრინციპში, მხოლოდ საზოგადოებრივ წესრიგზე აგებენ პასუხს. ქალაქების მართვა რეალურად არჩეული მუნიციპალიტეტების ხელშია.

ევროპის ქვეყნებში მართალია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს განსხვავებული სტრუქტურა და უფლებები გააჩნიათ, მაგრამ ისინი თანდათანობით ურთიერთდაახლოებისკენ მიდიან.

მაგალითისათვის, გერმანიაში, სადაც მხარეებს დიდი უფლებები ჰქონდათ მინიჭებული, ავტონომიურობის ხარისხი შემცირდა, ხოლო ადრე მეტისმეტად ცენტრალიზებულ საფრანგეთში საპირისპირო სურათია. განსხვავებული სურათია დიდ ბრიტანეთში, სადაც ადგილობრივი დონის უფლებები ცენტრმა შეავიწროვა. დემოკრატიულ ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებს ბევრი რამ აერთიანებთ: დიდ ქალაქებს და განსაკუთრებით დედაქალაქებს, სადაც სახელმწიფო კონტროლი დიდია, გააჩნიათ განსაკუთრებული სტატუსი და ა.შ..

§3. თვითმმართველობის ფუნქციები და უფლებამოსილებანი

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების განსაზღვრის პარალელურად განსაზღვრული უნდა იყოს ის ფუნქციები, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი, რომლებსაც ეს ორგანოები შეასრულებენ. ვერც ერთი, თუნდაც იდეალური, სტრუქტურა ვერ იმუშავებს უფლება-მოვალეობათა ზუსტი გამიჯვნის გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში საზოგადოების ინტერესებზე დაფუძნებული მართვის პროცესის განხორციელება, რაც მოიცავს შემდეგ ფუნქციებს: ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება, დაგეგმილი საქმიანობებისათვის აუცილებელი რესურსების განსაზღვრა და მისი მართვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვა, ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა, განხილვა, დამტკიცება და კონტროლი, სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული ფუნქციების

განხორციელება. აქვე ნათლად უნდა გაიმიჯნოს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების როლები.

მეორე უმნიშვნელოვანესი საკითხია უშუალოდ კომპეტენციათა, მომსახურების იმ ფორმების ზუსტი განსაზღვრა, რომლებიც დანაწილდება სხვადასხვა დონის მმართველობით სტრუქტურებს შორის.

როგორც წესი, გამოყოფენ მომსახურების ექვს კატეგორიას. ესენია: სტრატეგიული (შორს მიმავალი პერსპექტივები); პირველად მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება (ჯანდაცვა, ბინა, განათლება, სოციალური დაცვა); საზოგადოებრივი უშიშროების დაცვა (წესრიგის დაცვა, კანონის აღსრულება); საზოგადოებრივი კომფორტის შექმნა (გზები, განათება, ბუნების დაცვა); კერძო კომფორტის შექმნა (ტრანსპორტი, კულტურა, დასვენება, კომუნალური მომსახურება); რეგისტრაცია (ლიცენზირება).

აღნიშნული კომპეტენციები სამ ბლოკად შეიძლება დაჯგუფდეს. ესენია: ექსკლუზიური (საკუთარი), სხვა (ცენტრი და რეგიონი მუნიციპალიტეტებისათვის, ცენტრი რეგიონისათვის) დონეების მიერ დელეგირებული და საერთო (ცენტრი-რეგიონი, რეგიონი-მუნიციპალიტეტი, ცენტრი-რეგიონი-მუნიციპალიტეტი და ცენტრი-მუნიციპალიტეტი) კომპეტენციები. ამ სფეროებში არ შედის ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული ორგანოების მიერ უშუალოდ ადგილებზე განსახორციელებელი კომპეტენციები (მაგალითად, თავდაცვისა და უშიშროების სისტემების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობა, დასაქმების პოლიტიკა, საგარეო და შინაგანი საქმეები, მართლმსაჯულება და ა.შ.), რაც სცდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს და უშუალოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება ეროვნული პოლიტიკის ფარგლებში.

მესამე უმნიშვნელოვანესი საკითხია უფლებამოსილებათა გამიჯვნა. ძირითადად არსებობს უფლებამოსილებათა 5 ფორმა: ადმინისტრირების, მომსახურებითი, დაფინანსების, მარეგულირებელი და საინვესტიციო. ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებისას ყველა ამ უფლებამოსილების განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრეროგატივაა. დელეგირებული კომპეტენციების შემთხვევაში ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძლება განახორციელოს უფლებამოსილებათა ნაწილი. მაგალითად, განათლების სისტემაში შესაძლოა მუნიციპალიტეტს გააჩნდეს სკოლების ადმინისტრირების და მომსახურების მოვალეობა, ხოლო რეგულირება (შესაბამისი ნორმატიული აქტებით), ამ საქმიანობის დაფინანსება და საინვესტიციო უფლებამოსილება ცენტრალურ ხელისუფლებას (ამ შემთხვევაში განათლების სამინისტროს) ევალება.

დღევანდელი მსოფლიოსათვის დამახასიათებელია ერთი მნიშვნელოვანი ტენდენცია - XX საუკუნის 80-იანი წლებიდან შეიმჩნევა მმართველობის ადგილობრივი დონის უფლებათა როლის ზრდა. განსაკუთრებით ეს ითქმის დიდ ქალაქთა მერებზე, რომლებიც აქტიურად მონაწილეობენ დიდ პოლიტიკაშიც. სახელმწიფო იძულებულია ანგარიში გაუწიოს ამ ცვლილებებს - დგება ურთიერთკომპრომისთა დრო. დედაქალაქებს, როგორც წესი, გადაეცემათ დამატებითი კომპენსაცია ცენტრალური მთავრობის აპარატის შენახვისათვის, თუმცა უკმაყოფილო მუნიციპალიტეტი ხშირად არის კონფლიქტში ფედერალურ ხელისუფლებასთან (მაგალითად, ქალაქ ვაშინგტონში). ამავე დროს, სახელმწიფო ვალდებულებას იღებს არ შელახოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესები - 1994 წელს აშშ-ში სახელმწიფო კანონმდებლობით აიკრძალა თვითმმართველობათა მიერ იმ პროგრამათა დაფინანსება, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან აღარ ფინანსდება.

ფუნქციათა განსაზღვრისას დასაშვებია ექსპერიმენტები მართვის უკეთესი მოდელების შესაქმნელად. ასე რომ, დასავლეთის ქვეყნების "მშვიდი" ცხოვრების უკან მუდმივი და შრომატევადი საქმიანობა იმალება.

განსხვავებული პრობლემები გააჩნიათ პოსტსაბჭოური სივრცის ქვეყნებს. როგორც წესი, ფუნქციები, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი გაუმიჯნავია და ძალზე ხშირად ერთმანეთშია აღრეული.

დაბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებზე საუბრისას ხაზი უნდა გაესვას კიდევ ორ ტენდენციას. ჯერ ერთი, ხდება ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების დეპოლიტიზაცია, და მეორეც, მეტად სწრაფი ტემპებით მიმდინარეობს ზოგიერთი მომსახურების სახის (მაგალითად, ქველმოქმედება და საბინაო სააგენტოების მუშაობა) პრივატიზაცია-კომერციალიზაცია და/ან საზოგადოებრივი სექტორისათვის გადაცემა.

§4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების წესი

დასავლეთის ქვეყნებს არ გააჩნიათ ერთიანი შემუშავებული საარჩევნო მოდელი და ამიტომ საჭიროა ამ ქვეყნებში არსებული საარჩევნო პრაქტიკის ცალცალკე განხილვა.

აშშ-ში რეგიონალურ (ამ შემთხვევაში შტატის) დონეზე საკანონმდებლო ორგანო - შტატის კონგრესი პირდაპირი არჩევნების შედეგად აირჩევა. თუმცა ძნელია ვისაუბროთ შტატზე, როგორც ადმინისტრაციულ ერთეულზე, რადგან ის ბევრად მეტია და, ფაქტიურად, მინი-სახელმწიფოს წარმოადგენს. როცა ლაპარაკობენ თვითმმართველობაზე აშშ-ში, გულისხმობენ საგრაფოებისა და ქალაქების თვითმმართველობათა ორგანოებს. ადგილობრივი საბჭოს არჩევნისას განისაზღვრება არჩევნის წესი, შესაძლო ვარიანტები ჩამოყალიბებულია საერთო ამერიკულ "ქალაქის სანიმუშო წესდებაში", საიდანაც ქალაქი ირჩევს მისთვის უფრო მოსახერხებელ ვარიანტს.

ევროპის სახელმწიფოებში მოქმედებს ერთმანეთისგან ხშირად აბსოლუტურად განსხვავებული საარჩევნო კანონები.

საფრანგეთში, ბევრი სხვა ქვეყნისგან განსხვავებით, არსებობს ორმაგი არჩევნების პრინციპი. ცენტრალურ ხელისუფლებაში ადგილების ინტერესების უკეთ გამოხატვის მიზნით, შესაძლებელია ერთმა პირმა შეითავსოს ცენტრალური და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობა - ეროვნული კრების დეპუტატთა 75% და სენატორთა 90% თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოების წევრებიც არიან.

საარჩევნო კანონმდებლობებში ხშირია ცვლილებებიც. მაგალითად, იტალიაში დღემდე არსებული პროპორციული სისტემა მაჟორიტარულით შეიცვალა.

ბელგიაში ხმები პარტიებს შორის პროპორციულად ნაწილდება მიღებული ხმების მიხედვით. ამავე დროს, არსებობს დაფინანსება სახელმწიფოს მხრიდანაც, მაგრამ, თუ პარტია არ არის წარმოდგენილი ერთ უბანში მაინც, ის საერთო-ეროვნული არჩევნების დროს არ ფინანსდება. თუ როგორ გამოიყენებს ამ სახსრებს, ეს თვით პარტიის საქმეა: შეიძლება პარტიამ ეს თანხა მარტო ერთ კომუნაში არჩევნების წარმოებაზე დახარჯოს. ანალოგიური სიტუაციაა გერმანიაშიც, სადაც პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფოს მხრიდან იღებენ დოტაციას არჩევნებში მოპოვებული ხმების ოდენობის შესაბამისად.

ყოველივე ეს კეთდება ერთი მიზნით - სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსება თავიდან აშორებს ქვეყანას ერთი, ეკონომიკურად უფრო ძლიერი პარტიის მონოპოლიას.

საარჩევნო სისტემის განსაზღვრა სახელმწიფო პოლიტიკის კომპეტენციას განეკუთვნება. ნებისმიერ მოდელს გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

მაგალითად, ეს შეიძლება ითქვას ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელის არჩევასთან დაკავშირებით - შესაძლოა საზოგადოება, განსაკუთრებით მუნიციპალურ დონეზე, პოპულიზმის ტყვეობაში აღმოჩნდეს - ხალხის მიერ არჩეული კარგი პოლიტიკოსი

ყოველთვის არ ნიშნავს კარგ მმართველს, ამავე დროს, ეს უკანასკნელი, ეყრდნობა რა ხალხის მიერ მინიჭებულ მანდატს, როგორც წესი, ნაკლებ ყურადღებას აქცევს არჩევით ორგანოს რჩევებსა თუ მოთხოვნებს.

იმ შემთხვევაში კი, თუ მერი არაპირდაპირ, საბჭოს მიერ იქნა არჩეული, იგი ამ უკანასკნელზე, კერძოდ, საბჭოში არსებულ პოლიტიკურ თუ სხვა სახის კონიუქტურაზე ხდება დამოკიდებული.

დღეისათვის არსებულ ორ საარჩევნო მეთოდს - მაჟორიტარულსა და პროპორციულს - გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები:

- პროპორციული სისტემა (უმეტესწილად რომანულ ქვეყნებში გავრცელებული მოდელი) - აძლიერებს პარტიის როლს, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კონსენსუსს და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, მაგრამ არჩევნების შედეგები ადგილებზე ძნელად ტრანსფორმირდება, მცირდება ანგარიშვალდებულება ცალკეული ამომრჩევლის წინაშე, ნელდება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი;

- მაჟორიტარული სისტემა (ანგლო-ამერიკული მოდელი) - იძლევა არჩევნების ნათელ შედეგებს, იზრდება ცალკეული დეპუტატის ანგარიშვალდებულება, ჩქარდება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი, მცირდება ქარიზმაზე დაფუძნებული პარტიის როლი, მაგრამ აქ ყურადღება მართო ცალკეულ კანდიდატებზე მახვილდება, იზრდება ბიუროკრატის როლი, იზღუდება ინტერესთა სფერო.

თუმცა ორივე შემთხვევაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩაბმა იდეალურია ცალკეულ მოსაზრებათა რეკლამირებისათვის. რაც შეეხება საარჩევნო პრინციპს, იმავე აღმოსავლეთ ევროპის გამოცდილებიდან გამომდინარე, გარდამავალ ეტაპზე სასურველია სიმბიოზური (პროპორციულ-მაჟორიტარული) მოდელის არსებობა.

§5. გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები ადგილობრივ დონეზე

დიდი ყურადღება ექცევა თვითმმართველობის ორგანოთა რეგლამენტის განსაზღვრას. ადგილობრივი არჩევითი საბჭოები არც ვინროდ არ უნდა განიხილავდნენ საკითხს და არც საბჭოს კომიტეტთა უბრალო "მომხმარებლები" არ უნდა იყვნენ. დასაშვებია ზოგჯერ კომიტეტებისათვის მეტი უფლების მიცემა. ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, აუცილებელია: წინასწარი კონსულტაციები ყველა დაინტერესებულ ორგანიზაციასთან, სხდომებზე საზოგადოების წარმომადგენელთა დასწრების უფლების გარანტია (წინასწარგანსაზღვრული გამონაკლისის გარდა) და მოწვეულ ექსპერტთა სისტემის გამოყენება, რათა ამ უკანასკნელთ მოახდინონ ახალი იდეების შემოტანა და ცალმხრივ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა დაბალანსება.

აღსანიშნავია ლობირების დიდი როლიც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამასთან, თუ ადრე ლობირებას მხოლოდ ბიზნესის სფერო ახორციელებდა, 70-იანი წლების შუახანებიდან ამ საქმეში საზოგადოებრივი სექტორიც ჩაერთო. ლობირებას ადგილობრივი ხელისუფლებაც მიმართავს საკანონმდებლო ხელისუფლების უფრო მაღალ დონეებთან ურთიერთობისას.

§6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების საკითხი დასავლეთის ქვეყნებში სხვადასხვაგვარადაა მოგვარებული.

აშშ-ში გადასახადთა ზედა ზღვარს შტატები აწესებენ. შტატს რჩება გადასახადი გაყიდვაზე, რომლის ნაწილიც ხშირად გადაეცემა ადგილობრივ დონეებს. შემოსავლების

გაზრდის მიზნით მმართველობის ყველა დონეს აქვს საკუთარი ფასიანი ქალაქების გამოშვების უფლება. ამავე დროს, დიდ ქალაქებს კონსტიტუციითა და კანონებით მოეთხოვებათ დაბალანსებული ბიუჯეტების წარმოდგენა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური სახსრები უნდა შეესაბამებოდეს მათთვის კონსტიტუციით ან კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებებს."

გერმანიაში კანონითაა აკრძალული ფედერალური გადასახადის დაბლბრება. ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში (ბელგია, ნიდერლანდები) კი ზუსტად საქართველოს საპირისპირო პროცესი მიდის - მთავრობას სურს დეცენტრალიზაცია და მოვალეობების მოშორება დელეგირების გზით, ხოლო მუნიციპალიტეტებს ემინიათ შემოსავლის შემცირებისა და ეწინააღმდეგებიან მთავრობის აღნიშნულ პოლიტიკას.

დღეისათვის მსოფლიოში 20-დან 50-მდე ტიპის გადასახადი და მოსაკრებელია. როგორც წესი, განვითარებულ ქვეყნებში იკრიფება ეროვნული გადასახადის ოთხი და ადგილობრივი გადასახადის 5-10 სახეობა.

ეროვნული სახელმწიფო, როგორც წესი, იღებს 4 ტიპის გადასახადს: საშემოსავლო და ქონების, მოგებაზე გადასახადს, დღგ-ს, აქციზს. ადგილობრივი ბიუჯეტების შესავსებად გამოიყენება უძრავ ქონებაზე გადასახადი, ასევე საერთო-ეროვნულ გადასახადზე (მაგალითად, საშემოსავლო გადასახადზე) პროცენტის დამატება.

არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტის შევსების სამი წყარო: გადასახადები, არასაგადასახადო შემოსავალი (ფუნქციების კერძო სექტორისათვის გადაცემა), სახელმწიფო ტრანსფერები, დოტაციები და გრანტები (მ.შ. საერთაშორისო ორგანიზაციების გრანტებიც).

განსხვავებული მიდგომებია გადასახადის ამოღების პრინციპის მიმართ. მაგალითად, უძრავი ქონების გადასახადის გადახდა სავალდებულოა ყველასათვის, მ.შ. უღატაკესი ფენებისათვის. ზოგიერთი სახელმწიფო სპეციალურ თანხებს გამოყოფს ასეთი კატეგორიის გადამხდელებისათვის, რათა მათ შეძლონ გადასახადის გადახდა. ანალოგიური მიდგომა საზოგადოებაში ამტკიცებს რწმენას, რომ გადასახადის გადახდა აუცილებელია.

არსებობს გადასახადთა აკრეფის სამი პრინციპი: ცენტრალიზებული (გადასახადი იკრიფება ცენტრის მიერ და გადაეცემა ადგილობრივ ორგანოებს), დეცენტრალიზებული (გადასახადი იკრიფება ადგილებზე და შემდეგ გადაეცემა ცენტრალურ დონეს), ჰიბრიდული (გადასახადები გამიჯნულია: ქვემო დონეებიდან გადასახადების წილი მიდის ეროვნულ ბიუჯეტში, ხოლო ეროვნული ბიუჯეტი სუბსიდიებითა და გრანტებით ეხმარება ადგილობრივ დონეებს).

როგორი ვითარებაა გადასახადების განაწილების მიხედვით სხვადასხვა ქვეყნებში?

აშშ-ში გადასახადები შეადგენენ მშპ-ს 1/3-ს, რომელშიც ცენტრალური ბიუჯეტის წილი 60%-ია, ხოლო შტატებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობებისა, შესაბამისად 25 და 15%%. ევროპის ქვეყნებისგან განსხვავებით, აშშ-ში დღგ არ არსებობს. ადგილობრივი გადასახადებიდან საინტერესოა ზოგიერთ შტატში არსებული ე.წ. "გადასახადი ცოდვაზე", რომელიც შედგება სააქციზო და გასართობი ინდუსტრიიდან ამოღებული გადასახადებისაგან.

ადგილობრივი გადასახადების წილი ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში ვარირებს საერთო ბიუჯეტების 10%-დან 50%-მდე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადაცემული გრანტების ოდენობა საშუალოდ გადასახადებით ამოღებული თანხების 5%-დან 15%-მდე მერყეობს.

გერმანიასა და ავსტრიაში არსებობს 3-5 წლიანი კონტრაქტების სისტემა, რომლის საფუძველია გადასახადთა გაყოფის პრინციპი. ეს სისტემა გრანტების სისტემაზე ბევრად

ეფექტურია იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყნის ეკონომიკა სტაბილურად ვითარდება. როგორც წესი, გაყოფილია თითოეული საშემოსავლო პუნქტი. მაგალითად, გერმანიაში 1980 წლის საგადასახაო კანონით ადგილობრივი ხელისუფლება იღებს საშემოსავლო გადასახადის 15% და სავაჭრო გადასახადის 85%.

დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი ადმინისტრაციების შემოსავლის 40%-ს დოტაცია, 30%-ს ადგილობრივი გადასახადები (ძირითადად ქონების), ხოლო 30%-ს მომსახურების (ბინის ქირა და ა.შ.) შეადგენს. ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავალთა 20% სესხით იფარება, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ აქციების გამოშვების უფლება.

შვეიციაში გადასახადები ნაწილდება ოლქებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის. შემოსავლის ძირითადი წყაროებია ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადი (შემოსავლის 30%) და სახელმწიფო დოტაცია (20%).

ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხარჯების უმთავრეს ნაწილს (დაახლოებით 70%) მუნიციპალური შტატის (განათლების სისტემის, პოლიციის, კომუნალური სამსახურების თანამშრომლები და ა.შ.) შენახვის ხარჯები შეადგენს. დანარჩენი სახსრები ხმარდება სხვადასხვა სახის სარემონტო თუ სამშენებლო სამუშაოებს, დასვენების ორგანიზებას და ა.შ..

რაც შეეხება პოსტკომუნისტურ სივრცეს, აღმოსავლეთ ევროპის გამოცდილებიდან გამომდინარე, ნათელი გახდა, რომ რეფორმირებად ქვეყანაში წინასწარ დაფიქსირებული გადასახადები არ გამოდგება, საჭიროა ჰიბრიდული მოდელი.

რეფორმების მსვლელობისას ადგილობრივი ფინანსირების გაზრდა პრივატიზაციის განხორციელებით და საგადასახადი ბაზის ზრდით მიიღწევა. ასეთ პირობებში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინვესტიციების მოზიდვასა და თვითმმართველობის რეფორმისათვის აუცილებელი ფონდის შექმნას.

§7. კონტროლი სახელმწიფოს მხრიდან

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე კონტროლის მექანიზმი აგებულია შიდა და გარე ანგარიშვალდებულებათა პრინციპის მიხედვით. შიდა ვალდებულება ხორციელდება სტრუქტურის შიგნით არსებული კონტროლის სახით. გარე ვალდებულება მოიცავს სტრუქტურებს შორის კონტროლსა და კონტროლს საზოგადოების მხრიდან. კონტროლის თანამედროვე კრიტერიუმების განსაზღვრისას ანგარიში ეწევა ისეთ ფაქტორებს, როგორიცაა: ამომრჩეველი, სახელმწიფო, ეკონომიკა, საზოგადოება, ეროვნული უმცირესობანი, რესურსები, დემოგრაფია, მოთხოვნების ზრდა, კერძო სექტორთან ბალანსი, საერთაშორისო გავლენა და ა.შ..

ცენტრალური ხელისუფლება, როგორც წესი, კონტაქტშია ადგილობრივ სტრუქტურებთან, აკონტროლებს მათ დანახარჯს და ზღუდავს გადასახადების ზრდას. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ფინანსური კონტროლის მიზნით სამინისტროებს აქვთ უნიფიცირებული დირექტივების გამოცემის უფლება. უკიდურეს შემთხვევაში დასაშვებად მიიჩნევა ცენტრალური მმართველობის შემოღება ამა თუ იმ ტერიტორიულ ერთეულში. აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს ძალზე იშვიათად ხდება, ადგილობრივი საბჭოს დაშლა არის კანონით განსაზღვრული უკანასკნელი ღონისძიება, რისი ნებართვაც ცენტრალურ ხელისუფლებას მხოლოდ სასამართლომ შეიძლება მისცეს.

აშშ-ში დასაშვებია მმართველობის უმდაბლეს დონეზე ოლდერმენების (უხუცესთა, მამასახლისთა) დანიშვნა. არ არის აუცილებელი, რომ ისინი ადგილობრივი საბჭოს წევრები იყვნენ. როცა ლაპარაკია კონტროლზე, იგულისხმება არა მარტო სახელმწიფო ორგანოების, არამედ საზოგადოების მიმართ განხორციელებული კონტროლიც.

§8. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა 1968 წელს მიიღეს დეკლარაცია თვითმმართველობის უფლებების შესახებ, რომელსაც 1981 წლიდან კონვენციის სახე მიეცა და სავალდებულო გახდა ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნებისათვის. 1984 წელს, რომის უმაღლესი დონის შეხვედრისას, ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების მიერ აღიარებულ იქნა ევროპული ქარტია თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც 1985 წელს კონვენციად იქცა.

აღნიშნული ქარტია ითვალისწინებს ოთხი ტიპის ავტონომიის (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციული, ფინანსური) არსებობას. უმთავრესი დებულებები შემდეგი სახითაა წარმოდგენილი:

მუხლი 2. თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებულ იქნება ქვეყნების შინა კანონმდებლობით და, სადაც საჭიროა, კონსტიტუციით.

მუხლი 3. ადგილობრივი თვითმმართველობა განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებას, დაარეგულიროს საზოგადოებრივი ცხოვრების მნიშვნელოვანი ნაწილი კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში, თავისი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. ეს უფლება განხორციელდება ადგილებზე თავისუფალი, პირდაპირი და ფარული, საყოველთაო საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩეული საბჭოების ან ასამბლეების მეშვეობით, რომელთაც შეუძლიათ ჰყავდეთ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.

მუხლი 4. ადგილობრივ ხელისუფლებას ენიჭება სრული უფლება, კანონის ფარგლებში გამოიჩინოს ინიციატივა ყველა იმ სფეროში, რომელიც არ არის გამორიცხული მისი კომპეტენციიდან. საზოგადოების სამსახური უპირატესად განხორციელდება იმ ხელისუფლების მიერ, რომელიც მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოა. ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი გადაცემული უფლებები სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს, მათი შეზღუდვა ან ჩამორთმევა არ უნდა მოხდეს სხვა, ცენტრალური ან რეგიონალური ხელისუფლების მხრიდან, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. იმ გადაწყვეტილებების მიღებისას, რომლებიც უშუალოდ ადგილობრივ ხელისუფლებას ეხება, მასთან კონსულტაციები უნდა ხდებოდეს შესაბამის დროში და მისაღები ფორმით.

მუხლი 5. ცვლილებების შეტანა ადგილობრივი ხელისუფლების საზღვრებში არ უნდა მოხდეს ადგილობრივ მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციისა და შეთანხმების გარეშე.

მუხლი 6. ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება უნდა ჰქონდეს, თავად განსაზღვროს შიდაადმინისტრაციული სტრუქტურები, რათა შეუსაბამოს ისინი ადგილობრივ მოთხოვნილებებსა და ეფექტური მმართველობის უზრუნველყოფას. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურის პირობები ისეთი უნდა იყოს, რომ მოხერხდეს მაღალი კვალიფიკაციის პირთა შეკრება დამსახურებისა და კომპეტენციის მიხედვით.

მუხლი 7. ადგილობრივ ხელისუფლებაში არჩეულ პირებს უნდა შეეძლოთ ფუნქციონირების პირობებში არსებული ხარჯების კომპენსირება. ნებისმიერი ფუნქცია ან საქმიანობა, რომელიც შეუთავსებელია ადგილობრივი ხელისუფლების წევრად არჩევასთან, უნდა განისაზღვროს სამართლებრივი პრინციპებით.

მუხლი 8. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციით, ან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ადმინისტრაციულ კონტროლს მიზნად უნდა ჰქონდეს მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის დადგენა. ამავე დროს, ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს უფრო მაღალი დონის ხელისუფლების მიერ, თუ მას ადგილობრივი

დონისათვის დელეგირებული ფუნქციების აღსრულების შემომწმება ესაჭიროება. კონტროლის განხორციელებისას დაცული უნდა იყოს მაკონტროლებელი ორგანოს ჩარევის ხარისხისა და დასაცავი ინტერესების მნიშვნელობის პროპორცია.

მუხლი 9. ადგილობრივ ხელისუფლებას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ადექვატურ ფინანსურ რესურსებზე, რომლებიც მან თავისუფლად შეიძლება განკარგოს თავისი უფლებამოსილების მიხედვით. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რესურსები უნდა შეესაბამებოდეს იმ უფლება-მოვალეობებს, რომლებიც მას დაკისრებული აქვს კონსტიტუციითა და კანონით. ფინანსური სისტემები სტაბილური უნდა იყოს. ფინანსურად შედარებით სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვა საჭიროებს ფინანსური გამოთანაბრების პროცედურებს. ასეთმა პროცედურამ არ უნდა შეზღუდოს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება, აწარმოოს პოლიტიკა საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში.

მუხლი 10. ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება უნდა ჰქონდეს ასოციაცია შექმნას სხვა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან საერთო ინტერესის განხორციელების მიზნით და ეს კანონით უნდა იყოს გარანტირებული.

მუხლი 11. ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება უნდა ჰქონდეს, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ თავისუფლებათა დარღვევისას, თავისი უფლებების დაცვის მიზნით, მიმართოს თავდაცვის სამართლებრივ გზებს.

ქარტიის თითოეული მონაწილე ქვეყანა ვალდებულია იღებდეს უზრუნველყოს ქარტიის ოცი მუხლი მაინც, რომელთაგან ათი მაინც 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 მუხლებში არსებული 14 პუნქტიდან უნდა იყოს შერჩეული. ეს პრინციპები ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა კატეგორიას, რომლებიც მონაწილე ქვეყნებში არსებობს. ხელმომწერ ქვეყანას შეუძლია ქარტიის რატიფიკაციისას აღნიშნოს, თუ რომელი რეგიონალური ან ადგილობრივი კატეგორიის ხელისუფლებისათვის აპირებს შემოსაზღვროს ქარტიის მოქმედების ფარგლები და შეუძლია დაასახელოს ტერიტორია ან ტერიტორიები, რომლებსაც შეეხება ქარტიის დებულებები.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული ქარტიის პრინციპები გაეროს მიერ რეკომენდირებულია მსოფლიოს ყველა ქვეყნისათვის.

თავი ოცდამეხუთე. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში

§1. თვითმმართველობის განვითარების ისტორიული მიმოხილვა

ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია: ადგილობრივი (ე.წ. პირველი ანუ ქვედა - ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონალური - მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. ყველა მათგანს აერთიანებდა ერთი საერთო პრინციპი - ისინი იქმნებოდნენ გარკვეული, ერთიანი ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული პირობების მქონე ტერიტორიებზე.

დასახლებულ პუნქტებს თუ ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნდათ თავიანთი მმართველობის სისტემაც. თემებში და ცალკეულ სოფლებში ეს იყო უზუცესთა და მამასახლისთა ინსტიტუტი, რომელმაც (გარკვეული სახეცვლილებებით) XX საუკუნის დასაწყისამდე იარსება. ქალაქისათვის უფრო რთული და სისტემატიზებული მმართველობის ფორმები იყო დამახასიათებელი.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ზედა დონის (მხარეები) ცვლილების პროცესი კიდევ უფრო მეტი კონსერვატიზმით ხასიათდება. თანამედროვე ისტორიული კუთხეების უმრავლესობის საზღვრები ძირითადად ძვ.წთ. II ათასწლეულში ჩამოყალიბდა. ეს

ტერიტორიები საქართველოს სახელმწიფოებრიობის არსებობის მთელ მანძილზე ხან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ გაერთიანებებს წარმოადგენდნენ, ხანაც ერთიანი ქართული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, 1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში. XIX საუკუნეში განხორციელებული რეფორმების შედეგად ათამდე ისტორიული მხარის ნაცვლად შეიქმნა 20 მაზრა. მაზრების საზღვრები ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს, ქვეყანაში ჩატარებული პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე განხორციელდა.

საბჭოთა პერიოდში (1920-იანი წლები) მაზრების სისტემა გაუქმდა და საქართველო დაიყო რაიონებად. რაიონები ზომით ბევრად ჩამოუვარდებოდა როგორც ისტორიულ მხარეებს, ისე მაზრებს. რაიონთა ოდენობა ხშირად იცვლებოდა. 1991 წლისათვის საქართველოში იყო 85 რაიონი და მსგავსი სტატუსის მქონე ადმინისტრაციული ერთეული (მ.შ. თბილისის 10 რაიონი). რაიონების სისტემის შემოღება განპირობებული იყო ტოტალიტარული სისტემისათვის დამახასიათებელი ხელისუფლების კონცენტრაციის აუცილებლობით.

საბჭოური სისტემის უმთავრეს ნაკლს წარმოადგენდა ფუნქციების, კომპეტენციათა და უფლებამოსილებათა გაუმიჯნაობა რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის ხელისუფლებებს შორის. ამ გარემოებამ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნას შეუწყო ხელი.

საბჭოური სისტემის შეცვლის პირველ პოსტსაბჭოურ ცდას წარმოადგენდა 1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებული კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ. კანონის თანახმად, ადგილებზე განმკარგულებელ ორგანოებს წარმოადგენდა საკრებულოები, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოს, რაიონში ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქში - პრეფექტურა, მმართველობის პირველ დონეზე კი - გამგებელი ან გამგეობა. საკრებულოებს 3 წლით ირჩევდნენ, ხოლო პრეფექტები 4 წლით ინიშნებოდნენ უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის მიერ. 1991 წლის 10 აგვისტოს მიღებულ იქნა კანონი თბილისის მმართველობის შესახებ. 1991 წლის 31 მარტს ჩატარებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა - საკრებულოების არჩევნები.

1992 წლის სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ პრეფექტის ინსტიტუტი გაუქმებულ იქნა და მთელი ძალაუფლება ადგილებზე გამგებლებს გადაეცათ.

ცენტრალიზებული მართვის განხორციელების აუცილებლობამ წარმოაჩინა საქართველოსთვის უაღრესად მნიშვნელოვანი, ფუნდამენტალური ამოცანა - სახელმწიფოებრიობის გადარჩენა გულისხმობდა სახელმწიფოს რეგიონალური პოლიტიკის ფორმირებასაც.

1993 წლის ოქტომბრიდან ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფოს მეთაურის რწმუნებულისა და სამხარეო ადმინისტრაციების ინსტიტუტების შემოღება. 1993-95 წლებში ქვეყანა,

ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, დაიყო ცხრა რეგიონად. ყოველ რეგიონში დანიშნული იქნა სახელმწიფოს მეთაურის (შემდგომში - პრეზიდენტის) რწმუნებული.

1995 წ. მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელშიც ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნული იქნა, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მონყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. შესაბამისად, არ მოხდა ფაქტობრივად არსებული სამხარეო დაყოფის იურიდიულად გაფორმება. უფრო მეტიც, კონსტიტუციამ გააუქმა მანამდე მოქმედი კანონი "ხელისუფლების შესახებ", რომელიც წარმოადგენდა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის არსებობის უმთავრეს იურიდიულ საფუძველს და ეს ინსტიტუტი ფაქტიურად კანონის მიღმა დარჩა.

საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას (მუხლი 73, პუნქტი "ი").

1998 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდა საქართველოს 1031 ადმინისტრაციულ ერთეულში (971 თვითმმართველ (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და 60 ადგილობრივ მმართველობით (ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში და რაიონი) ერთეულში.

1999-2002 წლებში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებები. ძირითადად მოხდა სოფლების გამოყოფა თემებიდან და შეიქმნა 27 ახალი თვითმმართველი ერთეული. შესაბამისად, 2002 წლის 2 ივნისს არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

დიდი პრობლემაა არსებულ კანონთა ურთიერთშეუსაბამობა. ჯერ კიდევ 1997 წლის აგვისტოში პარლამენტის მიერ აღიარებულ იქნა, რომ 157 კანონია შესაცვლელი და 55 კი - კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოსაყვანი. მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნის ხელისუფლების სხვადასხვა შტოთა თუ ცალკეული უწყებების დებულებების თუ განაწესების ურთიერთშეუსაბამობა. ხშირია შემთხვევები, როცა ცალკეული სამინისტრო თუ დეპარტამენტი თვითნებურად იღებს ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც წინააღმდეგობაში მოდის არათუ სხვა უწყებათა სამოქმედო დებულებებთან, არამედ მთელ რიგ კანონებთან (მათ შორის - ორგანულებთანაც).

§2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობა და საკანონმდებლო ბაზა

საქართველოს დღეს არსებულ ტერიტორიულ მონყობაში დე ფაქტო არსებობს სამი დონე:

ა. ზედა (ე.წ. რეგიონალური) დონე: 9 რეგიონი, რომელთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი - თბილისი, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. ეს დონე დე ფაქტო არსებობს, თუმცა კანონმდებლობაში მისი არსებობა არ არის დაფიქსირებული.

ბ. საშუალო დონე: 65 რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის დაქვემდებარებაში. რაიონული დონე, კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის დეკონცენტრირებულ სტრუქტურას.

გ. ქვედა დონე: 1004 ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი). ესაა ერთადერთი, იურიდიულად დაკანონებული თვითმმართველობის დონე.

1995 წლიდან, მას შემდეგ, რაც მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, დაიწყო თვითმმართველობის სფეროს დამარეგულირებელი კანონმდებლობის ჩამოყალიბება.

1997 წელს მიღებული იქნა ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". კანონში მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და ხელისუფლების ორგანოების ჩამონათვალი.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემის პრინციპები რეგულირდება ცალკე კანონით. წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენს პროპორციული წესით არჩეული ქალაქის საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელს - მერია.

მაღალმთიან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამატებითი უფლებამოსილებანი და თავისებურებანი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

დღეისათვის იმ კანონთა შორის, რომელიც საქართველოში არეგულირებს თვითმმართველობის სფეროს, უმთავრეს ნორმატიულ აქტებს წარმოადგენენ:

საქართველოს კონსტიტუცია,

ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ,

აგრეთვე საქართველოს კანონები:

- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ,
- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ,
- ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ,
- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ,
- აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ,
- მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ,
- მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ,
- პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ,
- საბიუჯეტო სისტემის შესახებ,
- საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ,
- საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ,
- საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულის ფონდის შექმნის თაობაზე,
- საქართველოს საარჩევნო კოდექსი,
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი,
- საჯარო სამსახურის შესახებ,
- საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ.

2004 წლის ბოლოს საქართველომ მოახდინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიკაცია, რამაც ახალი ვალდებულებები წარმოშვა ქვეყნის ხელისუფლების წინაშე და რომელთა გადაჭრის გარეშე შეუძლებელია ვისაუბროთ როგორც

რეალური თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებაზე, ისე ევროპულ სტრუქტურებთან ინტეგრაციაზე.

§3. თვითმმართველობის სტრუქტურა საქართველოში

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბაში, ქალაქში, აგრეთვე იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში. ხოლო ადგილობრივ მმართველობას ახორციელებენ რაიონის სახელმწიფო მმართველობის, და ქალაქის (რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები.

თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულო, რომელიც შედგება პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით (მაჟორიტარული სისტემით) 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან. საკრებულოს წევრები (თავმჯდომარისა და მდივნის გარდა) თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ სამსახურებრივი საქმიანობიდან მოუწყვეტელივ და უსასყიდლოდ.

თვითმმართველობის საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა (მერია), რომელიც იქმნება იმ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც მოსახლეობის ოდენობა აღემატება 3000 კაცს. უფრო მცირე თვითმმართველ ერთეულში აღმასრულებელ ფუნქციას ახორციელებს უშუალოდ გამგებელი.

საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მონყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე რაიონულ დონეზე იქმნება ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო - რაიონის საკრებულო და მისი აღმასრულებელი ორგანო - რაიონის გამგეობა. რაიონის საკრებულო შედგება რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოების თავმჯდომარეებისაგან (ე.წ. ასოცირებული საკრებულო). რაიონის აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა. გამგებელს რაიონის საკრებულოს შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

რეგიონულ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოები არ იქმნება.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები გამოსცემენ შესაბამის სამართლებრივ აქტებს. ეს გადაწყვეტილებები შესასრულებლად სავალდებულოა დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე განლაგებული ყველა ფიზიკური თუ იურიდიული პირისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის უფლებამოსილების განხორციელებას უზრუნველყოფენ ადგილობრივი სამსახურები.

კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალ-ეკონომიური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სოციალ-ეკონომიური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს შეღავათებს.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, რეალურად თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ნაკლს წარმოადგენს ფუნქციების გაუმიჯნაობა სხვადასხვა დონის ხელისუფლებებს შორის. მართალია, არსებული სისტემა უკვე 7 წელია რაც მოქმედებს, მაგრამ ჯერ კიდევ არ არის მიღებული ისეთი კანონები, როგორცაა, მაგალითად, კანონები ადგილობრივი ბიუჯეტებისა და სახელმწიფო ტრანსფერების შესახებ. აღნიშნულ სფეროებში ურთიერთობა რეგულირდება პრეზიდენტისა და სხვადასხვა სამინისტროს მიერ გამოცემული განკარგულებებით, რომლებიც ხშირად იცვლება, ასევე ხშირად ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობასა თუ კონსტიტუციურ ნორმებს და ხშირად კანონებთან შედარებით აშკარა პრიორიტეტით სარგებლობს. მიღებული საკანონმდებლო აქტების უმეტესობა ასევე ხშირად მოდის

წინააღმდეგობაში არა მარტო ერთმანეთთან, არამედ საკუთარ თავთანაც. ხშირია შემთხვევები, როცა ერთი კანონის სხვადასხვა მუხლი პრინციპში ეწინააღმდეგება ერთმანეთს.

§4. თვითმმართველობათა ორგანოების უფლებამოსილებანი

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კანონში 2001 წელს შესულმა ცვლილებებმა ნაწილობრივ გამიჯნა მუნიციპალურ (თვითმმართველობისა) და რაიონულ (მმართველობის) დონეთა კომპეტენციები. ამავე დროს, ერთმანეთშია აღრეული ფუნქციები და კომპეტენციები, ხოლო უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხი კვლავ ბუნდოვანი რჩება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის (მუნიციპალიტეტები) ორგანოთა ექსკლუზიურ კომპეტენციას განეკუთვნება:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულების მიღება და კონტროლი მის შესრულებაზე,

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა,
- ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი,
- კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება,
- ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი სანარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია;
- საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნა, განკარგვა და კომუნალური მეურნეობა,

მეურნეობა,

- ადგილობრივი არქივის შექმნა და შენახვა,
- ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზების ხელშეწყობა,
- საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და შენახვა,
- დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება,
- დასახლებული პუნქტების გენერალური გეგმების შემუშავება და კონტროლი მშენებლობაზე,

მშენებლობაზე,

- ელექტროენერჯით, გაზით, წყლით მომარაგება და სამელიორაციო სისტემები,
- შიდა სარგებლობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა,
- სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა და სარიტუალო მომსახურების ორგანიზება,
- სამედიცინო დახმარების, სოციალური დაცვისა და დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების შემუშავება და შესრულება.

პროგრამების შემუშავება და შესრულება.

მუნიციპალიტეტთათვის სახელმწიფო ორგანოების მიერ დელეგირებული ფუნქციებია:

- სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია,
- გარემოსდაცვით, სანიტარიულ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა განხორციელება,
- მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში განვევის საკითხებში საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსათვის ხელის შეწყობა,

- კანონმდებლობით დადგენილ სხვა უფლებამოსილებათა განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ მათთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განუხორციელებლობის შემთხვევაში ამ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები.

ადგილობრივი მმართველობის (რაიონული დონე) კომპეტენციებია:

- სკოლამდელი აღზრდისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების მოვლა-პატრონობა,

- მუზეუმებისა და გამოფენების, სამუსიკო სკოლების, ბიბლიოთეკების, კინო-თეატრების, კულტურისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი დაწესებულებების მოვლა-პატრონობა და კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაცვა,

- საავადმყოფოებისა და პოლიკლინიკების, მოხუცებულთა, ობოლ და მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა სახლების მოვლა-პატრონობა, აგრეთვე უმწეოთა დახმარების, მოსახლეობის სოციალური დაცვის და დასაქმების პროგრამების განხორციელება,

- ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულებაზე კონტროლი, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება და შესრულება, მინათსარგებლობის საკითხების გადაწყვეტა, ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიურ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა გატარების ორგანიზება, დაქვემდებარებული სახელმწიფო ქონების ფლობა და ამ ქონებით სარგებლობა, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება,

- საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, სამოქალაქო თავდაცვა, ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებანი, სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია, კატასტროფების და სტიქიური უბედურებების შედეგების ლიკვიდაცია,

მმართველობის დონის კომპეტენციები ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე შეიძლება გადაეცეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს.

§5. გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები და პროცედურები

ჩამოუყალიბებელი და შინაგანად წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო ბაზის პირობებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკა დაშორებულია კანონმდებლობის მოთხოვნებს და კანონით განსაზღვრული მმართველობითი ურთიერთობების ადგილს არაფორმალური ურთიერთობები და პატრონ-კლიენტელისტური ქსელები იკავებს.

საკრებულოს წევრთა უმეტესობამ (განსაკუთრებით პირველ დონეზე), არ იცის თავისი უფლებები და არც ცდილობს ამ უფლებებით ისარგებლოს. იმ საკრებულოებში, სადაც პოლიტიკური ცნობიერება შედარებით უფრო განვითარებულია (ზოგიერთი დიდი და საშუალო ქალაქი), აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობა პოლიტიკური პარტიების ურთიერთდაპირისპირების მიხედვით ყალიბდება.

მიუხედავად კონტროლის ძლიერი და ცენტრალიზებული მექანიზმების არსებობისა, სახელმწიფო მაინც ვერ ახერხებს სრული კონტროლის დაწესებას ადგილობრივ მმართველობათა ფინანსურ საქმიანობაზე. ეს შეეხება როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტის, ისე ცენტრიდან წამოსული ტრანსფერების მიზნობრივ ხარჯვას. ხშირად იჩენს თავს კონფლიქტი ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელებსა და რაიონული ადმინისტრაციის მეთაურებს შორის.

მძიმე სურათია საზოგადოებისათვის სერვისების მიწოდების მხრივაც. ადგილობრივ დონეზე არსებობს აღმასრულებელ სააგენტოთა ორი ტიპი. პირველი - მუნიციპალური სააგენტოები (ბინათსარგებლობა, მუნიციპალური ტრანსპორტი და ა. შ.) და მეორე - ცენტრალური მთავრობის სახელმწიფო ინსტიტუტთა ადგილობრივი განყოფილებები (პოლიცია, ჯანდაცვისა და განათლების განყოფილებები და ა. შ.). ორივე ამ ტიპის ორგანიზაციათა ხელმძღვანელები გამგებლის (პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ოფიციალური პირის) წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი. მნიშვნელოვანი ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელთა დანიშნისას სამინისტროები კანდიდატურებს ადგილობრივ ხელისუფლებას არც კი უთანხმებენ.

არანაკლებ სერიოზული პრობლემებია საზოგადოებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის პროცესში:

- საზოგადოებისათვის საჯარო ინფორმაცია ძნელი მოსაპოვებელია,
- საკრებულოს ან გამგეობის სხდომების გრაფიკი დაინტერესებულ პირთათვის უმეტესწილად უცნობია,
- ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების პრაქტიკა მუნიციპალიტეტებში ფაქტიურად არ არსებობს,
- რეაგირება საზოგადოების მოთხოვნებზე სუსტად და არაეფექტურად ხდება, ან საერთოდ არ ხორციელდება,
- მოქალაქეთა მხრიდან სამართლებრივი ინიციატივის პრაქტიკა რეალურად არ არსებობს,
- მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტად სუსტია,
- საჯარო შეხვედრების პრაქტიკა თითქმის არ გამოიყენება,
- ჯერ არ ჩამოყალიბებულა ბიუჯეტის საჯაროდ განხილვისა და მის ფორმირებაში საზოგადოების ჩართვის ტრადიცია,
- თანამშრომლობა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, ჯერაც სუსტია და ვერ ახდენს გავლენას ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე.

თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხს მნიშვნელოვნად აკნინებს ის გარემოებაც, რომ კანონები ხშირად (წელიწადში ორჯერ ან მეტად) იცვლება. გაურკვევლობის პირობებში ძალზე ხშირია ჩინოვნიკთა მიერ კანონის პუნქტების საკუთარი შეხედულებისამებრ ინტერპრეტირების შემთხვევები.

ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის მიღებული კანონი მუნიციპალური სამსახურის შესახებ. ყველა ის პირი, ვინც მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, ითვლება საჯარო მოსამსახურედ. მასზე ვრცელდება ყველა ის მოთხოვნა, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებაში დასაქმებულ პირთათვის არის კანონონმდებლობით განსაზღვრული. ეს დამატებით ბერკეტებს აძლევს ცენტრალურ უწყებებს, პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოახდინონ ზეგავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა საქმიანობაზე.

§6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება

მიუხედავად იმისა, რომ "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში 2001 წელს შესული ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად გაფართოვდა თვითმმართველობებისათვის გადაცემული უფლებები, მას არ მოჰყოლია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შესაბამისი რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის.

ადგილობრივი, მუნიციპალური საკუთრება, ამ სიტყვის კლასიკური გაგებით, ქვეყანაში არ არსებობს. ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული საწარმოები თუ სხვა ობიექტები ან პრივატიზებულია, ან ორმაგ დაქვემდებარებაში იმყოფება. როგორც წესი, ეს უკანასკნელნი ცენტრალური ხელისუფლების რომელიმე სტრუქტურას (სამინისტროს) და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ერთდროულად ექვემდებარება.

მუნიციპალური ბიუჯეტები ძირითადად ივსება: საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული წილიდან, ადგილობრივი გადასახადებიდან და რამდენიმე მოსაკრებლისგან.

ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები საერთო შემოსავლის 13%-საც არ შეადგენენ და თვითმმართველი ერთეულები დიდად არიან დამოკიდებული საერთო-სახელმწიფო გადასახადებსა და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გამოყოფილ ტრანსფერებზე, რომლებიც მიზნობრივია და საფუძველშივე აცლის მუნიციპალიტეტებს ფინანსურ დამოუკიდებლობას.

ამას გარდა, როგორც წესი, ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 80-90% წინასწარაა განსაზღვრული ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.

ადგილობრივი ბიუჯეტების პროექტებს შეიმუშავენ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საფინანსო განყოფილებები, ხოლო სადაც ასეთი განყოფილებები არ არსებობს, თავად მუნიციპალიტეტები. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულებისათვის გრანტების გამოყოფის პრაქტიკა პრაქტიკულად არ არსებობს. მუნიციპალიტეტებს ასევე არ შეუძლიათ პირდაპირ, ქვეყნის პრეზიდენტის წინასწარი თანხმობის გარეშე, მიმართონ საინვესტიციო ბაზარს.

საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები ვალდებული არიან შესაბამისი ტერიტორიის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება წარუდგინონ ცენტრალური ხელისუფლების სტატისტიკურ ორგანოს და საქართველოს კონტროლის პალატას.

როგორც მუნიციპალიტეტების, ისე რეგიონების ხელმძღვანელები ერთმანეთს ეჯიბრებიან იმაში, რომ რაც შეიძლება მეტი თანხები მიიღონ სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან ტრანსფერების სახით. ედუარდ შევარდნაძის ხელისუფლების პერიოდში ცალკე აღნიშვნის ღირსია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობისა და თბილისის მერის ქცევა. ერთი ფაქტობრივად არ ემორჩილებოდა საქართველოს კანონმდებლობას და საკუთარი შეხედულებისამებრ იტოვებდა და მოიხმარდა მის ტერიტორიაზე აკრეფილ სახელმწიფო ბიუჯეტის კუთვნილ გადასახადებს, ხოლო მეორე - კულუარული მეთოდებით ახდენდა საერთო-სახელმწიფო გადასახადების მნიშვნელოვანი წილის დატოვებას დედაქალაქის ბიუჯეტში. მას შემდეგ, რაც ცენტრალური ხელისუფლება უკვე მომხდარი ფაქტის წინაშე აღმოჩნდებოდა, ის პოსტფაქტუმ უკანონებდა აღნიშნულ ტერიტორიულ ერთეულებს მითვისებულ შემოსავლებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კანონში 2001 წელს შეტანილმა ცვლილებებმა (კომპეტენციების შედარებით უკეთესი გამიჯვნა მუნიციპალურ და რაიონულ დონეებს შორის) აშკარა გახადა, რომ რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების უმრავლესობას თითქმის სიმბოლური თანხები დარჩა ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად საკუთარი შემოსავლების სახით.

აღნიშნულის გარდა:

- არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირებისათვის გადასახადებიდან და არასაგადასახდო შემოსავლებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების ერთიანი მწყობრი სისტემა;
- ქვეყანას დღემდე არ გააჩნია მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერების განსაზღვრის მექანიზმი და შესაბამისი ფორმულა. ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერების გამოყოფა ხდება რაიონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტისათვის, ხოლო ამ უკანასკნელიდან - ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტებისათვის;
- კანონმდებლობაში არ არის ერთიანი სამართლებრივი მიდგომა ადგილობრივი გადასახადებისა და ადგილობრივი მოსაკრებლების მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაში მოქცევის თაობაზე;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საგადასახადო ადმინისტრირებაზე ზემოქმედების არანაირი ბერკეტი არ გააჩნიათ. ცენტრალური საგადასახადო ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთვნილი შემოსავლების მობილიზაციას ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ, ან სრულიად არაკანონიერად "გადაქაჩავენ" მათ ცენტრალურ ბიუჯეტში;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში სახელმწიფო გადასახადებიდან დატოვებული წილი დამოკიდებულია რაიონის საკრებულოს გადაწყვეტილებაზე. რეალურად თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში თავს იყრის მხოლოდ ე. წ. "დაცული მუხლები", ანუ თვითმმართველობის მოხელეთა ხელფასების დასაფინანსებელი სახსრები;

- ადგილობრივ თვითმმართველობას ექსკლუზიური ფუნქციების განხორციელების ძალზე მწირი ფინანსური საფუძველი აქვს. მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობების და ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობების ბიუჯეტების ჯამი 2003 წელს 440 მლნ. ლარს შეადგენდა. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზე დაიხარჯა არა უმეტეს 130 მლნ. ლარისა. დიდი ქალაქების (თბილისი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი) გარდა დანარჩენ საქართველოში სულ იხარჯება 40 მლნ. ლარზე ნაკლები (1 სულზე 16 ლარი წელიწადში);

- თვითმმართველობის ორგანოებს არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად მოახდინონ საკუთარი ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზირება. რაიონის მმართველობის ორგანოები ყოველწლიურად, დადგენილი წესის გარეშე, განსაზღვრავენ რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების სახეებს და ფაქტობრივ მოცულობას;

- ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ძირითადი ტვირთი მოდის დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე, რომლებშიც მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი ბუნებრივად შეზღუდულია და, რეალურად, ზედა დონის ხელისუფლების მიერ დაკვეთის შესრულების ფუნქციამდე დადის;

- მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული ცნება "ადგილობრივი ბიუჯეტი". შესაბამისად, ორი სხვადასხვა სახის ბიუჯეტი - ადგილობრივი თვითმმართველობისა (სოფლის, თემის, დაბის და რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქის) და სახელმწიფო მმართველობისა (რაიონისა) - ერთი სახელწოდების ქვეშაა გაერთიანებული.

§7. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სტატუსი და კვალიფიკაცია

ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების მშენებლობა აწყდება, არის თვითმმართველობათა სტრუქტურებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის დაბალი დონე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია მკაფიოდ აყალიბებს ადგილობრივი მოხელეებისა და არჩეული პირების თანამდებობრივი წინსვლისა და პროფესიული განვითარების გარანტიებს: *"თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება დამსახურების და კომპეტენტურობის საფუძველზე; ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურეობრივი დანიშნაურების გარანტიები"* (მუხლი 6, § 2).

საქართველოს კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ" ორი სახის საჯარო მოხელეს - სახელმწიფო და თვითმმართველობის საჯარო მოხელეს გამოყოფს. რაიონული მმართველობის მოსამსახურეები სახელმწიფო საჯარო მოხელეები არიან, ხოლო ქალაქებისა და სოფლების ორგანოებში დაკავებული პირები - თვითმმართველობის საჯარო

მოსამსახურეები. ასეთი დაყოფის მიუხედავად, საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია: თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებს თავისუფლად შეუძლიათ დაიკავონ სახელმწიფო საჯარო მოხელის თანამდებობა და პირიქით. კანონი შემდეგი სახის საჯარო თანამდებობებს აწესებს - მთავარი საჯარო თანამდებობა, წამყვანი საჯარო თანამდებობა, უფროსი საჯარო თანამდებობა და უმცროსი საჯარო თანამდებობა. თითოეული თანამდებობისთვის განკუთვნილია შესაბამისი ჩინი. კანონი ასევე განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის პრინციპებს. პრინციპები და თანამდებობები საერთოა როგორც სახელმწიფო საჯარო მოხელეებისთვის, ისე თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებისთვისაც.

კანონი აწესებს თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეთა აყვანის წესებს და თანამდებობრივი წინსვლის მექანიზმებს. კერძოდ, მოხელეთა კვალიფიკაციის გამოსავლენად და მათ დასაწინაურებლად ტარდება მოხელეთა ატესტაცია, რასაც ატარებს თვითმმართველობის ორგანოს მიერ შექმნილი საატესტაციო კომისია.

რეალურად, კანონი "საჯარო მოსამსახურის შესახებ" ვერ ამოქმედდა სახსრების არარსებობის გამო. უფრო მეტიც, თვითმმართველობის ორგანოებში არ არის შემოღებული საჯარო თანამდებობის ერთიანი ნუსხა. თვითმმართველობის არც ერთ ორგანოში არ ჩატარებულა მოხელეთა ატესტაცია.

ასევე რთული ვითარებაა ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების - საკრებულოების - წევრთა კვალიფიკაციის მხრივაც. 1998 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ საქართველოში 10 ათასზე მეტი საკრებულოს წევრი იყო. 2002 წლის არჩევნების შემდეგ მათი რიცხვი 8 ათასამდე შემცირდა. დღეისთვის პირდაპირი კენჭისყრით მხოლოდ სოფლებისა და ქალაქების საკრებულოები აირჩევა, რაიონულ დონეზე კი ასოცირებული საკრებულოებია, რომლებიც თვითმმართველობის ორგანოების ლიდერებითაა დაკომპლექტებული. საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილება და სტატუსი განისაზღვრება კანონით "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს - წევრის სტატუსის შესახებ", რითაც მათ მინიჭებული აქვთ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისა და სამართალშემოქმედების უფლება. კანონი არ აწესებს რაიმე საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს საკრებულოს წევრების მიმართ.

§8. კონტროლი

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტროლის სისტემა შეიძლება სამ ნაწილად დაიყოს:

1. საზოგადოების კონტროლი საკრებულოებზე - საკრებულოს წევრი ვალდებულია სამ თვეში ერთხელ მაინც შეხვდეს ამომრჩევლებს და არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ჩააბაროს მათ ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

2. საკრებულოს კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე - სარევიზიო კომისია ამოწმებს შემოსავლების ამოღების დროულობას და მათ აღრიცხვას, ხარჯების კანონიერებასა და ადგილობრივ ბიუჯეტთან მათ შესაბამისობას. გამგებელი ვალდებულია წელიწადში ერთხელ წარუდგინოს საკრებულოს ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ.

3. ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე - ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური კონტროლის ყველაზე ეფექტურ საშუალებებს ფლობს. აღნიშნული კონტროლი ხორციელდება როგორც პროკურატურის და კონტროლის პალატის, ისე ცალკეული სამინისტროების (შსს, ფინანსთა სამინისტრო და ა. შ.) მხრიდან. სასამართლოს როლი ცენტრალურ და ადგილობრივ მმართველობას შორის წამოჭრილი კონფლიქტების

გადანყვეტის საქმეში მეტად მცირეა. ფაქტიურად, ყველა ასეთ შემთხვევაში გადამწყვეტი ხმის უფლება ცენტრალურ ხელისუფლებას (იგულისხმემა საქართველოს პრეზიდენტი) აქვს.

იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებები, შეუძლიათ გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მათ მიერ გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადამწყვეტილებები.

დაბოლოს, მიუხედავად კონსტიტუციაში და კანონმდებლობაში დაფიქსირებული დებულებებისა, ნათლად არ არის ჩამოყალიბებული ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა საქმიანობის შეჩერების წესი. თუ, ერთი მხრივ, ეს უფლება გააჩნია მხოლოდ სასამართლოს, მეორე მხრივ, ანალოგიური უფლებით სარგებლობს საქართველოს პრეზიდენტიც, რომელსაც მთელ რიგ შემთხვევებში აქვს ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების უფლება. სწორედ ამიტომ აუცილებელია ცალკე კანონმდებლობით იქნეს განსაზღვრული ყველა ის ნიუანსი, რომელიც აღნიშნულ პრობლემასთან დაკავშირებით შეიძლება წარმოიქმნას.

§9. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული პრობლემები და რეფორმირების პერსპექტივები საქართველოში

დღეისათვის მოქმედი სისტემისათვის დამახასიათებელია მთელი რიგი პრობლემები, რომელთა შორისაც უნდა გამოიყოს:

1. პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში რეფორმირების პროცესის გლობალური ხედვის არარსებობა,
2. არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობის მოდელის შეუსაბამობა ახალ რეალობებთან,
3. ცენტრსა და ავტონომიურ წარმონაქმნებს, ასევე ცენტრსა და რეგიონებს (განსაკუთრებით ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ ტერიტორიებს) შორის არსებული დაძაბულობის მაღალი ხარისხი,
4. მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი ინიციატივების არარსებობა და კომპეტენციების ურთიერთაღრევა,
5. ეკონომიკური სახის პრობლემები: ქონების და გადასახადების გაუმიჯნაობა და საბიუჯეტო ურთიერთობების ჩამოყალიბებლობა მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის,
6. საჯარო მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია და მოტივაციის უქონლობა,
7. მმართველობით პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის დაბალი დონე.

ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორის გათვალისწინებით. კერძოდ:

1. რეალისტური, პრაგმატულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემის შემუშავება, რაც მმართველობის სტრუქტურების მაქსიმალური ოპტიმიზაციის მიზნით მოახდენს საკმაოდ შეზღუდული რესურსების სწორ და მიზნობრივ გადანაწილებას საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში (სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით).

2. არსებული ტრადიციისა და საზოგადოების მოლოდინების გათვალისწინება, რაც აუცილებელია რეფორმების განხორციელების პროცესში ზოგადად საზოგადოებისა და, კერძოდ, ცალკეული სოციალური სტრატეგებისა თუ ინტერესთა ჯგუფების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.

არსებული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით აუცილებელია მოხდეს:

1. საზოგადოებრივი კონსენსუსის საფუძველზე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითად პრინციპებზე შეთანხმება და შესაბამისი კონცეფციისა და სტრატეგიის შემუშავება,
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიან სისტემაზე (მსხვილი მუნიციპალიტეტები და რეგიონები) გადასვლა,
3. ფუნქციების მკვეთრი გამიჯვნა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს (ცენტრი, ავტონომია, რეგიონი) შორის და ყველა დონის უფლებების დაცვის მყარი გარანტიების ჩამოყალიბება,
4. კომპეტენციებისა და უფლება-მოვალეობების ნათელი განსაზღვრა და ადგილობრივი ინიციატივების ხელშეწყობა მუნიციპალურ დონეზე,
5. თვითმმართველობებისათვის ქონებისა და საგადასახადო შემოსავლების ნაწილის გადაცემა. დეცენტრალიზებული საბიუჯეტო და სატრანსფერო სისტემის ფორმირება,
6. საჯარო მოხელეთა უნარების და მოტივაციების გაზრდა,
7. მმართველობით პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება.

ამავე დროს, შექმნილი მძიმე სიტუაციიდან გამოსავალი პრივატიზაციასა და მომსახურების კომერციალიზაციაში უნდა ვეძებოთ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელია კერძო სექტორის ხელშეწყობა. მმართველობის ადგილობრივმა ორგანოებმა უნდა შეინარჩუნონ კონტროლი მხოლოდ იმ დარგებზე, რასაც ისინი ყველაზე ეფექტურად მოემსახურებიან.

ადგილებისათვის უფლებების და შესაბამისი რესურსების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია, ვინაიდან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსალოდნელია ახალი პრობლემების გაჩენა როგორც საგარეო ურთიერთობებში (ხელისუფლებისა, და საერთოდ ქვეყნის, საერთაშორისო იმიჯის დაკნინება და, აქედან გამომდინარე, უარყოფითი ფინანსური თუ პოლიტიკური შედეგები), ისე შიდა დონეზე (ადგილობრივი ჯგუფების რადიკალიზაცია, რასაც ცენტრსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ძლიერი დაპირისპირების ესკალაცია შეიძლება მოჰყვეს).

საკონტროლო კითხვები და დავალებები:

1. რას წარმოადგენს სუბსიდიარობის პრინციპი?
2. დაასახელეთ თვითმმართველობათა ოთხი უმთავრესი ფუნქცია ახალი დემოკრეტიის ქვეყნებში?
3. რატომ ხორციელდება თვითმმართველობათა გამსხვილება?
4. რა დადებითი და უარყოფითი მხარეები გააჩნია პროპორციულ და მაჟორიტარულ სისტემებს?
5. როდის იქცა კონვენციად თვითმმართველობის ევროპული ქარტია?
6. რამდენი მუნიციპალური არჩევნები ჩატარდა საქართველოს ისტორიაში და როდის?
7. რამდენი სუბნაციონალური დონეა საქართველოში?
8. რა განსხვავებაა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა ფორმირების წესს შორის?
9. დაასახელეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტროლის სამი ფორმა.

რა განსხვავებაა თვითმმართველობის ფუნქციებს, კომპეტენციებსა და უფლებამოსილებებს შორის? დაასახელეთ კომპეტენციათა სამი ჯგუფი და უფლებამოსილებათა ხუთი უმთავრესი ფორმა.

ჩამოთვალეთ ოთხი უმთავრესი საერთოეროვნული გადასახადი და ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსების სამი წყარო.

ჩამოთვალეთ საქართველოს თვითმმართველობათა ექსკლუზიური და დელეგირებული კომპეტენციები და ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციები.

ჩამოაყალიბეთ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შვიდი ძირითადი მიმართულება.

რეკომენდირებული ლიტერატურა:

დემოკრატიის განვითარება საქართველოში რეგიონალური თანამშრომლობის პერსპექტივაში: მიღწევები და გამოწვევები, საერთაშორისო IDEA, სტოკჰოლმი, ერევანი, 2003
დ.ლოსაბერიძე, თვითმმართველობა საქართველოში, თბ., 1998;

ო.მელქაძე, ზ.ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, ნიგნი XV, თბ., 2002;

Decentralization: Experiments and Reforms, Vol. I, II, III. Budapest, 2001;

D.Losaberidze (ed.), The Process of Decentralization in the South Caucasus, Current Situation and Development Trends, The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, Budapest, 2002;

Примерный устав города, Вена, 1992.

